

Federalism and Their Applications in Iraq

Wasan Hameed Rashid

College of Environmental Sciences/AL /Qasim Green University

Alwasan2003@yahoo.com

ARTICLE INFO

Submission date: 10 /4/2019

Acceptance date: 19/5/2019

Publication date: 8/12 /2019

Abstract

The federal system is considered to be as one of the most important political systems in pluralistic countries. The federalism has succeeded in many countries in the world, such as the United States, Switzerland, Belgium, Ethiopia and Mexico. With the exception of some failed trials due to political and social conditions, as in Yugoslavia, Bosnia and Herzegovina Federalism is a shape of state that requires a number of states to renounce their powers and privileges in favor of the central federal authority they represent at the international level.

Therefore, it is considered to be a voluntary union established between nationalities and minorities who wish to live with each other in a unified political entity to retain some of the internal powers that run their local, Issues relating to the sovereignty to the federal authority.

Key word: Federalism , confederation , Federal constitution, Federal Government.

الفدرالية وتطبيقها في العراق

وسن حميد رشيد

جامعة القاسم الخضراء/ كلية علوم البيئة

الخلاصة

تثير مسألة الاخذ بالنظام الفدرالي خلافا فقهييا بين مؤيد ومعارض لفكرة هذا النظام كلا حسب نظرته وتفسيره له. ومما لاشك فيه ان النظام الفدرالي يعد من اشكال الدولة المهمة خصوصا في الدول التي تنقسم مجتمعاتها بالتعددية القومية او الطائفية، حيث اثبت هذا النظام نجاحه في العديد من دول العالم سواء المتقدمة كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا وبلجيكا، او النامية منها كما في اثيوبيا والمكسيك، باستثناء بعض التجارب الفاشلة التي لم يكن سببها هذا النظام وانما نتيجة الظروف السياسية والاجتماعية الخاصة بها كما في يوغسلافيا السابقة واليوسنة والهرسك. ولأن الفدرالية عبارة عن نظام سياسي يقتضي تنازل عدد من الدول عن صلاحياتها وامتيازاتها لصالح السلطة الاتحادية العليا في البلاد والتي تكون ممثلة لها في الساحة الدولية، لذلك هي تعد نوعا من الاتحاد الطوعي الذي ينشأ بين قوميات مختلفة او بين كيانات منفصلة ارادت العيش مع بعضها البعض ضمن كيان سياسي واحد على ان تحتفظ فيه الاقليات والقوميات الصغيرة ببعض الصلاحيات الداخلية لتسيير شؤونها المحلية، اما الامور المتعلقة بسياسة الدولة الخارجية والاختصاصات الاخرى المتعلقة بتنظيم شؤون الاتحاد فتكون من اختصاص السلطة الاتحادية.

الكلمات الدالة: الفدرالية، الكونفدرالية، الدستور الاتحادي، الحكومة الاتحادية.

1-المقدمة

ارتبط ظهور الفدرالية في القرن العشرين بمبادئ الدفاع عن حقوق القوميات والاقليات الصغيرة التي عانت من التهميش والاضطهاد وتوجهت نحو تقليص اختصاصات وصلاحيات الحكومة المركزية لتتبنى اتحاد فدرالي يجمع بين كل المكونات القومية والعرقية تحت اطار الدولة الواحدة، ويعطيها الفرصة في اصال صوتها والتعبير عن ذاتها وتحقيق طموحاتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وتعد تجربة الفدرالية في العراق تجربة جديدة في النظام السياسي العراقي، فمنذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921 ولغاية تغيير النظام عام 2003 كان العراق عبارة عن دولة بسيطة موحدة، اما بعد هذا التاريخ تعالت الاصوات المطالبة بالنظام الفدرالي في العراق وحجتهم في ذلك ان النظام المقترح هو نظام يحاكي التجارب العالمية التي اخذت به، كما ان الدول التي تبنته قد تمكنت من ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتخليص الشعوب من أنظمة الحكم الديكتاتورية. الا ان ما يلاحظ على تجربة العراق انها تختلف بعض الشيء عن الانظمة الفدرالية المتعارف عليها في العالم،كونها تسمح بإقامة اقاليم على اساس اركان مزدوجة، سواء المتعلقة بالقومية او التنظيم الاداري، وهو امر غير مطروق سابقا، اضافة الى توجهه غير المألوف في توزيع الاختصاصات بين المركز والاقاليم والصلاحيات الممنوحة لكل منهما، فضلا عن وجود بعض الاشكاليات المتعلقة بضوابط تشكيل الاقاليم.

1-1أهمية البحث:

ترجع أهمية البحث نظرا لكون اغلب دول العالم اليوم تتبنى شكل للدولة المركبة فهو نظام واسع الانتشار، خصوصا اذا ما علمنا انه توجد ثمانية من اكبر دول العالم مساحة تأخذ به والتي في مقدمتها الولايات المتحدة الامريكية، اما على المستوى العربي فالنموذج الفدرالي الاول في المنطقة يتمثل بدولة الامارات العربية المتحدة والتجربة العراقية الحديثة. وانطلاقا من تلك الأهمية لا بد لنا من معرفة كيفية نشوء الفدرالية والعوامل المساعدة على قيامها.

1-2اشكالية البحث:

تكمن مشكلة البحث في بيان مدى نجاح التجربة الفدرالية في العراق، وهل استفاد من تجارب الدول التي لها باع طويل في النظام الفدرالي، فضلا عن بيان اشكاليات التنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم في العراق وتحديد الصلاحيات وتوزيعها بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

1-3 اسباب اختيار الموضوع:

يعد موضوع الفدرالية من المواضيع المهمة في الدولة كون الحكم ينصب فيه على مستويين ،وقد عالج العديد من الفقهاء في كتاباتهم هذا الموضوع بسبب انتشاره عالميا، فيوجد اليوم 24 دولة تطبق النظام الفدرالي والتي من بينها العراق، فبعد تبني العراق للنظام الفدرالي حاولنا البحث في ثنات ذلك النظام لتقييم هذه التجربة الجديدة على السياسة العراقية قدر الامان بالموضوع من خلال دراسة العوامل والظروف التي ساعدت على نجاحه انطلاقا من كل ذلك جاء اختيارنا للموضوع.

1-4 هيكلية البحث: تم تقسيم البحث الى مقدمة ومبحثين كل مبحث يتضمن ثلاثة مطالب ثم خاتمة،

وكما يلي:

المبحث الاول: ماهية النظام الفدرالي

المطلب الاول: معنى الفدرالية وتمييزها عن الكونفدرالية، المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي وخصائصه، المطلب الثالث: التمييز بين الفدرالية واللامركزية الادارية

المبحث الثاني: تطبيق النظام الفدرالي في العراق

المطلب الاول: مدى نجاح النظام الفدرالي في العراق، المطلب الثاني: مبررات تطبيق الفدرالية في العراق
المطلب الثالث: التنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم في العراق.

2- (ماهية النظام الفدرالي)

يتصف مصطلح الفدرالية بعدم الدقة والضبط في المعنى والتعبير فهناك دول فدرالية وبدأت كونفدرالية[1]، كما هو الحال بالنسبة لدولة سويسرا التي تمثل في الواقع دولة فدرالية بينما كانت في اغلب الاحيان دولة كونفدرالية. ان هذا الخلط في المفاهيم يتطلب بيان معنى الفدرالية من خلال عرض لمختلف الآراء التي قيلت بشأنها ومقارنتها مع غيرها من الانظمة التي تتشابه وتتداخل معها. لذا نكرس هذا المبحث لبيان ماهية النظام الفدرالي من حيث توضيح معناه وتمييزه عن الكونفدرالية في مطلب اول، وبيان خصائص الفدرالية ومبادئها في مطلب ثانٍ، ثم التطرق الى النظام الفدرالي واللامركزية الادارية في مطلب ثالث.

2-1 معنى الفدرالية وتمييزها عن الكونفدرالية

يعد مصطلح الفدرالية من المصطلحات الاجنبية، وقد تم استخدام المصطلح وتداوله كما هو ومن دون اية تغيير او اضافة من قبل فقهاء السياسة والقانون العرب حرصا منهم على الدقة العلمية في التعبير. ومن خلال الاطلاع على مؤلفات الفقه الدستوري نجد ان مصطلح الفدرالية (federation) حسب ما يرى البعض مشتق من الكلمة اللاتينية (foedus) ومعناها المعاهدة او الاتفاق[2]، اما الفقيهان (Grenstien&palsby) فيذهبان الى القول بأن مصطلح الفدرالية يرجع الى الكلمة اللاتينية (foedus) ومعناها حسب القاموس اللاتيني عقد (Contract) او اتفاق بين طرفين او اكثر. والكلمة اللاتينية (Foedus) هي من اصل مشترك لكلمة (Fides) أي الثقة، وكلمة الارتباط (Bind) الانكليزية.[3]

مما سبق يتضح لنا ان اصل (Foedus) هو نوع من الاتفاق يعتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف، او تعهد موثوق به وبخصوص السياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتحاد فدرالي.[4]

اما عن الدول التي تتبنى هذا النظام فقد اطلق عليها الفقهاء العديد من المسميات، فهناك من يطلق عليها اسم (الدولة الاتحادية)، او (الاتحاد المركزي) او (الاتحاد الفدرالي). ونتيجة لذلك ظهرت العديد من التعريفات التي تبناها الفقهاء، فقد عرف الفقيه الانكليزي (دايسي)، الدولة الفدرالية انها (تدبير سياسي مقصود به التوفيق بين هدفى الوحدة القومية من جانب وحقوق الدول المكونة للاتحاد من جانب اخر، ولذلك فأل السلطة التشريعية في الدول الفدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي وبين برلمانات الدول المكونة للاتحاد) [5] اما الفقيه (اندرية هوريو) فقد عرف الدولة الفدرالية (انها شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية، أي قانون دستوري، بموجبه تقوم دولة اعلى فوق الدول المشاركة)[6]

ويعرف الفقيه جيلينيك (jilinek) الدولة الفدرالية (بانها دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة، وتتبقى سلطتها عن الدول التي تتركب منها والتي تترايط فيما بينها بصورة تجعل منها وحدة سياسية)[7]

أما الفقهاء العرب فأنهم عرفوا الفدرالية بتعريفات وإن كانت مختلفة في المعاني إلا أن جميعها متفقة من الناحية الموضوعية، فمثلاً عرف الأستاذ إسماعيل مرزّه الفيدرالية بأنها الاتحاد المركزي الذي يقوم بناءً على دستور تخضع بموجبه عدة دول لنظام قانوني شامل، تفقد هذه الدول شخصيتها الدولية لصالح دولة الاتحاد التي تختص اختصاصاً مانعاً، بممارسة السيادة الخارجية، كما تشترك حكومتها مع الدول الأعضاء في كثير من الاختصاصات في ميدان السيادة الداخلية.[8] كما عرفها الأستاذ (الشافعي محمد بشير) باسم الاتحاد الدستوري على اعتبار أن هذا الاتحاد ينشأ بواسطة دستور وليس معاهدة دولية فتتحول الدول بموجب هذا الاتحاد من أشخاص دولية مستقلة إلى أشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلي (الدستور) وكذلك تتحول العلاقات فيما بينها من علاقات دولية إلى علاقات دستورية تقوم على أسس اتحادية.[9]

أما عن نشأة الدول الفدرالية فأنها تنشأ من خلال طريقتين: الأولى هي عن طريق اندماج عدة دول في دولة واحدة، بحيث تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتصبح بعد قيام الاتحاد ولاية أو إقليمًا تابعاً للاتحاد كما في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، ألمانيا، استراليا، كندا

وتعد التجربة الفدرالية، في الولايات المتحدة الأمريكية هي أول تجربة بالمفهوم السياسي الحديث فقد نشأ الاتحاد الفدرالي الأمريكي عام 1787 بعد إلغاء الاتحاد الكونفدرالي الذي كان سائداً بين الولايات الأمريكية الثلاث عشر المستقلة عن بريطانيا منذ عام 1776، فبعد أن أعلنت المستعمرات الثلاث عشر استقلالها عن بريطانيا، بقيت هذه الدول مرتبطة مع بعضها من خلال اتحاد كونفدرالي ضعيف ومفكك قاد البلاد إلى حروب وصراعات داخلية، وكوسيلة للحفاظ على البلاد من التحديات الخارجية اتجهت أنظار هذه الدول إلى تبني نوع آخر من الاتحادات أقوى فاعلية وأكثر قوة وهو الاتحاد الفدرالي الذي وجدت فيه النظام الأمثل الذي يحقق لها ما تصبو إليه من القوة والرفعة.[10]

بعدها أخذت به سويسرا عام 1874، ثم تحولت ألمانيا بعد هزيمتها في الحرب العالمية الثانية عام 1949 إلى دولة فدرالية، أيضاً أخذت به استراليا وتحولت إلى دولة فدرالية بمقتضى دستور 1901.

