اللاتماثل السياسي والدستوري للوحدات المكونة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥/ دراسة تحليلية مقارنة

الباحث: سامان عبد الله سعيد

المشرف: أ. د. عدنان قادر زنكنه

جامعة كركوك- كلية القانون والعلوم السياسية

The Political and Constitutional Asymmetry of the Constituent Units in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq A Comparative Analytical Study

researcher :Saman Abdullah Saeed

Supervisor Prof.Dr. Adnan Qader Zanganeh

University of Kirkuk - College of Law and Political Science

المستخلص: تحول العراق من دولة بسيطة الى دولة فدرالية(اتحادية) وفقاً لقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ودستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقد انفرد نظامه الفدرالي بخصائص معينة تبعاً للظروف السياسية والتاريخية وتركيبة مكوناته الاجتماعية وانعكس ذلك على تشكيل وحداته السياسية والادارية وعلى تنظيمها الدستوري. ويتكون النظام الاتحادي في العراق من مجموعة وحدات اقليمية وسياسية مختلفة من حيث الكثافة والتركيبة السكانية والمساحة الإقليمية والثروات الطبيعية، وان هذه الوحدات متباينة من حيث خضوعها الى نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية ويترتب على ذلك بروز مظاهر من اللاتماثل السياسي والدستوري بينها، ما يعني مشاركة هذه الوحدات باختصاصات دستورية متماثلة وانفراد بعضها الآخر باختصاصات دستورية لا متماثلة. **الكلمات المفتاحية:** الدستور، العراق، الوحدات المكونة.

Abstract: Iraq has been transformation from a simple state to a federal state in accordance with the law of the state administration of the transitional period in 2004 and the constitution in force in 2005. His federal system was unique with certain characteristics depending on the political and historical circumstances and the composition of its social

components .This reflected on the formation of its political and administrative units and their constitutional organization.Iraq as a federal state consists of a group of different regional and political units according to the population density, regional space and natural resources, and these units vary in terms of submission to the systems of political and administrative decentralization, this leads to the appearance of a political and constitutional asymmetry between these units, which means the participation of these units with common constitutional competences and the uniqueness of each other with different constitutional competence specific to each one. **Keywords**: Constitution, Iraq, constituent units.

المقدمة

الفدرالية هي نظام لتقاسم السلطة وتوزيع اختصاصاتها بين مستويات المتعددة للحكم والتي تتمثل بوحداتها المنشئة التي هي وحدات اقليمية سياسية تحكمها نظام اللامركزية السياسية (الفدرالية) وقد تضم الى جانب ذلك وحدات ادارية تخضع في تنظيم عملها وعلاقتها بالحكومة الاتحادية لنظام اللامركزية الادارية او الحكم الذاتي وفقاً للظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية وانعكاساتها على التنظيم الدستوري القائم في الدول الفدرالية. فالوحدات المكونة للأنظمة الفدرالية تختلف في ظروفها السياسية وأهم مظاهر هذا الاختلاف تكمن في طبيعة وعدد هذه الوحدات وتعدادها السكاني وثرواتها ومواردها الاقتصادية والتي تؤثر على مراكزها القانونية واختصاصاتها الدستورية وعلاقتها فيما بينها وبين السلطات الاتحادية وعلى نموذج النظام الفدرالي ومدى نجاحه واستمراره.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية البحث في دراسة الوحدات المشكلة للنظام الفدرالي في جمهورية العراق وفق دستوره لعام ٢٠٠٥ في التعرف على الوحدات المكونة وعلى مظاهر التماثل واللاتماثل السياسي والدستوري لها وأثر ذلك على النظام الفدرالي القائم.

مشكلة الدراسة: لما كان النظام الفدرالي في الاساس يقوم على تعدد وحداتها المنشئة وتعدد مستويات الحكم فيها لذا فان دراسة البحث تتناول مشكلة بيان وتحديد الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق والتماثل واللاتماثل في اختصاصاتها الدستورية في ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وانعكاساتها على النموذج الفدرالي في العراق.

أهداف الدراسة: يهدف البحث الى تحديد الوحدات المنشئة للنظام الفدرالي في العراق ومظاهر التماثل واللاتماثل السياسي والدستوري لها ومدى تأثير ذلك على التجربة الفدرالية في العراق.

منهجية الدراسة: تعتمد دراسة البحث على المنهج التحليلي المقارن في تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق والتماثل واللاتماثل في تنظيمها السياسي والدستوري مقارنة مع دساتير بعض الانظمة الفدرالية المختلفة في العالم.

خطة الدراسة: تتطلب دراسة موضوع البحث وتناول جوانبها المتعددة تقسيمها في ثلاثة مباحث، اذ نخصص المبحث الاول لدراسة مفهوم اللاتماثل السياسي والدستوري وبيان الوحدات المنشئة للنظام الفدرالي الاتحادي في العراق، يعقبه المبحث الثاني لدراسة أهم مظاهر اللاتماثل السياسي والدستوري لهذه الوحدات وفي المبحث الثالث نبحث أثر اللاتماثل السياسي والدستوري على الانظمة الفدرالية ومن ضمنها العراق ، ثم نختم البحث ببيان أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها التي من شأنها أن تدعم النظام الفدرالي في العراق وتضمن تطبيقاً ناجحاً له.

المبحث الأول: مفهوم اللاتماثل السياسي والدستوري للوحدات المنشئة للأنظمة الفدرالية:

لبيان مضمون اصطلاح اللاتماثل السياسي والدستوري والوحدات المنشئة للدول الفدرالية لابد من دراسة كل منهما على الحدة، عليه سنتناول ذلك في مطلبين وكالآتي: –

المطلب الأول: مضمون اللاتماثل السياسي والدستوري للوحدات المكونة للدول الفدرالية

للوقوف على المعنى الاصطلاحي اللاتماثل السياسي واللاتماثل الدستوري، سنبحث كل منهما في فرعين مستقلين فيما يلي: –

الفرع الأول: مفهوم اللاتماثل السياسي: الدولة الفدرالية بغض النظر عن طريقة نشوئها تتكون من عدة وحدات اقليمية سياسية ذات اختصاصات دستورية معينة، وهذه الوحدات (الاقاليم او الولايات) سواء كانت وحدات أصلية شاركت ابتداءً في قيام الدولة الفدرالية او وحدات غير اصلية انضمت لاحقاً الى الدولة الفدرالية بعد نشوئها، فان وجودها يعبر عن التعددية في السلطة واختصاصاتها وعلى مستويات مختلفة للحكم والادارة ضمن إطار الدولة الواحدة.

ان الانظمة الفدرالية تبين لنا انه ليس هناك نموذج او نمط موحد للنظام الفدرالي، اذ ان الدول الفدرالية تختلف في عدد وطبيعة وحداتها باختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية والتاريخية وتركيبتها الاجتماعية غير انها في الغالب تشترك في الخصائص والمبادئ الجوهرية بدرجات متفاوتة في النظام الفدرالي[١] لذا فان الوحدات المكونة للنظام الفدرالي ليست متماثله فيما بين الدول الفدرالية فحسب وانما بين هذه الوحدات نفسها ضمن الدولة الفدرالية الواحدة، وان عدم التماثل يشمل جوانب عدة كأن يكون في عدد الوحدات المكونة وتعدادها السكاني وتركيبتها الاثنية والقومية واللغوية ومساحتها الجغرافية والاهمية الاستراتيجية لمواقعها وثرواتها الطبيعية وايراداتها المالية .

ويقصد باللاتماثل السياسي الميزة او الخاصية التي توجد في جميع الانظمة الفدرالية باختلاف ظروفها الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي تؤثر على العلاقة فيما بين الوحدات المكونة والحكومة الفدرالية، وتشمل العوامل المسببة للاختلافات في التركيبة السكانية وحجم الاقاليم والطابع الاقتصادي والموارد والثروات بين الوحدات الاقليمية[٢] ويطلق مصطلح اللاتماثل على عناصر عديدة مختلفة بين الوحدات المكونة للأنظمة الفدرالية مثل عدم تماثل الوزن النسبي وعدم تماثل الحقوق لمجموعة او لغة ما او عدم التماثل في المركز القانوني او

(١) رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة عالي برهومي ومها البسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص ٣٩.
(٢) رونالد ل. واتس، المرجع السابق، ٨١.

في السلطات غير المتماثلة، وتعد الفدرالية اللاتماثلية شكل من الاشكال الفدرالية التي تتمتع فيها اجزاء او وحدات مختلفة من البلاد بدرجات متفاوتة من مستوى الحكم الذاتي فهي نقيضة للفدرالية التماثلية التي تتمتع فيها كل الوحدات الاقليمية او المحلية بوضع قانوني وسلطات متساوية[١].

الفرع الثاني: مفهوم اللاتماثل الدستوري: يقصد باللاتماثل الدستوري الفوارق في المراكز والاختصاصات المحددة لسلطات الوحدات الاقليمية المختلفة المحددة في دساتير الدول الفدرالية بسبب الاعتراف بالاختلافات الهامة بين الوحدات التامة المكونة فيما يتعلق بالرقعة الجغرافية والسكان او تركيبتهم الاجتماعية والثقافية الخاصة بمستوى وضعهم الاقتصادي [٢]. ففي العديد من الانظمة الفدرالية تعتبر الوحدات المكونة متساوية وتتمتع بالسلطات ومستويات الحكم نفسها الا ان بعض الأنظمة الفدرالية تقسم السلطات وتوزع اختصاصاتها بطريقة غير متماثلة لتعكس الاختلافات السياسية بين وحداتها المكونة التي قد تكون اقليمية، ديموغرافية، اقتصادية، لغوية، ثقافية او دينية [٣]. وتعتبر الفدرالية اللاتماثلية الدستورية نمطاً من أنماط الفدرالية التي تتمتع فيه اجزاء مختلفة من البلاد بدرجات مختلفة من الحكم الذاتي وهي نقيضة للفدرالية التماثلية الدستورية التي تتمتع فيها كل الوحدات الاقليمية بوضع قانوني وسلطات متساوية، وينتج اللاتماثل الدستوري عادة وان لم يكن بالضرورة عن الفدراليات التي تعرف بفدراليات البقاء معاً، فعندما تتفق دول مستقلة على تشكيل دولة فدرالية، فإنها على الاغلب تقوم بذلك على اساس الشروط المتساوية، اما عندما يقسم البلد نفسه الى مكونات متحدة فدرالياً لتلبية رغبات في الحكم المحلى(الذاتي)، فغالباً ما يتعين ان يلبي رغبات الاجزاء المختلفة من البلاد بدرجات متفاوتة استناداً الى الكثافات السكانية واختلاف تركيبتها او المصلحة ذات العلاقة بالخصوصيات الثقافية والتاريخية والجغرافية[٤] .

(١)المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفدرالية، الكراسات الاساسية لبناء الدستور، بدون مكان الطبع، ٢٠١٥، ص ١١.
(٢) رونالد ل. واتس، المرجع السابق، ص - ص ٨٤ – ٨٥.
(٣) منتدى الاتحادات الفدرالية، الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المختلفة، اوتاوا، كندا، دون جهة وسنة الطبع، ص ١٢.
(٤) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المرجع السابق، ص ١٩.

