

النظام الفدرالي و توزيع السلطات طبقا لدستور العراق

المدرس المساعد
احمد عبيس الفتلاوي
جامعة الكوفة / كلية القانون

مقدمة

يمر العراق اليوم بما مرت به دول أخرى على طريق تبني الفدرالية كنظام لتوزيع السلطات على مستويين اثنين اتحادي و إقليمي ، لبدأ النقاش المستديم حول الآلية التي ستكون عليها فدرالية العراق . والمتبع للوضع العراقي الراهن قد يسأل هذا السؤال وهو هل أن العراق و بعد أقرار الدستور دولة فدرالية حكما وواقعا أم أن هناك ما يستلزم للسير على طريق الفدرالية ؟ . لقد أكد دستور العراق مراراً و تكراراً وفي مواضع عدة على أن العراق هو دولة فدرالية بكل معنى الكلمة ، إلا أن الحديث عن تفاصيل تطبيق ما جاء في هذه المواد ظل بطيئاً بسبب الخلافات السياسية وأعمال الإرهاب التي عصفت في البلاد لاسيما بعد تفجير المراقدة المقدسة في سامراء و التي دفعت العراق وبصورة أقوى إلى الاقتراب من حافة الحرب الأهلية و تعطيل الكثير من إجراءات السير بتنفيذ المواد التي لها علاقة بالهيكلية الفدرالية العراقية حيث سيتم تناولها في الأوراق اللاحقة من هذا البحث و التي تعكس واقع العراق من حيث كونه دولة اتحادية فنية من جهة و كيفية توزيع السلطات طبقاً للدستور مع الاسترشاد بالتجارب الفدرالية العالمية من جهة أخرى .

أن تبني نظام كالفدرالية في دولة كانت في ظل مركزية عديدة كالعراق يدفع باتجاه أسئلة كثيرة لابد من الإجابة عنها ومنها

* هل يملك العراق قاعدة من العوامل التي تساعد في الانتقال من نظام مركزي إلى آخر فدرالي ؟ كمؤسسات حكومية أو غير حكومية قادرة على مساعدة المشرعين في قضايا الفدرالية و توزيع السلطات على مستويين اتحادي و إقليمي .

* هل هنالك تقبل شعبي و فتاعة بممارسة حكومة العاصمة لنمط جديد من السلطات تتقاسمها مع حكومات محلية سواء كانت على شكل أقاليم أو محافظات غير منتظمة في إقليم .

* هل يملك العراق مؤسسات قضائية قادرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة نتيجة تطبيق الفدرالية وما ينتج عنها من تنازع قوانين أو اختلاف في تفسير مواد الدستور على سبيل المثال ، وهل يملك العراق قاعدة من القوانين أو مشاريع لقوانين قادرة على الانتقال السليم من صلاحيات مركزية حصرية بالعاصمة إلى تقاسم مشترك أو متنافس أو متعاون في السلطات ؟ .

سيتم التطرق في الأوراق اللاحقة من هذا البحث إلى أهم المواضيع ذات الصلة بالفدرالية العراقية مع مقارنتها بالدول التي تبنت الفدرالية و محاولة تقييمها في ضوء المتغيرات التي شهدتها العراق بعد اسقط النظام السابق . كما سيتم التطرق إلى السلطات الاتحادية و بيان العلاقة التي رسمها الدستور الجديد بينها , هذا بالإضافة إلى كل ماله علاقة بالتسويات التي جرت على مواضيع محددة بالذات كتوزيع السلطات الاتحادية والسلطات التي ستمارسها الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم و كذلك موضوع توزيع عائدات و إدارة الثروات الطبيعية .

المبحث الأول : توزيع السلطات في الدول الاتحادية .

أن قراءة فاحصة للمواد التي تناولها دستور العراق يكشف و بكل دقة أن العراق كدولة اتحادية لم يختلف عن غيره من النماذج الاتحادية و المتمثلة بوجود عاملين مهمين في تكوين الدولة الاتحادية و هما :

*الوحدة و المتمثلة برغبة عدد من المكونات الأساسية للدولة الاتحادية بالعيش معا في ظل دولة واحدة تمنح سلطات حصرية للحكومة الاتحادية و التي غالباً ما تعكس المصلحة على مستوى وطني .

*التنوع و الاستقلال الذاتي و المتمثل برغبة نفس المكونات بممارسة نوع من السلطات تعكس التنوع اللغوي أو العرقي أو الديني، والإقليمي والتي غالباً ما تعبر عن المصلحة على مستوى إقليمي¹.

إن مراجعة الطرق والصور التي قام عليها توزيع السلطات في الدول الاتحادية يبين لنا بان الاختلاف فيها قائم على عوامل تاريخية و اقتصادية و أمنية². و بالتالي فكلما ازدادت درجة التنوع في الدولة نرى زيادة في عدد السلطات الممنوحة إلى الأقاليم أو الولايات وكلما ازدادت درجة التجانس نرى العكس بزيادة عدد السلطات ونوعيتها الممنوحة للحكومة الاتحادية.

وهذا ما نراه في دستور العراق إذ أثرت الظروف التاريخية والاقتصادية والأمنية على أجواء توزيع السلطات ولهذا يبدو الفرق واضحاً بين تلك السلطات الممنوحة للحكومة الاتحادية عن تلك الممنوحة للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في الإقليم ونوعيتها.

أن الأمر المهم الذي يجب أن ينظر إليه عند البحث في توزيع السلطات هو ليس في توزيعها فقط بل القناعة بأن تلك السلطات الممنوحة وعلى مستويين اتحادي وإقليمي قادرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة للمواطنين و بأنها كفؤة بنفس الوقت.

ومن ناحية أخرى تؤثر طريقة تكوين أو تشكيل الدولة الاتحادية على آلية توزيع السلطات ونوعيتها، فكلما كانت الدولة الاتحادية بالأصل مجموعة من الدول أو مكونات غير متجانسة، نرى أن دستورها يمنح للأخيرة سلطات غير محددة بينما تكون سلطات الحكومة الاتحادية مسماة حصراً و محدده تحديداً نافياً للجهالة، أما إذا كانت الدولة أصلاً دولة بسيطة وفيها درجة من الوحدة تغلب التنوع فإن الأمر هو العكس، إذ تمنح السلطات الحكومية المحلية سلطات محددة وهي تعكس المصالح المحلية فقط، بينما تستأثر الحكومة الاتحادية بسلطات حقيقية وواضحة وأكثر أهمية³.

وعلى الرغم من أن العراق كدولة لم يكن من قبيل النوع الأول التي تكونت نتيجة اتحاد عدة دول، إلا إن الدستور قد منح سلطات إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تفوق تلك التي سميت حصراً إلى السلطات الحكومية الاتحادية. وهو أمر قد جاء مخالفاً للمبدأ العام في النظام الفدرالي والمتمثل بان لكل مستوى حكومي من السلطات ما لا يخل بوحدة الدولة من جهة و التنوع الحاصل فيها من جهة أخرى.

أن مراجعة الدستور العراقي يؤكد وجود ثلاث سلطات رئيسية في الدولة العراقية⁴ والمتمثلة بالتشريعية المتكونة من مجلس النواب ومجلس الاتحاد والتنفيذية وتتكون من الحكومة وهيئة الرئاسة والقضائية وتتكون من مجلس القضاء الأعلى و المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية والمحاكم الاتحادية العليا والمحاكم الأخرى على اختلاف أنواعها ودرجاتها⁵.

ويعني وجود هذه السلطات جنباً إلى جنب في الدستور إن هنالك ضرورة ملحة في بيان علاقة هذه السلطات بعضها مع البعض الأخر بالإضافة إلى كيفية توزيعها على المستوى الاتحادي والمستوى الإقليمي. وقبل الدخول في مناقشة توزيع السلطات الثلاث أعلاه طبقاً للدستور العراقي لابد من الاسترشاد بما سرت عليه الدول الاتحادية سابقاً بالإضافة إلى بيان نوع العلاقة التي تربط تلك السلطات و المتمثلة بالرقابة والتوازن.

يعني مصطلح حكم القانون أو سيادته بأن ليس هناك احد فوق القانون بما فيها الحكومة التي يجب تكون خاضعة له، ويجب أن تعبر تلك القوانين عن إرادة الشعب وليس عن إرادة وفلسفة القابضين على السلطة فقط، و حكم القانون يعني أيضاً حماية الحقوق السياسية و المدنية لكل المواطنين دون أية استثناء على أساس العرق أو الدين أو المذهب.

أن الرقابة و التوازن عنصران مهمان من عناصر الفصل بين السلطات ذلك المبدأ المهم لاستقرار أي بلد ديمقراطي يؤمن بأن للسلطة التشريعية و القضائية و التنفيذية دور متبادل و متوازي، و بموجب هذه الفلسفة فإن مهمة السلطة التشريعية لا تبعد أن تكون بصياغة القوانين في حين أن مهمة السلطة التنفيذية تطبيقها على ارض الواقع من خلال إصدار أنظمة و لوائح وتعليمات تسهل تنفيذ تلك القوانين، بينما يعمل القضاء على مراقبة دستورية تلك القوانين وتفسيرها و الحكم فيها عند التنازع.

أن مبدأ التوازن بين السلطات له مفهوم واحد وان اختلف تطبيقه من نظام ديمقراطي إلى آخر، إذ بمجملها تخلق نوعاً من الرقابة و التوازن المتبادل بحيث تستطيع السلطة التنفيذية أن تقترح قوانين دون أن تجيزها كما أنها تستطيع إن تلجأ لحق الاعتراض على

القوانين التي قد تتخذها السلطة التشريعية لأن حق التوقيع و المصادقة عادة ما يكون بيد السلطة التنفيذية ، سواء أكان رئيساً للجمهورية أم مجلس للرئاسة ، في حين يحق للسلطة التشريعية الاعتراض على قرارات السلطة التنفيذية وأبطالها بقرار وفي أسوء الحالات لها أن تسحب الثقة عنها و بالتالي إسقاطها ، أما السلطة القضائية فيمكن لها القضاء بعدم قانونية أي قرار تتخذه السلطة التنفيذية وكذلك الأمر بالنسبة للقوانين التي يسنها البرلمان ، إذ لها الحق أن تصدر حكماً بعدم دستورية أي قانون يتعارض مع ما ورد في دستور الدولة الاتحادية . ومع أن السلطة القضائية عينها معينة من قبل السلطة التشريعية التي تشرف على تعيينهم ولكن ليس لها الحق مطلقاً بعزلهم طبقاً لمبدأ استقلالية القضاء حيث انيطت مثل هذه الأمور إلى القضاء حصراً للبت فيه ، وهكذا تعمل كل سلطة كأنها رقيب على السلطة الأخرى و على ما تتخذه من قرارات بشكل متزن و متناسب⁶ .

ومع ذلك فإن هنالك علاقة واضحة بين السلطة التشريعية و التنفيذية وان اختلفت من دولة اتحادية إلى أخرى ، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا وكندا تضطلع السلطة التنفيذية بتنفيذ ما جاء من قوانين وأوامر أصدرتها السلطة التشريعية وعلى المستويين الاتحادي و المحلي بشكل منفصل ، وبكلمة أخرى تضطلع السلطة التنفيذية في الحكومة الاتحادية بتنفيذ ما جاء من قوانين تسنها السلطة التشريعية على المستوى الحكومي الاتحادي، و بنفس الطريقة تتعامل السلطتين التشريعية و التنفيذية للقوانين و الأوامر الإدارية على المستوى المحلي⁷ .

ولهذه الطريقة مزايا منها :

*تدفع باتجاه استقلال الهيئات التشريعية .

*تمنح الفرصة للحكومة وعلى المستويين الاتحادي و الإقليمي بتنفيذ تشريعاتها الخاصة بها .

*تتجح هذه الطريقة في الدول التي تعتمد على مبدأ مسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية التابعة لها ضمن مستواها الحكومي .

بينما سارت دول اتحادية أخرى على نهج مختلف في العلاقة التي تربط السلطة التشريعية بالتنفيذية ، فمثلاً في ألمانيا و النمسا و سويسرا ، لم تؤكد دساتيرها على هذه العلاقة المثلية في المستوى الحكومي بل العكس فوضت السلطة التشريعية صلاحيات على مستوى اتحادي ، و بنفس الوقت خولت الأخير بمراقبة السلطة التنفيذية على المستويين الاتحادي و الإقليمي ، مما أتاح الفرصة أمام السلطة التشريعية في هذه الدول بسن قوانين موحدة وعلى كلا المستويين⁸ ، بينما سارت دول حديثة العهد بالفدرالية على إدارة الدولة للقوانين الاتحادية في مجالات الاختصاص المشترك⁹ .

المطلب الأول: السلطة التشريعية .

تتبعوا السلطة التشريعية أهمية خاصة في الدول الاتحادية و يبحث فيها لا لأنها فقط الوسيلة التي من خلالها تشرع القوانين وإنما على الآلية التي تعمل فيها هذه السلطة في ظل وجود توزيع للسلطات و وجود مستويان حكوميان الأول اتحادي أو قومي و الثاني إقليمي أو محلي، وقد اختلفت الدول الاتحادية في هذا الموضوع اختلافاً واضحاً تبعاً للسياسات التي سارت عليها وطبقاً للمواد الدستورية التي حددت آليات ممارسة السلطة التشريعية لوظائفها ، فمثلاً نرى في بعض الدول أن السلطة التشريعية تمنح بصورة خالصة إلى الحكومة الاتحادية المتمثلة في العاصمة أو إلى الحكومات المحلية المكونة للدولة الفدرالية¹⁰ . بينما نرى في دول أخرى أن السلطة التشريعية تكون محدودة و ضئيلة بالنسبة للحكومة الاتحادية مع تحديد معظم الصلاحيات الأخرى باعتبارها مشتركة بينها و بين الحكومات المحلية¹¹ .

الفرع الأول: الاختصاصات المتلازمة .

لقد دأبت بعض الدول الاتحادية على أن تكون بعض القضايا ذات الصلة بالسلطة التشريعية ذات اختصاص مشترك أو متلازم ، بمعنى آخر أن لا الحكومة الاتحادية ولا الحكومات المحلية المكونة للدولة الاتحادية قادرة بمفردها سن قانون ينظم قضايا معينة إلا من خلال اشتراك الاثنین معا بصفة متلازمة¹².

و للاختصاص المتلازم أهمية، فهو يعطي للحكومة الاتحادية الفرصة في أن تكسب بعض المواضيع أهمية فدرالية دون أن تطالب بها بالإضافة إلى أن ذلك يتيح الفرصة أمام الحكومة المحلية في أن تبادر و تبدي رأيا له علاقة بالإقليم أو الولاية التي هي مسؤولة عنها بالإضافة إلى تقديم أفضل خدمة وبطريقة تراعي اختلاف الظروف الإقليمية للدولة الاتحادية¹³ .
وقد يطرح هذا السؤال التالي و هو أذا كانت هذه الاختصاصات متلازمة فما هو الحل عند حدوث تنازع قانوني بين القانون الاتحادي وآخر محلي ؟.

لمعالجة هذه القضايا سارت معظم دساتير الدول الاتحادية على تحديد الطريقة التي من خلالها يتم البت في حل هذا النزاع وغالبا تكون أما عن طريق محكمة دستورية عليا أو استفتاء شعبي¹⁴، ومع ذلك فإن بعض الدساتير حددت بالضبط ماهية الإجراءات التي يمكن من خلالها مواجهة هذه القضايا و ذلك بالنص انه في الحالات التي يقع فيها تنازع قوانين على اختصاصات مشتركة بين قانون اتحادي وقانون آخر محلي أو إقليمي فإن القانون الاتحادي هو الذي يغلب على الثاني¹⁵ .

ومن جانب آخر قد يرد الدستور لصلاحيات محددة ومذكورة على سبيل الحصر سواء على المستوى الاتحادي أو على المستوى الإقليمي ، و قد تترك بعض الصلاحيات دون ذكر من يختص بها، ولمعالجة هذا الأمر ، فقد اختلفت الدول الاتحادية في التعامل مع هذا الموضوع اختلافاً واضحاً ومعتمداً بدرجة أساس على الطريقة التي تكونت فيها الدولة الاتحادية ، فإذا كانت بالأصل عبارة عن دول أو ولايات توحدت فستعمل على توزيع السلطة المتبقية على مستوى إقليمي¹⁶، بينما إذا كانت الدولة الاتحادية هي بالأصل دولة مركزية فإن السلطة المتبقية ستكون من صميم اختصاص الاتحاد¹⁷ . ومما يلاحظ على الدستور العراقي انه أعطى السلطات المتبقية إلى الأقاليم حق ممارستها على الرغم من أن العراق كان بالأصل دولة مركزية¹⁸ .

من جانب آخر نصت بعض دساتير الدول الاتحادية صراحة على منح الاتحاد سلطات خاصة بمواجهة حالات الطوارئ أو الكوارث أو تلك الخاصة بالسيادة ، وكان ذلك بسبب مخاوف بعض المؤسسين لتلك الاتحادات من التفكك و الانهيار¹⁹ . لقد تباينت الدول الاتحادية من حيث شكل توزيع السلطة التشريعية طبقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية وتوازن المصالح داخل تلك الدول²⁰ .

إلا انه وعلى العموم فإن اغلب الدول الاتحادية قد منحت شؤون الدفاع والعلاقات الدولية والاقتصادية و النقدية والضرائب و المواصلات للحكومة الاتحادية ، بينما الشؤون الخدمية و الاجتماعية (كالتعليم و الصحة و الرفاهية الاجتماعية) منحت كصلاحيات للأقاليم أو الولايات، ومع ذلك فإن هنالك دول اتحادية قد جعلت ما ذكر من صلاحيات أعلاه صلاحية متلازمة ومشاركة بين المستويين الحكومي الاتحادي والحكومي المحلي . وفيما يتعلق بهذا الموضوع فقد أورد الدستور العراقي فقرات يعينها وجعلها من اختصاص السلطات الاتحادية²¹ وأيضا ذكر بعض الصلاحيات الممنوحة للأقاليم²² بينما جعل من البعض الآخر ذات اختصاص مشترك بين السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية²³ .

إن بعض القضايا ما زالت موضوع نزاع بين مستويي الحكومة في الدول الاتحادية ومنها العلاقة الخارجية والمديونية والاقتراض الخارجي و أبرام المعاهدات ، وفي ظل هذه المواضيع الحساسة فقد تم معالجة هذه الأمور من خلال الاشتراط على أشراك الحكومات المحلية مع الحكومة الاتحادية عند مثلاً أبرام معاهدة يتأثر بها احد أقاليم الدولة الاتحادية مباشرة وبالتالي لا بد من المشورة مع سلطات ذلك الإقليم ، وفيما يخص الدستور العراقي فلم يتطرق إلى هذه المسائل مما يعني أنها من صلاحيات السلطة التشريعية الاتحادية فقط .

الفرع الثاني: السلطة التشريعية طبقاً للدستور العراقي النافذ .

يعد الدستور العراقي الحالي من احدث الدساتير التي أخذت بالنظام الفدرالي كوسيلة لتوزيع السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية 24 ، وفيما يخص السلطة التشريعية في العراق فقد تطرقت مواد الدستور إليه بشيء من التفصيل .

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية طبقاً للدستور العراقي من مجلسين هما (مجلس النواب) و (مجلس الاتحاد)²⁵ وقد تم تفصيل كيفية تشكيل مجلس النواب وطريقة انتخابه وصلاحيته وطريقة حله تفصيلاً دقيقاً²⁶ ، بينما ترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيته وكل ما يتعلق به إلى المجلس الأول والذي سيسن قانوناً خاصاً به²⁷ ، ويعد هذا نقصاً تشريعياً واضحاً بل مما يعيب على الفدرالية العراقية. وبمعنى آخر إن السلطة التشريعية الاتحادية في دولة العراق هي ناقصة غير مكتملة²⁸ .

إن العراق كدولة اتحادية سار على ما سارت عليه الدول الاتحادية الأخرى من حيث موضوع (المجلسين) في السلطة التشريعية *Bicameral Legislature Composed* ، وإذا كان المجلس الأول (النواب) يراد منه تغطية الدولة بالكامل والتعبير عن كامل مصلحتها ، فإن الضرورة تقتضي إن يكون المجلس الثاني (الاتحاد) مغطياً ومعبراً عن المصالح الإقليمية أو المحافظات مادامت المقاعد تحتسب بالتساوي بينهم²⁹ .

وفيما يهم في هذا المجال هو التعليق على السلطة التشريعية في العراق ، إذ بين الدستور العراقي وفي مواد عدة كل ماله علاقة بمجلس النواب³⁰ ومجلس الاتحاد³¹ . ومما تجدر ملاحظته على اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية أنها ميزت بين المجلسين ، تمييزاً واضحاً يدفع إلى السؤال عن ماهية الاختصاصات المحتملة لمجلس الاتحاد لاسيما إذا عرفنا أن أقوى الصلاحيات قد انيطت إلى مجلس النواب مما يعني أن الآخر سيكون مجرد مجلس ضعيف ولا يعبر عن مصالح المكونات الإقليمية بصورة كافية³² ، بل أن القضايا الأساسية التي اختلف حولها السياسيون في العراق والتي ذكر الدستور بوجود سنّها بقانون انيطت إلى مجلس النواب بمفرده تنظيمها³³ .

وبعد إن تم التطرق إلى السلطة التشريعية الاتحادية يتبادر إلى الأذهان السؤال التالي، هل إن الدستور العراقي سمح للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في الإقليم ممارسة السلطة التشريعية ؟ . أن مراجعة الدستور العراقي يبين وبصورة لا لبس فيها أن الأقاليم لها الحق دستوريا ممارسة السلطة التشريعية³⁴ . بل وأعطت المادة 121 ف (ثانياً) لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تناقض أو تعارض بين قانونين احدهما اتحادي و الآخر إقليمي في المسائل التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، مما يعني إن سلطة الإقليم أقوى من سلطة الاتحاد في مسائل معينة بالذات وألا كيف يتصور أن يتم تعديل تطبيق قانون اتحادي من قبل سلطة إقليمية .

من جانب آخر ظلت المحافظات الحالية ما عدا (محافظات إقليم كردستان) والتي انتخبت فيها مجالس للمحافظات غير واضحة المعالم ، من حيث سلطاتها التشريعية ، فعلى الرغم من أنها تعمل طبقاً لنفس القانون، ألا أنها تباينت من حيث دورها التشريعي من محافظة إلى أخرى³⁵ .

وتأكيداً على أهمية المستوى التشريعي المحلي في الدولة الاتحادية نص الدستور العراقي على إن المحافظات التي لم تنظم إلى إقليم لها إن تنتخب مجلس محافظة يمثل السلطة التشريعية الأولى وذلك طبقاً لقانون سيسن مجلس النواب يبين فيه اختصاصات المجلس وطريقة انتخاب أعضائه³⁶ .

ويفهم مما تقدم إن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وعلى الرغم من كونها ثنائية المجلس يبقى مجلس النواب ممثل السلطة التشريعية الاتحادية الأولى والأقوى بروزاً طبقاً للدستور العراقي بينما سيظل مجلس الاتحاد مؤجلاً العمل بأحكامه إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية³⁷.

إما المستوى الثاني من السلطة التشريعية و المتمثل بسلطة الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، فستظل أيضاً مؤجلاً العمل بها إلى حين تشكيل الأقاليم وسن قانون ينظم طريقة انتخاب مجلس المحافظات وصلاحياته التشريعية المحتملة³⁸.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية طبقاً للدستور العراقي .

وفي ما يلي من اسطر سيتم التركيز على محورين رئيسيين وهما السلطة التنفيذية الاتحادية والسلطة التنفيذية على المستوى الإقليمي والمحلي للمحافظات المكونة للاتحاد في دولة العراق .

عد الدستور العراقي النافذ السلطة التنفيذية كإحدى السلطات الاتحادية جنباً إلى جنب السلطتين التشريعية والقضائية³⁹. تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في دولة العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء اللذين اعتبرا قطبي السلطة التنفيذية ، بحيث أفرد لكل واحد منهما صلاحيات نص عليها في الدستور⁴⁰.

بينما تطرقت مواد أخرى دستورية إلى تعريف رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء⁴¹ ، وتجدر الإشارة إلى أن تعديلاً قد طرأ على إحدى مكونات السلطة التنفيذية الاتحادية و المتمثل برئيس الجمهورية ، حيث استبدل بتعبير (هيئة الرئاسة)⁴² . والتعديل الذي طرأ على هذه المادة هو بدافع سياسي أكثر من كونه إجرائي أو قانوني ، حيث تتكون هذه الهيئة من ثلاثة أشخاص هم رئيس الجمهورية ونائبيه ، ويشغل منصبه (كردي و عربي شيعي و عربي سني) . ولهيئة الرئاسة نفس صلاحيات رئيس الجمهورية المذكورة في الدستور بالإضافة إلى صلاحية التصديق على القوانين التي يسنها مجلس النواب⁴³

وقد ذكر الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية وهي على نوعين .

- * اختصاصات حصرية بيد الحكومة الاتحادية .
- * اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المتمثلة بالأقاليم والمحافظات⁴⁴ ، وقد خول الدستور المحافظات بممارسة السلطات التي تمارسها الحكومة الاتحادية بشرط موافقة الاثنين على ذلك⁴⁵.

أما فيما يتعلق بالمستوى الثاني من السلطة التنفيذية الإقليمية والمحافظات، فقد أورد الدستور أيضاً نصوصاً تتيح صراحة للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق ممارسة السلطة التنفيذية جنباً إلى جنب السلطة التنفيذية الاتحادية ، ولا أدل على ما ذكرناه من قبل لاسيما فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة أو الاختصاصات التي لم تذكر صراحة بأنها اختصاصات حصرية للسلطة التنفيذية الاتحادية⁴⁶.

