جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

توزيع السلطة والثروة في الدولة الفدرالية

دراسة حالة – العراق

بحث تقدمت به الطالبة ((رؤى حسين فاضل)) لنيل شهادة

البكالوريوس في العلوم السياسية

بأشراف

د. شاكر عبد الكريم فاضل

١٤٣٨هـ

٢٠١٧ م

بسم الله الرحمن الرحيم

((وأن احكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم

واحذرهم أن يفتنوك عن بعض ما أنزل الله

إليك فإن تولوا فاعلم أنما يريد الله أن يصيبهم

ببعض ذنوبهم وإن كثيرا من الناس لفاسقون))

صدق الله العظيم

سورة المائدة الآية (٤٩)

الاهداء

((الى امي نبع الحنان وصفاة الرحمن

والى ابي الغالي طيبة القلب وقوة الوهان

والى كل من شاركني بأعداد هذا البحث

))

الباحثة

الشكر والتقدير

بعد اتمامي هذا البحث المتواضع احب

ان اتوجه بالشكر والتقدير والعرفان الى

استاذي ومرشدي الدكتور (شاكر عبد

الكريم فاضل) والى جميع الاساتذة الكرام

والى كل من ساعدني بهذا البحث والى

جميع زميلاتي وزملائي ....

المحتويات

م	الموضوع	الصفحة
المقدمة		١-٣
المبحث الاول	اهمية ومفهوم وانواع الدولة الفدرالية	٤
المطلب الاول	اهمية ومفهوم الدولة الفدرالية	٥-٨
المطلب الثاني	استعراض نماذج الدول الفدرالية	٩-١٣
المبحث الثاني	توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم	١٤
المطلب الاول	توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم	١٥-١٩
المطلب الثاني	توزيع الثروات في الدولة الفدرالية	٢٠- ٢٣
المبحث الثالث	توزيع السلطات والثروات في الدولة الفدرالية دراسة حالة - العراق	٢٤
المطلب الاول	توزيع السلطات في العراق ضمن الدستور الجديد لعام ٢٠٠٥	٢٥-٢٩
المطلب الثاني	توزيع الثروات في العراق	٣٠-٣٢
الخاتمة		٣٣
النتائج		٣٤
المصادر		٣٥-٣٧

المقدمة

تلعب العوامل الجغرافية والاقتصادية والتاريخية والبيئية والامنية دورآ كبيرا بأتجاه تقوية الدافع نحو الاتحاد فضلا عن معالجة ضرورة التعبير عن الهوية الاقليمية والفدرالية هي مثال واضح عن هذه النزعة فهي اتحاد اختياري بين ولايات او دول او اقوام غالبا ما تتميز قوميا او عرقيا او دينيا او من ناحية اللغة او الثقافة حتى تتحول الى شخصية قانونية واحدة او نظام سياسي واحد مع احتفاظ اجزاء هذه الشخصية المتحدة بخصوصيتها وهويتها ويوجد تفويض للكيان المركزي ويثير هذا البحث في الدولة الفدرالية بأعتبارها دولة اتحادية مسألة كيفية توزيع الاختصاصات فيها بين المركز والاقاليم او الولايات وهو امر مختلف من دستور الى اخر كما سيتبين لنا من هذه الدراسة المقارنة ولعل هذا التباين والاختلاف يعود الى ان الدولة الفدرالية يمكن ان تنشأ بأحدى الطريقتين الاولى تفكك دولة بسيطة موحدة الى عدة وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة ثم بناءً على الدستور الفدرالي يتم توحيد هذه الولايات ثانيةً

اما الطريقة الثانية فتتم من خلال انضمام عدة ولايات او دول مستقلة تتنازل كل منها عن بعض سلطاتها الداخلية والخارجية وهذا الامر ينطبق على الدولة العراقية في دستور عام ٢٠٠٥ الدائم حيث تغير شكل الدولة من موحدة الى دولة اتحادية فدرالية ومن خلال هذا الامر قد توزعت السلطة والثروات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات.

اهمية البحث

ان موضوع البحث توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية يتمتع بأهمية بالغة خاصة في اطار الدستور الفدرالي الجديد كما هو الحال في العراق مما يترتب عليه من تعدد السلطات والدساتير والقوانين والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين الحكومات الامر الذي يستلزم ان يضع الدستور حدود وضمانات دستورية وقانونية للحفاظ على استقرار وديمومة النظام الفدرالي ونجاحه .

اشكالية البحث

جاء بحثنا هذا للاجابة على الاشكاليات الاتية :

- ماهي الفدرالية ؟
- ماهي طرق توزيع السلطات في الدولة الفدرالية ؟
- ماهي طرق توزيع الثروات في الدولة الفدرالية ؟
- ودراسة حالة العراق لمعرفة مدى اهمية وامكانية تطبيق هذا النظام في العراق

هدف البحث

نسعى في هذه الدراسة المتواضعة الى التطرق الى عملية توزيع الاختصاصات والصلاحيات والثروات في الدولة الفدرالية وموقف الدساتير المقارنة منها والبحث في الطريق الذي اتبعه الدستور العراقي الفدرالي لعام ٢٠٠٥.

منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن لتحليل النصوص الدستورية الفدرالية المقارنة والقوانين الاساسية لا سيما الدستور العراقي الجديد الدائم لعام ٢٠٠٥

خطة البحث

نظراً لأهمية البحث فقد ارتئينا الى تقسيم بحثنا هذا التقسيم فقد تناولنا فيه:

المبحث الاول /اهمية ومفهوم وانواع الدولة الفدرالية وقد قسمنا هذا المبحث الى مطلبين تناولنا في الاول/مفهوم الدولة الفدرالية فأما الثاني/ استعراض نماذج الدول الفدرالية فالمبحث الثاني جاء بعنوان /توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم فقد قمنا بتقسيمه الى مطلبين فقد تناولنا في المطلب الاول/توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم اما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه توزيع الثروات في الدولة الفدرالية وبعدها قمنا بدراسة حالة – العراق من خلال توزيع السلطة والثروات حسب دستور عام ٢٠٠٥ ثم الخاتمة والنتائج .

المبحث الاول

اهمية ومفهوم وانواع الدولة الفدرالية

ترافق مع انتشار العولمة بأشكالها المختلفة تراجع تدريجي ومستمر لدور الدولة القومية وضعف جاذبيتها والنفور منها من قبل المكونات الاجتماعية التي تبسط هذه الدولة سيطرتها عليها فقد اخذت الروابط اللغوية والثقافية والدينية المختلفة تضغط بأتجاه التعبير عن هويتها الخاصة ووجودها الخاص ضمن الكيان العام وبدات الدول تميل الى منح المزيد من اللامركزية الادارية لهذه المكونات واحيانا الى المزيد من الحكم الذاتي في اطار حكومات اقليمية تتشارك السلطة مع حكومة اتحادية مركزية وهو ما نسميه بالشكل الفدرالي للحكم فأصبح الحكم الفدرالي وسيلة مهمة وفعالة للتوفيق بين الرغبات المتزايدة للمكونات الاجتماعية المتنوعة في التعبير عن هويتها الخاصة وضمان التنسيق والتعاون بين هذه المكونات في طار حكومة اتحادية مشتركة ان الحقيقة المتقدمة هي التي جعلت التوجه نحو الفدرالية اليوم ما يقارب ٢٥ دولة تضم ما يقارب ٤٠ % من سكان العالم ينتهجون هذا النظام .(١)

ولأهمية هذا الموضوع قد قسمنا هذا المبحث الى مطلبين رئيسيين تمثل المطلب الاول بأهمية ومفهوم الدولة الفدرالية وتمثل المطلب الثاني بأستعراض نماذج من الدول الفدرالية وبدورها انقسمت الى دول فدرالية في البلدان النامية ودول فدرالية في البلدان المتقدمة .

---

(١)اريان محمد ، الدستور الفدرالي دراسة مقارنة ، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، سليمانية ، ٢٠٠٩،ص ٥.

المطلب الاول

اهمية ومفهوم الدولة الفدرالية

يتصف مصطلح الفدرالية بالغموض في الدراسات الدستورية والسياسية كما ان تعريف الفدرالية أثير حوله الكثير من الجدل والخلاف بين فقهاء القانون الامر الذي يتطلب تحليل الفدرالية مصطلحاً وفي سبيل تحديد المقصود منها .

الفدرالية هي مصطلح ذو اصل لاتيني وان اللغة ودلالاتها تقدم وصفاً عاماً مبسطاً لهذا المفهوم او المصطلح لذا فهو بحاجة الى اضافات قانونية واجتماعية وسياسية لتحديد اصطلاحاً وتعريفه تعريفاً علمياً هذا ويعتقد الكثير من الباحثين ان مصطلح الفدرالية فضفاض يرجع هذا اساساً الى غياب الاتفاق على الدلالة الاصطلاحية والصعوبة في وضع تحديد وتعريف لمفاهيمه بشكل واضح .(١)

وهنا لابد من بيان اصل مصطلح الفدرالية فهناك مصطلحان متداولان في هذا المجال هي (الفدرالية) و(الفدرلة) او الاتحاد الفدرالي والمصطلحان مختلفان في المعنى حيث تنصرف الفدرلة الى الجانب الفلسفي وايديولوجي الاتحاد الفدرالي الى التنظيم المؤسساتي وانشاء النظام الفدرالي.(٢)

---

(١)د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ،ط١، مؤسسة وكربائي للطباعة والنشر ،اربيل ، ٢٠٠٣ ، ص٢٢٢.

(٢)حيدر ادهم الطائي، طرق حل النزاعات في الدولة الفدرالية قرارات في ضوء دستور العراق لعام ٢٠٠٥،ط١،مكتب صباح، بغداد ، الكرادة، ٢٠١٢، ص٥

ان الفدرالية على رأي البعض هي اساسا مصطلح معياري وليس وصفي لانه يراد بها نظام حكومة متعددة والحكم الذاتي في الاقليم وان كلمة (فدرالية) هي في الاصل كلمة لاتينية ومعناها حسب قاموس لويس اللاتيني (عصبة) او اتفاق بين طرفين او اكثر او ميثاق او اتحاد او تحالف او عقد وهذا يعني ان اصل هذه الكلمة تعني نوع من الاتفاق معتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف او تعهد موثوق به وبالنسبة للسياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتحاد فدرالي لا يوجد تعريف للفدرالية متفق عليه فقد اورد الفقهاء عدد من التعاريف للفدرالية يتقارب جميعها بالمعنى والمضمون وترسم صورة مقبولة لشكل الميول ومنهم:

- الفقيه (اوبنهايمر) الذي عفها بكونها اتحاد "سرمدي" لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك اجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الاعضاء بل ايضاً على مواطنيها ايضاً. (١)
- كما عرفها (كاري دي مالبرغ) بأنها تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة بينما تبدو من ناحية اخرى كتجمع دول متعدد اضعف منها بالتأكيد ولكنها تشارك فعلياً في ايجاد قوتها وتسهم بأرادتها الخاصة في تكوين أراداتها .(٢)

وعُرفت ايضاً بأنها دولة واحدة تتضمن كيانات دستورية متعددة ولكل منها نظامها القانوني الخاص وتخضع للدستور .(٣)

(١)د. ناظم يونس زاوي وافين خالد عبد الرحمن ، سمو الدستور الفدرالي ، بحث مقبول للنشر في مجلة كلية القانون ، جامعة دهوك ، ٢٠١٥، ص٧.

(٢)د. عصام سليمان ، الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان ،ط١ ، دار العلم للملايين ،بيروت لبنان ، ١٩٩١، ص٣٧

(٣)د. ناظم يونس زاوي وافين خالد عبد الرحمن ،المصدر السابق ،ص ١٠

وهناك من عرفها بكونها تنظيم سياسي ودستوري وداخلي مركب تخضع بموجبه عدد دول اعضاء او ولايات الى حكومة اتحادية اعلى منها ويحتوي هذا التنظيم على وجهتين احدهما خارجي حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية . (١)

ونرى ان الفدرالية هي شكل من اشكال الدولة المعاصرة يتضمن توزيع السلطة على درجتين هما الحكومة الاتحادية في الاعلى والاقاليم او الولايات في الاسفل

وهنا يراد بالدولة الفدرالية هي الوحدة القانونية والسياسية المتحققة بالشخصية القانونية الدولية التي تنشا عادة وفقا للاسلوب التقليدي بأتفاق دول او اقاليم مؤاده اقامة اتحاد دائم فيما بينها.(٢)

(١)د. محمد عمر مولود ،مصدر سابق ،ص٢٣٣

(٢)حيدر ادهم الطائي ، مصدر سابق ، ص٦

ويذكرها الدكتور (عبد الوهاب الكيالي) في موسوعته السياسية بأنها نظام سياسي يفترض تنازل عدد من الدول او القوميات الصغيرة في اغلب الاحيان عن بعض صلاحياتها وامتيازاتها واستقلاليتها لمصلحة سلطة عليا موحدة تمثلها على الساحة الدولية وتكون مرجعها الاخير في كل ما يتعلق بالسيادة والامن القومي والدفاع والسياسة الخارجية .(١)

والفدرالية هي السمة الاساسية في الانظمة الحديثة التي تعمل على حل مشكلاتها القانونية والتنظيمية والسياسية التي تعقدت بفعل التبدل الاجتماعي والعلاقات الدولية فهي على الصعيد الداخلي تسعى لتنظيم امور الدولة الداخلية بهدف تسيير العمل والوظائف وتوزيعها ما بين السلطات المركزية والسلطات المحلية بحيث تحترم السلطة الفدرالية المصالح الخاصة للقوى المؤلفة للدولة الام ومقابل تنازلها عن صلاحيات الامة العامة وعلى الصعيد الخارجي تلجأ الدولة الفدرالية الى رسم علاقاتها الدولية لصالح مجموع الوحدات والكيانات التي تتكون منها فالفدرالية اذن تتعلق بالنظام السياسي وبالتنظيم الاداري وبتقسيم صلاحيات السلطات الحاكمة وتنظيم العلاقات فيما بينها وتأمين انسجامها لتتمتع بقوة كبيرة تجعلها قادرة على التغلب على الاطراف الاخرى المنافسة لها .

---

(١)د.عبد الوهاب الكيالي واخرون، الموسوعة السياسية ، الجزء الرابع ،ط١، دار الهدى للطباعة ، بيروت ، ص٤٧٩

المطلب الثاني

استعراض نماذج الدول الفدرالية

تختلف الانظمة الفدرالية اختلافاً كبيراً فيما بينها من حيث تكوينها الاقتصادي والاجتماعي ومؤسساتها فهي تتضمن دولاً كبيرة للغاية ودولاً صغيرة للغاية ودولاً غنية ودولاً فقيرة ودولاً متجانسة السكان واخرى متنوعة السكان .

وقد تختلف الهياكل الفدرالية في الترتيبات المؤسساتية الداخلية – اختلافاً كبيراً للاتحادات الفدرالية ان تضم مابين وحدتين او تظم اكثر من ٨٠ وحدة وتتسم الانظمة الفدرالية بمركزية السلطة السيادية من دفاع وداخلية وخارجية حيث تتمركز السلطة في يد الحكومة المركزية بينما تكون السلطات لامركزية بالنسبة للخدمات وتعطي استقلالاً وحرية تصرف على مدى واسع للوحدات المكونة وتوجد في بعضها تقسيمات واضحة للسلطات بين الحكومات المركزية والاقليمية بينما توجد في بعضها الاخر السلطات متداخلة .(١)

الكلام يطول ويقصر حول موضوع الفدرالية فنحن في صدد ان نتحدث عن نماذج دول فدرالية من اجل اتضاح الاختلافات والتشابهات في هذا النظام بن الدول التي تتبناه ،فسوف نقسم بلدان فدرالية في العالم المتقدم وبلدان فدرالية في العالم النامي

---

(١)مجمد الادريسي ،من اجل خلق وعي بمفهوم واسس الانظمة الفدرالية ، مقالة منشورة في مجلة سعادى برقة ، ليبيا ،٢٠١٢/٥/٦ الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/٧

Http//almagreba. Bblogspot.com

اولاً/ الدول الفدرالية في البلدان المتقدمة

نحن نعلم ان لكل دولة نظام فدرالي مختلف عن الاخرى ويمتاز عنها بعدة امور وهنا عندما تتكلم عن النظام الفدرالي في البلدان المتقدمة فسوف نتطرق لدول امتازت بتطبيق هذا النظام واصبح نظام عالمي على يدها واخذت بتطوير هذا النظام بشكل كبير و العمل عدم تركيز السلطة واصبحت حرية اكبر واكثر في هذا النظام الادارة الدولة وعندما تذكر الدول المتقدمة فنتطرق الى الولايات المتحدة الامريكية التي تعتبر رائدة في هذا المجال التي ارسخت عمل النظام الفدرالي فيها .

الولايات المتحدة الامريكية هي من اهم الدول المتقدمة في النظام الفدرالي حيث تتوزع السلطات والثروات في داخل هذه الدولة بين الحكومة المركزية والحكومة الاقليمية للولايات وتعتبر الفدرالية احدى الدعامات الثلاث في الدستور الامريكي الى جانب فصل السلطات اي التشريعية والتنفيذية والقضائية والحريات المدنية وقد اعطى الدستور الامريكي حقوق الولايات واختصاصاتها ولكن لم يشير بالتخصص الكامل ولكن لمحات بسيطة تفسر هذه الاختصاصات امام الحكومة الفدرالية المركزية كما نعلم ان الولايات المتحدة الامريكية تكونت من اتحاد فدرالي يتكون من خمسين ولاية لكل ولاية مسؤوليات واختصاصات فردية ولها ايضا اختصاصات مشتركة مع الحكومة المركزية .(١) هذا ونعلم ان الدول المتقدمة لها تجارب مع الفدرالية كثيرة ومن ضمن هذه الدول بالاضافة الى الولايات المتحدة الامريكية هنالك.

---

(١)د. عبد الوهاب الكيالي واخرون ، الموسوعة السياسية ، الجزء السابع ، ط١ ، مطبعة دار الهدى ، بيروت ، ص ٣١٥.

*. النمسا وهي من الجهوريات الفدرالية في اوربا الوسطى ونظامها السياسي ديمقراطي تمثيلي شبه رئاسي تضم تسع ولايات اتحادية والعاصمة (فينا) واصبحت دولة فدرالية في عام ١٩٢٠ من خلال الدستور الاتحادي وتنقسم النمسا الى تسع ولايات لديها بعض المسؤليات التي تفصل عن السلطة الاتحادية المركزية وخصوصاً في مسائل الثقافة والرعاية الاجتماعية والشباب وحماية الطبيعة .(١)

*. بلجيكيا من الدول الاوربية المتقدمة التي بنت الفدرالية في عهد جديد فقد اعتبر الدستور البلجيكي من احدث الدساتير الفدرالية بعد العراق فقد شرع الدستور في عام ١٩٩٣ واهم ما يميز به الدستور والفدرالية بنيت على اساسين الاثني والجغرافي بعد ان جربت ١٣ عام من اللامركزية الجغرافية التي لم تحل المشكلة الاثنية ولذلك وضعو المشرعين اهمبية كبيرة حول موضوع الاثنية وركزو اهتمامهم لحل هذه المشكلة عن طريق الدستور وفعلا تم الحل بأصدار دستور عام ١٩٩٣ في بلجيكيا وتوزعت الصلاحيات بين المجالس والحكومة المركزية وقد اكد الدستور البلجيكي على اعطاء الصلاحيات للولايات مثل الصحة والثقافة والنشاطات الرياضية ولكن مسائل الدفاع والسيادة والسياسة الخارجية جميعا محصورة بيد السلطات المركزية وتعتبر مملكة يحكمها الملك بصلاحيات محدودة مع رئيس الوزراء الذي يعتبر رئيس الحكومة ويعتبر الملك هو رئيس الدولة .(٢)

(١)خالد الشمري ، النمسا التي رأيت ، مقال منشور على موقع نسيم نجد في ٢٠١٤/٣/٥ الموقع متاح في http//nasam najd.com ٢٠١٧/٣/٩

(٢) بشرى برتو ، الفدرالية في الدستور البلجيكي – اقتراناً مع مناقشة الدستور العراقي ، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن العدد١٢٩٤، في ٢٠٠٥/٥/٢٢ http//alheoar.orgالموقع متاح في ٢٠١٧/٣/٩

وهناك العديد من الدول الفدرالية من العالم المتقدم منها البوسنة والهرسك وكندا والمانيا وسويسرا وولايات ميكدونيسيا المتحدة التي تقع في المحيط الهادي وتتكون من اربع ولايات رئيسية هي (تشوك – كوسراي – يوهيناي – ياب)بالاضافة الى العاصمة (بالكيري) .(وروسيا)التي اتبعت النظام الفدرالي وذلك بسبب كبر حجم مساحتها بالاضافة الى تعددها القومي والاثني واللغوي وخصوصاً في مرحلة الاتحاد السوفيتي لانه ضم الكثير من الدول تحت لوائه الاداري الامر الذي جعل من روسيا بلد فدرالي ذات طاقات وامكانيات كبيرة جداً بالرغم من قوة ومركزية السلطة لدى الحكومة الاتحادية وخصوصاً في النظام الاتحادي السوفيتي الى انهياره .(١)بالاضافة الى الهند وكندا واستراليا يعتبرن من العالم المتقدم.

ثانياً/ الدول الفدرالية في البلدان النامية

كما نعرف ان العالم ينقسم الى دول متقدمة واخرى نامية اي في مسيرة التقدم وان هذه الدول البعض منها قد اتبع النظام الفدرالي لعدة اسباب منها من اتبعه بسبب كبر مساحتها او تعدد اثنياتها او تعدد قومياتها واعطاء حرية اكبر للمناطق الاخرى في ادارة شؤنها هذا الامر افضى الى جعل هذه الدول ان تتبع هذا النظام ومن نماذج هذه الدول *.(الارجنتين) تقع الارجنتين في قارة امريكا الجنوبية وهي من الدول النامية التي اتبعت النظام الفدرالي وهي تتكون من ٢٣ ولاية او محافظة ومدينة واحدة تتمتع بالحكم الذاتي ويرتكز النظام السياسي على دستور عام ١٨٥٣ الذي عُدل عدة مرات والذي يشبه دستور الولايات المتحدة الامريكية الى حد كبير وقد وزع العمل والمسؤليات بالتساوي على المقاطعات والولايات.(٢)

(١)وكالة نوفستي ،روسيا الاتحادية حقائق ووقائع ، مقال منشور على مقع الوكالة في ٢٠٠٧/٨/٩ الموقع متاح في٢٠١٧/٣/١٢ http//noveste.com

(٢)د. عبد الوهاب الكيالي واخرون ، ج١، مصدر سبق ذكره ، ص١٢٨

هذا وقد كان اخر تعديل على الدستور كان في عام ١٩٩٤ وقد عرف الدستور الارجنتيني الارجنتين بالجمهورية الاتحادية ويستند نظام الحكم فيها على تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتتكون الحكومة بين الحكومة من ثلاثة فروع تشريعية وتنفيذية وقضائية تتوزع السلطات والمسؤوليات بين الولايات المقاطعات وتبقى مسائل الدفاع والامن والسياسة الخارجية بيد الحكومة الاتحادية (١).

(اما البرازيل) فهي دولة فدرالية وتعد من اكبر الدول في القارة الامريكية الجنوبية البرازيل هي دولة اتحادية فدرالية تتكون من ٢٦ ولاية ومقاطعة فدرالية واحدة والتي تحتوي على العاصمة(برازيليا) وان الولايات مستقلة وجمع الضرائب الخاصة بهم والحصول على حصة من الضرائب المحصلة من قبل الحكومة الاتحادية لديهم ايضا محاكم مستقلة من اجل العدالة المشتركة .(٢) وهنالك الكثير من البلدان التي تتبع الفدرالية في البلدان النامية منها جزر القمر اثيوبيا وماليزيا ونيجيريا والسودان والامارات العربية المتحدة وفنزويلا والعراق الذي سوف نخصص له المبحث الثالث من اجل توضيح الية العمل في النظام الفدرالي في العراق والدستور العراقي وتوزيع الاختصاصات في العراق وسوف نتطرق لموضوع توزيع الاختصاصات بصورة عامة في النظم الفدرالية في المبحث الثاني .

(١)الدستور الارجنتيني لعام ١٨٥٣ المادة الاولى الفقرة (أ) منشور على موقع اخبار الساعة الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/١١ http//hournewes.net

(٢) د. عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، ج١، مصدر سبق ذكره ، ص٥٠٠

المبحث الثاني

توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم

ان العلاقة بين السلطات الفدرالية وسلطات الولايات ليست علاقة الخضوع والتبعية لان كل منها تتمتع بالسيادة والاستقلال في نطاق اختصاصاتها لذلك فأن تنظيم وطبيعة هذه العلاقة القانونية والسياسية تعتمد بالدرجة الاساسية على قاعدة توزيع الاختصاصات وتحديد المواضيع التي تدخل نطاقها وتنفيذها في الواقع العملي ويختلف توزيع الاختصاصات مابين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في ميدان الشؤون الداخلية بأختلاف الظروف الملازمة لكل اتحاد من حيث كيفية قيامه الى الهدف الذي يرمي الى تحقيقه فهناك اعتبارات سياسية واقتصادية وعسكرية وعرقية الى جانب الاعتبارات القانونية التي تحكم مبدأ المشاركة في الاختصاصات .(١) ويترتب على خاصية ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد الفدرالي قيام مشكلة توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة المركزية وحكومة الاقاليم .(٢)

اذ ان توزيع الاختصاصات بين السلطات الفدرالية وسلطات الولايات والثروات من اهم المسائل التي تتعرض لها الدساتير والمشاكل السياسية القائمة بينها فهناك مسألتين مهمتين يجب دراستها هنا ولذلك قد خصصنا لكل واحدة مطلب خاص بها هي ١-توزيع السلطات ولاختصاصات بين السلطتين

٢-توزيع الثروات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم .

(١)د. اسماعيل مرز ،مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية ، ٢٠٠٤،بيروت ، ص١٨٩

(٢)احمد احمد الموافي، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، ط١، دار النهضة العربية مصر ، القاهرة، ٢٠٠٨

المطلب الاول

توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم

ان عملية توزيع الاختصاصات بين السلطات الفدرالية وسلطات الولايات والطريقة التي تتبعها الدولة في تنظيم هذه العملية التي تعد جوهر النظام الفدرالي تقوم على الاعتبارات السياسية والعملية الخاصة بكل دولة ولا يقتصر على الاعتبارات القانونية وحدها وفي مقدمة هذه الاعتبارات طريقة نشأة الدولة الفدرالية او بعبارة اخرى فأن الدولة الفدرالية التي قامت عن طريق انضمام عدة دول مستقلة الى بعضها فأنها تسعى لتضييق اختصاصات السلطات الفدرالية لانه الولايات ترغب في الاحتفاظ بأكثر قدر ممكن من الاستقلال تحرص على ان يكون الجزء المتنازل عنه من الاختصاصات هو القدر الضروري الذي لاينال كثيراً من استقلالها وهذا على خلاف الدولة الفدرالية التي نشأت نتيجة تفكك دولة موحدة اذ انها تتجه نحو توسيع اختصاصات السلطات الفدرالية نظرة لانحصار كل السلطات في يدها قبل تفككها وتحولها الى اتحاد فدرالي .(١)

كما ان اختيار طريقة توزيع الاختصاصات ومداها يعود الى مدى رغبة وثقة الاعضاء في الاتحاد وعدم خشية منه حيث لو كان الاعضاء حذرون من سيطرت السلطات الفدرالية يقوم المشرع الدستوري على تحديد صلاحيات السلطات الفدرالية وترك ما تبقى للولايات .

---

(١)د. يوسف محمد عبيدان ،مبادئ العلوم السياسة، ط١، قطر ، ١٩٩٦،ص ١٢٦

(٢)حيدر ادهم الطائي طرق حل النزاعات في الدولة الفدرالية قرارات في ضوء دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، ص١١٠

اياً كانت خلفية نشوء الدولة الفدرالية والظروف الملابسة لها فأن طرق توزيع الاختصاصات في هذه الدول لاتخرج عن الحالات الاتية :

اولا/ تحديد اختصاصات السلطات الفدرالية وسلطات الولايا .

واقتضى ذلك ان يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر المسائل التي تدخل في اختصاص السلطات المركزية (الفدرالية) وتلك التي تدخل في اختصاص السلطات للولايات في صلب الدستور الفدرالي وينتقد الفقه هذا الاسلوب لما يتضمنه من مخاطر وصعوبات مهما كان الدستور دقيقاً وافياً في تحديد الاختصاصات فلابد ان تستجد قضايا لم يكن المشرع قد تناولها بالتنظيم فيثار التساؤل عندئذ عن السلطة التي تختص بتنظيمها هل هي السلطة المركزية ام سلطة الاقاليم ؟ مما قد يكون سببا لاثارة خلافات من شأنها ان تؤثر على وحدة واستقرار الدولة الفدرالية كما ان حصر اختصاصات كلا الطرفين قد تتعارض مع المصلحة العامة للدولة اذا ما استجدت وتطورت الظروف بحيث تصبح بعض المسائل المحددة في اختصاص الولايات مسائل ذات اهمية قومية مشتركة سيتوجب ان يتم ممارستها من قبل السلطات الفدرالية .(١) ولتدارك النقص الموجود في هذه الطريقة فقد اسندت بعض الدساتير الفدرالية الاختصاص في جميع المسائل التي لم يرد بشأنها النص الى السلطات الفدرالية .

---

(١)حيدر ادهم الطائي ، مصدر سبق ذكره ، ص٥٥

وكما ان الاخذ بهذه الطريقة يستلزم انشاء هيئة سياسية او قضائية تحدد الاختصاصات غير الواردة بالدستور الفدرالي وذلك بحسب اهميتها على ان يتم اختيار الهيئة السياسية من ممثلي السلطة الفدرالية والولايات .

ثانياً/ تحديد اختصاصات الولايات وترك ما تبقى للسلطات الفدرالية

بمقتضى هذه الطريقة فأن اختصاصات السلطات الفدرالية ستصبح عامة اما اختصاصات الولايات ستكون محددة ان هذه الطريقة تتفق مع السياسة المركزية التي قد تنتهجها الدولة الفدرالية ذلك لان تدخل في اختصاصاتها مسائل جديدة ولاسيما اذا كانت الدولة الفدرالية نشأت باسلوب التفكك حيث تعتبرها (اختصاصات الولايات) انتزاعاً او نقلا لبعض الاختصاصات من السلطة المركزية الى السلطات المنشأة الجديدة وهي سلطات الولايات. (١)

ينتقد هذه الطريقة كونها توسع من اختصاصات الولايات المنصوص عليها في الدستور وتجعلها استثناءاً وهي بهذا تمنح الحكومة الفدرالية مزيداً من القوة والمركزية على حساب سلطات الولايات الامر الذي يخشى معه ان تصبح هذه السلطة قوية .

(١)د. اسماعيل مرزة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٩٠

وتكون سبباً في تقويض الدولة الفدرالية لدرجة تجعل من تحولها الى دولة بسيطة موحدة يسيراً وهذا هو السبب الذي دفع معظم الدول الفدرالية للعدول عن الاخذ بهذه الطريقة .(١)

ونذكر من تطبيقاتها الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ والمعدل عام ١٩٥١ ودستور الهند لسنة ١٩٥٠ ودستور فنزولا لعام ١٩٥٣ .(٢)

مع خطورة النتائج المترتبة على الاخذ بهذه الطريقة فهناك من يفضل الاخذ بها بحجة ان التطور السياسي والاجتماعي سيؤدي الى تحول الحاجات ذات الطابع المحلي الى مصالح ذات طابع عام قومي لذلك يبدو من المنطقي حصر اختصاصات الولايات بحيث تكون القرينة في صالح السلطات الفدرالية وبما يكون الهدف من اتباع هذه الطريقة هو تضعيف سلطات الولايات وتقوية المركز وقد يعود ذلك الى التفكير الخاطئ عند البعض .

ثالثاً/ تحديد اختصاصات السلطات الفدرالية وما تبقى للولايات

بمقتضى هذه الطريقة تكون اختصاصات الولايات هي الاصل واختصاصات السلطات الفدرالية هي استثناء ويتفق هذا الاسلوب مع الظروف التاريخية التي ولدت فيها فكرة الدولة الفدرالية ففيه تغليب لمظهر الاستقلال الذاتي للولايات .(٣)

(١)د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص١٥٧

(٢)د. نعمان احمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠٤ ،ص١٢٤.

(٣)د. محمد الهماوندي ، مصدر سبق ذكره ، ص١٨٤

ولقد خذت بهذه الطريقة معظم الدساتير الفدرالية بعد ما رات فيها الطريقة النموذجية التي تلبي رغبة الولايات في الابقاء على اكبر قدر من استقلالها الذاتي .

ان هذه الطريقة تمتاز بعدة مزايا اهمها :

١- سهولة تعرف الولايات على احتياجات مواطنيها ذات الطابع المحلي وسرعة تلبية هذه الاحتياجات

٢- سرعة القضاء على الازمات داخل الولايات حيث تكون السلطة الاقليمية اقدر على الاحساس بها بسرعة وسهولة

٣- تقليل النفقات الفدرالية نتيجة تحديد اختصاصات السلطات الفدرالية

٤- تخفيف الاعباء عن الحكومة الفدرالية وبالتالي تتفرغ للمسائل ذات الطابع القومي العام المشترك للدولة الفدرالية مثل الشؤون الخارجية والدفاع والتقدم وغيرها. (١)

هذا وقد ظهر نوع اخر من الاختصاصات يمكن اضافة الى الثلاثة الاولى وهو(تحديد اختصاصات مشتركة) قد تلجأ بعض الدساتير الى تحديد الاختصاصات لكلا الطرفين وبهذا يكون قد اضافة قدر من المرونة بالتحكم ضمن اختصاصاته .(٢) وبالاضافة الى توزيع السلطات هناك توزيع للثروات داخل الدولة الفدرالية وهذا ما سنتطرق اليه خلال المطلب الثاني من هذا المبحث.

---

(١)د. سيلين اوكلير ، الفدرالية: مبادئها، مرونتها ، وقصورها ، مجلة الاتحادات الفدرالية ، المجلد الخامس، عدد خاص ،٢٠٠٥، ص٤ الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/٢٧

http//iraqmemory.com

(٢) العرداوي خالد ، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية ، بحث متوفر على الموقع الالكتروني http//iraqmemory.com الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/٢٨

المطلب الثاني

توزيع الثروات في الدولة الفدرالية

لاشك ان دراسة الثروات واسس توزيعها في الدول الفدرالية تعد من المواضيع البالغة الاهمية والمعقدة نظراً لاختلاف اساليب وطرق تقاسم هذه الثروات من دولة فدرالية الى اخرى والثروات التي تمتلكها فهنالك دول فدرالية تمتلك ثروات طبيعية كبيرة تتمكن من خلالها من ان تنمو اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وكذلك تغطية نفقاتها في عموم الدولة الفدرالية شاملة للنفقات الاتحادية ونفقات الاقاليم او الولايات المكونة لها ودول اخرى لاتمتلك هذه الثروات الطبيعية ولكن لديها ثروات من نوع اخر وهي ثروات غير طبيعية كالايرادات من الضرائب والرسوم وغيرها وتعتبر دساتير هذه الدول الفدرالية بمثابة القاعدة الاساسية التي تستند اليها في تقاسم هذه الثروات الطبيعية والغير طبيعية كما هو منصوص عليه في مواد دساتيرها الفدرالية ولابد من ان يكون للثروات مصادر متعددة منها الطبيعية التي ليس للانسان دخل فيها ومنها غير طبيعية او الايرادات تقوم الدول بما لها من سلطة وسيادة بتحصيلها من اجل تمويل نفقاتها العامة .(١)

---

(١)وحيد علي عبد ، تقاسم الثروات في الدول الفدرالية ، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى جامعة دهوك ، ٢٠١٣، ص٣٥

هنا علينا ان نعرف مالمقصود بالثروات ؟ وماهي انواعها ؟ وكيفية تقاسمها وتوزيعها في الدولة الفدرالية ؟

الثروات: يقصد بها كل ما يستخدمه الانسان لتحقيق منفعة ما لاشباع رغبة معينة مباشرة او غير مباشرة والثروة ترتبط بقيمة معينة وتكلفة محددة وتعني الثروات الموارد او المنافع التي تشكل محصلة التفاعل بين البيئات الطبيعية والبشرية والاقتصادية .(١)

ان للثروات نوعان هما :

١- الثروات الطبيعية : وهي تلك الموارد والظواهر الطبيعية التي لادخل للانسان في وجودها ولكنه يعتمد عليها في حياته يؤثر فيها وتؤثر فيه منها النفط والغاز الطبيعي والمعادن وهذه تعتبر ثروات طبيعية باطنية وهنالك ثروات طبيعية سطحية منها الزراعة والمياه والثروة الحيوانية والثروة السمكية .

٢- الثروات الغير طبيعية : وهي مجموعة من الموارد التي تغطي بها الدولة نفقاتها وتقسم هذه الثروات بحسب الوسيلة المتبعة في تحصيلها او موقفها في الخزينة العامة للدولة او طبقاً للنفع العام او الخاص وتشمل الدومين (ايرادات املاك الدولة)والضرائب والرسوم والقروض سواء الداخلية او الخارجية والاصدار النقدي الجديد والمنح والاعانات بالاضافة الى الموارد البشرية .(٢)

(١)د. محمد فوزي ابو السعود ،اقتصاديات الموارد البيئية ،ط١، منشورات الجامعية ، عمان ، ٢٠٠٩،ص٨

(٢) د.ابراهيم احمد الشرقاوي ، الاموال العامة وحمايتها مدنياً وجنائياً ، منشورات الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،٢٠١٠، ص١٨

*. اسس توزيع الثروات في الدول الفدرالية تعد النصوص الدستورية التي ترد في دساتير الدول الفدرالية القاعدة او الاساس والتي على اساسها تجري عمليات توزيع الثروات بين الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم سواء كانت هذه الثروات طبيعية او غير طبيعية وقد تتفق الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم او تختلف حول توزيع هذه الثروات بعد تاريخ نفاذ الدستور وهناك ثلاثة اسس في الدول الفدرالية يتم تقاسم الثروات في العالم :

الاول/ يعطي السلطات الاتحادية صلاحيات واسعة على حساب الحكومة التابعة للاقاليم

الثاني / يعطي للولايات او الاقاليم صلاحيات واسعة على حساب الحكومة الاتحادية

الثالث/ يساوي بين المستويين الاتحادي والاقليمي في تقاسم الثروات

هذا وقد نستطيع ان نقسم الموضوع الى قسمين للمعرفة الاكبر:

اولاً/ تقاسم الثروات الطبيعية في الدول الفدرالية

نظراً لاهمية هذه الثروات في الدول الفدرالية فأن كلا من السلطات الفدرالية وسلطات الاقاليم تحاول جاهدة السيطرة عليها او استغلالها لصالحها فعند صياغة دساتير الدول الفدرالية ونتيجة لاختلاف او اتفاق المصالح بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات فأن كلا من مستويي الحكم يتنازل عن جزء من امتيازاته من اجل ديمومة الدولة الفدرالية ككل ويحدد الدستور اسس توزيع هذه الصلاحيات والثروات فتستقل الحكومة الاتحادية ببعض الصلاحيات .(١)

(١)القاضي قاسم حسن العبودي، الثابت والمتحول في النظام الفدرالي ، ط١، منشورات برلمان اقليم كردستان ، اربيل ، ٢٠٠٧، ص٨٨

كم تستقل الولايات بصلاحيات ايضاً مما يعني ان الدستور هو دليل توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية على اساس الثلاثة الانظمة التي تم ذكرها مسبقاً .(١)

ثانياً/ تقاسم او توزيع الثروات الغير طبيعية في الدول الفدرالية

تختلف الدساتير الفدرالية في طرق توزيع الثروات غير الطبيعية كالضرائب مثلا بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية فمن تلك الدساتير ما نصت على صلاحيات الاقاليم في جباية الايرادات بشكل حصري وما تبقى من تلك السلطات تكون للحكومة الفدرالية كما هو الحال في بلجيكيا واسبانيا ومنها على العكس من ذلك ما نصت على انها من الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية وما تبقى منها يعود للاقاليم كما في الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا والنمسا والمانيا ومنها مانصت على انها من الاختصاصات المشتركة كما هو الحال في كندا والهند.

وتنظم الضرائب بطرق مختلفة في الدول الفدرالية اهمها :

١- تجبي الدول المكونة للاتحاد جميع الضرائب وتخصص مبالغ محددة في ايراداتها تغطية حاجات السلطة الاتحادية

٢- تجبي الدول الاتحادية جميع الضرائب وتقدم مبالغ محددة منها للوحدات المكونة للاتحاد

٣- تقسم سلطة فرض الضريبة بين الضريبة بين الحكومة الاتحادية والمكونة لها .(٢)

---

(١)جواد كاظم البكري، اسس توزيع الثروات في الانظمة الفدرالية منشور على الموقع http//alhewar.com الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/٢٨

(٢)القاضي نبيل عبد الرحمن ، الدولة الاتحادية ،ط١، المكتبة القانونية ٢٠٠٤ ،ص١٨

المبحث الثالث

توزيع السلطات والثروات في الدولة الفدرالية

دراسة حالة – العراق

يمر العراق اليوم بما مرت به دول اخرى على طريق تبني الفدرالية كنظام سياسي لتوزيع السلطات على مستويين اثنين اتحادي واقليمي ليبدأ النقاش المستديم حول الالية التي ستكون عليها الفدرالية في العراق وان تبني نظام كالفدرالية في دولة كانت في ظل مركزية عتيدة كالعراق يدفع بأتجاه اسئلة كثيرة لابد من الاجابة عليها اهمها .

- هل يملك العراق قاعدة من العوامل التي تساعد في الانتقال من نظام مركزي الى اخر فدرالي ؟
- هل هناك تقبل شعبي وقناعة بممارسة حكومة العاصمة لنمط جديد من السلطات ؟
- هل يملك العراق مؤسسات قضائية قادرة على تلبية احتياجات المتزايدة حيال تطبيق هذا النظام ؟

سيتم التطرق والاجابة عن هذه التساؤلات من خلال هذا المبحث الذي سوف نقسمه الى مطلبين الاول يتمثل بتوزيع السلطات في العراق ضمن الدستور العراقي الجديد لعام ٢٠٠٥ واما المطلب الثاني يتمثل بتوزيع الثروات بين السلطة المركزية والاقاليم

مما يتيح لنا التوضيح اكثر حول هذا النظام ومدى تطبيقه في العراق

المطلب الاول

توزيع السلطات في العراق ضمن الدستور الجديد ٢٠٠٥ الدائم

عندما نطلع على المواد التي تناولها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يكشف وبكل دقة ان العراق كدولة اتحادية لم يختلف من غيره من النماذج الاتحادية والمتمثلة بوجود عاملين مهمين في تكوين الدولة الاتحادية وهما :

١- الوحدة والمتمثلة برغبة عدد من المكونات الاساسية للدولة الاتحادية بالعيش معاً في ظل دولة واحدة تمنع سلطات حصرية للحكومة الاتحادية والتي غالباً ماتعكس المصلحة على مستوى وطني .

٢- التنوع ولاستقلال الذاتي والمتمثل برغبة نفس المكونات بممارسة نوع من السلطات تعكس التنوع اللغوي او العرقي او الديني والاقليمي والتي غالباً ما تعبر عن المصلحة على مستوى اقليمي . (١)

ان مراجعة الطرق والصور التي قام عليها توزيع السلطات في الدول الاتحادية بين لنا بأن الاختلاف فيما قائم على عوامل تاريخية واقتصادية وامنية وهذا ما نراه في دستور العراق اذ اثرت الظروف التاريخية والاقتصادية والامنية على اجواء توزيع السلطات ولهذا يبدو الفرق واضحاً بين تلك السلطات الممنوحة للحكومة الاتحادية وعن تلك المنوحةللاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ونوعيتها ان الامر المهم الذي يجب ان ينظر اليه عند البحث في توزيع السلطة هو ليس في توزيعها فقط وانما القناعة ايضاً بأن هذه السلطة قادرة على تلبية احتياجات المواطنين.

(١)رونالد وتس ، الانظمة الفدرالية وزارة الامدادات والخدمات الكندية ، ١٩٩١،ص٤٣

ان مراجعة الدستور العراقي يؤكد وجود ثلاث سلطات رئيسية في الدولة العراقية و المتمثلة بالتشريعية المتكونة من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، والتنفيذية وتتكون من الحكومة وهيئة الرئاسة ، والقضائية وتتكون من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية والمحاكم الاتحادية العليا والمحاكم الاخرى على اختلاف انواعها ودرجاتها .(١) ويعني وجود هذه السلطات في الدستور جنباً الى جنب ان هناك ضرورة ملحة في بيان علاقة هذه السلطات بعضها مع بعض الاخر بالاضافة الى كيفية توزيع هذه السلطات على المستوى الاتحادي والمستوى الاقليمي طبقاً للدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ويمكن تفصيل توزيع السلطات في العراق على انواعها

اولا / السلطة التشريعية طبقا للدستور العراقي النافذ

يعد الدستور العراقي الحالي من اخر الدساتير التي اخذت بالنظام الفدرالي كوسيله لتوزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفي ما يخص السلطة التشريعية في العراق فقد تطرقت مواد الدستور اليه بشيء من التفصيل تتكون السلطة التشريعية الاتحادية طبقا للدستور العراقي من مجلسين (مجلس النواب) و(مجلس الاتحاد) وقد تم تفصيل كيفية تشكيل مجلس النواب وطريقة انتخابه وصلاحياته وطريقة حله تفصيلا دقيقا .(٢). بينما ترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيته وكل ما يتعلق به الى المجلس الاول والذي سيسن قانونا خاص به ويعد هذا نقصا تشريعيا واضحا وهذا الامر يعيب الفدرالية العراقية .

(١)المادة ٤٨، ٦٦,٨٩،من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

(٢)المادة ٦٥،من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

والمهم في هذا المجال هو التعليق على السلطة التشريعية في العراق اذ بين الدستور العراقي وفي مواد عدة كل ماله علاقة بمجلس النواب ومجلس الاتحاد وهنا تجدر الملاحظة على الاختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية انها ميزت بين المجلسين تميزا واضحا يدفع الى السؤال عن ماهية الاختصاصات المحتملة لمجلس الاتحاد لاسيما اذا عرفنا ان اقوى الصلاحيات قد انيطت الى مجلس النواب مما يعني الاخر سيكون مجرد مجلس ضعيف ولا يعبر عن مصالح المكونات الاقليمية بصورة كافية.(١) وبعد ان تم التطرق الى السلطة التشريعية الاتحادية يتبادر الى الاذهان السؤال التالي هل ان الدستور العراقي سمح للاقاليم او المحافظات الغير المنتظمة في اقليم ممارس السلطة التشريعية ؟ ان مراجعة الدستور العراقي يبين وبصورة لا بأس فيها ان الاقاليم لها الحق الدستوري ممارسة السلطة التشريعية بل واعطت المادة (١٢١) ف (ثانيا) .(٢) سلطة الاقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود التناقض او التعارض بين قانونين احدهما اتحادي والاخر اقليمي في المسائل التي لاتدخل في الاختصاصات الحصرية السلطة الاتحادية مما يعني ان سلطة الاقاليم اقوى من السلطة الاتحادية في مسائل معينة بالذات والا كيف يتصور ان يتم تعديل تطبيق قانون اتحادي من قبل سلطة الاقليمية من جانب اخر.(٣)

---

(١)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ٦٥

(٢)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ١٢١ ف(ثانيا)

(٣)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ١٢٢ ف (رابعا)

ثانيا/السلطة التنفيذية طبقا لدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

سنركز على محورين رئيسين وهما السلطة التنفيذية والاتحادية والسلطة التنفيذية على المستوى الاقليمي والمحلي للمحافظات المكونة للاتحاد في دولة العراق عد الدستور العراقي النافذ السلطة التنفيذية كأحدى السلطات الاتحادية جنبا الى جنب السلطتين التشريعية والقضائية تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في دولة العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء اللذين اعتبرا قطبي السلطة التنفيذية بحيث افرد لكل واحد منهما صلاحيات نصت عليها الدستور .(١)

بينما تطرقت مواد اخرى دستورية الى تعريف رئيس الجمهورية وقد ذكر الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية وهي على نوعين.

اختصاصات حصرية بيد الحكومة الاتحادية

اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المتمثلة بالاقاليم والمحافظات وقد خول الدستور المحافظات بممارسة السلطات التي تمارسها الحكومة الاتحادية بشرط موافقة الاثنين على ذلك .(٢) اما فيما يتعلق بالمستوى الثاني من السلطة التنفيذية الاقليمية والمحافظات فقد ورد الدستور ايضا نصوصا تتيح صراحة للاقاليم او والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حق ممارسة السلطة التنفيذية جنبا الى جنب السلطة التنفيذية الاتحادية ولاسيما ما يتعلق بالاختصاصات المشتركة (٣).

---

(١)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ٦٦

(٢)دستور العراق لعام ٢٠٠٥المادة ١٣٨ف(اولا)

(٣)دستور العراق الدائم المادة ٨٠والمادة ١١٤

ثالثاً/ السلطة القضائية طبقاً للدستور العراقي النافذ

لم يغفل الدستور العراقي عن ذكر السلطة القضائية كأحدى السلطات المهم التي ركز عليها في عدة مواضيع فقد ذكرها على انها سلطة اتحادية كما فصل مكوناتها كما يلي :

١- مجلس القضاء الاعلى

٢- المحكمة الاتحادية العليا

٣- محكمة التمييز الاتحادية

٤- جهز الادعاء العام

٥- هيئة الاشراف القضائي

٦- المحاكم الاتحادية

وقد رسم الدستور العراقي منهجا واضحا في رسم علاقة السلطات القائمة من خلال نظام فصل السلطات وفيما يخص السلطة القضائية باعتبارها الضمان الحقيقي لاية دولة تنشد الاستقرار في علاقة المؤسسات والسلطات سواء كانت على مستوى الاتحادي ام الاقليمي فقد ذكر الدستور العراقي عدة امور لها صلة بالقضاء اهمها اولا/ استقلالية السلطة القضائية وعدم وجود سلطان عليها غير القانون ثانيا/ استقلال القضاء وعدم جواز التدخل في عملهم من اي سلطة اخرى ثالثا / مكونات السلطة القضائية التي ذكرت سلفا لها قانون خاص لينظم عملها. كما ان الدستور لم يشر صراحة الى وجود مستويات قضائية غير التي ذكرت حصرا في الدستور

---

(١)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ٨٩

المطلب الثاني

توزيع الثروات في العراق

يشغل موضوع توزيع الثروات الطبيعية والغير طبيعية في العراق حيزا كبيرا ومهما وخاصة الثروات الطبيعية وذلك لان اعتماد العراق على النفط والغاز ما يقارب ٩٠% من وارداته وكما نعرف يمتلك العراق ثاني اكبر احتياطي للنفط في العالم وتمتلك البصرة نحو ٥٩ % من مجموع الاحتياطي النفطي الكلي في العراق ويوجد في كلا المحافظتين ميسان وذي قار معا نحو ١٢% وتشكل كركوك نحو ١٢% من الاحتياطي ومحافظات اربيل وسليمانية ودهوك نحو٣% من الاحتياطي ويتنوع النفط العراقي بين ثقيل وخفيف ويوجد نحو (٧١) حقلا حاليا لم يستغل منها سوى (٢٤) حقلا وتبقى(٤٧) حقل غير مستعمل و(١٠) من بين (٤٧) حقلا تعتبر من الحقول العملاقة .(١) وبعد ان اتجه العراق من النظام الشمولي المنفرد بالسلطة والمستأثر بها الى النظام الفدرالي كان لابد من تقاسم السلطات والثروات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم والمحافظات وعلى هذا الاساس تطرق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ف (هـ) من المادة ٢٥ الى ان هذه الاقاليم والمحافظات .(٢) كما تناول دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١١١) هذا الامر بنصه ان النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات.(٣)

(١)افين عمر احمد ، تقاسم الموارد المالية في الدول الفدرالية ،رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية الادارة ولاقتصاد ،جامعة الموصل ، ١٩٩٠، ص١٢٨-١٢٩

(٢)قانون ادارة الدولة العراقية المرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ المادة ٢٥

(٣)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ١١١

كما وقد تطرقت المادة (١١٢) في الفقرة (اولا) الى ادارة ثروتي النفط والغاز من الحقول (الحالية) وهي الحقول المكتشفة والمستخرج منها النفط قبل نفاذ الدستور عام ٢٠٠٥ م بالتعاون مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة .

ونصت على توزيع واردات هذه الثروتين على سكان العراق بشكل منصف وتعويض الاقاليم المتضررة التي حرمت منها في وقت النظام السابق كذلك المناطق التي تضررت بعد عام ٢٠٠٣ واكدت على ترك الامور المذكورة لقانون يصدر لبعد ذلك من اجل تنظيمها ومن قراءة هذه الفقرة من المادة (١١٢)نجد انه جعلت ادارة الحقول الحالية المنتجة فقط من اختصاصات الحكومة الاتحادية بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات ول تذكر شيء عن الحقوق المستقبلية ولم يحدد النص حصة الاقاليم المتضررة لاعمارها ولا المدة التي تطبق خلالها هذا الانتشار وترك تنظيم الامر بقانون خاص كما تناولت الفقرة الثانيةمن هذه المادة رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروتي النفط والغاز بالتعاون بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة من اجل تحقيق اعلى منفعة للشعب العراقي وتطرق الدستور الى الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة ١١٤ وفي خضم هذه المواد لم يتطرق الدستور الى جانب مهم من الثروات الطبيعية وهي المعادن .(٢)

---

(١)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ١١٢

(٢)د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ،٢٠٠٩، ص٢٨٠

اما المياه فتعتبر ثروة طبيعية مهمة جدا ويعتبر نهري دجلة والفرات اهم موارد المياه في العراق حيث ينبعان من تركيا وقد تطرقت المادة (١١٠) الفقرة الثامنة من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الى تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من الخارج وتوزيعها بشكل عادل داخل العراق وفقا لقوانين والاعراف الدولية .(١) وكذلك تطرق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الى المواقع الاثرية بأعتبارها ثروة وطنية تدار بالتعاون بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات عن طريق قانون يصدر فيما بعد استنادا الى هذا الدستور .(٢) هذا ما يتعلق بالتوزيع للثروة الطبيعية في العراق ..... وعندما نتكلم عن الثروة الغير طبيعية في العراق فأنا نجد ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اولى اهمية كبرى للثروات الطبيعة كالنفط والغاز لانه اقتصاد العراق يعتمد عليها بصورة كبيرة جدا وقد تطرق الدستور الاتحادي الى الثروات الغير طبيعية بشكل عام ولم يتناول تفاصيل هذه العملية وترك تنظيمها الى القوانين الخاصة كقوانين الضرائب والدخل والعقار والرسوم الجمركية وغيرها .(٣) وهذا الامر الذي جعل من ان يكون حصة اقليم كردستان من الضرائب حوالي (١٧%) اي ان هناك توزيع لهذه الثروات ايضا ولكن بقوانين خاصة .(٤)

---

(١)دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ١١٠

(٢) دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ١١٥

(٣) دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المادة ٢٨

(٤) عصام نعمة اسماعيل ، دساتير الدول العربية ،ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت ، ٢٠٠٨،ص٣٧٣

الخاتمة

خلاصة القول وحسب هذه الدراسة ان كل التجارب التكاملية التي تبنت النظام الفدرالي فأن وثيقة الدستور الفدرالي كانت دائما هي العمود الفقري لكل هذه التجارب والنجاح والفشل لاي تجربة يمكن ان ينكشف من خلال ما تحتويه هذه الوثيقة فأذا تبين مسار العمل الحقيقي وخصوصا في مسالة توزيع وتقاسم السلطة والثروات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية التابعة وكذلك مسألة فوقية القانون فأذا كانت هكذا فنسبة النجاح سوف تكون عالية واما اذا كانت عكس ذلك فستكون نسبة النجاح اقل من المأمول .

ولقد تم دراسة الدستور والنظام الفدرالي العراقي وقد بين نقاط مهمة في توزيع وتقاسم السلطة والثروات وقد رأينا انه بشكل عام بمثابة الانظمة الفدرالية العالمية ولكن سر النجاح هو مدى امكانية التطبيق للنظام الفدرالي .

النتائج

بعد ان انتهينا من بحثنا المتواضع هذا خلصنا الى بعض النتائج اهمها:

١- الفدرالية من اهم الانظمة الديمقراطية –الدستورية الناجحة و المنتشرة على صعيد العالم ببلدان مختلفة ومتنوعة الى درجة كبيرة وهي تقود الى حلول عادلة لحاجات سياسية واجتماعية وتاريخية عاشها اي مجتمع حُكم بنظام الحكم المركزي منذ نشأته مثل العراق .

٢- تختلف الدول الفدرالية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونة لها بأختلاف الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والدولية والسياسية

٣- تتميز الدولة الفدرالية بثلاثة مظاهر وهي الوحدة والاستقلال والمشاركة

٤- احدى خصائص الفدرالية هي ان السلطة التشريعية الفدرالية تتكون من مجلسين النواب والولايات

٥- من المهم توزيع السلطات بشكل دقيق وواضح بين الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم المنضوية تحتها اذ ان النصوص الغير واضحة تؤدي التشابك واخلاق المشاكل .

٦- ان الدستور العراقي النافذ قد اعطى قانون الاقليم الاولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استنادا الى المادة ١١٥ منه،

المصادر

اولاً/ القران الكريم

ثانياً/ الكتب

١- د. ابراهيم احمد الشرقاوي ، الاموال العامة وحمايتها مدنياً وجنائياً ، منشورات الجامعة ،الاسكندرية ، ٢٠١٠

٢- اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية – النظرية العامة في الدساتير ،ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٤

٣- اريان محمد ، الدستور الفدرالي دراسة مقارنة ، منشورات مركز كردستان لدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ،٢٠٠٩

٤- احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، ط١، دار النهضة العربية ، مصر ، القاهرة ، ٢٠٠٨

٥- حيدر ادهم الطائي ، طرق حل النزاعات في الدولة الفدرالية قرارات في ضوء دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، ط١، مكتب صباح ، العراق ، بغداد، الكرادة ، ٢٠١٢

٦- د.محمد عمر مولود ،الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ، ط١، مؤسسة وكر باني لطباعة والنشر ، اربيل، ٢٠٠٣

٧- د.محمد الهماوندي ، الحكم الذاتي والنظم الامركزية الادارية والسياسية ، ط١، دار المستقبل العربي ، القاهرة ١٩٩٠

٨- د.محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، ٢٠٠٠

٩- د.محمد فوزي ابو سعود ، اقتصاديات الموارد البيئية ، ط١ ، منشورات الجامعة ،عمان ،٢٠٠٩

١٠- القاضي قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفدرالي ، ط١ ، منشورات البرلمان اقليم كردستان ، اربيل ، ٢٠٠٧

١١- القاضي نبيل عبد الرحمن الحياوي الدولة الاتحادية الفدرالية، ط١،المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٤

١٢- د.شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفدرالي في العراق ، مركز كردستان لدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ،٢٠٠٩

١٣- عصام نعمة سماعيل ، دساتير الدول العربية ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨

١٤- عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان ، ط١، دار العلم للملاين ، بيروت، ١٩٩١

١٥- د.عبد الوهاب الكيالي واخرون، الموسوعة السياسية ، ط١، مطبعة دار الهدى بيروت

١٦- د.يوسف محمد عبيدان ، مبادئ العلوم السياسية ،ط١، قطر ١٩٩٦

١٧- رونالدوتس ، الانظمة الفدرالية ، وزارة الانداادات والخدمات الكندية ، ١٩٩١

ثالثا/الرسائل والاطاريح والمجلات

١- افين عمر احمد ،تقاسم الموارد المالية في الدول الفدرالية ، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد جامعة الموصل ،١٩٩٠

٢- وحيد علي عبد، تقاسم الثروات في الدول الفدرالية ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة دهوك ، ٢٠١٣

٣- د.محمد حمادة ، التمييز بين النظام الفدرالي والنظام اللامركزية الادارية والاقليمية ، مجلة ياسا ، عدد ٣، مجلة القانون والسياسة ، جامعة صلاح الدين ،اربيل

٤- د.يونس ناظم زاوي وافين خالد ، سمو الدستور الفدرالي ، بحث مقبول للنشر في مجلة كلية القانون جامعة ادهوك

٥- د.سلين اوكلير ، الفدرالية مبادئها مرونتها وقصورها ، مجلة الاتحادات الفدرالية ،المجلد الخامس ، عدد خاص ، ٢٠٠٥

رابعا/ المواقع الالكترونية

١- محمد الادريسي ، من اجل خلق وعي بمفهوم واسس الانظمة الفدرالية ، مقالة منشورة في مجلة سعادى برقة ، ليبيا ٢٠١٢/٥/٦ الموقع متاح في http//almagreba.bogspot ٢٠١٧/٣/٧

٢- خالد الشمري ، النمسا التي رايت ، مقال منشور على مقع نسيم نجد في ٢٠١٤/٣/٥ الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/٩ http//nasemnajd.com

٣- بشرى برتو ، الفدرالية في الدستور البلجيكي ، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن العدد ١٢٩٤في ٢٠٠٥/٥/٢٢ الموقع متاح في http/alhawer.org.com ٢٠١٧/٣/٩

٤- وكالة نوفستي ، روسيا الاتحادية حقائق ووقائع ، مقال منشور في وكالة نوفستي ٢٠٠٧/٨/٩ الموقع متاح في ٢٠١٧/٣/١٠ http//novesty,com

COLLEGE OF LAW & POLITICAL SCIENCES
جامعة ديالى
كلية القانون
والعلوم السياسية
1423
2002