مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم
اسم الكاتب: م.د. سرمد رياض عبد الهادي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/584
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 18:36 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

النظام الاتحادي في العراق
وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم

م. د.سرمد رياض عبد الهادي
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي / جهاز التقويم و الاشراف

Abstract

This paper deals with the subject of a federal system in Iraq, especially the law of the provinces that are not incorporated in the province No. 21 of 2008.

It contains the emergence of the federal system in Iraq and the role of the Constitution in the composition of the federal system.

He also cares about the competence of the regions and the provinces and legislative terms of reference for the provincial councils and finally overseeing the constitutionality of this legislation

الملخص

ينصب اهتمام هذا البحث على موضوع النظام الـــــــــفيدرالي في العراق وبالاخص على قانون المحافظات التي لم تنتظم بأقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨

حيث يتناول نشأة النظام الفيدرالي في العراق ودور الدستور في صياغة هذا النظام ، كما ويتناول اختصاصات الاقاليم والمحافظات والاختصاصـــــات التشريعية لمجالس المحافظات واخيرا الرقابة على دســــــتورية هذه التشريعات.

المقدمـة

إن توالي الأنظمة الشمولية في العراق كانت البداية التي خلفت ردة فعل في تبني النظام الاتحادي الذي أقره دستور ٢٠٠٥ الذي اتجهت به الوقائع السياسية إلى التفكير بتحويل العراق إلى دولة إتحادية، أي تحويله من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وأول تلك المحاولات كانت واضحة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ومن ثم تبعه دستور ٢٠٠٥.

إلا إننا يجب أن لا ننكر إن هذا النظام هو حديث النشأة من حيث التجربة في العراق وهذا ما أثار جملة من المشاكل كانت من أهمها غياب التنظيم القانوني العام الضروري لتلبية متطلبات هذا التحول.

والنظام الفيدرالي كي يحقق غاياته وأهدافه التي أُنشأ بسببها يجب أن تتوافر في الدولة التي تطبقه جملة من الشروط الموضوعية المتمثلة بالظروف

السياسية والاجتماعية والجغرافية المتمثلة بالمساحة والسكان.

لذا نعتقد أن النظام الفيدرالي ولد مهيض الجناح في العراق لأن المراجع لنص المادة (٥٢) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية يجد أن هذه المادة ترجع أسباب إنشاء هذا النظام إلى الخوف من سيطرة الأنظمة الشمولية ونظام الحزب الواحد على العراق بأكمله، لذا نجد أنها نصت على ((يُؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق)).

فلطالما كانت هذه المخاوف هي سبباً للتمسك بعروة الفيدرالية والبحث عن نقيض النظام السياسي السابق عاصفاً بمطامح الشعب في الوحدة والأمان في خضم المعترك السياسي.

ونحن أمام دعوة لتصحيح الأخطاء القانونية التي أطاحت ببناء الدولة الحديثة، فمع هذه الأخطاء لن تتحقق الدولة القانونية التي ينشدها الشعب ولا المحافظة على العمل الإداري والسياسي داخل العراق.

ومن هنا نرى ضرورة التطرق إلى شكل النظام في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ والذي نبعت منه العديد من القوانين ومن ضمنها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المبحث الأول

النظام الاتحادي وصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على إن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني – ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)).

ثم جاءت المادة (١١٦) لتنص على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)).

أما المادة (١١٧/أولاً) فإنها نصت بأن ((يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً إتحادياً)).

هذا ونصت المادة (١٢٢/أولاً) ((على أن تمنح المحافظات التي تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)).

ولغرض بيان الأسباب التي دفعت المشرع الدستوري إلى تبني نظام الحكم الفيدرالي ودور الدستور في صياغة هذا النظام إرتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : يبحث في أسباب نشأة النظام الاتحادي في العراق.

المطلب الثاني : يبحث في دور الدستور في صياغة النظام الفيدرالي في العراق.

المطلب الأول

أسباب نشأة النظام الاتحادي في العراق

عند دراسة الأسباب التي دعت الدول إلى الأخذ بالنظام الفيدرالي نجدها ترتد إما إلى الرغبة في التوحد في دولة مركزية قوية أو منع قيام حكومة مركزية قوية أو حل مشكلة تعدد القوميات والإثنيات في الدولة الواحدة.

