وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي

(دراسة تحليلية مقارنة)

رسالة قدَمها الطالب

محمد عودة محسن الدراجي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الأشرف

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ المتمرس

الدكتور علي يوسف الشكري

١٤٣٨ هـ ٢٠١٦ م

إقرار المشرف

أشهد بأن إعداد هذه الرسالة الموسومة (**تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي – دراسة تحليلية مقارنة**) للطالب (محمد عودة محسن الدراجي) قد جرى تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف - قسم القانون العام، وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام.

التوقيع :

المشرف : أ.د. علي يوسف الشكري

التاريخ : / / ٢٠١٦

إقرار المقوم اللغـوي

أشهد بان رسالة الماجستير الموسومة بـ **(تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي – دراسة تحليلية مقارنة)** للطالب **(محمد عودة محسن)** قد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية وأنها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .

الإمضاء :

اللقب العلمي: ا.م.د

الاسم : خالد كاظم حميدي

العنوان:

التاريخ : / / ٢٠

إقرار لجنة المناقشة

نحن رئيس وأعضاء لجنة المناقشة نشهد أننا قد اطلعنا على الرسالة الموسومة الموسومة (**تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي – دراسة تحليلية مقارنة**) المقدمة من قبل الطالب (محمد عودة محسن) وقد ناقشنا الطالب في محتوياتها ونرى أنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون العام. وبتقدير (امتياز).

التوقيع:

الاسم: أ.م.د. عدنان عاجل عبيد

العنوان: كلية القانون- جامعة القادسية

التاريخ : / /٢٠١٦

عضواً

التوقيع :

الاسم : أ.م.د. ميثم حنظل شريف

العنوان : كلية القانون- جامعة ذي قار

التاريخ : / /٢٠١٦

عضواً

التوقيع :

الاسم : أ.د. متمرس. علي يوسف الشكري

العنوان : مجلس النواب العراقي

التاريخ : / /٢٠١٦

عضواً ومشرفاً

التوقيع :

الإسم : أ.د. عمار طارق عبد العزيز

العنوان : كلية الحقوق - جامعة النهرين

التاريخ : / /٢٠١٦

رئيساً

صدقت الرسالة من مجلس معهد العلمين للدراسات العليا بجلسته المؤرخة في / /٢٠١٦

أ.م.د. عباس عبود عباس

عميد معهد العلمين للدراسات العليا

/ /٢٠١٦

شكر وعرفان

عمل المعروف يدوم، والجميل دائماً محفوظ ..

لربي الذي انعم علي من فضله كل الشكر والثناء، وعلى نبيه وآل نبيه الصلاة والسلام قبل البدء وبعد الانتهاء.

وأيّ أبواب الثّناء تناجي حروفي لكم **استاذي المتمرس الدكتور علي يوسف الشكري** وفي كلّ لمسة من جودكم وأكفكم للمكرمات أسطر، فجهودك المضنية كسحابة معطاءة، سقت الأرض فإخضرّت، وحق لي ان انظم لك عِقداً من الشُكر بدل الشِعر.

ولو أنّني أوتيت كلّ بلاغة، وأفنيت بحر النّطق في النّظم والنّثر، لما كنت بعد القول إلا مقصّراً بشكركم استاذنا **الدكتور عباس عبود عباس** فلك قدم السبق في ركب العطاء.

ولئن أعييت جهداً لحصد كلمات تفي لمن ساهم بالمستحيل من اجلي فإليك **ابا نور السيد علي عبود بحر العلوم** تكون الكلمات فللمواقف المشرفة اهلها ولهم لها يحصدون.

وإن قلت شكراً فشكري لن يوفيكم سعيكم استاذي الدكتور **عدنان عاجل عبيد،** فحقاً سعيتم وكان السّعي مشكوراً، فما أجمل أن يكون الإنسان شمعةً تُنير دروب الحائرين متجاوزاً بهم ظلام التقصير.

وما بين خلجات الفؤاد ثناءً لنجم سمى فإستحق وبكلّ فخر أن يرفع اسمه في عليائي استاذي الدكتور **حيدر محمد حسن الوزان** فإن جفّ حبري عن التّعبير يكتبكم قلب به صفاء الحبّ تعبيراً.

ولصاحب النّفس الأبيّة كليمات حائرات بشكر من ساهم بالكثير مِن أجلي الأخ المفضال الشيخ الدكتور **احمد علي عبود الخفاجي** فهنيئاً لك ما اديت وهنيئاً لي من مواقفك ما نلت.

أما انت يا رفيق الصبا والشباب ومشيبي القادم فبك ايقنت ان العرب صدقت إذ قالت (رب اخٍ لك لم تلده امك) **اخي احمد حسين علي الزاملي** فالثراء لا يقاس بالمال وإنّما بالرجال، وقد أصبحت ثرياً بك، فشكراً لله اولاً وآخراً.

والشكر موصول لكل من مد لي يد العون بكلمة او موقف اسأل الله للجميع التوفيق

الباحث

الإهـداء

إهداء بدموع الفخر...

الى العادل الأوحد في تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة العدل الآلهي الذي قال(انشروا القمح على رؤوس الجبال كي لا يقولوا جاع طير في بلاد المسلمين)...اليك أمير المؤمنين سيدي علي ابن ابي طالب(ع).

وإهداء بدموع لاهفة...

لصاحب الكفين الأسمرين ..الى قدوتي الأولى ونبراسي .. لروحك والدي (وهي في ذمة الله) فلما يزل خيالك وكلامك في مسمعي وسيبقى بصيرتي في كل نجاح او خطوة.. سائلا الله تعالى لروحك ولأرواح المؤمنين والمؤمنات المغفرة والرحمة.

وإهداء بملئ القلب...

الى الظل الذي آوي اليه في كل حين... تلك التي حملتني في قلبها قبل الأكف فلن أفي بذرة من عطائها ما حييت .. والدتي حفظها الله.

محمد

أَلَمْ تَرَوْا أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُم مَّا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَأَسْبَغَ عَلَيْكُمْ نِعَمَهُ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً وَمِنَ النَّاسِ مَن يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَلَا هُدًى وَلَا كِتَابٍ مُّنِيرٍ

صدق الله العلي العظيم

سورة لقمان / الآية (٢٠)

فهرست المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	١-٤
المبحث التمهيدي: مفهوم وذاتية دولة الإتحاد الفيدرالي	٥-٤٤
المطلب الأول: مفهوم دولة الإتحاد الفيدرالي وطرق نشأتها	٨
الفرع الأول : تعريف دولة الإتحاد الفيدرالي	٨
الفرع الثاني : آلية نشأة دولة الإتحاد الفيدرالي	١٣
المطلب الثاني : ذاتية دولة الإتحاد الفيدرالي	١٧
الفرع الأول : تمييز الإتحاد الفيدرالي عن الكونفيدرالي	١٨
الفرع الثاني : تمييز الإتحاد الفيدرالي عن نظام الحكم الذاتي	٢١
الفرع الثالث : تمييز الإتحاد الفيدرالي عن نظام اللامركزية الادارية	٢٧
المطلب الثالث: مبادئ دولة الإتحاد الفيدرالي	٣١
الفرع الأول : مبدأ الوحدة في دولة الإتحاد الفيدرالي	٣١
الفرع الثاني: مبدأ الإستقلال في دولة الإتحاد الفيدرالي	٣٥
الفرع الثالث: مبدأ المشاركة في السلطات	٤١
الفصل الآول : أنواع الثروة ومحددات تقاسمها في دولة الإتحاد الفيدرالي	٤٥- ٩٤
المبحث الأول : انوع الثروة في دولة الإتحاد الفيدرالي	٤٧
المطلب الأول : الثروة الطبيعية	٤٨
الفرع الأول : الثروة الطبيعية الباطنية	٥٠
الفرع الثاني : الثروة الطبيعية الظاهرية	٦٣
المطلب الثاني: الثروة غير الطبيعية	٦٥
المبحث الثاني : محددات تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي	٧٠
المطلب الأول: المحددات القانونية.	٧١
الفرع الأول: مبدأ عدالة توزيع الثروة وموقف الدساتير الفيدرالية منه.	٧٢

الفرع الثاني : فاعلية الولايات المنتجة للثروة في الإتحاد الفيدرالي	٨٢
الفرع الثالث : الفلسفة التي يقوم عليها الإتحاد الفيدرالي	٨٤
المطلب الثاني : المحددات السياسية	٨٧
الفرع الأول: عدم التماثل السياسي في علاقة الإتحاد بالولايات	٨٨
الفرع الثاني : التوافقات السياسية	٩١
الفصل الثاني: قواعد تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي	٩٥ – ١٥٢
المبحث الأول : القواعد الدستورية التقليدية في تقاسم الثروة وتوزيعها	٩٨
المطلب الأول : تحديد اختصاصات سلطة الإتحاد في ادارة الثروة	٩٩
المطلب الثاني : إشتراك سلطتي الإتحاد والولايات في إدارة الثروة	١٠٤
المبحث الثاني : القواعد الدستورية الحديثة في تقاسم الثروة وتوزيعها	١٠٧
المطلب الاول: تحديد إختصاص الولايات في إدارة الثروة	١٠٨
المطلب الثاني :قواعد تقاسم الثروة في العراق	112
الفرع الأول : تقاسم ثروتي النفط والغاز في العراق	١١٤
الفرع الثاني : تقاسم باقي الثروات في العراق	١٤٢
الفصل الثالث: اساليب تسوية منازعات تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي	١٥٣ – ٢٠٥
المبحث الأول : الأساليب التقليدية لتسوية منازعات تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي	١٥٦
المطلب الأول : الأسلوب القضائي	١٥٦
المطلب الثاني : اسلوب التعديل الدستوري	١٦٥
الفرع الأول: آليات التعديل الدستوري في دولة الإتحاد الفيدرالي	١٦٧
الفرع الثاني : آلية إشتراك سلطتي الإتحاد والولايات في التعديل الدستوري	١٧٣
المطلب الثالث : اسلوب الاتفاقات السياسية	١٧٩
المبحث الثاني: الأساليب الحديثة لتسوية منازعات تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي	١٨٥
المطلب الاول: تغليب قانون الإتحاد على قانون الولاية	١٨٦
الفرع الاول: مبررات تغليب قانون الإتحاد على قانون الولاية	١٨٧

الفرع الثاني : تطبيقات تغليب قانون الإتحاد على قانون الولاية	١٩١
المطلب الثاني: تغليب قانون الولاية على قانون الإتحاد	١٩٤
الفرع الأول: مبررات تغليب قانون الولاية على قانون الاتحاد	١٩٥
الفرع الثاني: تطبيقات تغليب قانون الولاية على قانون الإتحاد	١٩٨
الخاتمة :	٢٠٦
قائمة المراجع	٢١١ – ٢٣٤

المقدمة:

ما من شكٍ ان طريق الإتحاد الفيدرالي ليس طريقاً سالكاً أو معبداً بالورود، بل هو خيار صعب لا تلجأ اليه الدول المنظمة إلا بقصد تجنب الأسوأ أو سعياً للأفضل، فالتحدي الأمني والتكامل الإقتصادي وتجنب التفكك والسعي للتعايش المجتمعي والإدارة الحكيمة، كلها أسباب وقفت وراء الإندماج في إتحاد تزول فيه شخصية الدول المندمجة وتتحول إلى دويلات تمثل جزءً من كيان، ويقيناً ان التحول من كيان مستقل قائم بذاته إلى كيان تابع خيار ليس مثالي لكنه خيار هو الأفضل بين الحلول المطروحة.

وبالتأكيد ان العقبات التي قد تواجه الدول المندمجة لاحقاً هي أكبر من تلك المتوقعة في المرحلة القبلية، وتبرز آلية تقاسم الثروة وتوزيعها في مقدمة تلك العقبات، فالغني يسعى للإحتفاظ بإمتيازه والفقير يستهدف تحسين ظرفه الإقتصادي، والمركز يتمسك بالقرار، والأطراف المشاركة لن تتخلى عن الإدارة المالية بيسر، القائم من الثروة قد تكون إدارته أيسر من ذلك المجهول والذي قد يثير الخلاف، من هنا تحرص السلطة التأسيسية الأصلية على حسم هذا الشائك المحوري حسماً للخلاف الذي قد ينتهي إلى خلاف مستحكم لا سبيل لحله إلا بدستور جديد أو تعديل القائم وربما تفكك الإتحاد بأسره.

