

اللامركزية السياسية

في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(دراسة تحليلية)

Political decentralization

*Under the Constitution of the Republic of Iraq for
2005*

(An analytical study)

م.د.مروج هادي الجزائري

كلية القانون

جامعة بغداد

أ.م.د.مصدق عادل طالب

كلية القانون

جامعة بغداد

dr.musadak@colaw.uobaghdad.edu.iq

المخلص

تُعد اللامركزية أحد موضوعات القانونين الإداري والدستوري، إلا أنه في الوقت الذي نجد فيه اسهاب وتعمق غالبية فقهاء القانون الإداري في معالجة هذا الموضوع والوقوف على كل التفاصيل المتعلقة به، نجد بالمقابل أحجام فقهاء القانون الدستوري عن معالجة هذا الموضوع بصورة شاملة ومستفيضة وفق الأهمية التي يحتلها.

وفي ضوء ما تقدم ، يعالج هذا البحث (اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥) ، من حيث استعراض مفهوم هذا المصطلح واركانه فضلاً عن وضع الحدود الفاصلة مع غيره من المصطلحات التي تتقارب معه كاللامركزية الإدارية والحكم الذاتي ، من اجل الإجابة على تساؤل مهم يتعلق بتقويم مدى نجاعة الاخذ بهذا النظام من قبل المشرع العراقي ، وبيان المعوقات التي حالت دون تطبيق هذا النظام على الرغم من مرور مدة تقارب العقد على نفاذ الدستور العراقي ، ومن ثم اقتراح خارطة طريق تصب في استكمال بناء هذا النظام ودعائمه.

الكلمات المفتاحية: دستوري -توزيع السلطات -اللامركزية -السياسية

Abstract

This research deals with political decentralization under the Constitution of the Republic of Iraq in 2005 in terms of reviewing the concept of the term and its pillars, as well as setting boundaries with other terms that converge with it such as administrative decentralization and autonomy. In order to answer an important question related to the evaluation of the effectiveness of the introduction of this system by the Iraqi legislator, and to indicate the obstacles that prevented the implementation of this system despite the passage of nearly a decade to the entry into force of the Iraqi Constitution, and then propose a road map to complete the construction of this system and its pillar.

Keywords: Constitutional - distribute of powers - decentralization - political

المقدمة

تعد اللامركزية من المواضيع ذات الأهمية المتجددة في فقه القانونين الإداري والدستوري ، ففي الوقت الذي نجد فيه اسهاب وتعمق غالبية فقهاء القانون الإداري في معالجة هذا الموضوع والوقوف على كل التفاصيل المتعلقة به ، نجد بالمقابل أحجام فقهاء القانون الدستوري عن معالجة هذا الموضوع بصورة شاملة ومستفيضة وفق الأهمية التي يحتلها ، وهو الأمر الذي يوجب الوقوف عند هذا الموضوع من الناحية الدستورية .

أهمية الموضوع:

تتمثل أهمية دراسة هذا الموضوع في العديد من النواحي النظرية والعملية ، فمن الناحية النظرية نجد أنّ هناك العديد من الحدود الفاصلة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية إضافة الى اللامركزية السياسية والحكم الذاتي ، وهو الأمر الذي يوجب الوقوف عليها ، واستعراض جوانبها المختلفة ، ورسم الملامح والخصائص العامة لهما .

فيما تتمثل الأهمية العملية لهذا الموضوع، في تسليطه الضوء على التنظيم الدستوري والقانوني لنظام اللامركزية السياسية في التشريع العراقي ، وبيان مدى اعتناق المشرع المبادئ العامة من عدمه ، وهو الأمر الذي يوجب الوقوف على النصوص المنظمة لهذا النظام وتحليلها، وبيان المزايا والمثالب التي اكتنفت موقف ومسلك المشرع العراقي .

إشكالية البحث:

يثير البحث إشكاليات عديدة، تتمثل أولها في البحث في الموازنات الدستورية والقانونية التي أقامها المشرع العراقي في المعالجة الدستورية والقانونية لهذا الموضوع، من اجل الإجابة على تساؤل مهم يتمثل في مدى نجاعة مسلك المشرع الدستوري العراقي في اعتناقه فكرة اللامركزية السياسية؟ أو بعبارة أخرى هل سار المشرع الدستوري العراقي عند اعتناقه اللامركزية السياسية في الاتجاهات ذاتها المقررة في القواعد العامة أم انه حاول أن يرسم له طريقاً متميزاً ومختلفاً عما هو متعارف عليه ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات عدة أهمها: ما هي ملامح وصور هذه اللامركزية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ؟ وهل جاء موقف المشرع العراقي في القوانين التي أصدرها متمثالاً مع الفكرة القانونية السائدة التي اعتنقها المشرع الدستوري بشأن تنظيم اللامركزية ؟

اهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق العديد من الأهداف ، يمكن اجمالها بالاتي :-

١. التعريف بالأطر العامة لنظام اللامركزية السياسية .
٢. محاولة ضبط الحدود الفاصلة بين هذا المصطلح وغيره من المصطلحات المقاربة له.
٣. تقويم كفاءة المعالجة الدستورية والقانونية في التصدي لنظام اللامركزية السياسية.
٤. طرح خارطة طريق تتعلق بتحويل نظام اللامركزية السياسية من الواقع النظري إلى الواقع العملي في ضوء الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في العراق .

منهج البحث:

أما فيما يتعلق بمنهجية البحث المعتمدة ، فقد أثرنا الاخذ بالمنهج الوصفي التحليلي عند دراسة هذا الموضوع ، وذلك بتحليل النصوص الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، ومن ثم مقارنتها مع المبادئ العامة ، فضلاً عن الاخذ بالمنهج الاستدلالي من اجل الوصول إلى الأهداف المتوخاة من الدراسة .

خطة البحث:

بهدف تسليط الضوء حول هذا الموضوع ، سنقسم هذا البحث إلى مبحثين ، نبحت في الأول اللامركزية السياسية في مطلبين ، خصصنا المطلب الأول منه لمفهوم اللامركزية السياسية ، فيما خصصنا المطلب الثاني لبحث تمييز اللامركزية السياسية مما يشتهر بها من مصطلحات مماثلة ، اما المبحث الثاني منه ، فقد خصص لبيان موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من اللامركزية السياسية ، وقد قسمناه إلى ثلاثة مطالب ، بحثنا في المطلب الأول ازدواجية التشريعات ، فيما خصصنا المطلب الثاني لدراسة ازدواجية السلطات ، اما المطلب الثالث فكان تحت عنوان توزيع الاختصاصات بين السلطات ، ثم انهينا البحث بخاتمة تضمنت موجزا لاهم النتائج والتوصيات التي اسفرت عنها الدراسة بغية استكمال البناء القانوني لهذا الموضوع .

المبحث الأول: اللامركزية السياسية

first topic: Political decentralization

اللامركزية السياسية صورة من صور اللامركزية، واللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات والمهام بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً^(١). وليبيان مفهوم اللامركزية السياسية وتمييزها مما يشتهر بها من مصطلحات، سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين، نبحث في الأول مفهوم اللامركزية السياسية، وفي المطلب الثاني تمييز اللامركزية السياسية مما يشتهر بها من مصطلحات مماثلة.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية السياسية

Political decentralization: first requirement: concept of

ليس هناك اتفاق على تسمية واحدة تطلق على اللامركزية السياسية ، بل هناك تسميات عدة تستخدم للدلالة عليها ، فمن الفقهاء من يستخدم مصطلح (الاتحاد المركزي) او (الاتحاد الفيدرالي) ومنهم من يستخدم (النظام الاتحادي) ، ومن الفقهاء ما يستخدم مفهوم (اللامركزية الدستورية) .

