

الرقابة على ممارسة الاختصاص التشريعي وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005:

دراسة مقارنة

سليم عبد الكريم السلامي

كلية القانون/ الجامعة الإسلامية في النجف الأشرف

saleemther456@gmail.com

تاريخ نشر البحث: 2022 /9/19

تاريخ قبول النشر: 2022/ 9/ 1

تاريخ استلام البحث: 2022/ 8/ 7

المستخلص:

إن من أهم الخصائص التي تتميز بها الدولة الاتحادية هي ثنائية السلطة السياسية أو ازدواجيتها بحيث يوجد نوعان من السلطة: الأولى: السلطة الاتحادية، والثانية: سلطة الوحدات المكونة للاتحاد، الأمر الذي يترتب عليه وجود ثنائية في التشريع والتنفيذ والقضاء داخل الدولة الواحدة ويقدر تعلق الأمر بالاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية، فإن هذه الأخيرة تمتاز بثنائية السلطة التشريعية التي تمارس الاختصاص المذكور عن طريق توزيعه بين البرلمان الاتحادي وبرلمانات الوحدات المكونة للاتحاد، وبذلك فإن الاختصاص التشريعي يعد الاختصاص الأساسي للبرلمان في الدولة الاتحادية إذ إنه صاحب الاختصاص الأصلي والولاية العامة في التشريع تشاركه في ذلك السلطة التنفيذية في الدولة.

الكلمات الدالة: رقابة، ممارس، اختصاص، تشريع، دولة، اتحادية.

The Control on Exercising Legislative Competence According to the Iraqi Constitution of 2005: A Comparative Study

Saleem Abdul Kareem Alsalami

College of Law / Islamic University in Najaf

Abstract:

One of the most important characteristics of the federal state is the duality of political power or its duality, so that there are two types of power: the first: the federal power, and the second is: the power of the constituent units of the federation, which leads to the existence of a duality in legislation, implementation and judiciary within one state and as much as It is related to the legislative competence in the federal state, as the latter is characterized by the duality of the legislative authority that exercises the aforementioned competence by distributing it between the federal parliament and the parliaments of the constituent units of the federation. It is shared by the executive authority in the state.

Keywords: control, practitioner, jurisdiction, legislation, state, federal.

أولاً- التعريف بموضوع البحث وأهميته: إن موضوع تنظيم الاختصاصات في الدولة الاتحادية كان وما يزال محل اهتمام الكثير من الكتاب والباحثين في النظم السياسية والدستورية نظراً إلى ما يشكله من أهمية كبيرة ومتميزة، التي يمكن أن تكمن في تحديد الاختصاصات الدستورية في الدول الاتحادية من جانب، ومن جانب آخر معرفة طبيعة الاختصاصات هذه من حيث تنظيمها وأسس وأساليب توزيعها والمشاركة في ممارستها، ويكتسب البحث أهميته بجانبين أساسيين، هما: الجانب النظري: الذي يقوم على أن فكرة النظام الاتحادي تهتم وجوداً وعدماً بفكرة أساسية يمكن وصفها بالعمود الفقري للدولة الاتحادية ألا وهي مسألة توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطات الاتحادية، من جهة وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد سياسية كانت أم إدارية من جهة أخرى إذ تعد من أهم المبادئ الراسخة في الدساتير الاتحادية، والجانب التطبيقي: الذي يركز على دراسة واقع الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية من الناحية الدستورية والقانونية والوقوف واقعياً على الإيجابيات التي أثمرتها التجربة الاتحادية والتعرف على السلبيات التي تقف حائلاً من دون الانطلاق وتحقيق الأهداف المنشودة.

ثانياً- أهداف البحث: يسعى هذا البحث إلى تحقيق هدفه الرئيس المتمثل في تنظيم الاختصاص التشريعي في النظم الاتحادية، ناهيك عن إيجاد دراسة تكشف عن وجود آليات دستورية وقانونية تعمل على حل مشاكل العراق في الوقت الراهن، ب التوزيع العادل والمتوازن للاختصاص التشريعي بين مستويات الحكم هذا من جانب، ومن جانب آخر ينبغي الإقرار للوحدات المكونة للدولة (الأقاليم أو الولايات أو الإمارات) باستقلالها الذاتي ومشاركتها في ممارسة الاختصاص التشريعي إلى جانب السلطات الاتحادية في الدولة، ومن ثم الخروج ببعض المقترحات أو التوصيات لتلافي تلك المشاكل لتدعيم الكيان الاتحادي وتقويته.

ثالثاً- مشكلة البحث: يثير موضوع الاختصاص التشريعي في الدول الاتحادية مشكلتين أساسيتين: الأولى شكلية: تتجسد بخروج المشرع في بعض الأحيان عن القواعد العامة التي تحكم الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية، من حيث النصوص القانونية التي تشير إلى طبيعة هذا الاختصاص وتوزيعه مروراً بالضوابط والحدود التي تتعلق بالاختصاص المذكور وصولاً إلى الرقابة على ممارسته، والثانية موضوعية: تتعلق بالكيفية التي يوزع عبرها الاختصاص التشريعي بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية وكيفية التوفيق بين طرفي المعادلة (السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد) في الدولة الاتحادية خصوصاً إذا ما تقاعست إحدى السلطات أو أصابها الخمول في مزاولته أو ممارسة اختصاصها التشريعي المناط بها.

رابعاً- منهج البحث: اعتمد البحث على المنهج التحليلي الذي يقوم على أساس تحليل الفكرة المعروضة ومناقشتها في ضوء القوانين والآراء الفقهية السديدة التي تدخل في صلب الموضوع أينما وجدت لكي تسند إلى النص التشريعي المعالج لها وإلى الرأي الفقهي المنصب عليها، وسنتناول الدولة الاتحادية البرلمانية من دون غيرها.

خامساً- خطة البحث: بغية الإحاطة بموضوع البحث من الجوانب العلمية والنظرية كلها فقد آثرت أن أقسم البحث على مبحثين: نتناول المبحث الأول: مفهوم توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية، الذي يقسم على مطلبين: نبحث في المطلب الأول: الأسس العامة في توزيع الاختصاصات ويقسم على ثلاثة فروع: نتناول الفرع الأول: طبيعة النظام البرلماني، وفي الفرع الثاني وضحنا: اللامركزية السياسية، وفي الفرع الثالث درسنا: اللامركزية الإدارية، ما المطلب الثاني فخصصته لبيان: أساليب توزيع الاختصاصات، ويقسم على ثلاثة فروع: نتناول الفرع الأول: تحديد

اختصاصات السلطات الاتحادية، وفي الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الوحدات السياسية، وفي الفرع الثالث: تحديد اختصاصات السلطتين الاتحادية والمحلية، أما المبحث الثاني فتناول: الرقابة على دستورية التشريعات، الذي يقسم على مطلبين: بحث المطلب الأول: الرقابة الشكلية ويقسم على فرعين: تناول الفرع الأول: الاختصاص، وفي الفرع الثاني: الشكل والإجراءات، أما المطلب الثاني فخصص لبيان: الرقابة الموضوعية، ويقسم على فرعين: تناول الفرع الأول: محل التشريع، وفي الفرع الثاني: غاية التشريع، ثم ختم البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها.

المبحث الأول: مفهوم توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية

يعد الدستور الاتحادي في كل دولة اتحادية القانون الأعلى في تلك الدولة، وتبعاً لذلك فإنه ليس لأية سلطة اتحادية كانت أم محلية أن تمتلك أية اختصاصات مالم تكن قد نص عليها في ذلك الدستور، فهو الذي يعطي للدولة وجودها ويحدد هيئاتها واختصاصاتها، ويمكن السبب في ذلك في أن الدستور الاتحادي يعمل بصورة مستمرة على إقامة نوع من التوازن، بين ما تتمتع به السلطة الاتحادية من اختصاصات اتحادية هذا من جانب وبين ما يمنح للوحدات السياسية والإدارية المكونة لها من اختصاصات محلية من جانب آخر.

المطلب الأول: الأسس العامة في توزيع الاختصاصات

إن توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية من جهة وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد من جهة أخرى لا يمكن أن يصل إلى درجة معينة من الكمال ما لم يرتكز على العديد من الأسس التي تدعم عملية التوزيع وهذه الأسس يمكن أن تتمثل بما يأتي:

الفرع الأول: طبيعة النظام البرلماني السياسية:

تتجسد طبيعة النظام السياسي في العصر الحديث بمجموعة من الأنظمة السياسية القائمة على أساس الفصل بين السلطات وبالرغم من اختلاف هذه الأنظمة إلا أنها تشترك في أمور عدة، منها؛ وجود هيئة تعنى بتشريع القوانين وتسمى بالهيئة التشريعية، وهيئة أخرى تعمل على تنفيذ التشريعات في الدولة وتدعى بالهيئة التنفيذية، وهيئة ثالثة تعنى بتطبيق هذه القوانين على مختلف المنازعات الناشئة بين الأفراد وتعرف بالهيئة القضائية، والنظام البرلماني [1]: ذلك النظام الذي يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الذي يقف في مركز متوسط بين النظام الرئاسي والنظام المجلسي بمعنى أنه يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات وتتميز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا النظام بالتعاون والرقابة المتبادلة وهو ما يجعله متمسماً بالتوازن، وتبدو أسمى صور هذا التعاون في مساهمة السلطة التنفيذية في عملية اقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها سواء بالمشاركة في مناقشات الجلسات البرلمانية، أو الدفاع عن السياسة العامة للحكومة والاعتراض عليها وتصديقها وإصدارها وإعداد عملية الانتخاب ودعوة البرلمان إلى الانعقاد وتأجيل وفض دورات انعقاده وتحديد جدول أعماله، وفي مقابل ذلك فإن السلطة التشريعية تباشر هي الأخرى أعمالاً تدخل في ميدان السلطة التنفيذية ومن أهمها اختيار شاغلي الوظائف التنفيذية العليا ورسم السياسات العامة التشريعية والتصديق على المعاهدات فضلاً عن تشكيل اللجان الدائمة والمختصة في مجالات عمل الحكومة، وغيرها من أوجه التعاون الأخرى، أما الرقابة المتبادلة فتظهر في حق

الحكومة في حل البرلمان وإمكان مساءلة الحكومة أمام البرلمان ويوجد في العالم اليوم العديد من الدول الاتحادية التي تتبنى النظام البرلماني أهمها: بلجيكا والنمسا وهولندا والهند وأستراليا ونيوزلندا وكندا وألمانيا والإمارات والعراق ومن خصائص النظام البرلماني [2]:

أولاً- ثنائية السلطة التنفيذية: إن من أهم خصائص النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية إذ يوجد رئيس دولة سواء أكان ملكاً أم رئيس جمهورية وهذا الأخير يسود ولا يحكم وإلى جواره يوجد رئيس وزراء يتولى مسؤولية الحكم ويكون مسؤولاً أمام البرلمان وقد تجسد ذلك في الإمارات العربية المتحدة حينما أشار دستورها الصادر عام 1971 في الباب الرابع منه وتحديداً في المواد (46 و 51 و 55) منه إلى وجود قطبين للسلطة التنفيذية هما المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد، وفي العراق فقد أكد دستوره عام 2005 على ثنائية السلطة التنفيذية بالمادة (66) التي نصت على أن (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

