

## جدلية النظام الفيدرالي في العراق، توازن ام تنافس

ا.م.د. يمامة محمد حسن كشكول

كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

### المقدمة

من المعروف أن الدستور هو القانون الأسمى للدولة الذي يقوم على تحديد القواعد الأساسية لشكل الدولة، ونظام حكمها، وشكل حكومتها، وتنظيم سلطاتها العامة . فمن الناحية السياسية، يقوم على تحديد طبيعة نظام الحكم إن كان ملكياً أم جمهورياً ، كما انه يقوم على تناول السلطات الثلاث من حيث اختصاصها، وتشكيلاتها، وطبيعة علاقتها مع بعضها ، ويقوم برسم هيكلية الدولة ، وفلسفة الحكم المحلي . ومن جانب آخر ينص الدستور على حريات وحقوق الأفراد الدينية، والسياسية، والمدنية، والفكرية.

وقد اعتمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على عددٍ من المبادئ التي تحكم الدولة وشكلها ، منها مبدأ النظام الفيدرالي ، أو كما جاء في المادة الأولى من الدستور بالنظام الاتحادي ، إن الأخذ بالنظام الفيدرالي هو أمر مطلوب لخلق التوازن والتعايش بين مكونات الشعب المختلفة ، وقد يكون الحل الأمثل للعراق في المرحلة التي تلت ما بعد تغيير النظام السياسي في ٩/٤/٢٠٠٣ .

إلا أن الجدلية والاشكالية ظهرت في النصوص الدستورية التي تناولت تنظيم الفيدرالية في العراق ، إذ جاءت بأحكام مخالفة لمبادئ هذا النظام المتعارفة في العالم، فقد وضع الدستور أحكاماً لا تتناغم مع المبادئ الثابتة في الدساتير الفيدرالية المقارنة.

فالمساواة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والاقليم من حيث علاقتهم مع السلطة المركزية ، وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقليم ، وأسبقية قانون الاقليم في التطبيق في حال التعارض ، والمعالجة الدستورية لتوزيع الاختصاصات بين المركز والاقليم ، هي صور من انحراف التطبيق للنظام الفيدرالي في العراق الذي خلق سلسلة من الأزمات ، التجاذب والتنافر، المد والجذب بين السلطة المركزية وسلطة اقليم كردستان لا تنتهي عادةً إلا بحلول سياسية اتفاقيه.

ولبحث موضوع العلاقة بين السلطة المركزية وسلطة الاقليم في ظل النظام الفيدرالي في دستور ٢٠٠٥،

سنطرح السؤال البحثي الآتي :



ما أثر التنظيم الدستوري للنظام الفيدرالي في دستور العراق على العلاقة بين سلطة المركز وسلطة

الاقليم

ومن هذا السؤال البحثي نشق الأسئلة البحثية الآتية:

- ١- ما أسباب اعتماد النظام الفيدرالي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
  - ٢- ما مظاهر انحراف النظام الفيدرالي في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
  - ٣- كيف أثر انحراف النظام الفيدرالي على العلاقة بين سلطة المركز وسلطة الاقليم.
  - ٤- ما المعالجات المتصورة للنظام الفيدرالي في العراق لوضعه في الاطار الدستوري الصحيح.
- وفي ضوء ما تقدم، سنقسم بحثنا على مباحث ثلاثة، نتناول في الأول ضرورة النظام الفيدرالي في العراق، ونخصص الثاني لبحث انحراف التنظيم الدستوري للنظام الفيدرالي وأثره على العلاقة بين المركز والاقليم، أما المبحث الثالث والأخير فنخصصه للمعالجات المتصورة لانحراف النظام الفيدرالي .

## المبحث الأول

### ضرورة اعتماد النظام الفيدرالي في العراق

عقب التغيير السياسي في ٢٠٠٣ ومحاولة بناء نظام سياسي جديد عبر وضع دستور جديد وبناء مؤسسات جديدة في العراق، ظهرت فكرة النظام الفيدرالي كاقترح من المكون الكردي لحفظ مكتسباتهم التي حصلوا عليها منذ ١٩٩٣، والحقيقة أن هذه الفكرة كانت كرد فعل لما عانوه الأكراد في ظل النظام السياسي السابق، لذلك كان الحل الأمثل في تلك المدة أن يعتمد النظام الفيدرالي كشكل للدولة العراقية والاعتراف بإقليم كردستان اقليماً قائماً، مع إعطاء الحق للمحافظات العراقية بالتحويل الى إقاليم أو الانضمام الى إقليم كردستان .

والحقيقة أن اعتماد النظام الفيدرالي في العراق قد جاء كرد فعل انفعالي لم يحسب حساب عواقبه بشكل دقيق، فلم تكن ظروف وضع الدستور والتصويت عليه في الحقيقة ظروفًا طبيعية وملائمة بشكل كامل، بل كان يكدرها العديد من العوائق ويشوبها الاستعجال لوضع دستور دائم ينهي الحالة الانتقالية التي كان يمر بها العراق آنذاك، إذ أن إنهاء تلك المهمة كان يشكل تحدياً مهماً للسلطة، لإثبات نجاح العملية السياسية واستقرار الدولة والقانون في العراق بعد مدة ليست بالقليلة من سيادة الأوضاع غير المستقرة على البلد .

و مما لا شك فيه أن عملية وضع الدستور من أخطر الأعمال التي قد تحصل في أي دولة وأشدّها تأثيراً من حيث المتغيرات التي تأتي بها على نظامها وكيانها ومؤسساتها التي ستستمدّها من خصائص الدستور الجديد، و تعتبر عصب الحياة القانونية للدول ، اذ لا يمكن تخيل وجود دولة حديثة بدون دستور، ولا يخلو دستور من سمات وميزات شكلية وموضوعية تميزه عن غيره من الدساتير، وإن بعض هذه السمات موجودة في معظم الدساتير كنظرية عامة، ويتميز دستور دولة عن أخرى كتطبيق لهذه السمات الخاصة أو تعديلها أو تغييرها وفق ما تقتضي مع طبيعة وعادات وتاريخ شعب الدولة التي تريد تطبيق الأصلح والأنسب لها ولمجتمعاتها، فلكل مجتمع أعرافه وتقاليده التي يجب احترامها والتقييد بها ولكن وفق مصالح المجموع .

لذلك فإن الدستور يفترض به أن يكون انعكاساً لمتطلبات المجتمع وتطلعات شعبه ويتوافق مع المطالب الجماهيرية التي يتطلع الشعب الى تنفيذها للوصول الى وضع دستوري مستقر تحقّق لكافة رغبات الافراد المشروعة ، و كان النظام الفيدرالي في ذلك الوقت مطلباً للمكون الكردي لم يتنازل عنه، كونه حقاً مكتسباً اكتسبه منذ تسعينيات القرن الماضي ولا يمكن التخلي عنه ، والحقيقة أن الضغوط الدولية التي واجهتها لجنة كتابة الدستور فضلاً عن اصرار المكون الكردي كان لها عظيم الأثر في اقرار نظام الحكم الفيدرالي ، اذ كان من اللازم اتمام عملية كتابة الدستور لغرض انهاء المرحلة الانتقالية التي كان يحكمها قانون إدارة الدولة لمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والوصول الى مرحلة استقرار دستوري بعد الاستفتاء ونفاذ الدستور .

لذلك يبدو جلياً أن تبني النظام الفيدرالي في العراق لم يكن ضرورة يحتاجها البلد فعلاً بقدر ما كانت اشتراطات المكون الكردي للحفاظ على مكتسباته السابقة، لاسيما وان له ثقلاً ودوراً كبيراً في عملية كتابة الدستور بعد انسحاب المكون السني من هذا الأمر، وبقيت الساحة مناصفة بين المكون الشيعي ونظيره الكردي، مما سمح للأخير بإملاء ارادته على لجنة كتابة الدستور ، ومما يعزز هذا الرأي عدم تشكيل اي اقليم آخر غير اقليم كوردستان رغم مرور اكثر من خمسة عشر عاماً على نفاذ الدستور، رغم انه قد أجاز تشكيل أقاليم أخرى وفقاً له وصدر بناءً على ذلك قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، إلا انه لم يسنح له أن يُطبّق لحد اليوم.



## المبحث الثاني

### مظاهر انحراف النظام الفيدرالي وأثرها على العلاقة بين

#### المركز والإقليم

يظهر جلياً للمتمعن في نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وجود العديد من مظاهر الانحراف في النظام الفيدرالي المطبق فيه عن المبادئ العامة للنظم الفيدرالية. التي من الثابت أن لها مبادئ ثابتة ومعروفة، يجب أن تلتزم بها الدول التي تعتنق هذا النظام، لكن الأمر مختلف في التجربة العراقية، إذ ذهب واضعو الدستور العراقي الى وضع نصوص فيها انحراف واضح عن ثوابت الفيدرالية، وهذا ما نراه جلياً فيما يأتي:

#### أولاً/ المساواة بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

إن القارئ لنصوص الدستور يجد أن المشرع الدستوري قد أوجد تلازماً موضوعياً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم أينما ورد النص عليها في الدستور، فأينما وردت حقوق والتزامات للأقاليم منحت نفسها للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا أمر فيه نظر.

الحقيقة أن كلاً من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تسمى (وحدات فيدرالية) أي الوحدات التي تتكون منها الدولة الفيدرالية بغض النظر عن المسميات، وقد تختلف هذه الوحدات في طبيعة علاقتها بالسلطة المركزية ، وهو أمر معروف ومطبق في بعض الانظمة الفيدرالية مثل اسبانيا والهند؛ اذ توجد فيهما وحدات فيدرالية تتمايز علاقتها بالسلطة المركزية باختلاف طبيعتها.

فالأقاليم تكون علاقتها بالسلطة المركزية علاقة لامركزية سياسية ، وتعني توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطتين المركزية والاقليمية ، أما المحافظات غير المنتظمة في اقليم فتربطها بالسلطة المركزية اللامركزية الادارية التي تعني توزيع الاختصاصات الادارية بما تتضمنه من تخطيط وتنظيم وتنفيذ فقط ، دون التشريعية والقضائية . لذلك لا يمكن بأي حال من الأحوال المساواة بينهم كما فعل المشرع الدستوري، وهذا ما أوقع السلطات التنفيذية في اشكالات عدة في تطبيق النصوص ذات العلاقة على أرض الواقع واضطرها الأمر الى مراجعة المحكمة الاتحادية العليا لعدة مرات لغرض تفسير هذه النصوص وتكييفها حسب ما يفترض قانوناً.

## ثانياً/ توزيع الاختصاصات:-

من مبادئ الأنظمة الفيدرالية وجود مستويين اثنين للحكم ،المستوى المركزي والمستوى الاقليمي، وتتوزع اختصاصات ادارة الدولة بين هذين المستويين بما يضمن تحقيق معادلة توازن بين وحدة الدولة وفيدراليته. وتختلف طرق توزيع الاختصاصات في الدول حسب طرق نشأتها، فإن كانت قد نشأت عن طريق تفكك دولة موحدة ، جعلت الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية وتركت ما عداها للأقاليم، أما اذا كانت الدولة قد نشأت عن طريق تجمع عدة دول؛ منحت الاختصاصات الحصرية للأقاليم وتركت ما عداها للسلطة المركزية. لكن الدستور العراقي في المواد(١١٠-١١٥) التي تناولت توزيع الاختصاصات قد خالف المنهج الفيدرالي العام سابق الذكر، إذ منحت المادة(١١٠) الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية ، وحددت المادة (١١٤) الاختصاصات المشتركة بين السلطتين ، ومنحت المادة (١١٥) صلاحية ممارسة كل ما لم يُذكر فيما سبق لسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، هذا يعني تقييد السلطة المركزية على حساب منح السلطات الأوسع والسلطات التي ستطراً فيما بعد لسلطات الاقاليم التي ستكون سلطاتها بموجب هذا الأمر أوسع من سلطات المركز. وهذه مخالفة واضحة لمبادئ الفيدرالية ؛ لأن العراق تحول الى دولة فيدرالية عن طريق تفكك الدولة الموحدة واتحادها من جديد.

## ثالثاً/ تأسيس مجلس الاتحاد

في النظام الفيدرالي هناك في العادة مجلسان تشريعيان يمثلان الشعب بشكل عام ( المجلس الادنى) وهو مجلس النواب في العراق، ومجلس يمثل الوحدات الاتحادية (المجلس الاعلى) وهو مجلس الاتحاد، والاثنان لهما نفس القيمة الدستورية، فهما جناحا السلطة التشريعية في البلد، لكن الدستور العراقي قد منح مجلس النواب سلطة سن قانون ينشأ بموجبه مجلس الاتحاد وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به ، وهذا أمر معيب إذ يجب أن يؤسس هذا المجلس من قبل 'المشرع الدستوري' مثله مثل مجلس النواب لتساوي القيمة الدستورية لهما، لا أن يترك انشاؤه لمن يساويه قيمة، فضلاً على ان الدستور قد قرر ان يتشكل المجلس من ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهذا أمر محل نظر اذ لا يمكن ان تكون للمحافظات ممثلين في هذا المجلس التشريعي وهي التي تربطها بالسلطة المركزية علاقة اللامركزية الادارية.