وعلاوة على ذلك أكد الدستور مرة أخرى بأنه عكس الرغبة التي أرادها واضعو الدستور في منح الأقاليم حق إدارة نفسها بنفسها في أكثر الاختصاصات قرباً لواقعها ، ولا أدل على ذلك من إن تمنح الأقاليم حق تعديل تطبيق قوانين اتحادية في الاختصاصات المشتركة على إقليمها⁴⁷.

وفيما يلي بعض المواضيع ذات العلاقة بتوزيع السلطات طبقاً للدستور العراقي والتي لا بد من ذكرها لكي تكتمل الصورة في كيفية توزيعها ، خاصة وأنها شهدت تسويات سياسية مازال البعض منها غير واضح الرؤى وتشكل عقبة أمام الفرقاء السياسيين في عراق اليوم⁴⁸.

الفرع الأول : توزيع عائدات الثروات الطبيعية وأدارتها

يشغل موضوع توزيع الثروات الطبيعية وأدارتها ولاسيما التي ذكرها الدستور العراقي بالتحديد النفط والغاز أهمية خاصة لاسيما إذا عرفنا إن أكثر من 90% من واردات العراق هي عبارة عن واردات نفطية.

وعلى الرغم من اختلاف الدول النفطية في كيفية توزيع العائدات⁴⁹، إلا أن الدستور العراقي وضح بشكل لا لبس فيه أن النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات ، بحيث تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة هاذين المصدرين بشرط أن تتبع طريقة توزيع الواردات القيود التالية :

*مجموع العدد السكاني لدولة العراق .

*تحديد حصص معينة لفترة معينة للأقاليم التي شهدت تهميشاً تنموياً في ظل النظام السابق على أن قانونا سيسن يبين حجم تلك العائدات والفترة التي سوف تمنح لتلك المناطق المتضررة⁵⁰.

كما حدد الدستور طريقاً مشتركاً لرسم السياسة الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وذلك من خلال تعاون الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة⁵¹ .

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد إن الدستور لم يعط الحكومة الاتحادية بمفردها حق الأشراف أو الإدارة أو حتى الاستئثار بواردات النفط والغاز بمفردها وإنما أشرك باقي المكونات التي تكون بمجملها دولة العراق ، ولهذا التوزيع فوائده إذ سيؤمن للحكومة الاتحادية دوراً في الأشراف والإدارة ومن ثم الاستئثار بجزء من واردات النفط والغاز لتنفيذ برامجها الحكومية على مستوى الدولة بالكامل ، كما سيؤمن للأقاليم والمحافظات المنتجة دوراً مماثلاً وذلك من خلال فسح المجال لها في الإدارة وتخصيص واردات معينة للقيام ببرامج تنموية على مستوى الإقليم أو المحافظة المنتجة⁵².

وقد يطرح السؤال عن الأقاليم أو المحافظات غير المنتجة للنفط والغاز من حيث حجم الواردات التي تخصص لها ؟.

من حيث المبدأ ستكون الواردات الاتحادية هي المعول عليها أولاً بالنسبة للأقاليم والمحافظات باعتبارها غير منتجة ، ولضمان حسن توزيع الواردات الاتحادية لم يغفل الدستور العراقي عن هذا الموضوع الحساس بالنص بإمكانية تأسيس (هيئة عامة) لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية التي تتكون من خبراء يمثلون الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات للتحقق من عدالة توزيع المنح وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم⁵³.

الفرع الثاني : الرسوم والضرائب .

في عالم اليوم تعد الرسوم والضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من أهم الموارد المالية التي تمكن الدول في رسم خططها الاقتصادية والتنموية ، وفي الدول الاتحادية بالذات تعول الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية على هذا المورد لسببين رئيسيين :

*إن حجم الموارد المالية وكيفية توزيعها يعد دليلاً مهماً على قدرة الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية على تنفيذ برامجها التشريعية والتنفيذية من عدمه .

*تساعد على استقرار كلا مستويي الحكومة سواء على مستوى الاتحاد أو الأقاليم والمحافظات من حيث الوضع الاقتصادي والأمني⁵⁴ .

لقد كانت ومازالت معظم الرسوم والضرائب التي تجبى أو تفرض في العراق ، تستند إلى قوانين حكومية مركزية ، التي تعتبر شرطا مهما من شروط مشروعيتها فرضها أو جبايتها قانوناً⁵⁵. وبعد سقوط النظام السابق لم يتغير نظام فرض الضرائب وجباية الرسوم تغييراً كاملاً ، فمثلاً أباح الأمر 71 الخاص بمجالس المحافظات إلى الأخيرة فرض وتقدير وجباية الضرائب والرسوم والإيرادات المشابهة بموجب القوانين العراقية النافذة بما فيها قانون إيرادات البلديات المرقم 130 لسنة 1963 المعدل⁵⁶ . وفيما يتعلق بالدستور العراقي فإن كامل السياسة المالية و الجمر كية ووضع الميزانية العامة والرسوم والضرائب هي من اختصاص السلطات الاتحادية الحصرية⁵⁷.

وعلى الرغم من وجود قوانين عراقية نافذة تخص جباية الرسوم والضرائب إلا إن الدستور العراقي قد وضع مهمة فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتعديلاتها بالإضافة إلى الإعفاءات بيد السلطة التشريعية الاتحادية لسن قانون خاص ينظمها⁵⁸.

من جانب آخر يمكن أن يبرم اتفاق بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، على موضوع فرض الضرائب وجباية الرسوم لاسيما وان الدستور أباح للحكومة الاتحادية تفويض صلاحياتها إلى المحافظات⁵⁹. كما أن الدستور منح المحافظات التي لم تنتظم إلى إقليم صلاحيات مالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها⁶⁰، واستنادا إلى التفسير الواسع لهذه الصلاحيات فهي تفتح الباب على مصراعيه أمام مجالس المحافظات بفرض رسوم وضرائب طبقا لتشريعات محلية⁶¹.

مبحث ثاني : توزيع السلطات بين العاصمة والإقليم أو المحافظة

تثار عدة مواضيع عندما يتطرق إلى هذا الموضوع ومنها :

أولا : بغداد عاصمة جمهورية العراق والتي أعطيت وضعا خاصا (لامركزية إدارية)⁶²، بحيث لا يمكن أن تنظم إلى أي إقليم⁶³. كما إن مواضيع عدة تتعلق ببغداد تركت مفتوحة أمام المناقشات لمشاريع قوانين ستسن بخصوص وضعها المستقبلي⁶⁴.

ثانيا : الأقاليم وقد ميز الدستور بين أمرين مهمين : الأول ويتضمن الاعتراف بأقاليم كردستان وسلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية⁶⁵، من جهة و السماح باستمرار العمل بكل القوانين التي تم سنها من قبل السلطة التشريعية في إقليم كردستان منذ عام 1992 من جهة أخرى⁶⁶ . كما إن الدستور سمح بنفاذ مفعول كل القرارات التي اتخذتها حكومة إقليم كردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود ، وعلى الرغم من أن الدستور اشترط لسريانها عدم مخالفتها لأحكامه إلا أن السؤال الذي يجب إن يطرح هل أن كل القوانين أو القرارات التي شرعت في إقليم كردستان هي موافقة لهذا الدستور ؟ ، أما الثاني فقد أقر الدستور الجديد تأسيس الأقاليم الجديدة طبقا لأحكامه . وقد صوت مجلس النواب مؤخرا لصالح قانون يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم⁶⁷ .

من جهة أخرى بين الدستور كيفية تشكيل إقليم بناء على طلب الاستفتاء عليه وعن طريقين . وهما أما بطلب من ثلث أعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات أو طلب عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تشكيل الأقاليم⁶⁸ .

ويشير موضوع تشكيل الأقاليم عدد من الاستفسارات التي لا بد من بحثها وهي :

* عدد الأقاليم وعدد المحافظات التي ترغب بتكوين إقليم ؟.

* هل الاستفتاء سيكون على مستوى محافظة أم على مستوى الإقليم أم على مستوى وطني ؟.

* من سيدبر الاستفتاء و من يشرف عليه ؟ .

* من سيصادق على نتائج الاستفتاء؟ .

*متى وكيف سيتم إعادة ترسيم الحدود الإدارية الجديدة للأقاليم أو المحافظات التي لا تنظم إلى إقليم؟⁶⁹.

من ناحية أخرى فإن سلطات الأقاليم سواء سلطة إقليم كردستان أو التي ستشكل في المستقبل لا تبعد إن تكون قوية ومؤثرة من حيث السلطات التي ستمارسها والمتمثلة بما يلي:

*حق ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية باستثناء ما ورد في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية⁷⁰.
*حق سلطة الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة التنازع بين قانونين أحدهما اتحادي والآخر إقليمي باستثناء ما ورد في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية⁷¹. بالإضافة إلى تخصيص حصة عادلة من الإيرادات الاتحادية وفتح مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات العراقية الدبلوماسية لمتابعة القضايا الثقافية والاجتماعية والإنمائية لتلك الأقاليم⁷².

*للإقليم الحق في إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي كالشرطة والحرس⁷³.

*لها إن تضع دستور خاص بها يبين هيكلية الإقليم ومؤسساته وصلاحياته التي يجب أن لا تتعارض مع ما ورد في الدستور⁷⁴.

مطلب أول: المحافظات

يبلغ عدد المحافظات العراقية ثمان عشرة محافظة حيث تغطي كامل مساحة الحدود الإدارية العراقية وقد كانت تعمل طبقاً لقانون المحافظات المرقم 159 لعام 1969 الذي جسد المركزية بكل ما تحمل الكلمة من معنى ، وبعد زوال النظام السابق أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق الأمر 71 الذي عالج صلاحيات ومسؤوليات المحافظات والمستويات الحكومية المحلية الأخرى والذي ما زال سارياً المفعول حتى هذا الوقت⁷⁵ رغم عجزه عن تنظيم و إدارة كامل المرافق الحكومية على مستوى المحافظة .

وبعد نفاذ الدستور اقر الأخير بوجود المحافظات كإحدى مكونات جمهورية العراق الأساسية ، كما و ذكر بمكونات المحافظة الإدارية وتقسيماتها المكونة من أفضية ونواحي وقرى⁷⁶ , وسمح لتلك التي لم تنظم إلى إقليم أن تمارس صلاحيات أدراية ومالية واسعة طبقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية⁷⁷ . أن مراجعة المواد الدستورية ذات الصلة بالمحافظات سيكشف بان صلاحيات المحافظة موقوفة على قانون ستسنه السلطة التشريعية يتعلق بالمحافظ ومجلس المحافظة وطريقة انتخابهم وصلاحياتهم⁷⁸ . ومع ذلك عاد الدستور مرة أخرى ليؤكد إمكانية ممارسة المحافظات لسلطات اتحادية متى ما وافق الأخير على تفويض تلك السلطات إلى المحافظات⁷⁹ .

مطلب ثاني: كركوك والمناطق المتنازع عليها .

على الرغم من أن كركوك كانت ومازالت إحدى المحافظات العراقية ، إلا إن لها وضعاً خاصاً يتمثل في موقعها الإداري من جمهورية العراق⁸⁰ . حيث يبدو واضحاً حجم النزاع الحاصل بين الفرقاء السياسيين ولاسيما بين القيادات الكردية من جهة والعربية والتركمانية من جهة أخرى حول ضمها إلى إقليم كردستان من عدمه وتطبيق ما جاء في قانون إدارة الدولة المؤقت الملغي⁸¹ . وعلى الرغم من أن الأمر (71) على سبيل المثال قد أكد على أن كركوك هي تابعة لأقاليم كردستان ، إلا أن الجدل الدائر

بين من يؤيد ذلك من عدمه موقوف على تنفيذ ما جاء في الدستور العراقي⁸². وبالتالي يثار السؤال هل إن كركوك ستكون مجرد محافظة لها وضع خاص وتحسب على مثيلاتها ممن شهدت نزاعات حول أصلها القومي، أم أنها ستلحق بإقليم كردستان، إن الجواب على ذلك سيكون أيضاً موقوفاً على التطبيق والإحصاء و من ثم نتائج الاستفتاء المرتقب عليها، وحينئذ ستعرف السلطات القائمة فيها وطبيعة الصلاحيات المخول لها قانوناً ممارستها والى أي إقليم ستنظم.

المبحث الثالث: السلطة القضائية طبقاً للدستور العراقي

لم يغفل الدستور العراقي عن ذكر السلطة القضائية كأحدى السلطات المهمة التي ركز عليها في عدة مواضيع، فقد ذكرها على أنها سلطة اتحادية⁸³، كما فصل في مكوناتها، التي ذكرت حصراً وكما يلي:

* مجلس القضاء الأعلى الذي أعيد العمل به بعد سقوط النظام حيث سيشكل بقيامته الاستقلالية التي يتطلبها إي قضاء في عالم اليوم⁸⁴.

* المحكمة الاتحادية العليا.

* محكمة التمييز الاتحادية.

* جهاز الادعاء العام.

* هيئة الأشراف القضائي.

* المحاكم الاتحادية⁸⁵.

وفيما يخص السلطة القضائية سيتم التركيز على عدة مواضيع جوهرية تبحث في رسم علاقة هذه السلطة مع السلطة التشريعية والتنفيذية من جهة وإمكانية وجود سلطة قضائية اتحادية وأخرى إقليمية أو محلية من جهة أخرى.

المطلب الأول: علاقة السلطة القضائية بالسلطتين التشريعية والتنفيذية.

لقد رسم الدستور العراقي منهاجاً واضحاً في رسم علاقة السلطات القائمة وذلك من خلال النص على ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واختصاصاتها طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات⁸⁶. وفيما يخص السلطة القضائية باعتبارها الضمان الحقيقي لأية دولة تنشأ الاستقرار في علاقة المؤسسات والسلطات سواء كانت على مستوى اتحادي أم إقليمياً فقد ذكر الدستور العراقي عدة مواضيع لها صلة بالقضاء من حيث:

أولاً/ استقلالية السلطة القضائية وعدم وجود سلطان عليها غير القانون⁸⁷.

ثانياً/ استقلال القضاة وعدم جواز التدخل في عملهم من أي سلطة أخرى⁸⁸.

ثالثاً/ مكونات السلطة القضائية الاتحادية التي ذكرت سلفاً مع التأكيد على إن قانوناً سيسن من قبل مجلس النواب يبين كيفية تنظيمها⁸⁹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الدستور العراقي قد كان واضحاً في وضع مبادئ استقلال القضاء التي عرفتها الدول في هذا الصدد⁹⁰، كما أن الدستور لم يشر صراحة إلى وجود مستويات قضائية غير التي ذكرت حصراً في الدستور وبكلمة أخرى لم نرى أية إشارة إلى إمكانية أو عدم إمكانية قيام سلطة قضائية إقليمية أو محلية غير تلك الموجودة أصلاً في إقليم كردستان.

المطلب الثاني: المحكمة الاتحادية العليا .

تشكل المحكمة الاتحادية العليا في عراق اليوم منعطفاً مهماً في المضي على طريق الفدرالية الفتية التي تشهدها البلاد ، باعتبارها الحكم الذي تختصم لديه السلطات على المستوى الاتحادي والإقليمي علاوة على ذلك كونها مفسراً مهماً لمواد الدستور ومراقباً على دستورية أي قانون يصدر من السلطة التشريعية هذا بالإضافة إلى العديد من المهام الحيوية التي طالت عدة مناصب ووظائف مهمة في البلاد⁹¹ .

وعلى الرغم من وجود محكمة اتحادية عليا حالياً⁹² ، إلا أن الدستور العراقي قد أشار إلى إن هذه المحكمة سيعاد تشكيلها بقانون جديد سيسنه مجلس النواب وبأغلبية ثلثي اعضاءه⁹³ . حيث ستمارس نفس الاختصاصات التي تمارسها المحكمة الاتحادية الحالية إلا أنها تختلف من حيث العضوية فيها , إذ أشار الدستور إلى أنها تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون ، وقد تم بحث عدة خيارات حول هذا الموضوع منها :

- * إن يكون الفصل في أي موضوع يعهد إلى المحكمة طبقاً لاختصاصاتها من حق القضاة وحدهم .
- * يساعد فقهاء القانون وخبراء الفقه الإسلامي ، القضاة بتقديم المشورة و الخبرة في المواضيع المرفوعة إمام المحكمة .
- * إن يكون القضاة وفقهاء القانون وخبراء الفقه الإسلامي بنفس المستوى من المسؤولية بحيث لا تنظر المحكمة ولا تتخذ أي إجراء إلا بمشاركتهم.

لقد ترك الدستور الباب مفتوحاً حول آلية تكوين المحكمة الاتحادية ويمكن تلخيص أهم المواضيع التي طرحت حول المحكمة بالتالي

- أولاً : إن الفقرة ثانياً من المادة (92) قد نصت على أن المحكمة تتكون من عدد من (القضاة ، خبراء الفقه الإسلامي ، وفقهاء القانون) وهو يثير عدة مسائل منها:
- أ - عدد الأعضاء متساوي أم مختلف ؟ .
- ب - خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون هل سيكونون قضاة أم مستشارين وخبراء فقط .
- ج - مؤهلاتهم المطلوبة .

ثانياً : الإجراءات القانونية التي ستتبع في الفصل في المواضيع ذات الأولوية ومنها :

- * انتهاكات حقوق الإنسان أو الحريات الواردة في الدستور .
- * دستورية أو عدم دستورية القوانين والأنظمة .
- * النزاعات التي تحصل على الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والإقليمية أو المحافظة .

ثالثاً : طريقة اختيار القضاة والسلطة المخولة بذلك وهناك ثلاثة اتجاهات اتبعتها الدول في هذا الأمر وهي :

- * عن طريق السلطة التشريعية بمفردها .
- * السلطة التشريعية ومساعدة التنفيذية لها .
- * السلطة القضائية نفسها ممثلاً بمجلس القضاء الأعلى أو جهاز قضائي آخر مستقل⁹⁴ .

رابعاً / أيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للفصل في أية نزاعات من قبيل الاختصاص الموضوعي والإقليمي. وحسنا فعل الدستور العراقي عندما لم يقر (صراحة) بازدواجية السلطة القضائية وذلك للحيلولة دون قيام ازدواجية

وانقسام في الجهاز القضائي الاتحادي بأكمله وماله من محاسن في استقراره ، كما أن الدستور قد عد المحكمة الاتحادية العليا محكمة دستورية وليست درجة من درجات التقاضي حيث تبحث في نوعين من العلاقات :
أولا : الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور طبقا لـ :
*المعنى العادي للألفاظ .
*التقيد بالإطار العام للنص الوارد في النص المتنازع في تفسيره .

ثانيا : تفسير النصوص الدستورية عند الاختلاف عليها , إضافة إلى التحكيم في حالة قيام أي نزاع بين السلطات و على المستويين الاتحادي و الإقليمي .

ومما تجدر الإشارة إليه أيضا أن هنالك هيئات ذكرها الدستور العراقي على أنها مستقلة وهي المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العامة للنزاهة . وفيما يخص الأخيرة فلها جهاز تحقيقي مستقل يبحث في الاتهامات الموجهة في قضايا الفساد الإداري⁹⁵.

وختاما بدا واضحا أن الدستور العراقي لم يقر (صراحة) بازدواجية السلطة القضائية كما هو الحال في السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي توزعت على أكثر من مستوى .

الخاتمة

من خلال استعراض كل ما تم تناوله في هذا البحث وبدقة يشير إلى عدة مواضيع مهمة لها علاقة بتوازن السلطات و مبداء الفصل بينها , إذ ظهر من مجمل ما تم تناوله , أن العراق كدولة اتحادية قد بين دستوره أهم السلطات التي ينطلق منها للسير على خطى الفدرالية وان المهم بيان بعض القضايا التي لا بد من مراجعتها للحيلولة دون الاصطدام أو التداخل بين السلطات الاتحادية من جهة والأخيرة و السلطات في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى .

أن استعراض مواد دستور العراق يبين و بوضوح أن تبني الفدرالية في العراق جاء دفعة واحدة ومتكاملة , مع أن الواقع و الظروف التي كان عليها العراق و لا يزال قد تؤدي إلى نوع من الغموض واللبس بل و التنازع القانوني المتمثل بعدم تفهم المؤسسات الحكومية الحالية للفدرالية كنظام بدلا من المركزية التي عرفها العراق فيما مضى من الوقت .

وبالتالي فإن النتائج التي خلص إليها هذا البحث لن تكون إلا تقييما و تحليلا لفدرالية العراق وذلك من خلال مقارنتها مع تجارب الدول الأخرى التي سبقتة وذلك من أجل تفهم هذا النظام و أنجاحه.

والملاحظ أيضا على هذه النقطة بالذات, أن الدستور العراقي قد ميز وبشكل واضح بين السلطات الاتحادية الثلاث فمن خلال مراجعة السلطة التشريعية الاتحادية المتمثلة بمجلس النواب , ستظهر الأخيرة كأقوى سلطة حتى الآن , فعلى سبيل المثال لم يعط الدستور حق حل المجلس إلا بواسطة المجلس نفسه {ف1 المادة 64}, بينما لم تمنح السلطة التنفيذية حق حل المجلس كما هو المعمول به في اغلب الأنظمة الديمقراطية لاسيما في الأوقات التي تمر بها الدول بأوقات عصيبة يعطل عمل البرلمان فيها . وبهذا لا تكون السلطات متوازنة كما يتطلبه مبداء التوازن و المراقبة , " Chick & Balance " , فطبقا للدستور الحالي يمكن لمجلس النواب أن يستجوب رئيس الحكومة أو أي وزير و له حق حجب الثقة عنهما , بينما لا تملك الحكومة أية سلطات يمكن أن تجابه به مجلس النواب أو تعيد التوازن بينهما وبالتالي لا بد من إجراء تعديل دستوري يعيد التوازن و المراقبة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

من جهة أخرى كان للنص على هيئة الرئاسة في الدستور { ف أولا المادة 138 } , و تخويلها ممارسة نفس صلاحيات رئيس الجمهورية يعد أمرا مقلقا وصعبا للغاية لاسيما عند الحاجة إلى التصديق على قوانين و قرارات ذات صلة بمسائل حيوية وصعبة يتطلب الإجماع عليها من قبل ثلاث مكونات رئيسية لدولة العراق متمثلة برئيس الجمهورية ونايبيين وهم عربي شيعي و عربي سني و كردي . أن تصديق هيئة الرئاسة على أي قانون يسنه مجلس النواب سيكون صعبا وقد يفوت الكثير من الوقت و المصلحة لاسيما و أن الدستور أعطى فرصة تعديله و إرجاعه إلى مجلس النواب للنظر فيه عند رفض تصديقه من قبل هيئة الرئاسة .

وفيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم , فإن الموضوع سيواجه عقبة كبيرة تتمثل بعدم وجود مؤسسات لها القدرة على المساعدة في فض أي تنازع في القوانين التي ستسن من قبل السلطة التشريعية المحلية في الإقليم أو المحافظة و بالتالي لا بد من إجراء تعديل دستوري بخصوص السلطات التشريعية الممنوحة للأقاليم و المحافظات التي لم تنظم إلى إقليم من خلال تحديد تلك السلطات و اشتراط عدم تعارضها مع القوانين الاتحادية قبل سن أي قانون على مستوى الإقليم .

من جهة أخرى لا بد من تعديل دستوري يطل ألقره ثانيا من المادة { 121 } من الدستور وذلك بالنص على حق الأقاليم بتنفيذ القوانين الاتحادية وبما يتلاءم مع مصلحتها وظروفها بدلا من النص الوارد في الدستور والقاضي بحقها في تعديل تطبيق قانون اتحادي لان الأخير يوجي بحق تجاوز القوانين الاتحادية , وهو الأمر الذي سيؤدي إلى عدم الثقة بالسلطة التشريعية الاتحادية و يضعف من قدرتها على التعرض إلى مواضيع اتحادية مهمة .

أما فيما يخص توزيع الثروات فقد حمل الدستور مواد لم تكن دقيقة بما يكفي و بالتالي لا بد من مراجعتها , فمثلا لا بد من أن تذكر الثروات الطبيعية ككل لا أن يستثنى النفط و الغاز فقط من مجمل الثروات التي يزر بها العراق كما ورد في المادة { 111 } بل تكون الإدارة مطلقة على الحقوق الحالية و المستقبلية , لان المفهوم الذي أشار إليه هذه المادة يوجي بأن للأقاليم والمحافظات التي تتوافر فيها هاتين الثروتين حق استئثارهما و إدارتهما دون غيرها , كما وتوجي بحق الأقاليم في الاستئثار بواردات النفط و الغاز للحقول التي لم تكتشف بعد و هو أمر خطير للغاية على خطط التنمية المستقبلية في العراق .

أما فيما يخص الرسوم و الضرائب , فعلى الرغم من كونها من اختصاص السلطة الاتحادية , إلا أن المحافظات وطبقا للأمر 71 مستمرة العمل بفرض رسوم لم يسن لها قانون اتحادي خاص , و هو أمر لا بد أيضا من الالتفات إليه وذلك بسن قانون ينظم فرض و جباية الرسوم و الضرائب بالسرعة الممكنة لأهميته في تنمية تلك المحافظات و توفير واردات لازمة لتطويرها . أما فيما يتعلق بالمسائل الأخرى ذات الأولوية ومنها كركوك فإن من المستحسن تأجيل العمل بالمادة { 140 } من الدستور و ذلك لتجنب إثارة أية نعرات قومية ما عاد العراق ليتحملها على الأقل في الوقت الحاضر .

أما السلطة القضائية الاتحادية و بعد أن تم التطرق إليها من خلال استعراض أهم المواد الدستورية ذات الصلة بالقضاء فإن من الضروري التأكيد على قيام سلطة مستقلة وقادرة على مواجهة المعضلات من خلال سن قانون يضع على الأرض الخطوات التي تساعد على استقلال القضاء فعلا لا كما كان عليه القضاء في السابق , مع الأخذ بنظر الاعتبار سن قانون تشكيل المحكمة الاتحادية والإسراع بإنشائها لدفع عملية بناء دولة القانون إلى الأمام مع مراجعة المفردات التي و ردت في المادة 92 من الدستور والتي فتحت بابا للجدل حول تكييف و وظيفة الخبراء في الفقه الإسلامي من المحكمة .

وأخيرا أمل أن يكون هذا البحث جزءا من بحوث عدة تتطرق إلى ما تعانيه مكتبتنا القانونية العراقية من نقص واضح للمواضيع ذات الصلة بواقعنا الذي نعيشه .

- 1- انظر, كيه سي وير " الحكومة الاتحادية " , مطبعة جامعة اوكسفورد , لندن , الطبعة الرابعة , 1963 ص 14 .
- 2- انظر على سبيل المثال دراسة مقارنة لتوزيع السلطات في الدول الاتحادية . رونالد واتس , "الفدرالية والمجتمعات متعددة الثقافات , هيئة الاعلام الكندية , أوتاوا , 1970 ص 96-101 . كذلك انظر دوايت هير بيرغر , "توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية " , وزارة الإمدادات والخدمات الكندية , 1991 أوتاوا ص 43 – 48 .
- 3- انظر رونالد ل . واتس " الأنظمة الفدرالية " , منتدى الاتحادات الفدرالية , أوتاوا 1995 , ص 46- 47 .
- 4- المادة 47 من الدستور العراقي .
- 5- المادة 48 و 66 و 89 من الدستور العراقي .
- 6- انظر

Forum of Federations "Federations " , Special Edition , Vol. 5 No.A-1 , Autumn 2005 , page 17

- 7- انظر رونالد ل . واتس " الفدرالية والمجتمعات متعددة الثقافة " , مصدر سابق , ص 96-101 .
- 8- انظر رونالد ل . واتس " الأنظمة الفدرالية " , منتدى الاتحادات الفدرالية , مصدر سابق , ص 47 .
- 9- ومن تلك الدول بلجيكا التي ربطت توزيع السلطة التنفيذية بتوزيع السلطة التشريعية . انظر رونالد ل . واتس " الأنظمة الفدرالية " منتدى الاتحادات الفدرالية , مصدر سابق ص 48 .
- 10- ومن تلك الدول سويسرا انظر المادة (164) من دستور الاتحاد السويسري .
- 11- ومن تلك الدول الولايات المتحدة الأمريكية (مادة دستورية) .
- 12- ومن تلك المواضيع قوانين التعليم والخدمات الصحية والاجتماعية , انظر الدستور الاسباني م (140) .
- 13- انظر رونالد ل . واتس " الأنظمة الفدرالية " مصدر سابق ص 49 .
- 14- المحكمة الاتحادية العليا كما في الولايات المتحدة والاستفتاء كما في سويسرا .
- 15- المادة 115 ألفقره ثانيا من الدستور العراقي .
- 16- ومن أمثلة تلك الدول الولايات المتحدة وسويسرا واستراليا .
- 17- ومن أمثلة تلك الدول بلجيكا واسبانيا .
- 18- المادة (115) فقرة أولا من الدستور العراقي .
- 19- انظر رونالد واتس , " الأنظمة الفدرالية " , مصدر سابق , ص 51 .
- 20- انظر دوايت هير بيرغر , " توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية " , مصدر سابق , ص 43- 48 .
- 21- انظر اختصاصات السلطات الاتحادية , المادة (110) من الدستور العراقي .
- 22- انظر المادة 117 ألفقره أولا من الدستور العراقي .
- 23- انظر المادة 114 من الدستور العراقي .
- 24- تم التصويت على الدستور العراقي باستفتاء عام في شهر أكتوبر / تشرين الأول عام 2005 .
- 25- المادة (48) من الدستور العراقي .
- 26- المواد 49 الى 64 من الدستور العراقي .
- 27- المادة 65 من الدستور العراقي .

28- انظر Comparative Study of Five Arab Countries , page 9 at

<http://www.parlcp.undp.org/docs/arabregpap.pdf>

29- للمزيد من المعلومات انظر الدراسة التالية التي أعدها مجموعة القانون الدولي والسياسية حول مجلس الاتحاد كدليل تشريعي في :

PILPG , " The Iraq Federation Council " , Legislative Drafting Guide , The public International law & policy group , July 2006 .

- 30- دستور العراق المادة (49 إلى 64) .
- 31- دستور العراق المادة (65) .
- 32- مما يلاحظ عليه في الدستور العراقي انه سار على عرفته المنطقة العربية من نظام المجلسين في السلطة التشريعية والتي يكون أحدهما قوي ومؤثر والآخر مجرد استشاري لا أكثر , وهذا ما دل عليه الدستور عندما تطرق إلى مجلس الاتحاد وترك أمره إلى مجلس النواب ليسن بقانون , للمزيد انظر
- PLIPG , " The Iraq Federation Council " , op,cit, page 8 .
- 33- هنالك ما يقارب من أربعة وخمسون موضوعا حيويًا نص الدستور على تنظيمه بقانون يسنه مجلس النواب , للإطلاع على تلك المواضيع انظر
- PILPG , " Next Steps for Implementing the Iraq Constitution " , PILPG Roundtable Series Report , May 2006 , pp 13-14 .
- 34- دستور العراق المادة (121) .

35- انظر الأمر 71 / لسنة 2004 (CPA /ORD /6 APR 2006 /71) القسم الأول / الغرض / ص 2 .

36- دستور العراق فقرة رابعا المادة (122) .

37- دستور العراق المادة (137) .

38- ماعدا وجود سلطة تشريعية إقليمية معترف بها طبقا للدستور العراقي والمتمثل ببرلمان إقليم كردستان ، انظر الفقرة رابعا المادة (122) من دستور العراق .

39- دستور العراق المادة 47 .

40- دستور العراق المادة 66 .

41- دستور العراق المادة 67 و 78 .

42- دستور العراق الفقرة أولا المادة (138) .

43- دستور العراق فقرة خامساً وسادساً المادة (138) .

44- دستور العراق المادة و (80) والمادة (114) .

45- دستور العراق المادة 123 .

46- الدستور العراقي المادة 114 والمادة 115 . ومن الدول الاتحادية التي أخذت بهذا الطريق كل من الهند وماليزيا وسويسرا انظر رونالد ل. واتس " الأنظمة الفدرالية " مصدر سابق ص 53 .

47- الدستور العراقي المادة 115 فقرة ثانياً .

48- هنالك ما يربو على أربعة و خمسون موضوع مهم وحيوي قد اجل تفصيله وتنظيمه في الدستور العراقي نظرا للخلافات التي دارت حوله قبيل إعداد مسودة الدستور والذي شهد أيضا تسويات سياسية كبيرة ، ولم يتطرق إليها الدستور إلا بشكل عام وترك تنظيمه إلى مجلس النواب المخول بسنها على شكل قوانين ، للمزيد انظر

PILPG , " Next step for Implementing the Iraq constitution " PILPG Roundtable series report , May 2006 , pp 13-14 .

49- اختلفت الدول المنتجة للنفط والغاز في كيفية إدارة هاتين الثروتين فعلى الرغم من أنها لم تذكر النفط والغاز حصرا وإنما أشارت إلى الثروات الطبيعية ككل ، عكس ما نص دستور العراق الذي أشار إلى النفط و الغاز فقط ، من جهة أخرى خولت معظم الدساتير الاتحادية إدارة وتوزيع عائدات هذه الثروات إلى الحكومة الاتحادية فقط انظر الدستور الفنزويلي القسم السابع المادة 13 ، كذلك دستور الإمارات العربية المتحدة القسم الثاني المادة 23 .

50- الدستور العراقي المادة 112 فقرة أولا . ومما يجدر ذكره أن روسيا قد انتهجت ومنذ عام 1994 طريقة لتوزيع عائدات النفط ومصادر الطاقة الطبيعية تقوم على أساس المشاركة في إدارة وتوزيع العوائد بين العاصمة والأقاليم الروسية الأخرى انظر

Era Dabla – Norris And Shlomo Weber , International Monetary Fund , regional disparities and transfer policies in Russia : theory and Evidence 17 (2001) available at

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp1199.pdf>.

51- الدستور العراقي المادة 112 فقرة ثانياً .

52- أعدت لجنة القانون الدولي العام والسياسة PILPG , دراسة قانونية حول موضوع عانديه المصادر النفطية وكيفية توزيعها مع أيراد عدد من الأمثلة المعروفة على المستوى الدولي ، انظر المبادئ التي أعدتها في هذا الخصوص والتي يمكن أن يسترشد بها عند سن قانون الذي أكدت عليه المادة (112) فقرة أولا .

PILPG , " Oil resources Ownership and Allocation " , Legal memorandum , November 2006 , Page 13.

53- الدستور العراقي المادة 106 فقرة (2 و 3) .

54- بالإضافة إلى هاذين الموردين تعتمد الدول الاتحادية أيضا على مصدرين آخرين وهما الدين العام والشركات العامة والمشاريع الاستثمارية انظر رونالد ل. واتس " الأنظمة الفدرالية " مصدر سابق ص 57

55- انظر مثلا قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 والأنظمة المتعلقة به.

56- انظر القسم (8) من أمر سلطة الائتلاف المؤقت

CPA/ORD/6 APR 2004 /71

- 57- الدستور العراقي الفقرة ثالثا المادة (110) .
58- الدستور العراقي الفقرة أولا وثانيا المادة (28) .
59- الدستور العراقي المادة (123) .
60- الدستور العراقي الفقرة ثانيا المادة 122 .
61- فرضت بعض مجالس المحافظات رسوم على بعض الخدمات العامة التي تقدمها دوائر الدولة الرسمية في تلك المحافظات تحت أبواب صندوق أعمار المحافظة ومن تلك المحافظات النجف الاشرف و البصرة.
62- الدستور العراقي مادة (116) .
63- الدستور العراقي فقرة ثالث المادة (124) .
64- الدستور العراقي فقرة ثانيا المادة (1249) .
65- الدستور العراقي الفقرة أولا المادة (117) .
66- الدستور العراقي المادة () .
67- تأريخ التصويت على قانون تشكيل الأقاليم .
68- الدستور العراقي المادة (118) .
69- للإطلاع على تفاصيل أكثر حول المناقشات التي جرت في مجلس النواب بخصوص التصويت على قانون تشكيل الأقاليم وابرز الملاحظات التي أبدتها بعض أعضاء مجلس النواب في الجلسة المرقمة 43 في 19-12-2006 انظر <http://www.cormaq.net/ara/prmtale.aspx2pe5&ide45>

- 70- الدستور العراقي الفقرة أولا المادة(121) .
71- الدستور العراقي الفقرة ثانيا المادة (121) .
72- الدستور العراقي الفقرة ثالثا ورابعا المادة (121) .
73- الدستور العراقي الفقرة خامسا المادة (121) .
74- الدستور العراقي المادة (120) .
75- انظر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة القسم الأول (الغرض) , ص2

CPA/ORD/6 APR 2006 /71 .

- 76- دستور العراق المادة 122 فقرة أولا .
77- دستور العراق المادة 122 فقرة ثانيا .
78- دستور العراق المادة 122 فقرة رابعا .
79- دستور العراق المادة 123 .
80- دستور العراق المادة 116 .
81- انظر جريدة الشرق الأوسط " البرلمان العراقي يبحث قضية كركوك وسط انقسام بين الكتلتين الرئيسيتين " الثلاثاء 5 يوليو 2005 العدد 9716 الصفحة الرئيسية ، انظر كذلك المادة 58 من قانون إدارة الدولة العراقية الملغي .
82- اشترطت المادة (140) بان تقوم الحكومة العراقية وبفترة لا تتجاوز 31 ديسمبر 2007 بالتطبيق والإحصاء ومن ثم الاستفتاء الشعبي على تبعية كركوك الإدارية والإقليمية .
83- دستور العراق المادة 48 .
84- دستور العراق المادة 91 .
85- دستور العراق المادة 89 .
86- دستور العراق المادة 48 .
87- دستور العراق المادة 19 و 87 .
88- دستور العراق المادة 88 .
89- دستور العراق المادة 89 .
90- انظر المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات " دليل تعزيز استقلال القضاء ونزاهته " يناير 2003 .
91- دستور العراق المادة 93 .
92- تم تشكيل المحكمة طبقا للقانون رقم 30 لسنة 2005 والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 3996 في 17 2005
93- دستور العراق المادة 92 .

- 94- انظر الورقة التي أعدها Linn Hammergren عن استقلال القضاء والمسؤولية القضائية " , الجزء الرابع في المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات , " دليل تعزيز استقلال القضاء ونزاهته " مصدر سابق .
- 95- دستور العراق المادة 102 ، انظر كذلك الدراسات التي أعدها لجنة القانون الدولي والسياسة في هذا الخصوص :
- PILPG , " Core Elements of Human Rights Commission " , Legal Memorandum ,The public International Law & policy Group . November 2006. See also PIPLG , " Core Elements of Electoral Commission " Legal Memorandum , The public International Law and policy Group . November 2006 . See also . PIPLG , " Core Elements of Anti-Corruption Agencies and public Integrity Commission " , Legal Memorandum , The public International Law and policy Group , November 2006 .
- 96- دستور العراق المادة 93 .

المراجع \ اللغة العربية

- 1- كيه سي وير , " الحكومة الاتحادية , " مطبعة جامعة اوكسفورد , لندن ، الطبعة الرابعة ، 1963.
 - 2- رونالد واتس ، " الفدرالية والمجتمعات متعددة الثقافات " ، هيئة الإعلام الكندية ، أوتاوا ، 1970.
 - 3- دوايت هير بيرغر ، " توزيع السلطات والمهام في الأنظمة الفدرالية " ، وزارة الإمدادات والخدمات ، أوتاوا، 1991.
 - 4- رونالد ل. واتس ، " الأنظمة الفدرالية " ، منتدى الاتحادات الفدرالية ، أوتاوا 1995.
 - 5- الدستور العراقي ، النسخة المودعة لدى هيئة الأمم المتحدة بالنص الانكليزي .
 - 6- الدستور السويسري.
 - 7- الدستور كندي .
 - 8- الدستور البلجيكي .
 - 9- الدستور الاسباني .
 - 10- الدستور الفنزويلي.
 - 11- دستور الإمارات العربية المتحدة .
 - 12- قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982 والأنظمة المتعلقة به .
 - 13- جريدة الشرق الأوسط ، عدد 9716 في 5 يوليو 2005 .
 - 14- جريدة الوقائع العراقية ، المرقمة 3996 لسنة 2005 .
 - 15- الأمر 71 / سلطة الائتلاف المؤقت / لسنة 2004
- (CPA/ORD/6APR2006/71) .
- 16- قانون إدارة الدول العراقية المؤقت .
- 17- المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات , " دليل تعزيز استقلال القضاء ونزاهته " ، يناير 2003 .

References \ English Language

- 1-Forum of Federations " Federations " , Special Edition ,Vol. 5 No.A-1 , Autumn , 2005.
- 2- PILPG , " The Iraq Federation Council " , Legislative Drafting Guide ,The public International Law & policy Group, July 2006 .
- 3-PILPG , " Next Steps for Implementing the Iraq Constitution " ,PILPG Roundtable Series Report , May 2006 .
- 4-Era Dabla , Norris And Shlomo Weber , International Monetary Fund , Regional Disparities and Transfer policies in Russia, Theory and Evidence 17 (2001) .
- 5-PILPG , " Oil Resources Ownership and Allocation " , Legal Memorandum , public International Law & policy Group, November 2006.
- 6-PILPG , " Core Elements of Human Rights Commission " , Legal Memorandum ,The public International Law and policy Group . November 2006
- 7-PIPLG , " Core Elements of Electoral Commission " Legal Memorandum , The public International law and policy Group . November 2006 .
- 8-. PIPLG , " Core Elements of Anti-Corruption Agencies and public Integrity Commission " , Legal Memorandum , The public International Law and policy Group , November 2006 .

**Federation and Distribution of Authorities accordance to
Iraqi Constitution**

BY

**Ahmed Al Fatlawi
Kufa University , College of Law**

Summery

Iraq's post –Saddam nationhood continues to unfold. Anew Constitution has been ratified and anew parliament take up its work .Iraq's democratic development represents a chance to build a future for the country , and the constitution represents the keys to building a federal Iraq that can thrive over the long term.

Soon Iraq's permanent legislature will faced with challenges of building a national dialogue and ensuring the creation of stable and functioning federal stricture . Iraq's new legislature will come together to implement the constitution , define the executive procedures for the formation of region , address resources allocation matters , and further clarify and coordinate the powers pertaining to each order of government in Iraq .

This research designed to gather divers opinions ,analyses and recommendations on the implementation and amendments process and put them in one place . it has been developed to provide a systematic and comprehensive approach to constitutional implementation in the hopes of clarifying outstanding issues and helping to prioritize the daunting task in Iraq's Council of Representatives will face in months to come .

This research also designed to provide points of departure for further investigation into specific constitutional issues like the distribution of authorities between the federal , regional and local { Governorates } .

Finally I hope that I reach some of main and important issues in Iraqi constitutional by analyzed it with compare it with succeed federal countries .

Ahmed Al –Fatlawi
Kufa University ,College of Law