

الفيدرالية بين النظرية وإشكالية التطبيق (العراق أنموذجا)

أ. م. د. خالد حمزة جريمط المعيني

كلية الرشيد الجامعة, قسم القانون, بغداد \ العراق

The Federal between Theory and Problematic Application (Iraq As A Model)

Assist. Prof. Dr. Khaled H. J. Al-Maeny

Al-Rasheed University College, Law Department, Baghdad / Iraq

dr.khaled.hamza@alrasheedcol.edu.iq



المستخلص

الفيدرالية تعود جذورها إلى سعي الولايات والمقاطعات الأمريكية والسويسرية في فترة نهاية القرن الثامن عشر وتحولها من نظام الكونفدرالية إلى الدولة الفيدرالية، كما أن الفكر الفيدرالي تأسس حول توحيد المقاطعات، أو على أساس نقل وتحويل السلطات؛ لكنه اليوم يعتمد طرقاتاً حديثة في عملية توزيع السلطات بين مكونات الاتحاد، كالأقاليم أو المقاطعات أو الولايات بعد تبدل وظائف الدولة، وانتهاج مبدأ اللامركزية الإدارية. ومع ذلك فإن الفيدراليات تحتاج إلى وضع أسس دستورية تساهم في تحديد صلاحيات الأقاليم وكذلك تحدد اختصاصات الهيئات المركزية والفيدرالية، وتحديدًا فيما يخص التمثيل السياسي الخارجي للدولة الفيدرالية. ومع تطوّر الديمقراطية أصبحت التجارب الفيدرالية تحتاج إلى قوانين وأسس دستورية راسخة وواضحة تساهم في توضيح الصلاحيات التشريعية والقضائية والتنفيذية فضلاً عن الاختصاصات المالية للاتحاد. ولا يمكن الجزم بأن جميع الفيدراليات يمكن أن تنجح في استمرار الاتحاد، لأن البعض منها يكون أقرب إلى الحلّ من حالة الجمود.

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية، المركزية، اللامركزية، الاتحاد، المقاطعات، الاختصاصات، الاستقلالية، الحكم الذاتي.



Abstract

Federalism has its roots in the pursuit of the American and Swiss states and provinces at the end of the eighteenth century and their transformation from a confederation system to a federal state, and federal thought was established around the unification of provinces, or on the basis of the transfer and transfer of powers; Today, however, it adopts modern methods in the process of distributing powers among the components of the federation, such as regions, provinces, or states after changing the functions of the state, and adopting the principle of administrative decentralization. Nevertheless, federations need to lay down constitutional foundations that contribute to defining the powers of the regions as well as defining the competences of the central and federal bodies, specifically with regard to the external political representation of the federal state. With the development of democracy, federal experiments need clear and solid constitutional laws and foundations that contribute to clarifying the legislative, judicial and executive powers, as well as the financial competences of the federation. It cannot be certain that all federations can succeed in the continuation of the union, because some of them are closer to a solution than a stalemate.

Keywords: Federalism, Centralization, Decentralization, Federation, Provinces, Specializations, Autonomy.



المقدمة

ينبغي الإشارة ابتداءً الى حقيقة إن طراز الواقع يحدد طبيعة الفكر ويؤطر تجلياته. كما ويعتبر الممارسة الميدان الأمثل لاختبار صحة النظرية، ومعياراً لقياس مستوى نجاحها عند التطبيق. وبالرغم من ذلك فإن الحاجة الواقعية المنبثقة على أساس المعطيات الاجتماعية والتاريخية الملموسة، غالباً ما تتباطأ عن طموح الوعي وتتخلف عن مجاراته، بحيث يبدو وكأن منتجات الفكر (المفاهيم والرموز) هي التي تقود خطى الواقع المعني، وترسم ملامح المجتمع المقصود وليس العكس، الأمر الذي ألحق فادح الضرر بالعديد من التجارب، وتسببت بإخفاق الكثير من المشاريع التي راجت في غالبية بلدان العالم الثالث - وبضمنها أقطار الوطن العربي - عقب حصولها على موجة الاستقلال السياسي في بدايات ومنتصف القرن المنصرم، عندما اعتمدت على غير دراية، وتبنت واستوردت دون مراعاة لظروفها الوطنية وخصائصها القومية، مختلف ضروب النظريات وشتى أنواع الأفكار الجاهزة، ولهذا كانت الحصيلة الفشل الذريع والتخبط على صعيد بناء الذات، ونكوص مريع على صعيد الحوار مع الآخر، الأمر الذي تمخض عنه تعاضم حدة الصراعات الاجتماعية ضمن الأطار الوطني، وتفاقم شدة النزاعات السياسية والحروب العسكرية على المستويين الإقليمي والدولي.

عليه من الواضح بأن ليس كل ما يطرحه الفكر السياسي العالمي من مفاهيم وتطبيقات هو بالضرورة وصفة جاهزة ملائمة لواقعنا ومطابق لأوضاعنا، وعندما يجري تطبيقها دون نتيجة ظروف وأوضاع طارئة فإن الثمن هو مزيد من التخبط وولادة مشوهة لأنظمة سياسية متناقضة بين الشكل والتطبيق بين الجوهر والمظهر.

ولغرض تأصيل بعض من تلك المفاهيم والطروحات وتوسيع آفاق الوعي العلمي بمضامينها وشحذ الانتباه حيال مقاصدها، وبغية تجاوز الأخطاء وعدم تكرارها وتخطي السلبيات الفعلية والمفتعلة، نضع هذه الدراسة كعرض يتناول مفهوم الفيدرالية باعتبارها مفهوم وتطبيق وارد على النظام السياسي للعراق في تاريخه السياسي المعاصر، لايزال قيد التجربة ويشوبه الكثير من الغموض والتداخل

من حيث إختلاط المفهوم وكذلك التجربة والتطبيق بعد أن كان الاعتقاد السائد إنها سبيل النجاة الوحيد للخروج من دوامة الفوضى والاضطراب، والمراهنة على كونها الفيصل لإنهاء مظاهر التعصب القومي والطائفي.

أولا \ الإطار النظري والمفاهيمي للفيدرالية

مع إن مفهوم الفيدرالية يشير باختصار الى وجود نوع من انواع الدولة واستحداث صيغة من صيغ توزيع السلطات إلا إنها ليست النموذج الوحيد أو النمط السائد في هذا المجال، حيث شهدت بعض الدول، فضلا عن المنظمات الاقليمية والدولية، تجارب سياسية مماثلة، أعتبرت بمثابة أنواع أخرى مشابهة لها في المظهر ومختلفة عنها في الجوهر مثل: اتحاد الدول أو ما يسمى (الكونفدرالية)، والدولة البسيطة أو ما يعرف ب (الدولة الموحدة أو المركزية)، والتي تعتبر من أكثر أنواع الحكم شيوعا في الوقت الحاضر.

ولغرض التقيد بالمنهجية العلمية، وإستخلاص المعاني الاكاديمية عند توصيف الألفاظ الشائعة والمفاهيم المتداولة، فإن الضرورة المنطقية تقتضي بيان ماهية (الفيدرالية) كمفهوم، وإستعراض خواصها كمارسة، ومن ثم الشروع بطرح الموقف وتقييم الخيارات إزائها. ولكن قبل ذلك يستلزم - بعد التعريف والمقارنة - تقديم جردة مقتضبة لأبرز التجارب الفيدرالية وضوحا في عالمنا المعاصر، توخيا لضمان الدقة وللإحاطة الشاملة بالموضوع.

من أمثلة هذا الطراز الولايات المتحدة الأمريكية، والإتحاد السوفيتي (السابق)، والمانيا الإتحادية، والإتحاد السويسري.

لا يكاد الباحثين يختلفون في تعريف مفردة الفيدرالية بقدر سعيهم الى الاختلاف والتمايز في تعريفهم للنظام الفيدرالي، وربما يعود السبب في ذلك الى اختلاف التسمية والغرض المطلوب تحقيقه من عملية الاتحاد في النظام الفيدرالي عند الباحثين فضلا عن اختلاف طبيعة ونطاق التطبيق في النظم الفيدرالية من بلد الى آخر.⁽¹⁾

1- انظر - د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977، ص10



الفيدرالية كمصطلح مشتق من الكلمة اللاتينية Feodus ومعناها المعاهدة أو الاتفاق.. وفي قاموس لويس اللاتيني تعرف الفيدرالية بانها عصابة league أو اتفاق بين طرفين أو أكثر Treaty أو ميثاق Compact أو تحالف Alliance أو عقد Contract (حتى عقد الزواج)، والكلمة اللاتينية Feodus من أصل مشترك لكلمة Fides أي الثقة وكلمة Bind أي الارتباط.⁽¹⁾ ومن ثم فهي ارتباط ثقة بين أطرافه المتشاركين فيه، وهذه الثقة شرط أساس لاستمرار وديمومة هذا الاتفاق.

أما الدولة الفيدرالية أو النظام السياسي الفيدرالي فيعرف أما بدلالته الشكلية على أنه من ناحية يبدو وكأنه دولة موحدة ومن ناحية أخرى تجمع لدول متحدة، أضعف منها بالتأكيد، لكنها تشارك فعلياً في إيجاد قوتها وتتسم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها.⁽²⁾ أو بكونه اتحاد دائم بين دول مختلفة ذات سيادة يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضاً على مواطنيها.⁽³⁾

أو أنه خضوع مجموعة من الدول أو الدويلات في بعض الأمور لسلطة واحدة، وتتمتع بالاستقلال في أمور أخرى تكون خاضعة لسلطانها الداخلي.⁽⁴⁾

وأما يتم تعريف النظام السياسي الفيدرالي بدلالته الوظيفية كما هو الحل مع الاستاذ موريس ديفرجيه عندما يؤكد " بأن جوهر النظام الفيدرالي يتجسد في مسألة التوزيع الدستوري للسلطات في جماعة اجتماعية معينة على مستويين حكوميين أو أكثر على اختلاف دواعي هذا التوزيع والأهداف المرجوة منه.⁽⁵⁾

وقد يذهب البعض الى تعريف الاتحاد الفيدرالي بدلالة الهدف او الغاية النهائية منه كما هو الحال مع تعريف الفقيه الإنكليزي دايسي للنظام السياسي الفيدرالي بأنه " تدبير سياسي المقصود به التوفيق بين هدفى الوحدة القومية من جانب وحقوق الدول المكونة

1- محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، 1973، ص 473.

2- د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1991، ص 39.

3- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط2، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل،

2003، ص 233

4- لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية - دراسة تحليلية مقارنة، ط1، أبريل، 2008، ص 32، نقلا عن

سعد خيون، التعريف بالمصطلحات السياسية، على الموقع الإلكتروني الآتي: <http://www.Ahali-Iraq.com>

5- موريس ديفرجيه، النظم السياسية، ترجمة أحمد حسيب عباس، مؤسسة كامل مهدي للطباعة والنشر، القاهرة، ص 40.

للاتحاد من جانب آخر، ولذلك فإن السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي وبين برلمانات الدول المكونة للاتحاد.⁽¹⁾

ويمكننا الاسهام في عملية التحديد المفاهيمي الواردة في اعلاه بالقول: أن الفيدرالية كما أراد لها منظروها والمساهمون في تطوير مضامينها هي " عملية نوعية لتوزيع الأعباء بين المركز والاطراف بما يضمن لكل منهما القيام بوظائفه على أكمل وجه.

اما النظام الفيدرالي فهو البناء أو الهيكل السياسي الذي يتم من خلاله تقاسم المنافع السلطوية على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين المكونات المختلفة للمجتمع على نحو عادل من ناحية ثانية.

وفيما يتعلق بمفهوم (الكونفدرالية) فإنه يعني: (الاتحاد الناشيء بموجب إتفاق بين دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على الدخول في الاتحاد، مع إحتفاظ كل دولة بإستقلالها الخارجي وبقاء نظمها الداخلية دون تغيير)⁽²⁾.

ولكنها تنشئ فيما بينها نوعا من الارتباط والاتحاد بقصد تحقيق أغراض ومبادئ معينة، يتم الاتفاق عليها من خلال معاهدة تبرمها هذه الدول، وتشرف على تنفيذها هيئة مشتركة تدعى جمعية أو مؤتمر يضم مندوبين عن الدول المتعاقدة.

هذا في حين يرد مفهوم الدولة المركزية أو البسيطة بالصيغة التالية: (هي الدولة التي تنفرد سلطة واحدة بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية، ولايؤثر في الدولة كونها تحتوي على رقعة واسعة أو ضيقة من الأرض، أو إنها مكونة من عدة مقاطعات أو أقاليم تخضع للنظام اللامركزي في الإدارة)⁽³⁾. وهناك أمثلة كثيرة على هذا النوع كبريطانيا وفرنسا والسويد والعراق سابقا وسوريا والسودان.

الفروقات بين أنواع الدول الموحدة والكونفدرالية والفيدرالية

يشير الجدول (1) ادناه الى أهم الخصائص وأبرز المعايير التي يتميز بها كل مفهوم ونموذج عن سواه من النماذج والمفاهيم المشار اليها بدراستنا، حيث توضح هذه

1- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967-1968، ص 109.

2- د. عبدالغني بسونوي عبدالله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص 19

3- د. حكمت شبر، القانون الدولي العام، الجزء الأول، مطبعة دار السلام، بغداد، 1975، ص 239.



الفوارق إن الدول الداخلة في الإتحاد الكونفيدرالي تحتفظ بسيادتها كاملة وهذا الإتحاد أقرب الى التنسيق بين دول في أمور بعينها.

أما النموذج الفيدرالي فهو إتحاد دول ذات سيادة تذوب ضمنه شخصية هذه الدول بعد إندماجها. أما النوع الثالث المتمثل بالدولة البسيطة او المركزية الموحدة فإن سلطة الدولة وسيادتها تغطي كافة مساحة إقليمها بحيث تكون غير قابلة للتجزئة أو التقسيم مع امكانية اعطاء إدارات حكم لامركزية في إدارة شؤون ولاياتها للمحافظة على خصوصياتها ضمن إطار الدولة المركزية.

جدول (1) الفروقات بين الدولة الموحدة والدولة الكونفدرالية والدولة الفدرالية

الدولة الموحدة (البسيطة)	الدولة الكونفدرالية	الدولة الفيدرالية
1. تتجسد بوحدة السلطة لنظامها السياسي طبقا لقواعد الدستور، مع ضمان وحدة التشريع من حيث المبدأ	1. تتشكل من اتحاد دول تبقى مستقلة الشخصية وتحافظ على كيانها المؤسسي داخليا وخارجيا دون تغير	1. تتشكل من اتحاد دول تفقد كيانها السياسي وتتحول الى ولايات اودويلات تخضع لسلطة واحدة
2. اتحاد العنصر البشري واعتباره جماعة متجانسة بصرف النظر عن الاختلاف الموجود بين اعضاء الجماعة سواء كانت أثنية او دينية	2. ينهض الاتحاد الكونفدرالي على قاعدة (الاتفاق الحر) بين الدول المستقلة بموجب اتفاقية او معاهدة	2. ينهض الاتحاد الفيدرالي على اساس قاعدتين: اما بـ(اندماج) عدة دول مستقلة او بـ(تفكك) دولة موحدة بسيطة.
3. خضوع جميع المواطنين للقرارات الصادرة من الهيئات الحاكمة	3. للدول الداخلة في الاتحاد الكونفدرالي حق الخروج متى شاءت عن معاهدة الاتحاد	3. لاتمتلك الدويلات او الولايات الداخل في الاتحاد الفيدرالي مثل هذا الحق كون شخصيتها ثابت في هيكل الاتحاد الناشيء
4. يغطي التنظيم الحكومي جميع اقليم الدولة بطريقة متجانسة دون اعتبار للفوارق الاقليمية او المحلية	4. يظل رعايا كل دولة من دول الاتحاد محتفظين بجنسيتهم الخاصة، لان العلاقات تقوم بين الحكومات وليس الشعوب	4. يتمتع رعايا الدولة الفيدرالية بجنسية واحدة ويعتبرون بمثابة شعب واحد.
5. في حالة وجود اختلافات بين بعض اقاليم الدولة، فإنه يجوز تطبيق قوانين خاصة على بعض الاقاليم التي تخضع لظروف خاصة	5. تعتبر الحروب التي تنشب بين دول الاتحاد حروبا (دولية)	5. تعتبر الحروب التي تنشب بين دول الاتحاد الفيدرالي حروبا (اهلية).

