

الأسس الدستورية للتوفيق بين الوحدة والنزعة المحلية للأقاليم في العراق

أ.م.د. محمد عزت فاضل

جامعة الموصل / كلية الحقوق

لم يأت الدستور العراقي بنصوص تضمن مشاركة الأقاليم في الحكومة الاتحادية سواء في السلطة التشريعية , أو التنفيذية , أو القضائية باستثناء بعض الهيئات التنفيذية المستقلة, والمحكمة الاتحادية العليا ومجلس القضاء الأعلى, وإن كانت آلية المشاركة غير واضحة من حيث طريقة الاختيار, وأعطى الدستور الأقاليم دوراً رئيساً في تنفيذ القانون الفيدرالي, وتغيير القانون عندما تتعارض حكومة الاتحاد مع اختصاصاته الحصرية, مما يخالف مبدأ سمو الاتحاد عند تحديد المهام الاتحادية , ولا سيما أن الدستور لم يتناول هذا المبدأ صراحة في بنوده , فضلاً عن ذلك لم يجعل الدستور قرارات المحاكم الإقليمية خاضعة للمراجعة أمام المحاكم الاتحادية عندما تتعارض مع القانون الاتحادي , على عكس قانون إدارة الدولة الانتقالية لعام ٢٠٠٤, ومن شأن قانون المحكمة الاتحادية العليا المعدل رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥ تغليب النزعة المحلية سيما عند تشكيل كثير من الأقاليم في العراق, إذ لا تجتمع المحكمة إلا بحضور كل أعضائها , وتتخذ قراراتها في المنازعات بين الحكومة المركزية , والوحدات المحلية بأغلبية خاصة عالية

the Constitution also did not come with texts guaranteeing participation for Regions in government federal, whether in the legislative, executive or judicial authority, with the exception of some independent executive bodies, the Federal Supreme Court and the Supreme Judicial Council, despite the lack of clarity in the mechanism of participation of the regions in terms of the method of selection. the constitution even gave Regions a major role in the implementation of the federal law and change the law when the Union Government Contravene for the exclusive constitution powers . this is Breached the principle of His Highness the Union when the Determination of federal Tasks. The principle was not explicitly addressed in Constitution. as well as, the constitution did not make the decisions of the regional courts subject to review before the federal courts when they conflict with the federal law, in contrast to the 2004 Law Management Transitional State . With reference to



the amended Federal Supreme Court Law No. 30 of 2005, local tendency prevails, especially when many regions are formed in Iraq, as the court does not meet except in the presence of all its members and takes its decisions in disputes between the central government and local units by a special high majority.



المقدمة

يمثل النظام الفيدرالي شكلاً من أشكال الحكم , يهدف إلى إيجاد دولة اتحادية تعمل على الحفاظ على المصالح العامة للاتحاد , والمصالح المحلية للدول الأعضاء , بما يؤمن التوازن بين كليهما , وتكوين دولة قوية تعمل على وفق دستور مركزي موحد , يحدد العلاقة بينها , وبين حكومة الاتحاد كاتحاد الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ , والاتحاد السويسري لعام ١٨٤٨ , وما سواها من الاتحادات, مما سعى إليه المُشرّع الدستوري في العراق منذ عام ٢٠٠٤ لغرض إيجاد دولة ديمقراطية اتحادية قوية من دون تركيز السلطات في يد الحكومة المركزية, وتأخذ بنظر الاعتبار مشاركة الأقاليم المكونة للاتحاد , وبما يحقق السمو للأخير حمايةً للمصلحة العامة.

ويميل البحث إلى دراسة التنظيم الفيدرالي من الناحية الدستورية بشيء من التفصيل؛ لغرض بيان أوجه النقص, والغموض في أعمال مبدأي المشاركة وسمو الاتحاد في العراق, وبما يكفل الحفاظ على وحدة وسيادة الدولة.

وتبحث الإشكالية في كثير من التساؤلات منها هل أوجد المُشرّع في العراق نظاماً اتحادياً بالمعنى الدستوري؟ وما راعى المُشرّع العراقي سمو الاتحاد بما يما يحمله من آثار ؟ وما جدوى المبدأ في العمل؟ وما مدى مراعاة المُشرّع لفكرة مشاركة الأقاليم في تسيير شؤون الحكم؟ وهل غلب النزعة المحلية أم الوطنية في التنظيم؟.

وتشير فرضية هذا البحث إلى وجود علاقة طردية حتمية بين الواقع السياسي والاجتماعي السائد وبين الفيدرالية كشكل للدولة, فإن لم يراع النظام الفيدرالي الواقع في ضمان مساهمة وحدات الاتحاد في السلطة المركزية وضمن السمو الاتحادي , فإنه سيكون عرضة للتجزئة, وتتحقق النتيجة نفسها فيما لو تجاهل الدستور منح الاختصاصات الهامة للحكومة المركزية.



وتمت الدراسة في نطاق التوجهات الدستورية للسلطة المؤسسة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وما صدر عنها من وثائق كقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، والدستور الحالي لعام ٢٠٠٥، فضلاً عن الإشارة إلى بعض الدول، ولأجل ذلك تمّ الاعتماد في دراسة موضوع البحث المنهج التحليلي النقدي القائم على دراسة حدود الوفاء بالمبادئ الحاكمة بين الوحدة ، والتنوع الفيدرالي بالعراق وعلى وفق ما طرحه الفقه من اتجاهات فكرية.

وتقسيم الهيكلية العلمية إلى مبحثين: تناول المبحث الأول دراسة مبدأ سمو الاتحاد والنزعة الوجودية، بينما تناول الثاني مبدأ المشاركة الفيدرالية والنزعة المحلية للأقاليم، ومن ثمّ طرح أهم الاستنتاجات والتوصيات في خاتمة البحث.

المبحث الأول

مبدأ سمو الاتحاد والنزعة الوجودية

تختلف الدول فيما بينها في النظر إلى كيفية ممارسة اختصاصات السيادة فيها، فهناك دول موحدة بسيطة تكون فيها تلك المظاهر بيد حكومة مركزية، فنتخذ شكلاً مركزياً محضاً عندما تكون ممارستها محصورة بيد الحكومة ، أو شكلاً لا مركزياً عندما تعهد لهيئات محلية منتخبة سلطة ممارسة بعض الاختصاصات الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية، وهناك دول مركبة تكون فيها السيادة مجزأة بين الوحدات المكونة لها كالاتحادات الشخصية الكونفيدرالية، والفعالية^(١)، فضلاً عن الاتحاد الفيدرالي محل الدراسة.

فيما يأتي سندرس معنى النظام الاتحادي ، وتبنيه في العراق في المطلب الأول، ومبدأ سمو الاتحاد وتطبيقه في العراق في المطلب الثاني، والقيمة العملية للمبدأ في المطلب الثالث ، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول



معنى النظام الاتحادي وتبنيه في العراق

ترمز كلمة اتحادي , التي تقابلها باللغة الانكليزية مصطلح (federal) إلى أمر خاص بالولايات المشمولة باتحاد عام تجمعها حكومة واحدة^(١) , وتدل على التعاون بين^٢ هيآت مختلفة كالتعاون بين المنظمات أو الجمعيات على المستوى القومي أو المحلي^(٣).
أمّا في الاصطلاح؛ فإنّ فقه القانون الدستوري قد اختلف حول إيجاد تعريف محدد للنظام الاتحادي, فقد عرفه الفقيه اوبنهايم (Oppenheim) بأنّه "اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة, الذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضاً على مواطنيها", كما عرفه الفقيه مارسيل برلوت (Mercel prelot) بأنّه "اتحاد دول يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) وتحتفظ جزئياً باستقلال ذاتي ودستوري وإداري وقضائي (سلطة الدول الأعضاء أو المتحدة) ", كما عرفه الفقيه أندري هوريو André Horiu بأنّه "شراكة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية أيّ قانون دستوري, بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة"^(٤) , ونلاحظ أنّ تلك التعريفات تؤكد على أنّ النظام الفيدرالي يمثل اتحاداً بين دول مستقلة لتصبح دولة واحدة, وأنّه اتحاد سرمدى (بحسب تعريف اوبنهايم) وليس مؤقتاً.
وهناك من يرى كالدكتور عصام سليمان أنّ الفيدرالية تعد "شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي", وذلك في إشارة له إلى أهميتها في تحقيق الاستقرار في المجتمع التعددي^(٥), ونرى أنّ فكرة النظام الاتحادي في هكذا مجتمع لا تختلف كثيراً عن تلك المتبعة في المجتمعات الأخرى سوى من حيث أصل النشأة.



وعليه يمكن لنا أن نعرّف النظام الاتحادي أو الفيدرالي بأنّه (نظام دستوري بمقتضاه تتوزع السيادة الداخلية بين حكومة الاتحاد والوحدات المكونة له، وتفقد الأخيرة سيادتها الخارجية لصالح الاتحاد) .

إنّ بحث طبيعة النظام الاتحادي في العراق تتطلّب دراسة كيفية نشأة النظام الاتحادي فيه؛ لغرض تحديد أساس قيامه، وأثره في التنظيم الدستوري للدولة الاتحادية. ومنذ آذار ١٩٧٤ ظهرت بعض المشاريع الممهدة للأخذ بالنظام الاتحادي، إذ وضعت قيادة الأحزاب الكردية مشروع قانون باسم (القانون الأساس لولاية كردستان الفيدرالية) تضمن نحو (١١٥) مادة، فنصّ على تأسيس مجلس تشريعي، ومجلس تنفيذي، فضلاً عن سلطة قضائية محلية إلى جانب محكمة دستورية عليا للاتحاد، وتراقب دستورية القوانين وتفسر الدستور، إلّا أنّ المشروع لم يطبق على أرض الواقع لأسباب سياسية^(١).

٦

وفي عام ١٩٩١ اتجهت منطقة الحكم الذاتي في شمال العراق نحو التحرر من رقابة الحكومة المركزية بدعم من الولايات المتحدة الأمريكية، وحلفائها بعد إخضاعها للحماية الدولية، ثم اتخذ المجلس الوطني الكردستاني في ٤/١٠/١٩٩٢ قراراً يتبنّى به نظاماً اتحادياً بمعزل عن رقابة حكومة المركز^(٢)، وكان ذلك القرار يعني تمثّل المجلس المذكور، فضلاً عن السلطة التنفيذية بالتحكم الحصري في الأمور الداخلية أو كافة الأمور، التي لا يتمّ التعبير عن استبقائها من الحكومة المركزية في الدستور^(٣)، ووضعت قوى سياسية كردية في ٢، ٢٣ أيلول ٢٠٠٢ ما عرف بـ(مشروع دستور الجمهورية الفيدرالية / العراق) الذي تضمن نحو (٨٤) مادة، وقسم الدولة إلى قسمين: كردي وعربي^(٤)، وعلى الرغم من ذلك لكنّ العراق بقي دولة موحدة من الناحية القانونية



حتى صدور قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ ومن ثم الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ الذين تبنوا النظام الاتحادي.

