

د. شورش حسن عمر

مميزات النظام الفدرالي في العراق

د. شورش حسن عمر
مميزات النظام الفدرالي في العراق
منشورات اكاڤيمية التوعية وتأهيل الكوادر
السليمانية - سنة ٢٠١١
رقم الإيداع في المديرية العامة للمكتبات العامة (١٣٤٨)
لسنة ٢٠١١
طبع في مؤسسة حمدي للطباعة والنشر
عدد النسخ: (٤٠٠٠) نسخة
التصميم: أميره عمر
رقم السلسلة: (١٣)

اكاڤيمية التوعية وتأهيل الكوادر
سليمانية - ٢٠١١



اكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر

مؤسسة ثقافية تأسست بموجب قرار صادر عن المؤتمر الثالث للإتحاد الوطني الكردستاني في عام ٢٠١٠ ، تتضمن مهامها توفير مستلزمات التوعية السياسية، وتوسيع اطر الثقافة العامة، تعزيز قيم الديمقراطية وحقوق الانسان والعدالة الإجتماعية في المجتمع، ودراسة قضايا الفكر المعاصر وتوفير المواد الضرورية لتأهيل الكوادر في مختلف المجالات.



المشرفا على اصدار السلسلة : تحسين نامق

الفدرالية في العراق وتشكيل الأقاليم

نشأت الفدرالية في العراق وفق طريقة خاصة وليس وفق الطرق المعتمدة لدى التجارب الأخرى لبناء الفدرالية التي بموجبها يتم الاتفاق بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية بناء على الرغبة والإرادة المشتركة لتلك الوحدات في وثيقة الدستور، سواء كانت الطريقة المتبعة هي الاتحاد بالاندماج أو الاتحاد بالتفكك. حيث استتدت الفدرالية العراقية في تكوينها إلى المبادرة من جانب واحد، نتيجة لوجود إقليم كردستان كإقليم

شبه مستقل عن سيطرة الحكومة المركزية منذ عام ١٩٩١، إلى ما بعد سقوط النظام العراقي السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣. وقد أعلن شعب إقليم كردستان عبر ممثليه الحل الفدرالي كوسيلة لتنظيم علاقة الإقليم بالمركز أواخر عام ١٩٩٢، ومارس الفدرالية لمدة أكثر من (١٢) عاما. وأقرت الدساتير الصادرة بعد سقوط النظام السابق بالخيار الفدرالي المعلن من شعب الإقليم وتبني النظام الفدرالي للعراق.

غير انه يلاحظ بان النظام الفدرالي في العراق قد تم تأسيسه بتأثير وجود إقليم واحد غير مثبت الحدود لحد الآن، مما يشكل ذلك مشاكل متعددة أمام نجاح هذه التجربة واستمرارها، لأنه ثبت بالتجربة التاريخية أن الأنظمة الفدرالية المكونة

من إقليمين أو ثلاثة أقاليم قد تعرضت للصراعات والمشاكل مما أدى إلى فشل وانهيار معظم تلك التجارب، فما هو الحال بالنسبة للتجربة العراقية القائمة على وجود إقليم واحد فقط. وتدور حول هذا الإقليم خلافات ومشاكل بشأن ترسيخ حدوده وصلاحياته مما يهدد النظام الفدرالي العراقي. ورغم ان الدستور قد حدد المبادئ الأساسية لتشكيل الأقاليم الجديدة، على ان تنظم تلك المبادئ واليات تشكيل الأقاليم بقانون عادي يصدره مجلس النواب العراقي، بخلاف الوضع المتبع في دساتير معظم البلدان الفدرالية بهذا الخصوص والتي يتولى الدستور تنظيمها. كما أشار الدستور ضمن الوحدات المكونة للفدرالية العراقية إلى المحافظات

بجانب الأقاليم وجعلتها في نفس المستوى من الصلاحيات.

علاقات فدرالية مع مجموعاتها الموحدة^(١). وكما ذكرنا في السابق، تنحصر طرق قيام الفدرالية بشكل عام في إحدى الطريقتين: الأولى: تتمثل في اندماج أو انضمام عدة دول مستقلة برضاها، وهي الطريقة السائدة في نشأة الاتحاد الفدرالي. وتتمثل الطريقة الثانية في تفكك وانقسام دولة موحدة إلى عدة دويلات أو أقاليم، إلا أنها تبقى محتفظة برغبتها في العمل بصفة موحدة في إطار الاتحاد الفدرالي.

(١) عادل الجبوري، تطبيق النظام الاتحادي- الفدرالية في العراق بين متطلبات الواقع وحسابات المصالح، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.digithakafat.com/cat200. last visit
29/3/2008

إعلان الفدرالية العراقية

إن خلفيات وظروف إقرار النظام الفدرالي تختلف وتتفاوت من دولة إلى أخرى ارتباطاً بخصوصيات كل دولة أو مجتمع على حده، حيث تتبدل سيرة تكوين الفدرالية من دولة إلى أخرى. فقد بدأت بعض الفدراليات من وجود قوميات ومجموعات متفرقة تعاقدت على تبني سياسة مشتركة وعقدت فيما بينها وحدة فدرالية، بينما بدأت تجارب فدرالية أخرى كدولة مركزية موحدة تفرقت إلى وحدات متميزة ومنفصلة نسبياً سعياً إلى التمتع بحرية في قراراتها واكتفت بإقامة

أما فيما يتعلق بقيام الفدرالية العراقية يلاحظ بأنها نشأت وترعرعت بشكل تتميز وتختلف عن التجارب الفدرالية الأخرى التي ولدت معظمها وفق إحدى الطريقتين المذكورتين.

أن إقامة الفدرالية في العراق لم تتم وفق الطرق المتبعة نتيجة لاتفاق الوحدات أو الأطراف المكونة للاتحاد الفدرالي. حيث أن فكرة الفدرالية من الناحية القانونية المجردة تلزم لعقدها إرادتان متفقتان وأنه من الصعب جداً، إن لم يكن مستحيلاً، تطبيق الفدرالية بإرادة منفردة واحدة وفق التصور القانوني الضيق^٢. بمعنى أن تأسيس الفدرالية يتم بناء على اتفاق إقليمين أو أكثر وفق

^٢ د. محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، مصدر سابق، ص ٩٠.

رغبة سكانها واختيارهم لذلك بإرادتهم، هكذا تتطلب قيام الدولة الفدرالية توافق إرادات الأقاليم الأعضاء لها. وقد ذهبت معظم الدساتير الفدرالية إلى تثبيت هذه الرغبة والإرادة المشتركة لتأسيس الاتحاد الفدرالي في المبادئ الأساسية منه أو في ديباجته. فمثلاً أكد دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ذلك في ديباجته عندما نص على ما يأتي: "نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل،.....، رسمنا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية". حيث كانت الولايات المتحدة الأمريكية، التي تعد أول دولة فدرالية، كانت عبارة عن ثلاثة عشرة مستعمرات بريطانية استقلت عام ١٧٧٦ وكونت فيما بينها اتحاداً كونفدرالية بموجب ميثاق الاتحاد

الكونفدرالي لعام ١٧٨١، ونتيجة لإخفاق هذا الاتحاد أنشأت الوحدات الثلاثة عشر المذكورة اتحادا فدراليا فيما بينها عام ١٧٨٩ بموجب اتفاقية(فلاديفيا) التي عقدت فيما بينهم عام ١٧٨٧، وقد كان الاتحاد الفدرالي الأمريكي بادئ الأمر يتكون من ثلاثة عشرة ولاية وتطورت بعد ذلك لتصل إلى اتحاد فدرالي تضم خمسون ولاية^٣.

وقد نص دستور الاتحاد السويسري في المادة(١) منه على أن "يتكون الاتحاد السويسري من الشعب السويسري والمقاطعات الآتية: زيوريخ، بيرن، لوتزرن، جنيف، وجورا". كما عبرت ديباجة الدستور عن اتفاق تلك المقاطعات وإرادتهم على تشكيل الاتحاد الفدرالي فيما بينهم

^٣ رونالد. ل. واتس، ص ٢٧.

وإصدار الدستور الفدرالي. وقد نشأ الاتحاد السويسري عام ١٨٤٨ اثر انهيار الاتحاد الكونفدرالي السويسري الذي كان قائما بعدة أشكال منذ عام ١٢٩١ نتيجة الحرب الأهلية القصيرة التي نشبت بين البروتستانتين والكاثوليك عام ١٨٤٧، التي انتهت بالقضاء على المحاولة الانفصالية للكاثوليك، وفي العام التالي اجتمع البرلمان السويسري الذي كان يضم ممثلي الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي ووافق على وضع دستور جديد الذي بموجبه خلق اتحاد فدرالي على نمط الاتحاد الفدرالي الأمريكي، وتضم هذه الفدرالية الآن (٢٦) كانتونا يطلق على ست منها أنصاف كانتونات^٤.

^٤ مصدر سابق نفسه، ص ٢٨.

وتلت سويسرا دولة كندا في الأخذ بالنظام
الفدرالي عام ١٨٦٧ نتيجة لعدة عوامل وكان من
بينها الصراع العنصري بين الجماعات الفرنسية
والانكليزية الذي يعد العامل المباشر لقيام الحركة
الفدرالية في كندا، والتي تشكل في بادئ الأمر
على اثر اتفاق أربع مقاطعات وهي: كيبيك،
اونتاريو، نوفاسكوشا، ونيوبرونسويك. وقد تطور
بمرور الزمن حتى صار يضم في الوقت الحالي
عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم شمالية^٥. لذلك نجد
أن الدستور الكندي يؤكد في ديباجته على ان
"المقاطعات في كندا، نوفاسكوتيا، ونيوبرونسويك
أعربوا عن رغبتهم في أن يشكلوا اتحادا فدراليا
موحدا، في ظل تاج المملكة المتحدة لبريطانيا

^٥ د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٤٨٨.

العظمى وايرلندا مع دستور مماثل في مبادئها عن
ذلك الموجود في المملكة المتحدة". وقد جاء التأكيد
على ذلك أيضا في المادة (٣) من نفس الدستور.
أما النظام الفدرالي الاسترالي فقد نشأ نتيجة
للجهود التي بذلت من قبل بعض الساسة والمتقنين
في المناطق التي كانت شبه مستقلة وتدار من قبل
بريطانيا العظمى قبل أكثر من القرن من الآن،
وعلى اثر تلك المحاولات أجريت استفتاء عام في
تلك المناطق وصوت فيها السكان لصالح إنشاء
نظام فدرالي، لذلك أعلن قيام الحكومة الفدرالية
الاسترالية في ١/١/١٩٠١ مع العمل بالدستور
الفدرالي الجديد^٦، الذي جاء في ديباجته أن "نحن

^٦ سيروان البرزنجي، الحكومة الفدرالية الاسترالية،
جريدة (كوردستاني نوئي)، العدد (٤٤٦٧) في

شعوب ويلز الجديدة وفكتوريا وجنوب استراليا وكوينزلاند وتاسمانيا، قد قررنا بعون الله أن نتحد داخل هذا الكومنويلث الفدرالي في ظل هذا الدستور والتاج البريطاني العظيم".

في حين أن الهند التي حصلت على استقلالها عام ١٩٤٧ قام برلمانها الذي كان يقوم أيضا بوظيفة الجمعية التشريعية التأسيسية، بصياغة الدستور الجديد الذي بدأ العمل به في ٢٦/كانون الثاني/١٩٥٠ والذي بموجبه تم تأسيس اتحاد الهند

٢٠٠٨/١/١٠. (المصدر باللغة الكوردية) (سيروان بهرزنجي، حوكمة فيدرالي نوستراليا، رؤؤنامهى كوردستانى نوى، ژماره(٤٤٦٧)، پينچشمه ٢٠٠٨/١/١٠).

الفدرالي^٧، وقد نص هذا الدستور في مقدمته على أن "نحن شعب الهندي، بعد ان عقدنا العزم على أن نقيم من الهند، جمهورية ديمقراطية ذات سيادة،.....، إننا قد تبيننا ووضعنا ومنحنا أنفسنا هذا الدستور". وقد جاء في الفقرة(١) من المادة الأولى من الدستور الهندي بأن "تصبح الهند المسماة بهارات(Baharat) ولايات متحدة". وحددت الفقرة(٢) من نفس المادة الولايات وأراضيها كما هو مبين في الملحق الأول بالدستور. وفي الوقت الحالي يضم الاتحاد الفدرالي الهندي(٢٨) ولاية و(٧) أقاليم تابعة

^٧ رونالد ل. واتس، ص٣٧.

للاتحاد من بينها إقليم العاصمة الوطنية دلهي الذي يتمتع بوضع خاص^٨.

وقد كانت بلجيكا كدولة واحدة تعاني من مشاكل قومية منذ استقلالها عام ١٨٣٠، إلا أنه من خلال أربع مراحل من تفويض السلطة في أعوام ١٩٧٠ و ١٩٨٠ و ١٩٨٨ و ١٩٩٣ وصلت إلى ذروتها في شكل اتحاد فدرالي رسمي، وهو يتكون من ست وحدات تكوينية^٩. حيث عقدت في عهد وزارة (ليوتندرمان) عام ١٩٧٧ اتفاقية وطنية سميت اتفاقية (ايكمونت) قسمت بلجيكا بموجبها إلى ثلاث مناطق جغرافية هي (منطقة الفلامان ومنطقة الوالون ومنطقة بروكسل) ومنحت المنطقتان

^٨ المصدر نفسه والصفحة نفسها.

^٩ المصدر نفسه، ص ٣٩.

الفلامان والوالون صلاحيات مركزية. واتخذت وزارة (ولفريد مارتنز) للفترة ١٩٧٩-١٩٩٢ على عاتقها عام ١٩٧٩ عملية اشاعة اللامركزية المتسعة باستمرار لكل من المنطقتين والجماعتين الاثنتين. وقد اقر البرلمان عام ١٩٨٠ منطقتي الفلامان والوالون وأقرت منطقة بروكسل عام ١٩٨٩. وأكملت وزارة (لوك دوهين) العملية بإجراء تعديل جذري على الدستور عام ١٩٩٣، وبموجبه تحولت بلجيكا من نظام الإدارة المركزية الواحدة إلى النظام الفدرالي، هكذا استغرقت عملية التحول من المركزية إلى الفدرالية عقوداً من الصراعات القومية التي تكالفت في النهاية بالحل الصائب^{١٠}. وقد أكد الدستور البلجيكي في

^{١٠} بشرى برتو، مصدر الكتروني سابق، ص ٤٥.

المادة(١) منه على ان بلجيكا دولة تتكون من مجموعات ومناطق، كما حددت المادتين(٢ و٣) منه تلك المجموعات والمناطق بالاسم.

من خلال هذا العرض لظروف قيام الفدرالية في تلك الدول والإشارة إلى بعض المواد أو ديباجة دساتيرها، يتبين لنا بان التجارب الفدرالية تلك قد تم بناءً على الرغبة والإرادة المشتركة للأطراف أو الوحدات المكونة للاتحاد. أما فيما يتعلق بالتجربة الفدرالية في العراق فإنها تختلف عن معظم التجارب الفدرالية من حيث نشأتها، حيث استندت الفدرالية العراقية وقيامها إلى مبادرة من جانب واحد، وليس حصيلة مفاوضة أو اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف بين مكونات المجتمع العراقي، إذ أن الفدرالية في العراق لم تنشأ عن

قيام الحكومة المركزية باختيارها بتفويض سلطاتها إلى الأقاليم المحلية لتمنحها الفرصة فيما بعد لتكون حكومات محلية أو إقليمية في الاتحاد الفدرالي، كما أنها لم تنشأ أيضاً عن تجميع وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كردستان الذي كان له وضع شبه مستقل عن الكيان المركزي العراقي^(١١).

لقد ظهر إقليم كردستان كإقليم شبه مستقل خارج إطار السيطرة المركزية للدولة العراقية بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١، وقد اعتمد الإقليم في ظهوره وانبثاقه بهذه الصورة على جملة من الوقائع المادية والوثائق القانونية الدولية والداخلية،

^{١١} خالد عليوي العردي، مصدر الالكتروني.

من أهمها قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) في ٥/نيسان/١٩٩١، وقانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لعام ١٩٧٤ وفشل تجربة الحكم الذاتي المنفذ بموجبه. وان الفدرالية، كصيغة ملائمة لتقرير المصير الداخلي لشعب كردستان في العراق، قد تبلورت تدريجيا في أواخر السبعينيات من القرن الماضي لدى الأحزاب والتنظيمات الكردستانية التي قادت حركة التحرر الكردية بعد نكسة آذار عام ١٩٧٥، ذلك كفكرة بديلة عن الحكم الذاتي الذي ثبت فشله فعليا في هذا المجال، وقد أضحت هذه الفكرة مطلبا واضحا لتلك الأحزاب التي تحالفت ضمن جبهة كردستانية شاملة عام ١٩٨٧، ومن ثم طبقت هذه الفكرة على ارض الواقع بعد انتفاضة شعب كردستان في

آذار عام ١٩٩١، وعلى اثر الأحداث التي نجمت عن تلك الانتفاضة، تم إنشاء منطقة آمنة للكوورد في كردستان العراق، شملت محافظات (اربيل، السليمانية، دهوك، وبعض مناطق محافظات كركوك وديالى والموصل) بموجب قرار مجلس الأمن المذكور. ومن ثم اعترفت معظم أطراف المعارضة العراقية بالواقع الموجود في إقليم كردستان في مؤتمراتها المنعقدة منذ عام ١٩٩١ إلى ما قبل سقوط النظام السابق.

هكذا ظهر في منطقة كردستان العراق إقليما فدراليا متميزا ومستقلا في إطار الدولة العراقية نتيجة لانبثاق المؤسسات السياسية الدستورية في الإقليم، التي أدخلت في علاقات تبادلية مع الدول والمنظمات الدولية، الأمر الذي شكل أيضا

اعتراف تلك الدول والمنظمات الدولية بإقليم كوردستان. إذن ما كان مطبقا في كوردستان العراق هو فدرالية بأبعادها الحقيقية أساسها الأمر الواقع لوضع سياسي^{١٢}. وقد اخذ هذا الواقع صبغة قانونية نتيجة إعلان المجلس الوطني الكوردستاني البيان الفدرالي في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، والذي حدد بموجبه علاقة الإقليم بالمركز على أساس الاتحاد الفدرالي، تمسكا من جانب شعب إقليم كوردستان بالوحدة الوطنية والبقاء ضمن الكيان العراقي الموحد، بمعنى أن شعب هذا الإقليم قرر أن يمارس حقه في تقرير المصير الداخلي، في الوقت الذي كان الإقليم المذكور في حالة استقلال أمر الواقع، لان الوضع

^{١٢} د.محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، ص ٩٠.

القانوني لإقليم كوردستان كان وضعا خاصا ومتميزا وسابقة في مجال القانون الدستوري والدولي باعتباره شبه مستقلا وذات حكومة أمر الواقع، وقد مارس شعب الإقليم فعليا الفدرالية خلال مدة تزيد على (١٢) عاما لحين سقوط النظام السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، وذلك بسبب عدم اعتراف النظام آنذاك بإقليم كوردستان والفدرالية المعلنة من جانبه.

وتحول الوجود الفعلي للإقليم إلى الوجود القانوني بعد سقوط النظام على اثر إقرار الدساتير الصادرة في العهد الجديد بإقليم كوردستان كإقليم فدرالي في إطار العراق الفدرالي. حيث اعترف المشرع الدستوري العراقي بأمر واقع وجود إقليم كوردستان، قبل المرحلة الانتقالية من خلال

نصوص قانون إدارة الدولة، وضمن استمرار وجوده ما بعد المرحلة الانتقالية في نصوص الدستور الدائم^{١٣}. هكذا تم قبول مبادرة شعب إقليم كردستان بإعلان الفدرالية من جانب المكونات العراقية الأخرى خارج الإقليم، وبالتالي أصبحت الفدرالية حقيقة دستورية قائمة. فعلى الرغم من ان التأطير الدستوري للفدرالية قد حدث قبل تشكيل هيكلها الثقافية، والجغرافية، والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، نجد أن هذا التأطير قد تحرك ببعده واحد تحت تأثير وحدة فدرالية واحدة هي إقليم كردستان، بدون الأخذ بنظر الاعتبار رغبات وطموحات ما قد ينشأ مستقبلاً من وحدات فدرالية جديدة تشكل النظام

^{١٣} د.ساجد أحمد عيل، ص ٢٦.

الفدرالي العراقي، ولعل في تعطيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) وعدم تحديد طريقة تشكيله وصلاحياته دليل على ذلك^{١٤}.

إذن إن الفدرالية العراقية لم يتم تحققها وفق برنامج سابق معد سلفاً، وإنما كانت قد فرضته الظروف والحاجات الآنية للمرحلة التي ظهرت فيها، حيث أن مؤسسات الحكم الموجودة في الإقليم كانت تمارس سلطات وصلاحيات لم تمنحها إياه المركز بشكل طوعي، وإنما كانت على الضد من إرادته^{١٥}. حيث ظهرت تلك المؤسسات نتيجة

^{١٤} خالد عليوي العرادي، مصدر الالكتروني.

^{١٥} د.سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكردية في تاريخ العراق الحديث ١٩٢١-١٩٩٢، ص ٩٨.

لحاجات موضوعية تتعلق بإدارة شؤون مختلف أوجه الحياة في كردستان العراق، ومن ثم سعي قيادة الإقليم تحويل هذه الفدرالية الواقعية إلى فدرالية دستورية مقرة بنصوص الدستور، والذي بموجبه يتم تنظيم علاقة الإقليم بالمركز.

مما تقدم يتبين لنا بأن التجربة الفدرالية العراقية تختلف عن تجارب الفدرالية الأخرى وتتميز عنها من حيث إقامتها، والتي تستند بشكل عام إلى وجود اتفاق مسبق بين طرفين أو عدة أطراف، ينظم بموجبه العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأطراف أو الوحدات المكونة للاتحاد، الأمر الذي لم يحدث ولم يتحقق عند ولادة الفدرالية في العراق من قبل المكونات العراقية المختلفة، لذلك تختلف التجربة العراقية في هذا

الصدد عن تجارب أخرى وتعد وضعا فريدا بالنسبة إليها.

وجود إقليم واحد داخل الدولة العراقية

النظام الفدرالي في العراق يواجه بعض المشاكل، منها قلة عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي كوجود وحدتين أو ثلاث، لان مثل هذا الاتحاد يتعرض غالبا إلى حالات من عدم الاستقرار في بنائه السياسي والقانوني، وقد يؤدي ذلك إلى ظهور حالات انفصال وحدة معينة من الاتحاد أو تفكك الاتحاد برمته. ولقد ثبت بالتجربة التاريخية لبعض البلدان الفدرالية انهيار عدد من الاتحادات الفدرالية من هذا النوع أو حدوث

حالات الانفصال فيها، مثل خروج سنغافورة عام ١٩٧٥ من ماليزيا الفدرالية، وخروج بنغلادش عن دولة باكستان عام ١٩٧١، وانهيار يوغسلافيا السابقة عام ١٩٩٢، وفشل اتحاد الأثيوبي-الاريتيري عام ١٩٦٢، والاتحاد الكاميروني كان يتكون من وحدتين والتي عادت وأصبحت دولة موحدة عام ١٩٧٢، وانفصال إقليم كوسوفو عن صربيا عام ٢٠٠٨.

بينما نجد الاتحادات الفدرالية القائمة على عدد كبير من الوحدات بأنها اتحادات ناجمة وقاومت حالات الانفصال والتفكك رغم حدوثها، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من (٥٠) ولاية، وسويسرا التي تتكون من (٢٦) كانتونا، وألمانيا التي تتكون من (١٦) مقاطعة،

والبرازيل مكون من (٢٢) كانتونا، والأرجنتين من (٢١) مقاطعة وغيرها.

لكن الفدرالية التي تم تبنيها في العراق فإنها من نوع خاص وحالة جديدة مقارنة بالأنظمة الفدرالية الأخرى، إذ أنها لا تزال تتكون من إقليم واحد (وهو إقليم كردستان) وليس حتى من إقليمين، كما أن هذا الإقليم لم يثبت لها الحدود بشكل نهائي سواء على أرض الواقع أم في الدستور، الأمر الذي يعني أن الفدرالية بهذه الصيغة قد تتعرض إلى مشاكل عديدة لا محالة مستقبلا.

ويلاحظ على الفدرالية العراقية بان إقليم كردستان في ظل هذا الاتحاد متحد مع الإقليم العراقي، أي مع باقي مناطق العراق الواقع خارج

إقليم كردستان المعترف به دستوريا، وفي هذه الحالة ينتقص وجود حكومة فدرالية مشتركة، بمعنى يجب أن تكون هناك حكومة فدرالية وحكومات إقليمية إحداها تمثل إقليم كردستان والأخرى تمثل الإقليم العراقي، هذا على افتراض أن باقي مناطق العراق عدا إقليم كردستان يفضل أن تشكل إقليما واحدا. أما إذا اختار الإقليم العراقي أن يشكل أكثر من إقليم عندها ستكون هناك أكثر من حكومة محلية^{١٦}، وبالتالي يصبح عدد الوحدات المكونة للاتحاد إقليمين أو أكثر وليس إقليم واحد كما هو الحال الآن، ولا يزال لم يتحقق

^{١٦} على القطبي، البحث حول الفدرالية، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:
www.ebaa.net/wihat-nadat/13/728.htm. last visit 24/2/2008

هذا الأمر رغم مرور أكثر من (٢٠) شهرا على إقرار مجلس النواب العراقي قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ والذي اقره في ٢٢/تشرين الأول/٢٠٠٦، واجل العمل به لحين مضي مدة (١٨) شهرا على هذا الإقرار. إن بقاء البناء الفدرالي في العراق بهذه الصيغة يشكل خلا أساسيا في جوهر النظام الفدرالي ذاته ويؤدي إلى خلق عدم التوازن بين الوحدات والمكونات الاجتماعية المكونة لها وفي مدى مشاركتهم للحكومة الفدرالية، الأمر الذي يعني أن الفدرالية المقامة في العراق مهزوزة ومعرضة للانهار إذا ظلت على هذه الشاكلة. وهذا دفع ببعض المختصين أن يقول "إن العراق لا يعتبر الآن بلدا

فدراليا، لان إقليم كردستان كان موجودا قبل دستور عام ٢٠٠٥ ولا يزال موجودا حتى الآن، ولا يوجد أي إقليم فدرالي آخر، كما لم يتم إنشاء وتفعيل أي من المؤسسات الفدرالية الرئيسية، كمجلس الاتحاد والمحكمة الاتحادية العليا، لذلك فان دستور عام ٢٠٠٥ لا يخلق الفدرالية بمعناها الدقيق وإنما يحرك العملية الفدرالية وهي عملية يفترض أن تؤدي إلى نظام فدرالي عامل على حد قولهم"^(١٧).

الإضافة لذلك فان الدولة الفدرالية يجب ان تشكل من إقليم أو وحدات محددة، وان تستند تلك

^{١٧} دافيد كامبرون، إنجاح الفدرالية في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

الوحدات إلى حدود داخلية واضحة وثابتة، حتى لا تكون موضوع خلاف أو تجاذب من أي نوع كان. لكن يلاحظ على الفدرالية العراقية المقامة على إقليم واحد كما ذكرنا، فنجد ان أمر تثبيت حدود هذا الإقليم لم يحسم بعد داخل الإطار الجغرافي للدولة العراقية، حيث ان قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) منه، والتي أدخلت إلى الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ بموجب المادة (١٤٣) منه، قد رسم وافر حدودا أوليا ومرحليا لهذا الإقليم، التي تشمل المناطق التي كانت تحت سيطرة حكومة إقليم كردستان قبل تاريخ ١٩/آذار/٢٠٠٣، وهو تاريخ بدء العمليات الحربية لدول التحالف على قوات النظام السابق، علما بان تحديد حدود الإقليم على هذا الأساس،

الذي هو نفس الخط الذي حدده النظام السابق لحدود إقليم كردستان عند انسحابه من المدن والمناطق الكوردية عام ١٩٩١، فيه إجحاف وغبن فاحش بحق الإقليم وشعبه، والذي على أثره تم قطع مساحات شاسعة من الإقليم وأصبحت خارجة عنها، وعرفت رسميا في قانون إدارة الدولة بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة العراقية، من ضمنها كانت مناطق داخلية في منطقة الحكم الذاتي الذي اقره النظام السابق بموجب قانون الحكم الذاتي، مثل قضاء مخمور في محافظة اربيل، ومناطق أخرى لا يوجد نزاع أو جدل على تابعيتها لإقليم كردستان كقضاء خانقين ومناطق أخرى في

محافظات ديالى ونينوى وكركوك وأربيل وفقا للحقائق الموضوعية الثابتة علميا.

وفي المادة(٥٨) من قانون إدارة الدولة حددت الإجراءات والآليات اللازمة لحل وتسوية مشكلة المناطق المتنازع عليها وبالتالي رسم حدود إقليم كردستان على ضوء النتائج التي يتم التوصل إليها وفق تلك الآليات. وأدخلت هذه المادة إلى الدستور الدائم بموجب المادة(١٤٣) منه، وتحول مضمونها والجهة المنفذة بتنفيذ هذا المضمون إلى المادة(١٤٠) من الدستور الدائم، وتقع مسؤولية تنفيذها على السلطة التنفيذية الفدرالية في مدة لا تتجاوز ٣١/١٢/٢٠٠٧. وان المادة(٥٨) من قانون إدارة الدولة المحولة إلى المادة(١٤٠) من الدستور الدائم تشير صراحة إلى جملة من المشكلات التي

تخص حدود الأقاليم والمحافظات وعائديتها لهذه الجهة أو تلك. علما بان الآليات الواردة في المادة المذكورة تعتمد بالدرجة الأساسية على الحقائق التاريخية والجغرافية والاجتماعية والإدارية لحل هذه المسألة، وتحديد مصير تلك المناطق التي كانت بالأصل مناطق تابعة لإقليم كردستان نزعت منها بفعل الممارسات العنصرية للحكومات العراقية المتعاقبة، وأصبحت الآن تعرف بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية العراقية. لكن على الرغم من مرور أكثر من (٨)سنوات على صدور قانون إدارة الدولة وأكثر من (٦) سنوات على صدور الدستور الدائم، إلا أن السلطة التنفيذية الفدرالية لم تقدم بشكل جدي لاتخاذ أي من الإجراءات الفعلية

التي وضعتها المادة المذكورة لتسوية أوضاع تلك المناطق، ولا تزال مشكلة المناطق المتنازع عليها عالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية، مما يشكل ذلك تهديدا للفدرالية الهشة التي أقيمت في العراق.

وبدلا من أن تقوم الحكومة الفدرالية العراقية وفي مقدمتها السلطة التنفيذية بتنفيذ التزامها الدستوري الواقع على عاتقها، نجد أنها بذلت ولا تزال تبذل محاولات سياسية وقانونية متنوعة، وبتأثير مباشر من الأطراف المعارضة للنظام الفدرالي العراقي، لتعطيل المادة (١٤٠) من الدستور وتهميشها أو حتى إقصائها نهائيا من الدستور، ولو كان ذلك على حساب خرق الدستور الفدرالي وبذرائع واهية لا سند لها من الدستور

والواقع، وكان آخر تلك المحاولات، ولن تكون آخرها بالطبع، هي تمرير مشروع قانون انتخاب مجالس المحافظات يوم ٢٢/٧/٢٠٠٨ في مجلس النواب العراقي بطريقة مخالفة للدستور من حيث الشكل والمضمون، وكذلك بخلاف النظام الداخلي لمجلس النواب ذاته، وذلك من خلال المادة (٢٤) من القانون المذكور والتي تهدف في مجمل فقراتها الأربعة دفن المادة (١٤٠) من الدستور ومحوها من الذاكرة والدستور. مما أثير ذلك حفيظة شعب كردستان داخل الإقليم وخارجه في المناطق الكردستانية كمدينة كركوك التي شهدت تظاهرة جماهيرية سلمية يوم ٢٨/٨/٢٠٠٨ والتي تعرض إلى هجوم انتحاري داخل المتظاهرين وإطلاق النار عليهم من جهات عديدة ومعروفة

بمواقفها إزاء هذه المسألة مما نجم عن ذلك عشرات القتلى ومئات الجرحى. علما بان إقدام مجلس النواب العراقي على وضع هذا القانون قد تم من خلال إهمال مكون رئيسي من مكونات الدولة الفدرالية العراقية وذلك بالضد من مبدئي الديمقراطية والتوافقية، مما يشكل ذلك تهديدا خطيرا على الفدرالية العراقية واستمرارها.

من خلال ما تقدم يتبين لنا بان الفدرالية العراقية المقامة على وجود إقليم واحد فقط هي حالة جديدة وتنفرد بها الفدرالية العراقية دون جميع الفدراليات الأخرى، وان هذه الخاصية لا تتمتع بأية ميزة أو ايجابية لدفع الفدرالية هذه نحو التقدم والاستمرار، بل على العكس من ذلك أنها تحتوي على عدة عوامل سلبية تحمل معها الرغبات الانفصالية

وبالتالي تؤدي إلى انهيارها. وقد ظهر لنا حجم المشاكل التي واجهت وتلك التي ستواجه هذه التجربة الفتية مما يشكل خطرا واضحا على مصيرها المحتوم بالفشل ان لم يتم تفعيل قانون الإجراءات الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) المارة ذكره، وتكوين أقاليم جديدة واضحة الحدود بموجبها، حتى تتمكن تلك الأقاليم من إقامة التوازن بينها داخل الاتحاد الفدرالي، لان الفدرالية لا يمكن أن تتحقق وتستمر بدون قيامها على المبادئ المذكورة التي تعني في مجملها (قبول الآخر). عليه فان بقاء البناء الفدرالي العراقي على هذا الوضع (أي وجود إقليم واحد فقط) دون إنشاء أقاليم جديدة أخرى وعدم حل المشاكل الحدودية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،

ربما سيؤدي إلى بداية فعليّة للحرب الأهلية، وبالتالي تعرض الدولة إلى التفكك نتيجة محاولات الانفصال التي قد تظهر هنا وهناك، فالفدرالية في هذه الحالة بدلا من ان تكون نهاية حقيقية لكل أشكال النزاع الداخلي وتقرير الاستقرار الدائم للدولة، تكون فترة استراحة وتجميع القوة للشروع في حرب داخلية بين الوحدات أو الجماعات المكونة للدولة، مما يشكل ذلك تهديدا خطيرا لهيكل النظام الفدرالي. فإذا كان حال الفدراليات المكونة من إقليمين أو ثلاث، كما لاحظنا، بان مصير معظمها أدت إلى حالات الانفصال أو التفكك، فكيف نرى مستقبلا منيرا للفدرالية العراقية التي تقوم لحد الآن على وجود إقليم واحد فقط؟.

آليات تشكيل الأقاليم الجديدة

مر بنا كيف أن النظام الفدرالي في العراق قد تم تأسيسه على أساس وجود إقليم واحد داخل الإطار الفدرالي، ولا يوجد إقليم آخر في هذا الإطار سوى إقليم كردستان من حيث الواقع والدستور. وقد اقر قانون إدارة الدولة العراقية بوجود إقليم كردستان كإقليم فدرالي في العراق بموجب الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والتي أدخلت إلى الدستور الدائم دون الفقرات الأخرى من هذه المادة، وذلك بموجب المادة (١٤٣) من الدستور،

علاوة على ذلك اقر الدستور الدائم في الفقرة (١) من المادة (١١٧) بإقليم كردستان إقليمياً فدرالياً ضمن الدولة العراقية الاتحادية، وكذلك اقر الدستور بالأقاليم الجديدة التي ستؤسس وفقاً لأحكامه.

إذن إن صيغة إقرار الدستور بالفدرالية في العراق والأقاليم المشكلة فيه تتميز عن ما ورد في معظم دساتير البلدان الفدرالية التي يحدد فيها الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي إما في ديباجة الدستور أو ضمن المواد الواردة في صدر الدستور أو المبادئ الأساسية منه، لأن السند الذي ينظم الاتحاد الفدرالي هو دستور تلتزم بأحكامه الوحدات المكونة لها فيما بينها وبين دولة الاتحاد. فمثلاً الدستور السويسري حدد في المادة الأولى

منه أسماء الكانتونات المكونة للاتحاد السويسري الستة وعشرون كانتونا، وأكدت على أن الاتحاد يحترم استقلالية المقاطعات^{١٨}، ويحمي الاتحاد النظام الدستوري للمقاطعات^{١٩}، كما يوفر الحماية لكيان وحدود كل مقاطعة^{٢٠}. والدستور الكندي لعام ١٨٦٧ حدد المقاطعات التي تتكون منها الاتحاد الفدرالي الكندي وهي كل من (اونتاريو، كيبك، نوفاسكوتيا، ونيو برونسويك)^{٢١}. وكذلك فعل الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ في ديباجته

^{١٨} المادة (٤٧) من الدستور السويسري.

^{١٩} الفقرة (١) من المادة (٥٢) من الدستور نفسه.

^{٢٠} الفقرة (١) من المادة (٥٣) من الدستور نفسه.

^{٢١} المادة (٥) من الدستور الكندي.

بتحديد المقاطعات الستة عشر التي تتكون منها ألمانيا الاتحادية.

والدستور الهندي لعام ١٩٥٠ قد حدد الولايات المكونة للاتحاد الهندي وأراضيها وفق جدول معين ملحق بالدستور^{٢٢}، كما نظم كيفية قبول أو انضمام ولايات جديدة أو تأسيس ولايات جديدة في الهند^{٢٣}. في حين أن الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٣ قد أقر بان بلجيكا دولة اتحادية مكونة من أقاليم ومجموعات لغوية^{٢٤}، وحدد الأقاليم الفدرالية الثلاث التي تتكون منها الفدرالية

^{٢٢} المادة (١) من الدستور الهندي.

^{٢٣} المادة (٢) من الدستور الهندي.

^{٢٤} المادة (١) من الدستور البلجيكي.

البلجيكية وهي (الوالون، الفلامنك، وبروكسل)^(٢٥)، وكذلك ذكر بالاسم المجاميع اللغوية الثلاث وهي (الفرنسية، الفئة الفلامنكية، والفئة الناطقة بالألمانية)^(٢٦).

أما الدستور العراقي الدائم فإنه أكد على تبني النظام الفدرالي للعراق في المادة (١) منه دون أن تتضمن هذه المادة أو ديباجة الدستور أية إشارة صريحة أو ضمنية إلى الوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي، كما لاحظنا في الدساتير الفدرالية التي اشرنا إليها، على الرغم من ان الدستور قد أكد على إن العراق بلد متعدد القوميات

^{٢٥} المادة (٣) من الدستور نفسه.

^{٢٦} المادة (٢) من الدستور نفسه.

والأديان والمذاهب^(٢٧)، سوى ذلك الإقرار الوارد فيه بإقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً فدرالياً، وذلك ضمن الباب الخامس المخصص لسلطات الأقاليم^(٢٨)، كما وقر الدستور بالأقاليم الجديدة التي ستؤسس وفقاً لأحكامه^(٢٩)، والذي بموجبه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين الأقاليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، تقدم من ثلث أعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، أو من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين

^{٢٧} المادة (٣) من دستور العراق الدائم.

^{٢٨} الفقرة (أ) من المادة (١١٧) من الدستور نفسه.

^{٢٩} الفقرة (ب) من المادة (١١٧) من الدستور نفسه.

الإقليم^{٣٠}. ويلاحظ هنا بان موقف الدستور الدائم حول تكوين الإقليم يختلف عن موقف قانون إدارة الدولة الذي بموجبه يحق لمجموعة من المحافظات لا تتجاوز الثلاث تشكيل الأقاليم فيما بينها عدا محافظتي بغداد وكركوك^{٣١}، بمعنى لا يكون من حق محافظة واحدة بذاتها ان تشكل إقليماً بذاتها، بل يجب أن يكون هناك محافظتين أو ثلاث محافظات يتفقون فيما بينهم لتشكيل إقليم فدرالي، أما الدستور الجديد فقد أعطى الحق لمحافظة واحدة أن تشكل إقليماً فدرالياً، كما رفع القيد الوارد على محافظة كركوك في قانون إدارة الدولة، حيث أصبحت حالها حال المحافظات

^{٣٠} المادة (١١٩) من الدستور نفسه.

^{٣١} الفقرة (ج) من المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية.

الأخرى إذا رغبت في تشكيل إقليم فدرالي أو الانضمام إلى إقليم آخر، لان إدخال المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة إلى الدستور الدائم شملت الفقرة (أ) منها دون الفقرتان (ب) و (ج)^{٣٢}، وهذا الموقف من الدستور الدائم يتلائم مع روح الدستور ومبادئه القائمة على أسس الديمقراطية والمساواة. أما محافظة بغداد فقد بقيت كعاصمة للدولة الفدرالية ولا يجوز لها أن تنضم إلى إقليم آخر^{٣٣}. إذن لا يمكن لمحافظة بغداد بحدودها الجغرافية أن تشكل إقليماً بذاتها أو تنضم إلى محافظات أخرى لتكوين إقليم أكبر، وقد يكون من الأمور الشاذة من وجهة النظر الديمقراطية

^{٣٢} المادة (١٢٤) من دستور العراق الدائم.

^{٣٣} الفقرة (٣) من المادة (١٤٣) من دستور العراق الدائم.

الإصرار على أن تظل بغداد التي تضم خمس سكان البلاد محافظة خاضعة لسيطرة الحكومة الوطنية، ومن ناحية أخرى فأنها يمكنها كحكومة إقليمية بما تتمتع بها من سلطات أن تشكل تهديدا حقيقيا للسلطة الفدرالية^(٣٤).

وفيما يخص إجراءات تشكيل الأقاليم، فقد ألزمت المادة(١١٨) من الدستور مجلس النواب بان يصدر قانونا في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أو جلسة له يحدد فيه الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين^(٣٥). والملاحظ على هذه المادة ان تكوين الأقاليم يبدأ من مجلس النواب، إذ

^(٣٤) دافيد كامبيرون، مصدر الكتروني سابق، ص٧.

^(٣٥) المادة (١١٨) من دستور العراق الدائم.