ولم يُشكّل هذا المجلس لحد الآن لغموض التفاصيل الخاصة به، مما جعل السلطة التشريعية تنأى عن الخوض في اقتراح قانونه وشؤونه التنفيذية عن تقديم مشروع له.

والحقيقة أن ثنائية المجالس التشريعية في الأنظمة الفيدرالية ليست أمراً حتمياً، إذ هناك دول فيدرالية اكتفت بمجلس تشريعي واحد مثل: الامارات العربية المتحدة، جزر القمر، الجبل الاسود، ميكرونيسيا، فنزويلا، سانت كيتس ونيفر. لذلك من الممكن أن نكتفي بمجلس النواب في العراق ولا نؤسس مجلس الاتحاد، إذ بتأسيسه سيتكون من اقليم كردستان فقط، وهذا أمر غير متصور، لذلك سيكون من الممكن انشاؤه إن تأسست أقاليم أخرى غير اقليم كردستان.

## رابعاً/ أحقية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية:-

إن ممارسة التمثيل الدبلوماسي هو اختصاص حصري للسلطة المركزية في كل الأنظمة الفيدرالية وهو ما أكد عليه الدستور العراقي في المادة (١١٠/اولاً)، لكن الدستور عاد وناقض نفسه في المادة (١٢١/رابعاً) التي منحت الحق للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات لمتابعة الشؤون الدبلوماسية والثقافية والاجتماعية والانمائية، وهذا يحتمل الدولة مصاريف وأعباءً مالية كبيرة، إذ بتطبيق هذا الحق سيكون من الممكن فتح (١٦) مكتباً في كل سفارة بكوادره والتزاماته اللوجستية، وهذا ما لا يحتاجه العراق بأي حال من الأحوال، فوجود هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات كفيل بمتابعة ما يصل من تعاون دولي في هذه المجالات وتوزيعها بين الاقاليم والمحافظات.

## خامساً/ تعديل تطبيق القانون الاتحادي

نصّت المادة (١٢١/ثانياً) على أحقية السلطة الاقليمية في تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الاقليم، فيما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وهذا أمر غير سابق ومعلوم في الأنظمة الاتحادية، فما فائدة وضع القانون الاتحادي إن كان لا يُطبّق في كل أنحاء الدولة، وهل أن تعديل التطبيق سيكون بطريقة كيفية واختيارية داخل كل اقليم، مما يجعلنا أمام تطبيقات مختلفة لنفس القانون في أنحاء البلد وأقاليمه المختلفة وهذا بالتأكيد يخالف مبدأ المساواة ويخلق حالة من انعدام الأمن القانوني في البلد.



## سادساً/ أولوية قوانين الوحدات الاتحادية على القوانين المركزية

نصّت المادة (١١٥) على اختصاص السلطات الاقليمية والمحافظات بكل ما لم يرد في الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية، وهو عيب في التنظيم الفيدرالي أشرنا اليه سابقاً، ولكن المشرع الدستوري أمعن في الانحراف في فيدرالية النظام العراقي عندما منح الاولوية في الاختصاصات المشتركة التي نصت عليها المادة (١١٤) من الدستور لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، فقد ضرب - في هذا الحال - أعلى سلطة المركزية بعرض الحائط ، ومنح المحافظات - التي يفترض أن تحكمها علاقة اللامركزية الادارية مع المركز - سلطة أن تكون لها قوانين خاصة بها وتكون لها الأولوية في التطبيق على القوانين المركزية.

## سابعاً / اقتصار إدارة الحكومة على حقول النفط والغاز الحالية فقط...

نصّت المادة (١١٢) على أن تقوم الحكومة بإدارة استخراج النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء العراق.

هذا النص منح للسلطة المركزية حق الإدارة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات المنتجة للحقول (الحالية) فقط ، مما دفع سلطة إقليم كردستان الى تفسير هذا النص عن طريق مفهوم المخالفة، بأن اختصت لنفسها حق ادارة واستثمار الحقول النفطية التي تم اكتشافها في الاقليم بعد نفاذ الدستور في ٢٠٠٦، وهذا ما أثار أزمة قانونية وسياسية كبيرة بين السلطة المركزية وسلطة الاقليم في آلية ادارة الحقول واستثمارها والجهة المختصة بها وأيلولة أرباح هذه الحقول، وقد حُسم هذا النزاع الذي استمر لسنوات طويلة بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٩/اتحادية/٢٠١٢) وموحدتها (١١٠/اتحادية/٢٠١٩) الذي قضى بعدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كردستان المرقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ لمخالفته أحكام المادة (١٢١، ١١٥، ١١٢، ١١١، ١١٠/اولاً ( من الدستور وإلزام حكومة الاقليم بتسليم كامل انتاج النفط من الحقول النفطية في اقليم كردستان والمناطق الأخرى التي قامت وزارة الثروات الطبيعية في الاقليم باستخراج النفط منها وتسليمها الى وزارة النفط المركزية وتمكينها من ممارسة صلاحياتها الدستورية بخصوص النفط، فضلاً عن متابعة التعاقدات النفطية ومراجعة العقود النفطية من ديوان الرقابة المالية المركزي .



والحقيقة أن قرار المحكمة كان نقلة نوعية وقراراً شجاعاً منها في محاولة لإعادة الأمور الى نصابها الطبيعي والقانوني، وإعادة الأمور الى ما يجب أن تكون عليه، وهذا يتطلب ايضاً من السلطة التنفيذية حزمًا وصرامة في تطبيق قرار المحكمة الاتحادية لضمان وضع الامور في نصابها الصحيح. ومن أجل إنهاء النزاع في هذا الموضوع يجب تعديل المادة (١١٢) وحذف كلمة (الحالية) منها وجعل الادارة المشتركة للسلطة المركزية والوحدات الفيدرالية تشمل جميع الحقول السابقة والمستقبلية.

هذه أهم المواضع التي اختلف فيها التوازن بين الوحدات الفيدرالي والسلطة المركزية لصالح الأولى كان من شأنها أن تخلّ بميزان العلاقة بينهما، حتى أصبحت تميل الى التنازع والتنافس في تحصيل المكتسبات استناداً الى النص الدستوري أكثر من كونها علاقة تكاملية متوازنة في اطار دولة واحدة، مما ألقى بظلاله على مفاصل الحياة التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية، وخلقت على مدى السنوات السابقة أكثر من أزمة وشدٍ وجذب، كانت كل جهة من هتين الجهتين تتوعد وتهدد باللجوء الى النصوص الدستورية وتفسيراتها التي اختلفت من حين الى حين، وغالباً ما كانت الأزمات تُحل بطرق سياسية من خلال اتفاقات ومساومات وتسويات سياسية بعيدة عن النصوص الدستورية.

### المبحث الثالث

#### المعالجات المتصورة للانحراف في النظام الفيدرالي في العراق

بعد أن تناولنا في المبحث السابق أهم أوجه الانحراف في النظام الفيدرالي في العراق، نأتي هنا لنطرح بعض المعالجات التي يمكن أن تعيد هذا النظام الى وضعه السليم المتوافق مع الأنظمة الفيدرالية المقارنة، وهنا سنطرح النقاط الآتية:

#### أولاً/ فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات

يجب تعديل توزيع الاختصاصات الحصرية في الدستور بشكل يحدد اختصاصات الاقاليم على سبيل الحصر وترك ما عداها للسلطة الاتحادية مع تحديد الاختصاصات المشتركة بين سلطات الاتحاد والاقاليم. لأن هذا التوزيع يستهدف تقوية مركز السلطة المركزية تجاه سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. فضلاً عن تعديل المادة (١١٥) من الدستور بحيث يكون كل ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية لسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم - من صلاحية السلطات المركزية، والصلاحيات المشتركة بين الحكومة





المركزية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، تكون الاولوية فيها للقوانين المركزية في حالة الخلاف بينهما، وهذا التعديل يتناغم مع الاتجاه العام في تقوية السلطة المركزية .

## ثانياً/ فيما يتعلق بمجلس الاتحاد

إلغاء المادة رقم (٦٥) من الدستور المتعلقة بإنشاء ( مجلس الاتحاد ) وجعل السلطة التشريعية المركزية مقتصرة على مجلس النواب فقط ، لأن العراق لا يضم حتى الآن سوى اقليم كردستان ، فعلى افتراض إتمام تشكيل هذا المجلس ، هل سيتكون من ممثلي اقليم كردستان فقط؟! هذا ما لا يمكن تصوره على ارض الواقع، سيما واننا قد بينا عدم جواز تمثيل المحافظات غير المنتظمة في اقليم فيه .

إن مجلس الاتحاد ( المجلس الاعلى ) يشكل في الدول الفيدرالية لسبب رئيس هو تمثيل الاقاليم بشكل متساو في السلطة التشريعية المركزية لضمان تمثيلها في المؤسسات السياسية وضمان حقوقها في الدولة الفيدرالية، وهذا ما يمكن ضمانه من خلال الهيئات الرقابية والمستقلة التي نص عليها الدستور ، كالهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية ، إذ تقوم هاتان الهيئتان بخلق التوازن بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال ضمان حقوقها في المشاركة في ادارة مؤسسات الدولة الفيدرالية المختلفة ومن ضمنها تولي المناصب السيادية والحقائب الوزارية والترشيح للبعثات والزمامات الدراسية والمؤتمرات الاقليمية والدولية والوفود ، فضلاً عن التحقق من التوزيع العادل والشفاف للموارد المالية الفيدرالية والمنح والمساعدات والقروض الدولية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ووفقاً للنسب المقررة ، إذ أن هذه الهيئات في حال تفعيل عملها من خلال اصدار القوانين الخاصة بما ستؤدي دوراً مهماً في حفظ حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدولة .

## ثالثاً/ فيما يتعلق بتأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات

### الدبلوماسية

إلغاء الفقرة الرابعة من المادة (١٢١) من الدستور المتضمنة أحقية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية ، كون التمثيل الدبلوماسي في النظام الفيدرالي انما هو حق حصري وخاص بالسلطة المركزية، فضلاً عما سيسببه إعمال هذه الفقرة من تضخم في الكوادر الإدارية والدبلوماسية في السفارات والبعثات وتشتت في سير العمل الدبلوماسي والتمثيل الحكومي في الخارج .



#### رابعاً/ فيما يتعلق بتعديل تطبيق القانون الصادر من السلطة المركزية

إلغاء الفقرة ( ثانياً ) من المادة ( ١٢١ ) التي تمنح الحق لسلطات الاقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الاقليم في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون المركزي والاقليمي بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الفيدرالية ، لما في ذلك النص من إضعاف لهذه السلطة وتقليل هيبتها وتماشياً لما هو سائد في الانظمة الفيدرالية من أعلوية القانون المركزي على الاقليمي ، فضلاً عن وجوب استحداث هيئات ادارية رقابية في الاقاليم مهمتها الرقابة على مدى تطبيق السلطة التنفيذية الاقليمية للقوانين والقرارات المركزية ضمن حدود الاقليم ، كون هذا يعد من متطلبات أسلوب الإدارة غير المباشرة التي يتبناها المشرع العراقي لكنه يطبقها بشكل منقوص ، وهذا الأمر لا يكتمل إلا بمنح هذه الهيئات صلاحيات وسلطات رقابية فاعلة تضمن لها أداء عملها على الوجه المطلوب .

#### خامساً/ فيما يتعلق بأولوية تطبيق قوانين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة

##### في اقليم على القوانين المركزية

يجب تعديل نص المادة ( ١١٥ ) من الدستور بحيث تكون الاولوية للتطبيق لقانون الاقليم فقط دون المحافظات غير المنتظمة في اقليم التي لا تملك بالأساس الصلاحية التشريعية، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/١٦ بأن " تدقيق المادة (١١٥) والمواد الأخرى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تبين أن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الادارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة (١٢٢) من الدستور "

وهذا القرار التفسيري كان قبل أن يصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، حيث كان للمحكمة قرار لاحق بعد صدور القانون الأخير فيما يتعلق بأولوية التطبيق في قرارها التفسيري المرقم (٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤، الى أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الإقليم والمحافظة مخالفاً للدستور في الاقليم ولا يُعد القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي "

لذلك فإن أفضل طريقة للخروج من هذه الاشكاليات الدستورية وما ينتج عنها من مشاكل تطبيقية ، هي تعديل المادة (١١٥) من الدستور بحيث تكون الاولوية لتطبيق قانون الاقليم فقط دون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، إذ يفترض حجب صلاحية التشريع عن مجلس المحافظة ، لأن هذه الصلاحية تدخل في صلب اختصاص السلطة التشريعية والاكتفاء بمنحه سلطة اصدار التعليمات والقرارات التي تهدف الى تنفيذ القوانين التي تمكنه من ادارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية .

### الخاتمة

إن العلاقة بين مكونات الدولة سواء كانت دولة موحدة أم فيدرالية تقوم على أساس المصلحة العليا للدولة مع حفظ حقوق المكونات، وهذا ما تسعى جميع الدول الى تنفيذه من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي تضعها، ولكن وجود بعض النصوص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، التي خالفت مبادئ الأنظمة الفيدرالية السائدة خلقت حالة من اللاتوازن في العلاقة بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبين السلطة المركزية ، بل انها خلقت حالة من التنافس بين هتين السلطتين على أخذ أكبر قدر من المكاسب السياسية والاقتصادية من خلال استغلال الفجوات الموجودة في النصوص الدستورية لمصلحتهم .

وقد شخّص البحث أهم هذه النصوص الدستورية وقدم الحلول المتصورة لإرجاع الانحراف الدستوري في مجال الفيدرالية الى نصابها الصحيح نتمنى من المشرع الدستوري والسلطة المختصة بإعادة النظر في هذه الحلول عند تعديل الدستور في الأيام القابلة كما نأمل.



## المصادر والمراجع:

- <sup>١</sup> نصت المادة الاولى من الدستور على "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".
- <sup>٢</sup> مارينا سيرونفا ، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراي ، مكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٣.
- <sup>٣</sup> هناك بعض الاسس التي يجب توافرها في الدستور ليكون دستوراً رشيداً، ومنها:
  - ١- اقرار التنوع القومي والديني والسياسي في الدولة ، وضمان حرية ممارسته من قبل الافراد .
  - ٢- اعتبار المواطنة هي الاساس في بناء العلاقة بين الفرد والدولة .
  - ٣- اقرار مبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية .
  - ٤- اقرار الانتخابات الحرة والنزيهة كوسيلة للوصول إلى السلطة واسلوب الحوار السلمي في حل النزاعات.
  - ٥- اقرار حق الافراد بالتعبير عن اراءهم ومطالبهم من خلال مؤسسات المجتمع المدني .
  - ٦- اقرار الالتزام بالديمقراطية كإحدى دعائم الحكم الرشيد .
  - ٧- اقرار مبدأ الفصل بين السلطات وتأكيد استقلال القضاء.
- <sup>٤</sup> شبلي ملاط، دليل الدستور العراقي، مشروع العدالة الشاملة-العراق، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٥.
- <sup>٥</sup> بدور زكي احمد وآخرون، مأزق الدستور، ط ١، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١١٠.
- <sup>٦</sup> د. حيدر الفريجي، تطبيق النظام اللامركزي في ادارة الحكومة المحلية ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة افاق للدراسات والبحوث العراقية، العدد (١١) لسنة ٢٠٠٨، ص ٩٩.
- <sup>٧</sup> وهناك العديد من الاختلافات بين الاقاليم والمحافظات ، للتفصيل يراجع..د. الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها في الدول العربية، ط ١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٣. ومؤلفنا، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها/دراسة مقارنة، ط ١، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة، ٢٠١٥.
- <sup>٨</sup> نصت المادة (١١٠) من الدستور على " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية:

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 إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه .

ثالثاً. رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته . رابعاً. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان .

خامساً. تنظيم امور الجنسية والتجنس والإقامة وحقوق اللجوء السياسي .

سادساً. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

سابعاً. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

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

تاسعاً. الاحصاء والتعداد العام للسكان ."

<sup>٩</sup> نصت المادة (١١٤) من الدستور على "تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم

أولاً. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .

ثالثاً. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والحفاظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

رابعاً. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

خامساً. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

سادساً. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

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



١ نصت المادة (١١٥) من الدستور على كل "ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما".

١ المادة (٦٥) من الدستور.

١ دونالد واتس، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، مها بسطامي ، مها تكللا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٦، ص ١١٥.

١ للاطلاع على القرار كاملاً، مراجعة الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا.

١ للاطلاع على القرار كاملاً، يراجع الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا.