

الفيدرالية في الدستور العراقي العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات

أ.م. و. فراس عبد الكريم محمد علي
كلية العلوم السياسية-جامعة النهرين

الملخص

يعد العراق كغيره من البلدان، يحمل خصوصية وطنية يتفاعل معها تعدد اللهجات واللغات والعقائد والقيم والأعراق والتقاليد ضمن وطن واحد، وهذه الخصوصية تحتاج إلى تجربة ديمقراطية تؤسس لدولة المواطنة والقانون دولة المساواة والتكافؤ والمواطنة الصالحة، وصولاً إلى الحكم الصالح، هذه التجربة تؤتي نتائجها في ظل اعطاء تمثيل شعبي لمختلف هذه الفئات والأعراق يضمن حقوقهم ضمن دستور موحد ويتمثل ذلك بتحقيق مبدأ اللامركزية السياسية التي هي السمة المميزة لمبدأ الفيدرالية التي تتمتع بنوع من المرونة ضمن مفهوم الاتحاد.

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية ، الدستور العراقي ، الحكومة الفيدرالية ، الاقليم

Abstract:

Iraq is one of the countries whose people are characterized by the many of Nationalities and sects, the diversity of their beliefs, religions, languages and dialects, and this particularity requires the experience of democratic rule that establishes a state of citizenship and law and equal employment opportunities for all members of the people. The success of the democratic experiment in Iraq is due to the positive results it achieves for the segments of society and the guarantee of their rights within a single constitution and through the realization of the principle of political

decentralization, which is the distinguishing feature of the principle of federalism that enjoys a kind of flexibility within the concept of union.

Keywords: Federalism, Iraqi constitution, Federal government, Region

المقدمة

إن أحد أبرز القضايا المطروحة على أجندة الدستور العراقي هي مسألة (الفيدرالية)، ففي الحقيقة يرجع أصل فكرة المشروع الفيدرالي في العراق، إلى تبني برلمان اقليم كردستان لمشروع (الفيدرالية في العراق) لعام ١٩٩٢، إذ ترددت الفيدرالية، كمطلب في الخطاب السياسي لحركة المعارضة العراقية بأطرافها المتعددة في اجتماعاتها المتوالية، ومنها اجتماع لندن من ١٤ - ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٢، والذي عقد تحت شعار (من أجل بناء عراق جديد) أي على أساس التعددية والديمقراطية والفيدرالية وحقوق الإنسان.

يضاف الى ذلك، ما جاء في قرار مجلس الأمن المرقم (١٥٤٦) بخصوص النص على الفيدرالية، مع التزام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بإنشاء نظام فيدرالي في العراق، وتوج هذا التوجه بالدستور العراقي المؤقت لعام ٢٠٠٤، والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، وحيث بدأ التطبيق العملي للفيدرالية وبصياغات متعددة وفي أكثر من فصل ومادة دستورية، إذ نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي صدر في نيسان ٢٠٠٤ في المادة الرابعة منه على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي، يجري فيه تقاسم السلطات بالاشتراك بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات والبلديات، ويقوم النظام الفيدرالي الحكومي على أساس مبادئ



الجغرافية والحكم الصالح والفصل بين السلطات وليس على أساس العرق والقومية والمذهب^(١).

فالعراق كغيره من البلدان، يحمل خصوصية وطنية يتفاعل معها تعدد اللهجات واللغات والعقائد والقيم والأعراق والتقاليد ضمن وطن واحد، وهذه الخصوصية تحتاج إلى تجربة ديمقراطية تؤسس لدولة الإنسان والقانون دولة المساواة والتكافؤ والمواطنة الصالحة، وبالتالي الحكم الصالح، هذه التجربة تؤدي نتائجها في ظل اعطاء تمثيل شعبي لمختلف هذه الفئات والأعراق يضمن حقوقهم ضمن دستور موحد ويتمثل ذلك بتحقيق مبدأ اللامركزية السياسية التي هي السمة المميزة لمبدأ الفيدرالية التي تتمتع بنوع من المرونة ضمن مفهوم الاتحاد.

اهمية الدراسة: تبرز اهمية الدراسة من خلال التطرق الى اهم الثغرات التي جاء بها الدستور العراقي الدائم وخاصة فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة ، فضلا عن دراسة اعطاء الدستور العراقي الدائم الاولوية لقانون الاقاليم على القوانين الاتحادية في حالة التعارض بينهما فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة، وهذا بخلاف ما هو معمول به بدساتير الاتحادية محل الدراسة .

إشكالية البحث: في الآونة الأخيرة بدأ ينتشر مفهوم الفيدرالية في الأوساط العامة وأيضاً بين نخب عديدة، وأخذ الحديث عنها يأخذ منحى جدلياً يتراوح بين مديات متضاربة ومتباعدة إن الارتقاء بهذه الرؤى يتطلب التعامل معها لا النفور منها، وهناك حاجة متجددة لتبديد الغموض والقلق وربما الخوف الذي تستشعره أوساط غير قليلة تجاه نظام لم تجربته من قبل وكان هناك رأيان سائدان:

(١) المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نيسان ٢٠٠٤ .

الأول / ينظر إلى الفيدرالية بأنها مقدمة لتقسيم الوطن الواحد وتفتتت الوحدة الوطنية.

الثاني / ينظر إلى الفيدرالية بوصفها المعبر عن طموحاتهم والتي من خلالها تستطيع أن تحفظ على الوحدة ويظل التاريخ مصاناً ويأخذ كل طيف لونه وشكله ضمن محيطه.

فهناك إشكالية رئيسية تتبع من أن العراق كغيره من البلدان الأخرى يحمل خصوصية التنوع العرقي والطائفي المتمثل بوجود أقليات متعددة دينياً ولغوياً وثقافياً تحتاج إلى قدر من تمثيل حقوقها في ظل حكومة قادرة على التعاطي الايجابي مع مسألة الفيدرالية.

إن المتعارف عليه في الدول التي تطبق النظام اللامركزي السياسي أو الإداري، إن الدستور يحدد الخطوط العريضة للنظام تاركاً التفاصيل للقانون، وفي أشد الأحوال يقوم الدستور بالتدخل في تفاصيل أكثر، لكن مع ذلك يترك هامشاً للقانون لتنظيم اللامركزية الإدارية فيما يتناسب مع طبيعة الوظيفة الإدارية، لكن يبدو إن دستورنا الحالي قد تجاوز أشد الأحوال في التدخل في النظام اللامركزي الإداري، وبلغ درجة لم يبلغها أحد الدساتير العالمية، وهذا الأمر ستكون له نتائج وخيمة في المستقبل.

ف نجد إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبنى نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية في وقت واحد، إذ يوجد إقليم واحد في العراق حالياً وهو إقليم كردستان، مع إمكانية استحداث أقاليم أخرى في المستقبل على وفق الكيفية التي حددتها مواد الدستور، أما المحافظات التي لم تنتظم في إقليم فإنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وتمارس صلاحيات إدارية ومالية واسعة، ولا تخضع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، حيث إن



المزاوجة بين نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية تثير تساؤلاً ملحاً عن صوابية هذا الأسلوب، ومدى مواءمته للواقع الاجتماعي والسياسي للعراق، فضلاً عن ذلك فإن لكل من نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية سنن وقوانين اتفق عليها في الفقه، فهل كان الدستور متمسكاً بالسنن المذكورة أم أنه أبتكر من عنده سنناً وأساليب جديدة بعيدة كل البعد عن المسلم به في الفقه والقانون؟ .

فرضية البحث: إن مسألة الفيدرالية لم تكن مسألة مقبولة من قبل جميع الطوائف والقوى والاحزاب السياسية في الدولة العراقية، فهناك اختلاف في وجهات النظر حول تطبيق الفيدرالية، وعدم الاتفاق الواضح فيما بين الكتل السياسية يسبب إشكالية كبيرة، فضلاً عن ان فقرات ومواد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تضمن خلطاً واضحاً بين نظامي اللامركزية الادارية والفيدرالية، فلم يحدد ما هي طبيعة النظام السياسي والاداري المتبع في العراق، على الرغم من طرح خيار الفيدرالية واقراره في الدستور، الا ان التطبيق العملي له على ارض العراق قد واجهه اشكاليات كثيرة، ساعد عليها وجود حكومة مركزية، الامر الذي خلق أزمة سياسة في العراق ما تزال تلقى بظلالها على كافة الاطراف، أو من خلال طرح فكرة اللامركزية السياسية للأقاليم في إدارة شؤونها الخاصة بشكل حقيقي وكامل.

منهجية البحث:

من الصعب الاعتماد على منهج واحد في دراسة موضوع الفيدرالية في الدستور العراقي لتحليل العلاقة بين الحكومة المركزية والاقليم والمحافظات، حيث تم اعتماد منهج التحليل النظامي، حيث استفادت هذه الدراسة من مفاهيم ومنطقات ومداخل وأدوات هذا النمط من التحليل بشكل أساسي. كما تم اعتماد المعطيات التاريخية في التحليل السياسي لكونها قد توفر الأساس الصحيح لتقويم الأحداث

واسبابها بشكل موضوعي والتعامل معها برؤية نقدية اكثر التصاقاً بالروح العلمية توخياً للحقيقة.

المبحث الاول: مفهوم الفيدرالية

تتعدد التعاريف المتعلقة بالفيدرالية حسب وجهات نظر الباحثين والدارسين، وقد تعرف على انها ((اتفاق عدة دول، أو اقاليم، طبقاً للدستور على إقامة اتحاد دائم فيما بينها، بحيث تتكون نتيجة هذا الاتحاد دولة واحدة جديدة، هي الدولة الفيدرالية تمثل من جانب حكومة مركزية، هي الحكومة الفيدرالية، والتي تباشر سلطاتها طبقاً للدستور على حكومات الدول الاعضاء في الاتحاد وعلى جميع رعاياها بالشكل الذي يؤدي الى اندماج الشخصية الدولية للدول الاعضاء، في شخصية الدولة الفيدرالية))^(٢)، ويقوم الاتحاد الفيدرالي بموجب اتفاقية بين دولتين او اكثر، ويترتب على ذلك زوال الشخصية الدولية للدول الاعضاء وظهور شخصية دولية جديدة هي دولة الاتحاد^(٣)، وتعرف على انها ((عملية يتم من خلالها التوافق والاتفاق بين وحدات سياسية على امتلاك كل منها جزءاً من سيادة الدولة الاقليمية والسياسية، الامر الذي يمنحها ميزة الاستقلال الذاتي في الوقت الذي تشارك فيه بتكوين وادارة مركز السيادة العامة للدولة الفيدرالية التي تنظمها))^(٤)، وتعرف الفيدرالية بأنها ((الرابطه التي تضم عدة دول تتنازل كل منها عن سلطانها الخارجي وبعض استقلالها الداخلي الى

(٢) حيدر ادهم الطائي، الشكل الفيدرالي للدولة وامكانيات التطبيق في العراق، مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للابحاث، العدد (٦)، آذار ٢٠٠٦، ص ١٢١ .

(٣) عبد العزيز ادريس الخطابي، الوحدة العربية ومفاهيم اللامركزية الادارية والسياسية، مجلة المستقبل العربي، العدد (٢٧٣)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٥٦.

(٤) صباح العريض، نحو نظرة مستقبلية للنظام الفيدرالي في العراق، في: ابحاث حول الفيدرالية، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٢٩.



دولة واحدة تتكون منها جميعاً، هي دولة الاتحاد، إذ يترتب على هذه الرابطة فقدان الشخصية الدولية، ولا تبقى غير دولة الاتحاد متمتعة بهذه الشخصية، ويعترف بها وحدها^(٥)، وتعرف الفيدرالية كذلك بأنها ((شكل من اشكال الحكم تكون السلطات فيه دستورياً بين حكومة مركزية ووحدات حكومية اصغر (الاقاليم، الولايات) ويكون لكلا المستويين من الحكومة معتمداً أحدهما على الآخر وتتنافسان السيادة في الدولة))^(٦)، وتعرف الفيدرالية بكونها تنظيمًا سياسيًا تتوزع فيه نشاطات الحكومة الفيدرالية بين حكومة مركزية وحكومات محلية وعلى نحو يتيح لكل ما له من هذه الحكومات القيام بنشاطات تتخذ على اساسها قرارات نهائية، وتترك الفيدرالية بعض الامور الخاصة حصراً على السلطات المحلية لاتخاذ القرار بشأنها، وبمعزل عن الحكومة المركزية، ولا بد هنا من توفير الضمان لديمومة مثل هذه السلطات المحلية، والضمان الوحيد هو دستور مكتوب ينفذ من جانب سلطة قضائية مستقلة^(٧)، وهي ((دولة مركبة تقوم على اساس تقسيم البلاد الى اقسام عدة (ولايات او اقاليم او كانتونات) على طبق الدستور يكون لها سلطات محلية ذات طابع تشريعي وتنفيذي وقضائي، وهي تشبه الى درجة كبيرة التنظيم المعمول به في الدول المستقلة، لكنها لا تتمتع بالسيادة ولا بالشخصية القانونية بوصفها لا يمكن ان تعد (الولايات الاعضاء)

(٥) نقلاً عن: علي جاسم عبد علي الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها - نماذج مختارة -، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص ٥٤.

(٦) سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٩٦.

(٧) لاري دايموند، الديمقراطية تطويرها وسبل تعزيزها، ط ١، ترجمة: فوزي ناجي حاكم، دار المأمون، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٨٢.

شخصاً من اشخاص القانون الدولي ويكون الاعتراف فقط للدولة الفيدرالية في هذا الشخص القانوني الدولي^(٨).

ولهذا عرف الاتحاد الفيدرالي بأنه اتحاد دستوري بين ولايات تظهر في مجموعها سلطة اتحادية عليا، تسمو على هذه الولايات، اي ان الولايات ارتضت جميعاً ان تكون تحت راية واحدة، مقابل التخلي عن جزء من سيادتها الداخلية للدولة الاتحادية العليا، التي تمثل الدولة الواحدة، وعن كل سيادتها الخارجية، وتعد هذه السلطة المركزية التي ينشأها الاتحاد الفيدرالي بموجب دستور الاتحاد حكومة مستقلة عن حكومات الاقاليم الاعضاء ومسيطرة عليها وعلى رعايها، بصورة غير مباشرة ولها من القوة المركزية ما يكفل لها تنفيذ ما تصوغه من قوانين وقرارات، ولها وحدها تولي الشؤون الخارجية نيابةً عن المجموع وهي التي تنشأ العلاقات الدولية من معاهدات سياسية وعسكرية^(٩). وان فكرة الفيدرالية، تعني: ^(١٠)

١. اتفاق لإقامة اتحاد او حلف بين مجموعة من الدول او المدن او الولايات، إذ تتمتع كل منهما بالاستقلال والحرية في ممارسة شؤونها الداخلية والرقابة من المركز.
٢. للدولة الفيدرالية او الاتحادية حصر سلطاتها في الشؤون الدفاعية والمالية والخارجية، وتنظيم الاهداف المشتركة لاسيما لصد الاعتداءات الخارجية وترك باقي الصلاحيات الاخرى للدول او المدن او الولايات.

^(٨) حيدر ادهم الطائي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٢ .

^(٩) محمد الزبيدي، نظرة على النظام الاتحادي في ظل الدستور العراقي الجديد، مجلة حوار الفكر، العدد (٣)، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، شباط ٢٠٠٧، ص ١٠٠.

^(١٠) د. عبد العظيم جبر حافظ، جدل الفيدرالية في العراق، مؤسسة نائر العصامي، بغداد، ٢٠١٧، ص ٢٩.



٣. وجود مجلس تشريعي وتنفيذي وقضائي (اتحادي) يضم اعضاء المدن الفيدرالية، او مندوبين عن كل المدن ويملك سلطة الدخول في معاهدات واحلاف.

٤. عدم جواز دخول المدن او الاقليم في معاهدات خارجية إلا بموافقة عامة من الدول الفيدرالية او الاتحادية، وان صلاحيات الحاكم ليست مطلقة اي عدم تركيز السلطة.

٥. وجود محكمة عليا تضمن النزاعات والخلافات بين الدول أو الولايات الداخلة في الاتحاد.

وتتصف الفيدرالية بجملة من السمات والخصائص، وهي: ^(١١)

١. تنظم الفيدرالية في دستور الدولة المكتوب والذي يتم اقراره بتوافق ممثلي كافة المجتمعات او يتم اجراء الاستفتاء حوله، كما انه لا يمكن تعديله من طرف واحد بل يجب اخذ موافقة عدد كبير من الوحدات في الحكومة الفيدرالية.

٢. يوجد في ظل النظام الفيدرالي مستويين في الحكم يمارس سلطات مباشرة على مواطنيه، فالمستوى الاول تمثله الحكومة الفيدرالية (الاتحادية) وهو المستوى الاعلى، والمستوى الثاني تمثله الحكومات المحلية (اقليم، ولاية، مقاطعة) وهو المستوى الادنى الذي يتعامل مع مكونات مجتمعية ذات طبيعة قومية او دينية او لغوية معينة.

^(١١) نقلاً عن: د. صلاح جبير صدام، الفيدرالية وإدارة النزاع في العراق، مجلة رسالة الحقوق، السنة (٤)، العدد (٢)، كلية القانون/ جامعة كربلاء، ٢٠١٢، ص ص ١٢٢ - ١٢٣.

٣. تتشكل في ظل الفيدرالية هيئات قضائية تمارس دورها في فض النزاعات التي يمكن ان تحصل بين مختلف مستويات الحكم في الدولة الفيدرالية.

٤. تنشأ مؤسسات وهيئات لتسهيل وتنسيق التعاون بين مستوى الحكم وخاصة عندما تكون المسؤوليات الحكومية مشتركة او انها تداخل بعضها مع البعض الاخر.

٥. اتخاذ تدابير احتياطية يضمن للاقاليم حق ابداء الرأي ضمن مؤسسات صنع السياسة الفيدرالية وغالباً ما يكون هذا متوفراً من خلال المجلس التشريعي الفيدرالي الثاني (مجلس الشيوخ، المجلس الاعلى، مجلس الاتحاد).

المبحث الثاني/ الفيدرالية في القوانين العراقية والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

تم تبني النظام الفيدرالي بشكل رسمي بعد اقرار الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥، والذي اشارت المادة الاولى منه الى ((ان جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي))^(١٢)، وان السلطات الاتحادية تتكون من السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وتمارس اختصاصها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات^(١٣)، كما اكد المشرع في الفصل الاول المعنون بالاقاليم على كل من اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية معاً بدون الفصل او التمييز بينهما، فقد ورد في المادة (١١٦) من

^(١٢) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

^(١٣) ينظر: المواد (٧٤ - ١٠١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.



الدستور بأن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية^(١٤).

إن من أهم مستلزمات الفيدرالية هو تقاسم الاختصاصات ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم وبدون هذا التقسيم للاختصاصات لا يمكن الحديث عن نظام فدرالي، ونظم الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ موضوع توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم في الباب الرابع والخامس منه وقد اتبع المشرع الدستوري أسلوب ذكر اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وفيما عدا ذلك يكون أمر البت فيه يعود إلى الأقاليم فضلاً عن أن الدستور قد جعل بعض الاختصاصات مشتركاً بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، وهذه الاختصاصات هي كالآتي:

المطلب الأول/ الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية

تناول الدستور السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية في مادتين، وكالآتي: (١٥)

أولاً: من أولى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية هو ما ذكرته المادة (١٠٩) من الباب الرابع في الحفاظ على وحدة العراق واستقلاله بقولها (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي). جعل الدستور واجب المحافظة على استقلال العراق ووحدته على عاتق الحكومة الاتحادية وذلك يعود إلى أن هذه المسؤولية كبيرة ولا يمكن أن تنهض بها الأقاليم وكون تنظيم القوات المسلحة وتسليحها يعود إلى الحكومة الاتحادية والسبب الآخر في إيراد هذا النص هو للظروف التي رافقت

(١٤) ينظر: المادة ١١٦ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(١٥) ينظر: المادة ١٠٩ - من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

كتابة الدستور والمعارضة الشديدة التي أبدتها الكثير من الجهات للنظام الفيدرالي الذي جاء به هذا الدستور ولأول مرة في تاريخ العراق لذلك فقد تم ذكر هذا النص من أجل التطمين بأن الفيدرالية لا تعني التقسيم بأي حال من الأحوال بل وجعل من واجب الحكومة الاتحادية هو المحافظة على وحدة العراق والحيلولة دون أية محاولة للانفصال من أي إقليم.

ثانياً: ما ذكرته المادة (١١٠) من الدستور من ذكر الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهي تتضمن قائمة من الشؤون المهمة والتي لا تفوض للأقاليم وكالاتي:

١. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
٢. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.
٣. رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته.
٤. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.
٥. تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحقوق اللجوء السياسي.
٦. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
٧. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.



٨. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

٩. الاحصاء والتعداد العام للسكان.

المطلب الثاني/ الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم
في هذا النوع من الاختصاصات جعل المشرع ممارستها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم بالتعاون فيما بينها ورغم ان اغلب هذه الامور هي من لا شؤون التي تهتم الاقاليم ولكن المشرع قد جعلها لتمارسها بالتعاون مع السلطات الاتحادية وكالاتي: ^(١٦)

اولاً: ادارة النفط والغاز: نصت المادة (١١١) من الدستور على ما يأتي (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات). وهذا يعني ان ملكية هذه الثروة المهمة هي ملكية جماعية لكافة افراد الشعب العراقي بدون تمايز بين الاقاليم التي يوجد فيها او تلك التي لا تحتوي على هذه الثروة وهذه الملكية الجماعية تستوجب ايضاً التعاون بين سلطة المركز وسلطة الاقاليم المنتجة للنفط وهو ما تضمنته المادة (١١٢) من الدستور التي نصت على ان "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون)). وكذلك ايضاً ما نصلت عليه الفقرة ثانياً من المادة السابقة

^(١٦) ينظر: المواد (١١١ - ١١٢)، من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

بقولها ((تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)). ومن الجمع بين الفقرتين السابقتين تثبت الملاحظات الآتية:

(١) يفهم من هاتين الفقرتين بشكلهما الحالي ان الاختصاص المشترك بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقاليم فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بانتهاء هذه الحقول اما بالنسبة للحقول المستقبلية المكتشفة او التي سيتم اكتشافها لاحقاً فلا نجد نصاً صريحاً او اشارة واضحة تنظم ذلك ولكن الذي يفهم من النص السابق ان ادارتها تكون من اختصاص سلطات الاقاليم تنفرد فيه دون ان يكون للسلطات الاتحادية اي تدخل فيه والبعض يذهب الى فهم خاطئ فيما يتعلق بإدارة الحقول غير المكتشفة والتي تكون ادارتها من اختصاص الاقليم اذ ذهب الى ابعد من ذلك حيث يعتقد بإدارتها وملكيته ايضاً واستيفاء ما يتحصل منها من واردات للاقليم فقط والواقع ان هذا الفهم يثير عدة اشكالات حيث ان ملكية النفط هي ملكية جماعية للشعب بأكمله كما نصت على ذلك المادة (١١١) والواردات سواء المتأتية من الحقول الحالية او المستقبلية فأنها توزع بحسب التوزيع السكاني للمحافظات والاقاليم وبموجب قانون يسن لذلك وان افراد اي اقليم بإدارة او ملكية اي حقل نفطي يوجد في الاقليم او عقد الاتفاقيات بشأنه بصورة منفردة يعارض الدستور العراقي.

(٢) نجد ان الفقرة الثانية من المادة اعلاه قد ذكرت انه يجب ان تحدد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة او التي حرمت من هذه الثروة بصورة



مجحفة من قبل النظام السابق كاستثناء فيما يتعلق بتوزيع واردات النفط وهذا الامر يعود الى الظروف المحيطة بالعراق عند صياغة الدستور حيث تعاني الكثير من المحافظات من ظلم من قبل النظام السابق في جميع المجالات على الرغم من ان اغلب الحقول النفطية في العراق موجودة في هذه المحافظات لذلك فانه رغبة من المشرع الدستوري من اجل ضمان النهوض بواقع هذه المناطق فقد نص الدستور على ان يكون لها حصة محددة كاستثناء من النسبة السكانية لها ومن اجل تحقيق عملية التوازن الاقتصادي بين المحافظات والاقاليم.

(٣) اما بالنسبة للفقرة الثانية فهي تتعلق بالسياسات الاستراتيجية لتطوير النفط والغاز حيث انها تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطة الاقاليم ولمدة غير محددة وغير مقيدة بحقول حالية او مستقبلية بل انها تتعلق بثروة النفط والغاز بأكملها بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.

ثانياً: ادارة المواقع الاثرية: وهو ما نصت عليه المادة (١١٣) التي جعلت ادارة المواقع الاثرية من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم بقولها: ((تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون))^(١٧). فمن المعلوم ان العراق يعد من اقدم الحضارات في العالم وتنتشر على كافة بقاعة وارضيه الكثير من المواقع التاريخية والاثرية لمختلف العصور والازمنة الماضية وهي تعتبر بمجملها ثروة وطنية للشعب العراقي بأكمله ولا تعد من الشؤون او الامور الداخلية للأقاليم لذلك فقد جعل المشرع الدستوري ادارة هذه المواقع والمسائل

(١٧) المادة (١١٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

التراثية الاخرى هي من اختصاص السلطات الاتحادية وبالتعاون مع الاقاليم التي توجد فيها هذه المواقع.

ثالثاً: ما نصت عليه المادة (١١٤) من ذكرها لمجموعة من الاختصاصات تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وكالاتي: ^(١٨)

١. ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

٢. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

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

٤. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

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

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

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

المطلب الثالث/ اختصاصات الاقليم

في تنظيم اختصاصات سلطات الاقاليم فقد بين الدستور بأن كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والتي حددتها المادة (١١٠) فانه يكون من اختصاص الاقاليم وذلك حسب نص المادة (١١٥) وكالاتي :
(كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون

^(١٨) المادة (١١٤) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .



من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما))^(١٩).

فضلا عن ما تقدم من اختصاصات الاقاليم ما نصت عليه المادة (١٢١) البند/ اولاً، الذي تضمنت ما يأتي ((سلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لإحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصاتٍ حصرية للسلطات الاتحادية))، والبند (خامساً) من المادة المذكورة الذي نص على ما يأتي ((تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم))^(٢٠).

والملاحظ على توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي انه قام بتوسيع اختصاصات سلطات الاقاليم بشكل كبير وعلى حساب السلطة الاتحادية وهو على خلاف المؤلف للدول الفيدرالية التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة التي غالباً ما كانت تميل الى تقوية سلطة الحكومة المركزية او الاتحادية وعلى حساب الحكومات المحلية للأقاليم واعتقد ان هذا الامر مرتبط بالظروف التاريخية التي مر بها العراق وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق لذلك فرغبة من المشرع الدستوري في اعطاء الاقاليم دوراً اكبر في تحقيق مصالحها ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمرافقها فقد اعطاها دوراً اكبر في ممارسة السلطات الممنوحة لها، ومن ابرز المسائل التي بينت فيها هيمنة او السلطات المحلية للأقاليم هي:

^(١٩) المادة (١١٥) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

^(٢٠) المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

١. ما نصت عليه المادة (١١٥) السالفة الذكر والتي حددت اختصاصات الاقاليم حيث جعلت هذه المادة الاولوية لقانون الاقاليم في حالة حصول اختلاف بين قانون الحكومة الاتحادية والاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبالنتيجة فان ما نص عليه الدستور من اختصاصات مشتركة هي في الواقع تكون للأقاليم دون الحكومة الاتحادية.

٢. ما نص عليه البند ثانياً من المادة (١٢١) من الباب الخامس من الدستور وذلك في حالة تطبيق قانون اتحادي معين فان بإمكان حكومة الاقاليم تعديل تطبيق هذا القانون اذ كان يتعارض مع قانون الاقاليم وذلك في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية التي تضمنتها المادة (١١٠).

علماً ان هذه الفقرة لم تبين لنا كيفية تعديل التطبيق اذ ان التعديل ينصب على القانون نفسه وليس على التطبيق عند التعارض.

وفيما يتعلق بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، ومن خلال بيان اختصاص كل منهما في الدستور، رغم ذلك فقد تعرضت العلاقة بين الطرفين الى ازمات وخلافات عدة، من ابرزها الاختلاف على حدود ودور قوات البيشمركة، والاختلاف حول كيفية ادارة حقول النفط والغاز الواقعة في اقليم كردستان، ومسألة كركوك وتطبيق المادة (١٤٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وغيرها من المسائل الخلافية^(٢١). ويعود ذلك الى عدة اسباب اهمها: (٢٢)

(٢١) ينظر: احمد يوسف احمد وآخرون، حال الامة العربية ٢٠١١ - ٢٠١٢: معضلات التغيير وافاقه، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٢، ص ص ٢٢٥ - ٢٢٦.

(٢٢) ينظر: بختيار غفور حمد امين، الكونفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، حزيران ٢٠١٢، ص ٢٩٣.



١. إن نجاح الفيدرالية لا يتوقف على الدستور فقط، لأنه يقوم فعلياً بتنظيم العملية الفيدرالية، التي يتوقف نجاحها على توافر مستوى عال من الوعي والادراك لدى مختلف الاطراف السياسية.
٢. ان تطبيق النظام الفيدرالي الناجح يحتاج الى وجود سياسيين يعملون على النهوض بمسؤولياتهم، وجزء كبير من المشكلة الفيدرالية في العراق كما تم تشخيصها من قبل المتابعين لهذا الملف، تكمن في انه يعاني من ازمة انعدام الثقة بين السياسيين انفسهم، مما انعكس سلباً على العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم.
٣. وجود اجندة دعائية مضادة للنظام الفيدرالي من قبل بعض القوى الداخلية والخارجية، اسهمت في الدفع باتجاه ترسيخ فكرة مفادها بأن ((الفيدرالية تعني تقسيم العراق))، مما انعكس سلباً على مجمل العملية الفيدرالية، وعلى تقبل المجتمع العراقي بمختلف اطيافه لهذا الشكل من الحكم.
٤. ان التجربة الديمقراطية في العراق ما زالت حديثة وتواجه العديد من العقبات، من ابرزها، إن الوعي السياسي للعراقيين لم يحسم امره بعد لصالح الديمقراطية قيمياً وسلوكاً، بل لا زال وعياً متأرجحاً بين الدكتاتورية والديمقراطية، وبين المركزية والفيدرالية او اللامركزية، كما وتتجسد حادثة التجربة الديمقراطية في العراق في هشاشة مؤسساتها الدستورية وضعفها.

المطلب الرابع/ اختصاصات المحافظات غير منتظمة في اقليم

افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور لبيان التنظيم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث نصت على ذلك المادة (١٢٢) من الدستور وكما يأتي: (٢٣)

اولاً: تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

والملاحظ على هذا النص ان البند (خامساً) قد اسقط دعامة اساسية من دعائم نظام اللامركزية وذلك عندما نص على عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة اية جهة.

وكان الاولى بالمشرع الدستوري ان ينص على ضرورة اخضاع هذه المجالس لرقابة اخرى السلطات المركزية في الدولة من اجل الحفاظ على الوحدة الادارية للدولة من اجل تحقيق تطبيق صحيح وفعال للامركزية الادارية وهو الامر الذي تم تلافيه في القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، عندما نصت المادة الثانية منه على اخضاع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس

(٢٣) المادة (١٢٢) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .



النواب وايضاً ما ورد في المادة (٤٧) من القانون المذكور التي نصت على خضوع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة بموجب احكام الدستور.

ونصت المادة (١٢٣) من الدستور ما يأتي : ((يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون))^(٢٤).

ان تفويض السلطات الذي نصت عليه هذه المادة الدستورية يثير عدد من الملاحظات وهي:

١. ان تفويض الاختصاص في مجال القانون العام جائز بناء على نص صريح وهو ينحدر من اعلى الى اسفل فيقوم الرئيس الاداري على سبيل المثال بتفويض الموظف المرووس او تقوم الهيئة او المجلس بتفويض رئيسها جزءاً من الاختصاصات المتحدة من القانون وذلك بناء على قناعة واختيار اما تفويض الاختصاص بناء على اتفاق بين جهتين اداريتين.
٢. ان المادة (١١٠) من الدستور قد حددت وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية وما عداها يدخل ضمن صلاحيات الاقليم فيكيف تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية الى المحافظة غير المنتظمة في اقليم وهي خاضعة لنظام اللامركزية الادارية.
- نصت المادة (١١٥) من الدستور انه بالنسبة للصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.

^(٢٤) المادة (١٢٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

ان امعان النظر في الاختصاصات التي منحتها هذه المادة الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم يكشف لنا بوضوح تام ان الدستور ساوى بينها وبين الاقاليم في الاختصاصات واعطى لقانونها الاولوية عند التعارض في غير الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية مما يعني ان الدستور قد منح المحافظات كل شروط الفيدرالية على الرغم من ان المادة (١٢٢) من الدستور قد نصت على اعتماد مبدأ اللامركزية الادارية.

مما يؤدي بنا الى القول بان الدستور في تنظيمه لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد خلط بين مفهومي الفيدرالية واللامركزية الادارية وكان على المشرع الدستوري ان يكون اكثر وضوحاً في تحديد مفهوم اللامركزية الادارية ومنح المحافظات الاختصاصات التي تتناسب وهذا المفهوم. وضمن التنظيم الاداري للمحافظات توجد هنالك سلطتين يحل كل منهما محل السلطة المركزية وهما مجلس المحافظة والمحافظ وقد حدد القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اختصاصات كل منهما وكما يأتي:

أ. مجلس المحافظة:

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة. اما المادة السابعة من القانون فقد حددت اختصاصات مجلس المحافظة الرقابية والادارية والتي اهمها ما يأتي^(٢٥):

أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

(٢٥) جريدة الوقائع العراقية، قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم العدد ٤٠٧٠، ٢٠٠٨، ص ٤. انظر الرابط:

<http://irald.hjc.iq/Londlawbook.aspx?sc=191120086562278..>

(تاريخ الدخول ١٠-٧-٢٠٢١)



ثانياً: اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحققت احد الاسباب الواردة في الفقرة (٨) من المادة (٧) بناء على طلب ثلث الاعضاء.

ثالثاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

رابعاً: اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة للمحافظة. خامساً: المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

سادساً: الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء عملها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

سابعاً: انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

ثامناً: استجواب المحافظ او احد نائبيه بناءً على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستوجب يعرض للتوصيات على الاقالة في جلسة ثانية ويعد مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

تاسعاً: المصادقة على ترشيح ثلاثة اعضاء لإشغال المناصب العليا من المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس واعفائهم ايضاً بالأغلبية المطلقة ايضاً.

عاشراً: المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية.

احد عشرة: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس.

ثاني عشر: تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

ثالث عشر: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهيئات التي تحصل عليها المحافظة.

رابع عشر: ممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة.

ب. المحافظ:

نصت المادة (٢٣) من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على ان المحافظ هو اعلى مسؤول تنفيذي في المحافظة، اما بالنسبة لصلاحياته فقد نصت عليها المادة (٣١) من القانون ومن اهمها ما يأتي^(٢٦):

أولاً: اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة.

ثانياً: تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

(٢٦) المصدر نفسه، ص ٧ .



ثالثاً: تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.

رابعاً: الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد.

خامساً: تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية.

سادساً: استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

سابعاً: اصدار امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس.

ثامناً: تثبيت الموظفين المحليين، في المحافظة، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس.

تاسعاً: اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة.

عاشراً: للمحافظ ان: يأمر الشرطة بإجراء التحقق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقاً للقانون.

حادي عشر: للمحافظ استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

ثاني عشر: للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام، العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش).

ثالث عشر: للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي.

رابع عشر: للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة اليه.

وكذلك، نصت المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ البند ثالثاً على منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين وذلك كما يأتي: ((اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)).

ولقد اثار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين العديد من الانتقادات حيث ان منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ينسجم مع النظام الفدرالي وليس مع نظام اللامركزية الادارية الذي لا يمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات التشريعية.

كما ان هذه القوانين قد تسبب العديد من الاحتمالات بالنسبة للمواطنين عند تنقلهم من محافظة لأخرى بسبب اختلاف هذه القوانين.

الا ان الذي يخفف من حدة هذه الانتقادات هو حصر الاختصاص التشريعي في الامور الادارية والمالية فقط مثل استحداث او دمج قضاء او ناحية او فرض رسوم على بعض البضائع داخل المحافظة.



لذلك لا يجوز لمجالس المحافظات اصدار قوانين او تشريعات عدا المسائل الادارية والمالية مثل اصدار قانون عقوبات للمحافظة^(٢٧).

وهذه القوانين التي تشرعها مجالس المحافظات ينحصر نطاق سريانها بالحدود الادارية للمحافظة ولا يمكن ان يمتد نطاق سريانها الى الحدود الادارية لمحافظة اخرى.

وتتولى المحكمة الاتحادية النظر في دستورية هذه القوانين استناداً الى نص المادة ٩٣ من الدستور وبالنسبة لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات فان العلاقة بينهما تحددها صفتان وهما كما يأتي:

١. علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي، لقد نصت المادة السابعة البند ثالثاً من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بان لا تتعارض التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية وبذلك فان للقوانين الاتحادية علوية على التشريعات التي تسن من قبل مجالس المحافظات.

٢. التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي، ومعنى ذلك ان المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأى تشريع يتعدى هذه الممارسة يكون باطلاً، ولا بد ان يكون هذا التشريع متكاملًا مع القوانين الاتحادية ويتفق معها.

ولا بد ان تسير الى انه في حالة تعارض القانون المحلي مع القانون الاتحادي في موضوع معين لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية اي ضمن الصلاحيات المشتركة ولم يكن القانون المحلي مخالفاً

(٢٧) المصدر نفسه ، ص ٨ .

للدستور فإن القانون المحلي هو الذي يطبق ولا يعني هذا القانون المحلي
المشروع من قبل مجلس المحافظة معدلاً أو لاعباً للقانون الاتحادي.

واخيراً لا بد ان تشير الى القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد اوجب على
مجالس المحافظات في المادة السابعة البند ثاني عشر على اصدار جريدة تنشر
فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر عن المجلس.

ويتضح من قراءة فقرات الدستور الخاصة بصلاحيات السلطة الاتحادية
وسلطة الأقاليم والمحافظات، ما يلي^(٢٨):

(١) إن واجبات وصلاحيات الحكومة المركزية (الاتحادية) تشكل أساساً متيناً
لصالح وحدة العراق، والمحافظة على سيادته وأمنه الخارجي، وتحتوي
على جميع الأسس التي تكفل بقاء العراق وحدة واحدة لا تقبل التجزئة
والتقسيم.

(٢) صلاحيات الحكومة المركزية وإن كانت واسعة، لكنها محددة
بصلاحيات الأقاليم، ما ينتج عنه موازنة جيدة أقرب إلى تحقيق العدل
ورفع الظلم. فمن صلاحياتها رسم السياسة الخارجية، دون التدخل في
السياسة الداخلية للإقليم. ومنها إنشاء القوات المسلحة، لكنها تختص
بالحدود والأمن الخارجي، ولا تتدخل بشؤون الأمن الداخلي. فهذا من
صلاحيات حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه واجباتها الإدارية، من انشاء
وتنظيم قوى الامن الداخلي كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

(٣) رئيس الإقليم هو المحافظ، الذي سيأتي إلى رأس السلطة عن طريق
الانتخاب المحلي كل ٤ سنوات. وهذا يعني أن لن يتمكن أحد من

(٢٨) المصدر نفسه، ص ١٢ .



فرض نفسه بالقوة على رئاسة الإقليم، كما أن هذه الرئاسة ليست دائمية. وإقليم كردستان شاهد تقاس عليه الأمور.

(٤) أما فقرة حق تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، فهي ليست كما يتوهم البعض لتمثيل الإقليم مستقلاً عن دولة العراق، وإنما لمتابعة شؤونه في المجالات الثلاثة التالية: أ. الثقافية ب. والاجتماعية ج. والانمائية، فقط.

ولا تشمل المجال السياسي الخاص بالتمثيل الدبلوماسي وعقد الاتفاقيات الدولية. بل هذا منصوص عليه في الدستور أنه من الصلاحيات الحصرية للسلطة المركزية. وعلى هذا الأساس فإن تلك الممثلات تمنح الإقليم قوة ذاتية، وتعطيه حرية في تقوية نفسه من حيث إقامة العلاقات واستثمارها لصالح الإقليم في المجالات المذكورة. وليس لها أي علاقة بتمثيل العراق، واستقلال الأقاليم دبلوماسياً وسياسياً عن المركز.

(٥) ما يخص ثروات النفط والغاز، فهي ملك عام مشاع لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات. توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد. وهذا أساس متين للحفاظ على وحدة البلد. كما أن الدستور كفل لحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة حق المشاركة في إدارة الثروات ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطويرها. وبذلك تساهم الثروات الموجودة في الإقليم بتنمية اقتصادها الذاتي، وزيادة دخل أبنائها.

(٦) ومن الاقتراحات تعديل مواد الدستور الخاصة باللامركزية الإدارية، وتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحيث تكون هنالك موازنة بين منح المحافظات الحق في إدارة شؤونها وفق مبدأ

واللامركزية الإدارية وبين مراقبة حسن إداء السلطات المحلية بما يحقق المصلحة العامة.

المبحث الثالث/ واقع الفيدرالية في العراق ومستقبلها

يتكون العراق من قوميتين رئيسيتين وأقليات أخرى عاشت عبر آلاف السنين في مد وجزر من العلاقات، ومرت بظروف مختلفة أثمرت بالاتفاق والاختلاف، وفيه أديان ومذاهب متعددة، فكيف يكون بناءه الفيدرالي؟ هل تبنى الفيدرالية على أسس قومية أم دينية أم مذهبية أم إدارية أم جغرافية، فإذا حولنا بناءها على الأساس القومي، علينا تشكيل إقليمين عربي وكوردي، رغم التشابك في التكوين السكاني للقوميات المختلفة، وإذا أردنا بناءها على الأساس الديني، فالأكثرية الإسلامية لا تتيح لنا المضي في هذا المشروع، أو أن يكون البناء الفيدرالي على الأساس المذهبي، فستكون لدينا أمانة شيعية في الجنوب والوسط، وأمانة سنية غرب البلاد، وتكون بغداد فيدرالية يتعدد فيها الانتماء القومي والديني والمذهبي، وكل هذه التقسيمات تؤدي مستقبلاً إلى حدوث التناحر والتقاتل بسبب الخلافات المذهبية والأجندات الخارجية، لذلك نرى أن الأصل للعراق هو إقامة الفيدرالية الإدارية التي ترتبط بحكومة مركزية تقرر سياسة البلاد العامة، وتكون للمحافظات إدارة أمورها الداخلية بما يتناسب واحتياجاتها ومتطلباتها.

ومن الملاحظ أنه ليس هناك في العراق سوى إقليم واحد هو إقليم كردستان العراق، غير أنه يثور من فترة لأخرى مشاريع فيدرالية أخرى سواء للمنطقة الشيعية أو للمناطق الاثنية في العراق، وذلك على النحو التالي: (٢٩)

(٢٩) ينظر: د. منذر الفضل، فيدرالية الوسط والجنوب من الحقوق الدستورية في العراق، الانترنت: <http://www.iraqfuture.net> ، وكذلك: التلويح السني بـ ((الانفصال)) يقابله تلويح شيعي بـ



١. إقليم كردستان العراق: وهو يتكون حالياً من محافظات دهوك وأربيل والسليمانية، وله حكومة واحدة مقرها في أربيل، غير أن المؤسسات الأمنية لا تزال منقسمة ومرتبطة بالحزبين الكرديين الكبيرين : الاتحاد الوطني الكردستاني في السليمانية، والحزب الديمقراطي الكردستاني في أربيل ودهوك، كما تسعى القيادات السياسية الكردية لضم المناطق الكردية الغنية بالنفط في المحافظات المجاورة (كركوك)، أو تلك الغنية بالنفط مثل سهل نينوى في الموصل، وعلى الرغم من أن المادة ١٤٠ من الدستور العراقي حددت خطوات لتقرير مصير المناطق المتنازع عليها، إلا أن العراق لم يحرز تقدماً يذكر على هذا الطريق.

وان المطالبة بالفيدرالية من قبل القوى الكوردية له مبررات عديدة، اهمها: (٣٠)

- المبررات الاجتماعية المتمثلة بالتعددية الاثنية، فالعراق لا يعد مجتمعاً متجانساً، فيه من التعدد والتنوع ما يجعله ينزع نحو اللامركزية في الحكم والادارة، بما يؤدي الى المحافظة على هذه الخصوصيات، فالمجتمعات التعددية تصبح عوامل الاختلاف فيها عوامل تجزئة

((الغالبية)) وكردى بـ((حق تقرير المصير))، وكالة النخيل للأبناء، الانترنت: <http://www.nakhelnews.com> ، وعبد الهادي علي، الفيدرالية في العراق والصراع السني الشيعي في العراق (١)، دراسات وبحوث، العدد (٩٩)، رمضان ١٤٣٢ هـ، موقع الراصد نت، الانترنت: <http://www.alrasednet/site/topics/view/229> ، وعبد الهادي علي، الفيدرالية في العراق والصراع السني الشيعي في العراق (٢)، الانترنت: <http://www.alrasednet/site/topics/view/2306> ، ووحدة تحليل السياسات في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العراق بعد الاتسحاب العسكري الأمريكي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٩ / ١٢ / ٢٠١١، الانترنت: <http://www.dohainstitute.org/Home/Details/5d045bf3-2df9-46cf-90a0d92cbb5dd3e4/> (٣٠) نقلاً عن: د. عبد العظيم جبر حافظ، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢ - ٩٣.

وتمزيق للمجتمع اذا لم يجر التعامل مع تلك التعدديات وفق روح العصر، لا على المركزية الشديدة واحتكار السلطة من جانب واحد.

■ المبررات الاقتصادية إذ يعد العامل الاقتصادي ذا اهمية كبيرة في حياة المجتمعات وعلى هذا تتوقف الجوانب الاجتماعية والسياسية في المجتمع، بمعنى ان توزيع الثروة توزيعاً عادلاً مع تحقيق فرص التنمية في جوانب الحياة المختلفة، وهذا ما افتقرت اليه منطقة كردستان طيلة الحكومات المتعاقبة، وعليه فأن الاتحاد الفيدرالي سيؤمن التوزيع العادل للثروة بحسب مقتضيات نسبة السكان، والحاجة الى الخدمات والبنى التحتية، بما في ذلك تخصيص نسبة من الميزانية العامة للدولة يقررها المجلس التنفيذي ويصادق عليها المجلس التشريعي للاقليم في الاتحاد الفيدرالي.

■ المبررات الجغرافية إذ تكون العراق الحديث من ضم ولايات (بغداد والبصرة والموصل) وان كورد العراق يسكنون القسم الجنوبي من كردستان الكبرى، والتي تشكل معظم اراضي ولاية الموصل (سابقاً)، وعليه، فأن وجود الكورد في موطنهم المتماسك والمنفصل يعد مبرراً قوياً لإقامة الفيدرالية.

■ المبررات الدفاعية (العسكرية)، إن مصلحة العراق مثلما هي مصلحة اقليم كردستان البقاء كياناً واحداً، وتطبيق النظام الفيدرالي يؤدي الى تعزيز مكانة العراق ودوره في المنطقة ويجعل منه (قوة عسكرية) واستراتيجية مهيوبة الجانب وذات عمق استراتيجي مهم في خضم الصراع الاقليمي والدولي الحالي. كما ان مصلحة اقليم كردستان في ان يكون ضمن العراق الفيدرالي، لأن ذلك سيكون درعاً واقياً ضد



الاطماع الاقليمية التي قد تأتي من الشمال والشرق، بعبارة اخرى، ان انفصال كوردستان عن العراق سيؤدي الى اضعاف الموقع الاستراتيجي للعراق من جهة، ويجعل الاقليم المنفصل كياناً ضعيفاً غير قادر على الدفاع عن نفسه من جهة اخرى.

■ الدين والتراث المشترك، إذ يشترك العرب والكورد وخلال حقبة طويلة من الزمن في الكثير من الروابط اهمها: رابطة الدين الاسلامي، وما قدموه من خدمات للاسلام، تمثلت في العلماء والادباء، فضلاً عن التراث المشترك الذي تمثل باشتراك الكورد مع العرب في التصدي للاحتلال البريطاني وانتفاضات الشعب العراقي ومشاركتهم في التخطيط لثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، إذ يمكن القول ان الرابطة الدينية والتراث المشترك بين العرب والكورد تعد من المبررات لإقامة النظام الفيدرالي.

٢. الإقليم الشيعي: طرحت سابقاً عدة أطروحات لإقامة فيدرالية شيعية أبرزها، إقليم الوسط والجنوب أو فيدرالية إقليم جنوب بغداد، وإقليم البصرة.

٣. الاقليم السني: إذ طرحت طلبات من عدة محافظات ذات الطابع السني كمحافظات صلاح الدين والانبار وديالي هي الاخرى بأن يكون لها اقليم مستقل يملك من الصلاحيات اللامركزية ما يساعدها على احداث التوازن مع سلطة المركز.

إذ إن العراق يعد مثلاً واضحاً للمجتمع التعددي، حيث انه يتميز بالتعددية الدينية والقومية والمذهبية واللغوية والثقافية، ونظراً لهذه التركيبة الخاصة للعراق كمجتمع فيه التعددية السياسية والمذهبية والعرقية، يمكن اعتماد النظام الفيدرالي كشكل للدولة في العراق الحديث وكحل لمشاكل العراق الكبيرة ومن

ضمنها المشكلة الكردية، وأنه يتماشى مع مصلحة الشعب العراقي، لأن النظام الفيدرالي كنظام سياسي وكأسلوب للحكم يحاول ان يقيم مجتمع التوازن الذي يكفل حق المشاركة والمساهمة لكل قومية او جماعة عرقية في صنع القرار وفي الارادة العامة للدولة في ظل الوحدة القانونية والسياسية، واذا كانت المشكلة التي تثار في المجتمعات التعددية هي البحث عن صيغة مقبولة يمكن ان تتعايش في ظلها الشعوب غير المتألّفة ولا المتجانسة اجتماعياً وثقافياً وعقائدياً ضمن بقعة جغرافية واحدة، فإن هذه الصيغة هي الفيدرالية او اللامركزية السياسية التي تقوم على مبدأ التوثيق بين تلك المناقضات من جهة والتوفيق بين المصالح العامة الوطنية في الدولة والمصالح الاقليمية الذاتية وخصائصها من جهة اخرى. وخير دليل على ان الفيدرالية تتناسب العراق المعاصر، هو عدم انسجام نظام اللامركزية الادارية لهذا الواقع ذي التركيبة المعقدة الذي يعاني من الافراط في المركزية التي تسبب في نشوب الاقتتال الداخلي في كثير من الاوقات الذي كلف البلاد كثيراً من الارواح والاموال، فضلاً عن اعاقه تقدم البلاد في التواحي المختلفة، وعدم قدرتها على التآلف واقامة التوازن في المجتمع، لذا فإن الفيدرالية هي الضمانة التي تمنع المركز من تهديد حقوق الآخرين والاعتداء على خصوصياتهم، فضلاً عن إن النظام الفيدرالي هو الاقرب الى تجارب الادارة والحكم التي طبقت عملياً في التاريخ الاسلامي، ولجأت اليه المجتمعات المختلفة كحل مناسب وكأسلوب للحكم والادارة^(٣١).

وان الغالبية من الاكراد والعرب يرون ان الفيدرالية التي اقرها الدستور العراقي هي الحل النهائي لمشكلة العراق التاريخية الكتمثلة في عدم تمركز

(٣١) د. فاضل العزاوي، الفيدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت/ لبنان، ٢٠١٨، ص ص ٣٣٣ - ٣٣٤.



السلطة بيد شخص واحد والتوزيع الظالم للثروة، فالمؤيدون لتفعيل المواد الدستورية التي منحت المحافظات خيار تشكيل فيدراليات بعد اجراء استفتاء لسكانها يركزون على المادة (١١٨) من الدستور الدائم التي نصت على (من كل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يتم بأحدى الطريقتين: الاولى طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقاليم، والثانية طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقاليم)، هذا الى جانب حقها بسن دستور يحدد صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية على ان لا تتعارض مواد مع الدستور الدائم، لاسيما وانهم يعتقدون ان الفيدرالية هي الشكل الاكثر ملائمة لتعايش مكونات الشعب العراقي، والتوزيع العادل للثروة بما يعزز التوجه نحو اللامركزية السياسية، وبالتالي جرت محاولات متعددة لاعلان فيدراليات وتشكيل اقاليم في عدد من مناطق العراق شبيهة بفيدرالية اقليم كردستان منها فيدرالية الجنوب وفيدرالية العراق الاوسط وفيدرالية الغرب^(٣٢). وإن كل الإشكاليات التي أوجدتها الفيدرالية في العراق، أوجدت مجموعة من الاحتمالات المستقبلية بشأن الفيدرالية في العراق، أهمها:

١. يمكن الاقتصار على فيدرالية واحدة لإقليم كردستان مع احتمالات توسيعها بضم (كركوك وسنجار وخانقين ومدلي ومخمور)، بسبب خصائصه الجغرافية والتاريخية واللغوية والأثنية، أما باقي محافظات العراق فسوف يحكم باللامركزية الإدارية^(٣٣).

(٣٢) فاضل الغزاوي ، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣٤.

(٣٣) هاشم نعمة، الطريق : النظام الفدرالي كشكل من اشكال حل القضية القومية، ص ٤ . على الموقع

الالكتروني: <http://www.ivaacp.org>

٢. إقامة فيدراليتين من اقليم كردستان وسائر العراق، وبالتالي لا يكون هناك تساوي في الحجم والسكان^(٣٤).

٣. تحقيق الفيدرالية من خلال تعدد الأقاليم، من ضمنها فدرالية بغداد وفدرالية كركوك إلى جانب اقليم كردستان واقليم الجنوب والاقليم الغربي، وهذا الاحتمال الأكثر ضماناً^(٣٥).

٤. الفيدرالية الجغرافية، والتي تعني تحويل المحافظات القائمة إلى فدراليات تتمتع باستقلالية داخلية واسعة، مع ارتباطها بالسلطة الاتحادية المسؤولة عن قضايا الدفاع والسياسة الخارجية والمالية والاقتصادية، وهي الأكثر قبولاً من الشعب العراقي، لأنها تقوم على اساس جغرافي وليس على العرقي أو المذهبي والديني، وبالتالي فإن فرص نجاحها أفضل من غيرها^(٣٦).

ومن اجل تطبيق وتحقيق فيدرالية ناجحة، هنالك عدة ضمانات يمكن اتباعها، اهمها: ^(٣٧)

اولاً: الضمانات القانونية، وتتمثل في: الاحترام الكامل لنصوص الدستور وتطبيقها بأمانة وجعل الدستور المرجح لحل كافة النزاعات التي يمكن ان تثار بين الاطراف السياسية، كما يجب السعي من اجل استكمال بناء المؤسسات والهيئات التي نص عليها الدستور، والتي من شأنها ترسيخ الفيدرالية وتحديد اطرها القانونية. ونشر وتعديل القوانين التي تتعلق بتطبيق النظام الفيدرالي

^(٣٤) بارزاتي في بروكسل، لبحث الأوضاع في العراق، موقع حكومة كردستان، ٨ / ٥ / ٢٠٠٧.

^(٣٥) محمد هارون، الفدراليات: مشاريع مشبوهة لتقسيم العراق بالتقسيم، صحيفة الفرات، العدد (٥٤)، ٢٥ / ٥ / ٢٠٠٥.

^(٣٦) الفدرالية الجغرافية، صحيفة الاهالي، ٨ / ٦ / ٢٠٠٥.

^(٣٧) د. صلاح جبير صدام، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣ - ١٢٤.



والتي من شأنها منح الحكومات المحلية الاستقلالية والحكم الذاتي، ومن ذلك تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وكذلك قانون الاجراءات التنفيذية لتشكيل الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، فضلا عن تشريع القوانين الخاصة بتوزيع الثروات والاحزاب السياسية وغيرها من القوانين الاخرى.

ثانياً: الضمانات القضائية: وتتمثل في تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا التي نص عليها الدستور النافذ ليس من اجل الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم فقط، وانما لتعزيز مبادئ الفيدرالية والدفاع عنها في حالة انتهاكها وكل ذلك يتطلب ان يحاط بتشكيل المحكمة بضمانات الاستقلالية والحياد والمهنية العالية.

ثالثاً: الضمانات الشعبية: ان الاساس في تشكيل الاقاليم في الدستور العراقي وفي قانون الاجراءات التنفيذية لتشكيل الاقاليم هو الارادة الشعبية المتمثلة في الاستفتاء العام، الذي يجب القيام به في اي محافظة تنوي تشكيل اقليم وهذا يتطلب: تنمية الوعي الشعبي، ودور رئيسي لمؤسسات المجتمع المدني.

رابعاً: الضمانات الدولية: وتتمثل هذه الضمانة في الاستفادة من التجارب الفيدرالية العالمية، وذلك عن طريق مساعدة المنظمات الدولية العالمية والمتخصصة الحكومية وغير الحكومية وكذلك يجب تحديد التأثير الخارجي المانع لإقامة الفيدرالية في العراق، وهذا يتحقق بازدياد قوة الدولة وتوحيد سياستها الخارجية.

الخاتمة

من خلال استعراضنا لموضوع الفيدرالية ومسألة توزيع الاختصاصات وواقع الفيدرالية في العراق، نجد ان العراق تحول من اطار الدولة البسيطة الى

اطار الدولة المركبة، ويستدعي هذا الامر نمطاً جديداً، لإدارة الدولة حسب قواعد واجراءات تختلف عن السابق، ولذلك وجد النظام الاتحادي كما يلاحظ توسع الدولة العراقية في تطبيق اللامركزية الادارية بما ينسجم مع توجهات النظام السياسي الديمقراطي الجديد بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ مع الاخذ بنظام اللامركزية السياسية اي النظام الاتحادي والاقاليم، إذ أن المشرع الدستوري العراقي اراد منع تركيز السلطة في المركز، وذلك عبر تجريد المركز من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الاطراف بقصد منع الاستبداد والدكتاتورية في المركز وتشجيع السلطات المحلية للعمل وفقاً لرأي مواطنيها، واصبح الانتخاب والاستفتاء هو الركيزة الاساسية في ممارسة السلطة على صعيد الاقاليم والمحافظات.

ومن الطبيعي في اطار حادثة التجربة العراقية الجديدة ان ترافقها بعض الاشكاليات، ومن هذه الاشكاليات يمكن الاشارة الى الخلط ما بين هو اداري وما هو سياسي، فإذا كانت الاقاليم تعطي صفة سياسية وتشريعية وازدواجية للسلطة التنفيذية في اطار اللامركزية السياسية، فأن المحافظات غير المنتظمة في اقليم يفترض الا تحتوي على هذه الصفة، ولكن نجد ان هنالك خلط ما بين الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، والفارق بطبيعة الحال هو كبير ما بين الكيانات السياسية والوحدات المحلية.

إذ أن عامل التدرج من اللامركزية الادارية الى الفيدرالية في العراق سيكون عاملاً أساسياً في انجاح تطبيقها، ومن الضروري ان يكون هناك اتفاق حول معاني المفاهيم المتداولة في اطار اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية، إذ يجب ان تكون الادوات الناقلة للتجارب والمطبقة لها مؤمنة بالديمقراطية كخيار، وان نجاح اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية يحتاج



الى وسائل متعددة ومتكاملة ما بين تشريعات قانونية وممارسات سياسية واضحة وقناعات راسخة بهذا النهج، فالتدرج هو الذي سيعطي تطبيق الفيدرالية في العراق الديمومة والقبول والاستقرار على مستوى المؤسسات وعلى مستوى الصلاحيات.

وتوصل البحث الى عدة توصيات للوصول الى نظام فيدرالي ناجح:

١. تعميق الوعي الجماهيري لفهم التجربة والثقافة الفيدرالية وقبول الاخر بالحوار والممارسة والسلوك وتذويب كل الفوارق الاثنية من خلال المواطنة وسيادة القانون.

٢. يجب ان يركز الحكم الفيدرالي الفعال على اساس دستور يفضي الى سيادة القانون، ويضع الدستور الاطار والمبادئ الاساسية للنظام الفيدرالي، ويعد امراً اساسياً لإرساء الاطار الذي يعمل بموجبه كل مستوى من مستويات الحكومة، وينبغي على الدستور انشاء مؤسسات مهمة، وتحديد المسؤوليات داخل النظام الفيدرالي. فوجود ثغرات دستورية في المواد (١١١ و ١١٢ و ١١٥ و ١٢١) ينبغي تجاوزها ووضع سقف زمني لمراجعتها واعادة صياغتها.

٣. احترام الدستور العراقي وتطبيق نصوصه، والرجوع اليه في تسوية النزاعات البينية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، فضلاً عن السعي الى استكمال الهياكل المؤسساتية، من اجل ترسيخ النظام الفيدرالي في العراق.

٤. اصلاح المؤسسة القضائية (المحكمة الدستورية)، فوجود مستويين مستقلين للحكومة في نظام الفيدرالية يتطلب وجود مؤسسة قضائية مستقلة وقوية تأخذ على عاتقها فض النزاعات التي تتعلق بمجالات

الاختصاص الدستوري لكل منهما، فينبغي اتخاذ الاجراءات باتجاه تفعيل عمل هذه المحكمة وضرورة تطبيق قراراتها، من خلال تشريع قانون المحكمة الاتحادية في مجلس النواب العراقي، والذي يحتاج الى تصويت ثلثي اعضاء المجلس، الامر الذي يتطلب توافقاً عالياً بين الكتل السياسية كافة والمتمثلة في المجلس لغرض الوصول الى تحشيد هذا العدد.

٥. تشكيل المجلس الاتحادي (الفيدرالي)، والذي يتطلب التصويت على تأليفه وشروط العضوية فيه اصدار تشريع من مجلس النواب العراقي بأغلبية ثلثي اعضائه.

٦. تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات وفق اطر قانونية محكمة يعتمد على اقرار عدد من القوانين المهمة كقانون الاحزاب وقانون النفط والغاز، وغيرها من القوانين التي ستكون كفيلة لإنجاح التجربة الفيدرالية العراقية.

٧. تحديد الفاعل الخارجي وتقليل آثاره، عبر التمسك بالفيدرالية كنموذج للحكم والمصلحة الوطنية، وعدم التعاطي مع القوى الخارجية مما قد يفسح المجال لها للتدخل في الشأن الداخلي.