

طرق توزيع الاختصاصات الإدارية في القانون العراقي والإيراني

Methods of distributing administrative powers in Iraqi and Iranian law

المشرف أ.د عبد السعيد شجاعي

عضو هيئة العلمية بجامعة پیام نور ايران تهران

Dr.saeedshojaei 62@pnu.ac.ir

Supervisor Prof. Dr. Abdel Saeed Shojaei

Member of the academic staff at Payam Nour University, Iran,
Tehran.

حسنين حمد آل معالي

طالب دكتوراه، قسم القانون العام، بجامعة قم، إيران

Hassanein Hamad Al Maali

PhD student, publicLaw , Faculty of Law,University of Qom ,Qom,
IslamicRepublicIran.

الملخص

يهدف هذا البحث إلى دراسة طرق توزيع الاختصاصات الإدارية في القانون العراقي والإيراني، وبيان الأسس الدستورية والقانونية التي تحكم توزيع السلطة والاختصاص بين السلطات المركزية والجهات المحلية، مع تحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظامين في تنظيم العلاقة بين المركز والوحدات الإدارية، ولا سيما في مجال الاختصاصات الحصرية والمشاركة والاختصاصات المحلية. وتتبع أهمية البحث من كونه يتناول موضوعاً يرتبط بصورة مباشرة بكفاءة التنظيم الإداري وتحقيق التوازن بين وحدة الدولة ومنح الجهات المحلية قدرًا مناسبًا من الاستقلال في إدارة شؤونها، فضلاً عن أهمية المقارنة بين النظام العراقي ذي الطبيعة الفيدرالية والنظام الإيراني القائم على الدولة الموحدة واللامركزية المحلية في الكشف عن مدى فاعلية كل نموذج في توزيع الاختصاصات. واعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية العراقية والإيرانية والآراء الفقهية ذات الصلة، ومقارنة أساليب توزيع الاختصاصات وحدود استقلال الجهات المحلية في كلا النظامين. وقد توصل البحث إلى مجموعة من النتائج، أهمها أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أقام توزيعاً دستورياً متعدد المستويات للاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع وجود اختصاصات حصرية ومشاركة وأخرى متبقية للجهات المحلية، في حين حافظ النظام الإيراني على وحدة الدولة والسلطة المركزية مع الأخذ بنظام المجالس واللامركزية المحلية، وأن درجة الاستقلال الدستوري للجهات المحلية في العراق، ولا سيما الأقاليم، أوسع من نظيرتها في إيران. الكلمات المفتاحية: تفويض السلطة، صلاحيات السلطة، اللامركزية، القانون العراقي، القانون الإيراني.

Abstract:

This research aims to study the methods of distributing administrative powers in Iraqi and Iranian law, and to clarify the constitutional and legal foundations governing the distribution of authority and jurisdiction between central and local authorities. It also seeks to identify points of agreement and difference between the two systems in regulating the relationship between the central government and administrative units, particularly regarding exclusive, shared, and local powers. The research's significance stems from its focus on a topic directly related to the efficiency of administrative organization and achieving a balance between national unity and granting local authorities an appropriate degree of autonomy in managing their affairs. Furthermore, the comparison between

the Iraqi federal system and the Iranian unitary system with local decentralization is crucial for revealing the effectiveness of each model in distributing powers. The research employs a descriptive-analytical and comparative approach, analyzing Iraqi and Iranian constitutional and legal texts and relevant jurisprudential opinions, and comparing the methods of distributing powers and the limits of local authority autonomy in both systems. The research reached a number of conclusions, the most important of which is that the Iraqi Constitution of 2005 established a multi-level constitutional distribution of powers between the federal government and the regions and governorates not organized into a region, with exclusive, shared, and other remaining powers for local authorities, while the Iranian system maintained the unity of the state and the central authority while adopting a system of councils and local decentralization, and that the degree of constitutional independence of local authorities in Iraq, especially the regions, is broader than its counterpart in Iran. **Keywords:** Delegation of authority, powers of authority, decentralization, Iraqi law, Iranian law.

المقدمة

يُعدّ توزيع الاختصاصات الإدارية من الموضوعات الأساسية في القانون الإداري، لما له من أهمية في تنظيم البناء الإداري للدولة وتحديد نطاق السلطات والمهام الموكلة إلى مختلف الجهات والأجهزة الإدارية. ويهدف هذا التوزيع إلى تحقيق حسن سير المرافق العامة وانتظامها، ومنع تداخل الصلاحيات أو تركّزها بصورة تؤثر في كفاءة الأداء الإداري، وقد اتخذ المشرع في كل من العراق وإيران أساليب متعددة في توزيع الاختصاصات وفقاً لطبيعة النظام الإداري وحاجاته.

ذلك تتمثل مشكلة البحث في أن تعدد مستويات وأجهزة الإدارة العامة وتنوع اختصاصاتها قد يؤدي إلى تداخل الصلاحيات أو تنازعها، ولا سيما عندما لا تكون الحدود الفاصلة بين اختصاصات الجهات الإدارية محددة بصورة دقيقة، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى كفاية التنظيم القانوني في العراق وإيران في ضبط توزيع الاختصاصات الإدارية، ومدى تحقيقه للتوازن بين وحدة الإدارة ومنح الجهات الإدارية الاستقلال والصلاحيات اللازمة لممارسة وظائفها بكفاءة.

ويهدف البحث إلى بيان الأسس القانونية لطرق توزيع الاختصاصات الإدارية في العراق وإيران، وتحليل صور هذا التوزيع وبيان طبيعة كل منها وآثارها القانونية، فضلاً عن الكشف عن مدى فاعلية القواعد المنظمة للاختصاص الإداري في تحقيق حسن سير الإدارة العامة. كما يهدف إلى إجراء مقارنة بين النظامين العراقي والإيراني للوقوف على أوجه الاتفاق والاختلاف وتحديد جوانب القوة والقصور في كل منهما.

كما تتمثل أهمية البحث في أن تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة يمثل ضماناً أساسية لمبدأ المشروعية، ويسهم في منع تجاوز الإدارة لحدود سلطاتها والحد من حالات تنازع الاختصاص، فضلاً عن دوره في رفع كفاءة الأداء الإداري وتحقيق سرعة وفاعلية تقديم الخدمات العامة. كما تبرز أهميته من الناحية المقارنة في إمكانية الاستفادة من التجربة العراقية والإيرانية في تطوير التنظيم الإداري ومعالجة الإشكالات العملية المرتبطة بتوزيع الاختصاصات.

ويعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي من خلال عرض وتحليل القواعد والنصوص القانونية المنظمة للاختصاصات الإدارية في العراق وإيران، مع الاستعانة بالمنهج المقارن للكشف عن أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين القانونيين وتقييم مدى فاعلية الأساليب المعتمدة في توزيع الاختصاصات، وصولاً إلى استخلاص النتائج التي يمكن أن تسهم في تطوير التنظيم القانوني والإداري في كلا البلدين.

المبحث الأول: طرق توزيع الاختصاصات في العراق وإيران

يُعدّ توزيع الاختصاصات من الأسس الجوهرية لتنظيم العمل الإداري في كل من العراق وإيران، لما يحققه من تحديد واضح للمهام والصلاحيات بين الجهات المختصة. وتظهر أهمية دراسة هذا التوزيع في بيان الأساليب المعتمدة في كلا النظامين ومدى إسهامها في تحقيق الكفاءة وحسن سير المرافق العامة.

المطلب الأول: التوزيع الأفقي للاختصاصات بين السلطات العامة

ويقصد بالاختصاصات بين السلطات الاتحادية هي الاختصاصات التي لا يجوز لأي سلطة غير السلطات الاتحادية القيام بها سواء أكانت سلطات الأقاليم أو المحافظات أو أي سلطة أخرى. وهذا ما أخذ به الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من حصره لاختصاصات السلطات الاتحادية في المادة ١١٠ منه. وبالتالي لا يجوز للسلطات المحلية الأقاليم أو محافظات أو أية سلطة أخرى منع السلطات الاتحادية من ممارسة اختصاصاتها الدستورية على كل إقليم العراق. لأن هذه الاختصاصات تمارس من قبل السلطات الاتحادية استناداً للمادة (١١٠) من الدستور، فجاء فيها تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: الاختصاصات الخارجية: حدد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الشؤون الخارجية كافة في الفقرة الأولى من المادة (١١٠) منه وجعلها ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وهي: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها إبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ونلاحظ أن المشرع العراقي قد جعل جميع الاختصاصات الخارجية التي تهم الشؤون الخارجية والاقتصادية وإبرام المعاهدات والسياسة التجارية الخارجية من اختصاص الحكومة الاتحادية من دون الإشارة إلى سلطة الأقاليم في المشاركة في هذه الاختصاصات، علماً أن المجلس الخاص بتمثيل الأقاليم وهو مجلس الاتحاد ويجسد مشاركتهم في السلطات الفيدرالية معطلاً بموجب نصوص الدستور نفسه^٢. وأن توجه الدستور العراقي في جعل اختصاص رسم السياسة الخارجية بما فيها إبرام المعاهدات والاتفاقيات والاقتراض والسياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية من اختصاص الحكومة الاتحادية دون الأقاليم، وهذا الاتجاه ينسجم مع ما جاء في أغلب دساتير الدول الفيدرالية وذلك حفاظاً على وحدة وسيادة الدولة الخارجية، إلا أن الجدير بالذكر، أن المشرع الدستوري قد حدد رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية بالسيادية، وبمفهوم المخالفة فأن كل ما يخرج عن السيادية فهو ليس من اختصاص الحكومة الاتحادية^٣.