يسن قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وإقراره بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين. ويدل ذلك على بساطة وسهولة القانون وإقراره على الرغم من أهميته في تشكيل أو تقرير شكل الدولة الاتحادية بأغلبية بسيطة من الأعضاء الحاضرين. والخطوة الأهم في هذا الجانب هو الاستفتاء على تكوين الإقليم عن طريق طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي ترغب وتروم تكوين الإقليم دون اشتراط الأغلبية، علما بان(الثلث) يمثل نسبة قليلة من تلك المجالس، بل ان المشرع بذل وسعه في تسهيل هذه المهمة في حالة لم تتحقق الطريقة الأولى، فأباح لعشر الناخبين في كل محافظة بطلب تكوين الإقليم وهي أيضا نسبة قليلة، إلا ان

المشرع كان يعول على حسم قضية الإقليم بالاستفتاء الشعبي والذي يمكن تحصيله أيضا بالأغلبية البسيطة. لقد سعى المشرع إلى تبسيط إجراءات تكوين الأقاليم لتكون في متناول اليد ليكتمل البناء الاتحادي المركزي مع وجود إقليم كردستان، وهذه المادة الإجرائية هي تطبيق للنظام الاتحادي المركزي الذي تبناه الدستور في المادة (١) والمادة (١١٦) منه .

وقد اقر مجلس النواب العراقي مشروع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠٦، لكن تم تأجيل العمل به لحين

مرور (١٨) شهرا على إقراره^{٣٦}، حيث نظم هذا القانون الآليات والإجراءات الضرورية لتشكيل الأقاليم في العراق من خلال موادها البالغة اثنان وعشرون مادة.

وقبل التطرق إلى هذا القانون لابد من الإشارة إلى أن هذه الحالة انفردت بها التجربة الفدرالية في العراق من حيث تنظيم وتحديد الأقاليم المشكلة للفدرالية بقانون عادي، بخلاف التجارب الفدرالية الأخرى التي حسمت مسألة الوحدات المكونة للدولة الفدرالية والآليات اللازمة حول إجراء التغييرات على هيكل تلك الوحدات من حيث

^{٣٦} المادة (٢٢) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٠٦٠) في ١١/٢/٢٠٠٨.

اندماج الأقاليم فيما بينها أو انضمام أقاليم جديدة إليها في صلب الدستور دون أن يحول هذه المسألة الأساسية في بناء الفدرالي إلى قانون عادي، ذلك لأن الوحدات المكونة للفدرالية تتنازل بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل أو بعض سلطاتها الخارجية إلى دولة تتكون منها جميعا هي دولة الاتحاد. حيث أن بناء الدولة الفدرالية يتحقق من خلال وثيقة الدستور، وليس عن طريق قانون عادي تصدره السلطة التشريعية، والذي يحدد فيه بالاسم الوحدات المكونة للدولة الفدرالية والآليات اللازمة بخصوص إجراء التغييرات على هيكلية النظام الفدرالي حسب الضرورة.

نظم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ الآليات القانونية اللازمة لتشكيل الأقاليم في العراق على ضوء الخطوط العامة الواردة في الدستور الدائم^{٣٧}. وبموجب أحكام هذا القانون يتكون الإقليم الفدرالي من محافظة أو أكثر^{٣٨}، وذلك عن طريق طلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة المشكلة بموجب الدستور^{٣٩}، أو عشر الناخبين في المحافظة التي تروم تكوين الإقليم^{٤٠}، وفي حالة انضمام محافظة معينة إلى إقليم ما يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعا بموافقة ثلث

^{٣٧} ينظر المواد (١١٧-١٢١) من دستور العراق الدائم.

^{٣٨} المادة (١) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

^{٣٩} الفقرة (١) من المادة (٢) من القانون نفسه.

^{٤٠} الفقرة (٢) من المادة (٢) من القانون نفسه.

أعضاء المجلس التشريعي للإقليم^(٤١). ويقدم هذا الطلب إلى مجلس الوزراء خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر على ان يكون موقعا من رؤوساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للإقليم حسب الأحوال^(٤٢). يلاحظ هنا أن تقيد تقديم الطلب ضمن مدة معينة أمر غير صائب من الناحية العملية والديمقراطية، لان الجهات المخولة قانونا بتقديم الطلب يجب أن تكون حرة في اختيار الوقت الذي يرغب فيه من إيداء رغبته بالتحول إلى إقليم أو انضمام إليه وبالتالي تقديم الطلب في الوقت الذي يختاره بإرادته.

^{٤١} الفقرة (٣) من المادة (٢) من القانون نفسه.

^{٤٢} المادة (٣) من القانون نفسه.

وعند تقديم الطلب من قبل عشر الناخبين في المحافظة يجب أن يقدم الطلب إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه، وعلى المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاث أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام، وان تحدد مدة لا تقل عن شهر للناخبين في إيداء رغباتهم الداعمة للطلب في سجل خاص معد لذلك من اجل التحقق من النصاب المطلوب للطلب المقدم^(٤٣). وإذا تعددت الرغبات في الطلبات المقدمة من أكثر من جهة، وكانت تلك الطلبات مقدمة من ثلث أعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات وتجاوز

^{٤٣} الفقرة (١) من المادة (٤) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

إحدى هذه الرغبات موافقة ثلثي أعضاء أي من مجالس المحافظات، فتتبع بشأنها الإجراءات الواردة في المادة الثالثة من القانون^{٤٤}، التي تنص بان "يقدم طلب تكوين الأقاليم إلى مجلس الوزراء موقعا من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور"، فهنا يلاحظ عدم الوضوح والدقة في صياغة هذه المادة مما يخلق نوعا من التخبط والإرباك في هذا القانون، حيث أن الطلبات إذا استوفت الشروط الواردة في الفقرة (١) من المادة الثانية من القانون يقدم إلى مجلس الوزراء في كل الحالات، سواء كان هذا الطلب متضمنا موافقة ثلث أعضاء

^{٤٤} البند (أ) من الفقرة (٢) من المادة الرابعة من القانون نفسه.

المجالس أو تجاوز هذه النسبة، ومن البديهي ان الطلب الذي يضم بين دفتيه موافقة أكثرية الأعضاء في حالة تعدد الرغبات في الطلبات المقدمة يتم ترجيحها على الأخرى، لذا نرى بان هذه الفقرة الواردة في المادة (٤/٢/أ) من القانون هي فضلة زائدة ووجودها كعدمها. ومن جهة أخرى فان هذه الفقرة تنص على انه إذا تجاوز الطلب موافقة ثلثي الأعضاء أي من مجالس المحافظات تتبع حينئذ الإجراءات الواردة في المادة (٣) والتي نص في مجملها بان الطلب يقدم إلى مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثة أشهر، ومن هنا يظهر لنا مدى التخبط الذي أوقعت فيه هذه الفقرة لأنها لم تحدد الجهة التي تدقق في الطلب للتحقق من توفر النصاب القانوني فيه وهل تجاوز

هذا النصاب إلى الثنتين، حتى يتخذ بعد ذلك الإجراءات الواردة في المادة (٣) والتي هي تقديم الطلب إلى مجلس الوزراء، إذن هذه الفقرة لم تحدد الجهة التي تدقق في الطلب قبل هذه المرحلة، أي قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء. وفي حالة وجود رغبات متعددة في الطلبات حول شكل الإقليم، ففي هذه الحالة يضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استبياناً يحدد فيه شكل الأقاليم المطلوبة، ويعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات، وإن شكل الإقليم الذي يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان يتم اختياره ويقدم للاستفتاء عليه

لاحقاً^{٤٥}. وفي كل الأحوال إذا قدم أكثر من طلب التحول أو الاندماج فيستفتي على الطلبات حسب الأسبقية كما ورد في (رأي) الوارد في العبارة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون. وهنا قد يحدث تناقضا مع ما ورد ضمن البندين (أ و ب) من الفقرة الثانية من المادة (٤)، لأن في هاتين الفقرتين وضع أساسا لحل التناقض يختلف عن الأساس الوارد في العبارة المدرجة ضمن (رأي) الذي يعتمد على تاريخ تقديم الطلبات الذي يقدم للاستفتاء حسب الأسبقية. وكان من الأجدر بالقانون أن يزيل هذا الناقض بينهما بالاعتماد على احد الأساليب، وان يدرج (رأي) الوارد في آخر

^{٤٥} البند (ب) من الفقرة (٢) من المادة الرابعة من القانون نفسه.

المادة ضمن فقرة قانونية معينة وليس بشكله الحالي.

وبعد قبول الطلب من مجلس الوزراء تقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها باتخاذ إجراءات الاستفتاء والانهاء منها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء ويجوز لها أن تمتد هذه المدة شهر واحد ولمرة واحدة على ان يعلم مجلس الوزراء بذلك^{٤٦}. ويكون الاستفتاء ناجحا إذا حصل على أغلبية أصوات الناخبين، على ان لا تكون نسبة المشاركين اقل من ٥٠%، وتعلن النتائج خلال (١٥) يوما من إجرائه^{٤٧}. ويجوز لكل ذي

^{٤٦} المادة (٥) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
^{٤٧} المادة (٦) من القانون نفسه.

مصلحة الطعن في نتيجة الاستفتاء خلال أسبوع من تاريخ إعلان نتائجها، وعلى الجهات المختصة بالفصل في هذه الطعون أن تثبت فيها في مدة لاتزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديم الطع^{٤٨}. غير ان الجهة المختصة بالطعن لم يحدد في القانون ولا في الدستور، ولكن لو دققنا النظر في المواد الخاصة باختصاص المحكمة الاتحادية العليا، نرى بأنها تكون مختصة بالنظر في هذه الطعون استنادا إلى الفقرة (٣) من المادة (٩٣) من الدستور التي تنص على أن "المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة

^{٤٨} الفقرة (أ) من المادة (٧) من القانون نفسه.

الاتحادية" وفي حالة عدم نجاح الاستفتاء يجوز إعادته بعد مرور سنة من تاريخ إعلان النتيجة، وبإتباع الإجراءات نفسها^٩ .وبعد ثلاثة أيام من المصادقة على النتائج النهائية للاستفتاء من الجهة المختصة ترفع إلى رئيس الوزراء^{١٠}، الذي بدوره يصدر قرارا بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية^{١١} .

وعلى المجالس المشكلة للأقاليم سواء كانت مجلس المحافظة أم مجلسا تشريعيا أن تجتمع

^٩ المادة (٩) من القانون نفسه.

^{١٠} الفقرة (ب) من المادة (٧) من القانون نفسه.

^{١١} المادة (٨) من القانون نفسه.

بعد (٧) أيام من قرار تشكيل الإقليم لتقوم بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي^٢ ، الذي يتكون من عدد من الأعضاء يمثلون سكان الأقاليم بأكمله، وذلك على أساس مقعد واحد لكل (٥٠) ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من محافظة واحدة على أن لا يقل عن (٢٥) عضوا، وإذا كان الإقليم مكونا من أكثر من محافظة أو إقليم يكون النسبة مقعد واحد مقابل (٧٥) ألف نسمة^٣ ، ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، والتي تتولى

^٢ المادة (١١) من القانون نفسه.

^٣ الفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

المفوضية العليا لإعداد والإشراف عليها^{٤٥}، على أن تتوافر فيهم الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي، ويستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائم للإقليم^{٤٥}، بموجب الدستور الدائم الذي يهياً إصداره من قبل المجلس التشريعي الانتقالي وينظم بموجبه سلطات الإقليم الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية^{٤٦}.

يلاحظ هنا وجود تناقض فيما يتعلق بعمل مجلس التشريعي الانتقالي مع ما ورد في

^{٤٥} الفقرة (٢) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

^{٤٥} الفقرة (٢) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

^{٤٦} الفقرة (٣) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

المادة (١٢) التي تنص على أن "مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم تستمر بعملها لحين نفاذ الدستور الدائم للإقليم"، بمعنى أن كلا من مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم وكذلك المجلس التشريعي الانتقالي الذي سينتخب بعد تأسيس الإقليم يستمران في عملهما لحين نفاذ الدستور الدائم، وهذا لا يجوز من الناحية القانونية لكونها تؤدي إلى وجود عدة مجالس تشريعية في الإقليم في آن واحد، مما يخلق تعددا وازدواجا في التشريعات والقرارات، وكان من الأفضل على المادة (١٢) المذكورة أن تنص على أن مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم تستمر بعملها لحين انتخاب المجلس التشريعي الانتقالي وليس إلى حين نفاذ الدستور الدائم.

والمجلس التشريعي الانتقالي للإقليم عليه خلال مدة أقصاها (٣٠) يوما من تاريخ أول جلسة له تشكيل لجنة مؤقتة من بين أعضائه لإعداد مسودة الدستور الدائم للإقليم، وعلى هذه اللجنة انتهاء من عملها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ تشكيلها، ومن ثم تعرض على المجلس التشريعي للإقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة ومن ثم تعرض للاستفتاء، وإذا حظي على موافقة أغلبية الناخبين المصوتين يكون الاستفتاء ناجحا ويدخل الدستور بموجبه حيز التنفيذ^{٥٧}.

^{٥٧} المادة (١٨) من القانون نفسه.

ورغم أن هذا القانون قد أشار إلى كيفية تنظيم وتكوين السلطة التشريعية للإقليم، لكنه أهمل في نفس الوقت التطرق إلى السلطة التنفيذية من حيث التكوين، وكان الأدهى بالقانون المذكور أن يترك أمر تكوين السلطات العامة الثلاث في الإقليم وكيفية إقامة الدستور فيه لسلطة الأقاليم المشكلة بموجب الدستور الإقليمي لتقوم بتنظيم هذه الأمور، لأن الإقليم له سلطة التنظيم الذاتي من حيث وضع دستوره وإقامة السلطات فيه على أن تكون منسجما مع الدستور الاتحادي في استخدام هذه السلطة. وينطبق نفس الكلام على السلطة القضائية للإقليم التي يجب أن تكون مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها وفقا لأحكام دستور الإقليم، بدلا من النص في القانون

على ان تكون منسجما مع أحكام الدستور الاتحادي ودستور الإقليم والقوانين الاتحادية ذات الصلة^{٥٨}. لان دستور الإقليم أساسا يجب أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي وبالتالي فان السلطة القضائية للإقليم تكون قائمة وفقا للدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية ذات الصلة دون ان تذكر ذلك بالنص في القانون كما ورد في المادة(١٩) من القانون.

مما تقدم يتبين لنا بان الدستور العراقي ربما يعتبر دستورا فريدا من نوعه من حيث موقفه في

^{٥٨} من المادة (١٩) من قانون تكوين الأقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨.

بناء النظام الفدرالي في العراق وآليات تشكيل الأقاليم فيه، الذي حول تنظيم إجراءات تشكيل الأقاليم إلى قانون عادي يضعه مجلس النواب بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين دون أن يحتاج إصدار هذا القانون إرساله إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه بالإجماع استنادا إلى المادة(٥/١٣٨) من الدستور، وذلك بخلاف ما هو سائد ومتبع في معظم دساتير البلدان الفدرالية التي يتم تنظيم كل ما يتعلق بهيكل النظام الفدرالي والوحدات المكونة له ابتداء في الدستور الفدرالي، وهذا هو المبرر الأساس لجمود معظم الدساتير الفدرالية، حيث ان كل ما يتعلق بالوحدات المكونة للنظام الفدرالي في دولة معينة يجب ان تثبت في الدستور، وهذا ما يميز الدولة الفدرالية عن الدولة

البسيطة الموحدة ذات اللامركزية الإدارية أو الحكم الذاتي التي يتولى فيها القانون العادي تنظيم المسائل المختلفة بين الدولة المركزية والإقليم المتمتع باللامركزية الإدارية أو بالحكم الذاتي. وهذا يعني ان النظام الفدرالي في العراق، لا يشكل من اتحاد دول مستقلة ومنفصلة في صيغة الاتحاد المركزي، ولا عن طريق تفتيت الدولة وإعادة تجميع واتحاد تلك الأجزاء في صيغة الاتحاد الفدرالي، وإنما على أساس وجود إقليم واحد (وهو إقليم كردستان) وتحول المحافظات في دولة موحدة بسيطة واندماجها في إقليم.

وفيما يخص تطبيق قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لاشك ان تطبيقه على ارض الواقع قد ينجم عنه مشاكل كثيرة مستقبلا، ولعل تأجيل

تنفيذه إلى ما بعد (١٨) شهرا على إقراره مؤشر واضح على ذلك، لان تطبيقه العملي قد يتعرض إلى تفسيرات وتأويلات مختلفة من قبل جهات متعددة حسب مصالح ورغبات كل جهة، وذلك بخلاف النص الدستوري الذي يتمتع بالسمو شكلا وموضوعا، فهناك من حاول منع الشيعة من التمتع بالنظام الفدرالي وإقامة إقليم فدرالي في العراق تضم بعض المحافظات الشيعية في الجنوب^٩، وعندما طالب ثلث أعضاء مجلس محافظة كركوك بانضمام تلك المحافظة إلى إقليم كردستان يوم ٢٠٠٨/٧/٣١ استنادا إلى الفقرة (٣) من المادة (٢) من قانون الإجراءات

^٩ نعمان متي، قراءة في الدستور العراقي، مأزق الدستور، ص ١٥٦.

التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، حاولت بعض الأطراف داخل مجلس النواب العراقي التحايل على هذا القانون بادعاء أن نصوص هذا القانون لا تسري على محافظة كركوك، مما ترتب عنها مشاكل بين إقليم كردستان والحكومة العراقية، الأمر الذي يعني ان هذه المشاكل ستظهر باستمرار عند تطبيق هذا القانون سواء بالنسبة لمحافظة كركوك أو غيرها من المحافظات العراقية ذات التعددية العرقية أو الدينية أو المذهبية، وبالتالي ستعرض النظام الفدرالي في العراق إلى تهديدات جسيمة لا يمكن مقاومتها، لذلك كان من الأفضل تنظيم آليات تشكيل الأقاليم في صلب الدستور كحق دستوري أسوة بدساتير الدول الفدرالية الأخرى وليس بقانون عادي تسنه

السلطة التشريعية المكونة من مجلس واحد تلافيا لتلك المشاكل.

المركزية، وحكومات الأقاليم^{٦٠}، وحكومات المحافظات. وتتكون المحافظة من عدد من الاقضية والنواحي والقرى^{٦١}.

وعلى الرغم من أن الدستور قد خصص الفصل الثاني ضمن الباب الخامس للمحافظات التي لم تنظم في إقليم، غير إننا نجد مواد أخرى متفقة تشير إلى المحافظات ويبرز دورها كوحدات دستورية مستقلة أكثر من كونها وحدات إدارية ويجعلها في مستوى الأقاليم التي تعد بحد ذاتها وحدات سياسية قانونية مستقلة، فمثلا في الباب الرابع الخاص باختصاصات السلطات الاتحادية

^{٦٠} ينظر: المادة(٤) من قانون إدارة الدولة العراقية.
^{٦١} الفقرة(١) من المادة(١٢٢) من دستور العراق الدائم.

المركز القانوني للمحافظات

بالرغم من أن الدستور العراقي يشير إلى الأقاليم، بيد انه في الواقع يغطي المستويات الأخرى للحكومات كالمحافظات والإدارات المحلية، حيث تنص المادة(١١٦) من الدستور الدائم بان "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"، وبذلك يؤكد الدستور الجديد الترتيب الذي أرساه قانون إدارة الدولة بوجود ثلاث مستويات للنظام الفدرالي وهي: الحكومة

تؤكد المادة (١١٥) من الدستور على أن "كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم". وكذلك المادة (١٠٥) التي بموجبها تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والمادة (١٠٦) تقرر أيضا بتأسيس هيئة لمراقبة الواردات الاتحادية تتكون من ممثلي الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وغيرها^{٦٢}.

^{٦٢} مثل المادتان (١١٢ و ١١٣) والفقرتان (٣ و ٤) من المادة (١٢١) من الدستور.

إذن من خلال هذه المواد الدستورية يتبين لنا بان الدستور العراقي قد وضع المحافظات في مستوى الأقاليم، والتي هي بالأصل وحدات إدارية وتتعلق دورها بالوظيفة الإدارية للمحافظة في إطار الدولة الواحدة وتخضع لأحكام القانون الإداري، فهي لا تعد أكثر كونها وحدات إدارية تابعة للمركز، في حين أن الإقليم عبارة عن وحدات دستورية مستقلة في إطار الدولة الفدرالية بموجب تنظيم دستوري سياسي وقانوني، وتتعلق أصلا بالوظيفة السياسية بين المركز والإقليم، لان له سلطاته العامة وهيئاته ومؤسساته الشرعية ويمتلك دستورا خاصا به.

ويعد ذلك نقصا جوهريا وخطا كبيرا في الدستور العراقي الذي جعل من سلطات المحافظات في مصاف السلطات الإقليمية في إطار الفدرالية العراقية، ولا يمكن وضع إقليم فدرالي مثلا كإقليم كردستان حاليا في نفس المستوى مع الوحدات الإدارية. لذلك يلاحظ على الدستور الدائم بان ما يعنيه في بعض نصوصه قد يكون في كثير من الحالات غير واضحة، كما أن العلاقة بين أحكام مادة وأخرى تبدو غامضة، فمثلا لم يحدد الفرق بين الإقليم والمحافظه في الدستور، رغم وجود الفروق الجوهرية بينهما، لذلك يمكن القول بان ما يقصده القائمون على صياغة الدستور من الناحية العملية هو أن يكون للإقليم وضعاً ومكانة أعلى وسلطات أكبر في

النظام الفدرالي مقارنة بالمحافظات، فاعتراف الدستور بإقليم كردستان بكل ما له حاليا من سلطات يجعل من الواضح ان الإقليم يختلف عن المحافظ، رغم انه من ناحية التنظيم الدستوري نجد انه في كثير من أجزاء الدستور تحظى المحافظات بنفس الوضع والسلطات التي تتمتع بها الإقليم.

بالإضافة إلى الحالات التي ذكرنا بهذا الخصوص هناك حالات ونماذج أخرى تؤكد ذلك، منها أن إدارة النفط والغاز يتم من قبل كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وكذلك رسم السياسات الإستراتيجية

لتطوير هذه الثروة^{٦٣}. وتنطبق نفس القاعدة على إدارة الآثار والثروات الوطنية الأخرى^{٦٤}، وتخضع كل من الأقاليم والمحافظات على السواء لإعادة التوزيع المالي الوطني^{٦٥}، وإقامة مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لخدمة كل من الأقاليم والمحافظات^{٦٦}. وحتى عند قيام الدستور بتنظيم الصلاحيات المشتركة في المادة (١١٤) منه بين السلطات الفدرالية والأقاليم، نجد أن تلك الصلاحيات لا يقتصر فقط على هاتين المستويين من الحكم الفدرالي والإقليمي، بل تشمل أيضا

^{٦٣} المادة (١١٢) من دستور العراق الدائم.

^{٦٤} المادة (١١٣) من الدستور نفسه.

^{٦٥} الفقرة (٣) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

^{٦٦} الفقرة (٤) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

المحافظات، بمعنى ان تلك الصلاحيات تكون مشتركة بين كل من الحكومة الفدرالية والأقاليم والمحافظات، لان معظم فقرات المادة المذكورة تؤكد ذلك بإشارته الصريحة إلى المحافظات وكذلك بدلالة العبارة الأخيرة من المادة (١١٥) التي تقر بأولوية قانون الأقاليم والمحافظات على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما على مسألة ما خارج الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

إن وضع المحافظات في مصاف الأقاليم يعد خاصية يتميز بها الفدرالية العراقية نسبة إلى معظم الفدراليات الأخرى، وان هذه السمة ذات تأثير سلبي ويجب معالجتها، لأنه لا يمكن ان تكون الأقاليم بسلطاته وهيئاته الدستورية السياسية

في مستوى المحافظات الذي له مستوى راق من التنظيم والاستقلالية، إذ يمتلك دستور خاص به إضافة إلى السلطات العامة الثلاث، مما يجعله أن يتفوق على المحافظات التي لا تعد أكثر من وحدة إدارية تابعة للمركز وخاضعة لمراقبتها.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري كان قد فرق بين نظام الاتحاد المركزي واللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، وهو بذلك خلق نظاما هجيناً، ويتجلى ذلك في المادة (١٢٢) من الدستور عندما منحت الفقرة (٢) منها تلك المحافظات صلاحيات إدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون. إلا أنها من جانب آخر، لم يخضع مجلس المحافظة

لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة^{٦٧}، ويعني ذلك أن المحافظة تمارس سلطات واسعة تماثل مع سلطات الأقاليم وتخرج من إطار اللامركزية الإدارية التي تتطلب إشراف ورقابة الحكومة المركزية عليها بعد تفويضها الاختصاصات والصلاحيات الإدارية لممارستها عبر هيئات منتخبة بصورة لامركزية. ولا يشفع لذلك ما أوردته الفقرة الثانية من المادة ذاتها المذكورة بأن يتم تنظيم تلك الصلاحيات وممارستها بقانون، لأن النص الدستوري يسمو على القوانين العادية ويعلو عليها، وهو ما أكدته المادة (١٣) من الدستور

^{٦٧} الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) من دستور العراق الدائم.

بنصها على انه "لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه".

وبذلك فان مجالس المحافظات تستطيع أن تستخدم الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) المذكورة لإبطال العمل بأي نص قانوني يقلل أو يفرض الرقابة أو التدخل أو الإشراف لأغراض المصلحة العامة أو ضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام وان شاب ممارستها لصالحياتها الخلل أو المخالفة، وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن لا يرد هذه الفقرة إلى المادة (١٢٢)، بحيث لا يعد ذلك وسيلة لإضعاف مركزية السلطة الاتحادية بل إنهاء لوجودها وولايتها على المحافظات والإدارات المحلية مما ينتج عنه مخالفة للأسس

العامة للامركزية الإدارية. ومن جانب آخر فان المادتان (١٢٢ و ١٢٣) ستغني المحافظات عن الانضمام إلى الأقاليم، طالما أنها في حقيقتها تمثل إقليما بصيغة اللامركزية الإدارية، إلا أنها لا تملك هيئات الأقاليم التنفيذية والتشريعية والقضائية. اما مسألة تفويض المحافظات لسلطاتها للحكومة الاتحادية فهو أمر مستبعد ولا يعني التدخل أو الإشراف وان نظم ذلك بقانون كما ورد في المادة (١٢٣)، ولتأكيد ما ذهبنا إليه، فان الفقرة (١) من المادة (٤٥) من قانون المحافظات نصت على أن "تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإداراتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة

المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات"، ومما لاشك فيه ان هذا النص يعني في مجمله أن هذه الهيئة تمارس نوعا من الإشراف والتوجيه بالإضافة إلى التنسيق الذي تجريها بين المحافظات.

وقد اصدر مجلس النواب العراقي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ في ١٧/شباط/٢٠٠٨، استنادا إلى المواد(١١٠، ١١٤، ١١٥، ١٢٢) من الدستور ويتضمن هذا القانون(٥٥) مادة. وقد نصت الفقرة(١) من المادة(٢) من القانون المذكور على ان "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما

يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"، بمعنى أن مجلس المحافظة يعتبر سلطة تشريعية تمارس تشريع القوانين اللازمة لإدارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، لكن يلاحظ بان منح هذه السلطة لمجلس المحافظة تتجاوز أسس نظام اللامركزية الإدارية ويتناقض مع مبادئها، إذ انه صحيح أن السلطات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية وله حق البت وإصدار القرارات المناسبة، وهذا الاستقلال يستمد وجوده من الدستور أو القانون، غير أن هذا الاستقلال لا يكون استقلالا تاما أو مطلقا، لان مقتضيات سير العمل الإداري والسياسي في الدولة يفرض نوعا من الرقابة تباشرها السلطات

المركزية على الهيئات المحلية^{٦٨}، وان سلطة التشريع الممنوحة للمحافظات تتعلق بالحكم أو بنظام الحكم وليست بالإدارة أو النظام الإداري للدولة، وبما ان المحافظات لا تعد أكثر من وحدات إدارية ولا تعتبر وحدات سياسية في إطار الدولة الواحدة البسيطة أو الفدرالية، فان منحها سلطة التشريع يؤدي إلى تعدد التشريعات في إطار هذه الدولة وقد تتضارب تلك التشريعات من محافظة إلى أخرى رغم تأكيد هذه المادة على عدم تعارض تشريعات المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية. وقد أكد القانون هذا الاختصاص لمجلس المحافظة ضمن الفصل

^{٦٨} د.شباب توما منصور، القانون الإداري، ج ١، ط ٢، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٧٦، ص ٨٩.

الخاص باختصاصات تلك المجالس بان لها الحق في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة^{٦٩}، وكان الأجر بالقانون أن ينص على أن مجلس المحافظة هو سلطة إدارية ورقابية وليس أعلى سلطة تشريعية فيها.

وأكد قانون المحافظات على ان مجلس المحافظة يخضع لرقابة مجلس النوا^{٧٠}، وعلى الرغم من أن هذا النص جاء منسجماً مع ما ورد في الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) من الدستور التي أكدت على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة

^{٦٩} الفقرة (٣) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

^{٧٠} الفقرة (٢) من المادة (٢) من القانون نفسه.

أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، لكن خضوع مجلس المحافظة لرقابة السلطة التشريعية أمر غريب جاء به القانون، لان مجلس النواب سلطة مختصة بالتشريع بالدرجة الأساسية ولا تتمكن هذه السلطة من متابعة عمل مجالس المحافظات بصورة مستمرة، حيث أن ذلك لا يتوافق مع طبيعة عمله التشريعي ويعد تدخلا من جانب السلطة التشريعية في أمور السلطة التنفيذية مما يشكل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أرساه الدستور في المادة (٤٧) منه. ومن جانب آخر فان وضع مجالس المحافظات خارج نطاق نفوذ السلطة التنفيذية أو أية وزارة مركزية بهذا الشكل يعد أمرا غير مألوفا في بلدان المنطقة، فهناك بلدان عديدة تحظى بوزارة يطلق

عليها اسم متناقض وهو (وزارة الحكم المحلي) وهي جزء من السلطة المركزية^{٧١}، لذلك كان الأجدر بالمشرع أن يخضع تلك المجالس للسلطة التنفيذية الفدرالية، وبالتالي كان بإمكان السلطة التشريعية الفدرالية (مجلس النواب العراقي) الرقابة على تلك المجالس تلقائيا خلال عملية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية جميعها وفقا لأسس النظام البرلماني التي تكون بموجبها الحكومة مسؤولة أمام البرلمان في تصرفاتها وتنفيذ مهامها. يتكون مجلس المحافظة من (٢٥) مقعدا يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة

^{٧١} د.نعمان متي، ملاحظات على الدستور الدائم، مأزق الدستور، ص ٥٦.

لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة^{٧٢}، ويتم انتخاب أعضائه عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجال^{٧٣}، لمدة أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة لها^{٧٤}. وقد حددت المادة(٧) من القانون اختصاصات مجلس المحافظة وعلى النحو الآتي:

1. انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.

^{٧٢} الفقرة (١) من المادة(٣) من قانون المحافظات رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨.

^{٧٣} الفقرة(٤) من المادة(٣) من القانون نفسه.

^{٧٤} المادة(٤) من القانون نفسه.

2. إقالة رئيس المجلس ونائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بأحد الأسباب الحصرية الواردة في البند(١) من الفقرة(٨) من المادة السابعة.
3. إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية.
4. رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية.
5. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال عليها من المحافظ ورفعها إلى وزارة المالية للحكومة الفدرالية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.
6. الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية.

7. انتخاب المحافظ ونائبه، وإقالتهما، واستجوابهما بناء على طلب ثلث أعضائه.
8. المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية.
9. إقرار النظام الداخلي للمجلس.

أما المحافظ فيعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير^{٧٥}، ويمثل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعي إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية^{٧٦}. ويصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال (١٥) يوما من تاريخ انتخابه الذي يمكن ان

^{٧٥} المادة (٢٤) من قانون المحافظات.
^{٧٦} الفقرة (٥) من المادة (٣١) من القانون نفسه.

يتم داخل المجلس أو خارج^{٧٧}، ويستمر المحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الإدارية في تصريف الأمور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس والى حين انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة^{٧٨}.

وفيما يتعلق بالموارد المالية للمحافظة، فهي تتكون مما يأتي:

1. الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الفدرالية.
2. الإيرادات المتحصلة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

^{٧٧} الفقرة (٢) من المادة (٢٦) من القانون نفسه.
^{٧٨} المادة (٣٠) من القانون نفسه.

3. الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية.
4. التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.
5. الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.

وعلى مجلس النواب أن يشرع قانون انتخابات المجالس التي ستشكل وفق قانون المحافظات خلال مدة (٩٠) يوما من تاريخ إقرار قانون المحافظات في مجلس النواب. والجدير بالذكر أن قانون انتخاب مجالس المحافظات قد تم إقراره في ٢٢/تموز/٢٠٠٨ من قبل مجلس النواب العراقي دون مشاركة كتلة التحالف الكردستاني على ذلك أو موافقتها على القانون، مما نقض هذا القانون

على اثر ذلك في مجلس الرئاسة وفق الدستور، وقد ترتب على إقرار هذا القانون بالصيغة التي ذكرناها مجادلات ومشاكل بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية، ولا تزال الأطراف المشاركة في مجلس النواب والعملية السياسية في العراق تحاول إيجاد صيغة توافقية لسن هذا القانون وإقراره. وكانت نقطة الخلاف يتركز على المادة (٢٤) من القانون التي أوردت فيها تعاملا خاصا فيما يتعلق بمحافظة كركوك ذات الأغلبية الكردية دون المحافظات الأخرى، وانتخاب مجلس المحافظة فيها بشكل مغاير عما هو مقرر للمحافظات الأخرى في القانون المذكور، الأمر الذي شكل خرقا شكليا وموضوعيا للدستور، لذلك

رفضتها كتلة التحالف الكوردستاني في مجلس النواب وحكومة إقليم كردستان.

ما تقدم يتبين لنا بان المحافظات التي هي بالأصل وحدات إدارية، تتمتع باستقلال كبير وسلطات تشريعية وتنفيذية ومالية واسعة، تتجاوز ما هو مقرر في مبدأ اللامركزية الإدارية، وما ورد ضمن الأسباب الموجبة لقانون المحافظات يؤكد ذلك، بان هذا القانون شرع بسبب سعة الاختصاصات التي منحها الدستور للمحافظات. وبذلك اقترب المركز القانوني للمحافظات إلى مركز الأقاليم في الإطار الهيكلي للفدرالية العراقية، بل يمكن القول بان الدستور العراقي الدائم وقانون المحافظات قد جعل المحافظات في مصاف واحد مع الأقاليم، وهذه خاصية فريدة

تتميز بها الفدرالية العراقية دون الفدراليات الأخرى، ومما لاشك فيه ان هذا الوضع سيرتب عليه مشاكل عديدة في المستقبل بين الوحدات السياسية والوحدات الإدارية المكونة للفدرالية العراقية فيما يتعلق بالممارسة العملية لاختصاصات وصلاحيات كل منهما، وتنظيم علاقتها مع الحكومة الاتحادية أو بين بعضها البعض.

الفهرست

الموضوع	الصفحة
الفدرالية في العراق و تشكيل الأقاليم	٥
إعلان الفدرالية العراقية	٩
وجود إقليم واحد داخل الدولة العراقية	٣١
آليات تشكيل الأقاليم الجديدة	٤٧
المركز القانوني للمحافظات	٨١

		به جوله كه كردن		
٢٠١٠	ن.عه بدولرپه حمان مونيف و. عوسمان حسن شاكر	ثايين و نازادى بيروپرا	٦	٣٥ ٢
٢٠١٠	و. كاميل محمد قهره داغى	نه ته وه جيبه...؟	٧	٢٥ ٣
٢٠١٠	ئاماده كردنى عادل عهلى	په رله مان - سه ره له دان و پيكا ته وه نه ركه كانى	٨	٣٥ ٩
٢٠١٠	د. شورش حسن عمر	الحصانة البرلمانية في قانون انتخاب برلمان كوردستان - العراق و مشروع دستور اقليم كردستان	٩	
٢٠١٠	و. له عه ره بيبه وه: ياسين عمر	شايين و مؤديرنه	١٠	
٢٠١٠	فريد اسسرد	المدارس الثلاث في العراق و إمكانية التعايش السلمي فيما بينها	١١	

سلسلة التوعية

سنة الطبع	المؤلف والمترجم	المنشورات	ت. سلسلة	ت. منشورات
٢٠١٠	ن. نيس ماعيل بيشكجي و. رهوا حاجي	كورد هكان و مافى چارهى خونوسين	١	٣٤ ٥
٢٠١٠	خه ليل عه بدوللا	سيستمى سياسى سويسرا	٢	٣٤ ٦
٢٠١٠	فهريد نه سه سهرد	ثايين و دهولت له ميسرى سهردهمى محمهده عهلى پاشادا	٣	٣٤ ٧
٢٠١٠	ته حسين ناميق	ناوچه جيناكوكهكان، ثايندهو ناسوكانى چاره سهرد	٤	٣٥ ٠
٢٠١٠	فهريد نه سه سهرد	به عه ره به كردن و	٥	٣٥ ١

٢٠١٠	رَبِّين حَسَن	پيگه‌ی ميديا	١ ٢
------	---------------	--------------	--------

من منشورات

(٢٠١١-٢٠١٠) لئاوسيمية التوعوية وتاهيل (الفلور) لسنة

سنة	المؤلف و المترجم	المنشورات	ت
٢٠١٠	كاوسين بابكر	حول الفدرالية - النظامان السويسري والعراقي - دراسة مقارنة	325
٢٠١٠	عبدالصمد رحيم كريم زنگنه	المركز القانوني الدولي للقوات المتعددة الجنسيات في العراق	326
٢٠١٠	صلاح برواري	جلال طالباني - مواقف و آراء	327
٢٠١٠	د. البرت عيسى	قراءة البعث للفاشية التاريخية	328
٢٠١٠	حاكم قادر حمدان عزيز	٢٠١٠ سالي كـونگري رووبهروبوونهوه	329
٢٠١٠	عوسمان حههه رهشيد بؤدارشتنى بهرنامه‌ى (ى. ن. ك) گورون	پرؤژؤى مه كته‌بى بيروهؤشيارى بؤدارشتنى بهرنامه‌ى (ى. ن. ك) گورون	330

٢٠١٠	و. كوردؤ عهلى	٣٣١	ئاغارو شيوخ و دهولته
٢٠١٠	و. له سويدييهوه: عوسمان حههه رهشيد گورون	332	ميژوروى فهلسهفه
٢٠١٠	خليل عبدالله ترجمة: حسن شندى	333	طالباني جورج واشنطن العراق
٢٠١٠	اسماعيل نامق حسن	334	العدالة بين الفلسفة والقانون
٢٠١٠	د. كاظم حبيب	335	حوارات ونقاشات فكرية وسياسية واجتماعية و اقتصادية
٢٠١٠	زبير رسول احمد	336	المجتمع المدني والدولة، واشكالية العلاقة
٢٠١٠	زبير مصطفى حسين	337	الطبيعة القانونية لعقد الزواج
٢٠١٠	هاشم كهريجى	338	ثاين و دهسهلات
٢٠١٠	رهسول سولتاني	339	فيمينيزم
٢٠١٠	بيان محمد سعيد	340	سياسة التعريب في قضاء شكال
٢٠١٠	فراهاد جلال مصطفى	341	الامن و مستقبل السياسة الدولية

	ههولير سالي (١٩٧٠) - د. هيمدادي حوسين (١٩٧٢)	
٢٠١٠	ته حسين ناميق	350
	ناوچه جيناكو كه كان، تاييندهو تاسو كاني چاره سهر، زنجيره هوشيارى، ژماره (٤)	
٢٠١٠	فهريد ته سه سرد	351
	به عه ره بگردن و به جوله كه گردن، زنجيره هوشيارى، ژماره (٥)	
٢٠١٠	ن: عه بدولر هومان مونيف و: عوسمان حه سه ن شاكرا	352
	تايين و نازادى بيروپا زنجيره هوشيارى، ژماره (٦)	
٢٠١٠	و. كاميل محمد	353
	نه ته وه چييه...؟ زنجيره هوشيارى، ژماره (٧)	
٢٠١٠	يوسف يوسف	354
	خانقين .. حكايات اعوام الرماد	
٢٠١٠	راميار مه حمود	355
	به عه سيزم و سه ركوت كردنى ژيان	

٢٠١٠	نوميده قهره داغى	342
	زنجيره يه ك گفتوگو مده دهنى، عه لانيهت و تايين، عه قل و شه ريعةت، كوردو ميدياي عه ره بي	
٢٠١٠	فريديش دورينمات ت: غسان نعان	343
	مسرحيات و تحليل	
٢٠١٠	زانا رفيق سعيد	344
	رجعية القانون في الماضي على الجرائم ضد الإنسانية	
٢٠١٠	تيسماعيل بيتشكچى و. رهوا حاجى	345
	كورده كان و مافى چاره خونوسين زنجيره هوشيارى ژماره (١)	
٢٠١٠	خه ليل عه بدوللا	346
	سيستمى سياسى سويسرا زنجيره هوشيارى، ژماره (٢)	
٢٠١٠	فهريد ته سه سرد	347
	تايين و ده ولتهت له ميسرى سهرده مى محمه د عه لى پاشادا زنجيره هوشيارى، ژماره (٣)	
٢٠١٠		348
	گوڤارى كه لتور	
٢٠١٠	ئاماده كردنى:	349
	روژنامه ي كوردى گوڤارى	

	سالح ره همان	خولي پەرله مانى عيراقى نويدا	
٢٠١٠	كنياز ابراهيم ميرزوييف ترجمة عن الروسية: احمد حيدر علي	الموسوعة الكرد الصغرى	364
٢٠١١	ريبين حسدن	پينگه مى ميديا لهه لىزاردنى سه رۆكايه تى ته مريكادا زنجيره هوشيارى (١٢)	365

٢٠١٠	د. فرست مرعي	الدولة الايوبية في اليمن	356
٢٠١٠	ن. هاشم صالح و. نارام ته مين شوانى	سپينوزا	357
٢٠١٠	تاماده كردنى عادل عه لى	پەرله مان ميژوى سه ره لىدان و پينكهاته و ته ركه كانى زنجيره هوشيارى (٨)	358
٢٠١٠	د. شورش حسن عمر	الحصانة البرلمانية في قانون انتخاب برلمان كردستان - العراق و مشروع دستور اقليم كردستان	359
٢٠١٠	و. لهه ره بيه وه ياسين عومهر	تاين و مؤديرنه	360
٢٠١٠	فريد اسسرد	المدارس السياسية الثلاث في العراق و إمكانية التعايش السلمي فيما بينها	361
٢٠١٠		گوڤارى كه لتوور - ٢ -	362
٢٠١٠	تاماده كردنى	نوينه رانى كورد له يه كه مين	363