ففي اسبانيا تتمتع جماعتا(الكاتلان والباسك) بسلطات تفوق سلطات بقية الوحدات المنشئة للفدرالية الاسبانية من الناحية الفعلية الرسمية، في حين تأسست الديمقراطية الحديثة في اسبانيا عام ١٩٧٨ اثر نهاية حكومة فرانكو، اذ منحت الاقليات التاريخية سلطات اقوى من بقية الاقاليم المنشئة حديثًا في اسبانيا، ومع مرور الوقت وعبر عملية مفاوضات، تمتعت الوحدات المكونة للاتحاد الاسباني باختصاصات وسلطات الإدارة المحلية الا ان جماعتا الكاتالان والباسك منحتا منذ البداية زمام التحكم في بعض الشؤون الثقافية والتربوية والضريبية[١] وينطبق الحال على ما ورد في الدستور المؤقت في الامارات العربية المتحدة من منح امارتي ابوظبي ودبي حق الاعتراض المطلق في المسائل الموضوعية المعروضة على المجلس الاعلى في الوقت الذي يتم تشكيل المجلس الوطني للإمارات طبقاً لاعتبارات المساحة وعدد السكان والموارد[٢].

أما النظام الفدرالي في كندا فقد اعتمد تبايناً واضحا في الاختصاصات الدستورية للوحدات الفدرالية المكونة في دستورها الصادر سنة ١٨٦٧ حيث اخضع اقليمي(يوكن والاقليم الشمالي الغربي الذي تم تقسيمه الى قسمين سنة ١٩٩٩) لتبعية البرلمان الاتحادي مع منحهما مستوى من الحكم الذاتي ادنى من الذي منح للوحدات الاخرى[٣] كما منح الدستور الكندي مقاطعة كيبيك المزيد من الحكم الذاتي في مجال الاختصاصات المتعلقة باللغة والتعليم والمسائل ذات العلاقة بالقانون المدني وتحصيل الدخل بها، لذا فان هذه المقاطعة حظيت باللاتماثل التشريعي مقارنه بغيرها من المقاطعات[٤] وفي الهند فان وحداتها المنشئة تتكون من(٢٩) ولاية وسبع مناطق تابعة للحكومة الفدرالية التي تعد اجزاء من الاقليم الهندي لكنها

(١) منتدى الاتحادات الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٣.
(٢) د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧، ص ١٩.
(٣) د. ازهار هاشم محمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٤، ص ١٢٠.
(٤) رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، المرجع السابق، ص ٨٥.

ليست جزءً من اي ولاية[١]وينطبق الحال على دول اخرى كروسيا سابقاً واسبانيا وجزر القمر والبوسنة والهرسك[٢]والعراق وغيرها.

المطلب الثاني: الوحدات المنشئة للنظام الفدرالي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ: إن تحول العراق من دولة بسيطة الى دوله فدرالية ، استوجب على المشرع الدستوري ابتداءً ان يحدد الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق ليحدد بعد ذلك اختصاصاتها وعلاقاتها مع السلطات الاتحادية، ولقد حدد المشرع الدستوري في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنه ٢٠٠٤ الملغي هذه الوحدات في الاقاليم والمحافظات والادارات المحلية والبلديات[٣] وهذا ما سار عليه ايضاً في تبني الدستور الدائم لسنه ٢٠٠٥ مع اضافة العاصمة كوحدة مستقلة، حيث نصت المادة (١١٦) من الدستور النافذ على انه" يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية " كما نص الدستور على التقسيمات الإدارية لكل محافظه[٤].

وأصبحت الوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي، عبارة عن العاصمة و الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم باعتبارها وحدات فدرالية منتظمة ذات اختصاصات دستورية، اما التنظيم الدستوري للإدارات المحلية في الدستور فقد جاء ذكرها بمضمون ليس لها علاقة بالوحدات المنشئة وهي تشكل اجزاء من هذه الوحدات فهي لا تعد وحدات بحد ذاتها وبعيدة كل البعد من أن تكون وحدات مكونة للفدرالية وانما جاء ذكرها للتأكيد على حقوق القوميات والمكونات المختلفة في العراق فضلاً عن احالة تنظيمها الى القانون العادي[٥]، لذا

(١) المادة (١) من دستور الهند لسنة ١٩٤٩ المعدل.
(٢) لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة صلاح الدين، أربيل، كلية القانون.، ص ٣١.
(٣) المادة (٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.
(٤) نص البند أولا من المادة (١٢٢) من الدستور العراق النافذ على انه " تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى ".
(٥) د. علي هادي حميد الشكراوي، اشكالية نشاءة الاقاليم الفدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي ، مجموعة محاضرات القيت على طلبة كلية القانون، جامعة بابل ، ٢٠١١ ، ص ٨ و ناثان براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور، مقال منشور ضمن سلسلة المقالات في كتاب مأزق الدستور، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، ط ١، بغداد ، بيروت، ٢٠٠٦ ، ص ٨، هذا وقد ضمن الدستور في المادة (١٢٥) هذه الحقوق السياسية و الادارية والتعليمية والثقافية في لمختلف القوميات والمكونات كالتركمان والكلدان والاشوريين والمكونات الاخرى وعلى أن ينظم ذلك بقانون الا انه لم يصدر هذا القانون لحد الان.

فان هذه الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق هي العاصمة و الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي كالاتي :-

اولا: العاصمة

ان دولاً فدرالية كثيرة قد تنشئ مناطق منفصلة خاصة وتتخذها عاصمة لها مثل كانبيرا في استراليا ونيودلهي في الهند وابوجا في نيجيريا و واشنطن في الولايات المتحدة وبغداد في العراق وغيرها، وان لهذا النهج منافع عديدة فهي تؤكد حيادية العاصمة الفدرالية بالنسبة لوحدات المكونة وبالتالي تفادي مزاعم المحاباة في توزيع الاعتمادات الفدرالية، اضافه الى ذلك فهي تحمي موظفي الحكومة الفدرالية ومؤسساتها من المخاطر المحتملة لتدخل حكومة اي ولاية او اقليم يمكن ان يقعوا تحت سلطانها، كما انها تشير لالتزام الحكومة بلامركزية السلطة، وفيما يخص مستوى الحكم المحلي الممنوح لمناطق العاصمة، فنجد انها متفاوتة، فعلى سبيل المثال في مقاطعه كولومبيا يسن الكونجرس الامريكي جميع القوانين مباشرة، اما الإدارة المحلية فهي في ايدي عمدة المدينة ومجلسها المنتخبين وعلى نحو معاكس يتمتع دلهي العاصمة الوطنية للهند بمستوى من الحكم اشبه بالحكم السياسي بولاياتها، لوجود سلطة تشريعية منتخبة ورئيس وزراء يمارس سلطات على نحو سلطات الولاية[١].

وفي العراق فقد نصت الفقرة الاولى من المادة (١٢٤) من الدستور على تحديد عاصمة جمهورية العراق وهي بغداد بحدودها البلدية وهي عاصمة الدولة العراقية منذ تأسيسها سنة ١٩٢١ وعدها المشرع الدستوري في نفس الوقت بحدودها الادارية محافظة واشارت الفقرة الثانية من هذه المادة على تنظيم وضع العاصمة بقانون [٢].

كما اشارت الفقرة ثالثاً من نفس المادة على انه لا يجوز ان تنضم العاصمة لأي اقليم، وبهذا فقد حافظ المشرع الدستوري على حيادية العاصمة تجاه الوحدات الاخرى من الاقاليم

(١) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المرجع السابق، ص ١٢.
(٢) لم يصدر اي القانون لحد الآن، الا انها خضعت لسريان قانون المحافظات المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي المرقم ١٢ لسنة ٢٠١٨.

والمحافظات الاخرى بضمان بقائها كعاصمة أو كوحدة لها وضعاً خاصاً من بين الوحدات الاخرى، ويعد موقف المشرع الدستوري العراقي في تحديد العاصمة في التجربة الفدرالية وعدم انضمامها الى اي اقليم قائم او الاقاليم التي سيتم تشكيلها لاحقا، موقفاً صائباً في محله، اذ حقق بذلك الجوانب الايجابية السالفة الذكر بالنسبة للتجارب الفدرالية التي اتجهت في تحديد مناطق منفصلة عن وحداتها واتخاذها عواصم لها، الا ان ما يؤخذ عليه اعتبار عاصمة بغداد كمحافظة شانها شان الوحدات الاخرى من المحافظات والتي ينظم شؤونها قانون المحافظات المرقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ المعدل ووفقاً للامركزية الإدارية والمالية الواسعة والسؤال الذي يطرح نفسه هو عن كيفية تحقيق الوضع الخاص للعاصمة بعدما ساوى المشرع بينها و بين المحافظات الاخرى، اذ ان هذا التماثل في مستوى الوحدات بين بغداد و المحافظات الاخرى غير المنتظمة الى اقليم قد لا يبقي من خصوصية العاصمة كمحافظة عن غيرها سوى عدم انضمامها الى الاقاليم.

ثانيا: الأقاليم: يمكننا أن نعرف الاقاليم في سياق تحديد وبيان الوحدات المكونة للدولة الفدرالية بأنها" وحدات سياسية تتمتع بمستوى معين من الحكم والاستقلال الذاتي ذات مساحة وحدود جغرافية معينه تشكل بمجموعها او مع وحدات ادارية اخرى اقليم الدولة الفدرالية. ونص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١٦) منه بان "يتكون النظام الفدرالي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مدارات محلية ".

وبموجب المادة (١٢٠) من الدستور فان الاقاليم تقوم بوضع دستور خاص بها يحدد من خلاله هيكل سلطات الاقليم وصلاحياتها واليات ممارسة تلك الصلاحيات، كما قررت المادة (١٢١) حق الاقاليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء الاختصاصات الحصرية العائدة للحكومة الفدرالية (الاتحادية) المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور، ويعد هذا تطبيقا لمبدأ الاستقلال الذاتي الذي يعد من المبادئ والاحكام و

الاركان الاساسية لقيام النظام الفدرالي المتضمن منح الوحدات المنشئة للنظام الفدرالي الاستقلال الذاتي في ممارستها للسلطات العامة اضافه الى امتلاكها الدستور الخاص بها[١] .

يذكر ان اقليم كوردستان هو الاقليم الوحيد في النظام الفدرالي في العراق لحد الآن ولقد اضفى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ الصفة الشرعية والدستورية عليه بأثر رجعي عليها من وقت تاريخ انشاء المؤسسات والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للإقليم والقرارات والقوانين الصادرة منها باستثناء التي تتعارض مع الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية [٢]. ومما يستحق الذكر ان اقليم كوردستان بعد نجاح الانتفاضة الشعبية واجراء الانتخابات البرلمانية سنة ١٩٩٢ أصدر بيان اعلان الفدرالية في ٤/ ١٠/ ١٩٩٢ كي يكون النظام الفدرالي اساساً للعلاقة القانونية بينه وبين السلطة المركزية في بغداد [٣]واعتبار اقليم كوردستان اقليماً فدرالياً في العراق [٤]، ولقد اقر المجلس الوطني لإقليم كوردستان (برلمان كوردستان) مشروع دستور اقليم كوردستان العراق بقانون رقم ٢٧ لسنه ٢٠٠٨ الا انه لم يطرح للاستفتاء الشعبي لحد الان [٥] رغم اجراء عدة تعديلات قانونية عليه [٦]. ويتكون اقليم كوردستان حالياً من أربع محافظات وهي وحدات ادارية

(١) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط ٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٦٢.

(٢) الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والفقرة (أ) من المادة (٥٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي والمادة (١٤١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) صدر بيان اعلان الفدرالية بموجب قرار برلمان كوردستان رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٢.

(٤) رغم اعتبار السياسيين لهذا البيـان مكسباً وطنياً الا انه كان يعبر عن رغبات وتطلع الساسة وشعب اقليم كوردستان ليس الا، اذ انه من غير وارد اعلان فدرالية من جانب واحد لاسيما من قبل منطقة او وحدة من وحدات النظام الفدرالي ولا يمكن أن ينشأ الاتحاد من طرف واحد من دون ارادة اطرافه الاخرى، فهو مخالف لجميع انظمة الفدرالية المتبعة، ولعل ذلك يعود الى الاوضاع والظروف الخاصة والاستثـنائية التي كانت يمر بها البلد بسب نظام الاستبداد والحروب التي خاضها النظام.

(٥) ان المجلس الوطني لإقليم كوردستان شكل لجنة من اعضاء برلمان بقرار رقم ٥ في ٨ / ٢٠٠٥/٩ لإعادة النظر بمشروع اقلـيم كوردستان لجعله ينسجم مع الدستور الفدرالي، وبعد تقديم اللجنة الصيغة النهائية للمشروع والتصويت عليها، اقر قانون مشروع دستور اقليم كوردستان المرقم ١٦ لسنة ٢٠٠٨ الا انه لم يحدد أي مدة معينة لإجراء الاستفتاء الشعبي عليه.

(٦) جرى التعديل الاول بموجب قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩ بتحديد موعد الاستفتاء الدستوري في ٢٥ / ٧/ ٢٠٠٩، ولم يجري الاستفتاء في حينه اذ اراد الاقليم اجرائه في وقت لاحق ، وتم تعديل قانون اقرار مشروع الدستور مرة ثانية بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ ولم يحدد موعد الاستفتاء مرة ثانية لعدم قدرة واستعداد المفوضية العليا للانتخابات القيام بها حسب كتابهم المرقم خ / ٩ / ١٣٤٠ في ٦ / ٧ / ٢٠٠٩ المشار اليه في الاسباب الموجبة في قانون التعديل الثاني ، لذلك اشار القانون الى عدم تحديد موعد الاسـتفتاء العام على مشروع الدستور وعلى ان يحدد الموعد بالتنسيق بين رئاسة البرلمان وحكومة الاقليم والجهات ذات العلاقة .

وهي كل من السليمانية، اربيل دهوك وحلبجة وان الدستور النافذ اجاز تشكيل الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لأحكامه [١] واحكام القانون الخاص الذي صدر في هذا الشأن تحت اسم قانون الاجراءات التنفيذية المرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ بتكوين الاقاليم.

ثالثا: المحافظات غير المنتظمة في اقليم [٢]

نص الدستور النافذ اضافة الى الاقاليم الى وحدات مكونة أخرى وهي المحافظات غير المنتظمة في اقليم[٣]، ولم يشر الدستور الى عدد هذه المحافظات التي كانت عددها ثمانية عشر قبل سقوط النظام السابق والتي شكلت ثلاثة منها وهي محافظات (اربيل والسليمانية ودهوك) اقليم كوردستان العراق المشار اليها فيما سبق واستحدثت محافظة رابعة وهي محافظة حلبجة ضمن حدود الادارية الحالية للإقليم ، وبقيت المحافظات الخمسة عشر الاخرى كوحدات اداريه مكونة لنظام لاتحادي الفدرالي في العراق الى جانب اقليم كوردستان بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

اما الاقضية و النواحي والقرى التي اشارت اليها الدستور[٤] فهي لاتعد الا اجزاءً من التشكيلات الإدارية للمحافظة وهي كإدارات محلية بحد ذاتها لا تعد وحدات مكونة للنظام الفدرالي وفق ما جاء في المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، اذ انها تعد تشكيلات ووحدات ادارية مكونة للمحافظات المنتظمة وغير المنتظمة في الاقاليم رغم اختصاصها بمستوى معين من الادارة اللامركزية وهذا ما نصت عليه الفقرة الاولى من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على انه " تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى "، واشارت المادة (١/ رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى ان المقصود بالمجلس المحلي هو مجلس القضاء ومجلس

(١) البند الاول من المادة (١١٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٢) لا تعد المحافظات المنتظمة في اقليم وحدات مكونة للنظام الاتحادي (الفدرالي) في العراق، اذ هي منشئة للأقاليم التي تشكل وحدات مكونة للنظام الفدرالي، اما المحافظات المنظمة في الاقاليم حالياً هي المحافظات الاربعة التي تشكل اقليم كوردستان بحدودها الاقليمية الحالية، واجاز الدستور لكل محافظة باستثناء العاصمة بغداد ان تشكل اقليماً او تنظم الى أي اقليم قائم في البلد، ينظر المواد (١١٩ و١٢٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٣) المادة (١١٦) من الدستور العراق نفسه.
(٤) المادة (١٢٢) والفقرة (٥) من المادة (١) من قانون المحافظات المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الناحية ، وتضمن احكام المادة (٤/٣) بان يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون انتخابات مجالس الاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، ثم تطرق القانون في المادة (٤) منه الى ان الدورة الانتخابية للمجالس هي اربع سنوات تقويمية (ولم يذكر ان كان التقويم ميلادي أم هجري)، وتضمنت المادة (٦١/ اولا) منه على " تجري انتخابات مجالس المحافظات في مرحلة اولى على ان تجري انتخابات مجالس الاقضية والنواحي في مرحلة ثانية وخلال ستة اشهر من تاريخ اجراء انتخابات المرحلة الاولى"[١].

المبحث الثاني: مظاهر اللاتماثل السياسي والدستوري في الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق: تتسم وحدات المكونة للاتحاد الفدرالي في العراق في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بمظاهر معينة من اللاتماثل السياسي، كما ان لهذه الوحدات مظاهر من اللا تماثل الدستوري، وسنتناول ما تقدم في مطلبين مستقلين فيما يلي أدناه: –

المطلب الأول: مظاهر اللاتماثل السياسي للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق: نتناول أهم هذه المظاهر التي تتعلق بعدد وطبيعة الوحدات وعدد سكانها وطبيعة نظامها القانوني والثروات الطبيعية والايرادات المالية لها في الافرع التالية: –

الفرع الأول: اللاتماثل في طبيعة وعدد الوحدات المكونة: ان الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق عبارة عن وحدة سياسية واحدة وهي اقليم كوردستان مع المحافظات الخمسة عشر التي تعد وحدات ادارية خاضعة لنظام اللامركزية الادارية والمالية، ورغم الجواز الدستوري والقانوني[٢] وحق كل محافظة أو اكثر في تشكيل اقاليم أخرى وسعي بعض المحافظات لوحدها

(١) لم تتمكن المفوضية العليا للانتخابات إجراء انتخابات مجالس الاقضية والنواحي لحد الآن لأسباب عديدة أهمها: -
أ- معلومات البطاقة التموينية المعتمدة ضمن قاعدة بيانات وزارة التجارة والتي تعتمد عبها المفوضية عليها لا تتضمن بيانات عن الاقضية والنواحي، اذ أشارت أحكام المادة (١٧ / اولا) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي المرقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى ان المفوضية تعتمد على وضع السجل وتحديد عدد مقاعد الدائرة الانتخابية على أحدث احصائية قاعدة بيانات وزارة التجارة الخاصة بالبطاقة التموينية لحين اجراء التعداد السكاني العام.
ب- لم تحصل المفوضية على معلومات وثيقة وخرائط رسمية تحدد بدقة حدود القضاء والناحية مضافا اليها الاقضية والنواحي المستحدثة الان نص المادة (٢٢/ثانيا) من قانون الانتخابات نص على أن " كون كل قضاء وناحية وفقا للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجالس الاقضية والنواحي ".
ج- لعدم توفر مبالغ في الميزانية الانتخابية لتغطية انتخابات مجالس الاقضية والنواحي.
(٢) سبقت الاشارة الى المواد (١١٨ و١١٩ و١٢٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ اضافة الى قانون الاجراءات التنفـيذية لتشكيل الاقاليم المرقم ١٣ لسـنة ٢٠٠٨.

أو مع غيرها لتشكيل اقاليم جديدة وفي مقدمتها محافظة البصرة ، الا ان الحكومة الاتحادية حاولت الوقوف أمام هذه المحاولات مما أدى الى أن يضع مصير الاتحاد والتجربة الفدرالية في العراق على المحك لاسيما في ظل وجود مناطق متنازعة عليها المشار اليها في المادة (١٤٠)[١] من الدستور بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم من جهة وبين الوحدات الاخرى من جهة أخرى نظراً لتغيرات التي اجرتها النظام السابق لأغراض سياسية والامتداد التاريخي للخلافات والنزاعات على ذلك، وان الانظمة الفدرالية التي تتكون من اقليمين أو ثلاثة اقاليم قد تشهد صراعات سياسية فيما بينها ولا قد تكون مستقرة و مستمرة ولربما مصيرها الفشل او التفكك[٢]، ويكون هذا الخطر اقرب من التجربة الفدرالية في العراق الذي لا تتضمن سوى وحدة سياسية واحدة الا وهي اقليم كوردستان لاسيما في ظل الخلافات والنزاعات على الحدود الادارية بين وحداتها ، مما يستوجب عدم الوقوف امام الخيارات الدستورية في تشكيل واستحداث اقاليم جديدة على أن لا يكون على أسس طائفية أو عرقية أو اثنية وذلك تحقيقاً للتوازن والتماثل السياسي في عدد وطبيعة الوحدات المكونة وحل النزاعات في الحدود الادارية فيما بينها وفق المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

الفرع الثاني: اللاتماثل السياسي لسكان الوحدات المكونة: يعد اللاتماثل السكاني امراً طبيعياً في الوحدات الإقليمية في اي دولة سواء كانت فدرالية أو دولة بسيطة، اذ من الصعب جداً ان نجد وحدتين متماثلتين من حيث الكثافة السكانية سواء على مستوى حكم سياسي او تنظيم اداري وكذلك الحال في العراق فان المحافظات على مستوى عموم العراق ليست متساوية من حيث عدد السكان، فعلى سبيل المثال يقدر عدد السكان في محافظه بغداد العاصمة (كأكبر

(١) نصت المادة (١٤٠) من الدستور على لن تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها وعلى ان تقوم السلطة التنفيذية بأداء هذه المسؤولية لتنفيذ هذه المتطلبات على أن تنجز كاـملة من التطبيع، الاحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها لتحديد ارادة مواطنيها في مدة اقصاها ٣١ / ١٢/ ٢٠٠٧ ولم تنجز هذه المراحل ولم يفصل في هذه النزعات لحد الآن.

(٢) سنتناول أثر اللا تماثل السياسي في عدد الوحدات المكونة على الانظمة الفدرالية في المبحث الثالث.

محافظة) بأكثر من سبعة ملايين ونصف بينما عدد السكان في محافظه المثنى لا يصل الى ثمانمائة ألف نسمة [١].

الفرع الثالث: اللاتماثل السياسي لنظام الوحدات المكونة: ان الاصل في الانظمة الفدرالية أن تخضع جميع وحداتها لنظام حكم فدرالي أي اللامركزية السياسية الا ان بعض هذه الانظمة استثناء تخضع وحدات معينة منها الى نظام الحكم الذاتي أو اللامركزية الادارية مثل كندا والهند وماليزيا، أما في العراق فان هناك اختلافاً في الاساس القانوني والسياسي الذي يحكم الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، حيث ان الدستور تبنى نظامين مختلفين على هذه الوحدات، فاخضع المحافظات الى نظام اللامركزية الادارية والمالية الواسعة في المادة (١٢٢/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ اذ نصت صراحة على انه " تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم، الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية "، بينما الاقاليم التي تعد وحدات سياسية تتمتع بمستوى من الحكم السياسي تتمتع بالسلطات والاختصاصات الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية بنص المادة (١٢١/ أولاً) التي تقول :"لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية " وترتب على ما تقدم أن تحظى الاقاليم بحق اصدار القوانين ومنها القوانين التي تصدر لتعديل تطبيق القوانين الاتحادية الواردة في غير الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية اضافة الى اصدار قوانين في مواضيع الاختصاصات الدستورية المشتركة لتكون لها الاولوية ولضم هذه الاختصاصات الى اختصاصاتها الاخرى[٢].