ثانياً: الاختصاصات الأمنية والدفاعية نصت الفقرة الثانية من المادة (١١٠) من الدستور على اختصاص السلطات الاتحادية بوضع سياسة الأمن والدفاع وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمأن أمن حدود العراق والدفاع عنه. إذ منح الدستور الحكومة الاتحادية صلاحيات التخطيط لسياسة الأمن والدفاع ومجمل الشؤون الخاصة بذلك بما فيها كيفية إدارة وضبط القوات العسكرية وتنظيم شؤونهم كافة، وهذا كله يقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية، مع الإشارة إلى أن الدستور وبموجب المادة (١٢١/٥) منه منح الأقاليم صلاحية إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للأقاليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم، إلا أنه في الحقيقة نجد أن الفقرة الثانية من المادة (١١٠) من الدستور تقيد بشكل أو بآخر حق الأقاليم بهذا الشأن لأنها منحت الحكومة الاتحادية صلاحية التخطيط لسياسة الأمن والدفاع وجميع الشؤون الخاصة بذلك، وبالتالي فأن كل ما يتعلق بسياسة الأمن والدفاع يتطلب من السلطات في الأقاليم الرجوع إلى الحكومة الاتحادية بشأنها لأنها تعد من الأمور المهمة والتي تخص البلد ككل^٤.

ثالثاً: الاختصاصات المالية: نصت الفقرة الثالثة من المادة (١١٠) من الدستور على اختصاص السلطات الاتحادية برسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته؛ إذ جعل الدستور كل ما يتعلق بتنظيم السياسة المالية والكمركية الخاصة بالدولة العراقية من اختصاص الحكومة الاتحادية، فضلاً عن وضع الميزانية العامة. أما إدارة وتنظيم السياسة النقدية وكل ما يتعلق بالعملة والنقد، فقد جعله الدستور من اختصاص البنك المركزي، وبخصوص السياسة الكمركية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (١١٤) من الدستور والخاصة بتحديد الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بأن يتم إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

رابعاً: الاختصاصات الخاصة بالجنسية والتجنس والمواطنة: حددت المادة (١١٠ / خامساً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية بتنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحقوق اللجوء السياسي، مع الإشارة إلى أن الدستور لم يتضمن أي إشارة إلى مسألة المواطنة بالنسبة لرعايا الأقاليم في الدولة الفيدرالية، كما لا نجد أثراً لهذه المسألة في باقي نصوص الدستور، بالرغم أن رعايا الأقاليم في الدولة الفيدرالية يتمتعون بجنسية واحدة وهي جنسية الدولة الفيدرالية، إلا أن المواطنين في الأقاليم يتمتعون فضلاً عن ذلك بحق الرعية والمواطنة للأقاليم التي ينتمون إليها^٥. وهذا يعني أن مواطني الدولة الفيدرالية جميعهم يتمتعون بجنسية واحدة إلا أنهم قد يشعرون بشعور الانتماء والمواطنة لأقاليمهم، وبالتالي فأن هذا لا يشكل تعارضاً مع وحدة الجنسية في الدولة الفيدرالية لأن مفهوم الجنسية يختلف عن التوطن. كذلك فقد منح الدستور العراقي السلطات الاتحادية اختصاص الحصري بتنظيم أمور المقاييس والمكايل والأوزان. وتنظيم سياسة الترددات البنية والبريد. وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمأن مناسب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. على وفق القوانين والأعراف الدولية فضلاً عن تنظيم أمور الإحصاء والتعداد العام للسكان^٦. نلاحظ أن المشرع العراقي قد منح السلطات الاتحادية اختصاصات كثيرة واسعة لدرجة التطرق إلى مسائل الترددات البنية وأمر الإحصاء والتعداد السكاني وتنظيم أمور الأوزان والمكايل وغيرها من الاختصاصات المذكورة ضمن اختصاص الحصري للسلطات الاتحادية. لأنها تخص جميع المواطنين في الدولة الفيدرالية وتهم الصالح العام^٧. واختصاصات تنفيذية نحو "التمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، وضع مشروع الميزانية العامة والاستثمارية للدولة، تنظيم أمور المقاييس والمكايل والأوزان، وغيرها من الاختصاصات المذكورة في المادة (١١٠) من الدستور والتي تناولت الاختصاصات الحصرية للسلطات

الاتحادية، والتي لا يجوز لأي سلطة غير السلطات الاتحادية مباشرة هذه الاختصاصات، وهذا ما أكد عليه الدستور في المادة المذكورة أعلاه، وأن كل ما لم ينص عليه في المادة (١١٠) من الدستور يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وحسب ما جاء في الفقرة الأولى من المادة (١١٥) من الدستور^٨. أما في إيران فتشرف هيئة الخبراء على القيادة وفقاً للمادتين ١٠٧ و ١١١ من الدستور. تنص المادة ١١١ على وجود إشراف مستمر على القيادة، بحيث إذا عجز القائد عن أداء واجباته القانونية، أو افترق إلى أحد الشروط المذكورة في المادتين ٥ و ١١٩، أو إذا تبين أنه كان يفترق إلى بعض هذه الشروط منذ البداية، يُعزل من منصبه من قبل الخبراء. كما تنص المادة ١٠٧ على وجود نوع من الإشراف غير المستمر من قبل الخبراء فيما يتعلق بفحص واختيار القائد من بين الفقهاء. ووفقاً للمادة ٥٧ والمادة ١١٠ من الدستور، فإن القائد مسؤول عن الإشراف على السلطات الثلاث، وحل النزاعات، وتنظيم العلاقات بينها. كذلك، وفقاً للمادة ١٧٦، ونظراً لسلطة القائد في المجلس الأعلى للأمن القومي وضرورة موافقة القائد على قرارات هذا المجلس، يُطبق نوع من الرقابة المستمرة على فروع الحكومة الثلاثة وفقاً للمبادئ الثلاثة المذكورة أعلاه^٩. كما تنص المادة ١١٢ على أن القائد يعين الأعضاء الدائمين والمتغيرين في مجلس تشخيص مصلحة النظام، ويجب أن يوافق القائد أيضاً على قرارات هذا المجلس، وهو ما يُعد نوعاً من الرقابة غير المستمرة. كذلك، تنص المادة ٩١ على أن اختيار فقهاء مجلس صيانة الدستور، ووفقاً للمادة ١١٠، فإن تعيينهم وعزلهم وقبول استقالاتهم من مسؤولية القائد^{١٠}. ووفقاً للمادة ١٣٠، يجب على الرئيس تقديم استقالته إلى القائد والاستمرار في أداء مهامه إلى حين قبول استقالته. الرقابة غير المستمرة. كما أن تعيين وإقالة وقبول استقالة أعلى مسؤول في السلطة القضائية لمدة ٥ سنوات وفقاً للمادتين ١١٠ و ١٥٧، والعفو وتخفيف العقوبة وفقاً للمعايير الإسلامية بناءً على اقتراح رئيس السلطة القضائية وفقاً للمادة ١١٠، هي من مسؤولية القائد^{١١}. ووفقاً للمادة ٩٩، يتولى مجلس صيانة الدستور مسؤولية الإشراف على انتخابات مجلس الخبراء لقيادة مجلس الشورى الإسلامي. إشراف غير مستمر. كما يتولى مجلس صيانة الدستور، وفقاً للمواد ٧٢ و ٩١ و ٩٤ و ١٩٦، مراجعة جميع قرارات المجلس للتأكد من عدم تعارضها مع مبادئ وأحكام الدين الرسمي للبلاد أو الدستور. إشراف مستمر. ووفقاً للمادة ١١٢، يتولى مجلس تشخيص مصلحة النظام دور الوسيط في حالات الخلاف بين مجلس صيانة الدستور ومجلس الشورى الإسلامي بشأن قرارات المجلس. إشراف غير مستمر. ووفقاً للمادة ٧٦، يحق لمجلس الشورى الإسلامي التحقيق في جميع شؤون الدولة، ويشمل هذا التحقيق جميع المؤسسات الحاكمة المذكورة في هذا البحث. إشراف مستمر. كما تنص المادة ٩٠ على أنه يجوز لأي شخص لديه شكوى بشأن عمل مجلس الشورى الإسلامي، أو السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية، أن يقدم شكواه كتابياً إلى مجلس الشورى الإسلامي، ويلتزم المجلس بالتحقيق في هذه الشكوى، وفي الحالات المتعلقة بالسلطة التنفيذية أو القضائية، بالتحقيق فيها وطلب رد مناسب منها. وتنص المادة ٥٥ على أن ديوان المحاسبة، الخاضع لإشراف مجلس الشورى الإسلامي، له الحق في فحص جميع حسابات الوزارات والمؤسسات والشركات الحكومية وغيرها من الهيئات والمؤسسات الحكومية المذكورة في هذه الدراسة، والتي تستخدم ميزانية الدولة بشكل أو بآخر، وذلك وفقاً للإجراءات القانونية المنصوص عليها، لضمان عدم تجاوز النفقات الاعتمادات المعتمدة، وإنفاق جميع الأموال في وجهتها الصحيحة (مراقبة غير مستمرة)^{١٢}. ووفقاً للمادة ٩٩، يتولى مجلس صيانة الدستور مسؤولية الإشراف على انتخابات مجلس الخبراء لقيادة مجلس الشورى الإسلامي. إشراف غير مستمر. كما يتولى مجلس صيانة الدستور، وفقاً للمواد ٧٢ و ٩١ و ٩٤ و ١٩٦، مراجعة جميع قرارات المجلس للتأكد من عدم تعارضها مع مبادئ وأحكام الدين الرسمي للبلاد أو الدستور. (إشراف مستمر). ووفقاً للمادة ١١٢، يتولى مجلس تشخيص مصلحة النظام دور الوسيط في حالات الخلاف بين مجلس صيانة الدستور ومجلس الشورى الإسلامي بشأن قرارات المجلس. إشراف غير مستمر. ووفقاً للمادة ٧٦، يحق لمجلس الشورى الإسلامي التحقيق في جميع شؤون الدولة، ويشمل هذا التحقيق جميع المؤسسات الحاكمة (إشراف مستمر)^{١٣}. كذلك، تنص المادة ٩٠ على أنه يجوز لأي شخص لديه شكوى بشأن عمل مجلس الشورى الإسلامي، أو السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية، أن يتقدم بشكواه كتابياً إلى مجلس الشورى الإسلامي، ويلتزم المجلس بالتحقيق في هذه الشكوى، وفي الحالات المتعلقة بالسلطة التنفيذية أو القضائية، بالتحقيق فيها وطلب رد مناسب منها. وتنص المادة ٥٥ على أن ديوان المحاسبة، الخاضع لإشراف مجلس الشورى الإسلامي، له الحق في فحص جميع حسابات الوزارات والمؤسسات والشركات المملوكة للدولة وغيرها من الهيئات والمؤسسات الحكومية المذكورة في هذه الدراسة والتي تستخدم ميزانية الدولة بأكملها بشكل أو بآخر، وذلك وفقاً للطريقة المنصوص عليها في القانون، لضمان عدم تجاوز أي إنفاق للمخصصات المعتمدة، وإنفاق كل مبلغ في مكانه الصحيح (إشراف غير مستمر). وتنص المادة ٩٩ على أن مجلس صيانة الدستور مسؤول عن الإشراف على انتخابات مجلس الخبراء لقيادة مجلس الشورى الإسلامي (إشراف غير مستمر)^{١٤}. كما يُعد مجلس صيانة الدستور مسؤولاً أيضاً، وفقاً للمواد ٧٢ و ٩١ و ٩٤ و ١٩٦، عن مراجعة جميع قرارات المجلس للتأكد من عدم تعارضها مع مبادئ وأحكام الدين الرسمي للدولة أو الدستور. الرقابة المستمرة. وبحسب المادة ١١٢، يتولى مجلس تشخيص مصلحة النظام دور الوسيط في حالات الخلاف بين مجلس صيانة الدستور ومجلس الشورى الإسلامي بشأن قرارات