والحقيقة ان هذه الآراء ، وان اختلفت من حيث الاطار الخارجي العام ، الا انها تتفق جميعا ومن دون استثناء على ان اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم الدستوري ، تقوم على توزيع الوظائف الحكومية أي الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية في العاصمة وحكومات الولايات المكونة لها^(٢).

وعند استقراء التعريف المذكورة أعلاه ، نجد أنّ هناك العديد من الخصائص التي تحكم اللامركزية السياسية ، يتمثل أولها في وجوب وجود النص الدستوري الذي يؤسسها ، إذ إنّ الأصل العام يتمثل في وجوب احتواء الدستور على نص صريح يتضمن الاخذ باللامركزية السياسية .

فيما يتمثل ثاني هذه الخصائص في الازدواجية ، والتي هي الصفة المميزة لنظام اللامركزية السياسية ، إذ توجد ازدواجية في التشريعات ، دستور وقوانين اتحادية ، والى جانبها دستور وقوانين خاصة لكل دويلة ، ولم يقف الامر عند هذا الحد ، بل شملت الازدواجية السلطات كذلك ، حيث توجد سلطات ثلاث تشريعية وتنفيذية وقضائية على مستوى الاتحاد ، وأخرى على مستوى الدويلة ، وهي سلطات حاكمة وليست مجرد سلطات إدارية ، اذ تباشر اختصاصاتها بمعزل عن السلطة

المركزية ، ومن دون ان تخضع الى رقابتها أو اشرافها ، هذا ويتولى الدستور الاتحادي تحديد الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومة الدولية (٣) .

وبناء على ما تقدم ، فان اللامركزية السياسية تقوم على مبدئين اساسيين ، الاول يتجسد بمبدأ المشاركة ، أي مشاركة الدويلات المكونة للاتحاد المركزي في ممارسة جزء من السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على مستوى الدولة بأكملها ، اما المبدأ الثاني ، فهو مبدأ الاستقلال الذاتي ، أي استقلال الدويلات في ممارسة جزء من السلطة السياسية على مستوى الدولية ، فيكون لكل منها سلطاتها الخاصة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) التي تباشرها في النطاق الجغرافي المحدد لها ووفقاً للدستور الذي يُحدد فيه اختصاصات كل منهما (٤) .

جدير بالذكر ان اللامركزية السياسية وان كانت شكلاً من اشكال الدول (٥) ، وليست شكلاً من أشكال الحكم ، كما يترأى للبعض ، بيد انها تعد أحد المحددات الرئيسية التي تؤثر على شكل نظام الحكم ، إذ إنّ ازدواجية السلطات التي تترتب على قيام اللامركزية السياسية توجب إجراء موازنة وتناسب في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومة الدولية وفق نصوص الدستور الاتحادي وفي ضوء الفكرة القانونية السائدة المهيمنة على الإباء المؤسسين عند كتابة الدستور.

المطلب الثاني : تمييز اللامركزية السياسية مما يشتهب بها من مصطلحات مماثلة

Second requirement: distinguish the Political

decentralization from another concept

بالنظر لوجود العديد من أوجه التشابه والاختلاف بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فضلاً عن الحكم الذاتي ، لذا فإننا سنبحث في هذا المطلب ، تمييز اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية في الفرع الأول وعن الحكم الذاتي في الفرع الثاني وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول : تمييز اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية إحدى صور اللامركزية ، وهي أسلوب من أساليب العمل الإداري ، يقصد به توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات مستقلة إقليمياً او مرفقياً ، الا انها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية (٦).

وتتشابه اللامركزية السياسية مع اللامركزية الادارية في العديد من الواجهه ، كما تختلف عنها في اوجه أخرى ، ومن اجل الإحاطة بهذه الاحكام ، سنبحثها تباعاً وعلى النحو الاتي :-

أولاً : أوجه التشابه

يقوم كل من نظام اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية على مفهوم توزيع الاختصاصات بين سلطتين ، كما يشتركان في ضرورة وجود نص تشريعي يجيز ذلك ، يستوي في ذلك ورود النص في الدستور أو القانون أو الأنظمة والتعليمات .

وفضلاً عن ذلك ، فإن ممارسة الاختصاص من قبل أي من السلطات يوصف بأنه اختصاص اصلي وليس اختصاص مُخول ، ومن ثم يقبل التفويض في حالة وجود النص القانوني الذي يجيز أو يخول ذلك .

ثانياً: أوجه الاختلاف

على الرغم من وجود العديد من أوجه التشابه بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الا انه بالمقابل هناك العديد من أوجه الاختلاف بينهما ، ويمكن اجمالها بالاتي :-

١ . اللامركزية السياسية أسلوب للتنظيم الدستوري ، تتمتع الدويلات فيه بقدر من حقوق السيادة الداخلية ، اذ توجد سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية على مستوى الدولة الى جانب سلطات الدولة الاتحادية ، في حين ان اللامركزية الإدارية اسلوب للتنظيم الإداري ، يقتصر فقط على توزيع الاختصاصات في مجال النشاط الإداري من دون ان يمتد الى مجال التشريع والقضاء^(٧).

وبناء على ما تقدم ، فان اللامركزية السياسية لا توجد الا في الدول المركبة دون الدول الموحدة البسيطة ، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى اللامركزية الإدارية التي توجد في الدول الموحدة والمركبة على حد سواء^(٨) .

٢ . في اللامركزية السياسية ، تجد الدويلات المكونة لها سند وجودها في الدستور ، الذي ينظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الدويلات ، بينما في اللامركزية الإدارية تجد الوحدات الإدارية سند وجودها في القانون ، الذي يبين تكوين المجالس المحلية ويحدد اختصاصاتها وكيفية مباشرة تلك الاختصاصات^(٩) .

٣ . في اللامركزية السياسية ، تنفرد الدويلات باختصاصات معينة محجوزة لها ، بحيث لا يجوز للسلطات الاتحادية المركزية التدخل بشأنها ، في حين ان اختصاصات الوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية مجرد مسائل محلية تتولاها تلك الوحدات تحت رقابة و اشراف الحكومة

المركزية ، والتي قد تصل إلى حل المجلس المنتخب الذي يمثل الوحدة المحلية أو عزل بعض أعضائه^(١٠).

٤. في اللامركزية الإدارية تخضع الوحدات المحلية إلى القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة ، على أساس وحدة النظام القانوني المطبق في الدولة الناجم عن وجود دستور واحد وقانون واحد ، بينما نجد بالمقابل أن القاعدة السائدة في اللامركزية السياسية تتمثل في ازدواجية النظام القانوني للدولة ، إذ تتمتع الدويلات في الدولة الاتحادية بالحق في تطبيق دستورها وقوانينها الخاصة التي يفترض عدم مخالفتها للدستور والقانون الاتحادي كما سنرى لاحقاً^(١١) .

الفرع الثاني : تمييز اللامركزية السياسية عن الحكم الذاتي

تتنوع التسميات التي تطلق على الحكم الذاتي ، إذ يسميه البعض (الإقليمية السياسية) ، فيما يسميه آخرون (نظام المناطق السياسية)^(١٢) ، ويقصد به نظام لا مركزي يقوم على أساس الاعتراف بجزء معين من إقليم الدولة بالاستقلال الذاتي ضمن رقابة و اشراف الدولة^(١٣) ، وبالنظر لوجود العديد من أوجه التشابه والاختلاف بينهما ، لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي :-

أولاً: أوجه التشابه

يتماثل كل من نظام اللامركزية السياسية والحكم الذاتي في وجوب النص عليهما في الدستور ، ومن ثم ليس بالإمكان انشاؤهما الا بموجب نص دستوري صريح .

وفضلاً عن ذلك فإنهما يتشابهان في أنّ كلاهما يتعلق بتنظيم وتوزيع الاختصاصات بين سلطتين هما الحكومة المركزية من جهة ومنطقة الحكم الذاتي من جهة أخرى .

كما وينصب كلا النظامين على منح السلطات اختصاصات دستورية ، كان تكون اختصاصات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية ، بمعنى ان توزيع الاختصاصات لا يقتصر في هذا الفرض على مجرد الاختصاصات الإدارية ، بل ينصرف إلى توزيع الاختصاصات الحكومية ، ومن ثم بالإمكان ان يوجد رئيس لمنطقة الحكم الذاتي ، فضلاً عن إمكانية وجود مجلس للوزراء وسلطة تشريعية .

كما يتشابهان من حيث التمتع بالشخصية المعنوية ، إذ إنّ هيئات الحكم الذاتي والسلطات المحلية في منطقة الحكم الذاتي تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة التي تمكنها من تحمل الالتزامات واكتساب الحقوق والقيام بالتصرفات القانونية المختلفة .

ثانياً: أوجه الاختلاف

على الرغم من أوجه التشابه المذكورة أعلاه ، إلا انه يمكن اجمال أوجه الاختلاف بين اللامركزية السياسية والحكم الذاتي بالاتي :-

١. تختص اللامركزية السياسية بالنظام السياسي للاتحاد ، وكذلك توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات ، ومن ثم فلا يوجد خلافاً بين الفقهاء بشأن الطبيعة القانونية لها والتي توصف بأنها ذات طبيعة دستورية بحتة ، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الحكم ا ولذاتي الذي تنوعت الآراء الفقهية بشأن تحديد طبيعته ، اذ يرى جانب من الفقه ان الحكم الذاتي هو احد صور اللامركزية السياسية ، فيما ذهب اخرون إلى تصنيفه على انه نوعاً من أنواع اللامركزية الإدارية الموسعة ، والواقع ان الحكم الذاتي نظام وسطي بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ، ومن ثم يحتل طبيعة وسطية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ، إذ يصنف الحكم الذاتي على انه نظام دستوري وإداري في آن واحد يتعلق بتوزيع الوظائف الحكومية والإدارية بين السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي (١٤) .

وبناء على ما تقدم ، فإنّ الحكم الذاتي صيغة متقدمة من اللامركزية الإدارية ، الذي تكون فيه سلطات الحكم الذاتي اقرب إلى اللامركزية السياسية ، إذ تتمتع بموجبه هذه السلطات بصلاحيات تفوق تلك التي تتمتع بها الإدارة المحلية في اللامركزية الإدارية (١٥) .

٢. تخضع هيئات الحكم الذاتي عند ممارستها لاختصاصاتها إلى رقابة السلطة المركزية ، يستوي في ذلك الرقابة على هيئات الحكم الذاتي أو على الاعمال الصادرة منها ، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى اللامركزية السياسية ، اذ لا تخضع حكومة الدويلة إلى رقابة الحكومة المركزية ، كون السلطان تتمتعان بالاستقلال ويمارسان اختصاصاتهما على قدم المساواة دون خضوع احدهما إلى سلطة أو وصاية الأخرى ، ومن ثم فإنّ حكومة الدويلة في اللامركزية السياسية لها شخصية قانونية مستقلة عن الحكومة المركزية .

٣. تتمتع هيئات الحكم الذاتي بنوع من الاستقلال عند ممارستها لاختصاصاتها في مواجهة السلطة المركزية في العاصمة ، الا ان الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات ليس باستقلال ذاتي كلي ، فهو لا يعدو عن كونه استقلالاً جزئياً ونسبياً مقتصرأ على بعض المسائل دون أنّ يكون شاملاً لكل الاختصاصات الممنوحة لهيئات الحكم الذاتي لاسيما فيما يتعلق بالجانب السياسي ، أي أنّ هيئات الحكم الذاتي ليس لها سيادة مستقلة ، فلا يوجد لها دستور خاص بها ، كما أن لها سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية غير مستقلة عن الحكومة المركزية ، على أساس أنّ اختصاصاتها محددة في

مباشرة جزء من الوظيفة الحكومية فقط ، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى اللامركزية السياسية ، اذ تتمتع السلطات في الدولية ، بالاستقلال الكلي في مواجهة السلطات العامة الاتحادية ، وذلك بسبب وجود دستور خاص بالدولة إلى جانب الدستور الاتحادي .

وبناء على ما تقدم ، فان نظام الحكم الذاتي لا يمكن تطبيقه إلا في الدول الموحدة البسيطة خلافاً لنظام اللامركزية السياسية الذي يطبق في الدول المركبة .

هذا ولم يقف امر الاختلاف عند شكل الدول ، بل امتد ليشمل نوع النظام السياسي ، فالقاعدة العامة في اللامركزية السياسية تتمثل في إمكانية اعتناق الدويلات أي نظام سياسي حتى وان كان مختلفاً عن النظام السياسي للحكومة المركزية طالما تم ذلك وفق نصوص دستور الدولية وطالما لا يوجد نص في الدستور الاتحادي يمنع من ذلك صراحة ، ومن ثم فلا يوجد تلازم بين ضرورة التماثل بين النظام السياسي للدولة الاتحادية والنظام السياسي للدولة ، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى النظام السياسي لمنطقة الحكم الذاتي ، إذ إنَّ الأصل يتمثل في انها تعد جزءاً من منظومة النظام السياسي للدولة ، ومن ثم تبقى الدولة وبضمنها مناطق الحكم الذاتي متمتعة بالنظام السياسي نفسه .

٤ . في الوقت الذي تخضع فيه هيئات ومناطق الحكم الذاتي إلى القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة الموحدة البسيطة ، نجد بالمقابل أنَّ الدويلات في ظل نظام اللامركزية السياسية لها دستورها وقوانينها الخاصة بها نظراً لازدواجية النظام القانوني كما اشرنا سابقاً .

المبحث الثاني

موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

من اللامركزية السياسية

Second topic: attitude of constitution of the Republic of Iraq for 2005 from Political decentralization

تتنوع العوامل التي تدفع الدول إلى اعتناق اللامركزية السياسية بين داخلية او خارجية ، إذ تتخذ العوامل الداخلية صورة وجود القواسم المشتركة كوحدة الدين أو الثقافة أو اللغة أو العادات أو التقاليد أو الوحدة القومية المتمثلة بتعدد الأمم والقوميات داخل الدولة ، فيما تجسد العوامل الخارجية في رغبة الدولة في مواجهة الاخطار الخارجية التي تحقق بها ، ومن ثم توسيع القوة العسكرية والاقتصادية لها^(١٦) .

وبناء على ما تقدم ، فإنّ هذه العوامل – سواء أكانت عوامل سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو تاريخية أو جغرافية ستلعب دوراً متنوعاً من دولة إلى دولة أخرى فيما يتعلق بمدى اعتمادها كأساس في اعتناق نظام اللامركزية السياسية ، والية توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومة الدويلة .

وبتطبيق ذلك على النظام الاتحادي الفدرالي في العراق ، حيث ان النظام الاتحادي الفدرالي يعني اللامركزية السياسية بالمفهوم الدستوري كما بينا سابقاً ، فإنّ التساؤل الذي يثار هل توجد عوامل ساهمت في التحول من الدولة البسيطة الموحدة إلى الدولة الاتحادية الفدرالية^(١٧) ؟

ان الإجابة على هذا التساؤل ، توجب الرجوع إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، إذ تضمنت المادة (٤) منه ، إشارات صريحة إلى مبررات الاخذ بالشكل الاتحادي الفدرالي للدولة العراقية ، أي اللامركزية السياسية ، فقد جاء فيها (... ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب) .

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة من المادة أعلاه ، وجود أسباب واقعية تبرر تشكيل الأقاليم في العراق أي الاخذ باللامركزية السياسية ، إلا أنّ الواقع العملي يشير إلى عدم وجود الحقائق المذكورة أعلاه في العراق ، وهو الامر الذي يثير تساؤلاً مؤداه ؟ هل ان اللامركزية السياسية مطلباً شعبياً جماهيرياً ؟

نقول ابتداءً " أن الشكل الاتحادي للدولة العراقية أي اللامركزية السياسية تعد مطلباً امريكياً كردياً بحثاً عند كتابة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، ولا مناص من الاخذ بها اذا اريد إبقاء منطقة كردستان ضمن العراق (١٨) ، ومن ثم تم تدوين هذا المبدأ في المادة (١) من دستور جمهورية العراق من دون وجود الحقائق الجغرافية والتاريخية التي تستوجب ذلك ، ودون ان يصار إلى استفتاء الشعب على هذه المسألة المهمة .

وعلى الرغم مما تقدم ، نرى من جانبنا عدم توافر الأسباب المبررة لتشكيل الأقاليم في الوقت الحاضر، إلا انه في حالة الرغبة في تكوينها مستقبلاً ، فيتوجب ان يتم مراعاة الأساس والقيود الدستورية المحددة لها ، وهي عدم انشائها على أساس مذهبي أو قومي أو اثني أو عرقي .

هذا وعند الرجوع الى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ محل الدراسة ، وحيث ان المادة (١) منه ، والتي جاء فيها (جمهورية العراق دولة اتحادية...) ، وطالما أنّ اللامركزية السياسية كما بينا سابقاً تعني النظام الاتحادي الفدرالي ، لذا فالتساؤل الذي يثار بهذا الصدد ، ماهي الآلية الدستورية التي بموجبها نظم المشرع الدستوري العراقي اللامركزية السياسية؟ وهل جاء التنظيم الدستوري متوائماً مع المبادئ العامة ، هذا من جانب ، ومن جانب اخر، هل جاء التنظيم القانوني للأقاليم هو الاخر متفقاً مع التنظيم الدستوري ؟

قبل الإجابة على هذا التساؤل ، نود ان نشير الى انه ومن خلال استقراء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، أن المشرع الدستوري عالج النظام الاتحادي في الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الأقاليم) ، اذ تضمن (أربعة) فصول ، خُصص الفصل الأول منه لـ (تكوين واختصاصات الأقاليم) ، خلافاً للفصول المتبقية من هذا الباب ، والتي اتسم موقف المشرع الدستوري بشأن معالجتها بعدم الدقة ، إذ إنّ هذه الفصول لا تتعلق بالأقاليم ، وعلى الرغم من ذلك ، نجد أنّ المشرع الدستوري أوردتها ضمن الباب الخاص بسلطات الأقاليم ، إذ خصص المشرع الفصل الثاني منه الى (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم) (١٩) ، أما الفصل الثالث فخصص لـ (العاصمة) (٢٠) ، فيما جاء الفصل الرابع تحت عنوان (الإدارات المحلية) (٢١) .

وكان الأجدر على المشرع الدستوري أن يخصص (الباب الخامس) منه إلى (الأقاليم) من حيث التكوين والاختصاص .

وبناء على ما تقدم ، وأياً كانت المعالجة الدستورية ، فإننا سنبحث اركان اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (٢٢) ، وذلك بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول: ازدواجية التشريعات

المطلب الثاني: ازدواجية السلطات

المطلب الثالث: توزيع الاختصاصات بين السلطات

المطلب الأول: ازدواجية التشريعات

First requirement: duplication of legislation

يعد الدستور الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية السياسية ، فهو الذي يضمن وجود عدة مراكز قانونية وسياسية يتمتع كل منها بمميزات الدولة ، إلى جانب تمتعها بمركز أساسي يرتبط بها بدرجات متفاوتة على حساب الأهداف التي أسس عليها الاتحاد^(٢٣).

ومع أن الدستور الاتحادي يعد الإطار القانوني الذي يضمن ذلك ، إلا أنه يوجد إلى جانبه دستوراً خاصاً لكل دولة تؤسس بموجبه السلطات الثلاث (تشريعية وتنفيذية وقضائية) ، وتباشر مهامها في نطاق تلك الدولة .

وإذا كانت اللامركزية السياسية توجب كأصل عام وجود ازدواجية في الدستور ، فإنّ الدستور الاتحادي - الذي يمثل الأساس الدستوري للامركزية السياسية - يتوجب معه أن يتميز بالسمو على كل دساتير الدويلات الداخلة في الاتحاد ، بعبارة أخرى أن يكون الدستور الاتحادي في مرتبة أعلى من دساتير الدويلات ، وهذا العلو يُعبر عنه في العادة بـ (سمو الدستور) ، والذي يقصد به أن يكون للقواعد الدستورية مكان الصدارة في البنيان القانوني للدولة ، بحيث تعلو على ما عداها من قواعد قانونية^(٢٤).

وعند الرجوع الى موقف المشرع العراقي ، نجد ان اللامركزية السياسية تستند إلى الدستور الاتحادي ، والى جانب الدستور الاتحادي ، هناك دساتير الأقاليم المكونة للاتحاد ، فقد اوجب المشرع الدستوري في المادة (١٢٠) من الدستور ، أن يقوم الإقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات ، الا ان الملاحظ ان المشرع الدستوري لم يقرر الجزاء الواجب فرضه عند عدم وضع الإقليم دستورا له ، وهذا ما حصل بالنسبة لإقليم كردستان ، فعلى الرغم من مضي ما يقارب اثني عشر عاماً على الاعتراف به دستورياً ، إلا أنه لم يقر دستوراً للإقليم حتى يومنا هذا .

وإذا كان المشرع الدستوري اقر الازدواجية الدستورية كأحد اركان اللامركزية السياسية ، فإنه بالمقابل اقر بتمتع الدستور الاتحادي بالسمو ، فقد جاء في المادة (١١٣) من الدستور :-

(أولاً : يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة ، وبدون استثناء .

ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانون آخر يتعارض معه) .

وبناء على ما تقدم ، فإنه طالما أن الدستور الاتحادي يعد القانون الأعلى والاسمى في الدولة ، لذا لا يصح أن يخالف دستور الإقليم نصاً دستورياً اتحادياً ، إذ يعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم يتعارض معه ، مع الإشارة إلى أن حظر التعارض لا يقتصر على دستور الإقليم فقط ، بل يتعداه إلى القوانين أيضاً ، ومن ثم يتوجب على المشرع في الإقليم عدم سن قانون يتعارض مع الدستور الاتحادي ، ذلك أن الازدواجية في اللامركزية السياسية لا تقتصر على مجرد وجود الدستور الاتحادي ودساتير الأقاليم فحسب ، بل يتعداه الأمر إلى وجوب وجود قوانين اتحادية وأخرى محلية تسري في حدود الإقليم ، ومن ثم فإن على القانون سواء اكان اتحادياً ام محلياً عدم مخالفة الدستور الاتحادي ، وعند المخالفة ، يكون الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا التي اناط بها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وفقاً للمادة (٩٣/أولاً) منه النظر في دستورية القوانين اذا ما طعن فيها من قبل مجلس الوزراء أو ذوي الشأن من الافراد أو غيرهم .

