Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 13- Issue Special - novem 2023 المجلد ١٣- العدد خاص – نوفمبر ٢٠٢٣

Federalism in Iraq between the problem of division and national unity

[1] Omar Abdullah Muhammad Al-Karosh
[1] PhD student, Faculty of Political Science, University of Sousse
1: Email: Omaralzobaee80@gmail.com
2: Email

Abstract:

This research summarizes the concept of the federal system, and how to apply it in Iraq, and deals with the nature of the judicial system and its principles, and the factors that depend on and success in the experience of the federal system in Iraq by heading through the objectives of the federal system in Iraq and the obstacles that surround the federal system, whether in the process procedures or In procedure, the type of conditions that may encourage and maintain this system. This study addresses the diversity and difference between procedures and full federal theory

It attempts to research the study of the Iraqi federal system and the extent of its provisions with reality in the political and public financial aspects and the extent of its legal application of federalism through the protection of some international federal bodies, whether they are. The future system of the country's issues, and on this basis, the experience of the current situation has reached about 28 countries; Thus, we now have the consequences for the federal administration of Iraq in the future, which is doubly important in developing some awareness about what brings us together.

DOI

Submitted: 15/10/2023
Accepted: 09/10/2023
Published: 01/10/2023

Keywords:
Federalism
Iraq
National Unity
Division.

©Authors, 2023, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

الفيدرالية في العراق بين إشكالية التقسيم والوحدة الوطنية

عمر عبدالله محمد الكروش [١]

[١] جامعة سوسة/ كلية العلوم السياسية

الملخص:

يلخص هذه البحث دراسة مفهوم النظام الفدرالي، وكيفية تطبيقه في العراق، ويتناول ماهية النظام الفيدرالي وما هي طبيعته ومبادؤه، وعوامل الفشل والنجاح في تجربة النظام الفدرالي في العراق من خلال التطرق إلى أهداف النظام الفدرالي في العراق ومن خلال المعوقات التي تكتنف النظام الفدارلي سواء في عملية التشريع أو في عملية الممارسة، ونوع الظروف التي قد تشجع وتحافظ على هذا النظام. وتظهر هذه الدراسة التنوع الكبير والاختلاف بين الممارسة والنظرية للنظام الفدرالية

ويحاول البحث دراسة النظام الفدرالي العراقي ومدى انسجامه مع الواقع في النواحي السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية ومدى تطبيقه بشكل قانوني للنظام الفدرالي من خلال مقارنته مع بعض النظم الفيدرالية الدولية سواء كانت ناجحة أو غير ناجحة، والتي طبقت في العديد من دول العالم، وللدراسات التي ترغب في رسم مستقبل النظام الفيدرالي للبلاد، وعلى هذا الأساس فإن تجربة الدولة الاتحادية التي وصلت إلى نحو ٢٨ دولة؛ واليوم، تبين لنا ما هي العواقب التي ستترتب على التجربة الفيدرالية للعراق في المستقبل وإنه يمثل أهمية مزدوجة في الغرض من وضع بعض الوعي حول ما يجمعنا معا.

الكلمات المفتاحية

الفيدرالية، العراق، الوحدة الوطنية، التقسيم.

المقدمة

أولاً: أهمية البحث:

إن دارسة النظام الفدرالي في العراق له أهمية كبيرة؛ خاصة في إطار الدستور الاتحادي الجديد، ولهذه الأهمية نتائج يستفاد منها الباحثون والمختصون في تقييم النظام الفدرالية وصلاحيته في العراق بعد عقدين من الزمن، ولايب أن النظام الفدرالي يضم في ثناياه تنوع في السلطات وإمكانية ثنائية الدستور والقوانين بفضل النظام الفدرالي، وبيان أهمية النظام الدستوري فيه والعلاقات الحكومية والدولية باعتبارها أفضل حل لتعددية الأطراف وأفضل حل لحل مشكلة العراق في الوقت الراهن.

ثانياً: مشكلة البحث:

ماهي الأهداف والعقبات التي تواجه تطبيق النظام الفيدرالي في العراق؟ أو بعبارة أخرى هل يكرس تطبيق النظام الفيدرالي حالة انقسام سياسي وطائفي واجتماعي ولاسيما إذا تم تطبيقه بدون ضمانات وقناعات بأهمية النظام الفدرالي في وحدة العراق وشعبه وفائدته لجميع العراقيين. باعتبار أن الفدرالية الحقيقية هي طريق لضمان حقوق المواطنين وخصوصياتهم وإعطائهم فرصة لإدارة مناطقهم بما يخدم المجتمع العراقي وعلى ألا تتعارض هذه افدارة مع الدستور العراقي الحالي.

ثالثاً: هدف البحث:

في هذه الدراسة لا نهدف فقط إلى التعرف على لمحة موجزة عن النظام الفدرالي؛ ولكن أيضا لدراسة أهم التحديات السياسية والعقبات القانونية التي تواجهها تجربة الاتحاد العراقي، والتي أعاقت نجاح النظام الفدرالي في العراق.

رابعاً: منهجية البحث:

يستخدم البحث منهاج عدة للوصول إلى الحقائق المبتغاة من البحث فاستخدم المنهج التاريخي لما له من أهمية في الرجوع إلى الأصول والمفاهيم المتعلقة بالبحث ولمعرفة تأريخ ونشوء الفيدرالية والاطلاع على موضوعاته؛ كما أنه يستخدم المنهج التحليلي الوصفي لما هذا المنهج من أهمية في جمع البيانات والمعلومات البحثية، ثمّ تحليلها بصورة علمية للوصول لإيجاد تفسيرات منطقية لها مبنية على الوقائع والأدلة التفصيلية.

I. المبحث الأول

ماهية النظام الفيدرالي

يتفق معظم الباحثين على أن الفيدرالية هي مصطلح غربي يعني باللغة العربية (الاتحاد)، وهو شكل من أشكال الحكومة يتم فيه تقسيم السلطة دستوريا بين الحكومة المركزية والوحدات الحكومية الأصغر كالمناطق والولايات؛ حيث يعتمد كلا مستويي الحكومة على بعضهما البعض ويتشاركان في سيادة الدولة. والغرض من الاتحاد المركزي أو الفيدرالي هو تنسيق اعتبارين أساسيين: الأول هو رغبة الولايات أو الأقاليم داخل الاتحاد في تشكيل دولة واحدة، والثاني هو رغبة كل إقليم بالحفاظ على استقلاليته قدر الإمكان، وفي الواقع هناك في الوقت الحاضر أكثر من ٢٤ دولة يجتمع على أراضيها أكثر من ٤٠٪ من سكان العالم تظهر فيها السمات الأساسية للاتحاد الفيدرالي، وما يميز هذه الدول الفيدرالية في العالم في الوقت الحالي هي أن تطبيق فكرة الفيدرالية ممكنا ومتنوعا لدرجة أن أشكالا جديدة ومبتكرة ظهرت معها، ومن هنا يجب التطرق في بداية الأمر على نشأة وتعريف الفيدرالية وخصائصها.

I.أ. المطلب الأول

نشأة وتعريف الفيدرالية

نشأة الفيدرالية: نشأ النظام الفيدرالية في وضع مختلف تماما، وكان كل منها نتيجة فريدة للخيارات التي اتخذها القادة السياسيون والقوى التاريخية الكبرى، والنظام الفيدرالي من الممكن إجراء بعض التعميمات حول كيف ولماذا تم تطوير اللوائح الفيدرالية، دون التعرض لخطر إعادة ترتيب الولايات للجمع بين وحدات منفصلة سابقا كمنتج لعمليات التي تم اختيارها في الولاية الجديدة أو كانت مفردة، ومع ذلك وفي جميع حالات الفيدرالية اعتمد القادة السياسيون مستويين كطريقة لتحقيق الأهداف وتنسيقها، مع تقليل العنف أو القضاء عليه في بعض الحالات.

وتعدّ الولايات المتحدة الأمريكية هي أولى الدول التي اعتمدت أول نظام فيدرالي حديث في عام ١٧٨٧م، لكن تأريخ الفيدرالية من حيث الدستور الفيدرالي هو أقدم من تبني الولايات المتحدة الأمريكية النظام الفيدرالي، وتظهر الوثائق التاريخية أن النظام الفيدرالي وجد قبل ٣٢٠٠ سنة ويمثل هذا النموذج في التحالفات الكونفدرالية بين القبائل البدوية وبين السكان الأصليين في أمريكا الشمالية[١]. ومن ثم شهدت الدولة اليونانية الفيدرالية من خلال تصميم التحالف المبكر بين دول المدن اليونانية، المعروف اليوم باسم اليونان وآسيا الصغرى، ولجلب نظام الديمقراطية المجتمعية (مفهوم الكوميونات "المجتمعات المجتمعية) إلى جمهورية واحدة، وتطوير كتلة واحدة لتسهيل التجارة وتأمين الدفاع[٢]، وكان الترتيب الروماني القائم على أساس غير متماثل يعني أنه بينما وصلت روما إلى السلطة كشريك للنظام الفيدرالي كانت المدن الأكثر ضعفا في النظام الفيدرالي مرتبطة به[٣].

