



إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

دراسة في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية دراسة تحليلية مقارنة

إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

دراسة في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية دراسة تحليلية مقارنة

أ.م. د. كاروان عزت محمد

أستاذ القانون الدستوري المساعد

كلية القانون - جامعة دهوك

البريد الإلكتروني Email : karwan.barebuhari@uod.ac

الكلمات المفتاحية: (الفدرالية، توزيع الاختصاصات الدستورية، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، النظرية الفدرالية الأمريكية، المحكمة الاتحادية العليا، الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية، إقليم كردستان، القضاء الدستوري)

كيفية اقتباس البحث

محمد، كاروان عزت ، إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية دراسة تحليلية مقارنة، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ٨ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في مسجلة في

ROAD

Indexed في مفهرسة في

IASJ



"Constitutional Challenges of the Distribution of Powers in Iraq: An Analytical Study in Light of American Federal Theory."

Dr. Karwan Izzat Mohammed Barebuhari

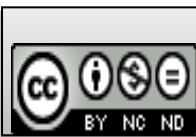
Assistant Professor of Constitutional Law

College of law –University of Duhok

Keywords : (Federalism; Distribution of Constitutional Powers; Constitution of the Republic of Iraq (2005); American Federal Theory; Federal Supreme Court; Kurdistan Region).

How To Cite This Article

Barebuhari, Karwan Izzat Mohammed, "Constitutional Challenges of the Distribution of Powers in Iraq: An Analytical Study in Light of American Federal Theory.", Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, August 2026, Volume:16, Issue 8.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

This study examines the constitutional challenges of the distribution of powers in Iraq through an analytical approach grounded in American federal theory as the principal framework of comparative federalism. The study is based on the premise that the challenges facing the Iraqi federal system do not stem solely from ambiguities in the constitutional text, but rather from the absence of a coherent constitutional philosophy governing the allocation, interpretation, and implementation of constitutional powers.

The research adopts both analytical and comparative methodologies by examining the provisions of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq relating to exclusive, concurrent, and residual powers, and comparing them with the principles established in American federal theory. It also analyzes the role of the Iraqi Federal Supreme Court in interpreting the constitutional rules governing the distribution of



powers and in shaping the constitutional relationship between the federal government and the Kurdistan Region.

The study concludes that the core constitutional challenge in Iraq lies neither in the adoption of federalism as a form of state nor in the constitutional classification of powers, but rather in the lack of structural coherence within the constitutional framework governing the relationship between different levels of government, as well as the absence of clear interpretive principles and effective constitutional institutions capable of managing overlapping jurisdictions. It further demonstrates that the persistence of constitutional disputes should not be regarded as evidence of the failure of federalism itself, but rather because of the incomplete institutional and legislative foundations of the Iraqi federal system.

The study argues that reforming Iraq's federal system does not necessarily require constitutional amendment. Instead, it calls for reconstructing the constitutional philosophy underlying the interpretation of the Constitution, completing the legislative and institutional framework envisioned by the Constitution, and fostering a culture of constitutional cooperation among the different levels of government. Finally, the study emphasizes the importance of drawing upon the principles of American federal jurisprudence to develop a coherent Iraqi constitutional theory of the distribution of powers that enhances constitutional stability while maintaining an appropriate balance between the unity of the state and the autonomy of its constituent regions.

الملخص

يتناول هذا البحث إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية في العراق من خلال دراسة تحليلية تستند إلى النظرية الفدرالية الأمريكية بوصفها الإطار المرجعي الأبرز في الفكر الفدرالي المقارن. وينطلق البحث من فرضية مفادها أن الإشكالات التي يشهدها النظام الفدرالي العراقي لا تعود إلى غموض النصوص الدستورية وحده، وإنما إلى غياب فلسفة دستورية متماسكة تحكم توزيع الاختصاصات وآليات تفسيرها وتطبيقها.

اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي والمقارن، من خلال تحليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بالاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية، ومقارنتها بالمبادئ التي استقرت عليها النظرية الفدرالية الأمريكية، فضلاً عن دراسة دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير قواعد توزيع الاختصاصات وإعادة تشكيل العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كوردستان.



وتوصلت الدراسة إلى أن جوهر الإشكالية الدستورية في العراق لا يكمن في تبني النظام الفدرالي أو في طريقة تصنيف الاختصاصات، وإنما في عدم انساق البناء الدستوري الذي ينظم العلاقة بين مستويات الحكم، وغياب المبادئ التفسيرية والمؤسسات الدستورية الكفيلة بإدارة التداخل بين الاختصاصات. كما أظهرت أن استمرار المنازعات الدستورية لا يمثل دليلاً على إخفاق الفدرالية بوصفها نظاماً للحكم، بل يعكس عدم اكتمال مقوماتها المؤسسية والتشريعية.

ويخلص البحث إلى أن إصلاح النظام الفدرالي العراقي لا يقتضي بالضرورة تعديل دستور سنة ٢٠٠٥، وإنما يتطلب إعادة بناء فلسفة تفسيره، واستكمال التشريعات والمؤسسات الدستورية التي افترضها، وترسيخ ثقافة التعاون بين مستويات الحكم. كما يؤكد أهمية الاستفادة من مبادئ الفقه الفدرالي الأمريكي في تطوير نظرية دستورية عراقية متماسكة لتوزيع الاختصاصات، بما يعزز الاستقرار الدستوري ويحقق التوازن بين وحدة الدولة واستقلال الأقاليم.

المقدمة

أولاً: أهمية وسبب اختيار موضوع البحث:

تمثل الفدرالية إحدى أكثر النظريات الدستورية تطوراً وتعقيداً في الفكر القانوني المعاصر، إذ لا تقتصر على كونها شكلاً من أشكال التنظيم السياسي للدولة، وإنما تعد فلسفة دستورية متكاملة لتنظيم السلطة العامة، تستهدف التوفيق بين مقتضيات الوحدة السياسية ومتطلبات التعددية الإقليمية، وبين ضرورة وجود حكومة اتحادية تمتلك من الصلاحيات ما يمكنها من إدارة الشؤون الوطنية، وضمان استقلال الوحدات المكونة للدولة في ممارسة اختصاصاتها الدستورية، ومن هذا المنطلق، فإن جوهر النظام الفدرالي لا يتمثل في وجود مستويين للحكم فحسب، وإنما في الكيفية التي تُوزَع بها الاختصاصات بينهما، والضمانات الدستورية التي تحول دون هيمنة أحدهما على الآخر، بما يكفل تحقيق التوازن الدائم بين السلطة والحرية، وبين المركزية واللامركزية، وبين وحدة الدولة واحترام خصوصية مكوناتها.

ولذلك، احتلت مسألة توزيع الاختصاصات مكانة محورية في الفقه الدستوري المقارن، وعدت المعيار الحقيقي لقياس مدى نجاح أي تجربة فدرالية، لأن النصوص الدستورية المتعلقة بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية والوحدات الإقليمية لا تمثل مجرد قواعد لتنظيم الوظائف العامة، بل تعكس الفلسفة الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي بأكمله، وقد أثبتت التجارب الدستورية أن أي خلل في البناء الدستوري لتوزيع الاختصاصات ينعكس بصورة مباشرة على استقرار الدولة، ويؤدي إلى نشوء نزاعات مستمرة بين مستويات الحكم، مهما بلغت دقة الصياغة التشريعية أو تطور المؤسسات السياسية.

ويُعد النظام الفدرالي الأمريكي النموذج الأكثر تأثيراً في تطور الفكر الفدرالي الحديث، ليس لأنه أول تطبيق دستوري ناجح للفدرالية فحسب، وإنما لأنه أسس لنظرية دستورية متكاملة جعلت من توزيع الاختصاصات وسيلة لحماية الحرية السياسية ومنع تركيز السلطة، وليس مجرد وسيلة لتنظيم الإدارة العامة، فقد أدرك واضعو الدستور الأمريكي أن السلطة بطبيعتها تميل إلى التوسع، وأن الضمان الحقيقي للحقوق والحريات يكمن في توزيع السلطة بين مستويات متعددة للحكم، بحيث تمارس كل سلطة اختصاصاتها ضمن حدود دستورية واضحة، مع وجود قضاء دستوري مستقل يتولى الفصل في المنازعات الناشئة عن هذا التوزيع.

وقد شهد الفكر الدستوري الأمريكي تطوراً ملحوظاً خلال العقود الأخيرة، إذ انتقل من النظر إلى الفدرالية باعتبارها نظاماً يقوم على الفصل الجامد بين الاختصاصات، إلى النظر إليها بوصفها نظاماً مؤسسياً ديناميكياً يقوم على التعاون والتنسيق والتوازن المستمر بين مستويات الحكم المختلفة، ونتيجة لذلك ظهرت اتجاهات فقهية حديثة، مثل الفدرالية التعاونية (Cooperative Federalism)، والفدرالية الديناميكية (Dynamic Federalism)، والفدرالية متعددة المراكز (Polycentric Federalism)، وهي اتجاهات لم تعد تقيس نجاح النظام الفدرالي بمدى قلة المنازعات بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة، وإنما بمدى قدرة المؤسسات الدستورية على إدارة تلك المنازعات ضمن إطار قانوني مستقر وقابل للتنبؤ.

وفي العراق، مثل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تحولاً دستورياً جوهرياً بإقراره النظام الفدرالي لأول مرة بصورة صريحة، واضعاً إطاراً دستورياً لتنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من خلال توزيع الاختصاصات إلى اختصاصات حصرية، واختصاصات مشتركة، واختصاصات متبقية، وقد بدا هذا التنظيم، من الناحية الشكلية، متوافقاً مع البناء العام للدساتير الفدرالية المقارنة، إلا أن التطبيق العملي كشف عن استمرار منازعات دستورية وسياسية متكررة حول تفسير حدود هذه الاختصاصات، ولا سيما في القضايا المتعلقة بإدارة النفط والغاز، والموارد المالية، والسياسة الاقتصادية، وسلطات الأقاليم، والعلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان.

وقد كشفت هذه المنازعات عن أن الإشكالية لا تقتصر على غموض بعض النصوص الدستورية، وإنما تمتد إلى البناء الدستوري ذاته، وإلى مدى اتساق قواعد توزيع الاختصاصات، وإلى المنهج التفسيري الذي تبنته المحكمة الاتحادية العليا عند الفصل في المنازعات ذات الطبيعة الفدرالية، كما أظهرت أن النصوص الدستورية لا تستطيع، بمفردها، ضمان نجاح النظام



الفدرالي ما لم تقتزن بمؤسسات دستورية راسخة، وأعراف سياسية مستقرة، وثقافة دستورية تؤمن بمبدأ الشراكة الاتحادية.

وتبرز أهمية البحث في أنه يتناول القضية المحورية التي يقوم عليها النظام الفدرالي العراقي، والمتمثلة في توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية والوحدات الإقليمية، وهي القضية التي تشكل الأساس القانوني لتنظيم العلاقات بين مستويات الحكم المختلفة، كما تعد المصدر الرئيس لمعظم المنازعات الدستورية والسياسية التي شهدتها العراق منذ نفاذ دستور سنة ٢٠٠٥، وتزداد أهمية الدراسة لكونها لا تكتفي بالتحليل التقليدي للنصوص الدستورية، وإنما توظف النظرية الفدرالية الأمريكية بوصفها إطاراً تفسيرياً لتحليل التجربة العراقية، بما يتيح الانتقال من المقارنة الشكلية بين النصوص إلى المقارنة الوظيفية التي تفسر أسباب نجاح بعض النظم الفدرالية وإخفاق غيرها في إدارة التعددية السياسية والإقليمية.

أما سبب اختيار الموضوع، فيعود إلى ملاحظة وجود فجوة واضحة في الدراسات العربية والعراقية التي تناولت توزيع الاختصاصات في النظام الفدرالي العراقي؛ إذ انصرفت أغلبها إلى تفسير المواد الدستورية أو تحليل بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا بصورة جزئية، في حين قلما تناولت هذه الدراسات الموضوع في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية الحديثة، أو حاولت بناء إطار نظري متكامل يربط بين النصوص الدستورية، والاجتهاد القضائي، والفلسفة الدستورية التي تحكم توزيع الاختصاصات، ومن هنا جاءت هذه الدراسة محاولة للإسهام في سد هذه الفجوة العلمية، من خلال إعادة قراءة النظام الدستوري العراقي قراءة تحليلية مقارنة تستند إلى أحدث الاتجاهات في الفقه الفدرالي.

ثانياً: إشكالية موضوع البحث:

وتتمثل إشكالية البحث في التساؤل الرئيس الآتي: إلى أي مدى نجح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في بناء منظومة دستورية متماسكة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وهل يتوافق التطبيق القضائي لهذا التوزيع مع المبادئ التي استقرت عليها النظرية الفدرالية الأمريكية؟ ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من التساؤلات الفرعية، أهمها: ما الأساس الفلسفي والدستوري الذي يقوم عليه توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية؟ وهل تتسم قواعد توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي بالوضوح والاتساق؟ وما أثر المادة (١١٥) في إعادة رسم العلاقة بين السلطات الاتحادية والأقاليم؟ وما دور المحكمة الاتحادية العليا في تشكيل الواقع الفدرالي العراقي؟ وإلى أي مدى يمكن الاستفادة من التجربة الأمريكية في تطوير نظرية دستورية عراقية أكثر قدرة على إدارة التداخل بين الاختصاصات؟



ثالثاً: فرضية البحث:

تتطلق هذه الدراسة من فرضية رئيسة مؤداها أن الإشكاليات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الدستورية في العراق لا ترجع في جوهرها إلى غموض النصوص الدستورية أو نقصها فحسب، وإنما إلى غياب فلسفة دستورية متماسكة تحكم توزيع الاختصاصات، وإلى عدم اتساق البناء الدستوري الذي أنشأه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فضلاً عن المنهج التفسيري الذي تبنته المحكمة الاتحادية العليا عند الفصل في المنازعات الفدرالية، وتفترض الدراسة أن إعادة تفسير قواعد توزيع الاختصاصات في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية، بوصفها نظرية مؤسسية تقوم على التوازن بين الوحدة والاستقلال الذاتي والتعاون بين مستويات الحكم، من شأنها أن تقدم إطاراً أكثر اتساقاً لفهم النظام الفدرالي العراقي، وأن تسهم في الحد من التنازع الدستوري بين الحكومة الاتحادية والأقاليم.

