View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Journals of University of Babylon

مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 27، العدد 4: 2019.
Journal of University of Babylon for Humanities, Vol.(27), No.(4): 2019.

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
جامعـــة القاسم الخضراء/ كلية علوم البيئة

الخلاصة

تثير مسألة الاخذ بالنظام الفدرالي خلافا فقهيا 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 تتسم 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،اوالنامية 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 والبوسنة 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.

by University of Babylon is licensed under a Journal of University of Babylon for Humanities (JUBH)
Creative Commons Attribution 4.0 International License

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 ايصال 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 انظمة 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 اهمية 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 الاهمية لابد 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 ثنايات ذلك النظام لتقييم هذه التجربة الجديدة على السياسة العراقية قدر المامنا 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 مطلبٍ ثانٍ، ثم التطرقالى النظام الفدرالي واللامركزية الادارية في مطلب ثالث.

2-1معنى 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 هدفي الوحدة القومية من جانب وحقوق الدول المكونة للاتحاد من جانب اخر، ولذلك فأن السلطة التشريعية في الدول الفدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي وبين برلمانات الدول المكونة للاتحاد) [5] اما الفقيه (اندريه 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، وتنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها والتي تترابط فيما بينها بصورة تجعل منها وحدة سياسية)[7]

اما الفقهاء العرب فأنهم عرفوا الفدرالية بتعريفات وان كانت مختلفة في المعاني الا ان جميعها متفقة من الناحية الموضوعية، فمثلا عرف الأستاذ إسماعيل مرزه 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 الاستاذ (الشافعي محمد بشير) باسم الاتحاد الدستوري على اعتبار ان هذا الاتحاد ينشأ بواسطة دستور وليس معاهدة دولية فتتحول الدول بموجب هذا الاتحاد من اشخاص دولية مستقلة الى اشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلي (الدستور) وكذلك تتحول العلاقات فيما بينها من علاقات دولية الى علاقات دستورية تقوم على اسس اتحادية.[9]

اما عن نشأة الدول الفدرالية فأنها تنشأ من خلال طريقتين: الاولى هي عن طريق اندماج عدة دول في دولة واحدة،بحيث تفقد الدول الاعضاء شخصيتها الدولية وتصبح بعد قيام الاتحاد ولايةً او اقليماً تابعاً للاتحاد كما في كل من الولايات المتحدة الامريكية، سويسرا،المانيا،استراليا ،كندا

وتعد التجربة الفدرالية، في الولايات المتحدة الامريكية هي اول تجربة بالمفهوم السياسي الحديث فقد نشأ الاتحاد الفدرالي الامريكي عام 1787 بعد إلغاء الاتحاد الكونفدرالي الذي كان سائدا بين الولايات الأمريكية الثلاث عشر المستقلة عن بريطانيا منذ عام 1776، فبعد ان اعلنت المستعمرات الثلاث عشر استقلالها عن بريطانيا، بقيت هذه الدول مرتبطة مع بعضها من خلال اتحاد كونفدرالي ضعيف ومفكك قاد البلاد الى حروب وصراعات داخلية، وكوسيلة للحفاظ على البلاد من التحديات الخارجية اتجهت انظار هذه الدول الى تبني نوع اخر من الاتحادات اقوى فاعلية واكثر قوة وهو الاتحاد الفدرالي الذي وجدت فيه النظام الامثل الذي يحقق لها ما تصبو اليه من القوة والرفعة.)[10]

بعدها اخذت به سويسرا عام 1874،ثم تحولت المانيا بعد هزيمتها في الحرب العالمية الثانية عام1949الى دولة فدرالية، ايضا اخذت به استراليا وتحولت الى دولة فدرالية بمقتضى دستور 1901.

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

اما الطريقة الثانية التي يتشكل بها الاتحاد الفدرالي هي طريقة التفكك، اذ تتفكك إحدى الدول البسيطة الى ولايات او اقاليم مع الرغبة لدى هذه الولايات المنفصلة في الاستمرار في وجود ارتباط سياسي فتتحول الى دولة فيدرالية، ومن امثلة الدول التي نشأت بهذه الطريقة اتحاد دول امريكا اللاتينية مثل البرازيل والارجنتين والمكسيك، والعراق في ظل الدستور العراقي النافذ 2005. وبالعودة الى الاسباب العامة وراء ظهور الفدرالية، يجد الكثير من المختصين ان مفهوم الفدرالية في القرن العشرين ارتبط بمجموعة من المبادئ المتمثلة بالدفاع عن حقوق القوميات المتنوعة داخل الدولة اضافة الى الاقليات الاخرى من اجل اعطائها الفرصة في ايصال صوتها وادارة شؤونها ورغبة ايضا في التوجه نحو اضعاف مفهوم الحكومة المركزية.

أما بالنسبة للكونفدرالية فهي عبارة عن اتحاد بين دولتين أو اكثر، وينشأ بموجب معاهدة تعقد بين الدول الداخلة في الاتحاد وتحدد المعاهدة الاغراض والاهداف المشتركة التي تسعى الدول الى تحقيقها وتتمتع كل دولة عضو في الاتحاد بشخصية مستقلة عن الأخرى.

ويشرف على الاتحاد الكونفدرالي هيأة مشتركة تتألف من ممثلين من الاعضاء لتحقيق الاهداف 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 والعملة المشتركة.فالاتحاد 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 1781الى عام 1789، وسويسرا والمانيا كانت ايضا تأخذ بالنظام الكونفدرالي ثم تطورت الى فدراليات. ومن ثم فأن اغلب الاتحادات الفدرالية تقوم بعد اخفاق الاتحاد الكونفدرالي في ادارة البلاد، فالاتحاد الكونفدرالي يمثل مرحلة انتقالية تنتهي اما بانفصال الدول المتعاهدة كما حصل لاتحاد جمهوريات امريكا الوسطى عام 1898الذي انشطر الى هندوراس ونيكاراغوا والسلفادود[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 حيثوجود مستويين من مستويات الحكم. فالنظام الفدرالي يرتكز 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 عائدية 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 الامريكي الى ان:(السلطات المحلية او البلدية فروع مستقلة ومتمايزة 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 وصفتها 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:

1ــ 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 شكلا ومضمونا. وعليه لايجوز لأي من هذه الدساتير ان تتضمن حكما 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 وفقا لرأي الفقه الدستوري قيداً على ارادة السلطة التشريعية يمنعها من سن تشريعات تتعارض مع المبادئ التي تضمنها الدستور وقيدا على ارادة الحاكم يمنعه 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 1787على ان: هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعا له، وجميع

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

كما ونصت المادة(13) من الدستور العراقي لسنة 2005على ان:(1- يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق، ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء. 2- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او أي نص قانوني اخر يتعارض معه). فوفقا لنص هذه المادة، فأن 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.

2ــ توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم او 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 وصلاحيات حكومات الولايات او الاقاليم، وهذا يعد اهم مسألة ينص عليها الدستور الاتحادي بل يعد جوهر هذا الدستور .[5، ص130] وهذه السمة او 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 فأنه 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 تضييق 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] وأيا كانت الطريقة التي نشأ بها الاتحاد، فأنه 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 او 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 اصلا[20] ومن الانظمة التي اخذت بهذا الاسلوب كل من سويسرا والولايات المتحدة الامريكية والمكسيك والعراق.

ثانيا/تحديد اختصاصات الاقاليم على سبيل الحصر: على خلاف الاسلوب الاول يذهب هذا الاسلوب الى تحديد اختصاصات الولايات او الاقاليم على سبيل الحصر ويترك ما عداها للاتحاد. فهذا الاتجاه يهدف الى توسيع اختصاصات وصلاحيات الاتحاد على حساب اختصاص الولايات، وقد اخذ بهذا الاسلوب كل من الدساتير الكندي والفنزويلي.

ثالثا/تحديد اختصاصات الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم على سبيل الحصر:

بموجب هذا الاسلوب يتم تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم او الولايات على سبيل الحصر، ومن الانتقادات التي وجهت الى هذا الاتجاه، انه مهما كان المشرع دقيقا في توزيعه للاختصاصات فمع مرور الزمن لابد من ان تبرز مسائل جديدة لم ينظمها الدستور، وعندئذ تثور التساؤلات عن الجهة التي يعود لها الاختصاص التشريعي وقد يؤدي ذلك إلى حدوث منازعات بين الحكومة المركزية وسلطات الاقاليم.[14، ص73] ولمعالجة هذه المسألة اتبعت الدساتير ثلاث اساليب، الاسلوب الاول يترك المسائل التي تمس الاتحاد للاتحاد والمسائل التي تخص ولاية او اقليم يتركها لها، في حين ذهب الاسلوب الثاني الى معالجة هذه المسألة من خلال اشتراك الاتحاد والولايات فيها، أما الاسلوب الثالث فيقدم المركز على الولايات في ممارسة هذه الاختصاصات فيجعلها من اختصاص الاتحاد أصلا وللولايات تنظيمها إذا امتنع المركز عن معالجتها خلال مدة معينة.[21]

2-3 التمييز بين الفدرالية واللامركزية الادارية

تتعدد صور اللامركزية في الانظمة السياسية المتعارف عليها في العالم، إلاأننا نقتصر في بحثنا هذا على التمييز بين اللامركزية الادارية والفدرالية (اللامركزية السياسية)، فالأخيرة تعرف بأنها: اداة من ادوات التنظيم الاداري والحكومي والسياسي،والتي تقسم بموجبها نشاطات ومهمات الحكومة بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومات الوحدات المكونة من الحكومة الاتحادية كحكومة الولاية،المقاطعة، الاقاليم، او الحكومة المحلية من جهة اخرى.[22]

اما اللامركزية الادارية فيقصد بها توزيع الوظائف الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيآت ادارية (اقليمية او مصلحية) بحيث تمارس هذه الهيآت وظائفها الادارية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية من غير ان تكون خاضعة لها خضوعا رئيسيا.[23]

فاللامركزية الادارية ميزة اساسية في كونها تخفف العبء على الحكومة المركزية من خلال توزيع الاختصاصات بينها وبين الوحدات المحلية حيث تقوم الحكومة المركزية بمهمة اشباع الحاجات العامة القومية التي يستفيد منها عموم ابناء الشعب في مختلف انحاء البلاد. في حين يلقى على عاتق هيئات الادارة المحلية مهمة اشباع الحاجات المحلية التي يقتصر الاستفادة منها على افراد منطقة جغرافية معينة بذاتها.[11، ص140] وللامركزية الادارية مفهومان، الاول قانوني والثاني سياسي، ويتمثل المفهوم القانوني في تقسيم وتوزيع الاختصاصات الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية.اما السياسي فيقوم من خلال تمكين الهيآت الادارية المحلية من ادارة شؤنها بنفسها ما يعزز مبدأ الديمقراطية داخل الدولة.

وتقسم اللامركزية الادارية الى 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 بعضَ 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 فأنها 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. اذن نجد الفارق الجوهري 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 ننتقل لبيان التنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم في العراق في مطلبٍ 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 لعام2005 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 مثاليا 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 وصفة جاهزة تطبق في كل زمان ومكان وانما هي تنظيم سياسي ودستوري يتوقف مدى نجاح تطبيقه على الظروف الموضوعية والحضارية للمجتمع محل التطبيق.[11، ص198]

3-2 مبررات تطبيق الفدرالية في العراق

من المعروف ان الشعب العراقي يتكون من قوميات وطوائف عديدة عاشت متآخية جنبا إلى جنب على مر العصور شأنه في ذلك شأن اغلب دول العالم، وهذا جعله يتصف بالتعددية كما اشرنا سابقا، 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 الالماني.[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 أولا الية تشكيل الاقاليم في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادرعام 2004، وثانيا ننتقل إلى الدستور العراقي لعام 2005لتوضيح 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 الاثنية او

القومية او 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 اضفى على منطقة كردستان صفة الاقليم[18، ص327] دون تطبيق الالية 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[*] 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 إلىأن 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 15يوم من تاريخ تقديم الطلب.[*] وما يلاحظ على هذا القانون احتواؤه على ثغرة قانونية[26]، وتحديدا في المادة السادسة منه التي تنص على ان يكون الاستفتاء ناجحا 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 لاتقل 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 هيبة الدولة الاتحادية.

2- الدستور العراقي لسنة2005، 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 وتحديدا في المادة 115الذي 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 الحصرفي المادة 110 وترك ما عداها للأقاليم.

3- فيما يتعلق بآلية تشكيل الاقاليم نلاحظ ان الدستورالعراقي 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 خرقا صريحا 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 العقبات 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،1969ــ1970، 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، ص43ــ44.

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، ص182ــ 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 النبأ المعلوماتية،2005، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
http;//annabaa.org/Arabic/authorsartcle/1098، تاريخ الوصل 26/ 3/2019.

13-الكسندرهاملتون، جيمس ماديسون،جون جاي، اوراق الفدرالية، الجزء الاول، ترجمة عبد الاله 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 تكلا، 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 ادارك للدراسات والاستشارات، 2016 ، ص8.
23- د. سليمان الطماوى، 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 بالجماهيرية/ منشورات جامعة قار يونس /1989/ليبيا - بنغازي ص242-243.
26- رياض الزيدي، تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن،العدد،3956، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://www.alhewar.org/debat/show/art.، تاريخ الوصل 2/ 4 /2019.
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:
1ـ دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787.
2ـ دستور كندا 1867.
3ـ دستور سويسرا 1874.
4ـ دستور استراليا 1901.
5ـ دستور المانيا 1949.