

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 الإقليمية لكل منها اختصاصات المنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي .

وادرأكًا من واضعي الدساتير في بعض الدول الفيدرالية لسيادة النص الدستوري وعلويته على كل التشريعات داخل إقليم الدولة بوصفه هو الذي يخلف ويعين ويحدد السلطات المختلفة كما يؤسس ويبين اختصاصات وحدود كل منها . لذا اتجهت ارادتهم إلى تطبيق منهج يقضي ببطلان كل التشريعات الأدنى الصادرة في الولايات في حالة تعارضها مع تشريعات الاتحاد . وعند الخلاف يعرض الامر على المحكمة الاتحادية للبين به بناءً على طلب أي طرف من الاطراف المعنية لكن دستور جمهورية العراق لعام 2005 خالف هذه القواعد واحتط 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 او بشكل متشابه، بل المرونة والاختلاف بين اشكاله اهم ما يميز هذا النظم ، لكن الثابت في هذا شكل الدولة فإن في الدولة الاتحادية توجد سلطة واحدة تعود الى هذه الدولة وتكون سائدة وتنجلي بوضوح في كونها تمتدى الى كل اقاليم الدولة الاتحادية بدون استثناء ، ويترتب على هذا ان سلطة الدولة الاتحادية تمارس ايضاً و مباشرة على كل مواطني الدولة وبجانب هذه السلطة توجد سلطات ادنى تمارسها في المناطق المحلية في الدولة الاتحادية، اي هناك نوعين من الحكم يقبضون على نوعين من السلطات الحكم الاتحاديون والحكام المحليون . والنصوص التي تحدد السلطات او الاختصاصات التي تعود الى الحكم الاتحاديون وتلك التي تعود الى الحكم المحليون هي النصوص الدستورية في دستور الدولة الاتحادية .

أهمية الموضوع :

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

اشكالية البحث :

إن وجود مستويين للحكم في الدولة الاتحادية يتطلب توزيع الاختصاصات بين مستوى 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 التنازع في حالة حدوث تنازع على الاختصاص سار بما سارت عليه النظم الدستورية للدول الاتحادية ؟ بالتأكيد 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 و اختصاصات حكومات الاقاليم والتي تسعى لتكريس قوة سلطة الاقاليم وتضعف السلطة الاتحادية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 يسعى للوقوف على مضمون مواد الدستور ومدى مطابقتها للقواعد العامة في الدولة الاتحادية، ومن ثم الدعوة الى تعديل هذه النصوص لتقوية السلطة الاتحادية لبسط سيادتها على كل اقاليم الدولة الاتحادية .

منهجية البحث :

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

الدراسات السابقة :

هناك عدة دراسات سابقة منها ما تناوله بحث استاذنا د. غاري فيصل ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع القضاء ، العدد الاول ، السنة الاولى ، 2009. وما 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 متواوفر 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 الأقاليم، فيما قسمنا المبحث الاول الى مطلبين ، تناول المطلب الأول تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية فيما بين الثاني تحديد اختصاصات الأقاليم و تحديد اختصاصات مشتركة .

اما المبحث الثاني فسيتناول ضمنيات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الفيدرالية وسلطات الأقاليم وتم تقسيمه الى مطلبين يتناول الاول تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية اما الثاني فتناول تحديد اختصاصات الأقاليم و اختصاصات 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 ضمنيات 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 .
وادرأكًا من واضعي الدساتير في بعض الدول الفيدرالية لسيادة النص الدستوري وعلوته 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 يقضى 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 واخترط 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 .

المبحث الاول/ التعريف بالدولة الاتحادية

ستتناول في هذا البحث 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 أولاًً معنى مصطلح الاتحادية ومن ثم ننطرق إلى تعريف الدولة الاتحادية في فروعين مستقلتين وكما يأتي :-

الفرع الأول/ المعنى الاصطلاحي للدولة الاتحادية (الفيدرالية)

يشير مصطلح الفيدرالية إلى فكرة النظام الفيدرالي ، إذ لا يمكن تقديم تعرف 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 مظاهر مختلفين للظاهرة الواحدة فتتصارف الفيدرالية إلى الجانب الفلسفى والإيديولوجى ويراد بها المذهب أو الأفكار أو المبدأ ، أما النظام الفيدرالي فيتضمن التنظيم المؤسسى الذى يجمع الكيانات المستقلة لممارسة السلطة على أساس دستورية . يذكر البعض أن اصطلاح الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية (foedus) ومعناه المعاهدة أو الانفاق الذى يتم قوله 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 المترافق والحكم الذاتي في الأقاليم ويقوم هذا المصطلح على أساس القيمة والمصداقية 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 عليهم في آن واحد ، أما (الأنظمة السياسية الفيدرالية) و (الاتحادات الفيدرالية) فهي مصطلحات وصفية تتطبق على إشكال معينة من الأنظمة السياسية ، فيشير مصطلح (نظام سياسي فيدرالي) إلى فئة عريضة من الأنظمة السياسية وهناك مستويين (أو أكثر) من الحكم ، وبالتالي تضم عناصر من الحكم المترافق 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

لتعدد 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⁾ (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 آخر ومن زمن آخر ، وقد ترتبت 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 ك مجرد أقسام أو وحدات إدارية . وفي هذا المجال نجد البعض يقول إن (الدولة الفيدرالية شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي 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 عرّفت بأنها (نظام حكم تكون فيه السيادة مشتركة بين مستويين أو أكثر من المستويات الحكومية بحيث تتمتع الحكومة المركزية بسلطة عليا في بعض الأمور ، وتتمتع الحكومات المحلية في الوحدات المكونة للاتحاد بسلطات عليا في أمور أخرى) ، واتجه جانب من الفقه الاتحاد نفسه بالقول أن دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تتجسد في كونها (انضمام عدّة دول تندمج مع بعضها في دولة جديدة تسمى دولة الاتحاد بمقتضى دستور اتحادي وتنتأثر الدولة الاتحادية وحدها بممارسة السياسة الخارجية وجزء من السياسة 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). ويزهُب 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 تنظم سياسي وقانوني وليس عقداً ، كما أنها تنظم دستوري وليس نظاماً إدارياً بحتاً ، فضلاً عن أنها تنظم دستوري داخلي وليس 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 وتحتفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة. لاشك أن هذا الاتجاه ينطوي على مجازة ل الواقع فالوحدات الأعضاء في دولة الاتحاد المركزي الفيدرالي لا يمكن عدّها وحدات إدارية وتجاهل المبدأ الفيدرالي الذي يقضى بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات الداخلية في تكوين هذه الدولة ، فالدولة الاتحادية يكون فيها مستويين من السلطة السياسية ، السلطة الاتحادية المركبة ، والسلطات المحلية الإقليمية لكل منها الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي.

المطلب الثاني/ نشأة الدولة الاتحادية وانتهاءها

تُعدّ الفيدرالية (الاتحادية) وسيلة التعايش ما بين مجموعات أو دول في ظل حكومة اتحادية واحدة مكلفة بالحفظ على المصالح الحيوية المشتركة للسكان كافة وبالوقت نفسه يترك للسكان المحليين تصريف أمورهم المحلية الإقليمية ذات التماส 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 اخذ بالتزامن بتحول تلك الدول إلى الفيدرالية نتيجة دوافع متباعدة وممتدة ساعدت على نشأة النظم الفيدرالية فيها. سنتناول في هذا المطلب طرق نشأة الدولة الفيدرالية في الفرع الأول ، ثم ننطرق 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 لتحقيق 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 أحدي الدول البسيطة أو الموحدة إلى ولايات أو أقاليم مع رغبة هذه الولايات بالبقاء في إطار الدولة الاتحادية الجديدة على أن تتولى سُouverainَه الخارجية دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) في حين تحافظ 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⁾ ويفضي جانب من الفقه طريقة ثلاثة 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 وإلإتباع 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

تنقضي أو تنتهي الدولة الفيدرالية بأحد الأسلوبين هما :-

أولاً / التفكك

إن تفكك دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) بزوال الروابط الاتحادية بين الولايات الأعضاء منها عن طريق انفصالها عن بعضها لتكون أو تعود كل منها دولة بسيطة أو ربما لإقامة كيان اتحادي بين البعض منها وانفصال بقية الولايات 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 الدوليات الداخلة في تكوينها مجرد أقسام ووحدات إدارية ، بعد أن كانت وحدات سياسية متميزة ، فتختفي 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، وترفض على أن يكون الجزء المتنازع عنه من الاختصاصات هو الفدرال ضروري الذي لا ينال كثيراً من استقلالها، وهذا على خلاف الدولة الفيدرالية التي نشأة نتيجة تفكك دولة موحدة إذ إنها تتجه نحو توسيع اختصاصات السلطات الفيدرالية، نظراً 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 ستتناولها المطلب الأربع 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. ويتقدّم الفقه هذا الأسلوب لما يتضمّنه من مخاطر وصعوبات مهما كان الدستور دقّياً ووافيّاً في تحديد الاختصاصات، فلا بدّ أن تستجدّ قضايا لم يكن المشرع قد تناولها بالتنظيم فيثار التساؤل عنّدّه عن السلطة التي تخّص بتقديمهما هل هي السلطة المركزية أم سلطة الأقاليم، مما قد يكون سبباً لإثارة خلافات من شأنها أن تؤثّر على وحدة واستقرار الدولة الفيدرالية⁽¹⁴⁾. كما إن حصر اختصاصات كلا الطرفين قد تتعارض مع المصلحة العامة للدولة إذا ما استجدة 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 أسنّت 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. واحتياطات السلطات الفيدرالية هي استثناء ويفتق 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 تلي 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 الفوقيات الفيدرالية نتيجة تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية . وتخفييف الأعباء عن الحكومة الفيدرالية وبالتالي تقرّغ للمسائل ذات الطابع القومي العام المشتركة للدولة الفيدرالية مثل الشؤون الخارجية والدفاع والنقد وغيرها وان الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة قد سلكت أسلوبين في توزيع اختصاصات السلطات الفيدرالية⁽²⁰⁾الأسلوب الأول، يميل إلى الالامركزية 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 وتنطب أي إجراء تتخذه الولايات⁽²¹⁾ بالرغم من تحديد الدستور لاختصاصات السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر، بحيث إن التطبيق الفعلي لنصوص الدستور الفيدرالي يجعل من اختصاص السلطات الفيدرالية اختصاصاً شاملًا 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 اختصاصاً واسعاً 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 دوراً كبيراً 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 تحرك القضاء لردعه . أما الاختصاصات المتبقية فيقصد بها الاختصاصات القانونية لأحد مستويات السلطات في الدولة الفيدرالية (السلطات الفيدرالية أو السلطات الولايات) 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 الاول 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 تعتبرها اختصاصات الولايات انتزاعاً أو نقلاب بعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطات المنشاة الجديدة وهي سلطات الولايات⁽²⁴⁾ وإن هذه الطريقة توسيع من اختصاصات السلطات الفيدرالية وتجعلها الأصل . بينما تضيق من اختصاصات الولايات وتجعلها استثناءً، وهي بهذه 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

تلغا بعض الدساتير الفيدرالية إلى جانب تحديد اختصاصات احد مستوى السلطات أو كلاهما إلى تحديد اختصاصات مشتركة بينهما لأن تحديد السلطات المشتركة في الدستور الفيدرالي⁽²⁷⁾ عند تحديد السلطات المشتركة عادة ما يحدد الدستور انه في حالة التنازع بين القانون الفيدرالي وقانون الوحدة المكونة للفيدرالية تكون السيادة لقانون الفيدرالي والملحوظة التي يجب الانتباه إليها، هي انه كلما ازداد تفصيل النص الدستوري للسلطات الحصرية المنوحة 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 لقانون الفيدرالي . وقد شذ 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 المنتظمة في إقليم في مقابل تحديد اختصاصات الحكومة المركزية . وفي ذلك خروج عن القواعد العامة لدساتير الدول الفدرالية. إضافة إلى خلطه بين شكل الدولة الفدرالي والإدارة الالامركية في الدولة الموحدة بغير ادله المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبموجب المادة 110 من الدستور الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية:

- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتقاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقراض والتوفيق عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.
- رسم السياسة المالية والكمريكية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وانشاء البنك المركزي وإدارته.
- تنظيم امور 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، وضمان مناسب وتدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً لقوانين والأعراف الدولية .
- الإحصاء والتعداد العام للسكان.

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

- إدارة الجمارك وجعلت تنظيم ذلك بقانون سيصدر لاحقا.
- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
- رسم السياسات البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها.
- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
- رسم السياسة الصحية العامة.
- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعها عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

إضافة إلى هذه الاختصاصات المشتركة المبينة في هذه المادة، نجد إن المادة السابقة لها (113)، قد جعلت إدارة الواقع الأخرى والبني 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 الصالحيات المشتركة، تكون الأولوية فيه لقانون الأقاليم الفيدرالية.

ومن تحليل مضمون مواد الدستور التي تكفلت بتوزيع الاختصاصات للاحظ كثير من الناقض. 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 منها⁽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 والمحافظات).، ويفهم من هذا النص أن إدارة هذه الثروة هي من اختصا الحكومة الاتحادية في كل أقاليم الدولة العراقية. إلا أن الفقرة الأولى من المادة (112) نصت على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقوق الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...) فهل يعني هذا أن هناك إدارة مشتركة للنفط والغاز بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات المنتجة وتقصر هذه الادارة على الحقوق المحلية؟ لكن مالحكم 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 الادارة المشتركة فتنص على أن (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...) وهذا ينافي 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(الصالحيات...المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في أقاليم، في حالة الخلاف بينهما)، فقد جعلت المادة (121) من الأقاليم خصماً وحکماً 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 الفيدرالية وهو أن تكون الأولوية لقوانين الفدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض، فرى أن تعطى الأولوية لقوانين الاتحادية في حالة التعارض مع قوانين الأقاليم، ونطلب من المشرع الدستوري في أول تعديل للدستور أن يعدل المادة 115 من الدستور ويعطي الأولوية لقوانين الاتحادية.

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

سنعالج هذا المبحث في مطلبين سينتقلون المطلب الاول ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الفيدرالية وسلطات الأقاليم. ثم نتطرق الى وطرق تسوية التنازع على الاختصاص بين السلطة الفيدرالية وسلطات الأقاليم في المطلب الثاني.

المطلب الاول/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 التمنع باختصاصات مانعة من الناحية النظرية لا يكفي لاستمرارية النظام الفيدرالي وديومنته في الواقع العملي وذلك لاحتمال انتهاءك هذا التوزيع الدستوري من قبل الطرفين ، لذلك ينبغي أن تتوافق ضمانات قانونية خاصة للمحافظة على هذا التوازن الدستوري ونرى إن هذه الضمانات تتمثل في وجود القضاء الدستوري الفيدرالي ومجلس الولايات. وهذا ما سنبحثه في فرعين.

الفرع الأول/ القضاء الدستوري الاتحادي

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ذي العدد 59/اتحادية/2012 وموحدتها 110/اتحادية/2019 بتاريخ 15/2/2022 القاضي بعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان وذلك لتعارضه مع المواد (110، 111، 112، 115، 116).

(130) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ونعتقد أن المحكمة الاتحادية العليا كانت موافقة في قرارها هذا فقد استندت إلى الدستور لتسبيب قرارها بعدم دستورية قانون الأقاليم، وإن وجود القضاء الدستوري المختص في تفسير الدستور والبت في المنازعات دستورية القوانين ضروري للحفاظ 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 رابعاً من هذه المادة (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم) وتمحناً اغلب 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 و يوقف السلطة المخالفة عند صلاحياتها وذلك لكي تضمن وتحقق التوازن المطلوب المحكمة 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 بان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة⁽³²⁾ . ووفقاً لهذه الاختصاصات التي يتمتع بها هذه المحكمة ، فان 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 وان يكون قضايتها من خبراء القانون المدني وليس رجال الدين كما أشار إليه النص الدستوري لما قد يؤثر سلباً في النسيج المدني والتوازن الفيدرالي للدولة ، علماً إن ابرز التغيرات الذي حصلت في العراق بعد سقوط النظام البائد هي إرساء استقلالية القضاء تنظيمياً ومالياً ومن جهة أخرى ان 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 الأجر 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 البوندسترات في المانيا ، 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 ان اغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب من الممكن أن تؤدي إلى مشاركة الأقاليم في اختيار قضاة هذه المحكمة⁽³⁴⁾ .

الفرع الثاني/ مجلس الولايات

احد خصائص الدولة الفيدرالية هي أن السلطة التشريعية الفيدرالية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب و مجلس الولايات و التي تتولى مهمة التشريع للدولة الفيدرالية بأكمله. و ذلك 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 متقدمة هو الآخر أيضاً، وإذا كانت مخاوف الولايات هي التي أدت إلى اقتراح نظام المجلسين في مؤتمر فيلادلفيا بقصد وضع الدستور الأمريكي، فقد كانت إحدى هذه المخاوف هي ما شعرت به الولايات الكبيرة و الصغيرة من احتمال تجاوز الاتحاد (السلطات الفيدرالية) على مصالحها و سلطتها بغير حق، لذلك فان 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 وحقاً في مركز (السلطات الفيدرالية) لأنّه سوف يضمن اخذ الآراء الإقليمية للولايات بعين الاعتبار في عملية صنع القرار الوطني الفيدرالي⁽³⁵⁾ ، فضلاً عن ذلك يساعد هذا المجلس في مراقبة الاتجاهات والأراء التي تطالب

باعادة السلطة الى المركز (السلطات الفيدرالية) ومن شأن هذا المجلس ايضاً ان يحول دون حدوث انتهاك غير منطقي من السلطات الفيدرالية على حق سلطات الولايات وهو يستمد هذه الصلاحيات من الدستور الفيدرالي وبعد من أهم صلاحية يمتلكها مجلس الولايات هي تجميد القوانين و لاسيما اذا كان من شأن مشروع قانون ما ان ينتهك مصالح الولايات و اختصاصاتها ونظراً لأهمية هذه الصلاحيه 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 وسليه أخرى للتاثير في تنظيم هذه المسائل . و يمارس 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 و اختصاصات الأقاليم
نظرأً لعدم امكانية تحجب 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 لمصارف معينة للفصل في النزاع و حل 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 ثلات 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 مواعنته او عدمها لمبدأ علوية الدستور و سenn الفيدرالية و المنطق 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 حل المنازعات الناشئة عن تنازع الاختصاصات بين الاتحاد و الولايات يقوم على اساس اسناد مهمة الفصل بها الى هيئة اتحادية ذات طابع سياسي ، و عليه 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 رأى 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 كذا و حكومات الاقاليم في المادة 36 – 2 والذي قضت تسوية المنازعات بين مستويات السلطة(حكومة الاتحاد) و المقاطعات من قبل البرلمان و الحكومة لضمان ان تمتلك هذه الحكومات عائدات كافية لتوفير مستلزمات مقاربة بشكل معقول من الخدمات العامة .

وهذا النهج اخذ به دستور روسيا الاتحادية لعام 1973 و دستور 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 والاقاليم الى القضاء متمثلاً بالمحكمة الدستورية العليا ايماناً من واضعي الدستور بأن منح هذه الصلاحيه للقضاء الدستوري من شأنه صيانة الدستور وحفظ وحدة البلاد وضمان توازن عمل السلطات في الدولة وتنظيم التوازن السياسي بين الاتحاد والإقليم عند ممارسة الحقوق الدستورية . اضافة الى ذلك يهد من حميم الوظيفة القضائية ونتيجة حتمية لمبدأ سمو الدستور واقوى الضمانات حسماً وفاعلاً من حماية حقوق الافراد و حرياتهم كما انه في الوقت ذاته لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات و السيادة 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 و الولايات 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 و العمل على احترام التوزيع الدستوري للصلاحيات بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات الاعضاء . وبالرغم من ان الدستور لم ينص صراحة على هذا الاختصاص ولكن اتبق من القرار الذي اتخذته المحكمة العليا عام 1803 في القضية المشهورة (ماربورغيمادسون)⁽⁴⁰⁾ . وادرأكاً 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 يقضى ببطلان كل التشريعات الادنى الصادرة في الولايات في حالة تعارضها مع تشريعات الاتحاد⁽⁴¹⁾ و عند 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 حكمامة الاولوية على التشريعات والقرارات الصادرة عن السلطات الامارات ، وفي حالة التعارض ببطل 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 . اختلط المشرع الدستوري العراقي طريقة مخالفًا مخالفًا 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 اشاره المادة (92) من الدستور الى ان المحكمة هيئه قضائية مستقلة مالياً وادارياً . فيما قررت المادة (94) بان قرارات المحكمة الاتحادية العليا بانه وملزم للسلطات كافة فيما اوضحت المادة (92) الى تشكيلها بالقول (ت تكون 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 مضمون المادة (115) من الدستور تتضح رغبة المشرع الدستوري في توسيع اختصاصات الاقاليم والمحافظات رغبة منه في الاحتفاظ بقدر كبير من الاستقلال و يجعل 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 حالة الخلاف بينها) . ويلاحظ ان المشرع الدستوري لم يتوقف على تغليب قوانين الاقاليم فقط بل جاء مخالفًا للمنطق القانوني السليم⁽⁴⁴⁾ ، ويقضى في عجز المادة ذاتها بأنه قد اشترك المحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي تخضع للسلطة المركزية و تعمل وفق نظام الامركزية الادارية . والاختصاصات التي تمارسها يتكلف القانون لا الدستور بتنظيمها⁽⁴⁵⁾ ، اشركها مع الاقاليم في توزيع الاختصاصات . وعليه فان زج المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ممارسة اختصاصات الاقاليم خلط بين الفيدرالية والامركزية الادارية . وهناك تنازع للقوانين تتعلق بالتشريعات الصادرة في اقليم كردستان منذ عام 1992 وحتى صدور دستور عام 2005 وحل هذا النزاع 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 اقليم . 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⁾ . وعليه فإن 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 إن المشرع الدستوري لدستور عام 2005 وتحت تأثير الذكريات المؤلمة للحكم الدكتاتوري المركزي للحقبة التي سبقت سن الدستور، حاول الحد من صلاحية و اختصاص السلطة الاتحادية و توسيع سلطات وصلاحيات الإقليم ما أدى ذلك إلى الخروج عن مبادئ وأسس الاتحاد الفدرالي إضافة إلى خلطة بين النظام الفدرالي والامركزية الإدارية . كذلك فإن المشرع الدستوري وفي معرض معالجته لطريقة تسوية النزاع الذي ينشأ على الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم ، بالرغم من انه اخذ الطريق القضائي لحل هذا النزاع إلا أنه ، أولاً حاد عن الطريق القويم في تغليبه لاختصاصات الاقاليم ، في حالة التنازع بين التشريعات المحلية والتشريعات المركزية في المادتين 115 و 121 .

الخاتمة

او لاً/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 لدساتير الدول الفدرالية.
- (2) خلط المشرع الدستوري بين شكل الدولة الاتحادي، والإدارة الامركزية في الدولة الموحدة بايراده المحافظات غير المنتظمة في اقليم في الاختصاصات.
- (3) خلافاً للمبدأ الذي لا يختلف فيه اثنان في اعرق الدول الفيدرالية تكون للقوانين الفيدرالية على القوانين المحلية في حالة التعارض . اختلط المشرع الدستوري العراقي طريقة مخالفًا مخالفًا لذلك.

(4) إن المشرع الدستوري لدستور عام 2005 وتحت تأثير الذكريات المؤلمة للحكم الدكتاتوري المركزي، للحقيقة التي سبقت إن عاشهما حاول الحد من صلاحية و اختصاص السلطة الاتحادية، وتتوسيع 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 النزوة النزاع الذي ينشأ على الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم ، فيبالغ من انه اخذ الطريق القضائي لحل هذا النزاع إلا أنه، حاد عن حاد عن الطريق القويم في تغليبه 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 الاولوية في ميدان الاختصاصات المشتركة لقانون الإقليم على قانون الاتحاد، خلافاً للمبدأ العام في الدول الفدرالية وهو أن تكون الاولوية 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...) ، ويؤدي 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 منها.

(9) هناك خلط في الاختصاصات والصياغات في مسألة غاية في الامانة والنفط والغاز ، 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 فستكون عنها الدستور، وبهذا يظهر تناقض واضح بين هذا النص ونص المادة (111). كذلك تشير الفقرة الثانية من المادة (112) إلى الادارة المشتركة فتنص على أن (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...) وهذا ينافي أيضاً نص المادة(111).

ثانياً/ المقترنات:

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

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

(3) تعديل المادة (115) من الدستور واعطاء الاولوية في ميدان الاختصاصات المشتركة لقانون الاتحادي، وفقاً للمبدأ العام في الدول الفدرالية وهو أن تكون الاولوية 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).

(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 المعدينة والمناجم).

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

الهوامش.

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

(٢) رونالد ل . واتس: الأنظمة الفيدرالية ترجمة غالى بر هومة ومهما تكلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2006 ، ص 9.

(٣) 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.

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

(٥) اندريله هوريتو : 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 لنظام سياسي (العراق نموذجاً) ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2009 ، ص 31 .
- (7) من أمثلة الدول الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية ، أستراليا ، البرازيل ، كندا ، إثيوبيا ، الهند ، ماليزيا ، المكسيك ، نيجيريا ، الأرجنتين ، باكستان ، جنوب إفريقيا ، النمسا ،ألمانيا ، سويسرا ، بلجيكا ، إسبانيا ، روسيا ، بالدو ، جزر القمر ، جمهورية الكونغو الديمقراطية ، سانت كيتس ونيفيس ، البوسنة والهرسك ، صربيا والجبل الأسود ، الإمارات العربية المتحدة ، العراق) بنظر 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) (10) رونالد ل. واتس ، مصدر سابق ، ص 18 .
- (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) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) (28) (29) (30) (31) (32) (33) (34) (35) (36) (37) (38) (39) (40) (41) (42) (43) (44) (45) (46)
- اللطيف مصطفى امين ، الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق ، ط 1 ، دار سردم ، سليمانية ، سنة 2007 ، ص 40-41 .
- د. إسماعيل مرزة: مصدر سابق، ص 189 و د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المصدر السابق، ص 185.
- د. محمد عمر مولود: الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط 2، مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر، اربيل، ص 284 .
- د. محمد الهماؤندي: الحكم الذاتي والنظام اللامركزية الإدارية والسياسية ، ط 1 ، دار المستقبل العربي ، 1999 ، ص 185 .
- د. محمد فتوح محمد عثمان: رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية للكتاب ، من دون مكان النشر ، 1977 ، ص 21 .
- د. عبد الرحمن رحيم : الامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما، بحث متضور في مجلة القانون والسياسة ، تصدرها كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين ، السنة الأولى ، العدد الأول ، حزيران ، 1994 ، ص 139 .
- لقمان عمر حسين : مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، 2007 ، ص 19 .
- د. محمد فتوح محمد عثمان: رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية للكتاب ، من دون مكان النشر ، 1977 ، ص 21 .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي النظرية العامة للدولة ، ط 5 ، دار المطبوعات ، الجامعية ، اسكندرية ، 1997 ، ص 157 .
- د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1975 ، ص 76 .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، المصدر السابق ، ص 157 . د. محمد الهماؤندي ، مصدر سابق ، ص 184 .
- د. محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، 2001 ، ص 157 .
- د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص 140 .
- د. بنعمان احمد خطيب : الوسيط في النظم الاختصاصات والمسووليات في القانون الفيدرالية والواقع
- الدستوري العراقي: بحث متوافر على الموقع الإلكتروني: <http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008
- المواد 115، 114، 112، 110 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط 2، 2013، ص 184.
- المادة (92) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- المادة (94) من الدستور العراقي.
- د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية، المكتبة القانونية ، بغداد، 1999 ص 176 .
- لقمان عمر حسين : المبدأ المنشورة في السلطة ، المصدر السابق ص 370 .
- رونالد ل. واتس: نماذج المشاركة الفيدرالية في السلطة ، المصدر السابق ، ص 38 .
- د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 214 .
- د. علي يوسف الشكري: رئيس الدولة في الاتحاد والفيدرالي ، ومطبعة الفرقان ، النجف الاشرف ، 2009 ، ص 76 .
- د. مصطفى محمود عفيفي: الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار ابو المجد للطباعة القاهرة ، 2006 ، ص 3 .
- د. ابراهيم عبد العزيز شيخا: القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2006 ، ص 3 .
- محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في دستور العراق ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، الجامعة الإسلامية في لبنان ، 2010 ، ص 62 .
- د. محمد علي ال ياسين: القانون الدستوري ، المبادي الدستورية العامة ، ط 2 ، مطبعة الديوانى ، بغداد ، 2005 ، ص 113 .
- المادة 151 من دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 .
- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة ، ط 2 ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ط 2 ، 2013 ، ص 184 .
- د. غازي فيصل: نظاماً الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث متضور في مجلة التشريع القضائي ، العدد الاول ، السنة الاولى ، 2009 ، ص 5 .
- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة ، مصدر سابق ، ص 182 - 183 .
- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة ، مصدر سابق ، ص 183 .

المصادر

الكتب القانونية:

- (1) د. ابراهيم عبد العزيز شيخا ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2006.
- (2) اندريله 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 الهماؤندي ، الحكم الذاتي والنظم الامرकية 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 ، ط 2 ، مطبعة الديوانى ، بغداد ، 2005 .
- (12) محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في دستور العراق ، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، الجامعة الإسلامية 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 ، ط 5 ، 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 الجوث القانونية ، بغداد ، 1981 .
- (17) د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط 2، 2013 .
- (18) د. سامي جمال الدين : النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 .
- (19) لطيف مصطفى امين – الفيدرالية وافق نجاحها في العراق ، ط 1 ، دار سردم ، سليمانية، 2007 .
- (20) د. لقمان عمر حسين: مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط 1، مطبعة الحاج هاشم ، اربيل ، 2008 .
- (21) د.نعمان احمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر وتوزيع ، عمان ، 2004 .
- (22) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، الدولة ، الحكومة ، الحريات العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1984 .
- (23) د. عبد الرحمن رحيم ، الامرکية الإدارية والامرکية 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 . واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالى بر هومة ومها بسطامي ومها نكلاء ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2006 .

رسائل الماجستير:

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

البحوث:

- (1) د. غازي فيصل ، نظاماً الفيدرالية والامرکية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع القضائي ، 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

الدستور:

- (1) دستور جمهورية العراق لعام 2005 المنشور في جريدة الواقع العراقية العدد 4012 السنة السابعة والاربعون، 28 كانون الاول 2005 والنافذ بتاريخ 5/20/2006 .
- (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 الدستور المقارن.