العدد السابع - الجزء الاول - يوليو - 2021 - السنة الثانية مجلة علمية فصلية محكمة

# المجلة الأمريكية الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية

# American International Journal of Humanities and Social Sciences

ISSN - 2710 - 4834 / رقم الايداع في دار الكتب والوثائق العراقي : 2460

## تصدر عن الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب

## ISSUED BY AMERICAN INTERNATIONAL ACADEMY OF HIGHER EDUCATION AND TRAINING

الموقع الرسمي للمجلة / www.aijhssa.us

بسم الله الرحمن الرحيم

**رئيس التحرير- أ.د. حاتم جاسم الحسون**، رئيس الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب.

**مدير التحرير- أ.د. حسام الدين جاد الرب**، أستاذ ورئيس قسم الجغرافيا.كلية الآداب . جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية.

**نائب مدير التحرير.** أ.د. هند عباس على الحمادي-أستاذ بقسم اللغة العربية وعلومها-كلية التربية للبنات-جامعة بغداد، جمهورية العراق (مدقق اللغة العربية ).

## سكرتارية التحرير

1. أ .م.د. محمد حسن أبو رحمة . وزارة التربية – فلسطين .
2. أ.سكينة إبراهيم الصبري . الشؤون الإدارية . الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب.

## أعضاء هيئة التحرير

1. أ.م.د.حقي إسماعيل إبراهيم ، كلية التربية ،الجامعة المستنصرية ،. جمهورية العراق . المدقق العام.
2. أ.م.د. خالد ستار القيسي ،عميد كلية الإعلام ، الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب.
3. أ. مجدي عبد الله الجايح،كلية اللغات والعلوم الإنسانية،الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب. (مدقق اللغة الإنكليزية )
4. أ. خالد الأنصاري، كلية علوم التربية،جامعة محمد الخامس ،الرباط، المملكة المغربي. ( التنضيد )
5. أ.محمد تايه محمد .بك إدارة أعمال .كلية الإدارة والاقتصاد .جامعة الكوفة. ( تصميم ).

## أعضاء الهيئة العلمية


1. أ.د. أبكر عبد البنات آدم. مدير جامعة القرآن الكريم وتأصيل العلوم. جمهورية السودان.
2. أ.د. إلهام شهرزاد روابح. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة البليدة 2. الجمهورية الجزائرية.
3. أ.د. آمال العرباوي مهدي - رئيس قسم التربية المقارنة بكلية التربية - جامعة بورسعيد، جمهورية مصر العربية.
4. أ.د. أمل مهدي جبر- رئيس قسم العلوم التربوية والنفسية. كلية التربية للبنات. جامعة البصرة، جمهورية العراق.
5. أ.م.د.آوان عبد الله محمود الفيضي. دكتوراه قانون خاص. كلية الحقوق. جامعة الموصل. جمهورية العراق.
6. أ.د. إيمان عباس على حسن الخفاف- عميد كلية التربية الأساسية. الجامعة المستنصرية ، جمهورية العراق.
7. أ.د. برزان ميسر حامد أحمد الحميد . كلية التربية للعلوم الإنسانية. جامعة الموصل. جمهورية العراق
8. أ.م.د. تارا عمر أحمد- كلية العلوم السياسية. جامعة السليمانية. جمهورية العراق .
9. أ.م.د.تحرير علي حسين علوان – كلية الفنون الجميلة – جامعة البصرة – جمهورية العراق.
10. أ.د. حسين عبد الكريم أبو ليله. وزارة التربية والتعليم. فلسطين .
11. أ.د. خليفة صحراوي. رئيس قسم اللغة العربية وآدابها. كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية. جامعة باجي مختار عنابة. الجمهورية الجزائرية.
12. أ.د. داود مراد حسين الداودي. دكتوراه العلوم السياسية. مدير وحدة البحوث والدراسات. جامعة القادسية. كلية القانون. جمهورية العراق.
13. أ.د. راشد صبري محمود القصبي- أستاذ التخطيط التربوي واقتصاديات التعليم بكلية التربية. جامعة بورسعيد. جمهورية مصر العربية.
14. أ.د. سندس عزيز فارس الفارس- خبير تربوي- عميد كلية الدراسات العليا والبحث العلمي في الاكاديمية الأمريكية. جمهورية العراق .
15. أ.د.عدنان فرحان الجوراني. أستاذ الاقتصاد. جامعة البصرة. جمهورية العراق.
16. أ.د. غادة غازي عبد المجيد- أستاذ في كلية التربية للعلوم الإنسانية – جامعة ديالى. جمهورية العراق.

17. أ.د. ماجدولين محمد النهيبي- كلية علوم التربية. جامعة محمد الخامس. الرباط، المملكة المغربية.
18. أ.د. ماهر مبدر عبد الكريم العباسي. نائب عميد كلية التربية للعلوم الإنسانية. جامعة ديالى. جمهورية العراق.
19. أ.م.د. محمد ماهر محمود الحنفي. رئيس قسم أصول التربية. كلية التربية. جامعة بور سعيد. جمهورية مصر العربية.
20. أ.م.د.عبد الباقي سالم – تدريسي في كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة – جامعة بابل- جمهورية العراق
21. أ.د. ناهض فالح سليمان- كلية التربية للعلوم الإنسانية. قسم اللغة الإنجليزية. جامعة ديالى. جمهورية العراق.
22. أ.د. نبيل محمد صالح العبيدي. عميد كلية الدراسات العليا. الجامعة اليمنية. الجمهورية اليمنية.
23. .أ.د.نزهة إبراهيم الصبري نائب رئيس الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب- المملكة المغربية.
24. أ.د. نصيف جاسم أسود سالم الأحبابي. كلية التربية للعلوم الإنسانية. قسم الجغرافية. جامعة تكريت. جمهورية العراق.
25. أ.د. نورة محمد مستغفر. أستاذ التعليم العالي مؤهل، المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين، المملكة المغربية.
26. أ.د. هاله خالد نجم- رئيس قسم الترجمة. كلية الآداب- جامعة الموصل – جمهورية العراق.
27. أ.د. وسن عبد المنعم ياسين- أستاذ الأدب العربي – كلية التربية للعلوم الإنسانية. جامعة ديالى. جمهورية العراق

## أعضاء الهيئة الاستشارية

1- أ.م.د.آرام نامق توفيق. كلية العلوم. جامعة السليمانية. جمهورية العراق.
2- أ.د. خالد عبد القادر التومي- باحث في المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية. ليبيا.
3- أ.د. رائد بني ياسين- عميد كلية الأعمال. قسم نظم المعلومات. الجامعة الأردنية- فرع العقبة. المملكة الأردنية الهاشمية.

4- أ.د. جميلة غريّب. قسم اللّغة العربيّة و آدابها. جامعة باجي مختار.عنابة . الجمهورية الجزائرية .

5- أ.م.د. رشيدة علي الزاوي- أستاذ التعليم العالي. المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين. الرباط . المملكة المغربية.

6- أ. م.د. رضا قجة.علم الاجتماع – كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية – جامعة محمد بوضياف – المسيلة – الجمهورية الجزائرية.

7- -أ.د. كامل علي الويبة- رئيس جامعة بنغازي الحديثة – ليبيا.

8- أ.د. علي سموم الفرطوسي. كلية التربية الأساسية. الجامعة المستنتصرية . جمهورية العراق.

9- أ.د. حدة قرقور . كلية الحقوق . جامعة محمد بوضياف. المسيلة. الجمهورية الجزائرية.

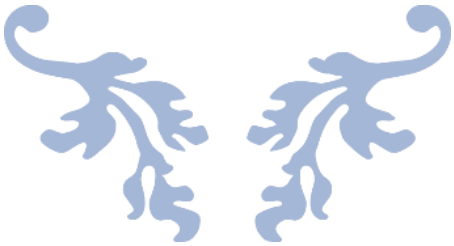
10- أ.د. مازن خلف ناصر.كلية القانون. الجامعة المستنصرية . جمهورية العراق.

11- أ.م.د. محمد عبدالفتاح زهرى- رئيس قسم الدراسات الفندقية- كلية السياحة والفنادق – جامعة المنصورة- جمهورية مصر العربية.

12- أ.م.د.مروة إبراهيم زيد التميمي. كلية الكنوز. الجامعة الأهلية. جمهورية العراق.

13- أ.م.د. هلال قاسم أحمد المريسي. عميد الشؤون الاكاديمية. جامعة العلوم الحديثة. الجمهورية اليمنية.

# مقال العدد



بسم الله الرحمن الرحيم ، الحمدّ لله على فضله ونعمته ، والصلاة والسلام على رسوله الكريم وآله ، أمّا بعد ..

يضّم العدد السابع من المجلة بين دفتيه بحوث المؤتمر العلميّ الدوليّ الثالث للأكاديمية الأمريكية للتعليم العالي والتدريب الذي تجلى بشعار " التنمية المستدامة بين القطاعين ؛ الحكومي ، والخاص ، في تحقيق أهدافها " ، وانعقد للمدة من الثاني حتى التاسع من كانون الثاني / يناير لعام ألفين وواحد وعشرين ، في المنصة الإفتراضية للأكاديمية عبر فضائها الألكتروني.

ضّم العدد جمهرة كبيرة من البحوث لعلماء ولباحثين من جامعات عربية ، ولمؤسسات علمية ، ولمراكز بحثية متباينة في تخصصاتها المتنوعة على مدار الوطن العربي الواسع بجناحيه الآسيوي والأفريقي ، لذا جاء العدد على ثلاثة أجزاء ، يحتوي كل جزء منه على عدد من البحوث المتنوعة التي تشترك ضمن المحور الرئيس التنمية المستدامة.

إن الثقافة المستدامة يجب تبيانها عند جميع العاملين في منظمات القطاع الخاص ، عن طريق التعريف بها ، وتشجيع مبادئها ؛ لتحقيق أهدافها . وتفعيل ما يُعرف بالقطاع الثالث ، وهو القطاع الناتج عن الشراكة بين القطاعين ؛ العام ، والخاص ، للنهوض بعجلة التنمية وتحقيق أهدافها .وضرورة توفير رعاية علمية للباحثين في مجال العلوم الإنسانية والاجتماعية ، وتحقيق نُظُم المتابعة المثلى بما يكفل تحقيق الإبداع العلمي الخلاق .وتبني استراتيجية وطنية ، يشارك بها الخبراء من مختلف التخصصات التربوية ، والإعلامية ، والطبية ، لحماية الصحة العقلية للشباب عن طريق رفع مستوى الوعي لديهم ، وتوجيههم للاستعمال الرشيد لوسائل التواصل الاجتماعي المختلفة . وأهمية الإفادة من المناخ المحليّ ، وتوظيفه في تخطيط المدن ، وتصميم المباني ، وهو الجانب الفعال في تقليل استهلاك الطاقة ، والتفاعل الإيجابي مع مصادر الطاقة النظيفة ، التي وفرتها البيئة المحلية .وتطوير نُظُم إدارة المعرفة الرشيقة ، على أساس التكنولوجيا المتوافرة وتصميمها ؛ لتلبية احتياجات المنظمات الخدمية صغيرة الحجم ومتوسطها . والعمل على توفير بيئة سياسية وأمنية مستقرة ، تحفظ حقوق الإنسان الأساس ، وتلتزم بقيم العدل والمساواة .

وبعد هذا كُله.. وبموجز لما قاله المؤتمرون عبر بحوثهم .. يُعْدّ المؤتمر العلمي الدولي الثالث للأكاديمية الإفتراضي هو الأوسع نطاقا ليس في عدد المشاركات فحسب بل فيما تركه من استدامة علمية ومعرفية ، وقدرات أسْفر بها الباحثون عن فكر مستدام حر، وديمومة علمية إبداعية خلاقة . ونثمن بدورنا ذلك الجهد المضي والفعال من لدن كل مَنْ شارك ، وعمل ، وقدم لنجاح ذلك الصرح العلمي بامتداده الطويل . وستكون الأكاديمية الأمريكية الدولية للتعليم العالي والتدريب المنبر الواسع لكل الأفكار التي تسهم في بناء حياة مستدامة خدمة لحياة الإنسان في ربوع أرضه العريقة .

ولاية ديلاوير 4 / 7 /2021 هيئة تحرير المجلة

الملاحظة القانونية

البحوث المنشورة في المجلة لا تعبر عن وجهة نظر المجلة ، بل عن رأي كاتبها .

فهرس الموضوعات

قراءة الحماية الجزائية للمرأة والتنمية المستدامة (دراسة في قانون العقوبات العراقي لعام 1969)

أ.د.حسين عبدعلي عيسى ..... 10

أثر الحصار المفروض على قطاع غزة في انتشار مشاريع الطاقة البديلة – الطاقة الشمسية نموذجاً –

د. كامل أحمد أبو ماضي ..... 32

تنمية المنحدرات الارضية واستثمارها في الانشطة البشرية في ناحية سورداش في محافظة السليمانية

م.د. يوسف سامي حاج بازل ..... 53

دور القيادة التحويلية في تحقيق التنمية المستدامة في القطاع الحكومي بسلطنة عمان

د. أحمد بن سعيد بن ناصر الحضرمي / د. عبدالله بن سيف التوبي..... 72

حالات الأنا لدى بيرن وعلاقتها بالانغلاق المعرفي – دراسة ميدانية لدى عينة من المعلمين والمعلمات في مدينة دمشق

د. فاديا فيصل بله / د. أماني أحمد اسكندراني ..... 95

التنمية المستدامة للموارد المائية والنشاط الزراعي في حوض وادي كلاني في السليمانية (دراسة جغرافية)

م.د.احمد كاظم عباس ..... 131

تقييم بيئي لمواقع طمر النفايات الصلبة التابعة لمدينة الحلة

م.م حسين علي فهد الوائلي / م.م رسل محمد كاظم الجبوري..... 147

التخطيط لتنمية مراكز الشباب والأندية الرياضية في محافظة بابل

م.م حسين علي فهد الوائلي / الباحثة حوراء عبدالكاظم عبدالله عباس ..... 165

الأمن المعلوماتي: الجانب الدفاعي للذكاء الاقتصادي

د.فيلالي أسماء ..... 185

أثر التحول الهيكلي بالقطاعات الاقتصادية على التنمية المستدامة في فلسطين للفترة ما بين 1995 – 2018 .

الباحث / منار موسى يحيى االلحام..... 205

دور العدالة التعاملية السائدة في الجامعات اليمنية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

الباحثة / نبيلة محمد عبد الدايم أحمد الحداد..... 215

الحوكمة العامة والتنمية المستدامة– دراسة وصفية لواقع المؤسسات العامة في العراق

أ.م. د.منى حيدر عبد الجبار الطائي..... 232

الدولة الاتحادية العراقية ودواعي واشكاليات الفيدرالية ( بين النص والواقع )

د. انعام مهدي جابر خفاجة.....295

عدم المسؤولية التشريعية لعضو مجلس النواب في دستور جمهورية العراق

الباحث: فراس مكي عبد جنابي.....273

الذات الأخلاقية وعلاقتها بنمو الانا

أ.د. سناء مجول فيصل / م.م أسامة جابر عبد السادة الشيباني.....292

القطاع العام وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأردن

الباحثة / روان علي أحمد القضاة.....310

دور المرأة في التنمية الاقتصادية من منظور الاقتصاد الإسلامي

الباحثة / هيام سامي الزعبي.....326

المنهج الاسلامي وأثره في معالجة الفساد الاداري والاقتصادي في المجتمع

أ.د برزان مُيَّسر حـامد الحميـد / أ.د. عبد الرحمن ابراهيم حمد الغنطوسي..... 341

دور الشراكة الاستراتيجية بين المؤسسات الجامعية والقطاع الخاص في مجال التدريب (دراسة ميدانية)

أ.طارق أبوشعفة معتوق / أ. سمية معمر امسلم .....368

اليقظة الاستراتيجية كمدخل لمساهمة المؤسسة الاقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة

الباحثة حميدي مروة /د. بلعيد محمد مولود .....399

الوصمة و علاقتها بالمشكلات النفسية و الاجتماعية لأمهات أطفال التوحد في محافظة ديالى

م.م محمد طارق حسن .....410

حماية البيئة في ضوء معايير التنمية المستدامة وفقًا لأحكام القانون الليبي

د. نعيمة عمر الغزير .....428

التنبؤ بالإشعاع الشمسي كل ساعة بناءً على بيانات الأرصاد الجوية باستخدام تقنيات التعلم العميق

علي محمد رجه / أنعام محمد عايد..... 451

# لدولة الاتحادية العراقية ودواعي واشكاليات الفيدرالية

## ( بين النص والواقع )

**د. إنعام مهدي جابر خفاجة**

**جامعة بابل – كلية العلوم**

**sci.anaam.mahdi@uobabylon.edu.iq**

**07806183852**

---

**الملخص**

يشير مصطلح الفيدرالية الى أحد أبرز المصطلحات التي لا يزال يدور حولها نقاش كبير في الاوساط السياسية والقانونية والفكرية ، وعلى الرغم من النظريات والدراسات المتعددة التي صاغها وأولاها منظرون ومفكرون منذ أمد بعيد حوله، الا أن هذا المصطلح لم يتحول الى مفهوم تام القوام.

و تشكل الفيدرالية ابرز السمات التي تتصف بها المجتمعات في عالمنا المعاصر ، ولما لهذه السمة من خصوصية على مستوى استقرار المجتمع واستتباب آلية التنظيم السياسي في الدولة ، فالفيدرالية تجسد إشكالية مركبة من حيث كونه يمثل حالة التعدد القومي والديني والمذهبي والعرقي فضلا عن الانعكاسات التي تولدها هذه المفردات ضمن إطار الدولة الواحدة.

# The Iraqi federal state and the reasons and problems of federalism
# (Between text and reality)

**Dr. Inaam Mahdi Jaber Khafajah**
**University of Babylon - College of Science**

## Abstract

The term federalism refers to one of the most prominent terms about which there is still a great debate in political, legal and intellectual circles, and despite the multiple theories and studies that were formulated and first by theorists and thinkers for a long time around it, this term has not yet turned into a full-fledged concept.

Federalism is the most prominent feature that characterizes societies in our contemporary world, and because of the specificity of this feature at the level of community stability and the stability of the political organization mechanism in the state, federalism embodies a complex problem in terms of being a state of national, religious, sectarian and ethnic pluralism as well as the repercussions that these vocabulary generate within One-state framework.

## مقدمة البحث

تعد الفدرالية من المفاهيم القانونية والادارية والدستورية ذات الطابع السياسي التي ارتبطت بها الكثير من الافكار المغلوطة والمواقف المتناقضة ،كما أحيط مفهوم الفدرالية بغلاف سميك من سوء الفهم وسوء الظن , لذلك فهناك حاجة ماسة إلى جهود الكتاب القانونيين والباحثين لاستجلاء جوهره وتمييزه عما يختلط به وتحديد مميزاته وشرحه لإزالة سوء الفهم وتنقيته من الأفكار المغلوطة التي علقت به وتبرئته من التهم التي ألصقت به وهو براء منها وهذه محاولة متواضعة منا لألقاء الضوء على هذا الموضوع .
إن الفيدرالية هي نظام مقاسمة السلطة واتخاذ القرارات المشتركة بين حكومتين أو أكثر, وتكون هذه الحكومة منتخبة بحرية من الشعب وتتمتع بالسلطة على الشعب ذاته والمنطقة الجغرافية ذاتها , وهي تمنح وتحمي القدرة على صنع القرار حيث تظهر النتائج أسرع ما تظهر في المجتمعات المحلية وفي المستويات العليا للحكومة . فهي تحفظ من جهة وحدة الدولة , وكيانها السياسي , ومن جهة أخرى تمنح المقاطعات أو الاقاليم نصيبها من السلطة والثروة والتمثيل السياسي . وبخلاف الحكم الذاتي ، فإن الاقاليم في ظل الفيدرالية تشارك وحسب حصتها في الحكومة المركزية . كما تضمن الفيدرالية الاحترام التام للتعددية القومية والدينية والمذهبية والسياسية, ومن ثم تقطع الطريق على قيام حكومات دكتاتورية .

## مشكلة البحث

لدى بحث ودراسة الفيدرالية بشكل عام ، تثار عدة اسئلة بشكل مستمر في مقدمتها: لماذا تتحد الدول والولايات؟ وما هي العوامل أو الظروف التي استلزمت تبني الفيدرالية من قبل الدول المستقلة ؟ وكيف يتم تنظيم الاتحاد ؟ وكيف يتم تقاسم السلطة بين مستويات الحكومة المذكورة ؟ وما هي أوجه النقد التي يمكن أن تقدم لمصطلح الفيدرالية عامة باعتبارها اتجاها قويا في الفكر السياسي عبر تاريخه ؟ هل إن الفيدرالية هي وسيلة الى النهاية أو النهاية نفسها ؟ ولماذا تنجح بعض الاتحادات وتفشل غيرها ؟
اما دراسة الفيدرالية في العراق وبشكل خاص ، فقد واجهت التجربة الفيدرالية العديد من المعوقات والتحديات التي كانت عائقا أمام بناء دولة فيدرالية متكاملة ، إذ كانت هذه الامور سببا في منع إنشاء الاقاليم الفيدرالية حسب ما نص عليه الدستور ، وكذلك سببا في التأزم الدائم للعلاقات بين حكومتي الاقليم والمركز خاصة فيما يتعلق بعملية توزيع الاختصاصات, ممدا أستدعى البحث في هذا الموضوع للتعرف عليها أكثر .

## أهمية البحث

إن موضوع الفيدرالية يتمتع بأهمية بالغة خاصة في إطار الدستور الفيدرالي في العراق, وما يترتب عليه من تعدد السلطات والدساتير والقوانين والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين الحكومية, بحكم إن النظام الفيدرالي جداء كأفضل الحلول المطروحة للتعددية, ولحل مشكلات العراق في الوقت الحاضر.

## أهداف البحث

نسعى في دراستنا المتواضعة هذه إلى التعرف على لمحة بسيطة عن النظام الفيدرالي, وكذلك البحث في أهم ما واجه التجربة الفيدرالية العراقية من تحديات سياسية ومعوقات قانونية , والتي كانت حائلا دون نجاح النظام الفيدرالي في العراق .

## فروض البحث

إن فرضية هذه الدراسة تستند الى مسألة تفترض أن دولا كبرى نجحت فيها الاتحادات الفيدرالية كالولايات المتحدة الامريكية وكندا وأستراليا وغيرها ، في حين بقيت دول أخرى ناشئة تعاني من ضعف مسار الفيدرالية فيها . كذلك تعتمد الفرضية على شرط يلزم الدول الاتحادية وهو عدم تضييق اختصاصات الاقاليم ، وفي الوقت نفسه عدم تدخل الاقاليم في اختصاصات الحكومة المركزية .

وهذا مما يحد من المشاكل والخلافات التي قد تحدث بين المركز والاقاليم والذي يؤدي الى فشل الفيدرالية .

## الدراسات السابقة

اعتمدت هذه الدراسة على عدد من المراجع العلمية الانكليزية والعربية ومن اهمها كتاب المفكر الغربي K.C.Wheare في كتابه (Federalgovernment )، والمفكر اندريه هوريو في كتابه ( القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ) ، وكتاب الفقيه مونتسكيو المعنون ( روح التشريعات ) فضلا عن كُتاب ومفكرين عرب منهم سليمان محمد الطماوي في كتابه السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي ، وكذلك كتاب اساتذة قانون عراقيون .

## منهج البحث

على مستوى منهجية البحث فقد اعتمدنا على المنهج التحليلي المقارن وذلك عبر الوقوف على المواد الدستورية الواردة في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 والمتعلقة بشكل خاص بالشكل الاتحادي وبيان مظاهر الوحدة والاستقلال التي تميز بها هذا الدستور ومحاولة تقييمها على ارض الواقع للتعرف على مدى نجاحها في احتواء وحماية الفيدرالية في المجتمع العراقي.

## المبحث الاول : مفهوم الفيدرالية ( الدولة الاتحادية ) ونشأتها وموقف الفقه منها

### المطلب الاول : مفهوم الفيدرالية ( الدولة الاتحادية ) ونشأتها

الفيدرالية ( Federalism) هي نظام حكم تتحد فيه الولايات وتتخلى عن بعض سلطاتها لسلطة مركزية . وعلى الرغم من صعوبة تصو ر تعريف محدد لها، مع ذلك، فإن الفيدرالية تتضمن دائما فكرة وجود صلة دائمة بين كيانات ضمن مجموعةَ اكبر . إذ ولدت الدولة الفيدرالية من تجمع كيانات لدولة موجودةً مسبقا وتختلف عن الدولة الوحدوية اللامركزية التي تقرر سياديا ما هي الاختصاصات الممنوحة للمناطق (الزيدي، 2019).

وهناك من يعرفها، بانها : شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستورياً بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر ( الاقاليم ، الولايات ) ، ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمداً أحدهما على الاخر ويتقاسمان السيادة في الدولة .

يمكن للفدرالية أن تتضمن شكل الحكومة أو التركيب الدستوري الموجودين في الدولة الفيدرالية (./https://www.marefa.org)

لقد نشأت الأنظمة الفدرالية في ظروف مختلفة تماما – فكل منها كان نتيجة فريدة لاختيارات اتخذها القادة السياسيون والقوى التاريخية الكبرى. وتم اختيار الفدرالية من أجل جمع وحدات كانت منفصلة سابقا في دولة جديدة ، أو لإعادة ترتيب دول كانت وحدية ، واحيانا كنتاج للعمليتين معا ،يعتبر كل اتحاد فدراليً فريدا من نوعه. ويمكن، بدون مجازفة، طرح القليل من التعميمات حول كيفية قيام وتطور الأنظمة الفدرالية وسبب ذلك غير أنه في كافة حالات التحول نحو الفدرالية، قام القادة السياسيون

بإضفاء صفة دستورية على وجود مستويين للحكومة كأسلوب لتحقيق أهدافهم والتوفيق فيما بينها مع الحد من العنف —أو القضاء عليه في بعض الحالات.

ويوجد اليوم ١٩٢ دولة أعضاء في الأمم المتحدة، منها تقريبا ٢٨ دولة فدرالية. ومنذ قرن مضى لم تكن معظم الدول قائمة بحدودها الحالية، وكان لعدد قليل منها نفس الحدود منذ قرنين من الزمان. فكل دولة لها روايتها الخاصة بها فيما يتعلق بأصلها وتطورها الإقليمي والسياسي. وتتضمن تلك الروايات حروبا وثورات وزواجا بين الأسر الحاكمة وإمبراطوريات استعمارية ومعاهدات دولية ومسارات ديمقراطية سلمية وقد نشأت الأنظمة الفدرالية في ظل هذه العمليات الكبرى الهادفة لتكوين أو تطوير دولة ما من خلال عدة طرق :

• كانت عملية التوحد معاً تعتبر، في بعض الحالات، أمرا محوريا لنشأة دولة فدرالية جديدة. فقد توصلت وحدات كانت منفصلة سابقا —ولايات مستقلة أو مستعمرات — إلى أن بينها مصالح مشتركة وهوية مشتركة بشكلٍ كاف للانضمام معا في اتحاد فدرالي. ولماذا فدرالي؟ لأن الهيكل الفدرالي كان يسمح لكل وحدة بالمحافظة على قدر من استقلاليتها الذاتية مع تجميع عناصر أخرى في المجتمع الجديد .

• قد تكون الدولة، في حالات أخرى، قد نشأت أصلا من خلال هيكل وحدي شديد المركزية (غالبا ما يكون سلطويا وغير ديمقراطي). ولكن الاختيار النهائي للفدرالية كان استجابة للضغوط السياسية الديمقراطية نحو نقل السلطات أو تحويلها بسبب تعددية الدولة اللغوية أو الدينية أو الأثنية ، وربما أيضا بسبب وجود فروق اقتصادية كبيرة بين الأقاليم. وقد تكون للأقاليم التي تضغط باتجاه الاستقلال الذاتي، في بعض الدول، كيانات سياسية مميزة في الماضي.

• تنشأ الفدرالية، في حالات أخرى أيضا من هاتين العمليتين معا . فقد نشأت كندا عن طريق إقامة أونتاريو وكيبيك من نظام وحدي سابق ومن ثم تمت إضافة مقاطعات جديدة. كما قامت الهند ايضا بدمج هذين المسارين (اندرسون، 2007) .

اما بالنسبة لتطور الفيدرالية فقد تطورت، على مرور الوقت، كافة الأنظمة الفدرالية. فقد خضع بعضها لتغيرات دستورية رسمية كبيرة بينما تغير البعض الآخر بشكل جوهري على الرغم من وجود دساتير مستقرة إلى حد كبير. وقد لعبت عوامل مختلفة دورا هاما للغاية في تشكيل التجارب الفدرالية، مثل إنشاء وحدات مكونة جديدة، ونمو المدن، والتحولات الاقتصادية والديموغرافية الكبيرة، والتكنولوجيات الجديدة، والتطورات السياسية العالمية والمحلية، وممارسة الديمقراطية.

يحتفظ أقدم اتحاد فدرالي، وهو الولايات المتحدة، بدستوره منذ ما يزيد على ٢٠٠ عاما مع إجراء ٢٧ تعديلا فقط على هذا الدستور. وقامت الهند بإجراء ٩٤ تعديلا على دستورها خلال ٦٠ عاما . وكان للبرازيل 7 دساتير منذ استقلالها، وللمكسيك ٦ ،وأجرت فنزويلا ٢٦ تعديلا على دستورها. واحتفظت بعض الأنظمة الفدرالية بالاستمرارية الدستورية، بينما مرت اتحادات أخرى بفترات انقطاع قانونية بسبب الثورات أو الأنظمة العسكرية. وقد تغير عدد الوحدات المكونة وخصائصها، كما سيظهر لاحقا ، بشكل كبير مع مرور الوقت في الكثير من الأنظمة الفدرالية. ومهما كان مدى التغيرات الدستورية الرسمية، فقد تطور كل اتحاد فدرالي مع مرور الوقت، وغالبا ما تم ذلك بأساليب ربما كانت ستفاجئ المؤسسين أنفسهم. فقد كان من المقرر أن تكون كل من الولايات المتحدة وأستراليا اتحادات فدرالية لامركزية ولكنها صبحت مركزية، بينما تطورت كندا، والتي كان من المفترض أن تكون مركزية ، في الاتجاه المعاكس.

وقد أدت تكنولوجيا النقل والاتصالات، في كافة الأنظمة الفدرالية المؤسسة منذ فترة طويلة، إلى تضييق المسافات وصياغة تطور مجتمعات ذات وعي سياسي داخل تلك الفدراليات. كما أن بعض أجزاء من تلك الدول ، التي ربما لم تكن موجودة في بداية تاريخ الفدرالية أو كانت تعتبر قليلة الشأن مثل غرب الولايات المتحدة وكندا والأجزاء الداخلية والشمالية من البرازيل ، اكتسبت

وزنا أكبر بمرور الوقت. وكانت الحربان العالميتان، اللتان دعتا إلى حشد جهود وطنية هائلة، بالإضافة إلى نشأة دول الرفاه ، سببا في تقوية بعض الحكومات المركزية في الأنظمة الفدرالية.

اتخذت تجربة الديمقراطية أهمية شديدة في التشكيل المتغير للعديد من الأنظمة الفدرالية. وأصبحت كل من المكسيك والبرازيل أكثر فدرالية حيث نقلت الديمقراطية السلطة للعديد من المراكز والأحزاب. وتحدت الهند المشككين وحافظت على أكبر ديمقراطية في العالم ولكنها تعمل بشكل مختلف اليوم عما كانت عليه في الفترة عقب الاستقلال عندما كان حزب المؤتمر يسيطر على كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بأكملها (اندرسون، 2007) .

والسؤال الذي يثار هنا ؟ هل النظام الفيدرالي هو الانسب ؟

الاجابة هو ليست الفدرالية هي الأفضل دائما ولا توجد نسخة من الفدرالية يمكن اعتبارها الافضل . فالفدرالية تبدو ملائمة خاصة لديمقراطيات بها عدد كبير من السكان أو الأقاليم، أو تعددية كبيرة في السكان تتمركز إقليميا . تتطلب الفدرالية، بمرور الوقت، أن يكون لدى نسبة كبيرة من السكان شعور بالهوية مع البلد ككل، بالإضافة إلى مجتمعات محلية على المستوى الإقليمي تتسم بالحيوية والمشاركة السياسية.

تلائم الفدرالية بعض الدول، وليس جميعها. الفدرالية هي شكل ديمقراطي من أشكال الحكم، تقوم على أساس الدستور وسيادة القانون. وقد تكون الفدرالية زائفة في بلاد غير ديمقراطية، على الرغم من وجود حالات ديمقراطية جزئية أو تحررية استطاعت فيها الهياكل الفدرالية أن تتمتع بشيء من الحياة الحقيقية.

**المطلب الثاني : موقف الفقه العربي والغربي من الفيدرالية**

اختلف الفقهاء والاكاديميون العرب في تفكيك مفهوم الفيدرالية، مثلما اختلف فيه فقهاء الغرب، إذ يرى الدكتور سليمان الطماوي الفيدرالية بأنها أتحاد فيدرالي أو مركزي، باعتباره أقوى صور الاتحادات في نطاق الدولة المركبة ، ففيه يتخذ الاتحاد صورة دائمة ، وتفقد الدول المنضمة إليه شخصيتها الخارجية ، وتخضع كلها لحكومة مركزية تستأثر بكافة الاختصاصات الخارجية، وبكثير من الشؤون الداخلية التي ينص عليها الدستور الاتحادي. مع ذلك فالدول الاعضاء أو الولايات أو الاقاليم أو الاقطار تحتفظ بجانب كبير من الاختصاصات الداخلية، لافي المجال الاداري فحسب، ولكن في نطاق القضاء والتشريع ، ومن ثم فإنه يكون لكل منها سلطة تشريعية محلية وسلطة قضائية وسلطة تنفيذية (الطماوي، 1974) .

وهو ما أكده الاستاذ اسماعيل مرزه، عندما وصف الفيدرالية بأنها ( اتحاد مركزي ) يقوم بناء على دستور تخضع بموجبه عدة دول لنظامٍ قانوني شامل ، تفقد هذه الدول شخصيتها الدولية لصالح دولة الاتحاد التي تختص اختصاصاً مانعاً، بممارسة السيادة الخارجية، كما تشترك حكومتها مع الدول الاعضاء في كثير من الاختصاصات في ميدان السيادة الداخلية (مرزة، 1969) .

غير أن هنالك من يرى بأنها اتحاد عد ة دول في شكل دولة واحدة هي الدولة الفيدرالية، بمقتضى دستور اتحادي مع بقاء سلطات الحكم موزعة بين الدول الاعضاء في الحدود التي تتكفل وثيقة الاتحاد ببيانها، مع تمتع كل من الدولة الفيدرالية والدول الاعضاء بالشخصية القانونية الدولية (عثمان، 1977) .

وهناك من يصف الفيدرالية بانها اتحاد دستوري باعتبار أن مثل هذا الاتحاد ينشأ بواسطة دستور لا بمعاهدة دولية فتتحول بموجب هذا الاتحاد الدول من أشخاص دولية مستقلة الى أشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلي ( الدستور )وكذلك تتحول العلاقات فيما ما بينها من علاقات دولية الى علاقات دستورية تقوم على اسس اتحادية (بشير، 1971) .

ولكن هل هناك تعريف اسلامي للفدرالية **(القطبي)** ؟

قال تعالى : (( يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان اكرمكم عند الله اتقاكم )) (سورة الحجرات ، الاية 13 ).

فهذه الآية تعد من الآيات التي يمكن الاستدلال بها على وجود د اساس فكرة الفيدرالية في القران الكر يم , فالتقسيم الذي يوجد في هذه الآية يدل على إن تقسيم البشر إلى قوميات وأمم هو سنة إلهية ليسهل التعامل بين بني البشر ( وجعلناكم شعوبا وقبائل ) وهي جمع شعب وهو الحي العظيم مثل مضر وربيعة وقبائل هي دون الشعوب كبكر من ربيعة وتميم من مضر هذا قول اكثر المفسرين وقيل الشعوب دون القبائل انما سميت بذلك لتشعبها وتفرقها .

عن الحسن ( عليه السلام ) قيل اراد بالشعوب الموالي وبالقبائل العرب في رواية عطا ابن عباس والى هذا ذهب قوم فقالوا الشعوب من العجم والقبائل من العرب والاسباط من بني اسرائيل وروي ذلك عن الصادق ( عليه السلام ) .

اما موقف الفقه الغربي من الفيدرالية فنعرض هنا وجهات نظر لبعض الفقهاء الغرب ، فوفقاً لكينيث كلينتون وير (K.C.Wheare) ، فإن الاتحاد الفيدرالي هو: ( طريقة تقسيم السلطات بحيث تكون الحكومات العامة والاقليمية ، داخل حيز واحد منسقة ومستقلة ) (K.C.Wheare, 1964) .

وهناك من يرى في الفيدرالية بانها نظرية تعبر عن الاتحاد الحر بين افراد البشر والجماعات والدول ، وهي الشكل المثالي للحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . والمظهر الاساس لهذه النظرية هو التعددية، واتجاهها الاساسي التنسيق، والمبدأ الناظم لها هو التضامن. وإذا كان المبدأ الديمقراطي يهدف الى الغاية نفسها ، لأنه يتجه الى اشراك الافراد في تكوين القرارات التي تلزمهم، فإن الديمقراطية لا تعني الا بمشاركة الافراد على أنهم أفراد، أما الفكرة الاتحادية فتتجه الى تغليب مشاركة الجماعات والدول (./https://www.marefa.org) .

وقد عرفها الفقيه ( اندريه هوريو ) بانها : ( شركة دول لها في ما بينها علاقات قانونية داخلية ) (أي قانون دستوري) بموجبه تقوم دولة اعلى فوق الدول المشاركة **(هوريو، 1974)** .

اما مونتسكيو(Montesquieu) فقد فسرها بانها : ( ..... تعاقد تقبل بموجبه عدة كيانات سياسية أن تصبح (مواطنات)،في دولة اكبر منها تطمع الى تكوينها ، فهي مجتمع مجتمعات ، يمكنه ان يتوسع بانضمام اعضاء جدد اليه ) **(زعيتر، 1953)** .