وكان من مسوغات الأخذ بالاتجاه الفيدرالي هو أنّ المجتمع العراقي يعدّ مجتمعاً غير متجانس من ناحية القومية والمذهب، مما يدفع إلى ضرورة الأخذ باللامركزية السياسية (الفيدرالية)؛ لغرض الحفاظ على خصوصياته عن طريق الهيئات العامة المحلية، في حين اتساع رابطة التراث، والدين المشترك يستدعي إيجاد حكومة اتحاد مركزية^(١)، وإنّ اعتماد هذا النظام ضرورة للحيلولة دون الرجوع إلى الماضي، الذي شهد حكماً غير ديمقراطي، وصولاً إل منع الاستبداد بسيطرة حكومة المركز على المحافظات^(٢).

وفي تقديرنا فإنّ القول بطبيعة المجتمع توجب الأخذ بالفيدرالية يرد عليه أنّ عدم التجانس داخل المجتمع، إن وجد، فلم يصل إلى حد تفكك المجتمع (الدولة) كي يندمج في شكل اتحاد فيدرالي، وبالإمكان إيجاد حكم ديمقراطي (دونما اعتماد الفيدرالية نظاماً للحكم) في دولة موحدة بسيطة.

بينما وضع دستور ٢٠٠٥ بأسلوب أقرب إلى دستور دولة موحدة، إذ لم يتطلب الإجماع من جانب الولايات الداخلة فيه، ووضع استناداً إلى ما جاء في نص المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة، التي ألزمت الجمعية الوطنية (السلطة التشريعية الانتقالية) بمهمة كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ آب ٢٠٠٥، ثم عرضها على الاستفتاء الشعبي العام للموافقة عليه، ويكون ذلك الاستفتاء ناجحاً عند موافقة أكثرية الناخبين ما لم يرفض ثلثا هؤلاء مسودة الدستور في ثلاث محافظات أو أكثر، وقد تحققت تلك الموافقة بعد تصويت أكثرية الناخبين على مشروع الدستور في ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٥.



ويلاحظ أنَّ أسلوب النشأة جاء مغايراً لما هو قائم في نشأة النظم الاتحادية , فإذا كان الاتحاد على مبدأ الطوعية الذي يستلزم موافقة جميع الأطراف على الانضمام للاتحاد على وفق الدستور الاتحادي كما هو متبع في الدساتير الفيدرالية كالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ , الذي وضع باتفاق المستعمرات الثلاثة عشرة غير المتمتعة بالاستقلال ثم انضمام ولايات أخرى^(١) , وكذلك الحال في استراليا بموجب دستور ١٩٠١ الذي وُجِدَ عدداً من المستعمرات البريطانية المتمتعة بالحكم الذاتي, وغير ذلك من الدول التي تنشأ بالإجماع من قبل أعضائها^(٢) , وهكذا فإنَّ الوثائق الدستورية التي تبنت الفيدرالية كنظام حكم في العراق لم يراعَ فيها ذلك المبدأ ؛ لأنَّ الدولة العراقية منذ تأسيسها دولة موحدة بسيطة, أيَّ لم ينشأ عن انضمام دول أو ولايات غير متمتعة بالاستقلال في تكوين الاتحاد, وإنَّما كان دولة بسيطة منذ استقلاله خلافاً لما هو متبع في نشأة النظم الفيدرالية, مما جعل الاتحاد لا يراعي مبدأ الطوعية في تأليف الاتحاد, وهو ما يبدو من خلال الدساتير المنشئة له كقانون إدارة الدولة , الذي وضع من قبل مجلس الحكم بعد موافقة الاحتلال, والدستور الدائم الذي وضع بأسلوب أقرب إلى وضع الدساتير الموحدة البسيطة, والسؤال الذي يطرح نفسه هو ما شكل الدولة على وفق دستور ٢٠٠٥؟

إنَّ تحديد طبيعة نظام الدولة في العراق له أهميته في توضيح شكل العلاقة فيما بين الأقاليم , أو بينها وبين الحكومة المركزية, وبحث ذلك يعني تحديد ما إذا كان النظام يمثل اتحاداً عاماً يتسم بالشمولية من عدمه على مستوى الدولة الاتحادية. يقوم النظام الفيدرالي, من حيث المبدأ, على أساس من القانون الدستوري, بحيث تكون هناك دولة اتحاد تمارس عن الوحدات المكونة له السيادة الخارجية , وجزء من السيادة الداخلية, وذلك مما يعني أنَّ النظام الاتحادي يمثل نظاماً عاماً بجميع الأقاليم ,

التي تمارس الجزء الآخر من السيادة الداخلية (التشريعية - التنفيذية - القضائية)، ووفقاً للدستور الاتحادي كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وأستراليا وإسبانيا والاتحاد السوفيتي سابقاً وغير ذلك من الدول الفيدرالية^(٤)، وفي العراق سعى المُشرِّع في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ إلى إقامة نظام اتحادي في البلاد، بدليل أنَّه لم يتعامل مع المحافظات بوصفها وحدات سياسية لها استقلالها التشريعي والتنفيذي والقضائي، وإنما وحدات إدارية تخضع لنظام اللامركزية الإدارية، أي لم ينصَّ على الأقاليم المكونة للاتحاد الفيدرالي باستثناء إقليم كردستان^(٥). وكذلك الحال موقف الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥، فلم يتخذ المُشرِّع الدستوري موقفاً ثابتاً تجاه التحول إلى النظام الفيدرالي، فمن جهة يؤكد الدستور أنَّ العراق دولة اتحادية واحدة على المستوى القطري، إذ نصَّ على أنَّ (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة...) ^(٦)، ومن جهة أخرى يجعل المُشرِّع تطبيق النظام الاتحادي معلقاً على رغبة المحافظات في تأسيس أقاليم فيدرالية فيما بينها، أو البقاء ضمن دولة موحدة على وفق نظام اللامركزية الإدارية إذا لم ترغب، لكنه أعطى لإقليم كردستان وضعاً دستورياً خاصاً تمارس بمقتضاه سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية محلية^(٧).

والحقيقية إنَّ المُشرِّع بتبنيه هكذا نظام إلى جوار النظام الاتحادي سيجعل شكل الدولة ذات نظام مزدوج، ويصطبغ بطابع التعقيد من امكانية التحول للفيدرالية، أو من حيث التوازن بين الأقاليم، فبعضها كبير، وبعضها صغير، ولا سيما أنَّ الدستور العراقي جعل للمحافظات غير المنتظمة بإقليم مركزاً دستورياً قوياً، فقد نصَّ على أن تمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون، ولا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة، ونصَّ على جواز تفويض



سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون^(١)، وهو أمر لا مسوغ له؛^(٢) لأن تلك المحافظات يفترض أن تخضع لرقابة الحكومة المركزية، ولا يمكن للأخيرة أن تفوض اختصاصاتها الحصرية للأولى^(٣). ويلاحظ أن صياغة أحكام الباب الخامس من الدستور المتعلق بسلطات الأقاليم جاءت بشكل يشير إلى الأقاليم، لكنه تناول الوضع القانوني لإدارات المحافظات والإدارات المحلية.

وهكذا فإن النظام السياسي الناشئ عن الدستور الدائم أقرب إلى نظام دولة موحدة ذات لامركزية إدارية منه إلى النظام الفيدرالي، ما لم تؤسس حكومات أقاليم في بقية المحافظات لها سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك يرجع إلى شكل الدولة السابق بوصفها دولة موحدة غير مجزأة، مما انعكس على نظامها السياسي الحالي، وإلى أسباب سياسية ترجع إلى اختلاف القائمين على كتابة الدستور، فقد رفض جانب منهم فكرة تحويل العراق إلى دولة فيدرالية خشية تعرضه للتجزئة، فدعا للأخذ باللامركزية الإدارية بدلاً عن السياسية، في حين تبني جانب آخر فكرة ضرورة الأخذ بالنظام الفيدرالي^(٤).

المطلب الثاني

مبدأ سمو الاتحاد وتطبيقه في العراق

يمثل النظام الاتحادي نظاماً سياسياً يقوم على فكرة المشاركة في ممارسة الاختصاصات بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم، إذ تختص كل منهما بممارسة جزء من السيادة الداخلية، في حين تختص حكومة الاتحاد بممارسة السيادة الخارجية، إلا أن ذلك يجب أن يحكمه مبدأ هام يدعى بـ(مبدأ سمو الاتحاد).



ويعني هذا المبدأ أنَّ إدارة الأقاليم قد توجهت بموجب الدستور إلى إنشاء دولة عليا فيما بينهم هي الدولة الاتحادية، التي تتمتع بالسيادة على الصعيد الدولي ؛ فضلاً عن علوية نظامها القانوني على نظام الولايات^(١)، وإعمالاً لذلك تذهب مختلف الدساتير الاتحادية إلى إعطاء القانون الاتحادي قوة أسمى من الولايات كاللستور الأمريكي، الذي نصَّ على أن يصبح لقوانين الولايات المتحدة التي تصدر طبقاً للدستور القانون الأعلى للبلاد^(٢)، ويلتزم بذلك القضاة في كل ولاية، وغير ذلك من المواد التي تعزز مكانة الاتحاد، وهو ما أكدته المحكمة العليا في قضية ماكلوتش ضد ولاية ماريلاند (١٨١٩)، التي عدت حكومة الاتحاد لما كانت تمثل الشعب ككل، فأنها تكون بموضع أسمى في نطاق عملها من الولايات^(٣)، وكذلك في قضية كوهينز ضد فرجينيا (١٨٢١)، فقد كانت إحدى النقاط الرئيسية أمام كبير القضاة جون مارشال هي سيادة القانون الاتحادي على قانون الولاية، إذ جاء في القرار أنَّ الحكومة العمومية وإن كانت محددة بالنسبة لأهدافها ؛ إلا أنها تتمتع بسلطة أعلى، وهذا المبدأ جزء من الدستور، وإذا كان هناك إنسان ينكر ضرورته فلا يستطيع أياً كان إنكار صلاحيته^(٤).

