العراق بين اتحادين
دراسة مقارنة

أ.د. علي هادي حميدي الشكراوى

نبذة عن الباحث :
استاذ العلاقات الدولية في كلية العلوم السياسية في جامعة الكوفة.
له العديد من البحوث المنشورة.

م.م. رغد فلاح عبد كاظم

نبذة عن الباحث :
مدرس مساعد تدريسي في كلية العلوم السياسية .

IRAQ BETWEEN TWO UNIONS - A COMPARATIVE STUDY

Abstract

There are 28 federal states in the world, including Iraq, which implemented two federal experiments. The first experiment was between the two Hashemite monarchies in Iraq and Jordan in 1958, while the second experiment was implemented within the framework of the new Iraqi political system that was established after 2003.

There is no doubt that the external factor was influential in both experiments, which confirmed the lack of popular satisfaction in general, which led to the rapid collapse of the Arab Union, and confront the Iraqi federal system a lot of challenges and problems.

This research seeks to answer the following question: Were the federal applications in Iraq a popular or governmental will, and whether they had similar or different elements?

This research was divided into two sections. The first topic dealt with the Arab Union, which was established in 1958, while the second topic dealt with the federal system which was established in 2004.

The most important conclusions reached in this research are:

1-Difficult to classify the type of Arab Union, the opinions were distributed among this Union Confederation or a real union or personal union. It may be from two states and lasted about six months. Most of the legislative and executive powers were concentrated in the President of the Union.
2-The federal system in Iraq was established constitutionally after 2003, by transforming the form of the Iraqi state from a simple unified to a federal. In spite of the distribution of the individual and joint competencies of each bodies of the federal state authority and the Kurdistan region and the provinces, but did not prevent interference in the terms of reference. This union has been going on since 14 years

مقدمة

توجد ٢٨ دولة اتحادية فيدرالية في العالم تقيم فيها ٤٠٪ من مجموع سكانه، وهي: الأرجنتين، وأستراليا، والنمسا، والبوسنة والهرسك، والبرازيل، وكندا، وجزر القُمر، والكونغو الديمقراطية، وأثيوبيا، وألمانيا، والهند، وماليزيا، والمكسيك، وميكرونيسيا، ونيجيريا، وباكستان، وروسيا الاتحادية، وسانت كيتس ونيفيس، وجنوب أفريقيا، وإسبانيا، والسودان، وسويسرا، والإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، وفنزويلا، والعراق[1].

لقد طبق العراق تجربتين اتحاديتين، كانت التجربة الأولى بين الحكومتين الملكيتين الهاشميتين في دولتي العراق والأردن عام ١٩٥٨، في حين حصلت التجربة الثانية في إطار النظام السياسي العراقي الجديد الذي أقيم بعد عام ٢٠٠٣.

ولاشك في أن العامل الخارجي كان مؤثراً في كلا التجربتين، وخاصة التأثير البريطاني في التجربة الأولى، والتأثير الأمريكي في التجربة الثانية، الأمر الذي أكد عدم وجود رضا شعبي عام حيالها، ما أدى إلى سرعة انهيار الاتحاد العربي في سنه تأسيسه نفسها، ومواجهة النظام الاتحادي العراقي الكثير من التحديات والمشكلات منذ إقامته رسمياً عام ٢٠٠٤.

-أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من بيان أوجه التشابه والاختلاف بين التجربتين الاتحاديتين التي طبقهما العراق، في عهدين مختلفين، وفي ظل بيئة محلية وإقليمية وعالمية مختلفة.

-السؤال المركزي للبحث:

يسعى هذا البحث إلى الإجابة على السؤال الاتي: هل كانت التطبيقات الاتحادية في العراق تمثل إرادة شعبية أم حكومية، وهل كانت ذات عناصر متشابهة أم مختلفة؟

-منهج البحث:

لقد تم اعتماد المنهج الاستقرائي الذي يعتمد على الوصف والتحليل والاستقراء، والمنهج المقارن، بغية المقارنة بين النموذجين الاتحادين الذين طبقهما العراق.

-تقسيم البحث:

لقد تم تقسيم هذا البحث، إلى مبحثين، تناول المبحث الأول الاتحاد العربي الذي أقيم سنة ١٩٥٨، في حين تناول المبحث الثاني النظام الاتحادي الذي أقيم سنة ٢٠٠٤.

المبحث الأول: الاتحاد العربي لسنة ١٩٥٨

أن أول اتحاد دخله العراق الحديث بعد تأسيسه في العشرينات من القرن الماضي هو الاتحاد العربي الذي تم تشكيله عام ١٩٥٨ كرد فعل على وحدة مصر وسوريا، بغية المحافظة على الملكيات الهاشمية التي تنتمي إلى أسرة واحدة في كل من العراق والأردن.

وعلى هذا الأساس، سوف نبحث في هذا المبحث ذاتية الاتحاد العربي، وتوزيع الاختصاصات بين هيئات السلطة فيه.

المطلب الأول: ذاتية الاتحاد العربي

نتناول في هذا المطلب نشأة الاتحاد العربي والوحدات المكونة له، ونوعه من حيث التصنيف من بين أنواع الدول الاتحادية، وطريقة نهايته.

الفرع الأول- نشأة الاتحاد العربي والوحدات المكونة له:

أولاً-نشأة الاتحاد العربي:

بعد إعلان قيام الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا أوفد الملك حسين بن طلال ملك المملكة الأردنية الهاشمية وزير البلاط الملكي سليمان طوقان الى بغداد يحمل رسالة الى الملك فيصل الثاني ملك العراق لزيارة عمان. وفي ١١ شباط ١٩٥٨ وصل الملك فيصل الثاني إلى عمان على رأس وفد كبير ولم يلبث المجتمعون أن توصلوا الى إعلان الاتحاد العربي بين العراق والأردن بتاريخ ١٤ شباط ١٩٥٨[٢].

وصدر في اليوم ذاته بعمان نص اتفاق دولة الاتحاد [٣]، جاء فيه : (ينشأ اتحاد عربي بين المملكة العراقية، والمملكة الأردنية الهاشمية، باسم [الاتحاد العربي] اعتباراً من يوم الجمعة ٢٤ رجب ١٣٧٧ هجرية، الموافق ١٤ شباط ١٩٥٨ ميلادية ويكون هذا الاتحاد مفتوحاً للدول العربية الأخرى التي ترغب في الانضمام إليه. وتحتفظ كل من الدولتين بشخصيتها الدولية المستقلة، وبسيادتها على أراضيها وبنظام الحكم القائم فيها. ويكون ملك العراق رئيساً لحكومة الاتحاد، وفي حالة غيابه لأي سبب من الأسباب يكون ملك الأردن رئيس حكومة الاتحاد، ويحتفظ كل من الملكين بسلطاته الدستورية في مملكته)[٤].

وكلف الملك فيصل الثاني ملك العراق بصفته رئيسا للاتحاد العربي يوم ١٩ أيار ١٩٥٨ نوري السعيد لتأليف أول وزارة للاتحاد العربي وقد اختار وزرائه من ستة أشخاص يمثل نصفهم العراق ويمثل النصف الآخر الأردن، واصبح لرئيس الوزراء الاتحادي نائباً من الأردن هو إبراهيم هاشم الذي قتل ببغداد في ١٤ تموز ١٩٥٨.

وتألفت أول وزارة للاتحاد مما يأتي [٥]:

١-نوري السعيد : رئيساً للوزراء.

٢-إبراهيم هاشم : نائباً لرئيس الوزراء.

٣-توفيق السويدي : وزيراً للخارجية.

٤-خلوصي الخيري : وزير دولة للشؤون الخارجية.

٥-سليمان طوقان : وزيراً للدفاع.
٦-سامي فتاح : وزير دولة لشؤون الدفاع.
٧-عبد الكريم الأزري : وزيراً للمالية.

ثانياً-الوحدات المكونة للاتحاد العربي:

لقد وضعت في ٧ آذار ١٩٥٨ الصيغة النهاية لمشروع الدستور الاتحادي الذي تكون من ٨٠ مادة، وفي ١٢ أذار تم تشريعه، وكانت حكومة الاتحاد تتألف من رئيس الاتحاد وسلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية ويتألف مجلس الاتحاد من ٤٠ عضوا . ونص الدستور على أن يصبح نافذ المفعول بعد موافقة مجلس الأمة في كل من الدول الأعضاء وتصديقه على وفق الأصول الدستورية [٦].

ونص الدستور الاتحادي على أن يتكوّن الاتحاد العربي من المملكة العراقية والمملكة الأردنية الهاشمية وعضويته مفتوحة لكل دولة عربية ترغب في الانضمام إليه بالاتفاق مع حكومة الاتحاد[٧]. وتحتفظ كل دولة من أعضاء الاتحاد بشخصيتها الدولية المستقلة وبنظام الحكم القائم فيها [٨]. وهذا يعني إن هذا الاتحاد يتكون من دول مستقلة.

الفرع الثاني- تحديد نوع الاتحاد العربي ونهايته:

أولاً- تحديد نوع الاتحاد العربي:

الدولة الاتحادية هي تلك الدولة التي تتعدد السلطات فيها، وتتعدد منظومات القوانين فيها، وتتألف عموما من اتحاد دولتين او وحدتين فاكثر، وتتخذ أشكالاً متعددة تختلف من حيث الضعف او القوة تبعا لنوع الاتحاد بين الدول الداخلة فيه.

لاشك في أن هنالك عناصر من الاتحاد الشخصي قد تضمنها الاتحاد العربي، كونه اتحاد عقد بين الملك حسين بن طلال ملك المملكة الأردنية الهاشمية والملك فيصل الثاني ملك العراق وهما ينتميان لعائلة ملكية واحدة هي العائلة الهاشمية، إذ إن جدهما هو قائد الثورة العربية الكبرى هو شريف مكة الحسين بن علي .

وإن الاتحاد الشخصي يتكون من اجتماع دولتين تحت حكم رئيس دولة أعلى واحد مع احتفاظ كل منهما بكامل سيادتها واختصاصاتها[٩]. وهو الأمر الذي تحقق في دستور دولة الاتحاد العربي. ومن الفقهاء الذين يصنفون هذا الاتحاد على انه اتحادا شخصيا، كل من أ.د. إبراهيم شيحا و أ.د. محمد رفعت و أ.د. ثروت بدوي[١٠].

إلاّ أن ما يضعف هذا الاحتمال هو إن دستور الاتحاد العربي قد فتح باب العضوية الى دول عربية أخرى في المادة الأولى، وان رؤسائها آنذاك لم يكونوا من أفراد العائلة الهاشمية.

ويشتمل الاتحاد العربي على عناصر من الاتحاد الحقيقي (الفعلي) الذي يتكون من اتحاد دولتين او اكثر تحت حكم رئيس واحد، وخضوعها لسلطة مشتركة تتميز بالشخصية الدولية، وتمارس عنها شؤونها الخارجية كعقد المعاهدات ومباشرة التمثيل الدبلوماسي وإعلان الحرب مع احتفاظ كل منهما باستقلالهما الداخلي[١١]. وهذه الأمور متحققة فيما جاء من اختصاصات اتحادية وردت في المادة ٦٢ من دستور الاتحاد العربي.

وهنالك من يشير الى كون الاتحاد العربي هو اتحادا كونفيدراليا (الاستقلالي-التعاهدي)، مستنداً إلى ما يأتي:

١-ان هذا الاتحاد نشأ نتيجة اتفاق دولي بين الدولتين تحت اسم اتفاق دولة الاتحاد العربي، تم توقيعه بتاريخ ١٤ / ٢ / ١٩٥٨ .

٢-ماجاء في المادة الثانية من الدستور بان: (تحتفظ كل دولة من أعضاء الاتحاد بشخصيتها الدولية المستقلة وبنظام الحكم القائم فيها).

٣-ماجاء في المادة الثالثة من الدستور بان: (المعاهدات والمواثيق والاتفاقات الدولية التي سبق أن ارتبطت بها أية دولة من أعضاء الاتحاد قبل قيام الاتحاد أو قبل انضمامها إليه تبقى مرعية بالنسبة إلى الدولة التي عقدتها وغير ملزمة للأعضاء الآخرين. أما المعاهدات والمواثيق والاتفاقات الدولية التي تعقد بعد ذلك فتكون من اختصاص وسلطة حكومة الاتحاد).

ومن الفقهاء الذين يصنفون الاتحاد العربي على انه اتحادا كونفيدرالياً الدكتور عصام العطية [١٢].

ومن الجدير بالذكر أن هذا التوصيف يواجه الحقائق الأتية:

١-لم تعقد معاهدة وإنما ابرم اتفاق بشأن إنشاء دولة الاتحاد . ومن المعروف أن المعاهدة أسمى من الاتفاق.

٢-جاء في المادتان: (الرابعة والخامسة) من اتفاق دولة الاتحاد العربي، أنه اعتباراً من تاريخ الإعلان الرسمي لقيامه، يتم تنفيذ إجراءات الوحدة الكاملة بين الدولتين في المجالات الآتية[١٣]:

١- وحدة السياسة الخارجية والتمثيل السياسي.
٢- وحدة الجيش الأردني والعراقي (الجيش العربي).
٣- إزالة الحواجز الجمركية بين الدولتين، وتوحيد القوانين الجمركية.
٤- توحيد مناهج التعليم.
٥- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوحيد النقد، وتنسيق السياسة المالية والاقتصادية بين الدولتين.

ولاشك في أن معظم هذه المجالات هي خارج اطار قواعد الاتحاد الكونفيدرالي، فضلاً عن انه لم يتم تشكيل هيئة مشتركة للاتحاد العربي، ليس لها شخصية دولية، وليس لها أي سلطان مباشر على رعايا الدول الأعضاء، وإنما تم تشكيل حكومة اتحادية ذات شخصية دولية كما جاء في المادة الرابعة من الدستور. ولها سلطان مباشر على رعايا الدول الأعضاء، إذ جاءت المادة ٦٣ لتؤكد على أن:(تنفذ مباشرة جميع القوانين والأنظمة والأوامر والمراسيم الاتحادية والقرارات الصادرة من سلطات الاتحاد وفق أحكام هذا الدستور على جميع السلطات والأفراد في بلاد الدول الأعضاء).

ثانياً-نهاية دولة الاتحاد العربي:

أصدر الزعيم الركن عبد الكريم قاسم رئيس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة بتاريخ: ١٤ تموز ١٩٥٨ بيانا في ١٦ تموز، أعلن فيه انسحاب جمهورية العراق من الاتحاد العربي. ومما جاء في البيان: (أن الاتحاد بين العراق والأردن على الصورة التي تم فيها لم يكن اتحاداً حقيقياً يستهدف مصلحة الشعبين في القطرين، وإنما كان لتدعيم النظام الملكي

الفاسد ولتمزيق وحدة الصف العربي المتحرر ولتحقيق مصالح زمرة من الحاكمين الذين لم يأتوا الحكم عن طريق الشعب ولم يعملوا على تحقيق أمانيه ...). وقد عد البيان جميع الإجراءات والتشريعات التي تمت بموجب الاتحاد باطلة وملغية، وان الحكومة العراقية تعتبر نفسها في حل من جميع الالتزامات المالية والعسكرية وغيرها مما فرض على العراق نتيجة لقيام ذلك الاتحاد[١٤].

المطلب الثاني: توزيع الاختصاصات بين هيئات السلطة في الاتحاد العربي

نتناول في هذا المطلب الاختصاصات الاتحادية، واختصاصات رئيس الاتحاد وهيئات سلطة دولة الاتحاد العربي التشريعية والتنفيذية والقضائية.

الفرع الأول-الاختصاصات الاتحادية واختصاصات رئيس الاتحاد:

أولاً- الاختصاصات الحصرية الاتحادية:

نص دستور الاتحاد العربي على الاختصاصات الاتحادية الآتية [١٥]:

١- الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي.

٢- عقد المعاهدات والمواثيق والاتفاقات الدولية.

٣- حماية دول الاتحاد والمحافظة على سلامتها وأمنها الداخلي والخارجي.

٤- إنشاء وإدارة القوات المسلحة تحت اسم الجيش العربي ولا يجوز لأي عضو من أعضاء الاتحاد الاحتفاظ بتشكيلات مسلحة عدا قوات الشرطة والأمن الداخلي.

٥- تنظيم مجلس الدفاع الأعلى والخدمة العسكرية والنفير بقوانين خاصة.

٦- شؤون الكمارك وتشريعاتها.

٧- تنسيق السياسة المالية والاقتصادية.

٨- شؤون العملة وتنظيم شؤون الصيرفة.

٩- توحيد سياسة التعليم ونظمه ومناهجه.

١٠- شؤون الطرق والمواصلات المشتركة.

١١-أي أمر يقرر مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي أعضائه اعتباره من الأمور الاتحادية بعد موافقة حكومات الدول الأعضاء.

وتبقى من اختصاص الدول الأعضاء في الاتحاد جميع الأمور والصلاحيات الأخرى، وتنفذ مباشرة جميع القوانين والأنظمة والأوامر والمراسيم الاتحادية والقرارات الصادرة من سلطات الاتحاد وفق أحكام هذا الدستور على جميع السلطات والأفراد في بلاد الدول الأعضاء[١٦].

ثانياً-اختصاصات رئيس الاتحاد:

يكون ملك العراق رئيساً للاتحاد العربي وفي حالة غيابه يكون ملك الأردن رئيساً للاتحاد، وإذا غاب كلا الملكين يعيّن رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد نائباً أو هيئة نيابة عنه لممارسة صلاحياته مدة غيابه وله أن يحدد الاختصاصات التي يمارسها النائب أو هيئة النيابة [١٧]. ورئيس الاتحاد مصون من كل تبعة ومسؤولية[١٨].

ويمارس رئيس الاتحاد صلاحياته بأوامر اتحادية تصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص ويتوجب لأن تكون نافذة أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون ويستثنى

من ذلك الأوامر الاتحادية المتضمنة تعيين رئيس مجلس الوزراء أو إقالته أو قبول استقالته أمّا الأوامر الاتحادية المتضمنة تعيين الوزراء أو إقالتهم أو قبول استقالتهم فيوقعها رئيس الاتحاد ورئيس مجلس الوزراء[١٩].

ويعيّن رئيس الاتحاد، رئيس مجلس وزراء الاتحاد ويقيله ويقبل استقالته، وبتنسيب منه يعيّن الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم [٢٠].

ويعين رئيس الاتحاد الممثلين السياسيين لحكومة الاتحاد ويقيلهم ويقبل استقالتهم على الوجه المبين في القانون ويقبل اعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية [٢١].

ويعقد رئيس الاتحاد المعاهدات والمواثيق والاتفاقات المتعلقة باختصاصات حكومة الاتحاد ويصدقها بعد موافقة مجلس الاتحاد عليها [٢٢].

ورئيس الاتحاد هو القائد الأعلى للجيش العربي، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الاتحاد، وإذا كان المجلس منحلاً يدعى ذلك المجلس نفسه للاجتماع لهذا الغرض فوراً.

ويعدُّ ملك الأردن القائد الأعلى للقوات المرابطة في الأردن من الجيش العربي. وتكون الممارسة الفعلية للقيادة منوطة برئاسة أركان الجيش العربي. ويعيّن رئيس الاتحاد بناءً على تنسيب وزير الدفاع ورئيس مجلس وزراء الاتحاد رئيس أركان الجيش العربي ومعاونيه وقادة الجبهات وقادة الفرق ومن يعادلهم بالمناصب حسب القوانين. وتمنح الرتب العسكرية وتستردّ وفقاً لأحكام دستور كل من الدولتين بناءً على تنسيب وزير الدفاع ورئيس مجلس وزراء الاتحاد حسب أحكام قانون خدمة الضباط الاتحادي وتعلن بأمر اتحادي[٢٣].

الفرع الثاني- اختصاصات الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية:

تتألف حكومة الاتحاد من رئيس الاتحاد وسلطات: تشريعية وتنفيذية وقضائية[٢٤].

أولاً-السلطة التشريعية:

تناط السلطة التشريعية بموجب دستور الاتحاد العربي بمجلس الاتحاد ورئيس الاتحاد[٢٥].

ويتألف مجلس الاتحاد من أربعين عضواً، عشرون منهم من العراق، وعشرون من الأردن. ويمثل كل لواء من ألوية المملكتين بعضو واحد على الأقل ويجري انتخاب هؤلاء وفق القانون. ويعيّن كل من ملكي الأردن والعراق العدد الباقي من المجموع المقرر على أن لا يقل هؤلاء عن خمسة ولا يزيد عن سبعة لكل من الدولتين[٢٦].

وتكون مدة مجلس الاتحاد أربع سنوات ميلادية، ولكل سنة دورية عادية تبدأ في يوم أول سبت من شهر كانون الثاني وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليها وإذا لم يدع المجلس للاجتماع في الموعد المذكور فيجتمع بحكم الدستور[٢٧].

ثانياً-السلطة التنفيذية:

تناط السلطة التنفيذية برئيس الاتحاد ويمارسها بواسطة مجلس وزراء الاتحاد على وفق أحكام دستور الاتحاد العربي[٢٨].

ويتألف مجلس وزراء الاتحاد من رئيس وعدد من الوزراء حسبما تقضي به مصالح الاتحاد ويجوز تعيين نائب لرئيس الوزراء ووزراء دورة على أن يراعى في اختيار الوزراء ما يكفل اشتراك الدول أعضاء الاتحاد في مجلس الوزراء ويشترط في هؤلاء أن يكونوا حائزين على

جنسية إحدى الدول الأعضاء وأن تتوافر فيهم المؤهلات التي يشترط توافرها في أعضاء مجلس النواب في الدول الأعضاء[٢٩].

ويتولّى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الاتحاد في حدود الاختصاصات المبينة في هذا الدستور أو بموجب أيّ قانون أو نظام وضع بمقتضاه .وتعرض قرارات مجلس الوزراء على رئيس الاتحاد للاطلاع وله أن يطلب إعادة النظر في أيّ منها وينفذ هذه القرارات رئيس مجلس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه [٣٠].

وان رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس الاتحاد مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للاتحاد كما أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته [٣١].

ثالثاً-السلطة القضائية:

تتألف محكمة عليا من رئيس وستة قضاة: ثلاثة منهم من محكمة التمييز في كل من دولتي الاتحاد أو من كان في مستواهم من كبار رجال القانون. ويتألف النصاب القانوني للمحكمة العليا من خمسة قضاة بما فيهم الرئيس. وتصدر المحكمة العليا قراراتها بالأكثرية المطلقة. وتنعقد المحكمة العليا في مقر حكومة الاتحاد. وتكون قرارات المحكمة العليا قطعية وملزمة وينص على كيفية تنفيذها بقانون [٣٢].

تكون اختصاصات المحكمة العليا الحصرية الأمور التالية [٣٣]:

١- محاكمة أعضاء مجلس الاتحاد ووزراء الاتحاد.

٢- الفصل في الخلافات التي قد تقع بين حكومة الاتحاد أو التي قد تقع بين الأعضاء أنفسهم.

٣- إعطاء المشورة القانونية في المسائل التي يحيلها عليها رئيس مجلس وزراء الاتحاد.

٤- تفسير دستور الاتحاد والقوانين الاتحادية بناءً على طلب من رئيس مجلس وزراء الاتحاد وتكون لقراراتها الصادرة في هذا الشأن قوة النص المفسر.

٥- دستورية القوانين والمراسيم الاتحادية بناءً على طلب من رئيس مجلس وزراء الاتحاد أو رئيس مجلس وزراء إحدى الدول الأعضاء ويعتبر القرار الصادر بعدم دستورية القانون أو المرسوم ملغياً له من تاريخ صدور القرار.

٦- استئناف الأحكام القطعية الصادرة من محاكم الدول الأعضاء إذا تضمنت هذه الأحكام الفصل في نزاع ذي مساس بأحكام هذا الدستور أو أي قانون اتحادي.

٧- استئناف الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية وفقاً للقوانين.

المبحث الثاني: النظام الاتحادي لسنة ٢٠٠٤

أن ثاني تجربة اتحادية قد تم إنشائها في العراق الحديث، بعد انهيار النظام السياسي فيه إثر العمليات العسكرية للتحالف الدولي عام ٢٠٠٣، كوسيلة لحل المشكلة الكردية حلاً سلمياً ونهائياً، بغية المحافظة على وحدة العراق.

وعلى هذا الأساس، سوف نبحث في هذا المبحث ذاتية النظام الاتحادي في العراق الذي تم تأسيسه عام ٢٠٠٤ وتعزيزه عام ٢٠٠٥ وتنفيذه ابتداءً من عام ٢٠٠٦، وتوزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم المتعددة فيه.

المطلب الأول: ذاتية النظام الاتحادي في العراق

نتناول في هذا المطلب نشأة النظام الاتحادي في العراق، ونوعه من حيث التصنيف من بين أنواع الدول الاتحادية، والوحدات المكونة له.

الفرع الأول- نشأة النظام الاتحادي في العراق ونوعه:

أولاً-نشأة النظام الاتحادي في العراق:

نصت المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، 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 الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الأثنية أو القومية أو المذهب)[٣٤].

ويعد هذا القانون نقطة تحول في التطور الدستوري في العراق، إذ تم بموجبه تحويل شكل الدولة العراقية من موحدة بسيطة إلى مركبة اتحادية فيدرالية، وما انطوى على ذلك التحول في الابتعاد عن أسلوب المركزية الإدارية وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية[٣٥].

وأكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في الباب الأول المعنون بالمبادئ الأساسية وبالتحديد في المادة (١) منه على أن : (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي [برلماني] ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

وقد ورد في هذا الدستور أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من: (عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)[٣٦].

وما تقدم، يتبين أن طبيعة النظام السياسي العراقي تتمثل بما يأتي[٣٧]:

١-شكل الحكومة جمهوري.

٢-شكل الدولة اتحادي.

٣-اسلوب الحكم ديمقراطي ، نوعه نيابي.

٤-نوع النظام السياسي برلماني.

ثانياً-نوع النظام الاتحادي في العراق:

يتكون النظام الاتحادي في معظم الحالات، بإحدى طريقتين[٣٨]:

١-الطريقة الشائعة الأولى: يتكون من اتفاق عدة دول او ولايات او مقاطعات مستقلة على إنشاء نظام اتحادي، كما في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا.

٢-الطريقة الثانية: يتكون من جراء تفكك دولة موحدة إلى عدّة دويلات، ترغب في تكوين نظام اتحادي كما في المكسيك والأرجنتين والبرازيل.

ولاشك في أن النظام الاتحادي في العراق، لم ينشأ وفق أي من الطريقتين المذكورتين، إذ أن وحداته المكونة ليست دولاً مستقلة، كما وأن العراق لم يتفكك ليتحد من جديد[٣٩].

ومن الجدير بالذكر، أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، قد حدد نوع النظام الاتحادي على أنه فيدرالياً وذلك في المادة الرابعة منه.

الفرع الثاني-الوحدات المكونة لدولة النظام الاتحادي في العراق:

يرى البعض أن واضعي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، قد خلطوا بين الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، إذ إن الأقاليم تعد كيانات سياسية وهي تتقاسم السلطات السياسية مع الحكومة الاتحادية، بينما تعد المحافظات والبلديات والإدارات المحلية بمثابة وحدات إدارية وبالتالي فهي تمارس فقط الوظيفة الإدارية وليس لها حق تقاسم السلطات السياسية مع الحكومة الاتحادية[٤٠].

وأقر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليما اتحاديا[٤١]، وهذا يعني انه يتعين على أي نظام سياسي جديد أن يقر بوجود هذا الإقليم واقعياً، ومن خلال التنظيم القانوني .

ونظم الدستور حق كل محافظة او أكثر بتكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى طريقتين الآتيتين[٤٢]:

١- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

٢- طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ونظم الدستور مسألة تحديد العاصمة بغداد بحدودها البلدية كعاصمة لجمهورية العراق، والتي تمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد، وأحال الدستور تنظيم وضع العاصمة بقانون، ولم يجز انضمام العاصمة لأي إقليم[٤٣].

وفيما يتعلق بالإدارات المحلية، فقد ورد في الدستور أنه يضمن الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى[٤٤].

ويتضح جليا أن المشرع الدستوري قد خلط فيما بين المطالب أو الحقوق القومية من جهة ، وتطبيق أسلوبي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من جهة أخرى[٤٥].

وان من أهم القوانين الجديدة الصادرة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، التي منحت الأساس القانوني لتكوين الأقاليم، هو : الأمر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ [٤٦]، وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ [٤٧].

ثالثاً- تحديد نوع النظام الاتحادي في العراق:

أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يذكر هذا مصطلح الفيدرالية مطلقاً، واستبدلها بمصطلح اتحادي، ورغم ذلك فإن تصميم نصوص هذا الدستور تشير عند تطبيقها إلى عناصر نوع النظام الاتحادي الفيدرالي[٤٨].

المطلب الثاني: توزيع الاختصاصات بين هيئات السلطة في النظام الاتحادي في العراق

نظّمَ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، إذ أكد على أن تستمر حكومة الإقليم بمزاولة أعمالها طوال المرحلة الانتقالية فيما عدا القضايا التي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المتعلقة بالمسائل ذات الطابع الوطني[٤٩]. كما منح القانون الإقليم ، حق السيطرة على الأمن الداخلي وقوات الشرطة، وحق فرض الضرائب والرسوم داخل إقليم كردستان، فضلاً عن إن القانون قد أشار إلى أن

جميع الصلاحيات التي لا تعود حصرا للحكومة يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات، بعد تأسيس المؤسسات الحكومية المناسبة[٥٠]. وفيما يلي نعرض توزيع الاختصاصات بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وكما يأتي:

الفرع الأول-الاختصاصات الاتحادية :

تختص السلطات الاتحادية إضافة إلى المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي[٥١]، بالاختصاصات الآتية [٥٢]:

١-رسم السياسة الخارجية، والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .

٢-وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وأدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه .

٣- رسم السياسة المالية والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وإنشاء بنك مركزي وأدارته.

٤- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

٥- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة، وحق اللجوء السياسي.

٦- تنظيم سياسة الترددات البثية، والبريد.

٧- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

٨- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إلى العراق، وفق القوانين والأعراف الدولية .

٩- الإحصاء والتعداد العام للسكان .

الفرع الثاني- الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم :

يمكن إجمال أهم تلك الاختصاصات بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بما يأتي[٥٣]:

١- إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

٢- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

٣- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

٥- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٦- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات .

٧- رسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً .

إضافة لما تقدم، فإن الدستور قد نص أيضاً، على الاختصاصات المشتركة التالية [٥٤]:

١- تشترك الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم بإدارة النفط والغاز .

٢- وتشترك في رسم السياسات الاستراتيجية الهادفة إلى تطوير الثروة النفطية والغازية .

وأكد الدستور على إن:(كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحية الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية لقانون الإقليم في حالة الخلاف بينهما)[٥٥].

الفرع الثالث-اختصاصات الأقاليم أو المحافظات:

وفيما يخص توزيع الاختصاصات على وفق دستور عام ٢٠٠٥، فلقد منح الدستور الأقاليم أو المحافظات، ما يأتي :

١- حق كل إقليم أو محافظة في اتخاذ أية لغة محلية أخرى كلغة رسمية إضافية إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام [٥٦].

٢- إرسال ممثلين عنها إلى مجلس الاتحاد [٥٧].

٣- الاشتراك في هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات[٥٨].

٤- الاشتراك في هيئة ضمان مراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية[٥٩].

ويمكن إجمال اختصاصات الأقاليم بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بما يأتي[٦٠]:

١-يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور الاتحادي.

٢- لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

٣- يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألةٍ لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

٤- تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

٥-تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية .

٦- تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم .

أما المحافظات التي لم تنتظم في إقليم فإنها منحت الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية[٦١].

ولم يجز الدستور إجراء أي تعديل ينتقص من صلاحيات الأقاليم، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم وأغلبية سكانه[٦٢].

ويبدو أن المشرع العراقي لم يكن موفقا في اعتماد أسلوب يتناسب مع طبيعة نشأة الاتحاد الفيدرالي في العراق في ما يخص توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية

والوحدات الإدارية المكونة للدولة كإقليم كردستان والمحافظات، الأمر الذي انعكس على حصول تداخل بين اختصاصاتها مع اختصاصات الحكومة الاتحادية[١٣] .

وفيما يخص طرق حل المنازعات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، فقد أكد الدستور على إن : تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي[١٤]:

١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

٢- تفسير نصوص الدستور.

٣- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

٤- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

٥- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم او المحافظات.

٦-الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٧- الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم او المحافظات.

وأكد الدستور أيضا في المادة (٩٤) على إن : (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

-الخاتمة:

لقد دخل العراق الحديث في اتحادين، أولهما الاتحاد العربي عام ١٩٥٨، والنظام الاتحادي الذي تم تشكيله عام ٢٠٠٤.

من خلال ما تقدم، يمكن تقديم أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها، وكما يأتي:

١-صعوبة تصنيف نوع الاتحاد العربي، إذ توزعت الآراء في ذلك بين عدّه اتحاداً كونفيدرالياً أو اتحاداً حقيقياً أو اتحاداً شخصياً .

٢-لم يتعدَّ عمر الاتحاد العربي الذي تكوّن من دولتين حوالي ستة أشهر.

٣-تتألف حكومة الاتحاد من رئيس الاتحاد وسلطات: تشريعية وتنفيذية وقضائية، وتم تركيز الصلاحيات التشريعية والتنفيذية في رئيس الاتحاد.

٤-يعيّن رئيس الاتحاد، رئيس مجلس وزراء الاتحاد، وكبار الموظفين التنفيذين، ويقيلهم، ويعقد المعاهدات والمواثيق والاتفاقات المتعلقة باختصاصات حكومة الاتحاد ويصدقها، وهو القائد الأعلى للجيش العربي، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الاتحاد.

٥- نشأ النظام الاتحادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، الذي حدد نوع النظام الاتحادي على أنه فيدرالياً، إذ تم بموجبه تحويل شكل الدولة العراقية من موحدة بسيطة إلى مركبة اتحادية فيدرالية، وأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يذكر مصطلح الفيدرالية مطلقاً، واستبدلها بمصطلح اتحادي.

٦- تم توزيع الاختصاصات بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، توزيعاً تضمن تحديد الاختصاصات المنفردة والمشتركة لكل من هيئات سلطة الدولة الاتحادية وإقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع وضعه قيود محددة على إجراءات تعديلها، ولم يمنع أسلوب التوزيع المعتمد من حصول تداخل في الاختصاصات.

٧-تسند جميع المناصب السيادية في إطار النظام الاتحادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ عن طريق الانتخاب الدوري، والأمر نفسه ينسحب على جميع المناصب في إقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٨-استمرت التجربة الاتحادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، لمدة أطول مما هي في الاتحاد العربي، إذ بلغت حتى كتابة هذه السطور ١٤ سنة.

الهوامش:

---

[١] - جورج أندرسون ، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى النظم الفيدرالية ، أتاوا ، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص١ .

[٢]- مؤيد الونداوي (جمع وترجمة)، تقديم : سيار الجميل، الاتحاد العربي في الوثائق البريطانية: المجموعة الوثائقية البريطانية الرسمية الكاملة للاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن لعام ١٩٥٨، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، الدوحة/ بيروت،٢٠١٣، ص ٢٢، ص١٣٤.- ينظر الملحق رقم (١).

[٣] - مؤيد الونداوي، المصدر السابق، ص٣٤٤-٣٤٦ . - ينظر الملحق رقم (٢).

[٤] - مؤيد الونداوي، المصدر السابق، ص٢٢-٢٣.

[٥] -المصدر نفسه، ص١٦٩-١٧٠.

[٦] - المادة (٧٧) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .

[٧] - المادة (١) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .

[٨] - المادة (٢) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .

[٩] -د. عصام العطية، القانون الدولي العام ، ط٦ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٠٤ .

[١٠] -لمزيد من التفصيل، ينظر:

-د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا تاريخ، ص ١٦٨.

-د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،٢٠٠٧، ص٥٠.

-د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص٦١ .

[١١] -د. عصام العطية ، المصدر السابق ، ص٤٠٤ .

[١٢] - المصدر نفسه، ص٤٠٧ .

[١٣] -مؤيد الونداوي، المصدر السابق، ص٣٤٤.

[١٤] -د. إبراهيم خليل العلاف، تاريخ الوطن العربي الحديث والمعاصر، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل ،٢٠٠٥، ص ٢٨٨.

[١٥]-المادة (٦٨) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨.

[١٦]-المادة (٦٣) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨.

[١٧] -المادة (٥-أ) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .

[١٨] -المادة (٣٦) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .

[١٩] -المادة (٣٧) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٠] -المادة (٤٣-أ) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢١] -المادة (٥١) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٢] -المادة (٥٢) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٣] -المادة (٥٣) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٤] -المادة (٤) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٥] -المادة (٩) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٦] -المادة (١٠) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٧] -المادة (١٣-أ) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٨] -المادة (٣٥) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٢٩] -المادة (٣٨) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٣٠] -المادة (٤٠) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٣١] -المادة (٤٥) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٣٢] -المادة (٥٨) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٣٣] -المادة (٥٩) من دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
[٣٤] – يتكون قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ من (٦٢) مادة. ينظر: نصه الكامل في: -المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة دي بول، الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص٣٠١-٣٢٧. وكذلك في: نبيل عبد الرحمن حياوي (إعداد وتقويم)، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، المكتبة القانونية، بغداد، أذار ٢٠٠٤.
[٣٥]–د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣، ص٢١.
[٣٦]–المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٠١٢)، بتاريخ: ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
[٣٧]-د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ٢٠١٤، ص١٧٧-١٧٨.
[٣٨]-د. علي هادي حميدي الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، جامعة بابل –كلية القانون،٢٠١١، ص١، متاح على الرابط الآتي:
http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/fileshare/articles/
[٣٩] - المصدر نفسه، ص١.
[٤٠] – د محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص١٥.
[٤١] –المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
[٤٢] –المادة (١١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
[٤٣] –المادة (١٢٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
[٤٤] –المادة (١٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٤٥]-د. علي هادي حميدي الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، المصدر السابق، ص٨.

[46] Coalition Provisional Authority. Order Number (71) . Local Governmental Powers . CPA / ORD / 6 APR 2004 / 71.

[٤٧] - قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٦٠)، ١ شباط ٢٠٠٨، السنة التاسعة والأربعون، ص١-٨.

[٤٨]-د. علي هادي حميدي الشكراوي، التكييف القانوني للنظام السياسي في العراق، شركة (Noor Publishing) العالمية، برلين-ألمانيا، ٢٠١٧، ص٢٢.

[٤٩] -المادة (٥٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

[٥٠] -المادة (٥٧-أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

[٥١] -المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٢] -المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٣] -المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٤] – نصت المادة (١١٢) ، من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (أولا: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الإقليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لفترة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منه بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون. ثانيا: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

[٥٥] -المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٦] -المادة (٤) / خامساً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٧] -المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٨] -المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٥٩] -المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٦٠] -المادتان (١٢٠-١٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٦١] -المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٦٢] -المادة (١٢٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٦٣] -د. علي هادي حميدي الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، المصدر السابق، ص٨.

[٦٤] -المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المصادر

أولاً-الكتب:

١-د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا تاريخ.

٢-د. إبراهيم خليل العلاف، تاريخ الوطن العربي الحديث والمعاصر، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ،٢٠٠٥.
٣-د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥.
٤-جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى النظم الفيدرالية ، أتاوا ، كندا ، ٢٠٠٧.
٥-د. عصام العطية، القانون الدولي العام ، ط٦ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٦.
٦-د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ٢٠١٤.
٧-د. علي هادي حميدي الشكراوي، التكييف القانوني للنظام السياسي في العراق، شركة (Noor Publishing) العالمية، برلين-ألمانيا، ٢٠١٧.
٨-د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،٢٠٠٧.
٩-د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣.
١٠-المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة دي بول، الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.
١١-مؤيد الونداوي (جمع وترجمة)، تقديم : سيار الجميل، الاتحاد العربي في الوثائق البريطانية: المجموعة الوثائقية البريطانية الرسمية الكاملة للاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن لعام ١٩٥٨، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، الدوحة/ بيروت،٢٠١٣.
١٢-نبيل عبد الرحمن حياوي (إعداد وتقويم)، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، المكتبة القانونية، بغداد، أذار ٢٠٠٤.

ثانياً-البحوث العلمية:

١٣-د. علي هادي حميدي الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، جامعة بابل -كلية القانون،٢٠١١، متاح على الرابط الآتي:

http://www.uobabylon.edu.iq/uobcoleges/fileshare/articles/

ثالثاً-الدساتير:

١٤- دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .
١٥-قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
١٦- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٠١٢)، بتاريخ: ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

رابعاً -القوانين:

١٧-Coalition Provisional Authority, Order Number (71) . Local Governmental Powers , CPA / ORD / 6 APR 2004 / 71.

١٨- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٦٠)، ١ شباط ٢٠٠٨، السنة التاسعة والأربعون.

الملاحق

ملحق رقم (١)

بلاغ مشترك اردني – عراقي حول عقد اتفاق الاتحاد العربي بين الدولتين ١٤ / ٢ / ١٩٥٨

تلبية لدعوة حضرة صاحب الجلالة الملك حسين بن طلال ملك المملكة الاردنية الهاشمية حضر الى عمان يوم الثلاثاء الواقع في ١١ / ٢ / ١٩٥٨ حضرة صاحب الجلالة الملك فيصل الثاني ملك العراق المعظم، وحضر أيضاً في يوم الخميس الموافق ١٣ / ٢ / ١٩٥٨ حضرة صاحب السمو الملكي الامير عبدالإله ولي عهد العراق المعظم، وقد عقدت عدة اجتماعات كانت تظللها ذكرى الثورة العربية الكبرى واهدافها، خلال هذه المدة برئاسة جلالتيهما، وحضور سموه الملكي، حضرها عن الجانب العراقي كل من اصحاب الفخامة والمعالي والسعادة: توفيق السويدي عضو مجلس الاعيان، وبرهان الدين باش اعيان وزير الخارجية، وندیم الباجه جي وزير المالية، وعبد الرسول الخالصي وزير العدلية، وعبدالله بكر رئيس الديوان الملكي، وبهاء الدين نوري سفير العراق في عمان، والفريق الركن محمد رفيق عارف رئيس اركان الجيش، وعن الجانب الاردني كل من اصحاب الفخامة والمعالي والعطوفة السادة: ابراهيم هاشم رئيس الوزراء، وسمير الرفاعي نائب رئيس الوزراء ووزير الخارجية، وسليمان طوقان وزير البلاط، وخلوصي الخيري وزير الاقتصاد الوطني، واحمد الطراونة وزير التربية والتعليم والعدلية، وبهجت التلهوني رئيس الديوان الملكي الهاشمي، وعاكف الفايز وزير الدفاع والزراعة، وفرحان شبيلات السفير الاردني في العراق، والفريق حابس المجالي رئيس اركان الجيش العربي الاردني، واللواء صادق الشرع معاون رئيس اركان الجيش العربي الاردني.

وكانت نتيجة المباحثات التي جرت في تلك الاجتماعات حول الاتحاد بين الملكين: العراقي والاردني الهاشمي، ان توصل الطرفان الى عقد اتفاق الاتحاد العربي بين الدولتين الذي اعلن اليوم.

صدر في يوم الجمعة ٢٤ رجب سنة ١٣٧٧ الموافق ١٤ شباط ١٩٥٨ في قصر بسمان العامر في عمان.

-المصدر: مؤيد الونداوي (جمع وترجمة)، تقديم : سيار الجميل، الاتحاد العربي في الوثائق البريطانية: المجموعة الوثائقية البريطانية الرسمية الكاملة للاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن لعام ١٩٥٨، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، الدوحة/ بيروت،٢٠١٣، ص٣١٦-٣١٩ .

ملحق رقم (٢)

نص اتفاق دولة الاتحاد العربي ١٤ / ٢ / ١٩٥٨

لما كانت الثورة العربية الكبرى، التي قادها جلالة المنقذ الاعظم الحسين بن علي، ايذاناً ببزوغ فجر جديد للأمة العربية تمثلت بالتضحية والفداء في سبيل تحرير الوطن العربي الكبير وتوحيد شعوبه واقطاره، لاستعادة مكانة العرب بين أمم العالم، وللمساهمة في تقدم الحضارة الانسانية، ولما كانت تلك الثورة المباركة قد انبثقت عن ارادة العرب في الحرية والوحدة مستندة في ذلك الى ماضيها المجيد، وايمانها بنفسها وبرسالتها القومية الخالدة، ولما كانت رسالة الثورة العربية التي قضى باعثها في سبيلها قد انتقلت الى الابناء والاحفاد، ويتوارثونها جيلاً بعد جيل، ليبقى المشعل الذي يهدي امة العرب في سيرها نحو امانيها المنشودة في الوحدة الشاملة المستكملة لجميع اسباب الحرية، والسيادة، والعزة، لاستعادة الامجاد والمحافظة على التراث والمقدسات، والتطلع الى مستقبل مشرق في ظلال هذه الوحدة المباركة فقد قررت الدولتان الهاشميتان انشاء اتحاد بينهما، يقوم على هذه الاهداف السامية، وتحقيقاً لهذه الغايات والاماني القومية تم الاتفاق على مايلي:

١ – ينشأ اتحاد عربي بين المملكة العراقية، والمملكة الاردنية الهاشمية، باسم (الاتحاد العربي) اعتباراً من يوم الجمعة ٢٤ رجب ١٣٧٧ هجرية، الموافق ١٤ شباط ١٩٥٨ ميلادية ويكون هذا الاتحاد مفتوحاً للدول العربية الاخرى التي ترغب في الانضمام اليه.

٢ – تحتفظ كل من الدولتين بشخصيتها الدولية المستقلة، وبسيادتها على أراضيها وبنظام الحكم القائم فيها.

٣ – تكون المعاهدات، والمواثيق، والاتفاقيات الدولية، التي سبق ان ارتبطت بها كل من الدولتين قبل قيام الاتحاد بينهما، مرعية بالنسبة الى الدولة التي عقدتها، وغير ملزمة للدولة الاخرى. اما المعاهدات والمواثيق، والاتفاقيات الدولية التي ستعقد بعد قيام الاتحاد، والتي تدخل ضمن موضوعات الاتحاد، فمن اختصاص وسلطة حكومة الاتحاد.

٤ – اعتباراً من تاريخ الاعلان الرسمي لقيام الاتحاد، تنفيذ اجراءات الوحدة الكاملة بين دولتي الاتحاد في الامور الآتية:

أ – وحدة السياسة الخارجية والتمثيل السياسي.

ب – وحدة الجيش الاردني والعراقي (الجيش العربي).

ج – إزالة الحواجز الجمركية بين الدولتين، وتوحيد القوانين الجمركية.

د – توحيد مناهج التعليم.

٥ – يتفق الطرفان بأسرع وقت على اتخاذ الاجراءات اللازمة لتوحيد النقد، وتنسيق السياسة المالية والاقتصادية بين الدولتين.

٦ – عندما تقضي الضرورة ومصلحة الاتحاد توحيد اي امر من الامور الاخرى، غير الواردة في المادة الرابعة، تتخذ الاجراءات اللازمة بموجب دستور الاتحاد لإدخال ذلك الامر ضمن اختصاص وسلطات حكومة الاتحاد.

٧ – يكون علم الثورة العربية علم الاتحاد. وعلماً لكل من الدولتين.

٨ – أ – تتولى شؤون الاتحاد حكومة اتحادية مؤلفة من مجلس تشريعي، وسلطة تنفيذية.

ب – ينتخب كل من مجلس الأمة العراقي، والاردني، اعضاء المجلس التشريعي من بين اعضائها بعدد متساو لكل من الدولتين.
ج – يعين اعضاء السلطة التنفيذية وفق احكام دستور الاتحاد لتولي الامور التي تدخل ضمن اختصاص حكومة الاتحاد.
٩ – يكون ملك العراق رئيساً لحكومة الاتحاد، وفي حالة غيابه لاي سبب من الاسباب يكون ملك الاردن رئيس حكومة الاتحاد، ويحتفظ كل من الملكين بسلطاته الدستورية في مملكته، وعند انضمام دولة اخرى الى الاتحاد، يعاد النظر في وضع رئاسة الاتحاد حسب متقضيات الامور.
١٠ – يكون مقرّ حكومة الاتحاد بصورة دورية في بغداد لمدة ستة اشهر من السنة وفي عمان لستة اشهر اخرى.
١١ – أ – تضع حكومة الاتحاد دستوراً للاتحاد وفق الاسس المبينة في هذا الاتفاق، ويعدل دستور كل من الدولتين الى المدى والحدود التي تقتضيها احكام دستور الاتحاد.
ب – تتخذ التدابير والاجراءات اللازمة لإقامة حكومة الاتحاد، ووضع دستور الاتحاد خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من تاريخ توقيع هذا الاتفاق.
١٢ – يبرم هذا الاتفاق وفق الاصول الدستورية لكل من الدولتين.
صدر عن قصر بسمان العامر في عمان في يوم ٢٤ رجب الخير سنة ١٣٧٧ هجرية الموافق ١٤ شباط ١٩٥٨ ميلادية.

–المصدر: مؤيد الونداوي (جمع وترجمة)، تقديم : سيار الجميل، الاتحاد العربي في الوثائق البريطانية: المجموعة الوثائقية البريطانية الرسمية الكاملة للاتحاد الهاشمي بين العراق والأردن لعام ١٩٥٨، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، الدوحة/ بيروت،٢٠١٣، ص٣٤٤-٣٤٦ .