

الضمانات السياسية لأستمرار الدولة الفدرالية- العراق نموذجاً

دراسة مقارنة

The political guarantees of the continuity of the federal state - Iraq is a model
A comparative study

الأستاذ المساعد الدكتور شورش حسن عمر
كلية القانون / الجامعة السليمانية

الملخص

ان الدولة الفدرالية تقوم على بعض الاسس والمبادئ الأساسية التي من خلالها تتحقق للأقاليم المساهمة الفعالة في مؤسسات الحكومة الفدرالية، ويتوقف على حماية هذه الأسس والمبادئ نجاح الدولة الفدرالية أو انهيارها، ويتم ذلك عن طريق وضع ضمانات متنوعة، منها قانونية، قضائية، وسياسية.

وحاولنا في هذا البحث دراسة الأخيرة بعنوان (الضمانات السياسية لأستمرار الدولة الفدرالية - العراق نموذجاً)، والتي يكون لها دوراً كبيراً في هذا المجال أكثر من الضمانات الأخرى. وتناولناه في مبحثين، خصصنا الأول لدراسة الأسس التي تقوم عليها الدولة الفدرالية، منها، أ لولية الحكومة الفدرالية على الحكومات الأقاليم، والاعتراف بسلطة التقرير الذاتي للأقاليم، وأخيراً توزيع الاختصاصات السيادية بين مستويي الحكم الفدرالي والأقليمي. أما المبحث الثاني خصص لدراسة الضمانات الواقعية لنجاح وديمومة الاتحاد الفدرالي، منها، بناء الدولة الفدرالية على أساس الاختيار والأرادة الحرة و على اسس ومبادئ الديمقراطية، وأخيراً تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم في الحكومة الفدرالية.

وتوصلنا الى مجموعة نتائج، أهمها، ان التجربة الفدرالية العراقية لن تتجه نحو الاستمرار والاستقرار لأنها ظهرت أساساً انطلاقاً من حاجات مرحلية أو قناعات ظرفية لهذا الطرف أو ذاك ، وكذلك غياب الأسس والمبادئ

معلومات البحث

تاريخ البحث:
الاستلام: ٢٠١٧/١٠/٢٧
القبول: ٢٠١٨/١/٤
النشر: شتاء ٢٠١٨

Doi:

10.25212/lfu.qzj.3.1.17

الكلمات المفتاحية:

Guarantees, recognition, legitimacy, constitution, federalism, right of self-determination, integration, continuity.

الديمقراطية تماما عن مؤسسات الحكم في العراق الفدرالي، الأمر الذي سيؤدي بها نحو التفكك والأنهيار. وكما توصلنا الى بعض المقترحات، منها، اقتراح تعديل الدستور بشكل يتضمن نوا صريحا على قيام هذا الاتحاد بين الوحدات الفدرالية بارادة واختيار حرتين . وكذلك الأقرار الدستور في احدى مواد الاساسية بحق الهيئات و الأفراد مقاومة حالات انتهاك المبادئ الديمقراطية المقررة فيه، وتنظيم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وأختصاصاته بنص الدستور بشكل يضمن تحقيق مبدئي الاستقلال الذاتي والمشاركة للأقاليم، وضمان مساهمة الاقاليم في اجراء أي تعديل على الدستور الفدرالي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بحيث لن يكون بأستطاعة الحكومة الفدرالية اجراء التعديل دون موافقة الأقاليم عليه.

مقدمة

ان الدولة الفدرالية مهما تكن طريقة خروجها الى الوجود ومهما يكن نظام تقسيم السلطات، فهي حكومة ثنائية، تنقسم فيها السلطات وتوزع بواسطة الدستور بين حكومة فدرالية وحكومات اقليمية . وعلى خلاف الدولة الموحدة، فالسلطات في وحدات النظام الفدرالي أصيلة وغير مشتقة ، فهي ليست منحة من الحكومة الفدرالية، ولكنها هبة من الدستور، ومصانة دستوريا . ولكلا مستويي الحكم الفدرالي و الأقليمي سلطات متناسقة مستقلة داخل دائرة سلطانها المقررة في الدستور، ولا تستطيع واحدة ان تعتدي على السلطات الأخرى . فإذا اريد عمل اي تغيير في توزيع السلطات، فلا يستطيع فعله بواسطة أية مستوى من الحكم، بل يجب فعله بتعديل الدستور كما يرسمه القانون . وان كل ذلك وضع لأجل ضمان الأستقلال الذاتي للأقاليم المكونة للدولة الفدرالية و مشاركتهم فيها من حيث القانون والواقع ،اذن من الضروري ان يتحقق في اطار هذا الاتحاد الفدرالي حماية فعالة لذلك حتى يشكل ضمانا لنجاح الدولة الفدرالية . وهذا يتجسد من وجود بعض الآليات الدستورية المنظمة لبناء هذا الاتحاد بحيث يمكن من خلالها تحقيق المبادئ الرئيسة للدولة الفدرالية.

ومن هذه الآليات، وجود الدستور الفدرالي الذي يتمتع بخاصية الجمود والسمو من الناحية الموضوعية والشكلية، على ان يتمخض هذا الدستور عن اتفاق بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وبشكل طوعي وبارداة الحرة لممثلي تلك الوحدات، لبناء اتحاد فدرالي على أسس ديمقراطية، لأن الفدرالية والديمقراطية متلازمان . ومن ثم وفق هذا الدستور يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم بشكل محدد وواضح قدر المستطاع، اذ بدون ذلك لا يمكن القول بوجود الاتحاد الفدرالي . بحيث وفق هذا التنظيم يمكن تحقيق الأستقلال الذاتي للأقاليم ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، وكذلك من خلال وجود المحكمة الفدرالية العليا المقررة تشكيلها بموجب الدستور يمكن المحافظة على الدستور وصيانة الاختصاصات المسندة بموجبه،

منعا للاستبداد أو التضارب الذي يخل بالنظام الفدرالي، كما انها تمثل الضمانة هامة لأستقلال الاقاليم ضد اعتداءات المحتملة له من قبل الحكومة المركزية، باعتبارها هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفدرالية والحكومات الأقليمية.

أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث انه يحاول ان يبين بان الدولة الفدرالية قائمة على بعض الاسس لايمكن عزلها عن بعض، فهي اسس مترابطة ومكتملة مع البعض . ووضع من خلال هذه الأسس أهم ا ل ضمانات لنجاحها واستمرارها، سواء كانت تلك الضمانات قانونية متمثلة في وجود الدستور الفدرالي بخصائصه التي تحدد الأستقلال الذاتي للأقاليم الأعضاء ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، أو ضمانات قضائية متمثلة بوجود المحكمة الفدرالية العليا التي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، أو الضمانات الواقعية التي تتعلق بكيفية بناء الأتحاد الفدرالي على اسس طوعية وديمقراطية التي يمكن فقط من خلالها تحقيق الأستقلال الذاتي لأقاليم الاعضاء ومشاركتهم الفعالة في الحكومة الفدرالية وعند تجسيد كل ذلك يمكن القول بان الدولة الفدرالية ذاهبة نحو النجاح والازدهار.

مشكلة البحث: ان الدولة الفدرالية رغم كونها اتحادا اختياريا نابعا عن الدستور الذي يتم وضعه بموافقة ممثلي الوحدات المكونة لها، وبموجبه يتم تحديد الأسس الذي ينظم ويحدد الاستقلال الذاتي للأقاليم ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، لكن هذه الأسس الدستورية قد لا يكون كافيا لوحدها في تجسيد ذلك وبالتالي لا يكون أداة لنجاح الفدرالية واستمرارها، ان لم يكن بالاساس هذا الأتحاد مبنيا على اتفاق و ارادة حرة وطوعية من قبل ممثلي الوحدات المكونة لها، وكذلك ان لم يكن هذا الأتحاد قائما على أسس ديمقراطية فعليا. لذلك فان مشكلة هذا البحث يدور حول بيان دور الضمانات الواقعية هذه لنجاح التجربة الفدرالية والتي تمثل المعضلة الاساسية في نماذج بعض الأتحادات التي نشأت ليس وفق اختيار و ارادة حرتين لممثلي الوحدات المكونة لها، وكذلك تلك التي نشأت في بيئة لم تتجسد فيه الأسس الديمقراطية للحكم، كما هو الحال في بعض البلدان العالم الثالث ومنها العراق. لأن واقع الحال في تلك البلدان ان القانون تخضع للواقع وليس العكس كما هو الحال في الأتحادات الفدرالية العريقة، وبالتالي ما يتم رسمه بموجب الدستور من الاسس ق د لايمثل اية أهمية امام التحديات التي تمثله الواقع السياسي للدولة الفدرالية، فمن هنا تتجلى مشكلة البحث الذي يبحث في تلك الضمانات السياسية لنجاح الدولة الفدرالية واستمرارها.

منهج البحث : دراسة موضوع البحث تطلب منا اتباع المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل اسس قيام الدولة الفدرالية والضمانات الواقعية لضمان هذه الاسس وعدم حدوث الاختلال فيها، وكذلك تما لاعتماد ايضا على منهج المقارنة في بعض مواقع الدراسة التي كانت تستوجب ذلك.

خطة البحث: دراسة موضوع البحث تطلب منا تقسيمه على مبحثين مستقلين، تناولنا في المبحث الاول ا لأسس التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية، وتم توزيعه على ثلاث مطالب، نتطرق في الاول الى بيان أولوية الحكومة الفيدرالية على حكومات الوحدات المكونة لها، وخصص المطلب الثاني لدراسة الاعتراف بسلطة تقرير الذاتي للأقاليم، وفي المطلب الثالث نتكلم عن توزيع أختصاصات السيادة الداخلية بين الحكومة الفدرالية والأقاليم.

وخصصنا المبحث الثاني لدراسة الضمانات الواقعية لديمومة الأتحاد الفدرالي، وذلك من خلال ثلاث مطالب، نبحت في الاول عن بناء الدولة الفدرالية على أساس الأتحاد الاختياري، وفي المطلب الثاني نتكلم عن بناء الدولة الفدرالية على أسس

الديمقراطية، اما المطلب الثالث والاخير خصص لدراسة آليات تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم في الحكومة الفدرالية. ونختتم البحث بجملة من النتائج والتوصيات التي يتمخض عن البحث.

المبحث الاول

الأسس التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية

هناك بعض المظاهر الأساسية في الدولة الفيدرالية تحرص على السير بمقتضاها، وان هذه المظاهر تنشأ عن بعض الاسس التي تقيم عليها الدولة الفدرالية، ويمكن القول بان للاتحاد الفدرالي ثلاث أسس رئيسية، أولها هو علو الحكومة الفدرالية على الحكومات الإقليمية المكونة لها، وثانيها هو الاعتراف للحكومات الإقليمية بسلطة التقرير الذاتي في أقليمها، وثالثها هو توزيع اختصاصات السيادة الداخلية بين الحكومة الفدرالية و حكومات الأقاليم . وان تنظيم هذه الأسس بشكل واضح ومحدد في الدستور الفدرالي ومن ثم تجسيدها على أرض الواقع يكون ضمانا أساسيا لمستقبل الدولة الفدرالية من حيث نجاحها وأستمرارها، عليه سوف نتناول في هذا المبحث الأسس الثلاثة المذكورة وذلك كل منهم في مطلب مستقل وكالاتي:

المطلب الاول: أولوية الحكومة الفيدرالية على حكومات الأقاليم

المطلب الثاني: الاعتراف بسلطة تقرير الذاتي للأقاليم

المطلب الثالث: توزيع اختصاصات السيادة الداخلية بين الحكومة الفدرالية والأقاليم

المطلب الاول: أولوية الحكومة الفيدرالية على حكومات الأقاليم

ان نظام الاتحاد الفدرالي لا يوضع الحكومة الفدرالية والأقاليم المكونة لها في نفس المركز، بل انه يتضمن سمو الحكومة الفدرالية وأولويتها بحيث يجعل من الدولة الفدرالية ان تجمع بين كثير من سمات او مظاهر الدولة الموحدة المركزية، سواء كان في المجال الخارجي أو في المجال الداخلي، بمعنى آخر إن هناك مظاهر للوحدة في الدولة الفيدرالية تتمثل على المستويين الدولي والداخلي، وفيما يلي نبين تلك المظاهر.

اولاً: مظاهر أولوية الحكومة الفدرالية على مستوى الخارجي:

هناك عدة مظاهر تثبت من خلالها سمو الحكومة الفدرالية على الحكومات الأقاليم في المجال الخارجي ويمكن أجمالها

فيما يلي:

1- ءء ءءءة الففءرالفة شءصا من أشءاص ال ءانون ءءولف العام فف ءفن ءنءءم الشءصفة ءءولفة للأءالفم الأعضاء، وففءربء على وءءة الشءصفة ءءولفة للءءة الففءرالفة إن فكون لها وءءها ءق ءءءول فف علاءاء ءءولفة مع ءفرها من ءءول، وان ءكون وءءها ءصوا فف المنءمام ءءولفة، كما فكون لها وءءها ءق ءءمءفل ءءبل وماسف ولها وءءها ءق إعلا ن ءءرب، كما فكون لها وءءها ءقاعءة عامة ءق إبرام المعاهءاء ءءولفة والانءمام إبلها^١.

وففءربء على وءءة الشءصفة ءءولفة اءءكار ءءءامل ءءرفف من ءبل ءءوءمة الفءرالفة وءءها ءف ءءمء ءق ءءءامل ءءرفف مع ءءول الأءبفة والمنءمام ءءولفة سواء فف وءء السلم أم وءء ءءرب، أما الوءءاء ءءاءلة فف ءكوفبها فلفس لها الشءصفة ءءولفة الأمر الءف فءرمها من ءءءامل مباءرة مع العالم ءءرفف، ففف ءفر موءوءة فف مواءة القواء ءءولفة. هءا وءا كان ما ءءءم فمءل القاعءة العامة فان هءاك ءمة اسءءناء ءء ءءمء به بعض ءءاءفر الففءرالفة إء ءءءل للولفاء ءق ءءمءفل ءبلوماسف وإبرام بعض المعاهءاء ءءولفة^٢، ومءال ءلك ءءسءور السوفسرف لعام 1999، إء أءازء المءءة (53) منه للءائءواء ءقء اءفاقاء ءنءظفم شؤون ءءوار والءءوء، وءلك وءق المءءة (56) منه فءق للءائءواء ءقء معاهءاء فف مسائل اءرف ءصن اءءصاصها على ان لا ءءءارض مع ءقوق ومصالح الءءاء او مع مصالح الكائءواء الاءرف، وءلك ءسءور الإمراء العربفة المءءءة لعام 1971، الءف وءق المءءة (123) منه ءء سمءء للإمراء الأعضاء بعءء اءفاقاء مءءوءة ءاء ءببفة إءرفة مءلفة مع ءءول المءاوره لها وبشرف إءطار المءلس الأعلى للءءاء مسبقا، كما فءءوز للإمراء الأعضاء الءءفاء بعضوفءها فف منءمة الأوبك ومنءمة ءءول العربفة المصءرة للنفء أو الانءمام إبلها، وءء أءازء ءءسءور العراقف لعام 2005 فف المءءة (4/121) منه للأءالفم والمءافظاء ءأسفس مكاءب لها فف السفراء والبءءاء ءبلوماسفة العراقفة لمءابفة الشؤون ءءاففة والءءماعفة والإنماءفة.

2- وءءة ءنسفة ءءولفة: إن ءنسفة ءف فءمءع بها مواءنو ءءولفة الفءرالفة واءءة بعض النظر عن الوءءاء ءف فءمءون إبلها وءلك ءءعلق الأمر بشعب ءءولفة واءءة وان اءءلفء قومفاء ءلك ءءولفة أو ءءءءء أءراقها أو ءفاناءها . لأن لا فوءء فف ءءولفة الفءرالفة سؤف ءنسفة واءءة، فءمءع بها ءمفع رعافا الأءالفم الأعضاء ففها^٣، وءلك الى ءانب اءءفاء كل فرد بالرابءة ءف ءربطه بالولافة ءف فءمءف إبلها، ولفس معنى ءلك أءءواج فف ال ءنسفة لأن الفرد فف نظر ءانون ءءولف، لا فءمءع الءنسفة واءءة فقط هف ءنسفة ءءولفة الفءرالفة، أما الرابءة ءف ءربط بالفءرالفة ءصو فلا ءءبفر ءنسفة، وهف على العءس، مءرء رعوفة لأن الأءالفم لا فءء ءءولفة ءاءة سفاءة^٤. وهءذا فظهر شعب ءءولفة الفءرالفة فف مواءة العالم ءءرفف بأءءباره شعبا واءءا فءمءع أفراءه بءنسفة واءءة لاشعوبا مءءءة لها ءنسفاء مءءلفة.

١ - ء. ء. وءفء رأفء ء. ء. واءء أبراهفم، ءانون ءءسءورف، المءبعة العسرفة، مصر، 1937، ص48. و ء. ء. مءء رفءء ءءلوهاب، الانءظمة السفاسفة، منءشوراء ءلبف ءءوقفة، بفرف-لبنان، 2007، ص59.

٢ - ء. مءء راغب ءءل، النءم السفاسفة وءانون ءءسءورف، منءشاء المعارف، الإسءفءرفة، 2005، ص122 .

٣ - ء. سعء عصفور، ءانون ءءسءورف، ط1، ءار المعارف بالاسءنءرفة، 1954، ص259. وء. إبراهفم ءروفش، ءءولفة-نظرفءها وءنءظفمها، ءار النهضة العربفة، 1969، ص251.

٤ - ء. منءر الشاؤف، ءانون ءءسءورف- نظرفة ءءولفة، منءشوراء مءرء البءوء القانونفة، بعءاء، 1981، ص252. و ء. إبراهفم عبء العرفز شفءا، النءم السفاسفة - ءءول وءءوءماء، ءار النهضة العربفة، 2006، ص64.

3- وحدة إقليم الدولة : للدولة الفدرالية أقليم واحد في مواجهة العالم الخارجي يشمل مجموع أقاليم الوحدات المكونة لها، ولا يوجد لأقاليم هذه الوحدات كيان دولي، وهذا الأخير ينصرف الى أقليم الدولة جميعه⁵. هكذا يشكل إقليم الدولة الفدرالية وحدة واحدة بحيث يشمل جميع أقاليم الوحدات الداخلة في الاتحاد.

4- وحدة رئيس الدولة: يرأس الدولة الفيدرالية شخص واحد قد يكون رئيساً أو ملكاً يمثل رمز وحدة الدولة الفيدرالية⁶.

ثانياً: مظاهر أولوية الحكومة الفدرالية على المستوى الداخلي:

للتقتصر سمو الدولة الفدرالية على المستوى الخارجي فقط، بل ان لها سموها على الوحدات المكونة لها على صعيد الداخلي أيضاً، وذلك فيما يتعلق بسيادة الدستور الاتحادي وطبيعة تكوين وأختصاصات السلطات الفدرالية التشريعية والتنفيذية والقضائية، مما يشكل هذا الأمر عدة عناصر تشجع الوحدة في الدولة الفدرالية . ويأخذ هذا سمو بعض المظاهر في المجالات الآتية:

1- سيادة الدستور الاتحادي : للدولة الفدرالية دستوراً الذي يتم وضعه بصورة مباشرة من قبل الشعب عن طريق الاستفتاء أو بطريقة غير مباشرة من قبل جمعية تأسيسية، ودستور ينطبق على أقليم الدولة جميعاً، ويتوجه بالخطاب الى أفراد الأقاليم جميعه دون وساطة . اذ إن احد الملامح المهمة في الدولة الفيدرالية هي ضمان سيادة الدستور الفدرالي باعتباره مصدر السلطات الحكومية سواء أكانت فدرالية أم إقليمية وذلك فان سمو هذا الدستور هي شرط أساسي في الدولة الفيدرالية. كونه يمثل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الفيدرالية ويمثل ضماناً مزدوجة تتجسد فيه كفالة الاستقلال الذاتي للأقاليم من جهة ومن جهة أخرى يشكل حماية كبرى للنظام الفدرالي⁷. ويتم وضع الدستور الفدرالي بمشاركة ممثلين عن الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم سواء تم وضعه بأية طريقة من الطرق الديمقراطية التي يتم بها وضع الدستور.

ويجب ان يكون الدستور الفدرالي جامداً، لذلك فان تعديله يتطلب إجراءات معقدة طالما كان من شأنه ان يمس الاستقلال الذاتي للأقاليم و اختصاصاتها، ولهذا يلزم لإجراء التعديل وتنفيذه موافقة أغلبية الأقاليم الأعضاء، وعليه فقد اتفقت الدساتير الفدرالية على الاكتفاء بموافقة أغلبية الأقاليم الأعضاء ولم تتطلب إجماعها، ذلك ان الإجماع ضروري فقط عند إنشاء الاتحاد ووضع دستوره إما تعديله فيكتفي فيه بالأغلبية وليس للأقلية التي ترفض التعديل ان تنفصل عن الاتحاد الفدرالي⁸.

5 - د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، 2008، ص 27 و 28. و د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2006، ص 120.

6 - د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص 61.

7 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 20.

8 - د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، 1990، ص 104.

2- السلطة التشريعية الفدرالية: للدولة الفدرالية سلطة تشريعية تسري تشريعاتها مباشرة على جميع رعايا الاقاليم المكونين لشعب

الدولة، وتتناول بالتشريع جميع المسائل التي تهتم جميع الاقاليم مثل العلاقات الخارجية، المواصلات، النقد والبنوك، الجنسية...الخ. ومن الطبيعي أن يتأثر السلطة التشريعية في تكوينه بطبيعة شكل ال فدرالي للدولة، ومن هنا كان اللجوء الى نظام المجلسين⁹. لذلك نجد ان السلطة التشريعية الفدرالية في أكثر الدول الفيدرالية من حيث التشكيل يقوم على نظام المجلسين التشريعيين، ويشكل احد المجلسين على أساس نسبة السكان لكل شعب الدولة وبالتالي يكون لكل إقليم في هذا المجلس عدد من المقاعد تختلف عن الأقاليم الأخرى بحسب حجمها السكاني، ويسمى هذا المجلس بمجلس النواب أو مجلس الشعب أو المجلس الأدنى ، أما المجلس الأخر فيتشكل على أساس تمثيل الأقاليم الأعضاء في الاتحاد كونها وحدات سياسية متميزة، وعادة ما يكون لكل إقليم عدد من المقاعد مساو للأقاليم الأخرى وبغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها، ويعد هذا المجلس المجلس الأعلى ويسمى بمجلس الولايات أو مجلس الاتحاد أو أو مجلس الشيوخ¹⁰. لذلك فإن قاعدة ازدواج التي يقوم عليها البرلمان الاتحادي ضرورة مهمة لتمثيلها طبيعة الدولة الفيدرالية وضم انة أساسية لتمكين الأقاليم من الاشتراك في سلطات الحكم وعليه فإنه إذا كان مجلس النواب يعبر عن مظهر الوحدة في الدولة الفيدرالية فإن مجلس الاتحاد يعبر عن مظهر الاستقلال فيها كما يمثل مظهر للمساواة بين الوحدات المكونة للدولة¹¹.

يلاحظ على مجلس الاقاليم في العراق، الذي يسمى ب (مجلس الاتحاد) انه يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، وقد أحال الدستور العراقي لسنة 2005 أمر تنظيمه الى القانون الذي يسنه المجلس النواب العراقي، وفق المادة (65) من الدستور، غير إن هذا القانون لم ير النور لحد الآن وان المادة المذكورة قد تم تعطيلها رسميا بموجب المادة(137) من الدستور¹²، ونرى في ذلك وجود ثغرة جوهرية في النظام الفدرالي العراقي.

3- السلطة التنفيذية الفدرالية: تتمثل في وجود حكومة مركزية موحدة تشمل اختصاصاتها جميع أنحاء إقليم الدولة الفدرالية، لأن الدولة الفيدرالية لها سلطاتها التنفيذية الخاصة بها، والتي تختلف من دولة فيدرالية إلى أخرى وذلك بحسب النظام السياسي الذي يحدده الدستور الفيدرالي¹³. ففي الدول ذات النظام الرئاسي كالولايات المتحدة الأمريكية تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة وحده الذي ينتخبه الشعب بطريق غير مباشر ويعاونه عدد من معاونين من الوزراء. إما في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني كالماني وكندا والهند واستراليا والعراق فإنها تتميز بثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس دولة غير مسؤول ومن حكومة فيدرالية تتألف من رؤساء الحكومات وعدد من الوزراء وتكون

⁹ - د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة، 1978، ص 256. و د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص 122.

¹⁰ - د. عبد الحميد المتولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج 1، ط 4، دار المعارف الاسكندرية، 1966، ص 257 و 258. و د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص 258 و 259.

¹¹ - رحيم قاسم، النظام الفيدرالي في العراق وتوزيع السلطات، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، 2006، ص 36.

¹² - د. شورش حسن عمر، حالات التعطيل الدستوري في الدستور العراقي لعام 2005، بحث منشور في مجلة جامعة كويه، العدد (23)، حزيران 2013، ص 345 و 346.

¹³ - رحيم قاسم، مصدر السابق، ص 39.

مسؤولة إمام البرلمان الفيدرالي. إما الدول التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية كسويسرا فتتكون السلطة التنفيذية فيها من عدد من الأعضاء ينتخبهم البرلمان الفيدرالي ويرأسها رئيس المجلس الفيدرالي وهي غير مسؤولة إمام البرلمان كونها منبثقة عنه. وفي العراق تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة الذي ينتخب من قبل مجلس النواب والحكومة (مجلس الوزراء)، اذ يكلف رئيس الدولة مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء¹⁴. وتتولى الحكومة الفدرالية تنفيذ التشريعات التي يسنها البرلمان الاتحادي على مستوى إقليم الدولة الفدرالية بكامله كما تتخذ القرارات اللازمة لذلك. وفي سبيل تنفيذها للقوانين والقرارات تسلك الحكومة الفدرالية أما طريقة الادارة المباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا¹⁵، أو طريقة الأدارة غير المباشرة الذي كان متبعاً في ألمانيا في ظل دستوري 1871 و1919¹⁶، أو طريقة الأدارة المختلطة التي أخذت بها سويسرا والنمسا¹⁷،

وقد أخذ الستور العراقي لسنة 2005 بهذه الطريقة حينما نص في المادة (114/ أولاً) منه على ان تكون ادارة الكمارك من ضمن الاختصاصات المشتركة¹⁸. ويمكن أن تعد هذه الطريقة أكثر ملائمة للدولة الفدرالية، اذ تشترك هيئات الولايات وهيئات الحكومة الفدرالية في ممارسة تنفيذ القرارات، وبهذه الطريقة تشعر الولايات بان لها سلطة في ممارسة تنفيذ القرارات الصادرة من الدولة الفدرالية. ولكن تنفيذ هذه القرارات يتم تحديده في الدستور الفدرالي أو القوانين الفدرالية، حتى لا يحدث خلط في ممارسة تنفيذ هذه القرارات من قبل هيئات الدولة الفدرالية أو هيئات الأقاليم¹⁹.

4- القضاء الفدرالي: تتمثل السلطة القضائية في الدولة الفدرالية أساساً في وجود محكمة عليا تتولى الفصل في المنازعات التي تنور بين الحكومة الفدرالية وبين حكومات الأقاليم أو بين هذه الأخيرة وبعضها، أو بين مواطنين من اقاليم مختلفة، كما تتولى عادة مراقبة دستورية القوانين الفدرالية وقوانين الأقاليم للتحقق من توافقها وأحكام ال دستور، إلى جانب الاختصاصات الأخرى التي تحددها الدساتير⁽²⁰⁾. اذ يقوم الدستور الفدرالي بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الفدرالية والهيئات الأقاليم في نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون والانسجام بين الطرفين، أو بين بعضها البعض، أو بين أفراد ينتمون إلى اقاليم مختلفة، فهذه المنازعات لا تعد محلية لعدم اقتصرها على حدود اقليم معين، ثم إن الأقاليم لا تتبع الحكومة المركزية عن طريق التسلسل الإداري حتى تحسم هذه المنازعات وفق قواعد القانون الإداري، كما لا يمكن الفصل فيها بناء على قواعد القانون الدولي، كونها منازعات داخلية تدخل في نطاق القانون الدستوري²¹، لذلك تلجأ الدولة الفدرالية إلى إنشاء محكمة عليا تختص بالفصل في المنازعات سالفة الذكر، ويكون لها أحياناً اختصاص استثنائي

14 - ينظر: المواد(66، 70، 76) من الدستور العراقي لسنة 2005.

15 - د.محمد سناري، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) دون تأريخ ومكان للطبع، ص735.

16 - د.طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، 1964، ص 225.

17 - د.محمد كامل ليلة،النظم السياسية -الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص151.

18 - معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون / جامعة بغداد 2007، ص 66.

19 - د.إحسان حميد المرفجي وآخرون، مصدر سابق، ص 109.

(20) - د.يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط 2، قطر، 1996، ص131.

21 - د.محمد همامندي، الدولة الفدرالية، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية- كردستان العراق، السنة الأولى، العدد(2)، 2003، ص50.

بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الأقاليم²². هذا ويرى البعض انه لابد من تحقق شرطين لكي يمكن القبول بالم حاكم الاتحادفة كهفئات محايدة ومستقلة وهما الاستقلالفة عن إف تأففر من أفة سلطة في الدولة والثاني التمثفل النسبف في عضوفة المحكمة كأن تمثل ففها كافة المجامفف الالففة والقومفة ومن ذوف الاختصاص القانونف والقضائف العالف

23

وقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 على إنشاء محكمة فدرالفة علفا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامف ومن فقهاء القانون، دون أن فحدد عددهم وتنظفم طرفة اختبارهم²⁴. اذ أقال تنظفم ذلك بموجب قانون فسن بموافقة أعلبفة ثلثف أعضاء مجلس النواب . وهذا أمر منتقد لان هذه المحكمة لها دورها وأهمفئها في فحقق التوازن بفن أعضاء الدولة الفدرالفة واستمرارفة هذه الدولة، فكان من الأفضل أن فتم ذلك بنص دستورف ولفس بقانون عالف ومن ثم فحتى فف حالة تنظفمه بقانون عالف كان من المفروض أن فكون لممثلف الأقالفم مساهمة فدففة فف ذلك، لا أن فقتصر أمر فشكل هذه المحكمة بفد مجلس الشعبف الذي هو مجلس النواب فف العراق وحده²⁵. باعتبارها الضمانة الاساسفة لصفانة الدستور الفدرالف وحمافة سموه على الحكومة الفدرالفة وحكومات الأقالفم.

المطلب الثاني: الأعراف للأقالفم بسلطة الفقرر الفذاف

أذا كانت الدولة الفدرالفة فتركز على سمو الحكومة المركزية على الأقالفم المكونة لها، الأ أنها لا فدمج هذه الأقالفم فماما فف الدولة، بل على العكس فتمتع هذه الأقالفم بسلطة الفقرر لنفسها، أف أنها فستقل فف وضع القواعد الفف فحكمها، وفف فف فف نظامها القانونف، و فتمثل مظاهر استقلال الوحدات المكونة للدولة الففدرالفة فف وجود دستور فف خاص لكل ولاية، وفف فف تنظفم الفذاف للسلطات الحاكمة ففه الفشرففة والتنففذفة والقضائفة، وفف فف فف ذلك على الأسس الآففة:

أولاً: فتمتع الأقالفم بالاستقلال الدستورف، فتمثل مظاهر استقلال الولايات المكونة للدولة الففدرالفة فف وجود دستور فف خاص لكل ولاية كقاعدة عامة فف الدول الففدرالفة مع وجود بعض الاستثناءات فف بعض الدول الفف لا فوجد دساتفر لولاياتها مثل الإمارات العربية المتحدة والهند ونفجفرفا²⁶، وكذلك العراق الذي لا فمفمك أقلفمه الوففد وهو كوردستان فس فورا فف فف. إن دساتفر هذه الولايات فنظم السلطات العامة ففها وفففن فقوق مواطنفها، و فستقل بوضعه وفففله السلطة التأسفسفة فف

22 - د.طعمه الجرف، نظرفة الدولة والأسس العامة للتنظفم السفسف، القاهرة، 1964، ص 226.

23 - رونالذ ل.واتس، الانظمة الففدرالفة، ففنفذى الاتحادات الففدرالفة، اواتاوا، 2006، ص 127-128.

24 - ففظر المادة (92/ثانفا) من دستور العراق لسنة 2005.

25- لفد صدر قانون المحكمة الاتحادفة العلفا رقم (30) لسنة (2005) على ضوء المادة (44) من قانون اءارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالفة لعام 2004، والذي

بموجبها فم فشكل هذه المحكمة من تسعة أعضاء، علما فانه لم ففم ففراء أف فففل على قانون المحكمة المذكور رغم صدور دستور العراق لسنة

2005 لافقا والذي فف فف فف نظرفه حول فكون المحكمة كما ورد فف المادة (92) منه عن نظرة قانون اءارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالفة لسنة

2004 الوارفة فف المادة (44) منه .

26 - د.مافذ راغب الفلو، مصدر سابق، ص 132.

الولاية، ولا يحد من حريتها في ذلك إلا القيود التي يضعها الدستور الاتحادي ضمنا لوحدة الدولة ومصحتها العامة . واستقلال الأقليم الدستوري يعني، بالإضافة الى ذلك، ان يتضمن دستورها النص على أحكام تتعارض مع ما نصت عليه دساتير الأقاليم الأخرى، فالمهم ان لا يتعارض دستور الأقليم مع الدستور الفدرالي²⁷. فلكل أقليم دستوره الذي تضعه لتنظيم هيئات الحكم فيه، وتوزيع الأختصاصات بينها، شريطة ان يتم ذلك في حدود الدستور الفدرالي . حيث إن كل ولاية من الولايات الأعضاء تتمتع باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي، ويتجسد هذا الاستقلال الدستوري في وجود سلطة تأسيسية²⁸، تقوم بوضع دستور الولاية باستقلال تام دون الحاجة إلى تصديق الحكومة الفدرالية²⁹.

ثانيا: يتمتع كل أقليم بتنظيم ذاتي وبسلطات الحكم الخاصة به، أي انه يوجد على راسه سلطة الحكم لا مجرد سلطة التنفيذ . فهناك جهاز تشريعي يسن لها ما يرى من تشريعات، شريطة ان لا تتعارض مع الدستور الفدرالي . وتوجد في كل أقليم سلطة تنفيذية خاصة به تقابل الحكومة الفدرالية . وهناك محاكم خاصة بالأقليم تفض المنازعات التي تثور بين رعاياه، مطبقة في ذلك القوانين الصادرة عن سلطته التشريعية . إذ إن مبدأ الاستقلال الذاتي للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للأقاليم، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها، والركن الأساس في هذا الاستقلال أن تكون للولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي هيئاتها الدستورية الخاصة بها³⁰، بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها مادامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال . وعلى هذا الأساس تتمتع كل اقليم من الأقاليم ا لأعضاء باستقلال تنظيم ذاتي مثلما تتمتع باستقلال دستوري كما أسلفنا . وما يترتب على هذا الاستقلال هو تمتع الأقاليم في الدولة الفدرالية بسلطات مستقلة في مجالات مختلفة مثل التشريع والإدارة والقضاء، وتباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثالثا: تملك كل أقليم أختصاصات أصيلة ومبدئية يستمدتها من الدستور الفدرالي مباشرة، وتباشرها دون تعقيب عليها من جانب الحكومة الفدرالية³¹. لذلك ليس للسلطة التشريعية الفدرالية أن تشرع للأقاليم فيما هو من أختصاص هذه الأقاليم بنص الدستور، وليس لها أيضا أن تعدل قوانينها، أو المساس بدستورها.

رابعا: وحماية لأستقلال الأقاليم في مواجهة الدولة الفدرالية، ان الدستور الفدرالي، وهو الوثيقة التي تحدد أختصاصات كل من السلطة الفدرالية وسلطات الأقاليم، يشترط لتعديله موافقة أغلبية الأقاليم، حتى تستطيع الدفاع عن أستقلاله والمحافظة على كيانه. وتطبيقا لذلك ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ضرورة موافقة ثلاثة أرباع الأقاليم، على الأقل، حتى يمكن

27 - د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص 30 و 33.

28 - د.إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، 1969، ص 203.

29 - ويستنتى من هذه القاعدة أن تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها دولة الهند . ينظر: سولاف محمد أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة صلاح الدين، 2006، ص 88.

30 - د.محمد هاموندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط 2، مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر، أربيل، 2001، ص 200.

31 - د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص 279.

تعءفله، وبقصد بءلك موافقة المجالس التشرفعفة فف هءه الأقالفم، كما ان العءسور السوفسرف يشءرط لتعءفله موافقة أءلبفة الناخبفن واغلبفة المقاطعات³².

لءلك فمكن القول بان الأقالفم الأعضاء فف العءلة ذات النظام الفءرالف لها صفة العءلة من وءهة نظر القانون العءسورف، ءفء ان لها وءوءها المسءقل عن العءومة الفءرالففة ولها ءمفع السلءاء المعءرف بها للعءلة العاءفة الموءءة وان كانت اضفق نطاقا.

المطلب العالف: ءوزفء أءءصاءاء السفاءة العاءلفة بفن العءومة الفءرالففة والأقالفم

تعء مسألة ءوزفء السلءاء بفن العءومة الفءرالففة وءكوماء الاقالفم من المواءفء ءوءهرفة والءقفة فف النظام القانونف للعءلة الفءرالففة، لأنها ءمس طبعفة العلاءاء القانونفة والسفاسة بفن ءانبفن. ان هءاك نوعا من السلءاء لا فءفر ءءلا فف أن العءومة الفءرالففة ءون ءفرها هف ءفف ءءءص به، من ذلك الاءءصاءاء المعءلقة بالمءءمع العءلف، كعقء المعاهءاء والءمءفل العبلوماسف وءءش وءك العملة ءلها أمور بصورة عامة لا ءءصور ءءزءءها أو ممارسءها إلا من ءلال الهفءاء الفءرالففة المرءزفة وبواسءءها. لكن الاءءصاءاء ءفف ءءءمل أن ءؤءف من ءانب العءومة الفءرالففة أو ءكومة الأقالفم هف ءفف ءمفر ءوزفءها نوعا من ءءل لاءء من ءسمه، وفءم ذلك بالنص على طرفةة ءوزفء السلءاء فف ءسور العءلة الفءرالففة، لءءءء سلءاء ءل من العءومة الفءرالففة وءكوماء الأقالفم . وءءءل ءساءفر العءل الفءرالففة فف معالفءها لمسألة ءوزفء الإءءصاءاء بفن العءومة الففءرالففة وءكوماء الولاءاء وءلك ءبعا للمءذهب السفاسف والاقتصاءف الءف ءءبناه العءلة، وبالظروف والعوامل ءفف أءاطء بنشأءها³³. ولا شك أن ءمفرء الذاتف لءل ولاءة أو إءلفم لا فمكن أن فسءمر وفوض موضع ءنفعفء إلا إذا قرر العءسور الففءرالفف إءءصاءاء مءءءة للولاءاء ءسءطفع أن ءقوم بها، فهو فءعل للءكومة المرءزفة إءءصاءا فف بعض الموضوءاء وفعءل لءكوماء الولاءاء إءءصاءا فف البعض الآخر³⁴.

فءء ءنشأ العءلة الفءرالففة عن طررف أنضمام عءء ءول بعضها الى بعض لءكون ءولة واءءة، وقء فكون ذلك بءافء الرءبة فف ءقوفة مرءزها فف مواءهة عءء مشءرك أو ءءفءة لأءءباراء قومفة كوءءة اللغة أو ءءنس أو العاءاء والءقالفء بفن شعوبها، وانءماءها ءمفعا الى اصل واءء . وقء ءنشأ العءلة الفءرالففة بالظرفة العءسفة، أف ءءفءة ءوءة موءءة فءصء الوءءاء الأءلفمفة ءفف كانت مءونة لها وءءاء سفاسة لها ءساءفرها وسلءاء العءم ءفاصة بها³⁵. فف ءلا ءالءفن فءوقف ءءءء

³² - القاضف نبفل عبءالرحمن ءفاووف، ءعءل العءسور فف العءلة الإءءاءفة، ط 1، المءءبءة القانونفة، بءءاء، 2004، ص 23.

³³ - ء. محمد الهماونءف، الفءرالففة وءءم الذاتف واللامرءزفة الإءرففة والإءلفمفة، مصدر سابق، ص 183.

³⁴ - ء. مصءطفف أبو زفء فهمف، مصدر سابق، ص 56.

³⁵ - ء. زهفر شكر، الوسفء فف القانون العءسورف، ء 1، ط 3، المؤسسة ءامعفة للءراءاء والنشر وءوزفء، 1994، ص 62 و ص 72.

طريقة توزيع الأختصاصات على دور النزعة الوحدوية أو الأنفصالية للأقاليم. وعلى كل حال ان طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية لن تخرج عن واحدة من الطرق الثلاث:

أولا : حصر إختصاصات الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم:

وفق هذه الطريقة يحدد الدستور الفدرالي على سبيل الحصر المسائل التي تدخل في اختصاص الحكومة الفدرالية وتلك التي تدخل في اختصاص السلطات التابعة لحكومات الاقاليم³⁶. بمعنى يحدد الدستور قائمتين: القائمة الأولى تتضمن جميع الأمور التي هي من اختصاص الحكام الفدراليين، أما القائمة الثانية فتتضمن جميع الأمور التي هي من اختصاص الحكام المحليين (حكام الاقاليم)³⁷.

إن هذه الطريقة معيبة وغير مجدية، لذلك من النادر أن تلجأ الدساتير الفدرالية إليها لتحديد اختصاصات كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات على وجه التفصيل، وذلك نظرا لصعوبة حصر الاختصاصات كافة، ولعدم خوض الدساتير في التفصيلات³⁸. ورغم ذلك، فالدستور مهما كان مفصلا لا يستطيع بحال من الأحوال أن يكون شاملا لجميع المسائل، هذا فضلا عن انه قد يستجد بعض المسائل نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف وبالتالي لم يحدد الدستور ما إذا كانت تدخل في اختصاص الحكومة الفدرالية أو لحكومات الأقاليم، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة إنشاء هيئة سياسية كي تنيط الاختصاصات غير الواردة في الدستور أو التي تستجد نتيجة تغير الظروف على مر الزمان إما بسلطات الحكومة الفدرالية ذاته، أو بسلطات حكومات الأقاليم.

ثانيا : تحديد إختصاصات الحكومة الإتحادية على سبيل الحصر:

كثيرا ما تظهر في أفق الدولة الفيدرالية نزعة شعوب الأقاليم فيها وكذلك حكامها إلى الاحتفاظ بأكبر قدر من الإختصاصات لرعاية المصالح المحلية، فتعمل على تأكيد رغبتها هذه من خلال تحديد إختصاصات الحكومة الفيدرالية على سبيل الحصر. فتحدد في الدستور الاختصاصات التي تثبت لسلطات الحكومة الفدرالية على سبيل الحصر، ويترك ما عداها من اختصاصات لسلطات حكومات الاقاليم. وفي هذه الحالة يكون اختصاص السلطات الفدرالية اختصاصا ضيقا واستثنائيا، ويكون اختصاص السلطات التابعة للولايات هو الاختصاص العام³⁹. وبذلك يثبت لسلطات الولايات الاختصاص بكل المسائل التي لم ينص عليها الدستور صراحة للسلطات الفدرالية، وكذلك يدخل في اختصاص الولايات كل المسائل المستجدة.

وقد سلك اغلب الدساتير الفدرالية هذا الأسلوب، وبينها دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، ألمانيا، استراليا، الأرجنتين، المكسيك، النمسا، بلجيكا والعراق. ان إتباع هذه الطريقة من جانب تلك الدول يرجع إلى ظروف نشأة الدولة

36 - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص 61.

37 - د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص 154.

38 - د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص 132.

39 - د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962، ص 173. و د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، 1951، ص 24.

الفدرالية. فقد كانت بعض من هذه الدول دولا كونفدرالية ثم أرادت أن تجعل رابطة الاتحاد أكثر قوة وتماسكا فانضمت إلى بعضها في الاتحاد الفدرالي⁴⁰، أو إن بعضا من تلك الدول كانت دولا بسيطة، مثل بلجيكا والعراق⁴¹، ثم تفككت فأرادت مكونات تلك الدول البقاء والعيش مع البعض في إطار دولة فدرالية على أن تحدد اختصاصات الحكومة الفدرالية بالدستور أولا، وذلك ضمانا لحماية مصالح هذه المكونات وهويتها واستقلالها في إطار الدولة الجديدة من كل تجاوز أو تدخل من جانب الحكومة الفدرالية.

ثالث: تحديد إختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر:

بموجب هذه الطريقة يحدد الدستور المسائل الداخلة في اختصاص سلطات الاقاليم على سبيل الحصر، بحيث تكون الاختصاصات الأخرى غير الواردة في هذا الحصر من اختصاص السلطات الفدرالية المركزية، ومن ثم يكون اختصاص السلطات الفدرالية هو الأصل، بمعنى آخر يكون اختصاص هذه السلطات اختصاصا عاما، بينما يكون اختصاص الاقاليم اختصاصا استثنائيا محدودا⁴². وهي بهذا تقوي من قبضة الحكومة الفدرالية على حساب حكومات الاقاليم، الأمر الذي يخشى معه أن تصبح هذه السلطة القوية سببا في تقويض الدولة الفدرالية وتحويلها إلى دولة بسيطة موحدة . ولعل هذا السبب هو ما دفع معظم الدول للعدول عن الأخذ بهذه الطريقة⁴³.

ومن الدول الفدرالية التي أخذت بهذه الطريقة فنزويلا، كندا، والهند . وإتباع هذه الطريقة في هذه الدول يرجع إلى أسلوب نشأة الاتحاد الفدرالي فيها، إذ نشأ الاتحاد فيها نتيجة تفكك دول كانت موحدة في الأصل أو كانت مستعمرات، ومن ثم كان من الطبيعي بالنسبة لها أن تجعل الاختصاص العام للسلطات الفدرالية والاختصاص الاستثنائي لسلطات الاقاليم⁴⁴.

ومع اخذ الدساتير بالطريقتين الثانية والثالثة لتوزيع الاختصاصات، نجد بعض الدساتير الفدرالية قد تعتمد على النص أحيانا بجانب المسائل والموضوعات المخصصة للحكومة الفدرالية أو لحكومات الأقاليم على مسائل مشتركة بين هذه وتلك، بغية تحقيق أغراض معينة، تمكيننا للاقاليم من التصرف فيها مع إخضاعها لنوع من الرقابة الفدرالية . وذلك مثل اشتراط حصول الاقاليم على موافقة الحكومة الفدرالية قبل الإقدام على التصرف في أي شأن من الشؤون . كما هو الحال بالنسبة للدستور الأمريكي الذي يوجب على الولايات اخذ إذن من الكونغرس قبل فرض هذا التنظيم، أن يعهد إلى الحكومة الفدرالية بمهمة وضع الأسس والمبادئ الرئيسية، ويترك تفاصيلها وإجراءات تنفيذها للاقاليم. وأحيانا تخول الحكومة الفدرالية سلطة تختيارية في بعض المسائل، بحيث يكون لها الخيار في استعمال سلطتها تجاهها، فان لم تستخدم هذه السلطات فعندئذ تقوم حكومات الاقاليم بتنظيمها⁴⁵. وقد نص

40 - د.إبراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص 70 . ود.سعد عصفور، مصدر سابق، ص 278.

41 - حددت المادة(110) من دستور العراق لسنة 2005 الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

42 - د.طعمه الجرف، مصدر سابق، ص 221. و د.فؤاد العطار، مصدر سابق، ص 174.

43 - د.يوسف محمد عبيدان، مصدر سابق، ص 127.

44 - د.ثروت بدوي، النظم السياسية- الكتاب الاول، ط1، دار النهضة العربية، 1961، ص 246. و د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص 278.

45 - لمزيد من التفصيل حول تلك الاختصاصات ينظر : د.عادل الطببائي، مصدر سابق، ص 161-162. د.طعمه الجرف، مصدر سابق، ص 222. د.سعد

عصفور، مصدر سابق، ص 277-278. د.ثروت بدوي، مصدر سابق، ص 247.

الدستور العراقي الدائم على الاختصاصات المشتركة للحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وفي حالة الخلاف أو النزاع على تلك الاختصاصات تكون الأولوية لقانون الأقاليم⁴⁶.

هذه هي الطرق المختلفة لتوزيع الاختصاص بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وأيا كانت الطريقة التي يأخذ بها الدستور الفدرالي في هذا الصدد، فإن أساس هذا التوزيع يبقى واحداً، وهو إن كل الموضوعات المهمة، أو تلك التي ترتبط بالمصالح العامة لمجموع الدولة الفدرالية يجب أن تكون ضمن قائمة الاختصاصات الفدرالية . وعلى العكس فإن المسائل التي لا تهم إلا المصالح المحلية، أو تلك التي لا تكون من الضروري إخضاعها للقاعدة واحدة ينبغي أن تبقى ضمن اختصاص الأقاليم، مما يعني إن اختصاص الأقاليم يتعلق بالشؤون المتصلة بمظاهر السيادة الدستورية الداخلية، أي أن هناك شؤوناً تخرج من نطاقها، كشؤون السياسة الخارجية، سواء كانت سلمية أو حربية، إذ تصبح مثل هذه الاختصاصات وقفاً على الحكومة الفدرالية وحدها. إلا أنه ليس ثمة ما يمنع الدستور الفدرالي من أن يمنح الأقاليم الأعضاء بعض المسائل، كحق تبادل التمثيل السياسي، وحق إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى، شريطة أن تكون الدولة الفدرالية هي المسؤولة وحدها عن جميع أعمال وتصرفات الأقاليم الأعضاء في النطاق الدولي.

إن، أياً كانت الطريقة المتبعة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، فإنه من الواضح والمؤكد في الدولة الفدرالية إن الحكومة الفدرالية تستأثر بالمكانة العليا ويكون مركزها أقوى من مركز الأقاليم، وهذا وضع طبيعي وأمر واجب حتى يحقق الاتحاد الفدرالي الهدف المقصود منه . ولكن مهما كانت الطريقة والنوعية المتبعة لتوزيع الدستور للسلطات في الدولة الفدرالية، يجب أن يكون هذا التوزيع بشكل واضح ومحدد في الدستور حتى يتمكن كل مستوى من المستويات الحكم في هذه الدولة من ممارسة اختصاصاته دون تجاوز أو تدخل في اختصاص الطرف الآخر، الأمر الذي ستتولد عنه مشاكل بين مستويي الحكم الفدرالي و الأقليمي في الدولة الفدرالية مما يؤثر سلباً على مصير التجربة الفدرالية.

المبحث الثاني

الضمانات الواقعية لنجاح وديمومة الاتحاد الفدرالي

بجانب الضمانات القانونية والقضائية لنجاح واستقرار الدولة الفدرالية، هناك بعض الضمانات السياسية والتي لاتقل أهمية من الضمانات الأخرى ان لم يكن دورها أكثر تأثيراً لنجاح الدولة الفدرالية، ويتوقف أهم هذه الضمانات الواقعية لنجاح الدولة الفدرالية واستمرارها على الآليات والأسس المتبعة لبنائها، ومن هذه الأسس، بناء الدولة الفدرالية وفق الأختيار والأرادة الحرة

⁴⁶ - المادة(115) من الدستور العراقي لسنة 2005.

لوحدها أو مكوناتها، وكذلك بنائها على الأسس والمبادئ الديمقراطية، ومن ثم ضمان مشاركة الأقاليم في المؤسسات الفدرالية، عليه نتناول كل هذه الضمانات السياسية من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الاول: بناء الدولة الفدرالية على أساس الاتحاد الاختياري

المطلب الثاني: بناء الدولة الفدرالية على أسس الديمقراطية

المطلب الثالث: تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم في الحكومة الفدرالية

المطلب الاول: بناء الدولة الفدرالية على أساس الاتحاد الاختياري

تقوم النظام الفدرالي على رغبة أبناء الوحدات الفدرالية، ويتكون استجابة لحاجة بعض الدول أو بعض المكونات، حرصا على التوفيق بين رغبتين متعارضتين، وتمثل الرغبة الاولى في ميل هذه الدول أو الوحدات أو المكونات الى تكوين كتلة واحدة، وتظهر الرغبة الثانية في حرص كل دولة على المحافظة والتمسك بأكبر قدر من استقلالها الذاتي وسيادتها الداخلية⁴⁷. ويتحقق ذلك عندما تكون الفدرالية اتحادا طوعيا بين أقاليم أو دول أو أقوام تختلف قوميا وعرقيا أو ديانة أو لغة أو ثقافة، حيث يصبح كيانا واحدا مع احتفاظ هذه الاجزاء المكونة للكيان المتحد بخصوصيتها وهويتها، وتفوض الكيان المركزي بالبعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الاجزاء⁴⁸. فالفدرالية لا يمكن ان تكون مصطنعة تخلق خلقا انما يجب ان تستجيب لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية فتعيد للأقاليم استقلالها الذاتي رغم وجود سلطة مركزية⁴⁹. بمعنى ان الفدرالية لا يمكن ان تفرض جبرا من قبل جهة معينة كنظام على بقية الاعضاء من الوحدات أو المكونات دون اختيار أو الرغبة منهم بذلك.

وقد جسدت دساتير معظم البلدان الفدرالية ذلك، بدءاً من الرغبة في الاتحاد عن طريق توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة الفدرالية المشتركة وحكومات الاقاليم، وتحديد الطرق التي تتبع لحل المشاكل التي ستظهر بين مستويي الحكم . ونجد هذا التجسيد في أول دستور فدرالي صدر عام 1787 في الولايات المتحدة الامريكية، الذي أكد في ديباجته على ما يلي : (نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل، ... رسماً وقرراً هذا الدستور للولايات المتحدة الامريكية). بمعنى أن الدستور الأمريكي يعتبر الوثيقة الأساسية القانونية العليا التي بنيت عليها النظام الفدرالي بين الولايات المتحدة الأمريكية باتفاقهم وموافقهم عليها ابتداء، ويجب عليهم الالتزام بمضمونه لأنه هو وحده الذي يحفظ للاتحاد الاستمرار والازدهار.

47 - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، 1969، ص 137.

48 - زهير كاظم عبود، النقاط المهمة في الدستور العراقي الدائم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، كردستان العراق، 2005، ص 31.

49 - د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص 211.

وكذلك الحال بالنسبة للدستور السويسري الذي أقيم بقرار الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، إعمالاً لإرادة العيش معاً ضمن التعددية، وإيماناً بان قوة الجماعة تقاس بمدى رفاهية أضعف أعضائها⁽⁵⁰⁾، وقد نصت المادة الأولى منه على أن: (يتكون الاتحاد السويسري من الشعب السويسري والمقاطعات الآتية: زيورخ، بيرن، لوتزرن، أوري، شفيتز، أوبفالدن ونيدفالدن، جلاريس، تزوج، فريبورج، سولوتورن، مدينة بازل وريفها، شافهاوزن، ابنزل، ود الخارجية والداخلية، سانت جالين، جراوبوندن، أرجاو، تورجاو، تسين، فو، فالي، نيوشاتيل، جينيف، وجورا)، و بموجب هذا النص يتكون الاتحاد السويسري بعد موافقة جميع هذه المقاطعات على الاتحاد والانضمام إليها، لذلك يجب على جميع تلك الوحدات الالتزام بهذا الدستور والقوانين التي تصدر على ضوء مبادئه⁽⁵¹⁾.

وهذا ما تم تقريره أيضاً في الدستور الهندي لعام 1949 الذي أكد في ديباجته على أنه: (نحن، شعب الهند، لقد قررنا رسمياً، أن نشكل الهند، دولة موحدة في جمهورية ديموقراطية...، أن نتبنى ونعتمد ونمنح أنفسنا هذا الدستور)، وقد حددت المادة (1) من الدستور نطاق الدولة الاتحادية مع الولايات والأقاليم التي تضمه وذلك في فقراتها الثلاثة الآتية: 1- الهند، وهي بهارات - Bharat -، يجب أن تكون اتحاد ولايات. 2- الولايات والأقاليم المذكورة الخاصة بها هي على النحو المبين في الجدول الأول. 3- تضم أقاليم الهند، ما يلي: أ. أراضي الولايات؛ ب. الأقاليم الاتحادية المحددة في الجدول الأول؛ ج. الأراضي الأخرى كما قد يتم اكتسابها). بمعنى أن هذا الاتحاد شكل أيضاً نتيجة لرغبة واتفاق أبناء جميع الولايات والأقاليم والمكونات في الهند وبارادتهم الصريحة قرروا إصدار هذا الدستور الذي ثبت فيه اتحادهم الطوعي في إطار الدولة الاتحادية.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد بأنها لم تنشأ عن اتفاق وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كوردستان الذي كان يتمتع بشبه استقلال عن السلطة المركزية العراقية منذ عام 1991 كأمر واقع إلى حين سقوط النظام السابق في 9/نيسان/2003، وإقرار الفدرالية بعد ذلك في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 في المادة (4) منه⁵². وفيما بعد جاء الدستور العراقي لسنة 2005 ليثبت الفدرالية كصيغة نهائية لشكل الدولة وطبيعة النظام السياسي الجديد في العراق، فالمادة الأولى منه تشير إلى أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وقد وردت الإشارة إلى النظام الفدرالي وتحديد مسالكه في كثير من وجوه هذا الدستور، ففي ديباجته ورد أنه تبنى أسلوب عادل للثروات والسلطات وأن الشعب اختار الاتحاد

50- وردت في ديباجة الدستور السويسري لعام 1848 والمعدل عام 1998، ما يلي: (يقرر الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، بمقتضى مسؤوليتهم تجاه الخليقة، وتأكيداً على تجديد تحالفهم لتعزيز الحرية والديمقراطية والاستقلال والسلام بروح من التضامن والانفتاح على العالم، وإعمالاً لإرادة العيش معاً ضمن التعددية باحترام وتقدير متبادلين، ووعياً بإنجازاتهم المشتركة ومسؤوليتهم تجاه الأجيال القادمة، وإيماناً بأن الحر هو من يستخدم حريته وأن قوة الجماعة تقاس بمدى رفاهية أضعف أعضائها؛ فإننا نتبنى الدستور التالي).

51- نصت المادة 49 من الدستور السويسري على أن: (تكون للقانون الاتحادي أولوية على قانون المقاطعات ويشرف الاتحاد على التزام المقاطعات بالقانون الاتحادي).

52- نصت المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 على أن: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي - فدرالي -، ديمقراطي، تعددي...)

بنفسه، وانه فقط من ءلال الاءزام بهذا ءسءور سوف فحفظ للعراق اءءاه و وءءه . وءضمن القسم ءسءورف أفضا الءف فؤءفه أءحاب المناصب العلفا(رئفس الجمهورفة وءوابه، رئفس الوزراء وءوابه، وأعضاء مجلس النواب) المءافظة على النظام الفءرالف⁵³.

ومن ءلال الاءمعن فف نصوص الوارءة فف كل من قانون اءارة ءولة العراقفة للمرءلة الاءءقالفة لعام 2004 وءسءور العراقف لعام 2005 بشأن أقرار الفءرالففة فف العراق، فءبفن لنا بان النظام الفءرالف فف العراق لم فكن ءعبفرا عن الإراءة الصرفءة لمعظم مءونات الشعب العراقي، اء لم نجد فف ءفباجة ءسءورفن ولا فف نصوصهما أقرارا ءسءورفا برغبة الاقالفم او المءونات المءنوعة للشعب العراقي على اءفاقهم لبناء الاءءاء الفءرالف، كون هءا الاءءاء ظهراء انءلاقا من ءااءاء مرءلفة أو قناعاء ظرففة لهذا الطرف أو ءاك . فهءه ءااءاء قء ءءفر فف فءرة لاءقة إلى النقفض من الإفمان بضرورة العفش المءءرك فف ءولة اءءاءفة، وهو ما سفؤءف إلى نقض المفءاق ءسءورف الءف بنفء على أساسه الفءرالففة . بفنما نجد عكس ءلك لءف ءساءفر معظم البلاءن الفءرالففة ومنها ءساءفر الءف ءكرنا موافقهما أنفا، الءف ءؤءء أو ءقرر فف ءفباجءها أو ضمن نصوصها الى رغبة مءونات أو أقالفم معفنة على بناء الاءءاء الفءرالف طوعفا وباراءءهم الصرفءة . فمءف انءءق الاءءاء الفءرالف على هءا النحو فلاشك بان هءا النموءء ءءءه نحو الاسءمرار والازءهار، كما هو ءال بالنسبة للفءرالففة الامرفكفة أو السوفسرففة أو الالمانفة ..الخ، لكن الاءءاء الناءم ءون رغبة واراءة مءوناءه وأقالفمه فلافمكن ان ءءءه نحو الاسءمرار والازءهار كما هو ءال بالنسبة للفءرالففة العراقفة . لءلك فان بناء الاءءاء على اساس رضاء المءونات او الاقالفم وبشكل طوعف فعد ضمانة اساسفة لنءاء الاءءاء الفءرالف من الناءفة السفاسفة. لأن الاءءاء فف ظل الفءرالففة فكون اءءفارا ولفس قسرا، فالأنظمة الففءرالففة ففبب ان ءقوم بصورة طوعفة لكي ءكون لها فرصة اكبر للبقاء أكثر من ءلك الءف ءفرض عليها الففءرالففة بالقوة، فالأنظمة الففءرالففة الطوعفة الءف ءأسءء ءءفءة المفاوؤاء بفن مجموعاءءها المءءلفة ءءمعن بفرصة اكبر ءلك ان المواطفن والوءءاء ءالءة فف الاءءاء الفءرالف فءءبرون ففها السلطة المرءزفة لءف ءكومة الفءرالففة سلطة شرفةة.

المطلب الءافف: بناء ءولة الفءرالففة على أسس ءفمقراطفة

ان من اساس ءفمقراطفة نظام ءكم هو رضاء الرأف العام للمواطفن عن المؤسساء ءاكمة، وانه من شأن أف ءفمقراطفة أن ءكون ءءفءة بأسمها اءا امءلك المواطفون فف ظلها قءرة فعلفة على ان فكونوا مواطفن فعالفن، أف اءا كان المواطفون قاءرفن على ءءمع بءزمة من ءقوق الءف ءءفء لهم فرصة المءالبة بالمءارءة ءفمقراطفة وعلى ءءامل معها بوصفها اصءابها⁵⁴. وفءهب عءء هام من الكءاب ان شرفةة سلطة أف ءاكم هو هءا الرضاء الشعبف، ولاءء أن فسءمر هءا الرضاء عنها كشرء لشرفةة بقاء السلطة والءاكم الءف فءوزها⁵⁵. وان ءولة الفءرالففة بما انها ءءشكل من ءلال ءوافق إراءاء الوءءاء المءونة لها، الموءوءة أساسا ومءففة على ءءمع، ءشكل على أساس مجموعفة سفاسفة ءحفظ على نطاق واسع ءقوق ءالءة بكل وءءة، إلا أن هءه الوءءة ءفقق كل أو بعض اسءقلالها فف المءال ءارءف، ففر أن ءل الفءرالف لا فشءع على ءو ءوءه الانفصالف بقءر ما فءءوفه،

⁵³ - المءاءة (50) من ءسءور العراقف لسنة 2005.

⁵⁴ - ءفففء هفءء، نماءء ءفمقراطفة (II)، ءرءمة: فاضل بكر، معءء ءراءاء الاسءراءفة، ط1، بءءاء-أربفء، بفبروء، 2007، ص 541.

⁵⁵ - ء. محمد رفءء عبءالوهاب، مصدر سابق، ص 158.

وهذا ما اثبتته تجارب الدول الفدرالية القائمة على أسس الديمقراطية واحترام الدستور الفدرالي، بينما التجارب الفدرالية التي أدت إلى تفتيت الدولة وانفصال الأجزاء عنها، وقعت حيثما كانت المؤسسات الديمقراطية ضعيفة أو غائبة عنها و لم تتصرف الهيئات الفدرالية بمقتضى الدستور الفدرالي . لذا ان نظام الحكم الفدرالي ينتمي إلى ما يسمى بالأنظمة الديمقراطية، عليه لا يمكن لفدرالية حقيقية أن تتحقق ضمن نظام استبدادي وتسلطي، لان مفهوم اقتران الحرية بالفدرالية لا يمكن إنكاره بأي شكل من الأشكال⁵⁶، كونها تشكل إطارا مناسباً لنظام سياسي ديمقراطي لما توفره من مستوى إقليمي للحكم يأتي بعد المستوى الاتحادي، حماية للوحدة الوطنية ومنع التقسيم، فالفدرالية قادرة على تحقيق مصالحة بين القومية والديمقراطية في الدول متعددة القوميات من خلال منح المناطق التي تتركز فيه الأقليات السلطة الذاتية لإدارة شؤونها المحلية، كتأمين حقوقها اللغوية والثقافية وممارسة شعائرها الدينية، وحمايتها من انتقادات أو تدخلات القومية التي تشكل الأغلبية، لاسيما في البلدان الفدرالية المبنية على الديمقراطية التوافقية، التي تجمع بين مقتضيات الديمقراطية ومقتضيات التوافق، بمعنى التوافق بين ممثلي المكونات الاجتماعية المختلفة، تلك المكونات المتصارعة والتي تبحث عن دور سياسي لها وتحرص على تأكيد هويتها المستقلة ضمن اطار الاتحاد.

وتتلاقى الديمقراطية كمذهب مع الديمقراطية كنظام للحكم من حيث الاتفاق حول أساس نظري واحد يجمعهما، ألا وهو سيادة الامة أو الشعب، كما تتأسس الديمقراطية أصلا على مبادئ الحرية والمساواة، أي حرية الشعب بوصفه الجماعة صاحبة السيادة، ويمكن ان نسميها بالحرية السياسية، والتي تعني حرية الشعب أو غالبية العظمى في اختيار الاتجاه السياسي أو الايديولوجي للدولة وكذلك حرية اختيار حكامه⁵⁷. أما مبدأ المساواة فهي أرتبطت بفكرتي الحرية والمساواة الفعلية بين الافراد، وان خرق المساواة لايجوز الالسبب متعلق بالمصلحة العامة وبمقتضى نص في القانون⁵⁸. لانه من حق جماهير الشعب المشاركة في السلطة وتصريف الشؤون العامة والتقرير في القضايا المصيرية للدولة، كون الفدرالية هي ديمقراطية بذاتها وبمطلباتها، لذلك فان الفدرالية لايمكن ان تدرك في نظام سياسي لايستوحي أسسه من الفكرة الديمقراطية، وهذا الربط بين الفكرة الديمقراطية والفدرالية تؤيده الوقائع⁵⁹. كون الديمقراطية في داخل الدولة تقيم حوارا سلميا عاما بين الاحزاب السياسية وبين فئات وقوى الامة والشعب، والذي بدوره يؤدي الى تحقيق السلم والاستقرار، فلا يكون محل للأضطرابات أو للثورات، وبالتالي فان الديمقراطية تساهم عمليا في تحقيق السلام الاجتماعي والاستقرار داخل الدولة⁶⁰، هكذا نجد معظم دول العالم المتقدمة تسير ببلدها الى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار من خلال النظام الفدرالي المبني على المبادئ الديمقراطية، منها، الولايات المتحدة الامريكية، الاتحاد السويسري، الالمانيا الاتحادية، الهند، ماليزيا وغيرها ... لأن الدوة الفيدرالية بطبيعتها تتطلب نظام حكم ديمقراطي سواء داخل الولايات المكونة للاتحاد أو على مستوى مؤسسات الحكومة المركزية⁶¹ اذ إن الكثير من الأنظمة الفيدرالية التي فشلت كان سبب فشلها يعود إلى طابعها غير الديمقراطي أكثر من طابعها الفيدرالي مثل الاتحاد السوفيتي السابق وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا، لأن هذه الدول حكوماتها كانت شديدة المركزية وتفتقر إلى الديمقراطية وهذا ما غيب فرص الحوار

56 - لاري دايموند. الديمقراطية: تطويرها وسبل تعزيزها. ترجمة فوزية ناجي جاسم الرفاعي. بغداد، دار المأمون للترجمة والنشر، 2005، ص82.

57 - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص 167 و168.

58 - المصدر نفسه، ص 169.

59 - د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص 212.

60 - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص 159 و160.

61 - محسن سعدون كركري، الفدرالية في المجتمعات المتعددة، ط1، مطبعة آزادي، دهوك، 2008، ص73.

أو التعاون فيما بين المركز والولايات كما إن الأخيرة في كثير من الأحيان كانت مكرهة بالقوة للاستمرار بالاتحاد ولذلك كله فلم يكن من المستغرب إن تسعى هذه الولايات للانفصال كلما تلوح الفرصة المناسبة وهو ما حصل بعد ذلك⁶². لأن النظام الفيدرالي الديمقراطي يتطلب حكم القانون وتوزيع السلطات حسب الدستور واحترام حقوق الأقليات وان هذه المسائل لم تكن متحققة في تلك الأنظمة الفيدرالية الفاشلة، بالإضافة الى ان وجود الحزب الواحد في تلك الدول الفيدرالية قد أدى إلى انهيارها وذلك لغياب وسائل الديمقراطية في التعامل مع الصعوبات ، مثل انهيار الاتحاد اليوغسلافي عام 1991 وانهايار الاتحاد التشيكوسلوفاكي عام 1992 . وكان مشكلة هذه الدول لم تكن في طابعها الفيدرالي أو تعددها العرقي ولكن في نظامها غير الديمقراطي و واقعها الاقتصادي، ذلك إن الفيدرالية استخدمت كأداة لإدارة الصراع العرقي وبنجاح في عدة دول متعددة القوميات مثل سويسرا وكندا وماليزيا ولعل الهند المثل البارز للدولة الفيدرالية المتعددة الاثنيات⁶³. إذ ان هذه الدول الفيدرالية كانت تفتقر إلى الديمقراطية وكانت السلطة المركزية والحزب الواحد يهيمن على كل المجالات السياسية والاقتصادية في ال دولة فلم يكن هناك إي نوع من المشاركة في السلطة.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد ان هذه الفدرالية لن تؤسس طوعا واختيارا بارادة حرة لمكوناتها كما تبين لنا في المطلب السابق، وان تكوينه ونشأته تم بأسلوب شاذ ومنفرد عن الدول الفدرالية الاخرى كونها تتضمن الى الآن اقليما واحدا فقط، وهو غير محدد المعالم والحدود، رغم ما يترتب من مشاكل عن هذه الأوضاع، فنجد ان النظام الديمقراطي المقرر في المادة (1) من دستور العراقي لعام 2005 لن تجد صداها على أرض الواقع في التجربة الفدرالية الفتية في العراق سواء على صعيد المؤسسات الفدرالية أو على صعيد مؤسسات الموجودة في إقليم كردستان وتلك الموجودة في المحافظات الغير المنتظمة بالاقليم . لذلك بعد مضي أكثر من عقد على التجربة الفدرالية، نجد ان اسس الديمقراطية غائبة تماما عن مؤسسات الحكم لهذه التجربة، الأمر الذي يؤثر سلبا على مستقبل الفدرالية في العراق نحو التفكك والانهيار بدلا من التقدم والازدهار . لأن المبادئ الديمقراطية المقررة في الدستور سواء في الحكم او في الادارة لم تترجم على ارض الواقع، فمثلا لم يتم لحد الآن تشكيل إقليم آخر ضمن هذا الكيان الفدرالي بجانب إقليم كردستان وفق المادة (119) من الدستور ورغم صدور قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم(13) لسنة 2008، اذ جوبهت كل المحاولات التي ظهرت لتشكيل اقليم جديدة بمعارضة الحكومة الفدرالية من المركز وذلك بسبب غياب اسس الديمقراطية في الحكم . وعلى صعيد الادارة لم تترجم اللامركزي ة الادارية كاحدى اسس الديمقراطية في المحافظات التي لم تنظم في الاقليم. بالإضافة لغياب مبدأ المساواة والمواطنة في ادارة المرافق الدولة.

وما بدر من الحكومة الفدرالية في العراق من ردود الفعل أزاء محاولة إقليم كردستان للانفصال عن هذه الدولة على أثر الاستفتاء الذي أجريت بتاريخ 2017/9/25، يجعلنا ان نقول بان الفدرالية العراقية لم يقم على الأسس والمبادئ الديمقراطية التي تشكل بدورها الوجه الاخر للفدرالية، اذ تمكنت الحكومة الفدرالية خلال بضعة ايام بعد اجراء الاستفتاء وتحديد يوم 2017/10/16 ان يبسط سلطتها على المناطق المتنازع عليها المحددة بموجب المادة 140 من دستور العراقي لسنة 2005 بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، رغم ان هذه المادة حددت الالية القانونية والديمقراطية لحسم مصير هذه المناطق،

⁶² - معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص 213 و 214.

⁶³ - د. صلاح جبير البصيصي، أنفصال الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص 377 و 378.

لكن الحكومة العراقية لم يضع احتراماً و التزاماً لهذه الآفة ءرفافة؁ بل لجاً الى الطرفة ءفر القانونفة وذلك باسءءءام القوة لءسم مصفر تلك المناطق آءءاً من الاسءءفاء ءرففة للءءءم بهذا النءو لءل مصفر تلك المناطق؁ وان الاسءءمرار بهذا المنطق للءءامل بفن مسءءوبف الحكم ءء يصءف بالءءربة الفءرالففة نءو الانهفار.

هكذا ففبفن لنا بوضوء بان المباءفء الأساسية للءفمءرفافة لم ءءعكس أءرها فف الءءربة الفءرالففة العراقية؁ سواء على صءفء مؤسساء الحكومة الفءرالففة وفف مؤسساء حكوماء الأءالفم والمءافظاء؁ بشكل ان فءم من ءلال ءور هذه المؤسساء من ءفء آلففة ءكوفنفا وممارسفة اسءصاءءها ءءسفء الأساس ءرفافة وءءقفق مباءفء المواءنة والمساواة وبالءالف ءعمفق فءرة الءعافش الطوءف بفن المءوناء فف اءار الاءءاء الفءرالف . بل على العكس فان ابءءاء هذه المؤسساء عن الممارسفة الءفمءرفافة ءءء عنها انءءام مباءً المواءنة والمساواة؁ الامر الءف ءءق لءف المواءن العراقية موقفا سلبفا ازاء النءام الفءرالف؁ وهذا كله فءءربء علىه انءفاء الءءربة الفءرالففة الى الانهفار مسءءقلا بلا شك.

المطلب الءالف: ءءقفق المءارءة الفءالة للاءالفم فف الحكومة الفءرالففة

ءءءسء مءارءة الوءءاء المءءرلة فف ءولة الفءرالففة من ءلال مءارءءها فف ءوهر السفاءة نفسه؁ أو بءعبفر آءر مءارءءها فف ءكوفن ارادة ءولة الاءءاءفة؁ وهف الصفءة العملفة للمباءً الاءءاءف الءف ءقوم علىه ءولة الفءرالففة الى ءانب مباءً الوءءة؁ وهذا فسءءبب بطبفةءء ال ءفام الهفئة الءف ءظهر من ءلالها ارادة ءولة على اساس الأزءواءفة؁ وهو ما فعبءر عنه بازءواءفة السءلءة ءءرفففة⁶⁴. لءلك ءءكون السءلءة ءءرفففة الفءرالففة من مءلسفن ولفس من مءلس واحد كءاءةءة عامة⁶⁵؁ وذلك بالنظر الى الطبفةءة القانونفة والسفاسفة الءصاءة بالنءام الفءرالف؁ الءف فءءلب ءوء مءلس ءص بممءلف الاءالفم على مسءءو البرلمان الفءرالف؁ لفكون للاءالفم ءورها فف صنع القوانفن الفءرالففة الءف ءءبب فف ءمفء أنءاء ءولة . واسءءرء هذه القاءة بصورة عامة فف مءظم ءول الفءرالففة الءف ءءكون ففها السءلءة ءءرفففة من مءلسفن⁶⁶؁ لان نءام المءلسفن لا ءنى عنه فف إءامة ءولة الفءرالففة؁ وهو الصفءة الوءفءة الءف فمكن أن فءسء فف ظله اعءبارا الوءءة و الاسءءلال اللءان ففسفءران على نءظفم ءولة الفءرالففة⁶⁷. وءءءسء مءارءة الأءالفم فف المؤسساء الففءرالففة الءف ءءء من أهم السماء البارزة فف النءام

⁶⁴ - ءالء القبانف؁ اللامركزفة ومسألة ءطبفبها فف لبنا؁ ط 1؁ منشوراء عوبءاء؁ بفرء؁ 1981؁ ص 149 و 150.

⁶⁵ - فبظر ءفاصل ذلك : ء.عءل الطبءائف؁ النءام الاءءاءف فف الاماراء العربفة المءءة؁ مصدر سابق؁ ص 256. و. ء.عبء ءمفء مءولف؁ مصدر سابق؁ ص 257 و 258.

⁶⁶ - ءسءءف من ءول الفءرالففة كل من : الكامفرن وباكسءان وفنزوفلا؁ الءف ءءكون السءلءة ءءرفففة ففءه ا من مءلس واحد ولفس من مءلسفن كما هو مءبء فف ءول الفءرالففة. فبظر فف ذلك : ء.نورف طالبانف؁ ءارب فف النءام الفءرالف؁ مجلة ءءافة ءءفءة؁ العءءان (10 و 11) السءة(40)؁ 1994؁ ص 68. وكذلك: ءورء أنءرسن؁ الفءرالففة: كءاب ءمهفءف؁ منءى الاءءاءاء الفءرالففة؁ 2007؁ ص 57. وفف الوءء الرافن فان الاءءاءاء الفءرالففة الءف بها مءالس ءءرفففة ءاء مءلسفن هف الإماراء العربفة المءءة؁ صرففا- ءبل الأسود؁ والاءءاءاء الفءرالففة بالءزر الصءفرة مءل ءزر القمر؁ مفكرونفزار؁ ساءء كفس أنءفنففز. فبظر فف ذلك: رونالء.ل.واءس؁ مصدر سابق؁ ص 115.

⁶⁷ - ء.سءء عصفور؁ مصدر سابق؁ ص 270.

الفيدرالي، فهي تتخلى عن جزء من إختصاصاتها وصلاحياتها إلى الحكومة الفيدرالية مقابل أن تشارك في تكوين هيئاتها وفي اتخاذ قراراتها. وتبدو الأهمية السياسية لظاهرة المشاركة في أنها تضمن للولايات أن استقلالها الذاتي لا يمكن الانتقاص منه دون علمها على الأقل، كما أنها تجعل تقبلها للقرارات والتشريعات الفيدرالية أكثر سهولة مما لو كانت غريبة عنها بالكامل.⁶⁸

لذلك فأن تشكيل البرلمان الفدرالي من المجلس الشعبي لوحده، لاشك في أنه يؤدي إلى سيطرة الاقاليم الكبيرة على الاقاليم الصغيرة رغم مظاهر ديمقراطية الاقتراع، لذلك وجد المجلس الثاني لتصحيح هذا الوضع⁶⁹، من اجل حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والاقاليم الأعضاء وحماية استقلال هذه الأخيرة⁷⁰، وكذلك تجسيد مشاركتها الفعلية في المؤسسات الفدرالية، لأن مشاركة الوحدات الفدرالية في تكوين ارادة الدولة هي في الواقع مشاركة في تكوين مؤسسات الدولة الدستورية وفي تسير هذه المؤسسات⁷¹.

ويتألف هذا المجلس الثاني بالاستناد إلى الاقاليم بوصفها وحدات سياسية متميزة، وهو قاصر على تمثيل الاقاليم حتى يكون لها دورها في تكوين ارادة الدولة الفدرالية، وعادة يكون التمثيل فيها على أساس المساواة الكاملة بين الاقاليم، رغم الاختلاف الموجود بينها من حيث المساحة أو الأهمية الاقتصادية أو عدد السكان. ومن الدول الفدرالية التي تأخذ بقاعدة المساواة بين الولايات في التمثيل بهذا المجلس كل من الأرجنتين، استراليا، نيجيريا، المكسيك، سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية⁷². غير أن مبدأ المساواة هذه لم يؤخذ على إطلاقه في الدول الفدرالية جميعا، إذ هناك استثناءات على هذا المبدأ في بعض الدول الفدرالية فلا تتمتع اقاليمها بالتمثيل المتساوي في مجلس الاقاليم، كما هو الحال في كل من النمسا، بلجيكا، كندا، أ ثيوبيا، ألمانيا والهند⁷³.

ويعد هذا المجلس من ابرز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم وبالذات في سن القوانين الفدرالية⁷⁴، ولحماية الاقاليم من تجاوز السلطة الفدرالية المركزية على مصالحها وسلطاتها⁷⁵، لان هذا المجلس تظهر الرابطة الاتحادية التي تربط الاقاليم الأعضاء من جهة، وهذه بالدولة الفدرالية من جهة ثانية وعن طريق مشاركة هذه الاقاليم في تكوين الإرادة التشريعية للدولة الفدرالية⁷⁶.

وما يخص موقف الدستور العراقي فنجد انه قد نظم السلطة التشريعية الفيدرالية، بخلاف ما سار عليه الحال معظم الدساتير الفيدرالية، إذ خص المواد من 49 الى 64 منه لتنظيم مجلس النواب من حيث التكوين والاختصاص، اما مجلس الاتحاد

⁶⁸ د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الأول، صفر 1400 يناير 1980، ص 113.

⁶⁹ د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص 103.

⁷⁰ د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص 240.

⁷¹ د. خالد قباني، مصدر سابق، ص 150.

⁷² جورج أندرسن، مصدر سابق، ص 57.

⁷³ جورج أندرسن، مصدر سابق، ص 57.

⁷⁴ د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص 271.

⁷⁵ بوي روبرت و فديريك كارل، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: برهان دجانى، ج 1، مؤسسة فرانكلين، بيروت، 1964، ص 19.

⁷⁶ د. خالد قباني، مصدر سابق، ص 137.

الذف هو الآخر جزء من السلطة التشريعية الاتحادفة، قء أءال ءءسور أمر تنظفمه واآءصاآءه وكل ما فءعلق به الى القانون الذف فسنه مجلس النواب، وافرد مءءة ءسورفة واءءة لتنظفمه، وهف المءءة (65) الالف فنص على ان:(فءم انشاء مجلس تشرفف فءعى ب" مجلس الاتحاد " فضم ممآلفن عن الاقالفم والمآفظاء فر المنظمءة فف اقلفم، وبفنظم فكوفنه، وشروط العضوفة ففه، واآءصاآءه، وكل ما فءعلق به، بقانون فسن باغلبفة ءلثف اعضاء مجلس النواب)، ان هءا النص لم فبفن كفففة فكوفن مجلس الاتحاد واآءصاآءه، بل اءال الأمر الى مجلس النواب بءلا من ان فنظم ءءسور بءاءه هءا المجلس كما فعل بالنسبة لمجلس النواب والهفئاء ءسورفة الاآرف، مما فعنف ان ءءسور مك ن مجلس النواب ان فءحكم بمجلس الاتحاد، وله سلطة مءلقة فف النقلفل من شأنه اوالانءقاص من صلاآفاءه ⁷⁷. هءا بالاضافة الى ان ءءسور العراقف قء أعطف جمفع الصلاآفاء الى مجلس النواب وسكء عن صلاآفاء مجلس الاتحاد، لءلك فأن هءا الأآفر لم فعء له اف ءور افجابف فف ممارسة مهامه كجزء مهم فف السلطة التشريعية الاتحادفة، باءءباره فمءل ارءاءة الوءءاء ءءالفة فف الاتحاد الفءرالف العراقف، وهف الهفئة الالف فءفسء من آلالها مآرآة الاقالفم فف مؤسساء الءكومة الفءرالففة.

ومن جانب آخر نرف وءوء ءغرة ءوهرفة آآرف فف فكشفل مجلس الاتحاد، الذف فءكون من ممآلف الاقالفم والمآفظاء، بمعنف ان ءءسور جعل الاقالفم والمآفظاء بنفس المسءوف، علما ان الإقلفم فعء وءءة سفاسفة مءمفزة فف آفن أن المآفظة لا فءعءى كونها وءءة إءرففة فمكن منحها بعض السلطات الإءرففة وفق نظام اللامركبفة الإءرففة، لءا فان وضع الإقلفم مع المآفظة فف مسءوف واءء أمر فر صائب وفر وارء من الناحفة السفاءفة فف النظام الفءرالف ⁷⁸. وفف الوقت الذف كان فءطلب نءاآ الفءرالففة فف العراق فءفلل ءور مجلس الاتحاد ءسورفا وواقففا، اءءه ءءسور الف فءفلل هءا المجلس رسمفا ⁷⁹، وءلك بموجب المءءة 137 منه ⁸⁰.

مما فءقم فءضح فءوق مجلس النواب على مجلس الإءاء بشكل ءازم لما للأول من صلاآفاء فف فءرفعه وبالفالف فءفله فف أف وقت، وبالفالف رءآن كفة مجلس النواب على مجلس الاتحاد وءضوء الاآفر لءحكم وسفطرة الاول، علاوة على ذلك فان ءءسور قء عطل هءا المجلس (مءاس الاتحاد) رسمفا. لءلك لا فمكن إطلاق وصف المجلس الأعلى على مجلس الإءاء بل فصح إطلاق وصف المجلس الأدنى علفه، والعكس بالعكس. الأمر الذف فعنف انءءام الآففاء القانونفة لمآرآة الاقالفم فف الءكومة الفءرالففة، الأمر الذف فءرآب علفه فضا فقءان الضماناء الواقففة مباءرة لنءاآ واستمرار التجربة الفءرالففة فف العراق، الفف فءضمن مآشاكل اساسفة آآرف بسبب وءوء أقلفم واءء فف اطارها وهو اقلفم كورءسان، مما فؤءف الى ان فكون مآرآة هءا الاقلفم فف المؤسساء الفءرالففة أكثر صعوبة وفءقفءا. وبءلك فمكننا القول بعباءة اساسفة من الناحفة القانونفة والواقففة فف التجربة الفءرالففة العراقفة، وهءة بلاشك فكون له فآأفره السلبي على مسءقبلها. كءلك فءفسء مآرآة الوءءاء المفءرلة عن فرفق الأشرآك فف فءفلل ءءسور الفءرالف، لان البناء الهفكلف للءولة الفءرالففة فف قوم بالأساس على موافقة الوءءاء المكونة لها على

77 - ما فببب الاشارة فلفه هنا ان مجلس النواب العراقف قء اعء مقءرآ قانون مجلس الاتحاد وتم القراءة الاولى له فقط .

78 - ء. شورش آسن عمر، ممفزاء النظام الفءرالف فف العراق، منشوراء اءافمفة الفوعفة وئاهفل الكوارء، السلفمانفة، 2012، ص 88.

79 - فنظر: ء. شورش آسن عمر، آلااء الفءفلل ءسورف فف ءءسور العراقف لعام 2005، مصدر سابق، ص 341 الى 345.

80 - فنص المءءة (137) من ءسور العراق لعام 2005 على ان: (فؤءل العمل باءكام المواء الآصاءة بمجلس الاتحاد ففنا ورفء فف هءا ءءسور، الى آفن

صءور قرار من مجلس النواب، باغلبفة ءلثفن، بعء ءورءه الانتخابفة الاولى الفف فعءها بعء نفاذ هءا ءءسور .)

مايتضمنه الدستور الفدرالي . واختلفت الدساتير الفدرالية فيما بينها في كيفية تعديل أحكامه، فنصت دساتير بعض الدول الفدرالية على استخدام أساليب الديمقراطية النيابية لإجراء التعديل، فتستلزم موافقة نواب الشعب على التعديل. والذي يتنوع إلى نوعين: الأول يتطلب موافقة أغلبية البرلمان الاتحادي، وأغلبية برلمانات الاقاليم الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، اذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات⁸¹، ولا يجوز إجراء أية تعديلات في حدود الولايات القائمة إلا بموافقة الهيئات التشريعية في الولاية المعنية والكونغرس⁸². أما النوع الثاني فيكتفي بموافقة البرلمان الاتحادي بمجلسيه بأغلبية خاصة كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل⁸³.

في حين يرجع بعض الدساتير الاخرى إلى أهم أساليب الديمقراطية المباشرة وهو الاستفتاء الشعبي، ويشترط لتعديله موافقة أغلبية الناخبين في أغلبية الولايات الأعضاء، على أن تصل الأصوات المؤيدة للتعديل إلى الأغلبية المطلقة لناخبي الدولة الفدرالية ككل. وينص كل من الدستور السويسري والدستور الاسترالي والدستور العراقي لعام 2005 على الاستفتاء الشعبي إجراء وحيداً للتصديق على مقترحات التعديل. ففي سويسرا يقدم اقتراح التعديل من قبل احد مجلسي البرلمان الفدرالي أو من قبل مائة ألف مواطن وأياً كانت كيفية تقديم هذه التعديلات فإنها لا تكون نافذة ما لم يوافق عليها أغلبية الناخبين في سويسرا وأكثريه الناخبين في أكثريه الكانتونات السويسرية في استفتاء شعبي يجري لهذا الغرض⁸⁴. وفي استراليا تخضع مقترحات تعديل الدستور للاستفتاء الشعبي العام وتصبح التعديلات نافذة بعد موافقة أغلبية الناخبين في استراليا وأغلبية الناخبين في الولايات الاسترالية، وان أي تعديل يؤدي إلى المساس بحقوق ولاية معينة لا يصبح نافذاً ما لم يقترن بموافقة أغلبية الناخبين من تلك الولاية⁸⁵. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط 1، المكتبة القانونية، بغداد، 2004، ص 23.

وقد سلك الدستور العراقي الفدرالي الأسلوب نفسه لغرض تعديله اذ يتطلب تعديله، بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل، وموافقة المصوتين على التعديل في استفتاء عام⁸⁶. ويلاحظ على الفقرات الواردة في المادة (126) من الدستور العراقي المتعلق بتعديله، نجد ان هذه النصوص لم يضمن للأقاليم المشاركة الفعالة في عملية تعديل الدستور الاتحادي، لأن تعديل الدستور يكون نافذاً اذا وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام، فيما يتعلق بموافقة مجلس النواب انه يمكن ان تتم هذه الموافقة على مشروع التعديل دون الأخذ بنظر الاعتبار رأي ممثلي ابناء الأقليم في هذا المجلس كون التمثيل فيه يكون بناء على نسبة السكان، كما ان الدستور لم يحدد نسبة معينة لموافقة الشعب على مشروع التعديل في الاستفتاء، هل يكون هذه الموافقة وفق اغلبية البسيطة للناخبين او اغلبية موصوفة كما هو الحال بالنسبة للمادة 142 من دستور 2005 والمادة 61 من دستور 2004، ودون ان يضمن للأقاليم حق الفيتو او الرفض كما فعل الدستور نفسه بالنسبة لآليات تعديل

81 - المادة(1) من الدستور الأمريكي.

82 - الفقرة(3) من المادة(4) من نفس الدستور.

83 - القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط 1، المكتبة القانونية، بغداد، 2004، ص 20.

84 - المادتان(138، 139) من الدستور السويسري.

85 - المادة(128) من الدستور الاسترالي.

86 - الفقرتين(2 و 4) من المادة(126) من الدستور العراقي لعام 2005.

الاسءءنائف للءسءور الوارءة فف الماءة (142) منه، وكءلك قانون اءارة العءولة فف الماءة (61/ج) منه.عءءما نسا على ان فكون الاسءفاء العام على مسوءة العءسءور او ءعءفل العءسءور ناءا اءا لم فرفضا ءءف الناءفبن فف ءلاء مءافظاء أو أكءر.

ورغم ان العءسءور قء فرض ءظرا موضوعفا على اءءصاءاء الاقالفم بانه لا فبوز لشان أف ءعءفل على العءسءور ان فنفقص من صلاءفاء الاقالفم⁸⁷، ففر اننا نرى بان هذا ءظرن فبقف ءو قفمة واهمفة ءسءورفة بعء ان رفء ءظرن الزمف الوارء على المباءفء الاساسفة الوارءة فف الباب الاءول من العءسءور وءلك لائنفاء ءورءفن انءءابفءفن مءعاقبفن من نفاء هذا العءسءور⁸⁸، وان ءظرن المءكور المفروض لمصلءة الاقالفم فسقط ءلقائفاء عنء أءراء ءعءفل على العءسءور مسءقبلاء، اءا كان هذا ءعءفل شمل ءعففرا فف شكل العءولة الوارءة ضمن المباءفء الاساسفة الى ءولة بسفطة أو ءولة كونفءرالفة.

هكذا ان معنف المءشاركة السفساسفة فراء به عءم أءءكار السلطة فف العءولة الفءرالفة ءفف ءتم فف اطارها ءوزفء السلطة على مسءوفف ءءم الفءرالفف والأقلفمف. أءن ءوءء هناك علاقة فبباففة بفن الففءرالفة والمءشاركة السفساسفة ءفء مءف ما وءءء الففءرالفة انفاءءت أبواب المءشاركة السفساسفة، بالرغم من ءأءر المءشاركة اءساعا أو ضفقا بنوع النظام السفساسف الساءء بالعءولة . ومن هذا العرض فءبفن لنا بان العءسءور العراقي لم فءقق الضمانة الأساسية اللازمة لءءقق المءشاركة الاقالفم فف ءءومة الفءرالفة، وفظهر ءلك ءلفا بسبب ففاب المءلس الاعلى للسلطة ءءرفففة ءفف ءمءل الاقالفم والمءافظاء ففر مءءظمة فف الاقلفم وهو مءلس الاءءاء الءف لم فقرر العءسءور آل فاء ءءكفله واءءصاءاءه وعلاوة على ءلك فانه على الرغم من الاقرار ببوءوءه بالاسم فقط، فان ءءف هذا البوء الشكلف للمءلس قء ءم ءعطفله بشكل رسمف . وكءلك عءم وضع العءسءور ضمانة لءءقق مءشاركة الاقالفم عنء اءراء ءعءفل على العءسءور الفءرالفف.

⁸⁷ -ءنص الفقرة (رابعاف) من الماءة (126) من ءسءور العراق لعام 2005 على ان: (لا فبوز اءراء اف ءعءفل على مواء ءس ءور، من شأنه ان فنفقص من صلاءفاء الاقالفم ءفف لا ءكون ءاءلة ضمن الاءءصاءاء ءءرففة للسلطاء الاءءاءفة، الا بموافقة السلطة ءءرفففة فف الاقلفم المعنف ، وموافقة أءلبفة سكانه بأسءفاء عام.)

⁸⁸ - فنفظر: الفقرة (ءانفاف) من الماءة (126) من ءسءور العراق لعام 2005.

الخاتمة

في ختام هذا البحث توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات ندرجها أدناه:

أولاً: الأستنتاجات:

1. ان الأنظمة الفيدرالية الطوعية التي تأسست نتيجة المفاوضات بين مجموعاتها المختلفة تتمتع بفرصة اكبر للنجاح والأستقرار، ذلك إن المواطنين والوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي يعتبرون فيها السلطة المركزية لدى الحكومة الفدرالية سلطة شرعية، كما هو الحال لدى التجربة الفدرالية الامريكية والسويسرية والهندية ، الذي تقرر في ديباجة دساتيرهم أو ضمن نصوصه الى رغبة مكونات أو أقاليم معينة على بناء الاتحاد الفدرالي طوعيا وبارادتهم الصريحة . في حين لم نجد في ديباجة كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 والدستور العراقي لعام 2005 ولا في نصوصهما أقرارا دستوريا برغبة الاقاليم او المكونات المتنوعة للشعب العراقي على اتفاقهم لبناء الاتحاد الفدرالي، لأن هذا الاتحاد ظهرت أساساً انطلاقاً من حاجات مرحلية أو قنوات ظرفية لهذا الطرف أو ذاك، لذلك نرى بان الفدرالية العراقية لن تتجه نحو الاستمرار والاستقرار.
2. ان النظام الفدرالي المبني على المبادئ الديمقراطية تسير بالدولة الى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار، كالولايات المتحدة الامريكية، الاتحاد السويسري، الالمانيا الاتحادية، الهند، ماليزيا . وان الكثير من الأنظمة الفيدرالية التي فشلت كان بسبب طابعها غير الديمقراطي أكثر من طابعها الفيدرالي مثل الاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا، لأن التجربة الفدرالية في هذه الحالة تكون مكرهة بالقوة للاستمرار، وبلاشك إن هذه الوحدات تسعى للانفصال كلما تلوح الفرصة المناسبة . وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد غياب الأسس والمبادئ الديمقراطية تماماً مؤسسات الحكم، الأمر الذي يؤثر سلباً على مستقبلها نحو التفكك والأنيهار بدلاً من التقدم وا لازدهار، لأن المبادئ الأساسية للديمقراطية لم تنعكس أترها على ارض الواقع، سواء على صعيد مؤسسات الحكومة الفدرالية وفي مؤسسات حكومات الأقاليم والمحافظات، الأمر الذي نتج عنها انعدام مبدأ المواطنة والمساواة، الذي بدوره خلق لدى المواطن العراقي موقفاً سلبياً ازاء النظام الفدرالي، وهذا كله يترتب عليه انقياد التجربة الفدرالية الى الانهيار مستقبلاً بلا شك.
3. تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة، الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الاقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي، ويعد هذا المجلس من اب رز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم. غير ان الدستور العراقي قد نظم السلطة التشريعية الفيدرالية، بخلاف ما سار عليه الحال معظم الدساتير الفيدرالية، فرغم اقراره بوجود مجلساً للأقاليم بجانب مجلس النواب، الا انه اقر بتفوق مجلس النواب على مجلس الإتحاد بشكل جازم لما للأول من صلاحية في تشريعه وبالتالي تعديله في أي وقت، وبالتالي خضوع الاخير لتحكم وسيطرة الاول، علاوة على تعطيل مجلس الاتحاد رسمياً بنص الدستور . بمعنى انعدام الآليات القانونية لمشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية، الامر الذي يترتب عليه ايضا فقدان الضمانات الواقعية لنجاح واستمرار التجربة الفدرالية في العراق.

4. ان البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على مايتضمنه الدستور الفدرالي، لذلك يتجسد مشاركة الوحدات المفدرلة عن طريق الأشتراك في تعديل هذا الدستور بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما لاحظنا ذلك لدى الدستور الامريكي والسويسري والاسباني . بينما الدستور العراقي لعام 2005 لم يضمن في المادة (126) منه للأقاليم المشاركة الفعالة في عملية تعديل الدستور الأتحادي، لأن تعديل الدستور يكون نافذا اذا وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام، دون اي تقرير لحق الاقاليم في المساهمة في اجراء هذا التعديل بوسيلة معينة.

5. ان الحظر الموضوعي المفروض لمصلحة الاقاليم في المادة (126/رابعاً) يسقط تلقائياً عند اجراء التعديل على الدستور مستقبلاً، اذا كان هذا التعديل شمل تغييراً في شكل الدولة الواردة ضمن المبادئ الاساسية الى دولة بسيطة أو دولة كونفدرالية.

ثانياً: المقترحات:

نقترح على المشرع الدستوري العراقي الأسراع في اجراء التعديل على دستور عام 2005 على ان يشمل التعديل المسائل التالية:

1. ان يتضمن الدستور نصاً صريحاً على قيام هذا الاتحاد بين الوحدات الفدرالية بارادة واختيار حرتين على ان يتحدد تلك الوحدات بأسمائهم واضحة المعالم.
2. الأقرار الدستور في احدى مواد الاساسية بحق الهيئات و الأفراد مقاومة حالات انتهاك المبادئ الديمقراطية المقررة في الدستور من قبل أية جهة كان وبطرق قانونية وسياسية.
3. تنظيم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وأختصاصاته بنص الدستور بشكل يضمن تحقيق مبدئي الاستقلال الذاتي والمشاركة للأقاليم.
4. ضمان مساهمة الاقاليم في اجراء أي تعديل على الدستور الفدرال يسواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بحيث لن يكون باستعانة الحكومة الفدرالية اجراء التعديل دون موافقة الأقاليم عليه.
5. فرض حظر موضوعي على بعض المواد الدستورية الواردة ضمن المبادئ الأساسية، بعد انتهاء الحظر المفروض عليهما، مثل المواد المتعلقة بشكل الدولة الفدرالي وبالنظام البرلماني الديمقراطي، ضماناً لحق الاقاليم في احتفاظهم بمركزهم الدستوري.

المصادر

أولاً: الكتب والمراجع العلمية العربية

1. د. ابراهيم درويش، الدولة- نظريتها وتنظيمها، دار النهضة العربية، 1969.
2. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، دار النهضة العربية، 2006.

3. د.احسان المفرفجف، د.كطران زفر نعمة، د .رعد الفة، النظرفة العامة فف القانون الدستورف والنظام الدستورف فف العراق، المكنبة القانونفة، بغداد، 1990.
4. د.إسماعفل مرزة، القانون الدستورف، دار صادر، بفروت، 1969.
5. د.إسماعفل الفزال، الدساتفر والمؤسسات السفسافة، مؤسسة عزالدفن للطباعة والنشر، بفروت، 1996.
6. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السفسافة، ط1، منشورات الحلبف الحقوقفة، بفروت ، 2006.
7. د. خالد قبائف، اللامركزفة ومسألة تطبفقفها فف لبنان ، ط1، منشورات عوفاة، بفروت، 1981.
8. د. عادل الطبطفائف، النظام الاآءافف فف الامارات العربفة المآءة، مطبعة القاهرة الفةفة، 1978.
9. د.عبدالحمفد المآولف، القانون الدستورف والأنظمة السفسافة، ج1، ط4، دارالمعارف الاسكندرفة، 1966.
10. د.عبد الله إسماعفل البستانف، مذكرات أولفة فف القانون الدستورف، مطبعة الرابطة، بغداد، 1951.
11. د. سعد عصفور، القانون الدستورف، ط1، دار المعارف بالاسكندرفة، 1954.
12. د. شورش حسن عمر، ممفيزات النظام الفدرالفف فف العراق، منشورات اكافمفة التوعية وتأهفل الكوادر، السلفمائفة، 2012.
13. رحفم قاسم، النظام الففدرالفف فف العراق وتوزفح السلطات، المركز العربف لتطوفر حكم القانون والنزاهة، 2006.
14. زهفر كاظم عبود، النقاط المهمة فف الدستور العراقي الءائم، مؤسسة حمفد للطباعة والنشر، كردستان العراق، 2005.
15. د. زهفر شكر، الوسفف فف القانون الدستورف، ج1، ط3، المؤسسة الجامعفة للدراسات والنشر والتوزفح، 1994.
16. د.طعمه الفرف، نظرفة الدولة والأسس العامة للتنظفم السفسافف، القاهرة، 1964.
17. د.مافء راغب الحلو، انظم السفسافة والقانون الدستورف، منشاة المعارف، الإسكندرفة، 2005.
18. د. محمد رفعت عبدالوهاب، الانظمة السفسافة، منشورات الحلبف الحقوقفة، بفروت-لبنان، 2007.
19. د.محمد كامل لفة، النظم السفسافة - الدولة والحكومة ، دار النهضة العربفة ، بفروت ، 1969.
20. د.محمد هماوندف، الفدرالفة والحكم الءافف واللامركزفة الإءارفة والإقفمفة، ط2، مؤسسة موكرفائف للطباعة والنشر، أربفل، 2001.
21. محسن سعدون كركرف، الفدرالفة فف المجتمعات المآعدة، ط1، مطبعة آزافى، دهوك، 2008.
22. د.مصطفى أبو زفء فهمف، النظرفة العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعفة، الإسكندرفة، 1997.
23. د. منذر الشاوى، القانون الدستورف- نظرفة الدولة، منشورات مركز البآوآ القانونفة، بغداد، 1981.
24. د. نزهة رعد، القانون الدستورف العام، المؤسسة الفةفة للكتاب، طرابلس - لبنان، 2008.
25. القاضف نبفل عبدالرحمن الحفاوى، آعففل الدستور فف الدولة الاآءاففة، ط1، المكنبة القانونفة، بغداد، 2004.
26. د.فؤاء العطار، النظم السفسافة والقانون الدستورف، ج1، دار النهضة العربفة، القاهرة، 1962.
27. د.آروآ بءوئ، النظم السفسافة- الكتاب الاول، ط1، دار النهضة العربفة، 1961.
28. د. وحبء رأفآ و د. واآء أبراهفم، القانون الدستورف، المطبعة العصرفة، مصر، 1937.

آاففأ: الكآب لمآرمة:

29. د.فوسف محمد عبفءان، مباءء العلوم السفسافة ، ط2 ، قطر، 1996.

30. ءفففء هفلء، نماءء ءفمقراطفة (١١)، ءرءمة : فاضل بكر، معءء ءراساء الاسءراءفة، ط 1، بءءاء-أربفل- بفرء، 2007.
31. لارف ءافمونء، ءفمقراطفة - ء؞وفرها وسبل ءعزفزا، ءرءمة : فوزفة ناآف آاسم الرفاعف، بءءاء، ءار المأمون للءرءمة والنشر، 2005.
32. آورآ أنءرسن، الفءرالفة :ءاب ءمهفءف، ءرءمة: منءءف الاءءاءاء الفءرالفة، 2007.
33. بوف روبرء و فءرفك كارل، ءراساء فف ءولة الأءءاءفة، ءرءمة: برهان ءآانف، آ 1، مؤسسة فرانكلفن، بفرء، 1964.
34. رونالء ل.واءس، الانظمة الففءرالفة، منءءف الاءءاءاء الففءرالفة، اوءاوا، 2006 .

ءالءاً: الرسائل والبءوء العلمفة:

35. ء. شورش آسن عمر، آالاء ءء؞فل ءسءورف فف ءسءور العراقف لعام 2005، بءء منشر فف مجلة آامعة كوفه، العءء(23)، آزفران 2013.
36. سولاف مآء أمفن، ءوزفص الصلاآفاء فف ءولة الفءرالفة، رسالة ماآسءفر مقءمة الف كلية القانون - آامعة صلاآ ءفن، 2006.
37. ء.مآء هماونءف، ءولة الفءرالفة، مجلة سرءم العربف، ءار سرءم للءباعة والنشر، السلفمائفة- كرءسان العراق، السنة الأولى، العءء(2)، 2003.
38. معمر مهءف صالح الكبفسف، ءوزفص الاآءصاصاء ءسءورفة فف ءولة الفءرالفة، اطروآة ءكءوراه مقءمة الف كلية القانون/ آامعة بءءاء 2007.
39. ء. صلاآ آبفر البصفسف، أنفصال الوءءاء المكونة للءولة الفءرالفة، بءء من شور فف مجلة المآقق الآلف للعلوم القانونفة والسفاسفة، العءء ءانف، السنة الآمسة.
40. ء.نورف طالبانف، آآارب فف النظام الفءرالفف، مجلة الآقافة الآءفة، العءءان(10 و 11) السنة(40)، 1994.
41. ء. عاءل الطبابئانف، الاسءءلال ءالاف لولائف ءولة الإءءاءفة، مجلة الآقوق والشرفعة، السنة الرابعة، العءء الأول، صفر 1400 ففنافر 1980.

رابعاً: ءساآفر والقوانفن:

42. ءسءور الولائف المءءءة الأمرفكفة لعام 1787
43. ءسءور الاسبانف لعام 1978
44. ءسءور السوفسرفف لعام 1999.
45. ءسءور الالمانف لعام 1949.
46. ءسءور الاسبانف لعام 1978.
47. قانون أءارة ءولة العراقفة للمرآلة الأنءقالفة لعام 2004.
48. ءسءور العراقف لعام 2005.

پوخته

دهولتهى فدرالى له سهر ههندى بنهماو پرنسىپ دادهمهزرى بههويانهوه بهشدارى كاراى ههرىمهكان له دامهزراوهكانى حكومهتى فدرالى بهرجهسته دهبى، وه سهركهوتن وشكستى دهولته فدرالىكه بهنده به پاراستنى نهو بنهماو پرنسىپانه، نهمش له ريگهى دانانى گهرهنتى قانو نى، قهزايى و سياسى دهبى . كوتا گهرهنتى بابتهى تويژينهوهكهمانه بهناونيشانى (گهرهنتيه سياسيهكان بو بهردهوامى دهولتهى فدرالى - عىراق به نمونه)، چونكه نهو گهرهنتيانه رولى بهرچاوتر دهگيرن له وانى تر، دابهشمانكردوه بو دوو باس ، يهكهميان تايبهتكراوه بو دهرخست نى بنهماكانى دهولتهى فدرالى، لهوانه، پيشدهستى حكومهتى فدرال لهسهر حكومهتى ههرىم، و داننان به دسهلاتى خو سهرى ههرىمهكان، وه دابهشكردنى تايبهتكارييه سهروهرييهكانه له نيوان حكومهتى فدرالى وههريمهكان . بهلام باسى دووهم تهرخانكراوه بو گهرهنتيه سياسيهكان ي سهرخستن وبهردهوامى فدراليهت، وهك دامهزrandنى نارزهوومهندانه و نازادانهى دهولتهى فدرالى وه لهسهر بنهماى ديموكراسى، وه زامنى بهشدارى كاراى ههرىمهكان له حكومهتى فدرالى.

له تويژينهوهكهماندا بهههندى دهره نجام گهيشتوين، ديارترينيان، نهويه نه زمونى فدرالى عىراق به ناراستهى بهردهوامى وجيگيرى ههنگاو نانى چونكه لهبنه رهدا بو پيداويستى كات وساتيک يان له بهر قهناعهتى ناچارى و كاتى لايهنهكان دروست بو، وه غيابى بنهماو پرنسىپى ديموكراسى له دامهزر اوهكانى حوكمرانى عىراقى فدرال وهك هوكارىك بهره و ليكترازان ولهناوبردنى دهبا . ههروهها ههندى پيشنياريشمان خستوته روو، لهوانه، ههمواركردنهوهى دهستورى عىراق كه راشكاوانه جهخت لهسهر دامهزrandنى نازادانه و نارزهوومهندانهى نهو فدراليهته بكاتهوه له نيوان پيكاتهكانيدا. وه ههروهها دهستور له برگه بنه رتهيهكانيدا دان بنى به مافى تاك و دامهزراوهكان بو رووبهروبوونهوهى ههر پيشيلكارىبهك لهسهر بنهما ديموكراسيهكانى ، وه ريكخستنى نهجمهنى فدرال به دهقى دهستور به شيويهكه بتوانى ههردوو پرنسىپى خودموختارى وبهشدارى بو ههرىمهكان دهسته بهربكا . ههروهها زامنى بهشدارى ههرىمهكان له هه موار كردنىكى دهستور سا به ريگهى راستهوخو يا ناراستهوخو نه نجام بدرىت به جوړىك كه له تواناى حكومهتى فدرالى نهبى بى رهزاهههندى ههرىم هه موارى دهستور بكات.

Abstract

The federal state is based on some of the basic principles and foundations through them the regions contribute effectively to the institutions of the federal government and the success or collapse of the federal state, based on the defending of these principles and foundations through the establishment of various guarantees, including legal, judicial and political.

In this study, we attempted to study the entitled "Political Guarantees for the Continuation of the Federal State - Iraq as a Model", which has a greater role in this area than other guarantees. And dealt with in two sections the first section we devoted to the study the foundations of the federal state, including the federal government's priority to the governments of the regions, the recognition of the authority of the self-report of the regions, and finally the distribution of sovereign competencies between federal and regional levels of government, the second part was devoted to the study of realistic guarantees for the success and sustainability of the federal union, including the building of the state. Federalism on the basis of choice and free will, and the foundations and principles of democracy, and finally the effective participation of the regions in the federal government.

We have reached a set of results, the most important of which is that the Iraqi federal experience will not move towards continuity and stability because it emerged mainly from the needs of the interim or convictions of circumstantial one side or that, as well as the absence of democratic bases and principles fully governing institutions in the federal Iraq, which will lead to disintegration and collapse. As we have reached some proposals, among them, the proposal to amend the Constitution in a way that includes an explicit text on this union between the federal units with freewill and choice. As well as the adoption of the Constitution in one of its basic articles against the bodies and individuals to resist cases of violation of democratic principles set out in it, and the organization of the Council of the Union in terms of composition and jurisdiction of the text of the Constitution in such a way as to ensure the initial achievement of autonomy and participation of the Territories, and ensure the contribution of the Regions to any amendment to the federal constitution either directly Or indirectly, so that the federal government will not be able to make the amendment without the consent of the regions.