وفي العصور الوسطى شهدت مدنا مستقلة في شمال إيطاليا وألمانيا اليوم النظام الفيدرالي، وأقامت الدول السويسرية علاقات في شكل تحالفات فضفاضة لأغراض التجارة والدفاع، واستمر الفيدرالية بما يسمى الاتحاد السويسري اليوم الذي تأسس في تلك السنوات على الرغم من بعض الانقطاعات، وفي النصف الثاني من القرن السادس عشر تم تأسيس اتحاد مستقل في كل من سويسرا والأراضي المنخفضة(الاتحاد الهولندي) خلال الثورة ضد إسبانيا، وتأثرت النقابية في كل من سويسرا والأراضي المنخفضة (هولندا) بحركة الإصلاح التي شحذت كتاباتها الأولى الانقسامات الداخلية، وشهدت هذه الفترة أيضا بوضوح النظريات الفيدرالية كما هو موضح في ميثوديس بوليتيكا ديجيستا بواسطة ألتوسيوس والجهود اللاحقة

---

(١) دانيال جيه إيلازار، Federalism An Overview: " الفدرالية: نظرة عامة" (بريتوريا، إتش إس آر سي، ١٩٩٥م)، ١٩.

(٢) ئي إيه فريمان،Italy and Greece in Government Federal of History" تاريخ الحكومة الفدرالية في اليونان وإيطاليا"، تم مراجعته من جيه بي بيري (لندن ونيويورك: ماكميلان آند كو، ١٨٩٣م)، ٤٥.

(٣) دانيال جيه إيلازار،المرجع السابق، ٢٣.

من قبل المنظرين الألمان لتوفير أسباب لنسخة حديثة ومحدثة من الإمبراطورية الرومانية المقدسة[١].

ويعد نشوء مفهوم الفيدرالية من صياغة العالم (جوهانس ألثيسوس) ١٥٧٧-١٦٣٨م في كتابه "السياسة"، وقد اعتبر أن نشأة الاتحاد الفيدرالي هو أساس لكل السياسات وتحدث أيضا أن النظام السياسي هو تقريب من اتحادات فدرالية نواتها القرية وحجمها الامبراطورية، ودافع في كتابه عن استقلال الولايات الذاتية المنخرطة في الاتحاد الفيدرالي مع الاحتفاظ بوجود ومفهوم الدول على أن يتم تحديد صلاحيت كل ولاية والدولة أي بين السلطات والصلاحيات بين المركز والإقليم بشكل توافقي[٢].

وإلى جانب جوهانس يظهر الفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو) ١٦٨٩-١٧٧٥م الذي يعد صاحب أحد النظريات الأولى التي كتبت عن الفيدرالية، والذي حدد أسباب قوة وانهيار الدولة من خلال عوامل خارجية وداخلية، فالدولة الصغير تقضي عليها القوة الخارجية بسهولة ولكن عندما تكون دولة كبيرة فيقضي عليها المشاكل الداخلية وطرح حلا لهذه المشكلة وقال: "يجب أن تكون هناك كيانات صغيرة تابعة للدولة الكبيرة"[٣].

وتنشأ الفيدرالية بطريقتين إحداهما عن طريق التوحد طواعية مع بعضها البعض وتعد هذه الحالة أمرا محوريا لنشوء الدولة الفيدرالية الجديدة، فقد تتوحد وحدات منفصلة وولايات مستقلة مع بعضها ترتبط بينهما مصالح مشتركة وهوية متقاربة بشكل كاف للإنظمام في إتحاد فدرالي الذي يتيح لها بالمحافظة على استقلالية كل وحدة منهما بقدر يمكنها من إدارة شؤونها وتجميع عناصرها في مجتمع جديد؛ والطريقة الأخرى هي نشأتها في ظروف سياسية متغيرة أو من خلال نظام سلطوي وغير ديمقراطي وبمجرد هذه السلطة أو الظروف تنقل السلطات وتحويلها بسبب تعددية الدولة اللغوية والدينية والإثنية، أو ربما وجود فوارق اقتصادية أو هناك ضغوط أخرى من بعض الولايات للاستقلال الذاتي وهي تنشأ بطريقة التوحد أو الانفصال[٤].

بمرور الوقت تطورت جميع الأنظمة الفيدرالية ولعبت عوامل مختلفة دورا مهما في تشكيل التجربة الفيدرالية بما في ذلك إنشاء وحدات مكونة جديدة، والنمو الحضري، والتحول الاقتصادي والديموغرافي على نطاق واسع، والتقنيات الجديدة، والتنمية السياسية العالمية

(١) رونالد ل. واتس، *الأنظمة الفدرالية منتدى الفدرالية (شبكة دولية فدرالية)*، ترجمه عالي برهومة، ومها بسطامي، ومها تكلا، (كندا: الفهرسة الكندية لبيان المطبوعات، ٢٠٠٦م)، ٣.

(٢) عصام سليمان، *الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان*، الطبعة الأولى، (بيروت: دار العلم الملايين، ١٩٩١م)، ٣٢.

(٣) شورش حسن عمر، *خصائص النظام الفدرالي في العراق، دراسة تحليلية مقارنة*، (المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية: ٢٠٠٨م).

(٤) جورج أندرسون، *مقدمة عن الفدرالية ما هي الفدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم*، (كندا: منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٨م)، ٦-٧.

والإقليمية، والممارسات الديمقراطية، بينما خضع بعضها لتغييرات دستورية رسمية كبيرة، وتغير البعض الآخر بشكل كبير على الرغم من وجود دستور مستقر بشكل كبير[١].

وهناك عدة عوامل في إنشاء الاتحاد ولكنها لا تقتصر على مساحة الدولة الشاسعة بسبب تنامي أطرافها، فيمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم قدرة السلطات المركزية على توفير كل ما هو مطلوب فيها، والتنوع هنا يعني أن هناك مجتمعات متجانسة متعددة في جانب أو جانب معين من وجهة نظر اللغة والمعتقد والتاريخ والقومية؛ أي أنه نادرا ما يتم تبني دولة واحدة حيث توجد جنسيات وأطياف متعددة في دولة واحدة موحدة ويكون الناس متجانسين في جميع الجوانب، وعادة ما تؤدي الاختلافات إلى ظهور اختلافات في المجتمعات التي لا تؤمن بالديمقراطية خاصة عندما يفوق عدد الجماعة أو الطوائف عدد الآخرين من حيث القوة والعدد، مما يؤدي إلى تهميش الأقليات، وكانت كندا واحدة من الدول التي نشأت بسبب دوافع قومية، وأدى الصراع الوطني الطويل بين الإنجليزية والفرنسية إلى ظهور اتحاد فيدرالي وتقسيم البلاد في اتحادات أخرى لعبت القومية المشتركة دورا مهما في إنشاء اتحاد فيدرالي[٢].

مفهوم الفيدرالية: لابد من الوقوف قليلا على أصل كلمة الفيدرالية فهى باللاتينية مشتقة من كلمتين (فيدرا) وتعني الثقة، وكلمة (فوديوس) تعني الاتحاد[٣].

وقد عرفها الكثير من المختصين والعلماء والباحثين في العلوم السياسية والقانون وهناك تقارب كبير فيما ذهبوا إليه في تعريف مصطلح الفيدرالية من حيث المحتوى والمعنى، اذ تعطي هذه التعاريف صورة دقيقة لشكل الدول وفق النظام الفيدرالي من حيث التعدد الاثني والديني والقومي والمذهبي والمصالح والهوية، ويقدم النظام الفيدرالي نظاما بديلا عن النظام السائد أو عدم التوافق والانسجام بين مكونات الدولة وما ينتج عنه من عدم استقرار سياسي وأمني واقتصادي، وذلك من خلال إنشاء نظام يؤمن بالتعايش والتعاون السلمي من أجل تحقيق أهداف المجتمع والدولة.

والفيدرالية (Federalism) وهي: "نظام حكم تتحد فيه الولايات وتتخلى عن بعض سلطاتها لسلطة مركزية"[٤].

(١) أندروسون، المصدر أعلاه، ص٩.
(٢) نوري طالباني، *حول مفهوم النظام الفيدرالي*، (اربيل: مؤسسة مركز ياني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥م)، ٢٥.
(٣) ديندار شيخانى، "بحث فى الفيدرالية"، جريدة الصباح ٢٦ سبتمبر صفحة مجتمع مدنى.
(4)Définition de 'federalism' depuisle DictionnaireCambridge Academic.Content cambridge University. Press 2019: https://dictionary Cambridge.org/fr/dictionnaire/anglais/federalism

وتعرف أيضا بأنها: "شكل من أشكال الحكم تكون فيه السلطات مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم، الولايات) ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمدا أحدهما على الآخر ويتقاسمان السيادة في الدولة، ويمكن للفدرالية أن تتضمن شكل الحكومة أو التركيب الدستوري الموجودين في الدولة الفيدرالية"[١].

ويعرفها مارسيل بريلو بأنها: "اتحاد دول يخضع جزئيا لسلطة مركزية واحدة السلطة الفيدرالية وتحتفظ جزئيا باستقلال ذاتي دستوري وإداري وقضائي واسع"[٢].

وأما وليام ريكر فيعرفها بأنها: "عبارة عن تنظيم سياسي والذي تقسم فيه العمل الحكومي بين حكومات الأقاليم والحكومة المركزية؛ حيث باستطاعة كل من تلك الحكومات أن يكون لها القرار النهائي على قسم من تلك الأعمال التي تكون من صلاحيتها"[٣].

ومنهم من لا يؤمن بتقسيم السلطة في الدولة الفيدرالية بين المركز والأطراف ويسعى إلى إبقاء السلطة بيد المركز؛ فنجد الدكتور سموحي فوق العادة يتصور الفيدرالية بأنها: "عبارة عن نظام والذي بموجبه تتنازل العناصر المكونة لها عن سيادتهم وسلطتهم كافة إلى جهاز مركزي الذي يقوم بإدارة كافة الأعمال الرئيسة كالسياسة والخارجية والدفاع والاقتصاد والصناعة ويكتفون ببعض السلطات المحلية"[٤].

وهناك أشخاص يعرفون الفيدرالية أو الشكل الفيدرالي للدولة كنمط من التنظيم السياسي والمؤسسي للدولة توحدهم إمارة أو ولاية أو ولاية مستقلة... مجموعة من الوحدات السياسية (في دولة اتحادية واحدة، تكون الوحدات السياسية مستقلة على نطاق واسع في تنفيذ عملياتها وهياكلها المؤسسية، لكن العلاقات بين طرفي الحكم تنقسم بينهم مبدأي: تقسيم السلطة والسيادة)[٥].

أما وفقا لروبنسون سيميون، فإن الفيدرالية: "تدور حول التعايش بين الولاءات والهويات المتعددة وحول السلطة المشتركة والمقسمة"[٦]. ويشير كوفيل إلى: "أن الفيدرالية

(١) "الفدرالية"، الموسوعة العربية الحرة، المعرفة، متوفر عل الرابط: https://www marefa.org/.
(٢) سليمان، مصدر سابق، ٤٠.
(3) William H. Riker, Handbook of Politicul Science Op.cit, Page 101
(٤) سموحي فوق العادة، *القانون الدولى العام*، (دمشق: الطبعة الأولى)،١.
(٥) صادق عبدالحميد مالكي، "نشأة وتطور النظام الفيدرالي الأمريكي، نموذج تقاسم الصلاحيات السياسية وتوازنها عبر مستويات وقضايا الحكم"، *مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية*، العدد ،(١٠)، ١٠.
(6)Ian Robinson and Richard Simeon, the dynamics of Canadian federalism in Canadian Politics by Bickerton and Gagnon Toronto University of Toronto, 2004. P.9.

تدير الصراع وتتعامل معه". ويرى آخرون بأنها تؤدي إلى نشوب صراع، كونها تمِّكن من نمّو الهويات الإقليمية وتعمل على تفعيلها على حساب الهوية الوطنية العليا[١].

وفيدرالية الدولة هي ذات النظام الفيدرالي التي تتكون عادة من ولايات متحدة معا لتشكيل دولة واحدة تفترض مسبقا وظيفة سيادية رئيسة وتخصص أجنبي يمثل ولايات أو أقاليم متعددة أو كل الولايات المتحدة، ويمكنها أيضا تولي العديد من الجوانب الإدارية للدولة أن الاتحاد الفيدرالي ليس من الدول التي يتكون منها؛ بل إقليم أو ولاية شكلت دولة واحدة يمكن اعتبار شخصيات هذه الدول متراجعة إلى الشخصية الدولية للاتحاد، وبالتالي فإن الدولة أو الإقليم ليس له شخصية دولية، ولكن يمثله دولة فيدرالية وله تمثيل دولي ويمكن اعتبار شخصيات هذه الدول رافضة للشخصيات الدولية للكومنولث، ويحتفظ الإقليم أو الولاية بالسيادة الداخلية وله دستوره الخاص بما يتماشى مع الدستور الاتحادي الرئيسي، ويحتفظ الإقليم بالحكم الإداري وله سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة به[٢].

وعرفها الدكتور السيد صبري، بأنها ورغم دلالتها على وحدة شعبها فإن الدولة الاتحادية السلطان مجزء فيها، وهي مكونة من دويلات متعددة تحتفظ جميعها بسيادتها الداخلية معظم جوانب شؤونها الداخلية في معظم جوانبها الداخلية ولها قوانينها الخاصة بها[٣].

ويظهر لنا مما تقدم بأن الباحثين والمختصين متفقون على أن الفيدرالية هى المشاركة السياسية والاجتماعية في إدارة الدولة، وهي عبارة عن تجمع طوعي بين مجتمعات بشرية يكون بينهم فوراق بسيطة أو قليلة من القومية أو اللغة أو الدين يجتمعون في مكان واحد تحفظ لهم هويتهم واستقلالهم وأمنهم وتمثيل مصالحهم بشكل أفضل فيما لو كانوا منفردين أو مجتمعين، وطبيعة هذه الاتحاد لا يشكل أي خطر أو تهديد على كيان المجتمعات ودولهم ولا يمحو هويتهم الاجتماعية والثقافية والدينية ولا يتعد حدودهم الجغرافية ويلتزمون بكل ما اتفق عليه بين الولايات والدول المنضوية تحت الاتحاد.

I.ب. المطلب الثاني

خصائص ومبادئ النظام الفيدرالي.

تقوم السلطات المركزية على الصعيد الخارجي بكل الدبلوماسية لتمثيل الشخصية الدولية للدولة الفيدرالية، وتدخل الدولة الجديدة في علاقات دولية مع الدول الأخرى وتمثلها المؤسسات الدولية والإقليمية، وإبرام المعاهدات وتبادل الممثلين الدبلوماسيين، وهناك استثناءات فقد ألغت بعض الدساتير الفيدرالية للدولة حقوق الممثلين الدبلوماسيين المستقلين، والحق في إبرام معاهدات دولية مثل دستور الإمبراطورية الألمانية الفيدرالية لعام ١٨٧١م

(1)General definitions of federalism –Canadian Political; https://www.Cpsa-acsp.Ca/papers-2005/Verrelli.Pdf

(٢) أحمد سليم البرصان، *علم السياسة*، (عمان: الأردن دار الزهران للنشر والتوزيع، ٢٠١٥م)، ١٦.

(٣) السيد صبري، *مبادئ القانون الدستوري*، (القاهرة: المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩م)، ٢٥.

ودستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام ١٩٤٤م. وعلى الصعيد الداخلي لا تنقل الولايات سوى جزء من اختصاصها إلى الاتحاد ولا تحتفظ باختصاص آخر إلى الاتحاد، ولا توجد سوى جنسية واحدة هي الجنسية الفيدرالية، وتحتفظ الولايات بحدودها الإقليمية ولا تمسها أو تعدلها إلا بموافقتها، كما أنها تحتفظ بالحق في إنشاء دستورها الخاص ما لم يتعارض مع الدستور الموحد للدولة الفيدرالية، ولكل ولاية سلطتها التشريعية الخاصة بها، وهناك العديد من ميزات النظام:

أولا: هناك مستويات من الحكم أحدهما للدولة كافة، والآخر للوحدات المكونة للاتحاد ويمارس كلاهما سلطاته المحددة دستورياً على مواطنيه وطنياً ومحلياً.

ثانياً: دستور مكتوب يتمتع بالسمو ولا يمكن تعديله من طرف الحكومة الفيدرالية بمفردها؛ بل يحتاج الامر إلى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي.

ثالثا: يتضمن الدستور الاتحادي توزيع رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم مع تحديد الصلاحيات المشتركة وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما.

رابعاً: تدابير احتياطية للممثلين المعتمدين من الأقاليم للتعبير عن آرائهم من ضمن مؤسسات صنع السياسة الفيدرالية وغالبا ما يكون ذلك متوافرا من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفيدرالي الثاني.

خامساً: هيئة تحكيمية على شكل محاكمة أو تدابير احتياطية للبت في النزاعات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم كأن تكون محكمة دستورية عليا.

سادساً: وجود إجراءات ومسارات لتسهيل التعاون وتنسيق العلاقات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم في المجالات كافة؛ حيث تكون المسؤوليات مشتركة أو تتداخل فيما بينها حتماً.

سابعاً: مع وجوب تلبية الحكومات المحلية لاحتياجات السكان المحليين فإن بعض المسؤوليات يفضل أن تترك للحكومة المركزية؛ ومن الأمثلة على ذلك الدفاع، الأمن، المعاهدات الدولية، الميزانية الفيدرالية.

ثامناً: تتمتع الحكومة المركزية الفيدرالية عادة بالسلطة للتوسط في النزاعات بين المناطق المختلفة.

تاسعاً: إمكانية معالجة التفاوت في الدخل والرعاية الاجتماعية بين المناطق المختلفة من قبل الحكومة المركزية عن طريق سياسات تعيد توزيع الثروات وإيرادات الضرائب.

عاشرًا: وجود علم واحد: تتميز الدولة الفيدرالية بوجود علم واحد هو علم الاتحاد وإن كان لكل ولاية علمها الخاص بها؛ إلا ان العلم الفيدرالي يبقى هو الأسمى وهو الذي يرفع فوق البنايات والمؤسسات الرسمية وفي المناسبات الوطنية(١).

مبادئ النظام الفيدرالي: يقوم النظام الفيدرالي على مبادئ من شأنها أن توازن بين مكونات النظام الفيدرالي للوحدات المنضوية تحت الدولة الفيدرالية ومن هذه المبادئ مبدأ الاستقلالية ومبدأ الوحدة ومبدأ المشاركة.

مبدأ الاستقلالية: لا يلغي النظام الفيدرالي الوحدات داخل الاتحاد تماما؛ لكن كل وحدة تحتفظ بقسم من السيادة، وبالتالي فإن النظام التشريعي والإداري والقضائي يضمنه الدستور الاتحادي في استقلالية جميع الوحدات الداخلية المشاركة في إعداده، ويكون ذلك في إطار الدستور الفدرالي، والوحدات المدرجة في النظام الفدرالي لها الحق في تنظيم نفسها بطريقة تلبي مصالحها وأهدافها طالما أنها لا تتعارض مع ما يعتبره الدستور الاتحادي ثابتا؛ أما بالنسبة للمجال الخارجي فإن الدول المكونة للاتحاد تفقد طابعها الدولي، وبالتالي فإن المجتمع الدولي يتعامل فقط مع الكيانات الجديدة في حالة الاتحاد(٢).

مبدأ الوحدة: تقوم فكرة الفيدرالية على الوحدة وهي من المبادئ الأولى التي تتفاعل عليها الدولة الفيدرالية، والهدف منها تتفاعل الدولة عند تبني فكرة الفيدرالية لبناء دولة جديدة، ويتم التعبير عن هذه الفكرة بوضوح في كيانات النظام الفيدرالي؛ ولاسيما طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الدول الأعضاء وفي السياسة الخارجية للدولة الفيدرالية، وفي المنظمات القانونية والسياسية في شكل توحيد الناس والقوات والأقاليم والقوميات، ويبدو أن الوحدة تظهر بمظهر الاتحاد في الهيئة الدستورية العليا للدولة الاتحادية على النحو التالي ظهور الولايات الفيدرالية كدولة واحدة على مستوى الولاية(٣).

مبدأ المشاركة: تشارك الوحدات داخل الاتحاد مع الدولة الفيدرالية في إجراءات وتنظيم الحياة الفيدرالية، ولاسيما تلك المتعلقة بمراجعة الدستور الاتحادي؛ وفي هذا السياق يحق للدول الأعضاء في الاتحاد والنظر في آليات صنع القرار الفيدرالية ذات المنفعة المتبادلة، ويعتمد نموذج المساهمة في صنع القرار الأمريكي على مشاركة الدول الأعضاء في الحياة الفيدرالية

(١) ناظم عبدالواحد الجاسور، *موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية*، (بيروت: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م)، ٤٦٢.
(٢) نسيب محمد أرزقي، *أصول القانون الدستوري والنظم السياسية*، (الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م)، ١٦٣.
(٣) عبدالمنعم أحمد أبو طبيخ، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة)"، (رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠م)، ٢٠.

والتي يتم التأكيد عليها على مستويات مختلفة مثل تعديلات الدستور والمشاركة في المؤسسات الفيدرالية[١].

سمات النظام الفيدرالي: هناك سمتين للنظام الفيدرالي يتميز به عن باقي النظم السياسية والدستورية وتتمثل هذه السمات وجود سلطتين فيه وبثنائية التشريع.

السمة الأولى: وجود سلطتين: تحتفظ الدول الأعضاء في الاتحاد باستقلاليتها ولديها القدرة على حكم نفسها وإدارة شؤونها بحرية في إطار الوضع الدستوري الممنوح لها، والسلطات المحلية للدولة الفيدرالية في الولايات هي سلطة مستقلة عن السلطة المركزية وإذا كان هناك تناقض أو خلاف بين سلطة الولاية والمركز فإنه سيكون من اختصاص المحكمة الفيدرالية لحل هذه الإشكالية؛ ولكي تكون المنطقة مستقلة حقا يجب أن يكون لها مؤسساتها الخاصة، أي أن السلطات المركزية لا تتدخل بتعيين أو فصل أعضاء هذه الهيئات بأي شكل من الأشكال، ولكن يحق لسكان المنطقة فقط اختيار الحاكم، وإذا لزم الأمر مراقبتهم وعزلهم يجب أن يكون توزيع الأهلية في ممارسة السيادة الداخلية بين الدولة وإقليم الاتحاد، وإذا لزم الأمر بالشكل المنصوص عليه في القانون فيكون توزيع الأهلية في ممارسة السيادة الداخلية بين الدولة وإقليم الاتحاد[٢].

ثنائية التشريع: تعني ازدواجية التشريع أنه بالإضافة إلى الهيئة التشريعية المركزية هناك هيئات تشريعية محلية لكل ولاية في الاتحاد؛ بالإضافة إلى كل ولاية اتحادية لديها هيئة تشريعية إقليمية، ففي الولايات المتحدة كل ولاية لديها هيئة تشريعية تسمى المجلس التشريعي، والتي غالبا ما تتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب[٣]. ومع ذلك لا توجد مساواة بين تشريعات القوانين لأن القوانين المحلية تقتصر على الأمور المحلية ولا يتجاوز حدود الدوائر الاتحادية. وفي روسيا تعد (الجمعية الفيدرالية) هو أعلى هيئة تمثيلية وتشريعية في النظام، ويتكون البرلمان من مجلسين: (مجلس الشيوخ) المجلس الاتحادي، ومجلس النواب- مجلس الدوما، المجلس الاتحادي، ويتكون مجلس النواب من ممثلين من كل وحدة، ويحوي على (١٧٦) شخصا يمثلون جميع الوحدات الإدارية الفيدرالية الأساسية (يمثلون السلطة التشريعية المحلية ويمثلون السلطة الإدارية المحلية).

وتودي العوامل التي تؤدي إلى إنشاء الفيدرالية مختلفة وتعتبر الفيدرالية حلا مثاليا لمشكلة التعايش في بعض المجتمعات من مجموعات وطنية أو دينية أو ثقافية أو لغوية، والمجتمع مهتم بإدارة مصالحهم في إطار الدولة الفيدرالية وستقوم الفيدرالية بقدر الإمكان بالقضاء على أسباب الصراع الصراعات بينهما تهدد سلام المواطنين، ويبدو هيكل الدولة الفيدرالية كمايلي مجتمع متعدد وضامن لحقوق وحريات المجتمع المشكل الدول المتحدة.

(١) انظر منتدى الاتحادات الفيدرالية على الموقع الالكتروني www.fourmfed.org .
(٢) غالب خضير العانى، نورى لطيف، *القانون الدستوري*، (بغداد: الطبعة الأولى، ١٩٧٧م)، ١٢٤.
(٣) محمد طه بدوي، *أصول علم السياسة*، (مصر: الإسكندرية، المكتب العربي الحديث، ١٩٦٥م)، ١٨.

ويمكن للنظام الفيدرالي أيضا أن يعمل كضمان لبعض الأقليات الموجودة على أراضي الولايات الفيدرالية، ويشكل بهذه أو غالبية الدول المتحدة وهي تستفيد من استقلالية هذه البلدان لضمان تحقيق مصالحها والحفاظ على شخصيتها وجعلها أغلبية على مستوى المجتمع ككل.

II. المبحث الثاني

أهداف ومعوقات الفيدرالية في العراق

بعد التعرف على ماهية النظام الفدرالي وتعريفه وجذوره التاريخية وأساليبه الأصلية وخصائصه والمبادئ التي يقوم عليها، نتناول في هذا المبحث والذي يعد أهم جزء من موضوع البحث عن أهداف التحول الفيدرالي في العراق والعقبات والعواقب الحتمية للوجود الاتحادي في العراق، وبالتالي مسألة توزيع السلطات والاختصاصات بين الإقليم والحكومة والمركزية.

لقد نصت المادة (٤) من قانون إدارة المرحلة الانتقالية ٢٠٠٤/٣/٨م على أن: "نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

ويقوم النظام الفدرالية على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب". وأكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م في الباب الأول المعنون بالمبادئ الأساسية وبالتحديد في المادة (١) على أن: (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني" ديمقراطي اتحادي).

وعليه فإن الفيدرالية التي يكفلها الدستور العراقي الجديد تجعلها تبدو أكثر تطرفا وأقل نضجا، لذلك على عكس التجارب السابقة سواء من حيث العقل أو من حيث الخصائص والتفاصيل والممارسة، ويبدو إن أولئك الذين كتبوها لم يستفيدوا من تجارب الآخرين بما في ذلك تجارب الوكالات الفيدرالية التي اعتبروها قدوة لهم، ومن هذا مثل تجربة الولايات المتحدة التي تطلبت خوض الحروب الأهلية والتغلب على بعض مشاكل النظام الفيدرالي.

وفي هذا المبحث سنتطرق إلى إلى أهداف ومستقبل الفيدارلية فيه هل هي مشروع تقسيم أم وحدة وقوة لتماسك العراقيين بهويتهم ووطنهم؛ ومن ثم ننظر في العقبات والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق.

II.أ. المطلب الأول

أهداف الفيدرالية هل هي مشروع تقسيم ام وحدة وطنية

بالنسبة للوضع في العراق فإن تشكيل الفيدرالية على عكس ما حدث في البوسنة من

مساهمة الفيدرالية في الواقع في تعزيز الهوية الوطنية، فالكثير من الشعب يعتز بوحدة وطنيته وأبناء شعبه ولا يرجع ذلك إلى انتشار أفكار وإجراءات الفيدرالية والديمقراطية؛ ولكن هناك وجهات نظر متعارضة السمة الغالبة هي الوحدة الوطنية وعدم تجزئة العراق: فوجهة النظر الأولى قائمة على الخوف من الفيدرالية، والقبول بها؛ ووجهة النظر الثانية ترفض من قبل مواطنين شيعة وسنة فكرة الفيدرالية، ويعتبرونها حافزا لتفتيت العراق، ويرفضون دعوات بعض السياسيين من الشيعة والسنة، الذي يرمون إلى تشكيل أرضا اتحادية قائمة على الهوية الطائفية، ما يسمى بـ"الشيعة" و"السنة" فضلا عن الكرد، وقد أقاموا علاقات إدارية بين محافظتهم والحكومة المركزية في بغداد، وإنهم يفضلون الحفاظ على العلاقات وفي العديد من المناسبات المختلفة يظهرون رغبتهم في أن يصبحوا العراق أولا أو شيعيا أو سنيا ثانيا، وغالبا ما يتم تقديمه من قبل وسائل الإعلام الغربية والإقليمية على أنه القضية الرئيسية للعراق، ولم يتم رؤية هوية الطائفة العراقية في العراق حتى وقت قريب.

وهنا نؤكد إذا كان السياسيون العراقيون على استعداد للعمل معا لجعل أمتهم فعالة وتحقيق التوازن بين الوسط والعلاقات الإقليمية، يجب خلق مساحة أكبر لجميع الهويات العرقية والطائفية والتي بدورها ستدعم تشكيل هويات متعددة الأعراق على المدى الطويل، وتواجه الدولة مشاكل وتحديات في تنفيذ أشكال جديدة من الفيدرالية وتحديات للديمقراطية والشرعية، وبناء إجماع وطني على الأفكار الفيدرالية، وتدخل الدول المجاورة، فتحتاج الدولة العراقية إلى تلبية نفس الشروط إذا أرادت أن تتاح لها الفرصة لإنشاء نموذج فيدرالي يعمل بشكل كامل ومستقل مثل نخبة سياسية فعالة ملتزمة بتعزيز التعاون والثقة المتبادلة، والحاجة إلى الدعم الإقليمي[١].

ومع ذلك فإن الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الحالي لا يزال صعبا للغاية بالنسبة للعراقيين، وجاءت الفيدرالية العراقية فقط لتوفير وحدة أراضي العراق والعدالة الاجتماعية، وفي الوقت الحالي ليس من المهم للمؤسسات الفيدرالية نفسها، والثقافة الفيدرالية نفسها؛ بل الدور المركزي للدولة في تحقيق الهدفين السابقين؛ لذلك إذا نجح الاتحاد في تحقيق كلا الهدفين، فمن المحتمل أن يجد الاتحاد تربة خصبة في العراق وسيجد العراقيون شرعية للالتزام بها حيث يستحق الدفاع عنها.

ونعتقد أن أحد الشروط الرئيسية في هذه العملية برمتها هو الحاجة إلى عدم ضعف السلطة المركزية أو تفتيت السلطات في الدولة، وإضعاف ركائز وأسس المركز الديمقراطي، ويجب أن تكون هناك نخبة سياسية وديمقراطية ومهنية قادرة على تحقيق التنسيق اللازم بين الشعار والمشروع حتى يمكن تحسين نهج إدارة الدولة، وينبغي أن يكون اعتماد اللامركزية الإدارية والسياسية في إطار تدريجي وفي السياق التالي الاستفادة من تجارب العراق السابقة ومن تجارب الدول الأخرى.

(١) شاكر، مصدر سبق ذكره، ٢٤٣.

وفي هذا السياق نحتاج إلى القيام بما يلي لنلحظ الحاجة إلى أدوات لإرسال التجارب وتطبيقها، وللإيمان بالديمقراطية كخيار وكذلك مستوى توزيع أو تقسيم السلطة والسلطات بين المركز والأطراف ولكن في إطار المسؤولية والمساءلة والتعدد الحزبي، الجميع في العراق يتحدثون عن القوى المتداخلة أو المتنافسة، لكنهم لا يتحدثون عن كيفية تطوير ثقافة ديمقراطية وهو يقوم على ركائز المساءلة والمسؤولية. وبالتالي، يمكن أن تكون اللامركزية الإدارية والسياسية مجرد أداة لتجنب الإدارة والمساءلة من المركز والابتعاد عن احتياجات المواطنين.

إن تلبية احتياجات ورغبات ومطالب المواطنين هو أساس نظام اللامركزية الإدارية والسياسية؛ ويجب أن يكون تفعيل الحكومة المحلية والإدارة المحلية وتوزيع السلطة والقدرة بين المركز والأحزاب هو هدف المواطنين، وهذا يدعو إلى اعتماد نموذج ناجح للإنفاق المالي على مستوى الدولة بحيث يتفاعل المواطنون مع هذا النهج، كما أن قضية الأمن هي الوتد الذي يتحرك بين الحكومة الفيدرالية والدولة دائما على خلاف، ثم فقدان محتواه الحقيقي (الأمن الشمولي) لكي يكونوا موضوع القوى العظمى والقوى العظمى بتعدداتها واختلافاتها، فإنهم يعملون معا لتحقيق الأمن على الرغم من تضارب المصالح، وهنا في العراق تجد صراعا في إطار دولة واحدة سواء كان ذلك بين المحافظة الواحدة أو بين المحافظات، ونجد أيضا صراع بين مكونات وأخرى على إشكاليات دينية أو ثقافيا وسياسيا. ونرى أمثلة على هذا النزاع حول سلطة إقالة قائد أو مدير عام أو مسؤول معين أو أي قضية أخرى أن الصراعات الداخلية أكثر مما هي خارجية وهذا يؤثر كثيرا على النظام الفيدرالي.

كما أن تجربة الفيدرالية قد تنتج عن موضوع صراعات وصراعات لأسباب سياسية واقتصادية، وبعضها لأسباب طائفية وطائفية وقومية، ومن نتائج هذا الصراع فشل التجربة في وضع إجراء موضوعي لتحديد العلاقة بين المركز والأطراف. كما أدى التداخل بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية إلى ازدواجية في السلطة بين السلطات الفيدرالية والولايات، وهذا التداخل لم يشفع له وجود الاحترام الحقيقي للمراجع السياسية والدستورية، لذلك يظل الدستور معلقا عندما يتعارض مع مصالح هذا الحزب أو ذاك انتقائية في التعامل مع الدستور.

