United Nations Assistance Mission for Iraq
(UNAMI)
Baghdad-Iraq
Telephone No. +39 0831 23 2560
Fax No. +1 917 36 73615 / +39 0831 23 2705
Office of Constitutional Support – مكتب الدعم الدستوري

توصيات مكتب الدعم الدستوري التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق بشأن الانتقال من المحافظات إلى الأقاليم

1. يبين الدستور العراقي بوضوح الحق الدستوري للمحافظة في التحول إلى إقليم. ويمثل ذلك في نفس الوقت أحد أكبر التحديات التي ستواجهها المحافظة والتي لا ينبغي الاستخفاف بها. وبالفعل، ستتحول المحافظات بين ليلة وضحاها من وحدات إدارية تابعة للحكومة الاتحادية إلى أقاليم تتمتع بالحكم الذاتي وذات سلطات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية واسعة؛ وبصفتها أقاليم، ستكون وحدها المسئولة عن تقديم خدمات الرعاية الصحية، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، والشرطة والإطفاء إضافة إلى كافة الخدمات الحيوية التي يعتمد عليها مواطنوها؛ ومن المؤمل أن تعمل هذه الأقاليم كشركاء مع الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالسلطات المشتركة كافة، بما في ذلك تنظيم الطاقة الكهربائية وتوزيعها، والسلامة الشخصية الأساسية، وصياغة السياسة البيئية، وتنظيم الموارد المائية الداخلية. وبصراحة، تلك مهمة تكاد تكون مستحيلة.[1]

2. وممّا يثير الدهشة هو موقف الدستور شبه الصامت إزاء هذا الانتقال. فباستثناء الإجراءات المتعلقة بإجراء استفتاء والمتطلبات التي يقتضيها اعتماد الإقليم المشكل حديثاً لدستور،[2] فإن الدستور لا يشير إلى كيفية سير العملية، وتتابعها، وهيكليتها الأساسية، ولا يتضمن ما يكفل حدوث هذا الانتقال بشكل مسئول وبطريقة لا تعيق تقديم الخدمات الحيوية للمواطنين.

3. من الضروري وجود توازن دقيق. فمن جهة، ينبغي أن تُمنح المحافظات الحرية في ممارسة حقها في أن تتحول إلى أقاليم، ولا ينبغي أن يخضع هذا الحق إلى نقض اتحادي. ومن جهة أخرى، ينبغي أن يتم اتخاذ الإجراءات لحماية كل من مواطني الإقليم وحكومته المشكّلة حديثاً. ويمكن خدمة مصالح الفريقين من خلال الفترة الانتقالية، التي ستتمكن الأقاليم خلالها من تأسيس الهياكل التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وبناء قدرات الموظفين والموجودات والموارد، والاضطلاع تدريجياً بالمهام التي كانت الحكومة الاتحادية تقوم بها سابقاً.

---

[1] يود مكتب الدعم الدستوري التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق أن يشير إلى أن الإقليم الوحيد القائم حالياً، وهو إقليم كردستان، استغرق 15 عاماً لتطوير البنية التحتية الحكومية وبناء القدرات من أجل تقديم الخدمات الأساسية. ويُتوقع من المحافظات أن تقوم بذلك على الفور بموجب الدستور.

[2] المادتين 119 و 120.

4. قد تتم هذه العملية على نحو معقول خلال فترة تستمر لمدة ثلاث سنوات ووفقاً للخطوات التالية:[3]

المرحلة الأولى: إجراء استفتاء شعبي والمصادقة عليه وفقاً للمادة 119 واعتماد دستور خاص بالأقاليم وفقاً للمادة 120.

المرحلة الثانية: إجراء انتخابات مجالس الأقاليم، إذا استدعت الحاجة لذلك؛ والبدء بإجراء مشاورات مع الحكومة الاتحادية حول تولّي السلطات،[4] ووضع القواعد التشريعية والتنفيذية والقضائية المُقترحة في الدستور بما فيها الهياكل الإدارية والمادية والآليات والتدابير المالية اللازمة لإدارة الوزارات. وإشراك الكادر بحسب الحاجة.

المرحلة الثالثة: بعد انقضاء عام كحد أقصى على اعتماد دستور خاص بالإقليم، يكون للإقليم الحق بالاضطلاع بالمسؤولية تجاه كافة السلطات باستثناء تلك التي تم تحديدها أدناه على وجه الخصوص.

المرحلة الرابعة: بعد انقضاء عامين كحد أقصى على اعتماد دستور الإقليم، يكون للإقليم الحق بالاضطلاع بالمسؤولية فيما يُعنى بكل السلطات المبيّنة في المادة 114؛ و بمدفوعات الرعاية الاجتماعية ومِنَحها، بما في ذلك الدفعات العينية، والقضاء الإقليمي.

5. وفائدة هذه العملية تتمثل في نقل المسؤوليات الهامة للأقاليم التي تم تشكيلها مؤخراً بالتدريج، بينما تضمن في الوقت نفسه بأن تحظى الأقاليم بجميع السلطات بعد مضي ثلاث سنوات على إجراء انتخابات مجلس الإقليم عقب اعتماد دستور الإقليم. ولا يكون للحكومة الاتحادية حق النقض أو حرية التصرّف ولكن يكون لدى الأقاليم متسّع من الوقت لتقوم ببناء القدرات والقيام بمشاورات مع الحكومة الاتحادية (دون الحاجة لاتفاق) بغية الضمان للمواطنين باستمرار تزويدهم بجميع الخدمات التي يعولون عليها.

6. إن وجود نص بالقانون يُتيح للحكومات الإقليمية والاتحادية تبادل السلطات بين بعضها البعض سيُضفي مزيداً من المرونة خلال هذه العملية. حيث بإمكان الأقاليم التي تبني قدراتها بسرعة استهلال تولي مسؤولياتها بصورة أسرع، بينما تواصل الأقاليم التي تحتاج إلى وقت أطول الاعتماد على الحكومة الاتحادية[5]. وستكون المحكمة الاتحادية العليا موجودة لفض الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أثناء الفترة الانتقالية.

النص الدستوري المقترح

المادة 121: [6]

أولا: يتمتع كل إقليم بحق ممارسة سلطاته التنفيذية والقضائية وفقاً لهذا الدستور تماشياً مع *أحكام هذه المادة*، ما عدا السلطات المنصوص عليها ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

---

[3] . الهدف من مبدأ ترتيب نقل السلطات على هذا النحو هو تأخير نقل السلطات الأكثر تعقيداً وصعوبة في الإدارة أو تلك التي يترتب على فشلها عواقب وخيمة. واستخدام المادة 114 هو أحد الاحتمالات الممكنة لتحديد أي من السلطات يتعين على الأقاليم ممارستها في وقت لاحق. ويتوجب على لجنة مراجعة الدستور اتخاذ قرار بهذا الخصوص.

[4] عملية تكوين الإقليم في العديد من بلدان العالم تكون ناتجة عن عملية ثنائية الأطراف وتفاوضية. غير أن نظرائنا من العراقيين أشاروا إلى رغبتهم في أن تكون العملية مسيّرة برغبات الأقاليم فقط.

[5] في توصيات سابقة، أشار مكتب الدعم الدستوري التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق القيام بتعديلات دستورية فيما يتعلق بما يلي: تفويض السلطات التي تمارسها الحكومة الاتحادية لحكومات الأقاليم أو بالعكس، بموافقة الحكومتين على حد سواء، وأن يُنظم ذلك بقانون اتحادي. راجع توصيات مكتب الدعم الدستوري التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق حول توزيع السلطات والأولويات.

[6] النص الذي لم يوضع بخط مائل هو نص الدستور الحالي. يجب ألاّ يُفسّر الرد على أنه تأييد لهذه الأحكام أو معارضة لها.

ثانيا: *تقوم أول حكومة إقليمية، والتي تستلم زمام السلطة عقب اعتماد دستور الإقليم، بتأسيس الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية المتضمنة في الدستور والآليات والإجراءات المالية لإدارة الدوائر الحكومية وتُجري المناقشات مع الحكومة الاتحادية حول نقل السلطات والموظفين والموارد من الحكومة الاتحادية إلى حكومة الإقليم.*

ثالثا: يحق لحكومة الإقليم، بعد مضي فترة لا تتجاوز عاماً واحداً من أول انتخابات تُجرى عقب اعتماد دستور الإقليم، أن تكون مسئولة عن كل ما يتعلق بالسلطات الإقليمية ما عدا تلك الواردة في الفقرة "رابعاً" من هذه المادة.

رابعاً: *يحّق لحكومة الإقليم، بعد مضي فترة لا تتجاوز عامين اثنين من أول انتخابات تُجرى استناداً إلى دستور الإقليم، أن تكون مسئولة عن كل السلطات المبينة في المادة 114؛ ومدفوعات الرعاية الاجتماعية ومنِّحها، بما في ذلك الدفعات العينية، والقضاء الإقليمي.*

خامساً: تُخصص حصة متساوية للأقاليم والمحافظات من العائدات الوطنية بشكل يكفي للاضطلاع بمسؤولياتها وواجباتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها وتعدادها السكانية.

سادساً: تُستحدث مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لغرض متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والتنموية.

سابعاً: *رهناً بأحكام هذه المادة،* تكون حكومة الإقليم مسئولة عن كافة المتطلبات الإدارية للإقليم ولاسيما تأسيس وتنظيم قوات أمن داخلي للإقليم مثل الشرطة وقوات الأمن وحرس الإقليم.

United Nations Assistance Mission for Iraq
(UNAMI)
Baghdad-Iraq
Telephone No. +39 0831 23 2560
Fax No. +1 917 36 73615 / +39 0831 23 2705
Office of Constitutional Support – مكتب الدعم الدستوري

رد حول الهيئات المستقلة
وتوصية حول آليات مساعدة المحافظات خلال الفترة الانتقالية لأقاليم

8 أيار/ مايو 2007

السيد عضو لجنة مراجعة الدستور المحترم،

يهدي مكتب الدعم الدستوري التابع لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) تحياته إلى لجنة مراجعة الدستور في مجلس النواب ويتشرف بأن يقدم إلى اللجنة الرد المرفق حول الهيئات المستقلة وتوصية حول آليات مساعدة المحافظات خلال الفترة الانتقالية لأقاليم. ولقد تم تحضير هذه الأوراق بناءً على طلب اللجنة بهدف تقديم مزيد من الإيضاحات والصياغات لبعض أهم المسائل المرتبطة بمراجعة الدستور وهي ترمي إلى الإحاطة بجوانب الاتفاق المحتمل المتعلقة بالمراجعة الدستورية وذلك بالاستناد إلى وجهات نظر أعضاء لجنة مراجعة الدستور.

إذ ينتهز مكتب الدعم الدستوري ببعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق الفرصة للتأكيد على تقديره للجنة مراجعة الدستور فأنه يبدى استعداده الكامل لتقديم الدعم للجنة والإجابة عن أي استفسار حول التوصيات المذكورة في المقترحات المرفقة.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام،

نيكولاس هايسوم
مكتب الدعم الدستوري
بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق

بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق
(يونامي)
بغداد – العراق
هاتف:00390831232560
فاكس:0019173673615 / 00390831232705
مكتب المساعدة الدستورية

توصيات حول تقسيم الصلاحيات والسلطات العليا

لقد طلبت لجنة مراجعة الدستور أن يقدّم مكتب الدعم الدستور التابع ليونامي توصيات إضافية حول كيفية تقسيم وتوزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والإقليمية. إن الصياغة الدستورية الحالية التي (1) لديها لوائح مختصرة بالصلاحيات المركزية الحصرية والصلاحيات المشتركة بين المركز والإقليم، (2) تمنح سلطة عليا إلى الأقاليم فيما يخص جميع الصلاحيات غير الممنوحة حصرا إلى المركز، تستحدث إطار عمل اتحادي يستثني مشاركة مركزية في شؤون حاسمة معينة بل وكذلك مساندة أطار عام يؤيد وجود أقاليم ذات حكم ذاتي، النصوص الحالية تترك النظام الفيدرالي ينقصه التنسيق والتوافق بين المركز والأقاليم وكذلك بين الأقاليم نفسها.[7] لذلك فإن النتيجة الطبيعية هي أن كلا السلطات المركزية والإقليمية قد لا تكون قادرة على تحقيق التزاماتها بشكل صحيح نحو المواطنين.[8]

يعد توزيع الصلاحيات في نظام اتحادي قضية معقدة بشكل كبير تتطلب حلا معقدا، وببساطة فإن تقديم سيطرة شاملة لهذه السلطة الحكومية أو غيرها لا يحتمل أن ينتج عنه إطار عمل يمكن العمل به. ولذلك فقد قام مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بالسعي لتقديم مقترح نظام بديل تحتفظ من خلاله الأقاليم الحالية والمستقبلية بدرجة عالية من الحكم الذاتي ضمن إطار عمل اتحادي يدعم ويعزّز الحكم الفاعل في كل سلطة حكومية.

لمقاربات حول تقسيم الصلاحيات والسلطة العليا بدائل

تظهر مراجعة للأنظمة الاتحادية الأخرى بأنه لا توجد طريقة صحيحة واحدة لتقسيم السلطات والسلطات العليا في اتحاد ما، وفي الواقع لم يحدث أن أختار أي نظامين اتحاديين الصياغة ذاتها حيث لابد أن تدبّر كل أمة مشروع خطة يلبي احتياجاتها وأولوياتها على أحسن وجه، والخيارات الحالية المطروحة أمام لجنة مراجعة الدستور عديدة وتشمل التالي:

---

[7] على الرغم من وجود إقليم واحد في العراق حاليا، فإن احتمال تشكيل أقاليم إضافية في المستقبل القريب يجعل الحاجة إلى نظام اتحادي ينسق ويوائم الصلاحيات المعينة بين الأقاليم أكثر إلحاحا. لذلك فإن نظاما يفشل في هذا الشأن يخاطر بوضع كل إقليم تحت رحمة القوانين غير الفاعلة والمضرّة بشكل محتمل من قبل الأقاليم الأخرى؛ وبهذا يتزعزع استقرار الأمة بكاملها.

[8] في توصياته السابقة، أوضح مكتب الدعم الدستوري التناقض الواضح بالدستور بشأن التعامل مع المحافظات الغير منتظمة بإقليم. في المادة 115 يتم التعامل معها باعتبارها وحدات إدارية مستقلة مساوية للأقاليم بينما المادة 122 تتعامل معها كوحدات أدارية تابعة للحكومة المركزية. التوصيات الماثلة تعمل بموجب افتراض بأن الأقاليم فقط يقصد بها أن تكون وحدات تتمتع بشبه حكم ذاتي بموجب الدستور وبأن المحافظات ستكون وحدات إدارية تنظّم بشكل مكثف من قبل الحكومة المركزية. لذلك فأننا في توصياتنا اللاحقة نوصي بعدم ذكر "المحافظات الغير منتظمة بإقليم" من المادة 115 ومن ثم إزالة التناقض.

1) بإمكان لجنة مراجعة الدستور أن تعكس السلطة العليا بإعطاء الحكومة المركزية السلطات العليا بخصوص جميع الصلاحيات المشتركة. وتتبنى بعض العناصر من النظامين الكندي والألماني هذا المنهج، ففي كندا على سبيل المثال، يوجد "مجال الشفعة" الذي تتمكن المحافظات من خلاله أن تنظم شأنا إلى حين تدخل الحكومة المركزية، حيث يصبح الشأن عندها صلاحية مركزية بسيطرة مركزية. ويعتقد مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بأن ذلك سيكون طريقة غير منتجة وغير فاعلة في التعامل مع المسألة حيث أنها ستضعف الحكم الذاتي للإقليم بشكل كبير جدا حيث أن في العديد من تلك الصلاحيات المشتركة لا يوجد ضرورة تدعو لإعطاء السلطة العليا للمركز أو تكون غير ضرورية لبعض أجزاء تلك السلطة.

2) بإمكان لجنة مراجعة الدستور الاحتفاظ بالصيغة الحالية، وترك اللوائح المختصرة بالصلاحيات المركزية الحصرية (المادة 110) والصلاحيات المشتركة (المادة 114) للسلطة العليا الإقليمية فيما يخص جميع الصلاحيات خارج نطاق المادة 110. إن المشكلة في هذه الصياغة، كما تم شرحه أعلاه، هو عدم الأخذ في الاعتبار بعض الصلاحيات الهامة والحاسمة وأن السلطة العليا المطلقة للإقليم تنهي إمكانية القيام بتنسيق وطني بالنسبة للشؤون التي يجب أن يتم تنظيمها على المستوى الوطني أو يجب تنظيمها من خلال منظومة واحدة تطبق على المجال الوطني ويتم الاتفاق عليها من خلال آلية حكومية (مثال: الطاقة النووية، جمع العائدات الفيدرالية).

3) بإمكان لجنة مراجعة الدستور أن تمنح الحكومة المركزية صلاحية وضع أطر أو معايير وطنية في حين تترك كامل التنفيذ من خلال تشريعات منفذة للأقاليم. سوف يأخذ التشريع الوطني، وحينما يمكن تطبيقه، شكل العادات والمعايير أو أطر العمل أو السياسات الوطنية لغرض ترك أكبر قدر ممكن من التشريع للتشريع الإقليمي. إن هذه هو النظام إلي قد تم تبنيه بنجاح في ألمانيا إلا أنه قد يعد تجاوزا كبيرا جدا على الحكم الذاتي الذي تتمتع به حاليا الأقاليم في العراق كما سيتطلب مراجعة شاملة لكافة الأطر المنصوص عليها بالمواد 114، 115، و 2/121.[9]

4) بإمكان لجنة مراجعة الدستور أن تقدّم صياغة لتخصيص السلطة العليا <u>لجميع الشئون</u> خارج نطاق المادة 110.[10] سيحترم هذا الخيار الحكم الذاتي الإقليمي وسيفضّل لامركزية حكومية إقليمية وفقا إلى مبدأ التبعية[11] ما لم يتم تطبيق ظروف معينة. ستتمتع الحكومة الإقليمية بالسيطرة في جميع الحالات ما لم يتوافر شرطين: <u>الأول</u>، لابد أن يقع التشريع ضمن الفئات الأربعة التالية: (1) تتطلب التعليمات الفاعلة بشكل ضروري تشريعا وطنيا؛[12] (2) التعليمات حول الشأن الصادرة من قبل إقليم قد تضر إقليما آخر أو محافظة أخرى على نحو خطير؛[13] (3) التعليمات المركزية ضرورية بالنسبة للصحة الوطنية ؛ (4) أو التعليمات المركزية ضرورية بالنسبة للأمن القومي. <u>ثانيا</u>، سيكون على مجلس الاتحاد أو أية جهاز حكومي بديل يتم الموافقة على أنشاء آلية له الموافقة على أن جزءا معينا من التشريع يقع ضمن أحدى الفئات المذكورة أعلاه ولذلك يكفل السلطة العليا.[14] وقد يكون إجراء تصويت استهلالي على مستوى عالٍ في مجلس الاتحاد أو الجهاز البديل له أمرا ضروريا (على سبيل المثال، ثلثي الأصوات في مجلس الاتحاد لصالح منح السيطرة العليا للمركز) لضمان أن الأقاليم تتلاءم مع الحاجة إلى السيطرة العليا للمركز. كما ستكون المحكمة العليا الاتحادية مسئولة عن حلّ الخلافات التي تنشأ عن تطبيق إطار العمل هذا.

---

[9] من المحتمل أن يمكن تطبيق أطار عمل يؤيد تطبيق الإقليم لمعايير وطنية في العراق من خلال بعض الحالات المتميزة والمحددة.

[10] في حين لا تزال المادة 114 تحتوي على لائحة بالصلاحيات المشتركة فأن جميع الصلاحيات الأخرى غير المدرجة يمكن أن تكون خاضعة للتعليمات المركزية بسيطرة عليا مركزية إذا اقتضت ظروف معينة ذلك.

[11] إن التبعية هي مبدأ أن يتم التعامل مع الأمور من قبل أصغر سلطة مختصة التي يمكنها أن تنظّم ذلك الشأن بفاعلية.

[12] لابد أن يتم تطبيق "اختبار الضرورة" هذا بشكل تام. وليست المسألة عما إذا كانت التعليمات المركزية أكثر فاعلية أو كفاءة من التعليمات الإقليمية وإنما إذا لم يكن ممكنا لإقليم أن ينتظم بشكل فاعل بنفسه. ستكون الشؤون التي تقع ضمن هذه الفئة قليلة وقد تتضمن برنامج وطني للوقاية من الأمراض المعدية أو احتوائها والسيطرة على حركة الملاحة الجوية الوطنية وسجل وطني بالبصمات لمنع الجريمة.

[13] ستكون هذه الفئة نادرة أيضا وقد تتضمن مثل هذه الشؤون كالسيطرة على السياسة البيئية والموارد المائية. لابد من الإشارة إلى أن المادة 114 تقرّ أصلا بأن هذه الصلاحيات مشتركة. ويود مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي الإشارة فقط إلى أنه لنفس سبب وجوب أن تكون مشتركة فإن السيطرة المركزية ضرورية.

[14] إذا تقرر لجنة مراجعة الدستور عدم دسترة مجلس الاتحاد ، عندئذ يمكن تشكيل كيان حكومي بديل لتحقيق هذه المهمة.

5) بإمكان لجنة مراجعة الدستور تطبيق الصيغة نفسها المبينة في الخيار رقم 4 على فئة محددة من الصلاحيات المشتركة المبينة بقائمة. هذه الصلاحيات المشتركة هي التي تتطلب مقاربة أكثر مراعاة للجزء المتعلق بالسلطة العليا. هذا سيترك جميع الصلاحيات المتبقية للسيطرة الحصرية للأقاليم (كما يتم صياغته حاليا في الدستور) بينما يتيح المرونة فيما يخص لائحة أكبر من الصلاحيات المشتركة. (إن لائحة بالاختصاصات التي قد تكون على اللائحة مبينة أدناه في الملحق أ). بالإضافة لذلك، ضرورة الحاجة إلى آلية تتيح تفويض الاختصاصات فيما بين الحكومات المركزية والإقليمية (مماثلة للآلية ما بين الحكومة المركزية والمحافظات المنصوص عليها بالمادة 123) للعمل على زيادة التجانس والتنسيق ما بين مستويات الحكومة، وإتاحة الفرصة لوضع سياسة موحدة بالنسبة إلى الاختصاصات المتروكة للأقاليم ولكن تحتاج في المستقبل إلى تنسيق وطني.

النص الدستوري المقترح

يعتقد مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي أنه إما الخيار 4 أو 5 يمكن أن يحل المشاكل الملازمة لإطار العمل الدستوري الحالي، حيث أنها ستسمح بمرونة أكبر وحكومة فاعلة على نحو أكبر بينما تحمي في نفس الوقت الحكم الذاتي الإقليمي وذلك بالسماح للأقاليم بأخذ القرار بشأن الموضوعات التي تتطلب أن يكون للأمة رأي واحد ، ولتحقيق هذه الغاية يعرض مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي النص الدستور المقترح التالي.

المادة 110
[تبقى المادة 110 كما هي ويضاف إليها النصوص التالية]:

عاشرا: إصدار تشريعات وفقا للدستور لتنظيم المؤسسات الوطنية.[15]

المادة 114:

البديل أ: بموجب الخيار رقم 4 تبقى المادة 114 كما هي.

البديل ب: بموجب الخيار رقم 5 تحتفظ المادة 114 باللائحة الحالية للصلاحيات ويتم توسيعها لتشمل اختصاصات ملحّة أخرى والتي قد تتطلب في ظروف محدودة معينة تنسيقا وطنيا. يقدم مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي مقترحا بأن تتضمن بعض هذه الصلاحيات: فرض وجباية الضرائب،[16] وفرض النظام والقانون والطاقة الذرية والنقل الدولي والسيطرة على حركة الملاحة الجوية وأية صلاحية تتطلب أن تمارسها الحكومة الوطنية لكي تستجيب لالتزامات اتفاقياتها الدولية. أما الصلاحيات الأخرى التي قد ترغب لجنة مراجعة الدستور في تضمينها في المادة 114 فمبينة في الملحق أ.

المادة .....:

---

[15] توضّح هذه المادة بأن التشريع المتطلب دستوريا فيما يخص الحكومة الاتحادية (مثل المادة 1/63 التي تتطلب قانونا ينظّم حقوق وامتيازات أعضاء مجلس النواب أو المادة 82 التي تفوّض قانونا ينظّم رواتب رئيس الوزراء والوزراء) تكون ضمن دائرة الاختصاص الحصرية للحكومة الاتحادية. ولن يكون من الملائم أن يتمكن كل إقليم من إصدار تشريعاته الخاصة بالنسبة لهذه الشؤون.

[16] بالإمكان جعل فرض الضرائب من الصلاحيات في المادة 114 أو قد ترغب لجنة مراجعة الدستور أن تجعل أشكالا معينة من الضرائب ضرائب اتحادية حصرية بموجب المادة 110. وحول الخيار الأخير، أنظر على سبيل المثال التوصية رقم 1 في العرض المقدم حول الاتحاد المالي ومشاركة الثروات المقدّم من قبل مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي والذي يقترح أن تأخذ لجنة مراجعة الدستور بعين الاعتبار تعديل الفقرتين 114 و 115 لجعل فرض الضرائب اختصاص منسجم مع ما يخص وجود أولوية حكومية مركزية بالنسبة إلى الأشكال المحددة الخاصة من الضرائب (مثلا: الجمارك والقيمة المضافة إلى الضرائب والدخل الشخصي الاتحادي وضرائب الربح الموّحد الاتحادي والضرائب على التعاملات المالية) والأولوية الإقليمية الممنوحة إلى جميع أشكال الضرائب الأخرى.

بغض النظر عن المادتين 110، 114 سيحكم التشريع الوطني المحافظات التي لم تندمج في أقاليم ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك.[17]

المادة 115:

البديل أ: بموجب الخيار رقم 4 ستنص المادة 115 على ما يلي:

تكون الأولوية في التطبيق في حالة التضارب فيما يخص الصلاحيات غير المنصوص عليها في المادة 110 لقوانين الأقاليم ما لم تلبي متطلبات الفقرات "أولا" و "ثانيا" من هذه المادة
أولا: أن يكون التشريع متعلقا بشأن ما حيث (1) يتطلب التنظيم الفاعل بشكل ضروري تشريعا وطنيا؛ (2) التعليمات حول الشأن الصادرة من قبل إقليم قد تضر إقليما آخر أو محافظة أخرى على نحو خطير؛ (3) تكون التعليمات المركزية ضرورية بالنسبة للصحة الوطنية؛ (4) أو تكون التعليمات المركزية ضرورية بالنسبة للأمن القومي.
ثانيا: يمنح مجلس الاتحاد التشريع الوطني أولوية في التطبيق بأغلبية ثلثي الأصوات.[18]

البديل ب: بموجب الخيار رقم 5 ستنص المادة 115 على ما يلي:

جميع الصلاحيات غير المنصوص عليها في المادتين 110 و 114 تنتمي حصرا إلى سلطات الأقاليم. وفيما يخص الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 114 ستمنح الأولوية إلى قانون الأقاليم في حالة وجود تناقض ما لم تلبي الفقرات "أولا" و "ثانيا" من هذه المادة

أولا: إن التشريع الذي يتعلق بشأن ما بحيث (1) يتطلب التشريع الفاعل بشكل ضروري تشريعا وطنيا؛ (2) التعليمات حول الشأن الصادرة من قبل إقليم قد تضر إقليما آخر أو محافظة أخرى على نحو خطير؛ (3) تكون التعليمات المركزية ضرورية بالنسبة للصحة الوطنية ؛ (4) أو تكون التعليمات المركزية ضرورية بالنسبة للأمن القومي.
ثانيا: يمنح مجلس الاتحاد التشريع الوطني أولوية بأغلبية ثلثي الأصوات.

المادة .....[19]:

أولا: تختص المحكمة العليا الاتحادية بالفصل في النزاعات المتعلقة بالأولوية في التطبيق بين التشريعات الاتحادية والإقليمية.

ثانيا: عند النظر في الخلاف الظاهر بين التشريع الوطني والإقليمي، لابد أن تفضّل المحكمة العليا الاتحادية أي تفسير معقول للتشريع الذي يجنّب النزاع حول أي تفسير بديل قد يؤدي إلى نزاع.

ثالثا: إن حكما صادرا عن محكمة بأن تشريع ما يعلو على تشريع آخر لا يبطل التشريع الآخر وإنما يصبح التشريع الآخر غير موضوع موضع التنفيذ إلى الحد الذي يطال النزاع طالما بقى النزاع قائما.

المادة .....:

يمكن تفويض الصلاحيات التي تمارسها الحكومة الاتحادية إلى الأقاليم أو العكس بموافقة كلا الحكومتين، وسوف يتم تنظيم ذلك بقانون اتحادي.[20]

---

[17] إن ذلك يزيل الغموض حول وضع المحافظات التي لم تندمج في أقاليم بعد حذف الإشارة إليها من المادة 115.

[18] يمكن أن تضاف مادة انتقالية إلى الدستور تنص على أنه لحين تأسيس مجلس الاتحاد سيتمتع أية قانون اتحادي بالسلطة العليا إذا تمت الموافقة عليه من قبل مجلس الرئاسة أو من قبل لجنة حكومية تكون الحكومات الاتحادية والإقليمية ممثلة بها.

[19] قد يكون من المناسب على نحو أكبر وضع ذلك في المادة 93.

[20] يوصى بهذه المادة إذا تبنت لجنة مراجعة الدستور الخيار رقم 5 ، فقد يكون من الحكمة السماح للحكومة المركزية والأقاليم بتفويض الصلاحيات إلى أحدهما الآخر بموافقة كلا الكيانين.

المادة 2/121 : [تم حذفها][21]

الملحق أ

قائمة بالصلاحيات التي يمكن أن تصبح مشتركة وذات سلطة عليا للإقليم إذا لم يتطلب منهج وطني موحد لتنظيمها

إدارة الملاحة الجوية الدولية والإقليمية
إدارة السكك الحديدية ما بين المحافظات والأقاليم
الطرق السريعة الوطنية
السيطرة الوطنية على الحيوانات والأمراض
الحوالات والصكوك والكمبيالات والتعهدات المماثلة الأخرى
الإجراءات المدنية والجنائية
حماية المستهلك
جمع البيانات لمنع الجريمة
إدارة الكوارث الوطنية
البينة والقسَم والاعتراف بالقوانين والأعمال والسجلات العامة
الحقوق الرئيسية المبينة بالدستور- حماية وتعزيز وإعلاء الحقوق والحريات المبينة بالدستور بما فيها ضمانات الحقوق الاجتماعية- الاقتصادية مثل الحق في السكن وخدمات الرعاية الاجتماعية والتعليم
قوانين الاستيراد والتصدير
التأمين
قانون العمل – قد يكون من الحكمة إدراج قانون العمل في المادة 114 طالما أن غير ذلك قد يؤدي لاعتباره يندرج تحت "السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات" وفقا للمادة 110
أية موانيْ تقوم بنقل البضائع دولياً أو بين الأقاليم وحجر الموانيْ

[21] لا تعد هذه المادة ضرورية تبعا لصيغة المادتين 114 و 115.

الدين الحكومي
الحد الأدنى لمعايير السلامة الوطنية
تنظيم المهن القانونية والطبية والمهن الأخرى
الشحن والملاحة في الطرق المائية الدولية وعبر الطرق المائية الإقليمية
المسوحات بما فيها الجيولوجية والنباتية والحيوانية والأرصاد الجوية والأنثروبولوية (البشرية)
فرض الضرائب
السياحة
التجارة
التخطيط والتنمية – (التنمية الحضرية والريفية)
إجازات العربات
التخلص من النفايات
وأي تشريع آخر يكون ضروريا، أو عرضيا، للممارسة الفاعلة للصلاحيات التي تخص أي من الشؤون المدرجة في هذه المادة.

* المادة 110 تنص على "وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية" كسلطة مركزية حصرية. إلا أن بعض خصائص هذه السلطة يمكن أن تعامل كاختصاص مشترك.