وإذا كان من البديهي ان تترجم اسس تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي إلى قواعد مكتوبة في صلب الوثيقة الدستورية إلا ان بعض هذه القواعد تأتي بدرجة من الوضوح والتحديد وبعضها يكون مرناً عاماً ،مما يسمح بالحديث عن جمود أو مرونة تقاسم الثروة وتوزيعها بالقدر الذي يسمح بتصارع الاتجاهات وإثارة الخلافات، والواقع ان من بين اسباب الاختلافات حول اليات تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي هو عدد السكان، والمواقع، والمساحة، وحجم الثروة، فضلاً عن طبيعة التجانس العرقي والقومي بين الولايات المكونة للإتحاد الفيدرالي، بل قد يتعدى ذلك الاختلاف في درجات المركزية واللامركزية والتوسيع والتضييق للإختصاصات الممنوحة للإتحاد أو الولايات، كما يخضع لمدى التناسق واللاتناسق بين مستويات الحكم الفيدرالي.

والملاحظ ان أساس العلاقة في الإتحاد الفيدرالي يرتكز على فكرة التعايش السلمي والإندماج الحضاري لعموم الشعب، لذا يستوجب الإعتراف السياسي والشعبي بالآخر، وبالتالي فالدستور الفيدرالي يعكس الواقع المجتمعي فيوفر اطاراً مؤسسياً للنظام الفيدرالي الذي بدوره يوفر إطار العمل لتطوير الديموقراطية المتمثلة بالشراكة في استغلال الثروة والانتفاع

بإيراداتها، فالتوتر الذي قد يظهر بين حين وآخر بين مكونات دولة الإتحاد الفيدرالي لا يتم تبديده إلا من خلال إعادة التقييم المستمرة لآليات تقاسم الثروة وتوزيعها بين الإتحاد والولايات، وهذا ما يمكن ان يولد الإبتكار في معظم الاحيان لأن من شأنه تجاوز اخطاء الماضي ولكن وفق اطر تتلائم ووظيفة الإتحاد الفيدرالي التنموية لعموم شعب دولة الإتحاد الفيدرالي، فالدستور الفيدرالي قد يأتي ذو خاصية مؤسساتية ثابتة وقد يكون ذا صفة مساومة بين الجهات الفاعلة في الحكم، إلا ان الطبيعة المرنة الواضحة تعد الصفة الملازمة للتجارب الفيدرالية العريقة فيكون ثبات القواعد الخاصة بتقاسم الثروة ثباتاً جزئياً يمارس في ظله الاختصاص في زمن من قبل مستوى من مستويات الحكم لينتقل إلى مستوى آخر في زمن لاحق وهكذا.

وتعد مسألة إدارة وتوزيع الثروات وتقاسمها في ظل دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ من ابرز المسائل اشكالية إذ انها تثير التنازع الدستوري بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حول اليات تقاسم الثروة وتوزيعها في العراق، فضلاً عن الاساليب التي تتم عملية التقاسم في ظلها، والواقع ان العراق بلد غني بالثروة الطبيعية وغير الطبيعية وان أحد أهم اسباب الأزمات الداخلية التي يمر بها العراق وربما في مقدمتها هو عدم الاتفاق على آليات توزيع الثروة في العراق جزئياً، وما يثير ذلك من إشكالات قانونية واشكالات اخرى ذات طابع سياسي بين مكونات الشعب العراقي.

والملاحظ ان الدستور العراقي عانى الكثير من الإشكاليات في الصياغات والاحكام، ويقيناَ ان حداثة التجربة في فن صياغة الأحكام وزج غير المختص في السلطة التأسيسية الأصلية والضغوط السياسية والتجاذبات والتناظرات السياسية كلها أسباب وقفت وراء القصور المقصود وغير المقصود، فقد عمد الخبراء والأعضاء الكورد في اللجنة الدستورية إلى إبقاء بعض النصوص عائمة بعد ان واجهوا معارضة قوية من باقي الأعضاء في صياغتها على نحو معين، فضلاً عن تمريرهم نصوص اخرى مستثمرين قصور الفهم عند بعض الأعضاء ورغبة الساسة في المضي بالدستور في المواعيد المحددة بقانون ادارة الدولة، فقد عمد إقليم كوردستان على إختيار أكفأ العناصر القانونية والسياسية أعضاءاً في لجنة كتابة الدستور أو خبراءاً أو مستشارين في الوقت الذي هيمنت الرغبة في تمثيل العرب الشيعة والسنة في اللجنة وعلى أساس التوزان وتمثيل الأحزاب الرئيسية بصرف النظر عن خبرة الممثل.

مشكلة البحث:

يصاحب البحث في موضوع تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي بعض الاشكاليات القانونية التي تتمثل في :-

أولاً/ إن نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إتسمت بعدم الدقة في تنظيم مسألة تقاسم الثروة وتوزيعها في العراق، وكانت الأخرى مبتسرة و مشابة بالغموض مما جعل التناقض في تفسيرها يطفو على سطح الخلافات بين الحكومة الإتحادية وحكومة إقليم كوردستان العراق من جهة، وبينها وبين بعص المحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة اخرى، بل ادى ذلك إلى القيام بإستغلال الثروة الوطنية في العراق بشكل يخالف طبيعة النظام الفيدرالي الذي قامت على اساسه الفيدرالية العراقية حديثاً، فتحول (مبدأ المشاركة) إلى معنى (الإحتكار) وأصبحت التوافقات والتجاذبات السياسية بديلاً عن تطبيق النصوص الدستورية أو التفكير في تعديلها ؟ وفي محاولة لحل هذا الإشكال أناط الدستور بالمحكمة الإتحادية العليا مسؤولية حل الخلاف الذي ينشأ بين المركز والإقاليم أو المحافظات بشأن تقاسم الثروة وتوزيعها أو تفسير النصوص المنظمة لألية التوزيع والإقتسام.

ثانياً/ تحرص الدساتير الفيدرالية على إناطة مسؤولية فض المنازعات بشأن تقاسم الثروة إلى مؤسسة دستورية مستقلة، ومثل هذا التوجه تبناه الدستور العراقي حيث ترك للمحكمة الإتحادية العليا صلاحية حسم الخلافات الناشئة عن تقاسم الثروة، لكن الإشكال الذي يطرح هل إتسمت المحكمة الإتحادية العليا بالإستقلال؟ وهل كانت في منأى عن تدخلات السلطة التنفيذية؟ وهل ان مناقشة وصياغة نصوص قانون المحكمة الإتحادية العليا الجديد كانت بعيدة عن مصالح المذاهب والقوميات؟ وهل ان السمو التشريعي كان الهاجس الأول والأخير للمشرع ؟

أهمية البحث:

في العراق لم يكن تبني النظام الفيدرالي ناشئ عن الحاجة الفعلية، كان الواقع والرغبة في جمع كل مكونات الشعب العراقي في دولة عادلة والخشية من الإستبداد كلها أسباب دعت لتبني هذا النظام، فواقع إقليم كوردستان وإنفصاله التام عن المركز منذ سنة ١٩٩١ والتوافق بين اطراف المعارضة الرئيسية على تبني هذا النظام قبل سقوط النظام السابق وخشية الشيعة والكورد من عودة الإستبداد بعد تجربة مائة عام من التمييز كلها أسباب دعت لتبني النظام الفيدرالي، ويقيناً ان صعوبات ومعوقات تواجه كل إتحاد إندماجي جديد سيما إذا لم يكن قائم

على حاجة فعلية، ومن ابرز تلك الصعوبات حسم مسألة تقاسم الثروة وتوزيعها، وحيث ان نصوص الدستور العراقي المنظمة لتقاسم الثروة إتسمت بعدم دقة الصياغات القانونية وغموض البعض منها، ومثل هذا القصور و الغموض من المؤكد انه يثير الخلاف، من هنا وجدنا اهمية البحث في هذا الموضوع لطرح بعض الحلول والمقترحات على السلطة المؤسِسة كسبيل لتبنيها في التعديلات المزمع إدخالها على الدستور.

منهجية البحث:

سنتخذ من المنهج التحليلي المقارن منحى لدراسة تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي مسترشدين بآراء وتوجهات الفقه المعاصر، وبعض احكام القضاء وبعض الدساتير الفيدرالية كدستور الإتحاد السويسري لعام ١٩٩٩،ودستور المانيا الإتحادية لعام ١٩٤٩ ودستور البرازيل لعام ١٩٨٨ ودستور روسيا الإتحادية لعام ١٩٩٣ ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ ودستور كندا لعام ١٨٦٧ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

هيكلية البحث:

في ضوء المنهج الذي سنعتمده في طرح دراسة تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي سنقسم هذه الدراسة إلى فصول ثلاث و مبحث تمهيدي تسبقها مقدمة وتعقبها خاتمة، وسنعقد الفصل الاول لدراسة انواع الثروة ومحددات تقاسمها في دولة الإتحاد الفيدرالي، أما الفصل الثاني فنبحث فيه قواعد تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي، وسيكون الفصل الثالث لدراسة اساليب حل منازعات تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفيدرالي.