



الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بأقليم في دستور العراق لعام 2005

بحث مقدم من قبل

المدرس محمد جبار طالب

جامعة القادسية / كلية القانون

الخلاصة.

لاشك ان تحول العراق الى دولة فيدرالية وتبنيه نظام اللامركزية الادارية، قد ادى الى تغيير جذري وكبير في النظام القانوني للدولة العراقية التي اصبحت تتكون من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية. وهذا التحول ادى الى تغيير كبير في اختصاصات المحافظات غير المنتظمة بإقليم فأصبحت تمتلك اختصاصات نص عليها الدستور في صلب مواده، منها مشتركة مع السلطات الاتحادية، وتتعلق بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، ومنها ما يتعلق بمراقبة وضمان حقوقها الاتحادية، فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المختلفة والمتعلقة بإدارة الموارد المائية والآثار وما يتعلق بالملفات الاقتصادية والتربوية والبيئية والصحية. كما ان هذه المحافظات التي لم تنتظم بإقليم اصبحت تمتلك بحكم الدستور العراقي لعام 2005 اختصاصات ادارية ومالية خالصة تمارسها بمفردها، وهي تلك الاختصاصات المتبقية مما لم ينص عليها ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية، ومنها ما يتعلق باستخراج واستثمار المعادن الطبيعية، او ما يتعلق بإدارة حقول النفط والغاز المستقبلية، ومنها اختصاصات تفوض لها من سلطة المركز.

الكلمات المفتاحية: دستور، اختصاص، اقليم، محافظات، الحقول.

Abstract.

There is no doubt that turning Iraq into a federal state decentralization, has led to a radical change and large in the legal system of the Iraqi state, where he became consists of the capital regions and governorates not central and local administrations. This shift has led to a significant change in the terms of reference governorates not organized province became possessed terms of reference stipulated by the Constitution in solid materials, including shared with federal authorities and relating to the management of oil and gas extracted from current fields including with regard to monitoring and ensuring the rights of the federal, as well as the terms of reference other various resource management The effects of water and related files economic, educational, environmental and health. Also, these provinces that are not incorporated province became possessed by virtue of the constitution of 2005 the terms of reference of pure have practiced on their own, namely those competencies remaining who have not provided for in the terms of reference of the federal authorities exclusive, the mismatch with respect to extraction and Investment natural minerals or in the management of oil and gas fields and future ones Terms of reference have delegated authority from the center.

Key words: Constitution, Competence, Province, Provinces, Fields.



المقدمة.

لاشك انه عندما تتبنى دولة ما النظام الاتحادي فإن السلطات ستزيد المهام الملقاة عليها، وخصوصاً ما يتعلق بالوحدات التي يتكون منها هذا الاتحاد المكون للدولة، والاختصاصات التي تناط، بها سواء على سبيل الحصر او الاشتراك، كما يقرر دور هذه الوحدات في ممارسة السلطات المختلفة. والنظم الاتحادية تختلف في طرق توزيع السلطات الموجودة؛ لغرض الاستجابة للحاجات والظروف المتغيرة، ولإقامة توازن بين صلاية الدولة وحماية المصالح المحلية والاقليات الموجودة فيها. ودستور العراق لعام 2005 قد انتهج منهجاً فريداً وجديراً بالدراسة من كل الميادين، وبالأخص فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات، ومنها اختصاص المحافظات التي لم تنتظم في اقليم التي تعد من مكونات النظام الاتحادي وفقاً للدستور.

نطاق البحث .

سنركز في بحثنا على الاختصاصات الدستورية التي خص الدستور بها المحافظات غير المنتظمة بإقليم على مستوى الدستور دون الولوج في الاختصاصات الأخرى التي وردت في قوانين عادية لا بقدر تعلق الامر بموضوع البحث.

فرضية البحث.

تقوم فرضية البحث على وجود خلط من قبل المشرع الدستوري بين الاختصاصات الممنوحة للأقاليم والاختصاصات التي تمنح للوحدات الادارية التي تدار بطريق اللامركزية الادارية، كما نفترض وجود مساواة بين اختصاصات الاقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم، كما نفترض ان المشرع قد ابتعد كثيراً عن المبادئ العامة لتوزيع الاختصاصات الدستورية بين المركز والوحدات المكونة للدولة الاتحادية.

مشكلة البحث.

سنتركز مشكلة بحثنا على الصراع حول توزيع الاختصاصات، وبالأخص تلك الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة باقليم، وكيفية توزيعها في صلب الدستور، وايضاً تلك السلطات المتبقية لها، وهل انها تثير التنازع والاختلاف والتقاطع حول الاختصاصات الدستورية.

هيكلية البحث.

سنقسم هيكل خطة بحثنا على ثلاثة مباحث، نتناول في المبحث الاول توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية ودستور العراق لعام 2005 ونقسمه على ثلاثة مطالب. وسنتناول في المبحث الثاني الاختصاصات الدستورية المشتركة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وقسمناه على ثلاثة مطالب. وسنبحث في المبحث الثالث الاختصاصات الدستورية المتبقية من غير السلطات الاتحادية الحصرية، وسنقسمه على مطلبين، وتنتهي الدراسة بخاتمة تحتوي اهم النتائج والمقترحات التي نرى ضرورة الأخذ بها.



المبحث الاول/ توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية ودستور العراق لعام 2005.

تختلف الدول الفيدرالية في معالجة مسألة توزيع الاختصاصات الدستورية؛ فالدول المركبة، على اختلافها، قد اخذت بطريقة ما في توزيع هذه المهام الدستورية، والدستور العراقي بعد التحول من دولة بسيطة الى دولة مركبة، قد ركن الى احدي هذه الطرق ووضع آلية خاصة جديرة بالبحث. عليه سنتناول في هذا المبحث طرق توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية في مطلب اول، ثم نبحت في آلية توزيع الاختصاصات الدستورية في الدستور العراقي لعام 2005 في مطلب ثان، وفي المطلب الثالث نبحت في الاختصاص التشريعي والاولوية التي اعطاها المشرع الدستوري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

المطلب الاول/ طرق توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية.

يعد الدستور الفيدرالي، هو القانون الاعلى في الدولة الفيدرالية، ولا تملك اي سلطة اختصاصاً مالم ينص عليه في الدستور، والعلة هي لإقامة معادلة متوازنة للدولة تحمي المصالح المشتركة لعامة الشعب مع تمتع مكونات الدولة بكيانها الذاتي⁽¹⁾. ويقوم الدستور الفيدرالي، بصورة عامة، بتقسيم السلطة بين المركز وحكومات الاقاليم، او الوحدات المكونة Constituent units، حيث تختلف النظم الفيدرالية بصورة جذرية في درجة المركزية؛ فلقد مالت النظم الفيدرالية المعنية بالتحول الاقتصادي والاجتماعي الى نظام فيدرالي شديد المركزية كما هو حال روسيا والهند وجنوب افريقيا، وعلى النقيض منها اختارت النظم الفيدرالية التي تسعى الى احتواء التعددية الموجودة في سكانها كبلجيكا وسويسرا نظاماً فيدرالياً اكثر لا مركزية، أي لا يوجد تصور مثالي عن المركزية Central او اللامركزية Decentralization في تقسيم وتوزيع الاختصاصات، فهذا الامر يتحدد من خلال الظروف الموجودة في كل مجتمع بعينه حسب الظروف والمعطيات⁽²⁾. ولاشك ان المشكلة الدستورية الرئيسية التي تظهر في الدول الفيدرالية، هي تحديد مقدار الاستقلال في الاختصاصات للوحدات المكونة لهذه الدولة، أو تحديد وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات حكومة المركز وحكومات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية⁽³⁾؛ فهناك ثلاث طرق اساسية تسيير عليها الدول الفيدرالية في توزيع الاختصاصات بين حكومة المركز والولايات، او الاقاليم، او الوحدات المكونة وهي على النحو الاتي:-⁽⁴⁾

أولاً // ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات حكومات الولايات، او الاقاليم، او الوحدات المكونة على سبيل الحصر Exclusive jurisdiction، وما عداها يكون لحكومة المركز. وهذه بطبيعة الحال تؤدي الى توسيع اختصاصات المركز وتقويته مع مرور الزمن، كما هي حال في كندا وفنزويلا.

ثانياً // ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات حكومة المركز حصراً، وما عداها يكون للولايات، او الاقاليم، او الوحدات المكونة، وهذا يوضح حرص الاخيرة على دعم كيانها وسيادتها الداخلية اكثر من حرصها على دعم الاتحاد وتقويته، وبهذا اخذت الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا.

ثالثاً // ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من حكومة المركز وحكومات الولايات، او الاقاليم، او الوحدات المكونة على سبيل الحصر، وهذا التقسيم معيب؛ لان ما يستجد من اختصاصات مما لم يتناولها



الدستور سيكون سبباً في اثاره الخلافات بين المركز والوحدات المكونة، وعلجت هذه العيوب بوضع بعض الاختصاصات المشتركة بينهما تمكن الاقاليم من ممارسة الاختصاص تحت اشراف ورقابة المركز.

المطلب الثاني/آلية توزيع الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام 2005.

عند التمعن بنصوص الدستور العراقي النافذ نجد انه قد حدد في المادة (110) اختصاصات المركز الحصرية، وحدد في المادة (114) اختصاصات مشتركة بين المركز والاقاليم، ونص ايضاً في المادة (115) على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم)، اي ان المشرع قد اخذ بأكثر من طريقة من طرق توزيع الاختصاصات المشار اليها سابقاً. وبما ان النظام الاتحادي في جمهورية العراق وفقاً للمادة (116) من دستور 2005، يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية، وقد تعلق الامر ببحثنا فان المحافظات التي لم تنتظم بإقليم تدار شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية Administrative decentralization على ان تمنح الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة استناداً لنص المادة (112/ ثانياً) من الدستور. حيث يطلق على هذا النوع من التقسيم للفيدرالية تسمية (فيدرالية ذات ثلاث طبقات)، وتعني تقسيم الدولة الى حكومة فيدرالية، وهي الاوسع نفوذاً، ثم الوحدات المكونة، ثم الحكومات المحلية المختلفة⁽⁵⁾. ان المزوجة بين نظامي الفيدرالية واللامركزية الادارية تثير تساؤلاً ملحاً عن صوابية هذا الاسلوب ومدى ملاءمته للواقع الاجتماعي والسياسي⁽⁶⁾؛ فضلاً عن انه يعاب على المشرع الدستوري انه جمع في المادة (115)، سالفه الذكر، في مستوى واحد اختصاصات السلطات اللامركزية، وهي المحافظات غير المنتظمة بإقليم واختصاصات الاقاليم تجاه السلطة المركزية على الرغم من الفرق بين النظامين من حيث الطبيعة القانونية⁽⁷⁾؛ حيث نجد ان المشرع الدستوري قد ساوى، فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات التنفيذية دون التشريعية والقضائية، بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، والتي تكون اما مشتركة بينها وبين حكومة المركز، واما انها اختصاصات اخرى تختلف عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية⁽⁸⁾. ولاشك ان النص على هذه الاختصاصات في صلب الدستور، وليس في قانون عادي كما هو متعارف عليه عند توزيع الاختصاصات للسلطات اللامركزية، يكسبها القوة والسمو. ونعقد انها ارادة المشرع الدستوري؛ حيث تستمد هذه المحافظات غير المنتظمة بإقليم اختصاصاتها من الدستور نفسه فضلاً عن الاختصاصات التي نص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008. وبالتالي لا سبيل للمساس بهذه الاختصاصات، زيادة او نقصاناً، الا بتعديل الدستور الاتحادي الذي يستوجب اجراءات معينة لتعديله، ولا ريب ان هذا ضمانه كبيرة لعدم المساس باختصاص هذه المحافظات غير المنتظمة بإقليم، فهي مصنونة من التعديل الا باجراء تسهم به المحافظات نفسها.

المطلب الثالث/الاختصاص التشريعي وأولوية قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

وضع المشرع الدستوري في المادة (115) الاولوية في الاختصاصات المشتركة قانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وليس لحكومة المركز خلاف ما يهدي اليه المنطق الاولوية عند الخلاف لقانون المركز، وهو ما لا يحمده عليه⁽¹⁰⁾؛ فالغالب عندما يتمتع مستويا الحكومة بسلطة قانونية متساوية بشأن موضوع معين، فيجب ان تسود احد قوانين هذين المستويين عند النزاع، والدستور يوضح اياً من هذين المستويين له الاولوية، ومن الطبيعي ان تكون الاولوية Priority لقوانين الحكومة المركزية⁽¹¹⁾ غير ان الدستور العراقي كان فريداً من نوعه؛ حينما نص على اولوية وسيادة قوانين الاقاليم والمحافظات غير



المنتظمة بإقليم على كل قوانين المركز في الاختصاصات المشتركة بينهما⁽¹²⁾، ولاشك ان في ذلك تغليباً للمصلحة المحلية على المصلحة الوطنية، وهذا غير جائز. والتساؤل الذي يفرض نفسه هنا: هل ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم لها سلطة اصدار القوانين كما هو حال الاقاليم، وبالتالي تكون لها الاولوية عند الخلاف في الاختصاصات المشتركة مع حكومة المركز؟ الجواب على هذا التساؤل يستوجب الوقوف اولاً على امكانية اصدار القوانين من قبل هذه المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومن ثم الاجابة عن وجود اولوية لهذه القوانين التي تصدر منها على قوانين المركز.

اولاً//يتعلق البحث هنا بإمكانية المحافظات غير المنتظمة بإقليم، متمثلة بمجالسها، على اصدار قوانين عادية؛ فهذه السلطة لم يمنحها الدستور للمحافظات في الفصل الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم الوارد في الباب الخامس الفصل الثاني من الدستور، وكل ما ورد في الدستور، في المادة (122/ ثانياً)، ان تمنح هذه المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة تمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية⁽¹⁴⁾. وبما ان اللامركزية الادارية تقتصر على توزيع الاختصاصات في الوظيفة التنفيذية، فأذن هي مجرد اسلوب اداري يتعلق بمسألة التنظيم الاداري⁽¹⁵⁾. بيد أن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل قد صدر وعرف في مادته (الثانية/ اولاً) على ان مجلس المحافظة Provincial Council (هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية). وواضح من النص ان هذا القانون قد عرف مجالس المحافظات على انها سلطة تشريعية متجاوزاً نطاق الصلاحيات الادارية والمالية التي نص عليها الدستور، على الرغم من اتفاق هذا القانون مع الدستور على تبني اسلوب اللامركزية الادارية، وبذلك يكون قد منح المحافظات اختصاص التشريع وبيدها ضمن اطار صلاحيات التشريع الممنوحة للامركزية السياسية Political decentralization⁽¹⁶⁾ التي لها هذا الحق اساساً في الدستور، بأن يكون للوحدات المكونة للدولة الاتحادية دستور وسلطات ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية⁽¹⁷⁾. وقد يتبادر الى الذهن هل ان التشريعات المحلية الواردة في نص (م2) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، في تعريف مجلس المحافظة، هي تلك القوانين العادية المشابهة للقوانين الاتحادية الصادرة من مجلس النواب؟ نجيب عن هذا التساؤل بالنفي؛ لأننا نعتقد ان المشرع الدستوري لو أراد منح المحافظات اختصاصات تشريعية لنص على ذلك صراحة كما نص على ذلك بالنسبة للاقاليم في المادة (121) هذا من ناحية، من ناحية اخرى لو افترضنا ان التشريع المحلي المقصود به القانون العادي الذي يسري داخل المحافظة فقط، فهنا علينا العودة الى المراحل التي يمر بها القانون العادي من اقتراح ومناقشة وتصويت ومصادقة رئيس الجمهورية ثم نشر في الجريدة الرسمية، فالتساؤل هنا من يقترح التشريع المحلي، ومن يناقشه، ومن يصادق عليه، وما هي الاليات؟! كل هذه يجب ان ترد في قانون ينظمها كما هي حال دساتير الاقاليم، او الولايات. وعلى اساس من هذا، وبما ان الدستور لم يمنح المحافظات اختصاصات التشريع في المادة (122)، فإنه ليس بوسع مجلس المحافظة اصدار تشريعات محلية⁽¹⁸⁾. وقد حكمت المحكمة الاتحادية العليا حكماً يقضي بأن مجالس المحافظات لا تتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية، ولكنه يمارس صلاحياته الادارية والمالية الواسعة استناداً لنص المادة (122) من الدستور⁽¹⁹⁾، ونعتقد ان هذا الحكم هو الصواب عينه، ويتفق مع ما نص عليه الدستور من كون هذه المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية القاضي بتوزيع



الاختصاصات التنفيذية بينها وبين سلطة المركز وليس الاختصاصات التشريعية. بيد ان المحكمة ذاتها قد نقضت حكمها بحكم آخر صدر ليقضي بتمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات⁽²⁰⁾ وهذا الحكم لا نجد له اي اساس في الدستور على اساس من ان المحكمة تحكم وفقاً للدستور⁽²¹⁾.

ثانياً // فيما يتعلق بالأولوية لأي من هذه القوانين في حالة حصول خلاف على الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم، او المحافظات غير المنتظمة بإقليم الواردة في نهاية المادة (115) من الدستور، فلا غبار حول أولوية قانون الاقاليم على قانون المركز عند حصول الخلاف، لكن الامر يبدو غير واضح بشأن الاولوية بما يصدر عن المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وهل لها الاولوية على قانون المركز؟ وبناءً على ما تقدم نعتقد ان مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ليس لها سلطة اصدار القوانين؛ لكونها محكومة بمبدأ اللامركزية الادارية وفقاً للمادة (122) من الدستور التي لم تعطها سلطة التشريع، فما يصدر عن مجالس المحافظات لا يخرج عن كونه قرارات تنظيمية اقليمية Regulatory decisions⁽²²⁾ تصدر بناءً على قانون عادي، وهو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، وبالتالي فان قانون المركز لا يعلو عليه قانون آخر غير الدستور في المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وله الاولوية في السريان على القرارات التنظيمية طبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية. بيد ان المشرع قد نص، في التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 في المادة(2/2) سادساً، على ان (تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (112-113-114) من الدستور بالتنسيق وبالتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (115) من الدستور). وهذا النص يشير الى ان المشرع العادي أعطى المحافظات غير المنتظمة بإقليم سلطة التشريع، وهذا واضح من نصوص المواد (2/اولاً) والمادة (2/سادساً) والمادة (7/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم. فنرى ان توجه المشرع لا ينسجم مع نصوص الدستور؛ فلا يوجد في الدستور ما ينص على ان للمحافظات غير المنتظمة بإقليم سلطة تشريع في المادة (122)، كما نص على هذه السلطة للأقاليم في المادة (121)، كما ان القوانين العادية، محلية كانت ام اتحادية، يجب أن تصدر بناء على دستور اتحاديا كان ام محلياً، فلا يجوز صدور قوانين او تشريعات، وأن كانت محلية، بناء على قانون، وان كان الاخير اتحاديا، وهذا ما يتلاءم مع مبدأ تدرج القواعد القانونية، فضلاً عن المبادئ العامة للامركزية الادارية التي اتفق الفقه عليها، والتي تقضي بتوزيع وتقاسم الاختصاصات التنفيذية دون التشريعية. وعليه ندعو الى تعديل هذه النصوص بما لا ينص على كونها سلطة تشريعية، او انها تصدر قوانين محلية، كما ندعو الى ازالة الاولوية المنصوص عليها في المادة (2/سادساً) بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات؛ كون ما يصدر عن مجالس المحافظات لا يعدو كونه قرارات تنظيمية اقليمية، ولا يصح بتاتاً، استناداً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، ان تعلق القرارات الادارية على القوانين العادية.



المبحث الثاني/ الاختصاصات الدستورية المشتركة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بأقليم.

طبقاً لما ورد في دستور العراق لعام 2005 فإن الاختصاصات الدستورية وزعها الدستور، كما اسلفنا على السلطات الاتحادية والاقليمية والمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، فحدد اختصاصات السلطات الاتحادية في المادة (110) على سبيل الحصر، ثم نص في المادة (115) على ان كل ما لم يرد ضم تلك الاختصاصات الحصرية يكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم، كذلك حدد الدستور بعض الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم من جهة اخرى. وسنتناول في هذا المبحث، وبقدر تعلق الامر ببحثنا، الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات التي لم تنتظم بأقليم ووفقاً لنصوص الدستور، وسنقسم المبحث على ثلاث مطالب، نتناول في المطلب الاول ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، ونبحث في المطلب الثاني مراقبة وضمان حقوق المحافظات غير المنتظمة بأقليم، وفي مطلب ثالث سنبحث الاختصاصات الدستورية المشتركة الاخرى.

المطلب الاول / رسم السياسة النفطية وإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية.

نصت المادة (112) من دستور العراق لعام 2005 على (اولاً: 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 ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار). هذه المادة الدستورية هي المادة الوحيدة التي تشير الى اختصاص ادارة النفط والغاز وكيفية توزيعه ورسماً سياساته الاستراتيجية، واذا اثير تساؤل عن تكييف هذه المادة الدستورية: هل تعطي هذا الاختصاص حصراً للحكومة الاتحادية ام تجعله اختصاصاً مشتركاً ام انها تعطيها للاقاليم والمحافظات؟ ان المادة (112) بفقرتها اشارت الى اشتراك حكومة الاتحاد والاقاليم والمحافظات في ممارسة الاختصاص الوارد فيها كلمة (معاً)، مما يجعلها، موضوعياً، من ضمن الاختصاصات المشتركة⁽²⁴⁾؛ لكونها شكلياً لا يصلح ترجيحها ضمن الاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (110) بفقراتها التسعة، ولا يمكن عدّها اختصاصاً متيقياً كونها لم تفرد حكومات الاقاليم او المحافظات التي لم تنتظم بأقليم في هذا الاختصاص. وقبل الولوج في تفاصيل بحث هذا الاختصاص، فأن صح الرأي أعلاه بأن المادة (112) انها اختصاصاً مشتركاً، عليه ستكون حكومة، ولاشك، بما ورد في عجز المادة (115)، في كون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما⁽²⁵⁾. وبما ان المادة المذكورة وصفت بأنها اختصاصاً مشتركاً بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بأقليم فأنا نتناولها في بحثنا حيث انها نصت على امور عدة وسنقسم هذا المطلب، في ضوء ما ورد في النص الدستوري؛ لنوضح معالم هذا الاختصاص لبيان دور المحافظات غير المنتظمة بأقليم في هذا الاختصاص، حيث سنقسم المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، وفي الفرع الثاني رسم السياسة النفطية الاستراتيجية.



الفرع الاول/أدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية.

تعد الثروات الطبيعية احد اهم مصادر الدخل في العديد من البلدان، خصوصاً تلك البلدان التي تعتمد على مصدر وحيد للدخل تقريباً، وهو ايراد الموارد الطبيعية كالنفط والغاز اللذان يميزان الاقتصاد العراقي⁽²⁶⁾. والمشرع الدستوري العراقي نص في المادة (112)، المشار لها مسبقاً، على ان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة...). واذا سلمنا بأن هذه المادة تجعل من ادارة النفط والغاز اختصاصاً مشتركاً وفقاً لما تقدم ذكره فإن اول تساؤل يثار ماذا يقصد (بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية) هل يقصد به أن الادارة المشتركة للنفط والغاز تكون فقط على النفط والغاز المستخرج دون الذي لم يستخرج؟ وهل ان الادارة او هذا الاختصاص المشترك بين المركز والمحافظات او الاقاليم يكون فقط في الحقول الحالية دون المستقبلية؟ وسنجيب على التساؤلات على النحو الاتي:

اولاً // فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز المستخرج فذهب بعض الفقه الى ان الادارة المشتركة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والاقاليم، تقتصر على النفط والغاز بعد ان يتم استخراجها، عليه يفترض ان تكون عملية الاستخراج من باطن الارض والانتاج ذاتها تقع خارج الاختصاصات المشتركة، وان الشراكة في الاختصاص ستقتصر على عملية المعالجة بعد الاستخراج ثم النقل ثم التصدير، وبما ان هذا الاختصاص المشترك بين المركز والاقاليم والمحافظات المنتجة محكوم بما ورد في عجز المادة (115) فالأولوية تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم⁽²⁷⁾.

ثانياً // فيما يتعلق بالحقول الحالية Current fields، فأنها وردت في نص الدستور، وظهرت التساؤلات عن المقصود بـ(الحقل الحالي)؟! وكان من المفترض على السلطة التشريعية ان تصدر القانون الخاص بالنفط والغاز لتبين تفاصيل النص الدستوري، بيد ان هذا القانون لم يصدر لغاية الان، ولم يكن في مسودته التي لم يتم اقرارها في البرلمان اي تعريف للمقصود بالحقل الحالي. بيد ان اقليم كردستان اصدر قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم 28 لسنة 2007، وعرف، في مادته الاولى البند (السادس عشر) الحقل الحالي على انه الحقل النفطي الذي كان له انتاجاً تجارياً قبل 2005/8/15. واذا رجعنا للمفهوم اللغوي لمعنى كلمة (الحالي) فنجد ان الحال هو الوقت الذي انت فيه، وحالياً هو الوقت الحالي اي الان، او الحالة الراهنة الواقعة الان، والحال (في النحو) هو الزمان الحاضر.⁽²⁸⁾ وذهب راي الى ان الحقول الحالية هي تلك الحقول التي كان يستخرج منها النفط والغاز فعلاً، اي الحقول المستثمرة عند وضع النص الدستوري⁽²⁹⁾. ونرى فيما يتعلق بالتحليل ان الاختصاص المشترك بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم هو اختصاص يتعلق بالنفط والغاز بعد استخراجها، ومن الحقول الحالية دون المستقبلية، كون اغلب المؤشرات، لغوية ام فقهية، تشير بوضوح لهذا الامر. غير اننا لسنا مع هذا التوجه؛ لاعتقادنا ان ثروة النفط والغاز هي مسألة سيادية نقترح ان يحال الاختصاص فيما يتعلق بها الى سلطة المركز الحصرية بكل تفاصيلها، سواء قبل الاستخراج من باطن الارض ام بعد استخراجها، ولان السلطة الاتحادية تملك الخبرات الكافية والمؤهلات التي قد لا تملكها المحافظات المنتجة او حتى الاقاليم لإدارة هذه الثروة ذات الاختصاص المتشابه بين اكثر من محافظة او اقليم، او قد يتجاوز الحقل النفطي حدود الدولة فتصبح المسألة دولية، وبالتالي تثار النزاعات، اما بين المحافظات المنتجة فيما بينها، واما بين الاقاليم حول احقيتها، اما حول ملكيتها لهذا الحقل او ذلك، وبالتالي هي المسؤولة عن ادارته، واما ان يكون النزاع دولياً، وبالتالي فإن حكومة المركز هي صاحبة الاختصاص بتمثيل الدولة ككل وليس السلطة المختصة بإدارة هذا الحقل. وعلى



اية حال فان كل ما نصت عليه مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي في المادة (5/او لآد)، على ان تشارك المحافظات المنتجة بعضو يرشحه مجلس المحافظة في عضوية المجلس الاتحادي للنفط والغاز.

الفرع الثاني/ رسم السياسة النفطية الاستراتيجية.

نصت المادة (112/ثانياً) من دستور 2005، سالف الذكر، على قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز، وهذا من اجل تحقيق اعلى منفعة للشعب العراقي من جهة، اضافة الى اعتماد احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار من جهة اخرى. والنص الدستوري واضح الدلالة بأن اختصاص رسم السياسة النفطية Oil policy وتطويرها ليس اختصاصاً حصرياً، بل انه اختصاص مشترك بين سلطة المركز والمحافظات المنتجة وغير المنتظمة بإقليم، وهذا واضح من ورود كلمة (معاً) التي لها دلالة واضحة، وتفسير قاطع على ان هذا الاختصاص هو الاختصاصات مشترك بينهما (30). وبدورنا نقترح ان يكون رسم هذه السياسة اختصاصاً حصرياً بيد سلطة المركز؛ فالملاحظ ان اغلب بنود نص المادة (110) المتعلقة بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية تنظم سياسات الدولة في مختلف المجالات باستثناء سياسة تطوير النفط والغاز (31)، فجعل هذه الاخيرة اختصاصاً مشتركاً بين المركز والاقاليم والمحافظات المنتجة غير المنتظمة بإقليم هو اجراء منتقد، فما نفع رسم السياسة المالية او النقدية او الاقتصادية واتخاذ قرارات واجراءات بخصوصها بعيداً عن رسم سياسة تطوير ثروة النفط والغاز الممول الرئيس لموازنة الدول، التي لا تستطيع سلطة المركز رسمها الا بعد موافقة حكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتجة؟ والتي ان حصل نزاع او خلاف معها فإن الاولوية وفقاً للمادة (115) من الدستور تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتذهب كل سياسات المركز الحصرية ادراج الرياح؛ فالفيدرالية الحديثة تعمل فيه الحكومات بمختلف مستوياتها، اتحادية ام محلية، على تنسيق وتصميم وتقديم السياسة في مجالات المسؤوليات المتداخلة، وتسمى هذه الفيدرالية (ب)الفيدرالية التعاونية (Cooperative federalism) التي لا تنطوي على مساواة في السلطات، بيد ان فيها نوع من ممارسات الفيدرالية القسرية حيث تفرض الحكومة الفيدرالية (الاتحادية) سياساتها الوطنية (32). ومما تقدم نستنتج ان المشكلة هي في النص الدستوري؛ فهو اصل الخلاف، والسلطة الاتحادية بوجود هذا النص الذي يجعل من ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم السياسة الاستراتيجية اختصاصاً مشتركاً بينها وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم فانها لا تستطيع ان تحقق المصلحة العامة في قانون النفط والغاز الاتحادي، او ترجحها على المصالح المحلية في ظل وجود التغليب الواضح في نص المادة (115) للمصالح المحلية على المصالح الوطنية، بل ان قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم 28 سنة 2007 ذهب الى ابعد من ذلك في المادة (18)، ووضع نصاً لا يتعلق بالإقليم انما يخص محافظات غير منتظمة بأي اقليم، حيث يأمر القانون الصادر من سلطة الاقليم سلطة المركز بأن(على الحكومة الاتحادية ان لا تمارس اية عمليات نفطية جديدة في المناطق المتنازع عليها دون موافقة الوزير (وزير الموارد الطبيعية لإقليم كردستان) لحين اجراء الاستفتاء العام بموجب المادة (140) من الدستور (الاتحادي).

المطلب الثاني / مراقبة وضمان حقوق المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

نص الدستور العراقي النافذ على مجموعة من الاختصاصات الدستورية التي تمارسها المحافظات غير المنتظمة بإقليم كحق دستوري لها، وهذه الاختصاصات تعطي، ولا شك، ميزة على النظام الاتحادي حديث



النشأة من خلال ممارسة مبدأ المشاركة في السلطة والحكم والإدارة مما يعزز الإحساس بالمساهمة في صنع القرار وممارسة السلطة، وبالتالي تحمل المسؤوليات⁽³³⁾. ومن جملة هذه الاختصاصات الدستورية المشتركة بين سلطة المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والواردة ضمن اختصاص هذه المحافظات في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، واختصاصها الدستوري ضمن حقوق المحافظات في المشاركة في مؤسسات الدولة الاتحادية. عليه سنقسم المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وفي الفرع الثاني ضمان حقوق المحافظات في المشاركة في مؤسسات الدولة الاتحادية.

الفرع الأول/مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

نصت المادة (106) من دستور العراق لعام 2005 (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً //التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

ثانياً // التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً // ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الإقليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة.) وواضح من النص اعلاه ان المشرع الدستوري قد اختص المحافظات غير المنتظمة بإقليم باختصاص دستوري تشارك فيه الحكومة الاتحادية في مراقبة تخصيص او تقاسم الواردات الاتحادية؛ فقد ألزمت المادة بتأسيس هيئة عامة على غرار الهيئات المستقلة الأخرى يكون فيها خبراء المحافظات غير المنتظمة بإقليم وممثلين عنها جزءاً من تكوينها. ومما لا شك ان تقاسم الإيرادات Revenue sharing يحتاج الى ترتيبات تقتضي توزيع الإيرادات بين الوحدات التي تتكون منها الدولة الفيدرالية، وتكون هذه الترتيبات غير محددة في الدستور وحيثاً تكون محددة⁽³⁴⁾. وواضح من المادة (106) ان المشرع الدستوري اراد ان تشارك المحافظات غير المنتظمة بإقليم في هذا التقاسم او التخصيص وفق معطيات مهمة تضمن التحقق من عدالة توزيع الواردات، والتحقق من استخدامها الامثل واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيصها للمحافظات وفق النسب التي وردت في الدستور او التي ترد في القانون العادي. ويبدو ان المشرع اراد من خلال هذا النص الدستوري اعادة التعادل او التكافؤ او التوزيع الرسمي للإيرادات ضمن الفيدرالية من اجل توفير حد ادنى للموارد لضمان حصول المواطنين على مستوى متقارب من خدمات الدولة بغض النظر عن مكان اقامتهم، وهو ما يعرف بـ) التعادل المالي الاقفي (Financial horizontal tie)⁽³⁵⁾.

فهذا التعادل المالي يقوم على معادلة تأخذ بالحسبان قدرة تحصيل الإيرادات من الموارد الذاتية والحاجات الاتفاقية في مختلف مناطق سلطاتها القانونية او كليهما معاً⁽³⁶⁾. بيد ان هذه المعادلة لم نجدها عندما نص المشرع في المادة (112) على ان توزيع واردات النفط والغاز 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. ويبدو ان المشرع الدستوري وضع أسساً لتوزيع ثروة النفط والغاز التي تشكل نسبة كبيرة في موازنة الدولة، وهي:

1. التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد.
2. تحديد حصة (لمدة محددة) للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق دون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهذا التحديد مننقد ولا يتماشى مع ضمان العدالة عند تخصيص الاموال الاتحادية، وكأن النص الدستوري يشير الى عدم وجود محافظة غير منتظمة بإقليم قد تضررت بصورة مجحفة من قبل النظام السابق ليخصص لها ايراداً لمدة محددة. فكان الاجدر بالمشرع الا يتطرق لهذا الامر ويترك تخصيص الاموال وفق النسب السكانية ووفق ما ورد في المادة (106) من الدستور، أو ان يشير للأقاليم والمحافظات على حد سواء.
3. تأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. وعلى اساس من هذا ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم يمكن ان تمارس مراقبة تخصيص الايرادات الاتحادية ادارياً مع حكومة المركز من خلال الممثلين والخبراء في هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتمارس اختصاصاً مشتركاً مالياً، اي قدرتها على الوصول الى مصادر الايرادات لدى جميع مكونات الدولة الاتحادية⁽³⁷⁾. نستنتج، مما تقدم، ان سلطة المركز الاتحادية لا يحق لها دستورياً، واستناداً للمادة (106)، ان تخصص الايرادات الاتحادية، سواء في الموازنة العامة او غيرها، من دون المرور بهذه الهيئة العامة، وهو القانون الذي لم يصدر، بل لم يتم تشكيل هكذا هيئة حتى الان. عليه نقترح ان يتم اصدار هذا القانون لكي تمارس المحافظات غير المنتظمة بإقليم اختصاصها بمراقبة ما يخصص لها من ايرادات عامة، وان تطالب بحقوقها المالية وفقاً لاستحقاقاتها المنصوص عليها في الدستور.

الفرع الثاني/ضمان مشاركة المحافظات في مؤسسات الدولة الاتحادية.

يعني مفهوم المشاركة sharing في الدولة الاتحادية، ان يكون لكل ولاية او وحدة مكونة للدولة حق الاشتراك في حكم الدولة الاتحادية. وهذا الحق لم يبين على اساس من انها عبارة عن مجموعة من السكان بقدر ما تعد عبارة عن كيان متميز يمثل ليسمع رايه في الحكم⁽³⁸⁾. ولاشك ان اي تنظيم فيدرالي اتحادي يفترض مؤسسات ترعى المصالح المشتركة للوحدات المكونة، وهذه المؤسسات يتفاوت اختصاصها اتساعاً وضيقاً تبعاً، لمتانة الاتحاد وضعفه. بيد انه لا غنى في الاحوال جميعها عن مساهمة الوحدات المكونة الاعضاء في تكوين والمشاركة في المؤسسات الاتحادية ويكون لها صوت، وبخلافه تنعدم صبغة الاتحاد ونصبح امام دولة بسيطة⁽³⁹⁾. ودستور العراق لعام 2005 قد نص في المادة (105) على ان (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنظم بقانون). وعلى اساس من هذا النص الدستوري اصبح للمحافظات غير المنتظمة في اقليم حق دستوري، بأن يكون لكل منها ممثلاً في هذه الهيئة التي تضمن حقوقها في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية بوصفها عضواً ووحدة مكونة للدولة العراقية. وبما ان قانون هذه الهيئة لم يسن حتى الان، عليه نقترح تشريع هذا القانون ليتم توضيح اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم للحيلولة دون ضياع حقوقها في المشاركة في الدولة بصورة عادلة.



المطلب الثالث/الاختصاصات الدستورية المشتركة الأخرى.

تناول دستور العراق النافذ في المادتين (113-114) جملة من الاختصاصات الدستورية المشتركة بين سلطة المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي لا تقل أهمية عما تناولناه بالبحث مسبقاً، وهذه الاختصاصات لها أهمية كبيرة في حياة المجتمع اليومية او المستقبلية. والملاحظ ان هاتين المادتين الدستوريتين تتضمنان أكثر من مصطلح يختلف عن الآخر في موضوع التشريك في الاختصاص الدستوري، كمصطلح (بالتعاون) الوارد في المادة (113) ومصطلحات (التنسيق - مع - بالتعاون - بالتشاور) الواردة في المادة (114)، والتي تحتاج الى تفصيل وتوضيح للمقصود منها وكيفية تطبيقها على ارض الواقع؛ لما لها من أهمية في تنظيم النصوص ذات العلاقة بالاختصاصات الدستورية المشتركة التي تتصف بالحساسية التي يمكن ان تثير ازمت حقبية. وعند التمعن بصدر المادة (114) من الدستور التي تبدأ بأن (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم). يعتقد ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم لا تكون مشتركة في هذه الاختصاصات مع سلطة المركز الاتحادية، بيد ان بنود هذه المادة قد نصت على ان هذه الاختصاصات تمارس (بالتعاون - بالتنسيق - بالتشاور - مع) حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وهذا يدل على ان المشرع الدستوري اراد، من بنود هذه المادة جميعها، ان تكون اختصاصات مشتركة مع المحافظات غير المنتظمة بإقليم، فضلا عن أن المشرع العادي قد أشار في التعديل الاخير لقانون المحافظات رقم 19 لسنة 2013 في المادة (2 / سادسا) على أن المادة (114) اختصاص مشترك. وعلى الرغم من اننا نرى عدم الدقة في صياغة هذه المادة، فكان الاجدر بالمشرع الدستوري ان يبدأ المادة بأن (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم)، ثم يبدأ بوضع الاختصاصات التي يراد ان تكون مشتركة من دون تكرار عبارات التعاون والاشترك والتنسيق والتشاور بين هذه السلطات، على ان تنظم بقانون عادي. وهذا المطلب سنقسمه على ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الاول ادارة الموارد المائية الداخلية، وفي الفرع الثاني ادارة الاثار والمواقع الاثرية، وفي الفرع الثالث ادارة الاختصاص الاقتصادي والتنموي والتربوي والصحي والبيئي المشترك.

الفرع الاول//ادارة الموارد المائية الداخلية.

