



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المستقبل

كلية القانون

النظام الفيدرالي في دستور العراق

بحث تقدم به الطالب (حسين حيدر فاضل)

الى مجلس كلية القانون جامعة المستقبل وهو جزء من نيل
شهادة البكالوريوس في القانون

اشراف

د. اسعد غالي حمزه

2025م

1446هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

□ قَالَ إِنَّمَا أَلِّمْتُكُمْ عِنْدَ اللَّهِ وَأُبَلِّغُكُمْ مَا
أُرْسِلْتُ بِهِ وَلَكِنِّي أَرَأَيْكُمْ قَوْمًا
□ تَجْهَلُونَ ۲۳ □

صدق الله العلي العظيم

□ □ □ : الأَحْقَاف □

الاهداء

إلى صاحب السيرة العطرة، والفكر المُستنير؛
فلقد كان له الفضل الأَوَّل في بلوغي التعليم العالي

(والدي الحبيب)، أطال الله في عُمره.
إلى من وضعتني على طريق الحياة، وجعلتني رابط الجأش،
وراعتني حتى صرت كبيراً
(أمي الغالية)، حفظها الله.
إلى زوجتي العزيزة
إلى فلذة كبدي ابني العزيز
إلى إخوتي؛ من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات والصعاب.
إلى جميع أساتذتي الكرام؛ ممن لم يتوانوا في مد يد العون لي
أهدي إليكم بحثي وثمره تخرجني في القانون....

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي وفقنا وأعاننا على إنهاء هذا البحث والخروج به بهذه الصورة المتكاملة، فبالأمس القريب بدأنا مسيرتنا التعليمية ونحن نتحسس الطريق برهبة وارتباك، فرأينا أهدافاً ساميةً وحباً وغاية تستحق السير لأجلها، وإن بحثنا يحمل في طياته طموح شباب يحلمون معهم أحلاماً كبيرة، وانطلاقاً من

مبدأ أنه من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق ، فإننا نتوجه بالشكر الجزيل للأستاذ الدكتور (اسعد غالي حمزه) المشرف على هذا البحث ونشكر جميع الأصدقاء والأحباب وكل من قدم لنا الدعم المادي أو المعنوي.

المقدمة

ان عالم اليوم يشهد انتشاراً كبيراً لظاهرة تجمع الدول وتكتلها على شكل دولة مركبة فهو عالم التكتل والمعاهدات، والدول الصغيرة لكي تعيش فيه لابد ان تكون كبيرة، وهي لن تكون كذلك الا في ظل تكتل تنضم اليه او تكتل تخلقه وتقوده، هذا التكتل او الانضمام يبحث غالباً تحت عنوان الدولة المركبة، وتتألف الدولة المركبة من دولتين أو مجموعة دول تحدث لتحقيق اهداف مشتركة، فتوزع سلطات الحكم فيها على الدول المكونة لها تبعاً لطبيعة الاتحاد ونوعه الذي يربط بينها .

وتتخذ الدول المركبة أشكالاً متعددة تختلف من حيث الضعف والقوة تبعاً لنوع الإتحاد بين الدول الداخلة فيه، فقد يتخذ الإتحاد شكل الإتحاد الشخصي، وقد يتخذ شكل الإتحاد الإستقلالي او التعاهدي، وقد يتخذ شكل الإتحاد الحقيقي او الفعلي، وقد يتخذ شكل الإتحاد المركزي أو (الفدرالي)⁽¹⁾ .

والدولة في الاتحاد المركزي (الفدرالي) تبلغ اعلى درجات الاتحادات قوة ومتانة وتشابك، حيث لا يعلو على هذا النوع من الاتحادات الا الدولة الموحدة البسيطة نفسها، وتختلف الدولة الاتحادية عن الدولة البسيطة في ان الدولة الاتحادية تحتوي على تشكيلات سياسية مختلفة، لا يمكن اعتبارها مجرد وحدات او اقسام ادارية تتمتع بنظام اللامركزية داخل الدولة، بل وحدات سياسية تتمتع باستقلال ذاتي كبير وواسع المدى يفوق الى حد ما، الاقسام الادارية التي تتمتع بنظام اللامركزية الادارية من حرية التصرف في امورها، وتسمى

(1) في رسالة بعث بها الى التجمع الدولي حول السياسة الأمنية في سان غالين / سويسرا، كان الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق "خافيير بيريز دي كويلار"، قد كتب في حزيران 1991 ان التجربة الفدرالية السويسرية تعد رائدة بمقدور المجموعة الدولية ان تقتبس من معطياتها على الوجه الأحسن، لقد صان الشعب السويسري نفسه بنفسه وبذل من الجهد ما جعله يشتهر بوضعه الدولي الذي اختص به ، كما أن يستضيف عدد من المنظمات الدولية، ويضيف الى ذلك ان شعور السويسريين بالمسؤولية كان دوماً احترامهم لحرية لأفرد .
انهم شعب مجد ومثابر وقد عملوا كثيراً للوصول الى ما هم عليه الآن واقاموا نموذجاً للحياة السياسية فاق جميع الأنظمة وهم جادون في سبيل الاحتفاظ به (ينظر د .
عبد الكريم علوان : الوسيط في القانون الدولي العام الكتاب (الأول) المبادئ العامة - الدار العلمية الدولية - عمان - 2002-ص139.

هذه التشكيلات السياسية تارة بمقاطعات (Des Connotes) كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي او بالولايات (States) كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية وأقاليم (Territories) كما هو الحال في العراق الفدرالي.

أهمية الموضوع وأسباب اختياره:

النظام الفيدرالي في العراق يعد من الأنظمة الحديثة التي تم تضمينها في دستور 2005، وله تأثير كبير على توزيع السلطة وتوازنها بين الحكومة المركزية والإقليم.