(١) سمية ناصر خلف، عدد سكان العراق حسب المحافظات، متوافر على الرابط الالكتروني https://mawdoo3.com تاريخ الزيارة ٣٠ / ٣ / ٢٠١٩.

(٢) المادة (١١٥) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، وفيما يخص حق المحافظات غير المنتظمة في الاقليم في اصدار القوانين ، فلم يمنح المشرع الدستوري العراقي هذا الحق بوضوح لها وقد عارضت الحكومة العراقية المتمثلة بالسلطة التنفيذية بقرارها المرقم (٢٧) في ٢٠١٢/١/١٧ وكذلك عارض مجلس شورى الدولة الذي أصبح مجلس الدولة فيما بعد هذا الحق للمحافظات في عديد من قراراته وفتاويه ومنها الفتوى المرقمة (١٩٢٧) في ٢٥ /٢٠٠٩/١٠ و وافقه في ذلك ديوان الرقابة المالية والمحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها الاخيرة ومنها قرارها المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/١٦ وان كان لها رأي مغاير سابقاً .

الفرع الرابع: اللاتماثل السياسي لاستقلال الوحدات المكونة: ان اللا تماثل في "الاستقلال الدستوري" الذي يعد من الأركان والمبادئ الاساسية للأنظمة الفدرالية والذي يفترض أن تتمتع بها كل أو معظم الوحدات المكونة في الانظمة الفدرالية نسبياً لإدارة شؤونها الداخلية ضمن الاطر التنظيمية للدساتير الدول الفدرالية وأن يكون بموجب هذا الاستقلال الداخلي النسبي لكل منها دستورها الخاص لتنظيم شأن وعلاقة سلطات حكمها الاساسية(التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وفي العراق يتمثل هذا الاستقلال الداخلي النسبي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ للأقاليم[١]من دون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ليكون لها وضع دستوري خاص بها ليحدد سلطاتها واختصاصاتها وبما يمكنها من ادارة شؤون حكمها وفقاً للامركزية الادارية، ويترتب على ذلك فان معظم الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق لحد الآن والبالغة خمسة عشر محافظة غير منتظمة في اقليم لا تتمتع بهذا الاستقلال الدستوري بخلاف كل الانظمة الفدرالية المعروفة في عالمنا اليوم، كونها تعد وحدات ادارية على النحو الذي سبقت الاشارة اليها . وقد تنعكس مظاهر اللا تماثل على شأن" الاستقلال القضائي " فانه بالرغم من أن الدول الفدرالية مختلفة في تنظيم وتكوين السلطة القضائية، فمنها ما أقرت التكوين الثنائي للسلطة القضائية، بحيث يكون للمستوى الفدرالي سلطة قضائية لها نظامها الخاص كما يكون لكل وحدة من وحداتها سلطة ونظام قضائي خاص بها كالتنظيم القضائي في الولايات المتحدة الامريكية، وبعضها الآخر تبنت التشكيل الاحادي للسلطة القضائية كألمانيا وبلجيكا، بحيث يكون النظام القضائي في الدولة بأكملها موحداً وان الهيئات القضائية في الوحدات الاتحادية تعد ضمن التشكيلات القضائية [٢].

وفي العراق فقد اعتمد دستوره النافذ نظاماً قضائياً لا تماثلياً في تنظيم السلطة القضائية في وحداتها المكونة، حيث يبدو انه أخذ بكلا الاسلوبين[٣] باستثناء المحكمة الاتحادية العليا

(١) المادة (١٢٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٢)عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٠، ص ٨٩.
(٣) سوران علي حسن، التنظيم القانوني للوحدات المكونة للفدرالية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، ٢٠١٣، ص ٩٤.

التي تعد هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً [١]، اذ اقر الدستور للأقاليم ضمن سلطات الحكم فيها سلطة قضائية خاصة بها ضمن المبدأ الاستقلال الذاتي لها وترك شأن تنظيمها للدساتير هذه الاقاليم ، كما اقر نظام قضائي موحد لبقية الوحدات الفدرالية من المحافظات غير المنتظمة في اقليم وان المحاكم على مختلف دراجاتها وانواعها في هذه الوحدات تعد من ضمن تشكيلات السلطة القضائية الفدرالية [٢].

الفرع الخامس: اللاتماثل في الثروات الطبيعية والموارد الاقتصادية للوحدات المكونة: ان الثروات الطبيعية والايرادات المالية المتنوعة تشكل مصادر للدخل الوطني للدول على مختلف اشكالها ومنها الدول الفدرالية لتمويل موازناتها العامة، الا انها لا تتوزع بشكل متساوي أو متوازن في كل الوحدات المكونة في هذه الدول، اذ ان غالباً ما تنحصر في منطقة او مناطق ضمن حدود جغرافية معينة، وينطبق ما تقدم على العراق الذي يعتمد بشكل كلي لتمويل موازناتها بنسبه ٩٠ % على ايرادات الثروة النفطية والغازية[٣] والتي تتوفر كميات كبيرة منها في حقول النفط الواقعة في محافظتي البصرة و كركوك، بينما هناك محافظات اخرى ليست لها ثروات تكفي لتغطية حاجاتها، لذا نظم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ملكية النفط والغاز لتكون لكل الشعب في الاقاليم والمحافظات[٤].

المطلب الثاني: التماثل واللاتماثل الدستوري لاختصاصات الوحدات المكونة في النظام الفدرالي العراقي: يقصد باللاتماثل الدستوري كما تقدم اللاتماثل في المراكز القانونية للوحدات المكونة واختصاصاتها الدستورية ويلاحظ من خلال النصوص الدستورية ان المشرع الدستوري

(١) المادة (٩٢) من الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٢) المادة (٨٩) من الدستور العراق النافذ نفسه.
(٣) يعد العراق احدى الدول المنتجة والمصدرة للنفط والتي تعتمد بشكل رئيسي على الايرادات النفطية غير المستقرة في تكوين الدخل القومي، اذ يعد يوصف اقتصاده بانه اقتصاد ريعي واحادي المصدر، حيث شكلت ايراداته النفطية ٩٠% من ايرادات الموازنة العامة خلال سنوات (٢٠٠٣ – ٢٠١٢) للمزيد ينظر د. سهام حسين بصّام ود. سميرة فوزي شهاب، مخاطر واشكاليات انخفاض اسعار النفط في اعداد الموازنة العامة في العراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل غير النفطية، مجلية كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٣٦)، سنة ٢٠١٣، ص ٢.
(٤) نصت المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان" النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات".

ماثل بين الوحدات المكونة من الاقاليم والمحافظات من حيث مراكزها القانونية واختصاصاتها في مواضيع معينة بينما فرق بينها في مواضيع أخرى وسنتكلم في ذلك في فرعين وكالتالي: –

الفرع الأول: التماثل في الاختصاصات الدستورية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

ماثل المشرع الدستوري في نصوص دستورية معينة ما بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية وساوى بينها في بعض الاختصاصات المشتركة بالرغم من اللاتماثل السياسي بينها، والتي تتمثل في الجوانب الآتية: –

١. مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تكوين مجلس الاتحاد ضمن السلطة التشريعية [١].

٢. ادارة الحكومة الفدرالية للنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة [٢].

٣. ادارة المواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات بالتعاون بين الاقاليم والمحافظات والسلطات الاتحادية [٣].

٤. الاختصاصات المشتركة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مع السلطات الاتحادية، فيما تتعلق ادارة الكمارك ورسم السياسات البيئية والصحية العامة والتعليمية والتربوية بالتعاون والتنسيق والتشاور [٤].

٥. جميع الاختصاصات الاخرى غير الحصرية والتي تكون الاولوية فيها لقوانين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم [٥].

(١) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٢) المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٣) المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٤) البنود (أولاً، ثالثاً، خامساً، سادساً) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٥) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.

٦. تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية [١].

٧. اتخاذ اية لغة محلية من قبل أي اقليم او محافظة لجعلها لغة رسمية اضافة الى اللغة العربية والكوردية، اذا اقرت ذلك غالبية سكانها في استفتاء عام [٢].

٨. مشاركة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تكوين الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم للمشاركة العادلة مع الحكومة الاتحادية في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية [٣].

٩. اختصاصات رقابية للأقاليم والمحافظات حول تخصيص الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية لضمان العدالة والشفافية في اقتسامها وتوزيعها على الاقاليم والمحافظات والتحقق من الاستخدام الامثل لها [٤].

١٠. علوية قوانين الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم على القوانين الاتحادية في الاختصاصات المشتركة [٥].

الفرع الثاني: اللاتماثل في الاختصاصات الدستورية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم: تتمتع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بمراكز قانونية واختصاصات دستورية ومستويات حكم وادارة متباينة، ويتمثل ذلك في الجوانب الآتية: –

(١) البند (رابعاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٢) البند (خامساً) من المادة (٤) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٣) المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٤) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٥) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.

١. تخضع الاقاليم لنظام اللامركزية السياسية [١]بينما المحافظات غير المنتظمة تخضع لنظام اللامركزية الادارية والمالية [٢].

٢. تقوم الاقاليم بوضع دساتيرها لتنظم عمل وعلاقة سلطاتها فهي تخضع لدستور الفدرالي(الاتحادي) اضافة الى دساتيرها الاقليمية [٣]، بينما المحافظات تخضع لدستور الاتحاد اضافة الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والقوانين الاخرى ذات العلاقة [٤].

٣. تمارس الاقاليم سلطات الحكم الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية [٥]، بينما تتمتع المحافظات غير المنتظمة في اقليم باختصاصات ادارية ومالية وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية [٦].

٤. منح الدستور للأقاليم حق تعديل تطبيق القوانين الاتحادية [٧]في حالة وجود تناقض أو تعارض بين قوانينها والقوانين الاتحادية في غير المسائل الحصرية للاتحاد بينما لا تتمتع المحافظات غير المنتظمة بإقليم بهذا الحق.

٥. تختص حكومة الاقاليم في انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي من الشرطة والامن وحرس الاقليم [٨]، بينما تختص الحكومة الاتحادية ملف الامن الداخلي وقوى الشرطة والامن والجيش للمحافظات غير المنظمة في اقليم.

(١) البند (أولاً) من المادة (١٢١) من الدستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
(٢) البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) من الدستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٣) المادتين (١٣ و١٢٠) من الدستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٤) المادتين (١٣ و١٢٢) من الدستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٥) البند (أولاً) من المادة (١٢١) من الدستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٦) البند (أولاً) من المادة (١٢٢) من الدستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٧) البند(ثانياً) من المادة (١٢١) من الدستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٨) البند(خامساً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.

٦. حظر الدستور اجراء أي تعديلات دستورية على اختصاصات الاقاليم من شأنها ان تنتقص من صلاحياتها الا بموافقة السلطة التشريعية وموافقة اغلبية سكانها باستفتاء عام [١]، بينما لم يمنح الدستور ذلك للمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٧. أجاز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس وبموافقة الطرفين [٢]، بينما لم يجيز ذلك بالنسبة للأقاليم.