المجلس. الرقابة غير المستمرة. وبحسب المادة ٧٦، يحق لمجلس الشورى الإسلامي التحقيق في جميع شؤون الدولة، بما في ذلك جميع المؤسسات الحاكمة المذكورة في هذا التحقيق (الرقابة المستمرة)^{١٥}. وتنص المادة ٩٠ أيضاً على أنه يجوز لأي شخص لديه شكوى بشأن عمل مجلس الشورى الإسلامي، أو السلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية، أن يقدم بشكوى خطية إلى مجلس الشورى الإسلامي، ويلتزم المجلس بالتحقيق في هذه الشكاوى، وفي الحالات المتعلقة بالسلطة التنفيذية أو القضائية، بالتحقيق فيها وطلب رفضها بما يناسب. تنص المادة ٥٥ على أن ديوان المحاسبة، الخاضع لإشراف مجلس الشورى الإسلامي، له الحق في فحص جميع حسابات الوزارات والمؤسسات والشركات الحكومية وغيرها من الهيئات والمؤسسات الحكومية المذكورة في هذه الدراسة، والتي تستخدم ميزانية الدولة بشكل أو بآخر، وفقاً للإجراءات القانونية المنصوص عليها، وذلك للتأكد من عدم تجاوز النفقات الاعتمادات المعتمدة، ومن إنفاق جميع الأموال في وجهتها الصحيحة (مراقبة غير مستمرة)^{١٦}. وفقاً للمادة ١٤٢، يقوم رئيس السلطة القضائية بفحص أصول قائد الثورة الإسلامية، والرئيس، ونواب الرئيس، والوزراء، وأزواجهم وأبنائهم قبل وبعد خدمتهم، شريطة ألا تكون قد زادت بما يخالف حقوقهم، ويبدو أنه بالنظر إلى أن المادة ٧١ من الدستور الإيراني^{١٧} تعتبر مجلس الشورى الإسلامي الهيئة التشريعية العامة في البلاد، وأن المادة ١٤٢ من الدستور لا تتضمن أي حظر على تطوير هذه الصلاحيات، فإن مجلس الشورى الإسلامي يملك صلاحية سنّ قانون لزيادة الصلاحيات المذكورة في المادة ١٤٢ من الدستور؛ كما تنص المادتان ٩١ و ٩٣ على أن ستة محامين يتم ترشيحهم لمجلس الشورى الإسلامي من قبل رئيس السلطة القضائية ويتم انتخابهم عن طريق تصويت المجلس؛ كما تنص المادة ١٧٢ على أن المحاكم العسكرية تتولى التحقيق في الجرائم المتعلقة بالواجبات العسكرية أو التأديبية المحددة لأفراد الجيش والدرك والشرطة والحرس الثوري الإسلامي، بينما تتولى النيابة العامة التحقيق في جرائمهم العامة؛ كذلك، تنص المادة ١٤٠ على أن التحقيق في التهم الموجهة ضد الرئيس ونوابه والوزراء في الجرائم العادية يُجرى في المحاكم العامة (مراقبة غير مستمرة). وتنص المادة ١٥٦ على أن السلطة القضائية مسؤولة عن الإشراف على التنفيذ السليم للقوانين التي تطبقها السلطة التنفيذية. وتنص المادة ١٧٠ على أنه يتعين على قضاة المحاكم الامتناع عن تنفيذ القرارات واللوائح الحكومية التي تتعارض مع الشريعة الإسلامية أو التي تقع خارج نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية. وتنص المادة ١٧٣ على أنه من أجل معالجة شكاوى وتظلمات واعتراضات المواطنين ضد المسؤولين أو الوحدات أو اللوائح الحكومية، وضمان حقوقهم، تُنشأ محكمة العدل الإدارية تحت إشراف السلطة القضائية. كما تنص المادة ١٧٤ على إنشاء المفتشية العامة للدولة استناداً إلى حق السلطة القضائية في الإشراف على سير العمل بسلاسة والتنفيذ الصحيح للقوانين في الجهاز الإداري لجميع المؤسسات الحكومية المعنية في هذه الدراسة. (مراقبة مستمرة)^{١٨}.

المطلب الثاني: التوزيع العمودي للاختصاصات بين السلطات المركزية والجهات المحلية

بالرجوع إلى دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ نجد بأنه تناول في المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) منه جملة من الاختصاصات الدستورية المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وهذه الاختصاصات لها أهمية كبيرة في حياة المجتمع العراقي اليومية أو المستقبلية، فضلاً عن إن عدم تنظيم إدارتها على وفق الشكل المحدد لها بموجب الدستور والتلکؤ في تطبيقها يؤدي إلى خلق أزمات حقيقية على أرض الواقع، وسنقوم ببيان هذه الاختصاصات، وذلك كالآتي^{١٩}:

أولاً: الاختصاص المشترك بإدارة الخدمات الاقتصادية، التنموية، التربوية، الصحية المائية والبيئية: نصت المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ على أن تكون الاختصاصات الآتية اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي:

أ - إدارة الكمارك الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون إلى الآن لم يصدر قانون على وفق أحكام دستور ٢٠٠٥ ينظم الإدارة المشتركة للكمارك "الجمارك"، إنما مازال قانون الكمارك العراقي المرقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤ هو المنظم للكمارك الجمارك" في العراق^{٢٠}.

ب تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها. نجد بأن هذه الفقرة جاءت قاصرة وذلك لوجود طاقات أخرى نحو الطاقة الشمسية وطاقة الرياح وغيرها من الطاقات التي من المفترض الإشارة إليها لأهميتها، بالإضافة إلى أنه بالإمكان ظهور طاقات متعددة مستقبلاً.

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

د رسم سياسات التنمية والتخطيط العام مع الإشارة إلى أن هذه الفقرة غامضة، لأنها جاءت مطلقة ولم تحدد ما المقصود بالتخطيط العام وفي أي مجال، علماً بأن المادة (١١٠) من الدستور منحت اختصاصات رسم السياسات إلى السلطات الاتحادية وفي المجالات التي بينها هذه المادة وكما ذكرنا سابقاً.

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

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

ز - رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها وينظم ذلك بقانون.^{٢١}

يلاحظ من البنود المذكورة آنفاً أنها تضمنت ورود مصطلحات التعاون التشاور، التنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، علماً بأن الصياغة اللغوية للمادة آنفاً تشير إلى وجود إحالة بشأن هذه الاختصاصات على السلطة الاتحادية المركزية، كالقول بأن يتم إدارة الكمارك "الجمارك" بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإذا كانت هذه الاختصاصات مشتركة فلماذا تتم الإحالة على السلطة الاتحادية؟ ومن ثم تكون هذه الاختصاصات الواردة في المادة آنفاً من صلاحياتها الفعلية، لأن ورود عبارات التنسيق والتشاور لا تعيد إلزام السلطات الاتحادية بهذه الخصوص، وبالتالي يكون الأمر من اختصاصاتها.^{٢٢}

ثانياً: الاختصاص المشترك الخاص بإدارة ثروات النفط والغاز: فضلاً عما تم تحديده من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المذكورة في المادة (١١٤) من الدستور؛ إذ توجد مواد دستورية أخرى ذكرت بعض الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات، ومنها ما جاء في المادة (١١٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، فقد نصت المادة (١١٢ / أولاً ثانياً) من الدستور آنفاً على 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 معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار. وأن ما يفهم من نص المادة (١١٢) من الدستور آنفاً، هي أن الاختصاص المشترك بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بانتهاء هذه الحقول، أما بالنسبة للحقول المستقبلية المكتشفة أو التي سيتم اكتشافها لاحقاً فأننا لا نجد نصاً صريحاً أو إشارة واضحة تنظم ذلك، ولكن الذي يفهم من النص آنفاً أن إدارتها الحقول النفطية والغازية المستقبلية تكون من اختصاص حكومة إقليم كردستان تنفرد فيه دون أن يكون للسلطات الاتحادية أي تدخل فيه وهذا ما تبنته حكومة الإقليم في مشروع دستور الإقليم في المادة (٧٤) منه، فأقدمت حكومة الإقليم على إبرام عقود لاستخراج النفط وتصديره من حقول نفطية تم اكتشافها حديثاً^{٢٣}، وهذا بدوره يثير مشكلات عدة؛ إذ أن ملكية النفط والغاز هي ملكية جماعية للشعب بأكمله، وهذا ما أكد عليه الدستور في المادة (١١١) منه؛ إذ نصت على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. وكذلك أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها والتي قضت فيه بعدم دستورية قرار مجلس محافظة واسط الصادر في ١١/٩/٢٠١١، والمتضمن عدم موافقة المجلس المحلي على تصدير النفط والغاز خارج حدود المحافظة بمد أنابيب من الحقول الموجودة في المحافظة إلى المحافظات الأخرى وجاء فيه "وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن ما جاء بالقرار المطعون فيه.. لا علاقة له بموضوع تطوير ثروة النفط والغاز في المحافظة لتحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي؛ بل تضمن حرمان الشعب العراقي من موارد هذه الثروة بمنع تصدير النفط والغاز إلى خارج حدود المحافظة"^{٢٤}. فأن قرار المحكمة هذا يؤكد على أنه لا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنتجة لثروات النفط والغاز حرمان الشعب العراقي من هذه الثروات بأي وسيلة كانت لأنها ملك للشعب العراقي كله وفقاً للمادة (١١١) من الدستور.

ثالثاً: الاختصاص المشترك بإدارة الآثار والمواقع الأثرية: من الاختصاصات المشتركة أيضاً بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هي إدارة الآثار والمواقع الأثرية، فقد نصت المادة (١١٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ 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^{٢٥}، أي أن يتم ممارسة هذا الاختصاص آنفاً من قبل الحكومة الاتحادية وتديره بالتعاون مع السلطات الإقليمية. وتجدر الإشارة بخصوص الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم فأن الاختصاص المشترك بكل صورة له يقر على أساس تغليب إرادة السلطات الاتحادية، ويمكن أن يصبح اختصاصاً اتحادياً بمجرد أن تنشأ السلطة الاتحادية ذلك، خاصة مع وجود القاعدة التي تسير عليها معظم النظم الفيدرالية التي تقضي بالعلوية للقانون الاتحادي على القوانين المحلية في نطاق الاختصاصات المشتركة، وقد ذهب دستور ٢٠٠٥ إلى غير ذلك^{٢٦}، ونميز بهذا الصدد بين حالتين:

أ - علو القانون المحلي "الإقليمي" في حالة حصول خلاف بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في مجال الاختصاصات المشتركة: نصت المادة (١١٥)

من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أن " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما". وبموجب المادة المذكورة آنفاً، فإن الدستور يمنح كل الاختصاصات الجديدة التي ستظهر في المستقبل الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور من اختصاص سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. بالإضافة إلى إنها جعلت الأولوية والعلوية للقانون المحلي على القانون الاتحادي فيما يخص الصلاحيات والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في حالة حصول خلاف بينهما^{٢٧}، وبالتالي فإنها تتناقض مع ما جاء في المواد (١٠٩ و ١٢١ ثانياً و ١٢٢ / ثانياً و ١١٢ و ١١٣) من هذا الدستور. ب - صلاحية سلطة الإقليم بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة الخلاف بين القانون الاتحادي والمحلي في مسألة لا تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية: أعطى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ لسلطة الإقليم الحق بتعديل 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^{٢٨} أما في إيران فعلى الرغم من إمكانية النظر في خيار الحكم المحلي، إلا أنه بالنظر إلى نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية المركزي، يُعتبر استخدام الحكم المحلي أكثر ملاءمة. من جهة أخرى، يُطلق على النظام الذي يُدير شؤون البلاد بأكملها اسم الحكومة المركزية (قاموس المرادفات)، وهناك نوعان من الأنظمة: المركزية والفيدرالية، وتُحكم الجمهورية الإسلامية الإيرانية بنظام مركزي^{٢٩}، ولكن تعدّ المجالس هيئات صنع القرار والإدارة لشؤون الدولة. ووفقاً للمبدأ السابع من الدستور، تُصنّف المجالس، ومجلس الشورى الإسلامي، ومجلس المحافظة، ومجلس المدينة، ومجلس البلدة، ومجلس القرية، وما شابهها، ضمن هيئات صنع القرار والإدارة في الدولة. ويُحدّد هذا القانون والقوانين المنبثقة عنه آلية تشكيل المجالس وحدود صلاحياتها وواجباتها. وبناءً على المبدأ المذكور، تُعدّ المجالس المحلية من بين هيئات صنع القرار والإدارة في الدولة^{٣٠} وأُرسِي المبدأ المئة من الدستور استكمالاً للمبدأ السابع من هذا القانون. ولتسريع وتيرة تطوير البرامج الاجتماعية والاقتصادية والحضرية والصحية والثقافية والتعليمية وغيرها من برامج الرعاية الاجتماعية، من خلال تعاون الشعب، مع مراعاة الاحتياجات المحلية، تُدار شؤون كل قرية أو منطقة أو مدينة أو مقاطعة أو إقليم تحت إشراف مجلس يُسمى مجلس المنطقة أو المدينة أو المقاطعة أو الإقليم، ويُنتخب أعضاؤه من قبل سكان ذلك المكان... وهكذا، اعتبر الدستور المجالس آلية تُوفّر الأساس لمشاركة الشعب وتعاونهم في تطوير مختلف الشؤون المحلية، إلا أن الوضع في القانون العادي مختلف، إذ نُصِبَت للمجالس صلاحيات محدودة، ولا تزال العديد من الشؤون المحلية تُدار من قبل هيئات الحكومة المركزية، ولا تتمتع المجالس بإشراف فعال عليها، تنص المادة ٧ من الدستور على المجلس الإقليمي للمقاطعة والمدينة والحي والقرية. كما تنص المادة ١٠٠ من الدستور على إدارة شؤون كل قرية أو حي أو مدينة أو إقليم تحت إشراف مجلس يُسمى مجلس الأحياء العشرة للمدينة أو المقاطعة أو الإقليم. وتنص المادة ١٠١ من الدستور، بالإضافة إلى المجالس المذكورة آنفاً، على تشكيل المجلس الأعلى للأقاليم. ووفقاً للمبدأ المذكور، ولتجنب التمييز وتعزيز التعاون في إعداد برامج التنمية والرعاية الاجتماعية للأقاليم والإشراف على تنفيذها المنسق، يُشكّل المجلس الأعلى للأقاليم، ويتألف من ممثلين عن المجالس الإقليمية. ويحدد القانون طريقة تشكيل هذا المجلس ومهامه. تنص المادة ١٠٢ من الدستور على أن المجلس الأعلى للمحافظات هو أحد السلطات الثلاث التي، إلى جانب مجلس الوزراء، المخوّل بالموافقة على مشاريع القوانين وعرضها على البرلمان، وممثلي مجلس الشورى الإسلامي، المخوّلين بتقديم المقترحات القانونية، يمكنهم المساهمة في العملية التشريعية من خلال تقديم مقترحاتهم المعتمدة. وينص المبدأ المذكور على أن للمجلس الأعلى للمحافظات الحق في إعداد خطط ضمن نطاق اختصاصاته وعرضها على مجلس الشورى الإسلامي، إما مباشرة أو عن طريق الحكومة. ويجب دراسة هذه الخطط في المجلس^{٣١}. وفي بعض الحالات، يجب أن تُقرّ قرارات المجلس من قبل مسؤولين في الحكومة المركزية لكي تُصبح نافذة المفعول. على سبيل المثال، يمكن الاستشهاد بالفقرتين ١١ و ١٥ من المادة ٧١ من قانون المجالس. فبحسب الفقرة ١١ من المادة ٧١ من القانون المذكور، يجب أن يُقرّ قرار المجلس بشأن الموافقة على مخطط حدود المدينة من قبل وزارة الداخلية ووزارة الإسكان والتنمية العمرانية، وبحسب الفقرة ١٥ من المادة نفسها، يجب أن تُقرّ لوائح المؤسسات والشركات التابعة للبلدية من قبل وزارة الداخلية بعد موافقة مجلس المدينة^{٣٢}. كما هو الحال في الحكومة المركزية، حيث تتمثل الوظيفة الثانية للبرلمان بعد التشريع في الإشراف على الشؤون، فإن إحدى أهم وظائف المجالس المحلية في الحكم المحلي هي الإشراف على الشؤون المحلية. ولذلك، نص الدستور على دور إشرافي واسع النطاق للمجالس المحلية. وتنص المادة ١٠٠ من الدستور على أن الغرض من تشكيل المجالس هو الإشراف على إدارة شؤون جميع وحدات التقسيمات الإدارية في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والحضرية والصحية والثقافية والتعليمية وغيرها من شؤون الرعاية الاجتماعية. وفقاً للمبدأ المذكور آنفاً، ولتسريع وتيرة التقدم في البرامج الاجتماعية والاقتصادية والتنمية والصحية والثقافية والتعليمية وغيرها من برامج الرعاية الاجتماعية، من خلال

تعاون الشعب ومراعاة الاحتياجات المحلية، تُدار شؤون كل قرية أو حي أو مدينة أو مقاطعة أو إقليم تحت إشراف مجلس يُسمى مجلس الأحياء العشرة للمدينة أو المقاطعة أو الإقليم^{٣٣} ولذلك، في المجالات المذكورة في المبدأ المذكور، تتمتع المجالس أيضاً بصلاحيات الإشراف على وحدات ومسؤولي الحكومة المركزية المسؤولين عن هذه الشؤون، ولا يقتصر إشراف المجالس على البلديات ومؤسساتها التابعة. إضافةً إلى الإشراف المذكور، يُتوقع إنشاء المجلس الأعلى للمحافظات للإشراف على التنفيذ المنسق لبرامج التنمية والرعاية الاجتماعية في المحافظات. وفقاً للمادة ١٠١ من الدستور، ومن أجل منع التمييز وجذب التعاون في إعداد برامج التنمية والرعاية الاجتماعية للمحافظات والإشراف على تنفيذها المنسق، يتم تشكيل المجلس الأعلى للمحافظات، والذي يتألف من ممثلين عن مجالس المحافظات^{٣٤}.

المبحث الثاني: الفيدرالية كأحد وسائل توزيع الاختصاصات

الدولة الفيدرالية التي تنشأ بموجب انضمام عدة دول إلى بعضها كانت في السابق دولاً مستقلة، نجد فيها اتجاه توسيع اختصاصات الوحدات المكونة لهذا الاتحاد أوسع من اختصاصات دولة الاتحاد أو السلطة المركزية، ذلك يكون نتيجة لحرص الوحدات المكونة على الحفاظ باستقلالها الذاتي.