ثانياً- مسؤولية الوزارة: تسأل الوزارة أمام البرلمان مسؤولية جماعية تضامنية ومسؤولية فردية وتعد المسؤولية التضامنية عن السياسة العامة للحكومة أهم ما يميز النظام البرلماني، وقد يختلف الحال في الإمارات العربية المتحدة فإن الوزراء مسؤولون سياسياً وبصورة تضامنية ولكن ليس أمام المجلس الوطني الاتحادي وإنما أمام رئيس الاتحاد والمجلس الوطني للاتحاد^أ في العراق فإن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان.

ثالثاً- البرلمان مكون من مجلسين غالباً: وهذا ما تجسد فعلاً في جمهورية ألمانيا الاتحادية في ظل قانونها الأساسي الصادر عام 1949 إذ إن البرلمان الاتحادي مكون من مجلسين هما المجلس النيابي (البنديستاج) والمجلس الاتحادي (البنديسرات)، وكذلك في العراق في دستور 2005، إذ إن البرلمان فيه مكون من مجلسين أيضاً أولهما مجلس النواب والآخر مجلس الاتحاد الذي لم يشرع قانونه لحد الآن.

رابعاً- التعاون والرقابة بين السلطات: يقصد به اشتراك السلطتين (التشريعية والتنفيذية) بممارسة بعض الاختصاصات الأساسية في الدولة، وبذلك فإن الوظيفة التشريعية من اختصاص البرلمان غير أن السلطة التنفيذية تشارك في عمل التشريع بما لها من حق اقتراح القوانين وتصديقها وإصدارها، وإذا كانت الوظيفة التنفيذية من اختصاص السلطة التنفيذية فإن البرلمان يمتلك حق اختيار شاغلي الوظائف التنفيذية العليا ورسم السياسات العامة التشريعية والتصديق على المعاهدات وغيرها من أوجه التعاون، أما التوازن فهو نتيجة المساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدولة، فالسلطتين على السلطة الأخرى الدرجة نفسها من التأثير والرقابة في ما بينهما، فالسلطة التنفيذية الحق بدعوة البرلمان للانعقاد وفض دورات انعقاده، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى للبرلمان مساءلة الحكومة عن طريق الأسئلة والاستجابات وطرح الثقة بها وسحب الثقة منها، وفي مقابل ذلك لرئيس الدولة حق حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، وفي العراق فإن هنالك تعاوناً وتوازناً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدولة بمعنى أنه لا يمكن حل البرلمان إلا بتصويت أعضاء المجلس على الحل [3].

الفرع الثاني: اللامركزية السياسية:

تعد اللامركزية السياسية سمة من سمات الدولة الاتحادية إذ يراد بها توزيع الوظائف أو الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات السياسية المكونة للاتحاد، لذلك تعد أسلوباً للتنظيم الدستوري لعملية توزيع مظاهر السيادة بين الاتحاد والوحدات السياسية المكونة له وهو ما ينتج عنه تعدد في الدساتير وتعدد في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تبعاً للكيفية التي تتضمنها وثيقة الاتحاد والطريقة التي تبين أطر هذا التنظيم وتجعل اللامركزية السياسية مظهراً من مظاهر الدولة الاتحادية، فضلاً عن ذلك فإنها (اللامركزية السياسية) تعد انعكاساً للمبدأ الديمقراطي في الحكم إذ تمنح الوحدات السياسية المكونة للدولة استقلالاً ذاتياً، وفي الوقت نفسه توفر حماية ذاتية بالدستور الاتحادي ضد استبداد الأغلبية في مواجهة الأقلية التي يمكن أن تشكل أغلبية في النطاق الجغرافي الإقليمي لها، إذ يكون لهذه الأقلية حق تجسيد إرادتها الخاصة في إقليمها وفي المجالات التي لا تتعارض مع الأهداف السياسية التي قام الاتحاد من أجلها وإن هذا النوع من أنواع النظم لا وجود له إلا في الدول الاتحادية الذي بمقتضاه يكون لكل وحدة من الوحدات السياسية المكونة لدولة الاتحاد جميع سلطات الدولة من تشريع وتنفيذ وقضاء تمارسها بصورة طبيعية، ولا يحدها في ذلك إلا ما قد يرد النص عليه على سبيل الحصر في دستور دولة الاتحاد من مسائل تتصل عادة بمرفق الدفاع والأمن القومي والتمثيل الدبلوماسي وفي ما عدا ذلك يترك لكل وحدة على حدة مباشرته مستقلاً عن دولة الاتحاد[4].

الفرع الثالث: اللامركزية الإدارية:

يقضي نظام اللامركزية الإدارية بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية محلية أو إقليمية (محافظات، ومدن، وبلديات)، ومرفقية أو مصلحية (مؤسسات عامة أو هيئات عامة) بحيث تتمتع هذه الوحدات بسلطة البت والتقرير بالاختصاصات التي يخولها القانون بها وذلك بإشراف السلطة المركزية التي تمارس على هذه الوحدات نوعاً من الرقابة الإدارية وتسمى بالوصاية الإدارية، وبمقتضى ذلك يكون للوحدات الإدارية بعدها هيئات محلية قسط من الاستقلال يفصل بها عن السلطة المركزية، ويمكن أن يتحقق ذلك بأن تكون الهيئات المحلية منتخبة ولو جزئياً وكذلك بإعطائها الحق في أن تبت في بعض المسائل المحلية ودون الرجوع في ذلك إلى السلطة المركزية، وعليه يمكن القول: إن السمة المميزة لهذا الأسلوب في التنظيم هي عدم ارتباطها بالسلطة المركزية برابطة التبعية وإنما هي تحتفظ بنوع من الرقابة أو الوصاية الإدارية إلا أن ذلك لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية؛ لأن مثل هذا القول يهدد الوحدة السياسية للدولة، لذلك فإن النظام اللامركزي يقوم على أساس بقاء ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها خاضعة للإشراف ورقابة السلطة المركزية وإن الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية عنصر أساسي لقيام اللامركزية الإدارية[5].

المطلب الثاني: أساليب توزيع الاختصاصات:

أن موضوع أساليب توزيع الاختصاصات من الموضوعات الأساسية في النظام القانوني للدولة الاتحادية لما له من أهمية في تنظيم العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات السياسية في الدولة، ورسم الحدود القانونية الفاصلة بينهما في مجال توزيع هذه الاختصاصات عليه فإننا سنتولى بيان أساليب توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية وفقاً لما رسمته الدساتير الاتحادية وحسبما يأتي:

الفرع الأول: تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية:

يعني أن يقوم الدستور بتحديد صلاحيات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ويترك كل ما لا يدخل في اختصاص الاتحاد للوحدات السياسية المكونة له وبذلك فإنه يوسع من اختصاصات الوحدات على حساب الاتحاد إذ إن المسائل المستجدة بفعل تغير الظروف مستقبلاً ستكون ضمن اختصاص هذه الوحدات ومن أهم ما يتميز به هذا الأسلوب أنه مفيد للغاية لكي لا يفسر التوسع في السلطات الاتحادية على أنه سير نحو القضاء على شخصية الوحدات السياسية المكونة للاتحاد مما يتنافى مع فكرة الاتحاد وديمومته، فالقاعدة تقضي بأن الاختصاص الرئيسي للسلطة الاتحادية بشرط أن يحدد هذا الاختصاص وما لم يأت على سبيل الحصر يصبح من اختصاص السلطات المحلية للوحدات المكونة للاتحاد وذهب بعض الفقه إلى أن هذا الأسلوب في توزيع الاختصاص تكون فيه جميع الاختصاصات الممنوحة للوحدات السياسية في معظم الدول هي الأصل وما منح من اختصاصات للسلطات الاتحادية ما هو إلا استثناء [6]، ومن ثم فإنه يتضمن تغليباً لمظاهر استقلال الوحدات السياسية في الدولة تجاه السلطة الاتحادية فيها لذلك يعتبر الأسهل تطبيقاً كونه أثبت فاعليته وجدواه على غيره من الأساليب، إلا أن البعض الآخر من الفقه يرى أن هذا الأسلوب يحابي المناطق المحلية (الوحدات السياسية أو الدستورية) على حساب الدولة الاتحادية، وأنه غالباً ما تحدد هذه الاختصاصات بنصوص مطاطة وواسعة بحيث أن توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد، يتوقف بالواقع على التفسيرات التي تعطى لهذه النصوص أكثر مما تتضمنه بالفعل علاوة على ذلك فإنه لا يتفق مع طبيعة الدولة الاتحادية التي تتغلب فيها مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال إذ إن المشرع مهما وسع من اختصاصات السلطات الاتحادية فإن هذه الاختصاصات تبقى محددة [7].

ولعل مسألة تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر تعد من المبادئ التي اتبعت في أغلب دساتير الدول الاتحادية التي نشأت نتيجة انضمام عدة دول مستقلة، وتعد جمهورية ألمانيا الاتحادية إحدى الدول التي أخذت بهذا الأسلوب إذ نصت المادة (70) من قانونها الأساسي الصادر عام 1949 على أنه: "1- للولايات حق التشريع ما لم يمنح هذا القانون الأساسي صلاحيات التشريع للاتحاد. 2- تقاس حدود الاختصاص الفاصلة بين الاتحاد والولايات تبعاً لأحكام هذا القانون الأساسي من منطلق الاختصاص التشريعي الحصري والتنافسي"، ونصت المادة (116) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 على أن: "تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد وتشارك جميعاً في بنيانه وتفيد من وجوده وخدماته وحمايته"، وجاء دستور جمهورية العراق لعام 2005 ليسيير على النهج نفسه الذي سار عليه القانون الأساسي الألماني والدستور الإماراتي، إذ خص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بكل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بموجب المادة (115) منه التي نصت على أن: "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..." [8].

الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الوحدات السياسية:

ينص الدستور الاتحادي على حصر ما يدخل في اختصاصات الوحدات السياسية أو الدستورية المكونة للاتحاد ضمن قائمة واحدة وما لم يتناوله الحصر يكون من اختصاص السلطات الاتحادية، ومن ثم فإن كل ما يتحدث