إشكالية البحث:

إلى أي مدى نجح النظام الفيدرالي في العراق في تحقيق التوازن بين المركز والأقاليم؟ وما هي التحديات التي تواجه تطبيق هذا النظام؟

أهداف البحث:

- دراسة مفهوم النظام الفيدرالي وآلية تطبيقه في العراق.
- تقييم التحديات التي تواجه تطبيق النظام الفيدرالي في الدستور العراقي.
- اقتراح حلول لتحسين فعالية النظام الفيدرالي في العراق.

منهجية البحث:

المنهج التحليلي لدراسة النصوص الدستورية والمقارنة بين النظام الفيدرالي في العراق والنظم الأخرى.

المنهج الوصفي لتقييم واقع تطبيق النظام الفيدرالي في العراق.

المنهج المقارن لمقارنة النظام الفيدرالي العراقي بأنظمة فيدرالية أخرى حول العالم.

تقسيم البحث:

يتكون البحث من مطلبين : الأول يناقش الإطار الدستوري للنظام الفيدرالي في العراق ويقسم الى فرعين الاول يتناول مفهوم النظام الفيدرالي في الدستور العراقي، والثاني يتناول النصوص الدستورية التي تنظم النظام الفيدرالي في العراق ، أما المبحث الثاني يتناول التحديات والآفاق المستقبلية للنظام الفيدرالي ويقسم الى فرعين الاول يتناول التحديات القانونية والسياسية في تطبيق النظام الفيدرالي والفرع الثاني يتناول الآفاق المستقبلية للنظام الفيدرالي في العراق.

المطلب الأول

الإطار الدستوري للنظام الفيدرالي في العراق

الفرع الأول

مفهوم النظام الفيدرالي في الدستور العراقي

يعد الاتحاد المركزي أو الفدرالي أقوى أنواع الاتحادات ، كما أنه أكثر أنواع الاتحادات انتشاراً في هذا العصر.(1)

يتفق أغلب الباحثين على ان الفدرالية مصطلح غربي يعني في العربية (اتحاداً)، وهي شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستورياً بين حكومة مركزية و وحدات حكومية أصغر (الأقاليم ، الولايات) ويكون كلا المستويين من الحكومة معتمداً احدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة. ورمي الاتحاد المركزي أو الفدرالي إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين الأول هو رغبة الدول أو الأقاليم في الاتحاد في تكوين دولة واحدة، أما الاعتبار الثاني فهو رغبة كل إقليم في المحافظة على استقلاله الذاتي بقدر الإمكان.(2)

تعريف النظام الفيدرالي ومبادئه الأساسية.

تناول عدد من الباحثين مفهوم الفيدرالية (Federalism) فقد عرفها عبد الوهاب الكيالي في الموسوعة السياسية بأنها (نظام) سياسي يقوم نتيجة ترابط بين دولتين أو أكثر بقصد التقارب والتوحيد، وينتج عنه إذابة الشخصية القانونية للدولة المستقلة عند الأطراف المعنية لتقوم مكانها شخصية دولية قانونية جديدة تحتكر السيادة في الدولة المعنية الجديدة داخلياً

(1) هناك (٢٨) دولة تضم أكثر من ٤٠% من سكان العالم تدعو نفسها فدرالية أو تعد بشكل عام فدرالية ، تعكس كل منها الخصائص الأساسية للدولة الفدرالية، حول تفاصيل هذه الفدراليات أنظر رونالد ل . واتس ، الأنظمة الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة وآخرون منتدى الاتحادات الفدرالية ، أوتالوا ، ٢٠٠٦ ، ص ١ .

(2) سعيد السيد علي المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، ٢٠٠٧ ، ص ١٩٦ .

ودولياً⁽¹⁾ وينشأ عن هذا الاتحاد قيام حكومة مركزية تناط بمهام محددة تشمل جميع أراضي الدول او الولايات، وجميع الأمور والقضايا المالية والاقتصادية والعسكرية والسياسية والثقافية والاجتماعية وغيرها .

أما د. منذر الشاوي فقد عرف الدولة الفيدرالية بأنها " دولة مكونة من عدد من الدول وهي وفقاً للتعبير الألماني دولة موحدة، وهذا يعني أن هناك نوعين من الحكام رئيس الدولة الفيدرالية والحكام المحليون في الدول الأعضاء أو الولايات "⁽²⁾

والدولة الفيدرالية هي " اتحاد دائم من عدة دول كانت في الأصل مستقلة وهذا الإتحاد له مؤسساته الحكومية ويتمتع بالسلطة على الدول الأعضاء وعلى رعايا هذه الدول. "⁽³⁾

ويطلق عادة على الفيدرالية بالإتحاد المركزي وهو " الاتحاد الذي يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى دستور الاتحاد عن بعض سلطانها الداخلي، وعن سيادتها الخارجية وذلك لدولة تتكون منها جميعاً تسمى دولة الاتحاد، وتفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتصبح مجرد اقسام دستورية داخل الإتحاد."⁽⁴⁾

والاتحاد المركزي هو " اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الإختصاصات الخارجية، باسم جميع الأعضاء، وتتولى كذلك إدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد وولاياته"⁽⁵⁾ وقد عرفها نوري لطيف بأنها " اتحاد عدد من الدول أو ولايات أو الدويلات أو الجمهوريات في شكل دولة موحدة ،واحدة، تتنازل كل واحدة منها تطور النظام الفيدرالي في العراق ودوره في حماية حقوق الأقاليم.

(1) عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، مؤسسة نضال للطباعة، بيروت 1978، ص53.

(2) د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص53.

(3) د. عبد الكريم علوان النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص72.

(4) د. احسان المفرجي وآخرون النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العالم المطبوعة دار الحكمة،

بغداد، 1990، ص 101

(5) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة -
الدار الجامعية، 1985م، ص106.

اذن الفيدرالية هي مفهوم لنظام حكومي يتخلى في شعب لتحقيق مزيد من التقدم عن قسم من سيادته للحكومة الاتحادية، وبعبارة اخرى فالفيدرالية هي نظام دولة سياسي، حيث يخضع المواطنون لمستويين من الحكومات حسب تواجدهم الجغرافي في البلد الاتحادي او الفيدرالي، فالمستوى الاول هو حكومة مركزية التي مقرها عاصمة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) وأما المستوى الثاني هو حكومات في وحدات سياسية أصغر يطلق عليها اقاليم أو ولايات وهذه الوحدات تتخلى عن بعض طاقاتها للحكومة الاتحادية (الفيدرالية)⁽¹⁾.

الفرع الثاني

النصوص الدستورية التي تنظم النظام الفيدرالي في العراق

من المعروف أن الدستور هو القانون الأسمى للدولة الذي يقوم على تحديد القواعد الأساسية لشكل الدولة، ونظام حكمها، وشكل حكومتها، وتنظيم سلطاتها العامة . فمن الناحية السياسية، يقوم على تحديد طبيعة نظام الحكم إن كان ملكياً أم جمهورياً ، كما انه يقوم على تناول السلطات الثلاث من حيث اختصاصها، وتشكيلاتها، وطبيعة علاقتها مع بعضها ، ويقوم برسم هيكلية الدولة ، وفلسفة الحكم المحلي. ومن جانب آخر ينص الدستور على حريات وحقوق الأفراد الدينية، والسياسية، والمدنية، والفكرية.

وقد اعتمد دستور جمهورية العراق لسنة 2005، على عددٍ من المبادئ التي تحكم الدولة وشكلها ، منها مبدأ النظام الفيدرالي ، أو كما جاء في المادة الأولى من الدستور بالنظام الاتحادي، إن الأخذ بالنظام الفيدرالي هو أمر مطلوب لخلق التوازن والتعايش بين مكونات الشعب المختلفة ، وقد يكون الحل الأمثل للعراق في المرحلة التي تلت ما بعد تغيير النظام السياسي في 2003/4/9.

(1)د. عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص109.

إلا أن الجدلية والاشكالية ظهرت في النصوص الدستورية التي تناولت تنظيم الفيدرالية في العراق ، إذ جاءت بأحكام مخالفة لمبادئ هذا النظام المتعارفة في العالم، فقد وضع الدستور أحكاماً لا تتناغم مع المبادئ الثابتة في الدساتير الفيدرالية المقارنة⁽¹⁾ .

فالمساواة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والاقاليم من حيث علاقتهم مع السلطة المركزية ، وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم ، وأسبقية قانون الاقليم في التطبيق في حال التعارض ، والمعالجة الدستورية لتوزيع الاختصاصات بين المركز والاقليم ، هي صور من انحراف التطبيق للنظام الفيدرالي في العراق الذي خلق سلسلة من الأزمات ، التجاذب والتنافر، المد والجذب بين السلطة المركزية وسلطة اقليم كوردستان لا تنتهي عادةً إلا بحلول سياسية اتفاقية⁽²⁾.

دراسة مواد الدستور العراقي 2005 التي تتعلق بالنظام الفيدرالي، مثل توزيع الصلاحيات والموارد بين الحكومة المركزية والأقاليم.

كما اسلفنا فيما سبق فان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ يأخذ بالنظام الاتحادي وهذا يعني ان هنالك سلطة مركزية اتحادية تمثلها الحكومة المركزية في العاصمة وهناك اقاليم تتكون بالاستناد الى احكام المادة ١١٩ من الدستور والتي تنص على ان يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم ، بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم باحدى طريقتين :

اولا طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ثانيا - طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم وهذا يعني ان الاختصاصات موزعة بين حكومتين منتخبتين حكومة مركزية واخرى اقليمية .

(1) د. احسان المفرجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 154
(2) د. منذر الشاوي، المصدر السابق ، ص 91.

اما الالية الادارية للعمل داخل العراق فلقد نصت عليه المادة ١١٦ من الدستور والتي نصت يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية .

اي ان هنالك سلطة مركزية في العاصمة وسلطة في المحافظات التي تحولت الى اقليم وادارات لا مركزية محلية في المحافظات غير المنتظمة باقليم .

وعموما فاننا هنا سنبحث موضوعين هما ..

اولا - بناء النظام الاتحادي

ثانيا - اختصاصات الهيئات الاتحادية

بناء النظام الاتحادي

يتجه العالم المتمدين الى التكتل وظاهرة التكتل هذه تمليها اعتبارات سياسية واقتصادية وعملية والدولة الاتحادية في الدول شاسعة المساحة تعبر عن امتزاج رغبتين الاولى الرغبة في الاستقلال والثانية الشعور بالانتماء او الوحدة اما في الدول ذات المساحات الضئيلة فان النظام الاتحادي من وجهة نظري يعبر عن ما تتوجه به وما تريده السلطة او الهيئة التي وضعت الدستور لانتفاء المبرر من اتخاذ النظام الاتحادي وكان الاولى بهذه الدول الاكتفاء بالنظام اللامركزي كنظام ادارة(1) .

وعموما ان النظام الاتحادي Confederation هو نوع من الانظمة الادارية التي تتوزع بموجبه الصلاحيات الادارية بين سلطة وسلطة اخرى. وينظر الى الدولة الاتحادية بطريقتين الاول يمثل في اجتماع واتحاد مجموعة من الدول الصغيرة او الولايات او الامارات لتكوين دولة واحدة لها علم واحد وقيادة خارجية موحدة وفي نفس الوقت تتمتع الدويلات الداخلة في

(1) د. مسعود احمد مصطفى، اقليم الدولة الاسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠، ص ٢٩.

الاتحاد بجزء من الاستقلال والاحتفاظ ببعض الصلاحيات الداخلية دون الخارجية حيث يبقى التمثيل الخارجي والعملة الوطنية والمصالح الاستراتيجية العليا بيد دولة الاتحاد وكما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية والامارات العربية المتحدة وسابقا الاتحاد السوفيتي ..

اما الطريقة الثانية فتتمثل في ان الدولة تعترف لبعض محافظاتهما بتكوين اقاليم محلية او مصلحة رغبة من الدولة في توزيع بعض الصلاحيات الادارية حيث تتمتع الاقاليم ببعض الاستقلال الاداري والمالي الداخلي ولها بعض الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بالاقليم فقط. اما الصلاحيات المركزية فهي حكر للسلطة المركزية .

والطريق الثاني هو ما تبناه العراق في دستور 2005 حيث اتجه المشرع العراقي الى القبول بفكرة تكوين الاقاليم ان الدولة الاتحادية او الفيدرالية تعد بمثابة صبغة توافقية بين ضرورة اعتماد سياسة مشتركة ازاء القضايا المهمة حيث يقول الفقيه كاري دي مالبير (1) ان الدولة الفيدرالية تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة .بينما تبدو من ناحية اخرى كتجمع دول متحدة اضعف منها بالتاكيد ولكنها تشارك فعليا في ايجاد قوتها وتسهم بارادتها الخاصة في تكوين ارادتها اي ارادة الدولة الفيدرالية .

شرح العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في إطار النظام الفيدرالي

يقوم النظام الاتحادي الفيدرالي على اساس توزيع الاختصاصات ما بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية ويتولى الدستور الاتحادي مسألة التوزيع هذه ، ويعد الدستور ضامناً لعدم تجاوز كل من طرفي الاتحاد والولايات ، على بعضهما.

وكذلك عدم تجاوز احدى الولايات على ولاية أخرى وفي حالة وقوع مثل هذا التجاوز فإنه يعد خرقاً للدستور ويتمثل الضامن في الفصل بتلك المسائل في المحكمة الاتحادية او

(1) عصام سليمان الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، ط 1 ، الكتاب الثاني، دار العلم للملايين، لبنان، 1991، ص 39.

المحكمة الدستورية العليا وقد تنوعت الأساليب التي أخذت الدساتير الاتحادية في توزيع الاختصاصات ويمكن حصر هذه الأساليب كما يأتي:

1. تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر.
2. تحديد اختصاصات احد الطرفين او كلاهما مع ذكر اختصاصات مشتركة بينهما.
3. تحديد اختصاصات طرف واحد على سبيل الحصر وما يتبقى يذهب الى الطرف الثاني وسنوضح تلك الأساليب كما يأتي :

اولا: تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر.

وفقاً لهذا الأسلوب يقوم الدستور الاتحادي تحديد الاختصاصات التي يتولاها الاتحاد والاختصاصات التي تتولاها الولايات والدول الأعضاء في الاتحاد ، ويؤخذ على هذا الأسلوب ان تحديد المسائل التي تكون ضمن اختصاص دولة الاتحاد وتلك التي تكون ضمن اختصاص الولايات لايمكن ان يكون شاملا لجميع المسائل مهما كان الدستور مفصلاً، وذلك لان الحياة في تطور مستمر . وقد تظهر كثير من المسائل التي يثار الاختلاف عليها والتساؤل عما اذا كانت هذه الأمور الجديدة من اختصاص الاتحاد ام من اختصاص الولايات الداخلة في الاتحاد ويستلزم الأخذ بهذه الطريقة او الأسلوب ، انشاء هيئة سياسية او قضائية تحدد الاختصاصات غير الواردة في الدستور الاتحادي الفدرالي وذلك بحسب أهميتها على ان يتم اختيار أعضاء الهيئة السياسية من ممثلي السلطة الفدرالية والولايات⁽¹⁾ .

(1)د. مسعود احمد مصطفى، المصدر السابق ، ص 36

ثانياً : تحديد اختصاصات احد الطرفين او كلاهما مع تحديد اختصاصات مشتركة:

تسلك بعض الدساتير الاتحادية أسلوب حصر السلطات اي اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والمحلية ثم نضع قائمة بالاختصاصات المشتركة بينهما يتعاونان في تنظيمها ولهذا الأسلوب عدة أشكال تتمثل في الآتي(1):

أ. الاختصاص الاختياري للحكومة المركزية ويتمثل في منح الدستور للحكومة المركزية السلطة التشريعية في بعض الاختصاصات مع الإبقاء على حق الولايات في ان تسن القوانين التي تراها مناسبة لتنظيمه وعليه اذا قامت الحكومة المركزية بممارسة اختصاصاتها فإنه يتمتع على الولايات التشريع مرة اخرى.

ب. ان ينص الدستور الاتحادي على تولي الحكومة المركزية وضع الاساس العام الذي يحكم هذه المسألة ويترك تنظيم الموضوع لشأنه او تطبيقه للولاية ، ويساعد هذا الأمر المشرع الاتحادي على ان يتعامل مع الولايات بما تراه مناسباً اذ لها ان تزيد او تنقص من اختصاصات الولايات فمن الممكن ان يضمن القانون كافة المسائل التفصيلية فعندها لا يترك للولايات الا أضيق المجالات كوضع القواعد التنفيذية.(2)

ت. قد ينص الدستور على حق الولايات في التصرف في المسائل مع إخضاعها لرقابة الحكومة المركزية كضرورة حصولها على الإذن المسبق من جانب الحكومة المركزية قبل اجراء هذا العمل ، فأن حصل اعتراض عليها يمنع تنفيذها.
وللحكومة المركزية ان تستبعد القوانين التي لا تتفق معها.

(1) عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص82
(2) د. منذر الشاوي، المصدر السابق ، ص125.

ث. قد ينظم الدستور الاتحادي مسائل معينة يكون الاختصاص اختياريًا للحكومة المركزية مع إعطاء الأحقية للولايات في ممارسة هذا الاختصاص مادامت الحكومة لم تمارسه ويترتب هذا الاختصاص تقوية سلطة الولاية على حساب الدولة الاتحادية.

وتؤدي الطريقة التي ينشأ بها النظام الاتحادي دوراً كبيراً في طريقة توزيع الاختصاصات فالنظام الاتحادي الذي ينشأ نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض فأن التفكير يتجه نحو المحافظة على الاستقلال الذاتي لتلك الولايات وبالتالي تحديد اختصاصات دولة الاتحاد وجعلها ضيقة أما الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة يكون الاتجاه فيها نحو زيادة اختصاصات دولة الاتحاد على اعتبار أنها كانت تجمع في يدها كل الاختصاصات وبالتالي تحديد اختصاصات الولايات وجعلها محدودة وقليلة .

المطلب الثاني

التحديات والآفاق المستقبلية للنظام الفيدرالي في العراق

الفرع الأول

التحديات القانونية والسياسية في تطبيق النظام الفيدرالي

الفيدرالية هي نظام يقوم على أساس مركب بمعنى وجود ولايات عدة أو مقاطعات أو دول وهذه الأخيرة تنظوي جميعها تحت إدارة دولة اتحادية تتنازل عن بعض صلاحياتها لصالح الدولة الجامعة أو الشاملة لهم⁽¹⁾ لا سيما موضوع السيادة والعلاقات الخارجية والدفاعية والمالية أحياناً ، إلى جانب تمتع الولايات الفيدرالية بالاستقلالية في الأمور الأخرى غير التي ذكرت أعلاه ، أي لها أطر قانونية وتشريعية وتنفيذية وبحسب طبيعة الاتفاق ما بين الدولة الاتحادية والولايات التابعة لها ، كما وإن هنالك دول تنجح فيها الفيدرالية وأخرى تفشل على وفق عدة معطيات والعراق إحدى هذه الدول التي تواجه صعوبة في تطبيق النظام الفيدرالي

(1) د. عبد الكريم علوان النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص72.

رغم الدعوات لذلك ورغم وجود اقليم كردستان كواقع حال فرض نفسه ما بعد 2003 الا ان التحديات تقف عائقاً امام تطبيق ذلك النظام ومنها ما يلي:

1 -التحدي الديمقراطي:

تعتبر الديمقراطية من اهم ركائز تدعيم النظام الفيدرالي بل تعد متلازمة لإنجاحه والا لا طائل من نظام فيدرالي ديكتاتوري بعيد عن التداول السلمي للسلطة و الحريات العامة و الشخصية ، اضافة الى تقاسم الصلاحيات وتفويض الولايات بعدة امور تشريعية وتنفيذية وحتى قضائية في اطار الولاية ، كما وان وجود الديمقراطية يعزز من قدرة المؤسسات على استيعاب دورها المرسوم بما يتلاءم مع متطلبات النظام الفيدرالي ، اما في العراق وبالرغم من مضي خمسة عشر عاماً على التحول الديمقراطي الا ان العراق لا يزال في مرحلة الانتقال الديمقراطي دون الوصول لمرحلة تعزيز الديمقراطية ، اذ لا زلنا نشهد اخفاقات عدة على مختلف المستويات التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية فضلاً عن تغلغل المحاصصة في مختلف مفاصل الدولة وقصور في النظام الانتخابي ووجود تداخل في الصلاحيات واستشراء الفساد السياسي وترهل الجانب الوظيفي وغيرها من المشاكل التي تحتاج الى حلها حتى يتسنى لنا الدخول في النظام الفيدرالي⁽¹⁾ .

2 -التحدي الثقافي والاجتماعي:

التغيير السياسي الذي حدث عام 2003 اشتمل على تغيير جذري طالت مؤثراته النظام الاجتماعي والاقتصادي والثقافي فضلاً عن السياسي ، وهذا التغيير قد ترك عدة بصمات سواء على الثقافة العامة او حتى الشخصية وبالرغم من اشاعة الاجواء الديمقراطية الا ان غالبية المواطنين لا يعون لدورهم المحوري سواء في الانتخابات او الفعاليات الاخرى ويظهر ذلك جلياً من عامل الدعاية الانتخابية او عبر اختيار شخوص بناءً على توجيه من

(1)عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص89

زعيم الحزب او الطائفة او القومية ، اضافة الى تعبأة الشارع واستغلاله من قبل بعض النخب السياسية من اجل تحقيق غايات سياسية ، وفي ظل هذا الكم الهائل من المشاكل كيف يمكن ايجاد نظام فيدرالي ذات مسؤوليات كبرى تتحملها حكومات محلية في ظل مجتمع يميل للمركزية في اية توجه سياسي واجتماعي. (1)

3 -التحدي الاقتصادي:

في ظل التقسيم الجغرافي وطبيعة وجود الموارد فأنها فرضت ظهور النفط في جنوب العراق وبعض مناطق الشمال ، وفي هذه الحالة اذا ما قامت الفيدرالية وحصلت الولايات الجنوبية على نوع من الاستقلال المالي فأنها سوف تستحوذ على الحصة الاكبر وهذا ما يتخوف منه ساكني المناطق الغربية والصحراوية لكونهم المتضرر الاكبر ، فضلاً عن التفاوت الاقتصادي ما بين الولايات او الاقاليم ستكون له ابعاد اخرى ربما تؤدي لنشوب حروب داخلية هدفها الاستيلاء قدر المستطاع على تلك الثروات في ظل غياب المركز القوي او حتى ان تم تضمينها فيما بعد كقانون او في الدستور الاتحادي ما هو الضامن للالتزام بها ، واقرب مثال ان اقليم كردستان يأخذ من حصة الموازنة العامة للدولة في حين يعرقل ايصال عوائده المالية للحكومة الاتحادية في بغداد. (2)

4 -التحدي الطائفي:

طرح مشروع الفيدرالية لمرات عدة ما بعد 2003 لا سيما الدعوة الى اقليم الوسط والجنوب ومن ثم الدعوة لإقليم البصرة لاتباعها الدعوة لإقليم المحافظات السنية او مشروع جو بايدين، واغلب هذه المشاريع كانت تصطدم بالعنصر الطائفي باعتبار طبيعة تلك المناطق تميل لعنصر سكاني كما في اقليم الوسط والجنوب سيكون شيعياً واقليم الغربية سنياً ووجود اقليم كردستان الكردي وهذه التشكيلة ستؤجج الصراع الديني وهو اخطر ما موجود لا سيما وان

(1) د. عبد الكريم علوان ، المصدر السابق ، ص76.

(2) المصدر السابق ، ص83

العامل الخارجي سيكون حاضراً بقوة لفرض رؤيته وبالتالي ربما نشهد حرباً بالوكالة او حتى صراع اقليمي .

وبصورة عامة فأن النظام الفيدرالي جاء للتخفيف من الضغط على الحكومات المركزية وبالتالي ملامسة مباشرة لمتطلبات المواطن في ظل الانظمة الفيدرالية وتوزيع للأدوار وهو نظام ناجح في اغلب دول العالم المتبع فيها كالولايات المتحدة وكندا وسويسرا ، الا ان وضع العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي غير مهياً في الوقت الراهن لوجود عراقيل وتحديات كبيرة جرى ذكرها في اعلاه ، وهنا تبرز الحاجة لوقت اطول حتى تنتج التجربة الديمقراطية والتغلب على الصعوبات التي تواجه تعزيز الديمقراطية ومن ثم بعدها الاخذ بالنظام الفيدرالي كنظام اداري وسياسي سوف يكتب له النجاح بعد تجاوز العوائق⁽¹⁾ .

مشاكل التوازن بين الصلاحيات الدستورية للحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.

التحديات السياسية مثل صعوبة تطبيق القوانين الموحدة في الأقاليم، والصراعات بين الحكومة المركزية والإقليم.

تأثير الفساد السياسي والاقتصادي على تطبيق النظام الفيدرالي.

الفرع الثاني

الآفاق المستقبلية للنظام الفيدرالي في العراق

إن مستقبل النظام الفيدرالي العراقي مفتوح على الكثير من والخيارات، على أساس أن البلد خضع لتغيرات جوهرية في نظام حكمه بعد عام 2003، ليمتلك بعد مدة قصيرة حكومة وبرلمان منتخبين، دستور دائم ولكن الوضع الذي مرَّ به العراق أشاح عن الكثير من المشكلات، وسوف نطرح أربعة سيناريوهات نحاول بها توقع ماذا سيكشف عنه المستقبل؟

(1)د. عبد الكريم علوان ، المصدر السابق ، ص85.

السيناريو الأول : (الفدرالية) الجزئية أو استمرار الوضع على ما هو عليه هذا المستقبل الممكن الذي يعكس الواقع الحاضر، إقليم كردي ذو استقلال ذاتي كبير يعترف الدستور بوضعه وامتيازاته، ويوجد في اتحاد مع بقية أجزاء البلاد التي تعتبر الدولة المركزية مسؤولة عنها ويستمر وجود المحافظات الموجودة خارج العراق الكردي، ولكنها تبقى وحدات إدارية لا وحدات إقليمية لها استقلالية وصلاحيات في ظل نظام فدرالي فاعل، وتظل بغداد نقطة الثقل السياسي للعراقيين العرب على حين يزداد انسحاب الاكراد لإقليمهم الشمالي، وينشغلون ببناء مجتمع سياسي يتمتع بسيادة كاملة. (1)

السياسات الوطنية والتشبث بقضية الانفصال) ، وسيشعر السنة بالارتياح السياسة الدولية، العدد 162، القاهرة، بسبب تمركز السياسة في العاصمة الوطنية، على الأقل حتى يبدووا في تجربة العيش فيوضع الأقليات داخل نظام سياسي يقوم على الأغلبية، ويكتشف الشيعة تجربة التمتع بكونهم أغلبية في نظام شبه أحادي، وتبدو المشكلة في سكان الجنوب الذين وجدوا عبر سنوات عدة أن الإدارة الوطنية لموارد النفط والغاز والمتمركزة في الجنوب، هي غير عادلة أو قائمة على الاستغلال، فقد تنشأ حركة إقليمية مناهضة تصر على اللامركزية الإقليمية كما ينص عليها الدستور، ووقد يؤدي هذا إلى توتر شديد داخل المجتمع الشيعي ذاته (2) .

السيناريو الثاني : نجاح التجربة وإيجاد حلول توافقية ودائمة للمشاكل المعقدة (ظهور نظام فدرالي متوازن .

إن هذا السيناريو هو سيناريو تفاؤلي، لأن أغلب المؤشرات والنتائج التي يتحصل عليها هذا السيناريو هي في صالح يتمتع الأكراد بحكومة اقليمية كل الاطراف العراقية الشعبية منها أو السياسية، وذلك لأن ذات استقلال ذاتي كبير الوصول إلى حلول منطقية توافقية تحصل

(1) عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، مؤسسة نضال للطباعة، بيروت 1978، ص53.

(2) عبد الوهاب الكيالي، المصدر السابق، ص56

على رضا نسبياً على حين يجد العراقيون الأطراف جميعها (السياسية، الطائفية، الاثنية، لا سيما في الأماكن الأخرى أنه من الصعب عليهم الاتفاق على في الأمور المتنازع عليها من توزيع الصلاحيات الدستورية الإصلاحات ومقترحات التغيير بين المركز والإقليم وحل بعض الإشكالات المتعلقة ببعض المناطق المتنازع عليها عبر آلية دستورية يشترك فيها أبناء هذه المناطق لتحقيق الاستقرار فيها، كما أن تشريع بعض القوانين المنظمة لتوزيع الثروات الطبيعية والنفط والغاز والاستثمار وبمشاركة كل الأطراف، سيكون له التأثير المباشر في تجاوز بعض الخلافات والجلوس على طاولة الحوار والاتفاق على وضع خارطة طريق تؤدي إلى حلول ناجحة لمشاكل معقدة، ومن ثم الذهاب إلى توقيع عقد وطني، يتم وفقه تسيير أمور البلد في المرحلة والوصول إلى إيجاد الغطاء القانوني لبعض الأمور الدستورية المبهمة وتفسيرها وفق تشريعات يقوم بوضعها مجلس النواب العراقي إن اقرار بعض القوانين المهمة مثل المحكمة الاتحادية العليا - المجلس الاتحادي)، سيكون كفيلاً بالبداية بصفحة جديدة، ويمكن الاستفادة هنا من بعض التجارب الدستورية الناجحة في انتهاج النظام الفدرالي، لا سيما التجربة السويسرية والكندية التي تعد أنموذجاً متميزاً في الاندماج السياسي، والتي نجحت في إيجاد سبل للوصول إلى تفاهم بين ثقافات متعددة داخل المجتمع⁽¹⁾.

مقترحات لتطوير النظام الفيدرالي بما يتماشى مع التحديات الحالية

أهمية تقوية المؤسسات الفيدرالية لتعزيز استقرار النظام الفيدرالي

تقوية المؤسسات الفيدرالية في العراق تعتبر أمراً حيوياً لتعزيز استقرار النظام الفيدرالي في البلاد. إليك بعض الأسباب التي تجعل من تقوية المؤسسات الفيدرالية أمراً ضرورياً:

أهمية تقوية المؤسسات الفيدرالية

(1) سعيد السيد علي المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٩٦.

1. تعزيز الاستقرار السياسي: المؤسسات الفيدرالية القوية تعزز الاستقرار السياسي في العراق، وتقلل من فرص الصراعات والانقسامات السياسية.

2. تحسين الخدمات العامة: المؤسسات الفيدرالية القوية تؤدي إلى تحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية.

3. تعزيز الحكم الرشيد: المؤسسات الفيدرالية القوية تعزز الحكم الرشيد في العراق، وتقلل من فرص الفساد والاستبداد.

4. تعزيز الوحدة الوطنية: المؤسسات الفيدرالية القوية تعزز الوحدة الوطنية في العراق، وتقلل من فرص الانقسامات العرقية والدينية.

5. تعزيز التعاون الدولي: المؤسسات الفيدرالية القوية تعزز التعاون الدولي مع العراق، وتقلل من فرص العزلة الدولية.

التحديات التي تواجه تقوية المؤسسات الفيدرالية في العراق

1. الصراعات السياسية: الصراعات السياسية بين الأحزاب والقوى السياسية في العراق تعتبر تحديًا كبيرًا لتقوية المؤسسات الفيدرالية.

2. الفساد: الفساد في المؤسسات الفيدرالية في العراق تعتبر تحديًا كبيرًا لتقوية هذه المؤسسات.

3. الانقسامات العرقية والدينية: الانقسامات العرقية والدينية في العراق تعتبر تحديًا كبيرًا لتقوية المؤسسات الفيدرالية.

4. الاعتماد على النفط: الاعتماد على النفط في العراق تعتبر تحديًا كبيرًا لتقوية المؤسسات الفيدرالية.

الحلول لتقوية المؤسسات الفيدرالية في العراق

1. تعزيز الحوار السياسي: تعزيز الحوار السياسي بين الأحزاب والقوى السياسية في العراق يمكن أن يساعد في تقوية المؤسسات الفيدرالية.

2. مكافحة الفساد: مكافحة الفساد في المؤسسات الفيدرالية في العراق يمكن أن يساعد في تقوية هذه المؤسسات.

3. تعزيز الوحدة الوطنية: تعزيز الوحدة الوطنية في العراق يمكن أن يساعد في تقوية المؤسسات الفيدرالية.

4. تنوع الاقتصاد: تنوع الاقتصاد في العراق يمكن أن يساعد في تقوية المؤسسات الفيدرالية.

بتطبيق هذه الحلول، يمكن لتقوية المؤسسات الفيدرالية في العراق أن تساعد في تعزيز استقرار النظام الفيدرالي في البلاد.

إمكانية تعديل الدستور لتحسين تطبيق النظام الفيدرالي في العراق

تعديل الدستور العراقي لتحسين تطبيق النظام الفيدرالي هو موضوع مهم وملحوظ في العراق. إليك بعض الإمكانيات والتحديات التي قد تواجهها:⁽¹⁾

الإمكانيات

1. تحسين التوزيع السلطة: تعديل الدستور يمكن أن يساعد في تحسين التوزيع السلطة بين الحكومة الفيدرالية والمحافظات، مما يقلل من فرص الصراعات والانقسامات السياسية.

(1) سعيد السيد علي ، المصدر السابق ، ص135

2. تعزيز الحكم الرشيد: تعديل الدستور يمكن أن يساعد في تعزيز الحكم الرشيد في العراق، مما يقلل من فرص الفساد والاستبداد.

3. تحسين الخدمات العامة: تعديل الدستور يمكن أن يساعد في تحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية.

التحديات

1. الصراعات السياسية: الصراعات السياسية بين الأحزاب والقوى السياسية في العراق يمكن أن تعيق عملية تعديل الدستور.

2. الانقسامات العرقية والدينية: الانقسامات العرقية والدينية في العراق يمكن أن تعيق عملية تعديل الدستور.

3. الضغوط الدولية: الضغوط الدولية يمكن أن تؤثر على عملية تعديل الدستور، خاصة إذا كانت هذه الضغوط تهدف إلى تعزيز مصالح دولية معينة.

الخطوات اللازمة لتعديل الدستور

1. تشكيل لجنة تعديل الدستور: تشكيل لجنة تعديل الدستور التي تضم ممثلين من الأحزاب والقوى السياسية والخبراء الدستوريين.

2. تحديد الأهداف والمبادئ: تحديد الأهداف والمبادئ التي تهدف إلى تحقيقها عملية تعديل الدستور.

3. الاستشارة العامة: الاستشارة العامة مع المواطنين والخبراء والمؤسسات المعنية لجمع الآراء والمقترحات.

4. صياغة مشروع تعديل الدستور : صياغة مشروع تعديل الدستور بناءً على النتائج التي تم التوصل إليها.

5. التصويت على مشروع تعديل الدستور : التصويت على مشروع تعديل الدستور من قبل البرلمان العراقي.

بتطبيق هذه الخطوات، يمكن لتعديل الدستور أن يساعد في تحسين تطبيق النظام الفيدرالي في العراق.

الخاتمة

من خلال استعراضنا لموضوع النظام الفيدرالي في الدستور العراقي توصلنا الى النتائج والتوصيات وكالاتي :

اولاً: النتائج

1 -ان العراق تحول من اطار الدولة البسيطة الى اطار الدولة المركبة، ويستدعي هذا الامر نمطاً جديداً، لإدارة الدولة حسب قواعد واجراءات تختلف عن السابق، ولذلك وجد النظام الاتحادي.

2 -يلاحظ توسع الدولة العراقية في تطبيق اللامركزية الادارية بما ينسجم مع توجهات النظام السياسي الديمقراطي الجديد بعد ٩ نيسان 2003 مع الاخذ بنظام اللامركزية السياسية أي النظام الاتحادي، والاقاليم.

3 -أن المشرع الدستوري العراقي اراد منع تركيز السلطة في المركز، وذلك عبر تجريد المركز من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الاطراف بقصد منع الاستبداد والدكتاتورية في المركز وتشجيع السلطات المحلية للعمل وفقاً لرأي مواطنيها، واصبح الانتخاب والاستفتاء هو الركيزة الأساسية في ممارسة السلطة على صعيد الاقاليم والمحافظات .

4 -من الطبيعي في اطار حداثة التجربة العراقية الجديدة ان ترافقها بعض الاشكاليات، ومن هذه الاشكاليات يمكن الاشارة الى الخلط ما بين هو اداري وما هو سياسي، فإذا كانت الاقاليم تعطي صفة سياسية وتشريعية وازدواجية للسلطة التنفيذية في اطار اللامركزية السياسية.

5- أن عامل التدرج من اللامركزية الادارية الى الفيدرالية في العراق سيكون عاملاً اساسياً في انجاح تطبيقها، ومن الضروري ان يكون هناك اتفاق حول معاني المفاهيم المتداولة في اطار اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية.

ثانياً: التوصيات

١ - تعميق الوعي الجماهيري لفهم التجربة والثقافة الفيدرالية وقبول الاخر بالحوار والممارسة والسلوك وتذويب كل الفوارق الاثنية من خلال المواطنة وسيادة القانون .

٢ - يجب ان يرتكز الحكم الفيدرالي الفعال على اساس دستور يفضي الى سيادة القانون، ويضع الدستور الاطار والمبادئ الاساسية للنظام الفيدرالي، ويعد أمراً اساسياً لإرساء الاطار الذي يعمل بموجبه كل مستوى من مستويات الحكومة، وينبغي على الدستور انشاء مؤسسات مهمة، وتحديد المسؤوليات داخل النظام الفيدرالي.

3 - احترام الدستور العراقي وتطبيق نصوصه والرجوع اليه في تسوية النزاعات البينية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، فضلاً عن السعي الى استكمال الهياكل المؤسساتية، من اجل ترسيخ النظام الفيدرالي في العراق .

4 - اصلاح المؤسسة القضائية (المحكمة الدستورية)، فوجود مستويين مستقلين للحكومة في نظام الفيدرالية يتطلب وجود مؤسسة قضائية مستقلة وقوية تأخذ على عاتقها فض النزاعات التي تتعلق بمجالات الاختصاص الدستوري لكل منهما ، فينبغي اتخاذ الاجراءات باتجاه تفعيل عمل هذه المحكمة وضرورة تطبيق قراراتها من خلال تشريع قانون المحكمة الاتحادية في مجلس النواب العراقي.

5- تشكيل المجلس (الاتحادي الفيدرالي)، والذي يتطلب التصويت على تأليفه وشروط العضوية فيه اصدار تشريع من مجلس النواب العراقي بأغلبية ثلثي اعضائه.

المصادر

1. احسان المفرجي وآخرون النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العالم المطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990 .
2. رونالد ل . واتس ، الأنظمة الفدرالية ، ترجمة غالي بروهومة وآخرون منتدى الاتحادات الفدرالية ، أوتاوا ، ٢٠٠٦ .
3. سعيد السيد علي المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، ٢٠٠٧ .
4. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة - الدار الجامعية، 1985م.
5. عبد الكريم علوان : الوسيط في القانون الدولي العام الكتاب (الأول) المبادئ العامة - الدار العلمية الدولية - عمان - 2002.
6. عبد الكريم علوان النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
7. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، مؤسسة نضال للطباعة، بيروت 1978، .
8. عصام سليمان الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، ط ١ ، الكتاب الثاني، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٩١ .
9. مسعود احمد مصطفى، اقاليم الدولة الاسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠ .
10. منذر الشاوي، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981 .