فمنطق (القوة في التوحد) يلقي بضلاله على الدول المتباينة في الخصائص والأصول والتي تجد في النموذج الاتحادي نمطاً دستورياً موحداً يسعى إلى تقرير مكاسب أكبر من الصيغ الفردية وبالأخص التعامل على الصعيد الدولي، لذا ومن أجل أن تحافظ الدولة على استقلالها وخصوصيتها فإنها تلجأ إلى تبني النظام الاتحادي المركزي، على أن الدولة الموحدة هي الأقدر على مواجهة المحيط الخارجي وبما يتضمنه من علاقات خارجية تؤثر في تفاعل الدولة مع الدول الأخرى والتأثير بها (١) ولكي تتجنب الدول الآثار السلبية للثورات والانقلابات على الأنظمة الدكتاتورية التي عانت منها غالبية الدول وتتجنب سيطرة فرد او مجموعة من الافراد على سدة الحكم، فنلاحظ ان النظام الاتحادي يكون الضمانة الانجح للتخلص من هذه الظواهر، التي بقيامها واستمراهار ستؤثر في الجو السياسي والدستوري للدولة.

فتوالي الثورات والانقلابات الرافضة لفكرة الدكتاتورية تعصف باجواء الامن والسيادة وتفسح المجال لكل فئة آمن تنتهز هذه الفرصة لكي تفرض افكارها ومبادئها حتى لو اثرت هذه الافكار على النظام السياسي والدستوري وتهدم جهود ابناء الثورة وتضرب امانيهم عرض الحائط .

لذا فان تبني النظام الفيدرالي بوصفه شكلا للدولة يعد الوسيلة المثلى التي تضمن ذلك. من خلال توزيع السلطة بين المركز والمحافظات، ولهذا نرى في بعض الامثلة التي تشكلت على هذا النحو انها تمثل ردة فعل تجاه الاحداث التي خلقتها الانظمة الدكتاتورية ومن هنا تبرز اهمية النظام الاتحادي في الحد من ظاهرة تركز السلطة وشموليتها(٢)

وكما هو معلوم ان كل مجتمع يتكون من اثنيات وعرقيات مختلفة ومتباينة في المبادئ والمعتقدات التي تعتنقها ومن الصعوبة ان تتعايش هذه القوميات والاثنيات دون حدوث مشاكل معقدة تنتهي بتهميش احدى هذه القوميات او العرقيات وتخلق شعوراً لدى افرادها بانهم ليسوا كياناً في هذه الدولة، لذا ينهض دور الاتحاد الفيدرالي لضمان احتفاظ تلك العرقيات والاثنيات بخصوصياتها ومبادئها، باعتبارها جزء من كيان دستوري موحد.

وللعراق – كما نعلم – مسوغات تاريخية للاخذ بالنظام الاتحادي تتمثل في مطالبة الاكراد بحقوقهم بإعتبارهم قومية مستقلة، وأصبحوا يديرون إقليم كردستان بعد معاناة وصراعات مع الحكومة لتحقيق هذهِ الغاية، حتى أُعلن إقليم كردستان بشكل رسمي، وبهذا أصبحت تجربة الأكراد في هذا المجال هي الأولى للتعبير عن قيام أتحاد فيدرالي عراقي برلماني تعددي[٣].

ويمكننا القول بأن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية حاول تأسيس النظام الاتحادي في العراق، فقد جاء في المادة (٤) منه بأن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي ديمقراطي تعددي..)، وقضت المادة (٢٦ / ب) بعلوية التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية الاتحادية على التشريعات الصادرة من الجهات الأخرى عند التعارض باستثناء تطبيقها في إقليم كردستان إذ يجوز للبرلمان فيهِ تعديل تلك القوانين إذا لم تكن تتعلق بالاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية (٤) .

كما ذكرت المادة (٥٢) منه، بأن الهدف من تأسيس هذا النظام هو منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية بشكل مشابه لما كان قائماً في ظل النظام السابق.

وبعد إنشاء دستور (٢٠٠٥) نجد أنه نص بشكل مباشر على أن يكون نظام الحكم في العراق هو نظام فيدرالي(٥) .

المطلب الثاني

دور الدستور في صياغة النظام الاتحادي

إن ما يميز دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) أنه جمع بين نظامي الفيدرالية واللامركزية الإدارية في آن واحد، فالأقاليم في العراق، كأقليم كردستان يعمل على وفق النظام الفيدرالي[٦]، أما المحافظات التي لم تنتظم في أقليم فإنها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وتمارس صلاحيات إدارية ومالية واسعة وهي لا تخضع لإشراف أو سيطرة أية وزارة أو جهة مرتبطة بوزارة[٧].

وإذا بيّنا معنى النظام الفيدرالي، فنرى أنه نظام سياسي يعتمد على توزيع السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين دولة المركز والأقاليم المنبعثة عن هذه الدولة.

أما نظام اللامركزية الإدارية فيعني هناك سلطات تشكلها السلطة الإدارية بين دولة المركز والوحدات الإدارية المحلية وهي حسب دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) (المحافظات التي لم تنتظم بأقليم).

وفي كلتا الحالتين السابقتين تبقى لدولة المركز سلطة سيادية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الاتحادية.

لذا يلعب الدستور دوراً كبيراً في تحديد شكل الدولة وفي كيفية توزيع السلطات وإيجاد نوع من التوزان بينها كي يضمن حسن التطبيق، وبالتالي نجاح مشروع الفيدرالية في العراق.

فعند الرجوع إلى المادة (٤٨) من الدستور (٢٠٠٥) نجد بأنها نصت على أن تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ويبدو من النص أن المشرع الدستوري قد أقام السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين الأول مجلس النواب والثاني مجلس الاتحاد.

ويتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة، وقد نظم الدستور في فرعهِ الأول من الفصل الأول من الباب الثالث منه إنتخاب مجلس النواب وتشكيله وإختصاصه إلا أنه لم يبين تشكيلات مجلس الاتحاد، إذ جاء في المادة (٦٥) منه (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيهِ وإختصاصه، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

وعند الرجوع إلى نص المادة (١٣٧) نجد أن الدستور أجل العمل بأحكام مواد مجلس الاتحاد جعل أمر تشكيله منوطاً بقرار صادر من مجلس النواب وهذا ما يثير الانتقاد، فكيف يكون مجلس النواب هو المسؤول عن تشكيل هذا المجلس وقد نص الدستور وفق المادة (٤٨) منه على أن السلطة التشريعية متكونة من مجلسين (النواب، الاتحاد) سابق الذكر.

لذا نهيب بالمشروع الدستوري أن ينص على تشكيل مجلس الاتحاد وآلية العمل بأحكامه إسوةً بمجلس النواب، لأن كلا المجلسين يمثلان السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية، كما لا يصح أن تكون آلية العمل بأحكام مجلس الاتحاد تصدر بتشريع عادي خاصة وأن سلطة مجلس الاتحاد موازية لسلطة مجلس النواب، وعلى الرغم من عدم صحة ما ورد في الدستور حول مجلس الاتحاد نلاحظ إن الدستور ابتداءً أجل العمل بمجلس الاتحاد لمدة أربعة سنوات ثم مرور الوقت في الدورة الانتخابية الثانية ولم ينص على ألية تشكيلهِ وإختصاصه ولحد الوقت الحالي لم يشكّل مجلس الاتحاد لا بتشريع عادي أو بتشريع دستوري، وبهذا يشذ العراق عن بقية الدول التي تبنت النظام الفيدرالي.

أما عن السلطة التنفيذية فإنها تعد أحد الدعائم الأساسية للقيام بمهام الدولة المركزية الاتحادية عن طريق تحقيق التوازن في توزيع السلطات التنفيذية الاتحادية.

وعند مراجعة بعض نصوص الدستور التي من المفروض قد نضمت عمل السلطة التنفيذية، إلا إنه وبشكل عام نجد أنها أضعفت من دورها وهذا عكس ما ذهبت إليه الاتحادات الفيدرالية المقارنة.

فعند مراجعة المادة (٦١/ثامناً) والمادة (٦٤) نجد أن الدستور منح البرلمان حق إقالة الحكومة الاتحادية ولم يمنح الحكومة العكس[٨] .

المبحث الثاني

تقدير تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم

لما كان نظام الحكم في العراق يعتمد على نظامي الفيدرالية واللامركزية الأدارية في وقت واحد، فإن صدور قانون المحافظات التي لم تنتظم في إقليم أصبح ضرورة دستورية كي ينظم الصلاحيات والاختصاصات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديدة القائم على أساس النظام الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي ونظراً لافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون، وهذا ما جاء في الأسباب الموجبة لإصدار هذا القانون.

وإن كان تقدير هذا النوع من القوانين يعني أن نبين مزاياه وعيوبه، فإن مزايا هذا القانون تبرز في كونهِ يمثل أولاً خطوة لتطبيق الدستور ووضعه موضع التنفيذ، كذلك من أجل الحفاظ على حقوق المحافظات التي لم يتسنى لها الانتظام في إقليم لأي سبب سواء كان سياسياً أم اجتماعياً أم اقتصادياً، فيحفظ لها هذا القانون حقها في ممارسة إختصاصاتها الممنوحة لها وفق الدستور.

أي أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يتضمن بعض الملاحظات الصميمية والتي قد تعيبه بما يتضمنه من مواد مخالفة للمبادئ القانونية المتعلقة بالنظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية على حد سواء، وهذا ما سنتناوله تباعاً.

المطلب الأول

إختصاصات الأقاليم والمحافظات

عند مراجعة دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) نجد أن المشرع قد خصص الباب الرابع منه للنص على إختصاصات السلطة الاتحادية والذي حملها مسؤولية المحافظة على وحدة العراق وسلامته وإستقلاله وسيادتهِ ونظامه الديمقراطي[٩].

وهناك إختصاصات عدة تم تحديدها على سبيل الحصر لتكون من إختصاص الدولة الاتحادية.

كما حدد الدستور الصلاحيات المشتركة بين الدولة الاتحادية وألاقاليم والمحافظات في إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ورسم السياسة البيئية ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام، ورسم السياسة الصحية العامة، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية[١٠].

كما بين الدستور الاختصاصات المشتركة المتعلقة بالنفط والغاز والأثار والمواقع الأثرية، والذي أشارت إليه المادة (١١١) التي قضت بأن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات[١١].

هذا وفي مجال تحديد الصلاحيات، فإن ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فإنه يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

كما بين الدستور الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، فتكون الأولوية فيها

لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما[١٢]

مما تقدم، نجد أن سلطة الأقاليم والمحافظات هي الغالبة على صلاحيات السلطة المركزية وهذا الأمر يبدو واضحاً، لأن الدستور قد حدد صلاحيات السلطة المركزية على سبيل الحصر، ثم عاد وغلبّ صلاحيات الأقاليم والمحافظات على صلاحيات السلطة المركزية في حال حدث خلاف بينهما.

وهذا الأمر غير منطقي لأن أكثر الاختصاصات المشتركة تتعلق برسم سياسات في مجالات معينة فعلى سبيل المثال نص البند سادساً من المادة (١١٤) على أن من الاختصاصات المشتركة (رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بأقليم، فإذا تم وضع هذه السياسة والتشاور مع الأقاليم والمحافظات، فكيف يجوز للأخيرة التحلل من الالتزام بها ووضع سياسة خاصة بها في الشؤون المذكورة[١٣].

هذا ومن جملة التناقضات التي وردت في نصوص الدستور التي تتعلق بسلطات الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بأقليم، ان المحافظات التي لم تنتظم في أقليم تخضع لسلطة الحكومة المركزية وفق نظام اللامركزية الإدارية، أي تمنح هذه المحافظات صلاحيات إدارية ومالية تمكنها من إدارة شؤونها، في الوقت الذي منح الدستور الأقاليم صلاحيات واسعة للاستقلال من النواحي التشريعية والتنفيذية والقضائية على أن تتوائم تلك الصلاحيات مع السلطة المركزية.

وهنا نود أن نشير إلى خلل تشريعي في الدستور ألا وهو أن المشرع وفي صدد الحديث عن الأقاليم فإنه يذكر دائماً المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حين أن لكل منها مركزاً قانونياً مختلفاً عن الآخر وهذا واضح في نص المادة (١١٥) من الدستور التي جاء فيها (... الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما).

وبالتالي فإن هذا الدستور قد أوجد نوعاً هجيناً من النظم الاتحادية التي تجمع بين النظام الفيدرالي ونظام اللامركزية الإدارية ولطالما كان العراق حديث العهد بالنظام الاتحادي كان الأولى أن يقتصر تطبيقه لهذا النظام بأبسط أشكاله حفاظاً على وحدة العراق من أن تتمزق بسبب صلاحيات منحت لأسباب تأريخية وسياسية دون نضوج فكري وسياسي، أو بسبب كثرة المشاكل والمستجدات على هذا الوضع الهجين الذي يتسم بالتناقض تارة، وبالغموض والسكوت عن جوانب تحتاج إلى أجوبة تارة أخرى.

المطلب الثاني

الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم

قبل البحث في الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم نود أن نبين إن طرق توزيع الاختصاصات التي انتهجتها الدول الفيدرالية لا تخرج عن واحدة من هذه الطرق.

١- أن يحدد الدستور إختصاصات السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم على سبيل الحصر.

٢- أن يحدد الدستور الاتحادي إختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر ويترك باقي الاختصاصات إلى الأقاليم.

٣- أن يحدد الدستور الاتحادي سلطة الأقاليم على سبيل الحصر وما سواها من إختصاصات تكون للسلطة الاتحادية.

وعند التعرض إلى تقسيم الاختصاصات ضمن الدستور العراقي نجد أنه إعتمد طريقة تحديد سلطة الدولة الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها من سلطات فقد منحها إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة أخرى.

ومن التقسيم الذي أورده الدستور يتضح أن هناك ثلاث أنواع من التشريعات تصدر في ظل هذا النظام :

أ- التشريعات الاتحادية : وهي تصدر عن السلطة التشريعية الاتحادية.

ب-التشريعات الإقليمية : وهي تصدر عن السلطة التشريعية داخل الإقليم لغرض تنظيم شؤون الإقليم ونطاق سريان هذا النوع من التشريعات لا يتعدى حدود الإقليم.

ج- التشريعات المحلية : وهي التشريعات التي تصدر عن المجالس المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وتكون الغاية منها تنظيم الشؤون الإدارية والمالية حصراً ولا يتعدى نطاقه سريان هذا النوع من التشريعات حدود هذهِ المحافظة.

وسواء كانت التشريعات إقليمية أم محلية فإنها يجب أن لا تتعارض وبجميع الأحوال مع الدستور الاتحادي أولاً ومع القوانين الاتحادية ثانياً وذلك تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور والذي يؤسس مبدأ التدرج القانوني الذي يقضي بخضوع القاعدة القانونية الأدنى إلى القاعدة القانونية الأعلى، فالغاية من تطبيق هذا المبدأ هو المحافظة على إستقرار النظام القانوني العام وتجنب الفوضى جراء تلك التعارضات[١٤].

ولكن من أشد الانتقادات التي ترد على الدستور العراقي في هذا الشأن، إنه وإن حددت السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها منحها إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، إلا إنه خلافاً لمبدأ السمو الدستوري والتدرج القانوني فإنه في حال حدوث تعارض واختلاف بين القوانين الاتحادية والمحلية فإنه غلّب القوانين المحلية على القوانين الاتحادية قافزاً بذلك على أهم المبادئ الدستورية والقانونية.

أي إنه أعطى الأولوية للتشريع الأدنى في حال وجود تعارض أو إختلاف بين القاعدتين وهذا ما ورد في المادة (١٥) من الدستور سالفة الذكر.

لذا فإن منطق المادة (١٥) يدعو بصراحة إلى نسف مبدأ علوية الدستور التي نص عليها الدستور في المادة (١٣) كما يعمل بالضد من مبدأ التدرج القانوني وهو يُخضع الحكومة الاتحادية الى أهواء ومصالح إقليم من الأقاليم أو محافظة من المحافظات ويجعل سلطة الأقاليم والمحافظات سلطة أعلى من سلطات الدولة الاتحادية[١٥].

كما وأن أهم ما يميز حدود العلاقة بين التشريعات الصادرة من مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية أن التشريعات المحلية يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية كي يتم تنفيذها وتطبيقها، لذا فإن على تلك المجالس التشريعية أن تمارس صلاحياتها التشريعية وفق المساحة التي حددها لها الدستور الاتحادي وأن أي تشريع يتعدى تلك المساحة فإنه يكون تشريع باطل ومخالف للدستور، وعليهِ فإن التشريعات الصادرة عن المجالس المحلية يجب أن تكون إما أن تكون منظمة لجوانب إدارية أو مالية، بالتالي لا يجوز لتلك المجالس أن تصدر تشريعات جزائية تجرم أفعالاً أو تحدد عقوبات على أفعال غير مجرمة وفق القانون الاتحادي كما لا يجوز لها أن تصدر تشريعات مدنية تنظم العلاقات التعاقدية بين أفراد المجتمع في المحافظة كون أن القانون الاتحادي كفل تنظيم ذلك[١٦].

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية الاعمال القانونية الصادرة عن المحافظات غير المنتظمة بإقليم

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية والتنفيذية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية فتعطي بعض السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري إلى هيئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضع للتدرج الإداري الوظيفي على أن مجالس محلية منتخبة تدير المحافظات.

فوجود مثل هذه المجالس المنتخبة يعد ركناً من أركن النظام اللامركزي، فلا تؤسس اللامركزية أو تُطبق بمجرد إعتراف المشرع الدستوري بوجود مصالح أو حاجات محلية يُفضل ترك إدارتها للسكان المحليين بل يجب أن تُشكل هيئات أو مجالس محلية عن طريق الانتخاب. وهكذا فإن شرط إنتخاب تلك المجالس هو ركن أساس من أركان نظام اللامركزية الإدارية[١٧].

وعند الإطلاع على الفقرة ثالثاً من المادة (٧) من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ يتبين بلا شك بأن طبيعة التشريعات لا تعدو أن تكون تنظمية لقضايا إدارية ومالية تخص شؤون المحافظة، وبمعنى أقرب إن مجالس المحافظات لا تملك حق سن

القوانين التي تكون مُنشئة أو مُؤسسة لحقوق أو واجبات أصلية لم يتم تنظيمها في القوانين الاتحادية النافذة، والدليل على ذلك أن الفقرة آنفة الذكر قد بينت بأن الغرض من سن شريعات المحلية ((بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)) على أن تبقى هذه التشريعات أو بمعنى أدق (القرارات) متوائمة مع الدستور[١٨].

إلا أن ما ينسف ظاهر هذا النص، بأن الدستور نص في البند خامساً من المادة(١٢٢) : ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)). وهذا ما يعصف بقواعد اللامركزية الإدارية، لأن أعمال الإدارة اللامركزية يجب أن تخضع للرقابة والإشراف، وهذا ما لا نجده في الدستور العراقي، فهو بعد أن أعطى الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة جاء ليضعها بمنأى عن الرقابة من قبل السلطة المركزية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى نصت المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات على أن يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب، أي أن مجلس النواب باعتباره سلطة إتحادية عليا فإنه يمارس سلطة رقابية لمراقبة مجلس المحافظة، وصور الرقابة التي يمارسها مجلس النواب تتمثل بحل المجلس وفقاً للمادة (٢٠/ثانياً) حيث جاء فيها : ((لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه إذا تحققت أحد الأسباب المذكورة أعلاه)).

وإزاء هذا التعارض الشكلي بين النصين الواردين أعلاه نود أن نبين ما يأتي : بالنظر إلى مبدأ علوية القانون فإننا نعلم بأن الدستور يقع في قمة القواعد القانونية لذا فإن جميع التشريعات والأنظمة والتعليمات يجب أن تخضع للدستور من ناحية الإلتزام بمضمونه، فكل تشريع يخالف الدستور يعتبر غير مشروع، لذا يجب أن تصدر التشريعات متوائمة ومطابقة للدستور، وأمام هذه الحالة نجد أن الدستور لم يخضع مجلس المحافظة إلى سيطرة أو إشراف أي جهة وزارية أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، في حين نص القانون على أن مجلس المحافظة والمجالس المحلية تخضع لرقابة مجلس النواب.

وأخيراً للمحكمة الاتحادية العليا السلطة في الرقابة على دستورية التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات باعتبارها تختص في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والتعليمات إستناداً إلى المادة (٩٣/أولاً) من الدستور.

كما نود أن نبين في هذا المجال، أن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات لتنظيم الأمور المالية والإدارية ينطوي أولاً على قصور في استخدام مصطلح (التشريعات). حيث أن مفهوم المصطلح الأخير هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية، في حين أن المفهوم

الواقعي لهذا المصطلح هو إمكانية تمتع مجالس المحافظات بصلاحية إصدار قرارات إدارية تنظيمية لتسيير أمور المحافظة سواء كانت مالية أم إدارية، كذلك فإن المادة (٣١) من قانون المحافظات نصت في الفقرة (أحد عشر) على أنه : ((من صلاحيات المحافظ الاعتراض على (قرارات) مجلس المحافظة ... وفي حال أصر المجلس المعين على قراره أو إذا عدّل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

كما لا يخفى على أحد أن مجلس المحافظة قد لا يضم اعضاء ذوي خبرة في مجال القانون، وهذا يجعل القرارات الصادرة عن المجلس تتسم بالضعف والإرباك.

الخاتمة :

أ — النتائج :

من البحث تبين لنا جملة من النتائج :

١- إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد إعتنق مبدأ الفيدرالية كوسيلة لعدم تركيز السلطة السياسية التي قد تكون مملوءة بالظلم والاضطهاد، وعدم تكرار تجربة النظام السابق، ولكن نظراً لحداثة هذه التجربة في العراق ولأنها لم تكن وليدة ظروف تاريخية متدرجة وإنما كانت كردة فعل ضد سلطة لنظام السابق، فإن الفيدرالية في العراق قائمة على تفكيك دولة قائمة لتحقيق مصالح سياسية ودولية وهذا إتجاه مغاير لطبيعة المنشأ التاريخي للفيدرالية.

٢- وإضاف الدستور نظام اللامركزية الإدارية نظاماً ملازماً للفيدرالية، مسقطاً دعامة أساسية من دعامات اللامركزية الإدارية وهي وجود جهة رقابية تراقب أعمال الهيئات المحلية.

٣- منح الدستور المحافظات التي لم تنتظم بإقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة دون أن تكون هناك رقابة على تللك الصلاحيات، وهذا الأمر يدفع المحافظات إلى تغليب نزعة الاستقلال على نزعة الوحدة مع الحكومة المركزية بالتالي تمزيق وحدة العراق الإدارية وما يترتب عليها من تبعات أخرى.

٤- إن الفيدرالية واللامركزية الإدارية أصبحتا وسيلة لتمزق العراق وانقسامه فهي تجعل من المحافظات أشبه بدولة داخل دولة، خاصة أن الدستور قد منحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة دون أي رقابة.

٥- تغليب المصلحة المحلية على مصلحة الحكومة المركزية وهذا يبدو جلياً في آلية توزيع الصلاحيات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبين الدولة الاتحادية.

٦- لم يفرق المشرع الدستوري بين الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم من حيث المركز القانوني، فلكل منهما مركز قانوني مختلف عن الآخر، فالأقاليم غالباً ما تنشأ لظروف تاريخية وسياسية، أما المحافظات فإن القانون هو الذي

يحدد النظام القانوني الخاص بها باعتبارها وحدات إدارية.

٧- للمحافظات التي لم تنتظم بإقليم صلاحية إصدار قرارات إدارية تنظيمية بما يمكنها من إدارة شؤونها المالية والإدارية على أن تكون جميع هذه القرارات تتواءم مع التشريعات المركزية غير مخالفة لها ولا منشأة لأية قاعدة قانونية.

ب- المقترحات :

١- إن صياغة الدستور تتطلب توافر أشخاص ذوي خبرة واختصاص في مجال القانون والسياسة لأن العراق حديث العهد بتجربة الفيدرالية، ولكي يؤتي هذا الثمار أكله لابد أن يؤسس له نظام قانوني متكامل قائماً على الديمقراطية وقادراً على مجابهة المشاكل التي يمكن أن تعترض وجود هذا النظام.

٢- العمل على تفعيل دور مجلس الاتحاد بصفته سلطة تشريعية دون الاعتماد على صدور قانون عادي من مجلس النواب، عن طريق في صلب الدستور على تشكيله وصلاحياته.

٣- تعديل آلية توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم وتغليب صلاحيات السلطة المركزية في حال التعارض بين القوانين الاتحادية والمحلية، وليس العكس كما هو في الدستور.كذلك اعادة النظر في الية توزيع الصلاحيات بين الاقاليم والمحافظات وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التعليمية والصناعية والثروات الطبيعية والخدمات ومحاربة البطالة.

٤- يجب أن ينص الدستور على حق تدخل الحكومة الاتحادية في ممارسة صلاحيات الأقاليم في حال أخفقت الأخيرة في ممارسة صلاحياتها.

٥- ضرورة نص الدستور على أحقية الحكومة الاتحادية بحل البرلمان الاتحادي مقابل حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة.

٦- يجب على المشرع علاج القصور في استخدام مصطلح (التشريعات) الوارد في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات، لأن المفهوم من هذا المصطلح هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية، في حين أن المقصود منه وفق هذا القانون، صلاحية المجالس المحلية إصدار قرارات تنظمية إدارية لتنظيم الأمور المالية والإدارية للمحافظات.

٧- يجب ان يتضمن القانون احكاما خاصة بالقرى طالما انها تعد احدى مكونات المحافظة حسبما نصت عليه المادة(١) من القانون.

٨- ضرورة تعيين اعضاء مجالس المحافظات من العناصر الادارية الفعالة وتتوافرجميع الشروط القانونية فيهم بعيد عن الاهواء الشخصية والتوصيات والتوسطات.

الهوامش

[١] انظر د. رافع خضر شبر و د. علي هادي حميدي و د. علاء عبد الحسن العنزي – تطبيق الفيدرالية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الادارية والقانونية، المجلد (١٠) – العدد ٦ – ٢٠٠٥ – ص١٢٤٨.

[٢] انظر د. صالح جواد كاظم و د.علي غالب العاني – الانظمة السياسية – كلية القانون – جامعة بغداد – ١٩٩٠ – ص١٩.

– كذلك انظر ايات سلمان شهيب – النظام الفيدرالي في العراق – رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق/جامعة النهرين –٢٠٠٩ – ص٦٦ .

[٣] انظر د. رافع خضر شبر وآخرون، المصدر السابق، ص١٢٥٦، وللمزيد رشيد عمارة الزيدي – دراسة نشرتها المستقبل العربي بالعدد ٣٢ تشرين الثاني – ٢٠٠٥.

[٤] المادة (٥٤ /ب) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤).

٥– راجع نص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

٦– علماً أن المادة (١١٩) نصت على إمكانية استحداث أقاليم أخرى وفق آلية حددتها هذه المادة.

[٧] راجع المادة (١٢٢) من الدستور.

[٨] كذلك راجع المواد (٨٠ و٨٧) من الدستور التي تبين إضعاف السلطة التنفيذية وغل يدها إلى أقصى حد.

وللمزيد راجع القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي – اللامركزية والفديرالية – المكتبة القانونية – بغداد – ص١١٠.

[٩] راجع نص المادة (١٠٩) (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسياداته ونظامه الديمقراطي الاتحادي.

[١٠]– راجع نص المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

[١١] راجع المادة (١١١) من الدستور كذلك انظر المادة (١١٢) التي قضت بأن تتولى الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة رسم البيانات الستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة الشعب العراقي بالاعتماد على أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

[١٢] راجع نص المادة (١١٥) من الدستور.

[١٣] أستاذنا الدكتور (غازي فيصل مهدي – نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان – موسوعة الثقافة القانونية (١) – ط١ – ٢٠٠٨ – ص٤٢ – ٤٣.

[١٤]- فائز عزيز، مبدأ علو الدستور، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس القانون/ جامعة بغداد/ ١٩٨٠ – ص٣٠.

[١٥]– مقالة للدكتور رياض الزهيري – تناقضات الدستور العراقي وإختصاص قانون المحافظات، منشور على الموقع الإلكتروني www.Iraqja.org .

[١٦]- المحامي حسن العكليلي – الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق – مقالة منشورة على موقع بنت الرافدين www.brbo.org.

[١٧]- د. عثمان خليل عثمان – القانون الإداري – مطبعة الأهالي – بغداد – ١٩٣٩ – ص١٩٤.

[١٨]-قراءة في قانون المحافظات المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨/ورقة عمل مقدمة إلى قسم القانون العام/كلية القانون/جامعة الكوفة من قبل م. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي – ٢٠٠٩ –١٠ ٢٠

المصادر :

أ- الكتب العامة :

١- د. صالح جواد كاظم ود. علي غالب العاني – الأنظمة السياسية – كلية القانون – جامعة بغداد – ١٩٩٠.

٢- د. عثمان خليل عثمان – القانون الإداري – مطبعة الأهالي – بغداد – ١٩٣٩.

٣- أ.د. غازي فيصل مهدي – نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان – موسوعة الثقافة القانونية (١) – ط١ – ٢٠٠٩.

٤- القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي – اللامركزية والفيدرالية – المكتبة القانونية – بغداد – ٢٠٠٩.

ب- البحوث :

١- أحمد عبيس نعمة الفتلاوي – قراءة في قانون المحافظات المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ – ورقة عمل مقدمة إلى قسم القانون/كلية القانون/جامعة الكوفة/.٢٠٠٢٠١٠

٢- د. رافع خضر شبر ود. علي هادي حميد ود. علاء عبد الحسن – تطبيق الفيدرالية في العراق – بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإدارية والقانونية – المجلد ١٠- العدد٦ – ٢٠٠٥.

ج- الرسائل الجامعية :

١- آيات سلمان شهيب – النظام الفيدرالي في العراق – رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين – ٢٠٠٩.

٢- فائز عزيز – مبدأ علو الدستور – أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد – ١٩٨٠.

د- الدساتير والقوانين والمجلات :

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

٣- مجلة المستقبل العربي – العدد ٣٢ – تشرين الثاني – ٢٠٠٥.

هـ- المواقع الألكترونية :

١- المحامي حسن العكيلي – الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق – مقالة منشورة على موقع بنت الرافدين الألكتروني www.brbo.org.

٢- د. رياض الزهيري – تناقضات الدستور العراقي واختصاص قانون المحافظات – مقالة منشورة على الموقع الألكتروني www.iraqja.org.