

مرتکزات البناء الفيدرالي في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ "دراسة تحليلية نقدية"

The foundations of the federal structure in the permanent Iraqi constitution of 2005 "A critical analytical study"

م. رائد ربيع فاضل

كلية العلوم السياسية - جامعة تكريت

raied_rabie@tu.edu.iq

م.م. محمد طارق صالح

كلية العلوم السياسية - جامعة تكريت

moh.Tariq@tu.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٤/١٠/٢٩

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٢/٣

الملخص:

تناولت الدراسة مرتکزات البناء الفيدرالي في العراق وفق الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، فبعد المدة التي تلت عام ٢٠٠٣، والتغيير الذي حصل في العراق، بدأت عملية التطبيق الفعلي للفيدرالية وبهذا تحوّل العراق من إطار الدولة البسيطة الى اطار الدولة المركبة، من خلال ما نص عليه في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، و دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، ولم يختلف الدستور الدائم كثيراً عن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في مسألة اهتمامه بالفيدرالية واعطاء بعض التفاصيل المهمة عنها، فالدستور الدائم اعتمد في كثير من مواده على قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية، الأقاليم، الدستور، البرلمان.

Abstract:

The study dealt with the importance of the federal structure in general and then the foundations of the federal structure in Iraq according to the permanent Iraqi constitution of 2005, in particular. After the period following 2003 and the change that occurred in Iraq, the process of actual application of federalism began, and thus Iraq transformed from the framework of a simple state to the framework of a complex state, through what was stipulated in the State Administration Law for the Transitional Period and the Permanent Iraqi Constitution of 2005. The permanent constitution did not differ much from the State Administration Law for the Transitional Period in the matter of its interest in federalism and providing some important details about it, as the permanent constitution relied in many of its articles on the State Administration Law for the Transitional Period.

Keywords: Federalism, Regions, Constitution, Parliament.



مقدمة

من حسن القول إن الدستور هو عقد اجتماعي وسياسي بين الأفراد والجماعات المكونة للمجتمع السياسي (الدولة)، وهو يسمو بنفس الوقت على جميع العلاقات السائدة، كونه يرسم ويحدد مستقبل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إضافة الى كونه يحدد السياسة العامة للدولة والمجتمع في الداخل والخارج. وعندما تقوم دولة ما باعتراف نظاماً فيدرالياً، تتضاعف مهام الدستور، لأنه (أي الدستور) في هذه الحالة يجب أن يحدد ماهية الوحدات المكونة لذلك النظام (أي النظام الفيدرالي)، كذلك يقرر (أي الدستور) الدور الذي سوف تؤديه تلك الوحدات في تشكيلة الدولة الفيدرالية، كما يبين (أي الدستور) مدى الصلاحيات المناطة لتلك الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي في وضع الكيان الذي يتلاءم وخصوصيتها، كما يحدد (أي الدستور) ماهي السلطات التي تعد امتيازاً قاصراً للحكومة الاتحادية، وماهي السلطات المشتركة بينها وبين حكومات الوحدات المكونة لها، إذ أن العلاقة بين الدولة الفدرالية والوحدات المكونة لها هي علاقات يحددها الدستور، لذا فإن الدستور الفيدرالي مكانة متميزة وأهمية بالغة في الدولة الفيدرالية.

أهمية البحث: إن لموضوع الفيدرالية أهمية بالغة خاصة في إطار الدستور الجديد في العراق، وما يترتب عليه من تعدد السلطات والقوانين والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين الحكومة والأقاليم.

اشكالية البحث وفرضياته: واجهت التجربة الفيدرالية في العراق العديد من التحديات التي تقف 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 المركز والإقليم، ويبقى السؤال هل ان النصوص الدستورية الحالية قد وضعت جميع المرتكزات الأساسية لإنجاح التجربة الفدرالية، وماهي طرق تكوين الفدرالية وتشكيل الاقاليم.

منهجية البحث: المناهج التي تم استخدامها في هذا البحث (الوصفي، التحليلي) لوصف الفيدرالية في الواقع العراقي، وتحليل الإشكاليات القائمة عليها.

هيكلية البحث: تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث، تناولنا في المبحث الأول: مفهوم الفيدرالية، وخصص المبحث الثاني: لبيان طرق تكوين الفدرالية وتشكيل الأقاليم في العراق، أما المبحث الثالث: فقد تضمن الثغرات الدستورية في علاقة السلطات الفيدرالية مع السلطات الإقليمية والإدارات المحلية.

المبحث الأول: مفهوم الفيدرالية

تعد الفيدرالية تنظيمياً سياسياً تتوزع فيه نشاطات الحكومة الفيدرالية بين حكومة مركزية وحكومات محلية، على نحو يتيح لكل حكومة من هذه الحكومات القيام بنشاطات تتخذ على أساسها قرارات نهائية، وإنها اندماج عدة دول في دولة واحدة، إذ تفقد هذه الدول شخصيتها الدولية وتخضع جميعها الى رئيس واحد (رئيس الدولة الاتحادية) وتكون السيادة فيها موزعة بين السلطة الاتحادية وسلطة الولايات، إذ تحتفظ كل ولاية بسلطات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية^(١)

ويعد النظام الفيدرالي نظاماً دستورياً تتشكل فيه السلطة السياسية من دولة مركزية اتحادية تمثل الدول على المستوى الخارجي، لها دستورها وسلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية الخاصة بها، أما على المستوى الداخلي فإنها مكونة من مجموعة من الدول/الدويلات المستقلة عن بعضها، بحيث يكون لكل دولة علمها وسلطاتها، ويتم في العادة توزيع السلطات بين الدولة المركزية والدويلات من خلال الدستور الفيدرالي وتشكل الفيدرالية خطوة متقدمة بين كيانات متباينة في ثقافتها وبناها الاجتماعية وانتماءاتها القومية والدينية والسياسية، يفرض عليها حالة من التعاضد والتعاون واختيار صيغة حكم، توصل إلى نوع من الوحدة، بمعنى آخر إنها انتقال من حالة التشرذم، إلى تحقيق قدر مقبول من اللحمة، ويحدد مستوى هذه الفيدرالية قدر التقارب أو التباعد بين الأعضاء المنتمين فيها، وكلما تباعدت المسافات زادت صلاحية حكومة الإقليم، وضعف دور المركز، وكلما تراجعت عوامل الفرقة زاد تأثير المركز، حتى يصل الأمر إلى حد الوحدة الاندماجية الكاملة

وتعرف الفيدرالية بأنها: (إحدى الصيغ الدستورية والقانونية التي يتم اللجوء إليها لتنظيم وتوزيع الاختصاصات والسلطات بين الحكومة المركزية والأقاليم المحلية في الدولة الواحدة، بعبارة أخرى إرخاء لقبضة الحكومة المركزية وتثبيت الا مركزية الإدارية والسياسية على نحو يسمح لأقاليم الدولة بالتمتع بقدر كبير من الصلاحيات والسلطات في إدارة شؤونها الذاتية)^(٢).

وعرف "أندريه هوريو" (Hauriou Andre) الدولة الفيدرالية بأنها: (شراكة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية، أي قانون دستوري، بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المتشاركة)^(٣) (وهذا يعني أن الوحدات السياسية السابقة للاتحاد قد تنازلت بموجب وثيقة دستورية وكوّنت اتحاد جديد من مجموع تلك الوحدات تسمى الدولة الفيدرالية)^(٤).

أمام تعدد المعاني لمصطلح الفيدرالية، هناك تسميات أو مصطلحات عديدة تُطلق على الدولة الفيدرالية، كما أن فقهاء القانون والسياسة لم يترجموها إلى اصطلاح معين، فهناك من يطلق عليها (الاتحاد المركزي)، أو (الاتحاد الفيدرالي)، أو (الاتحاد الدستوري) أو (الدولة الاتحادية) أو (الدولة الفيدرالية)، أو (الدولة التعاهدية أو المتعاهدة)^(٥).

يتكون الاتحاد الفيدرالي بإحدى الطريقتين، الطريقة الأولى: يتكون من اتفاق عدة دول أو ولايات أو مقاطعات مستقلة على إنشاء اتحاد فيدرالي، كما في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا، والطريقة الثانية: يتكون من جراء تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات ترغب في تكوين اتحاد فيدرالي، كما في المكسيك والأرجنتين والبرازيل.^(٦)

ويوجد في العالم اليوم (٢٨) دولة يقيم فيها (٤٠%) من سكان العالم تعد نفسها دولاً فيدرالية، بعض هذه الدول كانت وحدات منفصلة اتحدت لتشكّل دولة فيدرالية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية والإمارات العربية المتحدة، وبعض هذه الدول كانت دولة بسيطة تحولت إلى دولة فيدرالية ومنها بلجيكا وإثيوبيا وإسبانيا، وبعض هذه الدول التجأت إلى الفيدرالية بعد نزاعات مسلحة ومنها البوسنة وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وجنوب أفريقيا والعراق.^(٧)



خصائص الفيدرالية: تتميز الأنظمة الفيدرالية -على الرغم من اختلافاتها المتعددة -بعدد من

- الخصائص المشتركة، وهذه الخصائص هي التي تميزها عن غيرها من الأنظمة، ومنها:^(٨)
 ١. هناك على الأقل مستويان للحكومة: واحد للدولة ككل، ومستوى آخر للوحدات المكونة للدولة.
 ٢. الدستور هو الذي يحدد مستوى السلطة لكل من الدولة والوحدات المكونة لها، وهذا الدستور لا يمكن التعديل عليه من قبل الحكومات الفيدرالية منفردة، وإنما يتطلب قبول العناصر/ الأجزاء الأخرى التي تتكون منها الدولة الفيدرالية.
 ٣. يتوافر في الدول الفيدرالية بعض الترتيبات الخاصة، ومنها تمثيل الوحدات المكونة للدولة في المجالس الاتحادية (غالباً في المجلس الثاني)، حيث يتم اعتماد نظام الثنائية التشريعية في الدول الفيدرالية.
 ٤. توجد اجراءات ومؤسسات لتسهيل وتنسيق العلاقة بين الحكومات الفيدرالية وحكومات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، كما توجد عملية تحكيم أو إجراءات في حال حدوث خلاف بين سلطة/ حكومة المركز (الفيدرالية) وبين سلطات/ حكومات الوحدات/ العناصر المكونة لها (أي الدولة الفيدرالية).

المبحث الثاني: طرق تكوين الفدرالية وتشكيل الأقاليم في العراق وفق دستور عام ٢٠٠٥

أولاً - طريقة تكوين الدولة الاتحادية في العراق: إن نظام الحكم الفيدرالي الناجح/ المؤثر لابد أن يستند إلى ركيزة/ قوام دستور مدون^(*) وغلبة القانون، حيث يضع الدستور التأسيس والقواعد الجوهرية للنظام الفيدرالي، ويكون له (أي الدستور) مكانة كبيرة في تعزيز التلاحم أو الانقسام داخل الدولة، كذلك تعد الدساتير المدونة (أو المكتوبة) الواضحة أمراً ضرورياً في الأنظمة الفيدرالية، وذلك لإرساء النزاهة والشفافية والاستقرار القانوني والسياسي، الذي ينبغي أن يعمل بموجبه كل مستوى من مستويات الحكومة، وتحديد المسؤوليات داخل النظام الفيدرالي.^(٩)

وبالانتقال إلى الدساتير العراقية السابقة (١٩٢٥ - ٢٠٠٣) لا نجد هناك دلالة/ علامة صريحة للفدرالية، مثل التي أشار إليها: "قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت" لسنة (٢٠٠٤) في المادة (٤) على أن: "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي) تعددي".^(١٠)

إن مراجعة تاريخ الدولة العراقية منذ تأسيسها عام (١٩٢١) يُظهر أن العراق لم يألّف النظام الفيدرالي أو الاتحادي، وإنما أتبع - كغيره من دول المنطقة - الشكل السياسي والإداري البسيط والموحد القائم على الحكم المركزي في العهد الملكي والجمهوري، وعلى هذا فإن طرح الفيدرالية كصيغة اتحادية تنظم علاقة أقاليم الدولة وتكويناتها الاجتماعية بالسلطة المركزية يعد طرحاً مستحدثاً في التجربة العراقية بعد سنة ٢٠٠٣.^(١١)

لقد رَسَخَ "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤"، الشكل الاتحادي للدولة العراقية بنوعه (الفيدرالي) على أساس:^(١٢)

١. الحقائق الجغرافية والتاريخية: الاستفادة من التوزيع الجغرافي والتاريخي للمناطق المختلفة في العراق -وليس على أساس الأصل أو الأثنية أو القومية أو المذهب - لضمان عدالة الحكم.

٢. الفصل بين السلطات: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لضمان الشفافية والنزاهة.

