إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق

د. ماجد نجم عيدان
أستاذ القانون العام المساعد

حسام شكر أمين
طالب ماجستير

كلية القانون والعلوم السياسية/جامعة كركوك

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين (محمد) وعلى اله وصحبه أجمعين ومن أتبع هداه إلى يوم الدين.

تعد الفدرالية من المفاهيم القانونية والإدارية والدستورية ذات الطابع السياسي التي علقت بها الكثير من الأفكار المغلوطة والمواقف المتناقضة، كما أحيط مفهوم الفدرالية بغلاف سميك من سوء الفهم وسوء الظن ، لذلك فهناك حاجة ماسة إلى جهود الكتاب والباحثين لاستجلاء جوهره وتمييزه عما يختلط به وتحديد مدياته وشرحه لإزالة سوء الفهم وتنقيته من الأفكار المغلوطة التي علقت به وتبرئته من التهم التي ألصقت به وهو براء منها وهذه محاولة متواضع منا لإلقاء بعض الضوء على هذا الموضوع .

إن الفيدرالية نظام لتقاسم السلطة واتخاذ القرارات المشتركة بين حكومتين أو أكثر، منتخبة بحرية وتتمتع بالسلطة على الشعب ذاته والمنطقة الجغرافية ذاتها، وهي تمنح وتحمي القدرة على صنع القرار حيث تظهر النتائج أسرع ما تظهر في المجتمعات المحلية وفي المستويات العليا للحكومة. فهي تحفظ من جهة وحدة الدولة، وكيانها السياسي،ومن جهة أخرى تمنح المقاطعات أو

الأقاليم نصيبها من السلطة والثروة والتمثيل السياسي. وبخلاف الحكم الذاتي، فإن الأقاليم في ظل الفيدرالية تشارك بقسطها في الحكومة المركزية. كما تضمن الفيدرالية الاحترام التام للتعددية القومية والدينية والمذهبية والسياسية،ومن ثم تقطع الطريق على قيام حكومات استبدادية.

وقد اثبت النظام الفدرالي نجاحه الكبير في العديد من الدول المتقدمة التي أخذت به حيث تعد أقوى دولة في العالم (الولايات المتحدة الأمريكية) من العاملين بهذا النظام الذي يجمع تحت ولائه خمسين ولاية أمريكية.

أهمية البحث:

إن موضوع الفيدرالية يتمتع بأهمية بالغة خاصة في إطار الدستور الفيدرالي الجديد في العراق، وما يترتب عليه من تعدد السلطات والدساتير والقوانين والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين الحكومية، بحكم إن النظام الفيدرالي جاء كأفضل الحلول المطروحة للتعددية، ولحل مشكلات العراق في الوقت الحاضر.

مشكلة البحث:

لقد واجهت التجربة الفيدرالية الجديدة في العراق العديد من المعوقات والتحديات التي كانت عائقاً أمام بناء دولة فيدرالية متكاملة، إذ كانت هذه الأمور سبباً في منع إنشاء الأقاليم الفيدرالية حسب ما نص عليه الدستور، وكذلك سبباً في التأزم الدائم للعلاقات بين حكومتي الإقليم والمركز خاصة فيما يتعلق بعملية توزيع الاختصاصات، مما أستدعى البحث فيها للتعرف عليها أكثر.

هدف البحث:

نسعى في بحثنا المتواضع هذا إلى التعرف على لمحة بسيطة عن النظام الفيدرالي، وكذلك البحث في أهم ما واجه التجربة الفيدرالية العراقية من تحديات سياسية ومعوقات قانونية، والتي كانت حائلاً دون نجاح النظام الفيدرالي في العراق.

خطة البحث:

المبحث الأول : ماهية النظام الفيدرالي.

المطلب الأول: تعريف الفيدرالية.

المطلب الثاني: الجذور التاريخية للفيدرالية وأساليب نشأتها وخصائصها.

المطلب الثالث: الهندسة السياسية للفيدرالية.

المبحث الثاني: معوقات الفيدرالية في العراق.

المطلب الأول: العقبات القانونية والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق.

المطلب الثاني: مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات.

المبحث الأول

ماهية الفيدرالية

الفيدرالية هي شكل من أشكال الدولة الناجحة، والتي تسمح للتنوع الاجتماعي في الدول بالتعبير عن الخصوصيات الذاتية لمكوناتها، مع الإبقاء على رابطة الوحدة في ظل الاتحاد الفيدرالي، ولاسيما في عصر العولمة وإفرازاته الثقافية والحضارية، وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين في الأول نتناول تعريف الفيدرالية وأساليب نشأتها وخصائصها، وفي المطلب الثاني نتناول الهندسة السياسية للفيدرالية.

المطلب الأول

تعريف الفيدرالية وأساليب نشأتها وخصائصها

من أجل التعرف على الفيدرالية بصورة أكثر سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول نتناول فيه تعريف الفيدرالية، والفرع الثاني نتناول فيه أساليب نشأة الفيدرالية، أما الفرع الثالث فسنخصصه لخصائص الفيدرالية.

الفرع الأول

تعريف الفيدرالية

الفيدرالية هي مصطلح ذو أصل لاتيني وإن اللغة ودلالاتها تقدم وصفاً عاماً مبسطاً لهذا المفهوم أو المصطلح ولذلك فهو بحاجة إلى إضافات قانونية واجتماعية وسياسية، لتحديده اصطلاحاً وتعريفه تعريفاً علمياً، هذا ويعتقد الكثير من الباحثين إن مصطلح (الفيدرالية) فضفاض ويرجع هذا أساساً إلى غياب الاتفاق على الدلالة الاصطلاحية والصعوبة في وضع تعريف وتحديد لمفاهيمه بشكل واضح.[١]

هذا ولابد من بيان أصل مصطلح الفيدرالية، فهناك مصطلحان متداولان في هذا المجال هي الفيدرالية(federalism) و الفدرلة أو الاتحاد الفيدرالي (federation)والمصطلحان مختلفان في المعنى حيث تنصرف الفدرلة إلى

[١] هناك مصطلح آخر قد يتداخل مفهومه مع مفهوم الفدرالية لدى غير المختصين ألا وهو الكونفدرالية والتي تعني ذلك الاتحاد الناشئ بموجب اتفاق بين دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على الدخول في الاتحاد مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي وبقاء نظمها الداخلية دون تغيير، وتملك الدول الداخلة في المعاهدة حق الخروج منها متى شاءت فضلا عن تمتع رعايا كل الدول بجنسيتهم الخاصة بهم، ذلك إن العلاقات تقوم بين الحكومات وليس الشعوب، كما إن الحروب التي قد تنشأ بين دول الاتحاد الكونفدرالية تعد حروبا دولية.. وفي نهاية المطاف يمكن للاتحاد أن ينتهي بين الدول عن طريق الانفصال حسب ما تقتضيه المصالح الخاصة بكل دولة داخلة في معاهدة الاتحاد الكونفدرالي../ لمى مضر الأمارة ، قراءات مقارنة من لنماذج فيدرالية عالمية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://www.ju.edu.jo/old_publication/Cultural٦٨/٦٨/Federal.htm تـاريخ الزيارة ٢٠١٣/٩/١١.

الجانب الفلسفي والأيديولوجي ويراد بها المبدأ الفيدرالي، بينما تعني الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي التنظيم المؤسساتي وإنشاء النظام الفيدرالي[١].

أما الأستاذ (اندريه هوريو) فعرف الفيدرالية بأنها شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشتركة[٢].

ولكن هل هناك تعريف إسلامي للفدرالية[٣]؟

قال تعالى ((يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله اتقاكم))[٤].

فهذه الآية تعد من الآيات التي يمكن ألاستدلال بها على وجود أساس فكرة الفيدرالية في القران الكريم ، فالتقسيم الذي يوجد في هذه الآية يدل على إن تقسيم البشر إلى قوميات وأمم هو سنة إلهية ليسهل التعامل بين بني البشر (وجعلناكم شعوبا وقبائل) وهي جمع شعب وهو الحي العظيم مثل مضر وربيعة وقبائل هي دون الشعوب كبكر من ربيعة وتميم من مضر هذا قول أكثر المفسرين وقيل الشعوب دون القبائل إنما سميت بذلك لتشعبها وتفرقها عن الحسن (عليه السلام) وقيل أراد بالشعوب الموالي وبالقبائل العرب في

---

(١) د . عمر محمد مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٢٢-٢٢٣.