المطلب الأول: مفهوم الفيدرالية وأساس توزيع الاختصاصات فيه

تعتبر الفيدرالية أحد نظم توزيع الاختصاصات في الدول ولقد وردت تعريفات لا حصر لها حول مفهوم الدولة لاسيما بعد إنتشارها كمصطلح ذي مدلول سياسي وقانوني، ومن هذه التعريفات تعريف (ماكس فيبر) للدولة على أنها: "مشروع سياسي ذو طابع مؤسساتي تضطلع إدارته وبنجاح، في تطبيق القوانين، باحتكار الإلزام الطبيعي والملموس^{٣٥}. وعرفها (بونار) على أنها وحدة قانونية تتضمن وجود هيئة اجتماعية لها حق ممارسة سلطات قانونية معينة في مواجهة أمة مستقرة على إقليم محدد وتباشر الدولة حقوق السيادة بإرادتها المنفردة وعن طريق استخدام القوة المادية التي تحتكرها^{٣٦}، وعرف الفقيه ديجي الدولة على اعتبار أنها ظاهرة اجتماعية تنشأ مع واقع حياة الأفراد الذين يشعرون بضرورة التضامن الاجتماعي فيما بينهم، وتتشأ طبقة حاكمة وأخرى محكومة داخل الدولة بسبب الاختلاف السياسي بين أفراد المجموعة، وينتج عن امتلاك الطبقة الحاكمة ما يلزم من وسائل القوة والتأثير المادية والاقتصادية وغيرها فإنها تتمكن من فرض سلطاتها على الطبقة المحكومة^{٣٧}. ويتطرق الدكتور حميد حنون خالد إلى تعريف الدولة على أنها: "جماعة من الناس تقطن بقعة محددة من الأرض في ظل نظام سياسي"^{٣٨}، ونحن نعرف الدولة على إنها: تنظيم سياسي يقبع في إقليم معين ويقطنه مجموعة من الأفراد، وله سيادة داخلية تقوى جميع السلطات التي تتطوي تحت حدوده الجغرافية وله سيادة خارجية أيضاً يرتبط من خلالها بالدول الأخرى. وأما عن الدولة الفيدرالية، كما وردت تعريفات كثيرة للفيدرالية من الناحية الاصطلاحية التي لا حصر لها مع شروح متعددة تفيد بمجملها إعطاء مفهوم واضح للفيدرالية وفي سبيل الوصول إلى تعريف الفيدرالية بشكل عام فإننا نطرح عدداً من تعريفات الفقهاء والمختصين في هذا المجال، فعلى سبيل المثال يعرفها الفقيه (أوبنهايم) بأنها: "اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة ويملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الاعضاء بل أيضاً على مواطنيها"، ويعرف أندريه هوريو الدولة الفيدرالية بأنها: شركة دول فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة^{٣٩}. ويعرفها الدكتور نعمان أحمد الخطيب الدولة الفيدرالية بأنها تتكون من مجموعة من الدول أو الولايات، تخضع بمقتضى الدستور الاتحادي لحكومة عليا واحدة هي الحكومة الفيدرالية والتي تمارس في النظام المرسوم لها اختصاصاتها على حكومة الدول الأعضاء في هذا الاتحاد والتي تسمى بالحكومات المحلية^{٤٠}. ويأتي على تعريفها الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا فيقول: هو نوع من الاتحاد الذي يتبدى في انصهار الدول الداخلة فيه إندماجها في دولة واحدة بحيث تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتغدو هذه الدول بعد قيام الاتحاد دويلات أو ولايات وتنشأ شخصية دولية جديدة هي شخصية دولة الاتحاد المركزي التي تتمتع وحدها بكافة مظاهر السيادة الخارجية وبجزء من السيادة الداخلية بكل ولاية وتخضع جميع الدول لرئيس واحد وهو رئيس الدولة الاتحادية^{٤١}، ويعرفها الدكتور محمد عمر مولود على النحو الآتي: تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلى منها وينطوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية. ويعرفها الدكتور عدنان الزنكنة على أنها: تحرك الأفراد أو الجماعات المتميزة والمتباينة من ناحية والمشاركة من ناحية أخرى، نحو تشكيل تجمع واحد قوي وقادر على أن يوفق بين رؤى الاتجاهات المتناقضة، انطلاقاً من الشور المشترك بالحاجة إلى الوحدة^{٤٢}. إن فكرة الفيدرالية كأساس لنظام الحكم تعد تجسيدا لنظام الحكم الاتحادي، ولعل النظام الفيدرالي في نشأته جاء نتيجة لعمل قانوني داخلي يتمثل في الدستور الفيدرالي الذي يضع بدوره إطاراً ينظم فيه التزامات واختصاصات كل من سلطة المركز وسلطات الأقاليم، فهو نظام قانوني وسياسي مركب حيث تتوزع بموجبه السلطات العامة بين الحكومة الفيدرالية وسلطة الأقاليم على نحو يتبناه الدستور ليضع الخطوط الرئيسة في هيكله مؤسسات الدولة الفيدرالية الثلاث السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن توزيع الاختصاصات في كل ما هو حصري وما هو مشترك بين

السلطتين بطرق متنوعة هو ما اختلفت الدول ذات النظام الفيدرالي في تنظيمه^{٤٣}. ففي العراقي أخذ الدستور لسنة ٢٠٠٥ الدائم بالنظام الفيدرالي كشكل للدولة العراقية، وكما أوضحنا سابقاً، على الرغم من أن الأخذ بالنظام الفيدرالي في العراق كان استناداً إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المؤقت، إلا أن تحديد الوحدات الفيدرالية الأساسية لم يتم في ظل هذا القانون^{٤٤}، والذي أكتفى المشرع فيه ببيان آلية تشكيل هذه الوحدات الفيدرالية و أطلق عليها "الأقاليم" في الدولة العراقية^{٤٥}. أما في إيران فتتميز علاقات القوة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية بطابع فريد، يختلف عن مثيلاتها في جميع دول العالم. فعلى الرغم من وجود فصل نسبي للسلطات ظاهرياً، إلا أن هذه العلاقات تتسم بخصائص مميزة تجعلها مختلفة عن الأنظمة الأخرى^{٤٦}. ومن القضايا المهمة في هذا الصدد ضرورة إرساء الدعم المتبادل بين مؤسسات الحكم، وذلك لتوفير منصة لخدمة الوطن على نحو أفضل، ومنع الصراع أو التمرد غير القانوني بين هذه المؤسسات. في الواقع، يكمن الهدف في ضبط السلطة من خلال السلطة، مما يدل على سيادة القانون. كما أن غياب التفاعل السليم بين مؤسسات الحكم يؤدي إلى المساومات والتفاوض، وهذا كارثي. فالتوتر والخلاف في الحكم يُشعران الشعب بالإحباط واليأس من المستقبل، ولا شيء أخطر على الدولة والنظام من فقدان الأمة للحافز والأمل في الحركة والجهود النبيلة^{٤٧}، وقد نص دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية في المادة ٥٧ على نظام فصل السلطات. هذا يعني أن على السلطات الحاكمة، وهي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، أن تؤدي كل منها واجباتها المحددة. عملياً، قد تنشأ خلافات أو نزاعات نتيجة لاختلاف فهم حدود الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور

المطلب الثاني: توزيع الاختصاصات في النظام الفيدرالي العراقي والإيراني

إن توزيع الاختصاصات المذكورة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وهي تتنوع بين حصرية ومشتركة وتابعة للإقليم، فنرى أن المشرع الدستوري في العراق لم يعتمد على طريقة معينة في هذا التوزيع، إذ هو يأخذ بالطريقة الأولى من حيث تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر حيث تقع ضمن الاختصاصات الرئيسية والحساسة التي هي من صميم مهمات السلطات الاتحادية، ومن تلك الاختصاصات رسم السياسة الخارجية و التمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وأمور تتعلق بالدفاع والأمن وغيرها من الاختصاصات الأخرى، مقرباً بذلك من النموذج الأمريكي والسويسري، ومع ذلك فلقد تطرق الدستور العراقي إلى الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، وهي تشمل نواحي الصحة والتعليم وإدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وغيرها، هذا مع تطرق الدستور إلى إن ما لم يأت ضمن الاختصاصات الحصري للسلطة الاتحادية فيكون من اختصاص الإقليم، فضلاً عن نص الدستور على عدد من الصلاحيات التي تقع ضمن سلطة الإقليم في ممارستها لها، كممارسة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية والاحتفاظ بقوات لازمة للدفاع عنه وضامنة لاستقرار الإقليم، وبذلك نجد أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد يقع ضمن أكثر من طريقة في توزيعه الاختصاصات المختلفة بين الإتحاد والإقليم. إلا إنه نظراً لعدم نص الدستور على اختصاصات حصرية للأقاليم فإنه يقترب للأخذ بالطريقة الأولى في توزيع الاختصاصات. كما أن السلطة الاتحادية هي من تعنى عادة بإدارة السياسة الدفاعية ومعظم جوانب السياسة الأمنية لما لهما من أهمية بالغة في الحفاظ على سلامة الاتحاد والمواطن على حد سواء. وأن هناك طرق عدة تتبع في توزيع الاختصاصات دستورياً فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية للأعضاء المكونة للإتحاد فهو يتضمن مواضيع مختلفة لعلها تشمل على جميع مفاصل الحياة في الدولة، إذ هي تتطرق عادةً إلى مواضيع تتعلق بتقاسم السلطة والمشاركة في إدارة السياسة العامة في الدولة على مختلف مجالاتها، التي تشمل السياسة الصحية والبيئية والتعليمية والمالية وغيرها العديد من المواضيع الأخرى. يُضاف إلى ما تقدم، يلاحظ على دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ أنه اتجه للأخذ بأسلوب تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية حصراً في معظم مرافق السياسة العامة للدولة، ومن ضمنها الدفاعية والأمنية، مع تحديد عدد من الصلاحيات المشتركة مع حكومة الإقليم و جزء مقتضب من الصلاحيات أيضاً ليمارسها الإقليم بنفسه^{٤٨}. ولقد قام الدستور العراقي بتوزيع اختصاصات النفط والغاز وفق تقسيم ثلاثي فهناك الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وهذه اختصاصات تنفرد بها الحكومة الاتحادية وفق أحكام الدستور^{٤٩}، وهناك أيضاً الاختصاصات المشتركة بين الأقاليم والمحافظات، وهناك الاختصاصات التي لم ينظمها الدستور، ولم تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية، ولا ضمن الاختصاصات المشتركة، فتتفرّد بها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^{٥٠}. وإن نص المادة ١١١ من دستور ٢٠٠٥ جاء واضحاً وقاطع الدلالة بأن النفط والغاز ملك الشعب العراقي بأسره في أقاليمه ومحافظاته كافة، وعليه فأن ممثل هذا المالك الشعب لا يمكن أن يكون في هذه الحالة ألا ممثلاً اتحادياً لجميع الشعب العراقي بأقاليمه ومحافظاته كافة. وعليه فالجهة الدستورية التي تمثل الشعب بأسره، هي السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التنفيذية الاتحادية فالسلطة التشريعية بجناحيها وهما مجلس النواب الاتحادي الذي يتولى من التشريعات التي تنظم موضوع النفط والغاز، والذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات العراقية كافة، وحسب نسبة السكان في كل إقليم ومحافظة، ومجلس الاتحاد الذي يتكون من عدد يكاد يكون متساوياً للأقاليم والمحافظات غير

المنظمة في إقليم^١. أما الجمهورية الإسلامية الإيرانية، فلا تقوم على نظام فيدرالي بالمعنى الدستوري المعروف، وإنما تعد دولة موحدة تتولى فيها الحكومة المركزية جانباً أساسياً من التشريع وصنع السياسات العامة وإدارة شؤون الدولة، مع الاعتراف دستورياً بدور المجالس المحلية في إدارة بعض الشؤون المرتبطة بالوحدات الإدارية المختلفة. ولذلك لا يمكن تطبيق مفهوم توزيع الاختصاصات الاتحادي الوارد في الدستور العراقي على الحالة الإيرانية بصورة مباشرة؛ لأن المجالس المحلية الإيرانية لا تمثل وحدات اتحادية تتمتع بسيادة داخلية مستقلة، وإنما تعمل في إطار الدولة الموحدة ووفق الحدود التي يقرها الدستور والقوانين العادية^٢. وفي هذا الصدد، نُظِر في المادة ٥٧ من الدستور، التي نُقِّحت وعُدِّلت في تنقيح عام ١٩٨٩، في الجمعية الختامية لمراجعة الدستور تحت عنوان المادة ١٥. وتتص المادة ١٥، التي اقترحتها اللجنة المختصة في هذه الجمعية، والتي عُرضت كأساس للمناقشة في الجلسة، على ما يلي: تتمثل السلطات الحاكمة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية فيما يلي: ١- سلطة الشعب، ٢- السلطة التشريعية، ٣- السلطة التنفيذية، ٤- السلطة القضائية، ٥- سلطة القيادة، وتُحدّد العلاقة بينها من قِبَل الأخيرة^٣. كما يتضح من هذا النص، فإن السلطات الحاكمة في البلاد، خلافاً للمادة ٥٧ الحالية ومبادئ الفصل بين السلطات الكلاسيكية والحديثة، التي تقوم أساساً على ثلاثة فروع: التنفيذية والقضائية والتشريعية، مقسمة إلى خمسة فروع، تشمل سلطة الأمة والقيادة. لم تُذكر هذه الفروع في أي من التقسيمات الكلاسيكية أو الحديثة للفصل بين السلطات، ويمكن اعتبار هذه المسألة أحد أسباب عدم اتساق نية المشرعين الدستوريين مع النظرية الشائعة للفصل بين السلطات^٤. ووفقاً للمادة ١١٠، الفقرة ١ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المُدرجة في الدستور عند تنقيحه عام ١٩٨٩، يُحدد المرشد الأعلى السياسات العامة للنظام بعد التشاور مع مجلس تشخيص مصلحة النظام. ووفقاً للفقرة الثانية من المادة المذكورة، تقع مسؤولية الإشراف على تنفيذ هذه السياسات على عاتق المرشد الأعلى. وبناءً على الجزء الأخير من المادة ١١٠، فُوض المرشد الأعلى هذه الصلاحية إلى مجلس تشخيص مصلحة النظام. وفي هذا الصدد، أقرّ المرشد الأعلى اللوائح المنظمة للإشراف على التنفيذ السليم للسياسات العامة للنظام بتاريخ ١٣٩٢/١٢/٢٤، وأضيفت إليها بنود جديدة. هي الجزء الأول والرابع من ملحق الدورة الثامنة لمجلس تشخيص مصلحة النظام، الصادر بتاريخ ١٣٩٦/٥/٣٠، والذي بموجبه تُعهد هذه المسؤولية الجسيمة حالياً إلى مجلس يُسمى مجلس الإشراف على التنفيذ السليم للسياسات العامة للنظام^٥.

الختام والاستنتاجات

يتضح من خلال دراسة توزيع الاختصاصات في النظامين العراقي والإيراني أن العراق أخذ بالنظام الفيدرالي القائم على التوزيع الدستوري للاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، في حين حافظت إيران على نظام الدولة الموحدة مع الأخذ باللامركزية المحلية، وقد أسهم اختلاف طبيعة النظامين في تباين نطاق استقلال الجهات المحلية، إذ تتمتع الأقاليم العراقية باختصاصات دستورية أوسع، بينما تمارس المجالس المحلية الإيرانية اختصاصاتها ضمن إطار السلطة المركزية والقوانين المنظمة لها، ومن ثم، فإن توزيع الاختصاصات في العراق يقوم على الفيدرالية الدستورية، بينما يقوم في إيران على اللامركزية الإدارية، بما يعكس اختلافاً جوهرياً في أساس العلاقة بين السلطة المركزية والجهات المحلية.. ومن هنا تتضح النتائج التالية:

١. أظهر البحث أن المشرع الدستوري العراقي تبنى النظام الفيدرالي أساساً لتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، في حين أن النظام الإيراني يقوم على الدولة الموحدة مع الأخذ بصور من اللامركزية من خلال المجالس المحلية. ويترتب على ذلك أن الاختصاصات في العراق موزعة دستورياً بين مستويات متعددة من الحكم، بينما تظل الاختصاصات الأساسية في إيران مرتبطة بالسلطة المركزية، مع منح الوحدات المحلية صلاحيات محددة لإدارة شؤونها.
٢. تبين أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اعتمد أسلوباً متنوعاً في توزيع الاختصاصات، إذ حدد اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية، وأخرى مشتركة بينها وبين الأقاليم والمحافظات، فضلاً عن الاختصاصات التي توّول إلى الأقاليم والمحافظات في المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. أما في إيران، فلا يوجد توزيع اتحادي مماثل للاختصاصات، وإنما تمارس المجالس المحلية اختصاصاتها في حدود ما يقرره الدستور والقانون، مع بقاء السلطة المركزية صاحبة الاختصاص الأوسع.
٣. أظهرت المقارنة أن درجة الاستقلال المحلي في العراق أكبر منها في إيران، ولا سيما بالنسبة إلى إقليم كردستان الذي يتمتع بمركز دستوري بوصفه إقليماً اتحادياً، وله سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ضمن الحدود التي رسمها الدستور. بينما لا تتمتع الوحدات المحلية الإيرانية بمركز اتحادي مستقل، وإنما تعمل المجالس المحلية باعتبارها مؤسسات للمشاركة والإدارة المحلية ضمن إطار الدولة الموحدة وتحت رقابة السلطات المركزية.
٤. كما تبين أن الاختصاصات السيادية والاستراتيجية في العراق، ولا سيما الدفاع والسياسة الخارجية والأمن الوطني والعملة والسياسة المالية العامة، تدخل بصورة أساسية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، في حين تشترك السلطات الاتحادية والمحلية في بعض المجالات

الاقتصادية والخدمية والتنمية. أما في إيران، فتحفظ السلطة المركزية بدور أكثر اتساعاً في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات الوطنية، ولا تنتقل هذه الاختصاصات إلى المجالس المحلية بصورة تؤدي إلى قيام استقلال سياسي أو تشريعي مماثل لما هو مقرر للأقاليم العراقية.

٥. أظهر البحث وجود اختلاف مهم في الأساس القانوني لتوزيع الاختصاصات؛ ففي العراق يستند توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والأقاليم إلى نصوص دستورية مباشرة تجعل العلاقة بين مستويات الحكم علاقة اتحادية دستورية، في حين يستند تنظيم الإدارة المحلية في إيران إلى المبادئ الدستورية المتعلقة بالمجالس، ولا سيما المبدأين السابع والمئة، وإلى القوانين العادية التي تحدد نطاق صلاحياتها. ولذلك فإن تعديل نطاق الاختصاصات المحلية في العراق يرتبط بالبنية الدستورية الاتحادية، بينما تتمتع السلطة المركزية في إيران بقدرة أكبر على تنظيم وتحديد نطاق الاختصاصات المحلية من خلال التشريع.

٦. خلصت المقارنة إلى أن النظام العراقي أقرب إلى تحقيق توزيع عمودي حقيقي للسلطة بين المركز والوحدات المحلية، بينما يمثل النظام الإيراني نموذجاً للامركزية داخل دولة موحدة. ومع ذلك، فإن التطبيق العملي للنظام العراقي يواجه إشكالات تتعلق بتداخل الاختصاصات الاتحادية والإقليمية والمحلية وغموض بعض النصوص الدستورية، في حين تتمثل الإشكالية الأساسية في إيران في محدودية الاستقلال الفعلي للمجالس المحلية واستمرار اعتمادها على الإطار المركزي، مما يجعل التحدي في كلا النظامين مختلفاً بحسب طبيعة البناء الدستوري لكل دولة.

التوصيات:

١. يوصى المشرع العراقي بإعادة النظر في النصوص الدستورية والقوانين المنظمة للاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والعمل على تحديد نطاق كل اختصاص بصورة دقيقة لمنع التداخل والتنازع بين مستويات الحكم المختلفة .

٢. يوصى المشرع العراقي بالإسراع في تشريع القوانين اللازمة لتنظيم الاختصاصات التي أحال الدستور تنظيمها إلى القانون، ولا سيما ما يتعلق بإدارة الموارد الطبيعية والنفط والغاز والكمارك والموارد المائية، بما يضمن تحقيق التوازن بين وحدة الدولة والاستقلال الإداري والمالي للأقاليم والمحافظات .

٣. يوصى السلطات العراقية بتفعيل مبدأ التعاون والتنسيق بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وإنشاء آليات مؤسسية واضحة لتسوية النزاعات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات قبل تفاقمها ووصولها إلى مرحلة النزاع الدستوري أو السياسي .

٤. يوصى المشرع الإيراني بتوسيع نطاق الاختصاصات الفعلية الممنوحة للمجالس المحلية وتعزيز استقلالها الإداري والمالي، بما يحقق قدرًا أكبر من المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية، مع المحافظة على وحدة الدولة والنظام الدستوري المركزي.

قائمة المصادر العربية

أولاً: الكتب:

١. آل ياسين، محمد علي، ١٩٦٤، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف بغداد.
٢. خالد، حميد حنون، ٢٠١٣، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد.
٣. الخطيب، نعمان أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عدد الطبعة بلا، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٤. الركابي، هاتف المحسن، ٢٠١٦، التنظيم الدستوري والعمليات التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥، دار الأستاذة بغداد.
٥. الزنكنة، عدنان، ٢٠١١، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
٦. الشمري، عامر إبراهيم، ٢٠١٣، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي منشورات زين الحقوقية، بيروت.
٧. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، عدد الطبعة بلا، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة الطبع بلا.
٨. صالح، معمر مهدي، ٢٠١٠، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفدرالية دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي، بيروت.
٩. عبد الوهاب، محمد رفعت، ٢٠٠٥، الانظمة السياسية، عدد الطبعة بلا، الحلبي الحقوقية، بيروت.
١٠. الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة كاظم، ٢٠١٣، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، منشورات زين الحقوقية والأدبية ببيروت، لبنان.
١١. الفهداوي، صدام دحام طوكان، ٢٠٠٩، اختصاصات الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، ط١، المكتبة القانونية بغداد.

١٢. ليلة، محمد كامل، ١٩٦٢، النظم السياسية، دار الفكر العربي القاهرة.

١٣. المالكي، رائد حمدان، ٢٠٢٢، مركز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في النظام الدستوري العراقي، ط١، دار السنهوري، بغداد.

١٤. هرميه، غي؛ بيرنوم، بيار، ٢٠٠٥، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية (عربي - فرنسي - إنكليزي)، ترجمة هيثم اللمع، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

١٥. هماوند، محمد، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية - دراسة نظرية مقارنة، عدد الطبعة بلا مكان النشر، سنة النشر بلا.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

١. أحمد، سه ركول مصطفى، ٢٠١١، الوضع القانوني لملكية الموارد الطبيعية دراسة تحليلية مقارنة، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق.

٢. جعفر، علي هادي، ٢٠١٣، اختصاصات السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين.

٣. علي، أريان محمد، ٢٠٠٧، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.

٤. كشكول، يمامة محمد حسن، ٢٠١٠، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير الجامعة المستنصرية، كلية القانون.

٥. كاظم، كاظم حسن، ٢٠٢٠، التنظيم القانوني لاستحداث الاقضية والنواحي، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، كلية القانون.

٦. المدرس، مروان محمد محروس، ٢٠٠٠، تفويض الاختصاص التشريعي اطروحة دكتوراه جامعة بغداد، كلية القانون.

ثالثاً: الأبحاث والمجلات

١. حنون، حميد، ٢٠٠٩م، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد العدد ١.

٢. سليمان، فوزي حسين، ٢٠١٢م، اللامركزية الادارية في العراق مالها وما عليها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العدد ٥٥.

٣. صدام، صلاح جبير، ٢٠١٢، الفيدرالية وإدارة النزاع في العراق مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، ع (٢).

٤. يونس، ذنون سليمان، ٢٠٢١، التفويض في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣٨)، المجلد (١٠).

رابعاً: القوانين

١. دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية

٢. الدستور العراقي، لسنة ٢٠٠٥

٣. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية أعلاه

٤. قانون الكمارك الجمارك العراقي المرقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤، نشر في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد (٢٩٨٥) في ١٩-٠٣-١٩٨٤.

٥. مشروع دستور إقليم كردستان

خامساً: الأحكام والقرارات

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالعدد (٢٣٥ / اتحادية / ٢٠٢٢).

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٢ منشور على موقع السلطة القضائية العراقية

<https://www.iraqfsc.iq/s.2012/page>

سادساً: المراجع الفارسية:

١. أبراهاميان، يرواند، ١٣٩٥، ايران بين دو انقلاب از مشروطه تا انقلاب اسلامي ترجمه كاظم فيروزمند و حسن شمس آبادي و محسن مدير شانه چي، تهران: نشر مركز.

٢. احمدي، جواد، ١٣٩١، معيار عدالت توزيعي و نسبت آن با انصاف و برابري با تأكيد بر اخلاق حكومتي امام علي، فصلنامه علمي -

پژوهشی پژوهش نامه اخلاق، سال پنجم شماره ١٨.

٣. بوجانی، محمد؛ حسین مظفر صرافی؛ جمیله توکلی نیا؛ علی دشتی، ١٣٩٦، تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری»، فصلنامه مطالعات میان رشته ای در علوم انسانی، دوره ٩ ش ٢، ص ٢١٢.

٤. حاجی علی خمسه، مرتضی ١٣٩٧، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاستهای کلی نظام در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران رساله دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

٥. حافظ نیا محمدرضا؛ پارسائی اسماعیل؛ حسین پورپویان رضا، ١٣٩٠، بررسی تطبیقی تأثیر نهادهای محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی بر مشارکت شهروندی مطالعه موردی خانه ی انصاف و شوراهای حل اختلاف پژوهش های جغرافیای انسانی دوره ٤٣ شماره ٧٧، پاییز.

٦. راسخ، محمد، ١٣٩٠، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی چاپ دوم تهران دراک.

٧. رضایی، مرتضی، ١٣٩١، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی ایران.

٨. زاده، ابراهیم موسی؛ خمسه، مرتضی حاج علی، ١٣٩٧، تأملی بر لزوم انطباق با عدم مغایرت قوانین با سیاستهای کلی نظام دانش حقوق عمومی ٧، ١٩.

٩. شعبانی، قاسم، ١٣٧٤، حقوق اساسی و ساختار حکومت چاپ چهارم تهران اطلاعات.

١٠. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (١٣٦٤) تهران اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

١١. طحان نظیف، هادی، ١٣٨٨، ماهیت و جایگاه سیاستهای کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه السلام).

١٢. عمید زنجانی، عباسعلی، همکاران، ١٣٨٩، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری تهران دانشگاه تهران.

١٣. غلامی، علی؛ بهادری جهرمی، علی، ١٣٩٢، مفهوم ماهیت و نظارت بر اجرای سیاستهای کلی نظام بررسی های حقوق عمومی شماره ٥، ص ٥١.

١٤. قریشی، فردین، ١٣٨٩ بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه گانه حاکمیت مطالعه ی موردی ایران فصل نامه سیاست، ٤٠.

١٥. کعبی، عباس، ١٣٩٤، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی اصول کلی اصول اول تا هفتم (جلد ١) چاپ ١ تهران پژوهشکده شورای نگهبان.

١٦. گروه حقوق عمومی و بین الملل، ١٣٨٩، بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام تهران مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

١٧. لک زایی، شریف، ١٣٨٣، مفهوم تفکیک قوا در ایران مجله علوم سیاسی، شماره ٢٧.

١٨. محمدی، سید محمد میر؛ الوانی، سید مهدی؛ حامد، زینلی، ١٣٩٥، تحلیلی بر سازوکار نظارت و تعادل در روابط بین نهادهای حاکمیتی نظام جمهوری اسلامی ایران، چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ٢٨، زمستان ص ٣٦.

١٩. معلمی، مژگان، ١٣٨٨، تمرکز زدایی و شکست در تدارک کالاهای عمومی ملی توسط دولتهای محلی با استفاده از رهیافت تئوری بازی ها مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ٩١.

٢٠. هاشمی، سید محمد، ١٣٩٠، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی تهران میزان.

٢١. ویژه، محمدرضا، ١٣٨٨، تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران راهبرد، شماره ٥٠.

هواش البت

^١ . جعفر، علي هادي، ٢٠١٣، اختصاصات السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين،

- ٢ . حنون، حميد، ٢٠٠٩م، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون جامعة بغداد العدد ١، ص ٣٦
- ٣ . سليمان، فوزي حسين، ٢٠١٢م، اللامركزية الادارية في العراق مالها وما عليها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العدد ٥٥، ص ٣١٩
- ٤ . صالح، معمر مهدي، ٢٠١٠، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفدرالية دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي، بيروت، ص ٢٤٧
- ٥ . يونس، ذنون سليمان، ٢٠٢١، التفويض في القانون الاداري، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣٨)، المجلد (١٠)، ص ١٧٥.
- ٦ . المدرس، مروان محمد محروس، ٢٠٠٠، تفويض الاختصاص التشريعي اطروحة دكتوراه جامعة بغداد، كلية القانون، ص ١١٩ - ١١٧
- ٧ . قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم صحة الأمر الديواني المرقم (٤٦٩) لسنة ٢٠٢٢ من الناحية الشكلية، لصدوره بتوقيع رئيس الدائرة القانونية وعن الامين العام لمجلس الوزراء دون وجود نص قانوني يتضمن جواز تفويض الصلاحية او التوقيع لرئيس الدائرة القانونية، قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالعدد (٢٣٥ / اتحادية / ٢٠٢٢).
- ٨ . الشمري، عامر إبراهيم، ٢٠١٣، الإدارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي منشورات زين الحقوقية، بيروت، ص ٢١٥.
- ٩ . رضايي، مرتضى، ١٣٩١، حل اختلاف و تنظيم روابط قواى سه گانه در نظام حقوقى جمهورى اسلامى ايران پايان نامه کارشناسى ارشد دانشگاه شهيد بهشتى ايران، ص ٨٠.
- ١٠ . قريشى، فردين، ١٣٨٩ بحران ناهماهنكى پايدار قواى سه گانه حاكميت مطالعه ي موردی ايران فصل نامه سياست، ٤٠، ص ٣٠١.
- ١١ . محمدی، سيد محمد مير؛ الوانى، سيد مهدی؛ حامد، زينلى، ١٣٩٥، تحليلی بر سازوكار نظارت و تعادل در روابط بين نهادهای حاکمیتی نظام جمهورى اسلامى ايران، چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ٢٨، زمستان ص ٣٦.
- ١٢ . حاجی علی خمسه، مرتضى ١٣٩٧، الكوى مطلوب نظام حقوقى حاکم بر سياستهای کلی نظام در نظام حقوق اساسی جمهورى اسلامى ايران رساله دکتري حقوق عمومى دانشگاه تهران، ص ٥٢.
- ١٣ . ويژه، محمدرضا، ١٣٨٨، تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقى جمهورى اسلامى ايران راهبرد، شماره ٥٠، ص ٢٧.
- ١٤ . گروه حقوق عمومى و بين الملل، ١٣٨٩، بررسی ماهيت و حدود نظارت بر حسن اجراى سياستهای کلی نظام تهران مركز پژوهشهای مجلس شورای اسلامى، ص ٢٨.
- ١٥ . طحان نظيف، هادى، ١٣٨٨، ماهيت و جایگاه سياستهای کلی نظام در حقوق اساسی جمهورى اسلامى ايران پايان نامه کارشناسى ارشد حقوق عمومى دانشگاه امام صادق (عليه السلام)، ص ١١٠.
- ١٦ . غلامى، على؛ بهادری جهرمی، على، ١٣٩٢، مفهوم ماهيت و نظارت بر اجراى سياستهای کلی نظام بررسی های حقوق عمومى شماره ٥، ص ٥١.
- ١٧ . تنص المادة ٧١ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية على أن مجلس الشورى الإسلامي يمكنه سن قوانين بشأن القضايا العامة في حدود ما هو منصوص عليه في الدستور.
- ١٨ . كعبی، عباس، ١٣٩٤، تحليل مبانی نظام جمهورى اسلامى ايران مبتنى بر اصول قانون اساسی اصول اول تا هفتم (جلد ١) چاپ ١ تهران پژوهشکده شورای نگهبان، ص ٣٢.
- ١٩ . کاظم، کاظم حسن، ٢٠٢٠، التنظيم القانوني لاستحداث الاقصية والنواحي، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، كلية القانون، ص ١٣-١٢.
- ٢٠ . قانون الكمارك الجمارك العراقي المرقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤، نشر في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد (٢٩٨٥) في ١٩-٠٣-١٩٨٤، رقم الصفحة : ١٧٤، اعيد العمل بقانون الكمارك " الجمارك" بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٢٦٩) لسنة ١٩٩١ بعد ان أوقف العمل بهذا القانون بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٣٨ لسنة ١٩٩١.
- ٢١ . كشكول، يمامة محمد حسن، ٢٠١٠، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، رسالة ماجستير الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ص ٦١.

- ٢٢ . الركابي، هاتف المحسن، ٢٠١٦، التنظيم الدستوري والعمليات التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥، دار الأستاذة بغداد، ص ١٩٠.
- ٢٣ . نصت المادة (٧٤ / سابعاً) من مشروع دستور إقليم كردستان على أن يتم تكوين إدارة مشتركة مع الحكومة الاتحادية الإدارة النفط والغاز المستخرج من أراضي كردستان العراق والمنتجة تجارياً قبل ١٥/٨/٢٠٠٥.
- ٢٤ . قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨) اتحادية / ٢٠١٢ في ٢/٥/٢٠١٢ منشور على موقع السلطة القضائية العراقية - <https://www.iraqfsc.iq/s.2012/page>
- ٢٥ . للتوضيح، إلى الآن لم يصدر هذا القانون، إلا أن بخصوص المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فقد جاء في قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، المادة (٢) سادساً) منه "تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢) و (١١٣) و (١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور".
- ٢٦ . المالكي، رائد حمدان، ٢٠٢٢، مركز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النظام الدستوري العراقي، ط١، دار السنهوري، بغداد، ص ٢٣٢.
- ٢٧ . الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة كاظم، ٢٠١٣، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، منشورات زين الحقوقية والأدبية بيروت، لبنان، ص ٨٢.
- ٢٨ . الفهداوي، صداع دحام طوكان، ٢٠٠٩، اختصاصات الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، ط١، المكتبة القانونية بغداد، ص ٢٩.
- ٢٩ . معلمى، مزگان، ١٣٨٨، تمرکز زدایی و شکست در تدارک کالاهای عمومی ملی توسط دولتهای محلی با استفاده از رهیافت تئوری بازی ها مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ٩١، ص ١.
- ٣٠ . حافظ نیا محمدرضا؛ پارسائی اسماعیل؛ حسین پورپویان رضا، ١٣٩٠، بررسی تطبیقی تأثیر نهادهای محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی بر مشارکت شهروندی مطالعه موردی خانه ی انصاف و شوراهای حل اختلاف پژوهش های جغرافیای انسانی دوره ٤٣ شماره ٧٧، پاییز، ص ١٤٨.
- ٣١ . بوجانی، محمد؛ حسین مظفر صرافى؛ جميله توکلی نیا؛ علی دشتی، ١٣٩٦، تحلیل ساختاری حاکمیت ملی و مدیریت محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو رویکرد حکمروایی شایسته شهری»، فصلنامه مطالعات میان رشته ای در علوم انسانی، دوره ٩ ش ٢، ص ٢١٢.
- ٣٢ . عمید زنجانی، عباسعلی، همکاران، ١٣٨٩، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری تهران دانشگاه تهران، ص ٥٣.
- ٣٣ . آبراهامیان، یرواند، ١٣٩٥، ایران بین دو انقلاب از مشروطه تا انقلاب اسلامی ترجمه کاظم فیروزمند و حسن شمس آبادی و محسن مدیر شانه چی، تهران: نشر مرکز، ص ١٠٨.
- ٣٤ . هاشمی، سید محمد، ١٣٩٠، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی تهران میزان، ص ١٠٩.
- ٣٥ . هرمیه، غی؛ بیرنوم، بیار، ٢٠٠٥، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية (عربي - فرنسي - إنكليزي)، ترجمة هيثم اللمع، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص ٢٠٤.
- ٣٦ . خالد، حميد حنون، ٢٠١٣، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ص ٣٤ وما بعدها.
- ٣٧ . عبد الوهاب، محمد رفعت، ٢٠٠٥، الانظمة السياسية، عدد الطبعة بلا، الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٤٦.
- ٣٨ . ليلة، محمد كامل، ١٩٦٢، النظم السياسية، دار الفكر العربي القاهرة، ص ٢٦.
- ٣٩ . آل ياسين، محمد علي، ١٩٦٤، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف بغداد، ص ١٨٤.
- ٤٠ . الخطيب، نعمان أحمد، ٢٠٠٤، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عدد الطبعة بلا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٨٩.
- ٤١ . شياح، إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، عدد الطبعة بلا، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة الطبع بلا، ص ١٧٧.
- ٤٢ . الزنكنة، عدنان، ٢٠١١، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص ٣٠ و ص ٣١.

- ^{٤٣} . هماوند، محمد، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية - دراسة نظرية مقارنة، عدد الطبعة بلا مكان النشر، سنة النشر بلا، ص ٢٢٢
- ^{٤٤} . صدام، صلاح جبير، ٢٠١٢، الفيدرالية وإدارة النزاع في العراق مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، ع (٢)، ص ١١٥
- ^{٤٥} . نصت المادة (٥٣/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية أعلاه، على أن "يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل اقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية يظهر في تركيبة النظام الفيدرالي في العراق سوى إقليم كردستان الذي أعترف القانون بحكومته وسلطتها على الأراضي التي كانت تديرها قبل ٢٠٠٣ استناداً إلى أحكام المادة (٥٣) (أ) من قانون إدارة الدولة العراقية.
- ^{٤٦} . شعباني، قاسم، ١٣٧٤، حقوق اساسي و ساختار حكومت چاپ چهارم تهران اطلاعات، ص ٧٠.
- ^{٤٧} . راسخ، محمد، ١٣٩٠، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسي چاپ دوم تهران دراك، ص ٦٦.
- ^{٤٨} . على، أريان محمد، ٢٠٠٧، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ص ٩.
- ^{٤٩} . المادة ١١٠ من الدستور العراقي، لسنة ٢٠٠٥
- ^{٥٠} . المادة ١١٤ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
- ^{٥١} . أحمد، سه ركول مصطفى، ٢٠١١، الوضع القانوني لملكية الموارد الطبيعية دراسة تحليلية مقارنة، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق، ص ١٢٢
- ^{٥٢} . احمدی، جواد، ١٣٩١، معيار عدالت توزیعی و نسبت آن با انصاف و برابری با تأکید بر اخلاق حکومتی امام علی، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش نامه اخلاق، سال پنجم شماره ١٨، ص ٩٩.
- ^{٥٣} . صورت مشروح مذاكرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (١٣٦٤) تهران اداره كل امور فرهنگي و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ص ٥٣٧.
- ^{٥٤} . لك زایی، شریف، ١٣٨٣، مفهوم تفكيك قوا در ايران مجله علوم سياسي، شماره ٢٧، ص ٢٦.
- ^{٥٥} . زاده، ابراهيم موسى؛ خمسه، مرتضى حاج على، ١٣٩٧، تأملی بر لزوم انطباق با عدم مغایرت قوانین با سیاستهای کلی نظام دانش حقوق عمومی ٧، ١٩، ص ٧٤.