رابعاً: منهجية البحث:

وللإجابة عن هذه الإشكالية، اعتمد البحث على **المنهج التحليلي** في دراسة النصوص الدستورية وتحليل بنيتها القانونية، و**المنهج المقارن** من خلال مقارنة النظام العراقي بالنموذج الأمريكي، فضلاً عن **المنهج القضائي** لتحليل اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا العراقية والمحكمة العليا الأمريكية، مع الاستفادة من **المنهج الوظيفي** في تقييم كفاءة قواعد توزيع الاختصاصات في تحقيق الاستقرار الدستوري وإدارة العلاقة بين مستويات الحكم المختلفة. وتتمثل الإضافة العلمية للبحث في أنه لا يقف عند حدود الوصف أو المقارنة النصية، وإنما يسعى إلى بناء نموذج تحليلي يقوم على ثلاثة معايير مستمدة من النظرية الفدرالية الأمريكية، هي: وضوح الاختصاصات الدستورية، والاتساق البنيوي للنظام الدستوري، وقابلية المؤسسات لإدارة التداخل بين الاختصاصات، وانطلاقاً من هذه المعايير، يعيد البحث تقييم النظام الفدرالي العراقي، ويختبر مدى انسجامه مع المبادئ التي استقرت عليها النظم الفدرالية الراسخة، وصولاً إلى تقديم رؤية دستورية يمكن أن تسهم في تطوير الفقه الدستوري العراقي، وتعزيز استقرار العلاقة بين السلطات الاتحادية والأقاليم.

خامساً: هيكلية البحث:

واقترضت طبيعة البحث تقسيمه إلى ثلاثة مباحث رئيسة؛ خُصص **المبحث الأول** لبيان الأساس النظري لتوزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، من خلال دراسة جوهر الفكرة الفدرالية والأساس الدستوري لها في الفكر الأمريكي، وتناول **المبحث الثاني** أهم الإشكاليات التي أفرزها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في مجال توزيع الاختصاصات، من خلال تحليل



الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية، وبيان مواطن التوتر البنيوي بينها، أما المبحث الثالث فقد خُصص لدراسة التطبيق القضائي لقواعد توزيع الاختصاصات في العراق في ضوء الفدرالية الأمريكية، وتحليل اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، وصولاً إلى اقتراح إطار نظري لتطوير توزيع الاختصاصات الدستورية في العراق بما ينسجم مع المبادئ المستقرة في النظرية الفدرالية الأمريكية.

المبحث الأول

الأساس النظري (الدستوري والفلسفي) لتوزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية

من أجل الاطلاع بشكل دقيق على أصل فكرة وفلسفة الفدرالية بشكل عام، والفدرالية الأمريكية بشكل خاص، سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، خصصنا الأول لدراسة توزيع الاختصاصات بوصفه جوهر الفكرة الفدرالية، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه الأساس الدستوري لتوزيع الاختصاصات في الفكر الدستوري الأمريكي.

المطلب الأول

توزيع الاختصاصات بوصفه جوهر الفكرة الفدرالية

يُعد توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكوّنة للاتحاد الركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام الفدرالي، إذ لا يمكن تصور وجود دولة فدرالية بالمعنى الدستوري الدقيق ما لم يحدد الدستور حدود السلطة الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكم بصورة واضحة ومُلزمة، ومن ثم، فإن معيار التمييز الحقيقي بين الدولة الفدرالية والدولة الموحدة اللامركزية لا يكمن في وجود حكومات محلية أو إقليمية، وإنما في مصدر السلطة التي تمارسها تلك الحكومات، ففي الدولة الفدرالية تستمد الحكومات الإقليمية اختصاصاتها مباشرة من الدستور، بينما تستمدّها في الدولة الموحدة من القانون الصادر عن السلطة التشريعية المركزية، الأمر الذي يجعلها قابلة للتعديل أو الإلغاء بإرادة المشرع العادي.

وانطلاقاً من هذا التصور، يرى الفقيه الدستوري Kenneth C. Wheare أن المعيار الجوهرى للفدرالية يتمثل في وجود حكومتين أو أكثر، تمارس كل منها اختصاصاتها بصورة مستقلة داخل المجال الذي خصصه لها الدستور، بحيث لا تستطيع أي منهما الاستحواذ على اختصاصات الأخرى أو تعديلها بإرادتها المنفردة. (Wheare, 1963, pp. 10–11) ويستفاد من هذا التعريف أن توزيع الاختصاصات ليس مجرد تقنية تنظيمية، وإنما يمثل الضمانة الدستورية لاستقلال كل مستوى من مستويات الحكم.

غير أن هذا التصور، على الرغم من أهميته، يعكس الفهم التقليدي للفدرالية الذي ساد خلال النصف الأول من القرن العشرين، عندما كان يُنظر إلى العلاقة بين الحكومة الاتحادية والولايات باعتبارها علاقة تقوم على الفصل شبه الكامل بين مجالات الاختصاص، وقد تعرض هذا الفهم لاحقاً لانتقادات واسعة، لأن التطور الاقتصادي والاجتماعي أثبت أن الفصل الجامد بين الاختصاصات لم يعد قادراً على الاستجابة لتعقيدات الدولة الحديثة (Feeley and Rubin, ٢٠٠٨، p. ٤٥).

وفي هذا السياق، يذهب Daniel J. Elazar إلى أن الفدرالية ليست مجرد توزيع ثابت للسلطات، وإنما هي نظام دستوري يقوم على المشاركة (Partnership) والتنسيق (Coordination) بين مستويات الحكم المختلفة، بحيث يصبح توزيع الاختصاصات وسيلة لتنظيم التعاون، وليس أداة لعزل السلطات بعضها عن بعض. (Elazar, 1987, pp. 5-12) ومن ثم، فإن نجاح النظام الفدرالي لا يقاس بمدى صرامة الفصل بين الاختصاصات، وإنما بقدرته على تحقيق التوازن بين الاستقلال الدستوري للوحدات الفدرالية ومتطلبات العمل المشترك لتحقيق المصالح الوطنية.

ويلاحظ أن هذا الاتجاه يمثل تطوراً مهماً في الفكر الدستوري المقارن؛ إذ انتقل التركيز من السؤال التقليدي: «لمن يكون الاختصاص؟» إلى سؤال أكثر عمقاً يتمثل في: «كيف تُدار الاختصاصات المشتركة بين مستويات الحكم؟»، ويكشف هذا التحول أن جوهر الفدرالية لا يكمن في رسم حدود جامدة للسلطات، وإنما في إنشاء مؤسسات وآليات دستورية تسمح بإدارة التداخل الطبيعي بين تلك السلطات دون الإخلال بمبدأ الاستقلال الدستوري لكل منها.

ومن زاوية أخرى، يقدم William H. Riker تفسيراً مختلفاً لتوزيع الاختصاصات، إذ يرى أن تحديد سلطات الحكومة الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد لا يخضع لمعيار قانوني مجرد، وإنما يعكس في الأصل تسوية سياسية (Political Bargain) بين أطراف الاتحاد عند لحظة تأسيس الدولة الفدرالية. (Riker, 1964, pp. 11-17) ووفقاً لهذا الاتجاه، فإن توزيع الاختصاصات يمثل نتيجة لتوازنات سياسية وتاريخية أكثر منه تطبيقاً لنظرية قانونية مجردة، وهو ما يفسر اختلاف توزيع السلطات من دولة فدرالية إلى أخرى رغم اشتراكها جميعاً في المبدأ الفدرالي.

ولا يعني ذلك أن توزيع الاختصاصات يفقد طبيعته القانونية، بل إن القيمة القانونية للنصوص الدستورية تكمن في تثبيت تلك التسوية السياسية وتحويلها إلى قواعد ملزمة لا يجوز تعديلها إلا وفق الإجراءات الدستورية الخاصة، ولذلك فإن استقرار النظام الفدرالي يعتمد إلى حد كبير على



احترام هذا التوازن الدستوري وعدم إخضاعه لتقلبات الأغلبية السياسية أو الممارسات الحكومية اليومية.

ومن خلال استقراء الأدبيات الدستورية الأمريكية، يمكن القول إن توزيع الاختصاصات يؤدي ثلاث وظائف دستورية رئيسية، تتمثل الوظيفة الأولى في حماية مبدأ الحكومة المحدودة (Limited Government)، من خلال منع تركّز السلطة العامة في مستوى حكومي واحد، أما الوظيفة الثانية فتتمثل في حماية الاستقلال الدستوري للوحدات الفدرالية، بما يسمح لها بممارسة اختصاصاتها دون تدخل غير مشروع من الحكومة الاتحادية، في حين تتمثل الوظيفة الثالثة في تعزيز الكفاءة المؤسسية، عن طريق توزيع الوظائف العامة على المستوى الحكومي الأكثر قدرة على ممارستها، وهو ما يرتبط في الفقه المقارن بمبدأ القرب من المواطن (Principle of Subsidiarity)، وإن كان هذا المبدأ قد تطور بصورة أوضح في التجربة الأوروبية.

ومن المهم أن نعلم أن جانباً مهماً من الأدبيات العربية تناول توزيع الاختصاصات باعتباره مسألة تتعلق بتحديد نطاق سلطات الحكومة الاتحادية والأقاليم، إلا أن هذا المنهج لا يكفي لتفسير الإشكالات التي كشفت عنها التجربة العراقية، فالمعيار الحقيقي لنجاح النظام الفدرالي لا يتمثل في عدد الاختصاصات الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكم، وإنما في مدى اتساق المنظومة الدستورية التي تنظم هذه الاختصاصات، وقدرتها على إدارة مناطق التداخل بينها وفق قواعد مستقرة وقابلة للتطبيق، ومن ثم، فإن دراسة توزيع الاختصاصات يجب أن تنتقل من المستوى الوصفي إلى مستوى تحليل فلسفة التصميم الدستوري، لأن الخلل قد لا يكمن في مضمون كل اختصاص على حدة، بل في الطريقة التي بُنيت بها العلاقة الدستورية بين الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية، وهو ما ستسعى الدراسة إلى إثباته عند تحليل النصوص الدستورية العراقية في ضوء الفكر الدستوري الأمريكي (الشكري، ٢٠٠٤، ص ٤٥؛ LaCroix، ٢٠١٠، p. ١١٢).

وبناءً على ذلك فإن هذه الوظائف الثلاث تشكل الإطار النظري الذي ينبغي من خلاله تفسير قواعد توزيع الاختصاصات في أي دستور فدرالي، فالنصوص الدستورية لا تُفسر بمعزل عن الغاية التي وُضعت من أجلها، وإنما ينبغي تفسيرها بما يحقق التوازن بين وحدة الدولة وضمّان الحكم الذاتي للوحدات الفدرالية، ومن ثم، فإن أي تفسير يؤدي إلى إفراغ أحد المستويين من اختصاصاته الدستورية يُعد خروجاً على فلسفة الفدرالية ذاتها، حتى لو استند إلى قراءة حرفية لبعض النصوص.



وتكتسب هذه النتيجة أهمية خاصة عند دراسة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ إن الإشكال الرئيس لا يتمثل في وجود نزاعات حول توزيع الاختصاصات، فهذه النزاعات ملازمة لجميع الأنظمة الفدرالية، وإنما يتمثل في مدى اتساق البناء الدستوري العراقي مع المبادئ العامة التي استقر عليها الفكر الفدرالي المقارن بشأن تنظيم العلاقة بين مستويات الحكم، ومن هنا، فإن تحليل المواد (١١٠)، و(١١٤)، و(١١٥)، و(١٢١) لا ينبغي أن يقتصر على بيان مضمونها اللغوي، بل يجب أن ينطلق من الفلسفة الدستورية التي تحكم توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، باعتبارها المعيار الذي يمكن من خلاله تقييم مدى انسجام النصوص الدستورية العراقية مع متطلبات النظام الفدرالي.

المراجع

- Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.
- LaCroix, A.L. (2010) *The Ideological Origins of American Federalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Feeley, M.M. and Rubin, E.L. (2008) *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- الشكري، علي يوسف (٢٠٠٤) مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. ط ١. القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لتوزيع الاختصاصات في الفكر الدستوري الأمريكي

تعد التجربة الدستورية الأمريكية المرجع التاريخي والفكري الأول للنظام الفدرالي المعاصر، ليس لأنها كانت أول تجربة اتحادية ناجحة فحسب، وإنما لأنها وضعت نظرية متكاملة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات، وأقامت هذا التوزيع على فلسفة دستورية واضحة تقوم على مبدأ الحكومة محدودة الاختصاصات (Limited Government)، ومن ثم، فإن فهم توزيع الاختصاصات في أي نظام فدرالي حديث يقتضي الوقوف على الأسس التي قام عليها الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧، وما أفرزه من مبادئ دستورية شكلت لاحقاً الإطار المرجعي للفكر الفدرالي المقارن.

لقد جاء الدستور الأمريكي في أعقاب تجربة الكونفدرالية التي أثبتت عجز الحكومة المركزية عن إدارة الشؤون المشتركة للولايات، ولا سيما في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والتجارة بين الولايات، غير أن واضعي الدستور لم يسعوا إلى إنشاء حكومة مركزية ذات سلطة مطلقة، بل حرصوا على إيجاد صيغة دستورية تحقق التوازن بين ضرورة وجود سلطة اتحادية فعالة وبين



المحافظة على الاستقلال الدستوري للولايات، وقد عبّر James Madison عن هذا التوجه في المقالة الخامسة والأربعين من *The Federalist Papers* عندما أكد أن السلطات الممنوحة للحكومة الاتحادية "قليلة ومحددة"، في حين أن السلطات التي تبقى للولايات "عديدة وغير محددة"، وهو ما يعكس الفلسفة الأصلية للدستور الأمريكي القائمة على أن الأصل هو احتفاظ الولايات بسلطاتها، والاستثناء هو انتقال بعض الاختصاصات إلى الحكومة الاتحادية بموجب نص دستوري صريح (Hamilton, Madison and Jay, ٢٠٠٣، Federalist No. ٤٥، ٢٨٩p.؛ Merritt, ١٩٨٨، ٢٥p.).

وتُعد هذه الفكرة من أهم المبادئ المؤسسة للفدرالية الأمريكية، لأنها تنتقل النقاش من السؤال المتعلق بحجم السلطة إلى السؤال المتعلق بمصدر السلطة، فالحكومة الاتحادية ليست صاحبة ولاية عامة، وإنما تمارس فقط الاختصاصات التي خولها لها الدستور، في حين تبقى بقية السلطات للولايات أو للشعب، وهو ما تؤكد بصورة صريحة في التعديل العاشر للدستور الأمريكي الذي نص على أن السلطات التي لم يفوضها الدستور للولايات المتحدة، ولم يحظرها على الولايات، تبقى محفوظة للولايات أو للشعب، وقد أصبح هذا التعديل لاحقاً أحد أهم الضمانات الدستورية لحماية التوازن الفدرالي، وأساساً لكثير من اجتهادات المحكمة العليا الأمريكية بشأن حدود السلطة الاتحادية.

ومن الناحية النظرية، يترتب على هذا المبدأ أن توزيع الاختصاصات في النظام الفدرالي الأمريكي لا يقوم على فكرة تفوق الحكومة الاتحادية على الولايات، وإنما على مبدأ الاختصاصات المفوضة (Enumerated Powers)، أي أن السلطة الاتحادية لا تملك إلا ما نص عليه الدستور صراحة أو ما يقتضيه ذلك ضمناً لتنفيذ اختصاصاتها الدستورية، ويختلف هذا التصور جذرياً عن الدولة الموحدة، حيث تتمتع السلطة المركزية بولاية عامة، وتُعد اختصاصات الوحدات المحلية استثناءً من هذه الولاية.

غير أن هذا الفهم لا يعني أن واضعي الدستور الأمريكي أرادوا إقامة فصل جامد بين اختصاصات الحكومة الاتحادية والولايات، فقد أدرك Alexander Hamilton أن الدولة الحديثة تحتاج إلى قدر من المرونة يسمح للحكومة الاتحادية بممارسة اختصاصاتها بكفاءة، ولذلك دافع في *Federalist No. 33* و *Federalist No. 34* عن ضرورة تفسير السلطات الاتحادية تفسيراً يضمن فعاليتها، مؤكداً أن منح الحكومة الاتحادية وسائل تنفيذ اختصاصاتها لا يُعد توسعاً غير مشروع في السلطة، بل هو نتيجة طبيعية لتكليفها بتحقيق أهداف الاتحاد.

وقد شكّل هذا الاتجاه الأساس النظري لما عُرف لاحقاً بمبدأ السلطات الضمنية (Implied Powers)، الذي أصبح أحد أهم المبادئ الدستورية في الفقه الأمريكي، ولا سيما بعد حكم المحكمة العليا في قضية *McCulloch v. Maryland* سنة ١٨١٩، ويكشف ذلك أن الفلسفة الأمريكية لم تكن تقوم على الفصل المطلق بين الاختصاصات، وإنما على الجمع بين مبدأ حصر السلطات الاتحادية ومبدأ المرونة اللازمة لممارسة تلك السلطات بفعالية، ويرى Vincent Ostrom أن هذا التوازن هو أحد أبرز عناصر النجاح الدستوري الأمريكي؛ إذ إن المؤسسين لم يضعوا قائمة جامدة للاختصاصات بقدر ما أنشأوا نظاماً دستورياً يسمح بإعادة تفسير حدود السلطة وفقاً للتطورات السياسية والاقتصادية، مع بقاء المرجعية النهائية للدستور ولل قضاء الدستوري (Ostrom, ١٩٨٧، ٨٣-١٠١ pp.؛ Choper, ١٩٨٠، ٦٠ p.). ومن ثم، فإن توزيع الاختصاصات لا يُعد حالة قانونية ثابتة، وإنما يمثل عملية دستورية ديناميكية تتطور من خلال التفاعل بين النصوص الدستورية، والاجتهاد القضائي، والممارسة السياسية.

ويؤكد هذا التحليل أن نجاح الفدرالية الأمريكية لم يكن نتيجة دقة النصوص الدستورية وحدها، وإنما نتيجة وجود فلسفة دستورية واضحة تحكم تفسيرها، فقد اتفق واضعو الدستور على أن الحكومة الاتحادية يجب أن تكون قوية بما يكفي لحماية الاتحاد، ولكنها في الوقت ذاته يجب أن تبقى مقيدة بحدود الاختصاصات التي منحها لها الدستور، ومن هنا نشأ التوازن الدقيق بين مبدأ وحدة الدولة ومبدأ الحكم الذاتي للولايات، وهو التوازن الذي أصبح السمة المميزة للنموذج الأمريكي.

ويعتقد الباحث أن هذه الفلسفة تكتسب أهمية استثنائية عند دراسة النظام الدستوري العراقي، فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يتضمن، شأنه شأن الدستور الأمريكي، قائمة بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، كما ينظم الاختصاصات المشتركة ويقرر قاعدة للاختصاصات المتبقية، إلا أن التشابه في البنية الشكلية للنصوص لا يعني بالضرورة تشابهاً في الفلسفة الدستورية التي تحكمها، فبينما يستند النموذج الأمريكي إلى نظرية متماسكة في توزيع الاختصاصات (الخطيب، ٢٠١٢، ص ١٢٠)، تثار تساؤلات جدية حول ما إذا كان الدستور العراقي قد تبنى فلسفة مماثلة، أم أنه جمع بين قواعد مستمدة من نماذج فدرالية مختلفة دون إطار تفسيري موحد، ومن ثم، فإن المقارنة بين النظامين يجب أن تركز على المنطق الدستوري الذي يحكم توزيع الاختصاصات، لا على مجرد التشابه أو الاختلاف في الصياغة التشريعية. ومن الضروري معرفة أن أهم ما يميز النظرية الأمريكية في توزيع الاختصاصات ليس طريقة تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والولايات، وإنما وضوح الفلسفة الدستورية التي تحكم هذا

إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

دراسة في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية دراسة تحليلية مقارنة

التقسيم، فقد انطلق المؤسسون الأمريكيون من تصور متكامل لمفهوم السلطة الاتحادية وحدودها، ثم صاغوا النصوص الدستورية بما ينسجم مع هذا التصور، وتركوا للقضاء الدستوري مهمة تطوير تطبيقاته دون الإخلال بمبادئه الأساسية، أما في الحالة العراقية، فإن الإشكالية لا تبدو كامنة في وجود اختصاصات حصرية أو مشتركة أو متبقية، بل في غياب إطار نظري واضح يفسر العلاقة بينها عند التعارض، ولذلك فإن تقييم توزيع الاختصاصات في دستور سنة ٢٠٠٥ يجب أن ينصرف إلى اختبار مدى اتساق البناء الدستوري بأكمله، لا إلى تقييم كل مادة بمعزل عن غيرها، وهو ما سيشكل محور التحليل في المباحث اللاحقة.

المراجع

- Hamilton, A., Madison, J. and Jay, J. (2003) *The Federalist Papers*. New York: Signet Classics.
- Ostrom, V. (1987) *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2nd edn. Lincoln: University of Nebraska Press.
- U.S. Constitution, Amendment X.
- Choper, J.H. (1980) *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*. Chicago: University of Chicago Press.
- Merritt, D.J. (1988) 'The Guarantee Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century', *Columbia Law Review*, 88(1), pp. 1-78.
- الخطيب، نعمان أحمد (٢٠١٢) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. ط١. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

المطلب الثالث

دور القضاء الدستوري الأمريكي في تطوير نظرية توزيع الاختصاصات

على الرغم من أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية وضع الإطار العام لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات، فإنه لم يقدم تنظيمًا تفصيليًا لجميع صور التداخل الممكنة بين مستويات الحكم، كما لم يحدد بصورة قاطعة حدود كل اختصاص في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة الأمريكية بعد عام ١٧٨٧، ولهذا السبب، اضطلعت المحكمة العليا الأمريكية بدور محوري في بناء النظرية العملية لتوزيع الاختصاصات، حتى ذهب جانب مهم من الفقه الدستوري إلى أن الفدرالية الأمريكية هي نتاج مشترك بين النص الدستوري والاجتهاد القضائي، وليست ثمرة النصوص وحدها (Kramer, ٢٠٠٠، p. ٢٣٠).

ويُعد حكم المحكمة العليا في قضية *McCulloch v. Maryland* (1819) نقطة الانطلاق الحقيقية في هذا المجال. فقد ثار النزاع حول مدى سلطة الكونغرس في إنشاء بنك وطني، رغم عدم وجود نص صريح في الدستور يجيز إنشاء مثل هذا البنك، وكذلك حول حق ولاية ماريلاند

في فرض ضريبة على هذا البنك، وانتهت المحكمة، برئاسة القاضي John Marshall، إلى أن سلطات الكونغرس لا تقتصر على الاختصاصات المنصوص عليها صراحة، وإنما تشمل أيضاً السلطات الضمنية اللازمة لتنفيذ الاختصاصات الدستورية، استناداً إلى بند «الوسائل الضرورية والملائمة» (Necessary and Proper Clause). «كما قررت المحكمة أن الولايات لا يجوز لها اتخاذ إجراءات تعيق ممارسة الحكومة الاتحادية لاختصاصاتها الدستورية، لأن ذلك يتعارض مع مبدأ سمو الدستور الاتحادي (McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.)) (1819) 316».

ولا تكمن أهمية هذا الحكم في النتيجة التي انتهى إليها فحسب، وإنما في المنهج التفسيري الذي اعتمدته المحكمة، فقد رفضت المحكمة التفسير الحرفي الضيق للاختصاصات الاتحادية، واعتبرت أن النصوص الدستورية يجب أن تُفسر في ضوء الغايات التي أنشئت من أجلها، بما يضمن فعالية الحكومة الاتحادية وقدرتها على أداء وظائفها. ومن ثم، فإن المحكمة لم تتوسع في اختصاصات الحكومة الاتحادية بمعزل عن الدستور، وإنما رأت أن فعالية الاختصاص الدستوري تستلزم الاعتراف بالوسائل اللازمة لتنفيذه، وهو ما أصبح يعرف في الفقه الأمريكي بنظرية السلطات الضمنية (Implied Powers).

ويلاحظ أن هذا الحكم لم يؤدّ إلى إلغاء مبدأ الحكومة محدودة الاختصاصات، بل أعاد تعريفه، فالحكومة الاتحادية بقيت مقيدة بالاختصاصات المفوضة إليها دستورياً، إلا أن المحكمة قررت أن هذه الاختصاصات لا يمكن ممارستها بصورة فعالة إذا اقتصر تفسيرها على مدلولها اللغوي الضيق، وهكذا نشأ توازن دقيق بين مبدأ حصر الاختصاصات ومبدأ الفعالية الدستورية، وهو توازن ظل يوجه اجتهاد المحكمة العليا طوال القرنين التاسع عشر والعشرين.

وقد تعزز هذا الاتجاه في قضية Gibbons v. Ogden (1824)، التي تناولت تفسير سلطة الكونغرس في تنظيم التجارة بين الولايات، فقد قررت المحكمة أن مفهوم التجارة (Commerce) لا يقتصر على عمليات البيع والشراء، وإنما يشمل جميع صور النشاط التجاري والنقل المرتبطة بالعلاقات بين الولايات، الأمر الذي وسع من نطاق السلطة الاتحادية في مجال التجارة البيئية ((1824) 1 (Gibbons v. Ogden, 22 U.S. (9 Wheat.)) وقد شكل هذا الحكم

الأساس الذي استندت إليه المحكمة لاحقاً في تطوير مفهوم بند التجارة (Commerce Clause)، ليصبح أحد أهم مصادر الاختصاص الاتحادي في الولايات المتحدة.

ومع ذلك، فإن التطور القضائي الأمريكي لم يتجه دائماً نحو توسيع اختصاصات الحكومة الاتحادية، فمنذ النصف الثاني من القرن العشرين، بدأت المحكمة العليا تعيد النظر في بعض



الاتجاهات السابقة، محاولة إعادة التوازن بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات، ويظهر ذلك بوضوح في أحكام مثل *United States v. Lopez* (١٩٩٥) و *Printz v. United States* (١٩٩٧)، حيث أكدت المحكمة أن توسيع الاختصاصات الاتحادية يجب ألا يؤدي إلى إفراغ الولايات من سلطاتها الدستورية، وأن مبدأ الفدرالية يقتضي احترام المجال الدستوري المستقل الذي تمارسه حكومات الولايات (*Pozen and Gerken, -Bulman* ٢٠٠٩).

وتكشف هذه الأحكام عن حقيقة مهمة، وهي أن توزيع الاختصاصات في النظام الفدرالي الأمريكي لم يكن مفهوماً ثابتاً، وإنما ظل يتطور تبعاً للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إلا أن هذا التطور لم يكن عشوائياً، بل كان محكوماً بمجموعة من المبادئ الدستورية المستقرة، في مقدمتها مبدأ سمو الدستور، ومبدأ الاختصاصات المفوضة، ومبدأ التوازن بين فعالية الحكومة الاتحادية واستقلال الولايات، ولذلك، فإن التغير الذي شهدته الفدرالية الأمريكية كان تطوراً داخل الإطار الدستوري، وليس خروجاً عليه.

إن القيمة الحقيقية لاجتهادات المحكمة العليا الأمريكية لا تكمن في توسيع أو تضيق اختصاصات الحكومة الاتحادية، وإنما في نجاحها في المحافظة على الاتساق الداخلي للنظام الفدرالي، فقد تعاملت المحكمة مع توزيع الاختصاصات بوصفه جزءاً من البناء الدستوري الكلي، وليس باعتباره مجموعة نصوص منفصلة، وهذا المنهج هو ما ينبغي اعتماده عند تفسير دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ إذ إن قراءة المواد (١١٠)، و(١١٤)، و(١١٥)، و(١٢١) كل على حدة قد تؤدي إلى نتائج متعارضة، بينما يقتضي التفسير الدستوري السليم النظر إليها باعتبارها أجزاءً من منظومة واحدة تحكمها فلسفة دستورية مشتركة، وإذا تعذر استخلاص هذه الفلسفة من النصوص ذاتها، فإن الإشكال لا يكون في القضاء وحده، بل في التصميم الدستوري الذي أوجد هذا التداخل (صليبا، ٢٠٠٢).

وتأسيساً على ما تقدم فإن هذه التجربة تكشف عن فارق جوهري بين الفدرالية الأمريكية وبعض التجارب الفدرالية الحديثة، ففي الولايات المتحدة لم يكن القضاء الدستوري مجرد جهة لحسم المنازعات، بل كان شريكاً في بناء النظرية الدستورية لتوزيع الاختصاصات، مستنداً إلى فلسفة واضحة تحكم تفسير النصوص، أما في الأنظمة التي تغيب فيها هذه الفلسفة أو تتسم نصوصها بالغموض، فإن القضاء قد يجد نفسه مضطراً إلى سد فراغات تشريعية أو دستورية واسعة، الأمر الذي قد يعرضه لانتقادات تتعلق بتجاوز دوره التفسيري والدخول في المجال السياسي.

ومن هذا المنطلق، فإن المقارنة بين القضاء الدستوري الأمريكي والمحكمة الاتحادية العليا في العراق لا ينبغي أن تقتصر على مقارنة الأحكام القضائية، بل يجب أن تمتد إلى مقارنة البيئة



الدستورية التي يعمل فيها كل منهما، فالمحكمة العليا الأمريكية طورت نظرية توزيع الاختصاصات في ظل دستور مستقر نسبياً وفلسفة فدرالية متماسكة، في حين تعمل المحكمة الاتحادية العليا العراقية في ظل نصوص دستورية تتداخل فيها الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية، مع غياب عدد من المؤسسات الدستورية المكملّة، وفي مقدمتها مجلس الاتحاد، ومن ثم، فإن اختلاف نتائج الاجتهاد القضائي في النظامين قد يكون انعكاساً لاختلاف التصميم الدستوري ذاته، وليس لاختلاف منهج القضاء فقط.

المراجع

- Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.
- McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).
- Gibbons v. Ogden, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).
- United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995).
- Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997).
- Kramer, L.D. (2000) 'Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism', *Columbia Law Review*, 100(1), pp. 215–293.
- Bulman-Pozen, J. and Gerken, H.K. (2009) 'Uncooperative Federalism', *Yale Law Journal*, 118, pp. 1256–1310.
- صليبا، أمين عاطف (٢٠٠٢) دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة). طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب.

المبحث الثاني

أهم إشكاليات توزيع الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

يتعلق مضمون البحث بشكل رئيسي بالإشكاليات التي وجهها العراق الفدرالي في موضوع توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم المتعددة، ومن أجل الاطلاع على مضمون وآلية هذا التوزيع تم تقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب، خصصنا الأول للحديث عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بين الوضوح الدستوري والتوسع التفسيري، أما الثاني فتناولنا فيه أهمية المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وإشكالية الاختصاصات المتبقية، في حين خصصنا المطلب الثالث لشرح التوتر البنيوي بين الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول

الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بين الوضوح الدستوري والتوسع التفسيري

تعد الاختصاصات الحصرية نقطة الانطلاق في أي نظام فدرالي، لأنها تحدد المجال الذي تمارس فيه الحكومة الاتحادية سلطاتها بصورة منفردة، دون مشاركة الوحدات الفدرالية، ومن ثم،



فإن تحديد هذه الاختصاصات بدقة يعد شرطاً لازماً لتحقيق اليقين الدستوري ومنع التداخل بين مستويات الحكم، وقد سار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على هذا النهج عندما نص في المادة (١١٠) على مجموعة من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، شملت السياسة الخارجية، والدفاع، والأمن الوطني، والسياسة المالية والجمركية، ووضع الموازنة العامة، ورسم السياسة النقدية، وإدارة البنك المركزي، والمقاييس والمكاييل، والجنسية، وغيرها من الموضوعات التي تمثل بطبيعتها مظاهر السيادة العامة للدولة.

ومن الناحية المقارنة، يتفق هذا الاتجاه مع معظم الدساتير الفدرالية، ولا سيما الدستور الأمريكي، الذي حدد اختصاصات الكونغرس على سبيل الحصر في المادة الأولى، القسم الثامن (Article Section 8)، واضعاً بذلك حدوداً واضحة للسلطة الاتحادية، غير أن التشابه في أسلوب الصياغة لا يعني بالضرورة تشابه الفلسفة الدستورية الكامنة وراء النصوص، فالاختصاصات الحصرية في الدستور الأمريكي تستند إلى مبدأ دستوري راسخ، مؤداه أن الحكومة الاتحادية لا تملك إلا السلطات التي فوضها إليها الدستور، وأن الأصل هو احتفاظ الولايات بجميع السلطات الأخرى، وهو ما عززه التعديل العاشر للدستور الأمريكي، أما في الدستور العراقي، فإن المادة (١١٠) لا يمكن فهمها بمعزل عن المواد (١١٤) و(١١٥)، لأن نطاق الاختصاص الاتحادي يتأثر مباشرة بطريقة تنظيم الاختصاصات المشتركة والمتبقية.

ومن هنا، فإن المشكلة لا تكمن في مضمون المادة (١١٠) بحد ذاتها، بل في موقعها داخل البناء الدستوري العام، فإذا كانت الاختصاصات الحصرية محددة على سبيل الحصر، وكان الأصل هو اختصاص الأقاليم في كل ما لم يرد ضمنها، فإن ذلك يفترض وجود حدود واضحة بين المجال الاتحادي والمجال الإقليمي، إلا أن هذه الحدود تصبح أقل وضوحاً عندما تمنح المواد الأخرى اختصاصات مشتركة بصياغات عامة، أو تمنح الأولوية لقانون الإقليم في بعض حالات التعارض، من دون وضع معايير دستورية دقيقة لتنظيم هذا التداخل.

وتبرز هذه الإشكالية بصورة أوضح في بعض الموضوعات ذات الطبيعة المركبة، كإدارة الموارد الطبيعية، والسياسات الاقتصادية، وحماية البيئة، والطاقة، وهي موضوعات يصعب بطبيعتها إخضاعها لاختصاص حصري لطرف واحد، لأنها تتطلب قدراً من التعاون بين مستويات الحكم المختلفة، وفي مثل هذه الحالات، فإن نجاح النظام الفدرالي لا يعتمد على كثرة النصوص، وإنما على وجود قواعد دستورية واضحة تحدد كيفية إدارة هذا التداخل، وهو ما حرصت عليه العديد من التجارب الفدرالية المقارنة من خلال تطوير مفهوم الفدرالية التعاونية (Cooperative Federalism).



ومن وجهة نظر الباحث، فإن المادة (١١٠) تمثل نموذجاً لصياغة دستورية تتسم بدرجة مقبولة من الوضوح عند قراءتها بصورة منفردة، إلا أن هذا الوضوح يضعف عند إدماجها في الإطار الدستوري الكلي الذي أنشأه دستور سنة ٢٠٠٥، فالإشكال الحقيقي لا يكمن في تعداد الاختصاصات الحصرية، وإنما في غياب معيار دستوري حاكم يبين كيفية التوفيق بينها وبين الاختصاصات المشتركة والمتبقية عند حدوث التعارض، ولذلك فإن تقييم المادة (١١٠) لا ينبغي أن ينصرف إلى مضمونها فقط، بل إلى علاقتها البنوية ببقية النصوص المنظمة لتوزيع الاختصاصات.

كما يرى الباحث أن المادة (١١٠) لا تمثل بذاتها مصدر الأزمة الدستورية بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، بل إنها، من حيث الصياغة، تتفق مع المبادئ العامة للنظم الفدرالية المقارنة في ضرورة تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، غير أن القيمة العملية لهذه المادة تتوقف على وجود منظومة دستورية متكاملة تحدد بوضوح حدود الاختصاصات المشتركة والمتبقية، وآليات فض التعارض بينها، وفي غياب هذه المنظومة، تصبح المادة (١١٠) جزءاً من بنية دستورية تعاني من نقص في الاتساق الداخلي، الأمر الذي يفتح المجال لاجتهادات تفسيرية متباينة، ويزيد من احتمالات تحول الخلافات القانونية إلى أزمات سياسية، ومن ثم، فإن جوهر الإشكالية لا يتمثل في المادة (١١٠) ذاتها، وإنما في التصميم الدستوري الذي لم يوفر إطاراً تفسيرياً موحداً يحكم العلاقة بين جميع قواعد توزيع الاختصاصات (Baker and Young، ٢٠٠١، p. ١٠٠؛ الشاوي، ٢٠٠٧، ص ٨٥).

المراجع

- Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.
- Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (110).

- دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة الأولى، القسم الثامن، والتعديل العاشر.

- Baker, L.A. and Young, E.A. (2001) 'Federalism and the Double Standard of Judicial Review', *Duke Law Journal*, 51(1), pp. 75-164.

- Young, E.A. (2004) 'The Rehnquist Court's Two Federalisms', *Texas Law Review*, 83, pp. 1-165.

- الشاوي، منذر (٢٠٠٧) القانون الدستوري. ج ٢. ط ٢. بغداد.

المطلب الثاني

المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وإشكالية الاختصاصات المتبقية تُعد المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أكثر النصوص إثارة للجدل في النظام الدستوري العراقي، ليس بسبب صعوبة صياغتها اللغوية، وإنما بسبب موقعها في البناء الدستوري لتوزيع الاختصاصات، فقد نصت المادة على أن: "كل ما لم يُنص 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". ويكشف هذا النص عن قاعدتين دستوريتين مستقلتين ولكنهما مترابطتان؛ الأولى تتعلق بالاختصاصات المتبقية (Residual Powers)، والثانية تتعلق بأولوية قانون الإقليم في مجال الاختصاصات المشتركة عند التعارض، وقد كان لهاتين القاعدتين أثر بالغ في تشكيل العلاقة الدستورية بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، كما كانتا محوراَ لعدد كبير من الخلافات الدستورية والسياسية منذ نفاذ الدستور.

ومن الناحية المقارنة، فإن منح الاختصاصات المتبقية للوحدات الفدرالية ليس أمراً استثنائياً في النظم الفدرالية، بل يجد أساسه في عدد من التجارب الدستورية، وإن اختلفت مبرراته التاريخية والسياسية، ففي الولايات المتحدة، يُعد التعديل العاشر للدستور الأساس الدستوري للاختصاصات المتبقية، إذ يحتفظ للولايات أو للشعب بكل سلطة لم تُفوض إلى الحكومة الاتحادية ولم تُحظر على الولايات، غير أن هذا الاحتفاظ لا يمنح الولايات أولوية تشريعية مطلقة، وإنما يعمل داخل منظومة دستورية تحكمها مبادئ أخرى، أهمها مبدأ سمو الدستور الاتحادي (Supremacy Clause)، وسلطة المحكمة العليا في الفصل في النزاعات الدستورية، والتفسير المتوازن لبنود الاختصاصات المفوضة، ولا سيما بند التجارة وبند الوسائل الضرورية والملائمة.

أما في التجربة الكندية، فقد اتجه الدستور إلى منح الاختصاصات المتبقية للحكومة الفدرالية، وهو ما يعكس اختلافاً في الفلسفة الدستورية التي قامت عليها الدولة الكندية، حيث كان الهدف من الاتحاد عام ١٨٦٧ إنشاء حكومة مركزية قوية قادرة على الحفاظ على وحدة الدولة الناشئة (Hogg, 2007, pp. 17-22). أما الدستور الأسترالي فقد تبني نموذجاً وسطاً، يقوم على تعداد اختصاصات الكومنولث مع احتفاظ الولايات بما لم يُمنح للحكومة الفدرالية، مع تطور لاحق في الاجتهاد القضائي أدى إلى توسيع الدور الاتحادي في بعض المجالات (Saunders, 1997, pp. 84-90).



ويتضح من هذه المقارنة أن قاعدة الاختصاصات المتبقية لا يمكن تقييمها بمعزل عن السياق الدستوري الذي تعمل في إطاره، فهي ليست قاعدة مستقلة بذاتها، وإنما تمثل جزءاً من منظومة متكاملة تشمل توزيع الاختصاصات الحصرية، وآليات الاختصاصات المشتركة، ومبدأ سمو الدستور، وآليات تسوية المنازعات الدستورية، ولذلك، فإن مجرد النص على منح الاختصاصات المتبقية للأقاليم لا يكفي للحكم بأن النظام الفدرالي يتجه نحو اللامركزية أو يمنح الأقاليم استقلالاً واسعاً، لأن الأثر العملي لهذه القاعدة يتوقف على علاقتها ببقية عناصر البناء الدستوري.

ومن هذا المنطلق، فإن الإشكالية الرئيسية في المادة (١١٥) لا تتمثل في تقرير قاعدة الاختصاصات المتبقية للأقاليم، لأن هذه القاعدة معروفة في الفقه الدستوري المقارن، وإنما تتمثل في الجمع بينها وبين قاعدة أخرى تقضي بأولوية قانون الإقليم في مجال الاختصاصات المشتركة عند التعارض، من دون أن يضع الدستور معياراً دقيقاً لتمييز الاختصاصات المشتركة عن الاختصاصات الحصرية، أو يحدد آلية دستورية واضحة لحسم حالات التداخل بينهما، ويترتب على ذلك أن المادة (١١٥) لا تؤدي وظيفة توزيع الاختصاصات فحسب، بل تؤثر بصورة مباشرة في تفسير المواد (١١٠) و(١١٤) و(١٢١)، فإذا توسع في تفسير الاختصاصات المشتركة، اتسع في المقابل نطاق أولوية قانون الإقليم، وإذا ضُيق نطاقها، اتسع المجال العملي للاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا يعني أن المادة (١١٥) تمثل في الواقع نقطة الارتكاز التي يعاد من خلالها تحديد التوازن الدستوري بين المركز والإقليم.

كما يرى الباحث أن المادة (١١٥) لا تمثل "مشكلة دستورية" بالمعنى التقليدي، وإنما تمثل "اختباراً" لمدى تماسك البناء الدستوري العراقي، فلو كانت بقية قواعد توزيع الاختصاصات قد صيغت وفق فلسفة واحدة، ولو كانت المؤسسات الدستورية المكملة قد أنشئت في المواعيد التي افترضها الدستور، لما أصبحت المادة (١١٥) مصدراً دائماً للنزاع، ومن ثم، فإن تفسير هذه المادة ينبغي ألا يقتصر على تحديد الجهة التي تملك الاختصاص عند التعارض، وإنما يجب أن ينطلق من السؤال الأعمق: هل يحقق هذا التفسير التوازن الذي تستهدفه الفدرالية بين وحدة الدولة وضمان الحكم الذاتي؟ فإذا كان الجواب بالنفي، فإن الخلل لا يكمن في المادة (١١٥) وحدها، بل في غياب إطار دستوري متكامل ينسق العلاقة بين جميع قواعد توزيع الاختصاصات، وهو ما يمثل - في تقدير الباحث - جوهر الأزمة الدستورية في العراق (Zimmerman, ٢٠٠٨، ٣٠p.؛ Nagel, ٢٠٠١، ٥٥p.؛ أبو طيخ، ٢٠١٠، ص ٩٥).

وبناءً على ما سبق، يذهب الباحث إلى أن هذه النتيجة تكشف عن خصوصية النموذج العراقي مقارنة بالنموذج الأمريكي، ففي الولايات المتحدة، لم يؤد الاحتفاظ بالاختصاصات المتبقية

إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

دراسة في ضوء النظرية الفدرالية الأمريكية دراسة تحليلية مقارنة

للولايات إلى نشوء تعارض دائم بين التشريعات الفدرالية وتشريعات الولايات، لأن مبدأ السمو الدستوري، إلى جانب التطور المستقر للاجتهاد القضائي، وفر إطاراً تفسيرياً متماسكاً يحدد حدود كل مستوى من مستويات الحكم، أما في العراق، فإن المادة (١١٥) تعمل في ظل نصوص دستورية يغلب عليها الطابع التوافقي، وفي ظل غياب بعض المؤسسات التي يفترض أن تسهم في إدارة العلاقة الاتحادية، مثل مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (٦٥) من الدستور، فضلاً عن تأخر إصدار عدد من القوانين الأساسية، وفي مقدمتها قانون النفط والغاز الاتحادي، وقد أدى ذلك إلى تحميل المحكمة الاتحادية العليا عبئاً تفسيرياً يتجاوز في كثير من الأحيان الوظيفة التقليدية للقضاء الدستوري.

ومن ثم، فإن الإشكال الذي تثيره المادة (١١٥) ليس إشكالاً لغوياً أو تشريعياً، بل هو إشكال بنيوي يتعلق بمدى اتساق قواعد توزيع الاختصاصات داخل الدستور نفسه، فالنص، عند قراءته بصورة منفردة، يبدو منسجماً مع بعض النماذج الفدرالية المقارنة، إلا أن دمجها مع بقية النصوص الدستورية يكشف عن وجود توتر في العلاقة بين الاختصاصات الحصرية، والاختصاصات المشتركة، والاختصاصات المتبقية، وهو توتر انعكس بصورة مباشرة على التطبيق العملي للدستور.

المراجع

-Hogg, P.W. (2007) *Constitutional Law of Canada*. 5th edn. Toronto: Thomson Carswell, pp. 17-22.

-Saunders, C. (1997) *The Constitution of Australia: A Contextual Analysis*. Sydney: Federation Press, pp. 84-90.

-Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.

-Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

-دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (115)

-دستور الولايات المتحدة الأمريكية، التعديل العاشر.

-Zimmerman, J.F. (2008) *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. 2nd edn. Albany: State University of New York Press.

-Nagel, R.F. (2001) *The Implosion of American Federalism*. Oxford: Oxford University Press.



-أبو طبيخ، عبد المنعم أحمد (٢٠١٠) توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك.

المطلب الثالث

التوتر البنوي بين الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

لا يثير مجرد وجود اختصاصات حصرية واختصاصات مشتركة واختصاصات متبقية أي إشكال دستوري في حد ذاته، لأن هذا التقسيم يُعد من السمات التقليدية لمعظم الأنظمة الفدرالية، غير أن نجاح هذا النموذج يفترض وجود علاقة منطقية ومتكاملة بين هذه الفئات الثلاث من الاختصاصات، بحيث يكمل كل منها الآخر ضمن إطار دستوري موحد، فإذا افتقدت هذه العلاقة الاتساق الداخلي، تحولت النصوص الدستورية من أدوات لتنظيم السلطة إلى مصدر دائم للنزاع حولها.

ومن خلال تحليل الباب الخامس من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يلاحظ أن المؤسس الدستوري اعتمد ثلاثة أنماط مختلفة لتوزيع الاختصاصات، فقد حدد في المادة (١١٠) اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية، ونص في المادة (١١٤) على اختصاصات مشتركة تمارس بالتعاون بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ثم قرر في المادة (١١٥) أن كل ما لم يرد ضمن الاختصاصات الحصرية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع منح الأولوية لقانون الإقليم في مجال الاختصاصات المشتركة عند التعارض، كما أقر في المادة (١٢١) سلطات واسعة للإقليم في ممارسة وظائفه التشريعية والتنفيذية والقضائية ضمن حدود الدستور.

وعند النظر إلى كل مادة بمعزل عن غيرها، تبدو هذه الأحكام منسجمة مع بعض النماذج الفدرالية المقارنة، إلا أن الإشكالية تظهر عند محاولة تطبيقها مجتمعة، لأن الدستور لم يضع قاعدة تفسيرية تحدد كيفية التوفيق بين هذه المستويات المختلفة من الاختصاصات عند تداخلها، فالمادة (١١٠) تفترض وجود نطاق اتحادي واضح، في حين أن المادة (١١٤) تفتح مجالاً واسعاً للتعاون في عدد من الموضوعات التي يصعب الفصل فيها بصورة قاطعة، ثم تأتي المادة (١١٥) لتمنح الأولوية لقانون الإقليم في حالات التعارض ضمن الاختصاصات المشتركة، من دون بيان الضوابط التي تميز بين التعارض الحقيقي والتعارض الظاهري، أو بين المسائل التي تدخل في الاختصاص المشترك وتلك التي تظل ضمن الاختصاص الحصري.



وتؤدي هذه البنية إلى ظهور ما يمكن تسميته بـ "التوتر البنوي (Structural Constitutional Tension)، وهو توتر لا ينشأ بسبب مخالفة أحد النصوص للآخر، وإنما بسبب غياب معيار دستوري ينسق العلاقة بينها، ويختلف هذا النوع من الإشكال عن التعارض التشريعي التقليدي؛ إذ إن المشكلة لا تكمن في وجود نصين متناقضين بصورة مباشرة، بل في أن النصوص المختلفة تسمح، في الوقت ذاته، بتفسيرات دستورية متباينة يمكن أن تقود إلى نتائج متعارضة دون أن يكون أي منها مخالفاً لصريح الدستور.

ومن منظور القانون الدستوري المقارن، لا يُعد هذا النوع من الغموض أمراً نادراً، إلا أن الدساتير الفدرالية الناجحة عالجته من خلال بناء منظومة مؤسسية متكاملة تتكون من ثلاثة عناصر رئيسية: أولها، وجود محكمة دستورية مستقرة تطور معايير تفسيرية متسقة؛ وثانيها، وجود غرفة تشريعية تمثل الوحدات الفدرالية وتشارك في التشريع الاتحادي، بما يسمح بحل كثير من الخلافات في إطار العملية التشريعية؛ وثالثها، وجود تشريعات اتحادية تفصيلية تنظم كيفية ممارسة الاختصاصات المشتركة، وقد أشار Daniel J. Elazar إلى أن نجاح الفدرالية لا يتوقف على توزيع الاختصاصات في النص الدستوري، وإنما على وجود مؤسسات قادرة على إدارة العلاقات المستمرة بين مستويات الحكم. (Elazar, 1987, pp. 162-171)

أما في حالتنا العراقية، فإن هذا الإطار المؤسسي لم يكتمل، فلم يُنشأ مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (٦٥) من الدستور، وتأخر إصدار قوانين أساسية كان يفترض أن توضح كيفية ممارسة الاختصاصات المشتركة، كما أن العديد من المسائل الخلافية، وفي مقدمتها إدارة النفط والغاز، بقيت دون تنظيم تشريعي اتحادي شامل، ونتيجة لذلك، انتقل عبء تفسير العلاقة بين المواد (١١٠) و(١١٤) و(١١٥) و(١٢١) إلى المحكمة الاتحادية العليا، التي أصبحت مطالبة بحسم إشكالات لم يحسمها الدستور أو المشرع.

وهنا يظهر الفارق الجوهرى بين النموذج العراقي والنموذج الأمريكي، ففي الولايات المتحدة، لم يكن القضاء الدستوري يعمل في فراغ مؤسسي، وإنما ضمن منظومة متكاملة تشمل مجلس الشيوخ، والكونغرس، والسلطات التنفيذية في الولايات، إضافة إلى تقاليد دستورية تراكمت عبر أكثر من قرن، ولذلك، فإن التفسير القضائي للاختصاصات كان جزءاً من عملية دستورية مستمرة، لا بديلاً عن المؤسسات الأخرى، أما في العراق، فقد وجد القضاء نفسه في كثير من الأحيان أمام نصوص مفتوحة، ومؤسسات غير مكتملة، وخلافات سياسية عميقة، الأمر الذي جعل قراراته تُقرأ أحياناً بوصفها قرارات سياسية أكثر من كونها تطبيقاً لقواعد دستورية مستقرة.



ويؤكد الباحث على أن، هذا الواقع يفسر جانباً مهماً من استمرار النزاعات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، فهذه النزاعات لا تنشأ، في معظم الأحيان، من اختلاف الأطراف حول مضمون المادة (١١٠) أو المادة (١١٥) فحسب، وإنما من اختلافهم حول المنهج الذي يجب اعتماده في تفسير العلاقة بين جميع قواعد توزيع الاختصاصات، ولذلك، فإن أي محاولة لمعالجة هذه النزاعات من خلال تعديل مادة واحدة فقط لن تكون كافية، ما لم يرافقها بناء إطار تفسيري ومؤسسي متكامل يعيد تحقيق الانسجام بين مختلف عناصر النظام الفدرالي، كما أن جوهر الإشكالية الدستورية في العراق لا يتمثل في توزيع الاختصاصات بحد ذاته، وإنما في التصميم الدستوري للعلاقة بين الاختصاصات، فالدستور لم يفشل لأنه منح الأقاليم صلاحيات واسعة أو لأنه وسع من اختصاصات الحكومة الاتحادية، وإنما لأنه لم يضع قاعدة دستورية عامة تحدد كيفية التوفيق بين هذه الصلاحيات عند التداخل، ومن ثم، فإن الأزمة العراقية هي في جوهرها أزمة هندسة دستورية (Constitutional Engineering) أكثر منها أزمة نصوص منفردة، أن إصلاح النظام الفدرالي العراقي لا يتحقق بمجرد إعادة توزيع الاختصاصات، وإنما يتطلب إعادة بناء المنظومة المؤسسية والتفسيرية التي تنظم العلاقة بينها، وهو ما يمثل، في تقدير الباحث، المدخل الأكثر اتساقاً مع الفكر الفدرالي المقارن (Bednar, ٢٠٠٩، ص ٧٥٠؛ عيدان وأمين، ٢٠١٧، ص ٢١٠).

المراجع

- Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.
- Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, pp. 162–171.
- Ostrom, V. (1987) *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2nd edn. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.
- Bednar, J. (2009) *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robertson, D.B. (2018) *Federalism and the Making of America*. 2nd edn. New York: Routledge.
- عيدان، ماجد نجم وأمين، حسام شكر (٢٠١٧) "ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات"، ضمن إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٤، العدد ١٢.

المبحث الثالث

التطبيق القضائي لقواعد توزيع الاختصاصات في العراق في ضوء الفدرالية الأمريكية

يعتبر القضاء الدستوري من أحد أهم الركائز الأساسية لنجاح أي تجربة فدرالية، وعليه سيتم التطرق الى الجوانب القضائية في حل مشكلة توزيع الاختصاصات من خلال تقسيم المبحث الى ثلاثة مطالب، نتطرق في الأول على دور المحكمة الاتحادية العليا في إعادة تشكيل توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، أما الثاني فنخصصه لتقييم المنهج التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية في ضوء النظرية الأمريكية لتوزيع الاختصاصات، وسنتناول في المطلب الثالث اقتراح المضي نحو نظرية دستورية عراقية لتوزيع الاختصاصات في ضوء الفدرالية الأمريكية.

المطلب الأول

دور المحكمة الاتحادية العليا في إعادة تشكيل توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان

يُعد القضاء الدستوري في الأنظمة الفدرالية الضامن الرئيس لاستمرار التوازن بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة للاتحاد، إذ لا تقتصر وظيفته على الفصل في المنازعات الدستورية، وإنما تمتد إلى المحافظة على الاتساق الداخلي للنظام الفدرالي ومنع أي من مستويات الحكم من تجاوز الحدود التي رسمها الدستور لاختصاصاته، ولذلك، فإن مكانة المحكمة الدستورية في الدولة الفدرالية تختلف عن مكانتها في الدولة الموحدة، لأنها لا تحمي الحقوق والحريات فحسب، وإنما تحمي أيضاً البناء الاتحادي ذاته.

وقد أدرك الفقه الدستوري الأمريكي هذه الحقيقة منذ وقت مبكر، إذ يرى Daniel J. Elazar أن استمرار الاتحاد الفدرالي يتوقف بدرجة كبيرة على وجود مؤسسة قضائية قادرة على المحافظة على "العقد الفدرالي" (Federal Covenant)، من خلال تفسير النصوص الدستورية بطريقة تحقق التوازن بين مقتضيات الوحدة ومتطلبات الحكم الذاتي. (Elazar, 1987, pp. 82-90) وبالمثل، يؤكد Erwin Chemerinsky أن المحكمة العليا الأمريكية لم تكن مجرد مفسر للدستور، وإنما أصبحت عبر تاريخها أحد أهم الفاعلين في تطوير النظرية العملية للفدرالية الأمريكية. (Chemerinsky, 2019, pp. 311-340)

وانطلاقاً من هذا الفهم، فإن تقييم أداء المحكمة الاتحادية العليا في العراق لا ينبغي أن يقتصر على مدى صحة النتائج التي انتهت إليها في كل قضية، وإنما يجب أن ينصرف إلى السؤال



الأعمق، وهو : هل أسهمت اجتهاداتها في تعزيز الاتساق البنوي للنظام الفدرالي، أم أنها اضطرت إلى معالجة أوجه القصور في التصميم الدستوري من خلال التفسير القضائي؟ وللإجابة عن هذا السؤال، ينبغي أولاً الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا باشرت عملها في ظل ظروف دستورية تختلف جذرياً عن الظروف التي نشأت فيها المحكمة العليا الأمريكية، فبينما عملت الأخيرة في إطار دستور مستقر نسبياً، ومؤسسات اتحادية مكتملة، وأعراف دستورية تراكتت عبر قرنين من الزمن، وجدت المحكمة العراقية نفسها أمام دستور حديث العهد، ونظام سياسي انتقالي، وغياب عدد من المؤسسات التي افترض الدستور وجودها، وفي مقدمتها مجلس الاتحاد، فضلاً عن عدم صدور قوانين اتحادية أساسية تنظم بعض الموضوعات الجوهرية، مثل النفط والغاز.

وقد ترتب على هذا الواقع أن أصبحت المحكمة الاتحادية العليا المرجع الرئيس لحسم معظم النزاعات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، ولا سيما تلك التي نشأت بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وبذلك لم تعد المحكمة تمارس وظيفة الرقابة على دستورية القوانين بالمعنى التقليدي، بل أصبحت تؤدي دوراً إنشائياً في رسم الحدود الفعلية للاختصاصات الاتحادية والإقليمية، من خلال تفسير النصوص الدستورية ذات الصلة، ومن الناحية النظرية، لا يُعد هذا التطور خروجاً على طبيعة القضاء الدستوري، إذ إن المحاكم الدستورية في جميع الأنظمة الفدرالية تؤدي دوراً مهماً في تفسير قواعد توزيع الاختصاصات، إلا أن الفرق الجوهري يكمن في أن القضاء الأمريكي طور مبادئ تفسيرية مستقرة، مثل مبدأ السلطات المفوضة، ومبدأ السلطات الضمنية، ومبدأ النمو الاتحادي، ثم طبقها بصورة متسقة على المنازعات المختلفة، أما في الحالة العراقية، فإن المحكمة واجهت نصوصاً تتسم بدرجة من الغموض، كما واجهت فراغاً تشريعياً ومؤسسياً، الأمر الذي جعل بعض قراراتها تبدو وكأنها تعيد رسم حدود الاختصاصات، بدلاً من الاكتفاء بتفسيرها.

وتبرز هذه المسألة بوضوح في المنازعات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية، وتنظيم قطاع النفط والغاز، والعقود المبرمة من قبل إقليم كردستان، حيث اضطرت المحكمة إلى تفسير العلاقة بين المواد (١١٠)، و(١١١)، و(١١٢)، و(١١٥)، و(١٢١) من الدستور في ظل غياب القانون الاتحادي المنصوص عليه في المادة (١١٢)، وقد كشف ذلك عن أن المحكمة لم تكن تواجه خلافاً حول تفسير مادة واحدة، وإنما كانت تواجه غياب إطار تشريعي ومؤسسي متكامل لتنفيذ الأحكام الدستورية،

ويرى الباحث أن هذا الوضع يفرض التمييز بين التفسير القضائي للدستور وبين استكمال البناء المؤسسي للدستور، فالأول يدخل بطبيعته في صميم وظيفة المحكمة، أما الثاني فيبقى من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإذا اضطرت المحكمة إلى سد الفراغ المؤسسي من خلال اجتهادها، فإن ذلك لا يعني بالضرورة تجاوزها لاختصاصاتها، بل قد يكون نتيجة مباشرة لإخفاق السلطات السياسية في استكمال المؤسسات والقوانين التي افترضها الدستور.

ومن ثم، فإن تقييم اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا يجب أن يتم بحذر، لأن كثيراً من الانتقادات الموجهة إليها تعود في حقيقتها إلى قصور البيئة الدستورية التي تعمل فيها، وليس إلى المنهج القضائي ذاته، فالمحكمة لا تستطيع، مهما اتسع دورها، أن تحل محل مجلس الاتحاد، أو أن تضع قانون النفط والغاز، أو أن تبتكر آليات للتعاون بين الحكومة الاتحادية والأقاليم لم ينص عليها الدستور أو القانون، أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن السبب الرئيس في أزمة توزيع الاختصاصات في العراق، وإنما كانت في كثير من الأحيان انعكاساً لها، فالمحكمة وجدت نفسها أمام تصميم دستوري غير مكتمل، وغياب تشريعات أساسية، وتداخل في الاختصاصات، الأمر الذي جعلها تؤدي دوراً يتجاوز الرقابة القضائية التقليدية، ومع ذلك، فإن التجربة العراقية تؤكد حقيقة أساسية في الفقه الفدرالي، وهي أن القضاء الدستوري لا يستطيع وحده ضمان استقرار النظام الاتحادي إذا لم تدعمه مؤسسات دستورية مكتملة وقواعد تشريعية واضحة، ومن ثم، فإن معالجة أزمة توزيع الاختصاصات في العراق يجب أن تبدأ بإصلاح البيئة الدستورية والمؤسسية، لا بالاكتهاء بإعادة تفسير النصوص أو تعديل اتجاهات القضاء (Greve, ٢٠١٢، ٤٠٦؛ ناجي، ٢٠٠٧، ص ١٣٠).

المراجع

-Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.

-Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

-Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.

-Greve, M.S. (2012) *The Upside-Down Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

-ناجي، مكي (٢٠٠٧) المحكمة الاتحادية العليا في العراق. ط ١. النجف الأشرف: دار الضياء للطباعة والتصميم.

المطلب الثاني

تقييم المنهج التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية في ضوء النظرية الأمريكية لتوزيع الاختصاصات

لا يكفي لتقييم أداء القضاء الدستوري في الدولة الفدرالية الوقوف عند النتائج التي تنتهي إليها الأحكام القضائية، لأن القيمة الحقيقية للاجتهاد القضائي تتجسد في المنهج الذي تتبعه المحكمة في تفسير النصوص الدستورية، فالنتيجة قد تكون صحيحة في قضية معينة، لكنها قد تؤسس في الوقت ذاته لمبدأ دستوري يخل بالتوازن العام للنظام الفدرالي، ولذلك، فإن الفقه الدستوري الأمريكي يميز بين صحة الحكم في النزاع المعروض وبين سلامة القاعدة الدستورية التي يرسخها الحكم للمستقبل.

وقد أشار Henry M. Hart و Albert M. Sacks إلى أن وظيفة القضاء الدستوري لا تتمثل في حل المنازعات الفردية فحسب، وإنما في بناء مبادئ قانونية عامة تتسم بالاتساق والاستقرار، بما يحقق الأمن القانوني ويضمن إمكانية التنبؤ بتطبيقات الدستور (Hart and Sacks, 1994, pp. 137-145). تفسير جديد لا يقتصر أثره على أطراف النزاع، بل يمتد ليعيد رسم الحدود الفاصلة بين مستويات الحكم، ومن هذا المنطلق، فإن تقييم اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا العراقية ينبغي أن يقوم على ثلاثة معايير مترابطة، يمكن استخلاصها من الفقه الدستوري الأمريكي:

المعيار الأول: الاتساق البنيوي للنصوص الدستورية. (Structural Coherence)

يقضي هذا المعيار بأن تُفسر النصوص الدستورية باعتبارها أجزاءً من منظومة واحدة، لا باعتبار كل مادة حكماً مستقلاً عن غيره، وقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية مراراً أن تفسير أي نص دستوري يجب أن يراعي البناء العام للدستور، بحيث لا يؤدي تفسير مادة معينة إلى إفراغ مادة أخرى من مضمونها أو تعطيل وظيفتها الدستورية.

وبتطبيق هذا المعيار على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يلاحظ أن المواد (١١٠)، و(١١٤)، و(١١٥)، و(١٢١) تشكل منظومة متكاملة لتنظيم توزيع الاختصاصات، ومن ثم فإن تفسير أي منها بمعزل عن الأخرى يؤدي إلى اختلال التوازن الذي أراده الدستور، فإذا جرى التوسع في تفسير المادة (١١٠)، تقلص المجال الدستوري للأقاليم بصورة قد تجعل قاعدة الاختصاصات المتبقية الواردة في المادة (١١٥) عديمة الأثر العملي، وعلى العكس، فإن التوسع غير المنضبط في تطبيق المادة (١١٥) قد يؤدي إلى الحد من فعالية الاختصاصات الحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية، ومن ثم، فإن التفسير السليم لا ينبغي أن ينطلق من أولوية مادة



على أخرى، وإنما من محاولة تحقيق الانسجام بين جميع قواعد توزيع الاختصاصات، بما يحافظ على الوظيفة الدستورية لكل منها.

المعيار الثاني: المحافظة على التوازن الفدرالي. (Federal Balance)

يرى الفقه الأمريكي أن الغاية الأساسية من القضاء الدستوري في الدولة الفدرالية هي حماية التوازن بين الحكومة الاتحادية والوحدات الفدرالية، لا ترجيح أحدهما بصورة دائمة، وقد عبّر Herbert Wechsler عن هذه الفكرة فيما عُرف بنظرية "الضمانات السياسية للفدرالية" (Political Safeguards of Federalism)، مبيناً أن استقرار الاتحاد لا يتحقق بإضعاف الولايات أو بإضعاف الحكومة الفدرالية، وإنما بالمحافظة على التوازن بينهما (Wechsler, 1954, pp. 543-560).

وتكشف التجربة العراقية أن كثيراً من المنازعات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات لم تكن تنصب على إنكار وجود السلطة الاتحادية أو سلطة الإقليم، وإنما على تحديد الحد الفاصل بينهما، ولذلك، فإن معيار نجاح القضاء الدستوري لا يتمثل في عدد القضايا التي حكم فيها لصالح الحكومة الاتحادية أو لصالح الإقليم، وإنما في مدى نجاحه في المحافظة على هذا التوازن الدستوري بصورة مستقرة.

المعيار الثالث: قابلية المبادئ القضائية للتطبيق المستقبلي. (Predictability)

من المبادئ الراسخة في الفقه الدستوري الأمريكي أن الاجتهاد القضائي يجب أن يرسخ قواعد يمكن تطبيقها في المنازعات المستقبلية بصورة متسقة، لأن غياب الاستقرار في تفسير الدستور يؤدي إلى تقويض الأمن القانوني وإضعاف الثقة بالمؤسسات الدستورية، وفي هذا السياق، يرى Ronald Dworkin أن القضاء الدستوري لا ينبغي أن يقتصر على حل النزاع المطروح، وإنما يجب أن يقدم تفسيراً يجعل النظام القانوني أكثر اتساقاً وتكاملاً، بحيث تبدو الأحكام المختلفة أجزاءً من نظرية قانونية واحدة. (Dworkin, 1986, pp. 225-275)

ويرى الباحث أن هذا المعيار يكتسب أهمية خاصة في العراق، لأن استمرار النزاعات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان يدل على أن المبادئ القضائية لم تنجح، حتى الآن، في إنشاء إطار تفسيري مستقر يمكن الاحتكام إليه بصورة متوقعة، فكل نزاع جديد يعيد، في كثير من الأحيان، إثارة الأسئلة الأساسية نفسها المتعلقة بحدود الاختصاصات، وهو ما يشير إلى أن المشكلة تتجاوز الحكم في قضية معينة إلى غياب نظرية قضائية مستقرة لتوزيع الاختصاصات. ولا يعني ذلك التقليل من أهمية الدور الذي اضطلعت به المحكمة الاتحادية العليا، وإنما يؤكد أن القضاء، مهما بلغ دوره، لا يستطيع أن يعوض بصورة كاملة عن غياب المؤسسات الدستورية



الأخرى أو عن النقص في التشريع الاتحادي، فالقاضي يفسر النصوص القائمة، لكنه لا يستطيع إنشاء نظام تعاوني بين مستويات الحكم إذا لم يوفر الدستور والقانون أدوات هذا التعاون، أن تقييم المحكمة الاتحادية العليا ينبغي أن يتم في ضوء معيارين متكاملين؛ أولهما جودة المنهج التفسيري الذي اعتمدته، وثانيهما طبيعة البيئة الدستورية التي مارست فيها وظيفتها، ومن هذا المنطلق، فإن تحميل المحكمة وحدها مسؤولية استمرار النزاعات الاتحادية لا يستند إلى تحليل دستوري دقيق، لأن جزءاً كبيراً من هذه النزاعات يعود إلى التصميم المؤسسي غير المكتمل لدستور سنة ٢٠٠٥، ومع ذلك، فإن المحكمة تستطيع، من خلال تطوير مبادئ تفسيرية أكثر اتساقاً، أن تسهم في الحد من هذا التوتر، شريطة أن يكون تفسيرها قائماً على قراءة كلية للدستور، لا على تفسير منفصل لكل مادة من مواده (Schapiro, ٢٠٠٩، p. ٨٨؛ واتس، ٢٠٠٦، ص ١٥٠).