نص المشرع الدستوري في المادة (114/سابعاً) على يكون (رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها وينظم ذلك بقانون) من ضمن الاختصاصات المشتركة بين سلطة المركز والاقاليم، ونعتقد - وهذا الكلام مكرر - ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم مشتركة في هذه الاختصاصات، واكد التعديل الاخير لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم هذا الامر بالنص في المادة (2/سادساً) على وصف المادة (114) بأنها مشتركة. وعلى اساس من هذا فان ادارة الموارد المائية الداخلية هي ليست اختصاصاً حصرياً لسلطة المركز، بل ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم لها سلطة اختصاص واشترك لا بد من الوقوف عندها، وفي كل ما يتعلق بتوزيع المياه بصورة عادلة، وهذا يشمل السدود والخزانات المائية ومشاريع الري داخل العراق وشق الجداول ومشاريع الارواء⁽⁴⁰⁾. ونعتقد ان توصيف هذا الاختصاص بانه مشترك بين المركز والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم هو نص منقذ؛ كونه سيؤدي الى كثير من النزاعات في المستقبل ان لم تكن سلطة المركز هي صاحبة الاختصاص الحصري فيه، وتملك الحسم في توزيع المشاريع والسدود. مثلما نصت المادة (110/ثامناً) على ان سلطة المركز هي



صاحبة الاختصاص الحصري عن تدفق المياه من خارج العراق وتخطيط سياساته وفقاً للقوانين والاعراف الدولية؛ والدليل على ان هذا النص يحتاج الى إعادة نظر، ويشكل خطورة مستقبلية، ما سنقدمه من مثال افتراضي يتمثل بأن اقليم كردستان، او محافظة غير منتظمة بإقليم، قد بادرت ببناء سد، او القيام بمشروع اروائي، يمنع تدفق المياه بصورة عادلة للمحافظات الادنى منها، فما الحل القانوني في هذه الحالة؟ لاشك ان الحل لا يخرج عن هذه الطول الآتية:

أولاً // في حالة صدور قانون يمنع اقامة هذا السد او المشروع من سلطة التشريع المركزية، فإن هذا القانون سيكون محكوم بما ورد في في عجز المادة (115)، بأن الاولوية في الاختصاصات المشتركة لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينهما.

ثانياً // في حالة صدور قرار من الحكومة الاتحادية، ان كان الامر متعلقاً بمحافظة غير منتظمة بإقليم، فإن الاولوية ايضاً بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة (2008) والذي قرر في (7م / رابعاً) ان رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة). اي بعبارة اخرى ان اي خلاف بين اقليم ومحافظة غير منتظمة بإقليم فيما بينها يمكن ان يواجه بقطع المياه عن المحافظة الادنى؛ بحجة الحاجة له دون اعتبار للعدالة في التوزيع، ودون ان يكون هناك حل قانوني من قبل حكومة المركز، وهو ما سيؤدي في نهاية المطاف الى صراع داخلي بوصف المياه سر الحياة، ولا تستطيع اية محافظة الاستغناء عنه. عليه ندعو الى ان يصبح اختصاص ادارة الموارد المائية الخارجية والداخلية اختصاصاً حصرياً بيد سلطة المركز، ولا يترك امره بيد اقليم او محافظة غير منتظمة بإقليم. وعلى الرغم من كل هذا فاننا نرى ان هناك تناقضاً Contradiction بين نص المادة (110/ ثامناً) التي نصت على ان تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية (ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية)، وبين نص المادة (114/ سابعاً) المذكورة اعلاه، فوجود عبارة (وتوزيعها العادل داخل العراق) في المادة (110 / ثامناً) يشير بوضوح الى اختصاص سلطة المركز الى انها مختصة عن توزيع المياه داخلياً، وضمان تدفقه الى العراق خارجياً وفقاً للقوانين والاعراف الدولية، اما ورود عبارة (بما يضمن توزيعاً عادلاً لها) في المادة (114/ سابعاً) ضمن الاختصاصات المشتركة فهذا يعد تناقضاً بين النصوص لا بد من ازالته.

الفرع الثاني/أدارة الآثار والمواقع الأثاري.

نصت المادة (113) من دستور 2005 على ان (تعد الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون). وعلى الرغم من ان هذا الاختصاص لم يرد في المادة (114) التي تولت مهمة تصنيف اختصاصات مشتركة، بيد ان المتمعن بهذا النص يستنتج ان اختصاص المنصوص عليه في المادة (113) يمارس بالتعاون مع المحافظات غير المنتظمة بإقليم، اي ليس بسلطة المركز الحصرية، وبالرغم من ان النص الدستوري قد احوال تنظيم الاختصاص الى قانون عادي الا ان هذا النص لا يلغي سلطة المحافظات غير المنتظمة بإقليم في الاشتراك بهذا الاختصاص الذي وصفه المشرع الدستوري بأنه ثروة وطنية. وبدورنا نعتقد ان عد اختصاص ادارة الاثار ومواقع التراثية اختصاصاً



اتحادياً يدار بالتعاون مع المحافظات غير المنتظمة بإقليم، هو امر يحمد عليه المشرع؛ لتعلق هذا الاختصاص بالإرث المحلي لهذه المحافظة او تلك، وبثقافتها وتراثها، من دون اغفال وصف هذه الثقافة او التراث بأنها ثروة وطنية لا بد للمركز ان تكون له سلطة عليها.

الفرع الثالث/ادارة الاختصاص الاقتصادي والتنموي والتربوي والصحي والبيئي المشترك.

لقد تأثرت المصالح المشتركة ودرجة التنوع الخاصة بكل دولة فيدرالية؛ جراء مختلف العوامل، منها التاريخية او الجغرافية او الاقتصادية او اللغوية والثقافية والفكرية، وهذا كله انعكس على اختلاف توزيع السلطات ودرجة اللامركزية بين هذه الدول الفيدرالية⁽⁴¹⁾. والمشرع الدستوري العراقي نراه في المادة (114) قد تأثر بالتنوع اللغوي والديني والمذهبي والفكري للتوفيق بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية وجعل ادارة ورسم السياسات التعليمية والتربوية العامة والصحية والبيئية والتنموية وغيرها اختصاصاً مشتركاً بين سلطة المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فلقد نصت المادة المذكورة اعلاه على ان الاختصاصات الاتية هي اختصاصات مشتركة:

أولاً // ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وتنظم ذلك بقانون.

ثانياً // تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً // رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً // رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً // رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سادساً // رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. ونكرر ما ذكرنا بشأن ورود مصطلحات (التعاون، التشاور، التنسيق) والتي تحتاج من المشرع العادي ان يضع التفسير والتوضيح من المراد منها. بيد اننا نجد ان المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفي التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013، قد نص على العبارات ذاتها في المادة (2 / سادساً) بأن (تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (112 و 113 و 114) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لاحكام المادة (115) من الدستور. ونص في المادة (45/ اولاً) على ان تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) تتولى وضع آليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها بالمواد (112-113-114) من الدستور. فبعض الدول تمنح الولايات المسؤولية المطلقة Absolute liability عن التعليم والصحة والشؤون البلدية والسياسية الاجتماعية، في حين يتم التشارك في مجالات اخرى مع المركز كالزراعة والبيئة والهجرة واللغة والثقافة⁽⁴²⁾. والظاهر ان المشرع الدستوري في العراق قد ذهب الى مبدأ المشاركة مع المحافظات غير المنتظمة بإقليم في المجالات المذكورة مسبقاً، وبالتالي لم تعد ادارتها حكراً على المركز او المحافظات بصورة منفردة، ونحن مع جعل بعض الاختصاصات مشتركة كالتعليم والصحة والتنمية الاقتصادية، بيد اننا لسنا مع جعل الكمارك والطاقة الكهربائية الرئيسية اختصاصاً مشتركاً؛ فهذا النص يمكن ان يثير بعض النزاعات، ولا بد ان تضع حكومة المركز سلطتها من اجل توحيد العمل الكمركي في كافة المنافذ والمعابر الحدودية بوصفها تمثل دخول لحدود سيادة الدولة، وبما يضمن دخول الايرادات



بصورة متوازنة مع الاخذ بنظر الاعتبار المتطلبات الاقتصادية، والحال ذاته فيما يتعلق بالطاقة الكهربائية التي يمكن ان تمس أكثر من مجتمع في المحافظات المختلفة، فلو قطعت محطة كهرباء رئيسة الطاقة عن محافظات اخرى لتزودها محافظتها بصورة غير عادلة عندما يحصل شحة في التوليد فأن قرار المحافظة له الاولوية على قرار سلطة المركز بموجب المادة (115) من الدستور المادة (2/ سادساً) والمادة (7/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008. عليه نقترح جعلها اختصاصاً حصرياً لتلافي كل ما سبق ذكره او ما ينشأ من نزاعات قانونية اخرى.

المبحث الثالث/الاختصاصات الدستورية المتبقية من غير السلطات الاتحادية الحصرية.

يقصد بالاختصاصات، او السلطات الدستورية المتبقية Authorities residual، هي تلك السلطات غير المحددة التي يمنحها الدستور الاتحادي صراحة او ضمناً، لاحد السلطات الحكومية المعينة، وهي بخلاف السلطات الحصرية التي يسردها الدستور ويوكلها لاحد السلطات (43). وغالباً ما تتجه الدول الاتحادية التي تقوم نتيجة انضمام Join عدة دول موحدة الى توسيع اختصاصات الدويلات او الوحدات المكونة؛ رغبة في الاحتفاظ لها بقدر كبير من الاستقلال، وهو ما يجعل اختصاص سلطات الاتحاد محدودة او حصرية (44). في حين تتجه الدول التي نشأت نتيجة تفكك Disintegration دولة واحدة بسيطة الى دويلات الى منح سلطات المركز الجزء الاكبر من الاختصاصات، ويجعل من اختصاصات الدويلات او الوحدات المكونة اختصاصاً محدوداً (45). بيد اننا نجد ان المشرع الدستوري قد نص في المادة (110) من دستور العراق لعام 2005 على اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية، ونص في المادة (115) منه على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم...). فنجد ان المشرع الدستوري قد اعطى الجزء الاكبر من الاختصاصات لسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، وهذا يشير بصريح العبارة الى رغبة المشرع لتوسيع صلاحيات الاخيرة على حساب سلطة المركز الاتحادية، ونعتقد ان هذا ليس في صالح حكومة المركز التي ستضعف سلطاتها تجاه الاقاليم والمحافظات، وخصوصاً في المستقبل عندما تستجد اختصاصات اخرى من غير المنصوص عليها في المادة (110)، فضلاً عن الاولوية الواردة في عجز المادة (115)، والتي سبق ان بحثناها في اكثر من موضع في الاختصاصات الدستورية المشتركة. عليه نقترح ان تحدد اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، ويترك ما عداها لسلطات المركز الاتحادية، والنص على ان الاولوية عند الاختلاف على الاختصاصات المشتركة لحكومة المركز الاتحادية. وعلى الرغم من ان ميزة منح سلطة ما اختصاصاً منفرداً محدداً تعزز استقلال هذه السلطة، وتوضيح من هي السلطة المسؤولة عن سياسة هذا الاختصاص، بيد انه التجارب قد اوضحت، على ارض الواقع، في بعض البلدان كسويسرا وكندا، انه لا مفر من تداخل الاختصاصات السيادية؛ لأنه يكون من ضرور الحال تحديد مجالات محددة المعالم لاختصاصات سلطة الاتحاد السيادية (46). وعلى اية حال فأن المشرع الدستوري قد نص على ان ما تبقى من غير اختصاصات المركز الحصرية هي للمحافظات غير المنتظمة باقليم، عليه سنقسم المبحث على مطلبين، نتناول في الاول الاختصاص الدستوري المتعلق بالثروات الطبيعية، ونبحث في المطلب الثاني الاختصاص الدستوري المتبقية الاخرى للمحافظات غير المنتظمة في اقليم.



المطلب الاول/الاختصاص الدستوري المتعلق بالثروات الطبيعية.

سنبحث في هذا المطلب اختصاصين تركهما المشرع الدستوري سلطة خالصة للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، الاول اختصاص ادارة النفط والغاز في الحقول المستقبلية، ومنتاوله في الفرع الاول، ثم نتناول اختصاص استثمار وادارة واستخراج المعادن الطبيعية من غير النفط والغاز، وهو ما سنبحثه في الفرع الثاني.

الفرع الاول/ادارة النفط والغاز في الحقول المستقبلية.

بحثنا مسبقاً ان المادة (112/اولاً) نصت على ان ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية تتم باختصاص مشترك بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات غير المنتظمة باقليم. وظهر لنا كيف ان وضوح النص، لغوياً، واتجاه الفقه الى ان النص لا يشمل الحقول المستقبلية، وانما فقط تلك الحقول التي كان يستخرج منها النفط والغاز عند وضع النص⁽⁴⁷⁾. وبعبارة اخرى ان نص المادة، المذكورة اعلاه، على الحقول الحالية وعدم التطرق للحقول المستقبلية Fields future يجعل من الاخيرة من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على وجه الانفراد، اما ما يتعلق من رسم لسياسة هذه الحقول المستقبلية بوصفه استراتيجية فأنه خاضع للاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة باقليم وفقاً لنص المادة (112/ثانياً)، والتي تكون الاولوية فيها عند الخلاف. واستناداً لعجز المادة (115) للمحافظات غير المنتظمة في اقليم. والجدير بالذكر ان قانون النفط والغاز الاتحادي لم يصدر حتى الان، ولم يبين اي تفصيل بشأن موضوع ادارة حقول النفط الحالية، او المستقبلية، ولا المقصود منها، وهذا الامر وجدناه في قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق الذي عرف الحقل المستقبلي في المادة (الاولى/ سابع عشر) على انه (الحقل النفطي الذي لم يكن له انتاجاً تجارياً قبل 2005/8/15 وانها حقول نفطية مستكشفة او قد تستكشف كنتيجة للعمليات الاستكشافية اللاحقة)⁽⁴⁸⁾. ولا شك ان سكوت النصوص الدستورية عن هذا الامر يثير تساؤلاً حول وضع إيرادات هذه الحقول ضمن حصص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم؟ او الى اية جهة ستؤول هذه الإيرادات: لسلطة المركز لإعادة توزيعها بحسب النسب السكانية والمحرومية وهو ما نص عليه في (م112 / اولاً)، او ستؤول للمحافظات غير المنتظمة باقليم. أن التوزيع المنصف لوارداتها بما يتناسب مع التوزيع السكاني لهذه الحقول الحالية فإنه لا يشمل الحقول المستقبلية، كونها غير خاضعة لنص المادة (112)، بل لنص المادة (115) التي جعلت كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية المحافظات غير المنتظمة باقليم⁽⁴⁹⁾. بيد اننا لسنا مع هذا الرأي؛ لأن النص، وان لم يتطرق للإدارة المشتركة للحقول المستقبلية في المادة (112)، فان هذا الامر لايعني خضوع مسألة توزيع الواردات لحكم المادة (111) التي نصت على ان النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات، فهذا النص يشير بصراحة انه ملك لكل وليس للجزء، عليه لابد ان تؤول إيرادات هذه الثروة لخزينة الدولة العراقية ثم يعاد توزيعها وفقاً للاستحقاقات الدستورية والقانونية من سمات الفيدرالية، على اختلافها، ان تتميز باستخراج الثروات وتوزيعها واستثمارها من قبل السلطة الاتحادية، ولا يحق للحكومات الادنى ابرام العقود الخارجية لاستثمارها، او التنقيب عنها، او تصديرها الا بموافقة سلطة المركز؛ وبما أن العراق عضواً في منظمة الدول المصدرة للنفط (اوبك) وتلعب الاخيرة دوراً كبيراً في تحديد كمية الانتاج والتسويق واسعار النفط، عليه ان مسائل من قبيل الانتاج والتسويق واسعار النفط ستتم مركزياً من قبل سلطة المركز التي تتعامل (اوبك) معها. وستواجه الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم مشاكل وصعوبات في كل من عمليات التسويق والتصدير والاسعار و



لاتتم هذه العمليات الا عبر حكومة المركز في العاصمة (50)، أو تستطيع سلطة المركز الاتحادية؛ تلافياً لنص المادة (112/أولاً) حول الحقول الحالية أو عدم شمول الحقول المستقبلية، ان تستخدم ما يسمى بـ(سلطة الانفاق)، وهي قدرة سلطة المركز في الدولة الفيدرالية على ممارسة تأثيرها والسيطرة على الامور التي تقع ضمن صلاحيات الوحدات المكونة، وجعل تحويل الإيرادات مشروطاً بالالتزام بالمعايير التي تضعها السلطة الاتحادية (51). وبدورنا نرى ضرورة تعديل نص المادة (112)، ورفع كلمة (الحالية) لتشمل كل الحقول وفي اي زمان ومكان، وان لا يكون هذا الاختصاص مشتركاً مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، بل لسلطة المركز الحصرية للاسباب التي سبق ذكرها.

الفرع الثاني/ استثمار وادارة واستخراج المعادن الطبيعية من غير النفط والغاز.

بما ان المعادن الطبيعية Natural minerals من غير النفط والغاز لم يرد ذكرها في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة (110)، ولم يرد ذكرها، كذلك، ضمن الاختصاصات المشتركة الواردة في المادة (112-113-114)، فانها من اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم استناداً لنص المادة (115)، والتي نصت على ان يكون من صلاحية هذه المحافظات كل ما لم يرد في اختصاصات سلطة المركز. وهذه محاولة لإبعاد نص الدستور عن الخوض في الثروات الطبيعية الأخرى؛ كي يتم حجزها للمناطق التي تنشأ، أو تظهر فيها دون غيرها. عليه فإن حكومات المحافظات غير المنتظمة بإقليم تملك حق استثمار هذه المعادن والتصرف بها بكل انواع التصرفات القانونية، أو استيفاء إيراداتها كإيرادات للمحافظة (52). ولقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في التعديل الأخير بمادته (44)، على ان تتكون الموارد المالية للمحافظة من الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز (53) ونعتقد، بدورنا ان هذا الاختصاص كان من الممكن ان يكون اختصاصاً مشتركاً يدار بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم؛ للحيلولة دون نشوء الصراعات في حال عبور مواقع هذه المعادن لحدود المحافظات والتنازع بشأنها مع احتفاظ هذه المحافظات بحق استثمارها والتصرف بإيراداتها وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

المطلب الثاني/ الاختصاصات المتبقية الأخرى للمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سنتناول في هذا المطلب اختصاصات اخرى للمحافظات غير المنتظمة بإقليم التي نص عليها الدستور في صلب مواده، فمنها ما يتعلق بممارسة اختصاصات دستورية مفوضة من الحكومة الاتحادية، وسنتناوله في الفرع الأول، ومنها ما يتعلق بفتح مكاتب المتابعة في السفارات والبعثات الدبلوماسية، وسنتناوله في الفرع الثاني، ومنها ما يتعلق بممارسة اي اختصاصات اخرى نص عليها الدستور والقوانين النافذة وسنبحثها في الفرع الثالث.

الفرع الاول/ ممارسة الاختصاصات المفوضة من الحكومة الاتحادية.

نصت المادة (123) من دستور العراق لعام 2005 على ان (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون). وهذا النص الدستوري يجيز لسلطة المركز ان تفوض المحافظات غير المنتظمة بإقليم بعضاً من اختصاصاتها وفقاً لشروط التفويض، حيث يجيز هذا النص الدستوري ان تقوم سلطة المركز بنقل أو تحويل بعض سلطاتها ومسؤولياتها الى وحدات اخرى دون ان يكون ذلك مرتبطاً، بالضرورة، بتعديل دستوري، ويسمى بـ(نقل السلطات) (54). وهذا الحق بتفويض



السلطة Delegation of authority للمحافظات غير المنتظمة بإقليم الذي أعطي للحكومة المركزية لا يصح قانوناً بقرار منها ، بل لأبد، وأستناداً للنص الدستوري، ان يكون بقانون يوضح تفاصيل التفويض من سلطة الى اخرى.⁽⁵⁵⁾ والملاحظ على ان النص الدستوري لم يحدد اي الاختصاصات التي يجوز تفويضها من سلطات الحكومة الاتحادية الحصرية منها ام المشتركة، وبما ان النص جاء مطلقاً فنعتقد ان التفويض يجوز للسلطات الحصرية والمشاركة لسلطة المركز؛ بوصف ان المطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيد بنص. وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 في المادة (45/ رابعاً) على ان تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات)، والتي من ضمن مهماتها النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من حكومة الاتحاد وبالعكس، واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية، وتسهيل ادارة المحافظات وفق احكام المادة (123) من الدستور. ولاشك ان تخصيص المسؤوليات الادارية التي يحددها الدستور، او يتم تطويرها من خلال التفويض، مؤشر اخر ذو صلة بنطاق اللامركزية، فيما يشابه هذا التخصيص للاختصاص التشريعي الدستوري المنصوص في عديد من الاتحادات الفيدرالية للولايات او الاقاليم، وبالتالي تكون هذه الدول الفيدرالية اكثر لا مركزية في الناحية الادارية عن الناحية التشريعية⁽⁵⁶⁾. بيد ان ما يؤخذ على النص الدستوري في المادة (123)، وكذلك النص القانوني في قانون المحافظات المشار إليهما اعلاه، أنه اجاز التفويض لسلطة المركز اتجاه المحافظات التي لم تنتظم بإقليم، اي من سلطة عليا الى سلطة ادنى بالعكس، اي ان تفويض السلطة الادنى السلطات الاعلى بعضاً من اختصاصها، وهذا ينافي اللامركزية ومبادئ التفويض التي يراد منها التخلص من مركزية القرارات وليس العودة اليها من خلال اعادتها لسلطة المركز من خلال التفويض⁽⁵⁷⁾.

وعلى اية حال اصبح من اختصاصات المحافظات غير المنتظمة بإقليم الخالصة او المنفردة ممارسة اي اختصاص يفوض لها من سلطة المركز، وهذا النص يحمده عليه المشرع الدستوري في مجال توزيع الاختصاصات الدستورية على الرغم من المآخذ التي تطرقنا لها اعلاه.

الفرع الثاني/فتح مكاتب المتابعة في السفارات والبعثات الدبلوماسية.

نص الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (121) على ان (تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية). وهذا النص يعطي بصريح العبارة سلطة او اختصاص فتح مكاتب المتابعة للمحافظات غير المنتظمة باقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية والغاية، هي متابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية والانمائية. ولقد ساوى المشرع الدستوري في هذا الاختصاص بين الاقاليم والمحافظات، بل انه ذكر هذا الاختصاص ضمن الفصل الخاص بالاقاليم، ولم يميز النص بينهما رغم الاختلاف الكبير والجوهري بين كل منهما في الدولة الاتحادية، والذي يجعل من الاقاليم وحدات دستورية سياسية في حين ان المحافظات التي لم تنتظم بإقليم ما هي الا (كما ذكرنا سابقاً) الا وحدات إدارية ضمن النظام الاداري اللامركزي⁽⁵⁸⁾. وعلى الرغم من كل هذا فاننا نرى ان هذا الاختصاص الدستوري الممنوح لكل من الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهو للمتابعة فقط بيد ان فيه اخلاص لسيادة السلطة المركزية، وحصر التمثيل الخارجي بيدها. ونعتقد ان هذا الاختصاص يمارس من خلال وزارة الخارجية في الداخل وليس من خلال مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية في الخارج. فهذا النص لا ينسجم مع الفيدرالية؛ كون الاقاليم قد تنازلت عن سيادتها الخارجية لصالح



حكومة المركز، وان اعطاء المحافظات هذا الحق، او الاختصاص، يتعارض ايضاً مع ميدا الادارة اللامركزية الاقليمية وتدعو لإلغائه.⁽⁵⁹⁾

الفرع الثالث/ممارسة اي اختصاص منصوص عليه في الدستور والقوانين النافذة.

بما ان الدستور نص في المادة (115) على ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يعد اختصاصاً مستقلاً للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، عليه اصبح كل اختصاص منصوص عليه في الدستور والقوانين النافذة، والتي لم نتناولها بالبحث من ضمن اختصاص هذه المحافظات. ومن ابرز هذه الاختصاصات هي الاختصاصات التي اعطاها المشرع العادي للمحافظات في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (1) لسنة 2008، والذي يحتوي على اختصاصات ادارية ومالية تواكب الى حد ما نصت عليه المادة (122) من الدستور.⁽⁶⁰⁾

الخاتمة.

في نهاية مطاف بحثنا لابد لنا ان نستعرض بعضاً من النتائج التي توصلنا إليها، ونضع بعض المقترحات التي نرى ضرورة الاخذ بها.

أولاً // النتائج.

1. دمج او ساوى المشرع الدستوري بين اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم عند توزيع السلطات الحصرية والمشاركة والمتبقية.
2. الدستور العراقي قد شذت قواعده عما اعتادت عليه دساتير الدول الفيدرالية، وقفز على المبادئ الدستورية المتعارف عليها حينما منح الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم عند الاختلاف مع السلطة الاتحادية.
3. رغبة المشرع الدستوري في تقوية المحافظات غير المنتظمة في اقليم على حساب سلطة المركز، وهذا واضح من حصده لاختصاصات الاخيرة، وما تبقى ليكون للمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
4. ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية هو اختصاص مشترك بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، اما الحقول غير الحالية (المستقبلية) فهي سلطة متبقية للمحافظات المنتجة.
5. ان جميع مصادر الثروة الطبيعية من غير النفط والغاز هي اختصاص للمحافظات غير المنتظمة بإقليم تديرها بمفردها وملكاً خالصاً لها.
6. ادارة الموارد المائية الداخلية هي اختصاص مشترك بين سلطة المركز والمحافظات عند الخلاف فالأولوية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم بموجب المادة (115) من الدستور.

ثانياً // المقترحات.

1. نقترح ان تعدل المادة (115) من الدستور بأن تكون الاولوية عند الخلاف لسلطة المركز وليس لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، لان هذا النص سيقوي سلطات الاخيرة على حساب المركز وسيضعف الحكومة الاتحادية.
2. ان تعدل المادة (112/أولاً) بأن ترفع كلمة (الحالية) لتكون ادارة النفط والغاز للحقول الحالية والمستقبلية، وان يتم جعل هذا الاختصاص ضمن المادة (110) لتكون اختصاصاً حصرياً لسلطة المركز.



3. نرى ان تكون ادارة الموارد المائية الداخلية سلطة حصرية وان يزال التعارض بين نص المادة (110)/ ثامناً) التي تجعل توزيع المياه حصرياً للسلطة الاتحادية، ونص المادة (114/ سابعاً) التي تنص على ان ضمان التوزيع العادل للمياه في الداخل، هو اختصاص مشترك بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
4. الغاء نص المادة (121/ رابعاً) التي تؤسس للمحافظات والاقاليم مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية؛ لان هذا النص فيه اخلال للسيادة الخارجية للسلطة الاتحادية.
5. نويد ان تكون الاختصاصات الحصرية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم فضلاً عن الاقاليم، وتكون السلطات المتبقية هي للسلطات الاتحادية؛ لتكون الاختصاصات المستجدة هي لسلطة المركز، مما يوسع من اختصاصاتها ونفوذها لتقوية الدولة الاتحادية حديثة النشأة.
6. نرى ضرورة الاسراع بإصدار القوانين التي تنظم عمل الاختصاصات المشتركة، ومنها قانون تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم؛ لاجل المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة؛ لما له حل لكثير من المنازعات الحالية والمستقبلية بين حكومة المركز والحكومات المحلية في نسب تخصيص الواردات الاتحادية ومشاركتها في الحكومة ومؤسساتها الاخرى.

الهوامش.

1. د. داود الباز ، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 11 ، نقلاً عن معمر مهدي صالح ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2010 ، ص 172 .
2. ج . الان تار ، تأملات مقارنة ، حوارات حول الاصول الدستورية والهيكل التنظيمية والتغير في البلدان الفيدرالية ، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفيدرالية ، ج 1 ، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية ، كندا ، 2007 ، ص 54 .
3. معمر مهدي صالح ، المصدر السابق ، ص 173 .
4. د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط 4 ، الناشر شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2011 ، ص 111-112 .
5. انظر مسرد الكلمات في سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، ج 3 ، حوارات حول مجالات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدول الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2007 ، ص 60 .
6. د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الاولى ، العدد الاول ، 2009 ، ص 17 .
7. د. اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق ، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الرابعة - العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الاول لكليات القانون ، 2012 ، ص 34 .
8. انظر نصوص المواد (112-113-114-115) من دستور العراق لعام 2005 المنشور في الوقائع العراقية العدد 4012 وايضاً في نفس الرأي د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص 20 - 21 .



9. تعرف الفيدرالية اللاتماثلية على انها توزيع غير متساوي او غير متماثل للسلطات والمسؤوليات بين الوحدات المكونة في النظام الفيدرالي ،انظر مسرد الكلمات في سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، ج3، المصدر السابق ، ص51.
10. د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص 21.
11. جورج اندرسون ، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الانظمة الفيدرالية ، كندا ، 2007 ، ص51 وكذلك د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، 2012 ، ص47 .
12. ذهبت كندا الى نفس الاتجاه فيما يتعلق بمجالات واعانات الشيوخة ، انظر رونالد ال . واتس، الانظمة الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2006 ، ص49 .
13. د.رياض عبد عيسى الزهيري ، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات، مقال منشور على الشبكة الدولية للمعلومات على الموقع الاتي: www.iraqja.iq
14. سبقنا في هذا الرأي د. اسماعيل صعصاع غيدان ، المصدر السابق ، ص31 .
15. د. احسان المفرجي وآخران ، المصدر السابق ، ص87 .
16. تعرف اللامركزية السياسية انها عبارة عن نظام سياسي يتعلق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة، وتهدف الى توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من ناحية والولايات من ناحية اخرى ، انظر د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط7 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص 97
17. د. اسماعيل صعصاع ، المصدر السابق ، ص31 .
18. د.غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، 2008 ، ص147 .
19. الحكم نقلاً عن د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 ، ص74-77 .
20. المصدر نفسه ، ص57 .
21. سبقنا في الرأي د. اسماعيل صعصاع ، المصدر السابق ، ص32.
22. يعرف القرارات التنظيمية على انها القرارات التي تصدرها الهيئات الادارية وتتضمن قواعد عامة ومجردة من الناحية الموضوعية وتشبه القوانين وقرارات ادارية من الناحية الشكلية ، انظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، الناشر مكتبة السنهوري ، بيروت ، 2012 ، ص 453.
23. خالد عليوي العرداوي ، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ، مقال منشور بتاريخ 2008/1/14 على موقع مؤسسة الذاكرة العراقية على الشبكة الدولية للانترنت على الموقع الاتي: www.iraqmemory.org
24. انظر في هذا الرأي د. سعدي اسماعيل البرزنجي ، النفط والغاز والثروات الطبيعية الاخرى في الدستور الفيدرالي العراقي ، مقال منشور على موقع صحيفة الاتحاد الاتي: www.alitthad.com ، وكذلك ذهب الى نفس الرأي خالد المعموري ، حلقة نقاشية حول توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات في الدستور العراقي ، التي اقامها مركز الشيرازي للدراسات



25. والبحوث منشورة على الموقع الاتي:- www.shrsc.com ، وكذلك آريين أمد ، تقاسم وادارة الثروات الطبيعية الاستراتيجية مشاركة ام انفصال ، بحث منشور في مجلة مؤسسة الحوار المتمدن العدد 3695 منشورة على الموقع الاتي www.ahewar.org
26. ذهب الى نفس هذا الرأي د. سعدي البرزنجي ، المصدر السابق .
27. القاضي قاسم حسن العبودي ، النظام المالي الفيدرالي ، ج 1 – ج 2 ، مقال منشور على الموقع الالكتروني لمركز النور الاعلامي الاتي www.alnoor.se ، كذلك محمد جبار طالب ، التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الخامسة – العدد الثالث ، 2013 ، ص 137 .
28. آريين أمد ، المصدر السابق ، كذلك د. اسماعيل البرزنجي ، المصدر السابق .
29. المعجم الوسيط ، قام بأخراجه ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات واخرون ، عن مجمع اللغة العربية دار الدعوة ، القاهرة ، ص 194 .
30. القاضي رحيم العكلي ، النفط والغاز في الدستور العراقي ، دراسة قدمت للمعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي في ورشة ازمة العلاقة النفطية بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان ، كانون الثاني ، 2014 نفاً عن د. كمال البصري ومضر السباهي ، الدستور واشكالية العلاقة النفطية بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان ، مقال منشور سنة 2014 على الموقع الاتي :- www.al-bayyna.com ، كذلك آريين امد ، المصدر السابق .
31. د. سعدي البرزنجي ، المصدر السابق .
32. انظر المادة (110) من دستور العراق لعام 2005 ببندها التسعة .
33. الفيدرالية التعاونية (Cooperative federalism) فهي قيام الحكومات المحلية بالعمل معاً لتنسيق السياسات وتنفيذها في مناطق المسؤوليات المشتركة ، وهذه المسؤوليات قد تكون محددة بنص قانوني في بعض النظم الفيدرالية كألمانيا ، أو أن الحكومات تتكيف على الأغلب مستجيبة لواقع الحكم الفيدرالي الحديث ولا تطلب بالضرورة المساواة في السلطة والموارد فيما بينها، انظر في مسرد الكلمات لسلسلة كتيبات حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية ، الجزء الرابع ، وجهات نظر مقارنة ، كندا ، 2007 ، ص 58 .
34. لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ومكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011 ، ص 39 .
35. انظر في مسرد الكلمات لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، الجزء الثاني ، كندا ، 2007 ، ص 56 .
36. انظر في مسرد الكلمات لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفيدرالية ، الجزء السادس ، كندا ، 2007 ، ص 60 .
37. المصدر نفسه ، ص 61 .
38. انظر في مسرد الكلمات لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، الجزء الثالث ، المصدر السابق ، ص 55 .



- 39.د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2006 ، ص45 .
- 40.د. اسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، 1996 ، ص101-102 .
- 41.د. سعدي البرزنجي ، المصدر السابق .
- 42.رونالد ل . واتس ، تأملات مقارنة ، من سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، الجزء الثاني ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، كندا ، 2007 ، ص46 .
- 43.رونالد ل . واتس ، الانظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص101 .
- 44.انظر في مسرد الكلمات ، لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص55 .
- 45.د. احسان المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص111 ، وكذلك د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية ، منشآت المعارف ، الاسكندرية ، 1993 ، ص84 .
- 46.د.احسان المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص111
- 47.رونالد ل . واتس ، الانظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص48
- 48.مروة وحيد وشادي عبد الوهاب ، الفيدرالية والاقاليم في العراق حل الازمة ام خطوة نحو التقسيم ، بحث منشور على الشبكة الدولية للانترنت في موقع مركز بغداد للدراسات والاستشارات والاعلام على الموقع الاتي : www.baghdadcenter.net
- 49.نشر قانون النفط والغاز لاقليم كردستان العراق رقم 28 لسنة 2007 على الموقع الالكتروني الاتي www.alnabba.org:
- 50.كمال البصري ومهند السباهي ، المصدر السابق وكذلك د.سعدي البرزنجي ، المصدر السابق .
- 51.صباح قدوري ، اشكالية النفط بين اقليم كردستان والحكومة المركزية ، مقال منشور على الشبكة الدولية للمعلومات على الموقع الاتي : www.ankawa.com
- 52.انظر مسرد الكلمات لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية ، الجزء الاول ، المصدر السابق ، ص69 .
- 53.محمد جبار طالب ، الواقع الدستوري للفيدرالية في العراق ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الثاني – المجلد الاول – 2008 ، ص271
- 54.انظر م 44 من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 والمادة (11) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 19 لسنة 2013 .
- 55.انظر مسرد الكلمات لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص52 .
56. انظر مسرد الكلمات ، لسلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، الجزء السادس ، ص60 .
- 57.رونالد ل . واتس ، الانظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص95 .
- 58.سبقنا في الرأي استاذنا د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005 ، المصدر السابق ، ص42



59. لقمان عمر حسين ، المصدر السابق ، ص33
60. د. اسماعيل صعصاع ، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، كلية القانون – جامعة القادسية ، العدد الاول ، المجلد الاول ، السنة الاولى ، 2008 ، ص102 .
61. انظر لنص المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

المصادر.

اولا // المؤلفات .

- 1- ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات واخرون ، المعجم الوسيط ، ، عن مجمع اللغة العربية دار الدعوة ، القاهرة .
- 2- د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط4 ، الناشر شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، 2011
- 3- 39. د. اسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، 1996 .
- 4- د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ، ط1 ، مكتبة الشهوري ، بغداد ، 2012 .
- 5- 11. جورج اندرسون ، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الانظمة الفيدرالية ، كندا ، 2007.
- 6- حوار عالمي حول الفيدرالية ، سلسلة كتيبات تصدر عن منتدى الاتحادات الفيدرالية ، الجزء الاول- الثاني – الثالث – الرابع – السادس ، كندا ، 2007 .
- 7- رونالد ال . واتس، الانظمة الفيدرالية ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2006.
- 8- عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية ، منشآت المعارف ، الاسكندرية ، 1993.
- 9- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي السلامي و د. علي محمد بدير ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، الناشر مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 .
- 10- د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، 2012.
- 11- لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ومكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011.
- 12- د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2006.
- 13- معمر مهدي صالح ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية ، دراسة مقارنة ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2010 .
- 14- د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط7 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011.



ثانيا // البحوث القانونية .

- 1- د. اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق ، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة في العراق ، مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الرابعة - العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الاول لكليات القانون ، 2012.
- 2- د. اسماعيل صعصاع ، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، كلية القانون – جامعة القادسية ، العدد الاول ، المجلد الاول ، السنة الاولى ، 2008.
- 3- ج . الان تار ، تأملات مقارنة ، حوارات حول الاصول الدستورية والهيكل التنظيمية والتغير في البلدان الفيدرالية ، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفيدرالية ، ج1 ، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية ، كندا ، 2007.
- 4- رونالد ل . واتس ، تأملات مقارنة ، من سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية ، الجزء الثاني ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، كندا ، 2007.
- 5- د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005 ، مجلة التشريع والقضاء ، السنة الاولى ، العدد الاول ، 2009.
- 6- د. غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان ، مجلة الملتقى ، بغداد ، 2008.
- 7- محمد جبار طالب ، الواقع الدستوري للفيدرالية في العراق ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الثاني – المجلد الاول – 2008.
- 8- محمد جبار طالب ، التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الخامسة – العدد الثالث ، 2013.

ثالثا // المقالات والابحاث المأخوذة من الشبكة الدولية للمعلومات.

- 1- آريين أمد ، تقاسم وإدارة الثروات الطبيعية الاستراتيجية مشاركة ام انفصال ، بحث منشور في مجلة مؤسسة الحوار المتمدن العدد 3695 منشورة على الموقع الاتي www.ahewar.org
- 2- خالد المعموري ، حلقة نقاشية حول توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات في الدستور العراقي ، التي اقامها مركز الشيرازي للدراسات والبحوث منشورة على الموقع الاتي:- www.shrsc.com
- 3- خالد عليوي العرداوي ، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ، مقال منشور بتاريخ 2008/1/14 على موقع مؤسسة الذاكرة العراقية على الشبكة الدولية للانترنت على الموقع الاتي : www.iraqmemory.org
- 4- درياض عبد عيسى الزهيري ، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات، مقال منشور على الشبكة الدولية للمعلومات على الموقع الاتي www.iraqja.iq
- 5- صباح قدوري ، اشكالية النفط بين اقليم كردستان والحكومة المركزية ، مقال منشور على الشبكة الدولية للمعلومات على الموقع الاتي : www.ankawa.com
- 6- د.سعدى اسماعيل البرزنجي ، النفط والغاز والثروات الطبيعية الاخرى في الدستور الفيدرالي العراقي ، مقال منشور على موقع صحيفة الاتحاد الاتي : www.alitthad.com



- 7- القاضي قاسم حسن العبودي ، النظام المالي الفيدرالي ، ج1 – ج2 ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز النور الاعلامي الاتي : www.alnoor.se
- 8- د. كمال البصري ومضر السباهي ، الدستور واشكالية العلاقة النفطية بين الحكومة الاتحادية واقلية كردستان ، مقال منشور سنة 2014 على الموقع الاتي : www.al-bayyna.com
- 9- مروة وحيد وشادي عبد الوهاب ، الفيدرالية والاقاليم في العراق حل الازمة ام خطوة نحو التقسيم ، بحث منشور على الشبكة الدولية للانترنت في موقع مركز بغداد للدراسات والاستشارات والاعلام على الموقع الاتي : www.baghdadcenter.net

رابعا // الدساتير والقوانين .

- 1- دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- 2- قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .
- 3- قانون النفط والغاز لاقلية كردستان – العراق رقم 28 لسنة 2007 .