مجلة دراسات دوليّة

**اسم المقال:** الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح
**اسم الكاتب:** م.د. نغم محمد صالح
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6878
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/03 01:36 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

# الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
## الواقع والطموح

**المدرس الدكتورة**
**نغم محمد صالح(*)**

**المقدمة**

لم تشهد أية قضية دستورية أو سياسية عراقية ذلك الجدل الواسع المثير والمستمر مثل ماتشهده الآن مسألة الاستحقاق الفدرالي وتطبيقاته العملية . فمنذ أحداث ٢٠٠٣ وإسقاط النظام الدكتاتوري فيه، ذلك النظام الذي أعتمد كثيرا على الدولة المركزية الصارمة في تدعيم نظام حكمه، أصبح اختيار النظام السياسي الذي يلغي نهائيا إمكانية تركيز السلطة وعودة الدكتاتورية إلى الحكم في البلاد ويوفر الاطمئنان النفسي لمشاعر الشعب العراقي ويساعده على بلورة ثقافة سياسية تقوم على المشاركة والمساهمة انطلاقا من شعوره بالاقتدار وإلغاء مخاوفه وتشجعه للانحياز نحو الديمقراطية هو الشغل الشاغل لكل السياسيين . ولعل تطبيق نظام فدرالي ديمقراطي يشكل ضمانة شبه أكيده ضد عودة المنهج الدكتاتوري في الحكم، ويؤدي إلى إقامة مجتمع حر يتمتع بالعدالة والوحدة. هذا ما أكده واضعي الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في ديباجته التي نصت على ان (شعب العراق الذي آل على نفسه بكل مكوناته وأطيافه أن يقرر بحريته واختياره الاتحاد بنفسه، وان يتعظ لغده بأمسه) وان (الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعبا وأرضا وسيادة) .

فهل تمكن المشرع العراقي من تلبية طموحات وتط لعات الشعب العراقي نحو الفدرالية حينما صاغ البنود الخاصة بالفدرالية في ثنايا الدستور. ان الإجابة عن هذا التساؤل يتطلب منا وقفة عند معنى الفدرالية وسماتها ومميزاتها ومن ثم مقارنة ذلك بما تضمنه دستور ٢٠٠٥ من مواد حول الفدرالية. ان هذه الدراسة تنطلق من فرضية مفادها ان المواد المتعلقة بالفدرالية في دستور ٢٠٠٥ جاءت متناقضة وغامضة وتفتقر إلى الكثير من التفاصيل مما قد يخلق أزمات وإشكاليات معقدة عند تفسيرها.

---

(*) كلية العلوم السياسية/ جامعة النهرين

**أولاً: مفهوم الفدرالية وخصائصها**

**١- مفهوم الفدرالية**

يعد الاتحاد المركزي أو الفدرالي أقوى أنواع الاتحاد ات ، كما أنه أكثر أنواع الاتحادات انتشارا في هذا العصر[١].

يتفق أغلب الباحثين على ان الفدرالية مصطلح غربي يعني في العربية (اتحادا)، وهي شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر ( الأقاليم ، الولايات ) ويكون كلا المستويين من الحكومة معتمدا احدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة. ورمي الاتحاد المركزي أو الفدرالي إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين الأول هو رغبة الدول أو الأقاليم في الاتحاد في تكوين دولة واحدة، أما الاعتبار الثاني فهو رغبة كل إقليم في المحافظة ع لى استقلاله الذاتي بقدر الإمكان [٢]. وينشأ الاتحاد الفدرالي بطرق عدة [٣]:

١. انضمام عدد من الدول والإمارات المستقلة إلى بعضها البعض مكونة دولة اتحادية. ويدفع الدول أو الولايات إلى هذا الاتحاد وجود روابط قومية مشتركة بينها كوحدة اللغة أو الدين أو الثقافة أو العادات والتقاليد أو الانتماء إلى جنس واحد، أو قد يدفعها المصالح المشتركة كالرغبة في تكوين دولة كبيرة قوية ومؤثرة ، والرغبة في الحفاظ على مصالحها، والدفاع عن كيانها ضد عدو خارجي مشترك . وهذه الطريقة اتبعت في نشأة الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا وكندا واستراليا وجنوب أفريقيا.
٢. ويتكون الاتحاد الفدرالي عن طريق تفكك إحدى الدول البسيطة أو الموحدة إلى ولايات وأقاليم، مع بقاء الرغبة لدى هذه الولايات والأقاليم في الاستمرار أو الارتباط في اتحاد يجمع بينها . وتلجأ الدول إلى هذا النوع من الاتحاد في بعض الحالا ت لأنها قد تكون نشأت أصلا من خلال هيكل واحدي شديد المركزية، غالبا مايكون سلطويا وغير ديمقراطي . أو قد يكون اختيار الفدرالية في هذه الحالة استجابة للضغوط السياسية والديمقراطية نحو نقل السلطة أو تحويلها بسبب تعددية الدولة اللغوية أو الدينية أو الاثنية

---

[١] –هناك (٢٨) دولة تضم أكثر من ٤٠% من سكان العالم تدعو نفسها فدرالية أو تعد بشكل عام فدرالية ، تعكس كل منها الخصائص الأساسية للدولة الفدرالية، حول تفاصيل هذه الفدراليات أنظر رونالد ل . واتس ، الأنظمة الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية ، أوتاوا ، ٢٠٠٦، ص ١.

[٢] –سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٩٦ .

[٣] – أنظر: جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الأنظمة الفدرالية، أوتاوا، كندا ، ٢٠٠٧، ص ٦ . و سعيد السيد علي ، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٧.

أي لكونها تتكون من جماعات غير متجانسة، أوهناك فروق محلية بين أجزائها مثلا وجود فروق اقتصادية كبيرة بين الأقاليم، وقد تكون للأقاليم التي تضغط باتجاه الاستقلال الذاتي في بعض الدول كيانات سياسية مميزة في الماضي . يصبح إطار الدولة الموحدة غير ملائم لها، فتتفتت أو تتفك ك إلى دويلات صغيرة، وترى كل دولة ان مصلحتها في أن تحتفظ بالاستقلال في أمورها الداخلية أو معظمها ، وأن تتولى شئونها الخارجية دولة أكبر هي دولة الاتحاد، ولذا يقوم بين تلك الدويلات إتحادا مركزيا . نشأت بهذه الطريقة دويلات روسيا البلشفية بعد تفتت الدولة الروسية القيصرية، وأيضا اتحادات دول أمريكا اللاتينية في البرازيل والمكسيك والأرجنتين.

٣. قد تنشأ الفدرالية في حالات أخرى من دمج الطريقتين السابقتين. فقد نشأت كندا عن طريق إقامة أونتاريو وكيبيك من نظام واحدي سابق ومن ثم إضافة مقاطعات جديدة . كما قامت الهند أيضا بدمج هذين المسارين.

تقتضي الفدرالية توافر شرطين :

**الأمر الأول** : أقاليم أو ولايات عدة كل ولاية تمتاز عن غيرها من الولايات بالعادات والتقاليد والثروات واللغات ، ولكن هناك قواسم مشتركة وحاجات أساسية لكل ولاية لاتتحقق إلا بالإعلان عن كيان موحد [٤]، وهذا ما أوضحه ألبرت دايستي في نظريته حول الفدرالية ، فقد حدد دايسي شرطين لتشكل الدولة الفدرالية ، أولهما هو وجود دول عدة" وثيقة الارتباط ببعضها محليا وتاريخيا وعرقيا أو ماشابه يجعلها قادرة على ان تحمل – في نظر سكانها – هوية وطنية مشتركة ، والشرط الثاني هو " الرغبة الوطنية في الوحدة الوطنية والتصميم على المحافظة على استقلال كل دولة في الاتحاد " [٥] . ومماينطبق على الدول التي أشار إليها دايستي يمكن أن يطبق على الأقاليم والولايات.

**الأمر الثاني** : هو ان يتم تقاسم السلطة بين هيئات حكومية قومية ومحلية استنادا إلى سلطة قانونية أو دستورية مستقلة، أي إن الفدرالية تستوجب توزيع السلطات ، وفي هذا يطرح البروفسور ك.س وير عدة أسئلة من بينها هل يجسد نظام الحكم الفدرالي تقسيما كبيرا في السلطات بين المركز والأقاليم وتنسق كل واحدة من تلك الحكومات في إطار صلاحياتها مع الآخر وتعتمد عليها ، مؤكدا نتيجة أساسية لتقسيم السلطات تتمثل في

---

[٤] – أمير جبار ألساعدي ، الطريق إلى الفدرالية ، مجلة أوراق عراقية ، العدد ٢ ، نيسان ، ٢٠٠٥ ،ص ٤٥

[٥] – وكيبيديا ، الموسوعة الحرة، ٢٠٠٩/٨/٤ ، http: // ar.wikipedia.org.

عدم قدرة أي من الحكومتين (المركز – الأقاليم) على ممارسة القدر نفسه من السلطة التي كانت ستمارسها في ظل دولة موحدة غير فدرالية [٦] .

إلا انه وعلى الرغم مما قد يثيره موضوع توزيع السلطات إلا انه هناك شبه اتفاق على انه وفي ظل الفدرالية تتنازل كل واحدة من الولايات أو الأقاليم الداخلة في الاتحاد بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل سلطاتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد والتي يعترف لها بالشخصية الدولية [٧] . وبهذا المعنى فأن الفدرالية تختلف عن الدولة الموحدة حيث تكون الس لطة فيها واحدة والأجهزة الحكومية التي تمارس الاختصاصات المنوطة بها هي الأخرى واحدة يمتد سلطانها إلى جميع إقليم البلاد الذي يكون وحدة واحدة بكل أجزائه بصرف النظر عما بين تلك الأجزاء من فوارق محلية أو إقليمية.

**٢ – سمات الفدرالية**

تتميز النظم الفدرالية على ال رغم من اختلافاتها المتعددة بخصائص مشتركة عدة تميزها عن أنواع النظم الأخرى [٨]:

أ. وجود دستور اتحادي ينظم العلاقة مابين المركز والأقاليم أو الولايات ، ويمنح سلطة المركز أو الحكومة المركزية سلطات واسعة وعليا على سلطات الأقاليم أو الولايات أو الجمهوريات المنظمة للاتحاد، وذلك لأن الفدرالية تستوجب أن تحتفظ الولايات بجزء من سيادتها في حين تفقد الباقي لصالح دولة الاتحاد . ولا يحق لسلطات الأقاليم أو الولايات اتخاذ قرارات أو إصدار قوانين تخالف نصوص الدستور الاتحادي أو تتعارض مع قرارات وقوانين الحكومة الاتحادية.

ب. للدولة الاتحادية برلمان واحد يتم انتخاب أعضائه طبقا للدستور والقانون الانتخابي ويكون ممثلا لكل الأقاليم أو الولايات ويتكون من مجلسين الأول مجلس النواب والثاني المجلس الاتحادي . ولكل ولاية أو إقليم برلمانه الخاص وينتخب طبقا لما ينص عليه الدستور الاتحادي وبالطريقة التي يتم بها انتخاب البرلمان الاتحادي . وللدولة الاتحادية حكومة واحدة هي الحكومة الاتحادية التي تشكل طبقا للدستور ويحق للأقاليم أو الولايات أن تكون لها حكوماتها الخاصة أيضا وطبقا لدستور الإقليم أو الولاية.

---

٦ – **المصدر نفسه .**

٧ – **سعيد السيد علي ، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٦.**

٨ –**حول هذه السمات ينظر ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، دار النهضة العربية ، بيروت، ٢٠٠٨ ، ص ٤٦٢ و جورج أندرسون ، مصدر سبق ذكره، ص ٢ .**

ج. التمثيل الخارجي والعلاقات الدولية والإقليمية مناطة حصرا بحكومة الدولة الاتحادية ومن اختصاصها ولا يحق للأقاليم أو الولايات عقد الاتفاقيات أو المعاهدات والتوقيع عليها أو الدخول في علاقات التمثيل الدبلوماسي وهو من اختصاص الحكومة الاتحادية فقط، إلا مانص عليه استثناء . وذلك لان الفدرالية تؤدي إلى فقدان الدول ا لمكونة للاتحاد لشخصيتها الدولية وتلاشيها في المجتمع الدولي وتصبح مجرد ولايات أو مقاطعات أو دويلات داخل الدولة الاتحادية، ونشوء شخص دولي جديد هي دولة الاتحاد يكون لها لوحدها الشخصية الدولية وتمثل كل الولايات في كل الأمور الخارجية.

د. استخراج الثروات وتوزيعها واستثمارها يعد من صلاحية الحكومة المركزية الاتحادية، ولا يحق لحكومات الأقاليم أو الولايات إبرام العقود الخارجية للاستثمار والتنقيب والتصدير والاستخدام إلا بموافقة السلطة المركزية وبرلمانها.

هـ. يكون هناك جيش وطني واحد، هو جيش الدولة الاتحادية، وهو المسؤول عن أ منها وحمايتها، وليس للأقاليم أو الولايات جيوش غير الجيش الاتحادي ماعدا قوات شرطة تتولى الحماية الداخلية وتطبيق القانون.

**٣ – مزايا الفدرالية**

يعد الاتحاد الفدرالي أقوى أنواع الاتحادات وأكثرها استقرارا بفضل مزاياه العديدة التي تضمن له التوسع والانتشار، فهو يوفر نظاما دستوريا قويا تستند إليه التعددية الديمقراطية ، كما أنها تمكن من الحد من الأعمال التعسفية للدولة والحد من قدرتها على انتهاك الحقوق ما دامت العمليات القانونية لصنع القرار في الأنظمة الفدرالية تحد من سرعة الحكومة على التصرف. فمن المزايا التي يوفرها الاتحاد الفدرالي هي [٩]:

أ. يساعد النظام الفدرالي على تكوين دول كبيرة قوية ذات إمكانيات ضخمة، تستطيع الدفاع عن كيانها والمحافظة على استقلالها وذلك لما يتوافر لها من إمكانيات وقدرات يصعب تحقيقها لأية دولة من الدول الأعضاء فيه منفردة.

ب. يوفق نظام الفدرالية بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي اذ يترتب عليه توحيد التشريع في المسائل الجوهرية التي تهم دولة الاتحاد الفدرالي في مجموعها ويترك بعد ذلك حرية

**[٩] –حول هذه المزايا ومزايا أخرى يُنظر: عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفدرالية ، دراسات دستورية عراقية ، المعهد الدولي لحقوق الإنسان ، ط ١ ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩٤ . وسعيد السيد علي ، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٢. وناظم عبد الواحد الجاسور ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٦٣.**

كبيرة للولايات أو الأقاليم أو المقاطعات في إصدار التشريعات في المسائل الثانوية المحلية التي تهم كل ولاية على حدة بوصفها تشريعات تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلائم مع أحوالها .

ج. للنظام الفدرالي قيمة ديمقراطية كبيرة ، فهو يسمح بوجود تشريعات ونظم أدارية خاصة محلية تكون أكثر ملائمة لصالح الولاية التي تصدر منها .

د. يحقق الاتحاد الفدرالي خبرة واسعة في الشؤون الدستورية إذ ان استقلال الولايات في كثير من الأمور الداخلية يجعل كل ولاية مستقلة بتشريعاتها ولكل منها دستورها الخاص . ولاشك ان القوانين والنظم التي يثبت نجاحها في إحدى الولايات أو الأقاليم ستسري إلى الولايات أو الأقاليم الأخرى فتعم الفائدة .

هـ. يفسح الاتحاد الفدرالي المجال لتجربة نظم سياسية متعددة ومختلفة عن الأخرى، بحسب نظام كل ولاية. ومن الواقع العملي لكل نظام سياسي مطبق يمكن لكل ولاية الأخذ بالنظام الذي يثبت صلاحيته في التطبيق العملي والذي يتوافق مع مصالحها ويحقق أهدافها .

و. كما يوفر الاتحاد الفدرالي فرصة للأفراد الساخطين من الظروف السائدة في إحدى دول الاتحاد خيار الانتقال إلى دول أخرى، لان الدستور الفدرالي يكفل حرية الانتقال بين دول الاتحاد الفدرالي .

**ثانيا – دواعي الفدرالية في العراق**

إن أهم الحقائق القائمة في الواقع السياسي والاجتماعي والثقافي في العراق والتي تدفع بالكثيو من الكتاب والباحثين والمهتمين إلى تأييد تكريس الفدرالية هو شيوع وتنامي ظاهرة الانقسام الطائفي والقومي في المجتمع العراقي في المرحلة الراهنة . تلك الظاهرة التي أخذت تتسع وتتصاعد بشكل خطير وملحوظ، وأصبحت جزءا من الأمر الواقع المفروض على وتيرة الحياة اليوم ية في العراق اذ يكاد لايخلوا حديث ثنائي أو جماعي يجري في العراق دون الإشارة الصريحة أو المبطنة الى موضوع الانقسام أو التناحر الطائفي الذي أوجدته الظروف السياسية والاجتماعية المستجدة بعد سقوط النظام السابق [١٠] .

تمثل الانقسامات الاثنية والعرقية تحديات حقيقية إزاء العديد من الديمقراطيات النامية ، ان لم تتم معالجتها بعناية ، فأن مثل تلك الصراعات من الممكن ان تؤدي إلى العودة إلى الدكتاتورية

---

**[١٠] – باقر ياسين ، رؤية في مستقبل العراق – ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي ، مجلة دراسات عراقية ، مركز العراق للبحوث والدراسات الإستراتيجية ، بغداد ، العدد ٥ ، تموز ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٣ .**

أو إلى الحرب الأهلية الدامية . ليست هناك طريقة كاملة لضمان عدم الوصول إلى مثل تلك النتيجة ولكن في بلدان مثل العراق هنالك ميكانيكية واحدة ضرورية من أجل الحد من تلك المخاطر إلا وهي اللامركزية الفيدرالية [١١] .فقد تم تبني الفدرالية في مناطق شهدت صراعات سابقة وذلك كحل في أعقاب النزاع المسلح في كل من البوسنة وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب أفريقيا [١٢]، كما ان الفدرالية ساعدت على تقوية الديمقراطية وتخفيف الصراع الديني والاثني في بلدان عدة مثل الهند ، وكندا ، وسويسرا . في جميع تلك الدول ، فأن الأقليات ذات الكثافة الجغرافية قد تصالحت مع نفسها في الانتخابات الديمقراطية على المستوى الوطني لأن الفدرالية قد مكنتهم من السيطرة على حكومات مناطقهم . ويستطيع العراق الإفادة بصورة كبيرة من هكذا تنظيم [١٣] .

والحقيقة الأخرى التي يمكن ان نطرحها هنا هو مطالبة وإصرار جماعات وتيارات عدة في العراق على تطبيق الفدرالية ومنهم أكراد العراق . فالكرد في سعيهم المتواصل ومنذ سنوات طويلة من أجل تحقيق أهدافهم ، لا يوافقون ولا يرضو ن بعد اليوم بالعودة إلى الوضع السابق الذي كانوا عليه في ظل الحكومات المركزية التي توالت على اضطهادهم ، وهم ألان مصرون على تنفيذ مطلبهم في تطبيق النظام الفدرالي الذي يوفر لهم بصورة قانونية ودستورية الحفاظ على حقوقهم ويلبي مطالبهم . بعد أن تخلوا عن مطلب الاستقلال عن الدولة المركزية في الوقت الحالي، وأكدوا تمسكهم بوحدة العراق على لسان مسؤوليهم وهذا ماذكره مسعود البارازاني حين قال " نقول باعتزاز ان كردستان هي جزء من العراق الفدرالي ولا مجال للانفصال " [١٤].

أما شيعة العراق والذين يشكلون الأ كثرية السكانية في المجتمع العراقي فهؤلاء يجدون أنفسهم قد عزلوا من المناصب والوظائف والمستويات المه مة في الدولة لمرحلة زمنية طويلة بسبب سياسة التمييز الطائفي المتعمدة ضدهم من قبل النظام، وأكثر من ذلك فأنهم يعتقدون بأنهم قد نالوا قدرا هائلا من الظلم والاضطهاد والإقصاء السياسي والوظائفي والاقتصادي وحرمت مناطقهم من التطوير العمراني والحضاري . وقد جرى كل ذلك تحت شعارات ومسميات مظللة كاذبة رفعتها السلطة لأكثر من ثلاثين عاما. وهم ألان بعد

---

[١١] – إيليا سومين ، السلم عبر الفدرالية يحد من الصراع الديني والاثني ، مجلة أوراق عراقية ، بغداد ، العدد ٤ ، أيلول ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣ .

[١٢] –جورج أندرسون ، مصدر سبق ذكره، ص ١ .

[١٣] – إيليا سومين ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣ – ١٤ .

[١٤] –نقلا عن: قحطان أحمد سليمان، الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٣٦٠، شباط، ٢٠٠٩، ص ٣٤.

تلك التجربة المرة غير مستعدين، لاسيما بعد زوال النظام، للعودة إلى الوضع الس ابق الذي كانوا عليه مهما كانت النتائج ومهما كان الثمن [١٥] .

**ثالثا – الأسس الدستورية للفدرالية في العراق**

ان الحكم الفدرالي الفعال يجب ان يرتكز على أساس دستور مدون وسيادة القانون . يضع الدستور الإطار والمبادئ الأساسية للنظام الفدرالي ويكون للدستور أهمية رمزية في تعزيز الوحدة أو الخلاف والشقاق داخل البلاد . كما تعد الدساتير المدونة أمرا أساسيا في الأنظمة الفدرالية لإرساء الإطار الذي يعمل من خلاله كل مستوى من مستويات الحكومة . ويجب على الدستور كحد أدنى إنشاء مؤسسات مهمة معينة وتحديد المسئوليات داخل النظام الفدرالي [١٦].

فعندما يقوم بلد ما بتبني نظام فدرالي تتضاعف مهام الدستور الفدرالي لأن الدستور في هذه الحالة ينبغي أن يحدد ماهية الوحدات المكونة للنظام الفدرالي، كما يقرر الدور الذي ستلعبه الوحدات المكونة في بنية وعمليات الحكومة الفدرالية ، ويحدد مدى الخصوصية ال متاحة للوحدات المكونة للنظام الفدرالي في وضع الكيان المدني الخاص بها، وبشكل أكثر عموما يقوم الدستور الفدرالي بتقسيم السلطة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة، ويحدد الدستور عند تخصيص السلطات ماهي السلطات التي تعد امتيازا قاصرا لكل حكومة وماهي السلطات المشتركة او المتلازمة، كما يحدد الدستور الفدرالي كيفية حل الصراعات التي تنشأ بين الحكومات بشأن توزيع السلطات [١٧].

ان وجود مستويان مستقلان للحكومة في نظام فدرالي يتطلب حكما دستوريا لفض النزاعات التي تتعلق بمجالات الاختصاص الدستوري لكل منهما . ويسند ه ذا الدور غالباً إلى المحاكم الدستورية . ويجب على الدستور الفدرالي ان يوفر طريقة لفض النزاعات المحتملة بشأن السلطات القانونية لمستويي الحكومة وأن لا يكون سببا في إثارة الإشكاليات[١٨] .

---

[١٥] – **باقر ياسين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦١ – ٦٢ .**

[١٦] –**جورج أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.**

[١٧] –**ج. الان تار، تأملات مقارنة، في راؤول بليندنباخر و أبيغيل أوستاين ، حوارات حول الأصول الدستورية والهياكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفدرالية، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية، ج١، منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٥٢ .**

[١٨] – **جورج أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص ٥٠.**

لم تتضمن الدساتير العراقية السابقة لعام ٢٠٠٣ أية إشارة صريحة وواضحة للفدرالية كتلك التي أشار إليها قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٣ ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ [١٩]، الذي صيغ لدولة اتحادية فدرالية

لقد اكد قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٣ في مادته الرابعة تبني النظام الفدرالي بالنص على ان ( نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي – فيدرالي ) . وجاء في المادة نفسها ان تتقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليم ية والمحافظات والبلديات المحلية . ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب [٢٠] .

وقد فصل القانون المسائل المتعلقة ب النظام الفدرالي ولاسيما تأكيده أن الحكومة العراقية الانتقالية هي الحكومة الاتحادية وتتألف من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والسلطة القضائية كما تنص المادة (٢٤) . بل حدد على وجه الدقة اختصاص هذه الحكومة الانتقالية الاتحادية في المادة (٢٥) . وتم تأكيد ذلك عند تنظيمه للسلطة القضائية اذ وصفها بالاتحادية ( الباب السادس ) والذي نظم فيه تشكيل المحاكم الاتحادية واختصاصاتها [٢١]. وجاء الباب الثامن لينظم الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية فقد أجاز القان ون لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لاتتجاوز الثلاث فيما عدا بغداد وكركوك تشكيل أقاليم فيما بينها، وهذا ماتضمنته الفقرة ج من المادة (٥٣) التي نصت على ان (يحق للمحافظات خارج إقليم كردستان ، فيما عدا بغداد وكركوك ، تشكيل أقاليم فيما بينها ..). وللحكومة العراقية المؤقتة اقتراح

---

**[١٩] – يقتضي القول في هذا الخصوص ان العراق كان قد عرف ضرب من إدارة الأقاليم وهو ما أرسى القانون الأساسي العراقي الصادر في آذار ١٩٢٥ أساسها في الباب السابع بمواده ١٠٩ و ١١٠ و كذلك المادة ١١١ التي نصت على ان شؤون البلديات في العراق تدار بواسطة " مجالس بلدية بموجب قانون خاص ، وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس الإدارة بالوظائف التي تناط بها ، بموجب قانون "، ثم وضعت القوانين اللاحقة تفصيلاتها في قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وقانون إدارة الألوية لعام ١٩٤٥ . لكن لم يتم لهذا التنظيم ( اللامركزي ) ان يبلغ مقاصده كاملة على صعيد الديمقراطية في الإدارة وذلك بسبب تأخر صدور القوانين المنظمة لإدارة المناطق مما جعل مشاركة المواطنين في الادارة المحلية محدودة، وقيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ ، كما ان قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي شرع في العهد الجمهوري كان شاخص إخفاق لهذا الأسلوب الإداري، كذلك عرف العراق ( نظام الحكم الذاتي ) الذي أسس له دستور ١٦ / تموز / ١٩٧٠ والقوانين اللاحقة له . للمزيد أنظر: المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان ، الدساتير العراقية ، ط ١ ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨ .و عبد الغني الدلي ، مأزق الدستور ، معهد الدراسات الإستراتيجية ، ط ١ ، بغداد – بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٥ .و سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ، المعهد الدولي لحقوق الانسان ، دراسات دستورية عراقية ، ط١ ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٧٣ .**

**[٢٠] – قانون إدارة الدولة المؤقت، بغداد ٢٠٠٤ .**

**[٢١] – المصدر نفسه .**

آليات لتشكيل أقاليم جديدة ، على ان توافق الجمعية الو طنية على تلك الآليات والتشريعات . ويجب موافقة أهالي المحافظات المعنية على تشكيل الإقليم بواسطة استفتاء عام . وأجاز القانون لكل محافظة أن تشكل مجلس محافظة ومجالس بلدية ومحلية، وتسميق محافظ.

ووفقا لما جاء في نص المادة (٥٢) على أن (يؤسس النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية)، فان الحكومات المحلية للأقاليم والمحافظات سيكون لها اختصاصات أخرى غير اختصاصات السلطة الاتحادية . فقد نصت الفقرة د من المادة (٥٧) على (ان جميع الصلاحيات التي لا تعود حصرا للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات ) وهو بذلك قد حدد حصريا اختصاصات الحكومة الاتحادية ، بينما تعود جميع الصلاحيات التي لم يجر تحديدها إلى حكومات الأقاليم والمحافظات [٢٢].

وتفصل المحكمة الاتحادية العليا في الدعاوى التي تنشأ بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية . وتفصل المحكمة الاتحادية العليا (بناءاً على دعوى من مدع أو بناءاً على إحالة من محكمة أخرى ) في مخالفة القوانين أو الأنظمة أو التعليمات التي تصدرها الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية وإدارات المحافظات أو البلديات أو الإدارات المحلية لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية [٢٣] .

كل تلك الإشارات إلى الفدرالية جاءت وبشكل أكثر تفصيلا وتأكيدا في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي نص في مادته الأولى على ان " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ". فلقد خصص الباب الثالث للسلطات الاتحادية التي تتكون وحسب المادة (٤٧) من " السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات " . وحدد الفصل الأول من هذا الباب بمواده من ٤٨ وحتى ٦٥ كل مايتعلق بالسلطة التشريعية الاتحادية وكيفية تكوينها واختصاصاتها . أما الفصل الثاني فقد خصص للسلطة التنفيذية الاتحادية بمواده من ٦٦ وحتى ٨٦. والفصل الثالث فقد اختص بالسلطة القضائية بمواده من ٨٧ إلى ٩٤. وجاء الباب الرابع ليحدد اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية .

أما فيما يتعلق بالأقاليم فقد حددها الباب الخامس حيث نصت المادة (١١٦) على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية " [٢٤] .

---

[٢٢] – **المصدر نفسه .**

[٢٣] – **المصدر نفسه .**

[٢٤] – **دستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ .**

والمادة (١١٧) نصت على (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليما اتحاديا). ويقر هذا الدستور، الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لإحكامه . وهو ماحددته المادة (١١٩) التي نصت على انه "يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءاً على طلب بالاستفتاء عليه". والمادة (١٢٠) التي نصت على " يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات"[٢٥].

**رابعا – إشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي ٢٠٠٥**

يعد الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ أول وثيقة تصاغ على يد جمعية تأسيسية منتخبة منذ العام ١٩٢٤ [٢٦]. وهو متقدم بأشواط كثيرة على دساتير المنطقة العربية ودول الجوار من حيث إقرار الدستور للقواعد والمعايير الأساسي ة في الحكم الديمقراطي ، واللامركزية، والفدرالية (الاتحادية )، والحقوق والحريات الأساسية والمدنية . غير ان الدستور يفتقر الى وسائل حما ية هذه القواعد وهذه الحريات ، كما ان الدستور ينطوي على مواد غامضة متناقضة كثيرة . ويتضمن نقاطا خلافية بصدد الفيدرالية وتوزيع الموارد الطبيعية ، أو ثغرات في وجود المؤسسات والمفوضيات مثل مجلس الاتحاد ( النصف الثاني الجديد من البرلمان ) ، زد على هذا ان الدستور يقوم على فراغات تشريعية تزيد على الستين قانونا تنتظر من يسنها ، وعلى فراغات مؤسساتية قضائية وقانونية واقتصادية ، تنتظر من ينشئها . وبهذا المعنى يرتكز الدستور على فراغات قانونية وفراغات مؤسساتية [٢٧] .

**١- إشكالية مجلس الاتحاد**

تتكون السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية وكقاعدة عامة من مجلسين هما [٢٨] :

---

[٢٥] – المصدر نفسه .

[٢٦] – الملاحظ ان الدساتير السابقة قد وضعت أو صيغت عن طريق لجنة ، فدستور عام ١٩٥٨ أقامه مجلس الوزراء المؤلف من ثلاثة عشر عضوا ، ودستور عام ١٩٦٣ أصدره المجلس الوطني لقيادة الثورة المكون من عشرين عضوا . وكذلك دستور عام ١٩٦٨ أصدره مجلس قيادة الثورة المكون من خمسة أعضاء ، ودستور ١٩٧٠ أصدره مجلس قيادة الثورة المكون من خمسة عشر عضوا . ينظر: عبد الجبار احمد ، التحولات الديمقراطية في العراق – القيود والفرص ، ط ١ ، الناشر مركز الخليج للأبحاث ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٠ .

[٢٧] – فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، في بدور زكي أحمد وآخرون، مأزق الدستور نقد وتحليل ، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٦١ .

[٢٨] – أزهار الشيخلي ، اللامركزية السياسية – والهيئات الاتحادية ، أوراق عراقية ، العدد ٤ ، ٢٠٠٥ ، ص ٢١. و سعيد السيد علي ، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٢ .

المجلس الأول مجلس الشعب ويسمى غالباً بمجلس النواب أو المجلس الأدنى، وتوزع مقاعده حسب عدد سكان كل ولاية، ويترتب على هذا ان يكون للولايات ذات الأعداد الكبيرة مقاعد أكثر، ويعد هذا المجلس أكثر تمثيلا للشعب.

والمجلس الثاني مجلس الولايات أو المجلس الأعلى وفيه تمثل الولايات على قدم المساواة اذ يعطى لكل ولاية عدد متساو من الممثلين دون النظر إلى أهمية الولاية من ناحية المساحة وعدد السكان أو ثرواتها الطبيعية.

ان وجود مجلس الولايات يساعد على ان يسهم سكان الاتحاد على قدم المساواة بين جميع المناطق في ممارسة السلطة في الدولة الفيدرالية. وفي ذلك ضمان لهذه المناطق من تسلط المناطق الكبيرة على المناطق الصغيرة في الدولة الفدرالية . فيعد نظام المجلسين من مقتضيات الاتحاد المركزي لضرورة حفظ التوازن بين مصالح دولة الاتحاد ومصالح الولايات، فإذا كان المجلس الشعبي يؤدي إلى سيطرة الولايات الكبيرة وهيمنتها على الولايات الصغيرة فان مجلس الولايات بمساواته التامة في التمثيل بين الولايات الداخلة في الاتحاد يضمن للولايات الصغيرة الدفاع عن مصالحها في مواجهة الولايات الكبيرة [٢٩]. لهذا جرى الا تجاه لإيجاد مجلس تشريعي تتمثل فيه المناطق كافة بالتساوي بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو ثرواتها . فيكون لكل منطقة محلية لهذا المجلس عدد المثلين نفسه بينما يمثل مجلس الشعب مجموع سكان الدولة الفيدرالية، بحيث يتناسب عدد ممثلي كل منطقة مع عدد نفوسها. يسهم مجلس الولايات مع مجلس الشعب في صنع قوانين الدولة الفيدرالية [٣٠] .

أما عن قوة المجلسين ، فأنها قد تختلف من دولة لأخرى إلا أننا نجد انه في معظم الدول الاتحادية المعاصرة يتساوى (مجلس الولايات ) مع (المجلس الشعبي ) في السلطة التشريعية بحيث يشترط موافقة كل منهم ا على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها وهو مامعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، المكسيك ، الأرجنتين ، فنزويلا ، كندا ، الاتحاد السوفيتي سابقا ، جنوب أفريقيا .

ومع ذلك فأن بعض الدساتير الاتحادية تمنح مجلس الولايات تفوقا في بعض الاختصاصات كالدستور الأمريكي الذي أناط بمجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال

---

[٢٩] – سعيد السيد علي ، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٣ .

[٣٠] – القاضي فتحي الجواري ، الفيدرالية كنظام سياسي ومدى ملاءمتها للعراق الجديد ، دراسات عراقية دستورية ، المعهد الدولي لحقوق الانسان، ٢٠٠٥ ص ٤١٢ .

رئيس الجمهورية ، كعقد المعاهدات الدولية وسائر كبار الموظفين . وبخلاف ذلك نجد بعض الدساتير الاتحادية تجعل المجلس الشعبي في مركز أقوى من مجلس الولايات مثل دستوري ألمانيا لعام ١٩١٩ و ١٩٤٩ اذ منحت مجلس الولايات سلطة تشريعية تقل عن المجلس الشعبي ، اذ يستطيع المجلس الشعبي ان يبقي قانونا معينا ويصر عليه في التصويت الثاني ، وبذلك يصدر هذا القانون برغم اعتراض مجلس الولايات عليه [٣١].

عند مقارنة ذلك بالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد ان هذا الدستور قد أغفل الأهمية التي يشكلها مجلس الاتحاد . فعلى الرغم من ان الدستور قد نص في الفصل الأول من الباب الثالث الخاص بسلطات الاتحاد في المادة (٤٨) على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، إلا إننا نجد ان المشرع قد خصص هذا الفصل لتبيان كل ما يتعلق بمجلس النواب فقط، أما مجلس الاتحاد فانه قد خصص له المادة (٦٥) فقط والتي نصت على ان ( يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل مايتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب )[٣٢].

أي أن تفاصيل الغرض من مجلس الاتحاد وصلاحياته ، وواجباته ، وإجراءات تشكيله واختياره أسقطت بالكامل من الدستور، على أمل ان يتولى مجلس النواب إصدار لائحة تشريعية لملء هذا الفراغ . والواقع ان تشكيل مجلس الاتحاد و هو شق مه م من البرلمان على يد مجلس النواب وهو شق ثان من البرلمان ، أمر غريب تماما . فذلك يعني ان جزءا من البرلمان (مجلس النواب) سيحظى بسلطة مطلقة تتحكم بقوام وتكوين الجزء الأخر من البرلمان نفسه . ولعل هذا الأمر هو من ثمار العجلة في وضع الدستور [٣٣] .

المسألة الأخرى التي تثير الاستغراب بشأن مجلس الاتحاد ان المادة ( ١٣٧ ) من الدستور تؤجل " العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب ، بأغلبية الثلثين ، وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاد هذا الدستور [٣٤] .

---

٣١ – ازهار الشيخلي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١ – ٢٢ .

٣٢ – الدستور العراقي ، مصدر سبق ذكره ، ص٣٧ .

٣٣ – ناثان براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور ، في بدور زكي أحمد وآخرون، مأزق الدستور ، معهد الدرا سات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦ ، ص ٤٦ .

٣٤ – الدستور العراقي ، ٢٠٠٥ ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٥ .

ولعله يراد بذلك تشجيع البرلمان على التأني في كتابة التشريع الخاص بمجلس الاتحاد وان يأخذ فسحة أطول من الوقت لذلك ، بدل ان يشعر بالغيرة والتنافس من هذه الهيئة البرلمانية الجديدة بما سيكون لها من صلاحيات[٣٥].

**٢ – إشكالية تأسيس الأقاليم**

يتميز دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بوضع الفدرالية ( الاتحادية ) كمبدأ شامل للعراق الجديد ( المادة ١ ) ويتكون النظام الاتحادي بحسب المادة ( ١١٦ ) من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية [٣٦] .

ان من أهم المآخذ على الدستور لاسيما في المواد الخاصة بالأقاليم ان هـ أقر مسبقا بإقليم " كردستان وسلطاته القائمة ، إقليما اتحاديا " حسب الفقرة الأولى من ( المادة ١١٧ ) وبالأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لأحكامه " حسب الفقرة الثانية المادة ١١٧.

دون ان يحدد ماهي القوانين التي تؤسس عليها هذه الأقاليم . وترك مسألة سن قانون يحد د الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم إلى مجلس النواب على ان يتولوها في مدة لاتتجاوز ستة أشهر من تأريخ أول جلسة ( حسب المادة (١١٨) .

هنا تكمن إشكالية المسألة فكيف يمكن إيجاد تقسيم للأقاليم يخرج عن تأثير الكتل والتيارات المتناقضة في مجلس النواب نفسه . وهو ماحدث بالفعل فقد تأثرت الدعوات لتشكيل الأقاليم بالانقسامات وخلافات بين الكتل البرلمانية وكانت الدعوات لإقامة إقليم الجنوب وتشمل البصرة والناصرية والعمارة حيث عقدت اجتماعات عدة شاركت فيها شخصيات من تلك المحافظات ضمت شيوخ عشائر ومثقفين . إقليم الوسط والجنوب وتشمل كل محافظات وسط وجنوب العراق بما فيها بغداد العاصمة طرحها المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، ولكن التيار الصدري رفض ذلك خشية تقسيم العراق. الإقليم الغربي ويقصد به محافظات الانبار وصلاح الدين والموصل ، وقد طرح من قبل فصال الكعود حين كان محافظا للانبار، ولكنه تعرض للنقد والاستنكار من قبل المسؤولين في المحافظات الثلاث خشية تقسيم العراق [٣٧] .

---

**٣٥ – ناثان براون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٦ .**

**٣٦ – الدستور العراقي ، ٢٠٠٥ ، مصدر سبق ذكره .**

**٣٧ – قحطان احمد سليمان الحمداني ، النظام الاتحادي في العراق الجذور – القانون – الممارسة ، مجلة دراسات عراقية ، مركز العراق للبحوث والدراسات الإستراتيجية ، العدد ٥ ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩ .**

الإشكالية الأخرى التي تثيرها المادة ١١٨ انه بإمكان مجلس النواب وبالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أن يقروا القانون الذي يحدد الإجراءات الخاصة بتكوين الإق ليم . هنا تبرز ملاحظات عدة:

١ – ان هذه المادة استهانة بمسألة مهمة وغاية في الخطورة وهي مسألة تقسيم ا لبلاد على أقاليم وتركها تخضع لرغبات التيارات المختلفة .

٢ – ان بإمكان التيارات والكتل التي ترغب في تكوين الأقاليم ان تضع القانون المناسب لها على وفق الشروط والضوابط التي لاتتعارض مع مصالحها وبهذا يمكنها ان تحصل على الموافقة بتكوين أي اقليم بلا عناء حتى وان كان ذلك الإقليم مكوناً على أساس طائفي.

٣ – انه لايعطي قيمة تذكر للأصوات المعارضة التي ترفض أي قانون ينظمها . حتى وان كانت هذه الأصوات أكثر من المصوتين للقانون .

إزاء ذلك كان على المشرع العراقي ان يتجاوز كل تلك الإشكاليات بان يحدد مسبقا القانون الخاص بتكوين الأقاليم أو على الأقل تحديد الشروط والضوابط الواجب مراعاتها عند تكوين الأقاليم .

ان مسألة السهولة التي أجازها الدستور في مسألة تكوين الأقاليم توضحها المادة (١١٩) أيضا التي نصت على انه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءاً على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم بإحدى طريقتين :

أولا – طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .

ثانيا – طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم [٣٨] .

ان نسبة ثلث أعضاء مجلس المحافظات أو عشر الناخبين تعد نسبة ضئيلة إلى حد ما بإمكان أي مجلس تحقيقها.

ان الفدرالية هنا تخرج عن كونها اتحاد طوعي بين القوميات في بلد واحد ، وتتعداه إلى مايمكن ان يؤدي إلى فيدرالية طائفيه[٣٩].

**٣- إشكالية توزيع السلطات**

يثير دستور العراق ٢٠٠٥ إشكالية توزيع الاختصاصات بين سلطة الاتحاد وسلطات الأقاليم ، والتي تضمنها الباب الرابع منه.

---

**[٣٨] – دستور العراق ، ٢٠٠٥ ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٧ .**

**[٣٩] – يرى البعض ان فدرالية العراق فدرالية طائفية من خلال تقسيم المحافظات على أساس طائفي، ينظر : ليورا لوكيتز، العراق والبحث عن الهوية الوطنية، ترجمة دلشاد يران، أربيل ، دار ئاراس للطباعة، ٢٠٠٤، ص ٧.**

ان دراسة توزيع هذه الاختصاصات في الدستور يبرز لنا إشكاليات عدة تتعلق في حدود وطبيعة هذه الاختصاصات : –

أولا – لقد جرى الفقه الدستوري على استنباط الطرائق الآتية في توزيع الاختصاصات بين سلطة الاتحاد وسلطة الأقاليم من دساتير النظم السياسية الفيدرالية المقارنة وهي كالأتي [٤٠] :

أ. عن طريق تنظيم قائمة بجميع الأمور التي هي من اختصاص سلطة الاتحاد، وقائمة ثانية بجميع الأمور التي هي من اختصاص سل طة الأقاليم والولايات، وبهذا يمكن ان نتعرف مقدما على ماهو من اختصاص السلطة الاتحادية وما هو من اختصاص المناطق المحلية . يعاب على هذه الطريقة استحالة توقع كل المسائل التي يمكن حصرها لتكون ضمن اختصاص السلطة الاتحادية، وتلك التي ستكون من اختصاص السلطات المحليۃ ، وذلك لان تلك المسائل تتجدد وتتغير تبعا للواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة الفيدرالية والمناطق المحلية المرتبطة بها ، إذ ما قد يكون اليوم شأنا محليا قد يغدو بعد مدة شأنا عاما يهم كل الدولة الفيدرالية .

ب. أما الطريقة الثانية والتي يتم على أساسها تحديد الأمور التي يعود البت فيها للسلطات المحلية على سبيل الحصر، بحيث ان ماعداها التي لم ينص عليها تكون من اختصاص السلطات الاتحادية .ويتفرع عن ذلك ان يصبح اختصاص الدولة الاتحادية هو الأصل واختصاص الولايات هو الاستثناء .وتؤدي هذه الطريقة إلى تقوية الدولة الا تحادية على حساب الولايات . وهذه الطريقة نادرة التطبيق اذ لم تحظ بالقبول لدى كثير من الدول الاتحادية .

ج. الطريقة الثالثة فهي على العكس من الطريقة الثانية ، اذ يتم بموجبها تحديد الشؤون التي يعود أمر البت فيها للسلطات الاتحادية ، ومن ثم تختص الولايات بكل ما ل م يرد به ذلك الحصر، أي أنها تكون صاحبة الاختصاص الأصيل بينما الحكومة الاتحادية صاحبة الاختصاص الاستثنائي .وهذه الطريقة تحقق رغبة الدول الأعضاء في الاتحاد في المحافظة على اكبر قدر من استقلالها وهو ما يفسر شيوعها . وقد اتبعت هذه الطريقة في دول الاتحاد السويسري وفي الاتحاد السوفيتي السابق ، وفي دول يوغسلافيا السابقة ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية . كما اتبعها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية فقد

[٤٠] –للمزيد ينظر : القاضي فتحي الجواري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤١١ . و سعيد السيد علي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١٢ .

حددت المادة الخامسة والعشرين والفقرة(د) من المادة (٤٣) اختصاصات الحكومة العراقية الانتقالية على سبيل الحصر ، وتقرر بموجب الفقرة أ من المادة (٥٧) ان جميع الصلاحيات التي لاتعود للحكومة العراقية الانتقالية ، يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات .

واتبعها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حيث تضمنت المادة (١١٠)منه السلطات الاتحادية واختصاصاته الحصرية الآتية :-

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

**ثانيا**-وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها وضمان أمن حدود العراق والدفاع عنه.

**ثالثا**-رسم السياسة المالية، والكمركية وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

**رابعا**- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

**خامسا**- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

**سادسا**- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

**سابعا**- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

**ثامنا**- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق ، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه. وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقا للقوانين والأعراف الدولية.

**تاسعا**- الإحصاء والتعداد العام للسكان.

أما المادة (١١٤)فقد حددت الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم وهي:-

أولا- إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانيا- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

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

رابعا- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامسا– رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
سادسا–رسم السياسات التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
سابعا– رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيع ا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون.

وجاء في المادة (١١٥) على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيه ا لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما) . ان من المآخذ على هذه الطريقة إنها يمكن ان توسع من اختصاصات السلطات المحلية على حساب السلطات الاتحادية لان كل مالم ينص عليه من اختصاص السلطات الاتحادية ، سيكون بالتأكيد من اختصاص السلطات المحلية [٤١].

**ثانيا**– الملاحظة الأخرى التي تؤشر على المادة (١٢٠) التي تنص (على أن يقوم الإقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته ، واليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على أن لايتعارض مع هذا الدستور)، والفقرة الأولى من المادة ( ١٢١) التي نصت على( لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور باستثناء ماورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية ) [٤٢] . ان إعطاء سلطة الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة ١٢١ السابقة الذكر يمكن ان تؤدي إلى سن قوانين ذات طابع طائفي في إقليم ما ، حتى وان لم يكن الحال كذلك في باقي الأقاليم ، ويعبر الدكتور خليل إبراهيم آل عيسى وهو مقيم في فرنسا ومن المتحمسين لفيدرالية الجنوب ، بوضوح عن التطلعات المذهبية " لابد لأنموذج الفيدرالية الذي سيطبق في إدارة العراق ان يتم دراسته من الجوانب السياسية والاقتصادية والجغرافية كافة على أساس الموازنة بين الفدرالية الجغرافية والتطلعات المذهبية والقومية التي هي نتيجة لانعدام الثقة المتبادلة بين الأطراف [٤٣].

---

[٤١] – القاضي فتحي الجواري ، دراسات دستورية عراقية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤١٢ .

[٤٢] – الدستور العراقي ، ٢٠٠٥ ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٨ .

[٤٣] – نقلا عن نعمان منى ، قراءات في الدستور العراقي ، في بدور زكي أحمد وآخرون، مأزق الدستور ، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦ ، ص ١٥٧ .

**ثالثا –** الإشكالية التي تثيرها الفقرة الثانية من المادة ١٢١ التي تنص على انه " يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . فهذه المادة تتعارض مع سمو وعلو الدستور الذي تنص علية المادة ١٣ والتي تنص على " يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزما في أنحائه كافة وبدون استثناء . ولا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم ، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه [٤٤] .

من الواضح ان بديهية قانونية قد غابت عن أذهان المشرعين تقول بان الدستور هو الذي يرفع كل تناقض ويحتكم إليه في حال وجود تعارض ، فكيف يمكن تصور دستور جديد يحض على التناقض ويشرعنه ، بل يعطي الحق للإقليم سلفا لأحداث التغيير لصالحه [٤٥] .

**رابعا –** مايثير الاستغراب هو ماجاء في الفقرة الرابعة من المادة ١٢١ والتي نصت على تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية ، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية [٤٦]. وهذا يعني ملء السفارات العراقية بمكاتب وممثلين لكل شأن ثقافي و اجتماعي وإنمائي بعدد الأقاليم والمحافظات ألا يع د هذا تمهيدا لإقامة سفارات وممثليات لكل إقليم في المستقبل[٤٧]؟، كما ان ذلك يتعارض مع سمات الفدرالية التي تستوجب أن يكون التمثيل الخارجي مناطاً بالحكومة الاتحادية حصرا ومن اختصاصها ولا يحق للأقاليم ممارسة هذا الاختصاص إلا على سبيل الاستثناء – كما ذكر سابقا– .

**خامسا –** تنص الفقرة خامسا من المادة ١٢١ ( تختص حكومة الإقليم بكل مانتطلبه إدارة الإقليم ، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم ).

إذا ما كانت حاجة الأقاليم للشرطة والأ من مفهوما واضحا، فما هي الحاجة لحرس الأقاليم ، وما هي مهامه هل هي خارجية أم داخلية ، وهل ان ذلك يتناسب مع سمات الفدرالية التي تتطلب وجود جيش وطني واحد. ان مثل هذه الفقرة قد تسمح بتحويل الميليشيات إلى قوى ا من في الأقاليم التي تسيطر عليها[٤٨]. كما ان منح سلطات الأقاليم حق إنشاء وتنظيم قوى الأمن للإقليم كالشرطة

---

٤٤ – **الدستور العراقي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥ .**

٤٥ – **غانم جواد ، نظرة نقدية الى الدستور العراقي ، مأزق الدستور ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣١ .**

٤٦ – **الدستور العراقي ، ٢٠٠٥ ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٨ .**

٤٧ – **قحطان الحمداني ، دراسات عراقية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٢ .**

٤٨ – **ناثان براون ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٥ .**

والأمن وحرس الأقاليم سوف يتعارض مع وضع سياسة الأمن الوطني ويعزز في الوقت نفسه النزعة الإقليمية في الوقت الذي يتطلب الأمر تعزيز الروح الوطنية.

إزاء كل تلك النصوص يمكن القول ان الدستور خلق إشكالية جديدة تؤ دي الى تنازع الصلاحيات وتنازع القوانين. والدخول في مشاكل لا حصر لها بسبب ذلك ، فضلا عن تهميش دور السلطة الاتحادية لصالح سلطات الأقاليم والمحافظات.

**٤ – إشكالية توزيع الموارد والثروات**

جاءت المادة ١١١ لتقر ان النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي لكنها تسارع إلى إضافة عبلوة (في كل الأقاليم والمحافظات ) مما يخلق الالتباس وعدم الفهم فليس واضحا ان كانت منافع هذه الموارد توزع توزيعا متساويا في عموم البلاد أم تقاسمها مع الوحدات الصغرى (الأقاليم والمحافظات). أما المادة ١١٢ نصت على ان:

١. تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة ا لنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكو مات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوز يع السكاني في جميع أنحاء البلاد ، مع تحديد ح صة لمدة محددة للأقاليم المتضررة ، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق ، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.
٢. تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، بم ا يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي ، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار [٤٩] .

ان هذه العبارات تحمل الكثير من المعاني التي قد تسبب مشاكل وخلافات بين الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، وكأن هذه الجهات ليست داخلية وإنما علاقات بين الدول . كما أنها لاتحدد كيفية إدارة النفط والغاز المستخرج ، وكأن السلطة الاتحادية مساوية لسلطة الأقاليم المنتجة في إدارة الثروات، في حين يحرم الأقاليم والمحافظات غير المنتجة من مسؤولية إدارتها . وهو أمر يتناقض مع سمات الفدرالية التي تجعل من استخراج الثروات وتوزيعها واستثمارها من صلاحية الحكومة الاتحادية . والمادة نفسها تتح دث عن توزيع الإيرادات بشكل منصف ، دون ان

[٤٩] الدستور العراقي ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٤ .

يحدد معنى ( منصف ) وتستخدم عبارة ( الأقاليم المتضررة ) مع العلم ان كل المحافظات العراقية حرمت من ثروات البلاد بشكل عام عدا محافظتي بغداد وصلاح الدين تخمينا[٥٠] .

وما يثير الانتباه أيضا ان هذه المواد أغفلت إدخال المواد الأخرى ( الماء والمعادن الأخرى) في باب التوزيع العادل أسوة بالنفط والغاز . واقتصر توزيع الموارد على ( الحقول الحالية ) ، الأمر الذي يعني استثناء الحقول المقبلة التي قد تكتشف بعد وضع الدستور من بند توزيع الموارد [٥١]. لاسيما ان كل الدلائل تشير إلى وجود النفط في مختلف أنحاء العراق، فهل ستؤول واردات هذه الحقول إلى الحكومة الاتحادية باعتبار أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي أم تسيطر عليه حكومة الإقليم التي تتواجد فيه تلك الحقول .ربما يكون سكوت النصوص الدستورية عنها بشكل متعمد من أجل وضعها ضمن حصص الأقاليم والمحافظات ، لهذا يدعو الكثير من المختصين إلى وجوب شمول كل الموارد في كل الحقول ، الحالية والمستقبلية ضمن هذه المادة.

**الخاتمة**

لقد وضع الدستور تصورا لحل المعضلات العراقية المتمثلة في الفدرالية كآلية لمنع عودة الدكتاتورية والمركزية الصارمة في الحكم وطريقة لاقتسام الثروات ، ونظام الحكم ، فأن لم يجر التعامل مع هذه القضايا بشكل حضاري ومدني ، فقد يؤدي عدم الوصول إلى اتفاق وطني ، الى اندلاع حرب أهلية ينتج عنها تقسيم العراق كحل نهائي .

فمن خلال ما تقدم يبدو ان النظام الاتحادي في العراق يراد له ان لايكون اتحادا فيدراليا كما هو شأن الاتحادات الفيدرالية في العالم ، والتي تقوي البلاد وتحافظ على وحدتها وسلامتها وإنما اتحادا مختلطا يجمع بين الفدرالية والكونفدرالية .

وهذا ما تؤكده مسألة منح صلاحيات واسعة للأقاليم والتي قد تؤدي إلى إلغاء سلطة الدولة الاتحادية لتنتج دولة لا مركزية إلى حد بعيد ، يقتصر عملها في الشؤون الخارجية والدفاع والسياسة النقدية والاقتصادية والمالية، وكل ماعدا ماتقدم سيكون من صلاحية الأقاليم أو المحافظات ، أو في بعض الصلاحيات المشاركة مع السلطة الفيدرالية ، وذهب الدستور إلى ابعد من ذلك حينما أعطى السيادة لقوانين الأقاليم أو المحافظات عند حصول أي اختلاف مع القوانين الفيدرالية ، الى درجة منح الأقاليم حق تعديل أو عدم تطبيق القوانين الفدرالية في أراضيها.

---

٥٠ قحطان الحمداني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١ .

٥١ – فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، في بدور زكي أحمد وآخرون، مأزق الدستور ، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦ ، ص ٩٠ .

كما ان الدستور يعطي الحق لكل إقليم أو محافظة مقومات دولة لها نوع من السيادة من خلال إنشا ء قوات مسلحة أو إصدار عملة نقدية وتحديد سياستها المالية وغير ذلك من معالم الدول ة، وحتى تغيير فقرات الدستور بما يتناقض مع علوية الدستور والزاميته . واعتراف الدستور بكردستان إقليما فيدراليا قائما لكنه ترك إجراءات تكوين الأقاليم الأخرى في بقية أ جزاء العراق إلى الجمعية الوطنية.

وحتى لايتم العودة إلى السلطة المركزية والمركزية الإدارية التي لاتحظى بتأييد واسع ينبغي الحوار والتشاور والانفتاح للوصول إلى أفضل صيغة فيدرالية سواء كانت فيدرالية جغرافية أو فيدرالية المحافظات أو الأقاليم وان يقترن ذلك بالديمقراطية والحري ة والحقوق والواجبات الأساسية واس تفتاء الشعب على الصيغة المفترضة.

وبهدف منع تركيز السلطة في مركز الدولة يمكن البدء بخطوات حذره لمنح تلك المحافظات سلطات إضافية، على ان يتم ذلك بالتدريج وبتنظيم الوحدات المذكورة على أساس مبدأ اللامركزية وصولا إلى الفيدرالية . أي البدء بمنح تلك المحافظات سلطة تشكيل مجالس للمحافظات وتعيين المحافظ وتشكيل مجالس بلدية لإدارة شؤون التعليم والصحة وبعض الأمور المحلية الأخرى تمهيد ا لمنحها صلاحيات إقليم أو ولاية.