وإنَّ القانون الاتحادي يغلب وإن كان يتعلَّق بمجالات سبق تنظيمها بقانون من قبل الولايات استناداً إلى فقرة السيادة الواردة بالمادة السادسة من الدستور، فإذا كان القانون يقف عقبة أمام تنفيذ الأهداف الاتحادية فلا يسري حتى وإن كان يتوافق بوجه عام مع أهداف القانون الفيدرالي، وهو ما أكدته المحكمة العليا في قضية جونز ضد شركة راث للتعبئة (١٩٧٧)، وقضية شركة خطوط الأنابيب ضد كنساس بشركة الولاية (١٩٨٩)^(٥)، ومن ثمَّ فإنَّ القانون الاتحادي هو "القانون الأعلى في الدولة" بغض النظر عن أيِّ قانون ولاية أخرى يخالف ذلك، مما يدعى أيضاً بـ (مبدأ الاستباق الفيدرالي) وبموجب المبدأ يحل القانون الفيدرالي محل قوانين الولاية المتضاربة، وقد



استقرت المحكمة العليا الأمريكية على علوية القانون الفيدرالي عندما يحتوي على لغة وقائية صريحة، وعندما يشار إلى النية الوقائية للكونغرس في هيكل القانون الفيدرالي ذي الصلة وبوضوح (١).

وتبنت المبدأ أيضاً دساتير عدة أخرى كدستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ ، الذي نص صراحةً على سمو قوانين الاتحاد على الإمارات عند التعارض، إذ يلغى من الأخير ما يتعارض منه مع تشريع الاتحاد، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة العليا للبت فيه (٢).

ويلاحظ أنَّ تنظيم أي اختصاص للاتحاد تكون له العلوية يجب أن يركز على مباشرة الاتحاد للوظائف القومية ، التي لا يمكن تصنيفها ضمن الشؤون المحلية ، أو التي لا يمكن مباشرتها من قبل الأقاليم لأسباب فنية وعملية، وكذلك عندما تعجز عن ممارسه مهامها (٣)، فالوظائف الهامة التي تتصل بالمنفعة العامة للاتحاد يجب أن تترك إلى الحكومة الاتحادية ، إذ تتولى المسؤولية عن أمور كالدفاع والسياسة الخارجية والمواطنة ، والهجرة ، والاقتصاد الكلي (مثل العملة والتجارة الخارجية)، ولعل الاتجاه العام هو أنَّ الدساتير الفيدرالية الحديثة تمنح المزيد من الصلاحيات إلى المستوى الفيدرالي ، بما يتوافق مع دور الحكومة المتزايد في العصر الحديث (٤)، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تسود نظرية (الاشتراط الضروري)، التي تبنتها المحكمة العليا منذ عام ١٨١٩ ومفادها : أنَّ من حق الاتحاد القيام بكل ما هو ضروري لتنفيذ السياسات التي يتبناها الاتحاد، وكذلك عام ١٩٨١ في قضية "هول ضد شركة اتحاد فرجينيا للتعدين وإصلاح الأراضي" ، وفيها أقرت مبدأ أنَّ التشريع الاتحادي لا يتعارض مع اختصاص الولايات في الدستور طالما كانت هناك مصلحة قومية قهرية تسوغ إصداره إلى حد كافٍ (٥).



وفي العراق عبّر المُشرّع الدستوري عن المبدأ بالنصّ على أنّه " أولاً: يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحاءه كافة وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سنّ قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كلّ نص يرد في دساتير الأقاليم أو أيّ نص قانوني آخر يتعارض معه" (١).

وفي ذلك اضعاف لوحدة الاتحاد لصالح الأقاليم ، فالصياغة تشير إلى علوية الدستور كوثيقة من دون الإشارة إلى علوية القوانين والقرارات الاتحادية صراحةً ، والتي تضع الأخيرة موضع التطبيق، وحسناً فعل المُشرّع الدستوري في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الملغي عندما نصّ في المادة (٤٦/ب) منه على جعل قرارات محاكم إقليم كردستان قابلة للمراجعة أمام القضاء الاتحادي ، إذا تعارض مع الدستور أو أيّ قانون اتحادي، ولكنّ القانون المذكور أضعف من سمو الاتحاد في المادة (٥٨/ب) منه ، التي تحيل الخلافات الناشئة عن الحدود الإدارية بين المحافظات إلى الأمين العام للأمم المتحدة ؛ لتعيين محكم دولي لدراسة الموضوع ، وتقديم التوصيات عند عجز مجلس الرئاسة عن تعيين محكم محايد بالإجماع، إذ تعالج المادة المذكورة الموضوع كأثمة خلاف بين دول ، وليس بين محافظات، ولاسيما أنّ من أسس الاتحاد الفيدرالي وحدة إقليم الدولة وسيادته (٢) .

وغلب الدستور العراقي النافذ ممارسة الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية ، والأقاليم لصالح الأخيرة، إذ تكون الولاية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القانون الاتحادي في حالة الاختلاف بينهما (٣) ، ويعني ذلك جعل الصلاحيات المشتركة المنصوص عليها من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في المحصلة النهائية طالما كان لقانونها الغلبة على قوانين الاتحاد عند



التعارض، ولا سيما أنَّ التوجه العام في الدولة الاتحادية يحتم تقليص سلطات الأقاليم والمحافظات للحيلولة دون ضعف الاتحاد^(٤).

وإنَّ توسيع السلطات في الدستور لم يقتصر على حكومات الأقاليم فحسب؛ بل اتسع ليشمل المحافظات غير المنتظمة بإقليم، التي منحها الدستور مركزاً قانونياً مساوياً للأقاليم في ممارسة الجزء المتبقي من الاختصاصات، التي لا تعود حصراً للحكومة الاتحادية، مما يجعل منها وحدات سياسية تتمتع بنوع من اللامركزية السياسية (الاتحادية)، على الرغم من أنَّها تخضع لنظام اللامركزية الإدارية في ارتباطها بالحكومة المركزية، وما يؤكد ذلك أنَّ الدستور بموجب المادة (١٢٣) منه نصٌّ على أنَّه لا يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو العكس إلاَّ بموافقة الطرفين، وينظَّم ذلك بقانون^(٥)، بينما أراد اختصاصات حكومات الأقاليم على سبيل الحصر، وترك ما عداها إلى حكومة الاتحاد من شأنه تقوي المركز القانوني للاتحاد كما في الدستور الهندي لعام ١٩٤٩، والدستور الفنزويلي لعام ١٩٥٣^(٦)، وهو أمر يتلاءم مع الاتحاد الناشئ عن تفكك دولة موحدة بسيطة إلى دول عدّة، ثم قررت الانضمام معاً في شكل اتحاد فيدرالي، إذ يتجه واضعو الدستور نحو توسيع اختصاص حكومة الاتحاد على حساب الأقاليم^(٧)، مما لم يأخذه المشرِّع الدستوري بنظر الاعتبار في توزيع الاختصاصات.

ويؤخذ على الدستور العراقي الحالي أنَّه أعطى لسلطة الإقليم صلاحية تعديل تطبيق القانون الاتحادي عند تعارضه مع قانون الإقليم بشأن مسألة لا تدخل حصراً ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية^(٨). مما يعطي للإقليم سلطة واسعة في التحكم بتطبيق القانون من عدمه^(٩)، ويجعلها مختصة بالتنفيذ، ومن دون أن يشير المشرِّع إلى

أدوات معينة للرقابة الاتحادية على حسن التنفيذ كالأطلاع ، وتقديم التوجيهات والتعليمات إلى الأقاليم.

ويعود سبب توسيع اختصاصات حكومة الإقليم والمحافظات إلى الحيلولة من دون إيجاد حكومة مركزية قوية بمركزها الدستوري كما كان في العهد الجمهوري السابق، لكن حكومات الأقاليم والمحافظات أخذ مزيداً من الاستقلال منذ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في مواجهة الحكومة المركزية ، مما قد يجعل وحدة النظام السياسي عرضة للخطر، ليتحول تدريجياً إلى اتحاد أقرب للكونفدرالي نتيجة تنازل الحكومة الاتحادية عن اختصاصاتها تدريجياً بدلاً عن تدعيم الاتحاد، ولا سيما أن الاتحادات الكونفيدرالية كثيراً ما تتحول إلى اتحاد فيدرالي بتنازل الأعضاء عن سلطاتها لصالح الاتحاد، وليس العكس كما في الاتحاد الناشئ عن قانون إدارة الدولة (١) .

وهكذا يتبين أن المشرع الدستوري سواء في قانون إدارة الدولة أو الدستور الحالي لم يراع طبيعة النظام السياسي السائد قبل التحول إلى النظام الاتحادي ، عند توزيعه للاختصاصات بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم والمحافظات، وإنما أعطى للأخيرة سلطة ممارسة كل الاختصاصات، ما لم يدخل ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية، بضمنها اختصاص تعديل تطبيق القانون الاتحادي ، أو تغليب قانون الإقليم ، أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم (على الرغم من انتفاء سلطة التشريع الاعتيادي عنها لخضوعها للمركزية الإدارية) على القانون الاتحادي عند التعارض.

المطلب الثالث

القيمة العملية لمبدأ سمو الاتحاد

إذا افترضنا أنه تم تجاهل القوانين والقرارات الاتحادية في التطبيق من جانب الأقاليم ، ولا سيما عند تأسيس حكومات أقاليم في معظم المحافظات بعد مراعاة



الإجراءات التي تطلبها الدستور العراقي، فإنَّ السؤال الذي يطرح نفسه هو : هل بإمكان الاستناد إلى المبدأ المذكور في حفظ وحدة الاتحاد ؟ فإذا كان الأخير ذا طبيعة حرة ، إذاً فلا قيمة عملية للمبدأ، ومن ثمَّ فإنَّ وحدة الاتحاد تعدَّ مبدأً مكماً لمبدأ سموه.

وتشير الغاية العليا للنظام الاتحادي إلى أنَّه وسيلة لضمان السلام والاستقرار والتوفيق بين الأقاليم ، التي تتركز فيها الاختلافات الإقليمية في الهوية والعرق، والدين واللغة ، ولا سيما في البلدان الكبيرة والمتنوعة^(١)، ويكون النظام غير قابل للتجزئة ، أيَّ عدم قدرة أعضائه على الانفصال عن حكومة الاتحاد لأنَّ الأخيرة لها السلطة العليا في حدود الاختصاصات الموكلة لها بموجب الدستور، فالأخير ليس اتفاقاً دولياً بين الوحدات الأعضاء كي يمكن الانسحاب منه، وإنما اتفاق الشعب نفسه، وهو ما تمَّ تأكيده عندما أعلنت كارولينا الجنوبية في الولايات المتحدة الأمريكية انفصالها عن الاتحاد عام ١٨٦١، ثمَّ تبعتها عشرة ولايات جنوبية أخرى، مما أحدث نزاعاً بينها ، وبين حكومة الاتحاد ، حتى انتهى بفرض سيادة الأخيرة على بقية الولايات بالقوة^(٢)، ومع ذلك يرى بعضهم مثل كالهان Calhaun وسيدل Sydel أنَّ الدولة الفيدرالية تستند إلى معاهدة دولية، بموجبها تكون سيادة أعضائها أعلى من حكومة الاتحاد، ومن ثمَّ الانفصال ممكن بالانسحاب من المعاهدة، وقد انتقد دانيال بستر Danial webester ذلك معتبراً الانفصال عملاً من أعمال الثورة لمنع تطبيق الدستور، وإنَّ هذه الآراء تعبر عن وجهة نظر سياسية ، لم تلقَ قبولاً من أساتذة القانون العام^(٣) .

ويرى الاستاذ جوشي Joshi أنَّ الفيدرالية تؤكد التعايش بين وحدات الاتحاد من دون انفصال ، ولا وحدة شديدة، فالانفصال يمثل أشدَّ أنواع التوتر الداخلي، وهذا الأمر دفع كثير من الاتحادات إلى النص صراحةً على عدم قابلية الاتحاد للتجزئة ، كدستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩، فضلاً عن دساتير أخرى حتى عدَّت وحدة الاتحاد من



المبادئ الأساسية في كلّ نظام فيدرالي، فالأعضاء عند تكوين الاتحاد يصبحون معتمدين على استمراره للمحافظة على سلامتهم^(١)، ومن مقتضى ذلك المبدأ ليس من حق الأقاليم التي ترفض تعديل الدستور الانفصال عن الاتحاد عند موافقة أغليبيتها، وعلى الرغم من ذلك فقد أعطت عدداً قليلاً من الدساتير الاتحادية حق الانفصال إذا رغبت في ذلك، كدستور الاتحاد السوفيتي، ولكنّ هذا الحق كان نظرية محضة، حكومة الاتحاد كانت تلجأ إلى قمع أي حركة مناصرة للاتحاد^(٢)، وإنّ إعمال ذلك الحق يُضعف من النظام السوفيتي لصالح الولايات، فالأمر سيشجع على التفكك ويحول دون تحقيق تنمية سياسية واقتصادية داخل الاتحاد، وهو ما تسعى إليه كثير من الاتحادات الفيدرالية، التي فرضت الوحدة على ولاياتها، التي أعلنت انفصلاً أحادي الجانب تارةً بالقوة كما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية أثناء المدّة ١٨٦١-١٨٦٥، وتارةً أخرى بوسائل سلمية كحالة انفصال جزر الهند الغربية (١٩٦٢)^(٣).

أمّا في العراق فإنّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لم يوضح صراحةً طبيعة الوحدة في الدولة (اختيارية أم إجبارية)، مما يفترض فيه الديمومة بما يحفظ وحدة البلاد، ولاسيما ما جاء في ديباجة القانون أنّ العراق يسعى في الوقت نفسه إلى الحفاظ على وحدة وطنه بروح الإخوة والتآزر... . أمّا موقف الدستور الحالي من حق الانفصال فإنّ المُشرّع قد نصّ في ديباجة الدستور على "أنّ الالتزام بهذا الدستور يحفظ اتحاده الحر شعباً وأرضاً وسيادةً...". وهذا الأمر يشير إلى الطابع الاختياري للاتحاد، وفي ذلك يؤيد د. منذر الفضل إقامة اتحاد فيدرالي اختياري بالعراق؛ لأنّ الأخير ليس شعباً واحداً، وإنما شعوب مختلفة، لكلّ منها تاريخ وحضارة، وعادات وتقاليد وخصوصيات يجب أن تحترم، ويرى أنّه لا يمكن بعد الآن فرض التعايش بين أفراد الشعب بالقوة من قبل الدولة، وإنّما يجب أن يكون لأقاليمه الإرادة الحرة في البقاء ضمن الدولة من عدمه، طالما



كان لتلك الإرادة دور أساس في بناء الفيدرالية بالعراق، وهذا الأمر يعد حقاً دستورياً ينسجم مع الدستور الجديد ، وقواعد القانون الدولي، ومن يعارض هذا الرأي يرغب في إعادة الحكم الشمولي وسيطرة "العرب السنة" على ناصية الأمور^(٦)، ونرى أنّ هذا الرأي يميل للسياسة أكثر منه إلى القانون.

وفي موضع آخر أكد الدستور على أن "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي"^(٧)، ويلاحظ أنّ هذا النص مال إلى أنّ الاتحاد غير قابل للانفصال ، والذي يجعل مهام الحفاظ على وحدة العراق وكيانه من اختصاص السلطات الاتحادية، وهو نص واضح لا يقبل التأويل، بينما الاستناد إلى شرط مفاده "حسن تطبيق الدستور" في الديباجة كشرط لوحدة البلاد إنّما هو مقتضب لا يمكن التعويل عليه لوحدة بحكم الصيغة الانشائية للديباجة المختلف عليها في قيمتها، وأنّ الأخذ به سيجعل الوحدة العراقية معلقة على شرط الالتزام بالدستور، مما يجعلها عرضة للتجزئة إذا ما تمّ خرق الدستور، أي أنّ تلك الوحدة عرضة للخطر إذا ما تعارضت مصالح الأقاليم والاتحاد بشكل جوهري، وأنّ الدستور لم يحدد نوع الخرق وجسامته وجهة تقريره، وفي ذلك لم نلاحظ وجود اختصاص للمحكمة الاتحادية العليا لرقابة دستورية القوانين المحلية على مستوى الأقاليم عبر المادة (٩٣) من الدستور ما لم يثير نزاعاً مع حكومة المركز، مع العلم أنّ قانون إدارة الدولة حدد في المادة (١/ج) منه قيمة الديباجة واصفاً إياها جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون، بينما لم ترد هكذا فقرة في دستور ٢٠٠٥.

مع العلم أنّ مبدأ وحدة الاتحاد الفيدرالي كثيراً ما تؤكد الدول التي لا تقوم نظمها على معايير عنصرية أو طائفية، وتقوم على مبدأ المواطنة مع الإقرار بالتنوع القومي والديني^(٨).

مما تقدم فإنَّ المُشرِّع العراقي لم يأتِ بأحكام واضحة حول مبدأ سمو الاتحاد , وسبل تفعيله أمام تنوع التفسيرات التي تطالب بجعل الاتحاد حراً, وإنَّما أضعف من عملية توزيع الاختصاصات , ومكنات تطبيق القوانين والقرارات الاتحادية لصالح الأقاليم.

المبحث الثاني

مبدأ المشاركة الفيدرالية والنزعة المحلية للأقاليم

إنَّ فكرة تنظيم السلطات العامة في الدولة الاتحادية لا تختلف كثيراً عن تلك السائدة في الدول الموحدة البسيطة, التي تتحدد على وفق أحد الأشكال (البرلمانية – والرئاسية – وحكومة الجمعية – والمختلطة), كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية إذ النظام الرئاسي, وسويسرا حكومة الجمعية, وكذلك العراق إذ نصَّ الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ على أنَّ "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة ... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ..."^(١), لكنَّ الاختلاف يظهر في لزوم احترام مشاركة الأقاليم في تشكيل السلطات الاتحادية ؛ من أجل كفالة النزعة المحلية للأقاليم , واحترام مبدأ الطوعية الذي جعلها تنضم إلى الاتحاد, فمن وظائف الفيدرالية في أيِّ بلد التوفيق بين الرغبة في الوحدة في بعض القضايا مع الرغبة في التنوع والاستقلالية عن الآخرين, مع ضرورة التوازن بين المصالح أو الهويات المشتركة من ناحية, والمصالح المتباينة , أو الهويات من ناحية أخرى^(٢).

وسندرس في هذا المبحث مدى مشاركة الأقاليم في تكوين السلطات العامة الاتحادية في المطالب الآتية:

المطلب الأول

حدود مشاركة الأقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية



تختص هذه السلطة بسنّ القوانين الاتحادية في جميع المسائل التي تهمّ الدولة التي يحددها الدستور ما يتعلّق منها بشؤون الدفاع ، والجنسية ، والعملية ، والكمارك ، والمواصلات ، والعلاقات الخارجية، و في الغالب تتكون هذه السلطة من مجلسين : مجلس أدنى ويمثل شعب الدولة الاتحادية المؤلف على أساس الانتخاب العام ، وينسب تمثيل تختلف باختلاف الولايات بحسب نسبة عدد الناخبين، ومجلس أعلى ويمثل شعب الولايات بنسبة واحدة لكل ولاية بصرف النظر عن عدد سكانها ، ومساحة إقليمها كما هي الحال في تشكيل مجلس الشيوخ الأمريكي، بينما هناك بعض الدول جعلت تمثيل الولايات في المجلس الأعلى على وفق كثافتها السكانية كما في دستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩ (١).

وإذا كان الهدف من إيجاد مجلسين تحقيق المصالح القومية لدولة الاتحاد بواسطة المجلس الأدنى والمصالح المحلية للولايات بواسطة المجلس الأعلى، فإنّ الجمع بين كلا الهدفين لا يعني إعطاء الولايات مكنة عرقلة الاختصاص التشريعي، مما يقتضي من المشرّع معالجة أيّ تضارب للمصالح بين الاتحاد والولايات بتغليب مصالح الأول على الثاني خدمة للدولة الاتحادية (٢)، ولا تقتصر أهمية وجود مجلسين للبرلمان الاتحادي على ذلك ؛ بل تتعداها إلى أنّ لكليهما أثراً بالحد من إصدار القرارات المتسارعة ، ورفع مستوى الأداء التشريعي ، وتخفيف حدة النزاع بين أحد المجلسين والسلطة التنفيذية عن طريق قيام المجلس الآخر بالتوفيق بينهما (٣).

وفي العراق يلاحظ أنّ قانون إدارة الدولة لم ينصّ صراحةً على كيفية تكوين السلطة التشريعية الانتقالية من مجلس أو مجلسين، وإنّما يستشف ضمناً أنّ تلك السلطة تتكون من مجلس واحد أدنى، يمثل المصالح العامة للدولة ، ويتمثل بالجمعية الوطنية ؛ لأنّها كانت تؤلف بالاقتراع العام المباشر للناخبين في عموم العراق خلافاً لما هو قائم



في النظم الاتحادية الفيدرالية^(١) ، وفي ذلك لا يمكن القول بإمكان مشاركة الأقاليم كإقليم^٥ كردستان بمفرده في تكوين وممارسة السلطة التشريعية الاتحادية ؛ لأنّ ذلك يعكس حالة عدم التوازن الاتحادي بين الإقليم والحكومة الاتحادية^(٢) ، ويعزو ذلك إلى أنّ القانون يعدّ قانوناً مؤقتاً بالنظر إلى الظروف التي وضع فيها، فضلاً عن أنّ النظام الفيدرالي بالعراق لم يصل إلى درجة مقبولة في التعامل بالواقع السياسي وحتى وقتنا الحاضر .

أمّا الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ فقد نصّ صراحةً على أنّ السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين: مجلس النواب ، ومجلس الاتحاد^(٣) ، أمّا تكوين مجلس النواب فقد نصّ الدستور على أن "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق"^(٤) ، أما مجلس الاتحاد فقد نصّ الدستور أن "... يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وكل ما يتعلّق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"^(٥) .

ويؤخذ على ذلك أنّ المُشرّع الدستوري أناط تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته إلى مجلس النواب لتنظم بقانون، إذ يفترض أن يتساوى كلاهما من دون إعطاء المجلس الأدنى سلطة أسمى في تأسيس المجلس الأعلى، ذلك مما يتيح لمجلس النواب سلطة تعديل قانون مجلس الاتحاد بشكل ينتقص من صلاحياته، وهو ما أكدته أيضاً توصيات مكتب المساعدة الدستورية التابع لبعثة الأمم المتحدة في العراق، ويؤخذ على ذلك أنّه لا يمكن إعطاء محافظات غير منتظمة في إقليم اتحادي حق التمثيل في المجلس المذكور ؛ لأنّها تخضع للامركزية الإدارية في علاقتها مع قوانين المركز وليس الفيدرالية^(٦) ، وذلك خلافاً لما هو معمول به في الاتحادات الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، التي تساوي بالتمثيل بين جميع الولايات داخل المجلس الأعلى حفاظاً على حقوق ومصالح



الولايات في تشريع القوانين وفقاً للدستور، الذي حدد المركز الدستوري لكلا المجلسين (١)

والملاحظ أنَّ المُشرِّع الدستوري، حسبما نصّت المادة (١٣٧) من الدستور، أحال العمل بالمواد الخاصة بمجلس الاتحاد إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها، وذلك في سبيل تشجيع البرلمان على التآني في وضع قانون مجلس الاتحاد بدلاً عن الإرباك (٢)، ولا سيما أنَّ الواقع السياسي جعل من الصعوبة بمكان تشكيل أقاليم، ومن ثمّ مجلس الاتحاد نتيجة حالة عدم الاستقرار السياسي التي شهدتها البلاد، علماً أنَّ هذا القانون لم يصدر حتى الوقت الحاضر، على الرغم من كونه من القوانين الأساسية (العضوية) المكملّة للدستور، ومن مضي المدة المعقولة اللازمة للتشريع.

وهكذا فإنَّ إعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين مجلس الاتحاد، وتحديد اختصاصاته بقانون يجعل المجلسين غير متكافئين دستورياً، إذ يصبح مجلس الاتحاد عبارة عن هيئة مشتقة مؤسّسة عن مجلس النواب الذي له صلاحية تعديله بقانون بصرف النظر عن مصالح الأقاليم.

المطلب الثاني

حدود مشاركة الأقاليم في السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون هذه السلطة في الغالب من رئيس دولة، وحكومة اتحاد، وهي تتألف من رئيس للاتحاد يساعده عدد من الوزراء، وتشكل بحسب النظام السائد (رئاسي، أو برلماني، أو مختلط، أو مجلسي)، وتختص بتنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية في جميع أنحاء الاتحاد (٣).

وإذا كان من شأن الاتحاد الفيدرالي مساهمة الولايات في تكوين السلطة التنفيذية الاتحادية ولاسيما في النظام البرلماني ، الذي يمنح البرلمان صلاحية منح الثقة للوزارة وسحبها كما هي الحال في ألمانيا الاتحادية على وفق دستورها لعام ١٩٤٩ ، إذ تسهم المجالس البرلمانية للولايات إلى جانب مجلس البوندستاج بواسطة مؤتمر اتحادي في اختيار رئيس الدولة- بينما يتولى مجلس البوندستاج منح الثقة للوزارة-^(١) فإنَّ المُشرِّع الدستوري العراقي في كلِّ من قانون إدارة الدولة والدستور الحالي لم يجعل لأعضاء الاتحاد أيَّ دور في تكوين السلطة التنفيذية الاتحادية نظراً لعدم إيجاد مجلس أعلى للاتحاد، وإنَّما يقتصر ذلك الدور على المجلس الأدنى كالجمعية الوطنية على وفق قانون إدارة الدولة ، ومجلس النواب على وفق الدستور الحالي على الرغم من اعتماد النظام البرلماني^(٢) ، الذي من شأنه قيام البرلمان الاتحادي في منح الثقة للوزارة الاتحادية وتكوينها، خلافاً للنظام الرئاسي الذي بمقتضاه ينتخب رئيس الدولة انتخاباً مباشراً من الشعب، ثم قيامه باختيار مساعديه من الوزراء كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك يعزى إلى أنَّ النظام الاتحادي في العراق لم يشهد التطبيق الكامل على أرض الواقع لعدم تشكيل الأقاليم عدا إقليم كردستان، بل جعلها الدستور أمراً اختيارياً بين تبنيها النظام الاتحادي أو اللامركزية الإدارية^(٣) .

وإذا كان الدستور قد أغفل المشاركة الفيدرالية في اختيار أيَّ من جهات الجهاز التنفيذي الاتحادي فإنَّ تطبيق ما يصدر عن المؤسسات الاتحادية في كثير من الموضوعات يكون عن طريق الأقاليم نفسها . مما يمكن ملاحظته في قانون إدارة الدولة الملغي لعام ٢٠٠٤ الذي يستشف منه أنَّ المُشرِّع الدستوري قد تبنى الطريقتين غير المباشرة ، والمختلطة في تنفيذ القوانين الاتحادية داخل الأقاليم، وتحديداً إقليم كردستان بوصفه الإقليم الوحيد عندما أعطى للمجلس الوطني الكردستاني صلاحية



تعديل تنفيذ أي من القوانين الاتحادية داخل الإقليم عند خروجها عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المنصوص عليها في المواد (٢٥, ٤٤/د) من القانون (١), أي أن الحكومة إقليم كردستان اختصاصاً أساساً في التحكم بأسلوب تنفيذ القوانين الاتحادية, وأخذ القانون بطريقة الإدارة المختلطة في ممارسة بعض الاختصاصات منها إنَّ المُشرِّع جعل من اختصاص حكومة الاتحاد إدارة الثروات الطبيعية للعراق, التي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات بالتشاور مع حكومات وإدارة تلك الأقاليم والمحافظات (١), وذلك على الرغم من كون عبارة (بالتشاور) تتسم بالغموض في تحديد معناها القانوني.

وكذلك الحال في الدستور الحالي, إذ لم يحدد المُشرِّع نمطاً معيناً لتنفيذ القوانين الاتحادية, وإنما نصَّ على مجموعة مسائل جعل الإدارة فيها مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم كإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية وإدارة الآثار, والمواقع الأثرية والكمارك... وما عدا ذلك فإنَّ تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية متروك إلى الأقاليم, إذ نصَّ المُشرِّع على حق سلطة الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم عند وجود تعارض بينه, وبين قانون الإقليم بشأن مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (١).

وهكذا فإنَّ المُشرِّع لم يجعل للمجلس الأعلى دوراً في تشكيل الوزارة الاتحادية على الرغم من اعتماد النظام البرلماني, إلا أنَّ للأقاليم دوراً أساساً في تنفيذ القوانين الاتحادية من دون تناول الدستور لسبل معينة لإشراف الاتحاد على حسن التنفيذ, مما يجعل من تطبيق القوانين والقرارات الاتحادية صعبة التطبيق في الواقع بشكل يضعف من حالة الاتحاد.



وبالرجوع إلى الأجهزة التنفيذية الاتحادية الأخرى التي نصّ عليها الدستور نجد أنّ المُشرّع الاعتيادي أغفل تمثيل الأقاليم في تشريع كثير من القوانين على الرغم من أنّها هيآت مركزية يتعدى نطاقها العاصمة والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كما في قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨، وقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم ٣١ لعام ٢٠١١، وقانون مؤسسة الشهداء رقم ٣ لعام ٢٠٠٦، وقانون رقم ٢ لعام ٢٠١٦ الذي حلّ محل الأخير، قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لعام ٢٠٠٩، وقوانين دواوين الأوقاف، وكذلك الابقاء على قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لعام ٢٠٠٤، وقانون المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام رقم ٦٥ لعام ٢٠٠٤.

وبالمقابل هناك هيآت تنفيذية فيها تمثيل للأقاليم بموجب إرادة السلطة المؤسّسة كاليئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهيئة تخصيص الواردات الاتحادية، أو إرادة السلطة المؤسّسة كمفوضية الانتخابات ، وبعض اللجان الوزارية .

فعلى وفق الدستور تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة ، والبعثات والزمالك الدراسية والوفود ، والمؤتمرات الإقليمية ، والدولية ، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٩)، ونظمت بقانون رقم ٢٦ لعام ٢٠١٦ ، الذي نصّ في المادة (٣) منه على وجود ممثل عن كلّ محافظة في الأقاليم لا يقلّ عنوانهم الوظيفي عن مدير عام يسميهم رئيس حكومة الإقليم بعد موافقة برلمان الإقليم، إلى جانب ذلك ممثلين عن كلّ مما يأتي (وزارة الخارجية، وزارة الدفاع، وزارة المالية، وزارة الداخلية، وزارة التخطيط، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة



النقل، وزارة التجارة، وزارة الصحة، وزارة الموارد المائية، وزارة الثقافة، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مجلس الخدمة الاتحادي)، وكذلك ممثل عن كل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا يقل عنوانه الوظيفي عن مدير عام يسميه المحافظ بعد موافقة مجلس المحافظة^(١).

ونص الدستور على أن تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها^(٢)، ولأجل ذلك شرع قانون رقم (٥٥) لعام ٢٠١٧ إذ نصّت المادة (٧) على أن تضم الهيئة عدداً من الخبراء، وممثلين عن الحكومة الاتحادية يسميهم مجلس الوزراء، ويحدد عددهم بثلاثة أعضاء، وممثلي الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد عن خبير، وممثل واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم^(٣).