تجدر الإشارة بهذا الصدد الى ان المشرع الدستوري وان اقر النظر في دستورية القوانين ، إلا أنه لم ينص صراحة على النظر في دستورية دساتير الأقاليم ، وإزاء ذلك نرى من جانبنا ، أن هذا السكوت لا يمنع المحكمة الاتحادية من النظر في دستوريته عند الطعن امامها ، وذلك على أساس أن الدستور هو قانون وان لم ينص على ذلك .

فضلاً عما تقدم ، فإنه في الوقت الذي نجد فيه أن المشرع الدستوري اقر عدم جواز تعارض دستور الأقاليم مع الدستور الاتحادي ، الا انه بالمقابل لم يقرر عدم جواز مخالفة قانون الأقاليم للقانون الاتحادي ، إذ جعل الأولوية في الصلاحيات المشتركة لقانون الأقاليم ، في حالة الخلاف مع القانون الاتحادي (٢٥) .

والحقيقة أن اتجاه المشرع الدستوري المذكور يعد اتجاهاً غير مألوف في النظم الاتحادية ، فقد رجح قانون الاقليم على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما ، وهذا يتعارض وخصائص اللامركزية السياسية .

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب ، بل اقر المشرع الدستوري في البند (ثانيا) من المادة (١٢١) من الدستور ، الحق لسلطة الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ،

في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وهذا يعد خرقاً آخر لأصول النظام الاتحادي ، لأن الفقه الدستوري متفق على أن التشريعات التي يصدرها برلمان الدولة لا يتعدى اثرها حدود الدولة ، شريطة عدم مخالفتها للتشريعات الاتحادية ، وفي حالة الخلاف بينهما تعطى الأولوية للتشريع الاتحادي .

نخلص مما تقدم إلى وجود ارباك وضعف في الصياغة الدستورية لنصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (٢٦) ، فيما يتعلق بالمادتين (١١٥) و (١٢١ / ثانيا) من الدستور ، ولعلنا لا نغالي في الوصف إذا ما قلنا أن منح الأعلوية لقانون الإقليم يعد من اهم المسائل التي يتوجب إعادة النظر فيها وصياغتها بالشكل الذي يضمن علوية وسمو القانون الاتحادي على قوانين الإقليم على أساس أن إرادة ممثلي الشعب العراقي يتوجب أن تسود وتعلو على إرادة بعض الشعب العراقي في منطقة جغرافية محددة .

المطلب الثاني: ازدواجية السلطات

second requirement; duplication of powers

سبق وان اشرنا الى ان ثنائية السلطة السياسية تعد من اهم سمات اللامركزية السياسية ، والتي تنتج عن توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية ، ومن ثم تمارس السلطة السياسية بفروعها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية من قبل سلطتين هما : السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم ، اذ تختص كل منهما بجزء من السلطة السياسية وفق الاختصاصات الدستورية المحددة لهما ، فالسلطة الاتحادية تباشر اختصاصها على كل إقليم الدولة الاتحادية وبصورة مباشرة على كل مواطني الدويلات من دون استثناء ، بخلاف السلطة الإقليمية ، اذ تمارس اختصاصاتها داخل الإقليم (٢٧) .

وعند امعان النظر في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، نجد انه افرد الباب الثالث منه إلى السلطات الاتحادية ، اذ نص في المادة (٤٧) على أن تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) .

وتم تخصيص الفصل الأول من هذا الباب إلى (السلطة التشريعية) ، والفصل الثاني منه إلى (السلطة التنفيذية) ، اما الفصل الثالث فكان تحت عنوان (السلطة القضائية) ، وكان الأصح

أن يلحق بعنوان كل فصل من الفصول أعلاه ، مصطلح (الاتحادية) انسجاماً مع المواد (٤٨) و(٦٦) و (٨٩) من الدستور.

وأياً كان الامر ، فإن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد (٢٨) ، فيما تتشكل السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون (٢٩) ، أما السلطة القضائية الاتحادية فأنها تتكون من مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا ، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام ، وهيئة الأشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى ، التي تنظم وفقاً للقانون (٣٠).

يتضح مما تقدم أن دور الاقاليم المكونة للاتحاد المركزي يظهر بشكل واضح في المجال التشريعي ، إذ تشارك الأقاليم المكونة للاتحاد المركزي في سن القوانين والقرارات الصادرة عن سلطات الاتحاد المركزي ، من خلال عضويتها في مجلس الاتحاد- احد فرعي السلطة التشريعية الاتحادية - إذ ان تنظيم الدولة الاتحادية يحتم الاخذ بنظام المجلسين ، لحفظ التوازن بين مصالح دولة الاتحاد ومصالح الدويلات الداخلة في الاتحاد ، وعليه يشكل المجلس الأول على أساس التمثيل السكاني ، فيما يشكل المجلس الثاني على أساس المساواة ، وهو ما تبناه المشرع الدستوري في المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، إذ تنص على أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) ، ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه (٣١) ، اما مجلس الاتحاد فانه طبقاً للمادة (٦٥) من الدستور ، يعد المجلس التشريعي الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به ، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .

وعلى الرغم من تبني المشرع الدستوري العراقي نظام المجلسين ، إلا أنه مما يلاحظ بهذا الصدد ، انه اناط كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد من حيث تكوينه واختصاصاته وعلاقته مع مجلس النواب الى قانون يشرعه المجلس الأول وهو مجلس النواب ، وهذا يشكل مخالفة لمبادئ القانون الدستوري التي توجب تنظيم تكوين السلطة التشريعية بنص دستوري وليس بقانون عادي ، فضلاً عن ان هذا الامر يضع مجلس الاتحاد في مرتبة ادنى من مجلس النواب ، كون الأخير منظم بموجب الدستور خلافاً لمجلس الاتحاد المنظم بموجب القانون ، الامر الذي يجعل تشريع القانون خاضعاً لإرادة مجلس النواب وهو ما حصل في الواقع العملي العراقي ، فعلى الرغم من مضي ما يقارب (٨)

سنوات على المدة المقررة لتشريع قانون مجلس الاتحاد وفق ما اشترطته نصوص الدستور (٣٢) ، إلا أنه لم يشرع لحد الان ، الامر الذي يحول دون قيام اللامركزية السياسية بشكلها الصحيح .

جدير بالذكر في هذا الصدد ، أن وجود سلطات اتحادية لا يكفي لقيام اللامركزية السياسية كما اشرنا ، وانما ينبغي أن توجد إلى جانبها سلطات محلية ، وهو ما اقره المشرع الدستوري في المادة (١٢١) منه ، اذ اقر لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وفقاً لأحكام هذه الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

نخلص مما تقدم إلى أنه على الرغم من الجهود المبذولة من المشرع الدستوري في استكمال الركن الثاني من اركان اللامركزية السياسية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، إلا أن الجهود لم تستكمل لغاية يومنا هذا ، الأمر الذي يتوجب معه على مجلس النواب أن يسرع في استكمال حلقات الثنائية أي ازدواجية السلطات ، لاسيما ما يتعلق بتشريع قانون مجلس الاتحاد.

المطلب الثالث: توزيع الاختصاصات بين السلطات

Third requirement; distribution of distinction between of powers

سبق وأن بينا أن اللامركزية السياسية تقوم على مبدأي المشاركة والاستقلال الذاتي ، وينتج عن هذين المبدأين حكومتين داخل الدولة ، حكومة اتحادية وأخرى إقليمية ، وليس لأي حكومة أن تباشر اية اختصاصات ، إلا تلك التي نص عليها الدستور الاتحادي ، فهو الذي يمنح الحكومة الاتحادية اختصاصا في بعض الموضوعات ، وفي الوقت ذاته يمنح حكومات الدويلات اختصاصاً في موضوعات أخرى .

وبعبارة أخرى فإنّ الدستور الاتحادي هو الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومتين الاتحادية والإقليمية ، متأثراً في ذلك بصفة عامة بظروف نشأة الاتحاد ، ومدى رغبة أعضائه في دعم وتقوية سلطاته أو على العكس من ذلك في صيانة الكيانات الذاتية للدويلات (٣٣) .

وعند استقراء النماذج الدستورية المقارنة ، فإنه يمكن تحديد الأساليب التي تنتهجها الدساتير الاتحادية في توزيع الاختصاصات بـ (أربعة) أساليب وعلى النحو الاتي :-

١. أن يحدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية والدويلات على سبيل الحصر، وما يُؤخذ على هذا الاتجاه ، أن الدستور لا يستطيع الإحاطة بما سيستجد في المستقبل من موضوعات تقتضي تحديد الجهة التي تختص بمباشرتها مهما بلغت دقته (٣٤) .

٢. أن يحدد الدستور اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر ، ويترك ما عداها إلى الولايات ، ويترتب على هذا الوضع أن يكون اختصاص الولايات هو الأصل ، واختصاص الاتحاد هو الاستثناء ، وهو بذلك يظهر رغبة الولايات الداخلة في الاتحاد في المحافظة على أكبر قدر من استقلالها الذاتي^(٣٥).

٣. أن يحدد الدستور اختصاصات الولايات على سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك إلى الحكومة المركزية ، ويؤخذ على هذا الاتجاه أنه يعكس الرغبة في دعم السلطة المركزية وتقويتها ، إذ تكون الحكومة المركزية صاحبة الاختصاص العام ، فيما تكون الولايات صاحبة الاختصاص الاستثنائي^(٣٦).

٤. أما الاتجاه الأخير فيتمثل في أن بعض الدساتير الاتحادية تنتهج أسلوب حصر اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية أو إحداهما فقط ، ثم تضع قائمة بالاختصاصات المشتركة بينهما ، واللذان يتعاونان في تنظيمها لأغراض معينة ، منها إعطاء الولايات حق التصرف مع إخضاعها لنوع معين من الرقابة المركزية ، أو قد يكون في صيغة منح الدولة الاتحادية سلطة وضع الأسس العامة والمبادئ الرئيسية على أن تترك التفاصيل واجراءات التنفيذ للولايات ، وما يُؤخذ على هذا الاتجاه أن السلطة العامة ليست محصورة ضمن نطاق الحكومة الاتحادية وحدها ، ومن ثم فإن للولايات حق الاشتراك مع الحكومة الاتحادية في ممارسة هذه الاختصاصات^(٣٧).

وعند استقرار نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، نجد أنه قد اختط لنفسه اتجاهاً يبدو أنه متماشياً مع الاتجاه الرابع المذكور أعلاه ، فقد حدد اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية والتي تتمثل في الاختصاصات الآتية :-

١. المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي^(٣٨).
٢. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
٣. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها ، لتأمين حماية وضمأن أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

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

٥. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

٦. تنظيم أمور الجنسية والتجنيس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

٧. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

٨. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

٨. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه

١٠. الإحصاء والتعداد العام للسكان (٣٩) .

وفضلا عن تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بالشكل المذكور أعلاه ، نجد بالمقابل أن المشرع الدستوري وفي المادة (١١٤) ، قد حدد اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم ، والتي تتمثل بالاختصاصات الآتية : -

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

٢. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

٣. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظه على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

٤. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

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

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

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

جدير بالذكر في هذا المجال ، ان توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومة الإقليم لم يقتصر على ما تقدم فحسب ، بل تعداه الامر إلى تحديد المادتين (١١٢ و ١١٣) من الدستور

اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، إذ تنص المادة (١١٢) من الدستور على أن :- (أولاً: - تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد ، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً: - تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) .

فيما جاءت المادة (١١٣) من الدستور لتنص على أن (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون) .

ومن امعان النظر والتمحص بالنصوص المذكورة أعلاه ، فإنه يمكن تسجيل الملاحظات الآتية :-

أولاً . على الرغم من أن المشرع الدستوري حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، فضلاً عن تحديده اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم ، إلا انه يلاحظ انه جعل المحافظات غير المنتظمة في إقليم تشترك مع السلطة الاتحادية والإقليم في مباشرة بعض الاختصاصات ، شأنها في ذلك شأن الأقاليم التي تتمتع باللامركزية السياسية على الرغم من ان المحافظات تدار شؤونها وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية^(٤٠) ، كما في البنود (أولاً- ثالثاً – خامساً – سادساً) من المادة (١١٤) أعلاه ، وهو الامر الذي يمكن معه القول بأن الاختصاصات المشتركة فقط بين السلطات الاتحادية والاقاليم تتمثل في :-

أ. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ب. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

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

ثانياً . إن المشرع الدستوري استخدم مصطلحات قد تؤدي إلى إثارة المشكلات في المستقبل بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، كما في (إدارة الكمارك بالتنسيق

مع حكومات الأقاليم والمحافظات...) و (رسم السياسة البيئية ... بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات..) و (رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات...) و (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...) و (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات...) ، فضلاً عما تقدم فإن المصطلحات المذكورة أعلاه ، تعد مصطلحات إدارية وتنظيمية وليست بقانونية^(٤١) ، وهو الأمر الذي يثير تساؤلات عن كيفية أو آلية تجسيد هذا التنسيق أو التعاون أو التشاور؟ وما هو مدى ووجه التنسيق والتعاون والتشاور؟ وهل ان حكومة الاتحاد ملزمة بالأخذ بمشورة حكومة الإقليم؟ وهل حكومة الإقليم ستكون مقتنعة بتعاون حكومة الاتحاد؟ وماهي معايير وحدود هذا التعاون؟^(٤٢) .

٣. على الرغم من ان الدستور أوجب اصدار قانون لتنظيم إدارة الكمارك ، وكذلك قانون يتعلق برسم سياسة الموارد المائية الداخلية ، إلا أنه بالمقابل لم يوجب اصدار القوانين التي تنظم الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في المادة (١١٤) من الدستور ، وهو ما يؤشر وجود خلل في الصياغة الدستورية .

تجدر الإشارة بهذا الصدد الى ان المادة (١٢١/ رابعا) من الدستور نصت على تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية ، وهذا يتعارض والمادة (١١٠/أولاً) من الدستور التي جعلت رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

هذا من جانب ومن جانب آخر ، فإن المادة (١٢١/ خامساً) من الدستور نصت على أن تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم ، وهذا ويتعارض والمادة (١١٠/ ثانياً) من الدستور التي جعلت سياسة الأمن الوطني وتنفيذها ، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها من اختصاص السلطات الاتحادية .

ولا فتوتنا الإشارة هنا إلى أن المادة (١٢٦/ رابعا) من الدستور حظرت إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات

الحررية للسلطات الاتحادية ، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني ، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام .

وبهذا المسلك يتضح أنّ هذا الحظر يعد بمثابة حظر دائم ، فمن الصعوبة بمكان استحصال موافقة السلطة التشريعية في الإقليم ، وأغلبية سكانه باستفتاء عام على الانتقاص من صلاحيات الإقليم ، بالشكل الذي يتجه صوب توسيع اختصاصات الاقاليم .

الخاتمة

Conclusion

بحثنا في هذه الدراسة موضوع (اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥) ، وقد توصلنا في هذا المجال الى جملة من النتائج والتوصيات ، يمكن إجمالها بالآتي :-

أولاً: النتائج

١. في مجال تقييمنا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من نظام اللامركزية السياسية ، نجد ان هناك معوقات كثيرة تواجه هذا النظام ، لعل في مقدمتها ، معوقات دستورية تتمثل في غموض العديد من نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المتعلقة بتطبيق هذا النظام والناجمة عن ضعف الصياغة الدستورية له ، وأخرى واقعية تتمثل في فقدان الوعي السياسي الناتج عن حداثة التجربة الديمقراطية في العراق أي عدم ترسخ الجذور السياسية والاقتصادية والاجتماعية للنظام الاتحادي كمعيار استراتيجي ، الامر الذي قد يؤدي الى انشاء الاقاليم على أساس مذهبي أو طائفي.

٢. في ضوء دراستنا اللامركزية السياسية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، اتضح لنا ان المشرع الدستوري اتجه الى الخط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ، وقد ظهر ذلك واضحا في عدم التمييز بين المركز القانوني للإقليم والمركز القانوني للمحافظة غير المنتظمة في إقليم ، فقد اتجهت إرادة المشرع بما لا يقبل الشك أو التأويل إلى المساواة في المراكز الدستورية للإقليم والمحافظة وكأنهما وجهان لعملة واحدة ، على الرغم من ان الإقليم وحدة سياسية تعمل وفق نظام اللامركزية السياسية خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى المحافظة التي تعد وحدة إدارية محلية تعمل وفق نظام اللامركزية الادارية ، فضلا عن ذلك فانه لم يصار إلى تطبيق اللامركزية السياسية بصورتها الصحيحة ، فعلى الرغم من ان المشرع الدستوري نظم احد مجلسي السلطة التشريعية بنص دستوري والأخر بقانون خلافا لقواعد القانون الدستوري التي توجب تنظيم المجلسين بنص دستوري ، الا انه لم يتم تشريع قانون مجلس الاتحاد على الرغم من مضي ما يقارب (٨) سنوات على المدة المقررة لتشريع القانون وفقا لما اقرته المادة (١٣٧) من الدستور ، هذا من جانب ، ومن جانب اخر ، فان المشرع الدستوري العراقي وان سار في الاتجاهات ذاتها التي سارت عليها الدول التي اعتنقت اللامركزية السياسية ، الا أن هناك العديد من أوجه الاختلاف مع الدساتير المقارنة ، فقد حاول تحقيق نوعاً من الانفراد الدستوري في معالجته بعض مسائل اللامركزية السياسية وقد تجلى ذلك واضحا في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.

ثانياً: التوصيات:

ان تطبيق نظام اللامركزية السياسية ، يتطلب من المشرع الدستوري الإسراع في اجراء التعديلات الدستورية لمواجهة القصور في العديد من المسائل التي تضمنها الدستور ، وبخلافه ينبغي الغاء اللامركزية السياسية والعودة الى الشكل الموحد للدولة العراقية ويمكن اجمال هذه المسائل بالاتي :-

١. الفصل بين مظاهر وملامح اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية بالشكل الذي يزيل الخلط والالتباس الحاصل بشأن النظام الاتحادي والنظام الإداري المعتمق في الدستور.
٢. إعادة النظر في المادة (٦٥) من الدستور على النحو الذي ينظم فيه المشرع الدستوري مجلس الاتحاد اسوة بمجلس النواب من حيث التكوين والاختصاص والعلاقة مع مجلس النواب ، وفقاً لما سارت عليه الدول التي اعتنقت اللامركزية السياسية .
٣. تخصيص (الباب الخامس) من الدستور إلى الأقاليم من حيث التكوين والاختصاص حصراً ، كون معالجة المشرع الدستوري اتسمت بعدم الدقة ، إذ تضمن الباب الخامس فصولاً لا تتعلق بالأقاليم ، كما في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم والعاصمة إضافة إلى الإدارات المحلية .
٤. تفعيل المادة (١٢٠) من الدستور ، وذلك بإقرار جزاء دستوري أو قانوني عند عدم قيام الإقليم بوضع دستور له.
٥. ان تنفيذ المادة (١٣/ ثانياً) من الدستور ، التي اقرت عدم جواز تعارض دستور الأقاليم مع الدستور الاتحادي ، يوجب تعديل المادة (٩٣) من الدستور ، بإضافة اختصاص آخر للمحكمة الاتحادية العليا يتمثل في النظر في دستورية دساتير الأقاليم، او قيام المشرع في مشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا المزمع تشريعه إضافة هذا الاختصاص، مع الإشارة إلى حق الأقاليم في تقديم الطعون بعدم الدستورية.
٦. إعادة النظر في المواد الدستورية (١١٥) التي تعطي الأولوية في الصلاحيات المشتركة ، لقانون الأقاليم ، في حالة الخلاف مع القانون الاتحادي ، و(١٢١/ ثانياً) التي اقرت الحق لسلطة الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، كونها تعد خرقاً لأصول نظام اللامركزية السياسية .

هوامش البحث

Endnotes

- ^١ د. مها بهجت يونس - توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم - بحث منشور في مجلة العلوم القانونية - كلية القانون - جامعة بغداد - المجلد الرابع والعشرون - العدد الثاني - ٢٠٠٩ - ص ١٧٦ .
- ^٢ د. علي داود الباز - اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٠ - ص ٣٧ ، د. مها بهجت يونس - مصدر سابق - ص ١٧٦ .
- ^٣ د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - الطبعة الثانية - الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة - بغداد - ٢٠١٢ - ص ٥٣ وما بعدها .
- ^٤ اريان محمد علي - الدستور الفيدرالي (دراسة مقارنة) - مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية - سليمانية - ٢٠٠٩ - ص ١٩ ، د. داود الباز - مصدر سابق - ص ٣٨ .
- ^٥ بموجبها تتحول الدولة من بسيطة موحدة إلى دولة مركبة ، اذ يوجد تلازم حتمي بين نظام اللامركزية السياسية والدولة المركبة ، ومن ثم فلا يتصور وجود هذا النظام في الدول الموحدة البسيطة .
- ^٦ د. علي محمد بدير - د. عصام البرزنجي - د. مهدي ياسين السلامي - مبادئ واحكام القانون الإداري - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣ - ص ١٢١ ، د. فوزي حسين سلمان - فريد كريم علي - اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها - دراسة مقارنة - مجلة الرافيدين للحقوق - جامعة الموصل - المجلد ١٥ - العدد ٥٥ - ٢٠١٢ - ص ٢٩٧ .
- ^٧ د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٩ - ص ١٨٣ وما بعدها ، د. سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - دار الفكر العربي - القاهرة - ٢٠٠٩ - ص ٨٣ ، د. فوزي حسين سلمان - فريد كريم علي - مصدر سابق - ص ٢٩٧ .
- ^٨ د. إسماعيل صعصاع غيدان - اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق - دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة - مجلة رسالة الحقوق - العدد الخاص ببحوث المؤتمر الوطني الخاص الاول - السنة الرابعة - جامعة بابل - كلية القانون - ٢٠١٢ - ص ٢٤ .
- ^٩ المصدر نفسه - ص ٢٤ ، د. محمد علي الخلايلة - الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر - الطبعة الأولى - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٩ - ص ٥٧ .
- ^{١٠} د. سامي جمال الدين - مصدر سابق - ص ١٨٥ ، د. محمد علي الخلايلة - مصدر سابق - ص ٥٧ .
- ^{١١} د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٥ - ص ٨٨ .
- ^{١٢} د. سامي حسن نجم - الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة - المركز القومي للإصدارات القانونية - القاهرة - ٢٠١٤ - ص ٩٥ .
- ^{١٣} د. حميد حنون الساعدي - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - دار الحكمة للطباعة والنشر - الموصل - ١٩٩٠ - ص ٢٢٣ .

- ^{١٤} د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات- بيروت- ١٩٨١- ص ١٦٢، د. محمد علي الخلايلة - مصدر سابق - ص ٥٥.
- ^{١٥} د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - الجزء الأول- العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - ٢٠٠٧- ص ٢٢٤.
- ^{١٦} د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة- النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطابع جامعة بغداد - العراق- ١٩٩٠- ص ١٠٢ ، اريان محمد علي - مصدر سابق - ص ٢٠ .
- ^{١٧} يعد نظام الحكم الذاتي سابق الظهور في العراق على نظام اللامركزية السياسية ، إذ سبق وأن تبني دستور العراق لعام ١٩٧٠ الحكم الذاتي للاكراد في شمال العراق ، فقد جاء في الفقرة (ج) من المادة (٢) من الدستور (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون) ، وبالفعل صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤ ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٣٢٧ في ١١/٣/١٩٧٤ ، اما اللامركزية السياسية ، فقد عرفها العراق لأول مرة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، ومن ثم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- ^{١٨} د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - ٢٠١٢ - مصدر سابق - ص ٣١١ وما بعدها.
- ^{١٩} ينظر المادتان (١٢٢- ١٢٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ^{٢٠} ينظر المادة (١٢٤) من الدستور.
- ^{٢١} ينظر (١٢٥) من الدستور.
- ^{٢٢} جدير بالذكر ان المادة (١١٨) من الدستور نصت على ان (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له ، قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين) ، الا أنه لم يصار إلى احترام المدة الدستورية المحددة له وهي (٦) اشهر ، إذ لم يصدر القانون إلا بعد مرور ما يقارب سنتين ، فضلاً عن ان العديد من النصوص التي تضمنها هذا القانون، نجدها تارة متعارضة مع نص الدستور ، وتارة أخرى اتسمت بالغموض المطبق بشأن تطبيقها ، انظر المواد (١) و(٦٥) و(١٠٩) و(١١٠) و(١١٤) و(١١٥) و(١١٦-١٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- ^{٢٣} د. داود الباز - مصدر سابق - ص ٣٨.
- ^{٢٤} المصدر نفسه - ص ٧١.
- ^{٢٥} ينظر المادة (١١٥) من الدستور.
- ^{٢٦} د. مصدق عادل طالب- الصياغة الدستورية - مكتبة السنهوري - بيروت- ٢٠١٧- ص ٣٩٧ وما بعدها.
- ^{٢٧} اريان محمد علي - مصدر سابق - ص ١٢٣.
- ^{٢٨} ينظر المادة (٤٨) من الدستور.
- ^{٢٩} ينظر المادة (٦٦) من الدستور.
- ^{٣٠} تعد المحكمة الاتحادية العليا اهم الهيئات القضائية الاتحادية ، وتختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، وكذلك الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات ، فضلاً

عن الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لأحكام المادتين (٨٩) و (٩٣/أولا - رابعاً - خامساً - ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣١ ينظر المادة (٤٩/أولا) من الدستور.

٣٢ ينظر المادة (١٣٧) من الدستور.

٣٣ معمر مهدي صالح الكبيسي - توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة) - أطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد - ٢٠٠٧ - ص ٩٥.

٣٤ د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - ٢٠١٢ - مصدر سابق - ص ٥٥.

٣٥ وقد اخذ بهذا الاتجاه الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ بموجب التعديل الدستوري العاشر ، ودستور الاتحاد السويسري عام ٢٠٠٠ . د. محمد كامل ليله - النظم السياسية - مطبعة نهضة مصر - القاهرة - ١٩٦٠-١٩٦١ - ص ٢٤٠-٢٤١ ، اريان محمد علي - مصدر سابق - ص ٨١ .

٣٦ وقد اتبع هذا الأسلوب ، دستور الهند لسنة ١٩٤٩ ، ودستور فنزويلا عام ١٩٥٣ . د. محمد كامل ليله - مصدر سابق - ص ٢٤٠ ، د. مها بهجت يونس - مصدر سابق - ص ١٨٥ .

٣٧ د. محمد كامل ليله - مصدر سابق - ص ٢٤١ ، معمر مهدي صالح الكبيسي - مصدر سابق - ص ١٠٦ .

٣٨ المادة (١٠٩) من الدستور.

٣٩ المادة (١١٠) من الدستور.

٤٠ نصت المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور على ان (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون).

٤١ د. جواد الهنداوي - النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي - دراسة تحليلية ومقارنة - الطبعة الأولى - دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع - بيروت - ٢٠٠٦ - ص ٥٩ .

٤٢ المصدر نفسه - ص ٦٠ .

المصادر

References

اولاً: الكتب

- I. اريان محمد علي - الدستور الفيدرالي (دراسة مقارنة) - مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية - السليمانية - ٢٠٠٩.
- II. د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة- النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطابع جامعة بغداد - العراق- ١٩٩٠ .
- III. د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة- ١٩٧٥.
- IV. د. جواد الهنداوي - النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي - دراسة تحليلية ومقارنة - الطبعة الأولى - دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع - بيروت - ٢٠٠٦
- V. د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - مكتبة السنهوري- بغداد - ٢٠١٢.
- VI. د. حميد حنون الساعدي - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - دار الحكمة للطباعة والنشر - الموصل - ١٩٩٠ .
- VII. د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات - بيروت- ١٩٨١.
- VIII. د. داود الباز - اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٠.
- IX. د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٩.
- X. د. سامي حسن نجم - الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة - المركز القومي للإصدارات القانونية - القاهرة - ٢٠١٤ .
- XI. د. سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري - دار الفكر العربي - القاهرة - ٢٠٠٩.
- XII. د. علي محمد بدير - د. عصام البرزنجي - د. مهدي ياسين السلامي - مبادئ واحكام القانون الإداري - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣ .
- XIII. د. محمد علي الخلايلة - الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر - الطبعة الأولى - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٩ .
- XIV. د. محمد كامل ليله - النظم السياسية - مطبعة نهضة مصر - القاهرة - ١٩٦٠-١٩٦١.
- XV. د. مصدق عادل طالب- الصياغة الدستورية - مكتبة السنهوري - بيروت- ٢٠١٧ .
- XVI. د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - الجزء الأول- العاتك لصناعة الكتاب- القاهرة - ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

- I. معمر مهدي صالح الكبيسي - توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد - ٢٠٠٧.

ثالثاً: البحوث والدراسات

- I. د. إسماعيل صعصاع غيدان - اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق - دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة - مجلة رسالة الحقوق - العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول - السنة الرابعة - جامعة بابل - كلية القانون - ٢٠١٢.
- II. د. فوزي حسين سلمان - فريد كريم علي - اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها - دراسة مقارنة - مجلة الرافدين للحقوق - جامعة الموصل - المجلد ١٥ - العدد ٥٥ - ٢٠١٢.
- III. د. مها بهجت يونس - توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم - مجلة العلوم القانونية - كلية القانون - جامعة بغداد - المجلد الرابع والعشرون - العدد الثاني - ٢٠٠٩.

رابعاً: التشريعات

١- الدساتير

- I. الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.
- II. دستور الهند لسنة ١٩٤٩.
- III. دستور فنزويلا عام ١٩٥٣.
- IV. دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠.
- V. دستور العراق لعام ١٩٧٠ (الملغى).
- VI. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- القوانين

- I. قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤.
- II. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.