الدولة الفيدرالية	الدولة الكونفدرالية	الدولة الموحدة (البسيطة)
6. ينتهي الاتحاد الفيدرالي اما عن طريق (زوال) الدولة الاتحادية وفق القانون القواعد التي يقرها القانون الدولي، او (يتغير) شكل الدولة من الاتحاد الفيدرالي الى دولة مركزية بسيطة، بحيث تتحول الولايات او الدويلات الى اقسام او محافظات.	6. ينتهي الاتحاد الكونفدرالي بين الدول عن طريق (الانفصال) بمقتضى المصالح الداخلية لدول الاتحاد الكونفدرالي وزوال الاسباب التي اقتضت الى قيامه	

الجدول (1) اعلاه من اعداد الباحث

ثانياً \ نماذج وتطبيقات التجارب الفيدرالية في العالم

بعد أن تم استعراض أهم الخصائص والميزات التي تتصف بها نماذج الفيدرالية والكونفيدرالية والدولة الموحدة المركزية من خلال الجدول المقارن اعلاه، يبدو لأول وهلة إن تجارب الحكم الفيدرالية في مختلف بقاع العالم متشابهة في الشكل والمضمون، بحيث لا توجد أي فوارق نوعية بين تجربة وأخرى بيد أن واقع الحال يشير الى عكس ذلك تماماً. فهناك الى جانب ما هو مشترك في تطبيق النظام الفيدرالي خاصة في مجال الأسس والمبادئ، إلا إن الاختلافات في مجال القواعد الفرعية والتفاصيل الجانبية لاتلبث أن تظهر واضحة.

وعليه فإن من الأهمية بمكان تقديم عرض موجز لأقدم وأبرز التجارب والنماذج بهذا الشأن، مع مراعاة اننا تجنبنا الدخول بالتفاصيل، وأثرنا الإكتفاء بالإشارة التعريفية، إستكمالاً للفائدة وتحصيل جوهر خصوصية كل تجربة.

الدولة الفيدرالية الأمريكية

يمكن القول إن أقدم صيغة حديثة لدولة فيدرالية في العالم، هي الدولة الفيدرالية الأمريكية. فبعد إستقلال المستعمرات البريطانية في اميركا الشمالية وكان عددها ثلاثة عشر مستعمرة، أقامت هذه الدول الجديدة بينها إتحاداً كونفيدراليا عام 1781 إلا إن هذه



التجربة فشلت مما دعا تلك الدول، وتحت تاثير ودعوة (جورج واشنطن 1723 / 1799) الى عقد مؤتمر سنة 1787 في فيلادفيا. وقد كانت نتيجة هذا المؤتمر التصويت على دستور 17 أيلول 1787 الذي تمت بموجبه إقامة دولة فيدرالية أميركية عرفت بإسم (الولايات المتحدة الاميركية).⁽¹⁾

وهكذا فإن النظام الفيدرالي الأميركي يقسم سلطة الحكم حسب الطرق الرئيسية التالية:-

- أ - سلطات سياسية موكلة الى الحكومة الفيدرالية تحديداً، على سبيل المثال: إعلان الحرب وعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية وسك النقود.⁽²⁾
- ب - السلطات التي تحتفظ بها الولايات بموجب الدستور، وهي سلطات تتعلق بالتعليم والاحوال الشخصية والتجارة بين الولايات المتحدة وتنظيم المركبات وما الى ذلك.

وغالبا ما تقدم الحكومة الفيدرالية المال الى الولايات لمساعدتها على بناء المدارس وتشغيلها، وإنشاء الطرق وصيانتها وتقديم دفعات الرعاية الاجتماعية للفقراء والمرضى، مع ملاحظة إن الولايات غير ملزمة بقبول المال المذكور، إلا إنها حين تقبله فإنها ملزمة بقبول المعايير التي تحكم طريقة إنفاقه والرقابة الفيدرالية.⁽³⁾

الدولة الفيدرالية السويسرية

إن سويسرا، بالرغم من صغر مساحتها الجغرافية، فهي دولة فيدرالية أيضاً، وقد إنتقلت سويسرا كذلك من الإتحاد الكونفيدرالي الى مرحلة الاتحاد الفيدرالي، بمقتضى دستور 12 أيلول 1848، ثم عدل هذا الدستور تعديلا جذريا مما أدى الى إصدار دستور جديد هو دستور 29 ايار 1874 الذي مازال ساري المفعول لغاية الان.⁽⁴⁾ وفي ضوء الدستور السويسري نجد إن الخصائص وسمات نظام الجمعية النيابية تتكامل بشكل

1- د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، العدد 3، بغداد، 1981، ص 261

2- د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 110

3- غابرييل الموند، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 955.

4- د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، مصدر سبق ذكره، ص 267.

ملحوظ في سويسرا. ودلالة على ذلك فإن البرلمان السويسري المكون من مجلسيه (المجلس الوطني، ومجلس الولايات) يتولى السلطة العليا في البلاد طبقاً لأحكام الدستور الإتحادي. ومفاد ذلك وفحواه إن البرلمان السويسري يضطلع مباشرة بمهام السلطة التشريعية كما يشرف على شؤون الحكم والادارة. فضلا عن إنه يقوم بإبرام المعاهدات مع الدول الاجنبية. فالبرلمان السويسري الذي يهيمن على السلطتين التشريعية والتنفيذية من منظور خضوع المجلس الاتحادي الذي يمارس مهام السلطة التنفيذية للبرلمان. (1)

الدولة الفيدرالية الألمانية

إن الدول الفيدرالية الألمانية، التي تتمثل في جمهورية (بون) سابقا قبل الوحدة، أو جمهورية ألمانيا الغربية، لم تكن أول دولة فيدرالية عرفتها ألمانيا، فقبل أن تعرف ألمانيا التجربة الفيدرالية هذه عرفت مثلها مرتين التجربة الفيدرالية: من عام 1815 - لغاية عام 1866 (الكونفيدرالية الجرمانية) ومن عام 1867 - لغاية عام 1871 (كونفيدرالية ألمانيا الشمالية)، ثم عرفت ألمانيا الدولة الفيدرالية تحت ظل الإمبراطورية منذ عام 1871 حتى نهاية الحرب العالمية الأولى ولكن هذا الإتجاه الفيدرالي قد ضعف مع جمهورية " فايمار " حيث أعطى مجلس المناطق المحلية (الذي أطلق عليه إسم مجلس الرايخ) دورا ثانويا يتجلى في إن موافقته على التشريعات الفيدرالية ليست ضرورية. وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية، إرتأت الدول المحتلة ضرورة إضعاف قوة ألمانيا وذلك عن طريق إضعاف سلطة الدولة بإقامة دولة فيدرالية تكون للمناطق المحلية فيها سلطة أو إمتياز كبيرة، فكانت جمهورية ألمانيا الفيدرالية التي ظهرت الى الوجود بمقتضى دستور 23 مايس 1949. (2)

وهكذا فإن لدى ألمانيا واحدا من الانظمة السياسية الفيدرالية القليلة في أوروبا. فالدولة مكونة من ستة عشر ولاية، لكل واحدة منها حكومتها الخاصة، وحكومات الولايات هي مؤسسات مهمة في النظام السياسي أوجدها القانون الأساسي. وتتقاسم الحكومة الفيدرالية

1- د. عبدالمنعم محفوظ ود. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، عمان، ص 252؛ كذلك

انظر د. حميد حنون خالد، مصدر سبق ذكره، ص 124

2- د. منذر الشاوي، المصدر السابق، ص 275.



وحكومات الولايات السلطة في معظم المجالات السياسية، ولكنها منحت الولايات حق إصدار تشريعات في مجالات التعليم والثقافة وتطبيق القانون، والتخطيط الإقليمي للولاية⁽¹⁾.

الدولة الفيدرالية السوفيتية (سابقا)

بعد ثورة 7 تشرين الثاني 1917 الاشتراكية في روسيا، أعلن مجلس مفوضي الشعب (مجلس الوزراء) في 15 تشرين الثاني من السنة نفسها، المساواة بين شعوب روسيا وحقها في تقرير مصيرها ثم وجه الدعوة الى هذه الشعوب لأن تترك حزازات الماضي وتتحد بإختيارها وإدارتها.

وقد أدى هذا الى إقامة (جمهورية روسيا الاشتراكية الفيدرالية) وعقد في عام 1923 ميثاق بين كل من جمهورية روسيا الاشتراكية الفيدرالية، وأوكرانيا، وروسيا البيضاء وإتحاد شرق القوقاز (الذي كان يجمع أذربيجان وأرمينيا وجورجيا) بغية إنشاء دولة فيدرالية واحدة عرفت في حينها (إتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية) والتي وجدت أسسها في دستور 31 كانون الثاني 1924. وقد بقي هذا الدستور نافذ المفعول حتى 5 كانون الأول عام 1936. ثم تم تعديله بموجب دستور 4 تشرين الأول 1977 والذي بقي نافذ المفعول حتى إنهيار وتفكك الاتحاد السوفيتي عام 1989.⁽²⁾

الدولة الفيدرالية الهندية

جاء في وثيقة الدستور الهندي الذي أقر في 26 كانون الثاني 1950: إن الهند دولة إتحادية فيدرالية تتمتع بحكومة مركزية في العاصمة دلهي. غير ان النظام الهندي لايمتلك صفة الفيدرالية بشكل عام حيث يمكن القول إنه نظام شبه فيدرالي. إذ تعمل الفيدرالية بشكلها المعروف في الأوقات الطبيعية وتصبح دولة موحدة في الحالات الطارئة، مما يدفع الى القول إنه نظام دستوري لدولة إتحادية فيدرالية ذات طبيعة موحدة. لاسيما وإن الهند تعاني منذ إستقلالها عدة مشاكل إجتماعية وثقافية ودينية إنعكست على طبيعة التجربة الفيدرالية فيها وأطرت ملامحها على أرضية الواقع.

1- غابريل ألموند، مصدر سبق ذكره، ص 429.

2- غابريل الموند، مصدر سبق ذكره، ص 286

فعلى الصعيد الاجتماعي هناك مشكلة إنقسام المجتمع الهندي الى أربع طبقات رئيسية لا يمكن تجاهل الفروقات الجوهرية بينها (1 - البراهمية. 2 - الشاتريا. 3 - الفيشياغ. 4 - الشودرا).

وعلى الصعيد الثقافي تحتل مشكلة اللغة رأس القائمة حيث توجد في الهند بحدود 1652 لغة منها 15 لغة معترف بها في دستور البلاد، إضافة الى عدد من اللغات الدخيلة. وأما على الصعيد الديني فهناك مشكلة التعددية الدينية، حيث توجد في الهند ثمانية أديان رئيسية (1 - الهندوسية. 2 - الإسلام. 3 - السيخية 4 - البوذية. 5 - المسيحية. 6 - القيدية. 7 - الجينية. 8 - الزرادشتية) هذا التعقيد في التنوع أغرى بعض المهتمين والدارسين للنموذج الفيدرالي الهندي الى القول إن النظام الفيدرالي في الهند لم يطبق بشكله الصحيح، فالحكومة المركزية تتدخل في الكثير من الأحيان في الأمور الداخلية لأي ولاية إذا حصلت على تأييد البرلمان المركزي وهي بحد ذاتها تسيطر على البرلمان والوزارة. وفي حالة إستصعاب ذلك فإنها تربط تلك المنطقة أو الولاية مباشرة بالحكومة المركزية لاسيما عند حالات الطوارئ، لهذا نرى إن الحكومات المحلية في الولايات تمارس عملها كالتنسيق بين الولاية والمركز اكثر منها لحكم الولاية. فالمركز هو الذي يحدد ويخطط ويوزع، والولاية فقط لتمشية اوامر المركز من ناحية وجمع الضرائب وتصريف الامور الإدارية، مما إنعكس ذلك على الولايات الهندية حيث تشكلت عدد من الأحزاب الدينية واللغوية والعرقية سعيا منها لمجابهة تفرد وتسلط الحكومة المركزية. (1)

1 - محمد جواد علي، النظام السياسي في الهند، النظم السياسية في العالم الثالث، معهد الدراسات الآسيوية والأفريقية في الجامعة المستنصرية، بغداد، 1987، ص 219.



ثالثا \ الفيدرالية ومفهوم حق تقرير المصير

هناك نوع من إختلاط المفاهيم أو تداخلها او في أحيان كثير يجري توظيفها لفهم الفيدرالية كنظام قد يؤسس لاحقا لإمكانية الإنفصال قانونيا. حيث يتم الترويج لبعض المصطلحات القانونية ويجري تداولها لأغراض التوظيف السياسي والإعلامي دون الرجوع الى جذرها في القانون الدولي لاسيما مفهوم " حق تقرير المصير " ⁽¹⁾. وقد يتحجج البعض بدعوة حق تقرير المصير بعد الحصول على مطلب الفيدرالية أو بدونها ليطالب ويؤسس للانفصال فيما بعد.

بيد أن هذا الحق يستدعي مستلزمات حددها القانون الدولي فجميع القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة بهذا الشأن وخاصة المواد (1،13،55،56،62،68،76) أكدت جميعها على مبدأ السلامة الإقليمية والوحدة السياسية للدول المستقلة وذات السيادة ففي عام 1970 أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اللائحة الشهيرة 26025 حق تقرير المصير لثلاث فئات من الشعوب وعلى النحو الآتي:

1. حق الشعب الذي يعيش في منطقة مستعمرة المطالبة بتقرير مصيره.
2. حق الشعب الذي يعيش في إقليم تم اخضاعه بعد اعتماد ميثاق الأمم المتحدة في عام 1945 للإحتلال الأجنبي أو للضم الذي لم يقره استفتاء شعبي حر وعادل في تقرير المصير كمت هو الحال في استقرارا شعب ارتيريا من السيطرة الاثيوبية عام 1993.
3. حالة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) التي تم تشكيلها عن طريق الانضمام الطوعي من الدول الأعضاء والتي ورد صراحة في دساتير كل منها ان لها الحق في الانسحاب من الدول الاتحادية ففي مثل هذه الحالة فإن الانسحاب سيكون مبررا باعتباره استخدام لحق قائم منذ بدء الاندماج بالاتحاد، ومن ابرز الامثلة على ذلك الاتحاد السوفيتي والاتحاد اليوغسلافي، وفيما عدا هذه الحالات الثلاثة فإن مسألة الحق المفرد في تقرير المصير هي موضع شك بالغ.

1- د. سعيد سالم جويلي، المدخل لدراسة القانون الانساني، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 2001 - 2002، ص 257

مما تقدم فإن التصنيف السابق للأمم المتحدة لم يقصد تعميم إعطاء هذا الحق للجماعات الأثنية والقومية لأن من شأن ذلك أن يخلق فوضى عارمة للنظام الدولي حيث يندر أن تجتمع لدولة ما كافة عناصر التجانس ومقوماته (من مجموع ما يقارب 200 دولة تشكل الأسرة الدولية توجد فقط 12 دولة تتصف بوجود حالة تجانس ولا تعاني من مشكلة القوميات والأقليات).

فمبدأ حق تقرير المصير مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي يقصد به جميع الشعوب التي تخضع لاستعباد الأجنبي وسيطرته واستغلاله الحق في تقرير مصيرها بنفسها ولا ينطبق على جزء من شعب الدولة بعد إنشائها. وهذا ما تم تأكيده عند صياغة إعلان مبادئ القانون الدولي الخاص بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، حيث أن مبدأ حق تقرير المصير ينبغي أن يفسر باعتباره يرخص أو يشجع أي عمل من شأنه أن يمزق أو يضعف بصورة كلية أو جزئية السلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول المستقلة وذات السيادة والتي تتصرف على نحو يتماشى مع مبدأ المساواة في الحقوق وتقرير المصير... وبالتالي تملك الحكومة تمثيل جميع السكان المنتمين إلى الأقليم دون تمييز من أي نوع، وعلى هذا الأساس فإن حق تقرير المصير لا ينطبق على الأقليات الاثنية (القومية واللغوية والدينية) المتعايشة مع باقي السكان دون عنصر القهر والاستعمار، فهذه تنحصر حقوقها الجماعية بالحقوق الثقافية وممارسة الشعائر الدينية المنصوص عليها في المادة 27 في اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية.⁽¹⁾

يتضح مما جاء أعلاه أن الأمم المتحدة وجميع المواثيق الدولية الصادرة وخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 قد عايشت مشكلة تعايش الأقليات ضمن مبدأ أسمى وهو ضرورة قيام الدول بالمحافظة على حقوق الإنسان وضمن الحريات الأساسية للجميع دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وعدم التفريق بين الرجال والنساء وإفساح المجال لجميع شركاء الوطن للمشاركة في حياة المجتمع السياسية ومشاركة بقية أفراد الشعب في حق تقرير المصير من خلال احترام سيادة الدولة ووحدتها الإقليمية.

1- د. اشرف للمساوي، مبادئ القانون الدولي الإنساني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2009، ص 53



رابعاً \ صلاحيات الاقاليم وماخذ قانونية على نموذج الفيدرالية في العراق

يعرف الدستور النافذ بعد عام 2003 العراق بأنه دولة اتحادية، ونود أن نشير هنا إلى أن العزوف عن استخدام لفظ (فيدرالي) بدلاً من اتحادي لم يأت بسبب الرغبة في تجنب ذكر لفظة غيرعربية، بل لأن نطاق كلمة (فيدرالي) ومفهومها الغربي محدد ومعروف في حين أن كلمة (اتحادي) العربية تشمل في نطاقها ما يصطلح عليه غربياً بـ(فيدرالي) و(كونفدرالي) في نفس الوقت، وفي الواقع فإنه لا توجد ترجمة عربية دقيقة لهذين المصطلحين الغربيين، وجزت العادة أن يفسرا معاً بلفظة (اتحادي) العربية، ولذلك يمكن القول ببساطة أن المصطلح العربي الوارد في الدستور يسعه أن يشمل مفهومي (الفدرالية) و(الكونفدرالية) معاً، وإذا كانت النصوص والمضامين الدستورية هي ما يحدد ذلك ويحسمه فإن من يطلع على النصوص اللاحقة حول صلاحيات الإقليم يمكنه أن يرجح بسهولة أن النظام الذي سوف يتم اعتماده أقرب إلى (الكونفدرالية) منه إلى (الفدرالية).⁽¹⁾

المادة (9) تشير إلى أن القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية تتكون من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتمائلها دون تمييز أو إقصاء، إن هذا يعني عملياً أن تكون نسب القوميات والطوائف داخل القوات المسلحة مماثلة ومساوية لنسبها في السكان وبالتالي ينبغي أن يكون هناك تعداد سكاني يوضح النسب الحقيقية لكي يمكن الاعتماد عليه في توزيع تلك النسب داخل القوات المسلحة مما يعني عملياً تقسيمها (طائفيًا وعرقياً) وتعريف كل فرد فيها بهويته الطائفية والقومية لا بهويته العراقية.

المادة (107) تنص على أن السلطات الاتحادية تحافظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، هذه المادة عامة في صياغتها ولكنها مفرغة من مضمونها في المواد التفصيلية الأخرى لا بل إن نفس المادة تتكفل بذلك من

1- د.منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص152

خلال الإشارة إلى طبيعة النظام الاتحادي، وهو نظام ذو طابع اختياري كما تم تثبيته في ديباجة الدستور والمواد الأخرى فيه.

المادة (108) تتحدث عن اختصاصات السلطات الاتحادية فهي أولاً... رسم السياسة الخارجية.. والتفاوض بشأن المعاهدات وسياسات الاقتراض.. ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية (السيادية)

يلاحظ أن مفهوم (رسم السياسة) مختار بعناية فماذا عن (وضع هذه السياسة موضع التنفيذ وإصدار التشريعات واتخاذ الإجراءات اللازمة لأجراء ذلك...) وهذا طبعاً في السياسة والاقتصاد معاً، وبالطبع فإن الاقتصار على رسم السياسة دون غيره يتيح للأقاليم التصرف في الحلقات التنفيذية والعملية التي تلي مرحلة (رسم السياسة) ويلاحظ أن الصياغة عندما تحدثت عن (رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية) أضيفت لها لفظة (السيادية) أي إن إطارها يضيق ويقتصر على المسائل السيادية التي يكتنفها الغموض هنا، فهل المقصود بها الخاصة بالدولة المركزية دون الأقاليم...؟ أم أن المقصود بها ما يتم التعامل به مع الأطراف الخارجية...؟،

حتى هذا الإطار الضيق للغاية لا يبدو انه متحقق لأن البند الرابع من المادة (118) تشير انه (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية). والإشارة إلى الإنمائية هنا يشير إلى إمكان الأقاليم التعامل الاقتصادي والتجاري المباشر مع الدول الأجنبية.

عندما نأتي إلى البند الثاني في المادة (108) نجد نفس الإشكالية إذ بينما تذكر أن (وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه) على انه أمر اتحادي حصراً نجد أن الفقرة الخامسة من المادة (118) تذكر بالنص (تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم)..

والسؤال هنا ماذا تعنيه كلمة (كل ما تتطلبه إدارة الإقليم). إن المرء يستطيع هنا أن يضع صلاحيات لا عد لها ولا حصر تحت هذا العنوان منها إنشاء القوات المسلحة لأن هذا يعد بداهة مما يتطلبه إدارة الإقليم وضبط الأوضاع فيه ثم أليست قوى الأمن الداخلي



والشرطة والأمن وحرس الإقليم المذكورة في المادة (118) من القوات المسلحة التي تجعلها المادة (108) من شؤون السلطة الاتحادية حصراً..؟.

إن الإشارة لقوات الأمن ضمن سلطة الإقليم يدل على أن أجهزة امن واستخبارات إقليمية ستنشأ ورغم أن المواد السابقة تحدثت عن جهاز المخابرات الوطني إلا أنها لم تقصره الحكومة الاتحادية كما إن المادة (107) التي تتحدث عن سلطات حصرية للحكومة الاتحادية لم تشر الى العملية الاستخبارية والامنية في بعدها التنفيذي والمؤسساتي.

البند الثامن من المادة (107) المتعلقة بالمياه نجد هناك الكثير من الغموض ويزداد هذا الغموض عندما نطلع على ما دار من تجاذبات وخلافات حول هذه المسألة وحتى اليوم الأخير الذي سبق تسليم هذه المسودة وحسابات الأطراف المختلفة التي شاركت في لجنة صياغة الدستور، تلك الحسابات التي عبرت عن أجندة سياسية أكثر مما عبرت عن خلافات تفصيلية حول إحدى المسائل، يقول هذا البند: (تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إليه، وفقاً للأعراف والقوانين الدولية).

من الواضح أن هذا البند يتعلق بتنظيم العلاقة مع الجهات الخارجية ولا علاقة له بإدارة وتوزيع الموارد المائية داخل العراق.

إن نظرة واحدة إلى صلاحيات الحكومة الاتحادية يجد أنها (ضبابية) وقابلة للتفسير بما يقلصها (ويحد من مفهومها)، فضلاً عن إنها صلاحيات ناقصة ومحدودة، فإذا أضفنا لذلك القيود العديدة التي يتيحها هذا الدستور لحكومات الأقاليم وقدرتها على التوسع في تفسير صلاحياتها كحكومات إقليمية لأدركنا تماماً أن الحكومة المركزية في ظل مواد هذا الدستور هي (سنة ملغية) وإنها (إطار فضفاض) لا سلطة حقيقية له وبالقطع فإن التطبيق العملي لدستور كهذا لن يكون له سوى نتيجة واحدة وهي اضمحلال الدولة العراقية وانهيائها وتشظيها خلال فترة لن تطول.

المادة (109) تقول: النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات..

مبدأ سليم ولكنه وكالعادة في مواد هذا الدستور مفرغ من محتواه بفعل المادة التي تليه والتي تجعل هذا النص عديم المعنى تماماً هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المسألة ليست في أن يكون النفط والغاز ملكاً للشعب العراقي في كل الأقاليم فهذا شيء طبيعي أن

يصيب كل إقليم حصة من هذه الثروة ولكن كم هي النسب وما هي معايير التوزيع هذه هي المحاور المختلف عليها والنص الذي تضمنه هذه المادة لا يقدم إجابة حولها.. تنص المادة (110) على (أن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية سידار من قبل الحكومة الاتحادية مع حكومة الأقاليم). إن المرء لا يحتاج إلى كثير من الوعي ليكتشف أن الإشارة إلى الحقول الحالية هنا يعني أن الحقول الجديدة ليست مشمولة بهذه المادة وأنها سوف تعهد إلى الحكومات الإقليمية التي ستتولى استثمارها والاستئثار بعائداتها، علماً أنه حتى بالنسبة للحقول الحالية فإن هذه المادة جعلت إدارة الحقول شأنًا مشتركاً بين الحكومتين الاتحادية والمحلية، والسؤال هنا... كيف ستكون هذه الإدارة المشتركة ومن سيكون صاحب القرار الحاسم فيها..؟؟⁽¹⁾

إن اقل ما يمكن قوله هو أن مثل هذا النص يفتح الباب لتجاذب واسع بين الحكومتين المحلية والاتحادية، أما الحقول الجديدة التي تضم الاحتياطات الغنية والتي ستعهد إلى الحكومات المحلية كما تدل على ذلك القرائن فإنها ستدفع تلك الحكومات لتعزيز استقلاليتها وسيحدث تدافع لإنشاء الأقاليم في المناطق المنتجة وعقد الصفقات مع الشركات الكبرى بأسوأ الشروط من أجل الحصول على عائدات سريعة وبأي ثمن.

تشير المادة (110) على أن (توزيع الواردات سيكون بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة في المناطق المختلفة من البلاد).

السؤال هنا.. ما هي الحصة التي سوف تحدد للأقاليم المتضررة ومن سيحدد هذه الأقاليم..؟؟ ثم كيف سيتم توزيع العائدات بما يحقق التنمية المتوازنة وما هي المعايير المعتمدة لذلك..؟؟

إن مثل هذه الأسس غير المنضبطة تفتح الباب واسعاً لمزيد من التأويلات والاجتهادات والتي تكون في الغالب سياسية وليست اقتصادية.

1- د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، مصدر سبق ذكره، ص 178



البند الثاني في هذه المادة ينص على أن (الحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات المنتجة تقوم معاً برسم السياسات الاستراتيجية الأزمة لتطوير ثروة النفط والغاز).
 إن مفهوم السياسات الاستراتيجية يمكن تعريفه بسهولة بأنه يشمل..(سياسات التنقيب ومنح العقود وتحديد الإنتاج والأسعار وكذلك سياسات تطوير الحقول)، والمادة تشير إلى أن هذه الجهات مسؤولة (معاً) عن ذلك فهل كلمة معاً تعني انه لا يجوز أن ينفرد احدها بتقرير هذه المسائل وان إجماعها مطلوب...؟؟، ثم ماذا سيحدث إذا لم يتحقق الإجماع وهل المحكمة الاتحادية هي التي ستبت في الأمر أم أن الأقاليم ستنسخ.

خامسا \ إشكالية تطبيق الفيدرالية في العراق

ان متابعة ردود الفعل العراقية غير الرسمية أزاء قضية الفيدرالية في العراق تجعلنا في مواجهة حالة غريبة من نوعها حقا.. فالطبقة السياسية العراقية قد وضعت بيضها كله في سلة الفيدرالية والديموقراطية التوافقية في حين أن الشارع السياسي غير المتحزب له وجهة نظر أخرى مغايرة تماما لممثليه، وهنا تكمن المفارقة حقا.. فاذا كان الشارع العراقي يرفض مجرد التفكير بتقسيم العراق الى فيدراليات تحت أي مسمى كان فكيف لممثليه أن يختاروا غير ارادته.. أو من يمثلون في هذه الحال؟
 وربما نلمس حقيقة اخرى مفادها أن هناك اجماعا على تقبل فكرة حكم ذاتي او حتى فيدرالية كردية في اطار العراق الموحد على اعتبار الخصوصية الجغرافية والقومية والتاريخية لهذا المكون العراقي، وما عدا هذا فلا أساس يعتد به لفدرلة العراق على أي أساس كان.

ولكن فدرالية كردستان ليست الفدرالية الوحيدة التي طُرحت وتُطرح بشأنها اليوم مشاريع تاسيسية في العراق لكي نعد قيامها تحصيل حاصل ولا نعلق أهمية كبيرة على نوعية الأسس المستخدمة في تحديد هويتها القومية وتعيين حدودها الجغرافية.
 فهناك أيضاً مشاريع مستقبلية مطروحة لإقامة فيدراليات أخرى فيها يتم تعيين حدودها بدلالة موقعها الجغرافي على خارطة العراق (فيدرالية الجنوب وفدرالية الوسط) مما يوحي بكونها مشاريع لإقامة فدراليات ذات طبيعة إقليمية.

والخطورة تكمن في خلفية الأساس الإقليمي لمشاريع هذه الفيدراليات المستقبلية من المخاطر التي يمكن إدراكها إذا ما تذكرنا حقيقة أنه إذا كان الواقع الفعلي للتطابق بين الحدود الجغرافية السياسية لإقليم كردستان والحدود الجغرافية للكرد قد أسس للواقع الدستوري،⁽¹⁾ لفيدرالية كردستان العراق بالشكل الذي جعل منها فدرالية ذات أسس مزدوجة إقليمية وقومية.

فإن هذا الواقع المزدوج الفعلي والدستوري لفيدرالية إقليم كردستان يفترض وجود واقع فيدرالي آخر مكافئ وموازن له فعلياً ودستوريا يجسده قيام فدرالية عربية ذات أسس مزدوجة إقليمية وقومية ليتكون بذلك النظام الفيدرالي في العراق من وحدتين فدراليتين تقومان على ذات الأسس المزدوجة الإقليمية السياسية والإقليمية القومية. وبخلاف مثل هذا التأسيس المتقابل والمتماثل والمتكافئ، فإن أية مشاريع أخرى تطرح القوى السياسية العراقية العربية لإقامة فيدرالية أو فيدراليات على غير الأساس المزدوج الإقليمي - القومي لن تكون نتيجتها إلا خلق وحدات فيدرالية مختلفة في طبيعتها عن الوحدة الفيدرالية الكردية بحكم الواقع الفعلي لعدم تطابق الحدود الإقليمية السياسية للعراقيين العرب في إقليمي الجنوب والوسط مع حدودهم الإقليمية والقومية في مقابل تطابق حدود توزيعهم الإقليمي السياسي مع حدود توزيعهم الإقليمي الطائفي دون أن ننسى هنا أو نتناسى طبيعة الوضع السكاني المتنوع والمختلط لمحافظة بغداد وديالى والبصرة والذي يبدو أن العديد من الأطراف السياسية العراقية والأجنبية المعنية بهذا الشأن تسعى جاهدة لإعادة تشكيله بما يناسب تصوراتها وأهدافها من جهة، وواقع تطابق الحدود الإقليمية السياسية - الطائفية في العراق والذي ترغب هذه الأطراف في ترسيخه واستخدامه من جهة ثانية.⁽²⁾

وفي ظل الواقع الذي يحفل بالمظاهر الآتية.⁽³⁾

- 1- د.حسن ابو طالب، اوجه خطركثيرة في تقسيم العراق، مقال، صحيفة الاهرام المصرية، 3\10\2007
- 2- د. علي عباس مراد، المخاطر الكامنة وراء تطبيق الفيدرالية الإقليمية في العراق، متاح على الموقع الالكتروني الآتي:

www.althakafaaljadedda.com/329-330/25.

3- المصدر نفسه.



- امكانية العامل الخارجي (الاقليمي والدولي) على التأثير الواسع والعميق والسلبى في العملية السياسية في العراق بما في ذلك الجانب المتعلق منها بالفدرالية. - اختلاف دول جوار العراق في انتماءاتها القومية والمذهبية الإسلامية
- اختلاف دول جوار العراق في أهدافها بشأن حاضر العراق ومستقبله.
- اختلاف دول جوار العراق في موقفها من الاحتلال.
- فإن أي إقليم فدرالي آخر سيقام في العراق على أساس إقليمي - جغرافي معلى (وسط، جنوب) سيكون له أساس طائفي إسلامي غير معلى مما سيدفع حكما وحتما بالطائفة الأخرى للمطالبة بان يكون المجموعات الدينية والمذهبية الأخرى من العراقيين من غير المسلمين، وستترتب على ذلك جملة من المخاطر الآنية والمستقبلية المتمثلة في⁽¹⁾.
- أ - إن هذه الأقاليم الفيدرالية الطائفية يمكن أن تنفصل عن العراق مستقبلا بفعل عوامل:
- فاعلية الأثر الخارجي في الواقع السياسي العراقي واحتمالات توافق مصالح الأطراف الخارجية (الآنية أو المستقبلية) مع انفصال هذه الوحدات.
- ضعف السلطة الفيدرالية المركزية في العراق اليوم وعدم قدرتها على اتخاذ وتنفيذ قرارات حازمة وحاسمة بحكم ظروف الاحتلال وطبيعة تركيبها الضعيفة القائمة على المحاصصة الطائفية مما يجعل منها في حد ذاتها سلطة ذات طبيعة طائفية.
- انفراد هذه الأقاليم بموارد تجعلها قادرة ليس على الاستغناء عن هذه السلطة والتمرد عليها فحسب بل وتشجيعها على ذلك أيضا.
- الطموحات الشخصية في الحكم لدى الكثير من السياسيين الذين يمتلكون خبرة العمل السري أكثر بكثير من خبرة العمل السياسي العلني واحتمالات شعور بعضهم بان من سبقوهم إلى تولي المناصب السيادية العليا والتمتع بمغانمها ليسوا أفضل ولا أكثر أهلية واستحقاقا لذلك منهم.

1- المصدر نفسه.

ب - إن وجود مثل هذه الأقاليم الفيدرالية الطائفية سيفتح الباب واسعا لتدخل الدول الإقليمية في الشأن الداخلي العراقي مرتين. مرة بتدخلها في شؤون هذه الأقاليم مباشرة ومرة بتدخلها في شؤون الدولة الفدرالية العراقية بشكل مباشر أو غير مباشر بذريعة الدفاع عن الإقليم - الطائفي الذي تتبنى كل دولة إقليمية معتقداته المذهبية وتدعى مسؤوليتها عن حماية مصالح أبناء طائفتها فيه. وسيكون مثل هذا التدخل تمهيدا مناسبا لطرح أحد الأطراف الإقليمية لمشروع للوصاية الإقليمية على أحد هذه الأقاليم الطائفية بما يدفع سببا في طرح طرف أو أطراف أخرى لمشروع مقابل، ناهيك عن مخاطر تحول أمثال هذه الأقاليم إلى وكالات وساحات محلية للصراع بين القوى الإقليمية والدولية المتنافسة في المنطقة.⁽¹⁾

وهذا ماجرى تماما حينما أقر الكونغرس الأمريكي عام 2007 قرارا غير ملزم لمشروع تقدم به السيناتور حينها ونائب الرئيس الأمريكي حاليا جوزيف بايدن يقضي بدعم مشروع المصالحة الوطنية بين المكونات الرئيسية في العراق على أساس ما نص عليه الدستور العراقي في تطبيق النظام الفيدرالي والسماح بإنشاء مناطق فيدرالية لمنع انهيار الدولة العراقية في ظل التناحر المسلح.

وصوّت لصالح المشروع الذي تقدم به السناتور الديمقراطي جوزيف بيدن 75 عضوا مقابل 23 عضوا عارضوا القرار.

وأشار القرار إلى أن الكونجرس اعتمد للوصول إلى هذا الخيار على 13 حقيقة: منها أن الدستور العراقي الدائم يعلن أن "العراق دولة مستقلة واتحادية فيدرالية"، وأن النظام الفيدرالي الذي أقره الدستور العراقي يمنح العراقيين في مناطقهم الفيدرالية حق تشريع بعض القوانين من ضمنها تلك التي لها علاقة بالدين والزواج والتعليم والتوظيف، وأن البرلمان العراقي صادق على قانون الفيدرالية بتاريخ 11 أكتوبر / تشرين الأول سنة 2006.⁽²⁾

1- د.سيار الجميل، هل باستطاعة الفيدرالية حل مشكلات العراق، متاح على الموقع الإلكتروني الاتي:

<http://www.wiraqof tomorrow.org/rtricles/61734.htm>

2- زهير كاظم عبود، الفيدرالية العراقية من وجهة نظر أمريكية، متاح على الموقع الإلكتروني الاتي "

yanabeealiraq.com/politic_folder/zhair-kadimaboud15.htm



سادسا \ تداعيات الفيدرالية في العراق على إستقرار دول الجوار

كما هو حال الخلاف حول الفيدرالية في العراق بين مؤيد ومعارض يتصاعد الخلاف أيضا حول آثارها الاقليمية الآن وفي المستقبل المنظور على أقل تقدير. فالبعض في العراق خصوصا على مستوى الطبقة السياسية وكذلك صناع الرأي والقرار في الولايات المتحدة الامريكية يعتقدون بان الفيدرالية اذا ماكتب لها أن تصل الى نهايتها المرجوة فأنها ستحقق حزمة من النتائج الايجابية للعراق على الصعيد الاقليمي منها":

1. ان نهاية عصر النظم الشمولية وبداية مرحلة جديدة من الديمقراطية والحرية السياسية في العراق واعادة تشكيله على أساس التوازن المرن بين مكوناته وحصولها على حقوقها المشروعة سيعزز الوحدة الوطنية العراقية وسينشأ وضعاً اعتبارياً جديداً للعراق في محيطه الاقليمي باعتباره دولة رائدة في محيط من الدكتاتوريات المزمنة في المنطقة وسيكسبه احترام محيطه وتعاونه على المدى الأبعد.

2. وسيعزز البناء الفيدرالي دور القيادات والنخب السياسية العراقية في المستقبل مع كل نجاح يحققونه في مجال تعزيزي البناء الديمقراطي والتجربة الفيدرالية في العراق.

3. وقد يكون لهذه المخاوف ثمنها الذي سيستفيد منه العراقيون لمنع انتشار عدوى التجربة العراقية الى المناطق الاقليمية المجاورة بنفس الدرجة التي يتدخل بها أطراف هذا الجوار لعرقلة التجربة الفيدرالية في العراق.⁽¹⁾

يضاف لذلك أنّ تاريخ الصراعات الإثنيّة، حول العالم، يؤكّد أنّ أي خلخلة أو تغيير في الموازين الطائفية في دولة ما، يتبعها بشكل حتمي خلخلة، أو سعي للخلخلة، في الدول المجاورة، وخاصة الدول ذات التركيب الطائفي المشابه، لأنّ التغيير سيشكل حافزا

1- أحمد جميل عزم، العراق والفيدرالية، الفرق بين الاتحاد والتجزئة، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.lghad.com/?news=208726

ونموذجاً لجماعات طائفية أخرى؛ فلا يمكن تخيل أن إعادة التشكيل الطائفي لن يكون له أثر في دول مختلطة طائفياً مثل البحرين والكويت ولبنان. وبدل أن تتجه المنطقة لإلغاء التمييز بين المواطنين على أساس الطائفة أو الدين أو الأصل الجغرافي، لصالح حقوق المواطنة المتساوية، ستشهد المنطقة المزيد من حركات المطالبة بالاعتراف "بالحقوق الطائفية"، وبالتمايز والاستقلالية وبالمحاصصة الطائفية على صعيد توزيع المكاسب والامتيازات والمقاعد البرلمانية والمناصب وعلى صعيد تعدد أحوال القوانين الشخصية، وبالتالي تحديد حقوق الفرد وفقاً للطائفة ومأسسة الانفصال بين مكونات الشعب الواحد، ما سيعيد مقدمة لحركة أوسع من مطالب تفتيت الدول وإعادة تشكيلها وإنهاء أي فرصة لتطور دول قائمة على أساس حقوق المواطنة المتساوية.⁽¹⁾

يشكل الوضع في العراق مصدر قلق كبير لتركيا وسوريا وإيران، حيث يرافق التطورات الجارية في العراق كثير من القلق من قبل واضعي السياسات في هذه البلدان، مع التركيز على اثنين من التهديدات المحتملة.⁽²⁾

أولاً- يخشى أن يكون لأي استقلال أو حكم ذاتي لأكراد أو شيعة العراق أثر العدوى على السكان الأكراد أو الشيعة في تلك البلدان.

ثانياً- يخشى واضعو السياسة التركية أن يؤدي ضعف الحكومة المركزية في العراق إلى تقوية حزب العمال الكردستاني وحزب الحياة الحرة في كردستان بشمال العراق، مما قد يؤدي إلى هجمات على إيران وسوريا وتركيا.

ولا تشكل هذه التهديدات خطراً على مستقبل بلدان المنطقة فحسب، بل والأهم أنها تمثل التهديدات الأساسية التي شكلت السياسات الداخلية في هذه البلدان منذ الغزو العراقي. ومن ثم أصبحت السلامة الإقليمية للعراق بمثابة "خط أحمر" للبيروقراطية المدنية والعسكرية، وحددت الخيارات المتاحة للحكومات لاتباع خط سياسي مرن وبناء تجاه العراق. هذا الوضع اضطر الدول المجاورة للعراق لاتخاذ تدابير ضد التحديات التي يشكلها. كما أنها مهدت الطريق للتعاون في منطقة الشرق الأوسط، حيث شهدت عدة زيارات على

1- المصدر نفسه.

2- بولنت آراس، آفاق التعاون التركي السوري الإيراني العراقي، ترجمة رشا حاتم، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي
www.aljazeera.net/.../8CA5DC1A-A865-48E1-8388-87349E45F168.htm



مستوى رفيع بين تركيا وإيران وسوريا وزيارات متكررة إلى العراق. كما تستضيف وفودا على مستوى عال في العراق لمناقشة قضايا تتراوح بين الترتيبات الأمنية المشتركة وشبكات الطاقة الإقليمية.

وعلى هذا الأساس تبدوا دول الجوار العراقي وكأنها تتصرف بازدواجية واضحة.. فهي من ناحية لاتنوي القبول بصيغة نظام فيدرالي في العراق على الشاكلة التي تم توصيفها في ثنايا هذا البحث ولكنها من ناحية ثانية تحاول احتواء المعادلة السياسية العراقية برموزها وتفاعلاتها لكي يمكن التأثير في نتائج هذه التفاعلات مستقبلا منعا لمخاطر متوقعة على امنها القومي.

الخاتمة

تشير الفيدرالية كنظام سياسي للحكم يتم من خلاله توزيع السلطات، الى أنها أحد النماذج المعتمدة في أنظمة الحكم السائدة في المنظومة الدولية الا أنها ليست النموذج الوحيد، ولكن الفكرة الاساسية بقدر تعلق الأمر بهذه الدراسة هي ان نجاح هذا النظام في هذه الدولة أو تلك انما يأتي انسجاما مع ظروف وتطور كل دولة ومجتمع وبالتالي لا يمكن اعتماد هذا النمط بصورة جاهزة قابلة للتطبيق في زمان ومكان، الامر الذي قد يسفر عن نتائج عكسية نتيجة عدم تطابق المدخلات والمقتربات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية مع متطلبات النظام الفيدرالي.

ان ترتيب نظام حكم سياسي في ظل ظروف طارئه كثيرا ما ينجم عنه نظام مشوه يسوده التخبط والفوضى نتيجة عدم انسجام بنود ونصوص هذا النظام مع البنية الاجتماعية والاقتصادية السائدة والمستقرة في المجتمع.

لا يثير مصطلح الفيدرالية أية اشكالية مفاهيمية لكن ربما عند التطرق الى النظام الفيدرالي تظهر الاجتهادات والتمايزات التي تطبع كل تجربة جراء خصوصيتها وخلفيتها التاريخية والاسباب التي دعت الى تبني مثل هذا النظام دون سواه، فالفيدرالية ليست وصفه جاهزة يمكن تبنيها بعيدا عن جذورها ومقومات بنيتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تميز مجتمع عن آخر.

فالنظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية ليس نفسها في الاتحاد السوفيتي السابق كما ان النظام الفيدرالي في الاتحاد السويسري ليس نفسه في تجربة النظام الفيدرالي في الهند الذي يتجه في حقيقته الى نظام شبه فيدرالي لخصوصية تحول هذا النظام الى نظام مركزي في حالات الطوارئ.

ان كافة التجارب التي تم استعراضها ودراستها في هذا البحث تشير الى ان تبني النظام الفيدرالي فيها جاء بقصد رص وتماسك بنيته مجتمعات هذه الدولة بغية الحفاظ على وحدتها بعد ان كانت على وشك الانهيار او كانت دول مستقلة يربطها نظام كونفيدرالي لتتحول بفضل النظام الفيدرالي الى الاتجاه تدريجيا الى الوحدة.

في التجربة العراقية يمكن ان نشاهد العكس حيث تتوجه دولة موحدة متماسكة منذ تأسيسها الى نظام فيدرالي هو اقرب بعد دراسة مضمونه الى النظام الكونفيدرالي وهذا واضح من المصطلح العربي الوارد في الدستور العراقي الذي ورد بصيغة (اتحادي) وليس (فيدرالي) فتقريباً تعد الفيدرالي ذات مدلول واضح ودقيق لذلك تم اللجوء الى مصطلح اتحادي الذي يشمل في الترجمة العربية الدقيقة مفهومي الفيدراليه والكونفيدرالية لذلك فأن من يطلع على صلاحيات الاقليم في الدستور العراقي النافذ بعد عام 2003 يجد نفسه امام نظام أقرب الى الكونفيدرالية منه الى الفيدرالية.



المصادر والمراجع

المراجع العربية

1. أحمد جميل عزم، العراق والفيدرالية، الفرق بين الاتحاد والتجزئة.
2. د. اشرف للمساوي، (2009). مبادئ القانون الدولي الانساني، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة.
3. د. حكمت شبر، (1975). القانون الدولي العام، الجزء الأول، مطبعة دار السلام، بغداد.
4. د. حميد حنون خالد، (2012). الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد.
5. زهير كاظم عبود، الفيدرالية العراقية من وجهة نظر أمريكية.
6. د. سعيد سالم جويلي، (2001-2002). المدخل لدراسة القانون الانساني، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة.
7. د. سيار الجميل، هل باستطاعة الفيدرالية حل مشكلات العراق
8. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، (1985) النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، بيروت.
9. د. عبدالمنعم محفوظ ود. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، عمان.
10. د. عصام سليمان، (1991). الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان.
11. د. علي عباس مراد، المخاطر الكامنة وراء تطبيق الفيدرالية الإقليمية في العراق،
12. لقمان عمر حسين، (2008). مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية - دراسة تحليلية مقارنة، ط1، أربيل.
13. محمد جواد علي، (1987). النظام السياسي في الهند، النظم السياسية في العالم الثالث، معهد الدراسات الآسيوية والأفريقية في الجامعة المستنصرية، بغداد.
14. محمد عبد المعز نصر، (1973). في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة.
15. د. محمد عمر مولود، (2003). الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط2، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل.
16. د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي الهيئة المصرية العامة للكتاب.
17. د. محمد كامل ليلة، (1967-1968). النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة.
18. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
19. د. منذر الشاوي، (1981). نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، العدد (3)، بغداد.

المراجع المعربة

1. موريس ديفرجيه، النظم السياسية، ترجمة أحمد حسيب عباس، مؤسسة كامل مهدي للطباعة والنشر القاهرة،
2. غابرييل الموند، (1997). السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان.
3. بولنت آراس، أفاق التعاون التركي السوري الإيراني العراقي، ترجمة رشاد حاتم.

الصحف والدوريات

1. صحيفة الاهرام المصرية، 3\10\2007.

الشبكة الالكترونية

1. <http://www.Ahali-Iraq.com>-24
2. <http://www.iraq of tomorrow.org/rticls/61734.htm>-25
3. yanabeealiraq.com/politic_folder/zhair-kadimaboud15.htm-26
4. www.althakafaaljadedda.com/329-330/25.-27
5. www.lghad.com/?news=208726-28
6. www.aljazeera.net/.../8CA5DC1A-A865-48E1-8388-87349E45F168.htm-29