وهناك جهات تنفيذية ضمت تمثيلاً للأقاليم بإرادة السلطة المؤسسة كالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بحسب قانون رقم ٣١ لعام ٢٠١٩ تسعة أعضاء قضاة اثنين، يختارهم مجلس القضاء الأعلى بناءً على ترشيح مجلس القضاء في إقليم كردستان، بينما الأعضاء السبعة الآخرين يختارهم مجلس القضاء الأعلى من الجهاز القضائي ومن محاكم مجلس الدولة^(٤)، وهناك ممثل عن إقليم كردستان في عضوية اللجنة المركزية؛ لتعويض المتضررين عن العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية بموجب المادة ٤ من قانون التعديل الأول رقم ٥٧ لعام ٢٠١٥ لقانون رقم ٢٠ لعام ٢٠٠٩.

المطلب الثالث



حدود مشاركة الأقاليم في السلطة القضائية الاتحادية

تتكون هذه السلطة في النظم الاتحادية من محكمة عليا تختص بالرقابة على دستورية القوانين وتفسيرها والفصل في المنازعات ، التي تقع بين الولايات أو بينها ، وبين حكومة الاتحاد أو أحد مواطني الاتحاد ، أو بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة ، كالمحكمة العليا بالولايات المتحدة الأمريكية والمحكمة الدستورية في سويسرا والمحكمة الدستورية بألمانيا، وتتكون تلك السلطة من محاكم اتحادية أخرى ، يجري تنظيمها وتحديد اختصاصاتها بقانون، وتختص تلك المحاكم بما تمثله من قضاء اتحادي برقابة تطبيق القوانين الاتحادية ، وتفسيرها ضمناً لوحدة الدولة الاتحادية بما في ذلك المنازعات الإدارية المتعلقة بشؤون الاتحاد كالمحكمة الإدارية العليا بسويسرا^(١) ، ولأجل ذلك تسعى النظم الاتحادية إلى مشاركة الأقاليم في اختيار أعضاء المحاكم العليا أو الدستورية.

وعلى وفق الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ فإن تعيين قضاة المحكمة العليا يكون بموافقة مجلس الشيوخ - بوصفه ممثل للولايات - بناءً على اقتراح رئيس الدولة^(٢) ، وكذلك الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ إذ يتولى مجلس الاتحاد الموافقة على تعيين قضاة المحكمة الدستورية، والمحكمة العليا للاتحاد بناءً على ترشيحات رئيس الدولة^(٣) ، وفي ألمانيا فإن القانون الأساس لعام ١٩٤٩ قد كفل المشاركة في مختلف المحاكم الاتحادية، وتضم المحكمة الدستورية الاتحادية قضاة اتحاديين، وأعضاء آخرين يجري انتخاب نصف أعضائها من قبل البوندستاغ ، والنصف الآخر من قبل البوندسرات بوصفة ممثلاً للأقاليم، ويضم الاتحاد محكمة العدل الاتحادية، والمحكمة الإدارية الاتحادية، والمحكمة الاجتماعية الاتحادية، والمحكمة المالية الاتحادية، ومحكمة العمل الاتحادية، بوصفها محاكم عليا للتشريعات النظامية، والإدارية، والمالية، والعمالية، والاجتماعية، ويتم اختيار



قضاة كل محكمة من جانب الوزير الاتحادي المختص على أن تشترك في الاختيار لجنة لانتخاب القضاة تتألف من وزراء الولايات المختصين، وعدد مماثل من الأعضاء يختارهم البوندستاج^(١).

وفي العراق لم يحدد المشرع تنظيمًا واضحاً للمشاركة الفيدرالية للأقاليم في تشكيل جهات القضاء الاتحادي، فالسلطة القضائية الاتحادية كانت وفقاً لقانون إدارة الدولة تتكون من المحاكم الموجودة خارج إقليم كردستان بما في ذلك محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف، ومحكمة التمييز باستثناء ما نصت عليه المادة (٤٤) من هذا القانون^(٢)، والتي تتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا، فضلاً عن كون القانون قد أوجد مجلساً قضائياً أعلى مسؤولاً عن سير شؤون السلطة القضائية باسم "مجلس القضاء الأعلى"^(٣).

وتمثل المحكمة الاتحادية العليا أعلى جهة قضائية على وفق ذلك القانون، وتختص برقابة دستورية القوانين، والفصل بال دعاوى بين الحكومة المركزية، وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية، إنما تؤلف بحسب ذلك القانون من تسعة أعضاء، يقوم مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم بترشيح ما لا يقل عن (١٨-٢٧) شخصاً لملء الشواغر في المحكمة، على أن يختص مجلس الرئاسة بتعيين أعضاء المحكمة وتسمية أحدهم رئيساً لها^(٤)، ولم يحدد المشرع نسبة مشاركة الأقاليم التي يتشاور عنها مجلس القضاء الأعلى؛ لغرض تمثيلها في المحكمة الاتحادية العليا، وإنما ليس هناك أقاليم، ولا مجالس قضائية لها وقت سن القانون، وإنّ التشاور لا يحمل معنى الالتزام، فمن حق المجلس تبني مخرجاته، أو رفضها من الناحية النظرية.



إلا أن إعطاء مجلس الرئاسة - المؤلف على أساس تمثيل المكونات - صلاحية تعيين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا يعزز من نفوذ السلطة السياسية تجاه المحكمة (١) ، فقد أضحت التوافقية شكلاً من أشكال المشاركة العامة لإقليم كردستان، مع أنها تُعرف بتقاسم السلطة في كثير من المجتمعات المنقسمة، وتستخدم على أنها آلية التقريب بين الأطراف المتصارعة، ومع ذلك ، فقد تم انتقادها على أساس أن المواطنين مجبرون على اختيار هوية جماعية ، وهو ما قد لا يريدون فعله ، وتعطي قوة مفرطة لقادة الجماعات على حساب مشاركة الأفراد، ولا توجد حوافز لمتابعة المصالح المشتركة فوق المصالح الفرعية، ولعل الأفضل هو تقسيم السلطة عمودياً (إقليمياً) بين الحكومات المركزية والإقليمية (٢) .

٨

٢

وجاءت المشاركة الفيدرالية واضحة في مجلس القضاء الأعلى الذي يشرف على الشؤون الإدارية والمالية للقضاء إذ يؤلف من رئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس، ونواب محكمة التمييز الاتحادية ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية ، ورئيس كل محكمة إقليمية للتمييز ونائبه (٣) ، ذلك مما يؤكد من الناحية النظرية، أن للأقاليم دوراً في ممارسة السلطة القضائية الاتحادية عبر مجلس القضاء الأعلى، فضلاً عن دورها في إقامة محاكم محلية للأقاليم (٤) ، ولم يبين القانون طريقة تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وإن العناوين الوظيفية الواردة في المادة (٤٥) لا وجود لها في القوانين العراقية؛ لأن العراق دولة موحدة بسيطة قبل وضع هذا القانون، مما يتطلب عدم الخوض في هكذا جوانب ، وتركها إلى الدستور الدائم (٥) .

٥

وحول تنظيم السلطة القضائية الاتحادية في دستور ٢٠٠٥ ، فإنها تتألف من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز



الادعاء العام وهيأة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون (٨)

أما تشكيل مجلس القضاء الأعلى فنجد أن المشرع قد تأخر كثيراً في سنّ قانون , إذ شرع قانون المجلس ذي الرقم ٤٥ لعام ٢٠١٧ , وضمن في تشكيله المشاركة الفيدرالية للأقاليم , وضمّ في تشكيله رؤساء مجالس القضاء في الأقاليم, إذ نصّ على أن يتألف المجلس من رئيس محكمة التمييز الاتحادية رئيساً, وعضوية كلّ من نواب الأخير , ورئيس الادعاء العام, ورئيس هيأة الإشراف القضائي ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية ورؤساء مجالس القضاء في الأقاليم, على أن يحلّ أقدم أعضاء المجلس محل الرئيس عند غيابه لأيّ سبب كان (٩) , ونجد أن الغلبة في التشكيل هي للنزعة الاتحادية في العضوية بينما كان قانون إدارة الدولة يضيف نواب رؤساء المجالس القضائية للأقاليم في العضوية أيضاً , ومع ذلك لم يتمّ تفعيله, بل كان القانون السائد قبل سنّ قانون مجلس القضاء الأعلى المذكور هو أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٣ المتضمن إعادة تشكيل مجلس القضاء , وجاء القسم الثاني منه خالياً من الإشارة إلى مساهمة الوحدات المحلية؛ والسبب في ذلك أنّه كان يحاكي مدة زمنية لا تتبع فلسفة دستورية محددة أيّ شرع بعد اسقاط النظام السياسي السابق, وعلى الرغم من ذلك إلّا أن الأمر استمر العمل به إلى غاية سنّ قانون المجلس رقم ٤٥ لعام ٢٠١٧.

وغلب قانون المجلس أعلاه النزعة الاتحادية في الاجتماعات واتخاذ القرارات , إذ يكفي لصحة انعقاده حضور أغلبية عدد الأعضاء , وتتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين, وعند التساوي يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس (١٠) .



ونصّ الدستور على إعادة تنظيم المحكمة الاتحادية العليا , فنصّ على تولّف المحكمة من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي , وفقهاء القانون يحدد عددهم وطريقة اختيارهم بقانون^(١) , وتختص برقابة دستورية القوانين وتفسيرها , والأنظمة النافذة والفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية .

ولم يصدر أيّ قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا, ذلك مما يتطلّب إحاطة المشرّع بذلك عند معالجة الجوانب المتعلقة بكيفية اختيار الأعضاء .

فقد أبقى المشرّع على قانون المحكمة رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥ الذي شرع استناداً إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وجاء تنظيمها يتلاءم معه.

فالقانون المذكور يبيّ على العضوية القضائية للمحكمة من دون إضافة خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون, إذ نصّ القانون (قبل تعديله) على أن تولّف من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناءً على ترشيح مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم على وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (هـ) من المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية المذكور انفاً^(٢).

ولكنّ بعد تعديل قانون المحكمة بموجب قانون رقم ٢٥ لعام ٢٠٢١ أصبح تشكيلها يضمّ رئيساً ونائباً للرئيس , وسبعة أعضاء أصليين يتمّ اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة, وأربعة أعضاء احتياط غير متفرغين, على أن يتولى رئيس مجلس القضاء الأعلى , ورئيس المحكمة الاتحادية العليا, ورئيس جهاز الادعاء العام , ورئيس جهاز الإشراف القضائي اختيار رئيس المحكمة ونائبه, والأعضاء من بين القضاة المرشحين مع تمثيل الأقاليم في تشكيل المحكمة , وترفع أسماءهم إلى



رئيس الجمهورية لإصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين أثناء مدة أقصاها (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ اختيارهم^(١).

ولم يبين نسبة تمثيل الأقاليم في المحكمة وأسلوب اختيارهم بالشكل الذي يضمن استقلالهم، ولكن مع ذلك نجد هناك تغليباً للنزعات الفرعية والمحلية في تشكيل المحكمة، بديل ما ورد المادة (٦) من قانون التعديل الأول المذكور الذي نصّ على أن يحفظ التوازن بين مكونات الشعب العراقي في تشكيل المحكمة، مما قد يسمح بتغليب النزعات السياسية الفرعية في أعمال المحكمة، فحينما يدخل العضو بوصفه ممثلاً عن مكونه إنما يجعله يتعامل باتجاهات ضيقة على وفق انتمائه الخاص.

وغلبت النزعة المحلية حينما جعلت المادة الخامسة من قانون المحكمة انعقاد المحكمة لا يصح إلا بحضور جميع أعضائها، وتصدر الأحكام والقرارات بالأغلبية البسيطة، عدا تلك الخاصة بالفصل في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، والمحافظات، والبلديات والإدارات المحلية فيجب أن تصدر بأغلبية الثلثين، فقد اشترط اجتماع الأعضاء كافة لصحة الانعقاد، وأغلبية الثلثين لإصدار القرار بالمنازعات المحلية، مما قد يكون سبباً في تعطيل أعمال المحكمة لصالح إرادة الأقاليم.

ولم نلاحظ تنظيم لتمثيل معين للأقاليم في بقية المؤسسات القضائية الاتحادية على الرغم من تطبيقها للقوانين المركزية الواجبة في أنحاء البلاد كافة كالمحاكم الإدارية، التي لا تزال محكومة بقوانين سابقة على نفاذ الدستور، وكذلك جهاز الادعاء العام على وفق قانون رقم ٤٩ لعام ٢٠١٧.

مما تقدم تعامل المشرع الدستوري في العراق مع تنظيم السلطات الاتحادية بشكل يقترب من أي تنظيم للسلطة في دولة بسيطة، فقد أغفل دورها في التشريع



والتنفيذ، بينما في القضاء هناك مشاركة محدودة للأقاليم في التشكيل، ولكن في انعقاد المحكمة الاتحادية العليا وحسمها للقضايا مع الوحدات المحلية هناك خشية من تغليب النزعة المحلية عند اتساع عدد الأقاليم في العراق.

الخاتمة

بعد اتمام البحث في الأسس الدستورية للتوفيق بين الوجودية والنزعة المحلية للأقاليم في العراق يظهر للباحث استنتاجات ومقترحات هي:

أولاً: الاستنتاجات

١. يقوم النظام الاتحادي بين دول أو ولايات غير متمتعة بالاستقلال الذاتي بالنظر إلى وجود أسباب حقيقية ذات طابع سياسي، أو اجتماعي، أو خارجي تدفع الأعضاء إلى تكوين اتحاد فيدرالي فيما بينها على وفق دستور مركزي، مما لم يتم مراعاته في نشأة النظام الاتحادي في العراق بالنظر إلى الظروف التي رافقت إقامته.

٢. لم يميز المشرع الدستوري في العراق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، إذ أعطى المحافظات صلاحية تكوين إقليم فيدرالي بينها، أو الإبقاء على اللامركزية الإدارية، فقد تعامل معها المشرع كوحدات سياسية، وليست إدارية في كثير من الجوانب.

٣. تبنى المشرع في دستور ٢٠٠٥ مبدأ سمو الاتحاد في الدستور على الرغم من عدم الإشارة الصريحة إلى علوية القوانين والقرارات الاتحادية بخلاف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، الذي أخضع قرارات محاكم الإقليم لرقابة الاتحاد عند التعارض مع الدستور، أو مع القوانين الاتحادية.



٤. أضعف الدستور المذكور من مكثات الوفاء بالنزعة الوجودية من خلال سعة اختصاصات الأقاليم والمحافظات , وتغليب إراداتها على الإرادة الاتحادية عند التنازع في الاختصاصات المشتركة ؛ فضلاً عن عدم رسم متطلبات معينة للإشراف الاتحادي على حسن تنفيذ الأقاليم للقوانين والقرارات الاتحادية.
٥. أضعف المُشرّع الدستوري من مشاركة الأقاليم في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية, إذ جعل مجلس الاتحاد هياًة مؤسسة بقانون من قبل مجلس النواب من حيث التشكيل , والاختصاص.
٦. لم يكفل الدستور العراقي الحالي أيّ مشاركة فيدرالية للأقاليم بواسطة المجلس الأعلى , الذي يمثل الولايات , أو بشكل مباشر في تشكيل السلطة التنفيذية وكبار موظفيها, والهيآت المستقلة المرتبطة بها- فيما عدا بعض الهيآت-, وكانت التوافقية بديلاً عن ذلك أثناء المرحلة المنصرمة من نفاذ الدستور.
٧. لم يرسم الدستور العراقي النافذ والقوانين المكملّة له حدوداً واضحة لتمثيل الأقاليم في السلطة القضائية من حيث أسلوب اختيار ممثلي الأقاليم , ونسبتهم قياساً بالموظفين الاتحاديّين, ولا سيما في المحكمة الاتحادية العليا, وكذلك مجلس القضاء الأعلى, بينما لم نلاحظ لهم تمثيلاً في بقية المحاكم الاتحادية على خلاف الدستورين الروسي والالمانى الحاليين.
٨. غلب المُشرّع العراقي من النزعات الفرعية في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا بتعديله الاول رقم ٢٥ لعام ٢٠٢١ لقانون رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥ عندما اشترط التوازن بين مكونات الشعب العراقي في تكوين المحكمة خلافاً لما يتطلبه الدستور.



٩. غلب المُشرّع المذكور من النزعة المحلية للأقاليم في قانون المحكمة الاتحادية العليا , وذلك في مجال أسلوب انعقادها , والاغلبية اللازمة لحسم المنازعات بين الحكومة الاتحادية , وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية, ولاسيما عند تعدد الأقاليم.

ثانياً: التوصيات

١. نقترح على المُشرّع الدستوري دعم مبدأ سمو الاتحاد وذلك بتغليب قانون السلطة الاتحادية على القوانين المحلية في المسائل المشتركة.

٢. نقترح اعتماد الإدارة المختلطة في تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية, وإلغاء سلطة الأقاليم في تعديل تطبيقها بحجة خروجها عن الاختصاص الحصري للاتحاد.

٣. ندعو المُشرّع إلى إيجاد ضمانات حقيقية تؤكد على وحدة وسيادة الدولة وذلك بإيراد نصّ خاص يجعل الاتحاد عاماً قائماً على أساس الحقائق الجغرافية , وليس على أساس طائفي ديني , أو قومي , أو عرقي, وكذلك حذف عبارة (الحر) الواردة في ديباجة الدستور التي نصّت على أنّ الالتزام بأحكام هذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر .

٤. نقترح أن يتولى الدستور تحديد مجلس الاتحاد من حيث التكوين , والاختصاص بدلاً عن جعله من اختصاص مجلس النواب, وبما يكفل المساواة بين المجلسين, بحيث يكون له دور في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية ومساءلتها.

٥. من المستحسن ايجاد شروط معقدة فيمن يتولى مجلس الاتحاد من أجل الحيولة من دون ايجاد مجلس يراعي الكفاءة الفنية, وفي الوقت نفسه تمثيل المجتمع



المحلي، بينما ستقود الشروط البسيطة العامة إلى عدم التمايز مع مجلس النواب.

٦. ندعو إلى الأخذ بالنظام شبه الرئاسي ، وذلك بجعل انتخاب رئيس الجمهورية انتخاباً تشارك به الأقاليم والمحافظات المختلفة ، وذات سلطة حقيقية في تكليف رئيس الوزراء وتعيين الوزراء -على أن يعرضوا برنامجهم على مجلس النواب لاحقاً لنيل الثقة- من أجل وضع حد للتوافقية.

٧. من الأفضل ضمان اشراك الأقاليم في تشكيل الهيئات المستقلة الاتحادية، إما بجعل الموافقة على تعيين أعضاء مجالسها من مهام مجلس الاتحاد بدلاً عن مجلس النواب ، أو بإضافة ممثلين عن الأقاليم في عضوية مجالسها.

٨. من الضروري إلغاء شرط التوازن بين المكونات في تكوين المحكمة الاتحادية العليا ، وشرط الاجماع لصحة انعقادها، واغلبية الثلثين لحسم المنازعات مع الوحدات المحلية.

٩. من الافضل اشراك الأقاليم في عضوية بقية المحاكم الاتحادية ؛ لإنّ قراراتها تسري في أنحاء البلاد كافة.



المصادر والمراجع:

- () يمثل الاتحاد الشخصي اتفاقاً يقوم بين مجموعة دول , ويبقي على الأعضاء كامل سيادتها الداخلية والخارجية, وإن كانت تحت سلطة حاكم واحد يتصرف بشخصية مزدوجة حسبما تقتضيه مصالح الاتحاد, وكذلك الاتحاد الكونفيدرالي , إذ يتمتع أعضاؤه بكامل السيادة الداخلية والخارجية على الرغم مما يتميز به من إنشاء هيئة سياسية استشارية تعمل على الحفاظ على الأهداف المشتركة للدول الأعضاء, أما الاتحاد الحقيقي فلإن أعضائه تفقد سيادتها الخارجية لصالح هيئة اتحاد يرأسها رئيس واحد دون السيادة الداخلية, إذ تبقى كل دولة عضوة محتفظة بدستورها الخاص بها وسلطاتها العامة التشريعية والقضائية والتنفيذية. لمزيد من التفصيل ينظر : د. محمد كامل ليلة, النظم السياسية (الدولة والحكومة), دار النهضة العربية, بيروت, ١٩٦٩, ص ١١٥-١٢٣.
- () حارث سليمان الفاروقي, المعجم القانوني (انكليزي-عربي), ط ٢, مكتبة لبنان, بيروت, ١٩٧٠, ص ٢٨٤.
- () د. أحمد زكي بدوي, معجم مصطلحات العلوم الإدارية, ط ١, دار الكتاب اللبناني, بيروت ١٩٨٣, ص ١٧٦.
- () د. محمد عمر مولود, الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي, ط ١, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, بيروت, ٢٠٠٩, ص ٢٩.
- () د. عصام سليمان, الفيدرالية والجمتمعات التعددية ولبنان, ط ١, دار العلم للملايين, بيروت, ١٩٩١, ص ٣٧-٣٨.
- () د. محمد عمر مولود, المصدر السابق, ص ٤٢١-٤٢٧.
- () محمد الزبيدي, نظرة على النظام الاتحادي في ظل الدستور العراقي الجديد, مجلة حوار الفكر, المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية, ع ٣٤, شباط ٢٠٠٧, ص ٩٩.
- () المجموعة الدولية لحقوق الأقليات, صياغة دستور العراق الجديد (الأسس والمواد), المعهد العراقي للتنمية والديمقراطية, الملف العراقي/ دراسات دستورية, أيار ٢٠٠٥, ص ٢٦.
- () فراس عبد الرزاق السوداني, العراق مُستقبل بدستور غامض, ط ١, دار عمار للنشر والتوزيع, الأردن, ٢٠٠٥, ص ١٢٣.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد عمر مولود, المصدر السابق, ص ٤٩٨-٥٠٣.
- () محمد الزبيدي, المصدر السابق, ص ١٠٠.
- () دافيد كوشمان كويل, النظام السياسي في الولايات المتحدة, مكتبة الخانجي, مصر, ب. ت, ص ٣٨-٤٣.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: رونالد ل. واتس, الأنظمة الفيدرالية, منتدى الاتحادات الفيدرالية, كندا, ٢٠٠٦, ص ٢٧-٤٣.
- () د. محمد عمر مولود, المصدر السابق, ص ٢٩-٣٣.
- () د. عدنان عاجل عبيد, مآل النظام الاتحادي في العراق, مجلة القانون المقارن, جمعية القانون المقارن العراقية, ع ٥٥, ٢٠٠٨, ص ١٦-١٧.
- () المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- () المواد (١١٦, ١١٧, ١١٩, ١٤١/أولاً, ١٢٢/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (^١) المادتين (١٢٢/ثانياً وخامساً, ١٢٣) من الدستور نفسه.