٣. الحكم الفيدرالي: تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الأقاليم والمحافظات لضمان تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.

وقد أعطى القانون الحق للمحافظات خارج إقليم كردستان - عدا بغداد وكركوك - تكوين أقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية (المؤقتة) الحق في أن تقترح آليات تشكيل هذه الأقاليم، على أن تطرح على "الجمعية الوطنية" للنظر فيها وإقرارها، والمصادقة عليها، إضافة إلى موافقة سكان تلك المحافظات - الرغبة بتشكيل إقليم - عن طريق الاستفتاء، وقد أجاز القانون لحكومة الإقليم بالاستمرار في مزاوله أعمالها طيلة المرحلة الانتقالية، وتمويل من قبل الحكومة العراقية في المركز، إلا فيما يتصل بالمسائل ذات اختصاص الحكومة الاتحادية حصراً، وأن تحتفظ حكومة الإقليم بالسيطرة على أمنها الداخلي، والحق في فرض الرسوم وجباية الضرائب داخل إقليم كردستان.

أما الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، فقد نص بشكل واضح في المادة الأولى منه على إن "جمهورية العراق دولة (اتحادية) واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق، كذلك نص المادة (١١٦): "يتكون النظام الاتحادي من عاصمة وأقاليم ومحافظات وإدارات محلية لامركزية".^(١٣)

ويعد الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ أول وثيقة تصاغ على يد جمعية تأسيسية منتخبة منذ العام ١٩٢٤، وهو متقدم بأشواط كثيرة على دساتير المنطقة العربية ودول الجوار من حيث الدستور للقواعد والمعايير الأساسية في الحكم الديمقراطي، واللامركزية، والفدرالية (الاتحادية)، والحقوق والحريات الأساسية والمدنية.^(١٤)

ثانياً - آلية تشكيل الأقاليم في العراق: أقر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منذ صدوره بإقليم كردستان كأقاليم اتحادي^(١٥). كما نص على امكانية تشكيل عدداً غير محدود من الأقاليم، فحدد الإطار العام لتكوين الأقاليم الاتحادية، إذ منح الدستور لمحافظة أو مجموعة من المحافظات تشكيل إقليم من خلال عملية استفتاء حسب ما منصوص عليه في الدستور الاتحادي بإحدى الطريقتين التاليتين:^(١٦)

١. "طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين إقليم".
٢. "طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين إقليم".
٣. وقد أحال الدستور لمجلس النواب تحديد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بقانون يُسن بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.^(١٧)

وتنفيذاً لذلك، فقد شرع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، استناداً إلى المواد: (١١٧/ ثانياً، ١١٨، ١١٩، ١٢٠، ١٢١) من الدستور، وذلك من أجل تنظيم كيفية تكوين/ إنشاء الأقاليم، بأن: "تتحول المحافظات إلى أقاليم، أو تنظم إلى إقليم"، وقد تم نشر القانون في الجريدة الرسمية يوم ٢٠٠٨/٢/١١.^(٥)



ويلاحظ على دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، أنه قد أنفرد بموقفه في تكوين الأقاليم، حيث أوكل مهمة تحديد وتنظيم الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم الى قانون عادي يُسنه البرلمان العراقي، بينما أن السائد - في الدول ذات الأنظمة الفيدرالية - هو أن تناط هذه الأمور الى الدستور الذي يتناول كل ما يتعلق بتحديد وتكوين الأقاليم، أو انضمام أقاليم ناشئة جديدة الى الدستور، وذلك لأن الأقاليم الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي تتنازل - بمقتضى الدستور - عن صلاحياتها الخارجية، وبعض من صلاحياتها الداخلية لصالح الحكومة الفيدرالية، وعليه فإن بناء/ تأسيس الدولة الفيدرالية يكون من خلال وثيقة الدستور، وليس بقانون عادي يسنه البرلمان.

كما تضمن "قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم" رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، (٦) فصول و(٢٢) مادة، ينص الفصل الأول على أن "يتكون الإقليم من محافظة أو أكثر"، بينما يتطرق الفصل الثاني إلى طرق تكوين الأقاليم، ويتعلق الفصل الثالث بإجراءات تشكيل الأقاليم، حيث يرفع الطلب الخاص بتشكيل الأقاليم الى مجلس الوزراء، موقعاً من قبل رؤساء الأقاليم أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم، على أن يقوم مجلس الوزراء بتكليف "المفوضية العليا للانتخابات" باتخاذ الاجراءات المتعلقة بالاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة (١٥) يوم من تاريخ تقديم الطلب^(١٨)، بينما تتعلق الفصول الثلاثة الأخرى بكيفية اجراء الاستفتاء على تشكيل الأقاليم في المحافظة أو المحافظات المعنية وسلطات الأقاليم، والاحكام الختامية والانتقالية^(١٩).

يتضح مما ورد أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥، لم يضع قيوداً صارمة على تشكيل/ تكوين الأقاليم الاتحادية، فلم يحدد عدد المحافظات التي يمكنها إنشاء إقليم اتحادي، إذ يحق لكل محافظة أو أكثر من محافظة أن تشكل إقليماً، كما يحق لمجموعة من المحافظات تكوين إقليم اتحادي باستثناء محافظة بغداد باعتبارها العاصمة، لم يُعطها الدستور الحق بالانضمام الى إقليم.

المبحث الثالث: الثغرات الدستورية في علاقة السلطات الفيدرالية مع السلطات الإقليمية والمحلية

إن الدستور العراقي ينطوي على مواد غامضة متناقضة كثيرة، ويتضمن نقاطاً خلافية بصدد الفيدرالية وتوزيع الصلاحيات، وتكمن الإشكالية في (خمسة عشر) مادة في الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥)، والتي يمكن تناولها في الآتي:

الباب الأول: المبادئ الأساسية

- المادة (١): "جمهورية العراق دولة (اتحادية) واحدة ... الخ.^(٢٠)

وهنا ترد ملاحظتين، الأولى: ورد بأن الدولة العراقية أنها دولة اتحادية (واحدة) وهذا يعني شكل الدولة (اتحادي) غير أن اضافة كلمة (واحدة) بعد - دولة اتحادية - تعد زيادة لا مبرر لها، وذلك لأن (فدرلة) الدولة تعني - اتحاد - وهي دولة واحدة وليس عدة دويلات، وما دام قد اتحدت أو اندمجت في بعضها؛ والفصل هنا فقط هو في توزيع / تقسيم الاختصاصات بين السلطة الاتحادية - المركزية - وبين السلطة المحلية - الأطراف - والملاحظة الثانية: "جمهورية العراق دولة اتحادية..". ومراجعة بسيطة لموضوع الاتحادية فإن الدول الاتحادية تنقسم الى ثلاث دول، فهل هي (فيدرالية، أم كونفدرالية، أم اتحاد شخصي)؟

فلم يشير الدستور الدائم الى طبيعة الدولة الاتحادية في العراق، هل هي فيدرالية أم كونفدرالية أم اتحاد شخصي؟ فاطلاق كلمة اتحادي لوحدها دون تحديد لا يعطي المقصود من أن هذه الدولة اتحادية! فإلى أي اتحاد يشير الدستور؟ ويُعتقد أن هذه المسألة من المسائل المهمة التي تتعلق في تحديد نوع النظام السياسي وطبيعته، لذلك فإن إقليم كردستان حالياً هو أقرب في صلاحياته واختصاصاته الى الإقليم الكونفدرالي^(٢). كذلك فإن الدول أما مركبة أو موحدة (بسيطة)، والدول المركبة يعني ثمة دول اتخذت شكلاً من أشكال الاتحاد (شخصي، حقيقي، كونفدرالي، فيدرالي)، والنص يقول: "العراق دولة اتحادية واحدة"، أي أن نص المادة: (١) قد خلط بين كون العراق دولة مركبة أم دولة موحدة، وهو ما لم ينسجم مع الصياغة القانونية التي تعبّر عن حقيقة واقع معين، فكان على النص أن يقول: (العراق دولة اتحادية فيدرالية).

الباب الثالث: السلطات الاتحادية

● نصت المادة (٤٨): على أن "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد". (٢١)

من الواضح أن الدستور العراقي أخذ بثنائية المجلسين في السلطة التشريعية، وبين مدى أهمية وضرورة تقسيم البرلمان الاتحادي إلى مجلسين: مجلس يمثل عموم سكان الدولة الاتحادية، ومجلس آخر يمثل الأقاليم الأعضاء في الاتحاد.

وتعد ثنائية المجالس التشريعية من مقتضيات الاتحاد الفيدرالي، وشرط ضروري لقيامه، إلا أن مجلس الاتحاد -وبعد مضيء عشرون عاماً- لم يتم تفعيله! وهذا يعد خرقاً للنظام الدستوري الفيدرالي.

● نصت المادة (٦٥): "يتم انشاء مجلس تشريعي يسمى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين/نواب عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم وينظم ذلك بقانون" (٢٢). لقد وعدت هذه المادة بإنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد)، إلا أن الدستور ترك مسألة تشكيل مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تمثيل الأقاليم فيه واختصاصاته إلى مجلس النواب، الأمر الذي يعتبر غاية في الخطورة، لأنه من المفترض أن يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في سلطة التشريع.

الباب الرابع: اختصاصات السلطة الاتحادية

● المادة (١١٠): "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات المالية الحصرية الآتية": (٢٣)
أولاً: "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية".
ثانياً: "وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمن أمن حدود العراق والدفاع عنه".

ثالثاً: "رسم السياسة المالية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، وكذلك وضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته".
رابعاً: "تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان".



خامساً: "تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي".

سادساً: "تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد".

سابعاً: "وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية".

ثامناً: "تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية".

تاسعاً: "الإحصاء والتعداد العام للسكان".

نجد أن الدستور قد ثلم هذا الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية، عندما أدخل إدارة الكمارك ضمن الاختصاصات المشتركة في الفقرة أولاً من المادة (١١٤)، وبذلك أخرج إدارة الكمارك من الاختصاص الحصري المنصوص عليه في الفقرة ثالثاً من المادة (١١٠)، كما يؤخذ على دستور ٢٠٠٥ عند توزيعه للاختصاصات المالية أنه لم يساير سلفه قانون إدارة الدولة العراقية، الذي أدخل إدارة الثروات الطبيعية العراقية ضمن الاختصاص الحصري للحكومة المركزية.

● المادة (١١١): نصت على أن: "النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات".^(٢٤)

إن هذا النص ينسجم مع اتجاه (القانون الدولي العام)، الذي يعد الثروات الطبيعية ملك الشعوب، وليست ملك الحكام، وأن الدولة ما هي إلا أداة للإدارة والتوزيع والتطوير، وهذا ما أكدته قرارات (منظمة الأمم المتحدة)، ومنها قرارها المرقم (١٨٠٣) في ١٤/١٢/١٩٦٢ تحت عنوان: "السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية"، الذي أكد وجوب احترام حق الشعوب والأمم في السيادة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية وفقاً لمصلحتها القومية ورفاهية شعب الدولة المعنية.

وعلى الرغم من الاتفاق العام على أن (النفط والغاز) هو ملك كل الشعب العراقي بكل أطيافه، إلا أن هناك بعض الانتقادات حول هذا النص يمكن إجمالها بالآتي:

١. أن حق الملكية هو حق عيني أصلي لا بد أن ينصرف إلى شخص قانوني معنوي، وبما أن الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية، عليه فإن إسناد حق ملكية النفط والغاز إليه يعد مجازاً، فالملكية الحقيقية تكون للدولة باعتبارها شخصاً معنوياً حسب أحكام المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

٢. أن النص أغفل وتجاهل مصير بقية الثروات المعدنية التي تزخر بها أرض العراق، كـ (الحديد والكبريت والنحاس والزنابق... الخ)، وكان من المفروض أن يكون النص كما يلي: (النفط والغاز والثروات المعدنية كافة ملك للشعب العراقي).

٣. ورد في نص المادة عبارة (النفط والغاز هو ملك.....) و (هو) في اللغة العربية أسم إشارة للمفرد المذكر، بمعنى أن الغاز ملك الشعب فقط، لأن ما بعد (هو) لا ينصرف إلا للغاز. ويبدو أن ذلك وقع سهواً، ولكن كان على لجنة تعديل الدستور أن تلاحظ ذلك وتصححه، قائلة: (النفط والغاز هما ملك...).

٤. ورد في نهاية نص المادة (١١١) عبارة (في كل الأقاليم والمحافظات) وهذه العبارة زائدة لا موجب لها، وكان ينبغي الاستغناء عنها، والصحيح أن تقول: (في الأقاليم والمحافظات كلها).

٥. لم يحدد هذا النص: (النفط والغاز ملك الشعب العراقي) حالياً أو مستقبلاً، وهذا يعني كل ما موجود من نفط وما يستخرج في المستقبل هو ملك الشعب العراقي، تتولى إدارته الحكومة التي يختارها الشعب، بصرف النظر عن كون الدولة موحدة أو فيدرالية، إذن فالحكومة المركزية هي المسؤولة عن ثروة البلاد والمؤتمنة على هذه الثروة.

● المادة (١١٢):

أولاً: "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة -لمدة محددة- للأقاليم التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون". (٢٥)

ثانياً: "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار".

إن الفقرة الأولى من المادة (١١٢) التي تسند إدارة النفط والغاز المستخرج إلى الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات يقتصر على الحقول الحالية فقط، ولا يتعداه إلى الحقول المستقبلية - حسب مفهوم المخالفة - وبحسب هذا النص فإن الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة فقط، وحسب مفهوم المخالفة فإن هذه الفقرة لا تشمل الحقول الجديدة التي تكتشف بعد نفاذ الدستور، وبالتالي يكون استثمار الحقول الجديدة من اختصاصات الأقاليم والمحافظات.

وكان على المشرع أن لا يحدد الحقول الحالية، إذ تستغل هذه العبارة من قبل الأقاليم والمحافظات في حالة ظهور حقول نفط في المستقبل، فحسب النص في هذه الحالة، واستناداً لمفهوم المخالفة، ان النفط المستخرج مستقبلاً تقوم بإدارته الأقاليم، وما يترتب على ذلك من نتائج وصراعات تزعزع استقرار العراق (٢٦). أما بالنسبة إلى الفقرة الثانية من المادة: (١١٢)، فإن دور الحكومة الاتحادية يقتصر على رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز في الحقول المستقبلية، وذلك بالاشتراك مع الأقاليم والمحافظات، ولا يمتد دور الحكومة الاتحادية إلى تنفيذ هذه السياسات، أي ليس للحكومة الاتحادية أن تشترك في إدارة النفط والغاز في هذه الحقول كونه يعد شأناً خاصاً بالأقاليم والمحافظات.

إضافة إلى ما ورد فإن المادة: (١١٢) من الدستور تقرأ في إقليم كردستان العراق، بشكل مختلف عما تقرأه الحكومة الاتحادية في بغداد، إذ يرى الكرد أن الحقول غير المستثمرة سوف تقع ضمن السيطرة الحصرية لإقليم كردستان (في كركوك مثلاً)، إذا ما وافق سكان كركوك على الانضمام لإقليم كردستان.



- المادة (١١٤): "تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم": (٢٧)
 أولاً: "إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون".
 ثانياً: "تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها".
 ثالثاً: "رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم".
 رابعاً: "رسم سياسات التنمية والتخطيط العام".
 خامساً: "رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم".
 سادساً: "رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم".
 سابعاً: "رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيع عادل لها وينظم ذلك بقانون".
 عند إمعان النظر بالاختصاصات المشتركة التي أوردها المادة (١١٤)، يلاحظ أن جميع الشؤون التي أوردها الدستور ضمن الاختصاصات المشتركة تتعلق بالمصالح العامة العليا لعموم الدولة الاتحادية، ولا يتعلق الأمر بإقليم معين أو محافظة معينة، وعليه كان ينبغي أصلاً إدراجها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، أو ضمن الاختصاصات المشتركة على أن يُرجَّح القانون الاتحادي على قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند التعارض بينهما، لأن ترجيح قانون الإقليم والمحافظات على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما يعني ترجيح مصلحة الجزء على الكل في موضوع يتعلق بالكل ولا يقتصر على الجزء، وهذا مخالف لأسس النظام الفيدرالي وللمنطق السليم.
- المادة (١١٥): "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأن الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما". (٢٨)
 إن المادة (١١٥) على خلاف ما سارت عليه الأنظمة الفيدرالية، حيث رجحت قانون الإقليم والمحافظات على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة، بمعنى أن هذه الاختصاصات تكون في النهاية من اختصاص الإقليم والمحافظات متى تمسك كل منهما بقانونه.
 كما ذكرت المادة (١١٥): "كل ما لم يرد فيه نص في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من اختصاص سلطات الأقاليم"، وهذا النص على خلاف المؤلف في النظم الاتحادية، حيث الأصل أن كل ما لم يرد فيه نص في الاختصاصات الحصرية للأقاليم يكون من اختصاص السلطات الاتحادية، وهذا يعني أنه يجب أن تُذكر اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر، وتذكر اختصاصات السلطات الاتحادية مطلقة، سيما وأن العراق في الأصل دولة موحدة وتم تقسيمه إلى اتحادات، فالأصل أن يبقى الاختصاص المطلق للسلطات الاتحادية.

يؤخذ على دستور ٢٠٠٥، عند توزيعه للاختصاصات المالية أنه لم يساير سلفه (قانون إدارة الدولة العراقية)، الذي أدخل إدارة الثروات الطبيعية في العراق ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة

الاتحادية، وألزمها بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات، لكنه أبقى القرار النهائي بيد حكومة المركز، كون اختصاصها في هذا المجال هو اختصاص حصري، لأن التشاور ينصرف إلى الاستشارة ولا ينصرف إلى المشاركة، وكما هو معلوم فإن مصطلح الثروات الطبيعية ينصرف إلى الثروات الطبيعية بأنواعها كافة، بما فيها ثروة النفط والغاز، بينما نجد أن دستور ٢٠٠٥ قد سكت تماماً عن الثروات الطبيعية الأخرى، وهذا يعني أنه وفقاً للمادة (١١٥) فإن التصرف في هذه الثروات يؤول إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً لنص المادة (١١٥) التي أوكلت إلى الأقاليم والمحافظات كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

الباب الخامس: سلطات الأقاليم

● المادة (١١٦): "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية". (٢٩)

وحسب هذه المادة يتميز دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بوضع الفيدرالية (الاتحادية) كمبدأ شامل للعراق الجديد، وهو ما يتوافق مع نص المادة (١): "جمهورية العراق دولة (اتحادية) واحدة".

وهنا يثار التساؤل الآتي: إذا كان العراق مكون من أقاليم ومحافظات، فأين إقليم الدولة العراقية الواحد؟ وإذا أُريد تنظيم التقسيمات الإدارية للمناطق المحلية في دولة فيدرالية، فإن ذلك لا يتم من جانب واحد، بل من قبل كل المكونات التي تُسهم في بناء الدولة الفيدرالية، كما أن فكرة التنازع على الأراضي لا يمكن أن تأتي بشكل لاحق بعد قيام الدولة الفيدرالية، بل تأتي قبل قيامها/ إقامتها، إضافة إلى ذلك فإن مسألة التنازع على الأراضي تُطرح على صعيد القانون الدولي وليس على صعيد القانون الداخلي أو الوطني، وهذا يعني أنها مسألة يحكمها القانون الدولي وليس القانون المحلي.

● المادة: (١١٧) -أولاً: "يُقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان، وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً". ثانياً: "يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه". (٣٠)

إن من أهم المآخذ على الدستور لاسيما في المواد الخاصة بالأقاليم أنه أقر مسبقاً بـ (إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليمياً اتحادياً) حسب الفقرة الأولى من المادة (١١٧)، وعليه فإن البناء الفيدرالي العراقي قد تم تحقيقه بوجود سلطة مركزية -اتحادية- وسلطة محلية تجسدت في إقليم كردستان، وهذا يعني انضمام المنطقة الكردية المستقلة عن حكومة بغداد منذ عام ١٩٩٢، إلى الدولة العراقية الفيدرالية بعد أن أخذت صفة الإقليم. (٣١)

كما أقر الدستور مسبقاً (الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه) حسب الفقرة الثانية من المادة (١١٧)، دون أن يحدد ماهي القوانين التي تؤسس عليها هذه الأقاليم، وترك مسألة سن قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم إلى مجلس النواب.

وهنا تكمن إشكالية المسألة فكيف يمكن إيجاد تقسيم للأقاليم يخرج عن تأثير الكتل والتيارات المتناقضة في مجلس النواب نفسه؟



- المادة (١١٨): "يُسَن مجلس النواب في مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين". (٣٢)
- أن الإشكالية التي تثيرها المادة: (١١٨) أنه بإمكان مجلس النواب وبالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أن يقرروا القانون الذي يحدد الإجراءات الخاصة بتكوين الإقليم، هنا تبرز ملاحظات عدة (٤)
١. إن هذه المادة استهانة بمسألة مهمة وغاية في الخطورة وهي مسألة تقسيم البلاد إلى أقاليم وتركها تخضع لرغبات التيارات المختلفة.
٢. إن بإمكان التيارات والكتل التي ترغب في تكوين الأقاليم أن تضع القانون المناسب لها، على وفق الشروط والضوابط التي لا تتعارض مع مصالحها، وبالتالي يمكنها أن تحصل على الموافقة بتكوين أقاليم على أساس طائفي.
- المادة (١١٩): "يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى الطريقتين": (٣٣)
- أولاً: "طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم".
- ثانياً: "طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم".
- إزاء ذلك كان على المشرع العراقي أن يتجاوز كل تلك الإشكاليات بأن يحدد مسبقاً القانون الخاص بتكوين الأقاليم، أو على الأقل تحديد الشروط والضوابط الواجب مراعاتها عند تكوين الأقاليم، ان مسألة السهولة التي أجازها الدستور في تكوين الأقاليم توضحها الفقرتين الأولى والثانية من المادة: (١١٩)، إذ أن نسبة (ثلث أعضاء مجلس المحافظة)، أو (عُشر الناخبين في كل محافظة) تعد نسبة ضئيلة إلى حد ما، وبإمكان أي مجلس تحقيقها، وهنا تخرج الفيدرالية عن كونها اتحاد طوعي بين القوميات في بلد واحد، وتتعداه إلى ما يمكن أن يؤدي إلى فيدرالية طائفية .
- المادة (١٢١): (٣٤)
- أولاً: "سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية".
- ثانياً: "يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية".
- ثالثاً: "تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها".
- رابعاً: "تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية".
- خامساً: "تختص حكومة الإقليم بكل ما تطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم".

إن النص الذي جاءت به الفقرة (رابعاً) من المادة: (١٢١) هو إسناد اختصاصات خارجية دبلوماسية للأقاليم والمحافظات، وهو ما يتعارض مع الوظيفة الحصرية للسلطة الاتحادية في الشؤون الخارجية الوارد في المادة: (١١٠) من الدستور.

فمن المعروف أن دويلات الاتحاد الفيدرالي تفقد سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد، ومفاد ذلك عدم جواز إبرام تلك الدويلات معاهدات دولية، وأهم ميزة تتجلى من خلال وحدة الدولة الفيدرالية على الصعيد الخارجي هي أنه لا توجد في هذه الدولة إلا شخصية دولية واحدة، فلها وحدها الحق بتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول، وحضور المؤتمرات الدولية، والمشاركة في الهيئات الدولية، وكافة الأنشطة والفعاليات الدولية، وهذا هو الأصل في الدولة الفيدرالية^(٣٥).

إن النص الذي جاءت به الفقرة (خامساً) من المادة: (١٢١) هو "إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم" كـ (الشرطة والأمن وحرس الإقليم)، والذي يُعد نصاً غريباً فعلاً على الدساتير الفيدرالية، التي تتمسك عادةً بجيشها الاتحادي الذي يمثل وحدة الدولة الفيدرالية وقوتها وسيادتها، ولا يمكن أن نتصور وجود قوات مسلحة في ولاية فيدرالية أو إقليم لا ترتبط بالقوات المسلحة الاتحادية بأي شكل من أشكال العلاقة، إلا أننا في هذه الحالة - حالة انعدام العلاقة بين الجيش الاتحادي وجيش الإقليم - سنكون أمام جيشين لدولتين مستقلتين عن بعضهما.

ويقف هذا النص وراء المشاكل العديدة والمتكررة والتي كادت في بعض الحالات أن تصل إلى درجة الصدام العسكري بين القوات الاتحادية وقوات إقليم كردستان، حيث منعت قوات الإقليم (البيشمركة) دخول القوات المسلحة الاتحادية إلى مناطق الإقليم، كما أنها اعترضت مراراً ومنعت أحياناً تواجد هذه القوات في المناطق المتنازع/ المختلف عليها.

الباب السادس: الأحكام الختامية والانتقالية

● المادة (١٤٠)^(٣٦) أولاً: "تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بكل فقراتها".

ثانياً: "المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية، والمنصوص عليها في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، تمتد وتستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور، على أن تنجز كاملة (التطبيع، الاحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة الفين وسبعة".

لقد حدد دستور ٢٠٠٥ المادة (١٤٠) كحل لمشكلة كركوك وما يسمى (المناطق المتنازع عليها)^(٣٧*) بين إقليم كردستان والمحافظات المجاورة له (نينوى، وديالى، وصلاح الدين)، وعلى ثلاث مراحل هي: (التطبيع والتعداد السكاني والاستفتاء)، وكانت المادة قد حددت سقفاً زمنياً لتنفيذها ينتهي مع نهاية العام ٢٠٠٧، لكنها لم تدخل حيز التنفيذ الى اليوم.



● المادة (١٤١) ^(٣٨): "يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان -بما فيها قرارات المحاكم والعقود- نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور".

يتبين من نص هذه المادة إنها جاءت لتعطي سلطة تقدير التنازع بين التشريعات المحلية والمركزية إلى الجهة المختصة في إقليم كردستان (المنطقة المحلية) وهذا يعني أن الإقليم يبقى سيد تشريعاته، وهو الذي يقرر بواسطة الجهة المختصة بقاء التشريعات المركزية أو تعديلها أو إلغاؤها، وهنا تقرر صفة أخرى للفيدرالية العراقية، حيث يمكن أن تكون هناك تشريعات في جزء من الدولة الفيدرالية تخالف أو تناقض النظام القانوني لهذه الدولة. ^(٣٩)

الخاتمة

في الوقت الذي نجحت تجربة الفيدرالية في البعض من دول العالم خاصة المتقدمة منها مثل الولايات المتحدة وسويسرا، فقد فشلت هذه التجربة في دول أخرى وأدت إلى نتائج كارثية من بينها تقسيم البلاد كما هو الحال في يوغسلافيا، ولكن بمجرد مراجعة حيثيات كل تجربة من تلك التجارب ستعطينا نتيجة مفادها أن العيب هو ليس بالفيدرالية وإنما العيب في الظروف غير المواتية التي رافقت عملية التطبيق، فكلما كان البلد مستقرا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، كلما كانت الفيدرالية أقرب إلى النجاح من الفشل والعكس صحيح أيضا.

ولا يختلف العراق الذي أخذ بهذا النظام عن هذه القاعدة، فهو الآخر لا يمكن للتجربة الفيدرالية أن تنجح فيه ما لم تتوفر مرتكزات نجاحها، مثل الاستقرار السياسي والاقتصادي، والاندماج المجتمعي والوحدة الوطنية، وأيضا الثقافة الفيدرالية أو حتى السياسية،

يتضح مما سبق أن الدستور قد خلط إلى حد بعيد بين مفهوم اللامركزية السياسية، وبين مفهوم اللامركزية الإدارية، لا بل نجده قد خلط حتى مع بعض مظاهر الدولة الكونفدرالية، فنجد المحافظة تظهر بمظهر اللامركزية الإدارية تارة، وتظهر بمظهر اللامركزية السياسية تارة أخرى، حيث نجد أنها تظهر بمظهر الإقليم عندما منحها الدستور أغلب اختصاصات الإقليم بما فيها تلك المتعلقة بالنفط والغاز، كما نجد أنها تظهر بمظهر الدولة الكونفدرالية عندما تتفوق تشريعاتها على التشريعات الاتحادية في الاختصاصات غير الحصرية، وكذلك عندما يجيز لها الدستور أن تفتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية.

أولاً/ الاستنتاجات:

من خلال ما تقدم، يمكن تقديم أهم الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

١. يؤدي تطبيق الفيدرالية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية، وتحت رقابتها.

٢. يتم بموجب تطبيقات الفيدرالية توزيع هيئات سلطة الحكم الأساسية وهي: التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية.

٣. إن تطبيق الفيدرالية بالصورة السليمة، لا يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة القانونية والسياسية، خاصة وإن هنالك رقابة مركزية تفرض على الهيئات اللامركزية.
٤. إن إقامة الأقاليم الفيدرالية، يعتبر حقاً دستورياً، ولكن التمتع بهذا الحق بحاجة الى توافر المقومات الاقتصادية والجغرافية، فضلاً عن التوقيت المناسب لإنجازه.
٥. أن قضية الفيدرالية في العراق مازالت لم تأخذ شكلها النهائي بعد، فليس هناك اتفاق على نوع هذه الفيدرالية، أو على أي أساس تقوم، وعلى الرغم من أن نسبة كبيرة من العراقيين يميلون إلى إعطاء صلاحيات أكبر للمحافظات، لكن مقدار هذه الصلاحيات قياساً إلى صلاحيات الحكومة الاتحادية مازال أمراً لم يُحسم بعد.

ثانياً/ التوصيات:

١. ضرورة الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، وفق الضوابط القانونية والإدارية السليمة التي تضمن تحقيق المصلحة الوطنية العامة.
٢. أهمية إيجاد البدائل السلمية والعادلة، لحل مشكلة تحديد حدود الوحدات الإدارية الإقليمية في العراق، خاصة وهو يرسخ عمليات انتقاله من تطبيقات المركزية إلى اللامركزية.
٣. أن يكون إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية على أساس الاعتبارات الإدارية والخدمية، وليس على أساس الاعتبارات السياسية أو الأمنية أو القومية أو الدينية أو المذهبية.
٤. منح المحافظات مزيداً من الصلاحيات الإدارية والمالية، بهدف الحد من إطلاق دعوات إنشاء أقاليمهم في الوقت الحاضر، فإن استكمال بناء قواعد التطبيق الفيدرالي لا يستكمل مداه في سنوات قليلة من حياة الشعب والدولة.

الهوامش:

- (١) عبد العظيم حبر حافظ: الخطاب السياسي العراقي إزاء الفيدرالية بعد التغيير السياسي في ٩/٤/٢٠٠٣ - رؤية نقدية - مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد (١١)، العدد (٢٩)، ٢٠١٥، ص ٢١٤.
- (٢) أزهار هاشم أحمد: تنظيم العلاقات بين السلطة المركزية وسلطة الأقاليم في النظام الفدرالي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢١.
- (١) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ١٥٢.
- (٢) عصام سليمان: الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٩.
- (٣) لقمان عمر حسين: مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٤.
- (٤) محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٢٨.
- (٥) محمد عز الدين: الفيدرالية في أفريقيا حل لمشكلاتها أم أنها بداية التفكك، مركز الدراسات الأفريقية، الرابط الإلكتروني http://africansc.iq/index.php?news_view&req=250fc1e92ae58ad9 التالي:

(١) رونالد ل. واتس: مصدر سبق ذكره، ص ١٦.

(*) الدساتير المدونة: هي الدساتير التي تكون أحكامها وقواعدها مكتوبة، ومدونة في وثيقة، أو مجموعة وثائق رسمية على هيئة تشريع أو تشريعات صادرة عن السلطة العليا المختصة في الدولة، والمشرع الدستوري في الدولة يكون عادة



- السلطة التأسيسية الأصلية؛ فهي التي تضع الدستور الذي يعد أعلى قيمة من القوانين التي تصدر عن جهات أخرى في الدولة، والمقصود هنا هو المجلس النيابي (البرلمان).
- (١) نور الأسعد: تمهيد حول الفيدرالية، المعهد الديمقراطي، بيروت، ٢٠٠٥.
- (٢) المادة: (٤) من قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة (٢٠٠٤).
- (٣) فوزية صابر: الوضع الكردي في العراق (رؤية مستقبلية)، بحث ضمن مجموعة باحثين، احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٢٥٦.
- (١) المادة: (٤) من قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة (٢٠٠٤).
- (٢) المواد: (١) و (١١٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة (٢٠٠٥).
- (١) سعدي إبراهيم حسين: الفيدرالية (النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية)، دار الكتب العربية، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٣١ - ١٣٢.
- (٢) المادة: (١١٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣) المادة: (١١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٤) المادة: (١١٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٥) جريدة الوقائع العراقية الرسمية، العدد (٤٠٦٠)، تاريخ ٢٠٠٨/٢/١١، ملحق رقم (٣).
- (١) المادة: (٣/أ، ب) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
- (٢) "قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم" رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
- المادة: (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- عبدالعظيم جبر حافظ: نقد الدستور: دراسة سياسية نقدية لأبرز اشكاليات الدساتير العراقية (١٩٢٥ - ٢٠٠٥)، مكتب علي الشندي للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٨٢.
- (١) المادة: (٤٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) المادة: (٦٥) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٣) المادة: (١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (١) المادة: (١١١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (١) المادة: (١١٢) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) محمد علي الزيني: الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية، معهد الدراسات الاستراتيجية، العدد (٥٤٥) تشرين الثاني ٢٠٠٥، صحيفة المدى الإلكترونية، <https://almadapaper.net/sub/11-545/12.pdf>
- (١) المادة: (١١٤) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) المادة: (١١٥) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (١) المادة: (١١٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (١) المادة: (١١٧) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) عبدالعظيم جبر حافظ: نقد الدستور، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٠.
- (٣) المادة: (١١٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (١) المادة: (١١٩) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) المادة: (١٢١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

- (١) نغم محمد صالح: الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد (٤١)، ٢٠١٣.
- (١) المادة: (١٤٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) (**) المناطق المتنازع عليها: هي تلك المناطق التي تعرضت للتغيير الديمغرافي ولسياسة التعريب خلال مدة حكم البعث (١٩٦٨ - ٢٠٠٣).
- (٣) المادة: (١٤١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٤) عبدالعظيم جبر حافظ: نقد الدستور، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٠ - ١٨١.

المصادر

أولاً: الكتب

- (١) أزهار هاشم أحمد: تنظيم العلاقات بين السلطة المركزية وسلطة الأقاليم في النظام الفدرالي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
- (٢) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.
- (٣) رونالد ل. واتس: الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومه ومها بسطامي ومها تكلّا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص ٩.
- (٤) رونالد. واتس: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومه ومها بسطامي ومها تكلّا، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦.
- (٥) سعدي إبراهيم حسين: الفدرالية: النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، دار الكتب العربية، بغداد، ٢٠١٠.
- (٦) عبد العظيم جبر حافظ: نقد الدستور: دراسة سياسية نقدية لأبرز اشكاليات الدساتير العراقية (١٩٢٥ - ٢٠٠٥)، ط (١)، مكتب علي الشندي للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٢٠.
- (٧) عصام سليمان: الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.
- (٨) فتحي الجوّاري: الفيدرالية كنظام سياسي ملائماً للعراق الجديد، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، ٢٠٠٥.
- (٩) لقمان عمر حسين: مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- (١٠) محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
- (١١) نور الأسعد: تمهيد حول الفيدرالية، المعهد الديمقراطي، بيروت، ٢٠٠٥.

ثانياً: المجلات

- (١) أزهار الشخيلي: اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، مجلة أوراق عراقية، ٢٠٠٥.
- (٢) باقر ياسين: رؤية في مستقبل العراق - ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي، مجلة دراسات عراقية، بغداد، العدد (٥)، ٢٠٠٦.



- ٣) عبدالعظيم حبر حافظ: الخطاب السياسي العراقي إزاء الفيدرالية بعد التغيير السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩ - رؤية نقدية - مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد (٢٩)، ٢٠١٥.
- ٤) فوزية صابر: الوضع الكردي في العراق: رؤية مستقبلية، في مجموعة باحثين، احتلال العراق وتداعياته عربياً وإقليمياً ودولياً، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤.
- ٥) قحطان أحمد سليمان: الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (٣٦٠)، ٢٠٠٩.
- ٦) نغم محمد صالح: الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد (٤١)، ٢٠١٣.
- ٧) رشيد عمارة ياس الزيدي، آليات التعايش السلمي في العراق، جامعة السليمانية، ٢٠١١.

ثالثاً: الوثائق

- ١) قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ٢) دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ٣) قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الأقاليم.

رابعاً: الأنترنت

- ١) محمد عز الدين: الفيدرالية في أفريقيا حل لمشكلاتها أم أنها بداية التفكك، مركز الدراسات الأفريقية، الرابط الإلكتروني التالي <https://africansc.iq>.
- ٢) شيرين نوري محمد: أسس تبني الكرد لخيار الفيدرالية في كردستان العراق، متاح على الرابط التالي: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=1623>
- ٣) محمد علي الزيني: الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية، معهد الدراسات الاستراتيجية، العدد (٥٤٥)، تشرين الثاني ٢٠٠٥، صحيفة المدى الإلكترونية: <https://almadapaper.net/sub/11-545/12.pdf>

الصحف

- ١) جريدة الوقائع العراقية، العدد: (٤٠٦٠)، ٢٠٠٨، ملحق رقم: (٣).