



## الإشكاليات الدستورية للنظام الفدرالي في العراق - دراسة تحليلية مقارنة -

أ.م. كاروان اورحمان أسماعيل

أ.د. شورش حسن عمر

جامعة التنمية البشرية / السليمانية

كلية القانون / جامعة السليمانية

<https://doi.org/10.61353/ma.0090289>

إنّ الدولة الفدرالية تقوم على بعض الأسس والمبادئ الأساسية التي تتحقق للأقاليم بواسطة المساهمة الفاعلة في مؤسسات الحكومة الفدرالية، ويتوقف على حماية هذه الأسس والمبادئ نجاح الدولة الفدرالية أو انهيارها. وحاولنا في هذا البحث دراسة تلك الأسس والمبادئ التي يكون لها أثر كبير في ازدهار النظام الفدرالي وتقدمه، منها، بناء الدولة الفدرالية على أقاليم عدّة محددة المعالم، وتوزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي بوضوح وتحديد، ووجود مؤسسات فدرالية كالمجلس التشريعي الأعلى والمحكمة الفدرالية العليا، ومن ثمّ قيام هذه الدولة بشكل طوعي بناء على رغبة مكوناتها المختلفة، وقد بينا في هذا البحث الثغرات وحالات القصور الموجود في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فيما يخصّ تنظيم تلك الأسس والمبادئ الأساسية، وهذا الأمر ينتج عنه مشاكل ومخاطر كثيرة فيما يتعلّق بالنسبة لمستقبل التجربة الفدرالية العراقية.

وتوصلنا في نهاية البحث إلى جملة من النتائج والمقترحات، ان الاخذ بها والعمل بمقتضاها تصب نحو تطوير وتقديم الفدرالية العراقية، وبعكسه سوف يكون الفشل والانهيار نصيب هذه التجربة الفتية مستقبلا.

The federal state is based on some foundations and basics principles through which achieves to the provinces an effective contribution to the institutions of the federal government, and depends on the protection of these foundations and principles the success or collapse of the federal state.

In this research, we tried to examine those foundation and principles that play a major role in the prosperity and progress of the federal system, including, building the federal state on several well-defined regions, distributing constitutional competences between the levels of federal and regional government clearly and specifically, the existence of federal institutions such as the Supreme Legislative Council and the Federal Supreme Court, and then the voluntary establishment of this state at the request of its various components. In this research, we have outlined the gaps and shortcomings in the Constitution of the Republic of Iraq in 2005 in regard to the organization of these basic foundations and principles, which results in many problems and risks with regard to the future of the Iraqi federal experiment.

At the end of the research, we came up with a number of findings and proposals, that the adoption and action of them is aimed at the development and progress of the Iraqi federalism, and on the contrary will be the failure and collapse of the share of this artistic experience in the future.



### المقدمة

بعد أن شهدت الولايات المتحدة الأمريكية أول تجربة فدرالية في العالم عام ١٧٨٩ توجّهت أنظار دول أخرى إلى تقليد هذا النظام , وتبنيه لاسيما في القرن العشرين، وذلك بسبب المميزات التي حققتها هذا النظام , من حيث تعايش المكونات المتنوعة، والمختلفة في إطار الاتحاد الفدرالي مع ضمان حقوق كلّ مكون واستقلاله، ووحدة سياسته داخل هذا الإطار الدستوري، إلّا أنّ هذا لا يعني أنّ النظام الفدرالي كسواه من الظواهر السياسيّة لا يصيبه الأمراض ولا يعترضه المشاكل، إذ نجد بجانب التجارب الناجحة للفدرالية بعض التجارب , التي فشلت ولم يكتب لها النجاح والاستمرار؛ بسبب عدم إمكانية التغلب على المشاكل التي ظهرت نتيجة تطبيق الاتحاد الفدرالي، وتجارب أخرى لا تزال تعاني من أمراض هذا النظام , مما يهدد استقراره، وقد ظهرت أولى هذه المشاكل في المهّد الفدرالية نفسها، الولايات المتحدة الأمريكية، عندما طالبت الولايات الجنوبية الانفصال عن الاتحاد، وكذلك في سويسرا واتحادات أخرى.

وترسخت الفدرالية بوصفها فكرة يقوم عليها بناء شكل الدولة منذ أواخر القرن الثامن عشر , وذلك بإقدام الدول المختلفة على تبني هذا النظام، وقدمت تجارب الدول في هذا المجال أمثلةً ناجحة كثيرة، ولم يكن تاريخ الفدرالية مليئاً بالنجاحات فحسب؛ بل نجد تجارب بعض الدول فشلت من البقاء والاستمرار، وتعرضت على أثر ذلك وحدتها إلى التفكك والانحيار، ولم يكن النظام الفدرالي ذاته من أسباب فشل تلك التجارب , إذ تعود الأسباب إلى وجود بعض المشاكل التي أصابت النظام عند التطبيق , أو كانت قد نبئت تلك المشاكل مع ولادة النظام الفدرالي لدى بعض الدول الأخرى، إذ أنّ الدولة الفدرالية ليست اتحاداً بين الدول بمعنى الكلمة، ولكنّه دولة مركبة تتكون من عدد من الدويلات اتحدت معاً، فهو على خلاف الاتحادات أو الدول المركبة الأخرى، يتكون من دولة فوق الدول الأعضاء، لذلك فإنّه اتحاد خاضع للقانون الدستوري<sup>(١)</sup>، ويتمثل هذا النوع من الاتحاد السياسيّ في انصهار الدول الداخلة في الاتحاد , واندماجها في دولة واحدة، تفقد معه الدول الأعضاء- التي أضحت بعد انصهارها دويلات أو ولايات- شخصيتها الدولية، ويترتب على ذلك أن تفقد هذه الولايات السيادة الخارجية لتنشأ شخصية دولية جديدة هي شخصية الدولة الفدرالية التي تتمتع وحدها بهذه السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية لكلّ ولاية، أيّ بالجزء الذي يتصل بالأغراض المشتركة.

(٢)

إنَّ الدولة الفدرالية مهما تكن طريقة خروجها إلى الوجود، ومهما يكن نظام تقسيم السلطات، فهي حكومة ثنائية، تنقسم فيها السلطات وتوزع بواسطة الدستور بين حكومة فدرالية، وحكومات إقليمية، وعلى خلاف الدولة الموحدة، فالسلطات في وحدات النظام الفدرالي أصيلة وغير مشتقة، فهي ليست منحة من الحكومة الفدرالية، ولكنَّها هبة من الدستور، ومصانة دستوريا، ولكلا مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي سلطات متناسقة مستقلة داخل دائرة سلطاتها المقررة في الدستور، ولا تستطيع واحدة أن تعتدي على السلطات الأخرى، فإذا أريد عمل أي تغيير في توزيع السلطات، فلا يستطيع فعله بواسطة أيِّ مستوى من الحكم، ويجب فعله بتعديل الدستور كما يرسمه القانون، وإنَّ كلَّ ذلك وضع لأجل ضمان الاستقلال الذاتي للأقاليم المكونة للدولة الفدرالية، ومشاركتهم فيها من حيث القانون والواقع .

إذن يجب أن يتحقق في اطار هذا الاتحاد الفدرالي حماية فاعلة لذلك ؛ كي يشكل ضمانا لنجاح الدولة الفدرالية، وهذا يتجسد من وجود بعض الآليات الدستورية المنظمة لبناء هذا الاتحاد بحيث يمكن من خلالها تحقيق المبادئ الرئيسة للدولة الفدرالية.

ومن هذه الآليات، وجود الدستور الفدرالي ، الذي يتمتع بخاصية الجمود والسمو من الناحية الموضوعية والشكلية، على أن يتمخض هذا الدستور عن اتفاق بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وبشكل طوعي وبارادة حرة لممثلي تلك الوحدات، لبناء اتحاد فدرالي على أسس ديمقراطية؛ لأنَّ الفدرالية والديمقراطية متلازمتان، وعلى وفق هذا الدستور يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية ، وحكومات الأقاليم بشكل محدد وواضح قدر المستطاع، فمن دون ذلك لا يمكن القول بوجود الاتحاد الفدرالي، وعلى وفق هذا التنظيم يمكن تحقيق الاستقلال الذاتي للأقاليم ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، وكذلك من خلال وجود المحكمة الفدرالية العليا المقرر تشكيلها بموجب الدستور يمكن المحافظة على الدستور، وصيانة الاختصاصات المسندة بموجبها، منعاً للاستبداد أو التضارب الذي يخل بالنظام الفدرالي، وأتَّما تمثل الضمانة الهامة لاستقلال الأقاليم ضد اعتداءات المحتملة له من قبل الحكومة المركزية، بوصفها هيئة دستورية مستقلة عن كلِّ من الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية.

**أهمية البحث:** تتجلى أهمية هذا البحث في محاولته بيان الدولة الفدرالية قائمة على بعض الأسس الدستورية لا يمكن عزلها عن بعض، فهي أسس مترابطة ومكتملة مع بعضها، ومن هذه الأسس وضعت أهم الضمانات لنجاحها واستمرارها، وإنَّ الاشكاليات الناجمة عن تلك النصوص الدستورية، يجب معالجتها بالضمانات المقررة



لحماية نصوص الدستور الفدرالي، سواء كانت تلك الضمانات قانونية متمثلة في وجود الدستور الفدرالي بخصائصه، التي تحدد الاستقلال الذاتي للأقاليم الأعضاء ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، أو ضمانات قضائية متمثلة بوجود المحكمة الفدرالية العليا التي هيأة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، أو الضمانات الواقعية التي تتعلق بكيفية بناء الاتحاد الفدرالي على أسس طوعية، وديمقراطية التي يمكن فقط من خلالها تحقيق الاستقلال الذاتي للأقاليم الأعضاء ومشاركتهم الفاعلة في الحكومة الفدرالية وعند تجسيد كل ذلك يمكن القول بان الدولة الفدرالية ذاهبة نحو النجاح والازدهار.

**مشكلة البحث:** إنّ الدولة الفدرالية على الرغم من كونها اتحادا اختياريا نابعا عن الدستور، الذي يتمّ وضعه بموافقة ممثلي الوحدات المكونة لها، وبموجبه يتمّ تحديد الأسس الذي ينظم الاستقلال الذاتي للأقاليم ويحدده، ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، لكنّ هذه الأسس الدستورية قد لا يكون كافيا لوحدها في تجسيد ذلك، وهكذا لا يكون أداة لنجاح الفدرالية واستمرارها، إن لم يكن بالأساس هذا الاتحاد مبنيا على اتفاق وإرادة حرة وطوعية من قبل ممثلي الوحدات المكونة لها، وإن لم يكن قائما على أسس ديمقراطية فعلية، لذلك فأنا مشكلة هذا البحث تدور حول تجسيد المشاركة الفعلية للأقاليم في السلطات الفدرالية، مع تجسيد الاستقلال الذاتي لهم في أقاليمهم على وفق الأسس المقررة في الدستور.

**خطة البحث:** سنتناول موضوع هذا البحث بمطلب تمهيدي، وبمبحثين مستقلين، نتطرق في المطلب التمهيدي إلى التعريف بالنظام الفدرالي، وفي المبحث الأول نتكلم عن الاشكاليات الخاصة بالبناء الفدرالي في العراق، وفي المبحث الثاني نتناول الاشكاليات المتعلقة بمبدأ المشاركة والتوزيع الدستوري للاختصاصات.



## المطلب التمهيدي

### التعريف بالنظام الفدرالي

سنتكلم في هذا المطلب التمهيدي عن مفهوم النظام الفدرالي والمبادئ الأساسية لهذا النظام، وذلك في

فرعين مستقلين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم النظام الفدرالي.

الفرع الثاني: مبادئ النظام الفدرالي.

### الفرع الأول

#### مفهوم النظام الفدرالي

سنتناول في إطار هذا الفرع بيان فكرة الفدرالية مع تطور النظام الفدرالي و تعريف الدولة الفدرالية وفق

الترتيب الآتي:

**أولاً: فكرة الفدرالية:** تعدّ فكرة الفدرالية إحدى الصفات المميزة للعصر، التي تفسح المجال أمام مختلف الجماعات للمحافظة على خصوصيتها، فهي أفضل ضمان للحقوق الفردية والجماعية، وأهمّ ضمانة للنمو الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي، كونها توفر الموارد الاقتصادية والبشرية للجماعات المتحدة<sup>(٣)</sup>، من خلال تشكيلة صعبة لتنظيم معقد تسعى للتوفيق بين التعددية والوحدة ضمن مفهوم احترام الواحد للآخر<sup>(٤)</sup>، فالفدرالية هي أساس تهدف إلى بناء نظام حكومي متعدد المستويات، ليضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم، ومن ثمّ استيعاب الهويات المميزة، والحفاظ عليها، وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً، بمعنى أنّها تهدف إلى ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد<sup>(٥)</sup>.

وكما يرى (جورج بيردو) أنّ "المغزى الأساس من الفدرالية هو طرح موضوع السلطة السياسية من زاوية لا قومية، نشأت الفدرالية من التفاوت بين متطلبات الحياة العصرية وإمكانيات السلطات القومية"<sup>(٦)</sup>، فهي عبارة عن كيان للدولة العصرية، يوجد ولايات منفصلة، أو كيانات سياسية، أو مجاميع عرقية، ودينية وثقافية ضمن بناء سياسي غير مركزي واحد، وذلك بهدف الحفاظ على الخصائص السياسية لكل كيان من هذه الكيانات، فهي تقوم على تقسيم مناطقي للدولة، يوفر الحيادية والمساواة التامة في التمثيل لكل أفراد مواطني



الدولة الفدرالية، وأنها تؤمن الحكم الذاتي المحلي لمختلف أطراف المجتمع، وتمثل هذه الأطياف المتنوعة في مؤسسات الدولة الفدرالية<sup>(٧)</sup>.

إذن فهي تمثل عملية التوازن بين الوحدات السياسية على امتلاك كل منها جزء من سيادة الدولة الإقليمية، والسياسية، مما يمنحها مميزات الاستقلال الذاتي في الوقت، الذي تشارك في تكوين مركز السيادة العامة الواحدة وإدارته<sup>(٨)</sup>.

فالدولة الفدرالية هي الحلقة الأخيرة والأقوى في سلسلة الاتحادات بين الدول، وفي تطور فكرة الاتحادية، فالإتحادات المعروفة، التي تتدرج من الإتحاد الشخصي إلى الإتحاد الفعلي وإلى الإتحاد التعاهدي، أو الكونفدرالي، تتركز جميعها على روابط واهية وضعيفة لا تلبث بحكم طبيعتها أن تنتهي إلى الزوال<sup>(٩)</sup>؛ لذلك يذهب معظم الفقهاء إلى القول إن النظام الفدرالي هو نظام استقرار لا نظام انتقال، ومنهم من يرى أنه نظام المستقبل بفضل مميزاته، التي تضمن له التوسع والانتشار<sup>(١٠)</sup>؛ لكون فكرة الدولة الفدرالية تستند على حقيقتين هما ثنائية السلطة وثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية<sup>(١١)</sup>، إذاً فهي ثنائية التكوين تجمع في ذاتها وجهين اثنين: وجه الدولة البسيطة ووجه الدولة المركبة<sup>(١٢)</sup>؛ لأنها تتكون من الدول الأعضاء فيه بوصفها وحدات سياسية متميزة، ومنها مجتمعة في شكل دولة الإتحاد.

إذن فالفدرالية بإيجاز، هي عبارة عن توفيق لتحقيق دولة من جهة، وترك الحق لمجموعة الدويلات أو الولايات المشكلة لهذه الدولة بأن تتمتع بقسط من الذاتية، أو الاستقلالية بحيث لا تخضع لرقابة الدولة الفدرالية.

**ثانياً: ظهور النظام الفدرالي:** كانت أمريكا الشمالية قد نشأت عن وجود (١٣) مستعمرة خاضعة لسيطرة بريطانيا، وتمتع بشيء من الاستقلال الداخلي، وفي عام ١٧٦٥ نشب النزاع بين بريطانيا وتلك المستعمرات لأسباب اقتصادية، وعندما تفاقت الأمور بسبب التعنت، وسوء التصرف اندلعت الثورة المسلحة، مما نجم عنه قيام المستعمرات بإعلان استقلالها (في تموز ١٧٧٦) عن بريطانيا، وتحولت كل مستعمرة إلى دولة حرة ومستقلة<sup>(١٣)</sup>، وقد عقدت هذه الدول المستقلة الناشئة حلفاً عسكرياً لمتابعة الحرب ضد بريطانيا، وفي عام ١٧٧١ عقد مؤتمرًا لتوطيد الحلف وتحويله إلى تعاهد أو كونفدرالية، وبتأثير العوامل الاقتصادية والجماعات الرأسمالية، وأصحاب المهن الحرة، ومواقف الصحافة توجه الدول الأمريكية نحو الفدرالية وإنشاء الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك في ١٤/أيار/١٧٨٧، عندما عقد الكونغرس مؤتمرًا في فيلاديفيا، اشترك فيه أقطاب الدعوة الفدرالية، وبعد مناقشات طويلة وافق المندوبون بالإجماع في ١٧/أيلول/١٧٨٧ على مشروع الدستور





الذي وضعه ماديسون<sup>(١٤)</sup>، وفي نهاية ذلك العام صدقت الدول على المشروع في مجالسها النيابية، وفي أول من شهر كانون الثاني عام ١٧٨٩ بدأ تطبيق الدستور الجديد<sup>(١٥)</sup>، وأصبح أول نظام فدرالي حديث في العالم دخل حيز التطبيق الفعلي.

وأثناء النصف الأول من قرن التاسع عشر تأثر الشعب السويسري بالتطورات التي شهدتها مقاطعاته، وبالأحداث السياسيّة، والتيارات الفكرية، والاجتماعية التي عمت العالم كالثورة الأمريكية، ودستورها الفدرالي، والثورة الفرنسية، ومبادئها التحررية، أو اشتداد المنازعات الدينية بين الكانتونات البروتستانتية، والكانتونات الكاثوليكية مما نجم عنه اشتعال نار حرب أهلية بين هذه الكانتونات، انتهت بانضمام الكانتونات الكاثوليكية، ووضع دستور البلاد في ١٢/أيلول/١٩٤٨، الذي بموجبه حول الكونفدرالية إلى دولة فدرالية على غرار الولايات المتحدة، ومن ثمّ أصبحت كندا ثالث دولة فدرالية حديثة بعد سويسرا في عام ١٨٦٧، وفي عام ١٨٧١ تمّ توسيع فدرالية شمال ألمانيا التي كانت قد تأسست في عام ١٨٦٧؛ لتضمّ الولايات الألمانية الجنوبية، وبعد مدّة قصيرة أصبحت استراليا في عام ١٩٠١ دولة فدرالية كاملة<sup>(١٦)</sup>، وتبنت بعض جمهوريات أمريكا اللاتينية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين أنظمة فدرالية في محاولة لتقليد فدرالية الولايات المتحدة الأمريكية، ومن ثمّ انتشر بشكل ملحوظ أنظمة فدرالية وشبه فدرالية في أوروبا الشرقية وآسيا وأفريقيا، وآخرها كان بلجيكا، التي حولت دستورها لتصبح دولة فدرالية بعد أن كانت دولة موحدة، وذلك في عام ١٩٩٣، وجنوب أفريقيا بموجب دستور ١٩٩٤، وكذلك العراق بموجب دستور عام ٢٠٠٥ حولت إلى دولة فدرالية.

وعلى الرغم من أنّ هذه التجارب الفدرالية لم يكتب لجميعها النجاح، إلاّ أنّه من المؤكّد توجد هناك حالياً حوالي (٢٥) دولة فدرالية، تضم أكثر من (٤٠٪) من سكان العالم<sup>(١٧)</sup>، وتعكس كلّ منها الخصائص الأساسيّة للدولة الفدرالية، مما يمكن وصفه مؤشراً واضحاً على المدى الواسع لانتشار هذا النظام، وتطوره على المستوى العالمي، وعلى أنّه نظام ملائم للتطبيق في جميع الدول ولاسيما تلك التي تضمّ مجتمعات تعددية ومع معظم أنواع أنظمة الحكم، هكذا نرى أنّ النظرية الفدرالية قد أكملت تطورها، سيما بعد حصول تقدم كبير في ممارسة الفدرالية، وتبني الفدرالية كشكل للدولة لدى كثير من دول العالم، بسبب النجاح الذي حققه هذا النظام لمعظم الدول التي تبنته.



ثالثاً: تعريف الدولة الفدرالية: تعدّ الدولة الفدرالية نوعاً من أنواع الدول التي تصنف ضمن الدول المركبة استناداً إلى نوعية سلطة الدولة؛ لأنّ السلطات في الدولة الفدرالية تنقسم، وتتوزع بواسطة الدستور بين حكومة مركزية، وحكومات إقليمية، وإنّ توازي القوى يميل بدرجات مختلفة في الدول الفدرالية المختلفة نتيجة عوامل متنوعة، إذ أنّه يميل في بعضها إلى جانب الحكومة المركزية، وفي بعضها الآخر إلى جانب الحكومات الإقليمية. لذلك تصنف الدولة الفدرالية بأنّها ذا تركيب معقد، مما أورد بشأنها تعريفات عدّة ومختلفة من قبل فقهاء القانون العام، ونحاول هنا إيراد بعض من هذه التعاريف:

فقد عرف (اندره هوريو) الدولة الفدرالية بأنّها "شركة دول فيما بينها علاقات قانونية داخلية، أي قانون دستوري، بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشتركة" (١٨). أما مارسيل بريلو (Marcel Prelot) فيرى إن "الدولة الفدرالية هي دولة حيث تلاقي مجموعة من القوانين الدستورية (تراتبية دستورية) مع قانون دستوري أكبر تتبع له ولكنّ تشارك فيه هيئاتها في نفس الوقت" (١٩). ويرى دايسي (Dicey) بان الاتحاد الفدرالي هو "التدبير السياسي الذي يقصد به التوفيق بين الوحدة القومية والمحافظة على حقوق الولايات" (٢٠).

وفي الفقه العربي فقد عرف (د. السيد صبري) الدولة الاتحادية بأنّها "وان كانت تدل على وحدة الشعب إلّا أنّ السلطان فيها مجزأ، فهي دولة مكونة من عدة دويلات تحتفظ كلّ منها بسيادتها الداخلية في اغلب الشؤون ولكل منها قوانين خاصة بحكوماتها" (٢١). والفدرالية في نظر (د. سعد عصفور) هي "الاتحاد المركزي يتكون من الدول الأعضاء فيه بوصفها وحدات سياسيّة متميزة، ومنها مجتمعة في شكل دولة الاتحاد بقوام الاتحاد المركزي. إذن هو تنظيم العلاقة بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء" (٢٢)، وذهب (د. حسن الجلبي) إلى أن للفدرالية معنيين: معنى عام وآخر خاص (٢٣): فالفدرالية بمعناها العام هي موجودة في النطاق الدولي وموجودة في النطاق الداخلي جنباً إلى جنب، ففي كلّ تنظيم سياسيّ يقوم على المركزية واللامركزية في السلطة، ثمة قدر يزيد وينقص من الفدرالية. ويصدق هذا في داخل الدولة الفدرالية مثلما يصدق في داخل المنظمات الدولية. أما المعنى الخاص للفدرالية فيكاد يرادف معناها الدستوري الذي يتمثل في قيام توافق بين وحدات سياسيّة على امتلاك كلّ منها أجزاء من سيادة الدولة الإقليمية والسياسيّة، يعطيها ميزة الاستقلال الذاتي، في الوقت الذي تشارك فيه بتكوين وإدارة مركز السيادة العامة الواحدة، وبحسب رأي (د. محمد هاوند) فإنّ "الدولة الفدرالية هي دولة واحدة، تتضمن كيانات دستورية متعددة، لكل منها نظامها القانوني الخاص واستقلالها الذاتي، وتوضع في مجموعها للدستور الفدرالي، باعتباره المنشئ لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي،





وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري وسياسي مركب<sup>(٢٤)</sup>. ومن خلال ما عرض من التعاريف حول مفهوم الفدرالية، يمكننا تحديد مضمون الدولة الفدرالية بأنّها: اتحاد دستوري بين الأقاليم أو الولايات التي تنازلت طوعيا عن السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية للدولة الفدرالية مع الاحتفاظ بالسيادة المحلية واستقلالها الداخلي.

## الفرع الثاني

### المبادئ الأساسية للدولة الفدرالية

إنّ الدولة الفدرالية كما هو الحال بالنسبة لكافة الدول المركبة تقوم أصلا للتوفيق بين تيارين متضادين: أولهما هو التيار الاتحادي الناشئ من عوامل تدعو إلى الوحدة، وأما الثاني فهو التيار الانفصالي الناشئ من عوامل تستمد من رغبة الشعوب والجماعات في التمتع بأكبر قسط من الاستقلال. والتيار الاتحادي يتمثل في تنظيم الحياة الاتحادية أو الحكومة الفدرالية، أما تيار الاستقلال فيتمثل في نظم الولايات<sup>(٢٥)</sup>. ويقوم الدستور الاتحادي بتنظيم التوفيق بين هاتين النزعتين، والذي يتمّ وضعه بموافقة ممثلي الولايات أو الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية، حيث تحدد فيها سلطات الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات بجانب إقراره بان تكون لكل ولاية دستورها الخاص بما لتنظيم السلطات العامة في الولاية. من هنا نصل إلى ان الدولة الفدرالية ثنائية التكوين تجمع في ذاتها وجهين: وجه الدولة البسيطة ووجه الدولة المركبة<sup>(٢٦)</sup>.

فالدولة الفدرالية توجد فيها سلطة واحدة من ناحية، وهذه السلطة تخضع لها جميع الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في بعض الأمور، وتوجد فيها إلى جوار تلك السلطة سلطات أخرى يتحدد نطاقها بنطاق الوحدات الداخلة في تركيب الدولة الاتحادية<sup>(٢٧)</sup>. ويمتد هذا الاختصاص وفقا للتنظيم الدستوري للدولة الفدرالية، إلى أمور غير الأمور التي تتولاها السلطة الفدرالية. ونتيجة لهذا التعدد في السلطات فإنّ الدولة الفدرالية تجمع بين مظاهر الدولة الموحدة في بعض النواحي وتبدو في نواحي أخرى وكأنّها وحدات مستقلة بعضها عن البعض. مما يعني أن هناك نوعين من الحكام في الدولة الفدرالية يقبضون على نوعين من السلطات: الحكام الفدراليون والحكام المحليون<sup>(٢٨)</sup>. وبناء على ما تقدم، يمكن القول بان الدولة الفدرالية تركز على مبدأين هما: مبدأ الوحدة ومبدأ الاتحاد.



أولاً: مبدأ الوحدة: وفق هذا المبدأ تظهر الدولة الفدرالية أولاً بمظهر الدولة البسيطة الموحدة، وهو الوجه الأول الذي تخرج به إلى العالم الخارجي وتتعامل به في علاقاتها الدولية. ويترتب على ولادة هذه الدولة توحيد شعوب الدول أو الكيانات المتحدة فيما بينها في شعب واحد<sup>(٢٩)</sup>. ويتخذ مواطني الدول المتحدة جنسية واحدة هي جنسية الدولة الفدرالية مع احتفاظهم بحق المواطنة في الدول أو الأقاليم الذي ينتمون إليها في الأصل<sup>(٣٠)</sup>، فهنا تتوحد الجنسية وتتعدد المواطنة بتعدد الولايات كما تتوحد أقاليم الدول أو الكيانات المتحدة في إقليم واحد هو إقليم الدولة الفدرالية<sup>(٣١)</sup>. ويصبح سلطان الدولة الفدرالية متصلاً مباشرة بشعوب الدول أو الولايات الأعضاء التي أصبحت شعباً واحدة، دون أن يمر بالضرورة بهذه الدول أو الولايات<sup>(٣٢)</sup>، أو تكون واسطة الشعب أو إلى المواطن الفرد، كما هي الحال في الاتحاد الكونفدرالي. هكذا يتبين إن الدولة الفدرالية هي من هذا الوجه دولة بسيطة موحدة تجمع في ذاتها العناصر الثلاثة المكونة للدولة: الشعب، الإقليم، السلطة.

ويؤكد مبدأ الوحدة التي تظهر بها الدولة الفدرالية، وجود أجهزة وهيئات خاصة ترتبط بها وتتبع لها مباشرة وهي هيئات دستورية كهيئة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وبعض هذه الهيئات تتمتع إلى حد ما بالاستقلال عن الوحدات الأعضاء ودون أي تدخل منها. منها السلطة التنفيذية فهي تتجسد فيها وحدة الدولة. والسلطة التشريعية التي تتكون عادة من مجلسين: مجلس يمثل شعب الدولة ومجلس يمثل الوحدات السياسية أو الولايات<sup>(٣٣)</sup>، والأول ينتخب مباشرة من قبل الشعب ويسمى بالمجلس الشعبي أو الوطني، وبالتالي فإن هذه الهيئة الدستورية التي تتكون نتيجة عمليات الاقتراع تحقق وتعكس وحدة الدولة ووجهها الموحد الذي تظهر به. لأن شعب الدولة الفدرالية بأكمله يعتبر بمثابة هيئة انتخابية واحدة فيما يتعلّق بتكوين المجلس الوطني الفدرالي.

كما تظهر الدولة الفدرالية على المسرح الدولي كدولة موحدة، فهي وحدها تحوز على الاعتراف الدولي ويستتبع ذلك وحدة الشخصية الدولية لهذه الدولة كأية دولة موحدة، وبالتالي فهي وحدها تتمتع بالحقوق الدولية من حق الحرب وحق التمثيل الدبلوماسي وحق إبرام المعاهدات<sup>(٣٤)</sup>. ففي كلّ هذه المجالات تسلك الدولة الفدرالية مسلك الدولة الموحدة<sup>(٣٥)</sup>، حتى أنّه يمكن القول بان صفة التوحيد هي الصفة الغالبة على هذه الدولة لاسيما على الصعيد الدولي.

ثانياً: مبدأ الاتحاد: فيما يتعلّق بمبدأ الاتحاد نجد ان الدولة الفدرالية لا تقوم على الأفراد أو الشعوب فقط، وإنما على الأخص تقوم على الدول والوحدات السياسية ووجود هذه الدول والوحدات عنصر أساسي من



عناصر الدولة الفدرالية، بل عنصر ملازم لها لا تقوم بدونه؛ لأنّها بغير ذلك تصبح دولة بسيطة في هيكليتها وموحدة في سلطتها. تحتفظ هذه الدول أو الولايات بكياناتها الذاتية وبجانب من الاستقلال والسيادة، لاسيما ان الدستور الفدرالي يضمن لها وجودها ويمنحها سلطات واختصاصات مفرزة. وتباشر الدول أو الولايات هذه الاختصاصات بالاستقلال عن الحكومة الفدرالية، فهنا يكمن وجه الآخر للفدرالية المعروف بمبدأ الاتحاد. فمبدأ الاتحاد يتركز على وجود الدول أو الولايات كما أن مبدأ الوحدة يتركز على وجود شعب واحد<sup>(٣٦)</sup>. وهذا الوجود هو وجود قانوني دستوري يقوم على مشاركة الدول بصفتها هذه في صنع إدارة الدولة الفدرالية وفي الحكم وفي تسيير مختلف شؤون الدولة الفدرالية. والمبدأ الاتحادي يتجسد بوجود نوع آخر من الهيآت ترتبط ارتباطا وثيقا بالدول أو الولايات الأعضاء بل تعكس وجودهما. وتمثل هذه الهيآت بما يسمى بمجلس الأقاليم أو الولايات أو الدول في السلطة التشريعية لان النظام الفدرالي يتميز بشناية السلطة التشريعية<sup>(٣٧)</sup>. حيث تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، احدهما -كما ذكرنا- يمثل شعب الدولة الفدرالية، والآخر يمثل الأقاليم أو الدول المكونة بحيث يكون لكل دولة أو ولاية فيها عددا مساو من الممثلين بصرف النظر عن حجم الولاية أو عدد سكانها أو مبلغ غناها أو قوتها، ويتم انتخابهم وفق القوانين المحلية للولايات الأعضاء<sup>(٣٨)</sup>. فالرابطة الاتحادية تظهر من خلال هذا المجلس التي تربط الولايات الأعضاء من جهة، وهذه بالدولة الفدرالية من جهة أخرى. وعن طريقه يتحقق مشاركة هذه الولايات في تكوين الإرادة التشريعية للدولة الفدرالية<sup>(٣٩)</sup>. كما يظهر مبدأ الاتحاد أيضا باتخاذ الدول والولايات شكل هيئة تأسيسية بحيث لا يعدل الدستور الاتحادي إلا بمشاركتها في التعديل وبموافقتها على هذا التعديل<sup>(٤٠)</sup>. وتتجسد هذا المبدأ أيضا من خلال المحكمة الدستورية أو المحكمة الفدرالية العليا التي تترسخ بدورها ركائز الدولة الفدرالية<sup>(٤١)</sup>، باعتبارها الضمانة الحقيقية لوجود الولايات واستقلالها وحريتها والحفاظ على كياناتها السياسيّة. كما هو ضمانه في نفس الوقت لاستمرار الدولة الفدرالية وتدعيم قوتها والتي تختص بصورة أساسية بمراقبة دستورية القوانين الفدرالية ودستورية القوانين المحلية. هكذا يظهر لنا إن الدولة الفدرالية تقوم وتتكون في وجودها على مبدأ الثنائية، فهي دولة موحدة من جهة ودولة مركبة من جهة أخرى. فهي ثنائية الدستور والسلطات. حيث إن لكل ولاية الداخلة في الدولة الفدرالية دستورها الخاص وسلطاتها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية المنظمة بموجب هذا الدستور إلى جانب الدستور الفدرالي والسلطات العامة للدولة الفدرالية.



نستنتج مما تقدم، إن لكل ولاية في الدولة الفدرالية استقلالها الدستوري والتشريعي والقضائي والتنفيذي في نطاق الإطار الذي يحدده الدستور الاتحادي، فتظل كل ولاية محتفظة بدستورها الخاص، وبرلمانها الإقليمي، وحكومتها الإقليمية، وقضائها الإقليمي، كلّ ذلك في الحدود التي يرسمها الدستور الفدرالي. كما يكون للدولة الفدرالية دستورها الذي يعلو دساتير الولايات الأعضاء وحكومتها الفدرالية وقضائها الفدرالي وبرلمانها الفدرالي. ويجب أن يؤلف هذا البرلمان من مجلسين، أحدهما يختار أعضائه تبعاً لعدد السكان، والآخر يختار أعضائه على أساس أن تمثل كل ولاية مهما كانت بعدد متساو من الأعضاء. كما توجد هيئة قضائية عليا في الدولة الفدرالية تسمى بالمحكمة الاتحادية أو المحكمة الدستورية والتي تعد الضمانة الحقيقية للالتزام بتطبيق بنود الدستور كما هي من قبل الهيئات الفدرالية أو الهيئات الإقليمية كافة. هكذا نتوصل إلى أن الدولة الفدرالية تتركز في وجودها القانوني على مبدئين أساسيين هما: مبدأ الوحدة ومبدأ الاتحاد، وهذا الأمر ينجم عنه ثنائية الدستور والسلطات في إطار الدولة الفدرالية.

### المبحث الأول

#### الإشكاليات الخاصة بالبناء الفدرالي في العراق

في هذا المبحث سوف نتطرق إلى أهم الإشكاليات المتعلقة بالبناء الفدرالي للدولة العراقية، والتي تخص تلك المتعلقة بالية تكوين فدرالية في العراق، ومن ثم تلك التي تتعلق بالوحدات المكونة لهذه الفدرالية، وهذا الأمر يترتب عليهما نجاح واستمرار الدولة الفدرالية أو فشلها وانحيارها، عليه نتناول هذه الإشكاليات من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الإشكاليات المتعلقة بتكوين الدولة الفدرالية.

المطلب الثاني: الإشكاليات المتعلقة بالوحدات السياسية للدولة الفدرالية.

### المطلب الأول

#### الإشكاليات الخاصة بتكوين الدولة الفدرالية

تقوم النظام الفدرالي على رغبة أبناء الوحدات الفدرالية، ويتكون استجابة لحاجة بعض الدول أو بعض المكونات، حرصاً على التوفيق بين رغبتين متعارضتين، وتمثل الرغبة الأولى في ميل هذه الدول أو الوحدات، أو المكونات إلى تكوين كتلة واحدة، وتظهر الرغبة الثانية في حرص كل دولة على المحافظة والتمسك بأكبر

قدر من استقلالها الذاتي وسيادتها الداخلية<sup>(٤٢)</sup>، ويتحقق ذلك عندما تكون الفدرالية اتحادا طوعيا بين أقاليم ، أو دول أو أقوام تختلف قوميا وعرقيا ، أو ديانة أو لغة أو ثقافة، إذ يصبح كيانا واحدا مع احتفاظ هذه الأجزاء المكونة للكيان المتحد بخصوصيتها وهويتها، وتفوض الكيان المركزي ببعض الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الأجزاء<sup>(٤٣)</sup>، فالفدرالية لا يمكن أن تكون مصطنعة ، تخلق خلقا ، إنما يجب استجابتها لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية ، فتعيد للأقاليم استقلالها الذاتي على الرغم من وجود سلطة مركزية<sup>(٤٤)</sup>، بمعنى أنّ الفدرالية لا يمكن أن تفرض جبرا من قبل جهة معينة بوصفها نظاماً على بقية الأعضاء من الوحدات أو المكونات من دون اختيار ، أو رغبة منهم في ذلك.

وقد جسدت دساتير معظم البلدان الفدرالية ذلك بدءاً من الرغبة في الاتحاد عن طريق توزيع الاختصاصات بين كلٍّ من الحكومة الفدرالية المشتركة ، وحكومات الأقاليم، وتحديد الطرق التي تتبع لحلّ المشاكل التي ستظهر بين مستويي الحكم، ونجد هذا التجسيد في أول دستور فدرالي صدر عام ١٧٨٧ في الولايات المتحدة الأمريكية، الذي أكد في ديباجته على أنّ (نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل، ....، رسمنا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية)، بمعنى أنّ الدستور الأمريكي يمثل الوثيقة الأساسية القانونية العليا التي بنيت عليها النظام الفدرالي بين الولايات المتحدة الأمريكية باتفاقهم وموافقتهم عليها ابتداءً، ويجب عليهم الالتزام بمضمونه؛ لأنّه هو وحده الذي يحفظ للاتحاد الاستمرار والازدهار. وكذلك الحال بالنسبة للدستور السويسري الذي أقيم بقرار الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، إعمالاً لإرادة العيش معا ضمن التعددية، وإيمانا أنّ قوة الجماعة تقاس بمدى رفاة أعضائها<sup>(٤٥)</sup>، وقد نصّت المادة الأولى منه على أن (يتكون الاتحاد السويسري من الشعب السويسري ، والمقاطعات الآتية: زيورخ، بيرن، لوتزن، اوري، شفيتز، أوفالدين ونيدفالدن، جلاريس، تزوج، فريبورج، سولوتورن، مدينة بازل وريفها، شافهاوزن، ابنزل رود الخارجية والداخلية، سانت جالين، جراوبوندن، أرجاو، تورجاو، تسين، فو، فالي، نيوشاتيل، جينيف، وجورا)، وبموجب هذا النصّ يتكون الاتحاد السويسري بعد موافقة كل هذه المقاطعات على الاتحاد والانضمام إليها، لذلك يجب على جميع تلك الوحدات الالتزام بهذا الدستور والقوانين التي ستصدر على ضوء مبادئه<sup>(٤٦)</sup>.

وهذا ما تمّ تفريره أيضا في الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ الذي أكد في ديباجته على أنّه (نحن، شعب الهند، لقد قررنا رسمياً، أن نشكل الهند، دولة موحدة في جمهورية ديمقراطية...، أن نتبنى ونعتمد ونمنح أنفسنا



هذا الدستور)، وقد حددت المادة (١) من الدستور نطاق الدولة الاتحادية مع الولايات والأقاليم التي تضمه ، وذلك في فقراتها الثلاث الآتية: ١- الهند، وهي بهارات - Bharat - ، يجب أن تكون اتحاد ولايات. ٢- الولايات والأقاليم المذكورة الخاصة بما هي على النحو المبين في الجدول الأول. ٣- تضم أقاليم الهند، ما يلي: أ. أراضي الولايات؛ ب. الأقاليم الاتحادية المحددة في الجدول الأول؛ ج. الأراضي الأخرى كما قد يتم اكتسابها) بمعنى أن هذا الاتحاد شكّل أيضا نتيجة لرغبة ، واتفاق أبناء جميع الولايات والأقاليم والمكونات في الهند وبارادتهم الصريحة قرروا اصدار هذا الدستور ، الذي ثبت فيه اتحادهم الطوعي في اطار الدولة الاتحادية. وفيما يتعلّق بالفدرالية العراقية نجد أنّها لم تنشأ عن اتفاق وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كوردستان الذي كان يتمتع بشبه استقلال عن السلطة المركزية العراقية منذ عام ١٩٩١ كأمر واقع حتى سقوط النظام السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، وإقرار الفدرالية بعد ذلك في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ في المادة (٤) منه بصّها على أنّ (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي- فدرالي-، ديمقراطي، تعددي...). وفيما بعد جاء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥؛ ليثبت الفدرالية كصيغة نهائية لشكل الدولة وطبيعة النظام السياسي الجديد في العراق، فالمادة الأولى منه تشير إلى أنّ (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وقد وردت الإشارة إلى النظام الفدرالي ، وتحديد مسالكه في كثير من وجوه هذا الدستور، ففي ديباجته ورد أنّه تبنى أسلوباً عادلاً للثروات والسلطات ، وأنّ الشعب اختار الاتحاد بنفسه، وأنّه في الالتزام بهذا الدستور فقط سيحفظ للعراق اتحاده و وحدته، وتضمن القسم الدستوري أيضا الذي يؤديه أصحاب المناصب العليا (رئيس الجمهورية ونوابه، رئيس الوزراء ونوابه، وأعضاء مجلس النواب) المحافظة على النظام الفدرالي (٤٧).

وعند التمعن في نصوص الواردة في كلّ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بشأن إقرار الفدرالية في العراق، يتبين لنا أنّ النظام الفدرالي في العراق لم يكن تعبيرا عن الإرادة الصريحة لمعظم مكونات الشعب العراقي، إذ لم نجد في ديباجة الدستورين ولا في نصوصهما إقرارا دستوريا برغبة الأقاليم ، أو المكونات المتنوعة للشعب العراقي على اتفاقهم لبناء الاتحاد الفدرالي؛ لأنّ هذا الاتحاد ظهر انطلاقا من حاجات مرحلية ، أو قناعات ظرفية لهذا الطرف أو ذاك، فهذه الحاجات قد تتغير في مرحلة لاحقة إلى النقيض من الإيمان بضرورة العيش المشترك في دولة اتحادية، وهو ما سيؤدي إلى نقض الميثاق



الدستوري ، الذي بنيت على أساسه الفدرالية، لكننا نجد خلاف ذلك لدى دساتير معظم البلدان الفدرالية ، ومنها دساتير التي ذكرنا مواقفهما آنفا، الذي تؤكد أو تقرر في ديباجتها أو ضمن نصوصها إلى رغبة مكونات ، أو أقاليم معينة على بناء الاتحاد الفدرالي طوعيا وبارادتهم الصريحة، فمتى انبثق الاتحاد الفدرالي على هذا النحو فلاشك أنّ هذا النموذج يتجه نحو الاستمرار والازدهار، كما هو الحال بالنسبة للفدرالية الأمريكية ، أو السويسرية أو الألمانية، وما سواها، ولكنّ الاتحاد الناجم من دون رغبة وإرادة مكوناته وأقاليمه فلا يمكن أن يتجه نحو الاستمرار والازدهار كما هو الحال بالنسبة للفدرالية العراقية ؛ لذلك فأنت بناء الاتحاد على أساس رضاء المكونات أو الأقاليم وبشكل طوعي يعدّ ضمانة أساسية لنجاح الاتحاد الفدرالي من الناحية السياسية؛ لأنّ الاتحاد في ظل الفدرالية يكون اختيارا ، وليس قسرا، فالأنظمة الفيدرالية يجب أن تقوم بصورة طوعية ؛ كي تكون لها فرصة أكبر للبقاء أكثر من تلك التي تفرض عليها الفيدرالية بالقوة، فالأنظمة الفيدرالية الطوعية التي تأسست نتيجة المفاوضات بين مجموعاتها المختلفة تتمتع بفرصة أكبر ذلك أنّ المواطنين والوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي يرون فيها السلطة المركزية لدى الحكومة الفدرالية سلطة شرعية.

وفضلاً عن كلّ ذلك فإنّ تجسيد الديمقراطية في داخل الدولة تقيم حوارا سلميا عاما بين الأحزاب السياسية، وبين فئات وقوى الأمة والشعب، الذي بدوره يؤدي إلى تحقيق السلم والاستقرار، فلا يكون محلاً للاضطرابات أو للثورات، وهكذا فإنّ الديمقراطية تسهم عمليا في تحقيق السلام الاجتماعي، والاستقرار داخل الدولة<sup>(٤٨)</sup>، وهكذا نجد أنّ معظم دول العالم المتقدمة تسير ببلدها إلى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار عن طريق النظام الفدرالي المبني على المبادئ الديمقراطية، منها، الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السويسري، والمانيا الاتحادية، والهند، وماليزيا وما سواها ؛ لأنّ الدولة الفيدرالية بطبيعتها تتطلب نظام حكم ديمقراطي سواء داخل الولايات المكونة للاتحاد ، أو على مستوى مؤسسات الحكومة المركزية<sup>(٤٩)</sup>، إذ أنّ كثيراً من الأنظمة الفيدرالية التي فشلت كان سبب فشلها يعود إلى طابعها غير الديمقراطي أكثر من طابعها الفيدرالي ، مثل الاتحاد السوفيتي السابق ، وتشيكوسلوفاكيا ، ويوغسلافيا؛ لأنّ حكومات هذه الدول كانت شديدة المركزية ، وتفتقر إلى الديمقراطية، وهذا ما غيّب فرص الحوار ، أو التعاون بين المركز والولايات ، وإنّ الأخيرة في كثير من الأحيان كانت مكروهة بالقوة للاستمرار بالاتحاد، ولذلك كلّ فلم يكن من المستغرب أن تسعى هذه الولايات للانفصال كلما تلوح الفرصة المناسبة وهو ما حصل بعد ذلك<sup>(٥٠)</sup>، وقد ثبت ذلك عبر تجارب بعض الدول الفدرالية التي لم تكن قائمة على أسس الاتحاد الطوعي ، والرغبة المشتركة ، والديمقراطية.



## المطلب الثاني

### الإشكاليات الخاصة بالوحدات السياسية للدولة الفدرالية

إنَّ عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي يؤثر في نجاح التجربة الفدرالية أو فشلها، فكلما كان الاتحاد ناشئاً من عدد أكبر من الوحدات السياسيّة؛ فأُنَّ هذا الاتحاد يكتب له الدوام والاستقرار، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وألمانيا، ففي هذا النوع من الاتحادات لا يكون الاتفاق بين الوحدات المكونة سهلاً، وتكوين الأغلبية فيما بينها يكون أمراً ميسوراً؛ لأنَّ الدستور الفدرالي يتطلب تعديله موافقة أغلبية الوحدات المكونة للاتحاد<sup>(٥١)</sup>، في حين أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون من أعداد قليلة من الوحدات كاثنتين أو ثلاث، فإنَّ هذه الاتحادات تعاني بشكل عام من مشاكل كثيرة، ومن الصعب أن تشهد نجاحاً واستمراراً، وقد أثبتت تجارب الدول الفدرالية ذات الوحدتين أو ثلاث بأنَّها لم تكن ناجحة ومشجعة، مثل باكستان الذي انفصل عنه باكستان الشرقية عام ١٩٧١، والاتحاد الجيكوسلوفاكي الذي انتهى عام ١٩٩٢، والاتحاد الماليزي الذي بلغ منتهاه بطرد سنغافورة عام ١٩٦٨، والاتحاد الفدرالي النيجيري الذي كان يتكون من ثلاثة أقاليم، والاتحاد الفدرالي الأثيوبي الأريترّي (١٩٥٢-١٩٦٢)، والاتحاد الفدرالي لروديسيا، ونايسلاندا الثلاثي الوحدات (١٩٥٣-١٩٦٣)<sup>(٥٢)</sup>، إذ يلاحظ أنَّ معظم هذه الاتحادات في النهاية أدت إلى تفكك تلك الوحدات.

إنَّ تفكك تلك الاتحادات وانحلالها ناجم عن جملة عوامل تضافرت في إحداثها، من ذلك إصرار الوحدات المكونة على المساواة فيما بينها في كافة الأمور، قد تؤدي بها إلى النزوح نحو حالات من الجمود والتوقف التام<sup>(٥٣)</sup>، وذلك بسبب احتمال وجود مجموعة متبادلة من حقوق النقض (الفيتو) لدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات، وهذا الأمر ينجم عنه بلا شك حدوث حالات الجمود والتوقف التام المتكررة والتي تسهم بدورها في وقوع احباطات حادة بصورة تصاعديّة. حيث يلاحظ على تلك الاتحادات عدم وجود أيّ فرصة أو تهيئتها لإحداث تغيير ما في اتجاه التحالفات والائتلافات بين الوحدات المكونة كما يحدث في الاتحادات الفدرالية المتعددة الوحدات، التي تعدّ واحدة من السبل التي يمكن من خلالها أن يحل الاتحاد قضاياها.

وإنَّ نسبة السكان في إحدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات لها تأثير كبير في مصير الاتحاد الفدرالي، إذ أنَّ انخفاض الكثافة السكانية في إحدى وحدات الاتحاد الفدرالي المكون من الوحدتين يجعل هذه الوحدة



على الدوام أن تشعر احتياجها المستمر نحو الإصرار على تأكيد مساواتها بالتأثير في السياسات الفدرالية، وبالمقابل تشعر الوحدة الأكبر دوماً بالشكوى من القيود المفروضة عليها لاستيعاب الوحدة الأصغر<sup>(٥٤)</sup>، ونلتبس المشكلة نفسها لدى الاتحاد الفدرالي المكون من ثلاث وحدات إذا كانت إحدى وحداتها تقطنها الغالبية العظمى من السكان، وفي هذا النوع من الاتحادات قد يتولد لدى واحدة من الوحدات بصورة شبه دائمة إحساس أنَّ الوحدتين الأخرتين قد تحالفتا لفرض مصالحهم، مما يشكل أثراً سلبياً في العلاقات داخل الاتحاد الفدرالي.

لذلك نجد أنَّ من المشاكل الأساسية التي تواجه النظام الفدرالي، قلة عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي كوجود وحدتين أو ثلاث؛ لأنَّ مثل هذا الاتحاد يتعرض في الغالب إلى حالات من عدم الاستقرار في بنائها السياسي والقانوني، وقد يؤدي ذلك إلى ظهور حالات انفصال وحدة معينة من الاتحاد، أو تفكك الاتحاد برتمته، وقد ثبت بالتجربة التاريخية لبعض البلدان الفدرالية انهيار عدد من الاتحادات الفدرالية من هذا النوع، أو حدوث حالات الانفصال فيها، مثل خروج سنغافورة عام ١٩٧٥ من ماليزيا الفدرالية، وخروج بنغلادش عن دولة باكستان عام ١٩٧١، وانهيار يوغوسلافيا السابقة عام ١٩٩٢، وفشل اتحاد الأثيوبي-الاريتري عام ١٩٦٢، والاتحاد الكاميروني كان يتألف من وحدتين، عادت وأصبحت دولة موحدة عام ١٩٧٢، وانفصال إقليم كوسوفو عن صربيا عام ٢٠٠٨، بينما نجد أنَّ الاتحادات الفدرالية القائمة على عدد كبير من الوحدات اتحادات ناجحة وقاومت حالات الانفصال والتفكك على الرغم من حدوثها، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من (٥٠) ولاية، وسويسرا التي تتكون من (٢٦) كانتونا، وألمانيا التي تتكون من (١٦) مقاطعة، والبرازيل مكون من (٢٢) كانتونا، والأرجنتين من (٢١) مقاطعة وما سواها.

وما يخص الفدرالية التي تمَّ تبنيها في العراق نجد بأنَّها من نوع خاص وحالة جديدة بالمقارنة بالأنظمة الفدرالية الأخرى، إذ أنَّها لا تزال تتكون من إقليم واحد (وهو إقليم كردستان)، وليس من إقليمين، وأنَّ هذا الإقليم لم يثبت له الحدود بشكل نهائي سواء على أرض الواقع، أم في الدستور، وهذا الأمر يعني أنَّ الفدرالية بهذه الصيغة قد تتعرض إلى مشاكل عدَّة لا محالة مستقبلاً، لذلك يلاحظ على الفدرالية العراقية أنَّ إقليم كردستان في ظل هذا الاتحاد متحد مع الإقليم العراقي، أي مع بقية مناطق العراق الواقع خارج إقليم كردستان المعترف به دستورياً، وفي هذه الحالة ينتقص وجود حكومة فدرالية مشتركة، بمعنى يجب أن تكون هناك حكومة فدرالية، وحكومات إقليمية إحداها تمثل إقليم كردستان، والأخرى تمثل الإقليم العراقي، وهذا على افتراض



أنّ بقية مناطق العراق عدا إقليم كردستان يفضل أن تشكل إقليمًا واحدًا، أمّا إذا اختار الإقليم العراقي أن يشكل أكثر من إقليم فعندها ستكون هناك أكثر من حكومة محلية<sup>(٥٥)</sup>، ومن ثمّ يصبح عدد الوحدات المكونة للاتحاد إقليمين ، أو أكثر ، وليس إقليمًا واحدًا كما هو الحال الآن، ولم يتحقق هذا الأمر على الرغم من مرور أكثر من ثلاث عشرة سنة على صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، وهذا يعني أنّ عملية نشوء الأقاليم لا يتمّ عبر نصوص الدستور والقانون، وإنّما مرتبط بتطور بناء النظام السياسيّ ، والاجتماعي ، وهذا لم يكتمل بعد في العراق، ولتأكيد ذلك نذكر عدم قبول بعض الدعوات لإقامة الأقاليم، كتلك التي دعت إلى إنشاء إقليم من تسع محافظات في وسط العراق وجنوبه، ولم يحظَ بالقبول، ودعوة أخرى لإقامة إقليم في البصرة ، وهكذا نجد أنّ تطبيق القانون المذكور على أرض الواقع قد تنجم عنه مشاكل كثيرة مستقبلاً؛ لأنّ تطبيقه العملي قد يتعرض إلى تفسيرات ، وتأويلات مختلفة من قبل جهات عدّة بحسب مصالح كلّ جهة ورغباتها ، وذلك بخلاف النصّ الدستوري الذي يتمتع بالسمو شكلاً وموضوعاً، فهناك من حاول منع الشيعة من التمتع بالنظام الفدرالي ، وإقامة إقليم فدرالي في العراق يضمّ بعض المحافظات الشيعية في الجنوب<sup>(٥٦)</sup>.

عليه يمكن القول إنّ الخطأ لا يكمن في البناء القانوني للنظام الفدرالي فحسب؛ بل يكمن في عدم توفر شروطه أيضاً، فنجد مثلاً إقليم كردستان له خصوصية ، ويختلف عن بقية مناطق العراق، ولكنّ من الممكن ظهور الأقاليم في تلك المناطق أيضاً مستقبلاً بعد توفر شروطها، إلّا أنّ البناء الفدرالي في العراق بهذه الصيغة، يشكل خلافاً أساساً في جوهر النظام الفدرالي ذاته، ويؤدي إلى خلق عدم التوازن بين المكونات الاجتماعية الداخلة في إطار الفدرالي، وهذا الأمر يعني أنّ الفدرالية المقامة في العراق قد تتعرض للمخاطر إذا ظلت على هذه الشاكلة، وهذا دفع ببعض المختصين أن يقولوا "إنّ العراق لا يعتبر الآن بلداً فدرالياً؛ لأنّ إقليم كردستان كان موجوداً قبل دستور عام ٢٠٠٥ ولا يزال موجوداً حتى الآن، ولا يوجد أي إقليم فدرالي آخر، كما لم يتمّ إنشاء وتفعيل أيّ من المؤسسات الفدرالية الرئيسة، كمجلس الاتحاد ، لذلك فإنّ دستور عام ٢٠٠٥ لا يخلق الفدرالية بمعناها الدقيق وإنّما يحرك العملية الفدرالية وهي عملية يفترض أن تؤدي إلى نظام فدرالي عامل على حد قولهم"<sup>(٥٧)</sup>، ونحن لا نتفق مع هذا القول بشكل مطلق؛ لأنّ العراق يعدّ بلداً فدرالياً من حيث الواقع ، والقانون كما يؤكد ذلك الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، على الرغم من ارتكازه على إقليم واحد، ونؤيده بأنّه

لم يتم إنشاء وتفعيل المؤسسات الفدرالية الأساسية في العراق، وأن العملية الفدرالية ما زالت في طور التكوين ، وتحتاج إلى الوقت لاكتمال بنائها وأساسها السياسي ، والاجتماعي .

وفضلاً عما سبق أن الدولة الفدرالية يجب أن تشكل من إقليم أو وحدات محددة، وأن تستند تلك الوحدات إلى حدود داخلية واضحة وثابتة، حتى لا تكون موضوع خلاف أ، و تجاذب من أي نوع كان، ولكن يلاحظ على الفدرالية العراقية المقامة على إقليم واحد كما ذكرنا، أن أمر تثبيت حدود هذا الإقليم لم يحسم بعد داخل الإطار الجغرافي للدولة العراقية؛ لأن قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) منه، التي أدخلت إلى الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ بموجب المادة (١٤٣) منه، قد رسم وأقر حدوداً أولياً ، ومرحلياً لهذا الإقليم، التي تشمل المناطق التي كانت تحت سيطرة حكومة إقليم كردستان قبل تاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٣، وهو تاريخ بدء العمليات الحربية لدول التحالف على قوات النظام السابق، علماً أن تحديد حدود الإقليم على هذا الأساس، الذي هو الخط نفسه الذي حدده النظام السابق لحدود إقليم كردستان عند انسحابه من المدن ، والمناطق الكوردية عام ١٩٩١، فيه إجحاف وغبن فاحش بحق الإقليم وشعبه، الذي على أثره تمّ قطع مساحات شاسعة من الإقليم ، وأصبحت خارجة عنها، وعرفت رسمياً في قانون إدارة الدولة بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان ، والحكومة العراقية، من ضمنها كانت مناطق داخلية في منطقة الحكم الذاتي ، الذي أقره النظام السابق بموجب قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤، مثل قضاء محمور في محافظة أربيل، ومناطق أخرى لا يوجد نزاع أو جدل على تابعيتها لإقليم كردستان كقضاء خانقين ، ومناطق أخرى في محافظات ديالى ، و نينوى ، و كركوك ، و أربيل وفقاً للحقائق الموضوعية الثابتة علمياً .

وقد حددت المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة الإجراءات والآليات اللازمة لحلّ مشكلة المناطق المتنازع عليها وتسويتها، من ثمّ رسم حدود إقليم كردستان في ضوء النتائج التي يتمّ التوصل إليها على وفق تلك الآليات، وأدخلت هذه المادة إلى الدستور الدائم بموجب المادة (١٤٣) منه، وتحوّل مضمونها والجهة المنفذة بتنفيذ هذا المضمون إلى المادة (١٤٠) من الدستور الدائم، وتقع مسؤولية تنفيذها على السلطة التنفيذية الفدرالية في مدة لا تتجاوز ٣١/١٢/٢٠٠٧، وإنّ مضمون هذه المادة تشير صراحة إلى جملة من المشكلات التي تخصّ حدود الأقاليم والمحافظات وعائدتها لهذه الجهة أو تلك<sup>(٥٨)</sup>، علماً أن الآليات الواردة في المادة المذكورة تعتمد بالدرجة الأساسية على الحقائق التاريخية ، والجغرافية ، والاجتماعية ، والإدارية لحلّ هذه المسألة، وتحديد مصير تلك المناطق التي كانت بالأصل مناطق تابعة لإقليم كردستان، نزعتم منها بفعل الممارسات



العنصرية للحكومات العراقية المتعاقبة، وأصبحت الآن تعرف بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية العراقية، ولكن على الرغم من مرور أكثر من خمس عشرة سنة على صدور قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤، و دستور سنة ٢٠٠٥، إلا أن السلطة التنفيذية الفدرالية لم تقدم بشكل جاد لاتخاذ أي من الإجراءات الفعلية، التي وضعتها المادة المذكورة لتسوية أوضاع تلك المناطق، ولا تزال مشكلة المناطق المتنازع عليها عالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية، مما يشكل ذلك تهديدا للفدرالية الهشة التي أقيمت في العراق.

يتبين مما تقدم أن الفدرالية العراقية المقامة على وجود إقليم واحد فقط هي حالة جديدة، وتنفرد بها الفدرالية العراقية دون معظم الفدراليات الأخرى، وأن هذه الخاصية لا تتمتع بأي مزية إيجابية لدفع الفدرالية هذه نحو التقدم والاستمرار، بل على العكس من ذلك أنها تحتوي على عوامل سلبية عدّة، تحمل معها الرغبات الانفصالية، ومن ثم قد تؤدي إلى انهيارها، وقد ظهر لنا حجم المشاكل التي واجهتها، وما سيواجه هذه التجربة الفتية مما يشكل خطرا واضحا على مصيرها إن لم يتم تفعيل قانون الإجراءات الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، وتكوين أقاليم جديدة واضحة الحدود بموجبها، حتى تتمكن تلك الأقاليم من إقامة التوازن بينها داخل الاتحاد الفدرالي؛ لأنّ الفدرالية لا يمكن أن تتحقق وتستمر من دون قيامها على نظام ديمقراطي حقيقي الذي يعني في مجمله قبول الآخر، وعليه فأبقاء البناء الفدرالي العراقي على هذا الوضع (أي وجود إقليم واحد فقط) من دون إنشاء أقاليم جديدة أخرى، وعدم حلّ المشاكل الحدودية بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ربما سيؤدي إلى فشل هذه التجربة؛ لأنّ الاتحادات الفدرالية التي تتكون من وحدتين تأسيسيتين، أو ثلاث يحتفل أن تشهد عدم استقرار نهائي، كما هو الحال في بلجيكا، التي تتكون من ثلاثة أقاليم، ولكنها غير مستقرة، ومهددة بالتفكك على حد قول الوزير الليبرالي السابق (جان غول) الذي قال "إنّ القانون الذي ينظم الفدرالية في بلاده هو الذي ادخل الفيروس الانفصالي في مؤسساتها"<sup>(٥٩)</sup>، وكذلك ما يخص العراق، الذي يتضمن إقليميا فدراليا واحدا حتى الآن، وليس من إقليمين حتى، مما يعني أن بقاء هذه التجربة على حالها يجعلها مهددة بالانهيار، كما حدث عند انقسام باكستان عام ١٩٧١، وخروج سنغافورة من ماليزيا عام ١٩٦٥، وتحلل تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٩٢؛ إذ لا يمكن من حيث القانون والواقع أن يشكل اتحادا فدراليا على وجود إقليم واحد فحسب من دون وجود لأي إقليم آخر في إطار الدولة الفدرالية، ومن ثمّ تنتظر من هذه الدولة فرص النجاح والاستمرار، وذلك لأسباب عدّة تتعلق بمبادئ

النظام الفدرالي ذاته وأساسياته ، فلا يمكن أن تتوفر هذه المبادئ في الدولة الفدرالية القائمة على إقليم واحد فحسب.

## المبحث الثاني

### الإشكاليات المتعلقة بمشاركة الأقاليم وتوزيع الاختصاصات

سوف نتناول في هذا المبحث الإشكاليات الدستورية المتعلقة بمشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية ، وتلك التي تتعلق بالتوزيع الدستوري للاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وذلك من مطلبين مستقلين :

المطلب الأول: الإشكاليات الخاصة بمشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية.

المطلب الثاني: إشكاليات توزيع الاختصاصات الدستورية.

### المطلب الأول

#### الإشكاليات المتعلقة بتجسيد مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية

تتجسد مشاركة الأقاليم في الدولة الفدرالية في مشاركتها في جوهر السيادة نفسه، أو بتعبير آخر مشاركتها في تكوين إرادة الدولة الاتحادية، وهي الصيغة العملية للمبدأ الاتحادي الذي تقوم عليه الدولة الفدرالية إلى جانب مبدأ الوحدة، وهذا يستتبع بطبيعة الحال قيام الهيئة التي تظهر من خلالها إرادة الدولة على أساس الازدواجية، وهو ما يعبر عنه بازدواجية السلطة التشريعية<sup>(٦٠)</sup>؛ لذلك تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين ، وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة<sup>(٦١)</sup>، وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية والسياسية الخاصة بالنظام الفدرالي، الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الأقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي، ليكون للأقاليم دورها في صنع القوانين الفدرالية ، التي تطبق في معظم أنحاء الدولة، واستقرت هذه القاعدة بصورة عامة في معظم الدول الفدرالية التي تتكون فيها السلطة التشريعية من مجلسين<sup>(٦٢)</sup>، إذ أنّ تشكيل البرلمان الفدرالي من المجلس الشعبي لوحده، لاشك أنه يؤدي إلى سيطرة الأقاليم الكبيرة على الأقاليم الصغيرة على الرغم من مظاهر ديمقراطية الاقتراع، لذلك وجد المجلس الثاني لتصحيح هذا الوضع<sup>(٦٣)</sup>، من أجل حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية ، والأقاليم الأعضاء ، وحماية استقلال هذه الأخيرة<sup>(٦٤)</sup>، وكذلك تجسيد مشاركتها



الفعلية في المؤسسات الفدرالية؛ لأنّ مشاركة الوحدات الفدرالية في تكوين إرادة الدولة هي في الواقع مشاركة في تكوين مؤسسات الدولة الدستورية وفي تسيير هذه المؤسسات<sup>(٦٥)</sup>.

ويتألف هذا المجلس الثاني بالاستناد إلى الأقاليم بوصفها وحدات سياسية متميزة، وهو قاصر على تمثيل الأقاليم حتى يكون لها دورها في تكوين إرادة الدولة الفدرالية، وفي الغالب يكون التمثيل فيها على أساس المساواة الكاملة بين الأقاليم، على الرغم من الاختلاف الموجود بينها من حيث المساحة أو الأهمية الاقتصادية، أو عدد السكان، ومن الدول الفدرالية التي تأخذ بقاعدة المساواة بين الولايات في التمثيل بهذا المجلس كلّ من الأرجنتين، وأستراليا، ونيجيريا، والمكسيك، وسويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٦٦)</sup>، إلا أنّ مبدأ المساواة هذا لم يؤخذ على إطلاقه في الدول الفدرالية جميعاً، فهناك استثناءات على هذا المبدأ في بعض الدول الفدرالية فلا تتمتع أقاليمها بالتمثيل المتساوي في مجلس الأقاليم، كما هو الحال في كلّ من النمسا، بلجيكا، كندا، أثيوبيا، ألمانيا والهند<sup>(٦٧)</sup>.

وما يخصّ موقف الدستور العراقي نجد أنّه قد نظّم السلطة التشريعية الفيدرالية، بخلاف ما سار عليه الحال معظم الدساتير الفيدرالية، فقد خصّ المواد من (٤٩ إلى ٦٤) منه لتنظيم مجلس النواب من حيث التكوين والاختصاص، أمّا مجلس الاتحاد الذي هو الآخر جزء من السلطة التشريعية الاتحادية، قد أحال الدستور أمر تنظيمه واختصاصاته، وكلّ ما يتعلّق به إلى القانون الذي يسنه مجلس النواب، وأفرد مادة دستورية واحدة لتنظيمه، وهي المادة (٦٥) التي تنصّ على أن (يتمّ إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ "مجلس الاتحاد" يضمّ ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكلّ ما يتعلّق به، بقانون يسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، فإنّ هذا النصّ لم يبين كيفية تكوين مجلس الاتحاد واختصاصاته، وإمّا أحال الأمر إلى مجلس النواب بدلاً عن تنظيم الدستور بذاته لهذا المجلس كما فعل بالنسبة لمجلس النواب وهيئات الدستورية الأخرى، مما يعني أنّ الدستور مكّن مجلس النواب أن يتحكّم بمجلس الاتحاد، وله سلطة مطلقة في التقليل من شأنه، أو الانتقاص من صلاحياته<sup>(٦٨)</sup>.

فضلاً عن أنّ الدستور العراقي منح معظم الصلاحيات إلى مجلس النواب، وسكت عن صلاحيات مجلس الاتحاد، لذلك فإنّ هذا الأخير لم يعد له أيّ دور إيجابي في ممارسة مهامه كجزء هام في السلطة التشريعية الاتحادية، بوصفه تمثيلاً لإرادة الوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي العراقي، وهي الهيئة التي تتجسد من خلالها مشاركة الأقاليم في مؤسسات الحكومة الفدرالية.



ومن جانب آخر نرى وجود ثغرة جوهرية أخرى في تشكيل مجلس الاتحاد، الذي يتكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات، بمعنى أنّ الدستور جعل الأقاليم والمحافظات بالمستوى نفسه، علماً أنّ الإقليم يعدّ وحدة سياسية متميزة في حين أنّ المحافظة لا تتعدى كونها وحدة إدارية يمكن منحها بعض السلطات الإدارية على وفق نظام اللامركزية الإدارية، لذلك فإنّ وضع الإقليم مع المحافظة في مستوى واحد أمر غير صائب، وغير وارد من الناحية السيادية في النظام الفدرالي<sup>(٦٩)</sup>، وفي الوقت الذي كان يتطلّب نجاح الفدرالية في العراق تفعيل دور مجلس الاتحاد دستورياً وواقعياً، اتجه الدستور إلى تعطيل هذا المجلس رسمياً<sup>(٧٠)</sup>، وذلك بموجب المادة ١٣٧ منه<sup>(٧١)</sup>.

يتضح مما تقدم تفوق مجلس النواب على مجلس الاتحاد بشكل جازم؛ لما للأول من صلاحية في تشريعه، وهكذا تعديله في أيّ وقت، ومن ثمّ رجحان كفة مجلس النواب على مجلس الاتحاد وخضوع الأخير لتحكم الأول وسيطرته، وفضلاً عن ذلك فإنّ الدستور قد عطل هذا المجلس (بمجلس الاتحاد) رسمياً؛ لذلك لا يمكن إطلاق وصف المجلس الأعلى على مجلس الاتحاد؛ ويصح إطلاق وصف المجلس الأدنى عليه، والعكس بالعكس، وهذا الأمر يعني انعدام الآليات القانونية لمشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية، وهذا الأمر يترتب عليه أيضاً فقدان الضمانات الواقعية مباشرة لنجاح التجربة الفدرالية في العراق، واستمراره، التي تتضمن مشاكل أساسية أخرى بسبب وجود إقليم واحد في أطرافها، وهو إقليم كردستان، مما يؤدي إلى أن يكون مشاركة هذا الإقليم في المؤسسات الفدرالية أكثر صعوبة وتعقيداً، وبذلك يمكننا القول بغياب إحدى الضمانات الأساسية من الناحية القانونية والواقعية في التجربة الفدرالية العراقية، وهذا بلا شك يكون له أثره السلبي في مستقبلها.

كذلك تتجسد مشاركة الوحدات المفدرلة عن طريق الاشتراك في تعديل الدستور الفدرالي؛ لأنّ البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على ما يتضمنه الدستور الفدرالي، واختلقت الدساتير الفدرالية فيما بينها في كيفية تعديل أحكامه، فنصّت دساتير بعض الدول الفدرالية على استعمال أساليب الديمقراطية النيابية لإجراء التعديل، فنستلزم موافقة نواب الشعب على التعديل، الذي يتنوع إلى نوعين: الأول يتطلّب موافقة أغلبية البرلمان الاتحادي، وأغلبية برلمانات الأقاليم الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، إذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات<sup>(٧٢)</sup>، وينصّ الدستور السويسري، والدستور الاسترالي



, والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن الاستفتاء الشعبي إجراء وحيد للتصديق على مقترحات التعديل, ففي سويسرا يقدم اقتراح التعديل من قبل أحد مجلسي البرلمان (البرلمان الفدرالي) أو من قبل (١٠٠٠٠٠) مائة ألف مواطن, وأيا كانت كيفية تقديم هذه التعديلات فأثما لا تكون نافذة ما لم يوافق عليها أغلبية الناخبين في سويسرا, وأكثرية الناخبين في أكثرية الكانتونات السويسرية في استفتاء شعبي يجري لهذا الغرض<sup>(٧٣)</sup>, وفي استراليا تخضع مقترحات تعديل الدستور للاستفتاء الشعبي العام, وتصبح التعديلات نافذة بعد موافقة أغلبية الناخبين في استراليا وأغلبية الناخبين في الولايات الاسترالية, وإن أي تعديل يؤدي إلى المساس بحقوق ولاية معينة لا يصبح نافذاً ما لم يقرن بموافقة أغلبية الناخبين من تلك الولاية<sup>(٧٤)</sup>, وسلك الدستور العراقي الفدرالي الأسلوب نفسه؛ لغرض تعديله إذ يتطلب تعديله, بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل, موافقة أغلبية المصوتين على التعديل في استفتاء عام<sup>(٧٥)</sup>.

في حين نصّت دساتير دول فدرالية أخرى على استعمال أساليب الديمقراطية النيابية لإجراء التعديل, فتستلزم موافقة نواب الشعب على التعديل, الذي يتنوع إلى نوعين: الأول يتطلب موافقة أغلبية البرلمان الاتحادي, وأغلبية برلمانات الأقاليم الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك, إذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيآت التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات<sup>(٧٦)</sup>, ولا يجوز إجراء أيّ تعديلات في حدود الولايات القائمة إلا بموافقة الهيآت التشريعية في الولاية المعنية والكونغرس<sup>(٧٧)</sup>, أما النوع الثاني فيكتفي بموافقة البرلمان الاتحادي بمجلسيه بأغلبية خاصة كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل<sup>(٧٨)</sup>.

وقد قرر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٦) منه الإجراء المطلوب لتعديله, إذ يتطلب تعديله بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل, وموافقة المصوتين على التعديل في استفتاء عام<sup>(٧٩)</sup>. ويلاحظ على الفقرات الواردة في المادة المذكورة أن هذه النصوص لم تضمنن للأقاليم المشاركة الفاعلة في عملية تعديل الدستور الاتحادي؛ لأنّ تعديل الدستور يكون نافذاً إذا وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام, فيما يتعلّق بموافقة مجلس النواب أنّه يمكن أن تتمّ هذه الموافقة على مشروع التعديل من دون الأخذ بنظر الاعتبار رأي ممثلي أبناء الإقليم في هذا المجلس كون التمثيل فيه يكون بناء على نسبة السكان, كما ان الدستور لم يحدد نسبة معينة لموافقة الشعب على مشروع التعديل في الاستفتاء, هل تكون هذه الموافقة وفق اغلبية البسيطة للناخبين, أو أغلبية موصوفة كما هو الحال بالنسبة للمادة ١٤٢ من دستور



٢٠٠٥ والمادة ٦١ من قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ بشأن الإقرار النهائي على التعديل , الذي منح بموجبها حق للأقاليم بنقض التعديل ، لكنّ نصّ المادة ١٢٦ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، لا يتضمن حق الفيتو أو الرفض للأقاليم ، كما فعل الدستور نفسه بالنسبة لآليات تعديل الاستثنائي للدستور الواردة في المادة (١٤٢) منه، وكذلك قانون إدارة الدولة في المادة (٦١/ج) منه، عندما نصّت على أن يكون الاستفتاء العام على مسودة الدستور أو تعديل الدستور ناجحاً إذا لم يرفضها ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر، وهذا يعدّ ضماناً لمشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي، وهذا الأمر لم يتجسد في المادة ١٢٦ من دستور ٢٠٠٥.

## المطلب الثاني

### اشكاليات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الدستورية

يعدّ توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية والوحدات الداخلة في تكوينها، أهم مسألة يتضمنها الدستور الفدرالي، حتى أنّ هذا الموضوع يعدّ جوهر هذا الدستور<sup>(٨٠)</sup>، لإثته يشكل المشكلة السياسيّة الأساسيّة للنظام الفدرالي<sup>(٨١)</sup>، إذ أنّ توزيع هذه السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات لا يعتمد الاعتبارات القانونية فحسب؛ بل تمتد لتسيطر عليه الاعتبارات السياسيّة والعملية أيضاً<sup>(٨٢)</sup>، وبما إنّ لكل دولة فدرالية ظروفها السياسيّة الخاصة بها ، التي أحاطت بنشأتها، ويكون لهذه الظروف تأثير واضح في مسألة توزيع السلطات بينها ، وبين الولايات المكونة لها، مما يترتب عليه اختلاف أو تباين الأسلوب الذي يتبع بين الدول الفدرالية في صدد توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية ، والولايات، إذ أنّ مسألة ازدواج السلطات العامة في الدولة الفيدرالية تثير مشكلة في غاية الأهمية ، تتمثل بتداخل اختصاصات الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية وتداخلهما، إذ ينتج عنها قيام منازعات وخصومات بينهما<sup>(٨٣)</sup>، ومن المهام الأساسيّة للمحكمة الفدرالية العليا إزالة هذا التداخل ، و التعارض بين الاختصاصات الموزعة في الدستور، الذي يعدّ من الأسس الجوهرية لقيام النظام الفيدرالي؛ لذلك نجد أنّ الدستور الفدرالي يحتوي على ضمانات محددة ضد استعمال السلطات المفوضة إلى الاتحاد، بوجه غير مشروع، بصورة تلحق الضرر بإقليم معين ، أو بسكان أي إقليم<sup>(٨٤)</sup>.

وتتبع الدساتير الفدرالية طرقاً مختلفة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، وعلى الرغم من تنوع الأساليب في هذا المجال، إلّا أنّ الفقه الدستوري التقليدي يذكر بشكل عام ثلاث طرائق



لتوزيع الصلاحيات بين سلطات الأقاليم , والسلطات الاتحادية، وتتمثل تلك الطرق بتحديد الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية فقط من دون ذكر صلاحيات الوحدات المكونة، أو تحديد صلاحيات الوحدات المكونة , والسكوت عن صلاحيات الاتحادية، أو ذكر صلاحيات كلٍ منهما حصراً، وتبني الطريقة الأولى من شأنه أن يجعل كل ما يستجد من أمور تدخل من ضمن اختصاصات الوحدات المكونة، وتكشف هذه الطريقة عن حرص الوحدات المكونة على المحافظة على مكاسب الاستقلال الذاتي والسيادة الداخلية، وربما اتساعها في المستقبل وفقاً لتطور النظام السياسي، ويرى بعضهم أنّ هذه الطريقة تتفق مع طبيعة النظام الفدرالي ولذلك تبنتها كثير من الدساتير الفدرالية<sup>(٨٥)</sup>، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وأستراليا، والمكسيك ودستور ألمانيا الغربية لعام ١٩٤٩، وقد أخذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بهذا الأسلوب، فنصّ على الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وسكت عن صلاحيات الأقاليم<sup>(٨٦)</sup>، وقد اتبع المشرع ذات النهج في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ولكنه نصّ أيضاً على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم<sup>(٨٧)</sup>، وأعطى الأولوية لسلطات الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما، ولم يكتفِ بالسكوت عن ذكر صلاحيات الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإنما ذكر صراحةً أنّ كل ما لم ينصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الإقليم والمحافظات.

وقد حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية بتسع مسائل هي: السياسة الخارجية، والأمن الوطني والسياسة الدفاعية، والسياسة المالية والكمركية، والمقاييس والمكاييل والأوزان، الجنسية والهجرة، وسياسات الترددات البثية والبريد، والموازنة العامة، وتخطيط مصادر المياه من خارج العراق، والإحصاء والتعداد العام للسكان<sup>(٨٨)</sup>.

إنّ هذا التنظيم الدستوري لتحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية العراقية مع الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وترك السلطات المتبقية للأقاليم، قد يوحي لأول وهلة أنّ اختصاص الحكومة الاتحادية له طابع استثنائي، إلا أنّ الحقيقة غير ذلك إذ أنّ الدستور احتكر بشكل مباشر أو غير مباشر معظم الصلاحيات للحكومة الفدرالية، كما يظهر من فقرات المادة (١١٠) من الدستور، فالفقرة الرابعة منها تجعل حتى المسألة البسيطة كتحديد وحدات الوزن والكيل من اختصاص الحكومة الاتحادية،

وخارجة عن اختصاصات الأقاليم، وهكذا فأنَّ صدور قانون أو اتخاذ أيِّ إجراء من قبل الأقاليم في الموضوعات المذكورة يكون مشوباً بشائبة عدم الدستورية ، وعدم المشروعية <sup>(٨٩)</sup>.

وحدد الدستور الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم <sup>(٩٠)</sup>، وتتضمن تلك الاختصاصات سبعة مواضيع تكون فيها الاختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية ، وسلطات الأقاليم، وهي إدارة الكمارك، وتوليد وتوزيع الطاقة الكهربائية، والسياسات البيئية، وسياسة التنمية والتخطيط، والسياسة الصحية العامة، والسياسة التعليمية، وسياسة الموارد المائية الداخلية، وإذا أمعنا النظر بدقة في المادة المذكورة نجد أنَّ معظم فقراتها قد تدخل بشكل مباشر أو غير مباشر ضمن الصلاحيات المحددة حصرياً للحكومة الاتحادية <sup>(٩١)</sup>، فضلاً عن عدم الوضوح الذي يكتنف المادة المذكورة في تحديد الصلاحيات المشتركة، فالفقرة الأولى منها تنصّ على أنَّ "إدارة وتنظيم الكمارك بالتنسيق مع حكومة الأقاليم ، وينظم ذلك بقانون"، إلا أنَّ مضمون المادة لم يحدد مسؤولية توزيع الموارد الكمركية ، التي تجبى عند حدود الدولة ، وليس حدود الإقليم، إذ لا يعتقد بأنَّه سوف يتم فرض الضرائب الكمركية بين الأقاليم والمحافظات العراقية ؛ لأنَّ الدستور نفسه يضمن حرية انتقال العمل ورأس المال داخل العراق الفدرالي <sup>(٩٢)</sup>.

فضلاً عما حدّد في المادة (١١٤) من الدستور العراقي كاختصاصات مشتركة، نجد أنَّ المادة (١١٣) قد جعلت إدارة المواقع الأثرية ، والبنى التراثية ، والمخطوطات ، والمسكوكات من الحقول التي تتم بالتعاون بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم <sup>(٩٣)</sup>، وهذا ما يمكن قوله أيضاً بما ورد في المادة (١١٢) فيما يتعلّق بإدارة ثروة النفط والغاز ، وتطويرها بالتعاون بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بمعنى أنَّ المادتين (١١٢ و ١١٣) من الدستور تقرران نوعاً من المشاركة والتعاون بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الأقاليم، لذلك يمكن القول إنَّهما أيضاً قد تدخلان ضمن الاختصاصات المشتركة للهيئات الفدرالية والإقليمية.

وما يجب ذكره هنا بصدد توزيع الاختصاصات الواردة في الدستور العراقي، أنَّ ما يتعلّق بالموضوعات التي تقع من ضمن السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية، فأنَّ القانون الاتحادي له السيادة والأولوية في التطبيق على قوانين الأقاليم، أمّا ما يتعلّق بجميع الموضوعات الأخرى بما في ذلك الصلاحيات المشتركة بموجب المادة (١١٤) منه، والصلاحيات المتبقية المنصوص عليها في المادة (١١٥) و(١/١٢١)، فأنَّ القانون الإقليمي يكون له السيادة والأولوية في التطبيق، فهذه القاعدة الواردة في الدستور العراقي تشكل مزية دستورية لصالح الأقاليم ، ويخالف قاعدة أولوية القانون الاتحادي على القوانين الإقليمية.



وعند التمعن في النصوص المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، نجد أنّ تلك النصوص لم تحدد بدقة توزيع تلك الاختصاصات بين مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي، إذ أنّها تحتمل اللبس والغموض، فهي محل للتأويلات المختلفة على وفق مصالح كلّ مستوى من مستويات الحكم في إطار هذه الفدرالية القائمة على وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقد انعكس هذا الوضع في الواقع العملي، فقد ظهرت خلافات بشكل مستمر بين الحكومة الاتحادية، وحكومة الإقليم حول عدد من القضايا والمسائل، التي يدعي كلّ طرف بحقها الدستوري في ممارسة تلك الاختصاصات.

وبالرجوع إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق يتبين لنا أهمية هذا الجهاز القضائي، ودوره في صيانة النظام الفدرالي في العراق، إذ أنّها مختصة بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، والمحافظات، والبلديات، والإدارات المحلية<sup>(٩٤)</sup>، أيّ أنّ حصول أي نزاع بين الحكومة الاتحادية، والأقاليم تختص هذه المحكمة بالنظر إليه وحسمه من دون أيّ جهة أخرى، ومن اختصاصاتها الأخرى في هذا المجال الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات، أيّ: أنّ المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم انفسهم تختص هذه المحكمة بحسمها على وفق نصوص الدستور ومبادئه، ومن جانب آخر فإنّ المحكمة الاتحادية العليا مختصة أيضا بالفصل فيما يتعلّق بالتنازع القضائي سواء كان هذا التنازع بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم، أو بين الهيئات القضائية للأقاليم نفسها<sup>(٩٥)</sup>، وعندما تكون هذه المحكمة مختصة بحسم كلّ تلك المسائل الهامة بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، أو بين الحكومات الأقاليم انفسهم، لا بد لها أن تمارس دورا حيويا في حماية النظام الفدرالي، إن كانت أحكامها وقراراتها معبرة عن روح الدستور ومبادئه، محتفظة في ذلك على حياده واستقلاله، من دون أيّ محاولة منها لمحاباة هذا الطرف أو ذاك، لاسيما أنّ طبيعة قراراتها باتة، وملزمة للسلطات كافة، سواء السلطات الاتحادية، أم السلطات الإقليمية.

لكنّ يلاحظ على المحكمة الاتحادية العليا في العراق بأنّها لم تمارس دورها الحقيقي في حسم هذه النزاعات الدستورية، بوصفها المرجع الأعلى، والأوحد في تفسير نصوص هذا الدستور<sup>(٩٦)</sup>، وكذلك هي المختصة بالفصل في المنازعات، التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، فمثلا هناك دعوى لدى هذه المحكمة تخصّ موضوع الاختلاف للفهم الدستوري والقانوني بين المركز، والإقليم بشأن قيام إقليم كردستان العراق باستخراج النفط، وتصديره إلى الخارج، ومدى موافقة ذلك لأحكام الدستور



العراقي لسنة ٢٠٠٥ من عدمه، وقد أقيمت هذه الدعوى من قبل المدعي وزير النفط في الحكومة المركزية إضافة لوظيفته ضد المدعى عليه وزير الثروات الطبيعية في إقليم كردستان إضافة لوظيفته المرقمة ٥٩/اتحادية/ ٢٠١٢، التي أقيمت في تاريخ ١/آب/٢٠١٢ وقد انضم رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته للخصومة بوصفه شخصاً ثالثاً إلى جانب المدعي في الدعوى، وبدأت إجراءات السير بالدعوى بغية حسمها بسرعة وفقاً لأحكام الدستور، لأهميتها وعلى أمل أن تصدر المحكمة الاتحادية العليا حكماً قضائياً حاسماً للنزاع أثناء المدة القانونية يكون عاملاً من العوامل الهامة للاستقرار في البلد على المستويات كافة، ولكن سرعان ما ظهر عكس ذلك، وأصيب الجميع بخيبة أمل كبرى، إذ أنّ المحكمة الاتحادية العليا لم تحسم النزاع في المدة القانونية والبالغة أربعة أشهر، التي مرت مرور الكرام، و مضت سنة، ومن ثمّ توالى السنوات الواحدة تلو الأخرى، وبمجاج واهية وهي تهرب الدعوى بتأجيلها من موعد إلى آخر، وأصرت المحكمة على عدم حسم النزاع حتى الآن، وإنّ بقاء النزاع معلق و مؤجل إلى ما لانهاية بسبب ما تراه المحكمة الاتحادية العليا في عمق الخلافات بين المركز والإقليم، وما انتجه من حالة التنافر الزمن بينهما؛ لذلك من الضروري إيجاد آليات قانونية وسياسية، وتفعيل دور المؤسسات الدستورية كمجلس الاتحاد، والمحكمة الاتحادية العليا، وتشكيل اللجان المشتركة عالية المستوى بين مستويي الحكم لحسم أيّ نزاع قد يظهر بينهما بشكل نهائي.

## الخاتمة

توصلنا من هذا البحث إلى عدد من الاستنتاجات وجملة من التوصيات أهمها:

### أولاً: الاستنتاجات:

١. إنّ فكرة الفدرالية تمّ تبنيها بوصفها شكلاً للدولة لدى كثير من دول العالم، بسبب النجاح الذي حققه هذا النظام في معظم الدول التي تبنته، إذ تتنازل الأقاليم أو الولايات طوعياً عن السيادة الخارجية، وعن جزء من السيادة الداخلية للحكومة الفدرالية مع الاحتفاظ بقسط كبير من السيادة المحلية، والاستقلال الداخلي.
٢. تتكون الدولة الفدرالية استجابة لحاجات الدول أو الجماعات المكونة لها للتوفيق بين رغبتين: رغبتها في أن تكون كتلة واحدة، ورغبة أخرى في أن تحافظ كلّ منهما على أكبر قدر من الاستقلال الذاتي والسيادة



الداخلية، وهذا الأمر ينجم عنه وجود هيآت فدرالية ، بجانب هيآت إقليمية، ولذلك تتميز الدولة الفدرالية بثنائية الدستور والسلطات.

٣. إنّ السلطة التشريعية الفدرالية تتكون من مجلسين كضرورة منطقية ، وعملية في الدول الفدرالية؛ وذلك لضمان مشاركة الأقاليم في السلطات الفدرالية بشكل عام ، وفي عملية تعديل الدستور الفدرالي والتشريعات الفدرالية بشكل خاص.

٤. عند تشكيل الدولة الفدرالية قد تظهر مشاكل عدّة تواجه بناء هذه الدولة، وقد تظهر بعض من تلك المشاكل مع ولادة النظام الفدرالي لأسباب تتعلق بتكوينها، كما هو الحال عند تكوين الدولة الفدرالية من إقليمين أو ثلاثة أقاليم، أو من إقليم واحد مثلما هو الحال في العراق ، مما ينجم عن ذلك مشاكل عدّة باستمرار، إذ أنّ إقليم كردستان هو الإقليم الوحيد الذي له الوجود الفعلي والقانوني في إطار العراق الفدرالي، بغض النظر عن تحديد الدستور لآليات تشكيل الأقاليم الجديدة، و صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

٥. تتميز التجربة الفدرالية العراقية عن التجارب الفدرالية الأخرى من حيث إقامتها التي تستند بشكل عام على وجود اتفاق مسبق بين الوحدات أو الأطراف المكونة للفدرالية، ويتجسد هذا الاتفاق في وثيقة دستور الدولة الفدرالية التي تنظم العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للاتحاد، إلّا أنّ ذلك لم يحدث عند ولادة الدولة الفدرالية العراقية من قبل المكونات العراقية المختلفة، وذلك بسبب ظهور إقليم كردستان بمؤسساته الرسمية كأمر واقع، ومن ثمّ إقرار الدستور بعد أكثر من عقد من الزمن بهذا الواقع، من دون وجود اتفاق مسبق بين الوحدات الفدرالية أو المكونات العراقية المختلفة.

٦. قد تظهر مشاكل بين الحكومة الفدرالية والأقاليم نتيجة للآلية المتبعة في التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بينهما، وعند الممارسة العملية لتلك الاختصاصات، لا بد من ظهور مشاكل بين الحكومة الفدرالية وحكومة الأقاليم، وذلك بسبب طبيعة الدولة الفدرالية القائمة على شبكة معقدة من العلاقات المتداخلة والمتشابكة، ولكنّ يجب احتواء هذه المشاكل من قبل جهات مختصة، سواء كانت هيآت دستورية، مثل المحكمة الفدرالية العليا ، أو هيآت سياسيّة متفق عليها من قبل الحكومة الفدرالية ، وحكومات الأقاليم.

٧. على الرغم من الإقرار الدستوري أنّ السلطة التشريعية الفدرالية في العراق مكونة من مجلسين، إلا أنّ هذه السلطة من الناحية العملية لا تزال تتألف من مجلس واحد، وهو (مجلس النواب العراقي)؛ بسبب التعطيل الدستوري الذي أصاب المجلس الثاني (مجلس الاتحاد)، مما يشكل خلافا جوهريا في النظام الفدرالي العراقي، وذلك لغياب مشاركة ممثلي الأقاليم في السلطة المذكورة.

## ثانيا: التوصيات:

١. نقترح تفعيل قانون الاجراءات الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ومن ثمّ الاسراع في تشكيل الأقاليم الجديدة بموجب بنود الدستور والقانون المذكور.
٢. نقترح تنظيم (مجلس الاتحاد) من حيث التكوين والاختصاص في صلب الدستور، وليس كما هو عليه الان؛ لأنّ مجلس الاتحاد يمثل هيئة دستورية أساسية ومن ضرورات النظام الفدرالي، ويشكل في الوقت نفسه الضمانة الحقيقية لتمثيل الأقاليم ومشاركتها في السلطات الفدرالية.
٣. نقترح تحديد اختصاصات مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي بشكل أكثر دقة ووضوحا، تلافيا لحدوث المشاكل التي تظهر عند الممارسة العملية لاختصاصاتهما، بسبب الغموض وعدم وضوح المواد الدستورية المتعلقة بذلك، كي لا تكون تلك المواد محلا للتأويلات والاجتهادات المختلفة.
٤. تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا لتكون المرجع النهائي في حسم النزاعات التي تحصل بين مستويات الحكم عند الممارسة العملية لاختصاصاتها، ومع ذلك نقترح تشكيل هيئة سياسية من ممثلي الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم للنظر ابتداءً في المشاكل والنزاعات التي قد تظهر على سطح الاتحاد، وفي حال فشلها في حلّ الخلاف تعرض المشكلة على المحكمة الاتحادية العليا مشفوعا بمقتراحاتها وتوصياتها.
٥. الإسراع في ترسيم حدود إقليم كردستان؛ لأنّه وحدة سياسية في إطار العراق الفدرالي لتكون معالم حدوده واضحة، ومحددة داخل هذا الإطار، وذلك عن طريق تفعيل المادتين (١٤٠ و ١٤٣) من الدستور وتطبيقهما، والابتعاد عن كلّ النزعات الهادفة إلى تهميشهما، مما يشكل خرقا جوهريا في الدستور الفدرالي، وهذا الأمر يهدد مستقبل الفدرالية العراقية.



## المصادر والمراجع:

- ١- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١، ص٢٣٦. وكذلك ينظر بهذا المعنى: د. احمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٢، ص٦١.
- ٢- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص١٧١. وكذلك: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية- الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٦١.
- ٣- د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص٣٩.
- ٤- جاك باغنار، الدولة مغامرة أكيدة، ترجمة: نور الدين اللباد، ط١، مكتبة مدبولي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٢٨.
- ٥- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومه وآخرون، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص٩.
- ٦- نقلا عن: د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص٣٨.
- ٧- عادل حبة، الدولة الفدرالية، مجلة الفكر الجديد، يصدرها المركز الثقافي للفكر الجديد، العدد(٣٣)، سنة ٢٠٠٥، ص٢٠٠.
- ٨- زهير كاظم عبود، النقاط المهمة في الدستور العراقي القادم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، إقليم كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص٤٣.
- ٩- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص١٣٠.
- ١٠- د. سعد عبد الجبار علوش، الدولة الموحدة والدولة الفدرالية، مجلة دراسات دستورية عراقية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق بجامعة ديوبول، ط١، ٢٠٠٥، ص٣٩٤.
- ١١- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري(نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص٢٥١.
- ١٢- د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج٢، النظرية القانونية للدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص١١٤.
- ١٣- د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص١٩٣. و د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٣، ص٤٨٦.
- ١٤- د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص٤٨٧.
- ١٥- د. محمد مجذوب، مصدر سابق، ص١٩٤.
- ١٦- د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص٤٨٨.
- ١٧- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، مصدر سابق، ص١. و د. جبار قادر، الفدرالية تجسيد لتعايش مفهومي الوحدة والتنوع على سطح واحد، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، العدد(١٣) السنة(٣)، ٢٠٠٦، ص٢٩.
- ١٨- اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، ط٢، ترجمة: د. علي مقلد وآخرون، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص١٥٢.

- ١٩- نقلا عن: د. احمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٢، ص٦٢.
- ٢٠- نقلا عن: د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص٤٧٥.
- ٢١- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط٤، القاهرة، ١٩٤٩، ص٧.
- ٢٢- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص٢٥٤.
- ٢٣- د. حسن الجلي، دراسات دستورية في فصل السلطات والفدرالية، منشورات مكتب الدراسات والبحوث المركزي للحزب الديمقراطي الكردستاني، ط١، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ١٩٩٦، ص٣٠ و٣١.
- ٢٤- د. محمد هماوند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص١٨٢.
- ٢٥- د. بطرس بطرس غالي ود. محمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، ط٢، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص٢٢٣.
- ٢٦- د. أمون رباط، مصدر سابق، ص١١٤.
- ٢٧- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة الطبع، ص٥٤.
- ٢٨- د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٢٥٢.
- ٢٩- د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص١٠٢.
- ٣٠- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٧، ص٣٢٠. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، ط٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٠٥.
- ٣١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص١٠٥.
- ٣٢- د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٢٥٢.
- ٣٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص١٠٨.
- ٣٤- د. إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد- كلية القانون، ١٩٩٩، ص١٠٢.
- ٣٥- د. يحيى الجمل، مصدر سابق، ص٥٤.
- ٣٦- د. خالد قباني، مصدر سابق، ص١٣٦.
- ٣٧- د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٢٥٨.
- ٣٨- د. يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط٢، قطر، ١٩٩٦، ص١٢٩.
- ٣٩- د. خالد قباني، مصدر سابق، ص١٣٧.
- ٤٠- د. طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص٢١٨. د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٢٥٦.
- ٤١- د. محسن خليل، مصدر سابق، ص٣٢٧.
- ٤٢- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص١٣٧.



- ٤٣ - زهير كاظم عبود، النقاط المهمة في الدستور العراقي الدائم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٣١.
- ٤٤ - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢١١.
- ٤٥ - وردت في ديباجة الدستور السويسري لعام ١٨٤٨ والمعدل عام ١٩٩٨ أن (يقر الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، بمقتضى مسؤوليتهم تجاه الخليفة، وتأكيدا على تجديد تحالفهم لتعزيز الحرية والديمقراطية والاستقلال والسلام بروح من التضامن والانفتاح على العالم، وإعمالا لإرادة العيش معاً ضمن التعددية باحترام وتقدير متبادلين، ووعيا بإنجازاتهم المشتركة ومسؤوليتهم تجاه الأجيال القادمة، وإيماناً بأن الحر هو من يستخدم حريته وأن قوة الجماعة تُقاس بمدى رفاة أعضائها؛ فإننا نتبنى الدستور التالي).
- ٤٦ - نصّت المادة ٤٩ من الدستور السويسري على أن (تكون للقانون الاتحادي أولوية على قانون المقاطعات و يشرف الاتحاد على التزام المقاطعات بالقانون الاتحادي).
- ٤٧ - المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٤٨ - د. محمد رفعت عبدالوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٥٩ و ١٦٠.
- ٤٩ - محسن سعدون كركري، الفدرالية في المجتمعات المتعددة، ط ١، مطبعة آزادي، دهوك، ٢٠٠٨، ص ٧٣.
- ٥٠ - معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد ٢٠٠٧، ص ٢١٣ و ٢١٤.
- ٥١ - لطيف مصطفى أمين، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار السردم للطباعة والنشر، سليمانية، ٢٠٠٦، ص ٩٦.
- ٥٢ - رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦، ص ١٤٢.
- ٥٣ - المصدر نفسه، والصفحة نفسها.
- ٥٤ - المصدر نفسه، ص ١٤٣.
- ٥٥ - علي القطبي، البحث حول الفدرالية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
[www.ebaa.net/wihat-nadat/13/728.htm](http://www.ebaa.net/wihat-nadat/13/728.htm) تاريخ الزيارة: ٢٠٢١، ٨، ٢٢
- ٥٦ - نعمان متي، قراءة في الدستور العراقي، بحث منشور في كتاب: مآزق الدستور، مجموعة الباحثين، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط ١، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد - بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٥٦.
- ٥٧ - دافيد كامبيرون، إنجاح الفدرالية في العراق، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
[www.forumed.org](http://www.forumed.org) last visit ٢٠٢١/٩/٢.
- ٥٨ - علي القطبي، المصدر الإلكتروني السابق، ص ٣.
- ٥٩ - جاك باغفار، مصدر سابق، ص ١٤٧ وما بعدها.
- ٦٠ - خالد القباني، مصدر سابق، ص ١٤٩ و ١٥٠.
- ٦١ - د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨، ص ٢٥٦.
- ٦٢ - تستثنى من الدول الفدرالية كل من: الكامبيرون وباكستان وفرنزويلا، التي تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد، وليس من مجلسين كما هو متبع في الدول الفدرالية. ينظر في ذلك: د. نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة

الجديدة، العددان (١٠ و ١١) السنة (٤٠)، ١٩٩٤، ص ٦٨. وكذلك: جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدي، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٧. وفي الوقت الراهن فان الاتحادات الفدرالية التي بها مجالس تشريعية ذات مجلسين هي الإمارات العربية المتحدة، صربيا-الجيل الأسود، والاتحادات الفدرالية بالجزر الصغيرة مثل جزر القمر، ميكرونيزيا، سانت كيتس آندنيفيز. ينظر في ذلك: رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ١١٥.

٦٣ - د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٣.

٦٤ - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٤، دار المعارف، أسكندرية، ١٩٦٦، ص ٢٤٠.

٦٥ - د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ١٥٠.

٦٦ - جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدي، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٧.

٦٧ - جورج أندرسن، مصدر سابق، ص ٥٧.

٦٨ - ما يجب الإشارة إليه هنا أنّ مجلس النواب العراقي قد اعد مقترح قانون مجلس الاتحاد ، وتم القراءة الأولى له فقط، ولم يصدر هذا القانون حتى الآن.

٦٩ - د. شورش حسن عمر، مميزات النظام الفدرالي في العراق، منشورات أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٢، ص ٨٨.

٧٠ - ينظر: د. شورش حسن عمر، حالات التعطيل الدستوري في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة كويه، العدد ٢٣، حزيران ٢٠١٢، ص ٣٤١ إلى ٣٤٥.

٧١ - تنصّ المادة (١٣٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور).

٧٢ - المادة (١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل..

٧٣ - المادتان (١٣٨، ١٣٩) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.

٧٤ - المادة (١٢٨) من الدستور الاسترالي لسنة ١٩٠١ المعدل.

٧٥ - الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك الفقرتان (٣، ٤) من المادة (١٤٢) من الدستور نفسه.

٧٦ - المادة (١) من الدستور الأمريكي.

٧٧ - الفقرة (٣) من المادة (٤) من الدستور الأمريكي.

٧٨ - نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٠.

٧٩ - الفقرتين (٢ و ٤) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٨٠ - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٣٨.

٨١ - د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفدرالي، ط ٣، مطبعة كه نج، السليمانية كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٥.

٨٢ - د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط ١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٧٦.

٨٣ - د. إسماعيل البدوي، بحث بعنوان رئاسة الدولة في النظام الإسلامي، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة ٢٦، العدد الأول، يونيه ١٩٨٤، ص ١٥٧.





- روبرت بوي و كارل فريدرك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ترجمة وليد الخالي وبرهان دجاني ، ج ١ ، الدار الشرقية 84 للطباعة والنشر ، بيروت . نيويورك ، ١٩٦٦ ، ص٧٨ .
- ٨٥- د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، القسم الثالث، معهد الدراسات العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص ١١ .
- ٨٦- المادة (٢٥) والفقرة (أ) من المادة (٥٧) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
- ٨٧- المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٨٨- المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٨٩- المحامي طارق حرب، العراق: الفدرالية في الدستور الدائم كيف تكون سمة البلاد وخيار العباد، المتاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

[www.alsabaah.com](http://www.alsabaah.com) Last visit 16/٨/20٢١

- ٩٠- ينظر: المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٩١- ينظر مثلا الفقرات (١، ٤، ٧) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٩٢- د. شاكر لطيف، ملاحظات اقتصادية، منشور في كتاب مازق الدستور، المصدر السابق، ص ٢٨١ .
- ٩٣- خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية والواقع الدستوري العراقي، مقال متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.annabaa.org/nbanews/68/059.htm>. last visit; ١9/٨/20٢١ .

- ٩٤- المادة (٩٣/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٩٥- الفقرة (ثامنا-أ) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٩٦- الفقرة (ثانيا) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .