

إشكالية العلاقة بين الحكومات الإتحادية و حكومات الأقاليم في الدولة الفدرالية

العراق أمودجا

The problems of relationship between federal and local governments in federal states - Iraq as a model

كيشه كاني په يوه ندى نيوان حكومه تي فيدرالى و حكومه تي هه رييمه كان له ده وله ته

فيدرالييه كاندا

عيراق به نمونه

شمال أحمد إبراهيم، مدرس مساعد، قسم التنمية البشرية، كلية تربية شارزور، جامعة حلبجة، حلبجة، إقليم كردستان - العراق.

Shamall Ahmad Ibrahim, Assistant Lecturer, human development of Halabja, department, Education College of Sharazoor, University Halabja, KRG-Iraq

شهمال ئەحمەد ئیبراھیم، مامۆستای یاریدەدەر، بەشی گەشەپێدانی مرۆیی، زانکۆی هه‌له‌بجە، هه‌له‌بجە، هه‌رييمى كوردستان-عيراق

Shamall.ibrahim@uoh.edu.iq

نەبەز جمال كمال الدين، مدرس مساعد، قسم التنمية البشرية، كلية تربية شارزور، جامعة حلبجة، حلبجة، إقليم كردستان، العراق.

Nabaz Jamal Kamaliddin, Assistant Lecturer, human development department, Education College of Sharazoor, Halabja University, Halabja, KRG, Iraq

نەبەز جەمال كەمالەدين، مامۆستای یاریدەدەر، بەشی گەشەپێدانی مرۆیی، زانکۆی هه‌له‌بجە، هه‌له‌بجە، هه‌رييمى كوردستان، عيراق

nabaz.kamaladdin@uoh.edu.iq

تنظيم العلاقة بين الحكومات الاتحادية و حكومات الأقاليم في الدول الفدرالية تعد من القضايا الجوهرية و الحساسة التي تقوم عليها كيان و بقاء الدولة الفدرالية، فالطريقتين التي تتكون بموجبها الدولة الفدرالية (التفكك و الإتحاد) كما هما طريقتين شائعتين، الغرض منها بناء دولة قوية قادرة على تلبية و تحقيق مصالح جميع كيانات الدولة الفيدرالية حكومة و شعبا. وهذه العلاقة بين الطرفين، تنظمها الدستور، فالدساتير للدول الاتحادية عادة تتنوع من حيث تنظيمها لهذه العلاقة إلى ثلاثة أنواع وهم: إما الدستور قد منح الاختصاص العام للحكومة الاتحادية والاختصاص الخاص للحكومة المحلية، وهنا تكون الحكومة الاتحادية ذي أولوية مقارنة بالحكومة المحلية، او العكس بمعنى أن حكومات المحلية هم صاحبة الاختصاص العام و الحكومات الاتحادية ذوات إختصاص خاص، أو ان الدستور قد حدد إختصاصات و صلاحيات كلا الطرفين. دستور العراق قد مزج بين الاساليب الثلاثة، ففي بعض المسائل ومنها: الخارجية والحدود والمالية ... إلخ، تكون الحكومة الاتحادية صاحبة الإختصاص العام، أما في مسائل أخرى فإن حكومات الأقاليم تكون صاحبة الإختصاص العام، كما و ان هناك مسائل مشتركة بين الطرفين، عليه فإن دراسة الفدرالية العراقية و النموذج العراقي هي في غاية الأهمية بغية معرفة أغوارها وسد الطرق أمام فشل هذه التجربة. الكلمات المفتاحية: الدولة الفدرالية، الحكومة الاتحادية، الإقليم، العراق، حكومة إقليم كردستان

Abstract

Organizing the relationship between the Federal Governments and the local governments in federal States is one of the important and sensitive issues based on an entity and the survival of the federal state. The two ways that made Federal States (disintegration and integration) which they are very famous methods, working to build a strong state capable that able to achieving the interests of all state entities and a people. This relationship between the two parties, organized by the Constitution, which is usually organized in terms of its organization for this relationship to three types: either the constitution has been granted the general jurisdiction of the federal government and special jurisdiction of the local government, and here is a preliminary federal government compared to the local government or the opposite Local governments are the general jurisdiction and federal governments with special jurisdiction, or the Constitution has been identified and the powers of both parties. The Constitution of Iraq has mixed the three methods, in some cases, including: external, borders and financial ... etc., the federal government is the general jurisdiction, and in other matters, the governments of the regions are the owner of the general jurisdiction, and there are joint issues between the two sides, The study of Iraqi federal and the Iraqi model is in expensive in order to find out its voters and scans towards the failure of this experiment.

Keywords: Federal state, federal government, the territory, Iraq, KRG.

بوختەى توێژینهوه:

ریڤخستى په‌یوه‌ندییه‌کانی نێوان حکومه‌ته‌ فیدرالییه‌کان و حکومه‌ته‌ خۆجێیه‌کان یه‌کیه‌ له‌و باب‌ه‌ته‌ سه‌ره‌کی و هه‌ستیارانه‌ی که به‌هۆیه‌وه‌ په‌یکه‌ر و مانه‌وه‌ی ده‌وله‌ته‌ فیدرالییه‌کانی له‌سه‌ر به‌ند ده‌بیت، ئه‌وه‌ش به‌هۆی ئه‌وه‌ی که ئه‌و دوو ریڤگایه‌ی که به‌هۆیه‌وه‌ ده‌وله‌تی فیدرالی دروست ده‌بیت (له‌به‌ریه‌ک هه‌له‌وشان و یه‌که‌گرتنه‌وه‌) که دوو ریڤگای باوی دروست بوونی ده‌وله‌تی فیدرالی، مه‌به‌ست لێی پێکه‌ینانی ده‌وله‌تێکی به‌هیزه‌ که له‌ توانایدا بێت به‌ره‌وه‌ندی سه‌رجه‌م پێکه‌اته‌کانی ده‌وله‌تی فیدرالی به‌دی بێنیت و ده‌سته‌به‌ری بکات له‌ هه‌ردوو بواری حکومی و میلییه‌وه‌. ئه‌م په‌یوه‌ندییه‌ی نێوان ئه‌و دوو لایه‌نه‌ ده‌ستور رێکی ده‌خات، به‌ شێوه‌یه‌کی گشتی ده‌ستوری و لاتانی فیدرالی له‌ مێانه‌ی ریڤخستیان بۆ ئه‌م په‌یوه‌ندییه‌ ده‌کری‌ن به‌ شێ‌ جو‌ره‌وه‌: یان ئه‌وه‌تا ده‌ستور ده‌سه‌لاتی گشتی داوته‌ ده‌ست حکومه‌تی فیدرالی و حکومه‌تی خۆجێی خاوه‌نی ده‌سه‌لاتی سنورداره‌، لێ‌ده‌دا حکومه‌تی فیدرالی له‌پێشتره‌ وه‌ک له‌ حکومه‌تی خۆجێی، یان به‌ پێچه‌وانه‌وه‌، حکومه‌تی خۆجێی خاوه‌ن ده‌سه‌لاتی گشتیه‌ و حکومه‌تی فیدرالی خاوه‌نی ده‌سه‌لاتی سنورداره‌، یان ئه‌وه‌تا ده‌ستور ده‌سه‌لات و تاییه‌تمه‌ندییه‌کانی هه‌ریه‌م له‌ حکومه‌ته‌ فیدرالی و خۆجێیه‌کانی دیاری کردوه‌. ده‌ستوری عێراق هه‌رسێ‌ جو‌ره‌که‌ی له‌خۆگرتوه‌وه‌، له‌ هه‌ندیک باب‌ه‌تا وه‌کو: ده‌ره‌وه‌ و سنور و دارایی... هه‌تد، حکومه‌تی فیدرالی خاوه‌ن ده‌سه‌لاتی گشتیه‌، له‌ کومه‌له‌ باب‌ه‌تێکی دیکه‌دا که حکومه‌تی فیدرالی مافی نییه‌ تیا‌یاند‌ا حکومه‌تی خۆجێی خاوه‌ن ده‌سه‌لاتی گشتیه‌وه‌ له‌گه‌ڵ بوونی چه‌ند باب‌ه‌تێک که هه‌ردوو‌لا تیا‌یدا هاو‌به‌ه‌شن، هه‌ر بۆیه‌ لێ‌کۆلێنه‌وه‌ له‌ ئه‌زموونی فیدرالی له‌ عێراق زۆر گرنگه‌ تاوه‌کو که‌لێنه‌کانی پری‌کرتنه‌وه‌ و به‌ری‌گرتیت له‌به‌رامبه‌ر هه‌ره‌سی ئه‌م ئه‌زموونه‌.

المقدمة:

تتمثل العلاقة بين الحكومات الاتحادية و حكومات الأقاليم في الدولة الفدرالية من المسائل الجوهرية التي تساهم في بناء إستقرار سياسي داخل الدول الفدرالية، وذلك لما لها من تأثير على بناء التوازن والمشاركة بين عناصر الدولة الفدرالية. عليه فإن البحث في هذا الموضوع وخاصة في الدول التي تتكون من جماعات متعددة، لها أهمية خاصة. فتوزيع السلطات بين الحكومات الاقاليم و الحكومة الاتحادية، هي مسألة جوهرية وتحتل مساحة واسعة في دساتير تلك الدول من جهة، ومن جهة أخرى تساهم في بناء أواصر الثقة بين المكونات المتعددة، خاصة حينما تكون تلك المكونات توزعت على أساس جغرافي أيضا. والعراق هي من الدول التي تبنت الفدرالية بعد سقوط النظام السابق في ٢٠٠٣، وقد كانت لتغير نمط الدولة إلى دولة إتحادية منذ بدايتها سببا لمناقشات عدة، حيث أن تلك المناقشات كانت تمثل رؤى و تصورات المكونات الرئيسية في العراق من الشيعة و السنة و الكورد.

أولا: أهمية البحث من خلال النقاط التالية

- تجربة الفدرالية في العراق مقارنة بعمر الدولة العراقية، تجربة حديثة، عليه فإن دراستها و تتبع مسارها تمثل عملا ضروريا من الناحية المنهجية.
- هناك آراء متضاربة حول التجربة الفدرالية العراقية، على المستويين الداخلي و الخارجي، لذلك على الباحثين التطرق إلى هذه التجربة بإيجابياتها و سلبياتها بغية تغطية جميع جوانبها.

ثانيا: إشكاليات البحث من أجل الإجابة على الإشكاليات الآتية

- هل تغيير نمط الدولة من دولة موحدة إلى دولة فدرالية في العراق محل قبول جميع مكونات الشعب العراقي؟
 - هل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الحكومات الاقليمية بصورة صحيحة و صريحة؟
 - كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم حسب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؟
- ثالثا: فرضية البحث يحاول البحث إثبات فرضية مفادها أن (الفدرالية هي وسيلة دستورية و إجتماعية لبناء إستقرار سياسي بين مكونات المجتمع المتعدد إن توفرت فيها شروط نجاحها من التوازن والتوافق بين مكونات المجتمع المتعدد) وقد اخذ البحث التجربة العراقية كنموذج لهذا لتحقيق هذه الفرضية.

رابعا: منهجية البحث هذا البحث بطبيعتها بحث تحليلي وصفي قد إستخدم منهج القانوني بغية دراسة و تحليل مواد الدستور العراقي فضلا عن المنهج الوظيفي لدراسة وظائف البنى السياسية كما هي في المؤسسات السياسية العراقية وخاصة فيما يتعلق بالفدرالية كنموذج للدراسة.

خامسا: هيكلية البحث تم تقسيم البحث إلى مبحثين، ففي المبحث الأول بحثنا في تنظيم العلاقة بين الحكومات الاتحادية و الأقاليم من خلال مطلبين. أما في المبحث الثاني فقد درسنا إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية و حكومة إقليم كردستان كونها الاقليم الوحيد في العراق و ذلك من خلال مطلبين أيضا.

المبحث الأول تنظيم العلاقة بين الحكومات الاتحادية و الاقاليم

الحكومات الإتحادية هي نمط تختلف إختلافا جوهريا عن الحكومات المركزية، تمثل الصلاحيات الإدارية و السياسية ميزة تتميز بها هذا النمط من الحكومات، في هذا المبحث سنتناول هذا الموضوع من خلال مطلبين وهما:

المطلب الأول التنظيم الدستوري

القانون عبارة مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم سلوك و روابط الأفراد المجتمع و يتوفر فيه جزء ليكون رادعا على تجاوزها ويكفل إحترامها(خليل، بدون سنة مشر، ص ٩). أما القانون الدستوري هي مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف و تنظم أسس الدولة و الحكومة و تحدد تكوينها (خليل، بدون سنة نشر، ص ١٧). ويقول نعمان أحمد الخطيب بأن القانون الدستوري هي قانون يتعلق بنظام الحكم و بيان قانوني لكيفية تكوين السلطات و تحديد صلاحياتها وعلاقة هذه السلطات ببعضها البعض وبأفراد المجتمع السياسي (الخطيب، ٢٠٠٥، ص ٥)، ونرى بأن فكرة نعمان أحمد الخطيب أقرب إلى الصواب و الفهم. وأكد الفقيه ألبيريت دايسي (١٨٣٥-١٩٢٢) أستاذ القانون العام في جامعة أوكسفورد في مدخل لدراسة القانون الدستوري، بأن القانون الدستوري عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للسلطة في الدولة وكيفية توزيع الصلاحيات، وهذه القواعد تحدد الهيئات المتمتعة بالسلطة العليا وتنظم علاقة هذه السلطات ببعضها وتبين نظام الحكم وتحدد الهيئة التشريعية والتنفيذية و القضائية (متولي، ١٩٥٢، ص ٢٦).

الدستور العراقي هو دستور دولة إتحادية حدد فيها إختصاص الدولة الاتحادية وكما حدد صلاحيات و إختصاصات الأقاليم وذلك الدستور يلغي نهائيا إمكانية تركيز السلطة وعودة الدكتاتورية إلى الحكم كما يوفر الطمأنينة و السكينة للشعب العراقي كدولة إتحادية كما يساعد على التكيف القانوني لضمان ممارسة الحقوق وبلورة ثقافة تقوم على المشاركة الحقيقية في كافة المجالات الحياة السياسية والاقتصادية وغيرها (الساعدي، ٢٠٠٥، ص٤٥). وتبنى الفدرالية كحل سياسي للمناطق والدول التي تعرضت إلى حروب أهلية أو تنازع بين الأطراف (سوهين، ٢٠٠٥، ص١٣). عليه نتناول الموضوع من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول الإختصاص العام (إختصاص الدولة الاتحادية) العراق أنموذجاً

- تتمتع الدولة الاتحادية بمجموعة من الاختصاصات، تتوزع هذه الاختصاصات من بين الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم ومن مميزات الدولة الاتحادية مايلي (العلوش، ٢٠٠٥، ص٣٩٥):
- وجود دستور إتحادي ينظم السلطات و العلاقة القانونية ما بين (الدولة الاتحادية) و و الاقاليم و الولايات أي المحافظات. حيث نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حيث تضمن المادة (١١٠) السلطات الاتحادية و إختصاصاته.
 - الدولة الاتحادية لها برلمان واحد ويتم إنتخابهم (أي إنتخاب) أعضاء البرلمان طبقا للقانون الانتخابي ويكون الاعضاء ممثلين لكل الاقاليم و المحافظات.
 - وزارة الخارجية و العلاقات الخارجية يناط حصرا بدولة الاتحادية و لا يحق للمحافظات و الاقاليم عقد إتفاقيات مع جهات خارجية خارج الدولة الاتحادية، كما أن سياسات الاقتراض تشملها أيضا.
 - التعامل مع الثروات الطبيعية هي من إختصاص الحصري للدولة الاتحادية ولايحق للأقاليم والولايات عقد أو إبرام إتفاقيات.
 - وزارة الدفاع و تكوين وبناء الجيش الوطني هي في صميم إختصاص الدولة الاتحادية وللاقاليم حق إنشاء قوات نظامية مثل قوات الشرطة لتتولى الحماية الداخلية للمدن وذلك لتطبيق القانون و أن حماية الدولة من العدوان و حماية الحدود هي من إختصاص الجيش الوطني (أي الدولة الاتحادية) حصرا.
 - إن سلطات الدولة الاتحادية تحدد السياسة النقدية والميزانية و كل ما يتعلق بالبنك المركزي الاتحادي وإصدار العملة و سياساتها النقدية.
 - السياسة التجارية و إشراف نقاط الحدود الجمركية هي من إختصاص الدولة الاتحادية حصرا.
 - إن سلطة الدولة الاتحادية تحدد وتنظم بشكل قانوني كل ما يتعلق بأمور الجنسية والاقامة و اللجوء السياسي كما ينظم كما ينظم أمور المقاييس و الاوزان والمكاييل كما تنظم الدولة الاتحادية سياسة الاتصالات والبريد و البريد.
 - إن السلطة الاتحادية تخطط عبر الوزارات المختصة السياسات اللازمة لتأمين المياه المتدفقة من الدول الجوار إلى أراضي العراق الاتحادية مع تنسيق في مجال المياه والانهار الدولية مع دول الجوار وتوزيعها بشكل عادل وفق القانون الدولي و العرف الدولي المعمول به دولياً.
 - إن عملية الاحصاء و التعداد العام يقوم بها السلطة الاتحادية.

الفرع الثاني إختصاص الاقاليم والمحافظات

أولاً: إختصاص الاقليم

- المادة (١١٥) من الدستور العراقي جاء فيه (على كل كما لم ينص) عليه الإختصاص الحصري للسلطات الاتحادية..هي من إختصاص و صلاحية الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في الاقاليم وذكر أيضا صلاحيات أخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية و والاقاليم حيث تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم و ذلك في حالة الخلاف عليها (الجداري، ٢٠٠٥، ص٤١٢).
- ينص المادة (١٢٠) من الدستور العراقي يحق للأقاليم وضع دستور لكي يحدد فيها السلطات و صلاحية الاقاليم أما الفقرة الاولى من المادة (١٢١) من الدستور ينص على السلطات في الاقليم لها الحق في ممارسة السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية بإستثناء ما ورد فيه من إختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية (الدستور العراقي الدائم - المادة ٩ الفقرة أولا- ٢٠٠٥).
- جاء في الفقرة الرابعة من المادة (١٢١) إن الاقليم له الحق في تأسيس مكاتب في السفارات و البعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية و الانمائية.
- تنص الفقرة الخامسة من المادة (١٢١) إن حكومة الاقليم له حق في إنشاء قوى الامن الداخلي كالشرطة و قوات الامن الداخلي (برون، ٢٠٠٦، ص٥٥).

- تنص المادة (١١٢) من الدستور العراقي بأن الحكومة العراقية (أي سلطة الدولة الاتحادية) تقوم بإدارة النفط و الغاز في الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة..وهذا توضيح لسلطة حكومة الاقليم في إدارة الغاز و النفط في الحقول الجديدة التي إستكشفتها حكومة الاقليم وقام بعمليات التنقيب والاستخراج، كما نص المادة (١١٢) من الدستور إن الحكومة الاتحادية و حكومة إقليم يقومان برسم السياسات اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...وهذا دليل قاطع على ان حكومة إقليم له الحق في تطوير الغاز و النفط في الحقول الخاضعة لسيطرتها.
- ثانيا: مساوية الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. من الممكن ان نسجل المساوية الآتية (خالد، ٢٠٠٥، ص ٣٧-٣٨):
- لم يذكر في الدستور العراقي الكورد كشعب أو أمة إنها ذكر كلمة كورد مرة واحدة في الديباجة و مرة واحدة (الكورد الفيليين) وهذا إنكار لحقوق مكون رئيسي وشريك في الوطن.
- تجاهل الدستور العراقي حق تقرير لمصير ضمن إتحاد (إختياري موحد) للشعب الكوردي.
- لم يذكر الدستور بأن العراق يتكون من قوميتين رئيسيتين إضافة الى قوميات أساسية أخرى، بينما ذكر في الدستور الاستبدادي لعام ١٩٧٠ بأن الشعب العراقي يتكون من الكورد و العرب و حقوق الاقليات ضمن العراق الموحد.
- إجحاف صريح بحقوق الشعب الكوردي وقوات البشمركة حسب المادة (٩) فقرة (ب) حيث نص على (يحظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج القوات المسلحة ولا يذكر أن القوات في الاقليم كوردستان هي قوات البشمركة وهي قوات نظامية و طنية وبذلك يتجرد الكورد من أية ضمانات عسكرية للدفاع عن الشعب الكوردي.
- المادة (٤٢) من الدستور ينص على أن كل عراقي له الحق في الحرية في التنقل والسفر و السكن داخل العراق وخارجه و هذا يعني أن كل عراقي له الحق أن يسكن في مدينة كركوك والمناطق المتنازع عليه وهذا حتما يؤدي الى تغيير ديموغرافي في المنطقة و يشعل نا الفتنة الداخلية.
- المادة (١٠٧) من الدستور نص على أن السلطات الاتحادية تحافظ على وحدة العراق وسلامته و سيادته وإستقلاله و نظامه الديمقراطي الاتحادي...حسب هذه المادة تعطى الصلاحيات للقوات المسلحة العراقية الزحف إلى إقليم كوردستان بحجة ان الكورد و حكومته مصدر يهدد وحدة العراق.
- حسب المادة (١٣٦) يوضح نهاية سنة (٢٠٠٧) البت النهائي في مصير مدينة كركوك و يحمل السلطة التنفيذية المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (أي التطبيع، الاحصاء، وإستفتاء في كركوك والمناطق المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها والمدة أقصاها ٢٠٠٧/١٢/٣١.

المطلب الثاني التنظيم الاداري (المركزية واللامركزية)

الفرع الأول النظام المركزي واللامركزي

- في النظام المركزي جميع الهيئات الإدارية في إقليم الدولة خاضعة للسلطة الرئاسية في العاصمة بحيث تمارس سلطة العاصمة بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها الوظيفة الإدارية (المشهداني، بدون سنة نشر، ص ٣٥).
- أولاً: خصائص الدولة المركزية تتمثل خصائص الدولة المركزية فيما يلي (بسيوني، ١٩٩٠، ص ٨٧):
- الدولة المركزية موصوفة بوحدة الدستور ويسري على أراضي الدولة الكاملة.
- الدولة المركزية تمتاز بوحدة السلطة التشريعية حيث تتولى سن القوانين والتي تشمل جميع الافراد القاطنين في الدولة و قد تخص الدولة إقليماً من أقاليمها بتشريع خاص في موضوع محدد ولظروف معينة وهذا لا ينفي وحدة القانون في الدولة وإنما يعتبر إستثناء عن القاعدة العامة.
- كما تمتاز الدولة المركزية بوحدة السلطة التنفيذية.
- الدولة المركزية لها وحدة قضائية و يلجأ إليها المواطنون حين تتور بينهم الخصومات أو بينهم وبين الجهات الإدارية.
- ثانياً: النظام اللامركزي هناك دول تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية دون أن يكون لذلك تأثير على نوع هذه الدولة من حيث كونها موحدة ومحتقطة بوحدة سلطاتها السياسية (بدوي، ١٩٨٩، ص ٥٦). ومن خصائص الدولة اللامركزية
- في الدولة اللامركزية يتم توزيع ممارسة الوظيفة الإدارية وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية كالمحافظات و المؤسسات العامة التي تتمتع بصلاحيات تمكنها من ممارسة الاختصاصات وإصدار القرارات في الوظائف الادارية و المتعلقة بها دون

الرجوع إلى السلطة المركزية ولكن تحت إشرافها أو رقابتها وبذلك تخضع الهيئات المحلية و المؤسسات المرفقية بما يسمى (الوصاية الادارية) التي تمارسها سلطة الحكومة الاتحادية (المركزية) (القيسي، ١٩٩٩، ص٩٥). إن الوصاية الادارية التي تمارسها السلطة المركزية ليس عائقاً أمام الهيئات المحلية والمرفقية العامة ومن حق الاقاليم اعتراض على القرارات التي تصدر بشكل غير قانوني وفيه تجاوز لإختصاصاتها (بدوي، ١٩٨٩، ص٥٦-٥٧).

- اللامركزية تعني تخفيف العبء عن الحكومة المركزية فتعطي التشريعات و كذلك الوزراء بقرارات منهم بعض الاختصاصات التقديرية لممثلي الوزارات في العاصمة والاقاليم، وبهذا يكون لمديري الادارات في العاصمة و مديري الفروع الوزارية في الاقليم حق التصرف في بعض شؤون الوظيفة الادارية و البت فيها دون الرجوع إلى العاصمة لأخذ القرار، وسمي هذا من قبل الفقه بعدم التركيز الإداري ب (اللاوزارية)، وإعطاء هذه الصلاحيات إلى الأقاليم لا تعني إن هذه الأقاليم أصبحت غير خاضعين للسلطة الرئاسية للوزير ولرؤسائهم الاداريين (عبدالوهاب، ٢٠٠٢، ص١٢٠). السلطة المركزية تقوم بتفويض هذه الصلاحيات للسلطات المحلية والتي تعمل بناء على هذا التفويض و التحويل من قبل الوزارات الدولة المركزية (حسين، ٢٠٠٦، ص٦٤-٦٥).

الفرع الثاني للامركزية الإدارية

أولاً: محاسن اللامركزية

- اللامركزية الادارية لها جانبين الول جانب سياسي هو تمكين الاجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها المحليه مما يحقق الديمقراطية الادارية أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين الاجهزة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة ذات طابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية وهو يقرب الادارة أكثر من الجمهور (بوضياف، ٢٠٠٧، ص١٧٠).

- تطبيق اللامركزية يؤدي الى زيادة الموارد المالية لهذه السلطات عن طريق التبرعات أو الهبات فضلاً عن الضرائب المحلية (الحلو، ١٩٩٦، ص١٠٠).

- اللامركزية الادارية تحرر إحتياجات الشعب من الروتين الحكومي ويعطي أفضل النتائج وتكفل قدرأ من العدالة من ناحية توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة و هذا يؤدي إلى عدم طغيان مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الاقليم (الطهراوي، ٢٠٠٩، ص١٥٩-١٦٠).

- تشكل اللامركزية الادارية علاجاً للمشاكل السياسية وتتيح للدول المتعددة القوميات و الديانات من إدارة شؤونهم بانفسهم، وهذا يقلل من معارضتهم للنظام الذي لا يستطيع إستعابهم في المرافق المركزية (عمرو، ٢٠٠٤، ص١٢٢-١٢٤).

ثانياً: مساويء اللامركزية

- تنشأ عيوب في تطبيق اللامركزية الادارية نتيجة لسوء تطبيقه وذلك في حالة إنعدام رقابة السلطة المركزية أو حالة تفضيل المصالح المحلية أو الخاصة على المصالح العامة (الحلو، ١٩٩٦، ص١٠١).

- اللامركزية الإدارية يؤدي إلى تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية و يمكن الابتعاد عن هذا و ذلك عن طريق رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية وإجبارها في تنفيذ مهامها التقييد بإطار الصالح العام.

- يؤدي تطبيق اللامركزية إلى منازعات إدارية و تنافر بين الهيئات اللامركزية والسلطات المركزية أو الهيئات اللامركزية ذاتها (فريجة، ٢٠١٠، ص١٤٣-١٤٤).

- إن تطبيق اللامركزية تؤدي إلى إضعاف السلطة المركزية وإلى منح الاولوية للمصالح الضيقة وذلك على حساب الدولة والمصالح الوطنية العليا (سعد، ٢٠٠٦، ص٢٩).

- تطبيق اللامركزية الادارية تؤدي الى تعدد الميزانيات وهذا يعتبر خروجاً من قاعدة وحدة الميزانية وتعدد وتنوع قواعد المسؤولية وزيادة في الانفاق العام.

- يؤدي تطبيق اللامركزية الاقليمية في بعض الدول وخصوصاً الدول التي لم تتأصل فيها الديمقراطية واسسها الى سوء إدارة الشؤون المحلية وهذا يضر بالمصلحة (شطناوي، ٢٠٠٣، ص١٦٨-١٦٩).

سنحاول في هذا المبحث، دراسة العلاقة بين الحكومة الاتحادية و حكومة إقليم كوردستان من خلال مطلبين أساسيين و هما: بما أن التجربة العراقية تتميز بوجود حكومة واحدة إقليمية على نقيض من التجارب الأخرى للحكومات الاتحادية في أقطاب العالم، فإننا فيما يخص الإشكاليات الإدارية، نتطرق في المطلب الثاني إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بغية تحديد و تشخيص العلاقة المركزية و اللامركزية من الناحية القانونية و متبعتها في التجربة العراقية.

المطلب الأول الإشكاليات القانونية بين الحكومتين الاتحادية و الإقليم في التجربة العراقية

البحث حول الإشكاليات القانونية تجد مادتها الأساسية في الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، حيث إن هذا الدستور وفي بابها الرابع (إختصاصات السلطات الاتحادية) والتي تبدأ من المادة (١٠٩) من الدستور إلى المادة الأخيرة ذي الرقم (١٢٥) في بابها الخامس (سلطات الأقاليم) تنظم العلاقة القانونية بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم، ويمكن أن نورد الإشكاليات حسب الفرعين الآتيين:

الفرع الأول توزيع الإختصاصات بين الطرفين حسب الأنموذج العراقي

أخذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنظام اللاتحادي الذي يقوم على أساس اللامركزية السياسية، وهذا يعني من الناحية العملية قيام ازدواجية في الدستور والسلطة، وفي هذا النمط من الدول، توزع الإختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية، أي وجود استقلال نسبي لتلك السلطات المحلية على المستوى المحلي، حيث يكون للإقليم دستوراً وتؤسس بموجبه سلطات ثلاث، فتتولى السلطة التشريعية المحلية وظيفة التشريع في نطاق الإقليم، كما يمارس السلطتين الأخيرين: التنفيذية و القضائية، ممارسة إختصاصاتهما بموجب دستور الأقاليم، وهذا الأمر غير مألوف في نمط الدولة الموحدة البسيطة، حيث يوجد دستور واحد وسلطات موحدة وقانون واحد يطبق على جميع المواطنين في حدود الدولة (بدوي، النظم السياسية، ١٩٧٥، ص ١٦١) و (ليلة، ١٩٦١، ص ١١٦). إن من الأمور الجوهرية هنا الإشارة إلى مسألتين في غاية الأهمية وهما: توزيع الإختصاصات بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم، وإشكالية التوازن بين الحكومتين بموجب الدستور (الفتلاوي، ٢٠٠٧، ص ١٦٦).

أولاً: توزيع الإختصاصات بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم بموجب الدستور العراقي تعد توزيع الإختصاصات بين الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم في الدولة الاتحادية إحدى مظاهر التي تميزها عن الدولة الموحدة، وقد جاءت الدستور العراقي ليرسخ هذا التمييز للدولة العراقية بموجب دستورها لعام ٢٠٠٥ فقد نصت المادة (١٠٩) من الدستور الدائم على "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته وإستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي" (الدستور العراقي الدائم، المادة ٩ الفقرة أولاً، ٢٠٠٥)، و يلاحظ في هذه المادة عبارة (نظامه الديمقراطي الاتحادي) و كأن قيام النظام السياسي المستقبلي في العراق تقوم على دعامتين أساسيتين و هما: الديمقراطية أولاً و الفدرالية ثانياً، ويبدو أن لجنة كتابة الدستور قد أوردوا هذه العبارة لتلاحم النظامين وإسباغ النظام السياسي العراقي الجديد بهما. إلى جانب هذه الملاحظة هناك ملاحظة أخرى وهي: أن الواقع السياسي في العراق أدى إلى وجود إقليم كوردستان وهي الإقليم الوحيد في الدولة العراقية الاتحادية، والإقليم بموجب الدستور العراقي هي صاحبة الإختصاص العام فيما عدا الإختصاصات الحصرية التي منحها الدستور للحكومة الاتحادية وإختصاصات مشتركة بين الإقليم و الحكومة الاتحادية (أحمد، ٢٠١٤، ص ٢٢٤-٢٢٦). وتعد هذه الميزة ميزة خاصة بالدولة العراقية نظراً لعدم وجود تطبيقات أخرى لدول إتحادية قائمة على وجود إقليم واحد. إن هذا الواقع السياسي والتي أكدها الدستور العراقي الدائم، لم تمر بدون إشكاليات ومن أولها إشكالية حق الإقليم في إستخراج و تسويق و تنظيم عقود مع الشركات النفطية فيما يخص الثروة النفطية في إقليم كوردستان، فبموجب المادة (١١٢) من الدستور العراقي الفقرة ثانياً أن الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم تقومان برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز (الدستور العراقي الدائم - المادة ١١٢، ٢٠٠٥)، وهذا يعني أن هذه الصلاحية هي صلاحية مشتركة بين الحكومتين و بالتالي فإنها تخضع لحكم المادة (١١٥) من الدستور العراقي والتي تمنح سلطات الأقاليم التفاضل على سلطات الحكومة الاتحادية. إلا أن هذه المواد تعد إحدى الإشكاليات الرئيسة بين الحكومتين الاتحادية و الإقليم فمنذ عام ٢٠١٤ قامت الحكومة الاتحادية بقطع الموازنة على إقليم كوردستان و لم تقم أي من الطرفين بالجوء الى المؤسسات الدستورية و نقصد منها المحكمة الاتحادية العليا لحسم الخلاف بينهم حول موضوع النفط و الغاز، علماً بأن إقليم كوردستان كان سبباً بإصدار قانون النفط والغاز في إقليم كوردستان.

ثانياً: إشكالية التوازن بين الحكومتين بموجب الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ إن ميزة التوازن بين الحكومتين الاتحادية و الإقليمية تظهر من خلال الهيئة التشريعية للدولة الاتحادية، مقاعدة عامة فإن هذه الهيئة تتكون من مجلسين وهما: المجلس الأول - مجلس الشعب - يمثل الشعب في مجموعته وينتخب قوامه بما يناسب سكان كل ولاية بالاقتراع العام المباشر في كثير من الدول الاتحادية. المجلس الثاني - مجلس الولايات - ويتكون من عدد متساو من الممثلين لكل ولاية بصرف النظر عن مساحة كل منها او عدد سكانها. أما عن سلطات المجلسين فهناك ثلاثة اتجاهات وهم:

أولاً: المساواة بين المجلسين من حيث السلطات بحيث يشترط موافقة كل منهما على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل اصدارها ومن تلك الدول يمكن الإشارة إلى: أمريكا، المكسيك، الأرجنتين، فنزويلا، كندا، الاتحاد السوفيتي سابقاً وأخيراً جنوب افريقيا.

ثانياً: منح مجلس الولايات إختصاصات تفوق على إختصاصات مجلس الشعب ومنها الدستور الأمريكي الذي اناط بمجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض اعمال رئيس الجمهورية، كعقد المعاهدات الدولية وسائر كبار الموظفين.

ثالثاً: منح مجلس الشعب سلطة تفوق على مجلس الولايات كالدستور الألماني ١٩١٩ - ١٩٤٩ حيث منحت مجلس الولايات سلطات تشريعية تقل عن المجلس الشعبي، حيث يستطيع المجلس الشعبي أن يبقي قانوناً معيناً ويصر عليه في التصويت الثاني، وبذلك يصدر هذا القانون برغم اعتراض مجلس الولايات عليه (الشيخلي، ٢٠٢١). أما في التجربة العراقية نجد أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أغفل الأهمية التي يشكلها مجلس الاتحاد. فعلى الرغم من أن الدستور قد نص في الفصل الأول من الباب الثالث الخاص بسلطات الاتحاد في المادة (٤٨) على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين وهما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، إلا إننا نجد ان المشرع قد خصص هذا الفصل لتبيان كل مايتعلق بمجلس النواب فقط، أما مجلس الاتحاد فانه قد خصص له المادة (٦٥) فقط والتي نصت على ان (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل مايتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) (صالح، ٢٠٢١). إن عدم وجود هذا المجلس سيؤدي إلى تنامي اللاتوازن بين الحكومتين وبالتالي تعسف الحكومة الاتحادية على حكومات الأقاليم وهذا ما نجده في التجربة العراقية.

الفرع الثاني إشكالية التمييز بين الحكومات والسلطات في النموذج العراقي

تتميز الدستور العراقي بتصنيفها للعديد من السلطات المحلية وقد جاء ذلك صراحة في مواد الدستور العراقي من المادة (١١٩) الى المادة (١٢٥) وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الأقاليم تعد الأقاليم إحدى العناصر التي تتكون منها النظام الاتحادي في العراق لذلك نجد أن الدستور العراقي في مادته (١١٦) ينص على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة و أقاليم و محافظات لا مركزية و ادارات محلية)، وبما أن إقليم كردستان كانت قائمة قبل قيام الدولة العراقية الحديثة بعد عام ٢٠٠٣ فقد أقر الدستور إقليم كردستان و سلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً و أقر أيضاً قيام أقاليم جديدة التي تقام وفقاً لأحكامه وذلك وفقاً لما جاء في المادة (١١٧) (الفقرتين الأولى و الثانية من الدستور. تعد المادة (١١٨) من الدستور إحدى الإشكاليات الواضحة في هذا المجال، فبموجب هذه المادة كانت على مجلس النواب واجب إصدار قانون في مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تأريخ أول جلسة لها، كان لهذا القانون أن تحدد الاجراءات الواجب إتباعها لقيام أقاليم جديدة في العراق إلى جانب إقليم كردستان، غير أن مجلس النواب أغفل هذه المادة أيضاً و تعد هذا الاجراء - أي الإغفال - بمثابة تعطيل فعلي للمادة المذكورة في الدستور العراقي. و بدلاً من ذلك و بما أن العراق تتكون من محافظات، فقد نصت المادة (١١٩) بفقرتيه الأولى و الثانية على طريقة تكوين أقاليم من محافظات، و أكتفى المشرع العراقي بهذه المادة فقط، جدير بالذكر أن المحاولات التي جاءت لتطبيق هذه المادة قد باءت بالفشل، فقد شهدت التجربة العراقية في محافظات الوسط و الجنوب محاولات لتطبيق هذه المادة و تكوين أقاليم من محافظات المناطق المذكورة إلا أنها لم تنجح بسبب تعسف السلطة الاتحادية و عدم جديتها لتنفيذ المادة الدستورية، بناءً على ما تقدم نجد ان السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الاتحادية قد قاما بصورة فعلية بتعطيل مادتين من مواد الدستور.

ثانياً: السلطات غير الأقاليم إن السلطات المحلية في الدستور العراقي غير الأقاليم هم عبارة عن: المحافظات غير المنتظمة في الاقليم والعاصمة والادارات المحلية. وقد جاءت الدستور العراقي من المادة (١٢٢) إلى المادة (١٢٥) لينظم هذه السلطات، الفارق الجوهرى هنا بين هذه الانماط الثلاثة من السلطات المحلية وسلطة الاقاليم هي أن اللامركزية هنا - أي في حالة المحافظات و العاصمة و الادارات

المحلية - هي لامركزية إدارية، بينما في نموذج الاقاليم فإنها لامركزية إدارية و سياسية، وقد حاول المشرع العراقي تقادي هذه الاشكالية فعند التمعن في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نجد إنها تنص صراحة على إعتبار المحافظات ومجالسها المحلية وحدات إدارية، عليه نستنتج أن قانون المحافظات المذكورة لم يغير المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم و الذي تتمتع به في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وبالإضافة إلى سعة الاختصاصات و الصلاحيات التي منحها الدستور للمحافظات وإداراتها، منح القانون المذكور الوحدات الادارية مسؤوليات و إختصاصات جسيمة و متنوعة، وأكد على أن المحافظات اكبر من كونها وحدات إدارية، بل إنها وحدات سياسية حينما نص صراحة على أن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة و لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المادة ٢-أولاً) و (أحمد، ٢٠١٤، ص٢٣٨-٢٤٠) (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المادة (٢) أولاً). عليه نتساءل حول جدوى التمييز بين الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في الإقليم مادامت الأخيرة أيضاً تتمتع بسلطات تشريعية؟ وهنا يبرز مسألة أخرى وهي في غاية الأهمية وهي: هل أن النخبة السياسية العراقية - ما عدا النخبة السياسية الكوردية - تنظر إلى الفدرالية بإعتبارها مطلباً جوهرياً أم أن النخبة العراقية لا تزال تؤمن بأن الفدرالية هي بداية لتقسيم الدولة العراقية؟

المطلب الثاني الإشكاليات الإدارية بين الحكومتين الاتحادية و الإقليم في التجربة العراقية

نتناول في هذا المطلب الإجابة على التساؤل الأساسي وهي هل التجربة العراقية بعد ٢٠٠٣ قد طبقت اللامركزية الإدارية كما جاء في الدستور العراقي أم أن التجربة السياسية قد حاذت عن تطبيق اللامركزية الإدارية وهذا يستوجب الإجابة عن سؤالين جوهريين وهما: هل النخبة السياسية العراقية تؤمن باللامركزية الإدارية؟ وماهي مستلزمات اللامركزية الإدارية ومدى توفرها في التجربة العراقية وذلك من خلال فرعيين وهما: الفرع الأول: النخبة السياسية العراقية و مقومات اللامركزية الإدارية الفرع الثاني: مستلزمات اللامركزية الإدارية في التجربة العراقية

الفرع الأول النخبة السياسية العراقية و مقومات اللامركزية الإدارية

أن اللامركزية ماهي الا أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و هيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً. وهي بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً لامركزية مالية، أو لامركزية اقتصادية، أو لامركزية إدارية (د. أحمد، ٢٠١٣، ص٨). فاللامركزية الإدارية هي نظام إداري لتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطات المركزية وتحت رقابتها. ويستند هذا النظام إلى فكرة توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه منتخبة بحيث تخضع هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية لإشراف ورقابة الحكومة المركزية (د. احمد، ٢٠١٣، ص٨). إن تطبيق اللامركزية تستلزم وجود نخب سياسية ديمقراطية و تؤمن باللامركزية في عملها السياسي، في حين أن النخبة السياسية العراقية هي نخب مغلقة وتتبنى المركزية في عملها السياسي، والدليل على ذلك هي وجود قوى سياسية تابعة للكيان السياسية أحزابا كانت أم إئتلافات، فإمتلاك القوة المادية هي ليست للعرض بل لإستخدامها من أجل تصفية الحسابات السياسية، يكفي الإشارة هنا إلى الاستعراضات العسكرية التي تقيمها القوى العسكرية من حين إلى آخر، و أيضاً الهجمات التي تشنها تلك القوات على الممثلات الخارجية في العراق. لذلك نجد إن أغلب الدعوات إلى تفعيل اللامركزية الإدارية في العراق قد جوبهت بمبررات مستوحاة من مخاوف تفكيك دولة العراق إلى كيانات أخرى صغيرة، وهنا فإن الأزمات التي تعاني منها الدولة العراقية من أزمة (الهوية والتغلغل والاندماج والمشاركة والتوزيع) هي نابعة أصلاً من أزمة أخرى و هي أزمة السلطة السياسية، فقد أصبحت السلطة في العراق مصدراً للأزمة بدلاً من ان تكون مكان لحل الأزمات، والذي يقوم بإدارة السلطة هم النخبة السياسية عليه فإن مصدر الأزمات في العراق هم النخبة السياسية العراقية.

الفرع الثاني مستلزمات اللامركزية الإدارية في التجربة العراقية

حينما نتحدث عن مستلزمات اللامركزية الإدارية في التجربة العراقية فنحن نقصد من ورائها مدى توافر نجاح اللامركزية الادارية في التجربة العراقية وما هي معوقات التي تعيقها في هذه التجربة، عليه و لغرض بيان ذلك سنستعرض مستلزمات اللامركزية الادارية بصورة عامة، ومن ثم نتفحص مدى توفرهم في العراق يعد ٢٠٠٣ وذلك من خلال ما يلي:

أولاً: مستلزمات نجاح اللامركزية الادارية

يمكن تعريف النظام اللامركزي بأنه: "ذلك النظام الذي يقوم على أساس تقنين وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي (مصلحي) من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها" (شاطري، ٢٠٢١). إن مستلزمات نجاح اللامركزية الإدارية في أية تجربة كانت تتجلى من خلال وجود مجموعة من الشروط التي يمكن إستنباطها من التعريف السابق، بحيث إن مدى قرب أو بُعد التجربة من تلك الشروط يقرّبنا من نجاح أو فشل التجربة و هم:

- ١- وجود هيئات مستقلة عن الهيئة المركزية و تتمتع بسلطات تشريعية و تنفيذية و قضائية بموجب القانون.
- ٢- وجود إرادة سياسية لدى النخبة السياسية لتوزيع وتحويل السلطة الى الهيئات المحلية.
- ٣- وجود رقابة وصائية على الوحدات والهيئات اللامركزية.
- ٤- الهدف من تطبيق اللامركزية الإدارية هي الحفاظ على وحدة الدولة و سلامة أراضيها.
- ٥- أخيراً اللامركزية الادارية هي لضمان تطبيق السياسة العامة و خططها الوطنية عليه فإن هذه النقطة تستلزم وجود تنسيق مشترك بين الطرفين لنجاح اللامركزية الادارية.

ثانياً: مستلزمات اللامركزية الادارية في التجربة العراقية

- ١- وجود هيئات مستقلة: من الممكن إيجاد الهيئات المستقلة عن السلطة الاتحادية في التجربة العراقية، وذلك من خلال ما منحه الدستور العراقي من سلطات وشرعية لتلك السلطات لإقليم كردستان، وما جاء في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، يؤكد مرةً أخرى وجود تلك الهيئات المستقلة.
- ٢- وجود إرادة سياسية لدى النخبة السياسية: تتجلى هذه الإرادة، من خلال ما إتفق عليه النخب السياسية العراقية، قبل سقوط النظام السابق. تتجلى هذه الإرادة من خلال المؤتمرات التي عقدها القوات المعارضة في إقليم كردستان و العواصم الاجنبية، فمن خلال تلك المؤتمرات والبيانات الصادرة عنهم، قد إتفقوا على شكل الدولة العراقية بعد سقوط النظام، وجاءت من أولى أولويات رؤياهم: اللامركزية الادارية وتحويل نمط الدولة من دولة موحدة بسيطة، إلى دولة إتحادية تتكون من سلطة إتحادية وأقاليم.
- ٣- وجود رقابة على الهيئات المحلية: الرقابة هنا تعني وجود رقابة إدارية و مالية مع منح صلاحيات للهيئات المحلية فقد جاء في الدستور العراقي على أن الاقاليم لهم حق تأسيس سلطات و تمتعهم بدستور ما لم تتعارض مع مبادئ الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، فضلا عن ذلك فإن الصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم تستلزم وجود هذه الرقابة، كما ان رسم السياسة المالية هي من إختصاص حصري للسلطة الاتحادية، مما يستوجب الرقابة على السياسة المالية للأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٤- الحفاظ على وحدة و سلامة الاراضي العراقية تتجلى من خلال التنسيق بين السلطتين الإتحادية و الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم بخصوص مسائل الأمن، وأفضل مثال على ذلك هي التنسيق العسكري بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية لمحاربة الارهاب. كما أن قوات التحالف الدولي ضد الارهاب قد تعاملوا بصورة واقعية في هذا المجال، حيث أن مساعدات قوات التحالف ضد الارهاب، كانت موجهة لكلا الفريقين، وهذا يعني وجود تنسيق ميداني بين القوتين العسكريتين للحفاظ على وحدة و سلامة الاراضي العراقية.
- ٥- السياسة العامة و التخطيط الوطني: إن هذا البعد تتجلى من خلال محورين وهما المحور الخارجي والمحور الداخلي، ففيما يخص المحور الخارجي و بعد عام ٢٠٠٣، حينما إلتزم الحكومة العراقية الوليدة بالعديد من الاتفاقيات الدولية ومنها: الاتفاقية الاستراتيجية بينها وبين الحكومة الامريكية، كانت من إلتزامات هذه الاتفاقية إيجابيات و سلبيات إنعكست على الحكومة الاتحادية كما إنعكس على حكومة إقليم كردستان أيضاً، من جانب آخر فإن الإلتزامات التي فرضتها الاتفاقيات الدولية المالية على العراق قد إنعكس على جيمع البقع الجغرافية العراقية ومنها كردستان و باقي المناطق الأخرى. ومع أن كردستان لم تستفد من تلك الإلتزامات المالية إلا أن تواجها قد إنعكس على الاقليم، ومنها: تمير منح صلاحية للحكومة الإتحادية لإستدانة الخارجي من أجل تغطية قصور في ميزانها المالي لعام ٢٠١٩، أما من الناحية الداخلية فنجد أن فيما بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية منذ عام ٢٠١٤ و هي العام التي تم فيها إستخراج النفط في إقليم كردستان، أزمة بينها و بين الحكومة الاتحادية، و لكن كلا الطرفين لم يلجئا إلى المؤسسات الدستورية، ومنها (المحكمة الاتحادية العليا)، لحل الخلاف بينهما. بل ظل الحال معلقا إلى أن وصل الأمر الى قطع موازنة الاقليم، وإستخدام القوة العسكرية من قبل الحكومة

الاتحادية بعد الاستفتاء عام ٢٠١٨. فيما نجد أن الدستور قد حرم استخدام القوة العسكرية لحسم الخلافات الداخلية في العراق درءاً لتكرار التجارب السابقة للحكومات العراقية التي كانت تتعامل بالحديد و النار مع القوى المعارضة و القوميات الأخرى.

من خلال هذا العرض الوجيز لمستلزمات اللامركزية الادارية في التجربة العراقية يتبين لنا بأن هذه التجربة هي تجربة حبيثة وفي امس الحاجة إلى التطوير وعلى جميع الاطراف المساهمة من أجل إنجاحها مستقبلاً بما يؤدي إلى بناء الاستقرار في العراق.

الذاتة في نهاية البحث توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات و التوصيات وهم كما يلي:

أولاً: الاستنتاجات يمكن تلخيص الاستنتاجات من خلال ما يلي

- إن الفدرالية هي حل لأزمة الثقة بين مكونات المجتمع المتعدد خاصة إن كانت تلك المكونات فضلاً عن توزيعها الإجماعي، توزعت جغرافياً.

- يمكن للفدرالية النجاح إن كانت هناك دستور إحتوت على كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومات الاتحادية و الاقاليم.

- التجربة العراقية هي تجربة وليدة و بحاجة إلى رعاية من قبل النخبة السياسية، وقد كانت هناك آراء متضاربة حولها جديتها و جدواها بالنسبة للعراق.

ثانياً: التوصيات

- توصي الباحثان النخبة السياسة العراقية العمل من اجل نجاح التجربة الفدرالية العراقية من خلال بناء توافق سياسي بين مكونات المجتمع العراقي إستناداً إلى ما جاء في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

- كما تحت دوار الدولة الفدرالية تنفيذ ما جاء في الدستور العراقي من مواد تمنح حق للمحافظات بتشكيل الاقاليم.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١_ أحمد، أزهار هاشم ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، ص ٢٢٤-٢٢٦، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، القاهرة، ٢٠١٤.

٢_ أحمد، المصدر السابق، ص ٢٣٨-٢٤٠.

٣_ أحمد، المصدر السابق، ص ٨

٤_ بدوي، المصدر السابق، ص ٥٦-٥٧

٥_ بدوي، ثروت ، النظم السياسية، ص ٥٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٦_ بدوي، ثروت، النظم السياسية، ص ٥٦، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.

٧_ براون، ناشان، مآزق الدستور، ص ٥٥، بدون دار النشر، ٢٠٠٦.

٨_ بسيوني، عبدالغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ٨٧، دار المعارف للطباعة و النشر، ١٩٩٠.

٩_ بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري، ص ١٧٠، جسور للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

١٠_ الحلو، المصدر السابق، ص ١٠٠.

١١_ الحلو، ماجد راغب، القانون الاداري، ص ١٠٠، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ١٩٩٦.

١٢_ خليل، محسن وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص ١٧، منشأة المعارف، بدون سنة نشر، الاسكندرية، مصر.

١٣_ خليل، محسن وآخرون، المرجع السابق، ص ٥.

١٤_ سعد، جورج ، القانون الاداري العام والمنازعات الادارية، ص ٢٩، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٦.

١٥_ شطناوي، على خاطر ، الوجيز في القانون الاداري، ص ١٦٨-١٦٩، ط١، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان-الاردن، ٢٠٠٣.

١٦_ الطهراوي، هاني على الطهراوي، القانون الاداري: التنظيم الاداري-النشاط الاداري، ص ١٥٩-١٦٠، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠٩.

١٧_ عبدالوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص ١٢٠، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.

١٨_ عمرو، عدنان، مبادئ القانون الاداري - دراسة مقارنة، ص ١٢٢-١٢٤، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر،

- ١٩_ فريجة، حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ص ١٤٣-١٤٤، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، ٢٠١٠.
- ٢٠_ القيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري، ص ٩٥، دار وائل للطباعة والنشر، ١٩٩٩.
- ٢١_ ليلة، كامل، النظم السياسية، ص ١١٦، دار الفكر العربية، القاهرة، ١٩٦١.
- ٢٢_ متولي، عبد الحميد، المفصل في القانون الدستوري، ص ٢٦، بدون دار النشر، ١٩٥٢.
- ٢٣_ المشهداني، محمد كاظم، القانون الدستوري (الدولة - الحكومة - الدستور)، ص ٣٥، مؤسسة الثقافة الجامعية، بدون سنة نشر.
- ثانياً: المجالات

- ١_ الجداري، فتحي، ٢٠٠٥، الفدرالية كنظام سياسي ومدى ملائمتها للعراق الجديد، مجلة دراسات دستورية، ص ٤١٢.
- ٢_ خالد، يونس خالد، ٢٠٠٥، هل يقر الدستور العراقي الدائم حقوق الشعب الكوردي، مجلة أوراق ديمقراطية، ص ١٦.
- ٣_ الساعدي، أمير جبار، ٢٠٠٤، الطريق إلى الفدرالية، مجلة أوراق عراقية، العدد ٤، ص ٤٥.
- ٤_ سوهمين، إيليا، ٢٠٠٥، السلم عبر الفدرالية يحدد الصراع الديني والإثني، مجلة أوراق عراقية، العدد ٤، ص ١٣.
- ٥_ العلوش، عبد الجبار، ٢٠٠٥، الدولة الموحدة والدولة الفدرالية، مجلة دراسات دستورية، ص ٣٩٤.
- ٦_ الفتلاوي، أحمد عبيس، ٢٠٠٧، النظام الفيدرالي وتوزيع السلطات طبقاً لدستور العراق، مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، المجلد ٥، ص ١٦٦.

ثالثاً: الدساتير والقوانين

- ١_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ٩.
- ٢_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١٢١، الفقرة الخامسة.
- ٣_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١٠٩.
- ٤_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١١٢.
- ٥_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١١٥.
- ٦_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١١٥.
- ٧_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١٢١، الفقرة الرابعة.
- ٨_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ١٣٦.
- ٩_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المادة ٦٥.
- ١٠_ الدستور العراقي الدائم، ٢٠٠٥، المواد (١١٩-١٢٥).
- ١١_ قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- ١_ الشبلي، أزهار عبدالكريم، اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، تأريخ الزيارة ٢٠٢١/١٢/٣٠، متوفر على الموقع الإلكتروني: siironline.org
- ٢_ صالح، نغم محمد، الفدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع و الطموح، تأريخ الزيارة ٢٠٢١/١٢/٣٠، متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://www.iasj.net/iasj/download/afd5a32a5463b7dd>
- ٣_ شاطري، كاهنة، تطور اللامركزية الادارية (فرنسا و الجزائر نموذجاً)، تأريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/١، بحث متوفر على الموقع الإلكتروني: mohamah.net بحث ودراسة قانونية مقارنة حول اللامركزية الإدارية وتطورها - استشارات قانونية مجانية
- ٤_ شاطري، المصدر السابق.