وكانت مسألة الإقليم كبيرة بعض الشيء، لأنها ثنائية معترف بها دستوريا وقانونيا؛ وأيضا لأسباب سياسية لم تكن العلاقة مقصودة؛ بل قوضتها العديد من المواقف المتوترة بسبب العناد السياسي والتفسير الانتقائي للدستور، مصحوبة بمدى امتلاك كل جانب لأطروحة سياسية سمحت له بالسيطرة على مصدر القرارات السياسية والاقتصادية؛ فالقانون وحده رغم أهميته لا يكفي لإدارة الدولة العراقية وفق نظامها الجديد، كما إن إضفاء الشرعية والإطار القانوني للظواهر السياسية أمر مهم، لكن المشكلة هي أن هذا الإطار والتقنين يخضعان لاعتبارات سياسية تختلف عما هو شائع في البلاد مركز والديمقراطية الأوروبية مستقرة

باعتبارها النظر في الصراع السياسي الذي يخلق مظهر من عدم الثقة والشك بين الطرفين.

وذهبت الفدرالية إلى أبعد من فحواها وتركيبها القانوني والسياسي فاتجهت نحو الطائفة والأثنية والدينية فطالب التركمان بفدرالية من مدينة تلعفر إلى المندلي، ما يسمى بالخطة التورانية/التركمانية، وطالب المسيحيون بحقوق الناس في سهل الموصل في مناطق تلكيف وبرطلة وباشكا وأركوش، والمنظمة الكلدانية الآشورية وما يسمى بالخطة الآشورية، والبرنامج العربي الذي كان قائما منذ قيام الدولة العراقية، وتم تشكيلها عن طريق تحريك المشروع[١]. فالمعادلة العامة في أذهان البعض خاطئة بالطبع، لكن الفيدرالية تعني إضعاف المركز، وتفترض المعادلة الموضوعية أنه يجب أن يكون هناك مركز ديمقراطي قوي، ليس فقط لضمان استمرار وجود الدولة، ولكن أيضا لأداء واجباتها والتزاماتها والحفاظ على هيبتها، كما أنه من غير الحكمة تفتيت السلطة وإيجاد محور مركزي جديد داخل نواة الأطراف للسيطرة على مناقشة السلطة والكفاءة.

II.ب. المطلب الثاني

العقبات والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق

لقد تعرضت البنية الاجتماعية المعقدة في العراق للتمزق بعد عام ٢٠٠٥م رغم وجود القواسم المشتركة والتفاعلات الاجتماعية والروابط الأسري، وبما في ذلك الدور المهيمن للعشائر والطبقة الوسطى للحد من خطورة الاختلافات الاجتماعية، وجاءت ضغط الاختلافات الدينية والعرقية في المقدمة لتشكيل الفيدرالية العراقية ليس لبناء دولة وإنما لكثرة الصراعات والنزاعات بين بعض مكونات المجتمع العراقي إثر الفتنة الطائفية التي حدثت عام ٢٠٠٦م.

وكانت هذه العلامات كنتيجة الضغط الدولي على الحكومات في العراق التي ظهرت بعد عام ٢٠٠٣م من خلال الصراع على السلطة بين الشيعة والسنة وسعي الأكراد لذلك، ولذا لا يمكن للعملية السياسية والدستورية وفق دستور عام ٢٠٠٥م تجاهل الفديرالية، وساهم الدين والعرق واللغة وعوامل مختلفة أخرى في تكثيف ضغط هذه القوى بالإضافة إلى الركائز المختلة، تحت بند عملية بناء الدولة[٢].

إن الفيدرالية اللازمة للعراق على النحو المنصوص عليه في مشروع الدستور تقوم على أساس ثنائي وإداري، فمن ناحية يعترف الدستور عرقيا بإنشاء إقليم كردستان على الحدود الحالية، ومن ناحية أخرى يعطي الحق في التنظيم في المنطقة لكل دول محافظتين أو أكثر بغض النظر عن حقيقة الاتساق الوطني بين جميع الدول غير الكردية في العراق، وينظر إلى هذا النظام على أنه سابقة في التجربة الفيدرالية العالمية؛ حيث يسمح لجميع اتحادات العالم

(١) ليبهارت، آرنت، *الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد*، (بيروت: معهد الدراسات الاستراتيجية، ترجمة حسني زينه، ٢٠٠٦م)، ٨٦.

(٢) فرح شاكر، *النظام الفدرالي في العراق، النشأة والاداء والأهمية*، ترجمة علي الحارس، (بيروت: لبنان، مركز الرافدين للحوار، الطبعة الأولى٢٠٢١م)،٧٥.

بإنشاء مناطق على أساس إداري وولائي مزدوج، وهو ما لم يحدث من قبل لأنه نشأ كحل للاختلافات بين المجالات الدينية والوطنية في الدولة أو الدولة.

وحتى مع اعتبار التجربة البلجيكية سابقة يمكن التذرع بها في الانتقال من نظام الدولة المركزية إلى دولة اتحادية، فإن هذا النموذج لا ينطبق بشكل كامل على الوضع الذي يتطلبه الدستور العراقي، ويرجع ذلك إلى حقيقة أنه كان النظام الفدرالي بين مجموعات من الدول مع حدود واضحة للاختلافات الثقافية والتركيز الجغرافي، على عكس الوضع في العراق وهو أمر غير معروف في المنطقة العربية حيث يمثل ما يقرب من من الحدود الثقافية والجغرافية للعراق، ويمثل ما يقرب من ثلاثة أرباع العراق من الحدود الثقافية للعراق التي تفصل بين التكوينات الديموغرافية المختلفة.

فعلى سبيل المثال يحوي مشروع دستور العراق على حكم بأن القانون الإقليمي يسبق القانون الاتحادي في حالة وجود خلاف على السلطة المشتركة (المادة ١١١)، ويمكن أيضا الإشارة إلى أن أحكاما مماثلة (المادة ١١٧-ثانيا -)، والتي تنشئ مكاتب للأقاليم والمحافظين في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية في الخارج (المادة ١١٧-رابعا-) في إجراء غير مسبوق على مستوى جميع التجارب الفيدرالية في العالم؛ وبالتالي يمكن القول إن الفيدرالية التي يكفلها الدستور العراقي، قد ذهبت بعيدا إلى تفتيت السلطة ولا تتوافق مع المفاهيم النظرية المعروفة للفيدرالية وفي سماتها العامة أنشأت نظاما فيدراليا يكاد يصل إلى حدود الاتحاد وهو ما يعني الاتحاد بين دول مستقلة وذات سيادة[١].

ويستند الاتحاد الفيدرالي العراقي على البعد الإقليمية في تشكيله، وعلى الرغم من عمق التنوع في العراق؛ وهذا لسببين: أو لديهم أن العديد من العراقيين يعتبرون الفيدرالية ككل، وأن الفيدرالية التي تنشأة وفق الطائفة والأثنية هي مجرد مشروع تفتيت العراق وتفريق أهله تحت مسميات جديدة على المجتمع العراقي، وينشأ هذا الاعتقاد بشكل خاص من الافتقار العراقيين إلى الفهم الدقيق الواضح لنظام الفيدرالية، وتلعب الفيدرالية الإقليمية دورا في التأكيد للعراقيين على أن لديهم مقومات رئيسة لمعنى الفيدرالية لجعل العراقيين في أمان، ويمكن أن يشكل العراق كأداة لمنع تأثير الأقليات المحلية أو ظهور الحوافز التي يتطلبها خطر ظهور أنظمة استبدادية قائمة على الأغلبية الانفصالية[٢].

وبالنسبة للتحديات القانونية فيرى المختصون بالقانون الدستوري أن دستور العراق يحوي على ثغرات قانونية لاسيما في قانون رقم (١٣) لعام ٢٠٠٨م (قانون إجراءات التنفيذ الخاصة بتكوين الأقاليم). حيث توضح المادة الأولى الإجراءات كيف يقدم حاكم المحافظة طلبا

(١) لقاء مكي، الفيدرالية بين العراق والعالم .. رؤية مقارنة ٢٠٠٥ ، https://www.aljazeera.net/2005/10/05

(2)McGarry and John Brendan O'Leary (2009), Must al- Pluri Federations Fail? Ethnopolitics, Vol. 8,no.1, march 2009,p.p8.

يوضح رغبته في أن يصبح إقليما، بينما توضح المادة السادسة (الثغرة القانونية) أن الاستفتاء سيكون ناجحا إذا حصل على أغلبية الناخبين من ناخبي كل حاكم ينوي المشاركة في الإقليم ويتم الإعلان عن النتائج في غضون ١٥ يوما من تاريخ الاستفتاء؛ لذلك يجب ألا يقل عدد المشاركين في التصويت عن ٥٠٪ من الناخبين. فهذه المادة تتحدث عن المحافظة التي تريد الدخول في الاتحاد الفيدرالي وليس عن تحولها إلى إقليم أو تنفصل عن الدولة المركزية، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تغيير أو تعديل هذه المادة بسبب وجود هذه الثغرة القانونية، ويبدو أن المشرعين لم ينتبهوا عند سن هذا القانون أو أنهم تغافلوا عنها.

وحتى في مسألة المناطق المتنازع عليها فاستنادا إلى التفسير السابق للمحكمة الاتحادية بأن محافظة كركوك تريد أن تصبح إقليما أصدرت المحكمة رأيا مفاده أنه من غير المقبول تحويل المحافظة إلى إقليم، لأنها من المناطق المتنازع عليها التي تغطيها المادة ١٤٠ من الدستور، وبناء على هذا التفسير لا يمكن تحويل هذه الولايات مثل محافظة الأنبار ومحافظة صلاح الدين ومحافظة كربلاء التي تتنافس على أراضي متنازع عليها لا يمكن قبلوها كإقليم لأنها تخضع لهذا الدستور[١].

وأما بالنسبة للقانون الدولي فإن هناك تضارب وخرق للقانون الدولي حيث تستند الفقرة ١ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة إلى مبدأي السيادة والمساواة بين الدول. في حالة العراق انتهكت هذه الدول بشكل صارخ ومتكرر القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة من خلال التدخل في الشؤون الداخلية للعراق ومحاولة فرض أشكال معينة من الحكم؛ ومن خلال رفض مبدأ الفيدرالية في الدستور وتهديد هذه الدول بالتدخل في حالات إنشاء أراضي في العراق لأسباب جغرافية أو وطنية، ووصلت القضية حتى الجنرالات الأتراك إلى التهديد بالتدخل العسكري دون مراعاة القليل من القانون أو الأعراف الدولية، ولم تنفذ هذه الدول هذه الإجراءات القانونية علنا وتم تنسيقها سرا وأفضل ما في الكواليس وعلى المستوى الحكومي مثل الزيارات المتبادلة والاتصالات المكثفة بين وزراء الخارجية.

ويلعب الفرقاء السياسيين دورا مهما في تشكيل الفيدرالية العراقية بصورة غير طبيعية، حيث كان معظم السياسيين العراقيين الحاليين جزءا من المعارضة العراقية وهذه المعارضة عاشت في المنفى في عهد نظام صدام حسين، لكن كان لديهم تحديات سياسية مختلفة أدت إلى رؤى مختلفة حول بنية العراق الجديد، وإن إضافة هذه التحديات والرؤى السياسية المختلفة حول الدولة إلى الاتصالات والموارد الدولية المختلفة لهؤلاء السياسيين خلقت عقبات حالت دون جميع أشكال التعاون الفعال بينهم، وبالتالي فشلت في تنمية الشعور بالانتماء الوطني، وفي هذا الصدد من المهم وصف مختلف المشاريع السياسية القائمة والتي لا

(١) رياض الزيدي، "تشكيل الأقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن"، العدد (٣٩٥٦)، بحث منشور على الموقع التالي: www.ahewar.org/debat/show.art

تزال جارية والتي ساهمت في تطوير الرغبة في الاتحاد والأقلمة والتي أثرت على الرغبة في تشكيل الاتحاد العراقي[١].

ولكن بعض الأحزاب لا تؤمن بالفيدرالية لذلك يقولون إن الواقع ليس كذلك؛ وبالتالي فإنهم يجادلون بأنه لا يوجد أساس دستوري أو قانوني لإنشاء أقاليم في العراق، وإن إنشاء إقليم في العراق يشكل تهديدا لوحدة العراق، أو أن وقت تنفيذ الفيدرالية لم يحن بعد، ويرون أنه يضع عقبات أمام الرغبة في إنشاء منطقة في العراق وغيرها من الحجج، وبالتالي فإن الأحزاب وخاصة أولئك الذين يشكلون قوة لتنفيذ الدستور وترك الحرية لأولئك الذين لديهم كلمتهم في مسألة إنشاء الإقليم، وقد منعت الحكومة طلب أنها قدمت وفقا للآلية القانونية المستندة على الدستور ولم يتم رفعها إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لإجراء استفتاء إنشاء الأقاليم[٢].

وهناك مفاصل في الدولة يتم تعليقها بسبب عدم تطبيق الفيدرالية كما هو منصوص عليه في الدستور الاتحادي للعراق، مثل المجلس الاتحادي الذي وهو يقابل مجلس النواب من حيث الصلاحيات، وأن التأخر في إعمار المدن والمحافظات المتضررة ككل ناتج عن التأخر في تنفيذ إنشاء مناطق ذات صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والإدارية والتشريعية المحلية غير المدرجة في الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، وتركيز كل الأمور في أيدي الحكومة الاتحادية هو مسؤولية جميع أعضاء الدولة، وهذا عامل في انتشار الفساد المالي والإداري في جميع أنحاء العالم.

وأن الفشل في تنفيذ إنشاء الإقليم تحت أي ذريعة وستكون البلاد القضية الأكثر حساسية التي تأثرت بالصراع على المستوى الاتحادي وهذا أمر لم نشهده في إقليم كردستان لأن المشاكل الاقتصادية والمالية والإدارية للإقليم وحياة مواطنيه لا تتأثر بمشاكل الحكومة الاتحادية؛ على عكس بقية محافظات العراق حيث لا تزال غير متطورة في جميع المجالات مهيمنة فهي لا تزال محافظات ذات سلطات محدودة، لذلك فإن العراق دولة اتحادية اتحادية فقط من وجهة نظر دستورية، وهذا لا ينطبق عمليا[٣].

وفي غضون الأعوام (٢٠٠٣-٢٠١١م) من التعامل مع حكومة إقليم كردستان لكسب التجربة ووضع نظام فيدرالي يقوم على الأسس الصحيحة فأصبح تراكمت لدى الحكومة الفيدرالية خبرة سياسية على محور العلاقات وكذلك السعي لإيجاد حلول للمشاكل الناجمة عن تقاطع علاقاتها القانونية والسياسية. وقد أثرت هذه التوترات (المشاكل) بين الطرفين على

(١) شاكر، مصدر سابق، ٦٩.
(٢) علي هادي حميد الشكراوي، "إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع"، بحث منشور على الموقع التالي: www.uobabylon.edu.iq
(٣) ماجد نجم عيدان، حسام شكر أمين، "إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق"، *مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية*، المجلد الرابع، العدد ١٢، ٢٣٤-٢٣٥.

عملية التنمية وطبيعة النظام السياسي الاتحادي الجديد وأداء الحكومة الاتحادية ومجلس النواب، والذي انعكس ذلك سلبا في توجيه انتباه الجهات الاتحادية لتحقيق وتعزيز رفاه المواطنين العراقيين النظام السياسي للعراق الاتحادي، على الرغم من إنجازاته المختلفة، لم يحقق أهدافه بعد نظرة موجزة على الواقع تؤكد حقيقة هذا التقييم.

الخاتمة

جاء دستور عام ٢٠٠٥م ليضع تصورا وحلا للمعضلات العراقية المتمثلة في منع التفرد بالسلطة ووضع نظاما فدراليا ومركزيا في إدارة الحكم وطريقة لاقتسام الثروات، وعلى هذا النظام فإنه يجب على النظام السياسي القائم التعامل مع هذه القضايا بشكل قانوني وحضاري ومدني، فإن عدم الاتفاق وعدم توزيع الاختصاصات بشكل دستوري قد يؤدي إلى اندلاع حرب أهلية وطائفية تصل نتائجها إلى تقسيم العراق كحل نهائي بسبب عدم توافق الإرادة السياسية وعدم تطبيق الدستور بشكله الصحيح. ويلحظ من خلال ما تقدم أن النظام الفدرالي في العراق يراد له أن لا يكون اتحادا فيدراليا كما هو شأن الاتحادات الفيدرالية في العالم، وإنما اتحادا مختلطا يجمع بين الفدرالية والكونفدرالية وهذا يضر بالعراق ومجتمع كثيرا.

وهذا ما تؤكده مسألة منح صلاحيات واسعة للأقاليم من دون رقابة أو الاستناد إلى نص دستوري فيؤدي ذلك إلى إلغاء سلطة الدولة الفدرالية وتنتج دولة لا مركزية إلى حد بعيد، فيقتصر عمل المركز في الشؤون الخارجية والدفاع والسياسة النقدية والاقتصادية والمالية فقط، وكل ماعدا ذلك سيكون من صلاحية الأقاليم أو المحافظات، وفي بعض الحيان تكون هناك صلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية، ذهب الدستور إلى أبعد من ذلك عندما أعطى السيادة لقانون الإقليم أو قانون الولاية في حالات تتعارض مع القانون الاتحادي، طالما تم منح الإقليم الحق في عدم تعديل أو تطبيق القانون الاتحادي.

ويحوي الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م على نواقص دستورية مهمة لاسيما فيما يتعلق بمفهوم اللامركزية في الإدارة والسياسة، وتوزيع القدرات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمجالس المحلية، وأدت الصراعات المؤسسية والسياسية وتعطل القوانين التشريعية، وقد تأخذ هذه النواقص التشريعة إلى صراعات داخلية جديدة أخرى تضيف إلى مشاكل العراق وتزيد من تفككه وتدهوره، فكان على المشرع أن يكون ملما بأبعاد كل مادة تشريعية ويسد الباب أم الخلاف وأن يتخذ آليات ووسائل شرعية وديمقراطية مما لا يترك مجالا للمنافسة السياسية.

لذلك، يمكن أن تختلف التحديات التي يواجهها النظام الفيدرالي الحديث لاسيما في العراق عما تفترضه النظريات الكلاسيكية. وبدلا من أن يظهر صانعو القانون الفيدراليون مجتمعا موحدا يتمتع بمزايا متبادلة للنظام الفيدرالي وهذا يبرر الوحدة معا في ائتلاف فيدرالي

جديد؛ على أن يقوم بتفكيكه أو استبدال المجموعات السياسية القائمة بنظام عادل أو قابل للتنفيذ.

وإن هذه الفدرالية في العراق مبنية على التعددية في العالم الحديث، وغالبا ما تكون لحظة وصول الفيدرالية في النهاية إلى حرب أهلية حادة عندما يبدأ المقاتلون على مضض في إدراك أن نظام الهيمنة القديم لا يمكن أن يستمر، وفي الوقت نفسه لا يتم التسامح مع الانهيار الكامل للدولة. فالفيدرالية مناسبة للبلدان والأنظمة الدولية التي تعاني من الصراعات العرقية والثقافية والحركات الانفصالية والإرهاب وقد يكون النظام الفيدرالي العراقي مهد الفيدرالية في القرن الحادي والعشرين.

ولقد اقتنع اغلب العراقيون بالفعل بتطبيق الفدرالية على بلدهم الموحد؛ على الرغم من أنهم يعتقدون أنه يؤدي في الأخير إلى تفكك العراق الموحد، وقد عملوا في أصعب الظروف التي يمكن تخيلها لضمان وحدة العراق وعدم تعرضه لأي مشكلة ممكن أن تؤدي إلى الاقتتال والتفكك. وفي عام ٢٠٠٥م تفاوضوا على دستور ليبرالي وفيدرالي على الرغم من عيوبه العديدة، وقدموا الكثير من الجهد لتطوير الممارسات والمؤسسات السياسية المشتركة، ومع ذلك، فإن استمرار قوة حركة التمرد واستمرار وجود قوات خارج القانون وتناحر سياسي بين الأحزاب السياسية في المحافظة الواحدة لا تزال بحاجة إلى التحرك من قبل النظام الدستوري في تنظيم النظام السياسي وتأطيره بشكل يتلائم مع النظام الفدرالي الحالي.

النتائج

١- اللامركزية بطريقة مناسبة لا تقوض الوحدة القانونية والسياسية للدولة، خاصة وأن الإدارة المركزية تفرض على المؤسسات اللامركزية.

٢- يعتبر إنشاء الإقليم الفدرالي حقا دستوريا؛ لكن التمتع بهذا الحق يتوقف على توافر العوامل الاقتصادية والجغرافية والتوقيت المناسب لنجاحه.

٣- يؤدي تطبيق الإدارة اللامركزية الإقليمية إلى تولي الوحدات الفدرالية إدارة شؤونها الاستقلال عن الحكومة المركزية وتحت سيطرتها.

التوصيات

١- يجب أن يتم إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية على أساس الاعتبارات الإدارية والخدمية؛ وليس بناء على اعتبارات سياسية أو أمنية أو وطنية أو دينية أو طائفية.

٢- أهمية إيجاد خيارات آمنة وعادلة لحل المشكلات التي تحدد حدود الأقاليم في العراق، وخاصة لتعزيز عملية الهجرة من التطبيقات المركزية إلى التطبيقات الفدرالية.

٣- ضرورة استحداث نظام الفدرالية الإدارية الإقليمية في العراق وفق التنظيم القانوني والإداري السليم الذي يضمن تحقيق المصالح الوطنية العامة والوحدة الوطنية.

المراجع

الكتب العربية:

١. أحمد سليم البرصان، *علم السياسة*، عمان: الأردن دار الزهران للنشر والتوزيع، ٢٠١٥م.
٢. جورج أندرسون، *مقدمة عن الفيدرالية ما هي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم*، كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٨م.
٣. دانيال جيه إيلازار، Federalism An Overview: ، *الفدرالية: نظرة عامة*، بريتوريا، إتش إس آر سي، ١٩٩٥م.
٤. رونالد ل. واتس، *الأنظمة الفيدرالية منتدى الفيدرالية (شبكة دولية فدرالية)*، ترجمه عالي برهومة، ومها بسطامي، ومها تكلا، كندا: الفهرسة الكندية لبيان المطبوعات، ٢٠٠٦م.
٥. سموحى فوق العادة، *القانون الدولي العام*، دمشق: الطبعة الأولى.
٦. السيد صبري، *مبادئ القانون الدستوري*، القاهرة: المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩م.
٧. شورش حسن عمر، *خصائص النظام الفيدرالي في العراق، دراسة تحليلية مقارنة*، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية: ٢٠٠٨م.
٨. عصام سليمان، *الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان*، الطبعة الأولى ، بيروت: دار العلم الملايين، ١٩٩١م.
٩. غالب خضير العانى، نورى لطيف، *القانون الدستوري*، بغداد: الطبعة الأولى، ١٩٧٧م.
١٠. فرح شاكر، *النظام الفيدرالي في العراق، النشأة والاداء والأهمية*، ترجمة علي الحارس، بيروت: لبنان، مركز الرافدين للحوار، الطبعة الأولى، ٢٠٢١م.
١١. ليبهارت، آرنت، *الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد*، بيروت: معهد الدراسات الاستراتيجية، ترجمة حسني زينه، ٢٠٠٦م.
١٢. محمد طه بدوي، *أصول علم السياسة*، مصر: الإسكندرية، المكتب العربي الحديث، ١٩٦٥م.
١٣. ناظم عبدالواحد الجاسور، *موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية*، بيروت: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.
١٤. نسيب محمد أرزقي، *أصول القانون الدستوري والنظم السياسية*، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م.
١٥. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، أربيل: مؤسسة مركز ياني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥م.

١٦. ئي إيه فريمان،"Greece in Government Federal of History Italy and *تاريخ الحكومة الفدرالية في اليونان وإيطاليا*، تم مراجعته من جيه بي بيري، لندن: ونيويورك: ماكميلان آند كو، ١٨٩٣م).

الرسائل الجامعية

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

البحوث والدراسات

١. صادق عبدالحميد مالكي، "نشأة وتطور النظام الفيدرالي الأمريكي، نموذج تقاسم الصلاحيات السياسية وتوازنها عبر مستويات وقضايا الحكم"، *مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية*، العدد ١٠.
٢. ماجد نجم عيدان، حسام شكر أمين، "إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق"، *مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية*. المجلد الرابع، العدد ١٢، ٢٣٤-٢٣٥.

الصحف والمجلات

١. ديندار شيخانى بحث فى الفيدرالية جريدة الصباح ٢٦ سبتمبر صفحة مجتمع مدنى.

المواقع الألكترونية

1. Définition de 'federalism' depuisle Dictionnaire Cambridge Academic. Content cambridge University. Press 2019: https://dictionary Cambridge.org/fr/dictionnaire/anglais/federalism
2. General definitions of federalism –Canadian Political; https://www.Cpsa acsp.Ca/papers-2005/Verrelli.Pdf
٣. رياض الزيدي، تشكيل الأقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد (٣٩٥٦): www.ahewar.org/debat/show.art
٤. علي هادي حميد الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع، بحث منشور على الموقع التالي: www.uobabylon.edu.iq
٥. الفيدرالية، الموسوعة العربية الحرة، المعرفة: https://www marefa.org/.
٦. لقاء مكي، الفيدرالية بين العراق والعالم.. رؤية مقارنة ٢٠٠٥م، https://www.aljazeera.net/2005/10/05
7. منتدى الاتحادات الفيدرالية على الموقع الالكتروني www.fourmfed.org

الكتب الانجليزية

1. Ian Robinson and Richard Simeon, the dynamics of Canadian federalism in Canadian Politics by Bickerton and Gagnon Toronto University of Toronto, 2004.
2. Mc Garry and John Brendan O'Leary (2009), Must al-Pluri Federations Fail? Ethnopolitics, Vol. 8,no.1, march 2009.
3. William H. Riker, Handbook of Politicul Science Op.cit.