مس تقبلاً من أمور لا يدخل ضمن المسائل المحددة حصراً لسلطات الوحدات السياسية المكونة للدولة وإنما يكون من اختصاص السلطات الاتحادية، وهكذا تكون اختصاصات السلطات الاتحادية من الاتساع بحيث تصبح هي القاعدة بينما تكون اختصاصات سلطات الوحدات السياسية من الضيق لتصبح هي الاستثناء، ومن أهم ما يتميز به هذا الأسلوب أنه يعمل على تقوية سلطة الدولة الاتحادية وغلبة مظاهر النزعة الوحدوية بين الوحدات السياسية المكونة للاتحاد، وبينما يفضل بعض الفقه الأخذ بهذا الأسلوب بحجة أن التطور السياسي والاجتماعي يؤدي إلى تحول الحاجات ذات الطابع المحلي إلى مصالح ذات طابع عام، وعلى ذلك يبدو من المنطقي حصر اختصاصات الوحدات السياسية المكونة للاتحاد بحيث تكون القرينة في صالح السلطات الاتحادية، وإن البعض الآخر من الفقه يرى أن هذا الأسلوب يمس النزعة الاستقلالية المقررة للوحدات السياسية المكونة للاتحاد ويمنح السلطة الاتحادية مزيداً من المركزية والقوة بمرور الزمن وتطور الحاجات البشرية، بمعنى أن هنالك علاقة طردية بين تطور التاريخ وما يكتنفه من أحداث وبين زيادة قوة الجهاز المركزي ونموه على حساب الأجهزة المحلية في الوحدات المكونة للدولة الاتحادية وهو ما يؤدي في الأجل الطويل إلى تكون ما يعرف بالدولة البسيطة [9].

الفرع الثالث: تحديد اختصاصات كل من السلطة الاتحادية والوحدات السياسية:

يعني أن يتولى الدستور الاتحادي النص على اختصاصات السلطات الاتحادية والسلطات المحلية (سلطات الوحدات السياسية المكونة للاتحاد) على شكل قوائم تتضمن تعداداً حصرياً بشكل لا يقبل زيادة أو نقصاناً، وعلى الرغم مما يتمتع به الأسلوب من مزايا؛ كونه يعمل على إيجاد حل لجميع المشاكل التي تثور على الاختصاصات بتحديدتها بقائمة واحدة أو عدة قوائم وبصورة واضحة إلا أن هنالك العديد من المآخذ التي تسجل عليه من الفقه ومنها، إذ يعاب على هذا التحديد أنه قد يصبح بعد مدة ما متعارضاً مع المصلحة العامة للبلاد إذ يجعل من بعض المسائل الداخلة في اختصاصات الوحدات السياسية في الدستور الاتحادي مسائل ذات أهمية قومية مشتركة يستوجب إدخالها ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية هذا من جانب [10]، ومن جانب آخر أنه سيؤدي إلى إيجاد قائمة لم تكن شاملة لجميع الاختصاصات مهما كانت دقيقة ومفصلة فالمشروع الدستوري لا يستطيع الإحاطة مسبقاً بكافة المستجدات التي يمكن أن تثور مستقبلاً عند التطبيق نتيجة لتطور الحياة وهو ما يستدعي تدخل المشرع كلما استحدثت أمور أو مسائل لم ترد في الدستور وإجراء التعديلات على الاختصاصات الموزعة، وتجدر الإشارة إلى أن دساتير الدول الاتحادية لم تبقَ أمراً إلا ووجدت له علاجاً، وكان العلاج في ما يتعلق بهذه المسألة يتمثل، إما بترك المسائل التي تمس الاتحاد بأسره للسلطات الاتحادية، وترك ما يخص الوحدات السياسية المكونة للاتحاد للوحدات ذاتها التي يخصها الأمر أو أن يكون الأصل معالجة سلطة الاتحاد للمستجد من الاختصاصات بوصفه أصلاً، وترك الأمر للوحدات في حال امتناع المركز عن تولي الأمر أو أن تعالج هذه المسألة عن طريق اشتراك الوحدات السياسية والاتحاد إذ يضع الاتحاد الخطوط الأساسية ويترك للوحدات التفاصيل [11].

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية التشريعات:

إن الدستور هو الذي يؤسس السلطات في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهو الذي يحدد لها اختصاصاتها وطريقة ممارسة تلك الاختصاصات وينظم رقابة كل منها على الأخرى وحدوده ونظامه، فضلاً عما

يتضمنه من قواعد متعلقة بحقوق وحرّيات المواطنين وواجباتهم وعلاقة الحاكم بهم، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن الدستور يضع القواعد العامة والموجهات والقيود التي ينبغي على السلطة التشريعية أن تراعيها وهي بصدد تشريع القوانين، وهذه القيود قد تكون قيوداً شكلية تتعلق بالشروط والإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها عند تشريع القوانين وإصدارها، أو هي قواعد وموجهات وقيود موضوعية تتعلق بموضوع القانون ومحتواه.

المطلب الأول: الرقابة الشكلية:

ينبغي على السلطة المختصة بتشريع القوانين اتحاديةً كانت أم دون اتحادية أن تلتزم وهي تمارس الاختصاص التشريعي المنوط بها وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور من قواعد، ولأجل أن لا تقع تشريعاتها تحت طائلة البطلان من المحكمة الاتحادية العليا في الدولة قاطبةً أو في احد الوحدات المكونة لها، يتوجب عليها الالتزام بقواعد الاختصاص والشكل بوصفهما عنصرين أساسيين لدستورية التشريعات وبعبارة ذلك فإننا سنكون أمام عيب شكلي ناتج عن عدم التزام السلطة المذكورة بالشكل القانوني الذي رسمه الدستور [12].

الفرع الأول: الاختصاص:

إن التشريع سواء كان عادياً أم فرعياً ينبغي أن لا يصدر إلا من قبل السلطة المختصة بإصداره طبقاً لما نص عليه الدستور من قواعد وأحكام وتعد مخالفة قواعد الاختصاص الوجه الأول من الأوجه الشكلية للرقابة على دستورية التشريعات، إذ إن الاختصاص من أهم العناصر التي يركز عليها القانون العام والذي يقصد به القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك أبرام التصرفات العامة، وتبعاً لذلك فإنه يقصد بعدم الاختصاص عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين؛ لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر، وبناء على ذلك فإن عدم الاختصاص يركز في المجال الدستوري على مخالفة السلطة المختصة بالتشريع لقواعد الاختصاص التي رسمها الدستور وقد يكون ذلك عضواً أو موضوعياً أو زمنياً أو مكانياً عليه فإننا سنتولى بيان كل منها تباعاً بدءاً من الاختصاص العضوي مروراً بالاختصاص الموضوعي بعد ذلك الاختصاص الزمني وأخيراً سيتم الركون إلى الاختصاص المكاني وحسبما يأتي:

أولاً- الاختصاص العضوي: يتمثل العنصر العضوي أو الشخصي في الاختصاص وذلك بأن يصدر التشريع من السلطة التي أعطاهها القانون ذلك الاختصاص والأصل هو أن يصدر التشريع من السلطة التشريعية، ولا يجوز الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في الدستور ولذلك فإن السلطة التنفيذية لا يجوز لها أن تتدخل في أعمال التشريع وتمارس الاختصاص التشريعي، إلا إذا تضمن في أعمال التشريع نصاً يمنحها هذا الحق وتبعاً لذلك فقد أصبح أثر البرلمان محدداً على سبيل الحصر بحيث إذا شرع في غير المجالات المحددة دستورياً له اعتبر ما يصدر عنه من تشريع غير دستوري لمخالفته العنصر العضوي في الاختصاص [13].

ثانياً- الاختصاص الموضوعي: بعد التأكد من أن التشريع قد صدر من السلطة المختصة به يتعين بعدها النظر في الاختصاص الموضوعي والذي يقصد به إن السلطة المختصة بالتشريع قد مارست اختصاصها التشريعي في الموضوع الذي أسنده إليها الدستور وإلا كان التشريع مخالفاً للدستور لتخلف العنصر الموضوعي في الاختصاص، وبذلك فإن العيب الموضوعي في الاختصاص يتصل بموضوع التشريع ومادته إذ إن السلطة المختصة بالتشريع لا تمارس اختصاصها التشريعي في الموضوع الذي أسنده إليها الدستور، وتكون حالات عدم الاختصاص الموضوعي

أكثر ظهوراً عندما تقوم السلطة التنفيذية بممارسة مهمة التشريع استثناء من الأصل العام إذ تكون مهمتها في هذا المجال محددة بنصوص دستورية، إذ يعد ذلك استثناء أملت ظروف واعتبارات معينة لا يجوز التشريع في غيرها أو الخروج على المجال المحدد لها، فإذا ما تجاوزت السلطة التنفيذية المجال المحدد لها في الدستور فإن ما يصدر عنها يعتبر مشوباً بعيب عدم الدستورية تخلف العنصر الموضوعي في الاختصاص [14].

ثالثاً- الاختصاص الزمني: قد يضع الدستور قيماً زمنياً على ممارسة اختصاص التشريع من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية في الدولة فإذا لم تراخ السلطة التي تقوم بتلك المهمة القيد الزمني وأصدرت التشريع في وقت لم يكن لها حق ممارسة هذا الاختصاص، عندها تكون قد خرجت عن الحد الزمني المحدد دستورياً لإصداره مما يترتب على ذلك مخالفة التشريع للقيد الزمني الذي جاء به الدستور وهذا يؤدي بالتشريع إلى أن يصبح معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني، ومن الفروض التي يتحقق فيها تخلف القيد الزمني في الاختصاص إقرار البرلمان لقانون قبل بدء دور الانعقاد السنوي له أو بعد حله أو انتهاء المدة المحددة له في الدستور إذ إن صدور مثل هذا القانون من جانب البرلمان يعد معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني أو قيام رئيس الجمهورية بإصدار تشريعاً في حالة التفويض التشريعي بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لممارسة ذلك التفويض، فإنه إذا ما صدر مثل هذا التشريع فإنه سوف يكون مخالفاً للقيد الزمني الذي ورد في الدستور لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي من جانب رئيس الجمهورية الأمر الذي يؤدي بالتشريع إلى أنه سيكون معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني.

رابعاً- الاختصاص المكاني: تحدد بعض الدساتير في الدول الاتحادية مكاناً معيناً تمارس فيه السلطة التشريعية بحيث إنه إذا ما باشر البرلمان هذا الاختصاص خارج النطاق المكاني المحدد له في الدستور [15]، فإن التشريع الذي يصدر عنه في هذه الحالة يكون غير دستوري لمخالفته قواعد الاختصاص المكاني، وتطبيقاً لذلك فقد يتحقق تخلف القيد المكاني للاختصاص بعدة فروض نذكر منها قيام الدستور الاتحادي بتحديد مكان انعقاد البرلمان الذي غالباً ما يكون عاصمة الدولة الاتحادية فإذا ما انعقد البرلمان في غير المكان المحدد له فإن هذا الانعقاد باطلاً، الأمر الذي يجعل من التشريعات الصادرة منه باطلة أيضاً كونها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، وقيام البرلمان الخاص بوحدة من الوحدات السياسية المكونة للاتحاد بممارسة اختصاص تشريعي يدخل ضمن النطاق المكاني لوحدة أخرى داخل الدولة الاتحادية فإن ذلك يعد مخالفاً للقيد المكاني الذي ورد في دستور الولاية التي مارست الاختصاص التشريعي [16].

الفرع الثاني: الشكل والإجراءات:

يقصد بالشكلية الدستورية مجموعة الإجراءات والأوضاع التي تطلبها الدستور ووجب على سلطة التشريع اتباعها ومراعاتها وهي بصدد ممارسة الاختصاص التشريعي وإصدار التشريعات، وعادة ما تتطلب الدساتير في عملية سن التشريعات أن تمر بسلسلة من الإجراءات الشكلية التي يتعين على السلطة المختصة بالتشريع مراعاتها حتى يكون التشريع دستورياً، ويترتب على عدم مراعاة قواعد الإجراءات الشكلية أن يكون التشريع محلاً للطعن فيه أمام القضاء الدستوري ويستوي في ذلك أن يكون محكمة اتحادية أم محكمة خاصة بوحدة من الوحدات السياسية المكونة للاتحاد، ومن أمثلة مخالفة الإجراءات الشكلية التي تطلبها الدساتير بصفة عامة عدم احترام تدرج القواعد القانونية وانعدام تحقق نصاب انعقاد البرلمان سواء كان بالأغلبية المطلقة أم بالأغلبية البسيطة، وعدم إدراج مشروع

القانون في جدول الأعمال قبل مناقشته وعدم مراعاة الإجراءات الواجب إتباعها لقراءة مشاريع القوانين، وانعدام تحقق النصاب اللازم للموافقة على سن التشريع وعدم قيام الجهة المخولة صلاحية التصديق والإصدار وعدم إصدار التشريع بموافقة الأغلبية البرلمانية التي حددها الدستور، بالإضافة إلى عدم نشر القانون في الجريدة الرسمية للدولة.

المطلب الثاني: الرقابة الموضوعية:

لا يكفي لاعتبار التشريع دستورياً أن يكون مستوفياً للشكل الواجب اتباعه طبقاً للدستور وإنما يجب أن يكون ذلك التشريع متفقاً من حيث الموضوع مع المبادئ التي حددها الدستور في إطار القيود التي وضعها لاستعمال السلطة التشريعية لحقها في ممارسة الاختصاص التشريعي إلى جانب ذلك ينبغي أن يصدر التشريع غير متجاوز في غاياته لروح الدستور [17].

الفرع الأول: محل التشريع:

ويقصد بالمحل موضوع التشريع أو مضمون نصوصه كلها أو بعضها وقياساً على عيب محل القرار الإداري في الطعن بالإلغاء أو لتجاوز حد السلطة يمكن أن يطلق على عيب المحل بوصفه أحد الأوجه الموضوعية للرقابة على دستورية التشريعات بعيب مخالفة الدستور بالمعنى الضيق وطبيعي أن المقصود بمخالفة نصوص الدستور (النصوص الموضوعية وليس الشكلية)، ويتضح عيب محل التشريع على وجه التحديد في مخالفة التشريع في محله نص من نصوص الدستور التي تضع للمشرع سلطة مقيدة أو محددة، ولذلك تتضمن أغلب الدساتير الاتحادية إن لم نقل جميعها العديد من القيود التي لا يجوز للهيئة التشريعية وهي بصدد استعمالها لحقها في التشريع أن تخرج عليها، ومن هذه القيود على سبيل المثال وليس الحصر إسقاط الجنسية ورجعية القوانين الجنائية ما لم تكن أصلح للمتهم، وحق التقاضي، وتكافؤ الفرص، وحرمة الأموال العامة وكذلك تحريم إبعاد أي مواطن عن البلاد أو نفيه أو منعه من العودة وشخصية العقوبة وحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء وغيرها، ولذلك فإن التشريع يكون غير دستوري إذا ما انعدمت فيه صفتا العمومية والتجريد وإذا ما خالف بشكل مباشر نصوصاً وردت في الدستور، فضلاً عن ذلك إذا ما خرج على نطاق التشريع كله إلى نطاق آخر جعله الدستور لسلطة أخرى [18].

الفرع الثاني: غاية التشريع:

لا يكفي أن يصدر التشريع مراعى فيه ما جاء في الدستور من نصوص وقواعد موضوعية وإنما يجب أيضاً أن يكون هذا التشريع متلائماً وروح الدستور وفحواها وما استهدفه هذه الأخير من مقاصد وغايات، ويطلق على مخالفة غاية التشريع (الانحراف في استعمال السلطة التشريعية) [19] التي تقابل الانحراف في استعمال السلطة الإدارية، فكما على القرارات الإدارية أن تستهدف الصالح العام أو الغرض المحدد الذي يعينه القانون أحياناً وهو ما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف، أيضاً فإن عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية يتعلق بالغاية من التشريعات وهي استهداف الصالح العام في مجموعه، أو أحياناً الغاية المخصصة التي يكون قد حددها الدستور لبعض التشريعات، وقياساً على القرارات الإدارية التي قد يصيبها عيب الانحراف باستعمال السلطة الإدارية يجوز أن ينطبق هذا العيب فيصيب التشريعات بالانحراف باستعمال السلطة التشريعية، ولقد كان للفقه المصري قصب السبق في إبراز هذه الفكرة، إذ قام بقياس فكرة الانحراف التشريعي على نظرية الانحراف الإداري إذ حاول وضع معيار

الانحراف التشريعي، إذ قال: (إذا قسنا الانحراف في استعمال السلطة الإدارية لقلنا بأن المشرع يجب أن يستعمل سلطته التشريعية لتحقيق المصلحة العامة فلا يتوخى غيرها ولا ينحرف عنها إلى غاية أخرى وإلا كان التشريع باطلاً والمعيار هنا لا يمكن أن يكون إلا بشقين أساسيين: شق ذاتي وشق موضوعي فأما الشق الذاتي فيتعلق بالنوايا والغايات التي أضمرتها السلطة التشريعية وقصدت إلى تحقيقها بإصدارها تشريعاً معيناً، وأما الشق الموضوعي ف يتجسد بالمصلحة العامة التي يجب أن يتوخاها المشرع دائماً في تشريعاته وكذلك الغاية المخصصة التي رسمت لتشريع معين)[20].

الخاتمة:

أولاً- الاستنتاجات:

- 1- عمدت غالبية الدول الاتحادية وبدوساتيرها في تنظيمها للسلطة التشريعية الاتحادية الأخذ بنظام المجلسين كونه يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية.
- 2- هناك حدود موضوعية عدة وعلى المستويين الاتحادي ودون الاتحادي التي تشكل طبيعتها حدود الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية التي ينبغي على السلطة المختصة بالتشريع وهي تمارس اختصاصها التشريعي أن تلتزم بها ولا تحيد عنها مطلقاً.
- 3- يختلف المجال المخصص لممارسة الاختصاص التشريعي تبعاً لاختلاف النظام القانوني والدستوري وبرز أماناً اتجاهان رئيسان: الأول: جعل مجال الاختصاص التشريعي مجالاً مطلقاً يجيز للجهة المختصة به سن القوانين ومختلف التشريعات في موضوعات شتى، والثاني: جعل مجال الاختصاص التشريعي مجالاً محدداً غير مطلق وقيده الجهة المختصة به بسن القوانين في بعض الموضوعات إذ إن مجالها محدد ومقيد.
- 4- يمثل قيام المشرع بإيراد الحقوق والحريات الأساسية في صلب الدستور بدلاً من القوانين ضماناً أساسية لها في مواجهة المشرع نفسه؛ لأن جعل النصوص المتعلقة بحماية الحقوق والحريات الأساسية في صورة قواعد دستورية يجعلها في مأمن من الانتهاك لكون القواعد الدستورية أسمى مرتبة من التشريعات العادية.
- 5- لا تجوز الدول الاتحادية في دساتيرها وقوانينها للمحاكم الاتحادية أو الدستورية فيها النظر إلى دستورية التشريعات إلا إذا كانت مستوفية للإجراءات الشكلية والموضوعية كافة، منها النشر، وبذلك فقد تخرج من نطاق اختصاصها مشروعات القوانين كافة.
- 6- تعد المحكمة الاتحادية العليا الجهة المختصة في الرقابة الدستورية وفض النزاعات الحاصلة في مجال الاختصاص التشريعي، وبذلك فإنها تؤدي دوراً مهماً في حماية وحدة القانون على مستوى الدولة عن طريق تطبيق القانون الأساسي في الدولة والحفاظ على علوه بالنسبة لكل من القوانين الاتحادية وقوانين الوحدات المكونة للاتحاد.

ثانياً- المقترحات:

- 1- نقتراح على المشرع الدستوري العراقي بشأن الاختصاص التشريعي لمجلس النواب بضرورة تعديل المادة (61/أولاً) من دستور جمهورية العراق بإزالة ما يكتنفها من غموض لكونها لم توضح آلية تشريع القوانين الاتحادية.

- 2- ندعو المشرع الدستوري العراقي بضرورة الإسراع بإصدار قانون مجلس الاتحاد استناداً إلى المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على نحو يتضمن تفصيل الأمور المتعلقة بتكوينه وأساس التمثيل فيه وطريقة اختيار أعضائه واختصاصاته وكل ما يتعلق به.
- 3- نقترح على المشرع الدستوري العراقي بضرورة تعديل نص المادة (46) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بالشكل الذي يكفل تنظيم الحقوق والحريات من حيث ممارستها وتقييدها وتحديدها بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية حصراً، لكون أن هذه الأخيرة تعبر عن إرادة الأمة، فضلاً عن ذلك أن تدخل السلطة التشريعية دون السلطة التنفيذية في الدولة بممارسة اختصاصها التشريعي يضي على النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات هيباً واحتراماً كبيرين.
- 4- نقترح على المشرع الدستوري العراقي أن يبادر بإعادة صياغة المادة (123) من الدستور العراقي لعام 2005 بما يكفل تفويض الأقاليم بعض الاختصاصات الاتحادية وطبيعي أن يكون أحد هذه الاختصاصات هو الاختصاص التشريعي إلى جانب المحافظات وذلك عبر تعديل النص الوارد في المادة (123) منه.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

المصادر والمراجع:

- [1] د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط9، مطبعة عين شمس، مصر، 1986م.
- [2] د. السيد محمد إبراهيم، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دون مكان طبع، 1995م.
- [3] د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006م.
- [4] د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السيادية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1996م.
- [5] د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1986م.
- [6] د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012م.
- [7] د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
- [8] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012م.
- [9] د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط وأثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
- [10] د. جابر إبراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 1999م.

- [11] د. صلاح الدين فوزي، النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة تحليلية)، بلا مكان طبع، 1989م.
- [12] د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة، الموصل، 1990م.
- [13] د. عادل زعبوب، الدولة الاتحادية (مفهومها، تحليلها، مستقبلها)، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، بلا سنة طبع.
- [14] عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام 2005م النافذ (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية، بغداد، 2012م.
- [15] د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، ط1، مطابع كويت تايمز، 1986م.
- [16] د. عزيزة الشريف، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع، مطبعة الفيصل، الكويت، 1995م.
- [17] د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر والدول العربية وغيرها من الدول الأوربية، القاهرة، 1980م.
- [18] د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية (دراسة تحليلية نقدية)، ط1، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، 2008م.
- [19] عماد الجنابي ومحسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م، ط1، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2008م.
- [20] د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة)، ط1، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2009م.