النظام الفيدرالي وتأثيره على وحدة العراق

الباحث أكثم بشير ياسر الرحمه

جامعة قم الحكومية

الأستاذ المشرف/ مصطفى فضائلي

جامعة قم الحكومية

The federal system and its impact on the unity of Iraq

الكلمات الافتتاحية:

النظام الفيدرالي، تأثيره على وحدة العراق، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

Keywords:

The Federal System, Its Impact on the Unity of Iraq, Constitution of the Republic of Iraq of 2005

Abstract

Federalism is an important political system that preserves the unity of the country, the rights of individuals, preserves power, and resolves conflicts. Therefore, federalism was also taken into consideration in Iraq, and in 2005, major changes took place. Since the formation of the post-2003 government, some issues have hampered Iraqi politics, such as the issue of federalism, the issue of power-sharing, and the relative balance of power between the federal government and its regional and local counterparts. It has always been a source of ongoing conflict. The issue of power-sharing has cast a shadow over the relationship between the federal government in Baghdad and the Kurdistan Regional Government, based in particular in Erbil, in the midst of the dispute between the two parties of power. In this direction, important decisions were taken that year. The Iraqi Constitution was ratified in 2005 in order to

organize the work of the federal executive authorities in Iraq, which is responsible for monitoring and implementing federal laws and decisions issued throughout the country within the constitution and the borders drawn and determined by the federal government. Because it performs administrative functions throughout Iraq, the provisions of the constitution must guarantee the unity of the state. These decisions were taken in order to be in the direction of managing the country in a better and more efficient way and resolving political conflicts and disputes in it. Through managing power and resolving political, ethnic and cultural conflicts in Iraq, federalism was initiated in this country in order to be able to maintain the unity of the country. The importance of conducting this research lies in identifying the importance of the federal government and its effective role in the country and maintaining its unity.

الملخص

الفيدرالية نظام سياسي مهم يحفظ وحدة البلاد، وحقوق الأفراد، ويحفظ السلطة، ويحل النزاعات. لذلك، تم أخذ الفيدرالية بعين الاعتبار أيضاً في العراق، وفي عام ٢٠٠٥، حدثت تغييرات كبيرة. ومنذ تشكيل حكومة ما بعد عام ٢٠٠٣، أعاقت بعض القضايا السياسة العراقية، مثل قضية الفيدرالية، ومسألة تقاسم السلطة والتوازن النسبي للسلطة بين الحكومة الفيدرالية ونظيراتها الإقليمية والمحلية. لقد كان دائماً مصدراً للصراع المستمر. ألقت قضية تقاسم السلطة بظلالها على العلاقة بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة إقليم كردستان، المتمركزة بشكل خاص في أربيل، في خضم الخلاف بين طرفي السلطة. وفي هذا الاتجاه، تم اتخاذ قرارات مهمة في ذلك العام. وتمت المصادقة على دستور العراق عام ٢٠٠٥ من أجل تنظيم عمل السلطات التنفيذية الأتحادية في العراق، وهي المسؤولة عن مراقبة وتنفيذ القوانين والقرارات الأتحادية الصادرة في جميع أنحاء البلاد ضمن الدستور والحدود المرسومة والمحددة من قبل الحكومة الاتحادية. لأنه يؤدي الوظائف الإدارية في عموم العراق، ويجب أن تكون فقرات الدستور ضامنة لوحدة الدولة. وكانت هذه القرارات قد اتخذت في سبيل أن تكون في اتجاه إدارة البلاد بشكل أفضل وأكثر كفاءة وحل الصراعات والخلافات السياسية فيها. ومن خلال إدارة السلطة وحل

الصراعات السياسية والعرقية والثقافية في العراق، وشرعت الفيدرالية في هذا البلد لكي تستطيع أن تحافظ على وحدة البلد. وتكمن أهمية إجراء هذا البحث في التعرف على أهمية الحكومة الاتحادية ودورها الفعال في البلاد والحفاظ على وحدتها.

المقدمة

تميّز التأريخ العراقي الحديث بغياب الاستقرار السياسي، وصار من الثابت أن العراق دولة فيها من التعقيد ما يجعلها صعبة الحكم؛ لكن إنشاء النظام الفيدرالي في العام (٢٠٠٥) وفر إمكانيّة للتغيير والخروج عن المسار السابق الذي تميّز بالحكم الاستبدادي والقسوة والميل إلى شن الحروب.[1] منذ تشكيل حكومة ما بعد عام ٢٠٠٣، أعاقت بعض القضايا السياسة العراقية، مثل قضية الفيدرالية، ومسألة تقاسم السلطة والتوازن النسبي للسلطة بين الحكومة الفيدرالية ونظيراتها الإقليمية والمحلية. لقد كان دائماً مصدراً للصراع المستمر. ألقت قضية تقاسم السلطة بظلالها على العلاقة بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة إقليم كردستان، المتمركزة بشكل خاص في أربيل، في خضم الخلاف بين طرفي السلطة. ومع ذلك، في السنوات الأخيرة، أثرت القضية أيضاً على العلاقات بين الحكومة الفيدرالية والمحافظات الأخرى، حيث اختلف الجانبان حول مدى تفويض السلطات الإدارية والمالية والأمنية.- توزيع السلطات في الدول الاتحادية : يمر العراق اليوم بما مرت به دول أخرى على طريق تبني الفيدرالية كنظام لتوزيع السلطات على مستويين اثنين اتحادي وإقليمي، ليبدأ النقاش المستديم حول الآلية التي ستكون عليها فيدرالية العراق. والمتتبع للوضع العراقي الراهن قد يسأل هذا السؤال وهو هل أن العراق وبعد إقرار الدستور دولة فيدرالية حكماً وواقعاً أم أن هناك ما يستلزم للسير على طريق الفيدرالية؟ لقد أكد دستور العراق مراراً وتكراراً وفي مواضع عدة على أن العراق هو دولة فيدرالية، ألا أن الحديث عن تفاصيل تطبيق ما جاء في هذه المواد ظل بطيئاً بسبب الخلافات السياسية وأعمال الإرهاب التي عصفت في البلاد لاسيما بعد تفجير المراقد المقدسة في سامراء والتي دفعت العراق وبصورة أقوى إلى الاقتراب من حافة الحرب الأهلية وتعطيل الكثير من إجراءات السير بتنفيذ المواد التي لها علاقة

بالهيكلية الفيدرالية العراقية. ويمكننا القول إن الفيدرالية في العراق غير كاملة حيث أن الدستور لم يرسمها ويخطها بشكل جيد وأنما توجد في العراق ملامح للحكم الإقليمي وليس بناء دولة فيدرالية حقيقية، وخير دليل ما عدم إنشاء المجلس الاتحادي، ولو كان في نية المتشرع الدستوري والطبقة السياسية أنشاء مجلس الأتحاد ولو أن أحد الجهات أصرت على أنشائه لوردت نصوص واضحة وصريحة في الدستور تنص عليه، ولما جعل تأسيسه بقانون ولحد اللحظة لم يسن قانون مجلس الاتحاد.

وكذلك فان هيكلية الفيدرالية العراقية تتكون من إقليم واحد فقط وهو إقليم كردستان كما جاءت به المادة ١١٧ المادة (١١٧) التي نصت على (

أولاً / يقر هذا الدستور عند نفاذه أقليم كردستان، وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً.

ثانياً/ يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه.) والمادة (١١٦) (يتكون النظام الأتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية.) فالحالة العراقية غريبة في هذا الأمر حيث إقليم واحد حالياً معترف به وبقيت المناطق محافظات تدار عن طريق الإدارة اللامركزية ولا يشبهها أي نظام فيدرالي أخر في العالم إلا إنها تكون قريبة بعض الشيء مع النظام الفيدرالي السوداني بعد ٢٠٠٥حيث يتكون من إقليم أحادي فقط وهو إقليم جنوب السودان وحكم بقيت المناطق بنظام الإدارة المركزي وهذه الحالة الشبيهة بما موجود في السودان في هذا الإقليم الأحادي الذي يتميز بصلاحيات تختلف عن صلاحيات المناطق الأخرى مما يثير الجدل والإشكالات بين السلطات الاتحادية من جهة وبينها وبين الحكومات المحلية الأخرى التي تكون صلاحياتها محدودة من جهة أخرى، ونخشى على العراق بما حل في السودان حينما تم أصدار دستوره الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، حيث جعله دولة بنظامين.

أن قراءةً فاحصة للمواد التي تناولها دستور العراق يكشف وبكل دقة أن العراق كدولة اتحادية لم يختلف عن غيره من النماذج الاتحادية والمتمثلة بوجود عاملين مهمين في تكوين الدولة الاتحادية وهما: الوحدة والمتمثلة برغبة عدد من المكونات الأساسية

للدولة الاتحادية بالعيش معاً في ظل دولة واحدة تمنح سلطات حصرية للحكومة الاتحادية والتي غالباً ما تعكس المصلحة على مستوى وطني.

التنوع والاستقلال الذاتي والمتمثل برغبة نفس المكونات بممارسة نوع من السلطات تعكس التنوع اللغوي أو العرقي أو الديني والإقليمي والتي غالباً ما تعبر عن المصلحة على مستوى إقليمي.[٢] إن مراجعة الطرق والصور التي قام عليها توزيع السلطات في الدول الاتحادية يبين لنا بأن الاختلاف فيها قائم على عوامل تاريخية واقتصادية وأمنية.[٣] وبالتالي 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 والخارجية 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 اليه 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 وبأنها 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 ومحددة تحديداً نافياً للجهالة، أما أذا كانت الدولة أصلا دولة بسيطة وفيها درجة من الوحدة تغلب التنوع فأن الأمر هو العكس، إذ تمنح السلطات الحكومية المحلية سلطات محددة وهي تعكس المصالح المحلية فقط، بينما تستأثر الحكومة الاتحادية بسلطات حقيقية وواضحة وأكثر أهمية.[٤]

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 الممنوحة للحكومة

الاتحادية. وهو أمر قد جاء مخالفاً للمبدأ العام في النظام الفيدرالي والمتمثل بان لكل مستوى حكومي من السلطات ما لا يخل بوحدة الدولة من جهة والتنوع الحاصل فيها من جهة أخرى. فالنظام العراقي الجديد نظاماً فريداً من نوعه من حيث زيادة مساحة الاختصاص المتلازم والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المتلازم تقريباً. وتكوينه مختلف بعض الشيء حيث يتكون من أقاليم ومحافظات غير منتظمة بأقاليم وهو نظام غريب وفريد فكل الدول الأتحادية لا تقسم الى ما هو موجود عليه في نظام الدولة العراقية ففي الدول الاتحادية تعتبر كل ولاية أقليم وتدار حسب النظام الأتحادي ولا يوجد شيء اسمه محافظات غير منتظمة بإقليم وتلك الأقاليم لها مؤسساتها الخاصة وليس كما في النظام العراقي الذي هو شبيه بعض الشيء بنظام السودان سابقاً والذي أدى الى تفككه. أن مراجعة الدستور العراقي يؤكد وجود ثلاث سلطات رئيسية في الدولة العراقية[٥] والمتمثلة بالتشريعية المتكونة من مجلس النواب ومجلس الاتحاد -الذي لم ينشأ بعد- والتنفيذية وتتكون من الحكومة وهيئة الرئاسة والقضائية وتتكون من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية والمحاكم الاتحادية العليا والمحاكم الأخرى على اختلاف أنواعها ودرجاتها.[٦] ويعني وجود هذه السلطات جنباً إلى جنب في الدستور إن هنالك ضرورة ملحة في بيان علاقة هذه السلطات بعضها مع البعض الآخر بالإضافة إلى كيفية توزيعها على المستوى الاتحادي والمستوى الإقليمي. يعني مصطلح حكم القانون أو سيادته بأن ليس هناك أحد فوق القانون بما فيها الحكومة التي يجب أن تكون خاضعة له، ويجب أن تعبر تلك القوانين عن أرادة الشعب وليس عن أرادة وفلسفة القابضين على السلطة فقط، وحكم القانون يعني أيضاً حماية الحقوق السياسية والمدنية لكل المواطنين دون أية استثناء على أساس العرق أو الدين أو المذهب. أن الرقابة والتوازن عنصران مهمان من عناصر الفصل بين السلطات ذلك المبدأ المهم لاستقرار أي بلد ديمقراطي يؤمن بأن للسلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية دور متبادل ومتوازي، وبموجب هذه الفلسفة فأن مهمة السلطة التشريعية لا تبعد أن تكون بصياغة القوانين في حين أن مهمة السلطة

التنفيذية تطبيقها على ارض الواقع من خلال إصدار أنظمة ولوائح وتعليمات تسهل تنفيذ تلك القوانين، بينما يعمل القضاء على مراقبة دستورية تلك القوانين وتفسيرها والحكم فيها عند التنازع. أن مبدأ التوازن بين السلطات له مفهوم واحد وان اختلف تطبيقه من نظام ديمقراطي إلى آخر، إذ بمجملها تخلق نوعا من الرقابة والتوازن 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 والمصادقة 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 وبالتالي إسقاطها، لكن علينا أن نعلم بأن الأمر مختلف بالعراق فالهيمنة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هنا فلا يحق للسلطة التنفيذية الاعتراض ولها المصادقة فقط.[٧] أن العراق وأن نص دستوره على أنه دولة اتحادية برلمانية لكننا نجد أن ركن من أركان النظام البرلماني في العراق هو غير موجود وهو (التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)

أ) هيمنة السلطة التشريعية: حيث نرى البرلمان متدخل في الكثير من أعمال السلطة التنفيذية وما نص عليه الدستور واضح (يختص مجلس النواب بما يأتي:

اولاً: تشريع القوانين الاتحادية. ثانياً: الرقابة على إداء السلطة التنفيذية. ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية. رابعاً: تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. خامساً: الموافقة على تعيين كل من:

أ ـ رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية : ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الأشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

ب. السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

ج ـ رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

سادساً:

أ ـ مساءلة رئيس الجمهورية...

ب ـ إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، ...

سابعاً:

أ ـ لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة ...

ثامناً:

أ ـ لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة .

ب ـ ١ ـ لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ٢. ـ لمجلس النواب بناء على طلب خمس "١/ ٥" أعضاءه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء،

هـ ـ لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء ...

تاسعاً:

أ ـ الموافقة على أعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء..[٨]

ب) حل البرلمان: في النظام البرلماني للوزارة حق حل البرلمان، وحق الحل يمكَن الوزارة من أنهاء ولاية البرلمان قبل أنتهاء الدورة، ويترتب على حل البرلمان أجراء انتخابات مبكرة لاختيار برلمان جديد، وحق الحل يكون عادة بيد رئيس الوزراء أو يمارس بالاتفاق مع رئيس الجمهورية وذلك من خلال العودة إلى الناخبين كونهم السلطة العليا في الدولة وغالباً ما تنص الدساتير على عدم حل البرلمان عندما يكون هناك استجواب لرئيس الوزراء أو الوزارة.

لكن ذلك لم نجده في الدستور العراقي وما نصت عليه المادة (٦٤)

أولاً/ يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً/ يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية.)

فحل البرلمان ليس بيد السلطة التنفيذية بل بيد السلطة التشريعية فقط، فالسلطة التنفيذية الأتحادية تملك فقط تقديم الطلب والأمر يرجع الى البرلمان كما حددته المادة أعلاه.

ونرى كذلك ضعف مركز رئيس مجلس الوزراء في العراق وليس له صلاحية إقالة الوزراء إنما الأمر بيد السلطة التشريعية وعدد أعضاء الوزارة غير محدد وصوت رئيس المجلس مساوً لصوت الوزير.[٩] 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 حكما 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 تعينهم ولكن ليس لها الحق مطلقا بعزلهم طبقاً لمبدأ استقلالية القضاء حيث أنيطت مثل هذه الأمور إلى القضاء حصراً للبت فيه، وهكذا تعمل كل سلطة كأنها رقيب على السلطة الأخرى وعلى ما تتخذه من قرارات بشكل متزن ومتناسب.[١٠]

لكن الغلبة للسيطرة من قبل السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان فقط على السلطات المتبقية وحتى على الشطر الأخر من السلطة التشريعية وهي مجلس الاتحاد الذي لم ينشأ أو يسن قانونه لهذه اللحظة. ومع ذلك فأن هنالك علاقة واضحة بين السلطة التشريعية والتنفيذية 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 والمحلي بشكل منفصل، وبكلمة أخرى تضطلع السلطة التنفيذية في الحكومة الاتحادية بتنفيذ ما جاء من قوانين تسنها السلطة التشريعية على المستوى الحكومي الاتحادي، وبنفس الطريقة تتعامل السلطتين التشريعية والتنفيذية للقوانين والأوامر الإدارية على المستوى المحلي.[١١]

ولهذه الطريقة مزايا منها:

- تدفع باتجاه استقلال الهيئات التشريعية.
- تمنح الفرصة للحكومة وعلى المستويين الاتحادي والإقليمي بتنفيذ تشريعاتها الخاصة بها.
- تنجح 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 والنمسا وسويسرا، لم تؤكد دساتيرها على هذه العلاقة في المستوى الحكومي بل العكس فوضت السلطة التشريعية صلاحيات على مستوى اتحادي، وبنفس الوقت خولت الأخيرة بمراقبة السلطة التنفيذية على المستويين الاتحادي والإقليمي، مما أتاح الفرصة أمام السلطة التشريعية في هذه الدول بسن قوانين موحدة وعلى كلا المستويين،[١٢] بينما سارت دول حديثة العهد بالفيدرالية على أدارة الدولة للقوانين الاتحادية في مجالات الاختصاص المشترك.[١٣]

٢- السلطة التنفيذية طبقاً للدستور العراقي : وفيما يلي من أسطر 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 والقضائية.[١٤] تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في جمهورية العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء اللذين اعتبرا قطبي السلطة التنفيذية، بحيث افرد لكل واحد منهما صلاحيات نص عليها في الدستور.[١٥] بينما تطرقت مواد أخرى دستورية إلى تعريف رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء"،[١٦] وتجدر الإشارة إلى أن تعديلاً قد طرأ على إحدى مكونات السلطة التنفيذية الاتحادية والمتمثل برئيس الجمهورية، حيث استبدل بتعبير (هيئة الرئاسة)".[١٧] 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 وعربي شيعي

وعربي سني). ولهيئة الرئاسة نفس صلاحيات رئيس الجمهورية المذكورة في الدستور بالإضافة إلى صلاحية التصديق على القوانين التي يسنها مجلس النواب.[١٨] وقد عاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور. وقد ذكر الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية وهي على نوعين. اختصاصات حصرية بيد الحكومة الاتحادية اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المتمثلة بالأقاليم والمحافظات،[١٩] وقد خول الدستور المحافظات بممارسة السلطات التي تمارسها الحكومة الاتحادية بشرط موافقة الاثنين على ذلك.[٢٠] 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 الاتحادية.[٢١] وعلاوة على ذلك أكد الدستور مرة أخرى بأنه عكس الرغبة التي أرادها واضعو الدستور في منح الأقاليم حق أدارة نفسها بنفسها في أكثر الاختصاصات قرباً لواقعها، ولا أدل على ذلك من إن تمنح الأقاليم حق تعديل تطبيق قوانين اتحادية في الاختصاصات المشتركة على إقليمها.[٢٢] فأوضحت المادة (١٢٢) على كيفية أدارتها وتنظيمها وصلاحياتها وكما نصت هذه المادة:

أولاً/ تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً/ تمنح المحافظات التي لم تنتظم في أقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من أدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً/ يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً/ ينظم بقانون، أنتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً/ لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو أشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.) فكيف يتم دمج الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وإعطائها الصلاحيات غير الحصرية في المادة (١١٥) ويتم الإشارة الى قوانين المحافظات وهل للمحافظة تستطيع أن تصدر القوانين حتّى تكون لها الأولوية. فهذا الخلط والالتباس الذي أظهره الدستور العراقي يجب أن يصار الى تعديله. وكان من المفترض على المشرع الدستوري العراقي أن ينتبه الى هذا الخطأ وان تتم التفرقة بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم وبين الأقاليم.

السلطة التشريعية : تتبوءا السلطة التشريعية أهمية خاصة في الدول الاتحادية ويبحث فيها لا لأنها فقط الوسيلة التي من خلالها تشرع القوانين وإنما على الآلية التي تعمل فيها هذه السلطة في ظل وجود توزيع للسلطات ووجود مستويان حكوميان الأول اتحادي أو قومي والثاني 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 الفيدرالية.[٢٣] بينما نرى في دول أخرى أن السلطة التشريعية تكون محدودة وضئيلة بالنسبة للحكومة الاتحادية مع تحديد معظم الصلاحيات الأخرى باعتبارها مشتركة بينها وبين الحكومات المحلية.[٢٤] 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 الاثنين معاً بصفة متلازمة".[٢٥] وللاختصاص المتلازم أهمية، فهو يعطي للحكومة الاتحادية الفرصة في أن تكسب بعض المواضيع أهمية فيدرالية دون أن تطالب بها بالإضافة إلى أن ذلك يتيح الفرصة أمام الحكومة المحلية في أن تبادر وتبدي رأياً له علاقة بالإقليم أو الولاية التي هي مسؤولة عنها بالإضافة إلى تقديم أفضل خدمة وبطريقة تراعي اختلاف الظروف

الإقليمية للدولة الاتحادية.[٢٦] وقد يطرح هذا السؤال التالي وهو 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 وغالباً تكون أما عن طريق محكمة دستورية عليا أو استفتاء شعبي،[٢٧] ومع ذلك فأن بعض الدساتير حددت بالضبط ماهية الإجراءات التي يمكن من خلالها مواجهة هذه القضايا وذلك بالنص انه في الحالات التي يقع فيها تنازع قوانين على اختصاصات مشتركة بين قانون اتحادي وقانون آخر محلي أو إقليمي فأن القانون الاتحادي هو الذي يغلب على الثاني.[٢٨] ومن جانب أخر قد يرد الدستور لصلاحيات محددة ومذكورة على سبيل الحصر سواء على المستوى الاتحادي أو على المستوى الإقليمي، وقد 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 إقليمي،[٢٩] "بينما أذا كانت الدولة الاتحادية هي بالأصل دولة مركزية فان السلطة المتبقية ستكون من صميم اختصاص الاتحاد".[٣٠] ومما يلاحظ على الدستور العراقي انه أعطى السلطات المتبقية إلى الأقاليم حق ممارستها على الرغم من أن العراق كان بالأصل دولة مركزية.[٣١] هنا نلاحظ أن الدستور العراقي في هذه المواد اخذ بمبدئ حصر الصلاحيات للسلطات الأتحادية أما سلطات الأقاليم لم يحصر اختصاصاتها، وتكون الأولوية لدستور الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في أقليم وذلك يضعف الدولة المركزية. كذلك نلاحظ أنه لم يفرق بين الإقليم والمحافظات التي لا تشكل أقليم كما نصت عليه في المادة (١١٦) حيث أن هناك أقليم له دستوره وهناك محافظة لا تنتمي الى أقليم تكون أدارتها لا مركزية والنظامين مختلفين.[٣٢] وكذلك يا للعجب في هذه المادة حيث جعل الأولوية للمحافظات الغير منتظمة بإقليم وكيف يكون ذلك والمحافظات لا تعامل معاملة الإقليم أنما نظام أداري لا مركزي وتلك المحافظات تابعة الى الدولة المركزية. وهذه

المحافظات ليس لها سلطات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) أنما تدار حسب النظام الإداري اللامركزي وفقاً للمادة (١٢٢) وليس لديها دستورها الخاص فهي ليست ولاية أو أقليم في الدولة الأتحادية العراقية.[٣٣] إضافة لذلك جاء الدستور ونص على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الأتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون). في مادته ١٢٣. هنا جاءت المادة وأعطت الصلاحية بالتفويض -وبشكل مطلق- في السلطات التي تتمتع بها الحكومة الأتحادية الى المحافظات أو التفويض من المحافظات الى السلطة الأتحادية والتفويض الثاني قد لا يكون فيه أشكال كبير لكن التفويض الأول من السلطات الأتحادية الى المحافظات فيه أشكال لأن المادة (١١٠) كما هو نصها (تختص السلطات الأتحادية بالاختصاصات الحصرية الأتية:

أولاً/ رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً/ وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك أنشاء قوات مسلحة وأدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً/ رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وأنشاء بنك مركزي وأدارته.

رابعاً/ تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً/ تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً/ تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً/ وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامنا/ تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. وفقا للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً/ الإحصاء والتعداد العام للسكان.)

فكيف تعطى هذه الصلاحيات بالتفويض وكذلك نص المادة على أعطاء التفويض بدون الرجوع الى أي سلطة أخرى، أو أي صلاحية من تلك الصلاحيات المذكورة وهي صلاحيات حصرية ومهمة لا يجوز أعطاء التفويض بها، إلا أن يقول القائل التفويض يكون في الصلاحيات الإدارية أي في النظام الإداري أو في صلاحيات بعض الوزارات، والواضح من النص في المادة (١٢٣) مطلق ولم يخصص ذلك. ويجب أن يكون التفويض لبعض الاختصاصات الإدارية. ولا يكون في الأمور التي تكون في السلطات الخاصة بالحكومة الأتحادية. فالنظام العراقي لا مركزي، واللامركزية بصفة عامة، هي نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة أو إلى القطاع الخاص. أي نعني باللامركزية هنا هي 'نقل' وليست 'تفويضاً'، حيث أن التفويض يعنى بالمركزية ولا يعطي سلطة أصلية وقدرته على ممارسة السلطات التي فوضها إلى الآخرين، وهي أساساً تعنى بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى. ومن الواجب الغاء هذه المادة أو تعديلها عندما يأتي التعديل الدستوري. ويجب أن تنص على الصلاحيات الغير حصرية للحكومة المركزية ضمن نظام الادارة اللامركزية.[٣٤] 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 والانهيار".[٣٥] لقد تباينت الدول الاتحادية من حيث شكل توزيع السلطة التشريعية طبقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية وتوازن المصالح داخل تلك الدول.[٣٦] إلا انه وعلى العموم فأن اغلب الدول الاتحادية قد منحت شؤون الدفاع والعلاقات الدولية والاقتصادية والنقدية والضرائب والمواصلات للحكومة الاتحادية، بينما الشؤون الخدمية والاجتماعية (كالتعليم والصحة والرفاهية الاجتماعية) منحت كصلاحيات للأقاليم أو الولايات، ومع ذلك فأن هنالك دول اتحادية قد جعلت ما ذكر من صلاحيات أعلاه صلاحية متلازمة ومشتركة بين المستويين الحكومي الاتحادي والحكومي المحلي. وفيما يتعلق بهذا الموضوع فقد أورد الدستور العراقي فقرات

بعينها وجعلها من اختصاص السلطات الاتحادية"[٣٧] "وأيضاً ذكر بعض الصلاحيات الممنوحة للأقاليم"[٣٨] بينما جعل من البعض الآخر ذات اختصاص مشترك بين السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية.[٣٩] إن بعض القضايا ما زالت موضوع نزاع بين مستويي الحكومة في الدول الاتحادية ومنها العلاقة الخارجية والمديونية والاقتراض الخارجي وأبرام 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 أحد أقاليم الدولة الاتحادية مباشرة وبالتالي لابد من المشورة مع سلطات ذلك الإقليم، وفيما يخص الدستور العراقي فلم يتطرق إلى هذه المسائل مما يعني أنها من صلاحيات السلطة التشريعية الاتحادية فقط.

اختصاصات السلطة التشريعية طبقاً للدستور العراقي النافذ : يعد الدستور العراقي الحالي من أحدث الدساتير التي أخذت بالنظام الفيدرالي كوسيلة لتوزيع السلطات "التشريعية والتنفيذية والقضائية"،[٤٠] 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)"[٤١] " وقد تم تفصيل كيفية تشكيل مجلس النواب وطريقة انتخابه وصلاحيته وطريقة حله تفصيلاً دقيقاً،[٤٢] "، في الدستور العراقي الفيدرالي لعام ٢٠٠٥م، بينما ترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيته وكل ما يتعلق به إلى المجلس الأول والذي سيسن قانونا خاصاً به"،[٤٣] ويعد هذا نقصاً تشريعياً واضحاً بل مما على الفيدرالية العراقية من مأخذ. وبمعنى آخر إن السلطة التشريعية الاتحادية في دولة العراق هي ناقصة غير مكتملة.[٤٤] فهي خاصية فريدة للدستور العراقي وهي خاصية المنع في المادة (١٣٧) منه (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الأتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الأنتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.) فهذه المادة قد أوقفت عمل مجلس الإتحاد في العراق، ولا اختلاف بين الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وبين قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت لسنة ٢٠٠٤ وهو أساس الدستور في المادتين

٥ من الدستور والمادة ٩ من القانون وجاءت حرفية إلا أن الدستور حذف (الجمعية الوطنية) واستبدلها بكلمة (مجلس النواب) مع ملاحظة أن الدستور والقانون المؤقت لم يذكرا مجلس الأتحاد في تلك المادتين وكأن لم يكن أو لم تكن هناك رغبة من السياسيين العراقيين في إنشاءه وكذلك نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية التي احتلت العراق وأشرفت على دستوره الاتحادي لم يكن لها كذلك الرغبة في إنشاءه. فسار الدستور الدائم على مسار قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ولو كانت هناك إرادة لذلك لما مرت الأن ١٩ سنة على إقرار الدستور والمجلس الاتحادي غير موجود وغير فعال وباقية السلطة التشريعية عرجاء بمجلس واحد وهو البرلمان. إن العراق كدولة اتحادية سار على ما سارت عليه الدول الاتحادية الأخرى من حيث موضوع (المجلسين) في السلطة التشريعية Bicameral Legislature Composed، -وان كان نظرياً- وإذا كان المجلس الأول (النواب) يراد منه تغطية الدولة بالكامل والتعبير عن كامل مصلحتها، فأن الضرورة تقتضي إن يكون المجلس الثاني (الاتحاد) مغطياً ومعبراً عن المصالح الإقليمية أو المحافظات مادامت المقاعد تحتسب بالتساوي بينهم".[٤٥]

وفيما يهم في هذا المجال هو التعليق على السلطة التشريعية في العراق، إذ بين الدستور العراقي وفي مواد عدة كل ماله علاقة بمجلس النواب[٤٦] ومجلس الاتحاد.[٤٧] 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 أنيطت إلى مجلس النواب مما يعني أن الآخر سيكون مجرد مجلس ضعيف وشكلي ولا يعبر عن مصالح المكونات الإقليمية بصورة كافية، بل أن القضايا الأساسية التي اختلف حولها السياسيون في العراق والتي ذكر الدستور بوجوب سنها بقانون أنيطت تنظيمها إلى مجلس النواب بمفرده.[٤٨] والملاحظ أن الصلاحيات وعرض الإجراءات كلها من صلاحيات البرلمان وليس لمجلس الاتحاد أي نصيب أو دور يذكر. أي أن النظام الفيدرالي أو الدولة الفيدرالية في العراق مختلفة تماماً عن الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي الاتحادي وبنظام

المجلسين. على الرغم أن المجلس الأتحادي هيئة تشريعية كمجلس النواب ولكن المشرع ترك تنظيمه الى قانون يصدر من البرلمان وهذا من العيوب الكبيرة التي يتضمنها الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥). وهنا نجد أن لا صلاحيات لمجلس الأتحاد، ومجلس الأتحاد هو مجلس يمثل أعضاء عن الأقاليم كما نجده في الدول الفيدرالية ذات المجلسين لكن لم يرد له أي صلاحية أنما الصلاحيات وردت كلها لمجلس البرلمان ولا يمكن ذلك حيث جعل الدستور تأسيسه وصلاحياته بقانون يسنه البرلمان، وإضافة الى ذلك جعله الدستور تحت رحمة البرلمان فهو الذي يؤسسه فهنا لن يكون موازٍ للبرلمان بل تحت رحمته كما قلنا، ولو تم تشريع القانون فما هي صلاحياته يا ترى فلن تكون له أي صلاحية أو أي أهمية لكون كل الصلاحيات قد أصبحت للبرلمان فقط وأي قانون جديد من المستحيل أن يجعله شريك للبرلمان كون صلاحيات حل الحكومة والتشريع وغيرها كلها حصرت بيد البرلمان ولن تكون أي صلاحية لمجلس الأتحاد لأنها تكون غير دستورية، وكما نعلم فأن المواد الدستورية اسمى من المواد القانونية. ونأمل أن يتم تعديل الدستور وتعطى صلاحيات دستورية حقيقية وليست صورية ليكون هذا المجلس شريك حقيقي للبرلمان وأن تسير الدولة العراقية الجديدة كالدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين. ونعتقد بأن المشرع الدستوري أما كان غافلاً عن ذلك أو للظروف التي أحاطت بكتابة الدستور تغافل المشرع الدستوري عن إعطاء الصلاحيات وتم أغفال الشعب بذلك. وعندما ننظر الى الدستور فنراه لم يتطرق لا الى اشتراط عضوية مجلس الأتحاد ولم يتطرق الى محاسبة الحكومة ولا الى الرقابة على الحكومة ولا الى التشريع ولا ولا..... الخ، كأنما أريد لهذا المجلس إلا يكون أو ينشأ.

وهذه المواد الخاصة بالسلطة التشريعية بدأً من المادة (٤٨) الى المادة (٦٥) من الباب الثالث الفصل الأول السلطات الأتحادية لم تذكر أي أختصاص لمجلس الأتحاد ولم تشركه في أي أجراء.

وقد نصت الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين والدول الأتحادية على عدد أعضاء هذا المجلس وصلاحياته وكيفية أنتخاب أعضائه، كما في دستور الولايات المتحدة وهي

مهد النظم الأتحادية.[٤٩] لو كان في نية المتشرع الدستوري والطبقة السياسية أنشاء مجلس الأتحاد ولو أن أحد الجهات أصرت على أنشائه لوردت نصوص واضحة وصريحة في الدستور تنص عليه، ولما جعل تأسيسه بقانون ولحد اللحظة لم يسن قانون مجلس الاتحاد. والملاحظ على الدستور العراقي ونظامه الفيدرالي، نجد أن الصلاحيات وعرض الإجراءات كلها من صلاحيات البرلمان وليس لمجلس الاتحاد أي نصيب أو دور يذكر. أي أن النظام الفيدرالي أو الدولة الفيدرالية في العراق مختلفة تماماً عن الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي الاتحادي وبنظام المجلسين. أن مجلس الأتحاد لا يختلف عن فكرة مجلس الأعيان في القانون الأساسي العراقي (١٩٢٥)، وكذلك وهو كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية[٥٠] 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 دستورياً ممارسة السلطة التشريعية.[٥١] بل وأعطت المادة ١٢١ ف (ثانياً) لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تناقض أو تعارض بين قانونين أحدهما اتحادي والآخر إقليمي في المسائل التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، مما يعني أن سلطة الإقليم أقوى من سلطة الاتحاد في مسائل معينة بالذات والا 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 دورها التشريعي من محافظة إلى أخرى ألا أنها تباينت من أنها تعمل طبقا لنفس القانون، ومن حيث سلطتها التشريعية.[٥٢] لو تمعنا في المادة ١١٥ من الدستور والتي نصت على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الأتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الأتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم في حالة الخلاف بينهما). هنا

نلاحظ أن الدستور العراقي في هذه المواد اخذ بمبدئ حصر الصلاحيات للسلطات الأتحادية أما سلطات الأقاليم لم يحصر اختصاصاتها، وتكون الأولوية لدستور الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في أقليم وذلك يضعف الدولة المركزية. كذلك نلاحظ أنه لم يفرق بين الإقليم والمحافظات التي لا تشكل أقليم كما سنأتي عليه في المادة (١١٦) حيث أن هناك أقليم له دستوره وهناك محافظة لا تنتمي الى أقليم تكون أدارتها لا مركزية والنظامين مختلفين. كما أن لطريقة نشوء الاتحاد الفيدرالي تأثيراً كبيراً على طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الأتحادية وحكومات الولايات أو الأقاليم، فإذا كانت الدولة الأتحادية ناشئة عن اتحاد دول مستقلة فأن ذلك يؤدي إلى تضييق اختصاصات الحكومة الأتحادية، والوضع يختلف إذا كان نشوء الدولة الأتحادية نتيجة تفكك دولة موحدة إلى مجموعة من الولايات أو الأقاليم، حيث تحرص الحكومة الأتحادية على الاحتفاظ بالقدر الأكبر من الصلاحيات التي كانت تتمتع بها سابقا، وكما هو المفترض أن يكون في الدولة العراقية. فالنظام العراقي الجديد نظاماً فريداً من نوعه من حيث زيادة مساحة الاختصاص المتلازم والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المتلازم تقريباً.

فالمادة (١٢١) من الدستور تنص على صلاحية الأقاليم وهي:

أولاً/ لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الأتحادية.

ثانياً/ يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الأتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألةٍ لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الأتحادية.

ثالثاً/ تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

رابعاً/ تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والأنمائية.

خامساً/ تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه أدارة الإقليم، وبوجه خاص أنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.)

وهي خاصة بسلطات الأقاليم أما المحافظات الغير منتظمة بإقليم فأوضحت المادة (١٢٢) على كيفية أدارتها وتنظيمها وصلاحياتها وكما نصت هذه المادة:

(أولاً/ تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً/ تمنح المحافظات التي لم تنتظم في أقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من أدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً/ يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً/ ينظم بقانون، أنتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً/ لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو أشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.) فكيف يتم دمج الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وإعطائها الصلاحيات غير الحصرية في المادة (١١٥) ويتم الإشارة الى قوانين المحافظات وهل للمحافظة إمكانية أصدار القوانين حتّى تكون لها الأولوية. فهذا اللغط الذي وقع فيه الدستور العراقي يجب أن يصار الى تعديله. وكان من المفترض على المشرع الدستوري العراقي الانتباه الى هذا الخطأ وان يفرق بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. لو تذكرنا ما قلناه سابقاً بان مرتكز الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ هو (قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤) واعتمد الدستور في هذا الأمر على المادة ٥٢ منه ونصت على (يؤسس تصميم النظام الإتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الإتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الإستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق، إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل

المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ويخلق عراقا موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط). 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 سيسنه مجلس النواب يبين فيه اختصاصات المجلس وطريقة انتخاب أعضاءه".[٥٣] ويفهم مما تقدم إن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وعلى الرغم من كونها ثنائية المجلس يبقي مجلس النواب ممثل السلطة التشريعية الاتحادية الأول والأقوى بروزاً طبقاً للدستور العراقي بينما سيظل مجلس الاتحاد مؤجل العمل بأحكامه إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية".[٥٤] إما المستوى الثاني من السلطة التشريعية والمتمثل بسلطة الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فستظل أيضا مؤجل العمل بها إلى حين تشكيل الأقاليم وسن قانون ينظم طريقة انتخاب مجلس المحافظات وصلاحياته التشريعية المحتملة".[٥٥]

التوصيات والاستنتاجات:

١. التوصيات

الفيدرالية هي نظام سياسي يتم فيه تقسيم الصلاحيات والسلطة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية أو مناطق مختلفة من البلاد. يستخدم هذا النظام في العديد من الدول وقد تختلف أهميته من دولة الى أخرى. وفيما يلي أذكر بعضاً من أهمية الفيدرالية في الدول:

١. الحفاظ على وحدة البلاد: من الأهمية للفيدرالية في الدول هو الحفاظ على وحدة البلاد وسلامتها. ومن خلال تقسيم السلطة والسلطة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، يمكن تلبية احتياجات المناطق المختلفة ومنع حدوث الفجوات وتركيز السلطة في مكان واحد.

٢. الحفاظ على الحقوق والحريات المحلية: تمنح الفيدرالية الوحدات المحلية في البلاد صلاحيات محدودة تمكنها من اتخاذ قرارات مستقلة في مجالات مثل التعليم والصحة والقضاء والسياسات الاقتصادية. وتتيح هذه السلطات المحلية للناس فرصة المشاركة في القرارات التي تؤثر بشكل مباشر على حياتهم اليومية وحرياتهم.

٣. توازن القوى: يمكن أن تساعد الفيدرالية في توازن القوى بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية. ومن خلال تخصيص جزء من الصلاحيات للوحدات المحلية، من الممكن منع التركيز غير المتوازن للسلطة في أيدي الحكومة المركزية وتوزيع السلطة على عدد أكبر من مواطني البلاد.

٢-النتائج

١. دراسة تجارب الدول الأخرى: دراسة وتحليل تجارب الدول الأخرى التي تستخدم النظام الفيدرالي يمكن أن تكون مفيدة للغاية. إن دراسة نقاط القوة والضعف والتحديات والمزايا وتأثيرات الفيدرالية على الوحدة الوطنية لهذه الدول يمكن أن تكون مفيدة لفهم أفضل للوضع في العراق واقتراح الحلول الممكنة.

٢. دراسة تاريخ العراق: إن دراسة تاريخ العراق وتحليل الأحداث والاتجاهات السياسية والاجتماعية على مر السنين، وخاصة بعد عام ٢٠٠٥، يمكن أن توضح دور الفيدرالية في الوحدة الوطنية. ويشمل ذلك دراسة تحولات السلطة والسلطة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، وتأثيرها على الهويات الإقليمية والعرقية، وتحليل تحديات وفوائد الفيدرالية.

٣. دراسة الآراء والمخاوف: إن دراسة آراء وهموم مختلف الأفراد والجماعات حول دور الفيدرالية في الوحدة الوطنية، بما في ذلك آراء الأقليات وممثلي المناطق المختلفة، يمكن أن يساعد في فهم التحديات واقتراح الحلول المناسبة.

٤. دراسة الدساتير: إن دراسة القوانين والدساتير المتعلقة بالفيدرالية في العراق، بما في ذلك القوانين المتعلقة بتقسيم الاختصاصات والسلطة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، يمكن أن تحدد دور الفيدرالية في وحدة البلاد وتساعد على تحقيق الاستقرار. فهم التحديات والفرص الحالية.

٥. دراسة المشاركة الاجتماعية: إن دراسة المشاركة الاجتماعية والسياسية للأقليات والوحدات المحلية في عملية صنع القرار وتنفيذ السياسات في إطار الفيدرالية، يمكن تقييم أثر الفيدرالية على وحدة البلاد.

٦. الإسراع في تعديل الدستور.

٧. تعديل المادة (٦٥) ويكون أنشاء وعمل وصلاحية مجلس الأتحاد في مواد دستورية وليست قانونية وأن يشارك البرلمان في الصلاحيات كافة.

٨. الغاء المادة (١١٠) وحصر صلاحيات الأقاليم فقط وإلغاء المادة (١١٥) والفصل بين صلاحيات الأقاليم، والمحافظات الغير منتظمة بإقليم.

٩. تعديل المادة (١١٦) وإلغاء المقطع الأخير (ومحافظات لامركزية وإدارات محلية.) كون النظام الإداري يختلف عن النظام الأتحادي.

١١. تشكيل الأقاليم الفيدرالية موازية لإقليم كردستان العراق. تتمتع هذه المناطق بحقوقها وصلاحياتها الخاصة وتدير بعض القضايا بشكل مستقل. وحسب ما ينص الدستور الفيدرالي.

المصادر

١- الرحمه، أكثم. (٢٠٢٢م). رؤية دستورية على النظام العراقي بعد ٢٠٠٣م. إيران: انتشارات فدك، مطبعة إحسان.

٢- شاكر، فرح. (٢٠٢١م). النظام الفيدرالي في العراق، النشأة، والأداء، والأهمية، بيروت: مركز الرافدين للحوار.

٣- قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٤- كيه، سي وير. (١٩٦٣م). الحكومة الاتحادية. لندن: مطبعة جامعة أوكسفورد، ط٤.

٥- هير بيرغر، دوايت. (١٩٩١م). توزيع السلطات والمهمات في الأنظمة الفدرالية. أوتاوا: وزارة الإمدادات والخدمات الكندية.

٦- واتس، رونالد. (١٩٧٠م). الفيدرالية والمجتمعات متعددة الثقافات. أوتاوا: هيئة الأعلام الكندية.

٧- واتس، رونالد. (٢٠٠٦م). الأنظمة الفيدرالية، الفهرسة الكندية لبيانات المطبوعات، طبعة خاصة، ترجمة: عالي برهومه ومها بسطامي.

٨- Forum of Federations. (2005). "Federations", Special Edition, Vol. 5 No. A-1.