خلاصة الامر فأن الفيدرالية تعني نظام سياسي عالمي وذات طابع دستوري يقوم على اتفاق عدة دول أو أقاليم على إقامة اتحاد فيدرالي فيما بينها والفيدرالية نقيض الدكتاتورية التي تتميز بمركزية شديدة , وترتبط الفيدرالية بمبدأ حق تقرير و بمبدأ الدفاع عن حقوق الاقليات والقوميات الدينية . فالفيدرالية إذا نظام تقسم فيه سلطة الحكم بين الحكومة المركزية وحكومات أخرى إقليمية أدنى منها في السلطة ويكون لكل حكومة السلطة العليا في محيطها . وان الاختلافات في مفهوم الفيدرالية يختلف من بلد لأخر وبين المفكرين أنفسهم، وبحسب طبيعة النظام الفيدرالي المقصود ، إذ إن تنوع الانظمة يفضي الى تنوع المفاهيم التي تصفها وتحدد معاييرها ومرتكزاتها.

## المبحث الثاني : دواعي الفدرالية في العراق واشكاليتها في الدستور العراقي

### المطلب الاول : موقف الدستور العراقي النافذ لعام 2005 من الفيدرالية ودواعيها في العراق

لم تتضمن الدساتير العراقية السابقة لعام ٢٠٠٣ أية إشارة صريحة وواضحة للفدرالية كتلك التي أشار إليها قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٣ ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، الذي صيغ لدولة اتحادية فدرالية ، وقد جاءت الفيدرالية كحل لإشكالية التنوع الاجتماعي الخاص بالمجتمع العراقي الواضح المعالم من ناحية القومية والعرق واللغة والدين ، وتظهر اهمية الشكل الاتحادي للدولة من حيث كونه يخلق جوا من الاستقرار والطمأنينة لكافة الجماعات المتنوعة ضمن اطار دولة واحدة ويؤدي بالتالي الى تلافي العنف والصراع الذي قد تنقاد له الجماعات المختلفة اجتماعيا مما ينعكس سلبا على استقرار كيان الدولة وضمان ديمومتها .

فبعد انهيار النظام السياسي العراقي بتاريخ : 9 نيسان 2003 ، وإقامة نظام سياسي جديد مختلف من عدة نواحي ، وحدوث تطور قانوني كبير فيما يتعلق بتبني أسلوبي اللامركزية الإدارية الإقليمية ، واللامركزية السياسية على حد سواء ، لعل من اهمها تحول الدولة من بسيطة إلى مركبة ، ومن المركزية إلى اللامركزية في مباشرة وظيفتي الحكم والإدارة (الشكراوي، 2011) .

وبدأ هذا التطور القانوني بإصدار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بتاريخ 2004/3/8، واعتبر هذا القانون بمثابة القانون الأعلى في الدولة ، ويكون ملزما في كافة أنحائها بدون استثناء وظل نافذا إلى حين صدور الدستور العراقي عام 2005 وتشكيل الحكومة بموجبه . ولغرض تقييم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، فإنه يعتبر نقطة تحول في التطور الدستوري في العراق ، حيث تم تحويل شكل الدولة العراقية بموجبه من موحدة بسيطة إلى مركبة اتحادية فدرالية ، وما انطوى على ذلك التحول في الابتعاد عن أسلوب المركزية الإدارية وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية (الشكراوي، 2011).

اما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لعام 2005 فقد اكد في الباب الأول المعنون بالمبادئ الأساسية وبالتحديد في المادة (1) على أن : ( جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي . أما الفصل الأول منه و المعنون بالأقاليم ، فقد أكد المشرع فيها على كل من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية معا و بدون الفصل أو التمييز بينها .

فقد ورد في هذا الدستور أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من : " عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية " (المادة 113 من الدستور ) .

وأقر الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليما اتحاديا ، وكذلك الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه (المادة 114 من الدستور ) .

وطلب الدستور من مجلس النواب أن يشرع قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة (المادة 115 من الدستور ) . ونظم حق كل محافظة او أكثر بتكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى الطريقتين الآتيتين (المادة 116 من الدستور ) .

الطريقة الأولى : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

الطريقة الثانية : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ومنح الدستور كل إقليم حق وضع دستور له يحدد هيكل سلطاته ، وصلاحياته ، وآليات ممارستها ، بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي (المادة 117 من الدستور ) . ونظم الفصل الثالث مسألة تحديد العاصمة بغداد بحدودها البلدية كعاصمة لجمهورية العراق ، والتي تمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد ، وأحال الدستور تنظيم وضع العاصمة بقانون ، ولم يجز انضمام العاصمة لأي اقليم (المادة 121 من الدستور ). وفيما يتعلق بالفصل الرابع المعنون بالإدارات المحلية ، فقد ورد في الدستور أنه يضمن

الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان ، والكلدان والآشوريين ، وسائر المكونات الأخرى ، وأحال تنظيم ذلك إلى القانون (المادة 122 من الدستور ) .

ويتضح جليا مما ذكرنا أن المشرع الدستوري قد وقع في مطب الخلط فيما بين المطالب أو الحقوق القومية من جهة ، و تطبيق أسلوبي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من جهة أخرى .

بالنسبة للتنوع القومي في العراق فقد اشار الدستور النافذ 2005 الى إن ( العراق بلد متعدد القوميات والاديان والمذاهب , وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وجزء من العالم الاسلامي ) (المادة 2 من الدستور ) ، ,أن هذه المادة تشير بان التنوع القومي بالإضافة الى التنوع الديني والمذهبي هي الاساس المكون للشعب العراقي .

كذلك اعترف الدستور بالتنوع اللغوي في العراق حيث نص على ان(اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق .....) (المادة 4 فقرة اولا من الدستور ) . ,وهناك لغات رسمية على النطاق المحلي للأقليات التركمانية والسريانية وفي أماكن تواجدهم فقد نص الدستور على ان ( اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان في الوحدات الادارية يشكلون فيها كثافة سكانية ) (عطية، 2016) .

**المطلب الثاني : اشكاليات تطبيق الفيدرالية في العراق**

بحثنا سابقا ان الدستور العراقي النافذ قد اخذ بالشكل الاتحادي ونظام الفيدرالية وهو متقدم بأشواط كثيرة على دساتير المنطقة العربية ودول الجوار من حيث إقرار الدستور للقواعد والمعايير الأساسية في الحكم الديمقراطي، واللامركزية، والفدرالية الاتحادية ، والحقوق والحريات الأساسية والمدنية. غير ان الدستور يفتقر الى وسائل حماية هذه القواعد وهذه الحريات ، كما ان الدستور ينطوي على مواد غامضة متناقضة كثيرة . ويتضمن نقاطا خلافية بصدد الفيدرالية وتوزيع الموارد الطبيعية ، أو ثغرات في وجود المؤسسات والمفوضيات مثل مجلس الاتحاد ( النصف الثاني الجديد من البرلمان ) ، زد على هذا ان الدستور يقوم على فراغات تشريعية تزيد على الستين قانونا تنتظر من يسنها ، وعلى فراغات مؤسساتية قضائية وقانونية واقتصادية ، تنتظر من ينشئها . وبهذا المعنى يرتكز الدستور على فراغات قانونية وفراغات مؤسساتية .

تبنى دستور عام 2005 النافذ نظام المجلسين على اعتباره احد مقومات النظام الفيدرالي وقسم الدستور العمل التشريعي بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد , فمجلس النواب يتكون من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله , يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر , ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه .

إما المجلس الاخر هو مجلس الاتحاد فقد اوضحت المادة ( 65 ) آلية تكوين مجلس الاتحاد , إذ نصت على أن يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته, وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب والجدير بالذكر ان المادة 137 من الدستور قضت بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت فيه الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور الا ان هذا القانون لم ير النور لحد الان . ولعله يراد بذلك تشجيع البرلمان على التأني في كتابة التشريع الخاص بمجلس الاتحاد وان يأخذ فسحة أطول من الوقت لذلك ، بدل ان يشعر بالغيرة والتنافس من هذه الهيئة البرلمانية الجديدة بما سيكون لها من صلاحيات (صالح، 2009) .

يلاحظ ان الغاية من هذا الاسلوب يتمثل في انه يحافظ على مبدأ التوازن بين الولايات حتى لا تطغى الولايات الكبرى على الولايات الصغرى ، كما ان هذا الترتيب تمكن الولايات الصغيرة للتعبير عن مصالحها واهدافها بصورة فعالة في الحالات التي تتباين المصالح الاقليمية فيها وخصوصا المصالح الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

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

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

الاشكالية الاخرى التي يثيرها تطبيق الفيدرالية في العراق هو اشكالية تأسيس الاقاليم وبما ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تميز بوضع الفدرالية ( الاتحادية ) كمبدأ شامل للعراق ويتكون النظام الاتحادي من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية .

إن من أهم المآخذ على الدستور لاسيما في المواد الخاصة بالأقاليم انه أقر مسبقا بإقليم " كردستان وسلطاته القائمة ، إقليما اتحاديا " حسب الفقرة الأولى من ( المادة 117 ) وبالأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لأحكامه " حسب الفقرة الثانية المادة ١١٧ . دون ان يحدد ماهي القوانين التي تؤسس عليها هذه الأقاليم . وترك مسألة سن قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم إلى مجلس النواب على ان يتولوها في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تأريخ أول جلسة ( حسب المادة (١١٨) .

هنا تكمن إشكالية المسألة فكيف يمكن إيجاد تقسيم للأقاليم يخرج عن تأثير الكتل والتيارات المتناقضة في مجلس النواب نفسه.

الإشكالية الأخرى التي تثيرها المادة ١١٨ انه بإمكان مجلس النواب وبالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أن يقروا القانون الذي يحدد الإجراءات الخاصة بتكوين الإقليم .

وهذا يؤدي الى عدة سلبيات وهي ان تكون رغبة التيارات والكتل السياسية بتكوين اقاليم وفق رغباتها الشخصية وبهذا يمكنها ان تحصل على الموافقة بتكوين أي اقليم بلا عناء حتى وان كان ذلك الإقليم مكون على اساس طائفي . وكذلك هذه المادة استهانة بمسألة مهمة وغاية في الخطورة وهي مسألة تقسيم البلاد على أقاليم وتركها تخضع لرغبات التيارات المختلفة . إزاء ذلك كان على المشرع العراقي ان يتجاوز كل تلك الإشكاليات بان يحدد مسبقا القانون الخاص بتكوين الأقاليم أو على الأقل تحديد الشروط والضوابط الواجب مراعاتها عند تكوين الأقاليم .

الاشكالية الاخرى التي يثيرها تطبيق الفيدرالية في العراق هي كيفية توزيع الموارد والثروات حيث جاءت المادة ١١١ لتقر ان النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي لكنها تسارع إلى إضافة عبارة (في كل الأقاليم والمحافظات) مما يخلق الالتباس وعدم الفهم

فليس واضحا ان كانت منافع هذه الموارد توزع توزيعا متساويا في عموم البلاد أم تقاسمها مع الوحدات الصغرى ( المقصود بها المحافظات والاقاليم ) .

وكذلك المادة (112 ) من الدستور حددت بان تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون. تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار (صالح، 2009).

ان ما يؤخذ على المادتين اعلاه أنها لا تحدد كيفية إدارة النفط والغاز المستخرج ، وكأن السلطة الاتحادية مساوية لسلطة الأقاليم المنتجة في إدارة الثروات، في حين يحرم الأقاليم والمحافظات غير المنتجة من مسؤولية إدارتها . وهو ما يتعارض مع مبادئ الفيدرالية التي جعلت استخراج الثروات وتوزيعها واستثمارها من صلاحية الحكومة الاتحادية وذكرت المادة عبارة ( منصف) وعبارة ( الاقاليم المتضررة ) ولم تحدد ما هو معيار الانصاف وكذلك من هي الاقاليم المتضررة في حين ان محافظات العراق جميعها متضررة . وكذلك لم تذكر هذه المادة المعادن الاخرى ولم يذكر الدستور تنظيمها او حتى في حالة اكتشافها ما هو القانون الواجب التطبيق . اذن كان على المشرع العراقي ان ينظم جميع تلك الحالات .

**الخاتمة**

وفي ختام هذا البحث البد لنا من وقفة متأملة لتحديد أهم النتائج التي توصلنا إليها والإشارة بعد ذلك إلى أهم ما يطرح من توصيات تحقيقا للفائدة العلمية .

**النتائج**

1- إن الفيدرالية نظام سياسي يفترض فيه تنازل عدد من الدول أو الدويلات أو القوميات الصغيرة في أغلب الأحيان عن بعض صلاحياتها وامتيازاتها واستقلاليتها لمصلحة سلطة عليا موحدة تمثلها على الساحة الدولية وتكون مرجعها في كل ما يتعلق بالسيادة والأمن القومي والدفاع والسياسة الخارجية ، إن الفيدرالية اليوم هي إحدى أشكال الحكم الناجحة التي تسمح للتنوع الاجتماعي في الدول بالتعبير عن الهويات الذاتية لمكوناته مع الابقاء على رابط الوحدة في ظل الاتحاد الفيدرالي ، لاسيما في عصر العولمة وإفرازاته الثقافية والحضارية .

2- تختلف الدول الفيدرالية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونة لها, باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدولية والسياسية التي أدت إلى تأسيسها.

3- لقد وضع الدستور تصورا لحل المعضلات العراقية المتمثلة في الفدرالية كآلية لمنع عودة الدكتاتورية والمركزية الصارمة في الحكم وطريقة لاقتسام الثروات ، ونظام الحكم .

4 – تتميز الدولة الفيدرالية بمظاهر متعددة وهي الوحدة ، والاستقلال والمشاركة و من المهم العناية في توزيع السلطات بشكل دقيق وواضح بين الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم المنضوية تحتها, إذ إن النصوص غير الواضحة والغامضة في الدستور والقوانين الاساسية تؤدي غالبا إلى التشابك والتداخل .

5- إن اقامة الأقاليم الفيدرالية ، يعتبر حقا دستوريا ، ولكن التمتع بهذا الحق بحاجة الى توافر المقومات الاقتصادية والجغرافية ، فضلا عن التوقيت المناسب لا نجاحه .

6- لقد اثبتت وقائع التاريخ ان السلم والاستقرار لن يسودا في دولة تضم قوميات متعددة مالم تشعر كل قومية بان حقوقها القومية مصانة وبانها تحكم نفسها بنفسها وتساهم في بناء وتطوير حياتها . والنظام الفيدرالي يعتبر في نظر الجميع من افضل الاشكال الملائمة للدول ذات القوميات المتعددة مثل العراق ، ذلك ان هذا النظام لا يستهدف فقط الى ضمان الحكم الذاتي للأقاليم او للدول الاعضاء في الدولة الفيدرالية ، بل الى تقوية السلطة المركزية في الامور المتعلقة بسياسة الدولة العليا وترسيخ كيان الدولة ذاتها .

7-تنجح الفدرالية على أفضل ما يكون عندما يتوفر احترامٌ واسع لسيادة القانون، وثقافة التسامح والتكيف بين الجماعات السكانية، والعناصر الهامة للهوية المشتركة. وقد تلعب التدابير المؤسسيةً دورً ا هاما في ذلك .وعلى الرغم من أن بعض الأنظمة الفدرالية قد تمكنت من تخطي فترات صعبة للغاية، إلا أن النظام الفدرالي بالتأكيد يعمل على أفضل نحو داخل المجتمع الذي يحترم سيادة القانون واستقلالية المحاكم. ويحتاج الأمر، في المجتمعات شديدة التعددية ثقافة سياسية من التسامح والتكيف مع الآخر. ويمكن، في الأنظمة الفدرالية التي بها انقسامات إقليمية شديدة على أساس الخطوط العرقية أو اللغوية أو الدينية، تعزيز استقرار النظام الفدرالي إذا تجاوزت الثقافة العامة مجرد التسامح مع التعددية إلى الاعتناق الفعال للتعددية كجزء من القيم التيّ تعرف البلاد وتمنحها قيمتها. ويمكنً أيضا أن تساعد التدابير المؤسسية المجتمعات في إدارة الصراعات الخاصة بها، غير أن المؤسسات وحدها ليست كافية: إذ لا بد من وجود التزام أوسع داخل المجتمع نحو روح التعددية .

8-إن الانتقاد الموجه للنظام الفيدرالي على أساس انه يهدد وحدة الدولة ويؤدي الى الانفصال ، هو انتقادٍ غير دقيقٌ لان الانظمة الفيدرالية التي فشلت وأدت الى الانفصال لم تكن مشاكلها بسبب تبني النظام الفيدرالي كنمط للحكم، وانما بسبب ضعف المؤسسات الديمقراطية أو غيابها، فسبب فشلها يعود الى طابعها الغير ديمقراطي اكثر من طابعها الفيدرالي . وبالفعل لم يشهد التاريخ أيٍ حالة أدت الى تحلل الاتحادات الفيدرالية الديمقراطية الحقيقية مهام كانت متنوعة. لذلك نجد أن الكثير من الانظمة الدستورية الاطول عمراً اليوم في أيٍ مكانٌ من العالم هي اتحادات فيدراليةٍ لازالت تعمل بصفة أساسية وفق دساتيرها الاصلية مثل الولايات المتحدة الامريكية 1789 وسويسرا 1848 وكندا عام 1867 واستراليا 1901ٍ .

9- تبين لنا ان النظام الاتحادي في العراق يراد له ان لا يكون اتحادا فيدراليا كما هو شأن الاتحادات الفيدرالية في العالم ، والتي تقوي البلاد وتحافظ على وحدتها وسلامتها اتحادا مختلطا يجمع بين الفدرالية والكونفدرالية . وهذا ما تؤكده مسألة منح صلاحيات واسعة للأقاليم والتي قد تؤدي إلى إلغاء سلطة الدولة الاتحادية لتنتج دولة لا مركزية إلى حد بعيد ، يقتصر عملها في الشؤون الخارجية والدفاع والسياسة النقدية والاقتصادية والمالية، وكل ماعدا ما تقدم سيكون من صلاحية الأقاليم أو المحافظات ، أو في بعض الصلاحيات المشاركة مع السلطة الفيدرالية ، وذهب الدستور إلى ابعد من ذلك حينما أعطى السيادة لقوانين الأقاليم أو المحافظات عند حصول أي اختلاف مع القوانين الفيدرالية ، الى درجة منح الأقاليم حق تعديل أو عدم تطبيق القوانين الفدرالية في أراضيها.

10- ولعلّ خلاصة ما يمكن الوصول إليه في دراستنا هذه بشأن الفيدرالية، هو بقاء مصطلحها غير متفق عليه، ومفهومها يكتنفه الغموض والاختلاف . أما بخصوص تطبيقاتها، فهي قد تنجح في بلدٍ ما ولكنها قد لا تنجح في غيره ، فلكلّ بيئة مجتمعية محدداتها التي قد تمنعها من أن تؤسس لقيام فيدرالية ناجحة أو قد لا تنجح في ذلك .

**التوصيات**

1- نوصي المشرع العراقي بإعادة النظر في المادة ( 112 )من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 والمتعلقة بآلية توزيع ثروتي النفط والغاز وذلك كون المادة المعنية جاءت بصيغة غامضة انعكست على علاقة الحكومة الاتحادية مع إقليم كردستان فضلا عن

عرقلة قانون النفط والغاز عليه نرى ضرورة التصريح بمسؤولية الحكومة الاتحادية منفردة بإدارة ثروتي النفط والغاز مع ضمان التوزيع العادل لإيرادات هاتين الثروتين .

2-نوصي المشرع العراقي إن يعيد النظر في المادة ( 65 )من الدستور والمتعلقة بتشكيل مجلس الاتحاد إذ نصت المادة المذكورة على إن يكون تكوين المجلس وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب . والملاحظ على هذا النص انه يؤدي إلى إضعاف مجلس الاتحاد من الناحية القانونية ويجعله تابعا لمجلس النواب من ناحية اختصاصاته أو الانتقاص منها, لذا نرى إن تتضمن هذه المادة الدستورية على شروط العضوية والاختصاصات الرئيسية للمجلس ليكون بذلك متوازنا من الناحية القانونية مع مجلس النواب .

1- نص قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم ( رقم 13 ) لسنة 2008 في المادة ( 6 ) منه على ان ( يكون الاستفتاء ناجحا إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم ) . فهذه المادة خاصة بالمحافظات التي ترغب في الانضمام إلى إقليم ولم تتحدث عن المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم . لذلك يجب على المشرع معالجة هذا الامر الذي لم ينتبه له أعضاء مجلل النواب عند تشريعهم لهذا القانون وبسرعة كبيرة لان عدم معالجته يشكل عقبة أمام المحافظات التي تروم التحول إلى أقاليم .

**المراجع**

https://www.marefa.org/.(بلا تاريخ). الفيدرالية ، الموسوعة العربية الحرة.

K.C.Wheare. (1964). Federalgovernment . London : Oxford Unoversity Press .

اسماعيل مرزة. (1969). القانون الدستوري. بيروت.

الأستاذ الدكتور علي هادي حميدي الشكراوي. (2011). اشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي.

الشافعي محمد بشير. (1971). القانون الدولي العام في السلم والحرب. الاسكندرية: منشأة المعارف للنشر والتوزيع.

المادة 113 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 114 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 115 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 116 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 117 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 121 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 122 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 2 من الدستور . (بلا تاريخ).

المادة 4 فقرة اولا من الدستور . (بلا تاريخ).

اندريه هوريو. (1974). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية / ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد. بيروت: الاهلية للنشر والتوزيع.

باقر ياسين. (تموز, 2006). رؤية في مستقبل العراق – ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي. مجلة دراسات عراقية، صفحة 53.

جورج اندرسون. (2007). مقدمة عن الفيدرالية ، منتدى الانظمة الفيدرالية. اوتاوا ، كندا.

د. علي القطبي. (بلا تاريخ). بحث حول الفيدرالية ، القسم الاول.

سليمان محمد الطماوي. (1974). السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي / دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي.

سورة الحجرات ، الاية 13 . (بلا تاريخ).

عمار تركي عطية. (2016). التنوع الاجتماعي واثره في شكل الدولة الاتحادي. مجلة ابحاث القانون، الصفحات 187-295.

محمد فتوح محمد عثمان. (1977). رئيس الدولة يف النظام الفيدراي. القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب.

مونتسكيو / ترجمة عادل زعيتر. (1953). روح التشريعات. القاهرة: دار المعارف للنشر.

نغم محمد صالح. (2009). الفيدرالية في الدستور العراقي لسنة 2005 الواقع والطموح. مجلة دراسات دولية.

وليد كاصد الزيدي. (2019). الفيدرالية دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية (المجلد الاولى). العراق: المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية/ العتبة العباسية المقدسة.

Seven issue - Part I July 2021 - Second Year Refereed Quarterly Scientific Journal

# American International Journal of Humanities and Social Sciences

## ISSUED BY AMERICAN INTERNATIONAL ACADEMY FOR HIGHER EDUCATION AND TRAINING

## QUARTERLY JOURNAL ON HUMANITARIAN AND SOCIAL AFFAIRS

ISSN - 2710 - 4834

Deposit number in the Iraqi National Library and Archires: 2460