

تحليل شكل الدولة الاتحادي
دراسة في محاضر اعمال لجنة الاعداد ولجنة
المراجعة

لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

د. حيدر محمد حسن الوزان

كلية القانون _ جامعة الكوفة

Analysis of the form of the federal state

Study in the proceedings of the committee to prepare and the Audit Committee
To the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

مُستخلص البحث .

أن الدستور لا يكون جديراً بهذا الاسم ، إلا إذا ما تكيف والشعب الذي يحكمه وامتزج بروحه ، وهذا يعتمد على عاملان ، الاول الفكرة القانونية التي تؤمن بإعطاء التنظيمات الاساسية في الدولة الشكل والمضمون ، الثاني الروح التي تُطبق في ضوءها تلك الفكرة القانونية ، ومدى استعداد الشعب للأيمان بتلك الفكرة ، وقبوله بها واحترامه لها فهذان العاملان هما اللذان يحددان النتائج .

وان تحليل القواعد الخاصة بأحكام الشكل الاتحادي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ستركز على مدى تحقق هذان العاملان ؟ وهل اخذت لجنة اعداد الدستور عند سن هذه الاحكام بالشكل والمضمون معاً ؟ ام جاء التنظيم في جزء منها مقتصرأ على الشكل دون المضمون ؟ مما احدث ضرراً كبيراً في البناء الاتحادي للدولة . وهل امتزجت تلك الاحكام بروح الشعب وجاءت معبرة عن طموحه وتطلعاته ؟ ام فرضها الواقع وقررتها التوافقات السياسية ؟ فجاءت لا تتنظم فيها السلطات ولا يستقيم معها الحكم .

Summary of the research .

That the Constitution not be worthy of the name, but if they adapt and people, who have governed and mixed in his spirit, and this depends on the first two factors of legal idea that believes in giving basic regulations in the state of form and content, the second spirit that applied in the light of these legal idea, and the willingness of people to accept those idea, and she accepted and respected by her These two factors are what determine the results.

And that the rules for the analysis of the provisions of the Federal figure in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 will focus on the extent to which these factors? Is it took to prepare the Constitution Committee at the age of these provisions form and content together? Um regulation came, in part, limited to the form without substance? Causing great damage to the federal structure of the state. Is mixed martial spirit of those people came expressive ambitions and aspirations? Or imposed by reality and decided by the political consensus? It came not organized as authorities do not correct the verdict.

المقدمة

أولاً : موضوع البحث :

ليس أشق على باحث القانون من تعقب نوايا المشرع والخوض داخل مقاصده المُضمرة ، و استخلاص إرادته الحقيقية من خلال ما يسن من قواعد قانونية .

ومع ذلك ، فلقد اقتضى تحليل قواعد الشكل الاتحادي للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أن نخوض في نوايا المشرع وتصوراته لبيان مقاصده وأهدافه ، تحقيقاً لتلك الغاية .

بناءً على ذلك سيكون تحليل هذه القواعد ، معتمداً على الهيكل الذي تبناه الدستور والاعمال التحضيرية وما قرره الواقع ، كما ويعتمد على المبادئ الاساسية التي تكوّن منها الشكل الاتحادي في صورته التقليدية.

وفي المقدمة من هذه المبادئ ؛ مبدأ تُقدّم الدستور وعلوه على كل القوانين ، بوصفه الذي يخلقُ ويعين ويحدد السلطات ، كما يؤسس ويبيّن اختصاصات وحدود كل منها ، وهذا يوجبُ تقديم قانون الاتحاد وعلوه على قانون الاقاليم والمحافظات (١) عندما تُقرّر سلطة قانونية واحدة لكل منهما على موضوع معين . لتعلق موضوعات قانون الاتحاد بالاختصاصات الهامة والمؤثرة في قوة الدولة (٢) كما يستلزمُ ايجاد قواعد تحقق التوازن بين استقلال الوحدات المكونة للاتحاد والاعتماد المتبادل فيما بينها في صناعة القرار الاتحادي و تقاسم الثروة بما يضمن التوزيع العادل لها بين شعب كل الوحدات المكونة للدولة ، الى جانب وجود حَكَم دستوري لفض النزاعات التي تتعلق بمجالات الاختصاص الدستوري لكل منهما ، فضلاً عن تحقيق اكبر قدر متساوٍ في الحقوق والروابط اللغوية والثقافية والدينية والتاريخية بين جميع افراد الوحدات المكونة للاتحاد .

ومن ثم فإن من الخطأ البين أن يقوم بناء الشكل الاتحادي في الدولة ؛ فاقد لأحد هذه الاسس أو يأتي تنظيمه لها بطريقة ينتقص من محتواها ، أو يجردها من خصائصها ، أو يقيد من أثارها ، لأن ذلك يؤدي الى وضع دستوري تتمكن فيه مراتب الحكم الأدنى في الدولة الاتحادية من التحكم واخضاع الاعلى . وقد تجلّى ذلك في مواضع عدة من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منها الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي ، في الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في حالة الخلاف بينهم (٣). والحق لسلطة الإقليم، في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (٤) . كما ويستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في الإقليم ، وتُعد القرارات المتخذة من حكومة الإقليم - بما فيها قرارات المحاكم والعقود - نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين الإقليم ، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور (٥) .

الى جانب جواز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس (٦) وعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة (٧) .

ثانياً : مشكلة البحث .

أن النصوص المنظمة للشكل الاتحادي للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ؛ واجبةُ المراجعة في الشكل والمضمون ، لأنها جاءت بمعالجات غير مُكتملة ، لا يستقيم معها الشكل الاتحادي ولا ينظم. اما لأنها غير واضحة وتقبل التأويل أو أن النص بحاجة الى استكمال عباراته حتى يصبح متكافئاً ، أو وجود حالة تكرار في بعض فقرات نصوصه (٨) أو حتى خلو هذه النصوص من تنظيم بعض المسائل بصورة كلية ، بشكل انتقص كثيراً من المبادئ الاساسية للدولة الاتحادية ، كما في تكوين السلطات و طرق توزيع الاختصاصات بينها أو اساليب تقاسم الثروة ، أو حق سلطة الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وبالتالي تعرضت هذه النصوص . رغم علوها وسموها على النصوص التشريعية النافذة في الدولة كافة الى عدم التطبيق أو التعطيل حيناً ، أو لسوء التطبيق أو الانحراف عن المقاصد التي سعى نحوها المشرع الدستوري حيناً آخر^(٩) .

ثالثاً: منهجية البحث .

أن أهمية هذه البحث تقتضي إتباع المنهج التحليلي المقارن . لوثائق دستورية رئيسة تمثلت بدستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٩ شاملاً تعديلاته لغاية عام ١٩٩٢ ، و دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ ، والقانون الاساسي الالمانى الصادر عام ١٩٤٩ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢ ، ودستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ ؛ هذا الى جانب دساتير دول سائدة . وبناء على ذلك سيقسم البحث إلى ثلاثة مباحث ، يخصص الأول لتحليل النصوص المنظمة للخصائص الجوهرية لشكل الدولة الاتحادية في العراق . فيما سيشرح الثاني النصوص المنظمة لسلطات الدولة الاتحادية في العراق ، بينما سيُفرد الثالث لتفصيل النصوص المنظمة لتوزيع الثروة وفض المنازعات الناشئة منها .

المبحث الاول تحليل النصوص المنظمة

للخصائص الجوهرية لشكل الدولة الاتحادي في العراق
أن الدولة الاتحادية التي قررها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، تمثل نموذج خاص مبتكر ، في
بناء الوحدات المكونة للدولة _ حكومة الاتحاد ، الاقليم ، المحافظات ، الادارات المحلية _ وطريقة
توزيع السلطات و تقاسم الثروة ، وفض المنازعات بين حكومة الاتحاد و دون الاتحاد في حال الخلاف
بينهما ، مما يجدر الوقوف عند هذا الشكل من اشكال الدولة . لفهم طابعه الخاص للقضايا الهامة .
لأنه إنما عجز الدستور من أن يكون فوق جميع مراتب الحكم ، أو فشل نظام تقاسم الثروة أو التوزيع
الخاص للسلطات في التعبير بدقة عن المصالح المتساوية للوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي في مجتمع ما
، أو قُصِر عن تمثيل المجموعات الاقليمية في حكومة الاتحاد ، نشأت ضغوط ترمي الى احداث مشكلات
تحول دون الاستقرار الذي يعد امراً حيوياً لاستمرارية عمل ووجود الاتحاد .
وبتحليل النصوص المنظمة للخصائص الجوهرية لشكل الدولة الاتحادي الذي قرره نصوص دستور
جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، يلحظ منه أن تنظيم هذه النصوص لا كما كان يجب أن يكون وفقاً للقواعد
و المعايير العامة للدولة الاتحادية ، بحيث تضمنت ثغرات تخل في تكامل النظام القانوني لهذه الدولة
وآلياتها .

وهذا ما سيخصه هذا المبحث في مطلبين ، سيخصص الاول منها لبيان جوانب القصور في تنظيم بعض
الخصائص الجوهرية للدولة الاتحادية في العراق ، فيما سيفرد الثاني الى تحديد الجوانب التي اغفلت عنها
لجنة كتابة الدستور والتي اثر تغييبها بشكل كبير على بناء الدولة الاتحادية الفيدرالية العراقية .

المطلب الاول

قصور النصوص في تنظيم بعض الخصائص الجوهرية للدولة
الاتحادية

ثار البحث داخل الفقه الدستوري في العراق حول الدولة الاتحادية بين اتجاه يرى بأنها نهجت
الطريق المعاكس لطبيعة الاشياء في بناء الدولة الاتحادية الفيدرالية ، وهو السير من الاجزاء الى الكل ،
بينما سارت الفيدرالية العراقية من الكل الى الاجزاء ، وبهذا المعنى فإنها كانت فيدرالية مصطنعة ، فالنظام
الفيدرالي لم تفرضه اذن طبيعة الاشياء وانما فرض على الاشياء طبيعتها ان صح التعبير (١٠) بينما رأى
البعض بأنها تجربة غير مكتملة الجوانب (١١) فيما اعتبرها الاخر بأنها قرار سياسي يحتاج حتى يتحول
الى مبادئ قانونية الى ادوات فنية تخص تشكيلات الدولة وتوزيع السلطة واقتسام الثروة (١٢) بينما قيّمها
آخر بالقول بان نصوص الدستور المتعددة تتعارض الى حد كبير مع خصائص النظام الفدرالي (١٣) في
حين ذهب البعض ابعد من ذلك عندما قال لا يمكن القول الآن بوجود نظام اتحادي فعلي أو دستوري في
العراق ، لأن باقي العراق ، وهو الجزء الأكبر ، يخضع للسلطة المركزية وحدها ، ولكن يمكن القول
بوجود حكم خاص في كردستان (١٤) . بينما نرى ان بناء الدولة في العراق لم يفكروا بالحل الفيدرالي الا
بعد ان فرضه الواقع . فنجم عن ذلك تغليب التسويات المرتبطة بمصالح الاطراف المشتركة في السلطة
على القواعد المفترض احترامها والتقيّد بها في البناء الاتحادي للدولة ، فنتج عن ذلك شكل مبتكر للدولة
عجز أن يُشكل الإطار الذي تنتظم فيه السلطات ويستقيم فيه الحكم .

واثبت ذلك يتم من خلال التحليل العلمي الدقيق للنصوص المنظمة للخصائص الجوهرية للشكل الاتحادي
في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بعد التوفيق بين أجزاء هذه النصوص ، و تقيّمها بالاستناد على
القواعد الثابتة في الدول الاتحادية ، والتطبيق السليم لهذه القواعد وما يمليه المبدأ الديمقراطي .

حيث يُلاحظ ان اللجنة الدستورية الخاصة بإعداد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رغم انها
قررت الشكل الاتحادي للدولة في مواضع عدة : كما في ديباجة الدستور عندما حددت اسس بناء الدولة
ومقومات النظام السياسي بالنص " نحنُ شعبُ العراقِ الناهضُ تَوْأً من كِبَوْتِهِ ، والمتَطَلِّعُ بثَقَةٍ إلى مستقبلِهِ
من خِلالِ نِظامِ جُمهُوريّ اتحاديّ ديمُقراطيّ تَعُدُّدِي إلى على نَفْسِهِ بكلِ مُكوّناتِهِ وأُطْيافِهِ أن يُقرَرَ
بحريته واختياره الاتحاد بنفسه، وأن يَنْعِظَ لِعِغِهِ بِأَمْسِهِ، وأن يَسْئَ من مَنظُومَةِ القِيمِ والمُثَلِّ العِليا لِرِسالاتِ
السَّماءِ ومِنْ مُسْتَجِداتِ عِلْمٍ وحَضارَةِ الإنسانِ هذا الدُسْتُورَ الدائمَ. إنَّ الالتزامَ بهذا الدُسْتُورِ يَحْفَظُ للعِراقِ
اتحادَهُ الحُرَّ شَعْباً وأَرْضاً وَسِيادةً) و المادة (١) من الباب الأول من الدستور المعنون ب (المبادئ
الأساسية) حينما نصت على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام
الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق) .

الا ان هذه اللجنة لم تتفق على مضمون الفكرة الاتحادية ولا ابعادها كما لم تحدد نوع هذه الفكرة صراحةً (١٥) وفلسفة توجهها في ذلك نازعه اتجاهين متضادين كانت الغلبة فيهما للأول _ الذي لا نؤيده _ لغموض محتوى هذا الاتجاه الناجم عن خفاء مقاصد اللجنة وتعارضها ، الأمر الذي سمح الى الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في _ احيان معينة _ مخالفة الدستور بحجة غموض تعابيره . وهاذين الاتجاهين هما ؛ الاول رجح الاتحادية على الفيدرالية لا اعتقادهم بالآتي ١- ان كلمة الاتحادية افضل من الفيدرالية ، حيث ان المواضيع الحساسة يجب ان نبتعد عنها ٢- عدم الدخول في مضمون الدولة الفيدرالية ، لأن المهم ان يمارسها الشعب الكردي لا بالعنوان ولكن بالمضمون ، وبالتالي من الاولى ان نحدد التفاصيل والصلاحيات ٣- ان البعض من مكونات الشعب لا يتقبل فكر الفيدرالية ، لذا من الافوق ان نغير الكلمة بالاتحادية ٤- نحن نحتاج تطمين من الجميع ونحن نعيش في عراق موحد وأن هذا التطمين من خلال وجود مطاطية في الدستور وان الاشكالية موجودة بهذا الموضوع ٥- ان تسمية جمهورية العراق الاتحادية هي الانسب ، لأن الدعوة لها هي ضمن دعوة البرلمان و توجهاته ونحن محكومون بتوجهات سياسية ، وان مجئنا الى الحكم في العراق هو حرصا من عندنا لكي نوحّد العراق ونشكل العراق الجديد ، وانه يجب ان يكون في العراق اطروحات جديدة وهي ان تلبي طموحات المكونات العراقية ٦- نحتاج الى تثقيف الشعب العراقي بفكرة الفيدرالية وان المناقشات ضرورية لتحديد نقاط مهمة واساسية منها نوع الفيدرالية والاختصاصات والصلاحيات ، ومن الضروري ان تكون الفيدرالية خيار الشعب العراقي (١٦) .

الاتجاه الثاني : رجح الفيدرالية على الاتحادية للأسباب الآتية : ١- أن الاساس في الفيدرالية هي الوحدة ولا يجب ان نطرح ان الفيدرالية هي نقيض الوحدة ، والعمل على وحدة العراق هو من الفيدرالية ، وموضوع توزيع الصلاحيات بين المركز والاقليم ، واعتقد ان تركّز الصلاحيات في الاقليم يؤدي الى تفكك سلطة الدولة ، وأن الفيدرالية هي تزيد من مبدأ وحدة العراق وحفظ مكوناته ٢- ان خصوصيات المواطن يجب ان تُحترم وتؤمن العلاقة الاختيارية وليست القهرية العسكرية واتني على الفيدرالية ، وان الشكل الفيدرالي فيه عدة صيغ ، وان الهدف ان الدولة يجب ان تتجاوز شكل المعاناة والتخلف ونحن يجب ان نتوجه الى الهدف الرئيس وهو مشكلة تخلف البلد الذي نعيشه والذي يمتلك كثير من الثروات وهذا يحز بالنفس ٣- أن انظمة الحكم واجبها حفظ الامن والنظام وقد تغير الى تحقيق الرفاهية للمجتمع وان الفيدرالية سوف تمنح الثقة للشعب وتشاركهم في العمل والحكم ٤- ان الفيدرالية صمام امان لوحدة العراق . وان الفيدرالية تؤمن بالديمقراطية ، وهي صيغة حضارية لأداره الدولة وهي مشروعة وحاجة عراقية ٤- ان الاتحادية اوسع من الفيدرالية ، وان انسب نظام هو النظام الفيدرالي الذي يحافظ على خصوصية الناس والذي هو مناسب لكل القوميات (١٧) .

لكن مع هذا الخلاف يمكن الوصول الى أن الارادة الحقيقية للجنة الدستورية ، التي عبّرت عنها النصوص الأخرى التي تخص تنظيم بناء الدولة وتقاسم أداء المهام والمسؤولية بين الوحدات المكونة لها ، والتي هي كثيرا _ كما ايد ذلك بعض الفقه _ ما تُطبق في الدول الاتحادية الفيدرالية (١٨) بالأخص بعد ان خلّصت هذه اللجنة وفق رؤى البعض من أعضائها _ وأن لم نتفق معه _ الى منهج ان الفيدرالية تسمى اتحادية ، وبالتالي فإن الأسس قد اثبتت بأن العراق اتحادي فيدرالي (١٩) .

وثمة عدد من الاسباب لهذا التوجه الاتحادي الفيدرالي في العراق أولاً : لمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظلّ النظام السابق . كما إنّ هذا النظام سيُشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كلّ إقليم ومحافظة ، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم، ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط (٢٠). وهذا يجعل من الحكومات اكثر استجابة للمواطن الفرد ، كما ويضمن تحقيق المساواة بين الافراد المكونين لهذه الحكومات من خلال الاعتراف بخصوصيتهم اللغوية والثقافية (٢١) والدينية (٢٢) هذا الى جانب الاسباب الواقعية التي كان لها الاثر الكبير في هذا التوجه الذي فرضه وضع كردستان العراق وممثليه داخل اللجنة الذين كانوا يؤكدون أن الفيدرالية في كردستان لا يمكن العودة بها الى الوراء ، كما و ان نظام الحكم الذاتي فشل وقد وجدنا وحدة العراق وحقوقنا ضمن نظام فيدرالي ونحن لا نجد أي صيغة اخرى الا الكونفدرالية (٢٣) .

اما مكونات الشكل الاتحادي للدولة في جمهورية العراق ، فشكليا توزعت بين عاصمة واقاليم ومحافظة لامركزية وادارات محلية (٢٤) وهذا يراد به أن بناء الدولة يتكون من مستويات عدة للحكم ، يمثل كل مستوى حكومة تكون قادرة على التصرف بمفردها في نطاق المسؤولية الممنوحة بها ، كما يساعد هذا التقسيم على ايجاد توازن بين استقلال هذه الحكومات والاعتماد المتبادل فيما بينها في صناعة القرار الفيدرالي (٢٥) فضلا عن ضمانه للحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة ، وسائر المكونات الأخرى (٢٦) .

فيما نرى ان هذا التقسيم غير المتماثل _ التقسيم المتكون من اكثر من وحدتين _ يُخضع كل منهما لنظام قانوني مختلف عن الآخر في اغلب جوانبه ، قد غاير الكثير من الدول الاتحادية الفيدرالية (٢٧) بحيث ادى في الواقع الى منافسة القرار الإقليمي للقرار الفيدرالي ، وقد تجلى ذلك في اللامركزية الواسعة للمحافظات ومساواتها بالإقليم في اكثر من موضع ، وعدم خضوعها لرقابة واشراف الحكومة الاتحادية ، الى جانب اولوية قوانينها على الاتحاد فضلا عن ، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . وهذا يصاحبه مخاطر جمة ويصبح كل طرف على قناعة بأن الفوز لا يمكن ان يكون الا لطرف واحد فقط على حساب الآخر .

ولخصوصية العاصمة بغداد منحها الدستور مركزاً قانونياً خاصاً ، حيث لم تجوز لها الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢٤) من الدستور (٢٨) الانضمام الى اقليم ، ورغم ان _ بعض الفقه _ يرى في ذلك اتجاه مقبول لأن اتخاذ احد الاقاليم مقراً لمؤسسات السلطة الاتحادية لا يخلو من مصاعب ، كما أن اخضاع بغداد برمتها لإدارة السلطة الاتحادية مباشرة ليس بالأمر اليسير ، نظراً لكبر مساحتها وثقلها السكاني (٢٩) .

الا انا نرى خلاف ذلك للأسباب الآتية . ١- إذا كان الدستور قد حظر على العاصمة من ان تنظم الى اقليم ، فأن هذا لا يمنعها من ان تتحول بمفردها الى اقليم بعد ان قرر الحق لكل محافظة أو أكثر في تكوين إقليم ، يحتكم في نظامه القانوني الى الدستور ، وحينها لا نرى حاجة الى القانون الذي اشارة اليه الفقرة (ثانياً) من المادة المشار اليه ، إذ لا يصح على المشرع ان يتصدى الى تنظيم مسألة تفرد بها الدستور .

٢- أن ايجاد مستويات حكم جديدة بأنظمة خاصة تنظمها قوانين كما اشارة الى ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة المشار لها يضعف من قوة وسلطان حكومة الاتحاد ، لأن هذا الوضع الخاص قد يخلق منها حكومة لها قوة في التأثير في وضع السياسات الفيدرالية _ بوصفها مقراً لمؤسسات الاتحاد _ تساوي حكومة الاتحاد وهنا يحتمل ان يشهد الاتحاد عدم استقرار نهائي ، هذا الى جانب ان احد الملامح الهامة في تصميم أي فدرالية وعملها بفعالية هو اعتبار الدستور هو مصدر التعريف الحصري لسلطات كل مرتبة من مراتب الحكم ، وبالتالي فان الاعتراف للقانون بتنظيم سلطات واختصاص العاصمة ذات الوضع الخاص سيسمح بالتدخل والتناقض أو التعارض بين السلطات الى الحد الذي يمكن فيه ان تنشأ وضع تتمكن فيه من اخضاع المرتبة الاعلى ، باعتبار ان الدستور منح الاولوية في المادة (١١٥) الى القانون الإقليمي على القانون الاتحادي عند الخلاف في الاختصاصات المشتركة ، وهذا يهدد مبدأ السيادة الدستورية في الانظمة الفيدرالية .

٣- ان استيعاب التعددية المجتمعية في بغداد و توفير احساس اكبر بالأمان للمكونات المختلفة في التعبير عن الروابط اللغوية والثقافية والدينية والتقاليد التاريخية ، يوفر اساس متميز لإحساس هذه المجموعة بهويتها ، وهذا لا يتحقق الا بالاعتراف لهم بالحقوق في الاقليم .

اما الاقاليم فقد عمّد الدستور في المادة (١١٧) في الفقرة (أولاً) الى الاعتراف بإقليم كردستان بمدنه الثلاثة _ اربيل ، سلیمانیه ، دهوك _ والإقرار بسلطاته القائمة بوصفه إقليماً اتحادياً (٣٠) على ان يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢ ، وتُعَد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان - بما فيها قرارات المحاكم والعقود - نافذة المفعول ، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان ، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور (٣١).

وهذا يعني ان الاقليم سيد تشريعاته وهو الذي يقرر بواسطة الجهة المختصة بقاء التشريعات المركزية او تعديلها او الغائها ، وبالتالي يمكن ان تكون هناك تشريعات في جزء من الدولة الفيدرالية تخالف او تناقض النظام القانوني لهذه الدولة (٣٢) وهذا يخل بالوحدة القانونية للدولة ، كما و يخالف قاعدة علو وتدرج القاعدة القانونية نسبة الى موضوعها وسعة تمثيلها ، والقائمة على اساس وجود تسلسل تراتبي يمنح قانون

الاتحاد علو على القوانين دون الاتحادية لأن هذه القوانين هي الأكثر تمثيلاً و الأقوى تأثيراً لتعلقها بالاختصاصات الهامة والمؤثرة في قوة الدولة ، كما و يسمح هذا الوضع لحكومة الاقليم _ التي تتحمل مسؤوليات تشريعية محددة تجاه مواطنيها _ أن تقدم توجيهات تشريعية الحكومة الاتحاد ، وهذا يضعف حكومة الاتحاد من ان تحقق دورها في الاتحاد الفيدرالي .

كما وان البناء الاساسي للدولة الاتحادية في العراق تألف من محافظات غير منتظمة بإقليم تتكون من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى ، تمنح هذه المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون (٣٣) . وقد سنّ هذا القانون برقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، لغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي .

وهذا ما لم يحققه القانون في بعض هذه الاختصاصات التي جاء بها هذه القانون ، حيث جاءت النصوص المنظمة لها بمضامين ادخلتها في حومة عدم الدستورية منها نص المادة (٢) اولا (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق نظام اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) .

حيث كان هذا الاختصاص سبب في الخلاف بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وما طرحت بشأنه من اراء افتائية وقضائية وفقهية متعارضة لم تستقر على منهج واحد من مجلس شوري الدولة والمحكمة الاتحادية العليا وفقهاء القانون العام ، الا انا نرى بأنه ليس من صلاحية مجالس المحافظات تشريع القوانين بما في ذلك المقررة للرسوم والضرائب لأسباب منها أن النظام الاداري اللامركزي لا يتعدى مفهومه توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والوحدات الادارية في المحافظات مع بقاء السلطة التشريعية والقضائية بيد المركز . هذا الى جانب ان الدستور لم يخول المحافظات تشريع القوانين مثلما قرر للأقاليم في المادة (١٢١) وان لفظ القانون الوارد في المادة (١١٥) عندما منحت الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات عند الخلاف في الاختصاص المشترك على القانون الاتحادي ، جاء عام يقصد منه القرارات الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها . فضلا عن ان منح المحافظات هذا الاختصاص يتعارض مع مبدأ قانونية الضرائب والرسوم الذي اشار اليه الدستور في المادة (٢٨) منه اولاً- بالنص على ان (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون) .

رغم أن بعض الفقه يعتقد (أن الاختصاص التشريعي المحلي ينبغي أن يمارس وفقاً لبعض الضوابط والقيود الأساسية ؛ التي تتمثل في القيد المكاني المتعين بالرقعة الجغرافية التي يستطيع المجلس إصدار التشريعات المحلية فيها ، أي في الحدود الإدارية للمحافظة . والقيد الموضوعي الذي يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعية بالموضوعات التي تمكنها من إدارة شؤونها المحلية وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية من جهة ، ومن جهة أخرى أن تكون تلك الموضوعات مما تدخل في اختصاصها وحسب الآلية التي وزع فيها الدستور الاختصاص التشريعي على المستويات التشريعية الثلاث . اضافة الى قيد تدرج القواعد القانونية والمتمثل في إن مجالس المحافظات لا تستطيع إصدار التشريعات إلا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية ، بمعنى أن يمتنع المجلس عن وضع تشريعات تتعارض مع الدستور ، كأن يضع نص ينتقص أو يقيد الحقوق والحريات الواردة في الدستور أو يضع نصاً يتعارض مع التشريعات الاتحادية والتي خولها الدستور وضعها بالسلطة التشريعية الاتحادية حصراً من جهة، وأن يكون اختصاصه بوضع القرارات الإدارية التنظيمية (التعليمات) حصراً دون أن يكون له وضع القوانين) (٣٤) .

كما اراد الدستور ان لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة (٣٥) . وبذلك يكون قد أزال دعامة من دعائم نظام اللامركزية الإدارية الثلاث ، وهي خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية والمسماة بـ (الوصاية الإدارية) وبهذا يكون قد وقع في حومة التناقض ، فهو من جهة تبنى نظام اللامركزية الإدارية ومن جهة أخرى موازية أسقط دعامة من دعائمه الرئيسة (٣٦) وهذا من شأنه أن يمنع تحقيق التناسق والترابط بما لا يتفق واهداف السياسة العامة للدولة ، كما وبحول بين المجالس المحلية وبين تحقيق الاهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات ، كما يمنع هذا الاسلوب من تقديم المشورة

والمساعدة الى المجالس المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية وتنفيذ الاعمال او المشروعات الداخلة في اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها (٣٧) . فأی نظام أراد الدستور أن يثبتته على أرض الواقع وهل هناك من أسوة اقتدى بها (٣٨) .

كما وجَّز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ، أو بالعكس ، بموافقة الطرفين ، وينظم ذلك بقانون (٣٩) . وهذا المبدأ يخالف القاعدة المقررة في تفويض السلطة والتي تقضي بوجوب ان يكون التفويض دائماً جزئياً ، وان تفويض السلطة بتمامها كما ورد في النص ، وأن كان الدستور هو الذي يخلق هذه السلطة وهو الذي يحدد من له ممارستها ، كما وله تفويضاً بتمامها لكنه ان فعل ذلك لم يكن تفويضاً وانما تخويل هينئين ممارسة ذات الاختصاص . كما ان من يملك الاكثر يملك الاقل وبالتالي بالإمكان القول بأنه في وسع الحكومة الاتحادية ان تفوض سلطاتها الى المحافظات ، الا انه ليس للأخيرة ان تنقل سلطاتها للمستوى الأعلى لاسيما وان من حق المستوى الأعلى ان يمارس سلطته على المستوى الأدنى سواء مارس هذا المستوى اختصاصات أصلية ام مفوضة (٤٠) .

رغم ذلك قصد الدستور ان يجعل من نظام اللامركزية الادارية بالنسبة للمحافظات نظاماً انتقالياً ، عندما اقربت بالحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً:- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً:- طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. (٤١) على ان يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين (٤٢) وقد سُن هذا القانون بالرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ ، مؤكداً في المادة (٢) طرق تكوين الأقاليم التي نظمته المادة () من الدستور ، مضيفاً في فقرتها (٣) حالة طلب انضمام إحدى المحافظات الى اقليم ، يقدم الطلب من ثلث اعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للإقليم ، على أن يُقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال خلال مدة لا تتجاوز اسبوع . على أن يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوم من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور (٤٣) .

ويأخذ البعض على هذا المنهج بأنه يجعل إجراءات تشكيل الأقاليم مرهونة بالحكومة المركزية التي تسعى للاحتفاظ بأكبر قدر من السلطات ، مما قد يصعب معه تشكيل أقاليم أخرى غير كردستان ، عندما لم يبين المشرع طبيعة اختصاص مجلس الوزراء في نظر طلب تكوين الإقليم ، بل جاء بشكل يسمح معه للمجلس رفض الطلب وهو امر لم تتطلبه الإرادة المنشأة للدستور (٤٤) . على النقيض نرى انها الطريقة لوجود حكومة قوية ، وان لم تكن هي صاحبة كل السلطات ، الا انها يجب ان تكون صاحبة الكلمة الاخيرة ، و سلطة حسم الكل ، ما دام ان الحدود بين السلطتين سيكون القرار بشأنها الى المحكمة الاتحادية العليا . بوصفها جهة الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة (٤٥).

ليقوم بعد ذلك الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته ، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور (٤٦) ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم ، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه (٤٧) . مقررراً لسلطات الأقاليم ، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية . كما يحق لسلطة الإقليم ، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (٤٨) .

اما الادارات المحلية بوصفها المستوى الرابع للحكم في العراق الذي قرره المادة (١١٦) من الدستور بالنص (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية) . ليخصص لها بعد ذلك الفصل الرابع من الباب الخامس المعنون ب " الادارات المحلية " والذي ورد في المادة (١٢٥) منه على ان (يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية

للقوميات المختلفة كالتركمان، والكردان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون) .يلحظ عليه بأن المشرع وقع في الخط فيما بين المطالب والحقوق القومية من جهة وتطبيق أسلوبه اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية من جهة أخرى (٤٩) . إذ ما هو أساس الجمع بين هذه الحقوق ، وما هو الرابط بينها تنظيمياً ؟ وإذا كان النص يستند الى فكرة اللامركزية الإدارية ، فما معنى النص على الحقوق السياسية ، ولماذا هذا الذكر لقوميات دون أخرى (٥٠) .

المطلب الثاني

خلو النص _____وص من تنظيم بعض الخصائص الجوهرية للدولة الاتحادية

أن ثمة حدود لمدى ملائمة اشكال معينة من الدول في ظروف معينة لدول معينة ، كيف تعمل ؟ وكيف تكون العلاقة بين هياتها ؟ وهذه يمكن أن تكون موجهاً للحكام عند اختيارهم لشكل الدولة ، وبالتالي عند مقارنتها وتقييمها او الاخذ بها لابد من الاخذ في الاعتبار ليس فقط مدى الحاجة او المصلحة التي شجعت الدول للأخذ بهذه الشكل ؛ بل الى اي حد تستطيع هذه الدول التقيد بتلك الحدود .

وهذه الحدود هي الأسس التي تحكم الشكل الاتحادي الفدرالي ، في مقدمتها تضمين دستور الاتحاد نصوص تُقرّ بالحق لكل ولاية بدستور ديمقراطي . يُشترط موافقة الشعب عليه كما ويخولهم إمكانية مراجعته ، على أن يوافق الاتحاد على بنوده إذا لم يتعارض مع القانون الاتحادي . كما و يفرض على حكومة كل ولاية أن لا تخالف انظمتها النظام الذي اقره الدستور لحكومة الاتحاد كما و يحمي الاتحاد هذا النظام (٥١) باعتبار ان الحكومات داخل الدولة الواحدة التي لا تتشابه في انظمتها ومبادئ حكمها لا يمكن لها ان تتحد (٥٢) .

كما يجب أن يوفر الاتحاد الحماية لكيان وحدود كل ولاية كما ويتطلب عند تغيير عدد الولايات موافقة المواطنين المعنيين والولايات المعنية ، وكذلك موافقة الشعب والولايات . كما ويُشترط لتعديل حدود الولايات موافقة المواطنين المعنيين وكذلك موافقة السلطة التشريعية الاتحادية بصورة قانون اتحادي (٥٣). على أن تتقيد الولايات الاتحادية بالالتزامات التي يفرضها عليها الدستور او اي قانون اتحادي اخر ، ولحكومة الاتحاد بموافقة المجلس التشريعي للاتحاد ان تتخذ الإجراءات الضرورية اللازمة لإرغامه على تنفيذ التزاماته (٥٤) كما ويناط بحكومة الاتحاد حق توجيه التعليمات لكافة الولايات والدوائر الحكومية التابعة لها (٥٥) هذا الى جانب حق تدخل حكومة الاتحاد في الولايات - حتى ولو لم يطلب حكامها هذا الولايات ذلك من حكام الاتحاد - في حالة حدوث اضطراب فيها من شأنها ان تعرض سلامة الدولة للخطر (٥٦) .

كما ويجب أن يضمن دستور الاتحاد انسجام الحقوق الأساسية للمواطنين مع مبادئ دولة القانون (٥٧) بحيث لا يجوز تقييد هذه الحقوق إلا بمقتضى قانون يُطبق على الناس كافة بقدر ما يكون التقييد معقولاً وله ما يبرره في مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية، مع مراعاة كل العوامل ذات الصلة، بما فيها ، طبيعة الحق؛ أهمية الغرض من التقييد؛ طبيعة ونطاق التقييد؛ العلاقة بين التقييد وغرضه؛ الوسائل الأقل تقييداً لتحقيق الغرض (٥٨) .

كما يجب على حكومات الوحدات المكونة احترام الوضع الدستوري للحكومة الاتحادية ومؤسساتها وسلطاتها ومهامها الدستورية و عدم تولي أية سلطة أو مهمة عدا تلك المخولة لها وفقاً للدستور و ممارسة سلطاتها وأداء مهامها بطريقة لا تنتهك السلامة الإقليمية أو الوظيفية أو المؤسسية والتعاون مع بعضها البعض بالنقطة المتبادلة وحسن النية من خلال-تعزيز العلاقات الودية؛ مساعدة ودعم بعضها البعض؛ إطلاع بعضها البعض على المسائل ذات الاهتمام المشترك والتشاور بشأنها؛ تنسيق الإجراءات والتشريعات بعضها مع البعض الالتزام بالإجراءات المتفق عليها تجنب اتخاذ إجراءات قانونية بعضها ضد البعض(٥٩) .

والاكثر من كل ما تقدم يجب على كل الوحدات المكونة للدولة ان تحافظ على وحدة الدولة ، وعدم جواز تقسيمها ، وحظر الانفصال منها ، وهو ما قررته اغلب دساتير الدول الاتحادية الفيدرالية ، حيث نجد بين نصوصها احكام تمنع صراحة (٦٠) او ضمنا الوحدات المكونة من الانفصال ، من خلال التأكيد على وحدة الدولة ، لخشيتها من أن يقود قبولها انفصال احد الوحدات الى وضع لا تستطيع فيه منع

الوحدات الأخرى من الانفصال متى رغبت أو على الأقل استخدامها ذلك التهديد كقوة تأثير ضد الحكومة الاتحادية الفيدرالية (٦١) فيما يعطي البعض الآخر من الدساتير للولايات حق الانفصال (٦٢) .
إلا أن الحكم المستخلص من التجارب الفيدرالية مفاده أن الولايات لا تملك حق الانفصال وأن الاتحاد ليس له حق الطرد (٦٣) أما تداخل الحديث عن مشروعية الانفصال بحق تقرير المصير وفق قواعد القانون الدولي ، يرد عليه _ بعض الفقه _ بأن هذه الحق الأخير يثبت للدول المستعمرة ، دون تلك الولايات أو الأجزاء من الدول البسيطة ، التي لها ما يميزها عن سائر أجزاء الدولة ، وتريد الاستقلال أو الانضمام إلى دولة أخرى استناداً إلى حق تقرير المصير (٦٤) .

وبتخليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ للاستدلال عن الشروط المسبقة التي يجب توفرها في الدولة الاتحادية الفيدرالية .

نلاحظ أن النصوص المنظمة لهذا الشكل جاءت في جزء منها خالية من هذه الشروط أو غير مستكمل لجزء كبير ، أو قابلة للتأويل والتفسير في الجزء الآخر ، الأمر الذي أثر على وصف الدولة وخصائصها ونفوذها وطبيعتها علاقتها بالوحدات المكونة لها من أقاليم ومحافظات ، مما أضعف من قدرتها على فرض تطبيق القانون في أجزاء من تلك الوحدات ، كما ولد الشعور لدى تلك الوحدات باحتياجها المستمر نحو الإصرار على مساواتها مع حكومة الاتحاد في وضع السياسات الفيدرالية .

من ذلك جاءت وثيقة الدستور خالية من نص يحظر على الوحدات المكونة للاتحاد أن تخالف أنظمتها النظام البرلماني الذي أقره الدستور لحكومة الاتحاد ، وإذا كان البعض يركن إلى المفهوم الواسع الذي ورد في المادة (١٣) من الدستور الفقرة (ثانياً) عندما جاءت بالنص (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) لسد مواطن الخلو أو النقص و تبيان أن إرادة اللجنة الدستورية قصدت من بطلان كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه ، منع الأقاليم من الأخذ بنظام سياسي يخالف نظام الاتحاد . فأن بالإمكان الرد عليه بالآتي : ١- أن في بعض الحالات قد يكون التعارض بين النصوص خفي بمعنى أن تكون إرادة المشرع الدستوري في الأقاليم غير ظاهرة ، مما يوجب البحث عنها وتحريها بالوسائل المختلفة (٦٥) . ٢- أن هذا التعارض غير الظاهر بين نصوص دستور الاتحاد والأقاليم يؤسس لعلاقة غير متوازنة بين سلطات كل منهما تسهم بشكل مباشر في إضعاف الاتحاد .

كما لا يسمح الدستور لحكومة الاتحاد في حال عدم تنفيذ الوحدات المكونة للالتزامات التي يفرضها عليها الدستور أن يتخذ الإجراءات الضرورية اللازمة لا رغامه على تنفيذ التزاماته ، لحثها على الإيفاء بتلك الواجبات بالسبل المتاحة للسلطة الاتحادية ، بل حتى عجزت نصوص الدستور عن منح حكومة الاتحاد الحق في توجيه التعليمات لكافة الولايات والدوائر الحكومية التابعة لها . كما جاءت في مواضع أخرى قابلة للتأويل والتفسير ، في مقدمتها الفقرة التي وردت في ديباجة الدستور بالنص على أننا (نحن شعب العراق الذي ألقى على نفسه بكل مكوناته وأطيافه أن يقرر بحريته واختياره الاتحاد بنفسه، وأن يتعاطى إعداده بأمره، وأن يسس من منظومة القيم والمثل العليا لرسالات السماء ومن مستجدات علم وحضارة الإنسان هذا الدستور الدائم. إن الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاداً حراً شعباً وأرضاً وسيادة) . حيث فسر البعض الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاداً حراً شعباً وأرضاً وسيادة ، على أن لفظ الاتحاد الحر جاء للدلالة على حقيقة الوحدات المكونة للاتحاد تقرير موقفها من الاتحاد بعد حين ، بالاستناد إلى التقيد بحرية ما أورده المشرع إلى قصد الأخير وقت وضع التشريع ، بمعنى التقيد بكلمات النصوص بحرفية . لكن نرى أن الإرادة الحقيقة للمشرع الدستوري يمكن استجلائها من حكمة التشريع و الأعمال التحضيرية التي أكدت أن الفيدرالية لا تعني الانفصال (٦٦) . كما يمكن إيضاح هذه الإرادة غير الظاهرة من خلال شرح بعض النصوص الأخرى التي تضمنتها وثيقة الدستور وما عناه المشرع منها ، ومما نص المادة (١) من الدستور التي جاءت بالنص على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة.....) ولفظ واحدة في النص جاء للدلالة على الثبوت وعدم جواز الانتقاص من شكل الدولة أو تقسيمها أو الانفصال منها أو التنازل عن جزء من أجزائها ، وهذا الالتزام يأتي في مقدمة الواجبات الدستورية التي قيّد السلطات الاتحادية بالمحافظة عليها عندما نص على ذلك في المادة (١٠٩) من الدستور بالقول (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي) .

المبحث الثاني

تحليل النصوص المنظمة لسلطات الدولة الاتحادية في العراق
أن بناء سلطات الدولة الاتحادية الفيدرالية ؛ يتطلب تحقق مقتضيات شكلية و قواعد موضوعية ، تحدد ملامح الخصائص المميزة لطبيعة النظام الاتحادي ؛ وهي قاعدة الاستقلال الذاتي للوحدات الأعضاء المكونة للاتحاد بشكل يقر لها بالحق في تكوين سلطاتها ضمن الحدود المبينة في دستور الاتحاد . هذا بالإضافة الى قاعدة الاشتراك بين الوحدات الأعضاء في المؤسسات الرئيسية المكونة للاتحاد بما يمكنها من صنع القرار الاتحادي .

وإذا كانت اللجنة الدستورية قد اعترفت بقاعدة الاستقلال الذاتي مقررّة للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، حيث نص في المادة (١٢١/أولاً) على أن (لسلطات الأقاليم ، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وفقاً لإحكام هذا الدستور ، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية) . كما تبنت قاعدة الاشتراك بين الوحدات المكونة للدولة ، عندما اقرت بمبدأ ثنائية السلطة التشريعية ، الذي نصت عليه المادة (٤٨) حيث قررت بان (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) .

إلا إن ذلك لا يعني اعتمادها الأسس والقواعد العامة الموضوعية والشكلية التي تقوم عليها الثنائية بمقتضى أصولها التقليدية في النظام الاتحادي ، لان بعض هذه الأسس قد شكلت خروجاً على بعض تلك الاسس والقواعد الخاصة بالثنائية ، عند كتابة و سُن مشروع القانون . وهذا ما يمكن تشخيصه في المطلبين الآتين :

المطلب الاول

تحليل النصوص المنظمة لتكوين سلطات الدولة الاتحادية في العراق

إذا كانت قاعدة الاشتراك بين الوحدات المكونة للاتحاد بما يمكنها من صنع القرار الاتحادي عامل يؤسس عليه الشكل الاتحادي الفيدرالي . فإن هذه القاعدة تعتمد عملياً على مدى قدرة مؤسسات الاتحاد على توليد ثمة شعور بالأجماع الايجابي في الآراء ، وهذا لا يتحقق الا بضمان تمثيل خاص للمجموعات الاقليمية في السلطة التشريعية الاتحادية ، بما يحفظ حقوق مواطنيها ، لأن ذلك أمراً حيوياً لاستمرارية عمل تلك المؤسسات واستقرار الاتحاد .

ومصدّق ذلك بشكل خاص هو تكون الهيئة النيابية الاتحادية من مجلسين كقاعدة عامة (٦٧) المجلس الأول يمثل الشعب بمجموعه (٦٨) وينتخب نوابه بما يتناسب مع سكان كل وحدة بالاقتراع العام المباشر في كثير من الدول الاتحادية (٦٩) على نحو لا يمنع من إن تضع حداً أعلى لعدد الممثلين من اكبر الولايات وتضمن الحد الأدنى لهم في اصغر الولايات (٧٠) أو تضمن فقط الحد الأدنى للمندوبين في اصغر الولايات (٧١) بما ينتج عن ذلك إن ترسل كل ولاية عدداً من النواب يختلف عن الولايات الأخرى ، فالولاية ذات الكثافة السكانية الكبيرة ، ستبعث بعدد من النواب يختلف عن الولايات الصغيرة التي ستنتخب عدد محدود منهم (٧٢) .

إما المجلس الثاني فهو مجلس الولايات (٧٣) ويتشكل _ بالأصل _ من عدد متساوٍ من الممثلين لكل ولاية (٧٤) بصرف النظر عن مساحة كل منها أو تمثيلها أو عدد سكانها (٧٥) بينما تمنح دول تمثيلاً غير متساوٍ للولايات حسب عدد السكان (٧٦) فيما نجد أخرى تمنح كافة الوحدات الإدارية تمثيلاً متساوياً في حين يختلف تمثيل الولايات (الوحدات الذاتية) حسب عدد السكان (٧٧) وتعطي أخرى كافة الولايات تمثيلاً متساوياً ، غير أنها تنتخب ربع عدد أعضاء مجلس الشيوخ على المستوى الوطني عن طريق التمثيل النسبي (٧٨) .

والغاية التي قصدها واضعي الدساتير في هذه الدول من هذا الترتيب التشريعي المزدوج تكمن في ضرورة توفير الفرصة المناسبة للوحدات المكونة الأعضاء الأصغر للحفاظ على مصالحها وطموحاتها بصورة فعالة وان لا تقع ضحية الوحدات الأعضاء الكبيرة خاصة في الحالات التي تختلف فيها المصالح الإقليمية في قضايا السيادة الخارجية والمصالح الاقتصادية وما شابه ذلك (٧٩) .

وبتحليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتكوين السلطات الاتحادية ، نلاحظ بأنه وان اقر مبدأ ثنائية السلطة التشريعية بعد تشريع اصلها نظرياً في الفصل الاول من الباب الثالث المعنون "السلطة التشريعية" بالنص في المادة (٤٨) منه على ان (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من

مجلس النواب ومجلس الاتحاد) . ليخصص بعد ذلك الفرع الاول الى مجلس النواب الذي نظمت احكام العضوية فيم المادة (٤٩) بالنص في الفقرة أولاً على أن (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه) .

بينما افرد الفرع الثاني الى مجلس الاتحاد بالنص في المادة (٦٥) على أن (يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) .

. الا أن تحقق الغاية من هذه ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية انعدم في الجانب النظري و التطبيقي ، لأغفال اللجنة الدستورية الشروط الإجرائية والموضوعية التي لا تتعد الثنائية التشريعية الا بوجودها . إذ يمكن تحديدها بالآتي .

أولاً. الشروط الإجرائية . حيث أن تحديد عدد اعضاء مجلس النواب ب ٢٧٥ نائب هو اقرب الى القول أن كل نائب يمثل مائة الف نسمة من نفوس العراقيين ، على أساس أن نفوس العراق تقارب ٢٨ مليون نسمة ، الا ان توزيع المقاعد لم يكن صائباً ، حيث أن التوزيع تم على أساس عدد الناخبين المسجلين في المحافظة وفقاً لانتخابات الثلاثين من كانون الثاني عام ٢٠٠٥ (الذي اعتمد البطاقة التموينية) وفق المادة ١٥ الفقرة ثانياً من قانون الانتخابات ، وهذا يتناقض مع الدستور ، وكان الاصح ان يتم تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة على اساس الحجم السكاني لها وليس على اساس عدد الناخبين المسجلين ، لأن ذلك مخالف للدستور (٨٠) .

ثانياً. الشروط الموضوعية .

١- شرط المساواة في التكوين بين المجلسين : وهذا يقتضي ضرورة النص على المبادئ العامة التي تتعلق بتكوين المجلسين واختصاصاتهما وتحديد العلاقة بينهما في متن الدستور ، بمعنى ادق ضرورة ان يكون للمجلسين المركز الدستوري ذاته ، وهو ما يصطلح عليه المركز القانوني المتساوي للمجلسين . وان اناطة سن قانون مجلس الاتحاد بمجلس النواب . ينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد (٨١) . لأن مثل هذه الحالة تعني أن جزءاً مهماً وحيوياً من البرلمان الاتحادي (مجلس الاتحاد) سيكون خاضعاً وتابعا للجزء الآخر (مجلس النواب) (٨٢) وهذا يؤدي الى وجود حالة من عدم المساواة بين المجلسين تُخل في التوازن داخل السلطة التشريعية الاتحادية ؛ كما أن اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين المجلس التشريعي الآخر الذي هو فرع من السلطة التشريعية الاتحادية بقانون انما يخالف المبادئ الأساسية في بناء السلطات العامة الاتحادية وتكوينها ، كَوْن الدستور هو الاداة المختصة بذلك وليس القانون العادي ؛ فالدستور هو الذي ينظم السلطات المختلفة في الدولة من حيث التكوين والاختصاصات وكيفية مباشرة السلطة لاختصاصاتها . وهذا ما لاحظته اللجنة العامة لمراجعة الدستور ، عندما قررت اقتراح تعديل جوهري تمثل في تضمين نصوص الفصل الاول من الباب الثالث من الدستور والمعنون بالسلطة التشريعية فرعا ثان تكون من ثمانية عشر مادة خصصت للمبادئ العامة التي تتعلق بتكوين مجلس الاتحاد وتحديد اختصاصاته وبيان حدود العلاقة بينه وبين مجلس النواب (٨٣) .

٢- شرط المغايرة في التشكيل بين المجلسين : إذ أن الأخذ بنظام المجلسين يحتم المغايرة بينهما بأن لا يكون كل مجلس صورة مطابقة مكررة للآخر . وإلا انتفت الحكمة من نظام الازدواج وفقد بالتالي هذا النظام علة وجوده وجدواه . ولذلك وجب المغايرة بين المجلسين في الدول الآخذة بنظام المجلسين من حيث التكوين . وهذه المغايرة اما أن تتحقق في طريقة اختيار اعضاءهم فنجد أن أحد المجلسين يكون عادة مشكلاً كله بطريق الانتخاب العام السري المباشر بوصفه ممثلاً للشعب ، هذا في حين يكون المجلس الآخر مشكلاً عن طريق الاختيار من السلطة التشريعية في الولاية (٨٤) او تضع المقاطعات التشريعات اللازمة لاختيار اعضاءها في المجلس، وهذا ما حاولت اللجنة العامة لمراجعة الدستور التقدم به كمقترح للجمع بين اسلوبي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد . عندما ضمنت النصوص المقترحة انتخاب اعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الاقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة في اقليم . ويقوم رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء، بتعيين خمسة اشخاص ، اعضاء في مجلس الاتحاد ، من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة، وبما يضمن تمثيل المكونات (٨٥) .

واما ان تكون المغايرة من حيث الشروط الواجب توافرها في اعضاء كل من المجلسين ، اذ غالبا ما يشترط في اعضاء المجلس الثاني شروط اضافية كالشروط المتعلقة بالسن ، أو ان تكون المغايرة في مدة العضوية فالمجلس الاول تكون مدة نيابته عادة اقصر اجلا من مدة نيابة المجلس الثاني ، او الاخذ بمبدأ التجديد الجزئي لضمان بقاء الحنكة والخبرة السياسية ، فضلا على تحقيق مهامه بصورة فعالة ، وهذا ما اقترحتة اللجنة العامة لمراجعة الدستور عندما قررت بالإضافة الى ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ، ان يكون من سكنة المحافظة التي يمثلها ، وأن يكون قد أتم الأربعين عاماً من عمره (٨٦) .

٣- شرط التوازن في التشريع ، بمعنى أن اعضاء كل من المجلسين لهم جميعاً حق اقتراح القوانين ، كذلك موافقة المجلسين معاً ضرورية لإقرار اي مشروع قانون ، بحيث مشروع اي قانون لا يصبح قانوناً الا إذا تمت الموافقة عليه في كل من المجلسين بالأغلبية المطلوبة .

وهذا ما قررت اللجنة العامة لمراجعة الدستور تضمينه في تقريرها ، عندما اقترحت منح مجلس الاتحاد الاختصاص بتقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الى مجلس النواب ، هذا الى جانب النظر في مشروعات القوانين المُحالَة اليه من مجلس النواب (٨٧) .

وان كنا نتحفظ على الآلية المقترحة ، وذلك لتقييد سلطة مجلس الاتحاد في مجال التشريع ، وحرمانه من حق اقتراح القوانين في مسائل مهمة الا اذا كانت ذات علاقة بالإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وجعل الكلمة النهائية لمجلس النواب في اقرار مشروع القانون عند الخلاف بين المجلسين ، إذ ما عاد الموافقة عليه بأغلبية خاصة ، مما جعل من رأي مجلس الاتحاد في المسائل التشريعية رأياً استشارياً لا يترتب عليه الا تأخير صدور القانون لمدة محددة .

ونقترح الآلية الآتية (كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب يجب ، قبل أن يصبح قانوناً ، أن يقدم إلى مجلس الاتحاد فإذا وافق عليه ، أرسل القانون الى رئيس الجمهورية ، وإذا لم يوافق عليه أعاده، مقروناً باعترضاته إلى المجلس الذي قُدِّمَ فيه، وعلى المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره، ثم يباشر بإعادة دراسة المشروع. فإذا وافق أعضاء ذلك المجلس، بعد إعادة الدراسة على إقرار مشروع القانون، أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر حيث يعاد دراسته كذلك، فإذا أقره ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانوناً. ولكن في جميع مثل هذه الحالات يجب أن يتحدد التصويت بتصويت أعضاء المجلسين بالموافقة أو بالرفض) .

المطلب الثاني

تحليل النصوص المنظمة لتوزيع اختصاصات سلطات الدولة الاتحادية في العراق

يتأثر دستور الاتحاد بتوزيع الاختصاصات بين سلطات الاتحاد ودون الاتحاد ؛ بطريقة نشأة الاتحاد وفلسفة ورؤى القائمين عليه في تقوية سلطاته أو صيانة استقلال الوحدات المكونة (٨٨) كما ويلحظ _ البعض _ بأن مرونة العبارات التي يستخدمها المشرع في توزيع الاختصاصات أثرها في تغيير مدلول التوازن ولو كانت سلطة الاتحاد واردة على سبيل الحصر ، حتى اصبحت عملية التوزيع تعتمد على التفسيرات ولاسيما القضائية منها على وجه الخصوص أكثر ما تتضمنه بالفعل (٨٩) .

بناءً عليه فإن التوزيع المثالي للسلطات بين الحكومات في الاتحاد الفيدرالي هو التوزيع الذي تكون بموجبه السلطات محددة بشكل دقيق لا يقبل التأويل ، كما وتكون كل حكومة قادرة على التصرف بمفردها في نطاق المسؤولية المنوطة بها (٩٠) .

بالرغم من ذلك نجد أن منهج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد سلك المسار المضاد ، فليس من المنطق الفيدرالي ولا من الواقع السياسي والاجتماعي أن تكون اختصاصات السلطات الاتحادية استثناءً من سلطات المناطق المحلية (٩١) كما نجد ان مُجمل هذه الاختصاصات _ وهذا شأن الكثير من مواد الدستور _ شابها عدم دقة بعض الصياغات وغموض البعض الآخر ، مما نجم عن ذلك تداخل الاختصاصات السيادية ، بشكل ترك للوحدات المكونة مهمة سن قوانين تتناولها بقدر اكبر من التفصيل .

وكل ذلك نجم عن غياب الرؤيا الواحدة وتعارضها داخل اللجنة الدستورية وعدم تحديد الفكرة القانونية الخاصة بالاختصاصات والمهام الاتحادية ودون الاتحادية .

بحيث سادت افكار متباينة البعض منها يرى ان الحرص على وحدة العراق يكمن في اعطاء صلاحية للأقاليم ، والآخر يرى ان مصلحة البلد مع صلاحيات الحكومية الاتحادية ، بينما ساد رأي ثالث دعا الى

التوازن بين الاقليم وبين الحكومة الاتحادية من خلال النص الدستوري (٩٢) . وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال التشخيص التالي

نجد أن البعض من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية جاءت بصياغات شابها الغموض و التعارض و النقص والتكرار ، وحينئذ صعب الاستدلال على ما تضمنته من احكام ، مثلما حدث مع المشرع في المادة (١١٠) الفقرة (أولاً) من الدستور التي حددت اختصاص السلطات الاتحادية في رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ، بمعنى أن رسم هذه السياسات لا يدخل ضمنها التوقيع عليها وإبرامها ، وتعبير ادق ان التوقيع والابرام لا يندرج ضمن مفردات رسم السياسات ، وهذا ما يمكن ان يستنتج عند التقيد بحرفية ما اورده المشرع من لفظ ، عندما اضاف كلمة التوقيع والابرام ، وكأنه قصد بأن لفظ رسم السياسات لا يتعدى الى التوقيع والابرام لذلك اضافها ، وما يؤكد ذلك انه لم يفعل الشيء نفسه في عجز الفقرة ذاتها ، عندما اشار الى اختصاص السلطات الاتحادية في رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية ، وهذا الغموض يدعو الى التساؤل عن سلطة الابرام والتوقيع على السياسات الاقتصادية والتجارية .

كما وُحِّلَ في الموضوع نفسه تعارض واضح عندما اشار الى اختصاص السلطات الاتحادية في (...رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية) . فهل يعني هذا النص أن السياسة الاقتصادية والتجارية " غير السيادية " لا تعود للسلطات الاتحادية ، وإذا كان الأمر كذلك فستكون هناك سياستان اقتصادية وتجارية ، واحدة تعود الى السلطة الاتحادية وأخرى الى السلطة المحلية ، ثم من يحدد أن بعض هذه السياسات " سيادية " وأخرى ليست كذلك ، لكي نستطيع أن نقرر ميدان الاختصاص الاتحادي عن ميدان الاختصاص المحلي في ميدان السياسات الاقتصادية والتجارية (٩٣) .

ومثل ذلك تكرر في اختصاص السلطات الاتحادية في رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، إذ أنه لم يكن اختصاصاً مانعاً (٩٤) لأنه قرر في المادة (١٢١/ الفقرة رابعاً) من الدستور بأن تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية. وبالتالي من يقرر بأن هذه السياسة الخارجية الثقافية والاجتماعية والإنمائية هي سيادية تعود الى السلطة الاتحادية ، وتلك محلية تخضع الى السلطة المحلية . كما أن النص جاء بصيغة الامر لا الجواز عندما أورد لفظ (تؤسس) ولكن من الذي يؤسس هذه المكاتب ، وماهي اختصاصاتها وبمن ترتبط ، ومن يتحمل نفقات تلك المكاتب (٩٥) . فضلاً عن أن ممارسة الأقليم لأي اختصاص فيه سمة دبلوماسية هو تجاوز على قاعدة جوهرية في النظام الاتحادي ، أنه يطرق باب الكونفدرالية ، والاغرب هو إعطاءه للمحافظات (٩٦) .

كما و لا نعلم بما قصده المشرع في الفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٠) بلفظ (رسم السياسة المالية ...) دون الافصاح عن جهة ادارتها او التوقيع عليها او ابرامها او تنفيذها ، كما اسس لذلك في الفقرة (أولاً) بخصوص اختصاص السلطات الاتحادية في رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ، واكد في الفقرة (ثانياً) في وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها ، وبالتالي لم يسلك أي من الاتجاهين اعلاه في الفقرة (أولاً وثانياً) بل اخط لنفسه مسلكاً يوصف بالغموض ، وهذا يدعو للتساؤل عن الجهة المختصة بتنفيذ السياسة المالية والتوقيع عليها وإبرامها ؟ هل هي سلطات الاتحاد الحصرية ، ام ان عدم نص المشرع على ذلك كما فعل في الفقرتين اعلاه لحكمة افتضاها واضعي النص لإجازة القيام بهذا الاختصاص للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، ولا اظن ذلك لأن لجنة المراجعة العامة للدستور قد تنبعت لذلك واقتрحت اعادة صياغة الفقرة بالآتي (رسم وإدارة السياسة المالية) .

كما جاءت ينقصها تنظيم بعض الاختصاصات الهامة لسلطات الاتحاد ، بحيث كان عدم وجودها يعد نقصاً دستورياً ، في مقدمتها فرض وجباية الضرائب والرسوم ، السكك الحديدية ، الطيران المدني ، المنافذ الحدودية ، التربية والتعليم العالي ، نقل الطاقة الكهربائية وتوريدها ، وضع أحكام لإلزام الوحدات المكونة إلى تنفيذ قوانين الاتحاد .

وإذا عكفنا على مثال اخر نجد ان المشرع استخدم في مواضع مختلفة الفاظ متشابهة بمعاني مختلفة كما في اختصاص السلطات الاتحادية في ووضع الميزانية العامة للدولة (الفقرة ثالثاً) واختصاصها في وضع

مشروع الموازنة العامة والاستثمارية (الفقرة سابعا) ثم هل معنى ذلك بأن هناك نوعين من الموازنة عامة واستثمارية أم ان الموازنة ذاتها تنقسم الى تشغيلية واستثمارية .

ضمّن المشرع عدد من الاختصاصات في فقرة واحدة ، غير أنه اغفل اختلاف موضوعاتها وطبيعتها والاحكام المنظمة لها ، وبعبارة أخرى لم يهتم لوجود الارتباط الوثيق بينها ، وليست الصعوبة هنا مجرد صعوبة لفظية ، بل تعود الى اهمال صاغة الدستور لاستيفاء وصف السلطات التي ارادوا تحويلها الى سلطات الاتحاد وصفاً دقيقاً ، وهذه من عيوب الصياغة الدستورية كما في اختصاص سلطات الاتحاد في رسم السياسة المالية ، و الكمركية ، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته. كما ان الاختصاص الواحد غير قابل للتقسيم الى فئتين تُخول السلطة في احدهما الى حكومة الاتحاد وتخول السلطة في الاخرى الى حكومة دون الاتحاد ، فمهما تكن البراعة اللفظية ، إذا منحت أي من هاتين الحكومتين سلطة حصرية في أي جزء كما في الكمارك ، فلا بد من حصول تعارض في الاختصاص ، كما يحصل في اختصاص سلطات الاتحاد في الفقرة ثالثاً من المادة ١١٠ في رسم السياسة المالية، والكمركية ، واشتراك الاخيرة مع سلطات الاقليم بموجب الفقرة اولاً من المادة ١١٤ في إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

لم يقر المشرع في الاختصاصات المشتركة باختصاص سلطات الاتحاد بوضع الأسس العامة والمبادئ الرئيسية في تلك المسائل ، ويترك للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم أن تنظم كل منها فيما يخصها _ وتبعاً لظروفها الخاصة _ التفاصيل الجزئية واجراءات التنفيذ ، بمعنى انه لم يحدد معيار توزيع الاختصاص المشترك بين الاتحاد والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وهذا يُجوز لكل منهم تشريع القوانين المنظمة لهذه الاختصاص ، دون أن يقصر التشريع على الاتحاد والتنفيذ على الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وأن صح ذلك كان القول الفصل في ممارسة هذه الاختصاصات للأقاليم لا للاتحاد بالأخص وأن المادة (١١٥) من الدستور قررت بأن تكون الأولوية في الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما. كما منح الحق وفق المادة (١٢١/ الفقرة ثانياً) لسلطة الإقليم ، في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

وجعل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المرجع في ممارسة الاختصاصات المشتركة خطأ بيّن يخالف قواعد الدولة الاتحادية الفيدرالية ، لأن ذلك يؤدي الى وضع تتمكن فيه مراتب الحكم الأدنى في الدولة الاتحادية من التحكم واخضاع الاعلى .

المبحث الثالث

تحليل النصوص المنظمة لثروة الدولة الاتحادية في العراق لأهمية الثروة في صنع الادوات الضرورية النادرة في حياة الانسان ودخولها كمصدر اساسي للنمو والازدهار ، لذلك لابد ان يخضع توزيعها الى اساس عادل يوازن بين حجم السكان وموارد العائدات ومسؤوليات الانفاق لكل مستوى من مستويات الحكم .

ونظراً لعدم إمكانية تجنب التداخل في توزيع الثروة لما للفوارق الإقليمية في حجم هذه الثروة ، إذ تتركز في ولاية بينما تُندر أو تقل في أخرى وما يمكن أن ينجم عن ذلك من تنافس ونزاع بين مراتب الحكم ، فقد وجدت غالبية الفدراليات أن هناك حاجة لمسارات معينة للفصل في النزاع وحل الخلافات . إذ ينبغي أن تكون هناك دائماً آلية دستورية لإنفاذ الأحكام الدستورية . وهذا ما سنشرح للأسس المنظمة له في المطالبين الآتين .

المطلب الاول

تحليل النصوص المنظمة

لتوزيع ثروة الدولة الاتحادية في العراق أقرت الوثائق الدستورية في الدول الاتحادية الفيدرالية . قواعد توزيع الثروة بين الوحدات المكونة للدولة ، وباستقراء هذه القواعد ، نلاحظ ثلاثة مناهج : الأول يقر بالانفراد لسلطات الاتحاد بملكية الثروة الحالية والمستكشفة وحماية مصادرها و التنقيب عنها واستغلالها واستهلاكها الاقتصادي المعقول . دون

أن يكون لسلطات الوحدات المكونة للدولة أي حق في التصرف بهذه الثروة التي تقع في اقليمها أو استغلالها (٩٧) .

فيما سلكت دول منهج يقر بالاشتراك بين سلطات الاتحاد والوحدات المكونة للدولة في تقسيم الثروة وفق نسب محددة في الدستور (٩٨) أو اشراك حكومة الاتحاد وحكومة الولايات في تنظيم استغلال وإدارة الثروة الوطنية ، بينما تفردت دول أخرى بالإقرار الى الامارات المكونة للدولة بملكية الثروات والموارد الطبيعية ملكية عامة لتلك الامارة ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني(٩٩). الا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، لم يسلك أياً من هذا المناهج ، في توزيع الثروة بين السلطات الاتحادية والاقليم والمحافظات ، فبعد أن اخرج ملكية الثروة عن نطاق املاك الدولة وجعلها ملكاً لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات جاءت قواعد توزيعها بشكل اغفلت الإشارة الى انواع مهمة منها ، كما وتطردت الى جوانب استغلالها وتطويرها بشيء من الاختصار والغموض ، فضلاً عن عدم الدقة والوضوح في صياغة عبارتها ، من هنا نشأت الكثير من المنازعات حول عملية توزيع الثروة بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات (١٠٠) . واسباب ذلك يمكن ملاحظتها بالآتي. أن الخلاف بين واضعي دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ حول ضابط توزيع مفردات الاختصاص بالثروة ، ومن له الحق بالإدارة والاشراف والتنفيذ ؟ وهل أن الاشراف والادارة في الحكومة الاتحادية والتنفيذ في الاقليم ؟ أم أن للإقليم دور في ذلك على اعتبار أنه إذا كان الامن في المركز والثروة في المركز لماذا التسمية اقليم اذن ؟ أم يجب التمييز بين ملكية الشعب للثروة ، والادارة المشتركة للاتحاد والاقليم للثروة ، والتوزيع يكون حسب الحاجة والسكان والنسبة (١٠١) ؟ هو من اضطرهم الى تقنين نظام خاص لاختصاص الثروة بدليل انهم لم يقره اختصاصاً سيادياً حصرياً لسلطات الاتحاد في المادة (١١٠) كما لم يعترفوا به اختصاصاً ثانوياً مشتركاً في المادة (١١٤) بل وضعوا له قواعد خاصة في المواد (١١١-١١٢) تؤسس الى منح الاقليم سلطة تفوق السلطات المشتركة في كل مراحل رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، ومفردات هذا التطوير بدءاً بالتخطيط وانتهاءً بالتنفيذ ، بحيث يكون للأقاليم سلطة موازية للاتحاد في تطوير الثروة الوطنية وتوزيعها ، وهذا الاتجاه وان ضُمن نظرياً الشراكة ، الا انه قُصر عن بيان حدود هذه الشراكة وضوابط ممارستها ، مما ادى الى تحكم سلطة الاقليم اتجاه ادارة الثروة الموجودة في باطن ارضه وعاداتها . بما اخل بمبدأ التوزيع العادل للإيرادات المتحصلة من هذه الثروة ، و اثر في انعدام المساواة الاجتماعية والمناطقية ، التي هي قاعدة اساسية للتعيش في كل مجتمع . نصت المادة (١١١) من الدستور على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) . ويفهم من هذا النص أن النفط والغاز للشعب العراقي الذي تدير شؤونه السلطة المركزية الفيدرالية التي تمتد الى كل اقليم الدولة العراقية ، الا ان الفقرة الاولى من المادة (١١٢) نصت على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...) وتقتصر هذه الادارة على الحقول الحالية ؟ لكن ما الحكم بالنسبة للحقول التي تستكشف فيما بعد ؟ وهل يفهم من ذلك أن النفط والغاز الذي سيُستخرج من الحقول التي سَتُستغل أو تُكتشف لاحقاً سيكون له وضع جديد (تُهيمن) فيه سلطات الإقليم والمحافظات على هذه الثروة الاساسية للعراقيين (١٠٢) ثم الا يتناقض هذا النص مع نص المادة (١١١) التي يقول إن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) و الا تُرجعنا الفقرة الثانية من المادة (١١٢) التي تنص على أن (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...) الى فكرة الإدارة المشتركة (١٠٣) . ان المادة (١١١) من الدستور لم تتناول الثروات الطبيعية الاخرى غير النفط والغاز كالمعادن، مثل الزئبق والكبريت والحديد والفوسفات وغيرها ، فاذا تم اكتشاف اي من هذه المعادن بكميات كبيرة في الاقليم او في محافظة غير منتظمة في اقليم ، فمن له الحق في ملكيتها واستخراجها وادارتها (١٠٤) هل هي سلطات الاتحاد ؟ بالاستناد الى فلسفة الفكرة القانونية السائدة في الدولة التي تكفل عدالة انتفاع كل الشعب العراقي بالثروة ، والى قاعدة تقريب النصوص ذات الصلة في الوثيقة ذاتها ، وهذا ما يتوضح من نص الديباجة بذكر (... أن نمضي قُدماً لبناء دولة القانون، بتبني اسلوب التوزيع لعادل للثروة...) وتأكد في المادة (١١٢) بالنص على (... تحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) . ام ان ملكية هذه المعادن واستخراجها وادارتها تعود الى سلطة الاقليم والمحافظة الموجودة فيها ، بالاستناد

الى قاعدة لا اجتهاد في مورد النص ، وحيث ان النص خص النفط والغاز دون المعادن الاخرى ، لذا لا يمكن تعميم الحكم على بقية المعادن ، وبديل ان المادة (١١٥) جاءت لتؤكد ذلك بالنص (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) . ام ان الحكم يقتضي التمييز بين ملكية الثروات الطبيعية من غير النفط والغاز وبين ادارة هذه الثروات ، وبالتالي يكون لسلطات الاتحاد الملكية الكاملة لهذه الثروات ، بينما يكون لسلطات الاقليم والمحافظات سلطة ادارتها ؟ . تضمنت الفقرة الاولى من المادة (١١٢) الفاظ تحتمل اكثر من معنى بقولها (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد ، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون) . ولم تذكر هذه الفقرة كم هي الحصة التي سوف تخصص للأقاليم المتضررة ، كذلك لم تذكر المدة التي ستدفع بموجبها هذه الحصة لهذه المناطق المتضررة (١٠٥) وما قرره عجز الفقرة من ضابط وهو الوصول الى التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة ، بحد ذاته يحتاج الى تحديد . واذا كان يقصد بالأقاليم المتضررة المناطق التي حرمت من الثروة جراء سياسات النظام السابق ، فهل عبارة والتي تضررت بعد ذلك ، يقصد بها المدن التي تضررت بعده ، أي جراء الاحتلال والاعمال الارهابية ؟ وإذا كان ذلك منهي السلطة التي تُقرر ذلك ؟ . نصت الفقرة الاولى من المادة (١١٢) و يُنظم ذلك بقانون ، اي ان يصدر قانون ينظم إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ، وهذه الاحالة لا يفهم منها الا ان يصدر قانون اتحادي يبين كيفية ادارة الثروة وتقاسم وارداتها وتوزيعها ، كما يحدد الاقاليم المتضررة ، ومعيار تحقق التنمية المتوازنة ، وعدم صدوره لا يخول الاقاليم والمحافظات اصدار قوانين تنظم ذات الموضوعات . ام ان ادارة الثروات تخول الاتحاد سنّ قانون يحدد الاسس والمبادئ العامة للإدارة ، بينما يترك لقانون الاقاليم فقط تنظيم الجزئيات والتفصيلات ؟ . ما اشارت اليه المادة (١١٢) في فقرتها الثانية بالنص (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) . لم يوضح اسس رسم هذه السياسة . وهل المقصود بذلك أن تُقرر هذه السياسة ضمن مفردات السياسة العامة التي تختص سلطات الاتحاد بتقريرها بالاستناد الى المادة (٧٨) من الدستور ، فيما يكون دور الاقاليم والمحافظات وضع هذه السياسة موضع التنفيذ ؟ ام ان المقصود برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، هو ان يشترك كل من الاتحاد والاقاليم والمحافظات في التخطيط لها وتنفيذها ؟ أم ان تستقل الاقاليم والمحافظات بتقديم ورقة خيارات السياسة ، بينما يتولى الاتحاد التخطيط واعداد هذه السياسة بعد المفاضلة بين هذه الخيارات ، ليشارك بعد ذلك مع الاقاليم والمحافظات في اقرار هذه السياسة ؟ .

المطلب الثاني

تحليل النصوص المنظمة لفض منازعات الثروة في العراق
أن عدم إمكانية تجنب تداخل توزيع الثروة ، وما يمكن ان ينجم عن ذلك من تنافس ونزاع بين كل بين حكومة الاتحاد والوحدات المكونة له ، حمل واضعي الوثائق الدستورية الى ايجاد مسارات معينة للفصل في النزاع وحل الخلافات ، الا انهم لم يتفقوا على شكل هذه المسارات .
حيث وجد اتجاه يؤسس إلى تخويل سلطة التحكيم النهائي بخصوص المنازعات الناشئة عن توزيع الثروة إلى القضاء ، إيماناً من واضعي الدساتير في تلك الدول بان منح هذه الصلاحية الى القضاء من شأنه صيانة الدستور وحفظ وحدة البلاد وضمان توازن عمل السلطات في الدولة وتنظيم التوازن السياسي بين الاتحاد والإقليم عند ممارسة الحقوق الدستورية ، إضافة إلى ان ذلك يعد من صميم الوظيفة القضائية ونتيجة حتمية لمبدأ سمو الدستور ، وأقوى الضمانات حسماً وفعالية في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ، كما انه في ذات الوقت لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات والسيادة الشعبية (١٠٦) إلا أن هذه الدول لم تتبع أسلوباً واحداً في تحديد الجهة الموكل إليها حسم النزاع ، بحيث جعل البعض الاختصاص للمحكمة العليا في النظام القضائي العادي (١٠٧) بينما خصت دول اخرى هذا الاختصاص إلى محكمة خاصة أنشأها الدستور لهذا الغرض (١٠٨) .

بينما اختارت دول أخرى منهجاً مختلفاً لحل هذه المنازعات ، يقوم على إسناد مهمة الفصل بها إلى هيئة اتحادية ذات تشكيل سياسي . وإذا بحثنا في علة هذا النهج التشريعي التي حدثت بالمشروع الدستوري إلى الخروج عن القواعد العامة في حسم المنازعات ، نجد أنها تكمن في طبيعة المنازعات ذاتها ، إذ يجمعها ما قد يحف بوقوعها في غالب الأمر من اعتبارات سياسية أو اعتبارات ذات طابع سياسي رأى معها ضرورة إن يجري حلها بمعرفة جهات ذات طبيعة سياسية (١٠٩) .

في حين اتجهت إرادة المشرع الدستوري في دول أخرى ، اعترافاً بحق ممارسة الشعب لشؤون السلطة السياسية و رغبة منه في تخفيف العبء عن القضاء الاتحادي، بعرض المنازعات الناشئة بين الاتحاد والمقاطعات بدءاً على المفاوضة والوساطة (١١٠) .

فيما سلك قسم آخر من الدول نهج يقوم على أساس تحويل سلطة حسم المنازعات إلى المحكمة الاتحادية مع الإقرار بمنح الأولوية لقانون الأقاليم على دستور الاتحاد في حالة التعارض في الاختصاصات المشتركة وهذا ظهر في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ _ ليس ذلك فحسب بل اعترف في المادة (١٢١) الفقرة (ثانياً) بالحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

وقد تحقق هذا المعنى الأخير في ندرة من الوثائق الدستورية بشكّل اضر بالنظام الاتحادي الفيدرالي ؛ عندما ضيق من مساحة سلطات الاتحاد ، وترك ما عداها للأقاليم ليكون لها القول الفصل فيها ، كما و اعطى أولوية لتشريع الأقاليم على تشريع الاتحاد في حالة الخلاف بينهما ، فيما حُول سلطة الأقاليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (١١١) .

وقد تفرد بذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١١٥ منه بالنص على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما .

ثم بعد ذلك اعطى الحق لسلطات الاقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المادة ١٢١ الفقرة ثانياً عندما جاءت بالنص على انه (يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

كما ومنحت سلطة تقرير ذلك إلى الجهة المختصة في الإقليم في المادة ١٤١ من الدستور عندما نصت على (يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان - بما فيها قرارات المحاكم والعقود - نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور .

وهذا يعني إن الإقليم هو الذي يقرر بواسطة الجهة المختصة بقاء التشريعات المركزية أو تعديلها أو إلغاؤها ، وهنا تكون هناك تشريعات في جزء من الدولة تخالف أو تناقض النظام القانوني لها ، و هذه حالة خاصة تخل بمبدأ أولوية القوانين المركزية على القوانين المحلية ، وبذلك فإن أولوية الخاص على العام أخذت صيغة المبدأ الذي ينطبق على كل أقاليم ومحافظات العراق (١١٢) .

وهذا المنهج الذي سلكه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالغ الخطورة للأسباب الآتية :

أن منح الاقليم سلطة تفوق السلطات المشتركة ، في غير الاختصاصات الحصرية ، بالأخص في رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، وامتناع سلطات الاتحاد عن تشريع قانون يحدد الاسس العامة لرسم هذه السياسة ، واقدام الاقليم على ذلك بالاستناد الى ما قرر له من سلطة ، وتعارض ذلك مستقبلاً مع قواعد قانون الاتحاد ، سيعطي الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما . كما سيحول سلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، الإقليم هو الذي يقرر بواسطة الجهة المختصة بقاء التشريعات المركزية أو تعديلها أو إلغاؤها .

إن منح تشريعات الاقليم والمحافظات الأولية على تشريعات الاتحاد في الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما ، يشكل انتهاكا صريحا لمبدأ علو الدستور ، وخرق بين لسنن الفدرالية وانحرافاً عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني (١١٣) واختلافاً مع المنطق القانوني السليم (١١٤) كما ويعمل بالضد من مبدأ التدرج القانوني ومن ثم يخلق تنازعا تشريعيا بين الاتحاد والوحدات المكونة له ، هذا إلى جانب التنازع الذي ينشئ ما بين الوحدات المكونة للاتحاد المختلفة ذاتها .

أن هذه الصلاحية التي يمارسها الاقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . ، ولم يقل بأن هذا التعارض والتناقض بين " تطبيق " القانون الاتحادي وقانون الاقليم ، الامر الذي يمكن تفسيره على ان وجود مثل هذا التعارض والتناقض يمنح الاقليم صلاحية تعديل القانون الاتحادي ، وهو أمر بالغ الخطورة خاصة اذا انتظمت جميع المحافظات في عدة اقاليم ولكل منها صلاحية تعديل القوانين الاتحادية وفقا لمصالحها المحلية . علاوة على ماتقدم لم يقرر النص اعلاه من هي الجهة التي تحدد وجود هذا التعارض والتناقض الذي يجري التعديل بسببه. هل هي الاقليم ام المركز ام السلطة القضائية ؟، ان غموض صياغة النص توحى بأن الاقليم من يقرر وجود او عدم وجود هذا التناقض او التعارض . ومن ثم اذا قرر الاقليم وجود هذا التناقض او التعارض فإنه يصبح بإمكان سلطة الاقليم تعديل القانون الاتحادي وهو أمر يتنافى مع المنطق الدستوري الذي يعمل وفقا للمبادئ الدستورية المشار اليها سابقا (١١٥) .