أما كندا أخذت به سنة 1867 وكان السبب الذي دفعها إلى تبني هذا النظام هو الصراع الذي نشب بين القوميتين البريطانية والفرنسية بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية[2، ص488]

أما الطريقة الثانية التي يتشكل بها الاتحاد الفدرالي هي طريقة التفكك، إذ تتفكك إحدى الدول البسيطة إلى ولايات أو أقاليم مع الرغبة لدى هذه الولايات المنفصلة في الاستمرار في وجود ارتباط سياسي فتتحول إلى دولة فيدرالية، ومن أمثلة الدول التي نشأت بهذه الطريقة اتحاد دول أمريكا اللاتينية مثل البرازيل والأرجنتين والمكسيك، والعراق في ظل الدستور العراقي النافذ 2005. وبالعودة إلى الأسباب العامة وراء ظهور الفدرالية، يجد الكثير من المختصين أن مفهوم الفدرالية في القرن العشرين ارتبط بمجموعة من المبادئ المتمثلة بالدفاع عن حقوق القوميات المتنوعة داخل الدولة إضافة إلى الأقليات الأخرى من أجل إعطائها الفرصة في إيصال صوتها وإدارة شؤونها ورغبة أيضاً في التوجه نحو إضعاف مفهوم الحكومة المركزية.

أما بالنسبة للكونفدرالية فهي عبارة عن اتحاد بين دولتين أو أكثر، وينشأ بموجب معاهدة تعقد بين الدول الداخلة في الاتحاد وتحدد المعاهدة الأغراض والأهداف المشتركة التي تسعى الدول إلى تحقيقها وتمتلك كل دولة عضو في الاتحاد بشخصية مستقلة عن الأخرى.

وبشرف على الاتحاد الكونفدرالي هيئة مشتركة تتألف من ممثلين من الأعضاء لتحقيق الأهداف المشتركة وهم يعبرون عن رأي الدول التي يمثلونها وتصدر القرارات فيها بالإجماع .

ومن ثم تبقى هذه الدول الاعضاء محتفظة بسيادتها وبالقسم الاكبر من اختصاصاتها (الداخلية والخارجية) كحقها في التمثيل السياسي، الحق في عقد المعاهدات، والتعامل مع الدول الاجنبية مباشرة باستثناء مسائل معينة تنص عليها وثيقة الاتحاد. [9، ص188]

فالكونفدرالية اذن هي ليست دولة واحدة وانما هي كيان مكون من دول مستقلة يقوم على اساس التعاون والمشاركة في مجالات عديدة، فالكونفدراليات غالبا ما تنشأ للتعامل مع بعض القضايا الحساسة والمتمثلة في صد الاعتداءات الخارجية، التنظيم المشترك للشؤون الخارجية والعمل المشتركة. فالالاتحاد الكونفدرالي هو اتحاد يحترم السياسة الدولية لأعضائه والذي غالبا ما يبدأ بمعاهدة لتنظيم العمل المشترك بين الاعضاء، وفي بعض الاحيان يتم اللجوء الى اعتماد دستور مشترك وخير مثال على الاتحاد الكونفدرالي هو الاتحاد الاوربي. كما ان اغلب الدول الفدرالية اليوم هي كانت تأخذ بالنظام الكونفدرالي، فالولايات المتحدة الامريكية كانت عبارة عن نظام كونفدرالي من عام 1781 الى عام 1789، وسويسرا والمانيا كانت ايضا تأخذ بالنظام الكونفدرالي ثم تطورت الى فدراليات. ومن ثم فإن اغلب الاتحادات الفدرالية تقوم بعد اخفاق الاتحاد الكونفدرالي في ادارة البلاد، فالالاتحاد الكونفدرالي يمثل مرحلة انتقالية تنتهي اما بانفصال الدول المتعاهدة كما حصل لاتحاد جمهوريات امريكا الوسطى عام 1898 الذي انشطر الى هندوراس ونيكاراغوا والسلفادور [11] او انتهت الى تشكيل اتحاد اقوى من الاتحاد الكونفدرالي المتمثل بالاتحاد الفدرالي، كما حصل في الدول المشار اليها اعلاه .

2-2 الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي وخصائصه

يتصف النظام الفدرالي بميزة خاصة تميزه عن غيره من الانظمة السياسية الاخرى والتي تتمثل بالطبيعة المركبة له حيث يوجد مستويين من مستويات الحكم. فالنظام الفدرالي يركز على قاعدتين اساسيتين: الاولى وجود الاقاليم او الولايات والتي يكون لها نظام ذاتي مستقل والمتمثل بوجود السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والثانية ان هذه الولايات او الاقاليم قد تنازلت عن بعض من اختصاصاتها وصلاحياتها لصالح الحكومة المركزية او الاتحادية. عليه فقد ثار الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي فيما يخص عائدة السيادة في الدولة الفدرالية. عليه نتناول هذه العناوين في الفرعين التاليين، نخصص الفرع الاول لبيان الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي، والفرع الثاني لتوضيح خصائص النظام الفدرالي.

2-2-1 الفرع الاول/ الطبيعة القانونية للنظام الفدرالي:

ان الطبيعة المركبة التي يتميز بها النظام الفدرالي أدت الى حدوث خلاف فقهي حول طبيعته القانونية التي يتميز بها عن مختلف الانظمة الاخرى، ما جعله عرضة لسوء الفهم والتطبيق في كثير من الحالات ،فلقد اختلف الفقهاء حول ملكية السيادة في الدولة الفدرالية: هل هي ملك للسلطة الاتحادية فقط؟ ام انها ملكية مشتركة مع الولايات الاعضاء؟ وهل يتمتع الاعضاء بالشخصية الدولية ام انها مقصورة على الدولة الاتحادية؟

في الواقع هناك العديد من الآراء التي قيلت بهذا الشأن، ولكن بشكل عام انقسم الفقهاء الى مذهبين، المذهب الاول يرى ان السيادة في الدولة ذات النظام السياسي الفدرالي هي سيادة مجزئة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات او الاقاليم، والتي تكون مستندة الى فكرة مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، وايضا الى فكرة ان النظام الفدرالي يقوم على أساس قانوني متمثل بوجود الدستور الاتحادي الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات او الاقاليم، وهذا يمثل الفرق الرئيسي بين الحكومة المركزية والحكومة الاتحادية (اللامركزية السياسية)، فللحكومة الوحدوية سلطة مركزية يعود اليها

اتخاذ جميع القرارات السياسية وليس للاتحاد الفدرالي مثل هذا التركيز السلطوي، فالاتحاد يتألف من دول تحتفظ ببعض حقوق السيادة.[12] ومن انصار هذا الاتجاه الفقيه (ماديسون) الذي أوضح في أثناء مناقشة الدستور الأمريكي الى ان: (السلطات المحلية او البلدية فروع مستقلة ومتميزة من السلطة العليا وهذه السلطات المحلية او البلدية لا تخضع في حدود دائرتها للسلطة الفدرالية اكثر من خضوع السلطة الفدرالية لها في حدود دائرتها هي)[13] وقد واجهت هذا المذهب مجموعة من الانتقادات على اعتبار انه يتنافى مع مفهوم سيادة الدولة التي تفترض ان تقوم الدولة الاتحادية بإدارة شؤونها الخارجية والداخلية بإرادة حرة وكاملة، بينما يرى اصحاب المذهب الاخر بأن السيادة في الدولة الفدرالية غير قابلة للتجزئة، وذلك لأن اقليم الدولة يتكون من شعب واحد، وبالتالي من غير الممكن ان تكون هناك دولتان كلاهما تتمتع بالسيادة، فهي اما ان تكون للحكومة المركزية فنكون امام دولة موحدة تفقد الولايات الاعضاء المكونة لها سيادتها وصفقتها الدولية، واما ان تكون السيادة للدول الاعضاء فنكون امام اتحاد كونفدرالي تحتفظ فيه الاعضاء بشخصيتها الدولية)[14] إلا أن هذا الاتجاه لم يسلم هو الاخر من الانتقاد الشديد والمعارضة من قبل مجموعة من الفقهاء والمختصين، ومن ضمن الانتقادات التي وجهت له، انه نظر الى الفرض الخاص بتكوين الاتحاد الفدرالي من دول كانت قبل الاتحاد مستقلة وذات سيادة واغفل الفرض الخاص بتكوين هذا الاتحاد بتفكك دولة بسيطة الى ولايات او اقاليم.[15] ومن جانبنا نرى ان السيادة في الدولة الاتحادية هي سيادة مجزئة كواقع حال لان كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات او الاقاليم تمارس السلطات والصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي ولو كانت تلك الولايات او الاقاليم قد تنازلت عن سيادتها الخارجية للحكومة الاتحادية الا انها تحتفظ بسيادتها الداخلية على اقليمها وتمارس كافة اختصاصاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الذي ينظمها دستورها الداخلي.

2-2-2 الفرع الثاني/خصائص النظام الفدرالي:

يتميز النظام الفدرالي بمجموعة من السمات والخصائص التي تميزه عن غيره، كونه من التنظيمات المرتبطة بالقانون الدستوري. ومن اهم هذه الخصائص، ما يأتي:

1- وجود دستور اتحادي (فدرالي): من بين أهم الخصائص التي يتميز بها النظام الفدرالي هو وجود دستور اتحادي مكتوب يبين صلاحيات واختصاصات كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الاقاليم. والدستور الاتحادي يمثل حجر الزاوية في الدولة الفدرالية، فالاتحاد الفدرالي ينشأ بموجب دستور فدرالي يتم وضعه من سلطة مختصة، ويتولى تقسيم وتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات او الاقاليم في الدولة ومن ثم فهو يحتل قمة الهرم القانوني في الدولة الفدرالية، لذا فهو يتمتع بالسمو على بقية الدساتير الخاصة بالولايات او الاقاليم والتي يجب ان تكون متفقة ومنسجمة مع الدستور الاتحادي شكلاً ومضموناً. وعليه لا يجوز لأي من هذه الدساتير ان تتضمن حكماً يخالف احكام الدستور الفدرالي في نصوصه او روحه او مضمونه، ويجب ان تلتزم به جميع سلطات وهيئات الولايات وجميع السلطات الاتحادية وهيئاتها.[16] فالدستور يمثل وفقاً لرأي الفقه الدستوري قيماً على ارادة السلطة التشريعية يمنعها من سن تشريعات تتعارض مع المبادئ التي تضمنها الدستور وقيداً على ارادة الحاكم يمنعها من تجاوز سلطته او التعسف في استعمالها [17].

ولقد تم النص على مبدأ سمو الدستور الفدرالي في حالات عديدة، فقد نصت المادة السادسة من دستور الولايات المتحدة لعام 1787 على ان: هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع

المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الاعلى للبلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين اية ولاية يكون مخالفا لذلك.

كما ونصت المادة (13) من الدستور العراقي لسنة 2005 على ان: (1- يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق، ويكون ملزما في انحاءه كافة وبدون استثناء. 2- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني اخر يتعارض معه). فوفقا لنص هذه المادة، فإن الدستور العراقي يتصف بالسمو الموضوعي والشكلي ومن ثم لا يجوز للمشرع العادي ان يخالف ما جاء في احكام الدستور، كما ونص الدستور على آلية حماية احكامه من خلال الاخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين. [18]

وتحتم طبيعة النظام الفدرالي ان يكون الدستور الاتحادي مكتوبا، جامدا غير مرن، وبالتالي لا يمكن ان يعدل بقانون عادي، وانما يتطلب اجراءات اكثر صعوبة وتعقيد من اجراءات تعديل القوانين العادية، وهو ما نصت عليه المادة (126) من الدستور العراقي التي حددت اجراءات تعديله، اضافة الى المادة (142) التي أجازت تعديله استثناء من نص المادة (126) في خلال مدة محددة.

2- توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم أو الولايات:

اهم ما يميز الدولة الفدرالية اضافة الى وجود دستور اتحادي جامد ومكتوب هو النص في صلب هذا الدستور على اختصاصات وصلاحيات الحكومة الاتحادية، واختصاصات وحكومات الولايات أو الاقاليم، وهذا يعد اهم مسألة ينص عليها الدستور الاتحادي بل يعد جوهر هذا الدستور. [5، ص130] وهذه السمة أو الصفة تميز ايضا الاتحاد الفدرالي عن النظم اللامركزية في الدولة الموحدة حيث لا يكون هناك نص على اختصاصات وسلطات الاقاليم اللامركزية للدولة الموحدة في الدستور وإنما يجري تفويضها من قبل السلطة المركزية بقوانين اعتيادية. [11، ص42].

ويعتمد توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية على العديد من الامور فبالإضافة الى الاعتبارات القانونية التي ينشأ بموجبها الاتحاد فإنه يعتمد ايضا على مجموعة من العوامل والظروف السياسية التي ادت الى ظهور هذا النوع من الاتحاد. ففي حالة نشوء الدولة الاتحادية عن طريق تفكك دولة موحدة بسيطة، تسعى الحكومة الاتحادية هنا الى ان تحصل على كافة الصلاحيات والسلطات لأنها كانت تجمع بين يديها سابقا كل تلك السلطات والاختصاصات. [5، ص131]

اما اذا كان الاتحاد قد نشأ عن طريق اتفاق عدد من دول مستقلة الى الانضمام وتشكيل اتحاد فيما بينها، فإن ذلك سيؤدي الى تضيق سلطات دولة الاتحاد وذلك بسبب ان الدول الداخلة في الاتحاد تحرص عادة على الاحتفاظ بأكبر نصيب من الاستقلال والسلطات ولا تقبل تقديم كثير من التنازلات في مجال استقلالها وانما تتنازل فقط على اقل قدر ممكن من الاختصاصات الضرورية لقيام الاتحاد. [5، ص131] وأيّا كانت الطريقة التي نشأ بها الاتحاد، فإنه بشكل عام لا يخرج الاسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم عن احد الاساليب التالية:

اولا/ تحديد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر:

بموجب هذا الاسلوب يتم تحديد اختصاصات وصلاحيات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر، وكل ما لا يدخل في اختصاص الاتحاد يكون للولايات أو الاقاليم، ويترتب على ذلك ان تكون الاختصاصات الخالصة الممنوحة للحكومة المركزية ضئيلة [19] لان المشرع مهما حاول التوسيع من صلاحيات الاتحاد تبقى صلاحياتها محدودة، اضافة الى ان المسائل المستجدة في الدولة بسبب تغيير الظروف، سوف تدخل ضمن

اختصاصات الولايات غير المحددة أصلاً [20] ومن الأنظمة التي أخذت بهذا الأسلوب كل من سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك والعراق.

ثانياً/تحديد اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر: على خلاف الأسلوب الأول يذهب هذا الأسلوب إلى تحديد اختصاصات الولايات أو الأقاليم على سبيل الحصر ويترك ما عداها للاتحاد. فهذا الاتجاه يهدف إلى توسيع اختصاصات وصلاحيات الاتحاد على حساب اختصاص الولايات، وقد أخذ بهذا الأسلوب كل من الدساتير الكندي والفرنزويلي.

ثالثاً/تحديد اختصاصات الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم على سبيل الحصر:

بموجب هذا الأسلوب يتم تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم أو الولايات على سبيل الحصر، ومن الانتقادات التي وجهت إلى هذا الاتجاه، أنه مهما كان المشرع دقيقاً في توزيعه للاختصاصات فمع مرور الزمن لابد من أن تبرز مسائل جديدة لم ينظمها الدستور، وعندئذ تنثور التساؤلات عن الجهة التي يعود لها الاختصاص التشريعي وقد يؤدي ذلك إلى حدوث منازعات بين الحكومة المركزية وسلطات الأقاليم. [14، ص 73] ولمعالجة هذه المسألة اتبعت الدساتير ثلاث أساليب، الأسلوب الأول يترك المسائل التي تمس الاتحاد للاتحاد والمسائل التي تخص ولاية أو إقليم يتركها لها، في حين ذهب الأسلوب الثاني إلى معالجة هذه المسألة من خلال اشتراك الاتحاد والولايات فيها، أما الأسلوب الثالث فيقدم المركز على الولايات في ممارسة هذه الاختصاصات فيجعلها من اختصاص الاتحاد أصلاً وللولايات تنظيمها إذا امتنع المركز عن معالجتها خلال مدة معينة. [21]

2-3 التمييز بين الفدرالية واللامركزية الإدارية

تتعدد صور اللامركزية في الأنظمة السياسية المتعارف عليها في العالم، إلا أننا نقتصر في بحثنا هذا على التمييز بين اللامركزية الإدارية والفدرالية (اللامركزية السياسية)، فالأخيرة تعرف بأنها: أداة من أدوات التنظيم الإداري والحكومي والسياسي، والتي تقسم بموجبها نشاطات ومهام الحكومة بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومات الوحدات المكونة من الحكومة الاتحادية كحكومة الولاية، المقاطعة، الأقاليم، أو الحكومة المحلية من جهة أخرى. [22]

أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات إدارية (إقليمية أو مصلحة) بحيث تمارس هذه الهيئات وظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئيسياً. [23]

فاللامركزية الإدارية ميزة أساسية في كونها تخفف العبء على الحكومة المركزية من خلال توزيع الاختصاصات بينها وبين الوحدات المحلية حيث تقوم الحكومة المركزية بمهمة إشباع الحاجات العامة القومية التي يستفيد منها عموم أبناء الشعب في مختلف أنحاء البلاد. في حين يلقي على عاتق هيئات الإدارة المحلية مهمة إشباع الحاجات المحلية التي يقتصر الاستفادة منها على أفراد منطقة جغرافية معينة بذاتها. [11، ص 140] ولللامركزية الإدارية مفهومان، الأول قانوني والثاني سياسي، ويتمثل المفهوم القانوني في تقسيم وتوزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. أما السياسي فيقوم من خلال تمكين الهيئات الإدارية المحلية من إدارة شؤونها بنفسها ما يعزز مبدأ الديمقراطية داخل الدولة.

وتقسم اللامركزية الإدارية إلى نوعين [24]:

اولا/اللامركزية الاقليمية اوالمحلية:وتعني ان يتم منح جزء من اقليم الدولة الشخصية المعنوية، ويتمثل المنح بالاستقلال الاداري والمالي بما يمكنها من مباشرة الاختصاصات الموكلة لها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية ولهذا الاستقلال اهمية كونه يعطي للحكومة المركزية الفرصة في ممارسة وظيفتها الاستراتيجية داخل الدولة.

ثانيا/اللامركزية المرفقية او المصلحية: ويتحقق هذا النوع عندما يمنح مرفق عام الشخصية المعنوية لمباشرة نشاطه المحدد له بصفة موضوعية تحت رقابة الحكومة المركزية .

لذا نلاحظ ان اللامركزية المرفقية تختلف عن اللامركزية الاقليمية من ناحية تحديد الاختصاص اي ان اختصاصها يكون محدداً وتنشأ لتحقيق هدف معين، على عكس اللامركزية الاقليمية التي تتمتع باختصاص عام وشامل.

نستخلص مما سبق أن هناك بعض أوجه الشبه والاختلاف بين النظام الفدرالي واللامركزية الادارية، اما بالنسبة لعناصر الشبه فتتمثل في ان نظام اللامركزية الادارية يمكن ان يقوم في الدولة الموحدة ويمكن ان يقوم ايضا في الدولة المركبة حيث انه في كلا النظامين ينظم عملية توزيع الاختصاصات الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، وهو على خلاف ما يراه البعض من عدم جدوى تطبيق اللامركزية الادارية في الدولة الفدرالية، وذلك لأنها تعمل بنظام المركزية الادارية في الاقاليم او الولايات، وان اللامركزية الادارية توجد اساسا في الدولة البسيطة بعكس اللامركزية السياسية التي توجد في ظل الدولة المركبة الفيدرالية او الكونفدرالية[25]، في حين تتضح صورة الاختلاف بين النظامين في النقاط الاتية:

1- ان النظام الفدرالي هو نظام سياسي يحدد شكل الدولة وبالتالي هو يندرج ضمن موضوعات القانون الدستوري، في حين تختص اللامركزية الادارية في توزيع الاختصاصات الادارية داخل الدولة المتعلقة بالوظيفة الادارية وبالتالي فإنها تندرج تحت موضوعات القانون الاداري.

2- ان النزاعات التي تحدث بين الولايات او الاقاليم والحكومة المركزية في النظام الفدرالي تخضع للقضاء الاتحادي، في حين تكون النزاعات التي تقع بين الوحدات الادارية او الولايات في الدولة ذات نظام اللامركزية الادارية من اختصاص القضاء الاداري.

3- إن الولايات او الاقاليم في الاتحاد الفدرالي تعد وحدات سياسية، بينما الولايات الموجودة في الدولة البسيطة تعتبر وحدات ادارية. ان نجد الفارق الجوهرى والاساسي بين النظام الفدرالي واللامركزية الادارية يتمثل في كون الاول يمثل نظام سياسي ينظمه الدستور الاتحادي في الدولة اما الثاني فيمثل بيان كيفية مباشرة الوظيفة الإدارية داخل الدولة سواء كانت هذه الدولة بسيطة (موحدة) ام مركبة(فدرالية) وبذلك تكون الهيئات الادارية هي عبارة عن هيئات محلية وليست سياسية لا يمكن ان تصل بأي شكل من الأشكال إلى مستوى الأقاليم أو الولايات في الدولة الفدرالية.

3-تطبيق النظام الفدرالي في العراق

اثارت التجربة الفدرالية في العراق العديد من الخلافات والجدل السياسي حول طبيعة نظام الحكم وشكل الدولة وصلاحيات السلطة الاتحادية والاقاليم، وكيفية توزيع الثروات والموارد الطبيعية ..الخ، لذا فقد ولد هذا الامر العديد من التساؤلات المتعلقة بمدى نجاح الفدرالية في العراق ومسوغات الاخذ بها. عليه نقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب نبين في المطلب الاول مدى نجاح الفدرالية بوصفها نظاما سياسيا في

العراق، وفي المطلب الثاني نوضح مسوغات الأخذ بالفدرالية، واخيرا ننقل لبيان التنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم في العراق في مطلب ثالث.

3-1 مدى نجاح النظام الفدرالي في العراق

بعد تغيير النظام السياسي في العراق عام 2003 طالت التغييرات كل مفاصل الدولة الاساسية بما فيها شكل الدولة ومؤسساتها الحكومية حيث عمل القادة السياسيون في العراق بعد عام 2003 على ايجاد شكل جديد للدولة وبالفعل فقد تم تبني نظام الحكم الفدرالي والذي تم الاشارة اليه في اول وثيقة دستورية انتقالية وهي قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في 2004/3/8 الذي نص في المادة الرابعة منه على ان: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي) ديمقراطي تعددي ويجري تقسيم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومة الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية...). ثم جاءت المادة (الاولى) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 لتؤكد من جديد على الاخذ بالنظام الفدرالي، حيث نصت المادة المذكورة على ان (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي).

وبعد ارساء الفدرالية كنظام سياسي في العراق يجد البعض ان هذا النظام لم يكن احد الخيارات السياسية المطروحة من قبل السياسيين وانما كان ضرورة فرضها الواقع السياسي الذي كان يعيشه العراق، فمعروف عن الفدرالية انها تعد حلاً مثالياً للكثير من الاشكاليات المنبثقة عن التعددية سواء التعددية القومية او التعددية الطائفية، وان هذا النظام اثبت على مراحل مختلفة فاعليته في كثير من الدول على الرغم من وجود بعض التجارب الفاشلة والتي لم تكن بسبب الفدرالية وانما نتيجة الظروف التي نشأت بها الفدرالية في تلك الدول، فالفدرالية ليست وصفاً جاهزة تطبق في كل زمان ومكان وانما هي تنظيم سياسي ودستوري يتوقف مدى نجاح تطبيقه على الظروف الموضوعية والحضارية للمجتمع محل التطبيق. [11، ص 198]

3-2 مبررات تطبيق الفدرالية في العراق

من المعروف ان الشعب العراقي يتكون من قوميات وطوائف عديدة عاشت متآخية جنباً إلى جنب على مر العصور شأنه في ذلك شأن اغلب دول العالم، وهذا جعله يتصف بالتعددية كما اشرنا سابقاً، وهذه التعددية تشمل التعددية القومية او التعددية الدينية والمذهبية، وبالتالي ومع وجود هذا التعدد الديني والقومي والمذهبي وتمركز الولاءات حول القومية او المذهب او الدين كل هذا ادى الى نشوب حالة من الصراعات السياسية التي رأت بضرورة ايجاد نظام سياسي يخدم جميع الاطراف في الدولة العراقية وهو مات م الاتفاق عليه بعد عام 2003 في اول تنظيم دستوري الذي سبق واشرنا اليه وهو قانون ادارة الدولة العراقية الذي ذكر بأن شكل النظام السياسي الجديد في العراق هو نظام اتحادي فدرالي، ومن ثم هنالك العديد من العوامل التي اذا ما وجدت في اي دولة ومنها العراق فأنها تساعد على ايجاد ارضية خصبة لتبني النظام الفدرالي، ونذكر من هذه العوامل:

1- الرغبة في اقامة شكل الدولة الفدرالي:

فمن بين العوامل المهمة التي وقفت وراء اقامة النظام الفدرالي في العراق هو رغبة أكثر المكونات العرقية داخل المجتمع في الخضوع لحكومة فدرالية اتحادية مع الاحتفاظ بقدر من الاستقلال الذاتي من خلال اقامة حكومة محلية.

2- القومية واللغة والدين:

من بين الاسباب المهمة والبارزة في اقامة الاتحاد الفدرالي بشكل عام هو وجود روابط مشتركة بين افراد الدولة الاتحادية، اذ يقول الفقيه وبيير (wheare) بأنه في الولايات المتحدة الامريكية وبالرغم من عوامل الافتراق والانفصال العديدة كالاختلاف في الجنسية والاختلاف في موضوع الرقيق والتباعد الجغرافي والوجود المستقل السابق وما شابه فان امريكا مدينة فيها ايجاد الامكانية للاتحاد الى قابليتها للعمل سوية والتي برزت وتحققت بفضل الاشتراك في الاصل والدين واللغة. كما كان للقومية المشتركة دور مهم في قيام الاتحاد الفدرالي الالمانى. [11، ص198]

اذن عوامل الاشتراك من دين ولغة وقومية تُعد عوامل مهمة ومشجعة على اقامة اتحاد فدرالي في حالة نص الدستور الاتحادي على ذلك. في حين نجد ان الدستور العراقي لعام 2005 قد سلك مسلك مخالف في ذلك عندما نص في المادة (الرابعة) على ان النظام الاتحادي في العراق يقوم على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية وليس على اساس الاصل او العرق او القومية او المذهب، ومن ثم فالدستور العراقي يمنع اقامة نظام فدرالي يقوم على القومية او العنصرية المذهبية، على الرغم من ان إقليم كردستان تشكل نتيجة توافر العوامل السابقة وهي القومية واللغة.

3- الرغبة في تحقيق التكامل الاقتصادي: يربط البعض الفيدرالية بالرفاهية الاقتصادية كونها تحقق منافع اقتصادية عالية للبلد واستندوا في ذلك الى الدول الكبرى ذات الانظمة الفيدرالية كالولايات المتحدة الامريكية وكندا واستراليا حيث تتم فيها السيطرة على الاقتصاد وتقليل الحواجز الحدودية على التجارة بين الولايات والمقاطعات واقامة نظام قومي للاتصالات. [11، ص193] الا اننا نرى ان التقدم الاقتصادي في اي دولة لا يشترط ان تكون هذه الدولة ذات شكل فدرالي، والدليل انه توجد العديد من الدول الغنية اقتصاديا لكنها لا تتبع النظام الفيدرالي مثل اليابان وفرنسا، في حين نجد في المقابل دول ذات انظمة فيدرالية ولكن اقتصادها ضعيف وتعاني من الفقر مثل اثيوبيا، لذا نرى ان الاعتماد على هذا المبرر كعامل مساعد في تأسيس النظام الفدرالي في العراق منطق غير سليم.

4- التنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم في العراق

لقد ورد في الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (116) منه، ان النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية، وكل اقليم له سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية ينظمها دستوره الخاص به. وسبق الدستور العراقي قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في نصه على ان العراق يتكون من حكومة اتحادية وحكومات اقليمية ومحافظات وبلديات وادارات محلية. عليه نبين أولاً الية تشكيل الاقاليم في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عام 2004، وثانياً ننقل إلى الدستور العراقي لعام 2005 لتوضيح آلية التشكيل التي نص عليها.

4-1 آلية تشكيل الاقاليم في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004:

يُعد قانون الدولة العراقية اول دستور مؤقت يصدر بعد تغيير نظام الحكم في العراق لعام 2003 الذي بموجب هذا القانون تغير العراق من دولة بسيطة الى دولة اتحادية مركبة، اذ نصت المادة الرابعة منه على ان (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الانثنية او

القومية أو المذهب). والملاحظ هنا ان المشرع قام منذ البداية بتنظيم وتوزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية التي تتكون من (الجمعية الوطنية باعتبارها السلطة التشريعية الاتحادية، ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء باعتبارها السلطة التنفيذية الاتحادية، والسلطة القضائية الاتحادية) وبين حكومة الاقاليم حسبما جاء في المادة (24) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

وما يؤخذ على هذا التقسيم ان المشرع خلط بين الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية وجعلها جميعا في مستوى واحد، فالمفروض ان الاقاليم تشكل كيانات سياسية تختلف عن المحافظات والبلديات والادارات المحلية التي هي عبارة عن وحدات إدارية ومن ثم فهي تمارس وظيفة ادارية ولايحق لها ان تتقاسم السلطات مع الحكومة الاتحادية في الدولة.

كما ان قانون ادارة الدولة كان في حينها قد اعترف بإقليم كردستان، وقد تجسد هذا الاعتراف بحكومة اقليم كردستان في المادة (53/أ) ونص على ان (تستمر حكومة اقليم كردستان في مزاولة اعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، الا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية، كما ويلاحظ ان القانون اضاف على منطقة كردستان صفة الاقليم[18، ص327] دون تطبيق الآلية التي نصت عليها الفقرة(ج) من المادة(53) التي اجازت لمجموعة من المحافظات لا تتجاوز الثلاث (خارج اقليم كردستان) تشكيل اقاليم فيما بينها. كما واعطى القانون الحق للإقليم بتنظيم الشؤون الداخلية المتعلقة بالأمن الداخلي وقوات الشرطة وكذلك تنظيم الضرائب والرسوم^[9] اما فيما يخص تطبيق القوانين الاتحادية في اقليم كردستان، فأن القانون كان قد سمح للمجلس الوطني الكردستاني بتعديل تنفيذ القوانين داخل اقليم كردستان في الامور التي ليست من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المنصوص عليها في القانون.

4-2 آلية تشكيل الاقاليم في الدستور العراقي لعام 2005:

لقد بين الدستور العراقي آلية تشكيل الاقاليم في المادة (119) منه، بعد ان اعترف منذ صدوره بإقليم كردستان كإقليم اتحادي^[**]. اذ اعطى الحق لكل محافظة او اكثر بتكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، ويقوم بإحدى طريقتين:

الاولى/ وتتمثل في ان يكون هنالك طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

الثانية/ وتتمثل في تقديم طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. وقد عهد الدستور في المادة (118) للسلطة التشريعية تحديد الاجراءات التنفيذية المتعلقة بتكوين الاقاليم بقانون يسن بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وبناءً على ذلك فقد صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008، ويتكون هذا القانون من ستة فصول تناول الفصل الاول كيفية تكوين الاقاليم، إذأشار إلى أن الاقليم يتكون من محافظة او اكثر^[***]، وبين الفصل الثاني الطرق التي تتشكل بها الاقاليم، اما الفصل الثالث فأختص ببيان اجراءات تشكيل الاقاليم، والتي تبدأ بتقديم طلب تشكيل الاقليم إلى مجلس الوزراء موقعا من قبل رؤساء الاقليم او الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات او المجالس التشريعية للأقاليم على ان يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات باتخاذ الاجراءات

^[*]المادة(54/أ) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

^[**]المادة(117) من الدستور العراقي لسنة2005.

^[***]المادة(1) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008، الوقائع العراقية، العدد (4060) 11شباط، 2008.

المتعلقة بالاستفتاء ضمن الاقليم المراد تشكيله خلال 15 يوم من تاريخ تقديم الطلب.^[*] وما يلاحظ على هذا القانون احتوائه على ثغرة قانونية [26]، وتحديدًا في المادة السادسة منه التي تنص على ان يكون الاستفتاء ناجحًا اذا حصل على اغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى اقليم وتعلن النتائج خلال 15 يوم من اجرائه على ان لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن 50% من الناخبين، اذن المادة تتحدث عن المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وليس عن المحافظة التي تروم التحول إلى اقليم. وهو ما يشكل عائق للمحافظة التي تنوي تشكيل اقليم في المستقبل.

5-الخاتمة

5-1 النتائج:

1- ان النظام الفدرالي بشكل عام هو نظام ذو طبيعة مركبة ومزدوجة يضم مستويين من الحكومات (الحكومة المركزية وحكومات الولايات او الاقاليم)، لذا لابد من أن يكون هناك نوع من التوازن في اختصاصات وصلاحيات كل من الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم او الولايات بشكل لا يؤثر على هبة الدولة الاتحادية.

2- الدستور العراقي لسنة 2005، وسع من صلاحيات واختصاصات سلطة الاقاليم على حساب السلطة الاتحادية (المركزية)، على الرغم ان اغلب النظم الفدرالية الحديثة تتجه الى تقوية سلطات المركز على حساب الاقليم خاصة في الدول التي تنشأ فيها الفدرالية عن طريق تفكك دولة بسيطة وهو ما حصل في النظام السياسي العراقي، فهذا النوع من الفدراليات يعطي اولوية للقانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بينه وبين القوانين الاقليمية، عكس ما موجود في الدستور العراقي وتحديدًا في المادة 115 الذي يرجح كفة قانون الاقاليم على قوانين الاتحاد في حالة الخلاف بينها، فهو يعطي الاولوية في الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم الى قانون الاقليم، كما انه عمل على تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر في المادة 110 وترك ما عداها للأقاليم.

3- فيما يتعلق بآلية تشكيل الاقاليم نلاحظ ان الدستور العراقي لم يوضح عدد المحافظات التي يمكنها تكوين اقليم اتحادي، كما انه خلا من اي ضوابط لتشكيل الاقاليم خاصة اذا ما علمنا ان المحافظات العراقية غير متكافئة من ناحية الموارد الاقتصادية، التركيبة السكانية، مساحات المحافظات، ما يؤدي الى خلق نوع من عدم الاستقرار.

4- تعتبر المادة (121) من الدستور خرقًا صريحًا لمبادئ الفدرالية كونها اعطت الحق لسلطة الاقليم بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة تعارضه أو تناقضه مع قانون الاقليم.

5-2 التوصيات:

1- نقترح ان يتم تعديل بعض مواد الدستور التي تخالف اعراف الانظمة الفدرالية المتعارف عليها كالمادة 115، 121 بما لا يتعارض مع صلاحيات الاقليم واختصاصاته.

2- إزالة العقوبات القانونية التي تمنع من تشكيل الاقاليم في العراق وذلك عن طريق تعديل قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 لينسجم مع ما جاء في دستور العراق النافذ لسنة 2005.

^[*]المادة (3/اولا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

6- المصادر:

- 1- د. عبد الرضا الطعان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مذكرات مطبوعة على آلة الكاتبة لطلبة كلية الحقوق، ليبيا- بنغازي/جامعة قار يونس، 1969-1970، ص35.
- 2- محمد عبد المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، 1973، ص473.
- 3- لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2011، ص23.
- 4- د. محمد هماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1990، ص161.
- 5- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995، ص43-44.
- 6- اندريه هوريه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، ط2، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص152.
- 7- د. ميشال الرياشي، اسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفدرالية، اطروحة دكتورا مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية، بيروت - لبنان، 1992، المجلد الاول، ص249. 8-
- اسماعيل مرزة، القانون الدستوري، منشورات دار صادر، بيروت - لبنان سنة 1969، ص182-183.
- 9- الشافعي محمد البشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1971، ص118.
- 10- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، الطبعة الاولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص81.
- 11- محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 2009، ط1، ص122.
- 12- باسم حسين الزيدي، مفاهيم الفدرالية والاقليم واللامركزية وتشكيل مستقبل العراق، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، شبكة النباء المعلوماتية، 2005، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
<http://annabaa.org/Arabic/authorsarticle/1098>، تاريخ الوصول 26 / 3 / 2019.
- 13- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي، اوراق الفدرالية، الجزء الاول، ترجمة عبد الله النعيمي، ط1، بغداد، 2006، ص330.
- 14- د. أزهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2014، ص38.
- 15- د. الشافعي محمد البشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، ط1، توزيع منشأة المعارف، الاسكندرية، مطبعة دار النشر والثقافة، 1963، ص103.
- 16- د. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، ط1، 2005، ص200.

- 17- وسن حميد رشيد، الرقابة على دستورية القوانين في العراق والامارات العربية المتحدة(دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، ليبيا، 2009، ص10.
- 18- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، الطبعة الاولى، 2011، ص340.
- 19- رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومه ومها بطامي ومها تكللا، طبعة خاصة، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، 2006، ص48.
- 20- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار صفاء للطباعة والنشر، ط1، 2011، ص70.
- 21- ميشيل ستيورات، نظم الحكم الحديثة، ترجمة احمد كامل، مراجعة الدكتور سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، مصر، 1962، ص97.
- 22- مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية، مركز ادراك للدراسات والاستشارات، 2016، ص8.
- 23- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص111.
- 24- اسماعيل علوان التميمي، الحوار المتمدن، العدد، 2016، 5228، بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.ahewar.org/debat/show.art>، تاريخ الوصل 2019/5/9.
- 25- د. محمد مختار عثمان، المبادئ والاحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية/ منشورات جامعة قار يونس /1989/ليبيا - بنغازي ص242-243.
- 26- رياض الزبيدي، تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد، 3956، بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.alhewar.org/debat/show/art>، تاريخ الوصل 2019/ 4 /2.
27. الدساتير والقوانين العراقية:
- 1- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
- 2- دستور العراق لعام 2005.
- 3- قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008.
28. الدساتير الاجنبية:
- 1- دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787.
- 2- دستور كندا 1867.
- 3- دستور سويسرا 1874.
- 4- دستور استراليا 1901.
- 5- دستور المانيا 1949.