٩- 25. Federalism and Nationalism, Leicester, , Forsyth, Maurry (1989) .Leicester University Press

١٠- PILPG," Next step for Implementing the Iraq constitution " PILPG Roundtable series repon May .2006

الهوامش

١. شاكر، فرح. (٢٠٢١م). النظام الفيدرالي في العراق، النشأة، والأداء، والأهمية، بيروت: مركز الرافدين للدوار، ص ١١.

٢. وير، كيه سي. (١٩٦٣م). الحكومة الاتحادية، لندن: مطبعة جامعة أوكسفورد، ط٤، ص ١٤.

٣. واتس، رونالد. (١٩٧٠م). الفيدرالية والمجتمعات متعددة الثقافات، هيئة الأعلام الكندية: أوتاوا، صص ٩٦-١٠١؛ بيرغر، دوايت هير. (١٩٩٠). توزيع السلطات والمهمات في الأنظمة الفيدرالية. أوتاوا: وزارة الإمدادات والخدمات الكندية، صص ٤٣ – ٤٨.

٤. واتس، رونالد. المصدر نفسه، صص ٤٦ - ٤٧.

٥. المادة ٤٧ من الدستور العراقي.

٦. المواد ٤٨ و٦٦ و□٨ من الدستور العراقي.

٧٠ الرحمه، أكثم. (٢٠٢٢م). رؤية دستورية على النظام العراقي بعد ٢٠٠٣م. إيران: انتشارات فدك، مطبعة إحسان. ص ٢٠٢ - ٢٢٤.

٨٠ المادة ٦١ من دستور ٢٠٠٥.

٩٠ الرحمه، أكثم، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

10. Forum of Federations. (2005). "Federations", Special Edition, Vol. 5 No. A-1, p17.

١١٠ واتس، رونالد. مصدر سابق، ص ٩٦-١٠١.

١٢٠ المصدر نفسه، ص ٤٧.

١٣٠ ومن تلك الدول بلجيكا التي ربطت توزيع السلطة التنفيذية بتوزيع السلطة التشريعية. واتس، رونالد. المصدر نفسه، ص ٤٨.

١٤٠ دستور العراق المادة ٤٧.

١٥٠ دستور العراق المادة ٦٦.

١٦٠ دستور العراق المادة ٦٧ و٧٨.

١٧٠ دستور العراق الفقرة أولا المادة (١٣٨).

١٨٠ دستور العراق فقرة خامساً وسادساً المادة (١٣٨).

١٩٠ الدستور العراقي المادة ٨٠ و١١٤.

٢٠٠ الدستور العراقي المادة ١٢٣.

٢١٠ الدستور العراقي المادة ١١٤ والمادة ١١٥. ومن الدول الاتحادية التي أخذت بهذا الطريق كل من الهند وماليزيا وسويسرا؛ واتس، رونالد. مصدر سابق، ص ٥٣.

٢٢٠ الدستور العراقي المادة ١١٥ فقرة ثانياً.

٢٣٠ ومن تلك الدول سويسرا انظر المادة (١٦٤) من دستور الاتحاد السويسري.

٢٤٠ ومن تلك الدول الولايات المتحدة الأمريكية (مادة دستورية).

[٢٥] ومن تلك المواضيع قوانين التعليم والخدمات الصحية والاجتماعية، انظر الدستور الإسباني لسنة ١٩٧٨، م (١٤٠).

[٢٦] واتس، رونالد. مصدر سابق، ص ٤٩.

[٢٧] المحكمة الاتحادية العليا كما في الولايات المتحدة والاستفتاء كما في سويسرا..

[٢٨] المادة ١١٥ الفقرة ثانياً من الدستور العراقي.

[٢٩] ومن أمثلة تلك الدول الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا.

[٣٠] ومن أمثلة تلك الدول باجيكا وإسبانيا.

[٣١] المادة (١١٥) من الدستور العراقي.

[٣٢] الرحمه، أكثم. مصدر سابق، ص ١٧٣.

[٣٣] الرحمه، أكثم، المصدر نفسه، ص ١٧٤.

[٣٤] الرحمه، أكثم، المصدر نفسه، ص ١٨٤.

[٣٥] واتس، رونالد. مصدر سابق، ص ٥١.

[٣٦] بيرغر، دوايت هير. مصدر سابق، صص ٤٣ – ٤٨.

[٣٧] المادة (١١٠) من الدستور العراقي.

[٣٨] المادة ١١٧ الفقره أولا من الدستور العراقي.

[٣٩] المادة ١١٤ من الدستور العراقي.

[٤٠] تم التصويت على الدستور العراقي باستفتاء عام في شهر تشرين الأول عام ٢٠٠٥.

[٤١] المادة (٤٨) من الدستور العراقي.

[٤٢] المواد ٤٩ الى ٦٤ من الدستور العراقي.

[٤٣] المادة ٦٥ من الدستور العراقي.

٤٤. للمزيد من المعلومات انظر الدراسة التالية التي أعدتها 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

٤٥. دستور العراق المواد (٤٩ إلى ٦٤).

٤٦. دستور العراق المادة (٦٥).

٤٧. مما يلاحظ عليه في الدستور العراقي انه سار على ما عرفته المنطقة العربية من نظام المجلسين في السلطة التشريعية والتي يكون أحداهما قوي ومؤثر والأخر مجرد استشاري لا أكثر، وهذا ما دل عليه الدستور عندما تطرق إلى مجلس الاتحاد وترك أمره إلى مجلس النواب ليسن بقانون.

٤٨. هنالك ما يقارب من على تلك المواضيع انظر PILPG, "Next Steps for Implementing the Iraq Constitution",PILPG Roundtable Series أربعة وخمسون موضوعا حيويا نص الدستور على تنظيمه بقانون يسنه مجلس النواب، للإطلاع PLIPG," The Iraq Federation Council", Report, May 2006, pp 13.op.cit, page 8 -14.

٤٩. الرحمة، أكثم، مصدر سابق، ص ١٣٤.

٥٠. الرحمة، أكثم، المصدر نفسه، ص ١٣٥.

٥١. دستور العراق المادة (١٢١).

٥٢. الأمر ٧١/ لسنة ٢٠٠٤ القسم الأول، الغرض/ ص ٢.

٥٣. دستور العراق فقرة رابعاً المادة (١٢٢).

٥٤. دستور العراق المادة (١٣٧).

٥٥. ماعدا وجود سلطة تشريعية إقليمية معترف بها طبقاً للدستور العراقي والمتمثل ببرلمان إقليم كردستان، انظر الفقرة رابعاً المادة (١٢٢) من دستور العراق.