خاتمة البحث

نجم عن تحليل الاحكام الخاصة بالشكل الاتحادي للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أن شخص البحث مواطن نقص لا تنتظم بوجودها السلطات ولا يستقيم معها شكل الدولة ، كما قدم لها حلول ، وهذا ما سيقدم في النتائج والتوصيات الآتية .
أولاً . النتائج .

ان اللجنة الدستورية الخاصة بإعداد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم تفكر بالشكل الاتحادي للدولة الا بعد ان فرضه الواقع . فنجم عن ذلك سمو مصالح الاعضاء المكونين لها ، على القواعد المفترض احترامها والتقيّد بها في البناء الاتحادي للدولة ، فنتج عن ذلك شكل مبتكر للدولة عجز أن يُشكل الإطار الذي تنتظم فيه السلطات ويستقيم فيه الحكم .

ان اللجنة الدستورية الخاصة بإعداد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم تتفق على مضمون الفكرة الاتحادية ولا ابعادها كما لم تحدد نوع هذه الفكرة صراحةً ، الا أن الارادة الحقيقية للجنة الدستورية ، عبّرت عنها النصوص الأخرى التي تخص تنظيم بناء الدولة وتقاسم أداء المهام والمسؤولية بين الوحدات المكونة لها ، والتي هي كثيرا _ كما ايد ذلك بعض الفقه _ ما تُطبق في الدول الاتحادية الفيدرالية ، بالأخص بعد ان خلصت هذه اللجنة وفق رؤى البعض من أعضائها _ وأن لم تتفق معه _ الى منهج ان الفيدرالية تسمى اتحادية ، وبالتالي فإن الأسس قد اثبتت بأن العراق اتحادي فيدرالي .

ان النصوص المنظمة للشكل الاتحادي في دستور جمهورية العراق لسنة جاءت في جزء منها خالية من الشروط الجوهرية لوجود الدولة الاتحادية او غير مستكملة لجزء كبير منها ، أو قابلة للتأويل والتفسير في الجزء الآخر ، الامر الذي اثر على وصف الدولة وخصائصها ونفوذها وطبيعة علاقتها بالوحدات المكونة لها من اقليم ومحافظات ، مما اضعف من قدرتها على فرض تطبيق القانون في اجزاء من تلك الوحدات ، كما ولّد الشعور لدى تلك الوحدات باحتياجها المستمر نحو الاصرار على مساواتها مع حكومة الاتحاد في وضع السياسات الفيدرالية .

أن نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتكوين السلطات الاتحادية ، وان اقرت مبدأ ثنائية السلطة التشريعية بعد تشريع اصلها نظرياً في الفصل الاول من الباب الثالث المعنون "السلطة التشريعية" بالنص في المادة (٤٨) منه على ان (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) . ليخصص بعد ذلك الفرع الاول الى مجلس النواب الذي نظمت احكام العضوية فيم المادة (٤٩) بالنص في الفقرة أولاً على أن (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه) . بينما افرد الفرع الثاني الى مجلس

الاتحاد بالنص في المادة (٦٥) على أن (يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) . إلا أن تحقق الغاية من هذه ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية أنعدم في الجانب النظري و التطبيقي ، لأغفال اللجنة الدستورية الشروط الإجرائية والموضوعية التي لا تتعقد الثنائية التشريعية الا بوجودها .

أن منهج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد سلك المسار المضاد في توزيع الاختصاصات بين السلطات ، فليس من المنطق الفيدرالي ولا من الواقع السياسي والاجتماعي أن تكون اختصاصات السلطات الاتحادية استثناءً من سلطات المناطق المحلية ، كما نجد ان مُجمل هذه الاختصاصات _ وهذا شأن الكثير من مواد الدستور _ شابهها عدم دقة بعض الصياغات وغموض البعض الآخر ، مما نجم عن ذلك تداخل الاختصاصات السيادية ، بشكل ترك للوحدات المكونة مهمة سن قوانين تتناولها بقدر اكبر من التفصيل . وكل ذلك نجم عن غياب الرؤيا الواحدة وتعارضها داخل اللجنة الدستورية وعدم تحديد الفكرة القانونية الخاصة بالاختصاصات والمهام الاتحادية ودون الاتحادية ، بحيث سادت افكار متباينة البعض منها يرى ان الحرص على وحدة العراق يكمن في اعطاء صلاحية للأقاليم ، والآخر يرى ان مصلحة البلد مع صلاحيات الحكومية الاتحادية ، بينما ساد رأي ثالث دعا الى التوازن بين الاقليم وبين الحكومة الاتحادية من خلال النص الدستوري .

ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، لم يسلك آياً من مناهج الدول الاتحادية الفيدرالية ، في توزيع الثروة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحفظات ، فبعد أن اخرج ملكية الثروة عن نطاق املاك الدولة وجعلها ملكاً لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات جاءت قواعد توزيعها بشكل اغفلت الاشارة الى انواع مهمة منها ، كما وتطرق الى جوانب استغلالها وتطويرها بشيء من الاختصار والغموض ، فضلاً عن عدم الدقة والوضوح في صياغة عبارتها ، من هنا نشأت الكثير من المنازعات حول عملية توزيع الثروة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات .

سلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نهج يقوم على أساس تخويل سلطة حسم منازعات الاختصاص بالثروة إلى المحكمة الاتحادية مع الإقرار بمنح الأولوية لقانون الأقاليم على دستور الاتحاد في حالة التعارض في الاختصاصات المشتركة وهذا ظهر في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ _ ليس ذلك فحسب بل اعترف في المادة (١٢١) الفقرة (ثانياً) بالحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وإن منح تشريعات الاقليم والمحافظات الأولوية على تشريعات الاتحاد في الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما ، يشكل انتهاكاً صريحاً لمبدأ علو الدستور . وخرق بين لسنن الفدرالية وانحرافاً عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني ، واختلافاً مع المنطق القانوني السليم ، كما ويعمل بالضد من مبدأ التدرج القانوني ومن ثم يخلق تنازعا تشريعياً بين الاتحاد والوحدات المكونة له ، هذا إلى جانب التنازع الذي ينشئ ما بين الوحدات المكونة للاتحاد المختلفة ذاتها .

ثانياً : التوصيات .
من اجل تقويم النصوص الدستورية الخاصة بأحكام الشكل الاتحادي للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نوصي بالآتي .

قواعد الشكل الاتحادي . بعد ان ثبت من خلال البحث أن تنظيم هذه القواعد لا كما كان يجب أن يكون وفقاً للأسس العامة في الدول الاتحادية ، اما لأنها غير واضحة وتقبل التأويل أو أن النص في جزء منه جاء خالياً من تنظيم بعض المسائل بصورة كلية . نرى الآتي .

• اضافة نص يحدد بشكل صريح (جمهورية العراق دولة اتحادية فدرالية) للوصول الى حُسن تطبيق نصوص الدستور ، ومنع التأويل والتفسير .

• اضافة نص يُلزم حكومة كل اقليم أن لا تخالف انظمتها ، النظام الذي اقره الدستور لحكومة الاتحاد كما و يحمي الاتحاد هذا النظام .

• اضافة نص يُقيد الاقاليم والمحافظات بالالتزامات التي يفرضها عليها الدستور او اي قانون اتحادي اخر ، ولحكومة الاتحاد بموافقة السلطة التشريعية الاتحادية ان تتخذ الإجراءات الضرورية اللازمة لإرغام المخالف على تنفيذ التزاماته.

- اضافة نص يمنع انفصال الاقاليم والمحافظات بشكل صريح ، كما يمنع على الاتحاد التنازل عن اي جزء من اجزاء الدولة .
- تكوين السلطات الاتحادية . نقترح اضافة نص يقرر الشروط الاساسية لتكوين السلطة التشريعية في الدول الاتحادية وانتظام عملها ، بعد أن اثر اغفال تنظيمها على اداء ودور هذه السلطة .
- شرط المساواة في التكوين بين المجلسين : وهذا يقتضي ضرورة النص على المبادئ العامة التي تتعلق بتكوين المجلسين (النواب والاتحاد) واختصاصاتهما وتحديد العلاقة بينهما في متن الدستور .
- شرط المغايرة في التشكيل بين المجلسين : إذ أن الأخذ بنظام المجلسين يحتم المغايرة بينهما ، بأن لا يكون كل مجلس صورة مطابقة مكررة للآخر . وإلا انتفت الحكمة من نظام الازدواج وفقد بالتالي هذا النظام علة وجوده وجدواه .
- شرط التوازن في التشريع : بمعنى أن اعضاء كل من المجلسين لهم جميعاً حق اقتراح القوانين ، كذلك موافقة المجلسين معاً ضرورة لإقرار اي مشروع قانون ، بحيث مشروع اي قانون لا يصبح قانوناً الا إذا تمت الموافقة عليه في كل من المجلسين بالأغلبية المطلوبة .
- اختصاصات السلطات الاتحادية : نقترح اضافة أكثر من نص الى الباب الرابع الفصل الاول الخاص باختصاصات السلطات يُفصل الاختصاصات ، بعد اعادة صياغة الاغلب منها الذي جاء بمجملة غامضاً - إذ قد يرجع ذلك الى الاجاز او النقص او التكرار او الاطناب .
- اضافة نص يلزم الاقاليم والمحافظات بأن تحقق أهداف محددة في تنفيذ القانون الاتحادي ، كما يلزم سلطات الاتحاد ان تحقق اهداف محددة في التشريع والادارة والاشراف .
- اضافة نص يقرر بعض الاختصاصات الهامة لسلطات الاتحاد ، في مقدمتها فرض وجباية الضرائب والرسوم ، السكك الحديدية ، الطيران المدني ، المنافذ الحدودية ، التربية والتعليم العالي ، نقل الطاقة الكهربائية وتوريدها .
- توزيع الثروة وفض المنازعات الناشئة عنها . بعد أن جاءت قواعد توزيع الثروة بشكل اغفل الاشارة الى انواع مهمة منها ، كما وتطرق الى جوانب استغلالها وتطويرها بشيء من الاختصار والغموض والنقص . لذا نقترح .
- اضافة نص يُنظم الانواع الاخرى من الثروات الطبيعية غير النفط والغاز ، لما اثاره اغفال تنظيمها من تفسير وتأويل .
- اضافة نص ينظم حقول الثروة المكتشفة وغير المكتشفة تُكتشف ، حتى لا يكون لها وضع جديد (تُهيمن) فيه سلطات الإقليم والمحافظات .
- اضافة نص يُبين النسب المؤيّه للحصة التي سوف تخصص للمناطق المتضررة كما ويحدد بشكل واضح المدة التي ستدفع بموجبها هذه الحصة لهذه المناطق المتضررة .
- الغاء نص المادة (١١٥) من الدستور التي منح تشريعات الاقليم والمحافظات الأولوية على تشريعات الاتحاد في الاختصاصات المشتركة في حالة الخلاف بينهما ، لان هذا النص يشكل انتهاكا صريحا لمبدأ علو الدستور . وخرق بين لسنن الفدرالية وانحرافاً عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني واختلافاً مع المنطق القانوني السليم كما ويعمل بالصد من مبدأ التدرج القانوني ومن ثم يخلق تنازعا تشريعيا بين الاتحاد والوحدات المكونة له ، هذا إلى جانب التنازع الذي ينشئ ما بين الوحدات المكونة للاتحاد المختلفة ذاتها .
- الغاء نص (الفقرة ثانياً من المادة ١٢١) التي تمنح الحق لسلطة الإقليم ، في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.
- هوامش البحث .

(١) وهذا ما أكدته اغلب الوثائق الدستورية : ومن الأمثلة على ذلك المادة " ٣١ " من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ والمعدل عام ٢٠١٢ حيث نصت (يعلو التشريع الاتحادي على تشريعات الولايات الاتحادية) ، والمادة " ٤٩ " الفقرة ١ من دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ حينما نصت (تكون للقانون الاتحادي أولوية على قانون المقاطعات) والمادة " ١٤٦ " الفقرة ٢ و ١٤٨ " من دستور جمهورية جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦ حيث أشار بالنص تكون للتشريعات الوطنية الغلبة على التشريع الإقليمي أو الدستور الإقليمي .

- ٢ (شارل ديران : اتحاد الدول والدولة الاتحادية ، ترجمة عبد الرحمن شبل ، الدار القومية للنشر ، بلا سنة ، ص ٢٢ .
- ٣ (المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٤ (المادة (١٢١ / الفقرة ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٥ (المادة (١٤١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٦ (المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٧ (المادة (١٢٢ / الفقرة خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٨ (د. فكري نامق عبد الفتاح : العلاقة بين حكومة اقليم كردستان والحكومة العراقية ، مجلة المعهد ، معهد العلمين للدراسات العليا ، العدد السابع ، ٢٠١٥ ، ص ٢٠٩ .
- ٩ (د. علي هادي عطية الهلالي : النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص أ .
- ١٠ (د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، دار الذكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ط٢ ، ٢٠١٣ ، ص ١٨١ .
- ١١ (د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، مؤسسة النبراس ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص ٥٦ .
- ١٢ (حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، دراسة قانونية ورؤية سياسية ، ٣ ، الشكل الفيدرالي للدولة ، الغدير للطباعة ، البصرة ، ص ٦٩ .
- ١٣ (حميد حنون الساعدي : السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، السنة ٢٠٠٩ ، المجلد ٢٤ ، العدد ١ ، ص ٢٤-٢٥ .
- ١٤ (د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٥١ .
- ١٥ (وهو منهج مختلف عما سار عليه المشرع الدستوري في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٤) عندما جاءت بالنص صراحةً على ان (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فيدرالي) ، ديمقراطي ، تعددي.....)
- ١٦ (الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي ، محاضر أعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، قسم الوثائق : بلا سنة ، ص ١١٨-١١٩ .
- ١٧ (المصدر نفسه : ص ١١٨ . ص ٢٠٣ .
- ١٨ (حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ٢٠ .
- ١٩ (الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي ، محاضر أعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المصدر السابق ، ص .
- ٢٠ (المادة (٥٢) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ حيث جاء نصها بالآتي (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق. إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم، ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط) .
- ٢١ (المادة (٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (أولاً:- اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين بتعليم أبنائهم باللغة الأم كالتركمانية، والسريانية، والأرمنية، في المؤسسات التعليمية الحكومية، وفقاً للضوابط التربوية، أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة. ثانياً:- يحدد نطاق المصطلح لغة رسمية، وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانون يشمل :أ- إصدار الجريدة الرسمية باللغتين. ب- التكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كمجلس النواب، ومجلس الوزراء، والمحاكم، والمؤتمرات الرسمية، بأي من اللغتين. ج- الاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وإصدار الوثائق الرسمية بهما. د- فتح مدارس باللغتين وفقاً للضوابط التربوية. هـ- أية مجالات أخرى يحتمها مبدأ المساواة، مثل الأوراق النقدية، وجوازات السفر، والطوابع. ثالثاً:- تستعمل المؤسسات الاتحادية و المؤسسات الرسمية في اقليم كردستان اللغتين. رابعاً:- اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان أخريان في الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية. خامساً:- لكل إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية أخرى، لغة رسمية إضافية، إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام) .
- ٢٢ (المادة (٤١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (العراقيون أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية، حسب دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم، وينظم ذلك بقانون) .
- ٢٣ (الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي محاضر اعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ : المصدر السابق ، ص ٢٠١ .
- ٢٤ (المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لا مركزية وإدارات محلية) .
- وهو نهج غائر الكثير من الدول الاتحادية الفيدرالية في البناء التنظيمي لهياكل الدولة الحكومية ، في مقدمة هذه الدول الولايات المتحدة الامريكية حيث كانت في بادئ الأمر تتكون من (١٣) ولاية وتطورت بعد ذلك لتصل الى اتحاد فيدرالي

يضم ٥٠ ولاية وفدراليتين غير تماثليتين ، وثلاثة اقاليم ذات حكم محلي ، وثلاثة اقاليم غير تابعة للحكومة الفيدرالية واكثر من ٣٠ مستوطنة محلية مستقلة من سكان امريكا الاصليين . رونالد واتس : المصدر السابق . ص ٢٧ و ص ٢٩ و ص ٣٤ .

(٢٥) رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، مها بسطامي ، مها تكلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا ، كندا ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٦ .

(٢٦) المادة (١٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان ، والكردان والآشوريين ، وسائر المكونات الأخرى (٢٧) في مقدمة هذه الدول دولة الاتحاد السويسري ، التي تضم الآن (٢٦) وحدة تأسيسية تسمى (الكانتونات) ، يطلق على (٦) منها انصاف الكانتونات ، وبالتالي لا يتوفر لكل منها سوى نصف التمثيل مقارنة بالكانتونات الأخرى في مجلس الولايات .

وهو ذات النهج الذي تسير عليه دولة المانيا الاتحادية ، حيث تحولت من جمهورية كانت تضم (١١) ولاية فيدرالية سنة ١٩٤٩ ، وبعد اعادة توحيد الماني سنة ١٩٩٠ ادى الى انضمام خمس ولايات جديدة ، بحيث يتكون الاتحاد الفيدرالي الالماني من (١٦) ولاية فيدرالية في الوقت الحالي .

بينما لم يسير على ذلك البناء التنظيمي لهياكل الدولة الحكومية ، في الولايات المتحدة الامريكية حيث كانت في بادئ الأمر تتكون من (١٣) ولاية وتطورت بعد ذلك لتصل الى اتحاد فيدرالي يضم ٥٠ ولاية وفدراليتين غير تماثليتين ، وثلاثة اقاليم ذات حكم محلي ، وثلاثة اقاليم غير تابعة للحكومة الفيدرالية واكثر من ٣٠ مستوطنة محلية مستقلة من سكان امريكا الاصليين .

رونالد . واتس : المصدر السابق ص ٢٧ و ص ٢٩ و ص ٣٤ .

(٢٨) لمادة (١٢٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (أولاً: بغداد بحدودها البلدية، عاصمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد . ثانياً: ينظم وضع العاصمة بقانون. ثالثاً: لا يجوز للعاصمة أن تتضم لإقليم) .

(٢٩) حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ٢٢ .

(٣٠) المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (أولاً:-) (يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليمياً اتحادياً) .

(٣١) المادة (١٤١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢ ، وتُعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان - بما فيها قرارات المحاكم والعقود - نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور) .

(٣٢) د. منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ١٨٣ .

(٣٣) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي أولاً:- (تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى) .

ثانياً:- (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون) .

(٣٤) د. حنان محمد القيسي : الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٢٣ و ص ٢٤ .

(٣٥) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الفقرة خامساً، حيث جاء نصها بالآتي (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة) .

(٣٦) د. غازي فيصل مهدي : نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول السنة الأولى (٢٠٠٩)، ص ٥ نقلا عن الموقع الالكـتـروني

www.almoame.com

(٣٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨٣ و ص ١٨٥ .

(٣٨) غازي فيصل : المصدر السابق .

(٣٩) المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون) .

(٤٠) د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٦ ، ١٩٩١ ، ص ٣٠٩ و ص ٣١٨ .

(٤١) المادة (١١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً:- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس

المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً:- طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .(

٤٢) المادة (١١٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي : (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

٤٣) المادة (٣) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ، الفقرة أ (أن يُقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال خلال مدة لا تتجاوز اسبوع الثلاثة شهور) .

الفقرة (ب) (يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوم من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور) .

٤٤) د. محمد عزت فاضل الطائي : فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات ، دراسة مقارنة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ط١ ، ٢٠١٦ ، ص ٣٨٧ .

٤٥) كما نصت على ذلك المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة (ثالثاً) حيث جاء نصها بالآتي (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:.....)

ثالثاً:- (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم ، حق الطعن المباشر لدى المحكمة) .

٤٦) لمادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي (يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) .

٤٧) المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، الفقرة (ثانياً) (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) .

٤٨) المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حيث جاء نصها بالآتي أولاً:- (لسلطات الأقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرياً للسلطات الاتحادية) .

ثانياً:- (يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) .

٤٩) د. ابراهيم عامر أحمد الشمري : الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٢٤٣ .

٥٠) د. فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٦١ .

٥١) المادة (٥١) من دستور سويسرا الصادر ١٩٩٩ المعدل ٢٠١٢ المعنونة ب دساتير المقاطعات، حيث جاء نصها بالآتي

1. (يكون لكل مقاطعة دستور ديمقراطي .ويشترط في هذا الدستور موافقة الشعب عليه وإمكانية مراجعته إذا ما طلب ذلك غالبية الذين لهم حق التصويت . .) 2 (تتطلب دساتير المقاطعات موافقة الاتحاد التي تُعطى لها إذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون

الاتحادي) . والمادة ٥٢ المعنونة بالنظام الدستوري ، حيث جاء نصها بالآتي ١- (يحمي الاتحاد النظام الدستوري للمقاطعات) 2. (يتدخل الاتحاد إذا ما اختلف أو هُدد النظام في مقاطعة ولم تتمكن هذه الأخيرة من حماية النظام وحدها أو بمساعدة مقاطعات أخرى) .

٥٢) وقد اخذ بهذا المنهج اول دستور فيدرالي تمثل بالولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ في المادة (٤) القسم (٤) عندما جاء بالنص (تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري ، كما وتحميها بناء على طلب الهيئة التشريعية او السلطة التنفيذية ، في حال تعذر انعقاد الهيئة التشريعية من اعمال العنف الداخلية) .

٥٣) المادة 53 من دستور سويسرا الصادر ١٩٩٩ المعدل ٢٠١٢ ، المعنونة بعدد وحدود المقاطعات ، حيث جاء نصها بالآتي ١- (يوفر الاتحاد الحماية لكبان وحدود كل مقاطعة) 2. (يتطلب تغيير عدد المقاطعات موافقة المواطنين المعنيين والمقاطعات المعنية، وكذلك موافقة الشعب والمقاطعات) 3- (يتطلب تعديل حدود المقاطعات موافقة المواطنين المعنيين وكذلك موافقة الجمعية الاتحادية بصورة مرسوم اتحادي) ٤- (يجوز للمقاطعات إبرام اتفاقيات مباشرة لتسوية الحدود بينها) .

٥٤) كما قررت ذلك المادة (٣٧) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل حين جاءت بالنص في الفقرة (١) على ان (إذا قصرت إحدى الولايات الاتحادية بالإيفاء بواجباتها الاتحادية التي تقع على عاتقها بموجب القانون الأساسي أو أي قانون فيدرالي آخر ، تستطيع الحكومة الاتحادية أن تتخذ ، موافقة المجلس الاتحادي ، الإجراءات الضرورية لحثها على الإيفاء بتلك الواجبات بالسبل المتاحة للسلطة الاتحادية) .

٥٥) مثلما نصت على ذلك الفقرة (٢) من الما (٣٧) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل ، عندما جاءت بالنص على أنه (من أجل تنفيذ اجراءات الارغام الاتحادية ، يُنَاط بالحكومة الاتحادية، أو بمن تكلفهم، حق توجيه التعليمات لكافة الولايات والدوائر الحكومية التابعة لها.) .

٥٦) كما اشارت الى ذلك الفقرة (٢) من المادة (٥٢) من الدستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ المعدل بالنص على (يتدخل الاتحاد إذا ما اختل أو هُدد النظام في مقاطعة ولم تتمكن هذه الأخيرة من حماية النظام وحدها أو بمساعدة مقاطعات أخرى) . كما وتتطلب دساتير الولايات موافقة الاتحاد لضمان عدم تعارضها مع القانون الاتحادي كما قررت ذلك المادة (٥٢) من الدستور ذاته بالنص في الفقرة (١) (يكون لكل مقاطعة دستور ديمقراطي .ويشترط في هذا الدستور موافقة الشعب عليه وإمكانية مراجعته إذا ما طلب ذلك غالبية الذين لهم حق التصويت) .

والفقرة (٢) بالنص (تتطلب دساتير المقاطعات موافقة الاتحاد التي تُعطى لها إذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون الاتحادي.)

٥٧) وهذا المنهج اخذ به القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل عندما جاءت بالنص في الفقرة (١) من المادة (٢٨) بالنص على انه (يجب ان يتوافق النظام الدستوري في الولايات مع القواعد الاساسية للنظام الجمهوري الديمقراطي لدولة قانون تسودها العدالة الاجتماعية ضمن مفهوم هذا القانون الاساسي ...)

٥٨) المادة (٣٦) الفقرة (اولاً) من دستور جنوب افريقيا دستور جنوب أفريقيا الصادر عام ١٩٩٦ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢ ، حيث جاء نصها بالآتي (لا يجوز تقييد الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق إلا بمقتضى قانون يطبق على الناس كافة بقدر ما يكون التقييد معقولاً وله ما يبرره في مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية، مع مراعاة كل العوامل ذات الصلة، بما فيها أ . طبيعة الحق؛ ب . أهمية الغرض من التقييد؛ ج . طبيعة ونطاق التقييد؛ د . لعلاقة بين التقييد وغرضه؛ هـ . الوسائل الأقل تقييداً لتحقيق الغرض.) .

٥٩) المادة (٤١) من دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢ .

٦٠) وقد تجسد ذلك في دستور البرازيل دستور البرازيل الصادر عام ١٩٨٨ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤

المادة (١) (جمهورية البرازيل الاتحادية، المكوّنة من الاتحاد الذي لا ينفصل للولايات والبلديات، إضافة إلى المقاطعة الاتحادية.....)

٦١) وتأسيساً على ذلك ، فإنه في عدد من الحالات كانت نتيجة الاعلان الاحادي الجانب للانفصال حربا اهلية عُمِدَت فيها الحكومة الاتحادية الى فرض الاتحاد الفيدرالي على الولايات طالبة الانفصال ، واستمرار الاتحاد بصورة ناجحة ؛ مثال الولايات المتحدة الامريكية (١٨٦١-١٨٦٥) سويسرا (١٨٤٧) نيجيريا (١٩٦٧-١٩٧٠) . والحالة المثيرة للاهتمام والتي لم تشهد عنفاً ، هي استراليا الغربية الساخطة على وضعها في الاتحاد الفيدرالي ، والتي صوتت بالأغلبية في استفتاء عام ١٩٣٣ على الانفصال من الاتحاد الفدرالي الاسترالي ، الا ان الحكومة الفدرالية الاسترالية كانت حازمة ورفضت تنفيذ انفصالها .

ومن بين الاتحادات الفيدرالية التي شهدت حالة انفصال سلمية وحيدة خلال نصف القرن الماضي في ماليزيا وتشكوسلوفاكيا ، حيث لم تكن الحالة الاولى التي وقعت عام ١٩٦٥ انفصالا انفراديا وانما طرداً انفرادياً من جانب الحكومة الاتحادية كرد فعل للسياسة المضجرة المستفزة التي خلفها تضمين سنغافورة في الاتحاد الفيدرالي الماليزي قبل ذلك بعامين ، اما في حالة انفصال تشيكوسلوفاكيا الذي دخل النفاذ ١٩٩٣ فهو قد مثل الانفصال السلمي الذي حدث في مجتمع عصري صناعي في غاية التكامل .

رونالد ل . واتس : المصدر السابق ، ص ١٤٤ .

٦٢) ومن ذلك المنهج دستور الاتحاد الروسي الصادر عام 1993 شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ في المادة (٥) الفقرة (٣) عندما نصت على انه (يجب أن يستند هيكل روسيا الاتحادية على سلامة الدولة، ووحدة نظام سلطة الدولة، وتقسيم قضايا

السلطة والصلاحيات بين الهيئات الحكومية التابعة لدولة الاتحاد الروسي والهيئات الحكومية التابعة للكيانات المكوّنة للاتحاد الروسي، وكذلك على المساواة وتقرير شعوب الاتحاد الروسي لمصيرها بأنفسها) .

٦٣) د. الشافعي محمد بشير : نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٦٣ ، ص ١٠٦ . اشار اليه : حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ٤٤ ،

٦٤) حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ٤٤ .

٦٥) من ذلك تبني دستور اقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩ النظام البرلماني ذاته الا انه عارضه في خواصه ومتطلبات وجوده ، نظام لا يحمل من البرلماني سوى اسمه وشكله دون جوهره ، ولا يقيم للعلاقة بين سلطاته وسلطات الاتحاد الوزن الذي يقيمه النظام البرلماني ، من ذلك مشروع دستور اقليم كردستان العراق رغم النص صراحة على النظام البرلماني في المادة (١) (إقليم كردستان إقليم اتحادي ضمن دولة العراق الاتحادية نظامه السياسي جمهوري برلماني ديمقراطي يعتمد التعددية السياسية وتداول السلطة سلمياً ومبدأ الفصل بين السلطات) . الا انه اقام العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية بشكل منح فيه سلطات فعلياً لرئيس الاقليم في المادة (١٠٤) من مشروع الدستور مقارنة برئيس الوزراء .

٦٦) قسم الوثائق : الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي ، محاضر أعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المصدر السابق ، ص ٢٠٣ .

- ٦٧) وقد نجد استثناءً لهذه القاعدة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة التي تعد مثلاً حياً للدولة العربية الفدرالية ، إلا أنها مع ذلك مازالت تأخذ بنظام المجلس الواحد ، فالسلطة التشريعية هناك يمثلها المجلس الوطني الاتحادي الذي يتكون من (٤٣) عضواً موزعين على الإمارات المكونة لهذا الاتحاد بحسب عدد سكان كل إمارة ٠ - د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢١١ .
- ٦٨) يسمى مجلس الشعب (الأدنى) بمسميات متعددة تختلف من دولة إلى أخرى ، فهو مجلس النواب ((الممثلون)) في الولايات المتحدة الأمريكية والعراق لعام ٢٠٠٥ ، والمجلس الوطني في سويسرا ، ومجلس الاتحاد في الاتحاد السوفيتي ٠ د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، دار العلم للملايين ، ١٩٧١ ، ص ٢١٧ .
- ٦٩) د. عبد الغني بسيوني : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٠٩ .
- ٧٠) من ذلك الاتجاه دستور البرازيل الصادر عام ١٩٨٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ المادة (٤٥) الفقرة (١) حيث جاء نصها بالآتي (يحدد العدد الإجمالي للنواب، إضافة إلى تمثيل كل ولاية ومقاطعة اتحادية بقانون مكمل وبالتناسب مع عدد السكان. تجرى التعديلات الضرورية في العام الذي يسبق الانتخابات، بحيث لا يكون لأي من الوحدات الاتحادية أقل من ثمانية نواب، وأكثر من سبعين نائباً) .
- ٧١) المادة ١ / الفقرة ٢ / البند ٣ " من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٩ .
- ٧٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر السابق ، ص ١٠٩ .
- ٧٣) ويسمى مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة ومجلس الولايات في سويسرا ومجلس القوميات في الاتحاد السوفيتي ٠ ومجلس المستشارين في إسبانيا وقد اختلفت الدول الاتحادية فيما بينها في كيفية انتخاب مجلس الولايات فتأخذ بعضها بالاقتراع العام المباشر كالولايات المتحدة وسويسرا والأرجنتين والمكسيك ، بينما يقوم برلمان كل ولاية باختيار ممثلها لمدة محددة في البعض الآخر كما هو الحال في الهند وفنزويلا ، تتولى حكومات الولايات في ألمانيا الاتحادية تعيين ممثلها في مجلس الولايات ، في حين تقوم الحكومة الاتحادية بتعيين أعضاء الشيوخ مدى الحياة ٠
- ٧٤) د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٧٦ الهامش ٠
- ٧٥) د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٢ ، ص ١٩٩ . د. ماجد راغب الحلو : المصدر السابق ، ص ٢٧٣ . وكان الهدف من إتباع هذا الأسلوب في تشكيل مجلس الولايات ، هو تخفيف حدة القلق والريبة اللذان كانا ينتابان ممثلي الولايات الصغيرة في المؤتمر الدستوري ، خشية من إن تهيم الولايات الكبيرة على اتخاذ القرارات وتهيمش الولايات الصغيرة ٠ د. حميد حنون الساعدي : الأنظمة السياسية ، مطبعة الفائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٢ . كما في دستور جنوب أفريقيا المادة (٦٠) تشكيل المجلس الوطني الفقرة (١) (يتألف المجلس الوطني للأقاليم من وفد واحد يضم عشرة مندوبين من كل إقليم) . وكذلك دستور الولايات المتحدة المادة (١) لفقرة الثالثة (يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية، تختارهما السلطة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات؛ ويكون لكل شيخ صوت واحد) .
- ٧٦) من ذلك المادة ٥١ / الفقرة ١ من دستور ألمانيا الصادر عام ١٩٤٩ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢ حيث جاء نصها (يتكون البوندسرات من أعضاء في حكومات الولايات. وتقوم حكومات الولايات بتعيين هؤلاء الأعضاء خرين في حكوماتها أن ينوبوا عنهم. وسحبهم، ويمكن لأعضاء) .
- ٧٧) من ذلك المادة (٦٩) من دستور إسبانيا الصادر عام ١٩٧٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١١ حيث جاء نص الفقرة (٢) منها بالآتي (نتخب أربعة أعضاء عن كل محافظة لتمثيلها في مجلس الشيوخ عن طريق انتخاب عام وحر ومتساو ومباشر وسري يصوت فيه ناخبو كل محافظة وفقاً لما ينص عليه قانون أساسي)
- ٧٨) المادة (٥٦) من دستور المكسيك الصادر عام ١٩١٧ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٧ ، حيث جاء نصها بالآتي (يتكون مجلس الشيوخ من مائة وثمانية وعشرين عضواً ، حيث ينتخب عضوان طبقاً لمبدأ الأغلبية النسبية في كل ولاية وفي المقاطعة الاتحادية، ويخصص عضو واحد للأقلية الأولى. ولهذا الغرض على الأحزاب السياسية أن تسجل قائمة من مقعدين للمرشحين. يخصص موقع عضو مجلس شيوخ الأقلية الأولى للمرشح الذي يأتي على رأس قائمة الحزب السياسي الذي حصل على ثاني أكبر عدد من الأصوات في الكيان المعني) .
- ٧٩) ذات المعنى تأكد عند د. محسن العبودي : النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٢ .
- ٨٠) د. حميد حنون : المصدر السابق ، ص ٣٩ .
- ٨١) المصدر نفسه : ص ٤٥ .
- ٨٢) د. حنان القيسي : بين المخالفات النظرية والمخالفات التطبيقية دستور ٢٠٠٥ العراقي في الميزان ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، السنة ٢٠١٣ ، المجلد ٥ ، العدد ٢٠ ، بلا صفحات ، الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلة على الرابط <http://www.iasj.net>
- ٨٣) المواد المقترحة (٨١ إلى ٩٨) من النسخة المقدمة الى اللجنة العامة في مراجعة الدستور في ٢٣ / ٧ / ٢٠٠٩ ، ص ٢٢-٢٣ .
- ٨٤) المادة الأولى / الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ . (يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية، تختارهما السلطة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات؛ ويكون لكل شيخ صوت واحد) .

- ٨٥ (المادة المقترحة (٨١) من النسخة المقدمة الى اللجنة العامة في مراجعة الدستور في ٢٣/٧/٢٠٠٩ ، ص ٢٢ . حيث جاء نصها الآتي أولاً (يمثل مجلس الاتحاد مصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ويضم ممثلين عنهم) . ثانياً (يتم انتخاب اعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) . ثالثاً (يقوم رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء ، بتعيين خمسة اشخاص ، اعضاء في مجلس الاتحاد ، من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة ، وبما يضمن تمثيل المكونات) .
- ٨٦ (المادة المقترحة (٨٦) من النسخة المقدمة الى اللجنة العامة في مراجعة الدستور في ٢٣/٧/٢٠٠٩ ، ص ٢٣ . حيث جاء نصها الآتي . يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد ، ما يُشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ، بالإضافة الى كونه من سكة المحافظة التي يمثلها ، وأن يكون قد أتم الاربعين عاماً من عمره ، وينظم ذلك بقانون) .
- ٨٧ (المادة (٩٤) المقترحة من النسخة المقدمة الى اللجنة العامة في مراجعة الدستور في ٢٣/٧/٢٠٠٩ ، ص ٢٢ ، حيث جاء نصها بالآتي . يختص مجلس الاتحاد بما يأتي :
- أولاً (تقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، الى مجلس النواب) . ثانياً (النظر في مشروعات القوانين ، المُحالة اليه من مجلس النواب ، وله في هذا الصدد ، اتخاذ الإجراءات الآتية . أ. (الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها) . ب (عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (أ) اعلاه يتم إعادة مشروع القانون الى مجلس النواب ، مشفوعاً بأسباب الاعتراض ، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض) . ج (يُعد مشروع القانون الذي تمت اعدته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد ، مُقرراً ، عند موافقة مجلس النواب على اسباب الاعتراض والاخذ بها ، بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين) . د . (يُعد مشروع القانون الذي تمت اعدته وفقاً لما هو منصوص عليه في الفقرة (ب) اعلاه ، مُقرراً ، عند رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض ، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه) . هـ (عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرتين ج و د) اعلاه يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه ، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً ، وأخطار مجلس الاتحاد بذلك) . و . (يقوم مجلس الاتحاد بإحالة مشروع القانون الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه ، خلال مدة أقصاها عشرة أيام ، في حالة عدم اعتراضه عليه ، وإخطار مجلس النواب بذلك) .
- ٨٨ (د . محمد كاظم ليلة : النظم السياسية - الدول والحكومات ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١٣١ - ١٠٠ سعد عصفور : القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٥٤ ، ص ٢٧٠ د . عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص ١١٠ د . نزيه رعد : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للنشر ، لبنان ، ١٩٩٥ ، ص ١٢٥ .
- ٨٩ (د . محمد عزت فاضل الطائي : المصدر السابق ، ص ٤٠٤ . د . منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ١٥٤ .
- ٩٠ (رونالد . واتس : المصدر السابق ، ص ٤٥ .
- ٩١ (د . منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ١٧٧ .
- ٩٢ (الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي محاضر اعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ : المصدر السابق ص ١٩٦-١٩٨ .
- ٩٣ (د . منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ١٧٧ .
- ٩٤ (د . محمد يوسف محميد الزويد : مشروع الدولة الفيدرالية في العراق بين النظرية والتطبيق ، رسالة لنيل درجة الدكتوراه ، غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، غير منشورة ، ٢٠١٥ ، ص ١٦٩ .
- ٩٥ (د . حميد حنون الساعدي : المصدر السابق ، ص ٢٩ .
- ٩٦ (د . فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٥٥ .
- ٩٧ (المادة (٢٠) دستور البرازيل الصادر عام ١٩٨٨ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ الفصل الثاني: الاتحاد ، حيث جاءت بالنص تعد الأشياء الآتية من ممتلكات الاتحاد: الفقرة (٩) (الموارد المعدنية، بما في ذلك ما تحت الأرض) .
- ٩٨ (من ذلك الاتجاه دستور نيجيريا لسنة ١٩٩٩ .
- ٩٩ (وقد تأسس هذا المنهج في دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٩ المادة (١١٦) حيث جاء نصها الآتي (تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد ، وتشارك جميعا في بنيانه وتفيد من وجوده وخدماته وحمايته.)
- ١٠٠ (وقد تأسس هذا المنهج في دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ المعدل حينما أشارت إلى ذلك صراحة الفقرة "٣" من المادة "٤٤" المعنونة بالمبادئ الأساسية بنصها على إن (يتم فصل المنازعات التي قد تنشأ بين المقاطعات او بين المقاطعات والاتحاد بالمفاوضة والوساطة بقدر الإمكان) .
- ١٠١ (محاضر الاعمال التحضيرية : المصدر السابق ، ص ١٩٩-٢٠٠ .
- ١٠٢ (د . فائز عزيز أسعد : المصدر السابق ، ص ٥٦ .
- ١٠٣ (د . منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ١٧٨ .
- ١٠٤ (د . أحمد سليمان الصفار و أ . وحيد علي سليفاني : تقاسم الثروات في الدولة الفيدرالية ، منازعات وحلول دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين ، المجلد ١٥ ، العدد ٢ ، بلا صفحات . منشور على الموقع

١٠٦) قريب من هذا المعنى أشار إليه د. مصطفى محمود عيفي : الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢-١٦ د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠ .

وبعد تعديل الدستور في سنة ٢٠٠٧ عدلت هذه المادة ومنح الاختصاص الى المحكمة الاتحادية ، حيث نصت المادة ١٢٨ / الفقرة ١ أ / / البند ب على (أية خلافات حول أية مسألة أخرى بين الولايات أو بين الاتحاد وأية ولاية) .

١٠٨) ومن الأمثلة الحديثة للدساتير التي شرعت ذلك ، القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل ، حيث حددت المادة "٩٤" تركيبة المحكمة الدستورية الاتحادية عندما أشارت بأنها تتألف من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين يتم انتخابهم مناصفة من المجلس النيابي الاتحادي والمجلس الاتحادي ثم وضحت المادة "٩٢" سلطة هذه المحكمة في إصدار الأحكام القضائية تحت أمانة القضاء ، لتنظم المادة "٩٣" الفقرة ٣ منه اختصاصها بإصدار القرارات في حالة الاختلاف حول حقوق وواجبات الاتحاد والولايات وعلى وجه الخصوص لدى تطبيق التشريع الاتحادي من قبل الولايات ، ولدى ممارسة الإشراف من قبل الاتحاد .

كما نجد ان مشروع دستور جمهورية جنوب إفريقيا لسنة ١٩٩٦ المعدل قد اتبع النهج ذاته حينما أشارت الفقرة " ١ " من المادة " ١٦٧ " منه إلى تكوين المحكمة الدستورية بالقول (تتكون المحكمة الدستورية من ثمانية قضاة على الأقل للنظر في أي أمر معروض على المحكمة الدستورية) (١٠٨) لتنظم الفقرة " ٤ " من ذات المادة اختصاصا في الفقرة " أ " () بالحكم في النزاعات بين أجهزة الدولة في الفرع الوطني أو الإقليمي فيما يتعلق بالوضع أو السلطات أو المهام الدستورية لأي منها) (١٠٩) وقد شرع هذا المنهج في الدستور بلجيكا حينما نظمت ذلك المادة " ١٤٣ " منه والتي جاءت معنونة ب " (منع وتسوية نزاعات المصالح " • ليقرر في الفقرة " ١ " بان تعمل الحكومة الاتحادية والمجامع والأقاليم وقانون لجنة المجتمع العامة الاتحادية لمنع النزاعات المتعلقة بالمصالح • ليأخذ بعد ذلك مجلس الشيوخ كما قررت الفقرة " ٢ " القرارات بالاستناد إلى أحكام ذات أساس لمنع النزاعات المتعلقة بالمصالح التي يمكن إن تحصل بين الهيئات المختلفة عبر القانون والقرارات والإحكام المذكورة في المادة " ١٣٤ " وبحسب الإجراءات التي يحددها القانون بموجب أغلبية الأصوات بحسب المادة " ٤ " الفقرة الأخيرة • لينظم هذا القانون بحسب الفقرة " ٣ " الإجراءات التي توضع لمنع وتسوية المنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحلية والأقاليم • ليصدر بعد ذلك قانون في ٩ أب ١٩٨٠ خاص بإصلاح المؤسسات وتسوية النزاعات المتعلقة بمصالح الحكومة الاتحادية والمحلية والأقاليم •

وسايره في ذلك المشرع الدستوري في كندا في دستورها لعام ١٩٦٧ المعدل ٢٠٠٧ عندما خصص الجزء الثالث من الدستور لتنظيم التباين في السلطات بين حكومة كندا وحكومة المقاطعات ليشير في المادة " ٣٦ - ١ " إلى حقوق هذه المستويات فيما يخص ممارسة سلطتهم التشريعية بقبود إشارة إليها فقراتها (أ،ب،ج) المتمثلة بتوفير فرص متساوية لرفاهية الكنديين وتوسيع التطور الاقتصادي وتوفير الخدمات العامة الأساسية. ثم ليلزم بعد ذلك في الفقرة " ٢ " من ذات المادة البرلمان وحكومة كندا بمبدأ التسوية بين مستويات السلطة (حكومة الاتحاد والمقاطعات) لضمان إن تمتلك هذه الحكومات عائدات كافية لتوفير مستلزمات مقاربة بشكل معقول من الخدمات العامة .

(١١٠) من هذا المنهج دستور سويسرا الصادر عام 1999 شاملا تعديلاته لغاية عام 201 .

(١١١) حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص ٣٣ .

(١١٢) د. منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ١٨٣ .

(١١٣) د . غازي فيصل مهدي : المصدر السابق ، ص ٦ .

(١١٤) محمود عبد علي الزبيدي : الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات ، التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (٣) ، السنة (٥) ، ص ٢١٤ .

(١١٥) د. رياض عبد عيسى الزهيري : تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات ، بحث منشور على موقع السلطة القضائية في العراق .

مصادر البحث

اولاً . الكتب القانونية .

- د. ابراهيم عامر أحمد الشمري : الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٦ .
- د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، دار العلم للملايين ، ١٩٧١ ، ص ٢١٧ .
- د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، دراسة قانونية ورؤية سياسية ، ٣ ، الشكل الفيدرالي للدولة ، الغدير للطباعة ، البصرة ، ٢٠٠٨ .
- د. حنان محمد القيسي : الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- رونالد ل . واتس : الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، مها بسطامي ، مها تكلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، اوتاوا ، كندا ، ٢٠٠٦ .
- د. سعد عصفور : القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٥٤ .
- د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
- د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط ٦ ، ١٩٩١ .
- د. الشافعي محمد بشير : نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٦٣ .
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الاداري ، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ .
- د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠١ .
- د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ .
- د. علي هادي عطية الهلالي : النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
- د. محسن العبودي : النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٢ .
- د. محمد عزت فاضل الطائي : فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات ، دراسة مقارنة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠١٦ .
- د. محمد كاظم ليلة : النظم السياسية - الدول والحكومات ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧ .
- د. مصطفى محمود عفيفي : الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، دار الذكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ط ٢ ، ٢٠١٣ .
- د. نزيه رعد : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للنشر ، لبنان ، ١٩٩٥ .

ثانياً . البحوث والمجلات العلمية .

- د. أحمد سليمان الصفار و أ. وحيد علي سليفاني : تقاسم الثروات في الدولة الفيدرالية ، منازعات وحلول دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين ، المجلد ١٥ ، العدد ٢ ، منشور على الموقع الرسمي للمجلة على الرابط <http://www.iasj.net/iasjar>

- د. حميد حنون الساعدي : السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، السنة ٢٠٠٩ ، المجلد ٢٤ ، العدد ١ .
- د. حنان القيسي : بين المخالفات النظرية والمخالفات التطبيقية دستور ٢٠٠٥ العراقي في الميزان ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، السنة ٢٠١٣ ، المجلد ٥ ، العدد ٢٠ ، بلا صفحات ، الموقع الالكتروني الرسمي للمجلة . <http://www.iasj.net>
- د. رياض عبد عيسى الزهيري : تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات . بحث منشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية في العراق .
- د. غازي فيصل مهدي : نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول السنة الأولى (٢٠٠٩) ، ص ٥ نقلا عن الموقع الالكتروني www.almoame.com
- د. فكرت نامق عبد الفتاح : العلاقة بين حكومة اقليم كردستان والحكومة العراقية ، مجلة المعهد ، معهد العلمين للدراسات العليا ، العدد السابع ، ٢٠١٥ ، ص ٢٠٩ .
- محمود عبد علي الزبيدي : الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات ، التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (٣) ، السنة (٥) ، ص ٢١٤ .

ثالثاً : الدساتير .

- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٩ شاملا تعديلاته لغاية عام ١٩٩٢ .
- دستور المكسيك الصادر عام ١٩١٧ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٧ .
- القانون الاساسي الالمانى الصادر عام ١٩٤٩ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢ .
- دستور ماليزيا الصادر عام ١٩٥٧ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٧ .
- دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٩ .
- دستور إسبانيا الصادر عام ١٩٧٨ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١١ .
- دستور البرازيل دستور البرازيل الصادر عام ١٩٨٨ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ .
- دستور الاتحاد الروسي الصادر عام ١٩٩٣ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ .
- دستور جنوب أفريقيا الصادر عام ١٩٩٦ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٢ .
- دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤ .
- دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ .

رابعاً : القوانين .

- قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ .
- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

خامساً : الوثائق .

- محاضر أعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، قسم الوثائق ، الدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي ، بلا سنة .
- النسخة المقدمة الى اللجنة العامة في مراجعة الدستور في ٢٣/٧/٢٠٠٩ .
