

تداخل الصلاحيات في النظام الفدرالي
(دراسة مقارنة في النظام السياسي العراقي وفقا لدستور 2005 النافذ))

م. د سجي ماجد دواد العزاوي

كلية العلوم السياسية- جامعة ميسان- جمهورية العراق

<https://orcid.org/0009-0001-7273-7090>

Sajamajed949@gmail.com

محمد عبد العظيم علك

جمهورية العراق

mohammad3131997@gmail.com

المستخلص

شهد النظام السياسي في العراق سنة 2003 تحولا من النظام الدكتاتوري الى النظام الديمقراطي الفيدرالي الذي قسمت فيه الصلاحيات الدستورية بين السلطة المركزية و الإقليم و المحافظات الغير منتظمة بإقليم الى صلاحيات حصرية وصلاحيات مشتركة. إن مسألة توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية من اهم المشاكل التي تواجه الدولة الفيدرالية الناشئة بسبب سرعة كتابة دستور 2005 وغياب الخبرة الدستورية الكافية ولد مشاكل دستورية وقانونية بين المركز والإقليم بسبب الصلاحيات والاختصاصات المشتركة. من المشاكل الدستورية ازمة الاختلاف على إدارة الحقول النفطية والثروات المكتشفة حديثا, لان المشرع الدستوري لم يشير للجهة المختصة في إدارة الاستكشافات الحديثة. هذا التنازع والاختلاف لا نجده في الدستور الاماراتي لسنة 1971 المعدل الذي حدد بشكل واضح وصريح صلاحيات المجلس الأعلى للاتحاد وصلاحيات الإمارات.

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية، دستور العراق 2005، توزيع الصلاحيات، الاقاليم، المحافظات غير المنتظمة بإقليم، اللامركزية الادارية

**OVERLAPPING POWERS IN THE FEDERAL SYSTEM
A COMPARATIVE STUDY OF THE IRAQI POLITICAL SYSTEM ACCORDING TO THE
2005 CONSTITUTION
IN FORCE**

Dr. Saja Majed Dawood Alazzawi

College of Political Science - University of Misan - Republic of Iraq

<https://orcid.org/0009-0001-7273-7090>

Sajamajed949@gmail.com

Mohammad Abd El , Azim Alak

Republic of Iraq

mohammad3131997@gmail.com

Abstract:

In 2003, the political system in Iraq witnessed a shift from a dictatorial system to a federal democratic system, in which constitutional powers were divided between the central authority and the region, and the governorates not organized into a region, into exclusive powers and shared powers. The issue of distributing powers in the federal state is one of the most important problems facing the emerging federal state due to the speed of writing the 2005 constitution and the absence of sufficient constitutional experience, which generated constitutional and legal problems between the center and the region, due to shared powers and competencies. One of the constitutional problems is the crisis of disagreement over the management of oil fields and newly discovered wealth, because the constitutional legislator did not indicate the competent authority in managing modern exploration. We do not find this conflict and difference in the amended UAE Constitution of 1971, which clearly and explicitly defined the powers of the Federal Supreme Council and the powers of the Emirates.

Keywords: federalism, Iraqi Constitution 2005, distribution of powers, regions, governorates not organized into a region, administrative decentralization.

المقدمة

حدد الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، شكل النظام السياسي في العراق استنادا لما جاء في المادة (الاولى) من الدستور بالقول: ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)). إن موضوع الصلاحيات الدستورية وتداخلها في النظام الفيدرالي العراقي في دستور سنة 2005 من الموضوعات الخلافية والمثيرة للجدل السياسي والقانوني بين السلطة المركزية وسلطات اقليم كردستان حيث القت بظلالها على الاستقرار السياسي والاداري في البلد. فقد أخذ الدستور الاتحادي لسنة 2005 بالنظام الفيدرالي الذي يقوم على اساس اللامركزية السياسية الذي يعني توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم وهذا أدى الى وجود استقلال نسبي للإقليم، حيث منحه صلاحية كتابة دستور ضمن نطاق الدستور الاتحادي، تؤسس بموجبه سلطات ثلاث تشريعية و تنفيذية وقضائية، الذي يمارس كل منهما صلاحياته في مجال اختصاصاته وفق دستور الإقليم، كذلك الحال في السلطة الاتحادية فقد حدد الدستور اختصاص السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية كما جاء في نص المادة (47) من الدستور الاتحادي، والمادة (48) التي حدد شكل السلطات التشريعية الاتحادية متمثلة بمجلس النواب المنتخب من قبل الشعب ومجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

الحكم الدستوري والتعددي في النظام الفيدرالي، يتطلب توزيع للسلطة بين المؤسسات الاتحادية و الاقاليم بحيث لا يتمتع أي طرف بسلطة مطلقة في ادارة الدولة بل جعل بعض الاختصاصات تدار بصورة مشتركة مما ولد تنازع و اختلاف في الجهة المختصة بممارسة الصلاحيات لان المشرع العراقي ابقى بعض المواد الدستورية مبهمة و من دون توضيح مثل المادة (112/ اولاً) التي ولدت مشاكل حول الجهة المختصة في ادارة الحقوق المكتشفة حديثا هذا ما دفع المحكمة الاتحادية الى البت بقضية ادارة والحقوق النفطية وجعلها من اختصاص الحكومة المركزية . ولغرض بيان الاثر في تداخل الصلاحيات سوف نتطرق لدراسة النظام السياسي في دولة الامارات العربية المتحدة من حيث الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية، يقابلها الاختصاصات الحصرية للأمارات الاعضاء. أما الاختصاصات المشتركة فإن الدستور الاتحادي لم يتطرق للاختصاصات المشتركة بين المركز والامارات الاعضاء بل جعلها ضمن حدود الاختصاصات الحصرية للاتحاد

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في بيان أهمية توزيع الصلاحيات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقليم لما في ذلك من انعكاس ايجابي على مدى استقرار الوضع السياسي في البلد والعكس من ذلك يؤدي الى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي وحتى على استقرار الوضع الاقليمي لدول المنطقة. وبيان سبب الاشكالية الحاصلة بين المركز والاقليم على احقية ادارة بعض الاختصاصات. مشيرين الى اهم النتائج المترتبة عليها ووجه التعارض والغموض في الدستور محاولة للوصول الى رؤية علمية وموضوعية لحل مشكلة تداخل الصلاحيات وتأثيرها على وضع البلد بشكل عام.

اشكالية البحث :

تدور اشكالية البحث حول اسباب النزاع بين المركز والاقليم والثغرات الدستورية التي غفل المشرع العراقي عن معالجتها مما زاد من الازمة، إضافة الى ضعف المؤسسات الدستورية في تطبيق فقرات الدستور واكتفاءها بالحلول والتفاهات المؤقتة التي سرعان ما تقش في حل الازمة. اذ اصبحت بعض الفقرات، بحكم المعطلة نتيجة عدم تطبيقها.

فرضية البحث :

تدور فرضية البحث حول فكرة مفادها إن الخلافات السياسية والسياسية تتعكس سلبيًا على استقرار البلد بشكل وخصيص واستقرار المنطقة بشكل عام. وإن الإشكالية في تفسير النصوص الدستورية كانت سببًا لتفاقم الخلافات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بخصوص النفط والغاز وإدارة المناطق المتنازع عليها.

منهج البحث :

اتبعتنا في هذا البحث أسلوب المنهج الوصفي المقارن بين الصلاحيات الممنوحة في الدستور العراقي والدستور الإماراتي، وبيننا نتائج تداخل الصلاحيات بين السلطة الاتحادية وسلطة الأقليم. وتمت الاستعانة بالدستور العراقي لسنة 2005 والدستور الإماراتي لسنة 1979 المعدل وكذلك بمشروع دستور إقليم كردستان بإضافة إلى مجموعة من الكتب والبحوث والرسائل والأطروحات التي تختص بموضوع الصلاحيات الدستورية.

المبحث الأول

الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في النظام الفيدرالي

تعرف الفيدرالية على أنها نظام حكم تتحد فيه الولايات وتتخلى عن بعض سلطاتها للسلطة المركزية. وهناك من يعرفها بأنها شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستورياً بين حكومة مركزية و وحدات حكومية أصغر (أقاليم أو ولايات أو إمارات)، والعديد من التعريفات الأخرى التي تصب في ذات المضمون .⁽¹⁾

يعد الدستور الاتحادي الأساس القانوني للنظام الفيدرالي فقهو يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية ويتضمن أحكاماً تتعلق بشكل الدولة وتنظيم السلطات الاتحادية بالإضافة إلى القواعد الدستورية المتعلقة بالحريات العامة التي يتمتع بها مواطنو الاتحاد. وتختلف إجراءات وضع الدستور الاتحادي باختلاف طريقة نشأة الاتحاد الفيدرالي فتكون إجراءات وضعة أبسط في حالة نشوء الاتحاد نتيجة تفكك دولة بسيطة إلى دولة اتحادية، على عكس الاتحاد بين الدول المستقلة إذ إن الإجراءات تكون أكثر تعقيداً .⁽²⁾

فالنظام السياسي هو المحرك الأساس لأي دولة وهو الذي يحدد مدى قوتها وفي ضوءه يتحدد وزنها ومكانتها على الساحة السياسية الدولية وغالباً ما يتحدد شكل النظام السياسي لأي دولة وفقاً لدستور الدولة وقوانينها النافذة ووفقاً للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمجتمع من جهة ووفقاً لما تؤمن به الطبقة الحاكمة من أهداف تسعى إلى تحقيقها عبر سياسات ترمي إلى خدمة الصالح العام .⁽³⁾

وبغض النظر عن الشكل الذي اتخذته التوزيع الدستوري للسلطات فإن السلطات المعنية التي تم تخصيصها لكل مستوى من مستويات الحكم قد تباينت هي الأخرى من اتحاد فدرالي لآخر وفقاً لظروف معينه وتوازن المصالح داخل كل اتحاد فدرالي. وعلى وجه العموم، وفي معظم الاتحادات الفدرالية كانت العلاقات الدولية، والدفاع، وتسيير شؤون الاتحاد الاقتصادي والنقدي، والسلطات الرئيسية لفرض الضرائب والمواصلات بين الأقاليم تخضع لاختصاص الحكومة الفدرالية .⁽⁴⁾

المطلب الأول

الاختصاصات الممنوحة للسلطة الاتحادية في النظام الفيدرالي

((الإمارات العربية المتحدة))

من الأساس الرئيسية التي تقوم عليها النظم الفيدرالية هو النص في صلب الوثيقة الدستورية التي ينشأ بموجبها النظام على اختصاصات وسلطات الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم أو الولايات الأعضاء في الاتحاد. وتوزيع الاختصاصات في النظم الفيدرالية يقوم على أساس أن هناك أجهزة

اتحادية واخرى اقليمية قائمة بذاتها تباشر المهام المناطة بها وان لهذه الاجهزة اختصاصات معينة تحدد بالدستور الاتحادي. فالأساس الدستورية لتوزيع الاختصاصات له اهمية بالغة في حفظ التوازن الاتحادي. (5)

تعد التجربة الفيدرالية في دولة الامارات العربية المتحدة من التجارب الناجحة على المستوى العربي والدولي لأن الدولة قامت على اتحاد سبع امارات فيما يعرف سابقا بإمارات الشاطئ المتصالح، إذ ان دستور الامارات الصادر 1971 ينص على مجموعة من الاحكام المنظمة للحياة داخل الدولة على مختلف المستويات. وتوجد مجموعة من السلطات التي تتولى ادارة الاتحاد و التي نص عليها الدستور في الباب الرابع ، فبموجب (المادة 45) تتكون سلطات الاتحاد من المجلس الاعلى للاتحاد و رئيس الاتحاد و نائبه و مجلس وزراء الاتحاد و المجلس الوطني الاتحادي و القضاء الاتحادي . (6)

الفرع الاول

المجلس الاعلى للاتحاد

يتكون المجلس الاعلى للاتحاد من حكام الامارات الاعضاء في الاتحاد. لذلك فهو يعتبر اعلى سلطة في دولة الامارات العربية المتحدة. لأنه يجمع بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويمكن القول ان المجلس الاعلى للاتحاد احتفظ بكل السلطات المهمة في دولة الامارات بين يديه وحتى الاختصاصات التي يبدو انها اعطيت لهيئات اخرى، تحتاج الى التصديق عليها او الموافقة على ممارستها من قبل المجلس الاعلى للاتحاد. (7)

ويتمتع المجلس الاعلى للاتحاد باختصاصات واسعة (تشريعية و تنفيذية) لتسيير شؤون الاتحاد، فهو المؤسسة السياسية التي تقوم عليها السياسة العامة للدولة وله حق الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام ويقوم بانتخاب رئيس الاتحاد ونائبه وتعيين رئيس مجلس الوزراء ويفوض رئيس مجلس الوزراء حق اصدار المراسيم، ويصادق على تكتل بعض الامارات في وحدة سياسية او ادارية، وله حق الاعتراض على الاتفاقات ذات الطبيعة الادارية المحلية التي تعقدها الامارات، كما ان له الرقابة على كل ما يتعلق بشؤون الاتحاد بوجه عام. (8)

المجلس الاعلى للاتحاد يعتبر السلطة العليا في دولة الامارات. فهو الجهاز المسؤول عن رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة إليه (المسائل الدفاعية، الشؤون الخارجية، الشؤون التعليمية، والتنمية) وتتطلب المسائل ذات الاهمية (المسائل الموضوعية) موافقة خمسة اعضاء من ضمنهم حاكما امارتي ابو ظبي ودبي. اما قرارات المجلس في (المسائل الاجرائية) فتصدر بأغلبية الاصوات. (9)

أولاً :- الاختصاصات الحصرية للاتحاد:- وهي الاختصاصات التي ينفرد بها الاتحاد تشريعاً و تنفيذاً وفقاً لما جاء في(المادة 120) من الدستور الاماراتي . (10)

1. الشؤون الخارجية
2. الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية
3. حماية أمن الاتحاد مما يهدد من الخارج أو الداخل
4. شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد
5. شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.
6. مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.
7. القروض العامة الاتحادية.
8. الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية
9. شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى انها طرق رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرق
10. المراقبة الجوية واصدار تراخيص الطائرات والطيارين

11. التعليم
12. الصحة العامة والخدمات الطبية.
13. النقد والعملة.
14. مقاييس والمكاييل والموازنين.
15. خدمات الكهرباء.
16. الجنسية الاتحادية والجوازات والاقامة والهجرة
17. املاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.
18. شؤون التعداد والاحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد
19. الاعلام الاتحادي.

ثانيا : - الاختصاصات التي ينفرد الاتحاد بتشريعيها فقط دون الاخلال بالاختصاصات المذكورة في المادة 120 من الدستور والاختصاصات هي --: (11)

1. علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية
2. الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة.
3. تسليم المجرمين.
4. البنوك
5. التأمين بأنواعه.
6. حماية الثروة الزراعية والحيوانية.
7. التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والاجراءات امام المحاكم المدنية والجزائية
8. حماية الملكية الادبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين . المطبوعات والنشر .
9. استيراد الاسلحة والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة او قوات الامن التابعة لأية اماره
10. شؤون الطيران الاخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية.
11. تحديد المياه الاقليمية وتنظيم الملاحة في اعالي البحار .
12. تنظيم وطريقة انشاء المناطق الحرة المالية ونطاق استثنائها من تطبيق احكام التشريعات الاتحادية

الفرع الثاني

رئيس الاتحاد ونائبه

رئيس الاتحاد هو رئيس الدولة ينتخب من قبل المجلس الاعلى للاتحاد من بين اعضائه، ليمارس عمله وفقا للاختصاصات الدستورية الموكلة اليه. اما نائب الرئيس فيتم انتخابه بنفس طريقة انتخاب الرئيس، ويمارس جميع اختصاصات الرئيس في حالة غيابه. وللرئيس الحق في ان يجمع بين

منصبين (رئيس الدولة وحاكم احدى الامارات) ولكل من هذين المنصبين طبيعة تختلف عن الاخرى، فالأولى اتحادية بينما الثانية محلية، وهو ذات الامر بالنسبة لنائب رئيس الاتحاد . (12)

لرئيس الاتحاد اختصاصات يتمتع بها بعضها ذات طابع شخصي (كرئاسة المجلس الاعلى ودعوته للانعقاد وإدارة مناقشاته وفض اجتماعاته، وتمثيل الاتحاد في الداخل والخارج، ورئاسة المجلس الاعلى للدفاع، والاشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية). البعض الاخر من الاختصاصات لا يمارسها إلا عن طرق المجلس الاعلى ومجلس الوزراء (إبرام المعاهدات وعلان الحرب الدفاعية و اعلان الاحكام العرفية)، بالإضافة الى ذلك هناك نوع ثالث من الاختصاصات يمارسها عن طرق مجلس الوزراء كتحديد الممثلين الدبلوماسيين وكبار الموظفين، ومنح الاوسمة واناوط الشرف العسكرية والعفو عن المجرمين . (13)

الفرع الثالث

مجلس وزراء الاتحاد

مجلس الوزراء الاتحادي يضم رئيس المجلس (ونائبه) وعدد من الوزراء، ومن اختصاصاته ممارسة تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد وتحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى. وتتوزع اختصاصات هذا المجلس على ثلاثة مجالات رئيسية: المجال التشريعي (يقوم باقتراح تشريعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي، ووضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه من تعديل او تعطيل للقوانين الاتحادية، وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة). ويتضح دور المجلس في المجال السياسي في اقرار المعاهدات وعلان الحرب الدفاعية وعلان الاحكام العرفية. اما المجال التنفيذي و الاداري يتابع تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد و يشرف على تنفيذ القوانين و المراسيم و القرارات و اللوائح الاتحادية و احكام المحاكم الاتحادية و المعاهدات و الاتفاقيات التي يعقدها الاتحاد، و تعيين و عزل الموظفين الاتحاديين، و مراقبة سهر الادارات والمصالح العاملة الاتحادية . (14)

الفرع الرابع

المجلس الوطني الاتحادي

المجلس الوطني عبارة عن هيئة استشارية ظهرت عام 1972. تشمل مهام المجلس الوطني الاتحادي مناقشة التعديلات الدستورية ومشاريع القوانين القابلة للموافقة او التعديل او الرفض، ومراجعة مشروع الموازنة السنوية للاتحاد ومناقشة الاتفاقيات الدولية . (15)

المجلس الوطني الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة يتكون من 40 عضوا من الامارات الاعضاء المكونة للاتحاد وتوزع كالتالي: ابو ظبي 8، دبي 8، الشارقة 6، رأس الخيمة 6، عجمان 4، ام القيوين 4، ال فجيرة 4. ويعقد المجلس دورته العادية السنوية والتي لا تقل مدتها عن ستة أشهر، ويمكن للمجلس الانعقاد في دور غير عادي إذا دعت الحاجة ويقتصر دوره في هذه الحالة على الامر الذي دعي من اجله.. وللمجلس حرية مناقشة اي من الموضوعات التي تتعلق بشؤون الاتحاد إلا إذا ابلغ من مجلس الوزراء بأن مناقشة هذه الامور تخالف المصلحة العليا للاتحاد. (16)

إذا كان الدستور قد ترك اختيار اعضاء المجلس لكل إمارة، فإنه قيد عملية الاختيار بشروط يجب مراعاتها في عملية الاختيار وهذا ما نصت عليه (المادة 70) من الدستور بالشروط التالية:

1. ان يكون من مواطني احدى الامارات.
2. ألا يقل سن العضو عند اختياره عن خمسة وعشرين سنة ميلادية.
3. أن يكون العضو متمتعاً بالأهلية المدنية محمود السيرة وحسن السمعة لم يسبق الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف.
4. أن يكون لدى العضو إلمام كافي بالقراءة والكتابة.

5. عدم الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والوظائف العامة الاتحادية.
6. مدة العضوية في المجلس الوطني الاتحادي سنتان ميلاديتان . (17)

الفرع الخامس

مجلس القضاء الاتحادي

يعد القضاء الاتحادي من السلطات الاتحادية في الامارات وفق (المادة 94) من الدستور ((العدل أساس الملك. والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمايرهم)) ويتكون النظام القضائي الاتحادي من محاكم اتحادية ابتدائية ومحاكم اتحادية استئنافية تتنوع اختصاصاتها في القضايا المدنية والتجارية، القضايا الجنائية، القضايا الادارية، القضايا الشرعية. بالإضافة الى محكمة اتحادية عليا مكونة من رئيس وعدد من القضاة. و تختص بعدد من الاختصاصات التي اسندها اليها الدستور وفق المادة (99) من الدستور . (18)

وقد اولى الدستور الاتحادي اهتماما بالغا بالمحكمة الاتحادية العليا، باعتبارها اعلى محكمة في النظام القضائي الاتحادي، ولهذا افرد الدستور سبع مواد تناول فيها الاحكام الاساسية للمحكمة وترك الاحكام التفصيلية الخاصة بتشكيل المحكمة وولايتها وإجراءات المحاكمة امامها الى القانون الاتحادي. وتنتظر المحكمة العليا الاتحادية في التحديات التي يثيرها المتقاضون للأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف الاتحادية، وتقع المحكمة تحت سلطة وزارة العدل واحكامها نهائية وملزمة للكافة، جاء اول ذكر للمحكمة الاتحادية العليا عام 1968 عندما ابرم الشيخ زايد و الشيخ راشد آل مكتوم اتفاقية الاتحاد . (19)

المطلب الثاني

الاختصاصات الممنوحة للسلطة الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005

تختص السلطة الاتحادية بصلاحيات حصرية وفقا لما جاء في الباب الرابع، (المادة 110) من الدستور العراقي لسنة 2005 بالاختصاصات التالية : (20)

- أولاً. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- ثانياً. وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.
- ثالثاً. رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته.
- رابعاً. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.
- خامساً. تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.
- سادساً. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
- سابعاً. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
- ثامناً. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. وفقا للقوانين والاعراف الدولية.
- تاسعاً. الاحصاء والتعداد العام للسكان.

وفي هذا الاطار فإن الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 قد حدد مجموعة من الاطر الاستراتيجية لصناعة او لرسم سياسة العراق الخارجية فالمادة (110 / فقرة اولاً) من الدستور جعلت مهمة رسم السياسة الخارجية و التمثيل الدبلوماسي من ضمن اختصاصات السلطة الاتحادية " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية : اولاً // رسم السياسة الخارجية، والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات و الاتفاقيات الدولية و سياسة الاقتراض والتوقيع عليها وبرامها، و رسم السياسة الاقتصادية و التجارية الخارجية السيادية " (21).

وبما ان سياسة العراق الخارجية هي جزء من السياسات العامة للدولة، وإن وزارة الخارجية هيه احدى الوزارات التابعة لمجلس الوزراء، فإن قراراتها وسياساتها وتوجهاتها تؤخذ في اطار آلية عمل مجلس الوزراء، اي ان الوزراء يعرضون قضايا وزاراتهم في اجتماعات مجلس الوزراء لغرض المناقشة و اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها فمثلاً قرار الموافقة على فتح بعثات دبلوماسية او قنصليات اجنبية في العراق، واقامة العلاقات الدبلوماسية و القنصلية مع الدول الاخرى يكون باقتراح من وزير الخارجية و موافقة مجلس الوزراء (22).

اما الاتفاقيات الدولية فقد حدد المواد (73 , 80 , 110) من الدستور العراقي الجهة المختصة بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، هي السلطة الاتحادية دون الاقليم وذلك وفقاً للمادة (110 / اولاً) كما وزعت صلاحيات التفاوض والتوقيع والتصديق بصورة مشتركة بين السلطتين الاتحاديتين التشريعية والتنفيذية، حيث اختصت المادة (80 / سادساً) من الدستور صلاحية التفاوض والتوقيع بمجلس الوزراء او من يخوله، وجعلت المادة (73 / ثانياً) من الدستور صلاحية التصديق مشتركة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية. ومن خلال المواد الدستورية المذكورة نجد إن الدستور العراقي جعل صلاحيات ابرام جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية سواء كانت بشكلها الرسمي او المبسط، صلاحية مشتركة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب ورئيس الجمهورية (صلاحية رئيس الجمهورية هي صلاحيات شكلية. اذ لا يستطيع تصديق المعاهدات و الاتفاقيات الدولية التي وافق عليها مجلس النواب بقانون و تعد مصادقة عليها بعد مضي 15 يوماً من تاريخ تسليمه (23)). وستناول تلك السلطات كالاتي :-

اولاً: - السلطة الاتحادية

من الاختصاصات الرئيسية للسلطة الاتحادية هي الحفاظ على سلامة العراق واستقلاله وسيادته، لكون سلامة العراق مرتبطة جدياً مع استقلاله وسيادته، فأى تدخل في قرارات شعبه او سلطاته الاتحادية يؤثر على سلامته. ويتطلب الحفاظ على سلامة العراق، انشاء قوات مسلحة وادارتها وتسليحها بأحدث الاسلحة المتطورة وتدريبها وتجهيزها بكل ما تحتاجه لتأمين حماية وضمان امن العراق والدفاع عنه. وللدولة الاتحادية جيش واحد ولها الحق بإنشاء الجيش او تملك الاسلحة ولا يجوز لغيرها ذلك. ويشكل الجيش وفق المؤهلات والكفاءة ومن كل المواطنين العراقيين دون تمييز وعلى اسس علمية ووطنية. وقد منع الدستور انشاء مليشيات مهما كان نوعها و تسميتها، لأنه حصر انشاء القوات المسلحة و ادارتها و وضع سياسة الامن الوطني و تنفيذها بالسلطات الاتحادية فقط (24).

ثانياً: - السلطة التشريعية

السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب العراقي لها اختصاصات حددها الدستور وفق (المادة 61) وهي تشريع القوانين الاتحادية، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، انتخاب رئيس الجمهورية، الموافقة على اعلان الحرب و حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء، سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاعلانية المطلقة لعدد اعضاءه، تنظيم عمل المصادقة على الاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، تعيين اعضاء محكمة التمييز الاتحادية و رئيس الادعاء العام و رئيس هيئة الاشراف القضائي بمقتراح من رئيس مجلس القضاء الاعلى، تعيين اصحاب الدرجات الخاصة و السفراء بطلب من مجلس الوزراء، ورئيس اركان الجيش و معاونيه و قادة الفرق و رئيس جهاز المخابرات باقتراح من مجلس الوزراء مساواة رئيس الجمهورية بطلب من الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، لأسباب الخيانة العظمى او انتهاك الدستور او الحنث باليمين (25).

ثالثاً: - مجلس الاتحاد

اما مجلس الاتحاد فهو مجلس تشريعي تنظم اختصاصاته بقانون. ويعتبر الجناح الثاني للبرلمان ومماثل لمجلس النواب في الاختصاصات والاهمية ومكمل له، رغم ان مشروع القانون الذي ينظمه لا يزال يراوح في مجلس النواب على الرغم من اهميته القصوى للدولة الاتحادية. اختصاصات مجلس الاتحاد مشابهة لاختصاصات مجلس النواب، حيث يختص بالموافقة على كل التعيينات، بالإضافة الى الموافقة على تعيين قادة الجيش و الامن و القضاة و السفراء و كل مسؤولي الدولة و تتساوى الاقاليم و المحافظات الكبيرة و الاقاليم و المحافظات الصغيرة في التمثيل داخل مجلس ولكل منها عدد مماثل لمقاعد الاخرى. (26)

رابعاً: - السلطة التنفيذية

يوكل الدستور العراقي لسنة 2005، اعداد الموازنة العامة وتحضيرها الى السلطة التنفيذية ولا سيما مجلس الوزراء وفقاً لما جاء في نص المادة (80 / رابعا) من الدستور على أن، يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: ((إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)). وهناك اسباب عديدة ادت الى تولي السلطة التنفيذية صلاحية اعداد الموازنة اهمها ما يلي: -

1 _ ان الحكومة (السلطة التنفيذية) أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازم انفاقها، وعلى تقدير جملة الإيرادات العامة بما تمتلك من معلومات فنية وبيانات دقيقة عن الاحوال الاقتصادية للبلاد، وكذلك احاطتها بالقدرة المالية القومية لديها. اضافة الى ان السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن المرافق العامة والخدمية والإيرادات بصورة عامة

2 _ إن الموازنة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة، فيكون من المنطقي ان تترك للحكومة مهمة اعداد وتحضير الموازنة حتى تأتي معبرة عن هذه البرامج

3 _ السلطة التنفيذية بما انها تقوم بعملية تنفيذ الميزانية , فالأجدر الاعلى ان تقوم هي بالإعداد و التحضير، لأن التنفيذ انما هو نتيجة لإعداد ولأنه يتيح لها معرفة مواقع القوة والضعف فيها اكثر من اي سلطة اخرى. (27)

رابعاً: - السلطة القضائية

لم يغفل الدستور العراقي لسنة 2005 عن ذكر السلطة القضائية كإحدى السلطات الثلاث المهمة التي ركز عليها في عدة مواضع، ومنحها استقلالية تامة عن السلطين التشريعية والتنفيذية لضمان الحرية المطلقة في البت بالقرارات والاحكام المختلفة سواء كانت احكام قانونية أو احكام دستورية. كما فصل في مكوناتها التي ذكرت حصراً وكما يلي:

1-مجلس القضاء الاعلى الذي يتربع على رأس السلطة القضائية.

2- المحكمة الاتحادية العليا.

3- محكمة التمييز الاتحادية.

4- جهاز الادعاء العام.

5- هيئة الاشراف القضائي.

6- المحاكم الاتحادية . (28)

الدستور العراقي لسنة 2005 اكد في الفقرة الأولى من المادة (54) على ما جاء في قانون المحكمة الاتحادية النافذ بأن المحكمة هيئة قضائية مستقلة ماليا وادارياً، وتؤكد المادة (15) على أن ((القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون))، ثم جاءت المادة (88) لتوسع من نطاق هذه الاستقلالية بالنص على ان ((القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة)) ، ولترصين هذه الاستقلالية اكثر جاءت المادة (97) من الدستور بالنص على ان ((القضاء غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها

القانون كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً)) . مما يدل على ان هذه النصوص قد وسعت من مظاهر استقلال القضاء العراقي حيث منعت مجلس النواب والحكومة الاتحادية من التدخل في القضاء أو شؤون العدالة . (29)

المبحث الثاني

الاختصاصات الحصرية في السلطات الممنوحة للأقاليم

ان المقصود بالاختصاصات الحصرية هي تلك الاختصاصات التي يكون الاضطلاع بها من صلاحيات الجهة التي حددها الدستور الفيدرالي بمعنى اخر إن اي تدخل من اي جهة ما عدا الجهة المحددة دستوريا يشكل تجاوز على النص الدستوري يستوجب تحريك القضاء لردعه. ان تحديد الاختصاصات الحصرية في الدستور مفيد، حيث يعزز استقلال الجهات التي تمارسها من ناحية ومن تقع عليه المسؤولية عند الاخلال بهذه الاختصاصات من ناحية اخرى ويؤكد الخبراء بأنه مهما حاول تحري الدقة في تحديد الاختصاصات الحصرية فقد لا يستطيع تجنب التداخل بين مستويات السلطة الحاكمة وهذا ما تم ملاحظته في اغلب التجارب الفيدرالية . (30)

ان العلاقة بين سلطات الحكومة الفيدرالية وسلطات الاقاليم ليست علاقة خضوع او تبعية، لان كل منها تتمتع بالسيادة والاستقلال في نطاق اختصاصها، لذلك فإن طبيعة وتنظيم هذه العلاقات القانونية والسياسية تعتمد بالدرجة الاساس على طريقة توزيع الاختصاصات التي اخذ بها الدستور، وهناك عدة اعتبارات سياسية وعسكرية واجتماعية تلعب دور كبير في تحديد الطريقة التي يأخذ بها الدستور توزيع الاختصاصات. (31)

توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية يتم من خلال الدستور ووفق احدى الصيغ التالية: -

- 1 . السلطة المركزي صاحبة الاختصاص الاول وتحدد هذه الطريقة اختصاصات الاقليم على ان تكون بقية الاختصاصات من اختصاص الحكومة المركزية.
- 2 . تحدد اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية وبقية الاختصاصات هي من شأن حكومة الاقليم.
- 3 . توزيع الاختصاصات والصلاحيات بالتساوي بين الحكومة الاتحادية و حكومات الاقاليم . (32)

المطلب الاول اختصاصات الاقاليم في النظم الفيدرالية

((الإمارات العربية المتحدة))

حدد دستور دولة الامارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 الاختصاصات التي ينفرد الاتحاد بمباشرتها في المواد (المادة 120 و المادة 121) ونص في المادة (122) على ان تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد، كما نصت المادة (117) من الدستور على ان يستهدف الحاكم في كل امانة بوجه خاص حفظ الامن والنظام داخل اراضيها وتوفير المرافق ورفع المستوى الاجتماعي و الاقتصادي فيها، ومن ثم تتمتع كل امانة بحرية واسعة في تنظيم امورها الداخلية . (33)

اولاً: - صلاحيات الاقاليم في النظام الاتحادي الاماراتي

تتمتع كل امانة بدرجة مختلفة من النفوذ والهيبة المالية. وهذا ما يلاحظ في طريقة تخصيص المناصب في الحكومة الفيدرالية. مثال على ذلك، رئيس دولة الامارات العربية ينحدر من ابو ظبي التي هي المنتج الرئيس للنفط. ونظرا لكون امانة دبي المركز التجاري الحالي للدولة الاتحادية فإن حاكمها هو رئيس الوزراء و نائب الرئيس بعد استقلال الامارات العربية المتحدة، سعت الحكومة الى إنشاء مؤسساتها الفيدرالية بالكامل . (34)

حرص دستور الامارات على الحفاظ على ذاتية الامارات الاعضاء ومنح حكامها أكبر قدر من الاستقلالية، لذلك ترك تحديد اختصاصات الامارات الاعضاء في الاتحاد ونص على تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية. المهم من ذلك هو حصر الاختصاصات الاتحادية وعدم تحديد اختصاصات سلطات الامارات المحلية. من مظاهر الاستقلال والحرية التي منحها الدستور للحكومات المحلية ما يلي: -

1 - (المادة 23) نصت على ان " تعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل امانة، مملوكة لتلك الامارة. ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها، لصالح الاقتصاد الوطني".

2 - (المادة 147) نصت على ان " لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به الامارات الأعضاء في الاتحاد مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات أو اتفاقيات، ما لم يجر تعديلها أو الغاؤها بالاتفاق بين الأطراف المعنية".

3 - اجاز الدستور للإمارات الاعضاء ابرام الاتفاقيات المحدودة ذات الطبيعة الادارية مع الدول و الاقطار المجاورة لها ن لكن بشرط عدم تعارضها مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين و الدستور وهذا ما ورد في نص (المادة 123 /1).⁽³⁵⁾

رغم ان المادة (123) اجازت للإمارات الاعضاء، ابرام المعاهدات المحلية الادارية مع الدول المجاورة وهذا استثناء من الفقرة (1) من المادة (120)، إلا ان هذا الاستثناء اشترط على ان لا تتعارض الاتفاقية مع مصالح الاتحاد و القوانين الاتحادية وان تكون الدولة مع الاقطار المجاورة فقط ، فلا تمتد صلاحية الاتفاقيات خارج الاقطار التي تفصلها عن حدود دولة الاتحاد اقطار اخرى، كما يجب اخطار المجلس الاعلى بالمعاهدة قبل دخولها موضع النفاذ للنظر فيما لو كانت تتعارض مع مصالح و القوانين الاتحاد.⁽³⁶⁾

حددت المادة (68) من الدستور الاتحادي عدد الاعضاء الذين يمثلون الامارات الاعضاء في المجلس الوطني الاتحادي وعددهم 34 عضوا موزعين على الامارات السبع، ولم يحدد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلون كل امانة بل ترك طريقة الاختيار للإمارة، اما عضو المجلس النيابي المنتخب فإنه ينوب عن شعب الاتحاد وليس فقط عن الامارة التي يمثلها على اعتبار ان المجلس الوطني يمثل كافة مواطني الاتحاد ولا يتحدد بإمارة دون غيرها وان تشريعاته تسري على كافة الامارات الاعضاء دون استثناء.⁽³⁷⁾

الهيئات القضائية المحلية في كل امانة تتولى المسائل القضائية المحلية متمثلة بفصل المنازعات بين المواطنين او بين المواطن والسلطة المحلية وكل القضايا التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي عدى المنازعات التي تحدث بين الامارات الاعضاء وسلطة الاتحاد، فإن الفصل في هكذا منازعات من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا. اجازت المادة (105) من الدستور نقل كل او بعض من اختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية الى المحاكم الاتحادية الابتدائية وذلك بقانون اتحادي بناءً على طلب من الامارة المعنية.⁽³⁸⁾

ثانياً: - نظام الادارة في الاقاليم (اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية)

تختلف اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية وهذا ما نشهده في الدول الاتحادية، حيث تتمتع الامارات او هيئات اللامركزية السياسية بنوع من الاستقلال ليس فقط في ممارسة الوظيفة الادارية وانما في جانب ممارسة كافة وظائف الدولة من تشريع وتنفيذ وقضاء. في البند السابع من الدستور وزعت الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الاتحاد والامارات، فكل للأخيرة سلطاتها و استقلالها في ممارسة الاختصاصات خارج نطاق اختصاصات الاتحاد ، وتشارك الامارات في تكوين السلطة التشريعية و السلطة الاتحادية.⁽³⁹⁾

تعرف اللامركزية السياسية على انها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية - التنفيذية - القضائية) بين الحكومة الموجودة في مركز البلد والسلطات الموجودة في المراكز الاخرى التابعة لهذا البلد نفسه وينتج عن هذا التوزيع نوع من نظام الحكم ويسمى (الاتحاد الفيدرالي). حيث يتكون من عدة حكومات مركبة تشكل مجموعها اتحاداً واحداً واللامركزية السياسية هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات او غيرها من الوحدات السياسية.⁽⁴⁰⁾

نرى ان الدستور الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، اخذ بمبدأ اللامركزية السياسية في وضع المواد الخاصة بصلاحيات الإمارات الاعضاء، مثال على ذلك سماح الدستور لكل إمارة بالاحتفاظ بالعلم الخاص بها واستخدامه داخل اقليمها، وكذلك ممارسة السيادة على الأراضي و المياه الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد، إضافة إلى الملكية العامة للثروات و الموارد الطبيعية في كل إمارة.⁽⁴¹⁾

يرى الباحث "فراس البدي" انه بالرغم من ان الدستور الفيدرالي الاماراتي قد حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية ، إلا ان هذا التحديد قد بلغ مرحلة من التركيز للسلطة المركزية وتغليبها على السلطات الإقليمية بحيث يمكن ان تتال من سلطاتها ولا يترك شيئاً للإمارات، وان كان هناك اختصاص مشترك بين الحكومة المركزية وحكومة الامارات (المادة 121) إلا انه عند تعارض القوانين التي تصدرها الإمارات لتتظيم تلك القوانين يكون الحكم للقانون الفيدرالي.⁽⁴²⁾

المطلب الثاني

اختصاصات الاقاليم في دستور 2005 النافذ

((اقليم كردستان))

اقر دستور عام 2005 في الفصل الاول من الباب الخامس والذي جاء تحت عنوان الأقاليم في المادة (116) أقر بأن يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية واقرت المادة (117) نفاذ إقليم كردستان وسلطاته القائمة أقليمياً اتحادياً ونصت المادة (120) يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد شكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور.⁽⁴³⁾

الدستور العراقي لعام 2005 بين ان كل ما الا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يكون من اختصاصات سلطات الأقاليم، التي حددتها (المادة 115) من الدستور، والتي تنص على إن كل ما لم ينص عليه في اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما، وكذلك ما نصت عليه (المادة 121) البند أولاً على إن ((لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لإحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية))⁽⁴⁴⁾.

يتضح من قراءة مواد الدستور الخاصة باختصاصات الاقاليم على سبيل الحصر الغير واردة في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، بعبارة اخرى يكون اختصاص السلطة الاتحادية اختصاص عام، اما اختصاص الاقاليم اختصاصاً استثنائياً محدود بغية اعطاء الاقليم حرية في اصدار التشريعات العامة الخاصة في التنظيم الإداري والسياسي والقانوني دون التعدي على احكام الدستور الاتحادي. إن اتباع هذه الطريقة في توزيع الاختصاصات يرجع الى اسلوب نشوء الاتحاد في هذه الدول.⁽⁴⁵⁾

ان الاستقلال الدستوري امر ضروري لكل اقليم ضمن الدولة الفيدرالية من خلال منح الحلول العملية و الملائمة للجماعة التي تقطن الإقليم ، حيث يوفر الامان لها ويحقق في الوقت ذاته المطالب المتعددة وبشكل خاص، المطالب السياسية والثقافية التي تتعلق بلغتها وعاداتها و تقاليد السائدة في المجتمع .وهذا ما نجده في دستور الاعراق لسنة 2005 حتى منح الاقليم صلاحيات موسعة لممارسة العمل السياسي و الاداري داخل الاقليم وفقاً للصلاحيات الممنوحة له.⁽⁴⁶⁾

إن نظام العراق الفيدرالي وزع السلطة بين العاصمة والاقليم واعتبر الاقليم وحدة سياسية تباشر الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بصورة مستقلة عن السلطة الاتحادية ذلك وفق احكام الدستور الاتحادي. وهذا يعني ان النظام الفيدرالي تبنى نظام اللامركزية السياسية الذي يفترض وجود سلطات شرعية منتخبة في الاقاليم لها دستورها الخاص الى جانب الدستور الاتحادي، الذي ينظم توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. و يستمد الاقليم اختصاصاته من الدستور الاتحادي وليس من القانون العادي الاتحادي⁴⁷

يرى الدكتور هاتف محسن الركابي ان الفقرة (رابعا) من المادة (121) التي تنص على منح الاقاليم الحق بتأسيس مكاتب للإقليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، مناقضا لما ورد في الفقرة الاولى من المادة (110) من الدستور التي حصرت رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية بيد السلطة الاتحادية. ادى ذلك الى نزاع دستوري بين الاقليم و المركز حول احقية التمثيل الدبلوماسي و دستورية عقد الاتفاقيات و المعاهدات الخارجية في القضايا السياسية و الادارية و الاقتصادية و الامنية.⁽⁴⁸⁾

الفرع الاول

سلطات حكومة الاقليم

للإقليم حق في وضع دستور خاص به على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، ينظم فيه هيكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الاقليم من حيث التكوين والاختصاصات، إذ يحق للإقليم ممارسة الاختصاصات ما عدى الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية المحددة بالدستور الاتحادي. كتب دستور اقليم كردستان في شهر ايلول من عام 2005 من قبل لجنة مكلفة من المجلس الوطني للإقليم التي وضعت مشروع دستور الاقليم في آب 2006 والذي يعد نافذا بعد شهرين من موافقة شعب الاقليم عليه في استفتاء عام .⁽⁴⁹⁾

اولا: السلطة التشريعية

السلطة التشريعية في الاقليم تمارس عملها وفقا للصلاحيات الممنوحة من الدستور في المادة (121) الخاصة بسلطات الاقاليم وهي : الحق في ممارسة السلطة التشريعية، وتعديل القانون الاتحادي في الاقليم لوجود تناقض او تعارض بين قانون السلطة المركزية و الإقليم في المسائل التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية الاتحادية، وتنظيم حصول الاقليم على حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا وتأسيس مكاتب للإقليم في السفارات و البعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية و الاجتماعية و الانمائية.⁽⁵⁰⁾

بحسب مشروع دستور الاقليم فإن السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد (برلمان كردستان . العراق)، ينتخب اعضاءه من قبل مواطني الاقليم، وبمدة حددها الدستور ب (4 سنوات) تبدأ من اول اجتماع له بدعوه من رئيس الاقليم، ولم يحدد مشروع الدستور عدد اعضاء البرلمان. يمتلك البرلمان صلاحيات واسعة تشمل تشريع القوانين و الموافقة على تعديل الدستور، و الرقابة على السلطة التنفيذية في الاقليم ومنح الثقة للوزارة .⁽⁵¹⁾

اختصاص عمل البرلمان في الاقليم (تشريعي . رقابي)، لذلك فإن عمله يتراوح بين تشريع القوانين ووضع التعديلات الدستورية وفقا للمادة (120) / رابعا) من مشروع الدستور وإقرار الموازنة والحسابات الختامية وإقرار الخطط العامة للتنمية والمصادقة على ترشيح اعضاء المحكمة الدستورية للإقليم والمصادقة على رؤساء الهيئات والمفوضيات المستقلة وفقا لما نصت عليه المادة (107) من هذا الدستور، وبين مراقبة عمل السلطة التنفيذية ومنح الثقة وسحبها من رئيس مجلس الوزراء وذلك بأغلبية الثلثين وعن الوزير بالأغلبية المطلقة. اضافة الى فرض الضرائب و تعديلها و تشكيل اللجان الدائمة و المؤقتة فهي من اختصاص السلطة التشريعية ايضا.⁽⁵²⁾

ثانياً: السلطة التنفيذية

مجلس وزراء الاقليم يمثل السلطة التنفيذية والادارية في الاقليم ويتألف من رئيس المجلس ونوابه والوزراء. تنفيذ القوانين و القرارات و رسم السياسة العامة تأتي في مقدمة صلاحيات و اختصاصات مجلس الوزراء، بالإضافة الى اعداد مشروع موازنة الاقليم و مشاريع القوانين و القرارات و تقديمها الى برلمان الاقليم للمصادقة عليها وممارسة الصلاحيات التنفيذية الخاصة بالإقليم في كل ما لم تنص عليه المادة (110) الخاصة بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في الدستور الاتحادي، كذلك الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية و الاقليم.⁽⁵³⁾

في داخل الاقليم توجد بعض ملامح النظام البرلماني متمثل بهيكلية السلطات، مثلا السلطة التنفيذية في الاقليم تقسم الى سلطتين (سلطة رئاسة الاقليم الى جانب سلطة رئاسة الوزراء) وهذا التقسيم يقوم على اساس ثنائية السلطة التنفيذية وفقا للنظام البرلماني، إضافة الى ان اغلب الاحزاب والتيارات والاتجاهات السياسية في الاقليم تؤيد بشكل او بآخر النظام البرلماني الذي يحفظ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث. المادة

الأولى من قانون رئاسة الأقليم نصت على ان " يكون لإقليم كردستان . العراق رئيس يسمى رئيس إقليم كردستان وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية " وبما الرئيس هو رمز وحدة الوطن ، و يمثل سيادة البلاد ، فهو لا يتولى سلطة تنفيذية فعلية وإنما اغلب صلاحياته تكون تشريفية، لذى فهو لا يتولى رئاسة القوات المسلحة و تكون قيادته للأغراض التشريعية و الاحتقالية، لأن مهام قيادة القوات المسلحة منوطة بيد رئيس الحكومة الذي يعد هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة .⁽⁵⁴⁾

نصت المادة (121) من الدستور الاتحادي على مجموعة من الاختصاصات الحصرية للإقليم تتمثل بما يلي (55) .:

1 . سلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

2 . يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

3 . تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

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

5 . تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم.

ثالثاً: السلطة القضائية

هي الجهة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه في حل المنازعات التي تعرض عليه، ويتم حل المنازعات سليماً بين المواطنين من مهام السلطة القضائية وذلك عن طريق قضاء مستقل ويظهر دور السلطة القضائية في تطبيق القانون وتفسير القانون إذا ما عاب النص غموض أو نقصان في النص التشريعي. تتولى المحاكم النظر في المنازعات المدنية والقانونية عدا الاستثناءات التي يحددها القانون. بينت المادة (121) من الدستور العراقي لسنة 2005 ، إنه من حق الاقليم مباشرة السلطة القضائية، وأكد قانون تكوين الاقليم رقم (13) لسنة 2008 بأن السلطة القضائية في الاقليم مستقلة وعليه تتولى المحاكم باختلاف انواعها و درجتها الفصل في المنازعات المعروضة عليها .⁽⁵⁶⁾

السلطة القضائية تختص بفصل بين المنازعات التي تحدث بين السلطات داخل الإقليم عبر المحاكم المختصة اما المنازعات التي تحصل بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقليم فيتم البت بها من خلال المحكمة لاتحادية العليا وتكون الاولوية لقانون الاقليم حسب من جاء في المادة (115) من الدستور الاتحادي. وبما انه لا يوجد سوى اقليم واحد (اقليم كردستان . العراق) فإن فض النزاعات تنحصر بين الحكومة الاتحادية و حكومة الاقليم، مثل النزاع حول قانون النفط و الغاز والمنافذ الحدودية ومشكلة كركوك والمادة (140) الخاصة بالمناطق المتنازع عليها .⁽⁵⁷⁾

المبحث الثالث

الآثار المترتبة على تداخل الصلاحيات في دستور 2005

تتميز الدول الفيدرالية بميزة فريدة وهي توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، اي إعطاء الاقليم صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية في إدارة شؤون الاقليم ضمن حدود الدستور الاتحادي. إن المشرع العراقي اتبع هذا المنهج في دستور عام ٢٠٠٥، وإضافة الى الصلاحيات الحصرية للسلطة المركزية و الصلاحيات الحصرية للإقليم، نص الدستور على اختصاصات مشتركة تدار بالتنسيق بين المركز و الأقاليم التابعة له لعدم امكانية تغرد طرف معين سواء كان الإقليم او المركز في إدارة بعض الاختصاصات، لذلك جعلها المشرع العراقي ضمن الاختصاصات المشتركة وهذا ما نصت عليه المادة (١١٤) من الدستور، والذي ولد مشاكل قانونية و دستورية ولدت نزاع بين الحكومة و الاقليم

دفعت المحكمة الاتحادية العليا للتدخل في تحديد الجهة المختصة في مباشرة هذا الاختصاص مثل قضية النفط والغاز والمنافذ الحدودية وتوزيع الموارد المالية والتي سوف نتناولها في هذا المبحث .

المطلب الأول

الاختصاصات المشتركة للحكومة والإقليم في دستور ٢٠٠٥ النافذ.

نظم الدستور الدائم مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإقليم، من خلال تحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية و الاختصاصات المشتركة للحكومة الاتحادية مع الإقليم، أما الاختصاصات التي لم ترد في المادتين (110 و 114) فتكون ضمن صلاحيات الحكومات الإقليمية و المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق المادة (115) من الدستور وفي حال وجود خلاف بين الحكومة الاتحادية و الإقليم على الاختصاصات المشتركة فإن الأولوية تكون لقانون الإقليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم وليس لقانون الحكومة الاتحادية . معايير الدولة الفيدرالية تتبين في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية و حكومة الإقليم، إذ اعطى للحكومات المحلية الحرية في ممارسة جميع الاختصاصات المقررة في الدستور.⁽⁵⁸⁾

المادة (114) من الدستور العراقي لسنة 2005 ، على مجموعة من الاختصاصات المشتركة ، أي انها ليس من اختصاص طرف معين وإنما تدار بالتنسيق بين المركز والإقليم ، والاختصاصات هي :-⁽⁵⁹⁾

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

ثانياً. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

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

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

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

المادة (١١٥) من الدستور الاتحادي جاءت بمبدأ في غاية الأهمية وهو ان كل الاختصاصات التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية التي نصت عليها المادة (١١٠) يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات. وذهبت المادة ابعد من ذلك فيما يخص الاختصاصات المشتركة، إذ بينت أن هذه الصلاحيات تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم في حالة الخلاف بينهما وهو ما يميز الدستور العراقي عن بقية الدساتير، وبهذا فإن المشرع العراقي قد ذهب الى ابعد من ذلك فقد جعل الصلاحيات الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عداها للإقليم.⁽⁶⁰⁾

المشرع العراقي جعل ممارسة هذه الاختصاصات بصورة مشتركة بين الحكومة الاتحادية و الإقليم باعتبارها ملك لكل الشعب وليس حكراً على

احد كما نص في المادة (111) "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات". وكذلك المواقع الأثرية والتراثية التي تعد من

التراث الوطني والتي لا يجوز التفرّد بإدارتها كما نصت المادة (113) (تعد الاثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من

الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون).⁽⁶¹⁾

الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والإقليم كما نصت عليها مواد الدستور هي: -

أولاً: - النفط والغاز

الدولة الفيدرالية تعتبر ثروة النفط و الغاز من الثروات الوطنية المهمة بالنسبة للدولة، لذلك فإن الدولة تحرص على تثبيت كيفية استغلال وإدارة و توزيع هذه الثروة في الدستور الاتحادي، لذلك أكد المشرع العراقي على أهمية هذه الثروات ودلاله على ذلك، تأكيداً في المادتين (111 و 112) على قضية النفط والغاز.⁽⁶²⁾

كما ذكرنا إن الثروات النفطية تعد من الثروات الوطنية وهي ملك لكل الشعب وليس ملك لأحد وهذا ما نصت عليه المادة (111) لذلك جعلها المشرع العراقي من الاختصاصات المشتركة التي تدار بالتعاون بين الحكومة والاقليم. هذه الملكية الجماعية تستوجب ايضاً التعاون بين سلطة المركز وسلطة الاقاليم المنتجة للنفط وفق ما تضمنته المادة (112/اولا) من الدستور التي نصت على ان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون).⁽⁶³⁾

اما الفقرة الثانية من المادة (112) تنص على (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) يتضح من ذلك ان الفقرة الثانية تشير الى الحقول النفطية الجديدة والتي تم اكتشافها وتطويرها بعد المصادقة على الدستور ولا تمنح الحكومة الاتحادية او الحكومات المحلية و حكومة الاقليم ايضاً، التفرد بالإدارية و التشغيل و غيرها.⁽⁶⁴⁾

جاءت بنود الثروات النفطية في الدستور (111 و 112) قابلة للاجتهد من قبل الاطراف، وهي بدون شك اعطت للإقليم دور رسم السياسات النفطية في الاقليم بالاشتراك مع المركز، اما ادارة الحقول المنتجة فتكون تحت ادارة المركز، وفي كلا الحالتين فإن الاقليم اعتبر كطرف اساسي في عمليات الاستكشاف والتطوير والانتاج وطرف ثانوي في ادارة الحقول المنتجة.⁽⁶⁵⁾

رغم الاختلاف في كيفية توزيع العائدات في الدول النفطية، إلا ان الدستور العراقي اوضح بشكل صريح ان النفط والغاز ملك الشعب في كل الاقاليم والمحافظات، بحيث تقوم الحكومة والاقليم والمحافظات بإدارة هاذين المصدرين شرط ان تتبع طريقة توزيع الواردات القيود التالية:

1. مجموع العدد السكاني لدولة العراق.
2. تحديد حصص معينة للأقاليم التي شهدت تهميش تنموي في ظل النظام السابق على ان القانون يبين حجم تلك العائدات والفترة التي سوف تمنح لتلك المناطق المتضررة.⁽⁶⁶⁾

يفهم من ذلك ان الادارة المشتركة تقتصر على النفط والغاز المستخرج دون غيره من الثروات والمواد الطبيعية والاقتصادية كالفوسفات والكبريت والموارد المائية والغابية وغيرها من المعادن باعتبارها ثروات طبيعية تخص كل الشعب العراقي. وهذا يؤدي الى دفع المحافظات الى التصرف بهذه الموارد حال اكتشافها على انها ملك للإقليم وليس من حق الحكومة الاتحادية التدخل في ادارتها، كما ان المادة (111) اقتصر على الحقول الحالي دون الحقول المستقبلية أي الحقول التي تم اكتشافها قبل اقرار الدستور.⁽⁶⁷⁾

كما ان الحقول الحالية لم يرد تعريفها في الدستور العراقي، وان اقليم كردستان اصدر قانون النفط والغاز رقم 23 لسنة 2007 ((اعلنت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2022/2/17 عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان)) وعرفت في المادة الاولى (البند السادس عشر) الحقل الحالي على انه الحقل النفطي الذي كان له انتاج تجاري قيل 2005/8/15 وبذلك جعل الدستور ادارة الحقول الحالية المنتجة فقط من اختصاصات الحكومة الاتحادية بالتعاون مع اقليم كردستان و المحافظات ولم يذكر شيئاً عن الحقول المستقبلية، أي الحقول الحديثة التي يتم استكشافها فيما بعد. كما انه لم يحدد حصة الاقاليم والمناطق المتضررة، ولا المدة التي يطبق خلالها هذا الاستثناء وترك الامر للقوانين الخاصة.⁽⁶⁸⁾

استغلت حكومة الاقليم الثغرة الموجودة في الدستور لأجل الهيمنة على الانتاج والاتفاق مع شركات استكشافية حتى دون الرجوع الى المركز مما ادى الى مشاكل قانونية بين الإقليم والمركز. ان عدم تشريع قانون اتحادي ينظم ادارة النفط والغاز ساهم كعامل اخر بمنح الحرية لانتقاع الاقليم بثرواته الطبيعية من النفط والغاز. اصدار قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 منع الاستثمار في مجالي اناج واستخراج النفط والغاز، وان

طبيعة العقود والتراخيص التي منحتها الحكومة العراقية الى شركات الانتاج والاستخراج هي (عقود خدمة) أي تقوم الدولة بالتعاقد مع الشركات لغرض تقديم خدمات تتعلق بتأهيل الحقول او تنفيذ استكشافات جديدة مقابل اجور تدفع لها بمقابل تحمل الدولة كافة الاجور والمخاطر مع بقاء الكميات المنتجة و الثروات البترولية تحت تصرف الدولة. المشرع في الاقليم توسع في عملية التعاقد التي قام بها دون الرجوع للحكومة الاتحادية مما شاب الكثير من التعاقدات التي تبرمها الاقليم في مجال النفط والغاز ، الكثير من الغموض خصوصا بعد تقرر الخطاء التشريعي في الاقليم بعد صدور (قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق) رقم 22 لسنة 2007 . (69)

ثانياً: - الآثار والمواقع الاثرية

نصت المادة (113) من الدستور على(تعد الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون) (70). إن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يغفل الاهتمام بإيجاد احكام دستورية تتعلق بالبعد التراثي والحضاري للدولة بل وضع اكثر من نص دستوري بالإضافة الى ما تضمنته ديباجة هذا الدستور لتكريس وتفعيل الحماية القانونية والادارية للتراث الثقافي والطبيعي وهذا الاهتمام جاء متسقاً مع تنامي الاهتمام العالمي بصون وحماية هذا التراث. ان دستور ٢٠٠٥ قد وضع اساساً دستورياً لحماية جميع الآثار والمباني التراثية، فهو عد الآثار والمواقع الاثرية والمباني التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية المهمة التي تدخل ضمن اختصاص السلطات الاتحادية، ولأهمية هذا التراث اكد المشرع الدستوري على ضرورة التعاون في ادارته بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وأشار الى ضرورة تنظيم حماية الآثار والتراث والمحافظة عليه بقانون.(71)

ثالثاً: - المنافذ الحدودية والجمارك

نصت المادة (110/ ثالوثاً) من الدستور العراقي على المنافذ الحدودية تخضع للسلطة الاتحادية من حيث رسم السياسة المالية ومنح تأشيرات الدخول ومنح الموافقة لدخول البضائع والمنتجات من الدول الاخرى واصدار العملة لغرض الاستيراد ومنح الموافقات لغرض تصدير السلع والخدمات المختلفة. اما الفقرة (اولاً) من المادة 114 فقد نصت على التنسيق المشترك بين السلطة المركزية و الاقليم في ادارة الجمارك وينظم ذلك بقانون المنافذ الحدودية رقم 30 لسنة 2016 الذي الية العمل المشترك بين المركز والاقليم.(72)

المطلب الثاني

نتائج تداخل الصلاحيات للسلطة المركزية والأقاليم في دستور ٢٠٠٥ النافذ

ان تحديد الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم اسلوب سارت عليه العديد من دساتير الدول الاتحادية بما في ذلك الاختصاصات المشتركة. لكن هذه الدول منحت الاولوية في هذا الاختصاص عند التعارض للسلطة الاتحادية، على عكس دستور 2005 الذي نهج منهج مختلف وغريب في المادة (115) والتي منحت الاولوية في الصلاحيات المشتركة عند التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم مما يعني ان الصلاحيات المشتركة هي من اختصاص الاقليم والمحافظات طالما ان الدستور اعطى الاولوية لقانون الاقليم والمحافظات وليس امام السلطة الاتحادية إلا التسلم لقانون الاقليم والمحافظات في حال الاصرار على التمسك بهذه القوانين.(73)

ورد في الدستور العراقي لسنة 2005 نصوصاً صريحة في طبيعة العلاقة التي تربط الحكومية الاتحادية بحكومات الاقاليم وبالمحافظات غير المرتبطة بإقليم الا اننا نلاحظ ان الجدل يعود سنوياً حول صلاحيات المركز وصلاحيات الاقليم وخصوصاً فيما يتعلق بحصة الاقليم من الموازنة العامة والتصرف في عائدات النفط ويظهر المحللون والخبراء بالحجج والبراهين التي تبرهن وجهات النظر والتفسيرات الدستورية التي يتبناها كل

طرف. فهم اعتبروها تكرار هذا الموضوع سنويا اصبح يثير نعرات اعتقد إنها قد مانت مع سقوط النظام السابق، اما بعض السياسيين لعبة جيدة للأغراض الانتخابية متناسين الحقيقة المعروفة بأن ما يتجذر في الضمير الشعبي من الصعب تغييره بسهولة وأنه يتحول الى تراث من جيل الى جيل لذلك فان افضل حل لهذه المعضلة هو عرضها على الدستور لمعرفة اي وجهات النظر هي الاقرب الى النص الدستوري.⁽⁷⁴⁾

ان غياب التنسيق بين الاقليم و الحكومة الاتحادية، فضلا عن تعدد الجهات الرقابية وتقاطع المهام بينها قلل من فاعلية صلاحياتها، وخلق فوضى تنظيمية اضاعت الكثير من فرص التقدم الاقتصادي وهدرت الكثير من الاموال، وبالرغم من مرور اكثر 18 سنة، لا زال العراق يعاني من غياب الخطط الواضحة لمعالجة هذا التداخل في الصلاحيات ويكتفي بالحلول والتفاهات الوقتية التي ما تلبث ان تفشل بسبب عدم التزام الاقليم بذلك⁽⁷⁵⁾ في هذا الجانب نتناول المشاكل والنزاعات الناتجة عن تداخل الصلاحيات بين المركز والاقاليم، وبما ان اقليم كردستان هو الاقليم الوحيد في العراق لذي سوف نتاول المشاكل التي انتجها تداخل الصلاحيات بينهما، ومن اهم المشاكل هي:

- 1 . ادارة الثروة النفطية
- 2 . ادارة الجمارك (المنافذ الحدودية)
- 3 . ادارة المناطق المنازع عليها

اولا: - ادارة الثروة النفطية

لا تختلف في وجود تنازع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول إدارة النفط والتصرف به، فالحكومة الاتحادية ترى أن ثروة النفط هي ثروة لكل الشعب العراقي، والدولة ممثلة بالسلطة الاتحادية هي التي لها حق التصرف بهذا المال بصرف النظر عن مكان استخراجه وبيعه، طالما أن عوائده في النتيجة النهائية توزع على أفراد الشعب العراقي، وهي تستند إلى المادتين ١١١، ١١٢ من الدستور، فهو بهذا التوصيف شأن اتحادي لهذا المفهوم فإن الحكومة الاتحادية تستمع لوجهة نظر الإقليم بالدرجة الأساس، ووفقا حول الطريقة الأمثل لإدارة النفط المستخرج في الإقليم، ولكن ليس للإقليم حق التصرف بالنفط وبيعه، طالما أن الثروة النفطية هي ثروة اتحادية تخص الشعب العراقي بأسره.⁽⁷⁶⁾

إن النفط والغاز من الثروات الطبيعية الوطنية وهي ملك لكافة المواطنين، ولم يخول دستور 2005، طرف معين في ادارتها وانما جعل ادارتها بصورة مشتركة بين المركز والاقليم لضمان المرونة في عمليات استخراج النفط اما جانب التصدير فقد اوكلت المهمة للشركة الوطنية (سومو) وهي الجهة الوحيدة المخولة بتصدير النفط خارج العراق وهذا ما ولد مشاكل بين المركز والاقليم حيث ان الاقليم يرفض جعل صادراته النفطية عبر الشركة الوطنية وفضل تصديره عبر وسطاء وشركات اخرى. من الامور التي وسعت من المشاكل هي تأخر السلطة التشريعية (البرلمان) في اقرار قانون النفط والغاز المعطل منذ 2007 المنظم للعمليات النفطية.

ان السلطة الاتحادية وفقا للمادة (112) من الدستور، تتمتع وحدها بصلاحيات استغلال الموارد النفطية بالتنقيب والاستكشاف والانتاج، أي انها تتمتع بسلطة منفردة في ابرام عقود الاستثمار الدولية في هذا المجال، اما العقود التي تبرمها حكومة الاقليم التي يمثلها وزير الثروات الطبيعية او الشركات فهي عقود غير قانونية وابرمت من غير ذي اختصاص وإن الاختصاص يعود لوزارة النفط العراقية بموجب قانون رقم 97 لسنة 1967 وقانون رقم 123 لسنة 1967. حتى ان عقود تصفية النفط تعود الى وزارة النفط من حيث الاختصاص وهذا ما اكده التعديل الثاني لقانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام.⁽⁷⁷⁾

نظرا لسوء صياغة بعض نصوص الدستور المتعلقة بتحديد ملكية الثروات الطبيعية وادارتها وبالأخص النفط والغاز فإنه من المتوقع ان تحصل منازعات بسبب الخلاف حول تفسير تلك النصوص إذا كان من مصلحة المركز او الاقليم التمسك بتفسير معين لنصوص الدستور. وقد حصل الخلاف وما زال قائم بين الحكومة الاتحادية والاقليم حتى بعد اصدار المحكمة الاتحادية العليا قرارها الذي ينص بعدم دستورية قانون النفط والغاز الخاص بالإقليم، بسبب التفسير القانوني للنصوص الدستورية و المنظمة للثروات وكيفية ادارتها.⁽⁷⁸⁾

حكومة الإقليم تفتقر إلى الشفافية والوضوح فيما يتعلق بعقودها النفطية مع الشركات النفطية، حيث انها تقدم المعلومات اللازمة إلى الحكومة الاتحادية حول التفاصيل المالية واعتبرت أن ذلك يدخل ضمن اختصاصاتها حسب المواد (114،112،121)، لذلك قامت الحكومة الاتحادية بمواجهة ذلك من خلال ممارسة الضغوطات على حكومة الإقليم من أجل إخضاعها للحكومة الاتحادية ومن هذه الضغوطات- :

1- إشهارها لسلاح المقاطعة ضد جميع شركات النفط التي تتعاقد مع حكومة الإقليم، خاصة بعد قيام حكومة الاقليم بالتعاقد مع الشركات الاجنبية وفق نظام الشراكة مقارنة بعقود الخدمة التي تعمل بها الحكومة الاتحادية، ومقارنة بالوضع الامني المستتب في الاقليم على عكس الوضع الامني في باقي مناطق العراق

2 - استخدامها لسلاح الموازنة السنوية، حيث ان نسبة الاقليم تبلغ 17 % من النسبة الإجمالية للموازنة السنوية إضافة إلى أن نفقات الشركات الأجنبية العاملة في الإقليم تعتبر من النفقات السيادية، لذلك اشترطت الحكومة الاتحادية حسب قرار مجلس الوزراء رقم 555 لسنة 2012 لدفع مستحقات الشركات الأجنبية المتعاقدة مع الإقليم بإعداد تقرير مفصل من قبل وزارة النفط الاتحادية ووزارة الثروات الطبيعية في الإقليم حول الكميات المنتجة والمصدرة والمباعة محليا وغير المسلمة للحكومة الاتحادية ، واشترطت في قانون الموازنة الاتحادية لعام 2013 من أجل استمرارها في دفع مستحقات هذه الشركات و ارسال النسبة المخصصة 17% ان تقوم حكومة الإقليم بتزويد الحكومة الاتحادية ب(250) الف برميل يوميا. هذا الشرط تم تضمينه في الموازنة الاتحادية في فترة حكومة السيد نوري المالكي وتم التصويت عليه تحت قبة البرلمان من دون موافقة الكتل الكردستانية عليه (79).

ثانيا: - إدارة الجمارك (المنافذ الحدودية)

اختلف المشرع العراقي في تحديد الجهة المختصة في ادارة الجمارك فمن جهة يجعلها ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية كما ورد في المادة (110/ ثالثا)، ثم يعود ويجعلها من الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم وفق ما نصت المادة (114/ اولا) وهذا ما ولد تفسيرات متعددة لهذا الاختصاص دفعت سلطات الاقليم بالعمل وفق ما جاء في نص المادة (114/ اولا) التي تقتضي التنسيق بين المركز والاقليم في ادارة الجمارك ولم تلتفت الى المادة (115) في هذا الجانب .⁽⁸⁰⁾

توجد في الاقليم العديد من المنافذ الحدودية منها الرسمية وغير الرسمية إضافة الى المطارات هي بالواقع خارج سيطرة الحكومة المركزية من الناحية الادارية والمالية، مما يعني تعطيل تنفيذ اهم القوانين الاتحادية (كقانون التعرفة الجمركية رقم 22 لسنة 2010) وغيره من القوانين التي من شأنها ان ترسم السياسة الجمركية للبلد وتساهم في تعظيم الموارد المالية للخرينة الاتحادية وتحدد اسس التجارة عبد الحدود الخارجية و تسهم في ردف الموازنة الاتحادية بالواردات المالية والذي بدوره يؤدي الى تقليل العجز المالي في حال وجوده وزيادة المشاريع الاستثمارية والتنمية في البلاد.⁽⁸¹⁾

ثالثا: - ادارة المناطق المتنازع عليها

وهي المناطق التي تقع ضمن ادارة السلطة الاتحادية والوحدات الادارية التابعة لها وهذه المناطق هي، زمار في قضاء تلغفر، وقضاء سنجار وقضاء مخمور في محافظة نينوى، وخانقين ومندي في محافظة ديالى ويطالب الاكراد بضمها الى اقليم كردستان العراق بحجة كونها كردية او اكرتية كردية. في محافظة ديالى تأزم النزاع على مدينة خانقين بعد دخول قوات البيشمركة الى القضاء وطلب السكان العرب دخول الجيش العراقي حتى وصل الامر الى المواجهة المسلحة بين الطرفين انتهت بالاتفاق على بقاء البيشمركة داخل القضاء و الجيش العراقي في محيطه .⁽⁸²⁾ شكلت مشكلة المناطق المتنازع عليها احدى اهم المواضيع الخلافية وأشدّها بين السلطة الاتحادية وسلطات اقليم كردستان بعد العام ٢٠٠٣ نتيجة الاختلاف الكبير والجوهري فيما بينها سواء كان ذلك يتعلق بالتسمية والتحديد وطرق المعالجة والحدود الادارية المختلف عليها، لم يعرف الدستور المناطق المتنازع عليها، باستثناء كركوك التي ورد ذكرها في المادة (140 الفقرة ثانيا). بالتالي لا يوجد اجماع وطني على تحديد وتعريف لتلك

المناطق بل يوجد الكثير من الخلافات والتقاطعات على المسمى وعلى الية تحديد تلك المناطق وسلسلة الاجراءات الادارية المقترحة لتصحيح اوضاع تلك المناطق . (83)

أما قضية كركوك فهي عبارة عن عراق مصغر لاحتواء المدينة على جميع فئات الشعب العراقي ومكوناته القومية والدينية والمذهبية ولذلك فهي تعد اليوم من احدى المشكلات الرئيسية التي يواجهها النظام السياسي في العراق محليا واقليميا، فعلى المستوى المحلي يسعى الاكراد الى بسط السيطرة على المنطقة وعلى المستوى الاقليمي فقد ارادت تركيا عدم ضم كركوك لإقليم كردستان بسبب المخاوف التركية من اثار النزعة الانفصالية لأكراد تركيا. المادة (١٤٠) من الدستور اكدت على تولي السلطة المركزية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراته، وان تتولى السلطة التنفيذية انجاز التطبيع والاحصاء انتهاء باستفتاء كركوك والمناطق المتنازع عليها لتحديد ارادة المواطنين في مدة اقصاها (٣١ / ١٢ / ٢٠٠٧). وبسبب توتر العلاقات بين مكونات المحافظة لم تته اللجنة المشكلة من عملها ولم تجر الخطوات اعلاه . (84)

الخاتمة

بعد ان اتمنا دراستنا هذه يمكن ان نستعرض جملة من الاستنتاجات والمقترحات وحسب التالي: -

الاستنتاج

- 1- ان النظام الفيدرالي من الانظمة السياسية الناجحة تقسم بموجبها ادارة الدولة بين السلطة المركزية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. وتنظم العلاقة بين السلطة المركزية والاقليم عن طريق الدستور.
- 2- نجاح او فشل التجربة الفيدرالية تعتمد على طبيعة النظام السياسية وبما ان النظام السياسي في العراق قائم على الديمقراطية في انتخاب الطبقة الحاكمة فهو يعتبر من التجارب الناجحة.
- 3- ان العراق بلد متعدد القوميات والاديان ولا يمكن اختزال ادارة البلد في قومية معينة على حساب باقي الفئات ولذلك جاء النظام الفيدرالي لخلق التعايش السلمي ومنح الحرية المقيدة دستوريا في ادارة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
- 4- إن الدستور العراقي لسنة 2005 غفل عن مواضيع كثيرة بسبب سرعة كتابة الدستور، وان الدساتير العالمية تحتاج لفترة مناسبة لكتابتها لكي تحيط بكامل جوانب النظام السياسي.
- 5- اضطراب العلاقة بين السلطة المركزية والاقليم حدث نتيجة التعارض والغموض في بعض المواد الدستورية.
- 6- ان الدستور العراقي بعكس كل الدساتير جعل الاولوية لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بين المركز والاقليم او المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. على عكس الدستور الاماراتي الذي جعل الاولوية لدستور الاتحاد في حالة الخلاف بين المركز والامارات الاعضاء.
- 7- ان التقاطعات السياسية والخلافات بين الاحزاب السياسية وعدم الاهتمام من قبل الحكومة والاحزاب بالتوقيات الدستورية مثل تأخير اقرار الموازنة وتشكيل الحكومة المركزية، مع تركيز معظم الاحزاب السياسية على الصراعات الطائفية، ساهم في ضعف الدولة وتفاقم معاناة المواطنين لارتباط مقومات الحياة بعمل كافة مفاصل الدولة.
- 8- السلطة القضائية مستقلة استقلال تام عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا سلطان عليها غير سلطان القانون، وان قراراتها قطعية لا رجعة فيها.

- 9- استقرار النظام السياسي في دولة الامارات العربية المتحدة، نتيجة تجربة طويلة في ادارة الدولة والتعديلات المستمرة للدستور الاتحادي، فضلاً عن وجود سلطة مركزية لها كامل الصلاحيات ولا يوجد ما تشاركه من الصلاحيات مع الامارات الاعضاء .
- 10 - ان الدستور الاماراتي سمح للإمارات الاعضاء بعقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والاقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، واشترط اخطار المجلس الاعلى للاتحاد بهذه الاتفاقات.
- 11- خلو النظام السياسي الامارات من الاحزاب السياسية ساهم في الاستقرار الداخلي للدولة.

المقترحات:

- 1- حتى لا تستمر الخلافات بين المركز والاقليم يجب الركون الى الحوار والخروج بصيغة اتفاق نهائي وفق الدستور وقانون ادارة الدولة ومعالجة نقاط الخلاف بين المركز والاقليم.
- 2- تعديل المادة (115) والغاء فقرة (الاولوية لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينهم وبين المركز).
- 3- تعديل الفقرة الاولى من المادة (112) وتضمين الحقول المستقبلية في الادارة المشتركة بين المركز والاقليم.
- 4- تفعيل دور القضاء الاتحادي في حل المنازعات الدستورية والالتزام بالقرارات الصادرة منه. والحفاظ على استقلاليته وعدم التدخل في صميم عمله مع انتخاب اعضاء المحكمة الاتحادية وفق الامانة والنزاهة الخبرة في مجال القضاء .
- 5- سن القوانين والتعليمات بما يلائم النظام الفيدرالي كونه تجربة حديثة في ادارة الدولة العراقية لأن اغلب القوانين المعمول بها حالياً ورثتها من النظام البائد ولا بد من سن قوانين تنطبق مع واقع النظام الفيدرالي.
- 6- اكمال الركن الثاني من السلطة التشريعية وهو مجلس الاتحاد المنصوص عليه في الدستور الاتحادي الذي لم يعمل به منذ انبثاق النظام الفيدرالي مع تنظيم قانون انتخابي له وقانون ينظم كيفية عمله، لما له من اهمية كبيرة في سن القوانين والتشريعات التي تصب في صالح البلد.

(4) Walid Kasid Al-Zaidi, Federalism: A Study in Terminology, Concept, and Theory, Islamic Center for Strategic Studies, Al-Abbas Holy Shrine, Najaf, 1st edition, 2019, p. 16.

(2) Azhar Hashem Ahmed, Organizing the Relationship between the Central Authority and Regional Authorities in the Federal System, National Center for Legal Publications, Al-Ahram Library, Cairo, 1st edition, 2014, p. 46.

(3) Shaima Marouf Farhan, The Problem of the Relationship between the Federal Government and the Kurdistan Regional Government, Al-Mustansiriya Journal for Arab and International Studies, Al-Mustansiriya Center for Arab Studies, Al-Mustansiriya University, Issue 62, 2018, p. 37.

(4) Ronald I. Watts, Federal Systems, translated by Ghali Barhouma, Maha Basmati, Maha Takla, Federal Unions Forum, Canada, out of print, 2006, p. 51.

(5) Azhar Hashim Ahmed, previously mentioned source, pp. 149-150.

(6) Haider Adham Al-Taie, The Federal Form of the State and Possibilities for Implementation in Iraq, Al-Mustaqbal Al-Iraqi Magazine, Baghdad, 1st edition, 2006, p. 10.

(7) Abdullah Muhammad Saeed Abboud, The Legislative Authority in the Federal System of the United Arab Emirates, Master's thesis submitted to the College of Graduate Studies, University of Jordan, 2006, p. 12.

(8) Ghanem Muhammad Saleh, The Political Dimension and Constitutional Future of the Federal Experience in the United Arab Emirates, Journal of Political Science, University of Baghdad, Baghdad, No. 37, 2008, p. 145.

- (9) Alaa Muhammad Muhaisen, Foreign Policy of the United Arab Emirates 1990_2008, Master's thesis submitted to the College of Social Sciences, Mu'tah University, 2009, p. 49.
- (10) The Constitution of the United Arab Emirates (Article 120) of 1971, as amended, p. 22.
- (11) The Constitution of the United Arab Emirates (Article 121) of 1971, as amended, p. 23.
- (12) Saleh Saghir Al-Amiri, Political reform in the United Arab Emirates and its role in political change from 1991-2010, unpublished master's thesis submitted to the Council of the College of Arts and Sciences, Middle East University, 2011, p. 105.
- (13) Ghanem Muhammad Saleh, previously mentioned source, p. 146.
- (14) Ghanem Muhammad Saleh, previously mentioned source, p. 146.
- (15) Politics in the United Arab Emirates, July 27, 2020, visit date 2/17/2022
(<https://fanack.com/ar/united-arab-emirates/politics-of-uae/>)
- (16) State Ahmed Abdullah, Regional Authorities in the Federal State, Al-Rafidain Law Journal, College of Law, University of Mosul, Mosul, Volume 10, Issue 37, Year 2008, p. 227.
- (17) Saleh Saghir Al-Amiri, previous source, pp. 115-117.
- (18) Report issued by the United Nations General Assembly, Human Rights Council, third session, Geneva, December, p. 5.
- (19) Angie Ahmed Abdel-Ghani Mustafa, Managing the Relationship between Authorities in the UAE, Journal of the College of Politics and Economics, King Khalid University, Kingdom of Saudi Arabia, Issue 4, 2019, p. 16.
- (20) Article (110) of the Iraqi Constitution of 2005 in force, p. 28.
- (21) Abdul Sattar Hadi Al-Janabi, Iraq's foreign policy after 2003, decision-making mechanisms and implementation tools, College of Law and Political Science, Iraqi University, Baghdad, Issue 3, Volume 1, year 2019, p. 2.
- (22) Abdul Sattar Hadi Al-Janabi, previous source, p. 4.
- (23) Abdel Fattah Abdel Razzaq Mahmoud, The authority of the executive authority in Iraq to conclude agreements of a simplified form, Tikrit University Journal of Law, College of Law, Saladin University, Saladin, Issue 1, year 2019, Volume 1, pp. 171-172
- (24) Ali Hadi Jaafar, Powers of the Federal Authority in the Iraqi Constitution of 2005, Master's thesis submitted to the College of Law, Al-Nahrain University, Baghdad, 2013, p. 36.
- (25) Ali Madloul Mohsen, Controls for the Exercise of the Legislative Function in Federal Constitutions, doctoral thesis submitted to the Faculty of Law at Beirut Arab University, Faculty of Law and Politics, Department of Constitutional Law, year 2016, p. 139.
- (26) Ali Hadi Jaafar, previous source, p. 63.
- (27) Lama Ali Al Dhaheri, The Problem of Dissolving Parliament to Approval of the General Budget in the Iraqi Constitution for the Year 2005, Political and International Journal, Center for Arab World Studies, Al-Mustansiriya University, Baghdad, pp. 563-564.
- (28) Ahmed Abis Al-Fatlawi, The Federal System and the Distribution of Powers According to the Constitution of Iraq, Journal of the College of Jurisprudence, University of Kufa, Najaf Al-Ashraf, Issue 5, 2007, p. 11.
- (29) Kurdistan Salem Saeed, The Problem of Distributing Powers Between the Federal Authorities and the Kurdistan Region Authorities, Human Development University Journal, Volume.3, Issue.4, 2017, p. 45.

- (30) Abdel Moneim Ahmed Abu Tabikh, Distribution of Specializations in the Federal State (A Comparative Study), unpublished master's thesis submitted to the Council of the Faculty of Law and Political Science – Arab Open Academy in Denmark, undated, p. 47.
- (31) Majid Najm Idan, Hossam Shaker Amin, The Problem of the Federal Experience in Iraq, Journal of the College of Law for Legal Sciences and Politics, Volume 4, Issue 12, 2015, p. 236.
- (32) Reda Abdel-Jabbar Al-Shammaria and Iyad Ayed Al-Badiri, The Possibility of Implementing the Federal System in Iraq, College of Arts, Al-Qadisiyah University, Issue 4, Volume 8, 2009, p. 136.
- (33) Fouad Samir Fouad Al-Deeb, The Reality of Local Administration in Qatar and the Emirates, Arab Journal of Administration, Institute of Public Administration, Kingdom of Saudi Arabia, Issue 3, Volume 37, 2017, p. 127.
- (34) Politics in the United Arab Emirates, an article published on 7/27/2020 at the following link:– <https://fanack.com/ar/united-arab-emirates/politics-of-uae> Visit date: 3/4/2022.
- (35) Hamid Ibrahim Al-Hammadi, Oversight of the Constitutionality of Laws in the United Arab Emirates, National Center for Legal Publications, 1st edition, 2011, pp. 99, 100.
- (36) Saleh Saghir Al-Amiri, previous source, p. 59.
- (37) See Articles (68, 69, 77) of the amended Constitution of the United Arab Emirates of 1971, p. 13.
- (38) See Article (99/First, 104, 105) of the amended Constitution of the United Arab Emirates of 1971, p. 18.
- (39) . Majid Ragheb Al-Helu, Organization of Administrative Authority and Public Function in the United Arab Emirates, United Arab Emirates University, 1989, p. 22.
- (40) Iqbal Naji Saeed, Administrative Decentralization in the Constitution of the Republic of Iraq 2005, Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, first issue, year 2020, p. 246.
- (41) See the amended Constitution of the United Arab Emirates of 1971, (Articles 3, 5 and 23) of the Constitution.
- (42) Firas Walid Youssef Al-Labadi, The Impact of Political Decentralization on the Unity and Cohesion of the State, a doctoral thesis in public law submitted to the College of Graduate Legal Studies, Amman University for Graduate Studies, Amman, Jordan, 2006, p. 198.
- (43) Shaima Marouf Farhan, previously mentioned source, p. 40.
- (44) Laila Hantoush Naji, Zainab Ali Taha, Sharing legislative and executive powers in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq, Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences, University of Babylon, fourth issue, year 2021, p. 2356.
- (45) Ismail Alwan Abboud Al-Tamimi, Specializations of Regions and Governorates Not Organized in a Region Related to Oil and Gas, unpublished master's thesis submitted to the Council of the College of Law, Al-Nahrain University, Baghdad, 2015, pp. 29–30.
- (46) Ali Madloul Mohsen, previously mentioned source, p. 33.
- (47) Khalil Hussein, federalism and decentralization in Iraq, the Kurdistan model, article published on 11/23/2010 at the following [linkhttps://drkhalilhussein.blogspot.com/2010/11/?m=0](https://drkhalilhussein.blogspot.com/2010/11/?m=0) Visit date: 5/28/2020
- (48) Mohsen Al-Rikabi phone, Constitutional organization and legislative process in the federal system in Iraq according to the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, Dar Al-Ustadah for Printing, 2016, p. 187.
- (49) Adel Ibrahim Adham, Administrative Organization in the Federal State (Iraq as a Model), doctoral thesis submitted to Saint Clement International University (Kirkuk Office), 2014, p. 150.

- (50) . Shorsh Hassan Omar, Characteristics of the Federal System in Iraq (A Comparative Study), Arab Center for Printing, Faculty of Law, Koya University, second edition, year 2018, p. 286.
- (51) Raed Hamdan Al-Maliki, Center for Regions and Governorates Not Organized into a Region in the Iraqi Constitutional System, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2022, p. 170
- (52) Article (53) of the draft Constitution of the Kurdistan Region – Iraq for the year (2009) as amended.
- (53) See the texts of Articles (69 – 70 – 74) of the draft constitution of the Kurdistan region – Iraq for the year 2006.
- (54) Zana Hama Karim, Dana Abdul Karim Saeed, The basics of the parliamentary system and its problems in the Kurdistan region – Iraq, Journal of Sharia and Law Studies, Issue 2, Volume 41, 2014, p. 1324.
- (55) Article (121) of the Iraqi Constitution of 2005 in force, p. 30.
- (56) Dawlat Ahmed Abdullah, previously mentioned source, pp. 229, 230, 233, 232.
- (57) Ali Hadi Jaafar, previously mentioned source, p. 71.
- (58) Shorsh Hassan Omar, previous source, p. 212.
- (59) Article (114) of the Iraqi Constitution of 2005 in force, p. 29.
- (60) Aqeel Muhammad Abd and Salim Naeem Khudair, An Analytical View of the Distribution of Powers between the Central Government and the Federal Regions in the Permanent Iraqi Constitution, Journal of Economic Sciences, University of Basra, No. 23, 2009, p. 119.
- (61) Article (111 and 113) of the Iraqi Constitution of 2005 in force, p. 28.
- (62) Kurdistan Salem Saeed, previous source, p. 34.
- (63) Jamal Nasser Jabbar Al-Zidawi, a study on the specializations of regions and governorates in Iraq, an article published on 5/3/2020, at the link <https://www.mohamah.net/law/%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A9-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%B5%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%B8/>
- Date of visit: 4/30/2022.
- (64) Saddam Faisal Cooks Al-Muhammadi, Problems of Managing the Crude Oil File between the Federal Government and the Government of Iraqi Kurdistan, King Faisal Center for Research and Islamic Studies, Riyadh, 2020, p. 9.
- (65) Hassan Rashk Ghayad Al-Dabisi, The Competition between OPEC and the Oil Production Countries and Its Political and Economic Repercussions on the Transforming Countries, Al-Arif Publications, Al-Alamein Institute for Postgraduate Studies, 2018, p. 227.
- (66) Ahmed Abis Al-Fatlawi, previous source, p. 8.
- (67) Saja Faleh Hussein and Zainab Abdel Kazem Hassan, Problems of Distributing Financial Powers in Federal States, Maysan Journal of Academic Studies, No. 33, 2018, p. 382.
- (68) Saja Faleh Hussein and Zainab Abdel Kadhim Hassan, same source, p. 283.
- (69) Ahmed Kamel Shaker, Management of natural resources in Iraq by the federal authorities (oil and gas) as a model, Journal of Human Sciences / College of Education for Human Sciences, Issue 2, year 2021, p. 5.
- (70) Article (113) of the Iraqi Constitution of 2005 in force, p. 28.

- (71) Saeed Ali Ghafel Al-Shibli and Wissam Razzaq Falih Al-Shibli, The Legal Basis for the Administration's Authority in Protecting Cultural and Natural Heritage in Iraq, Journal of Law for Legal Studies and Research, College of Law, Dhi Qar University, Issue 21, year 2021, pp. 95-96.
- (72) See the Iraqi Constitution (Article 110/Third and Article 114/First), p. 27.
- (73) Ismail Alwan Abboud Al-Tamimi, p. 54.
- (74) Zuhair Al-Maliki, The Center, the Region, and the Constitution, article published on May 15, 2014, at the [linkhttps://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://m.ahewar.org/s.asp%3Faid%3D405685%26r%3D0&ved=2ahUKEwiD0aaK4sb3AhW8iv0HHTB-A2AQFnoECAQQAQ&usg=AOvVaw0CDzD6TCYvhw-Stw687TE9](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://m.ahewar.org/s.asp%3Faid%3D405685%26r%3D0&ved=2ahUKEwiD0aaK4sb3AhW8iv0HHTB-A2AQFnoECAQQAQ&usg=AOvVaw0CDzD6TCYvhw-Stw687TE9) date the visit .2022/5/5
- (75) Hassan Rashk Ghayad Al-Dubaisi, previously mentioned source, p. 244 .
- (76) Saddam Faisal Kokoz Al-Muhammadi, previously mentioned source, p. 16.
- (77) Nafi Bahr Sultan, The Crisis of Determining the Applicable Law in the Field of Investment Contracts in Oil and Gas, Anbar University Journal of Legal and Political Sciences, Anbar University, No. 12, Volume One, 2017, p. 162.
- (78) Raed Hamdan Al-Maliki, Resolving disputes related to the management of oil and gas between the federal government, the region, and the governorates not organized into a region, Journal of International Research and Studies, Volume One, Issue 34, year 2022, p. 26.
- (79) Kurdistan Salem Saeed, previously mentioned source, pp. 36-37.
- (80) Articles (110/Third and 114/First) of the Iraqi Constitution of 2005 in force.
- (81) Alaa Ibrahim Al-Husseini, The future of the relationship between the federal government and the Kurdistan region of Iraq, a report published on the Al-Nabaa Information Network website, on 9/30/2020, at the link <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://amp.annabaa.org/arabic/reports/24683&ved=2ahUKEwjJxP-b7Mz3AhXw8LslHcZ8DpwQFnoECA0QAQ&usg=AOvVaw05cxyCqfWg9Ak5RbUtrJaZ>
Visit date: 5/7/2022.
- (82) Qahtan Ahmed Suleiman Al-Hamdani, The Constitutional Reference in the Relationship between the Federal Authority and the Authority of the Iraqi Kurdistan Region, Journal of Political Science, College of Political Science, University of Baghdad, Issue 54, 2018, p. 98.
- (83) Hadi Hussein Mohsen, Disputed Areas in the Writings of British Political Officers, College of Arts Journal, No. 101, 2012, p. 21.
- (84) Ali Abbas Obaid, Outstanding Issues between the Federal Government and the Kurdistan Region, Journal of Political Science, College of Political Science, University of Baghdad, Baghdad, Issue 61, year 2021, p. 246.