(٢) أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١ ، نقله إلى العربية مقلد وأخرون ، ط١ ، دار الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ،١٩٤٧ ، ط٢ ، بيروت ، ١٩٧٧ ، ص١٥٢.

(٣) د.علي القطبي ، بحث حول الفيدرالية ، القسم الأول ، منشور على الموقع الالكتروني الآتي: com.telia@ramazan.ali تاريخ الزيارة ٢٠١٣/٩/٢٠.

(٤) سورة الحجرات، الآية ١٣.

رواية عطا ابن عباس والى هذا ذهب قوم فقالوا الشعوب من العجم والقبائل من العرب والأسباط من بني إسرائيل وروي ذلك عن الصادق (عليه السلام).

(لتعارفوا) أي جعلناكم كذلك لتعافوا فيعرف بعضكم بعضا بنسبه وأبيه وقومه ولولا ذلك لفسدت المعاملات وخربت الدنيا ولما أمكن نقل الحديث، وفي خلاصة الأمر فأن الفيدرالية تعني نظام سياسي عالمي وذات طابع دستوري يقوم على اتفاق عدة الدول أو أقاليم على إقامة اتحاد فيدرالي فيما بينها والفيدرالية نقيض الدكتاتورية التي تتميز بمركزية شديدة ، وترتبط الفيدرالية بمبدأ حق تقرير و بمبدأ الدفاع عن حقوق ألأقليات والقوميات الدينية .فالفيدرالية إذا نظام تقسم فيه سلطة الحكم بين الحكومة المركزية وحكومات أخرى إقليمية أدنى منها في السلطة ويكون لكل حكومة السلطة العليا في محيطها[١].

الفرع الثاني

أساليب نشأة النظام الفيدرالي

أولا– أسلوب الاندماج: ويقصد به انضمام دولتين أو أكثر من أجل إقامة دولة واحدة في شكل اتحاد مركزي[٢] وسبب ذلك يعود إلى:

١– عجز بعض الدول عن إدارة شؤونها الخارجية والرغبة في إيجاد دولة تمارس نيابة عنها هذه الشؤون.

٢– الخوف من التهديدات العسكرية ضد الدول الضعيفة أو الرغبة في إيجاد وإنشاء مجال اقتصادي واسع وإيجاد نوع من النظام الاجتماعي لمنع الثورات الداخلية.

---

[١] د. علي القطبي، المصدر السابق.

[٢] د.سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج١ ، ط٦ ، دار العلوم للنشر ، ٢٠٠٤ ، ص١٣١.

٣- وقد يكون مجرد إنشاء الإتحاد وعن طريق فرضه من طرف دولة واحدة على غيرها من الدول.

٤- وقد يكون مجرد تطور لإتحاد تعاهدي كونفيدرالي مثل الولايات المتحدة وسويسرا.

ثانياً- أسلوب الانفصال:

تتكون الدولة الفيدرالية أحياناً من تفكك دولة بسيطة قائمة لتتحول إلى دولة مركبة مشكلة من وحدات تتمتع بنوع من الذاتية والاستقلال، وأبرز نموذج لتكوين دولة فيدرالية عن طريق تفكك دولة بسيطة هو الدولة السوفياتية، وقد يكون سبب التفكك للدولة البسيطة هو عدم الانسجام بين أفراد الشعب الواحد نظرا لتعقيد تركيبة المجتمع وكذلك سوء ممارسة السلطة وما ينتج عنها من اَضطهاد لبعض الأقليات سواء كانت قومية أو دينية مما يجعل هذه الأقليات تطالب بالاستقلال كما حدث في يوغسلافيا سابقا، وكذلك الحال في ظل بعض الاتحادات في أمريكا اللاتينية كالبرازيل والمكسيك والأرجنتين[٣].

[٣] د. نسيب محمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج١، ط١، دار الأمانة للنشر، برج الكيفان، ص١٦٣.

الفرع الثالث

خصائص النظام الفيدرالي

تتميز الأنظمة الفيدرالية على الرغم من اختلافاتها المتعددة بعدد من الخصائص المشتركة التي تميزها عن الأنواع الأخرى من الحكومات، ويعتقد إن الخصائص الآتية تجعل من نظام ما حكومة فيدرالية[١] :

١- على الأقل هناك مستويين من الحكومة، واحد للدولة ككل واحد للأقاليم وكل حكومة لها علاقة انتخابية مباشرة مع مواطنيها .

٢- الدستور المكتوب الذي لا يمكن تعديل بعض أجزاءه من قبل الحكومة الفيدرالية بمفردها إذ تحتاج التعديلات الرئيسية التي تؤثر على الوحدات المكونة بصفة عامة إلى موافقة من هذه الوحدات.

٣- هناك عملية تحكيم وإجراء ما (يتضمن عادة المحاكم) ولكن أحيانا يكون من خلال الاستفتاءات أو المجالس البرلمانية الثانية للحكم في المنازعات الدستورية بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة .

٤- بمقتضى القانون الدولي فأن الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية لا تعد دولاً مستقلة.

٥- إلى جانب الدستور الاتحادي يحق للأقاليم أو المقاطعات التمتع بدساتير محلية .

٦- يحق لأقاليم الدولة الفيدرالية رفع أعلامها الخاصة بجانب العلم الفيدرالي المركزي.

ومن خلال هذه الخصائص والمميزات نستطيع التمييز بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية والفرق بين النوعين هو ما يسبب الأشكال والاختلاف في المفاهيم، فالدولة اللامركزية إنما هي دولة واحدة بسيطة دعت الديمقراطية إلى

---

[١] ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٤٦٢.

توزيع السلطة على أقسامها الإدارية ، بينما الدولة الاتحادية الفيدرالية هي دول متعددة توحدت أو اتحدت على أسس من التفاهم والرضا طواعية فكونت كيانا اتحاديا وتقاسمت الأجزاء السلطة. فهنا (اقتسام) للسلطة وهناك (توزيع) لها وهنا (دول متحدة) وهناك (دولة واحدة بسيطة) وفي كلتاهما تأسيس ديمقراطي رصين[٢].

المطلب الثالث

الهندسة السياسية للفيدرالية

تتشكل الأنظمة الفيدرالية من خلال هندستها السياسية، فقد تضم مابين وحدتين مكونتين فأكثر، وقد تشكل أكبر وحدتين أو وحدة أغلبية واضحة في الدولة أو قد يكون لها وزن صغير نسبياً، وقد تكون الوحدات الكبرى أكبر بكثير من أصغر الوحدات وقد تكون مقاربة لها نسبياً في الحجم، وقد تفتقر الوحدات شديدة الصغر أو الأقل تطوراً إلى القدرة على تحمل مسؤوليات حكومية.

سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الأول منها أنواع الفيدرالية وتطبيقاتها ونتناول في الفرع الثاني المبادئ التي تقوم عليها الفيدرالية وفي الثالث نتناول نماذج تعيين السلطات القانونية في الدولة الفيدرالية.

[٢] نبيل عبد الرحمن الحياوي، الدولة الاتحادية الفيدرالية، المجلد الثالث، ج١٦، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، شارع المتنبي، ص٧.

الفرع الأول

أنواع الفيدرالية وتطبيقاتها

يـدرج الكتـاب والبـاحثون تصـنيفات متعـددة للفيـدراليات متخـذين فـي تصنيفهم من طريقة التشكيل والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية (الفيدرالية) والولايات أو الأقاليم منطلقا للتصنيف.

١- الفيدرالية التعاونية (والتي يطلق عليها البعض بالمتشابكة): وفي هذا النوع تكون للأقاليم مشاركة واسعة في قرارات الدولة من خلال ممثليها في المجلس التشريعي الاتحادي وفي الحكومة الاتحادية والذين ينتخبون من قبل أبناء أقاليمهم كممثلين لهم في الحكومة الاتحادية .

٢- الفيدرالية المدمجة (والتي يطلق عليها البعض بالمركزية): وفي هذا النوع يتم اتخاذ القرارات بشكل مركزي دون مراجعة الولايات وذلك لوجود ممثلين لكل ولاية في السلطة التشريعية تم وصولهم عن طريق الانتخاب: والولايات المتحدة الأمريكية خير مثال لهذا النوع من الفيدراليات.

٣- الفيدرالية التنافسية: وفي هذا النوع من الفيدراليات تمتلك الحكومة الاتحادية دورا مصغرا في الحكومة المحلية للإقليم في المقابل تؤدي حكومات الأقاليم دورا اكبر في إدارة شؤونها الخاصة .ومن الدول التي تتخذ هذا النوع من الفيدرالية هي بلجيكا ، استراليا ، البرازيل .

٤- الفيدرالية الحقوقية: في هذا النوع يسند إلى الفيدرالية مسئولية وصلاحية غير محدودة في سن القوانين على جميع المستويات ذات العلاقة بمصالح الفيدرالية . (وهو موجود في اغلب الدول الفيدرالية وعلى رأسها ألمانيا والنمسا).

٥- الفيدرالية المتباينة: وهذا يكون عندما يكون هناك تباين بين الأقاليم الفيدرالية واختلاف في مؤهلاتها (السياسية والقومية والجغرافية) وهنا يتم الاتفاق بين الحكومة الفيدرالية وبين الأقاليم اتفاق فيدرالي إداري معين معتمداً

على الواقع المختلف في إمكانيات ومتطلبات كل مقاطعة لإدارة نفسها (وخير مثال اسبانيا).

٦- الفيدرالية الإدارية: يقول أصحاب هذا التصنيف أنها تشكل في دولة واحدة مركزية ذات معالم وخصائص قومية ووطنية وثقافية وتاريخية متجانسة وهذا لا يمنع بالضرورة من وجود خصوصيات قومية أو ثقافية صغيرة أخرى فتقوم الدولة المركزية بتقسيم البلاد إلى أقاليم ذات حكم فيدرالي يتمتع كل إقليم بقدر كبير من الصلاحيات الإدارية والمالية وتشترك جميع الأقاليم في تشكيلات الدولة المركزية ودون تفريق في المساحة أو عدد السكان[١]. **أهم الدول الفيدرالية هي** (الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧، الولايات المكسيكية المتحدة عام ١٨٢٤، الاتحاد السويسري عام ١٨٤٨، جمهورية الأرجنتين عام ١٨٦٠، كندا عام ١٨٦٧،الكومنولث الاسترالي عام ١٩٠١، اتحاد ماليزيا عام ١٩٤٨، جمهورية ألمانيا الاتحادية عام١٩٤٩، جمهورية الهند عام ١٩٥٠، جمهورية فنزويلا الاتحادية عام ١٩٦١، جمهورية نيجيريا الاتحادية عام ١٩٦٣، دولة الإمارات العربية المتحدة عام ١٩٧٩، سانت كيتس ونفيس عام١٩٨٣، جمهورية البرازيل الفدرالية عام ١٩٨٨، جمهورية روسيا الاتحادية عام ١٩٩١، جمهورية أثيوبيا الفدرالية الديمقراطية عام ١٩٩٤، جمهورية بلاو عام ١٩٩٤، جمهورية البوسنة والهرسك عام ١٩٩٥، جمهورية جزر القمر الإسلامية عام ٢٠٠١، جمهورية العراق الاتحادية عام ٢٠٠٥)[٢].

---

[١] حميد قاسم الموسوي، الفيدرالية وجدلها في العراق، مركز النور للدراسات، بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي: www.alnoor center.org تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١٠/١٠.

[٢] رونالد ل . واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، أوتاوا، ٢٠٠٦، ص٨.

الفرع الثاني
المبادئ التي تقوم عليها الفيدرالية

أولا – مبدأ الاستقلالية : النظام الفيدرالي لا يلغي كلية الوحدات الداخلة في الاتحاد بل تحتفظ كل وحدة منها بقسم من السيادة، ما يمكنها من أن تبرز كدولة في مظهرها الداخلي بنظامها التشريعي، الإداري والقضائي.وهكذا فالدستور الفيدرالي يضمن الاستقلال الذاتي لكل الوحدات الداخلة التي شاركت في إعداده، وهذا في أطار الدستور الاتحادي تملك الوحدات الداخلة في النظام الفيدرالي حق تنظيم نفسها بكيفيات تتحقق مع مصالحها وأهدافها الخاصة، بشرط أن لا يتعارض مع ما يعتبره الدستور الاتحادي كثوابت. أما في المجال الخارجي فأن الدولة المكونة للاتحاد تفقد شخصيتها الدولية وبالتالي فالمجتمع الدولي لا يتعامل إلا مع الكيان الجديد (دولة الاتحاد)[١].

ثانياً– مبدأ المشاركة : تشارك الوحدات الداخلة في الاتحاد مع الدولة الفيدرالية في تسيير وتنظيم الحياة الاتحادية وخاصة ما تعلق منها بتعديل الدستور الفيدرالي وفي هذا السياق تتمتع الدول الأعضاء في الاتحاد بحق المساهمة في اتخاذ وإعداد القرارات الفيدرالية ذات المنفعة المشتركة فالنموذج الأمريكي واضح في مجال مشاركة الدول الأعضاء في الحياة الفيدرالية والتي تبرز على مستويات مختلفة كتعديل الدستور والمشاركة في الهيئات الاتحادية[٢].

---

[١] د. نسيب محمد أرزقي، المصدر السابق، ص١٦٥.

[٢] النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، منتدى قوانين قطر، بحث منشور على الموقع الآتي: Lawer٩٤٠@gmail.com تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١٠/١٢.

ثالثاً – مبدأ الوحدة : إن فكرة الاتحاد تعتبر الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الفيدرالية، والغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة الفيدرالية لبناء الدولة الجديدة، وتظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفيدرالي، و لاسيما في التنظيم القانوني والسياسي في شكل– وحدة الشعب والجيش والإقليم والجنسية– وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الأعضاء، وكذلك في السياسة الخارجية للدولة الاتحادية. وتظهر مظاهر الاتحاد في الهيئات الدستورية العليا للدولة الفيدرالية كما تظهر في بروز الدولة الفيدرالية كدولة واحدة على الصعيد الدولي[٣].

الفرع الثالث

نماذج تعيين السلطات القانونية في الدولة الفيدرالية

هناك منهجان مختلفان تماماً لتوزيع السلطات داخل الأنظمة الفيدرالية هما النموذج الإزدواجي والنموذج الاندماجي، وتوجد في كثير من الدول عناصر لكلا النموذجين، وعادة ما يخصص النموذج الازدواجي صلاحيات مختلفة لكل مستوى من مستويات الحكومة والذي يقوم بدوره بطرح وإدارة برامجه. أما النموذج الاندماجي فيتضمن الكثير من الصلاحيات المشتركة وغالباً ما تقوم حكومات الوحدات المكونة بإدارة القوانين أو البرامج التي يتم تشريعها على المستوى المركزي.

وطبقاً للنموذج الازدواجي أو الكلاسيكي للفيدرالية، يتم عادة قصر تخصيص الصلاحيات الدستورية لمجالات مختلفة على أحد مستويي الحكومة. ويقوم كل مستوى من مستويات الحكومة في هذا النموذج، بتقديم برامج في نطاق مسؤولياته، باستخدام جهاز ودوائر الخدمة المدنية المتوفرة

---

[٣] عبد المنعم أحمد أبو طبيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠، ص٢٠.

لديه، وبهذا تكون دوائر الحكومة الفيدرالية منتشرة في مختلف أنحاء البلد. لا يحقق النموذج الازدواجي عملياً، فصلاً خالصاً للسلطات، لأن الكثير من القضايا ها أبعاد إقليمية وقومية ودولية أيضاً، كما تتشابك العديد من المسؤوليات المختلفة للحكومات مع بعضها البعض.

وطبقاً للنموذج الاندماجي للفيدرالية الذي تمثله ألمانيا، فأن مواضيع معينة تكون قاصرة على مستوى معين من مستويي الحكومة (مثل الدفاع للحكومة الفيدرالية)، ولكن معظم المواضيع تكون متزامنة حيث تضع الحكومة المركزية تشريعات عامة يمكن للوحدات المكونة تكملتها (دون معارضتها) من خلال التشريعات الخاصة بها. كما تقدم حكومات الوحدات المكونة برامج في تلك المجالات المتزامنة، ومن ثم تحتفظ الحكومة بجهاز خدمة مدنية صغير في المناطق يكون محدوداً بشكل كبير في مجال الصلاحيات القاصرة عليها. ويشكل تقليص تفاصيل السياسة المركزية من أجل ترك مساحة حقيقية للقرارات والقوانين على مستوى الوحدات المكونة أحد أكبر التحديات في هذا النموذج. وتعتبر كل من كندا والولايات المتحدة والبرازيل أمثلة على الأنظمة الفيدرالية الازدواجية إلى حد كبير، بينما تتبع كل من ألمانيا والنمسا وجنوب أفريقيا وأسبانيا النموذج الاندماجي، وتوجد ملامح قوية لكلا النموذجين في كل من الهند وسويسرا[١].

[١] جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ط١، منتدى الأنظمة الفيدرالية، ٢٠٠٧، ص٢٠.

المبحث الثاني

المعوقات التي تواجه الفيدرالية في العراق

بعد أن تعرفنا فيما سبق على ماهية الفيدرالية وتعريفها وجذورها التاريخية وأساليب نشأتها وخصائصها والمبادئ التي تقوم عليها ،سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الجزء الأهم والأساسي من موضوع البحث الا وهو أهم المعوقات والعقبات التي تواجه الفيدرالية في العراق،وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول العقبات والتحديات التي تواجه الفيدرالية في العراق وفي الثاني نتناول مسألة توزيع الاختصاصات بين الأقاليم والحكومة المركزية في العراق.

المطلب الأول

العقبات القانونية والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق

لقد ظهرت لنا في السنوات الأخيرة العديد من العقبات القانونية والتحديات السياسية التي واجهت الفيدرالية والتي كانت سبباً في منع تكوين وإنشاء أقاليم جديدة في العراق إنسجاماً مع جاء في الدستور، وتنوعت هذه العقبات والتحديات فمنها ما هو قانوني وسياسي، ومنها ما هو داخلي و خارجي، وانطلاقاً من ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول منها العقبات القانونية، ونتناول في الثاني منها التحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق.

الفرع الأول

العقبات القانونية

يبدو أن موضوع تشكيل الأقاليم في العراق سيستغرق وقتا طويلا حتى تستطيع المحافظات التي تروم التحول إلى أقاليم من تحقيق ذلك الهدف وذلك بسبب العقبات القانونية التي تواجهها والتي تتمثل في ما يلي :

أولا– مشكلة كركوك والمناطق المتنازع عليها في نينوى وديالى وصلاح الدين والأنبار وكربلاء فاستنادا إلى تفسير سابق للمحكمة الاتحادية حول رغبة محافظة كركوك في التحول إلى إقليم أعطت المحكمة رأيها بعدم جواز تحول المحافظة إلى إقليم لأنها من المناطق المتنازع عليها والمشمولة بالمادة (١٤٠) من الدستور . واستنادا إلى هذا التفسير فإن هذه المحافظات وحتى الأنبار التي توجد لديها مناطق متنازع عليها مع كربلاء لاستطيع التحول إلى إقليم لأنها مشمولة بتلك المادة الدستورية[١].

[١] رياض الزيدي، تشكيل الأقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد ٣٩٥٦، بحث منشور على الموقع الآتي: www.ahewar.org/debat/show.art تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١٠/٢٥.

ثانيا– وجود ثغرة قانونية في القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم)[١]. حيث تتحدث المواد الأولى منه عن كيفية تقديم الطلب الذي تبين فيه المحافظة رغبتها في التحول إلى إقليم ، بينما تشير المادة السادسة (الثغرة القانونية) إلى إنه (يكون الاستفتاء ناجحا إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وتعلن النتائج خلال (١٥) يوم من إجراءه على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن (٥٠%) من الناخبين) فالمادة المذكورة تتحدث عن المحافظة التي تروم الانضمام إلى إقليم ولم تتحدث عن المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم . ولذلك تظهر الحاجة لتغيير أو تعديل هذه المادة لوجود هذه الثغرة القانونية التي يبدو إن السادة النواب لم ينتبهوا لها عند تشريعهم لهذا القانون!!!!!.

الفرع الثاني

التحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق

أولا– التحديات الداخلية: تتمثل التحديات الداخلية في موقف الكتل والأحزاب السياسية من الفيدرالية إذ كما هو معروف إن العراق دستورياً هو دولة فيدرالية حيث أقر ذلك في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، كما إن قانون تكوين الأقاليم قد صدر والذي عرف بأسم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم والذي يحمل رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

ولكن الواقع يقول غير ذلك حيث إن بعض الأحزاب لا تؤمن بالفيدرالية كنظام يحكم به العراق وإن قبولها للدستور كان بحكم واقع الحال لذلك نراها تضع العراقيل أمام أي تطلع لإقامة الأقاليم في العراق متحججة بحجج ليس

[١] رياض الزيدي، المصدر السابق.

لها أي سند دستوري أو قانوني مثل إن إقامة الأقاليم فيها تهديد لوحدة العراق أو أن وقت تطبيق الفدرالية لم يحن بعد وما إلى ذلك من الحجج وبسبب ذلك لا نرى في العراق غير إقليم واحد هو إقليم كردستان وهو موجود أصلا قبل وإثناء سن الدستور.

إن من أكثر المشاكل التي تهدد العراق كدولة اتحادية (فدرالية) هو عدم الجدية لدى بعض الأحزاب خاصة التي تتشكل منها السلطة في تطبيق الدستور و ترك الحرية للشعب ليقول كلمته في مسالة إقامة الأقاليم وقد قامت الحكومة بتعطيل طلبات رفعت لها وفق الآلية القانونية

المستندة على الدستور ولم ترفعها إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لإجراء الاستفتاء على إقامة الأقاليم[١]، وهناك مفاصل في الدولة معطلة بسبب عدم تطبيق الفدرالية كما نص عليها الدستور الاتحادي العراقي مثل المجلس الاتحادي والذي هو رديف لمجلس النواب والذي يكون أعضائه من الأقاليم كما إن تأخر الأعمار في عموم العراق سببه هو تأخر تطبيق إقامة الأقاليم التي لها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والإدارية والتشريعية المحلية والتي لا تدخل ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية، كما أن تركز كافة الأمور في يد الحكومة الاتحادية هو عامل من عوامل استشراء الفساد المالي والإداري في كافة مفاصل الدولة وعدم تطبيق إقامة الأقاليم بأي ذريعة يجعل البلد متأثرا في أي خلاف على مستوى الحكومة الاتحادية وفي أدق الأمور الحياتية وهذا ما لا نراه في إقليم كردستان حيث إن الأمور الاقتصادية والمالية والإدارية الخاصة

[١] د. علي هادي حميد الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع، بحث منشور على الموقع الآتي: www.uobabylon.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١٠/٢٧.

بـالإقليم وبحيـاة مواطنيـه لا تتـأثر بمشـاكل الحكومـة الاتحاديـة عكس منـاطق العراق الأخرى التي لا زال التخلف في كافة المجالات هو الغالب عليها كونها لا تزال محافظات محدودة الصلاحيات إذا فالعراق هو دولة اتحادية (فدرالية) من الناحية الدستورية فقط ولم يطبق ذلك بالشكل العملي الذي يبين أن العراق هو دولة اتحادية(فدرالية) من الناحية التطبيقية.

ثانيا- مواقف دول الجوار من الفيدرالية في العراق:

إن سيادة الدول والمساواة بينها تعد من المبادئ الأولية والأساسية في القانون الدولي ويقر بذلك جميع فقهاء هذا القانون على اختلاف مذاهبهم وفلسفاتهم .

كما تنص المادة (٢) الفقرة (١) من ميثاق الأمم المتحدة على إنها تقوم على مبدأ السيادة والمساواة بين الدول . ففي حالة العراق نجد إن هذه الدول قد خرقت القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة بشكل فاضح ومتكرر وذلك بالتدخل في الشؤون الداخلية للعراق ومحاولة فرض شكل معين للحكم في العراق وذلك برفضها لمبدأ الفيدرالية وتضمينه في الدستور وتهديد هذه الدول بالتدخل في حالة إقامة أقاليم في العراق على أساس جغرافي أو قومي ، بل إن الأمر وصل بجنرالات تركية إلى التهديد بالتدخل العسكري دون أدنى مراعاة للقوانين والأعراف الدولية . إن هذه الدول لم تقم بهذه الأعمال أللاقانونية بشكل سري ومن وراء الكواليس وإنما في العلن وجرى التنسيق بينها على أعلى المستويات الحكومية كالزيارات المتبادلة والاتصالات المكثفة بين وزراء خارجيتها.