المراجع

- Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.
- Dworkin, R. (1986) *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 225–275.
- Hart, H.M. and Sacks, A.M. (1994) *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*. Westbury, NY: Foundation Press, pp. 137–145.
- Wechsler, H. (1954) 'The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government', *Columbia Law Review*, 54(4), pp. 543–560.
- Schapiro, R.A. (2009) *Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights*. Chicago: University of Chicago Press.
- واتس، رونالد ل. (٢٠٠٦) الأنظمة الفيدرالية. ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي، ومها تكلّا. أوتوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية.

المطلب الثالث

نحو نظرية دستورية عراقية لتوزيع الاختصاصات في ضوء الفدرالية الأمريكية

إن تحليل النصوص الدستورية العراقية، ومقارنتها بالفكر الفدرالي الأمريكي، يكشف أن الأزمة الدستورية في العراق لا يمكن تفسيرها بالاستناد إلى النصوص الدستورية وحدها، ولا إلى التطبيق القضائي وحده، وإنما هي نتيجة غياب نظرية دستورية متكاملة تحدد الأسس الحاكمة للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ومن ثم، فإن معالجة إشكالية توزيع الاختصاصات لا ينبغي أن تقتصر على تعديل بعض النصوص الدستورية أو إعادة تفسيرها، بل تستلزم بناء إطار نظري عام يسترشد به المشرع والقضاء والسلطات العامة عند تطبيق قواعد الفدرالية.



وفي هذا السياق، يقترح الباحث أن يقوم هذا الإطار النظري على خمسة مبادئ دستورية مترابطة، تشكل في مجموعها الأساس الذي يمكن أن تقوم عليه نظرية عراقية معاصرة لتوزيع الاختصاصات، وكما يلي:

أولاً: مبدأ التفسير البنوي للدستور (Structural Interpretation)

يقوم هذا المبدأ على أن الدستور لا يمثل مجموعة من النصوص المستقلة، وإنما يشكل وحدة قانونية متكاملة، بحيث يجب تفسير كل حكم دستوري في ضوء بقية الأحكام، وبما يحقق الانسجام بين مختلف أجزاء الوثيقة الدستورية، وقد أصبح هذا الاتجاه من المبادئ الراسخة في القضاء الدستوري الأمريكي، إذ تؤكد المحكمة العليا باستمرار أن تفسير أي نص دستوري يجب أن ينسجم مع الهيكل العام للدستور (Constitutional Structure)، لا مع مدلوله اللغوي المجرد، ويترتب على ذلك أن المواد (١١٠)، و (١١٤)، و (١١٥)، و (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لا يجوز تفسيرها كل على حدة، لأن كل واحدة منها تؤدي وظيفة مختلفة داخل منظومة توزيع الاختصاصات، ولا يمكن فهمها إلا في إطار هذه المنظومة.

ويرى الباحث أن كثيراً من الخلافات الدستورية العراقية نشأت نتيجة تغليب القراءة التجزئية للنصوص على القراءة البنوية، الأمر الذي أدى إلى استنتاجات متعارضة حول الحدود الفاصلة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم.

ثانياً: مبدأ الفدرالية التعاونية (Cooperative Federalism)

لم تعد الفدرالية في الفكر الدستوري الحديث تقوم على الفصل الصارم بين مستويات الحكم، وإنما أصبحت تقوم على التعاون والتنسيق وتقاسم المسؤوليات في المجالات التي تتداخل فيها المصالح الاتحادية والإقليمية، وقد بين Daniel J. Elazar أن الدولة الفدرالية الحديثة هي في جوهرها نظام للتفاوض والتنسيق المستمر، وليس مجرد توزيع جامد للسلطات (Elazar, 1987, pp. 185-197).

ويكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة في العراق، لأن عدداً كبيراً من الموضوعات، مثل إدارة الموارد الطبيعية، والسياسة الاقتصادية، وحماية البيئة، والطاقة، والاستثمار، لا يمكن إخضاعها لاختصاص حصري لطرف واحد، بل تستلزم تعاوناً دائماً بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ومن ثم، فإن تفسير الدستور يجب أن يشجع هذا التعاون، لا أن يحول كل اختلاف في وجهات النظر إلى نزاع دستوري.

ثالثاً: مبدأ الولاء الدستوري المتبادل (Constitutional Loyalty)

يُعد مبدأ الولاء الدستوري المتبادل من المبادئ التي تطورت بصورة واضحة في الفقه والقضاء الدستوري الألماني، إلا أن مضمونه يتفق مع الفلسفة العامة للفدرالية الأمريكية القائمة على حسن النية في ممارسة الاختصاصات، ويقضي هذا المبدأ بأن تلتزم كل من الحكومة الاتحادية والأقاليم بممارسة صلاحياتها بطريقة لا تؤدي إلى تقويض صلاحيات الطرف الآخر أو تعطيلها. ويرى الباحث أن هذا المبدأ يجد أساسه الضمني في الدستور العراقي، رغم عدم النص عليه صراحة، لأن الفدرالية لا تقوم على التنافس بين مستويات الحكم، وإنما على التعاون لتحقيق المصلحة الدستورية المشتركة، ولذلك، فإن ممارسة أي اختصاص دستوري يجب أن تتم في إطار احترام البناء الاتحادي للدولة، وليس باعتباره أداة لتعزيز المركز القانوني لطرف على حساب الآخر.

رابعاً: مبدأ التناسب في ممارسة الاختصاصات (Principle of Proportionality)

يقضي هذا المبدأ بأن يكون تدخل كل مستوى من مستويات الحكم في حدود الضرورة الدستورية، بحيث لا تتوسع الحكومة الاتحادية في اختصاصاتها بصورة تؤدي إلى إفراغ سلطات الأقاليم من مضمونها، كما لا يجوز للأقاليم ممارسة اختصاصاتها بطريقة تمس وحدة الدولة أو تعطل الوظائف الاتحادية الأساسية.

ورغم أن مبدأ التناسب ارتبط في الأصل بحماية الحقوق والحريات، فإن الفقه الدستوري المقارن اتجه إلى توظيفه أيضاً في تنظيم العلاقة بين مستويات الحكم، باعتباره أداة لتحقيق التوازن بين مقتضيات الوحدة ومتطلبات الحكم الذاتي. ويقترح الباحث اعتماد هذا المبدأ معياراً لتقييم دستورية التشريعات الاتحادية والإقليمية في العراق، ولا سيما في المجالات التي تتداخل فيها الاختصاصات.

خامساً: مبدأ التكامل المؤسسي (Institutional Completeness)

لا يمكن للنظام الفدرالي أن يعمل بكفاءة إذا اقتصر على توزيع الاختصاصات في النصوص الدستورية، من دون استكمال المؤسسات التي تضطلع بإدارة هذه الاختصاصات، وقد أكد Ronald L. Watts أن نجاح الفدرالية يعتمد على وجود مؤسسات قادرة على إدارة العلاقات الاتحادية بصورة مستمرة، وفي مقدمتها الغرف التشريعية الثانية، والهيئات المشتركة، وآليات تسوية المنازعات. (Watts, 2008, pp. 117-131)

وفي ضوء ذلك، فإن استمرار غياب مجلس الاتحاد، وتأخر إصدار القوانين الاتحادية الأساسية، وضعف الأطر المؤسسية للتنسيق بين بغداد وأربيل، لا يمثل مجرد نقص في التطبيق، بل يؤثر



بصورة مباشرة في فعالية النظام الفدرالي ذاته، ولذلك، فإن استكمال البناء المؤسسي للدستور يجب أن يُعد جزءاً من إصلاح توزيع الاختصاصات، لا مسألة منفصلة عنه.

ويخلص الباحث إلى أن تطوير نظرية عراقية لتوزيع الاختصاصات يجب ألا يقوم على استنساخ أي نموذج فدرالي أجنبي، سواء أكان النموذج الأمريكي أم الكندي أم الألماني، لأن لكل تجربة ظروفها التاريخية والسياسية الخاصة، إلا أن ذلك لا يمنع من الاستفادة من المبادئ العامة التي أثبتت نجاحها في الفقه الدستوري المقارن، ومن هذا المنطلق، يقترح الباحث أن تقوم النظرية العراقية على خمس مرتكزات هي: التفسير البنوي للدستور، والفدرالية التعاونية، والولاء الدستوري المتبادل، والتناسب في ممارسة الاختصاصات، والتكامل المؤسسي، ولا تهدف هذه المبادئ إلى إعادة توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وإنما إلى توفير إطار تفسيري يحافظ على الاتساق الداخلي للدستور ويحد من تحول الخلافات الدستورية إلى أزمات سياسية متكررة، وبهذا المعنى، فإن إصلاح النظام الفدرالي العراقي يبدأ من تطوير فلسفة دستورية مشتركة لتفسير الدستور، قبل أن يبدأ من تعديل نصوصه (Gerken, ٢٠١٤، p. ١٨٨٩؛ عمران وصادق، ٢٠١٩، ص ٢٠؛ المعاضيدي الهيتي، ٢٠١٦، ص ٧٥).

المراجع

-Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.

-Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

-Watts, R.L. (2008) *Comparing Federal Systems*. 3rd edn. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

-Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.

-Gerken, H.K. (2014) 'Federalism as the New Nationalism: An Overview', *Yale Law Journal*, 123, p. 1889.

-عمران، عمر جمعة وصادق، علي عبد المطلب (٢٠١٩) "إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وأثرها في أداء النظام السياسي العراقي (المعوقات والحلول)"، مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد ١٧.

-المعاضيدي الهيتي، خميس عثمان خليفة (٢٠١٦) المنهاج العملي لمجالس المحافظات على ضوء قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا. ط ١. بغداد: مكتب زاكي.

الخاتمة

أولاً: النتائج

توصلت هذه الدراسة، من خلال تحليلها لإشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ومقارنتها بفلسفة الفدرالية الأمريكية، إلى مجموعة من النتائج العلمية، يمكن إجمالها فيما يأتي:

١. أثبتت الدراسة أن جوهر الأزمة الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات في العراق لا يكمن في تبني النظام الفدرالي بوصفه شكلاً للدولة، وإنما في التصميم الدستوري الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لتنظيم العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم.

٢. كشفت الدراسة أن دستور سنة ٢٠٠٥ جمع بين عناصر تنتمي إلى نماذج فدرالية مختلفة، إذ استلهم في بعض مواده النموذج الأمريكي القائم على حصر الاختصاصات الاتحادية، بينما اقترب في مواد أخرى من نماذج تمنح الوحدات الفدرالية اختصاصات أوسع، دون أن يضع إطاراً نظرياً أو مؤسسياً يحقق الانسجام بين هذه التوجهات.

٣. بينت الدراسة أن المادة (١١٠) من الدستور، رغم وضوحها النسبي في تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، لا يمكن تفسيرها بمعزل عن المواد (١١٤)، و(١١٥)، و(١٢١)، لأن هذه المواد تشكل معاً البنية الدستورية المنظمة لتوزيع الاختصاصات.

٤. انتهت الدراسة إلى أن المادة (١١٥) تمثل محور النظام الدستوري العراقي في مجال توزيع الاختصاصات، لأنها تحدد قاعدة الاختصاصات المتبقية وتقرر أولوية قانون الإقليم في بعض حالات التعارض، الأمر الذي يجعلها المفتاح الرئيس لفهم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم.

٥. أثبت التحليل المقارن أن منح الاختصاصات المتبقية للأقاليم ليس أمراً شاذاً في الفقه الدستوري المقارن، وإنما تعرفه نظم فدرالية متعددة، إلا أن نجاح هذا النموذج يظل مشروطاً بوجود مؤسسات دستورية مستقرة، وتشريعات مكاملة، واجتهاد قضائي متسق، وهي عناصر لم يكتمل بناؤها في العراق.

٦. توصلت الدراسة إلى أن الغموض الذي يحيط بعدد من نصوص توزيع الاختصاصات أدى إلى فتح المجال أمام تفسيرات متباينة، وأسهم في انتقال الخلافات من المجال السياسي إلى المجال القضائي، ثم عودتها مرة أخرى إلى المجال السياسي، بما أضعف الاستقرار الدستوري.

٧. أظهرت الدراسة أن غياب مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (٦٥) من الدستور يمثل أحد أهم أوجه القصور المؤسسي في النظام الفدرالي العراقي، إذ حرم الأقاليم من المشاركة المؤسسية في التشريع الاتحادي، وأدى إلى تحميل المحكمة الاتحادية العليا عبئاً يفوق الوظيفة التقليدية للقضاء الدستوري.

٨. خلصت الدراسة إلى أن تأخر إصدار قانون النفط والغاز الاتحادي أسهم في تعميق النزاعات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية، وأن جانباً كبيراً من هذه النزاعات يعود إلى الفراغ التشريعي، وليس إلى نصوص الدستور وحدها.

٩. بينت الدراسة أن المحكمة الاتحادية العليا اضطلعت بدور محوري في تفسير قواعد توزيع الاختصاصات، إلا أن هذا الدور تأثر بطبيعة البيئة الدستورية غير المكتملة التي مارست فيها المحكمة اختصاصاتها، الأمر الذي يجعل تقييم اجتهاداتها مرتبطاً بمدى اكتمال البناء المؤسسي للدولة.

١٠. أثبتت المقارنة مع الفقه الدستوري الأمريكي أن استقرار النظام الفدرالي لا يتحقق من خلال النصوص الدستورية وحدها، وإنما من خلال تكامل النصوص مع المؤسسات والأعراف الدستورية والتشريعات المكملة والاجتهاد القضائي المستقر.

١١. انتهت الدراسة إلى أن المنهج الأنسب لتفسير قواعد توزيع الاختصاصات في العراق هو التفسير البنوي للدستور (Structural Interpretation)، لأنه يسمح بقراءة المواد الدستورية بوصفها أجزاءً من منظومة واحدة، ويحول دون تغليب نص على آخر بطريقة تؤدي إلى اختلال التوازن الاتحادي.

١٢. توصلت الدراسة إلى أن مفهوم الفدرالية التعاونية (Cooperative Federalism) يمثل الإطار النظري الأكثر ملاءمة لمعالجة العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، لكونه يقوم على التعاون المؤسسي وتقاسم المسؤوليات بدلاً من الصراع حول الاختصاصات.

١٣. أثبتت الدراسة أن الأزمة العراقية تمثل، في جوهرها، أزمة هندسة دستورية (Constitutional Engineering) أكثر من كونها أزمة نصوص قانونية منفردة، إذ أن غياب التكامل بين النصوص والمؤسسات أدى إلى إضعاف فعالية النظام الفدرالي.



١٤. خلصت الدراسة إلى أن إصلاح النظام الفدرالي العراقي لا يقتضي بالضرورة إعادة صياغة دستور سنة ٢٠٠٥، وإنما يتطلب استكمال المؤسسات الدستورية، وإصدار التشريعات المكملية، وتطوير منهج تفسيري مستقر يحافظ على الاتساق البنوي للدستور.

١٥. تتمثل الإضافة العلمية لهذه الدراسة في اقتراح إطار تحليلي يقوم على نظرية الاتساق البنوي لتوزيع الاختصاصات، التي تنظر إلى المواد الدستورية المنظمة للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بوصفها وحدة متكاملة يجب تفسيرها بصورة منسجمة، بدلاً من تفسير كل مادة على نحو مستقل.

ثانياً: التوصيات

استناداً إلى النتائج المتقدمة، توصي الدراسة بما يأتي:

١. الإسراع في تشريع قانون مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بوصفه أحد أهم متطلبات استكمال البناء المؤسسي للنظام الفدرالي.

٢. إعادة النظر في مفهوم الاختصاصات المشتركة من خلال تشريع اتحادي شامل يحدد بشكل واضح، مفهوم الاختصاص المشترك، وحدود تدخل كل مستوى من مستويات الحكم، وإجراءات التشاور والتنسيق، وآليات تسوية الخلافات قبل اللجوء إلى القضاء، والآثار القانونية لعدم التوصل إلى اتفاق، ومن شأن هذا التنظيم أن يحول الاختصاصات المشتركة من مصدر للنزاع إلى وسيلة للتعاون، وهو ما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في الفقه الفدرالي المقارن.

٣. إصدار قانون اتحادي شامل للنفط والغاز، يحدد بصورة واضحة صلاحيات الحكومة الاتحادية والأقاليم في إدارة الموارد الطبيعية، وفقاً للمواد (١١١) و(١١٢) من الدستور.

٤. سن قانون اتحادي ينظم ممارسة الاختصاصات المشتركة، ويبين إجراءات التنسيق والتشاور وآليات تسوية الخلافات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم.

٥. اعتماد منهج التفسير البنوي في عمل المحكمة الاتحادية العليا، بما يضمن قراءة مواد توزيع الاختصاصات باعتبارها منظومة دستورية متكاملة.

٦. تطوير برامج تدريبية للقضاة وأعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال الفدرالية المقارنة، للاستفادة من الخبرات الدولية في إدارة العلاقات الاتحادية.

٧.تشجيع الجامعات ومراكز البحوث القانونية على إعداد دراسات مقارنة حول توزيع الاختصاصات، وعدم الاقتصار على التحليل الوصفي للنصوص الدستورية.

٨.ترسيخ ثقافة الحوار الدستوري بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بوصفها وسيلة أساسية لتجنب تحويل الخلافات الدستورية إلى أزمات سياسية.

قائمة المصادر

أولاً: المراجع باللغة العربية

- ١.أبو طيخ، عبد المنعم أحمد (٢٠١٠) توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك.
- ٢.الخطيب، نعمان أحمد (٢٠١٢) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ٣.الشاوي، منذر، ٢٠٠٧، القانون الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب.
- ٤.الشكري، علي يوسف (٢٠٠٤) مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع.
- ٥.صليبا، أمين عاطف (٢٠٠٢) دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- ٦.عمران، عمر جمعة وصادق، علي عبد المطلب (٢٠١٩) «إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وأثرها في أداء النظام السياسي العراقي (المعوقات والحلول)»، مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد ١٧.
- ٧.عيدان، ماجد نجم وأمين، حسام شكر (٢٠١٧) «ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات»، ضمن إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد ٤، العدد ١٢، ٢٠١٧.
- ٨.المعاضبي الهيتي، خميس عثمان خليفة (٢٠١٦) المنهاج العملي لمجالس المحافظات على ضوء قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ط١، بغداد: مكتب زاكي.
- ٩.ناجي، مكي (٢٠٠٧) المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط١، النجف الأشرف: دار الضياء للطباعة والتصميم.
- ١٠.واتس، رونالد ل، (٢٠٠٦) الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي، ومها تكلأ، أوتاوا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا.

ثانياً: المراجع باللغة الانكليزية

- 1.Baker, Lynn A. and Young, E.A. (2001) 'Federalism and the Double Standard of Judicial Review', *Duke Law Journal*, 51(1).
- 2.Bednar, J. (2009) *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 3.Bulman-Pozen, J. and Gerken, H.K. (2009) 'Uncooperative Federalism', *Yale Law Journal*, 118.



4. Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.
5. Choper, J.H. (1980) *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*. Chicago: University of Chicago Press.
6. Dworkin, R. (1986) *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
7. Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
8. Feeley, M.M. and Rubin, E.L. (2008) *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
9. Gerken, H.K. (2014) 'Federalism as the New Nationalism: An Overview', *Yale Law Journal*, 123.
10. Greve, M.S. (2012) *The Upside-Down Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
11. Hamilton, A., Madison, J. and Jay, J. (2003) *The Federalist Papers*. New York: Signet Classics.
12. Hart, H.M. and Sacks, A.M. (1994) *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*. Westbury, NY: Foundation Press.
13. Hogg, P.W. (2007) *Constitutional Law of Canada*. 5th edn. Toronto: Thomson Carswell.
14. Kramer, L.D. (2000) 'Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism', *Columbia Law Review*, 100(1).
15. LaCroix, A.L. (2010) *The Ideological Origins of American Federalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
16. Merritt, D.J. (1988) 'The Guarantee Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century', *Columbia Law Review*, 88(1).
17. Nagel, R.F. (2001) *The Implosion of American Federalism*. Oxford: Oxford University Press.
18. Ostrom, V. (1987) *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2nd edn. Lincoln: University of Nebraska Press.
19. Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
20. Robertson, D.B. (2018) *Federalism and the Making of America*. 2nd edn. New York: Routledge.
21. Saunders, C. (1997) *The Constitution of Australia: A Contextual Analysis*. Sydney: Federation Press.
22. Schapiro, R.A. (2009) *Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights*. Chicago: University of Chicago Press.
23. Watts, R.L. (2008) *Comparing Federal Systems*. 3rd edn. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
24. Wechsler, H. (1954) 'The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government', *Columbia Law Review*, 54(4).
25. Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.
26. Young, E.A. (2004) 'The Rehnquist Court's Two Federalisms', *Texas Law Review*, 83.

27. Zimmerman, J.F. (2008) *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. 2nd edn. Albany: State University of New York Press.

ثالثاً: الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة العليا الأمريكية

McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

Gibbons v. Ogden, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995).

Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997).

رابعاً: النصوص الدستورية والتشريعية

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١١٠).

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١١٥).

دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة الأولى، القسم الثامن؛ والتعديل العاشر.

List of Sources

First: References in Arabic

1. Abu Tabikh, Abdul-Munim Ahmad (2010) The Distribution of Powers in a Federal State (A Comparative Study), Unpublished Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, Arab Open Academy in Denmark.
2. Al-Khatib, Nu'man Ahmad (2012) The Intermediate Guide to Political Systems and Constitutional Law, 1st ed., Amman, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution.
3. Al-Shawi, Munther, 2007, Constitutional Law, Part Two, 2nd ed., Cairo, Al-Atik for Book Production.
4. Al-Shukri, Ali Yusuf (2004) Principles of Constitutional Law and Political Systems, 1st ed., Cairo: Itrak for Publishing and Distribution.
5. Saliba, Amin Atif (2002) The Role of Constitutional Judiciary in Establishing the Rule of Law (A Comparative Study), Tripoli: Al-Mu'assasa Al-Haditha for Books.
6. Imran, Omar Juma and Sadiq, Ali Abdul-Muttalib (2019) "The Problem of the Distribution of Powers between the Federal Government and Local Governments and its Impact on the Performance of the Iraqi Political System (Obstacles and Solutions)," Tikrit Journal of Political Science, Issue 17.
7. Eidan, Majid Najm and Amin, Hussam Shukr (2017) "Guarantees for Maintaining the Distribution of Powers between Federal and State Authorities," within the Problem of the Federal Experience in Iraq, Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, Kirkuk University, Volume 4, Issue 12, 2017.
8. Al-Mu'adhidi Al-Hiti, Khamis Othman Khalifa (2016) The Practical Approach for Provincial Councils in Light of the Decisions and Fatwas of the State Council and the Rulings and Decisions of the Supreme Federal Court, 1st ed., Baghdad: Zaki Office.
9. Naji, Makki (2007) The Supreme Federal Court in Iraq, 1st ed., Najaf: Dar Al-Dhiyaa for Printing and Design.
10. Watts, Ronald L. (2006) Federal Systems, translated by Ghali Barhouma, Maha Bastami, and Maha Takla, Ottawa, Forum of Federations, Ottawa, Canada.

Second: References in English

1. Baker, Lynn A. and Young, E.A. (2001) 'Federalism and the Double Standard of Judicial Review', *Duke Law Journal*, 51(1).



2. Bednar, J. (2009) *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Bulman-Pozen, J. and Gerken, H.K. (2009) 'Uncooperative Federalism', *Yale Law Journal*, 118.
4. Chemerinsky, E. (2019) *Constitutional Law: Principles and Policies*. 6th edn. New York: Wolters Kluwer.
5. Choper, J.H. (1980) *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*. Chicago: University of Chicago Press.
6. Dworkin, R. (1986) *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
7. Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
8. Feeley, M.M. and Rubin, E.L. (2008) *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
9. Gerken, H.K. (2014) 'Federalism as the New Nationalism: An Overview', *Yale Law Journal*, 123.
10. Greve, M.S. (2012) *The Upside-Down Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
11. Hamilton, A., Madison, J. and Jay, J. (2003) *The Federalist Papers*. New York: Signet Classics.
12. Hart, H.M. and Sacks, A.M. (1994) *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*. Westbury, NY: Foundation Press.
13. Hogg, P.W. (2007) *Constitutional Law of Canada*. 5th edn. Toronto: Thomson Carswell.
14. Kramer, L.D. (2000) 'Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism', *Columbia Law Review*, 100(1).
15. LaCroix, A.L. (2010) *The Ideological Origins of American Federalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
16. Merriitt, D.J. (1988) 'The Guarantee Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century', *Columbia Law Review*, 88(1).
17. Nagel, R.F. (2001) *The Implosion of American Federalism*. Oxford: Oxford University Press.
18. Ostrom, V. (1987) *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2nd edn. Lincoln: University of Nebraska Press.
19. Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
20. Robertson, D.B. (2018) *Federalism and the Making of America*. 2nd edn. New York: Routledge.
21. Saunders, C. (1997) *The Constitution of Australia: A Contextual Analysis*. Sydney: Federation Press.
22. Schapiro, R.A. (2009) *Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights*. Chicago: University of Chicago Press.
23. Watts, R.L. (2008) *Comparing Federal Systems*. 3rd edn. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
24. Wechsler, H. (1954) 'The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government', *Columbia Law Review*, 54(4).



25.Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*. 4th edn. London: Oxford University Press.

26.Young, E.A. (2004) 'The Rehnquist Court's Two Federalisms', *Texas Law Review*, 83.

27.Zimmerman, J.F. (2008) *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. 2nd edn. Albany: State University of New York Press.

Third: Judicial Decisions of the U.S. Supreme Court

McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

Gibbons v. Ogden, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995).

Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997).

Fourth: Constitutional and Legislative Texts

Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Article (110).

Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Article (115).

Constitution of the United States of America, Article I, Section VIII; and the Tenth Amendment.