- (١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في الميزان، ط١، موسوعة الثقافة القانونية (١)، ٢٠٠٨، ص ٥٦ - ٥٨.
- () نبيل عبد الرحمن حياوي، السلطة التشريعية في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج ٥، ط ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٥ ؛ بدور زكي احمد واخرون، المصدر السابق، ص ٨٨-٨٩.
- () معمر مهدي الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون / جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٦، ١٧٣.
- () المادة (٢٦) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧. ٢
- () لاري الوتيز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة : جابر سعيد، ط ١، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ١٩٩٦، ص ٣٤ - ٣٥.
- () مورتم ج. ادلر، الدستور الأمريكي (أفكاره ومثله)، ترجمة : صادق إبراهيم، دار الكتب الأردني، ١٩٨٩، ص ٢٣٨.
- () جيروم أ. بارون، وس. توماس ديفيس، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي)، ترجمة : محمد مصطفى، ط ١، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة ١٩٩٨، ص ١٢١-١٢٣.
- Jay B. Sykes, Nicole Vanatko, Federal Preemption: A Legal Primer, () Congressional Research Service, July 23, 2019, Research published on 1-2-2021 on the following website: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45825.pdf>
- () المادة (١٥١) من دستور الإمارات العربية المتحدة عام ١٩٧٣. ٢
- () دانييل هاليفي - اندريه موروا، مقال ضمن كتاب: عصر الاتحادات - تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي، ترجمة : منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، ب-ت، ص ٢٣-٢٤.
- () Elliot Bulmer, Federalism International IDEA Constitution-Building Primer, Second edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden, 2017, p.16.
- (٣) محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل - كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ٢٧٧، ٢٧٨.
- (٣) المادة (١٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ؛ تقابلها في المعنى المادة (٣) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (الملغى).
- () د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون / جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ع ١٤، ص ٣٩١. ونجد أنه كان يفترض اناطة الأمر إلى السلطة الاتحادية بمشاركة الجمعية الانتقالية على اقل تقدير، إذ أنَّ الطبيعة الانتقالية للدستور تأبى تناول هكذا موضوعات، وإنما يجب أن ترحل إلى سلطة مؤسسة منتخبة تأخذ على عاتقها تنظيمها.
- () المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. ٣
- () د. ميادة عبد الكاظم الحجامي، دراسة قانونية للنظام البرلماني والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، ع ٤٨، ٢٠٠٧، ص ١٤٣.



- () أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون / جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ٦٧-٧١.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٤٢-١٣٩؛ د. إحسان المفرجي ود. كطران زغير نعمة. ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ١١١-١١٣؛ معمر مهدي الكبيسي، المصدر السابق، ص ٩٧-٩٨؛ كاروان عزت دوسكي، دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي، ط ١، مطبعة حاجي هاشم، أربيل، ٢٠٠٦، ص ٤٣-٤٤.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٣٨-١٣٩؛ د. حيدر ادهم الطائي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، ع ٤٧، ٢٠٠٧، ص ١٤٢-١٤٣؛ معمر مهدي الكبيسي، المصدر السابق، ص ١١٨.
- () المادة (١٢١/ ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. ٣
- () أريان محمد علي، المصدر السابق، ص ١٣٢، ١٣١. ٣
- () فراس عبد الرزاق السوداني، المصدر السابق، ص ٢٥٥-٢٥٨. ٤
- () Elliot Bulmer, op.cit, p.3. ٤
- (*) يتمتع على الولايات الأعضاء ممارسة حق الانفصال أو الاستقالة منه؛ لأن الدستور الأمريكي جعل الروابط بين الاتحاد أكمل بعدما تنازلت الولايات إلى غير عودة عن الانفصال عن جسم الدولة الاتحادية، ونتيجة لذلك تمكنت الأخيرة من فرض سيطرتها عام ١٧٩٤ و ١٨٦٤ بعد إعلان عدد من الولايات حقها في التحرر من القيود الدستورية بوصفها ناشئة عن معاهدة دولية تخولها حق الانسحاب منها. ينظر: دافيد كوشمان كويل، المصدر السابق، ص ١٩٥، ٣٢. إذ أن إنشاء " اتحاد أكثر كمالاً"، كما جاء في ديباجة الدستور كان الباعث من وراء اتجاه الولايات نحو الموافقة على الدستور. ينظر: مورترج. ادلر، المصدر السابق، ص ١٧-١٨.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٥٣-٥٣، ٩٣-٩٤؛ أريان محمد علي، المصدر السابق، ص ٣٥.
- () معمر مهدي الكبيسي، المصدر السابق، ص ١٥. ٤
- () د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٥٤-١٥٨؛ رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٣٤.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٣٥، ١٤٤-١٤٥.
- () د. منذر الفضل، فيدرالية الوسط والجنوب من الحقوق الدستورية في العراق، ٢٠١٠/٢/٢، مقال منشور على موقع شبكة عراق المستقبل: www.iraqfuture.net
- () المادة (١٠٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. ٤
- () د. عامر حسن فياض، جدلية العلاقة بين الاستقلال والديمقراطية في الخطاب السياسي العراقي المعاصر، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد، ٢٩٤، تشرين الأول، ٢٠٠٤، ص ١١٠.
- () المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. ٤
- () Elliot Bulmer, op.cit, p.5. ٥
- () نبيل عبد الرحمن حياوي، المصدر السابق، ص ١٧، ١٦. ٥
- () نبيل عبد الرحمن حياوي، المصدر السابق، ص ١٩. ٥



- () شاكِر عزراوي، نظرة في الدستور الموقت للمرحلة الانتقالية، مجلة الإسلام والديمقراطية، منظمة الإسلام والديمقراطية، ع ٧٤، ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٤، ص ١٤٥.
- () المصدر نفسه، الصفحة نفسها. ٤
- () أريان محمد علي، المصدر السابق، ص ٧٥-٧٦.
- () المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- () المادة (٤٩/أولاً) من الدستور نفسه.
- () المادة (٦٥) من الدستور نفسه. ٨
- () كاروان عزت محمد دوسكي، المصدر السابق، ص ٣٨.
- () لمزيد من التفصيل ينظر: كاثرين سنكلر، حكومة بواسطة الشعب، وزارة العدل الأمريكية، ب. م. ب. ت، ص ٣٦-٤٣.
- () بدور زكي احمد واخرون، المصدر السابق، ص ٤٦. ٦
- () د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٤٨-١٤٩. ٦
- () د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٤٩. ٦
- () المادة (٣٨/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤؛ تقابلها المادة (٧٦) من الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥.
- () أريان محمد علي، المصدر السابق، ص ١٢٨-١٢٩. ٦
- () المادة (٥٤/ب) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. ٦
- () المادة (٢٥/هـ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤. ٦
- () المادة (١٢١/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. ٦
- () المادة (١٠٥) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥. ٦
- () المادة (٣) من قانون الهبأة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٦ لعام ٢٠١٦. ٧
- () المادة (١٠٦) من الدستور العراقي الحالي. ٧
- () المادة (٣) من قانون الهبأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لعام ٢٠١٧.
- () المادة (٣) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لعام ٢٠١٤. نشر في جريدة الوقائع العراقية، ذي العدد ٤٥٦٩ في ٣٠/١٢/٢٠١٩.
- () د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٥٢-١٥٣؛ كاروان عزت دوسكي، المصدر السابق، ص ٥٦-٤٦.
- () المادة (٣-٢/٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.
- () المادة (٨٣/و) من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣.
- () المادتين (٩٤، ٩٥) من القانون الاساس الالماني لعام ١٩٤٩.
- () المادة (٤٦/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤. ٧
- () المادة (٤٥) من القانون نفسه. ٩
- () المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. ٨



() د. نديم عيسى خلف, ملاحظات حول الخيار الرئاسي في العراق, مجلة العلوم السياسية, كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد, ع ٢٩, تشرين الأول ٢٠٠٤, ص ٦٧.

() Michael Keating, federalism and the balance of power in European states , OECD , 2007, p. 7. Research published on 1-2-2021 on the following website:
<http://www.sigmaxweb.org/publications/37890628.pdf>

() المادة (٤٥) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤. ^٨

() أريان محمد علي, المصدر السابق, ص ١٦٤. ^٨

() د. حميد حنون خالد, المصدر السابق, ص ٢٤٩. ^٨

() المادة (٨٩) من الدستور. ^٦ ^٨

() المادة (٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لعام ٢٠١٧. نُشر في جريدة الوقائع العراقية, العدد ٤٤٣٢, في ٢٣/١/٢٠١٧.

() المادة (٥/٥) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لعام ٢٠١٧. ^٨

() المادة (٩٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٢٥. ^٨

() المادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥. منشور في جريدة الوقائع العراقية, ذي العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥.

() المادة (١) من قانون التعديل الاول رقم ٢٥ لعام ٢٠٢١ لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥. نُشر في جريدة الوقائع العراقية, ذي العدد ٤٦٣٥ في ٦/٧/٢٠٢١.