جامعة القادسية
كلية القانون

الفيدراليه وآفاق تطبيقها في العراق

م. علي نجيب حمزه

٢٠٠٦

المقدمة

من المعلوم أن الدول على أنواع من حيث شكلها فهناك الدولة البسيطة والتي تتميز بوحدة دستورها وسلطتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وهي قد تتخذ أشكال إدارية مختلفة فمنها الدولة الموحدة ذات المركزية الإدارية والدولة ذات اللامركزية الإدارية فتكون السيادة فيها والسلطة في يد الحكومة المركزية كما ان هناك الدولة المركبة فهي تنشأ عن اتحاد دولتين أو أكثر ضمن نوع من أنواع الاتحاد الذي قد يكون شخصيا أو تعاهديا كونفيدراليا أو فعليا أو اتحادا فيدراليا يقوم على أساس توزيع اختصاصات السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكوم ات الإقليمية للولايات وتكون هناك شخصية دولية واحدة هي الشخصية الدولية للاتحاد ، وتعتبر الولايات الداخلة في الاتحاد خاضعة للدستور الذي ينظم الدولة الاتحادية وحيث إن الفيدرالية طرحا جديدا في الدولة العراقية نص عليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، كذلك نص عليه الدستور العراقي الجديد الصادر عام ٢٠٠٥ ، وهي لم تدخل حيز الواقع التطبيقي سوى ما هو قائم في إقليم كردستان والذي نص عليه الدستور على اعتباره إقليما اتحاديا بينما أجاز تشكيل أقاليم في اطار محافظة أو أكثر وسمح للمحافظات غير المنتظمة باقل يم في البقاء على حالها دون الحاجة إلى الانضمام إلى إقليم معين على ان تدار بأسلوب اللامركزية الادارية ولذلك فان هذا الموضوع الجديد يستوجب منا معرفة الفيدرالية اولا ثم الفيدرالية في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ثم نتحدث عن الفيدرالية في إطا ر الدستور العراقي الجديد موضحين وضع الفدرالية في هذا الدستور ومقارنين مع الدساتير التي أخذت بها الدول الاخرى ومسلطين الضوء على الإخفاقات التي وقع فيها الدستور والتي تحتاج الى تعديل دستوري ومتوصلين بالنتيجة الى مدى امكانية تطبيقها في العراق من عدمه وهو ما أخذناه في مباحث ثلاثة الاول خصصناه لمفهوم الفدرالية واسباب نشأتها والظروف التاريخية لتبلورها فيما يقارب من ثلاثة وعشرين دولة في العالم اما المبحث الثاني فقد افردناه للفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وتناولنا فيه دوافع تبنيها كشكل للدولة العراقية ما بعد ٩ /٤ / ٢٠٠٣ والعوامل الداخلية والاقليمية والدولية التي ساعدت على ذلك وتطرقنا الى اراء بعض الفقهاء في هذا القانون من حيث المزايا والعيوب اما المبحث الثالث فجعلناه للفيدرالية في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ والذي اوضحنا فيه الفيدرالية كنص دستوري يقرر شكل الدولة العراقية والنصوص التي تحتاج الى معالجة

وتعديل دستوري من حيث تقسيم السلطات وتوزيع الثروات والنصوص ذات الاشكالية وتوصلنا بالنهاية الى نتائج ومقترحات تضمنتها الخاتمة .

المبحث الأول

مفهوم الفيدرالية ونشأتها

لغرض معرفة ماهي ة الفيدرالية من حيث تعريفها ومميزاتها وتوزيع اختصاصات السلطة فيها سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين هما التعريف بالفيدرالية ومميزاتها وتوزيع السلطات في الدولة الفيدرالية .

المطلب الاول

التعريف بالفيدرالية ومميزاتها

عرفت الفيدرالية بتعاريف مختلفة تكاد كلها تتفق على المبدأ العام للفيدرالية وهو توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الولايات فقد عرفت بأنها ((اتحاد يضم دولا متعددة في شكل دولة واحدة ويقوم على اشتراك الحكومة المركزية الاتحادية في جميع الاختصاصات على تفصيل يختلف من دولة الى اخر ى مع حكومات الدويلات الأعضاء مع احتفاظ هذه الدول باستقلال داخلي في اطار الدستور الاتحادي وتمتع دولة الاتحاد بالشخصية الدولية))[١]

كما عرفت بانها ((اتحاد دولة له وجهين احد هما يمثل الدولة الموحدة والأخر الدولة الداخلة في الاتحاد ويظهر الوجه الاول في ميدان السياسة الخارجية . والأعمال السيادية بينما يظهر الأخر بالتنظيمات الدستورية للدويلات الداخلة في الاتحاد))[٢]

وتقوم الفيدرالية على قاعدتين أساسيتين هما قاعدة الاشتراك وتعني اشتراك الدول الأعضاء في الاتحاد المركزي في سن القوانين و إصدار القرارات وذلك بنسبة تمثيل متساوية للدول الأعضاء ، كما تشمل هذه القاعدة (اشتراك الدول الأعضاء في تعديل الدستور الاتحادي ، أما القاعدة الثانية وهي الاستقلال النسبي [٣] للدول الأعضاء في الدولة الاتحادية وهو استقلال داخلي يتمثل بالدستور الداخلي وهئيات السلطة المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية وبما لا يخالف الدستور الاتحادي فهناك نوعان من الدساتير ونوعان من المحاكم ونوعان من الإدارة الأول يتمثل بقوانين ومحاكم وإدارة الدولة الاتحادية والتي

تشمل جميع أقاليم دولة الاتحاد أما الثاني وهو ما يخص الدولة الداخلة في الاتحاد من قوانين ومحاكم وإدارة.

ويمكن تعريف الدولة الاتحادية بانها ((دولة تقوم على توزيع اختصاصات السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم بسبب مصالح وروابط تاريخية او قومية ينشأ على اساسها الاتحاد.

ويتميز النظام الفيدرالي بعدة خصائص منها وجود دستور مكتوب تدرج فيه صلاحيات الحكومة الاتحادية الى جانب صلاحيات الحكومات المحلية اوحكومات الاقاليم اوالولايات كما يتميز هذا النظام بسمو دستوره الاتحادي ، ومعنى ذلك انه لايجوز للدساتير الداخلية للولايات ان تتعارض مع الدستور الاتحادي فهو يتميز بسمو أعلى بالنسبة لدساتير الدول الأعضاء ولا يمكن إيراد نص يخالفه كما يتميز الدستور الاتحادي بالجمود ، لضمان حقوق واختصاصات الدويلات او الأقاليم ضمن الاتحاد وضرورة احترام استقلال هذه الولايات النسبي في حدود الدستور الاتحادي بحيث لا يمكن تعديل هذا الأخير إلا من خلال مشاركة الدويلات في الاتحاد عن طريق ممثلين الولاية في مجلس الشيوخ او النواب ومن الميزات الأساسية للفيدرالية هو توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات وهذه الميزة هي أساس النظام الاتحادي وهو يختلف عن النظام اللامركزية الادارية [٤] الذي يكون فيها دستور واحد في الدولة وتص در بموجبه تشريعات تسهل ممارسة السلطة وتكون تطبيقا لمبادئ الدستور ولا يوجد دستور اخر في الولايات او المحافظات ، بينما يحصل توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية عن طريق الدستور الاتحادي ويكون الى جانبه دساتير للولايات او الاقاليم .

المطلب الثاني

توزيع السلطات في الدولة الاتحادية

نشأت الفيدرالية في دول العالم بسبب انضمام مجموعة من الدول المستقلة بعضها مع البعض الاخر او ان دولة واحدة بسيطة تتفكك الى ولايات مع بقائها مرتبطة باتحاد يحفظ لها هيبتها ووحدتها الدولية ويحدث ذلك سواء في حالة الانضمام او في حالة التفكك الى عوامل مختلفة كاللغة الواحدة والتاريخ والمصالح المشتركة او اختلاف القوميات والاديان والمذاهب ورغبة كل ولاية من الولايات في المحافظة على خصوصيتها في اطار

الدولة الاتحادية [٥] كما قد تهدف الدويلات الاتحادية الى الاتحاد لمجابهة الاخطار الخارجية والداخلية وفي العالم دول كثيرة اتحادية وتوصف بانها من الدول المتقدمة والمستقرة سياسيا كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية والمكسيك وسويسرا والامارات العربية المتحدة ، وقد تأسس الاتحاد في هذه الدول على اساس تقسيم السلطة وتوزيعها بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية او ما تسمى بحكومات الولايات او الاقاليم او الدويلات أي ان هناك هيئات للسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية ويقوم بجانبها هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية محلية خاصة بالولايات وتبقى الشخصية الدولية واحدة للدولة الاتحادية اما الولايات فهي تخضع للقانون الدستوري في تعاملها مع الحكومة الاتحادية[٦] ويتباين توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات حسب ما ينص عليه دستور الدولة الاتحادية وغالبا يرجع ذلك الى الظروف التاريخية التي ادت الى نشوء الاتحاد ، ففي بعض الدول الاتحادية ينص الدستور على صلاحي ات واسعة لحكومات الولايات بسبب رغبتها في المحافظة على جزء من استقلاليتها [٧] بينما نجد بعض الدساتير توسع كثيرا من اختصاصات الحكومة المركزية وتقلل من اختصاصات حكومات الولايات قدر الممكن ، وهناك طرق مختلفة لتوزيع السلطة تنص عليها الدساتير منها أن يحددالدستور الاتحادي اختصاصاته حصرا وما تبقى يعتبر من اختصاص الولايات أو انه يحدد اختصاص حكومات الولايات حصراً وما عداه يعتبر من اختصاص الحكومة الاتحادية واحيانا تحدد الدساتير الاتحادية اختصاصات حكومة الاتحاد وحكومات الولايات بشكل حصري كل على حدة [٨] والواقع إن توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو الأقاليم او الكانتونات يختلف بحسب رغبة وظروف هاتين الجهتين في تأكيد الاتحاد وإعطاءه الصلاحيات الأكبر أو في إعطاء الولايات قدر من الاستقلال في ممارسة السلطة وعلى هذا الأساس يكون هناك دستور ين دستور الدولة الاتحادية ويسمى الدستور الاتحادي ودستور أخر لكل ولاية او دويلة داخلة في الاتحاد هو دستورها الخاص بها ، أي ان هناك شخصية دولية واحدة تدخل في المنظمات الدولية ولها حق التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات وكافة العلاقات ذات الطابع الدولي [٩] ، ويحمل كل مواطن في الاتحاد جنسية الدولة الاتحادية الى جانب جنسية الولاية التي ينتمي اليها فيكون جوهر الموضوع في الفيدرالية هو توزيع السلطة والاستقلال النسبي للولايات ، الاان هناك مسألة سيادة الدولة الفيدرالية وهل هي نفس سيادة الدولة الموحدة او البسيطة ام يوجد اختلاف في ذلك ، في واقع الحال هناك ثلاثة أراء بهذا الصدد الاول يرى أن السيادة

لاتوجد الا لدى الدويلات المكونة للاتحاد اما دولة الاتحاد نفسها فلا سيادة لها وكان من القائلين بهذا الرأي كالهن الذي ادت أرائه وافكاره الى نشوب الحرب الاهلية بين الشمال والجنوب في الولايا ت المتحدة الامريكية بسبب مطالبة الولايات الجنوبية الانفصال عن الولايات الشمالية حيث يقول كالهن ان السيادة اما ان تكون لدولة الاتحاد ففي هذه الحالة تعتبر الدولة موحدة واما ان تختص السيادة للولايات فيكون الاتحاد تعاهدي او كونفدرالي [١٠] والواقع ان هذا الرأي يخالف الواقع الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الامريكية حيث ان اساس قيام الدولة الاتحادية هو الدستور الاتحادي الامريكي وليس دستور اية ولاية من الولايات . اما الرأي الثاني فيرى ان السيادة موزعة بين الدولة الاتحادية والولايات باعتبار ان الولايات تنازلت عن ج زء من سيادتها للاتحاد بموجب الدستور الاتحادي وحسب الدستور الداخلي لكل ولاية والذي يجب ان لايتعارض دستورها مع دستور الاتحاد في الامور السيادية ولذلك فأن السيادة في الدولة الفيدرالية موزعة بين جهتين هما الدولة الاتحادية والولايات الداخلية ، وهذا الرأي لايمكن قبوله لان الامور السيادية كالعلاقات الدولية والتمثيل الدبلوماسي وغيرها من المسائل السيادية من اختصاص السلطة الاتحادية وليس الولايات [١١] . اما الرأي الثالث فهو الذي يرى ان السيادة واحدة فقط هي للدولة الاتحادية ولايمكن للولايات ان تنال من هذه السيادة وان هذا الراي هو الراجح باعتباره يستقيم مع ماتنص عليه الدساتير الاتحادية في معظم دول العالم وان الدولة الاتحادية صاحبة الشخصية المعنوية الدولية وتملك زمام القوات المسلحة ولها اعلان الحرب وعقد المعاهدات وهو ما لايتوفر للولايات[١٢]

ويبدومما تقدم ان الرأي الثالث هو المطابق للواقع الدستوري للدولة الاتحادية وهو ما يطابق الواقع السياسي لهذه الدول ، حيث ان الدستور الاتحادي هو الاصل . والمهيمن على دساتير الولايات وفيه من الاختصاصات الحصرية ما لايوجد في الدساتير الخ اصة بالولايات وان للدولة الاتحادية علم واحد ورئيس واحد ومحكمة دستورية عليا وشعار واحد كما ان الدستور الاتحادي لايسمح للولايات بالانفصال بنص الدستور الاتحادي الذي هو اصل وحدة البلاد وحاميها .

المبحث الثاني

الفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

لمعرفة الفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لابد من التطرق الى الدوافع الداخلية والتاريخية لتبني الفيدرالية في هذا القانون وكذلك معرفة المزايا والانتقادات التي وجهت للفيدرالية في اطار هذا القانون وهو ما سنعرفه في مطلبين الاول نجعله للدوافع التي ادت الى النص عليها في هذا القانون ثم معرفة مزاياها والانتقادات الموجهة اليها .

المطلب الاول

الدوافع التي ادت الى تبني الفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية

عقب أحتلال العراق و بالتحديد بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ عاشت الدولة العراقية حالة فراغ سياسي ودستوري ولحين تشكيل مجلس الحكم ومن ثم صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وبتوقيع مجلس الحكم في الثامن من اذار عام ٢٠٠٤ والذي تضمن مبادئ اساسية للعملية السياسية الانتقالية [١٣] ، ومن المعلوم ان مجلس الحكم معين من قبل السلطة المحتلة للعراق خاصة وان هذه السلطة مسؤولة عن الامن والاستقرار في العراق بموجب القانون الدولي وحسب قرار مجلس الامن المرقم ١٤٨٣ الذي وضع العراق تحت الاحتلال والذي صدر في ٢٠٠٣/٥/٢٢ لذلك يكون قانون ادارة الدولة العراقية صادراً من سلطة الائتلاف وبالتعاون مع مجلس الحكم العراقي المعين لذا اصبح القانون الاعلى للبلاد خلال فترة نفاذه حيث جاء فيه ((وهو القانون الاعلى في البلاد ويكون ملزما لكافة انحاء العراق وبدون استثناء)) وكان يهدف وحسب ما نص في ديباجته ((الى ادارة شؤون الدولة العراقية خلال ا لمرحلة الانتقالية والى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور دائم وشرعي لتحقيق الديمقراطية)) وفي الواقع كان هو القانون الاعلى الذي تمارس السلطة بموجبه في العراق وبالذات تحت ظل الاحتلال وقدر تعلق الامر بموضوع الفيدرالية فقد نصت المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية على ان (نظام الحكم في العراق هو جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلط ات وليس

على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب)) وفي هذا النص اول اشارة الى شكل الدولة الفيدرالي الذي يراد للعراق ، ويلاحظ على هذا النص انه قرر امرا مهما يتعلق بمستقبل البلاد وهو الفيدرالية ومثل هذا الموضوع يجب ان لا يصدر الا من هيئة تاسيسية او عن طريق الاستفتاء ولكن صدوره جاء بهذه الصيغة نتيجة الوضع الكردي في العراق ومعانا ة ابناء المنطقة الشمالية وتهميش وظلم وضياع لابسط حقوق الانسان مما ادى الى عدم الثقة بالحكومات المتعاقبة على العراق لانها في واقع الحال لم تراعي حقوقهم[١٤] ، ومنذ الحكم الوطني في العراق عام ١٩٢١ وحتى الوقت الحاضر ، لكن بالرغم من ذلك فان تغيير شكل الدولة البسيطة الى دولة فيدرالية موضوعا جديدا لم يألفه العراقيون ولم تتهيأ له الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لبلورته بعد ولهذا نادى الباحثون والمخلصون والخ ائفون على وحدة العراق في بادئ الامر بضرورة الآخذ باللامركزية الادارية الصحيحة والفعلية واعطاء الاخوة الاكراد حكما ذاتيا صحيحا وليس صوريا حيث (ان المخاوف من تكرار تجربة النظام السابق والتي اشار اليها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لاتصلح كذريعة للاخذ بالنظام الفيدرالي لان تلك المخاوف يمكن تبديدها لواحسن اختيار نظام اللامركزية الادارية وتوزيع السلطات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية على وفق قسطاس مستقيم))[١٥].

والحق ان الاكراد ليسوا وحدهم الذين قاسوا من تجربة الماضي بل ان ابناء العراق من شماله الى جنوبه تعرضوا للظلم والحيف والاضطهاد والابعاد كما انهم حريصون على ان ياخذ الاخوة الاكراد حقوقهم وعلى قدم المساواة مع اخوانهم من ابناء الشعب العراقي الا ان الاختلاف في كيفية تحقيق ذلك سياسياً وقانونياً ، فالبعض يرى ان حل المعاناة الكردية لايكون الابتطبيق الفيدرالية كشكل من اشكال الدولة وهي ضمانة لعدم الاستبداد والابتعاد عن تركيز السلطة بل توزيعها بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم وهذا الطرف يرى امكانية تطبيق الفدرالية في عموم العراق وليس للاكراد وحدهم خاصة وان الشعب العراقي كله عاش نفس المعاناة والقهر السياسي والاجتماعي والعوز الاقتصادي بينما يرى الاتجاه الاخر ان الظروف الحالية غير مؤاتية لتطبيق الفيدرالية[١٦] اضافة الى ان ارادة الشعب عموما لم تكن ظاهرة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وتشكيلة مجلس الحكم لم تكن متو ازنة كما ان العراق ليس مجموعة من الولايات تريد الانضمام الى بعضها لتكوين الاتحاد الفيدرالي كما حصل في بعض الفيدراليات في العالم وليس من المقبول القول انه دولة موحدة بسيطة في طريقها الى التفكك باتجاه الفيدرالية

لحفظ وحدة البلاد كما هو الحال في بعض الشواهد م ن الدول الفيدرالية بانها اصلا كانت دولا موحدة بسيطة ثم تحولت فيما بعد للفيدرالية [١٧] وبالرغم من صدور قانون ادارة الدولة العراقية واعتباره ملزما لكل العراق في المادة الثالثة . نرى ان طرح الفيدرالية فيه كان مفاجأة للجميع في حينها باستثناء الأخوة الأكراد لكن الواقع الفعلي قبل وبعد وضع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية اظهر للسياسيين ولقطاعات كبيرة من الشعب العراقي ومن بينهم الإخوة الأكراد إن في الفيدرالية الحل الأمثل لمشكلتهم ومعاناتهم الماضية وهي حل لكل العراقيين رغم تنوعهم الديني أو المذهبي أو العرقي بينما يرى البعض الاخر تبني اسلوباً آخر يلائم الوضع العراقي هو اسلوب اللامركزية الادارية لانه الوضع الامثل لادارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية ولحين اجراء الانتخابات وكتابة الدستور .

المطلب الثاني

مزايا الفيدرالية والانتقادات الموجهة اليها

تتميز الفيدرالية باعتبارها شكلاً من اشكال الدولة المركبة بمجموعة من المزايا منها التطلع نحو الاستقلال النسبي والاستفادة من الخدمات والموارد والمشاركة في القرار السياسي[١٨] وتوفير الأمن والاستقرار بالتعاون بين أبناء الإقليم والحكومات المحلية كذلك توفير فرص العمل والمشاركة الفعالة واستثمار خيرات الإقليم خصوصا وخيرات البلاد عموما لان الموارد في الدولة الفيدرالية توزع على أبناء الولايات بتفصيل يختلف من دولة إلى أخرى لكن المبادئ واحدة تقريبا وهي توزيع الموارد الاتحادية والاستفادة من الموارد الإقليمية كما إن الفيدرالية تساهم في بناء الدولة عن طريق بناء كل إقليم على حدة لأنه يتمتع بالاستقلال النسبي[١٩] فيحاول الرقي والتقدم ومن محاسن الفيدرالية هو الابتعاد عن الأنظمة الإدارية المركزية حيث عرفنا إن الفيدرالية هي توزيع اختصاصات السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية مما يجعل فرصة الاستيلاء على السلطة من قبل جماعة او طائفة او قومية معينة امرا مستبعدا[٢٠] كما ان الاقليم في اطار الفيدرالية يخلق روح المنافسة لدى ابنائه للتسابق في المجالات المختلفة مع الاقاليم الاخرى والظهور بشكل متقدم ، كل هذه العوامل وغيرها ادت مجتمعة وساعدت على تقرير الفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية وان لم تكن مطبقة سوى في كردستان وبالرغم من كل ما قيل بشأن مبررات الاخذ بالفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر

عام ٢٠٠٤ وما تقدم بيانه من محاسن كثيرة للفيدرالية باعتبارها حلاً لمشاكل البلاد وتخليصها من الازمة والفراغ التي عاشتها عقب انهيار النظام السابق تلك المحاسن والمزايا التي اوردها مؤيدوا الفيدرالية فان المعارضون لها يستندون الى ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية انما اخذ بالفيدرالية كرد فعل قو ي اتجاه السلطة المركزية والشمولية التي كانت سائدة طيلت العقود الماضية قبل ٩ /٤ / ٢٠٠٣ كذلك يرى المعارضون للفيدرالية ان هناك حلولاً ممكنة للمشكلة الكردية لا تستوجب بالضرورة تطبيق الفيدرالية في عموم العراق بل ان هناك من الحلول الوسطية الكثيرة ما تؤمن حل المعضلة الكردية ومن ضمنها الموافقة على تطبيق الفيدرالية في اقليم كردستان فقط دون تعميم التجربة على كل العراق كما ان المعارضين يرون ان الالتزام الادبي للمعارضة العراقية في الخارج والتي التزمت فيها تجاه الاكراد باقرار الفيدرالية في المؤتمرات التي عقدت في صلاح الدين بتاريخ ٢٧ / ١٠ / ١٩٩٢ ومؤتمر لندن بتاريخ ٣ /٤ / ١٩٩٣ [٢١] لا تكفي لان تكون سبباً للنص على الفيدرالية في قانون ادارة الدولة العراقية ونرى ان هذا القانون قد وضع على عجالة كبيرة وتسرع في تبني الفيدرالية كشكل جديد للدولة العراقية وكان الاولى الابقاء على شكل الدولة المركزية في المحافظات عدا اقليم كردستان او تبني شكل ادارة المحافظات باسلوب اللامركزية الادارية ويكون كل ذلك خلال الفترة الانتقالية ولحين انتخاب ممثلي الشعب وكتابة دستور جديد حيث بينا سابقاً ان مجلس الحكم الذي وقع على قانون ادارة الدولة هو معين وغير منتخب كما ان السلطة المحتلة ساهمت بشكل كبير في سن القانون .

المبحث الثالث

الفيدرالية في الدستور العرقي الجديد

تعتبر المرحلة التي سبقت الانتخابات التي جرت في الحادي والثلاثين من كانون الاول عام ٢٠٠٥ انتقالية بكافة ابعادها السياسية والقانونية ، فالحكومة التي كانت تدير البلاد معينة ودخلت في هذا التعيين اطراف عدة منها الامم المتحدة عن طريق مبعوثها العام الاخضر الابراهيمي وكذلك سلطة التحالف باعتبارها السلطة المحتلة للبلاد كما انه لا توجد في هذه المرحلة سلطة تشريعية منتخبة من قبل الشعب ، الا انه بعد اجراء الانتخابات في موعدها المحدد ومن ثم تشكيل الجمعية الوطنية من اعضاء منتخبين من

قبل الشعب انبثقت عنها اللجنة الدستورية التي كلفت بمهمة كتابة الدستور والذي كتبت مسودته فعلا واجري عليه الاستفتاء من قبل الشعب في الخامس عشر من تشرين الأول عام ٢٠٠٥ وبعد المصادقة على ا لدستور وبالذات بعد نجاح الاستفتاء أصبح الدستور القانون الاعلى الذي تمارس السلطات بموجبه ويجب العمل بالمبادئ التي نص عليها هذا الدستور لأنه القانون الاعلى للبلاد ومصدره الشعب الذي هو أساس كل السلطات وبذلك فان الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ قد نص وبشكل صريح على اعتبار الفيدرالية شكلاً للدولة في جمهورية العراق ولهذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول للفيدرالية في الدستور العراقي الجديد واسباب الاخذ بها والثاني نفرده لتوزيع السلطات في هذا الدستور.

المطلب الاول

الفيدرالية في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ واسباب الاخذ بها

جاء هذا الدستور من ستة أبواب خصص الباب الأول للمبادئ الأساسية فكانت المادة الأولى من الدستور تنص ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق))[٢٢] في هذا النص إشارة واضحة وصريحة على ان شكل الدولة الذي يتبناه الدستور الجديد هو الاتحادية ففي هذا الدستور أضحت الفيدرالية امراً حقيقياً منصوص عليه في صلب الدستور والذي تمت المصادقة عليه والذي تم فيه تحديد طبيعة الحكم النيابي ونص على الفيدرالية الا انه ومن الناحية العملية وبخصوص الفيدرالية بالذات فلا يوجد إقليم في العراق ينطبق عليه الوضع الذي بينه الدستور سوى في إقليم كردستان والواقع إن هذا الإقليم تم بنائه منذ العام ١٩٩١ عندما شمل بالحماية بحيث سنحت له الفرصة ليبني مؤسسات ديمقراطية وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وطيلة الفترة الزمنية السابقة كان مستمرا في بناء دولة المؤسسات وتأكيد الحقوق والحريات ومؤسسات المجتمع المدني وحقوق الانسان [٢٣] والحق ان المبادئ والافكار والنصوص المسطرة في الدستور تظهر لنا البصمات الكردستانية بوضوح ، حيث عمد ممثلي الشعب الكردي في الجمعية الوطنية وفي المحافل الدولية على تأكيد حقوقهم واظهار ظلاماتهم وهم على حق في ذلك فكانت لهم افكارهم الجاهزة عن الفيدرالية حيث سنحت لهم الفترة الممتدة منذ عام ١٩٩١ وحتى عام ٢٠٠٣ الى تصور المسألة من الناحية القانونية

والسياسية وبالتالي وصلوا الى قناعات واستنتاجات بعد دراسة طويلة على ضرورة تطبيق الفيدرالية لهم[٢٤] وهي التي تحمي الوحدة الوطنية من جهة وتحقق لهم ما يتمنوه كمواطنين عراقيين من جهة اخرى ولذلك حضروا الى الجمعية الوطنية كممثلين عن الشعب الكردي وهم يحملون تصورات وافكار عن الفيدرالية تم دراستها بهدوء وترو وخلال فترة زمنية طويلة وبالمقابل كان الباقون من اعضاء الجمعية الوطنية لا يملكون تصورا محددا عن الفيدرالية وامكانية تطبيقها في ا لعراق الا ما عرفوه او اطلعوا عليه من كتب وادبيات سياسية وقانونية فكانت فكرتهم نظرية بحته من جهة ومن جهة اخرى لم يكن هذا الموضوع يشغلهم حتى في الفترة الزمنية التي سبقت ٢٠٠٣/٤/٩ الا بقدر ما سمعوه من الاخوة الاكراد حول منح اقليم كردستان حكما ذاتيا صحيحا او تط بيق الفيدرالية ولهذا السبب ولاسباب اخرى منها كون البلاد تعيش في ظل الاحتلال وان السياسيين خاصة المخلصين منهم يعملون من اجل استتباب الامن والنظام في الدولة ومن ثم المطالبة باخراج جيش الاحتلال واول ما يتطلبه ذلك هو وضع دستور للبلاد [٢٥] يوضح كيفية ممارسة السلطة في الدولة ويبين السلطات والعلاقات بينها ويؤكد على مبدأ الفصل بين السلطات وينص على الحريات العامة مما دفع السياسيين الى الاسراع في وضع مسودة الدستور وتقديم تنازلات كثيرة في ظل مبدأ التوافق السياسي ومن الاسباب الاخرى التي ساعدت على تبني الفيدرالية كشكل من اشكال الدولة هو مانص عليه قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من ضرورة موافقة اكثرية الناخبين في العراق على مسودة الدستور المقترح واذا لم يرفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات او اكثر حتى يعتبر الاستفتاء على الدستور ناجحا ومسودة الدستور مصادقا عل يها وهذا النص في الواقع يخالف المبادئ العامة التي تنصاع فيها الاقلية لرأي الاغلبية [٢٦] مع ضمان وحترام كامل لحقوق الاقليات ولا يعني ذلك ان الاقلية تسمى كذلك اذا كانت نسبتها ٥ الى ١٠ % بل ان الاقلية تحدد عند مقارنتها بالاكثرية .

فاذا كان البلد يتكون من ٦٠% لمجموعة و ٣٠% لمجموعة اخرى و ١٠% لمجموعة ثالثة تعتبر المجموعة ٦٠% اكثرية والمجموعتين ٣٠% و ١٠% اقليات تجاه الاكثرية ٦٠% وهذا لا يقلل من حق الاقلية حتى لو كانت نسبتها ١% حيث ان المواطنين متساوين في الحقوق والواجبات وفي حق المواطنة ولافرق بينهم بنص الدستور و مابينته المواثيق والاعراف الدولية وما اكدته قبل ذلك الشرائع السماوية حيث جاء في قوله تعالى ((يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان اكرمكم عند

الله اتقاكم)) وما قاله الرسول الاعظم صلى الله عليه واله وسلم ((الناس سواسية كاسنان المشط)) ، ((ولا فرق بين عربي على اعجمي الا بالتقوى)) [٢٧].

ان الاسباب سالفة الذكر مجتمعة ادت الى قبول الاطراف المعنية بالفيدرالية ، كما ان كل الاطراف رأت ان لا ضرر من تطبيق فكرة الدولة الاتحادية مادام الوطن موحدا ومادامت الاطراف المطالبة بها لاترى انتمائها الفعلي لبلدها الا بتطبيق الفيدرالية كما ان المطالبة بها من قبل الاكراد وبعض الفئات العراقية داخل العراق وخارجه ترجع الى اسباب سبقت التغيير السياسي الذي حصل في العراق بل ان ذلك لاسباب كانت اساس الانهيار السياسي للنظام السابق ومن هذه الاسباب ما خلفه النظام المركزي السابق من اثار سلبية على عموم العراق باعتماده سابقا اسلوب المركزية الادارية [٢٨] والذي سحبت فيه من الهيئات المحلية كل الصلاحيات فكل صغيرة وكبيرة كانت بيد السلطة المركزية لذا ذاق الناس ذرعا بهذا الاسلوب من الإدارة وبحق ان هذا الوضع كان سا ئدا منذ قيام الحكم الوطني في العراق عام ١٩٢١ بالرغم من الوزارات المتعاقبة في العهد الملكي الا انها كانت تشكيلات وزارية غالبا ما تكون معينة بمشورة المندوب السامي البريطاني[٢٩].

وبعد الحكم الجمهوري عام ١٩٥٨ تعاقبت الانقلابات ، التي صادرت الحقوق والحريات وتم اسكات كل الاصوات الوطنية الرامية الى الاصلاح والاقتراب من الديمقراطية وخدمة الشعب ، ولهذا رأى البعض في الفيدرالية نوع من الاستقلال النسبي البعيد عن السلطة المركزية واستثمار الموارد الوطنية لتحسين الخدمات وتكافؤ الفرص اضافة الى ان الدول التي طبقت فيها الفيدرالية نجحت وهي تعيش حالة استقرار وتقدم .

ان وضع السلطة بيد مجموعة من الافراد وابعاد عموم ابناء الشعب عن المشاركة السياسية وتركيز الخدمات والمكاسب الى فئة دون اخرى ولد شعورا بالاحباط لدى هذه الافراد الاخيرة وجعلها تفكر في شكل دولة جديد يضمن حقوقها وحريتها والحق ان هذا الشعور كان ينتاب قطاعات واسعة من ابناء الشعب العراقي ولعل ابناء العراق لم يكونوا يطالبوا بالفيدرالية بالتحديد بل كانوا يريدون التخلص من الادارة المركزية وتطبيق اللامركزية الادارية او أي اسلوب يوفر لهم الامن والاستقرار والحرية ويضمن حقوقهم وحرياتهم لكن الاخوة الاكراد اعلنوها صراحة وفي كل مرة وفي أي مناسبة سواء في المؤتمرات التي عقدت خارج العراق او داخله قبل التغيير السياسي الذي حصل او بعد ٢٠٠٣/٤/٩حيث كانوا يطالبون بشكل واضح بتطبيق الفيدرالية بسبب ما تعرضو ا له من قسوة وتدمير وتهجير وابادة جماعية وكانوا دائما يحصلون على وعود من الحكومات

الماضية دون تطبيق بحيث فقدوا الثقة بالحكومات المركزية المتتالية [٣٠] وخلال فترة مطالبتهم بحقوقهم تعرضوا الى ضربات قوية ولاانسانية منها ما حصل في حلبجة ، كل هذه الظروف وما حصل بعد عام ١٩٩١ ادى الى اعلان الاتحاد الفيد رالي الذي اقر البرلمان الكردي في الرابع من تشرين الاول عام ١٩٩٢ والذي نص القرار على ان ((العراق جمهورية فيدرالية وان البرلمان الكردي بين ان الفيدرالية هي اتحاد اختياري))[٣١] ، اذن الاثار السلبية للنظام السابق في عموم العراق ومطالبة الاكراد الصريحة والظروف لتي صاحبت كتابة الدستور ساعدت على الموافقة على الفيدرالية التي بالرغم من وجود حلول اخرى لعل افضلها هو اللامركزية الادارية الذي أخذ بها الدستور العراقي في المادة ١٢٢ فقرة ثانياً، لكن الواقع العملي سيكشف أي الطريقين افضل بعد ان اصبحت الفيدرالية نصاً دستورياً بينما اللامركزية الادارية تمارس في حدود بينها الدستور ، ان المستقبل سيظهر لنا مدى امكانية التطبيق العملي لهذه النصوص الدستورية حيث ان الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ اخذ بالفيدرالية كشكل للدولة العراقية الا انه سمح للمحافظات بالبقاء على حالها وادارتها باسلوب اللامركزية الادارية كما ان الدستور تطلب الاستفتاء الشعبي بالنسبة للمحافظات التي تريد تكوين اقاليم وبالتالي فعلى رأي الشعب يتوقف تكوين هذه الاقاليم فالفيدرالية تستند في هذه الحالة على ارادة الشعب ان ارادها تتحقق وان رفضها فهو حر في ذلك ومهما يكن من امر فان الفيدرالية وان كانت مسطرة في الدستور الا انها من الناحية العملية لم تدخل حيز التطبيق .

حيث يقول الأستاذ الدكتور غازي فيصل ((ونقول في الوقت الحاضر حتى لا يتهمنا الواهمون باننا اعداء الفيدرالية نظاماً ، لانه اذا استجدت أوضاع جديدة ، او برزت ظروف لم تك ن بالحسبان توجب الاخذ بالنظام لفيدرالي فاننا لا نستطيع عندها ان نتنكر له ونجحد)) [٣٢] ونرى امكانية الابقاء على الفيدرالية في اقليم كردستان وتطبيق اللامركزية الادارية في محافظات العراق الاخرى لان افق تطبيق الفيدرالية في عموم العراق لازال بعيداً حيث ان هذا الطرح يتوافق مع نص الدستور الذي اجاز بقاء المحافظات غير المنتظمة باقليم على حالها على ان تدار باسلوب اللامركزية الادارية والواقع العملي يكشف لنا ان الفيدرالية مطبقة فعلاً فقط في اقليم كردستان كما ان تكوين الاقاليم يتطلب اجراءات واستفتاء نص عليه الدستور وهي لم تحصل بعد في أي محافظة من محافظات العراق ونرى استبعاد نجاح تلك الاجراءات في المرحلة الراهنة لو طرحت على ارض الواقع كما ان الدستور يحتاج الى تعديلات في كثير من نصوصه خاصة تلك النصوص التي تتعلق

بتوزيع السلطات واختصاصاتها وكذلك البت في النصوص ذات الاشكالية الواضحة كنص المادة ١٤٠ وتعديلات دستورية كثيرة تساهم في تكريس شكل الدولة العراقية بما يناسب الوضع العراقي ويحقق المستقبل الافضل بحيث تكون ارادة الشعب وممثليه المنتخبين هي الاصل في هذا المجال .

المطلب الثاني

توزيع اختصاصات السلطات في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

نص الدستور العراقي الجديد بخصوص توزيع السلطات في الباب الرابع تحت عنوان اختصاصات السلطات الاتحادية وبين في المادة ١١٠ من الدستور الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وفي المادة ١١١ تحدث عن قيام الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز اما المادة ١١٤ من الدستور فقد بينت الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم بينما أوضحت المادة ١١٥ من الدستور على ان ((كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الأخر ى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، في حالة الخلاف بينهما))[٣٣].

ويلاحظ ان الدستور العراقي اخذ بشكل مشابه في ما جاء في بعض دساتير الدول الفيدرالية حيث حدد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ثم اشار الى اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم ثم بين ان ماعدا ذلك يعتبر من صلاحيات الاقاليم بل الاكثر من ذلك ، قال في حالة الخلاف في المسائل المشتركة تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات اما المادة ١١٩ من الدستور[٣٤] فقد بينت حق كل محافظة او اكثر في تكوين اقليم بناءا على طلب بالاستفتاء عليه يقدم باحدى طريقتين الاولى طلب من ثلث اعضاء مجلس المحافظة او طلب من عشر الناخبين في المحافظة التي ترغب في تكوين اقليم .

على ان يضع الاقليم دستور خاص به شرط ان لايتعارض مع الدس تور الاتحادي وقد منحت المادة ١٢١ فقرة اولاً من الدستور [٣٥] سلطات الاقاليم ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية كما منح الاقليم حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم . في غير المسائل الحصرية للسلطة الاتحادية

كما اشارت هذه المادة الى حق الاقاليم في الايرادات الاتحادية وتأسيس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية كما منحت الاقاليم حق تنظيم قوى الامن الداخلي والشرطة وحرس الإقليم .

والواقع ان بعض هذه الصلاحيات كان مبالغا فيها مثل ما اشار ت اليه الفقرة ثانيا من المادة ١٢١ والتي نصت على حق سلطات الاقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم وكان الافضل ان ينص في حالة التعارض مع الدستور الاتحادي ان يطبق الدستور الاخير كما ان الفقرة خامسا من المادة ١٢١ تعرضت لموضوع ادارة اقليم من الناحية العسكرية وهو انشاء الجيش والشرطة والحرس وكان الاولى ان يترك هذا الموضوع للحكومة الاتحادية لانه يمس سيادة وسلامة البلاد او على الاقل يعتبر من المسائل المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم حتى لا يشعر العسكري انه يدافع عن اقليمه فقط بل يشعر انه يدافع عن بلده عموما واعتبار الجيش والشرطة والحرس تابعة للسلطة الاتحادية على ان تدار شؤونها التنفيذية من السلطات الاقليمية ، اذن تحويل نصوص الفيدرالية الى واقع في العراق وفي غير منطقة كردستان مازال يحتاج الى وقت ، وفي راينا لو اخذ الدستور بمبدأ تحديد الاختصاصات الحصرية لسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ويحدد اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم على ان تكون الاولوية في حالة الخلاف للسلطة الاتحادية ويكون ماعدا ذلك من اختصاصات السلطة الاتحادية وسبب هذا الراي ان النص على الفيدرالية امر جديد في بلادنا كما ان هذا النوع من التوزيع المقترح للاختصاصات يوسع اختصاصات السلطة الاتحادية ويقويها ، وحتى تكون الاختصاصات الجديدة من حصة السلطة الاتحادية وقد اخذت بهذه الطريقة [٣٦] الهند في دستور ١٩٤٩ وفنزويلا في دستورها لعام ١٩٥٣ بينما الطريقة التي اخذ بها الدستور العراقي الجديد مشابهه لما جاء في الدستور الامريكي، والدستور السويسري وهي دول وصلت الى مستوى من النمو والنضج السياسي لم نصله بعد.

وتجدر الاشارة ان المادة ١١٧ من الدستور فقرة اولاً نصت على ((يقر هذا الدستور عند نفاذه ، اقليم كردستان وسلطاته القائمة ، اقليما اتحاديا .

ثانيا : يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لاحكامه)) لقد اكدت هذه المادة في فقرتها الاولى كون اقليم كرد ستان اقليما اتحاديا بينما سمحت في الفقرة الثانية تكوين اقاليم جديدة غير موجودة في ارض الواقع وتطلبت اجراءات شكل ية واخرى

موضوعية لغرض تكوين الاقاليم منها مرور ستة اشهر على اول جلسة للبرلمان لغرض تشريع قانون يسن بالاغلبية البسيطة يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم اذن الدستور في هذا النص اسبغ على اقليم كردستان مشروعية دستورية الى جانب وجوده الواقعي وبين النص الفقرة ثانياً من هذه المادة اعطاء مشروعية مسبقة للاقاليم التي سوف تأسس مستقبلاً وهو الامر الذي لم يحصل على ارض الواقع كذلك يلاحظ على نص المادة ١١١ من الدستور والتي تنص على ان (النفط والغاز هما ملك للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات) واوضحت الم ادة ١١٢ الفقرة اولاً ان الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات الموجودة ويلاحظ على نص المادة ١١١ ان ثروة النفط والغاز من اختصاص السلطة الاتحادية لوجود عبارة (ملك كل الشعب العراقي) بينما توحي المادة ١١٢ ان استخراج الثروة وتوزيعها هو من الاختصاصات المشتركة [٣٧] ويلاحظ عدم وجود اشارة للحقول التي ستكتشف مستقبلاً لا في اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية ولا في الاختصاصات المشتركة وكان الاولى بواضعي الدستور النص على اعتبار ملكية النفط والغاز والموارد الطبيعية الاخرى الحالية والمستقبلية من اختصاص السلطات الاتحادية حصراً ولا نعلم ما هو المبرر الذي من اجله اغفل الدستور الاشارة الى الثروات الطبيعية الاخرى كالزئبق والنحاس والفوسفات والمعادن الاخرى واقتصر على النفط والغاز مما يجعل النص محتاجاً الى تعديل دستوري ليشمل على الموارد الطبيعية الحالية والمستقبلية باعتبارها ملك للشعب العراقي ومن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية لكن الملاحظ وجود اشارة للمياه باعتبارها من الموارد الطبيعية المهمة في البلاد حيث اشارت اليها المادة ١١٠ فقرة ثامناً ونصت على ان السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وتوزيعها داخل العراق من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية بينما تشير المادة ١١٤ الفقرة سابعاً الى ان رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتوزيعها من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم ويلاح ظ في هذه النصوص وجود تعارض كان بالمشرع ان يتفاداه بالنص على اعتبار الموارد المائية وكل ما يتعلق بها داخلياً وخارجياً من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية خاصة اذا لاحظنا ان المادة ١١٥ من الدستور [٣٨] والتي في حالة الخلاف بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم والسلطات الاتحادية الاولوية لقانون الاقليم مما سيؤدي الى خلق

مشاكل لا تحل الا بتعديل هذه المادة والمواد التي يظهر فيها التعارض واضحاً . بالاضافة الى ان واجب الدستور هو وضع المبادئ العامة دون الخوض في التفاصيل .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من هذه الدراسة المتواضعة والجديدة في بعض جوانبها الى حد ما انتهينا الى النتائج والمقترحات التالية:

اولاً:- نشأت الفيدرالية في العالم على اساس انضمام مجموعة من الدول الى بعضها لتكون دولة اتحادية لتحقيق مصالح قومية او سياسية او لدفع الخطر بح يث تنازلت عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية واحتفظت باستقلالاً نسبياً او ان الدولة الاتحادية اصلاً دولة بسيطة وموحدة اقتضت المصالح القومية والعرقية او المذهبية او السياسية ان تتحول الى ولايات بحيث تباشر سلطاتها في المجال الداخلي اما المسائل الخارجية والسيادية تبقى من اختصاص الدولة الاتحادية ، ودلت التجارب الواقعية ان توزيع السلطة في الدول الاتحادية اثبت نجاحاً واستقراراً سياسياً وتقدماً حضارياً في المستوى المعاشي للفرد خصوصا وللدولة الاتحادية عموما في الدول الاتحادية الكبيرة والمعروفة ومنها الولايات المتحدة والهند ودولة الامارات العربية المتحدة .

ثانياً- عندما نص قانون ادارة الدولة العراقية ولاول مرة على الفيدرالية وهو القانون الذي وقع من مجلس الحكم وبمباركة سلطة الاحتلال كان مفاجئاً ربما لكثير من ابناء الشعب باستثناء من كانوا يطالبون بالفيدرالية اصلا ولذ لك انبرى الباحثون والمخلصون والخائفون على وحدة العراق ووقفوا موقفا مضادا لهذا الطرح الذي نص عليه قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وطالبوا بتطبيق اللامركزية الادارية في العراق وقالوا انها افضل من الفيدرالية الا ان مجلس الحكم المعين وغير المنتخب ورغبة منه في بداية جديدة للدولة العراقية .

ومن اجل بناء جسور حسن النية مع الآخرين وتحت مظلة التوافق الوطني قبل بالفيدرالية على اعتبار ان قانون ادارة الدولة العراقية هو قانون مؤقت وان الشعب سينتخب الجمعية الوطنية وهي الممثل الحقيقي للامة وسوف يقول النو اب المنتخبون القادمون كلمتهم في الفيدرالية وبنص الدستور القادم الذي سيكون دائما سواء بالنص عليها او لا ويلاحظ ان

قانون ادارة الدولة قد وضع بشكل متسرع عندما تبنى شكل الدولة الفيدرالية وكان الافضل الابقاء على النظام المركزي خلال الفترة الانتقالية التي كان مجلس الحكم المعين هو الذي يحكم البلاد او في احسن الاحوال تطبيق اللامركزية الادارية لحين انتخاب الجمعية الوطنية وكتابة الدستور الجديد .

ثالثا:- نص الدستور العراقي الجديد وبشكل واضح على الفيدرالية واعتبر شكل الدولة في العراق اتحاديا واعترف باقليم كردستان كاقليم اتحادي واجاز تشكيل اقاليم جديدة بعد مناقشات طويلة حول قبول او عدم قبول الفيدرالية وذلك من قبل اللجنة الدستورية التي تبنت كتابة الدستور وتحت تأثير التوافق السياسي وبسبب الظروف الامنية السائدة انذاك وبسبب مانص عليه قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بان الدستور يعتبر مرفوضاً اذا رفضه ثلثا السكان في ثلاث محافظات وبسبب الرغبة الكبيرة عند البعض للخلاص من اسلوب المركزية الادارية بسبب ما خلفه م ن مأسي وويلات في الشمال والجنوب والوسط تم قبول الفيدرالية واصبحت نصاَ دستورياً بعد الاستفتاء كما سمح الدستور للمحافظات التي لا تريد ان تنتظم في الاقاليم البقاء على حالتها وممارسة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبذلك يكون الدستور أخذ بالفيدرالية كشكل اساسي للدولة الا انه خير المحافظات في الانضمام إلى الأقاليم من عدمه وبذلك يمكن القول أن الدستور جمع بين شكلين من اشكال الدولة الأول هو الإتحادي و يبدوا أنه الأصل و الثاني اخذه باللامركزية الادارية في حدود معينة بينها الدستور للمحافظات التي لا تريد الانضمام إلى الأقاليم .

رابعا:- نص الدستور الجديد على اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية واختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم وما عدا ذلك يكون من اختصاص الاقليم، بل ان الدستور نص انه في حالة التعارض تكون الاولوية لسلطات الاقاليم ، والواقع ان الافضل ان تحدد اختصاصات الاقليم حصراً وتكون هناك اختصاصات مشتركة وما عدا ذلك يكون من اختصاص السلطة الاتحادية وذلك لتأكيد وحدة البلاد خاصة وان التجربة الفيدرالية جديدة على بلادنا حيث ان هذا الاسلوب يؤكد وحدة الدولة ويشد الاقاليم مع بعضها في اطار الدولة الاتحادية وكذلك الافضل ان يكون النص في حالة التعارض بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم يجب ان تكون الاولوية للسلطة الاتحادية .

خامساً– اعطى الدستور للاقاليم حق تشكيل الشرطة والامن وحرس الحدود وكان الافضل ان يشترك في هذا الموضوع السلطة الاتحادية مع السلطات الا قليمية للولايات والاقاليم لانه يتعلق بسيادة الدولة ولايجوز ان يترك مثل هذا الموضوع للسلطات الاقليمية دون اشراف من السلطة الاتحادية .

سادساً:– يلاحظ ان بعض النصوص الدستورية لا تنسجم مع بعضها فتحتاج الى تعديل منها نص المادة ١١١ التي تنص على ان النفط والغاز هما ملك الشعب في كل الاقاليم والمحافظات والاصح ان الموارد الطبيعية جميعاً الحالية والمستقبلية هي ملك للشعب في كل الاقاليم والمحافظات وهذا يشمل كل الموارد الطبيعية بما فيها المياه التي ذكرها الدستور في نص المادة ١١٠ والمادة ١١٤ وهما مرتبطان ايضاً بتطبيق المادة ١١٥ فكان الافضل النص على الموارد الطبيعية بالمجمل وتلافي عدم الانسجام في هذه النصوص التي تبدو لنا متناقضة الى حد ما .

سابعاً : تفعيل مجلس الاتحاد الذي نص عليه الدستور في المادة ٦٥ وذلك باصدار القانون الذي ينظمه حتى تكتمل المؤسسات الدستورية وكذلك تعديل نص المادة ١٢١ التي تجوز تعديل تطبيق القانون الاتحادي من قبل الاقاليم لان القانون الاتحادي يتبع السلطة الاتحادية الحصرية وبالتالي من غير الممكن تعديله من قبل الاقاليم .

ثامناً :– ان الظلم الذي لحق بالعراقيين ولعقود طويلة ومنذ الحكم الوطني بالعراق عام ١٩٢١ وحتى ٢٠٠٣/٤/٩ افقد الناس ثقتهم بالسلطات المركزية وكانت الوزارات في العهد الملكي مجرد اشكال يتحكم بها المندوب السامي البريطاني وبعد الحكم الجمهوري عام ١٩٥٨ كان العسكريون هم المسيطرون بالرغم من وجود شخصيات سياسية وعسكرية مخلصة ارادت اصلاحا حقيقيا للبلاد الا ان الانقلابين وذوي المصالح وبعض الفئات التي حاولت الاستئثار بالسلطة لم تدع لهم المجال لتطبيق احلامهم وتحقيق العدالة . لذا نرى ان الدستور الجديد الذي تم الاستفتاء عليه وقبوله خاصة والواقع يوضح انه لافيدرالية الان الا في اقليم كردستان والايام القادمة ستبين صحة ما توقعه ممثلي الشعب باقرارهم الفيدرالية والواقع الحالي يظهر لنا وقد مضى على الاستفتاء مدة تقارب السنة ولم نرى في الواقع سوى اقليم كردستان باعتباره مطبقاً الفيدرالية من تلقاء نفسه ونريد القول ان الدستور

غطى بقاء المحافظات على حالها على ان تدار باسل وب اللامركزية الادارية حسب ما نصت على ذلك المادة ١٢٢ من الدستور لذلك من الضروري اصدار القانون الذي ينظم عمل المحافظات غير المنتظمة باقليم كما اننا لم نلاحظ حتى الان بوادر تشكيل الاقاليم في أي مكان من العراق وفي كل الاحوال فان ارادة الشعب العراقي عن طريق الا نتخاب والاستفتاء هي التي ستقرر ما هو مفيد وصالح للعراق ووحدته سواء بقبول الفيدرالية وتشكيل الاقاليم او البقاء كمحافظات غير منتظمة باقليم حسبما بين ذلك الدستور نفسه .

الهوامش

١. د. محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة دار المعارف ، ط٢، بغداد ، ١٩٦٤ ، ص٩

٢. د. نوري لطيف القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٧٨، ص١١٠

٣. د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٨٧ ص٨٩

٤. د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري . مطبعة دار صادق، لايوجد مكان نشر ١٩٦٩ ، ص١٦٤

٥. د. سعد عصفور القانون الدستوري (المبادئ العامة) منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٠ ص٦٥

٦. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ، كردستان ٢٠٠٤ ص٢٣١

٧. د. احسان المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد الجدة ، القانون الدستوري ، بغداد ١٩٩٠ ص١٠٤

٨. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري ، الدار الجامعية للنشر ، بيروت ، ط٢ ١٩٨٥ ص١٢٤

٩. د. احسان المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ،د. رعد الجدة ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ص١٠٣

١٠. د. عبد الحميد متولي ، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ، القاهرة ط ٢ ، ١٩٦٣ ص١٢٧

١١. د. سليمان محمد الطماوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، القاهرة ، ١٩٨٩ ص١٤٣

١٢. د. نوري لطيف ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ص٨٤

١٣. د. سعد جواد قنديل ، دليل الانتخابات ، بغداد ٢٠٠٥ ص٦

١٤. ابراهيم محمد عزيز ، مفهوم الفيدرالية ، كردستان ، اربيل ، ٢٠٠٤ ص١١

١٥. د. غازي فيصل مهدي ، المبادئ الاساسية لدستور العراق الدائم ، بحث منشور من قبل مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، بغداد ٢٠٠٦ص٣

١٦. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، الدولة الاتحادية الفيدرالية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص٥ .
١٧. د. سعاد الشرقاوي ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ ص٥٧
١٨. د. فؤاد العطار ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ط٢ ، ١٩٨٤ ص١١٨
١٩. د. سليمان محمد الطماوي مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ط٣ ١٩٧٢ ص١٨٧
٢٠. د. محمد عمر مولود الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ، مصدر سابق ص٢٣٥
٢١. د. محمد هماو هندي ، الفيدرالية والديمقراطية في العراق ، دار اراس للطباعة والنشر ، اربيل ، ٢٠٠٢ ، ص١٥٤ .
٢٢. المادة الأولى من دستور جمهورية العراق المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ سنة ٢٠٠٥ في ٢٨ كانون الأول ، السنة الثامنة والأربعون .
٢٣. نوزاد عبد العزيز ، الفيدرالية والتجربة الرائدة في كردستان ، بحث مقدم إلى مؤتمر القانونين العراقيين ، اربيل ٢٠٠٤/١٢/١٨ ص٥
٢٤. مسودات عمل اللجان القانونية المنبثقة عن الجمعية الوطنية والموزعة خلال فترة كتابة الدستور من قبل اللجنة الدستورية بتاريخ ٤/ ٢٠٠٥/٨
٢٥. عقيل سعيد عمران ، مسودة دستور الدولة العراقية ، مجلة المستقبل ، العدد ١١ بتاريخ ٢٤/٨/ ٢٠٠٣
٢٦. د.غازي فيصل مهدي، المبادئ الاساسية لدستور العراق الدائم ، المصدر السابق ص١١
٢٧. نقلاً عن د. محمد رواس قلعجي ، من روح القرآن ، ط٣ ، نشر وتوزيع مكتبة حلب ١٩٩٨ ص١١٠
٢٨. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وامكانية تطبيقها بالعراق ، المصدر السابق ص٢٤١
٢٩. د. ازهار عبد الكريم الشيخلي ، الحقوق والحريات العامة في ظل الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون / جامعة بغداد ١٩٨٣ ص٢٤

٣٠. عبد الله تركي ، الاكراد والفيدرالية مجلة الينابيع ، العدد الاول ، كانون الثاني ، ٢٠٠٤ ص٤

٣١. جبار فخري عمر ، الفيدرالية مطلب شرعي ، جريدة التأخي العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٤ ص٣

٣٢. د. غازي فيصل مهدي ، المبادئ الاساسية لدستور العراق الدائم ، مصدر سابق ، ص٥ .

٣٣. تلاحظ نصوص الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ المواد ١١٠ ، ١١١ ، ١١٤ ، ١١٥ .

٣٤. تلاحظ المادة ١١٩ من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ .

٣٥. تلاحظ المادة ١٢١ من الدستور العراقي النافذ .

٣٦. د. احسان المفرجي ، د. كطران زغير ، د. رعد ناجي ، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١١٢ .

٣٧. تلاحظ المادة ١١٢ من الدستور النافذ .

٣٨. تلاحظ المواد ١١٠ الفقرة ثامناً والمادة ١١٤ فقرة سابعاً والمادة ١١٥ من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ .

المصادر

١ –القرآن الكريم

٢ –الدستور العراقي الجديد

٣ –د. احسان المفرجي ، د كطران زغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة . القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٩٠

٤ – د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ،القانون الدستوري ، الدار الجامعية للنشر بيروت ١٩٨٥،

٥ – ابراهيم محمد عزيز ، مفهوم الفيدرالية ، كردستان ، اربيل،٢٠٠٤

٦ – د. ازهار عبد الكريم الشيخلي ، الحقوق والحريات العامة في ظل الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ١٩٨٣

٧ – د. اسماعيل مرزة ،القانون الدستوري ، مطبعة دار صادر بدون مكان نشر ، ١٩٦٩ .
٨ – القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، الدولة الاتحادية الفيدرالية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤ .
٩ – جبار فخري عمر ، الفيدرالية مطلب شرعي ، جريدة التآخي العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٤
١٠ – د. سعد عصفور ، القانون الدستوري (المبادئ العامة) منشأة المعارف بالاسكندرية،١٩٨٠
١١ – د. سليمان محمد الطماوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، القاهرة ١٩٨٩
١٢ – د. سعد جواد قنديل ، دليل الانتخابات ، بغداد ، ٢٠٠٥
١٣ – د. سعاد الشرقاوي والقانون الاداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٣.
١٤ – د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٢ ،١٩٧٢
١٥ –د. عبد الحميد متولي ، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ، القاهرة ، ط٢، ١٩٦٣
١٦ –عقيل سعيد عمران ، مسودة دستور الدولة العراقية ، مجلة المستقبل العدد ١١ بتاريخ ٢٤/ ٨/ ٢٠٠٣
١٧ –عبد الله تركي ،الاكراد والفيدرالية ، مجلة الينابيع ، العدد الاول ، كانون الثاني ، ٢٠٠٤
١٨ – د. غازي فيصل مهدي ، المبادئ الاساسية لدستور العراق الدائم ، بحث منشور من قبل مركز الفرات للتنمية والدراسات الستراتيجية ، بغداد ، ٢٠٠٦
١٩ – د. فؤاد العطار ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، ط٢، ١٩٨٤
٢٠ –قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الموقع من قبل مجلس الحكم بتاريخ ٨/٣/ ٢٠٠٤.
٢١ –دستور جمهورية العراق المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الاول لسنة ٢٠٠٥ السنة الثامنة والاربعون .
٢٢ – د. محمد هماو هندي ، الفيدرالية والديمقراطية في العراق ، دار اراس للطباعة والنشر ، اربيل ، ٢٠٠٢ .

٢٣ ـ مسودات عمل اللجان القانونية المنبثقة عن الجمعية الوطنية والموزعة خلال فترة كتابة الدستور من قبل اللجنة الدستورية بتاريخ ٤/ ٨/٢٠٠٥
٢٤ ـ د. محمد رواس قلعجي ، من روح القرآن ، ط٣، نشر وتوزيع مكتبة حلب ١٩٩٨
٢٥ ـ د. محمد علي ال ياسين ،القانون الدستوري والنظم السياسية ،مطبعة دار المعارف ط٢ ،بغداد ١٩٦٤.
٢٦ ـ خوزاد عبد العزيز . الفيدرالية والتجربة الرائدة في كردستان ، بحث مقدم الى مؤتمر القانونيين العراقيين ،اربيل ، ١٨/ ١٢/ ٢٠٠٤
٢٧ ـ د. نوري لطيف ، القانون الدستوري ، الطبعة الاول ، بغداد ، ١٩٧٩