٨. تتمتع الاقاليم بنظام وسلطة قضائية مستقلة عن السلطة القضائية الفدرالية [٣] بينما المحاكم القضائية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعد من تشكيلات السلطة القضائية الاتحادية والنظام القضائي لهذه الوحدات هي موحدة على مستوى الاتحاد الفدرالي [٤].

ورغم ان المزاوجة بين نظامي اللامركزية السياسية (الفدرالية) ونظام اللامركزية الادارية تثير تساؤلاً ملحاً عن صوابية هذا الاسلوب ومدى ملائمته للواقع السياسي والاجتماعي[٥]، الا ان المشرع الدستوري والقانوني في مواضع التي اشرنا اليها ، مساوى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مستوى واحد من الاختصاصات الدستورية تجاه السلطة الفدرالية على الرغم الاختلاف في طبيعة هذين النظامين[٦] رغم اللاتماثل السياسي في مدى استقلال هذه الوحدات وتشكيلاتها واداراتها المحلية وكثافتها السكانية ونظامها القضائي وثرواتها الطبيعية ومواردها المالية.

المبحث الثالث: أثر اللاتماثل السياسي والدستوري على الانظمة الفدرالية: سنتناول تأثير اللاتماثل السياسي والدستوري على الانظمة الفدرالية في مطلبين، ففي المطلب الاول نبحث في

(١) البند (رابعاً) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٢) المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٣) البند (أولاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٤) المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق النافذ نفسه.
(٥) د. غازي الفيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الاولى، العدد الاول، ٢٠٠٩، ص ١٧.
(٦) د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد خاص بالمؤتمر الوطني الاول لكليات القانون، ص ٣٤.

أثر اللاتماثل السياسي على الانظمة الحكم في الدول الفدرالية وفي المطلب الثاني نعرض تأثير اللاتماثل الدستوري في هذه الدول وكما يلي: –

المطلب الأول: أثر اللاتماثل السياسي على النظام الفدرالي: سنبحث في تأثير أهم عناصر اللاتماثل السياسي من عدد وسكان الوحدات المكونة وتعداد سكانها وثرواتها الطبيعية ومواردها المالية على الأنظمة الفدرالية في ثلاثة فروع تباعاً وكالآتي: –

الفرع الأول: أثر اللاتماثل في عدد الوحدات المكونة على الانظمة الفدرالية: لا يوجد تماثل في عدد الوحدات المنشئة للنظام الفدرالي، اذ يختلف عدد الوحدات من دولة الى اخرى وان وجود الاختلاف في عدد وحدات الدول الفدرالية وليد الظروف السياسية والاجتماعية والتركيبة الاثنية في كل نظام فدرالي على حدة اضافه الى طريقة نشوئها، ورغم ان هذا التباين في عدد الوحدات المكونة في الغالب لا يؤثر في جوهر النظام الفدرالي الا انه قد يكون عاملا في نجاح او فشل التجربة الفدرالية[١] فكلما كان الاتحاد ناشئاً من عدد اكبر من الوحدات السياسية، كتب له الدوام والاستقرار كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا والمانيا، فالمتابع للتجارب الفدرالية يدرك من خلال الحقائق والنتائج المتحصلة من هذه التجارب ان الدول الفدرالية المكونة من وحدتين او ثلاثة وحدات لم تكن مشجعة وفي بعض الاحيان كان مصيرها الفشل[٢] وخاصه اذا كانت هاتين الوحدتين الفدراليتين على نوع من التنافس فيما بينهم او في صراع من اجل السيطرة أو التأثير على الحكم في الحكومة الفدرالية، وينطبق نفس الحال في الادعاء والمطالبة من الوحدات المكونة بالتساوي في كل الامور في الاتحاد الفدرالي رغم عدم تماثلهم في عدد هذه الوحدات ومساحتها الاقليمية وارداتها .....الخ، كما ان اصرار الوحدات الكبيرة على استحقاقاتها من اللا تساوي مع الوحدات المنشئة الاخرى للاتحاد تؤدي بالأمور في نهاية المطاف الى التوقف التام والطريق المسدود وهذا يؤدي الى انهيار الدولة الفدرالية وانفصال وحداتها المنشئة لها[٣]كما حدث لباكستان التي انفصلت من باكستان الشرقية عام

(١) د. شورش حسن، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ٤٢.
(٢) د. شورش حسن عمر، المرجع السابق، ص ٤٢.
(٣) سوران علي حسن، المرجع السابق، ص ٤٠.

١٩٧١ والاتحاد التشيكوسلوفاكي الذي انتهى عام ١٩٩٢ والاتحاد الماليزي الذي بلغ منتهاه بطرد سنغافورة عام ١٩٦٨.

كما ان للدول الفدرالية التي تتكون من ثلاث وحدات فدرالية تتولد لدى واحدة منها الاحساس بان الوحدتين الآخرتين قد تحالفتا لفرض مصالحهما عليها او اضعافها كالاتحاد النيجري والاتحاد الفدرالي الاثيوبي الأريتيري في الاعوام (١٩٥٢- ١٩٦٢) والاتحاد الفدرالي لروديسيا وتايلند في الاعوام (١٩٥٣-١٩٦٣)، اذ يلاحظ بلوغ الامر في جميع هذه الاتحادات الى حد التفكك، ويبدو أن الدول الفدرالية التي تتكون من وحدتين او ثلاث وحدات على الاغلب يحتمل أن تشهد عدم الاستقرار او تبوء بالفشل [١].

ويتمثل تأثير اللاتماثل السياسي في عدد الوحدات المكونة على اسلوب توزيع الاختصاصات الدستورية في الانظمة الفدرالية واسلوب التوزيع الاختصاصات فيها، اذ ان الاتحادات الفدرالية الناشئة من عدد أكبر من الوحدات لا يكون الاتفاق بين وحداتها أمراً سهلا كما ان تكوين الاغلبية فيما بينها ليس امرا ميسورا [٢]. وبالتالي يصبح الاتفاق والتفاهم حول تنظيم مواضيع توزيع الاختصاصات وممارستها أمراً صعباً، لذا فان هذه الدول تلجأ الى تضيق نطاق اختصاصات وحداتها والاختصاصات المشتركة أكثر من غيرها وتعمد الى أن تكون الاولوية في تنظيمها وتطبيقها للقوانين الفدرالية لتحقيق الانسجام وعدم التضارب في تنظيم قوانين وحداتها او تبني الطرق الاخرى لتوزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطاتها المتعددة وهذا بعكس الدول الفدرالية التي لاتصل عدد وحداتها الى هذا الحد.

الفرع الثاني: أثر اللاتماثل في سكان الوحدات المكونة على الانظمة الفدرالية: من المؤكد انه ليس هناك تماثل بين عدد السكان والرقعة الجغرافية للولايات او الاقاليم المكونة للدولة الفدرالية،

(١) رونالد ل. واتس، المرجع السابق، ص ١٤٢.
(٢) نقلاً عن د. شورش حسن عمر، المرجع السابق، ص ٤٢.

اذ نجد في بعض الدول الفدرالية ان عدد السكان في بعض هذه الاقاليم او الولايات قد تصل الى ضعف بل احيانا الى أضعاف عدد السكان للوحدات الاخرى [١].

ويعد هذا النوع من عدم التماثل السكاني بين وحدات الاقليمية السياسية او الادارية للدولة الفدرالية امراً طبيعياً نظراً لتعلق اللاتماثل السكاني على وجه العموم بالظروف الجغرافية والتاريخية والسياسية بكل دول العالم سواء كانت فدرالية ام لا، الا ان لهذا اللاتماثل ابعاد وانعكاسات مؤثرة على مشاركة الوحدات في السلطة الفدرالية وعلى بقاء واستمرار النظام الفدرالي[٢] اذ ان نسبة السكان في احدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات لها تأثير كبير في مصير الاتحاد الفدرالي، لذا فان انخفاض الكثافة السكانية في احدى وحدات الاتحاد الفدرالي المكون من وحدتين يجعل من هذه الوحدة أن تشعر بالحاجة المستمرة على الدوام للتأكيد على مساواتها في التأثير على السياسات الفدرالية وبالمقابل تشعر الوحدة الاكبر دائما بالشكوى من القيود المفروضة عليها لاستيعاب الوحدة الاصغر[٣].

كما ان مشاركة الوحدات المنشئة في السلطات والمؤسسات الفدرالية وفي مقدمتها السلطة التشريعية الفدرالية تخضع لمؤثرات الكثافة السكانية لهذه الوحدات، اذ ان السلطة التشريعية في اغلب البلدان الفدرالية تتكون من مجلسين، احدهما لتمثيل الشعب والسكان بالاستناد الى النسبة السكانية بينما الثاني الذي يعرف(بالمجلس الاعلى)يمثل الوحدات المكونة على قدم المساواة، وان تأثير الكثافة السكانية يبرز بوضوح في المجلس الاول الذي يمثل النسبة السكانية في الوحدات المكونة فانه يؤدي الى اللاتماثل في تمثيل هذه الوحدات في هذا المجلس وبالتالي الى عدم التوازن بين هذه الوحدات وتفاوت دورهم وتأثيرهم في المجلس النيابي ، عليه فانه كلما كان هناك تفاوتا كبيراً في الكثافة السكانية بين الوحدات الفدرالية اثر ذلك على مدى التماثل هذه الوحدات وتوازنها من حيث ثقلها وتأثيرها في السلطة التشريعية، كما الحال في الكثير من الدول الفدرالية منها الولايات المتحدة الامريكية، اذ ان لكل ولاية ممثلين في مجلس الشيوخ، بينما

(١) للمزيد من الاطلاع على عدد الوحدات المكونة وعدد سكانها والوحدات الاصغر والاكبر حجماً من حيث حجم السكان في الدول الفدرالية، ينظر رونالد ل. واتس، المرجع السابق، جدول رقم ١٤ الخاص باللا تماثل السكاني، ص ٨٢.
(٢) سوران على حسن، المرجع السابق، ص ٤١.
(٣) رونالد ل. واتس، المرجع السابق، ص ١٤٣.

مجلس النواب يمثل الشعب على اساس النسبة السكانية لكل ولاية، فنجد ان ولاية كاليفورنيا يمثلها (٣٥) نائبا بينما يمثل ولاية رود آيلاند ممثلين اثنين فقط[١].

ويلاحظ ان تأثير اللا تماثل السكاني لا يقتصر فقط على المجالس النيابية، بل يمتد الى المجالس التي تمثل الوحدات أيضاً والتي تعرف بمجالس الاتحاد او المجالس الاعلى في الدول التي لا تأخذ بالتماثل في تمثيل وحداتها الفدرالية كما هو الحال في جمهورية المانيا الاتحادية التي عدد ممثلي وحداتها بالأصل هو ثلاثة اعضاء لكل وحدة على الاقل واربع اعضاء للولايات التي تزيد عدد سكانها على المليونين، بينما يمنح خمسه اعضاء للولايات التي تزيد عدد سكانها على سته ملايين نسمة[٢] وان هذا تأثير يتزايد اكثر في الدول الفدرالية التي لا تأخذ بنظام المجلسين كالإمارات العربية المتحدة وجزر القمر[٣] والعراق الذي لم يشكل فيه مجلس الاتحاد لحد الآن .

وقد ينعكس تأثير اللاتماثل السكاني على مدى مشاركة الوحدات المكونة في الدول الفدرالية وعلى بقية السلطات والهيئات في الدولة الفدرالية اذ ان للاتماثل السكاني تأثيراته على السلطة التنفيذية وتوليف الحكومة الفدرالية ويتباين هذا التأثير بحسب أنظمة الحكم، ففي الانظمة النيابية يتم انتخاب رئيس السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية، فالوحدات التي لها تمثيل وثقل نيابي اكثر يكون لها تأثير اكبر في اختياره، وينطبق الحال على الأنظمة الرئاسية التي ينتخب فيها الرئيس بطريقة مباشرة من الشعب، حيث ان الرئيس في الأنظمة الرئاسية لها صلاحيات واسعة ومهمه اكثر من غيرها فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الامريكية يتم انتخاب الرئيس من قبل المواطنين في الولايات وتكون فرصة فوز المرشح اكثر اذا كان مسانداً ومؤيداً من قبل ناخبي الولايات الكبيرة ذات الكثافات السكانية الاكبر، بينما لا نجد لمثل هذا التأثير للاتماثل السكاني في بعض الانظمة الاخرى على السلطة التنفيذية كالاتحاد السويسري اذ ان مجلس الاتحاد(السلطة التنفيذية) التي تنتخبها الجمعية الاتحادية(السلطة التشريعية)

(١) سوران على حسن، المرجع السابق، ص ٤٢.
(٢) المادة (٥١) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ النافذ.
(٣) محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الاحادي والثنائي، رسالة ماجستير مقدمة في جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، ٢٠٠٩، ص ٩٥.

تتكون من سبعة اعضاء يمثلون مناطقهم تمثيلاً عادلاً ويتناوبون فيما بينهم رئاسة المجلس سنوياً[١]. اما عن تأثير اللاتماثل السكاني على بقاء واستمرارية النظام الفدرالي فيتمثل في انه اذا كان احد الوحدات الفدرالية من الاقاليم او الولايات بلغ عدد سكانها الى اكثر من نصف سكان الدولة الفدرالية المنشئة من وحدتين او ثلاثة وحدات، فان هذا الامر يدفع الوحدة الاولى الى السيطرة الكاملة على مؤسسات السلطات الفدرالية باستمرار كي تجعل من اغلبيتها السكانية محل اعتبار، بينما الوحدة الفدرالية ذات الكثافة السكانية الاقل، تحاول باستمرار التأكيد والسعي على مساواتها وتماثلها في المشاركة والتأثير على سياسات السلطة الفدرالية، ومن تجارب اللاتماثل السكاني الذي سبب انهيار النظام الفدرالي هي انفصال باكستان الشرقية عن باكستان، اذ بلغت نسبة سكان ولاية بنجاب وحدها ٥٦ % من مجموع سكان باكستان وجامايكا التي بلغت تعداد سكانها ٥٢% من مجموع سكان داخل فدرالية جزر الهند الغربية الفاشلة للسنوات(١٩٥٨ – ١٩٦٢)[٢]، ومن اجل تفادي هذه الاثار الخطيرة لجات بعض من الدول الفدرالية الى تقريب التماثل وتخفيض التباين في النسبة السكانية بين وحداتها الفدرالية عن طريق زيادة الوحدات الفدرالية من خلال تقسيم وحدات واستحداث اخرى جديدة منها كنيجيريا التي ازدادت عدد وحداتها المنشئة من(٣)الى(٣٦) ولاية على ان لا يزيد اي منهم على نسبه ٧ % من سكان البلاد بينما كان في السابق يبلغ ٥٠ % من سكانها في احدى وحداتها الثلاث.

واقدمت الدول الاخرى وان كان لأكثر من سبب الى اعاده النظر بعد عدد وحداتها وزيادتها كالهند التي قرر برلمانها زيادة عدد وحداتها من ١٤ وحدة الى ٢٨ ليعكس الاختلافات اللغوية الكبيرة كما قامت سويسرا بإنشاء كانتون جورا وذلك باقتطاعها من كانتون بيرن القائم آنذاك، بينما تأسست في الولايات المتحدة الامريكية ولاية غرب فرجينيا عقب انقسام ولاية فيرجينيا اثناء الحرب الاهلية. وبخلاف ما تقدم يمكن أن يدمج بعض هذه الوحدات مع بعضها البعض لنفس هذه الاسباب او لغيرها فعلى سبيل المثال قامت روسيا بدمج (١١) وحدة في (٥) وحدات بعد اجراء استفتاء شعبي وقامت المانيا عقب تشكيل نظامها الفدرالي الجديد بدمج (٢)

(١) المادة (١٧٥) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.
(٢) رونالد ل. واتس، المرجع السابق، ص ٧٣.

من اللندرات [١]. ومن مظاهر تأثير اللا تماثل السكاني على النظام الفدرالي في العراق، هو اقرار دستوره ابتداءً الذي يتمثل في الشرطين الآتيين: –

الأول: اقرار الدستور بأكثرية الناخبين من السكان على مستوى العراق ككل اي احتساب جميع المصوتين في جميع المحافظات واحتسابها كدائرة واحدة.

الثاني: عدم رفض ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات او أكثر بمعنى احتساب اصوات الناخبين على مستوى ثلاث محافظات [٢]. وبالتالي أدى هذين الشرطين بجعل العراق كدائرة الانتخابية واحدة لإقرار الدستور الفدرالي بموافقة الاكثرية او رفضه بعدد أصوات ثلثي الناخبين ضمن ثلاث وحدات "محافظات" من هذه الوحدات المكونة، في عدم منح فرصة متساوية سواءً لإقرار او رفض دستور بسبب التفاوت السكاني لعدد الناخبين في المحافظات [٣]اذ ان المحافظات كوحدات مكونة أصبح لها دور في اقرار او رفض الدستور وينطبق الحال على اللاتماثل السكاني ايضاً في تعديل الدستور[٤] الا انه بالرغم مما تقدم فان فرصة رفض الدستور من قبل ثلاث محافظات التي تعرف "بحق رفض اقليم كوردستان– حق الفيتو " باعتباره مكوناً من ثلاث محافظات وقت اقرار الدستور، أوفر للمحافظات الخمسة عشر الاخرى بخمس مرات[٥]، لذا يلاحظ عدم وجود فرص متساوية و متماثلة للمحافظات باعتبارها وحدات مكونة للنظام الاتحادي لإقرار او رفض او تعديل الدستور. ان للاتماثل السكاني تأثيراته على السلطة التشريعية الفدرالية الاتحادية ، فقد نص دستور جمهورية العراق النافذ علي ثنائية السلطة

(١)جورج اندرسون، المرجع السابق، ص ١٨.
(٢) المادة (١٤٢ / ج) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
(٣) ان التفاوت السكاني الكبير بين محافظات العراق كوحدات مكونة لنظامه الفدرالي ، ادى الى عدم منح فرص متساوية لإقرار الدستور ، فمثلاً ان الفرصة الممنوحة لإقرار الدستور لمحافظة بغداد والتي بلغ عدد ناخبيها في الاستفتاء الدستوري سنة ٢٠٠٥ (٣,٦٦٤,١٩٢) مليون ناخب ، أكبر بإحدى عشرة مرة من الفرصة الممنوحة لمحافظة مثل مثنى التي كان عدد ناخبيها آنذاك (٢٩٥,٣٢٦) الف ناخب ، وعلى عكس من ذلك تكون فرصة المحافظات ذات الاقلية السكانية كالمثنى وصلاح الدين وكربلاء لرفض الدستور أكبر بكثير من غيرها حيث تستطيع هذه المحافظات أن ترفض دستور الاتحاد بعدد قليل جداً قياساً الى المحافظات ذات الكثافة السكانية العالية مثل بغداد والبصرة ونينوى ، ينظر سوران علي حسن ، المرجع السابق ، ص – ص ٨٨ – ٨٩ .
(٤) المواد (١٢٦ ،١٣١ و١٤٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
(٥) بول بريمر، عام قضيته في العراق النضال لبناء غد مرجو، ترجمة عمر الايوبي، دار الكتاب العربي، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٣٧٤ وما بعدها.

التشريعية الفدرالية[١]، احدهما مجلس النواب الذي ينتخب اعضاءه على اساس التمثيل السكاني للمحافظات بحيث يخصص مقعد واحد مقابل كل مائة الف نسمة من سكان العراق[٢] أما الآخر فهو مجلس الاتحاد الذي يمثل الاقاليم والمحافظات ، وان أهم تأثير هذا اللاتماثل على مجلس النواب يتمثل في تحديد عدد مقاعد مجلس النواب لكل محافظة على اساس الكثافة و النسبة السكانية من قبل المفوضية العليا الانتخابات[٣] بناءً على بيانات التي تقدمها وزارة التجارة والمرتبطة بالبطاقة التموينية لعدم اجراء الاحصاء السكاني لحد الان.

لذا يظهر تأثير هذا اللاتماثل السكاني بوضوح في تمثيل مشاركة الوحدات في مجلس النواب كسلطة تشريعية فدرالية، اذ ان سكان المحافظات بما فيها محافظات اقليم كوردستان ينتخبون اعضاء بقدر عدد المقاعد المحددة لهم بناءً على التعداد السكاني لتمثيلهم في مجلس النواب ومن النادر أن تتساوى عدد مقاعد لأي محافظة مع أخرى لاختلاف عدد نسمة سكانها، لذا تراوحت عدد المقاعد المخصصة للمحافظات في الدورة الاولى لمجلس النواب سنة ٢٠٠٥ بين (٥-٥٩) مقعداً بينما في الدورة الثانية سنة ٢٠٠٩ تراوح العدد بين (٧-٦٨) مقعد [٤] وحيث ان مجلس النواب يتمتع بكافة الصلاحيات التشريعية من دون مجلس الاتحاد فلن يكون هناك توازن وتماثل في التمثيل والمشاركة الحقيقية المتساوية في السلطة التشريعية بين المحافظات المنتظمة في الاقليم وغير المنتظمة فيه باعتبارها وحدات مكونة للنظام الفدرالي في العراق وهذا ما يؤثر على الوحدات المكونة الاصغر من حيث الكثافة السكانية وعلى جهودها في الحفاظ على مصالحها ومشاركتها في عمليه التشريع وينطبق الحال على دورها في الحكومة كسلطة التنفيذية وسياساتها وقراراتها والتي تتشكل من الكتل الكبيرة التي لها اكثرية المقاعد النيابية ، اذ ليس هناك توازن وتساوي في التمثيل والمشاركة الحقيقية في السلطة التنفيذية ،

(١) نصت المادة (٤٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ".

(٢) المادة (٤٩ / اولاً) من دستور العراق نفسه.

(٣) ينظر الموقع الالكتروني للمفوضية العليا للانتخابات www.ihec.iq ، تاريخ الزيارة ٢٨ /٣/ ٢٠١٩.

(٤) فعلى سبيل المثال عدد المقاعد التي كانت مخصصة في انتخابات ٢٠٠٥ لمجلس النواب للمحافظات (بغداد ٥٩، البصرة ١٦، السليمانية ١٥، كركوك ٩، نينوى ١٩، المثنى٥) بينما كان عدد هذه المقاعد في انتخابات ٢٠٠٩ لهذه المحافظات (بغداد ٦٨، البصرة ٢٤، السليمانية ١٧، كركوك ١٢، نينوى ٣١، المثنى ٧) للمزيد ينظر الموقع الإلكتروني لمفوضية العليا للانتخابات السابق www.ihec.iq .

لذلك نجد ان الكتل البرلمانية في مجلس النواب تلجأ في كثير من الاحيان الى التوافقات والاتفاقات السياسية بين التيارات السياسية للمكونات القومية والمذهبية ذات غالبية معينة في هذه الوحدات لتمرير بعض مشاريع القوانين ذات الاهمية البالغة بحيث تربط هذه الكتل مشروع القانون بمشروع او المشاريع اخرى لكي يتم التصويت عليها اصدارها كرزمة واحدة [١].

كما ان لمظاهر اللاتماثل السكاني تأثيراته على مجلس الاتحاد الذي يمثل الوحدات المكونة للاتحاد من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، اذ لم يتشكل هذا المجلس لحد الان بسبب عدم صدور قانون من مجلس النواب لتنظيم تشكيله وتحديد اختصاصاته، وقد أوكل الدستور العراقي مجلس النواب لتشريع قانونه وتشكيله وتحديد اختصاصاته بأغلبية ثلثي اعضاء[٢] مجلس النواب[٣]، ، وهذا ما يجعل اغلبية نيابية سياسية معينة تتحكم في قرار تشكيل مجلس الاتحاد وتحديد اختصاصاته ودور ومشاركة الوحدات فيها وتعديل قانونه أو الغائه متى ما شاءت. ويبرز هذا التأثير ايضا في الاستقلال المالي والتخصيصات المالية الاضافية للمحافظات [٤]التي تنتج وتكرر المشتقات النفطية والغازية المعروفة بالبترو– دولار[٥] والتي اقرتها قوانين الموازنة[٦] ونتيجة لتباين الحقول النفطية المنتجة للنفط ، فقد اخضع الدستور ادارة الحقول الحالية التي كانت تنتج النفط وقت اقرار الدستور الى الاختصاصات المشترك مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة بينما سكتت عن الحقول المنتجة بعد اقرار الدستور ، مما استبعد مشاركة الوحدات المكونة الاخرى التي لا تنتج المشتقات النفطية في هذا الاختصاص المشترك .

(١) د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في مجالس النيابية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، السنة (٩) العدد (١٠)، سنة ٢٠١١، ص ١٧٤.

(٢) ثلثي اعضاء مجلس النواب يساوي (٢١٨) نائباً، بالرغم من ان انعقاد جلسات مجلس النواب يتحقق بحضور اغلبية مطلقة لعدد أعضائه وفق للمادة (٥٩/ اولاً) من الدستور وهذه الاغلبية تتحقق بحضور هي (نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب + ١ نائب واحد) وحيث ان عدد المقاعد النيابية الآن هي (٣٢٥) مقعد فان الاغلبية المطلقة منها هي ١٦٣ معقد الا انهم لا يتمكنون من سن قانون مجلس الاتحاد.

(٣) المادة (٦٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) نصت المادة (١١٢) من الدستور على تحديد حصة اضافيـــة للواردات النفطية والغازية لمـــدة محددة للأقالـيم المتضررة والتي حرمت منهـا بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك لتأمين التنمية المتوازنة في البلاد.

(٥) البند(أولاً) من المادة (٢٥) من قانون الموازنة الاتحادية المرقم ٢ لسنة ٢٠١١.

(٦) على سبيل المثال قوانين الموازنة للسنوات ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢.

ويلاحظ ان كلما كان التفاوت السكاني كبيراً وملحوظاً بين الوحدات الفدرالية كان تأثيره على المراكز القانونية واختصاصاتها اكثر، فعادة ما تخضع الوحدات الصغيرة ذات الكثافة السكانية اقل لمستوى معين من الادارة الذاتية كالحكم الذاتي او اللامركزية الادارية، بينما الوحدات الكبيرة سكنياً لابد وان تتمتع بوضع دستوري وقانوني أقوى لإدارة نفسها فتخضع للنظام الفدرالي، فتشترك مع السلطات الفدرالية في الاختصاصات المشتركة وتطبيقها ومباشرتها وقد تكون الاولوية في كل او بعض هذه الاختصاصات لقوانين هذه الوحدات من الاقاليم او الولايات من دون وحداتها الاخرى ذات الكثافة السكانية الاقل منها.

الفرع الثالث: أثر اللاتماثل في الثروات الطبيعية والموارد المالية للوحدات المكونة على الانظمة الفدرالية: لا ينحصر أثر التباين واللاتماثل في عدد وسكان الوحدات المكونة في الدول الفدرالية بل يمتد الى المساحة الاقليمية والمواقع والحدود الجغرافية لهذه الوحدات وما فيها من مصادر كالثروات الطبيعية والمداخيل المختلفة من الايرادات المالية، ومن الطبيعي أن تكون هذه الثروات والايرادات غير موزعة بشكل متساوي في هذه الوحدات ومناطقها حيث عادة ما تنحصر ضمن رقعة جغرافية معينة في هذه الوحدات دون الاخرى، اذ قد توجد مناطق غنيه بالثروات الطبيعية او لها ايرادات مالية متعددة يكفي او تزيد عن حاجتها وقد يسد حاجة الدولة بأكملها و قد تقع هذه المناطق في وحدة او اكثر من وحدات الدولة الفدرالية.

واللافت ان قوة اقتصاد بعض الولايات او الاقاليم من دخل الفرد منها على حساب ضعف بعض الولايات الاخرى سيؤدي الى حدوث عدم التوازن بين الولايات او الاقاليم، وعندئذ ستحدث فجوة اقتصادية بين المستويات المتماثلة للنظام الفدرالي وسيمتلك الاقليم او الولاية الحاوية لثروة أكبر او أكثر قوة وتأثير متزايد في القرارات الاتحادية وستكون طبيعة علاقتها بالسلطة الاتحادية مختلفة عن باقي الولايات او الاقاليم التي لا تمتلك هذه الثروة مما يجعلها في مهب الازمات [١]. كما ان ان الولايات الغنية بالموارد الاقتصادية في بعض الدول الفدرالية غالباً ما تطالب بسلطات اوسع من نظيراتها التي تكون ايراداتها الاقتصادية والمالية اقل منها وهذا ما

(١) د. محمد عودة الدراجي، تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي، دار النهضة العربية، مص، ط ١، ٢٠١٨، ص ١٥٤.

يؤثر في طبيعة تقاسم الثروة في الانظمة الفدرالية والتنظيم الدستوري لها كما الحال في الاتحاد الفدرالي الماليزي اذ تتمتع الولايات الأصلية المؤسسة للاتحاد والبالغ عددها(١١) ولاية، بعلاقات متماثلة مع الحكومة الفدرالية اما ولايات(بورينو) فقد تم منحها قدر اكبر من الحكم الذاتي عند انضمامها للاتحاد الماليزي عام ١٩٦٣ وذلك بمنحها اختصاصات تتعلق بإدارة الثروة المائية في حين ان هذا الاختصاص يقع ضمن المسائل التي تختص بها السلطات الاتحادية في جميع ولايات الاعضاء الاخرى في الاتحاد الفدرالي الماليزي[١].

وإذا كان هذا التفاوت في الثروات والموارد الاقتصادية والمالية ينتج عنه تداعيات سياسية واقتصادية وصعوبات في توزيع الاختصاصات، بسبب وجودها في مناطق محددة دون الاخرى في الدول الفدرالية، الا ان الامر قد يكون مغايرا تماما في الدول البسيطة التي تسيطر فيها الحكومة المركزية على جميع الاختصاصات والصلاحيات حيث ان سلطاتها الموحدة هي التي تسيطر على هذه الموارد وتقوم باستغلالها لصالح وحداتها الادارية بالطريقة التي تراها مناسبة.

اما في الدول الفدرالية فان الحكومة ليس لها السلطة المطلقة لإدارة الموارد المالية والثروات الطبيعية وانما ستشاركها في ذلك الوحدات الفدرالية التي توجد فيها هذه الثروات وقد تكون بدرجات ومستويات متفاوتة بحسب الاختصاصات الممنوحة لها ووفقاً لتوزيع الاختصاصات في دساتيرها التي تتأثر بدورها بالتوزيع الجغرافي لحجم ونوع هذه الثروات، وينعكس ذلك على عدم اشتراك الوحدات الاخرى في الاختصاصات التي ستكون مشتركة فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم او الولايات التي توجد فيها هذه الثروات، وبالتالي فان دور الوحدات الاخرى في الاختصاصات المشتركة في تملك وادارة واستغلال هذه الموارد يضمحل او ينعدم. لذا فان وجود الثروات الطبيعية التي تقع في بعض الوحدات دون الاخرى تثير المشاكل والتوترات بين الوحدات الفدرالية نفسها وبينها وبين السلطة الفدرالية [٢].

(١) رونالد ل. واتس، المرجع السابق، ص ٨٥.
(٢) سوران علي حسن، المرجع السابق، ص ٤١.

وفيما يخص ملكية الثروات الطبيعية في الدول الفدرالية، فهي اما تعود الى الحكومة الفدرالية او ان تعود الى الوحدات الفدرالية [١]وفي كلتا الحالتين هناك اشكاليات وجدل حول الجهة المتخصصة في جمع عائدات الثروات الطبيعية ومن يقوم بتوزيعها وكيفية توزيعها، ومدى تأثير توزيع عائداتها على توزيع الايرادات الاخرى [٢]التي قد تكون تجارية او اقتصادية او مالية.

ولا يقتصر تأثير اللاتماثل في الثروات والموارد المالية المختلفة على توزيع الاختصاصات الدستورية او التوزيع المشترك لإدارتها وجمعها واستغلالها فحسب، بل يمتد ليتحكم في بقاء الاتحاد واستمراره كما حدث لإقليم بيافرا في نيجيريا التي تقع فيها معظم الحقول النفطية والتي اعلن انفصاله عن نيجيريا عام ١٩٦٧ واصبحت مستقلة، اذ ان الاطراف المتنازعة في هذا البلد لم ينظروا الى توزيع الايرادات كمهمة اقتصادية وتصارعوا فيما بينهم وكان هذا التنافس لصالح المناطق غير المنتجة لهذه الثروات على الرغم من عدم مساهمتها الرئيسية في الثروة الوطنية[٣].

المطلب الثاني: أثر اللاتماثل الدستوري على الانظمة الفدرالية: ان الاوجه المختلفة من اللا تماثل السياسي لها تأثيراتها بشكل او آخر على النظام الفدرالي وتوزيع الاختصاصات الدستورية لوحداته المكونة [٤]وان هذه الاختلافات والتباينات تؤثر بدورها ايضا على القوة النسبية ونفوذ ومستوى العلاقة بين الاتحاد والولايات [٥]. فالوحدات المكونة تكون متباينة من حيث الثقل سياسي، لذا تحاول بعض الانظمة الفدرالية ان تضع حدا لهذا الامر عن طريق تمثيل أكبر للوحدات الاصغر في المؤسسات الفدرالية في الدستور [٦] اذ ان اللا تماثل الدستوري بين

(١) وقد يكون ملكية بعض هذه الثروات او اهمها كالنفط والغاز لعموم الشعب في قسم من الدول الفدرالية كما الحال في العراق، اذ نصت المادة (١١١) من دستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥ على ان " النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات "، وقد قدم مشروع قانون النفط والغاز منذ الدورة الاولى لمجلس النواب الا ان كثرة الخلافات عليه حالت دون تشريعه ولحد الآن.
(٢) جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٧، ص ٢٩.
(٣) سوران علي حسن، المرجع السابق، ص ٤٦.
(٤) سوران علي حسن، المرجع السابق، ص ٣٩.
(٥) د. محمد عودة الدراجي، المرجع السابق، ص ١٥٣.
(٦)جورج اندرسون، المرجع السابق، ص ٢٤.

الوحدات الفدرالية يطرح تعقيدات على وضع علاقات الوحدات المكونة مع السلطات الفدرالية [١]مما دفع الأنظمة الفدرالية التي تشهد هذه الحالة من اللا تماثل الى اعتماد بعض التدابير او الممارسات الدستورية [٢]. وقد تأخذ هذه التدابير نمطين مختلفين، فالنمط الاول يعمل على زيادة نفوذ الحكومة الفدرالية في المناطق او الوحدات التي تكون قدرتها على ممارسة الاختصاصات التشريعية اقل تقدماً او مفوضة بشكل مؤقت ففي مثل هذه الحالة فان الحكومة الفدرالية تأخذ بزمام الامور[٣]كما الحال في الهند عند بداية تأسيس النظام الفدرالي فقد تم تصنيف ولاياتها الى ثلاث فئات(أ، ب، ج)واعتبرت الولايات التي هي من فئة(أ وب)بصفه عامة ذات مراكز قانونية متساوية مع وجود قدر من اللاتماثل بالنسبة لولاية جامو وكشمير[٤] التي تم منحها سلطات مختلفة عن السلطات والاختصاصات الممنوحة الى الولايات الاخرى وذلك بسبب عدم الاتفاق مع باكستان علي هذا الاقليم، اما الولايات التي هي من فئه(ج) فقد كانت تتمتع بمركز اقل من الولايات الاخرى لخضوعها في ادارة شؤونها لإشراف والتوجيه المباشر للحكومة المركزية[٥].

اما النمط الثاني وهو الاكثر شيوعا فيتضمن قدرة وحدة مكونة او اكثر على تحمل استقلالية اكثر من غيرها ولعل النظامين الاسباني والماليزي من ابرز الامثلة على ذلك [٦]، فقد منح الدستور الماليزي صلاحيات اضافية لولايتي(صباح وساراواك)[٧].

وفي العراق نجد ان المشرع الدستوري تبنى النظام فدرالي فيما يخص الاقاليم بينما أخضع المحافظات الى نظام اللامركزية الادارية ، وأدى هذا التباين في طبيعة وعدد الوحدات المكونة أن يمنح المشرع الدستوري العراقي في المادة (٢٠) من الدستور النافذ، الاقاليم حق وضع

(١) لقمان عمر حسين، المرجع السابق، ص ٣٠.
(٢) رونالد ل. واتس، الفدرالية مبادئها ومرونتها وقصورها، مقال منشور في مجلة الاتحادات الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، المجلد الخامس، عدد خاص، ٢٠٠٥، ص ٤.
(٣) منتدى الاتحادات الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٢.
(٤)ألغت حكومة رئيس الوزراء الهندي ناريندرا مودي، وضع الحكم الذاتي في هذه الولاية المتنازع عليها بينها وبين باكستان في شهر آب سنة ٢٠١٩، وأعلنت تقسيمها إلى اقليمين اتحاديين إحداهما جامو وكشمير، والأخرى من الجيب البوذي النائب لمنطقة داخ ليجري حكمهما من العاصمة نيودلهي مباشرة بهدف تحكيم قبضتها عليها.
(٥) نقلاً عن د. ازهار هاشم أحمد، المرجع السابق، ص ١١٩.
(٦) منتدى الاتحادات الفدرالية، المرجع السابق، ص ١٢.
(٧) يمنح الدستور الماليزي هاتين الولايتين بعض الاختصاصات التي تدخل عادة في نطاق الاختصاصات السيادية الفدرالية حفاظاً على الخصائص والمصالح المميزة لها ينظر الفقرات (ب، ج، د، هـ) من المادة (٩٥) من الدستور الماليزي لسنة ١٩٨٤.

دساتير وممارسة الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية[١] كما منح المشرع الدستوري في البند ثانياً من المادة (١٢١) حق تعديل تطبيق القوانين الاتحادية في غير الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الى الاقاليم من دون المحافظات ، كما منع المشرع الدستوري في البند رابعاً من المادة (١٢٦) اجراء أي تعديل على المواد الدستورية التي من شأنه انتقاص صلاحيات الاقاليم والتي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

وقد تنعكس آثار اللاتماثل الدستوري على الاوضاع السياسية والاجتماعية والامنية للاتحاد وعلى استقرار الوحدات وعلاقاتها فيما بينها وبين الحكومة الفدرالية.

الخاتمة: بعد دراسة البحث توصلنا الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية: –

أولاً: الاستنتاجات

١. ليس هناك نموذج موحد للنظام الفدرالي وان الدول الفدرالية على مختلف نماذجها تتكون من وحدات سياسية تخضع للنظام الفدرالي واللامركزية السياسية وقد تضم اضافة الى ذلك وحدات ادارية معينة تخضع الى اللامركزية الادارية.

٢. بعض الدول الفدرالية تتخذ لها عواصم وتكون مقراً للحكومات الفدرالية وغالباً ما تكون محايدة تجاه الوحدات المكونة الأخرى، بخلاف بعضها الاخر التي ليست لها عواصم.

٣. ان اللاتماثل السياسي من عدد الوحدات والكثافة السكانية والموارد الطبيعية وغيرها وان كان امراً طبيعياً في كل الدول ومنها الدول الفدرالية لاختلاف ظروفها السياسية والتاريخية والاقتصادية وتركيبتها الاجتماعية، الا ان لها تأثيراتها على اللاتماثل الدستوري وعلى المراكز القانونية للوحدات المكونة وعلى توزيع الاختصاصات الدستورية فيما بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات وحداتها.

(١) البند أولاً من المادة (١٢١) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥..

٤. ان تأثيرات اللاتماثل السياسي والدستوري العديدة في الانظمة الفدرالية تكمن في مدى مشاركة الوحدات المكونة وعلى توزيع اختصاصات الدستورية على مستوى السلطات الاتحادية والاقليمية وعلى فاعلية الدور والعلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المنشئة واستقرار وديمومة الدولة الفدرالية وبالتالي مصير النظام الفدرالي في النجاح أو الفشل.

٥. تعد كل من الفدراليات المتماثلة وغير المتماثلة من الناحية السياسية والدستورية، انماطاً من الانظمة الفدرالية القائمة في العالم بالرغم من نسبية تماثلها وعدم تماثلها.

٦. ويلاحظ ان المشرع الدستوري أورد ذكر المحافظات مرة على اطلاقها من دون أن يشير الى كونها مرتبطة أو غير المرتبطة في اقليم ومرة أخرى أشار اليها بالنسبة الى عدم انتظامها في الإقليم في جميع الجوانب التماثل واللا تماثل المذكورة أعلاه مع الاقاليم.

ثانياً: التوصيات

١. نقترح على السلطة التشريعية اصدار قانوناً خاصاً بوضع العاصمة بغداد بحدودها البلدية وفق المادة (١٢٤/ثانياً) من الدستور وعدم اخضاعها الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢. نوصي بعدم الوقوف أمام محاولات المحافظات غير المنتظمة في اقليم لتشكيل اقاليم بذاتها أو مع غيرها من هذه المحافظات وفقاً للمواد (١١٨ و ١١٩ و ١١٢٠) من الدستور وقانون الاجراءات التنفيذية المرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، تحقيقاً للتوازن السياسي و لتقليل اللاتماثل السياسي في عدد والكثافة السكانية للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق وحفاظها من التفكك وبالتالي فشل التجربة الفدرالية، على أن لا يكون تشكيل الاقاليم على أسس طائفية أو عرقية.

٣. نقترح على المشرع الدستوري رفع الخلط بين نظامي اللامركزية سياسية (الفدرالية) التي تخص الاقاليم وفق المادة (١٢١) واللامركزية الادارية التي ينبغي أن تخضع لها المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفق المادة (١٢٢ /ثانياً) وبالتالي عدم منحها اختصاصات سياسية في الحكم وممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٤. عمل السلطات التشريعية والتنفيذية على تقليل اللاتماثل السياسي سواء كان في عدد وطبيعة الوحدات المنشئة أو كثافتها السكانية أو مواردها الطبيعية لتحقيق التماثل الدستوري في مراكز واختصاصات الوحدات المنشئة والحد من آثار ومخاطر اللاتماثل السياسي والدستوري لها وذلك لضمان ديمومة ونجاح التجربة الفدرالية وتطويرها في العراق.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد خاص بالمؤتمر الوطني الاول لكليات القانون.

٢. د. ازهار هاشم محمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٤.

٣. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفدرالية، الكراسات الاساسية لبناء الدستور، بدون مكان الطبع، ٢٠١٥.

٤. بول بريمر، عام قضيته في العراق - النضال لبناء غد مرجو، ترجمة عمر الايوبي، دار الكتاب العربي، لبنان، ٢٠٠٦,

٥. جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٧.

٦. رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة عالي برهومي ومها البسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦.

٧. رونالد ل. واتس، الفدرالية مبادئها ومرونتها وقصورها، مقال منشور في مجلة الاتحادات الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، المجلد الخامس، عدد خاص، ٢٠٠٥,

٨. سوران علي حسن، التنظيم القانوني للوحدات المكونة للفدرالية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، ٢٠١٣,

٩. د. سرهنك حميد البرزنجي، كيفية سير العملية التشريعية في مجالس النيابية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، السنة (٩) العدد (١٠)، سنة ,٢٠١١

١٠. د. سهام حسين بصّام ود. سميرة فوزي شهاب، مخاطر واشكاليات انخفاض اسعار النفط في اعداد الموازنة العامة في العراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل غير النفطية، مجلية كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٣٦)، سنة ,٢٠١٣

١١. د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ,٢٠٠٩

١٢. عبد الرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، ,٢٠٠٠

١٣. د. علي هادي حميد الشكراوي، اشكالية نشاءة الاقاليم الفدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١.

١٤. د. غازي الفيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الاولى، العدد الاول، ٢٠٠٩.

١٥. د. لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة صلاح الدين، أربيل، كلية القانون.

١٦. محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الاحادي والثنائي، رسالة ماجستير مقدمة في جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، ,٢٠٠٩

١٧. د. محمد عودة الدراجي، تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي، دار النهضة العربية، مص، ط ١، ٢٠١٨.

١٨. د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧.

١٩. د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط ٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣,

٢٠. منتدى الاتحادات الفدرالية، الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المختلفة، اوتاوا، كندا، دون جهة وسنة الطبع.

٢١. ناثان براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، مقال منشور ضمن سلسلة المقالات في كتاب مأزق الدستور، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية، ط ١، بغداد، بيروت، ٢٠٠٦.

ثانياً: الدساتير

قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

دستور المانيا الفدرالية (القانون الاساسي) لسنة ١٩٤٩ النافذ.

دستور الاتحاد السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل النافذ.

جمهورية الهند لسنة ١٩٤٩النافذ.

دستور ماليزيا لسنة ١٩٤٨ النافذ.

ثالثاً: القوانين

قانون المحافظـــات المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

قانون انتخاب مجالـــس المحافظات والاقضية والنواحي المرقم ١٢ لسنة ٢٠١٨.

قانون الاجراءات التنفـيذية لتشكيل الاقاليم المرقم ١٣ لسـنة ٢٠٠٨.

قانون الموازنة الاتحادية المرقم ٢ لسنة ٢٠١١.

قانون مشروع دستور اقليم كوردستان المرقم ١٦ لسنة ٢٠٠٨.

قانون مشروع اقليم كوردستان المرقم ٩ لسنة ٢٠٠٩.

رابعاً: القرارات

قرار المجلس الوطني برلمان كوردستان رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٢.

قرار المجلس الوطني (برلمان) لإقليم كوردستان رقم ٥ في ٨ / ٩ / ٢٠٠٥.

خامساً: المواقع الإلكترونية

١.سمية ناصر خلف، عدد سكان العراق حسب المحافظات، متوافر على الرابط الالكتروني https://mawdoo3.com .

٢. www.ihec.iq موقع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.