كما إن تبرير هذه الدول لموقفها الرافض للفيدرالية العراقية بحجة إنها ستؤدي إلى تقسيم العراق وايقاض الشعور القومي لدى مكونات شعوبها الذين يعيشون ضمن حدودها ومطالبتهم بحقوقهم وفق النموذج العراقي ما هي إلا حجة واهية لا صحة و لا مستند قانوني لها، لأن مطالب العراقيين تقتصر

على العراق فقط وهم يريدون الفيدرالية لبلدهم فقط دون الالتفات إلى الدول الأخرى[١].

لذلك فإن هذه الدول لها تأثير على عملية إنشاء الأقاليم في العراق من خلال الأحزاب الموجودة في العملية السياسية والتي تقوم هذه الدول بدعمها ، حيث إن هذه الأحزاب تقوم بتنفيذ أيدولوجيات هذه الدول .

المطلب الثاني

توزيع الاختصاصات بين سلطات الأقاليم والسلطات الاتحادية في العراق

إن العلاقة بين سلطات الحكومة الفيدرالية وسلطات الأقاليم ليست علاقة خضوع أو تبعية، لأن كل منها تتمتع بالسيادة والاستقلال في نطاق اختصاصها، لذلك فأن طبيعة وتنظيم هذه العلاقات القانونية والسياسية تعتمد بالدرجة الأساس على طريقة توزيع الاختصاصات التي أخذ بها الدستور، وهناك عدة اعتبارات سياسية واقتصادية وقانونية واجتماعية وعسكرية، تلعب دوراً كبيراً في تحديد الطريقة التي يأخذ بها الدستور في توزيع الاختصاصات[٢].

ومن أجل الحفاظ على التنظيم الذي أورده الدستور بشأن توزيع الاختصاصات لابد من توافر عدة ضمانات تمنع تجاوز أحدى السلطات على

---

[١] عارف جابو، القانون الدولي ومواقف الدول المجاورة من الفيدرالية في العراق، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد ٧٩٢، بحث منشور على الموقع الآتي: www.alhewar.org/debat/show/art تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١١/٣.

[٢] د. إسماعيل ميرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، ط٣، بدون ناشر، ٢٠٠٤، ص١٨٩.

اختصاصات الأخرى، وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الأول منها القواعد العامة في طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية والأقاليم، وفي الثاني نتناول موقف الدستور العراقي من توزيع الاختصاصات، أما المطلب الثالث فسنتناول فيه ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم.

الفرع الأول

طرق توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم

يحدد الدستور الفيدرالي طريقة توزيع الاختصاصات مراعيا في ذلك الاعتبارات الواقعية التي أحاطت بنشأة الدولة الفيدرالية ذاتها وهناك عدة طرق لتوزيع الاختصاصات وهي[١] :

١- أن يحدد الدستور الفيدرالي (المركزي) اختصاصات الأقاليم أو المقاطعات على سبيل الحصر تاركا ما عداها للهيئات الفيدرالية مما يعني إن كل المسائل تكون مبدئيا من اختصاص الهيئات الفيدرالية إلا ما أستثني منها بالنص عليه في الدستور ليكون من اختصاص الأقاليم والمقاطعات.

٢- أن يحدد الدستور الفيدرالي اختصاص الهيئات الفيدرالية المركزية حصرا تاركا الباقي للأقاليم أو المقاطعات ألا ما أستثني منها بالنص عليه في الدستور ليكون من اختصاص الهيئات الفيدرالية أو هيئات الحكومة المركزية ، وهذه الطريقة هي الأكثر انتشارا وأخذت بها دول كثيرة مثل أمريكا وسويسرا وألمانيا والاتحاد السوفيتي سابقا. وقد انتقدت هاتين الطريقتين لأنه قد تظهر في المستقبل مسائل مهمة لم تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد الاختصاصات ،

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٠٧-١٠٩.

ومن ثم فإنها ستدخل ضمن اختصاصات الهيئات الفيدرالية أو هيئات الأقاليم التي لم تحدد اختصاصاتها مسبقا .

٣- أن يحدد الدستور الاتحادي (المركزي) اختصاصات كل من الهيئات الفيدرالية المركزية وهيئات الأقاليم والمقاطعات على سبيل الحصر . وقد انتقدت هذه الطريقة نظرا لما يكتنفها من جمود إذ إنه لا يمكن معرفة المسائل التي ستظهر في المستقبل ، ويترتب على ذلك عدم إمكان معرفة أو تحديد الجهة التي ستدخل ضمن اختصاصاتها المسائل التي ستظهر مستقبلا ولهذا لم تأخذ الدساتير المركزية بهذه الطريقة .

٤- الطريقة الرابعة[٢]: وتعرف هذه الطريقة بطريقة الاختصاص المشترك أو المختلط حيث يلجأ الدستور الاتحاد إلى جانب تحديد اختصاصات أحد مستويي الحكومة أو كلاهما إلى تحديد قائمة مشتركة من الاختصاصات تأخذ صور متعددة ويبين لنا الفقه ثلاثة منها :

أ- الاختصاص الاتحادي الاختياري: ويقصد به مجموعة الاختصاصات التي يحق للحكومة الاتحادية التشريع فيها، وإلى أن يتم ذلك يحق للولايات أن تسن القوانين اللازمة لتنظيمها فإذا باشرت الحكومة الاتحادية حقها في ممارسة الاختصاص أمتنع على الولايات التشريع فيه مستقبلاً وبطلان كافة النصوص المحلية الموجودة وقت صدور التشريع الاتحادي والمتعارضة معه ويستطيع المشرع المحلي أن يباشر اختصاصه في النقاط التي لم ينظمها القانون الاتحادي كما يستطيع أن يضيف أحكام جديدة إليه في النطاق المحلي بشرط عدم تعارضها معه.

---

[٢] خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي، بحث منشور على الموقع الآتي: http://www.iraqmemory.org تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١١/١٧.

ب- قد يضع المشرع الاتحادي القواعد الأساسية ويترك المسائل التفصيلية والتنفيذية للولايات وبذلك يمكن أن تختلف هذه المسائل باختلاف القواعد المحلية المنظمة لها.

ج- قد يترك للولايات التشريع في بعض المسائل بشرط أن تحصل على موافقة الحكومة الاتحادية عليها قبل وضعها موضع التنفيذ. ومن المناسب أن نشير إلى أهم الاختصاصات الخارجية والداخلية للسيادة التي تنفرد بها الهيئات الفيدرالية المركزية وكالاتي :

١- العلاقات الخارجية للدولة والتمثيل الدبلوماسي وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

٢- شؤون الدفاع والحرب والسلم.

٣- شؤون الضرائب والكمارك .

٤- توجد جنسية واحدة هي جنسية الدولة الفيدرالية .

٥- إصدار العملة وإدارة البنوك العامة والموانئ والمطارات الدولية[١].

الفرع الثاني

توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي

إن الدستور العراقي شانه شأن أي دستور إتحادي قد وزع الاختصاصات في المواد من (١٠٩-١١٥) وقد قسم الاختصاصات على ثلاثة طوائف وكالآتي:

أولا- ألاختصاصات الحصرية بالسلطات الاتحادية:

١- المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي[٢].

---

[١] د. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص ١٠٠- ١١٠.

[٢] تنظر المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات ألاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة ألاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

٣- وضع سياسة ألأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين وحماية وضمان أمن حدود العراق والدفاع عنه.

٤- رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

٥- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

٦- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

٧- تنظيم سياسة الترددات ألبثية والبريد.

٨- وضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية.

٩- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب وتدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية.

١٠- الإحصاء والتعداد العام للسكان[١].

ثانيا- الاختصاصات المشتركة بين السلطات ألاتحادية وسلطات الأقاليم :

١- إدارة الكمارك وينظم ذلك بقانون .

٢- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

٣- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها.

٤- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

٥- رسم السياسة الصحية العامة.

---

[١] تنظر المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٦- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

٧- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها وينظم ذلك بقانون[٢].

ثالثا- السلطات المتبقية بموجب الدستور أصبحت من صلاحيات الأقاليم الفيدرالية ، المكونة للإتحاد الفيدرالي العراقي ، كما أصبح أي تنازع في الصلاحيات المشتركة تكون الأولوية فيه لقوانين الأقاليم الفيدرالية[٣].

ولنا على هذا التنظيم الملاحظات الآتية :

١- الاقتضاب (الاختصار) الشديد في التنظيم، إذ إن المواد التي نظمت الاختصاصات هي (٥) فقط وحتى هذه يمكن اختزالها بثلاثة مواد تتضمن (١٩) بنداً وعند مقارنة هذا النهج مع ما

اتبعته دساتير الدول الفيدرالية سنجد مثلاً إن الدستور الألماني يخصص لذلك (١٧) مادة، المادة (٧٣) تحتوي على (١١) بنداً و المادة (٧٤) تتضمن (٢٦) بنداً، وفي الدستور الهندي فأن قائمة الشؤون الاتحادية تحتوي على (٩٧) بنداً وتتألف قائمة شؤون الولايات من (٦٦) بنداً أما قائمة الشؤون المشتركة فتتضمن (٧٤) بنداً.

٢- أورد الدستور العراقي الاختصاصات كمجموعة واحدة وكان من الأفضل التمييز بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء، ففي ألمانيا ينظم الدستور سلطة التشريع بشكل مستقل عن سلطة التنفيذ والإدارة، ويخصص الدستور الهندي الباب (١١) منه للعلاقات بين الاتحاد والولايات وبين فيه كيفية توزيع العلاقات التشريعية والإدارية.

ويؤخذ على الدستور العراقي أنه ذكر في أكثر من موضع مفردات (وضع، رسم، تخطيط، تنظيم) ومن المعلوم إن أياً منها لا يعني التشريع.

---

[٢] تنظر المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] تنظر المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- إن تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وضيق مساحتها وترك ما عداها للأقاليم وكذلك أولوية قوانين الأقاليم على قوانين الاتحاد عند التعارض كل هذا يظهر لنا رغبة واضعي الدستور في تقوية الأقاليم على حساب الاتحاد بشكل يجعل النظام يقترب من الكونفيدرالية .

٤- بموجب الدستور فأن للأقاليم فضلاً عن الاختصاصات المشتركة والحصرية التي تضمنتها المادة (١٢١) من الباب الخامس (سلطات الأقاليم)، صلاحية ممارسة كل ما لم ينص عليه الدستور الفيدرالي ضمن الاختصاص الحصرية للسلطات الاتحادية[١].

٥- ترك المشرع العراقي جملة من الاختصاصات للأقاليم فيما كان من المفترض أن تكون مشتركة كما في مسائل الأحوال الشخصية والقانون الجنائي والمدني والسجون وتكوين الجمعيات.وهذا ما جعل إقليم كردستان يشرع قانون للأحوال الشخصية يتعارض مع القانون الاتحادي ومع الدستور الاتحادي أيضاً بل حتى مع مبادئ الشريعة الإسلامية والذي يمنع بموجبه الزوج من الزواج بزوجة ثانية إلا بعد موافقة الزوجة الأولى أمام المحكمة.

٦- جعل الدستور بعض الاختصاصات مشتركة فيما كان من الأفضل أن تكون اتحادية مثل الموارد المائية الداخلية وشؤون البيئة ومصادر الطاقة الرئيسة، وذلك لكي لا تستخدم الأقاليم ذلك كورقة ضغط على الحكومة أو على الأقاليم الأخرى أو تستفزها لتحقيق مصالحها الخاصة على حساب المصالح الاتحادية.

---

[١] د. ساجد أحمد عبيد، أنموذج الاتحاد المركزي العراقي، بحث منشور على الموقع الآتي:

http:// www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php. تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١٢/٢١.

أنماط توزيع بعض السلطات داخل الأنظمة الفيدرالية

نشير فيما يأتي إلى التوجهات فيما يتعلق بتوزيع السلطات في معظم الفيدراليات، كلمة (متزامن) تعني إن كل مستوى من مستويي الحكومة يستطيع أن يسن القوانين في مجال محدد، وعادة ما تكون السيادة للقانون الفيدرالي. كلمة (متضامن) تعني إن كلا المستويين يتخذان قرارات متزامنة سوياً. كلمة (متشاركة) تعني إن كل مستوى من المستويات له بعض السلطات القانونية المختلفة في المجال العريض ويتم اتخاذ القرارات بصفة مستقلة.

١- العملة : دائماً فيدرالية.

٢- الدفاع : دائماً فيدرالي وأحياناً يكون هناك دور للوحدة المكونة.

٣- التصديق على المعاهدات : يكاد يكون فيدرالي دائماً وأحياناً يوجد دور للوحدة المكونة. ٤- التجارة الخارجية: عادة فيدرالية وأحياناً متزامنة، أو متضامنة أو متشاركة.

٥- التجارة بين الولايات: عادة فيدرالية وأحياناً متزامنة أو متضامنة أو متشاركة.

٦- التجارة داخل الولايات: عادة للوحدة المكونة وأحياناً متزامنة.

٧- التعليم الابتدائي/ الثانوي: عادة للوحدة المكونة و أحياناً متزامن ونادراً ما يكون فيدرالياً.

٨- التعليم ما بعد الثانوي والأبحاث: لا يوجد نمط واضح.

٩- رواتب التقاعد: أما متزامنة أو متضامنة أو متشاركة أوً فيدرالية.

١٠- الزراعة: لا يوجد نمط واضح.

١١- البيئة: عادة متزامنة أو متضامنة ونادراً ما تكون للوحدة المكونة.

١٢- الشؤون البلدية: عادة للوحدة المكونة وأحياناً متضامنة أو متشاركة.

١٣- نظام المحاكم: عادة متضامنة أو متزامنة وأحياناً فيدرالية ونادراً ما تكون للوحدة المكونة.

١٤- القانون الجنائي: لا يوجد نمط واضح.

١٥- الشرطة: عادة متشاركة و أحياناً متزامنة أو متضامنة ونادراً ما تكون فيدرالية أو للوحدة المكونة.

١٦- الجمارك والمكوس والضرائب: تكاد تكون دائماً فيدرالية و أحياناً متزامنة[١].

الفرع الثالث

ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات

إن توزيع الاختصاصات بين مستويي السلطة في الدستور الفيدرالي بطريقة تضمن لكل منهما التمتع باختصاصات مانعة من الناحية النظرية لا يكفي لاستمرارية النظام الفيدرالي وديمومته وذلك لاحتمال انتهاك هذا التوزيع الدستوري من قبل الطرفين، لذاك ينبغي أن تتوافر ضمانات قانونية خاصة للمحافظة على هذا التوازن الدستوري، ونرى إن هذه الضمانات تتمثل في وجود القضاء الدستوري الفيدرالي ومجلس الولايات.

أولاً – القضاء الدستوري الفيدرالي :

يقصد بالقضاء الدستوري، المحكمة العليا أو الهيئة التي تسمى بالمجلس الدستوري، السلطة الدستورية التي أوجدتها الإرادة الشعبية كما هو الحال فيما يخص بقية السلطات وتم تحديد صلاحياتها بشكل حصري، وذلك لكي تحافظ

[١] جورج أندرسون، المصدر السابق، ص٢٢.

بالدرجة الأولى على احترام قواعد توزيع الاختصاصات بين السلطات[١]. ولذلك عندما يجد القضاء الدستوري الفيدرالي إن قانوناً ما قد انتهك التوزيع الدستوري للاختصاصات فمن الضروري أن يعلن عدم دستورية هذا القانون أو يبطله وفقاً للأسس الفيدرالية. بعد انتقال العراق إلى مرحلة جديدة وتبني الفيدرالية كشكل للدولة كان لا بد من جهة تتولى الرقابة على شرعية القوانين وتنظر في المنازعات التي تحدث بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم. واستناداً إلى نص المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وبناءً على موافقة مجلس الرئاسة أصدر مجلس الوزراء قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ وقد نصت المادة (٤) من القانون على اختصاصات المحكمة والتي سنقتصر على ذكر ما يتعلق منها بموضوعنا حيث جاء فيها أولاً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

أما دستور ٢٠٠٥ فقد جعل اختصاصات المحكمة أوسع مما هي عليه في القانون رقم(٣٠) ومن هذه الاختصاصات، الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، لذلك ومن أجل استمرارية النظام الفيدرالي يجب أن تكون هناك الوسيلة التي تكفل نفاذ التوزيع الدستوري للاختصاصات والتي تمنع الولايات من التجاوز على اختصاصات السلطات الفيدرالية وبالعكس، كما إن الازدواجية في القوانين تفترض وجود توازن و تراتب بين تلك القوانين المختلفة، حيث إن التناقض بين القوانين الفيدرالية وقوانين الولايات يؤدي حتماً إلى انهيار الفيدرالية[٢].

---

[١] د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٢، ص١١٤.

[٢] عبد المنعم أحمد أبو طبيخ، المصدر السابق، ص٧٥.

من المعروف إن الرقابة الدستورية تكون أما سياسية كما هو في فرنسا، وقد تكون قضائية أما (إلغاء) أو(امتناع) كما في الولايات المتحدة،وقد أخذ العراق بالرقابة القضائية ومزج بين طريقتي الإلغاء والامتناع، حيث بين النظام الداخلي للحكمة رقم(١) لسنة ٢٠٠٥ الجهات التي يحق لها الطعن أمام المحكمة بعدم الدستورية حيث شملت المحاكم والجهات الرسمية والأفراد[١]. من خلال قراءة هذه النصوص يتبين إن المحكمة أخذت بطريقة الدفع الفرعي (الامتناع)، ولكن لو رجعنا إلى نص المادة (٤) ثانياً، من قانون المحكمة والتي تنص على ما يلي(الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها وأحكام قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو مدع ذي مصلحة)، يتبين لنا إن المحكمة قد أخذت برقابة الإلغاء حتى في حالة دعوى الدفع الفرعي[٢]. أما الاختصاص الأخر للمحكمة والذي يرتبط بموضوع البحث هو النظر في المنازعات التي تحدث بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وكذلك المنازعات التي تحدث بين الأقاليم فيما بينها أو بين الأقاليم والمحافظات، والفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي وقضاء الأقاليم أو المحافظات، حيث تمنح أغلب الدساتير للمحكمة العليا صلاحية الفصل في مثل هذه المنازعات لأنه لا يمكن حلها عن طريق التحكيم أو العلاقات الدبلوماسية لأن العلاقة

---

[١] تنظر المواد (٣،٤،٥،٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

[٢] مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط١، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، الأشرف، ٢٠٠٧، ص٣٧.

بين هذه الجهات يحكمها القانون الداخلي (الدستور) وليس القانون الدولي العام.

على الرغم من هذا الاختصاص المهم إلا إنه لم تطرح لحد الآن أية منازعة على المحكمة الاتحادية على الرغم من وجود تنازع حقيقي في الاختصاص القضائي، فمدينة خانقين تتبع محافظة ديالى من الناحية الإدارية إلا إن الدعاوى التمييزية يتم نظرها من محكمة التمييز في السليمانية وهذا بحد ذاته تنازع حقيقي في الاختصاص القضائي، ولعل السبب في عدم نظر مثل هذا النزاع هو إن عائدية المناطق المتنازع عليها مرهون بتطبيق المادة(١٤٠) من الدستور.

ثانياً- مجلس الولايات :

أحد خصائص الدولة الفيدرالية هي إن السلطة التشريعية الفيدرالية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الولايات أو الأقاليم والتي تتولى مهمة التشريع للدولة الفيدرالية بأكملها

وذلك في الموضوعات التي تعد بموجب الدستور الفيدرالي من اختصاصها، تملك الولايات من مجلس الولايات صوتاً وحقاً في مركز (السلطات الفيدرالية) لأنه سيضمن أخذ الآراء الإقليمية للولايات بعين الاعتبار في عملية صنع القرار الوطني (الفيدرالي). فضلاً عن يساعد هذا المجلس في مراقبة الاتجاهات والآراء التي تطالب بإعادة السلطة إلى المركز(السلطات الفيدرالية) ومن شأن هذا المجلس أن يحول أيضاً دون حدوث انتهاك غير منطقي من السلطات الفيدرالية على حق سلطات الولايات وهو يستمد هذه الصلاحيات من الدستور الفيدرالي[١]، وتعد أهم صلاحية يمتلكها مجلس الولايات هي تجميد القوانين و لاسيما إذا كان من شأن مشروع القانون أن ينتهك مصالح الولايات واختصاصاتها.

[١] رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٣٨.

وبالرجوع إلى الدساتير الفيدرالية المختلفة نجد إن مجلس الولايات لكي يضمن عدم اتخاذ أي إجراء ضد إرادة الولاية[٢]، يمارس نوعين من الاختصاصات، الأول منها اختصاصات يمارسها على قدم المساواة (باشتراك) مع مجلس النواب وفي هذه الحالة يساهم ممثلو الولاية في إصدار التشريعات الفيدرالية التي سيتم تطبيقها في مواجهة سلطاتها ورعاياها. أما النوع الثاني من الاختصاصات فهي اختصاصات منفردة أي دون المشاركة مع مجلس النواب، وقد تكون الغاية من ممارسة هذه الاختصاصات هي أن تضمن عدم المساس باستقلالها الذاتي، حيث يتدخل في تنظيم المسائل التي تهم الولايات بحيث لا تملك وسيلة أخرى للتأثير في تنظيم هذه المسائل.

لعل من أهم المشاكل التي تواجه الفيدرالية في العراق هي عدم تشكيل مجلس الاتحاد الذي ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حسب ما نصت عليه المادة(٥٦) من الدستور، كما رأينا إن وجود هذا المجلس ضروري في الدولة الفيدرالية كما بينا سابقاً ومن الضروري الإسراع في إنشاء هذا المجلس لما له من دور كبير في إدارة الدولة الفيدرالية على مختلف المستويات وضمان تمثيل الأقاليم والمحافظات بصورة عادلة في إدارة الدولة الاتحادية.

---

[٢] د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ٢١٤.

الخاتمة

بعد أن يسر الله سبحانه وتعالى لنا سبيل البحث توصلنا إلى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

أولا- الاستنتاجات:

١- إن الفيدرالية نظام سياسي يفترض فيه تنازل عدد من الدول أو الدويلات أو القوميات الصغيرة في أغلب الأحيان عن بعض صلاحياتها وامتيازاتها واستقلاليتها لمصلحة سلطة عليا موحدة تمثلها على الساحة الدولية وتكون مرجعها في كل ما يتعلق بالسيادة والأمن القومي والدفاع والسياسة الخارجية.

٢- تختلف الدول الفيدرالية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونة لها، باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدولية والسياسية التي أدت إلى تأسيسها.

٣- تتميز الدولة الفيدرالية بثلاثة مظاهر وهي الوحدة والاستقلال والمشاركة.

٤- من المهم العناية في توزيع السلطات بشكل دقيق وواضح بين الحكومات الاتحادية وحكومات الأقاليم المنضوية تحتها، إذ إن النصوص غير الواضحة والغامضة في الدستور والقوانين الأساسية تؤدي غالباً إلى التشابك والتداخل.

٥- إن وجود المحكمة الاتحادية العليا مهم جداً، فهي تساهم إلى جانب اختصاصاتها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص الدستور- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية الصادرة عن السلطة الاتحادية وهي بذلك تساهم في ضمان احترام توزيع السلطات بين السلطة المركزية والأقاليم، وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس الاتحاد فوجوده أيضاً ضروري لمنع انتهاك التوزيع الدستوري للاختصاصات.

ثانيا- التوصيات:

١- جاء في المادة السادسة من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ (يكون الاستفتاء ناجحا إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام

إلى إقليم). فهذه المادة خاصة بالمحافظات التي ترغب في الانضمام إلى إقليم ولم تتحدث عن المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم . لذلك يجب على المشرع معالجة هذا الأمر الذي لم ينتبه له أعضاء مجلس النواب عند تشريعهم لهذا القانون وبسرعة كبيرة لأن عدم معالجته يشكل عقبة أمام المحافظات التي تروم التحول إلى أقاليم.

٢- جعلت المادة (١١٥) من الدستور العراقي الاختصاصات المتبقية من صلاحيات الأقاليم . كما أصبح أي تنازع في الاختصاصات المشتركة تكون الأولوية فيه لقوانين الأقاليم لذلك توجد لدينا بعض المآخذ على هذه المادة:

أ- كان من المفروض على المشرع جعل السلطات المتبقية من صلاحيات الحكومة الاتحادية ، لأن التأطير الدستوري للفيدرالية في الدول التي تتحول حديثا من الحكومة المركزية باتجاه الفيدرالية كانت تترك هذه السلطات بيد الحكومة الاتحادية كما هو الحال في دساتير كندا ، بلجيكا ، الهند .

بعكس الحال في الدول التي نشأت من تجمع لوحدات مستقلة بشكل مسبق ، ولا يمكن المحاججة بإقليم كردستان لأن هذا الإقليم ساهمت ظروف مختلفة على إنشائه ولا يمكن اعتباره وحدة مستقلة عن الكيان القانوني للعراق .

ب- انطلاقا من نفس الأسس الموجودة في الفقرة (أ) نجد إن جعل الأولوية في حالة التنازع في الصلاحيات لصالح قوانين الأقاليم هو أمر غير معمول به في الدول الفيدرالية الشبيهة بالعراق باستثناءات قليلة كما هو الحال فيما يتعلق بمعاشات الشيخوخة في الدستور الكندي.

حيث جعلت الأولوية فيه لصالح قوانين المقاطعات . فلماذا ترك المشرع القاعدة وأخذ بالاستثناء في الدستور العراقي، على الرغم من إن ذلك قد يسبب مشاكل مستقبلية نحن في غنى عنها لخطورة الاختصاصات المشتركة وأهميتها ، لذلك ندعو المشرع إلى مراجعة وتعديل هذا الأمر .

٣- إن مجلس الولايات أو مجلس الاتحاد كما اسماه المشرع الدستوري العراقي في الدول الفيدرالية يضمن حقوق الولايات، خاصة عندما يعمل إلى جانب مجلس النواب في صياغة التشريعات والتعديلات الدستورية وغيرها من الأمور المهمة، مما يستدعي إسراع المشرع بإنشاؤه.

قائمة المصادر

أولاً- القرآن الكريم.

ثانياً- الكتب:

١- د. إسماعيل ميرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، ط٣، بدون ناشر، ٢٠٠٤,

٢- د.أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان،٢٠٠٢.

٣- أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١، نقله إلى العربية مقلد و أخرون ، ط١ ، دار الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ،١٩٤٧ ، ط٢ ، بيروت ، ١٩٧٧.

٤- جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ط١، منتدى الأنظمة الفيدرالية،٢٠٠٧.

٥- د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الدار الجامعية ، الأسكندرية ، ١٩٨٩.

٦- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية،اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦.

٧- د. سعيد بو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج١، ط٦، دار العلوم للنشر ، ٢٠٠٤ .

٨- علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة،٢٠٠٤.

٩- عمر محمد مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣.

١٠- مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط١، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الأشرف، ط١، ٢٠٠٧.

١١- ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠٠٨.
١٢- نبيل عبد الرحمن حياوي ، الدولة الأتحادية الفيدرالية ، المجلد الثالث ، ج١٦ ،ط٢ ، المكتبة القانونية، بغداد،شارع المتنبي، ,٢٠٠٩
١٣- د. نسيب محمد ارزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج١، ط١، دار الأمة، ١٩٩٨.

ثالثاً- الرسائل الجامعية :

١- عبد المنعم أحمد أبو طبيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية،الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠.

رابعاً- الانترنت:

١- حميد قاسم الموسوي، الفيدرالية وجدلها في العراق، مركز النور للدراسات، مركز إعلامي ثقافي فني مستقل، بحث منشور على الموقع الالكترونيwww.al-noor center.org .
٢- خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://www.iraqmemory.org .
٣- رياض الزيدي، تشكيل الأقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد ٣٩٥٦، بحث منشور على الموقع الآتي: www.ahewar.org/debat/show.art .
٤- ساجد أحمد عبيد، أنموذج الاتحاد المركزي العراقي، ص٣٠، بحث متوفر على الموقع
http://www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php
الالكتروني الأتي

٥- عارف جابو ، القانون الدولي ومواقف الدول المجاورة من الفيدرالية في العراق ، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد ٧٩٢، بحث منشور على الموقع الآتي:
www.ahewar.org/debat/show.art

٦- د. علي القطبي، بحث حول الفيدرالية، القسم الأول، بحث منشور على الموقع الآتي:

com.telia@ramazan.ali

٧- د. علي هادي حميد الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع، بحث منشور على الموقع الآتي:
. www.uobabylon.edu.iq

٨- لمى مضر الأمارة، قراءات مقارنة لنماذج فيدرالية عالمية،بحث منشور على الموقع الآتي:

http://www.ju.edu.jo/old_publication/Cultural٦٨/٦٨/Federal.htm

٩- النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، منتدى قوانين قطر، بحث منشور على الموقع الآتي: Lawer٩٤٠@gmail.com

خامساً- الدساتير:

١- الدستور الألماني / أيار ,١٩٤٩

٢- الدستور الهندي/ تشرين الثاني ,١٩٤٩

٣- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ,٢٠٠٤

٤- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

سادساً- القوانين والأنظمة:

١- الأمر الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ,٢٠٠٤

٢- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ,٢٠٠٥

٣- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ,٢٠٠٥

٤- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨.

الملخص

لم تشهد أية قضية دستورية أو سياسية عراقية ذلك الجدل الواسع والمثير والمستمر مثلما شهدته مسألة الاستحقاق الفيدرالي وتطبيقاته العملية، فمنذ احتلال العراق سنة ٢٠٠٣ وإسقاط النظام الدكتاتوري فيه، ذلك النظام الذي أعتمد كثيراً على الدولة المركزية الصارمة في تدعيم نظام حكمه، ولعل تطبيق نظام فيدرالي ديمقراطي يشكل ضمانة شبه أكيدة ضد عودة المنهج الدكتاتوري في الحكم، ويؤدي إلى إقامة مجتمع حر يتمثل بالعدالة والوحدة، وهذا ما أكده الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في ديباجته.

ولكن التجربة الفيدرالية في العراق لم تتكلل بالنجاح حتى الآن، وذلك بسبب الكثير من المعوقات التي واجهتها والتي حالت دون تطبيق الفيدرالية حسب ما نص عليها الدستور، هذا ما سنتطرق إليه في بحثنا هذا، والذي قسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول تعريف الفيدرالية، وخصائصها وأساليب نشأتها والهندسة السياسية للفيدرالية وأنواعها والمبادئ التي تقوم عليها، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه المعوقات التي واجهت ولازالت تواجه الفيدرالية في العراق، كالعقبات الدستورية والقانونية والتحديات السياسية، ومشكلة توزيع الاختصاصات، ثم اختتمنا البحث بخاتمة اشتملت على عدة استنتاجات وتوصيات.

Abstract

Did not witness any Constitution issue or Iraqi political that controversy broad and exciting and continuous, as witnessed by the issue of entitlement federal and its practical applications, since the occupations of Iraq In ٢٠٠٣ and topple the dictatorial regime in which, a regime that relied too much on the central state's strict strengthen his regime, and perhaps the introduction of a federal democratic is an almost certain guarantee against the return of the curriculum in the dictatorial rule, and led to the establishment of a free society is justice and unity, and this was confirmed by the Iraqi Constitution of ٢٠٠٥ in its preamble.

But the federal experiment in Iraq has not been successful so far, because of the many obstacles they faced and that prevented. The application of federal as stipulated by the Constitution, this is what we will look to in this research, which divided it into two sections, we dealt with the topic first definition of federalism, and it characteristics, and methods of its inception, engineering, political federalism, types and underlying principles, and the second section we dealt the obstacles that faced and still faces federal in Iraq, like Constitutional and legal disincentives, and political challenges, and the problem of the distribution of competence, then concluded research conclusion included several conclusions and recommendations.