تطبيق الفيدرالية في العراق
دراسة في الإشكاليات والمعالجات

رافع خضر صالح شُبّر
كلية القانون –قسم القانون العام

علي هادي حميدي
كلية القانون-قسم القانون العام

علاء عبد الحسن العنزي
كلية القانون-قسم القانون العام

مقدمة

يشهد العراق منذ عام ٢٠٠٣ تحول نظام الحكم فيه من النظام السياسي الشمولي /المركزي/الديكتاتوري/ إلى النظام السياسي الديمقراطي / التعددي الذي يعتمد مبدأ الفصل المرن بين السلطات، مع استمرار بقاء النظام الجمهوري[١].

كما سنشهد تحول الدولة العراقية البسيطة / الموحدة من حيث تكوينها الحالي إلى دولة مركبة / اتحادية – فيدرالية، تقوم على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية و تقاسم السلطات ما بين المنظومة الاتحادية و الحكومات الإقليمية و المحافظات و البلديات و الإدارات المحلية[٢].

و على هذا الأساس سيكون الدستور العراقي الجديد دستور إتحادي على عكس الدساتير السابقة التي صدرت في : ١٩٢٥ و ١٩٥٨ و ١٩٦٣ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ و ١٩٧٠ [٣].

أهمية الموضوع

يواجه العراق بعد سقوط النظام السياسي السابق، مسألة تطبيق الفيدرالية، ليس كأحد الحلول السياسية لمعالجة التعددية القومية فحسب، بل قد تكون مجالاً لإشباع طموح كيانات غير قومية أيضاً، لذا فمن المهم دراسة إشكالاتها.

وتكمن فكرة البحث : في إن وجود أو بروز إشكاليات تتعلق بتطبيق الفيدرالية في العراق أو تلك التي - حتى محتملة- يعزز من أهمية تقديم معالجات علمية لها، بهدف ضمان سلامة تطبيقها، خاصة وإنها قد

---

[١] انظر : المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨/آذار/٢٠٠٤، والتي نصت على : " نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي (فيدرالي)، تعددي،وتوزع مهام السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتأريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب ".

[٢] انظر : نفس نص المادة الرابعة أعلاه.

[٣] لمزيد من التفاصيل، أنظر :

- د. رمزي الحفني، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة : بغداد،١٩٩٨، ص٧.
- د. صباح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني و د. سفيق عبد الرزاق السامرائي، النظام الدستوري في العراق، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر : بغداد، ١٩٨٠، ص١٠ وما بعدها.
- د. عزي عفيف القانون الدستوري -المبادئ والنظريات، بغداد،١٩٧٦.

أصبحت أمراً واقعاً، عندما تم تثبيتها في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وفي دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ (١).

تحديد مشكلة البحث

تتعلق مشكلة هذا البحث، في إن : تطبيق الفيدرالية في العراق يثير العديد من الإشكاليات التي قد يصل تأثيرها المستقبلي عند عدم معالجتها، إلى تهديد وحدته الوطنية ؛ وعلى أساس ذلك ينطلق السؤال المركزي الآتي : **ما هي إشكاليات تطبيق الفيدرالية في العراق، وما هي سبل معالجتها ؟.**

فرضية البحث

يفترض البحث وجود عدة إشكاليات تواجه تطبيق الفيدرالية في العراق على أساس قواعدها القانونية والسياسية.

منهج البحث

لقد تم استخدام المنهج التحليلي في هذا البحث، حيث أجريت عملية الوصف ومن ثم عمليات التحليل بهدف التوصل إلى استنتاجات علمية موضوعية.

هيكلية البحث

قسمت هيكلية هذا البحث إلى: مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة، وكما يأتي:

الفصل الأول : المبادئ العامة للفيدرالية

المبحث الأول : أنواع الدول وأنواع الفيدرالية

المبحث الثاني:أسباب وشروط ومقومات تكوين الدولة الفيدرالية

المبحث الثالث: علاقة الفيدرالية بنظام الحكم و باللامركزية الإدارية و بالمبادئ الديمقراطية

الفصل الثاني: تحقيق الفيدرالية في العراق

المبحث الأول : أسس مطالبة الكرد بالفيدرالية.

المبحث الثاني: أنواع الفيدرالية المطروحة في العراق.

المبحث الثالث: تكوين الدولة الفيدرالية في العراق :

الفصل الثالث :الضمانات الدستورية لنظام الفيدرالية في العراق

المبحث الأول : تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم.

المبحث الثاني: تأكيد وحدة الدولة الفيدرالية.

الفصل الأول : المبادئ العامة للفيدرالية

المبحث الأول : ماهيّة الفيدرالية

المطلب الأول – التكوين المادي للدولة

تصنف الدول من حيث تكوينها، إلى نوعين أساسيين، وهما: الدولة الموحدة أو البسيطة Simple State، والدولة المتحدة أو المركبة Compose State، ويعتمد هذا التصنيف على أساس من قيام الدولة البسيطة أو الموحدة على سيادة واحدة تستقر بيد حكومة واحدة دون مشاركة أو توزيع مقترنة بدستور واحد و

---

(١) أنظر:المادة الأولى من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، والتي نصت على:" جمهورية العراق دولة مستقلة ذات

بوحدة سياسية، أما الدولة المركبة فتتصف بقيامها على أساس من اتحاد دولتين أو أكثر تخضع لسلطة مشتركة، وتوزع باقي السلطة في الدولة المركبة على الدول المكونة لها[١].

وقد تتخذ الدولة المركبة أشكالاً متعددة تبعاً لنوع الاتحاد بين الدول الداخلة فيه كالاتحاد الشخصي والاتحاد الكونفيدرالي والاتحاد الحقيقي والاتحاد الفيدرالي، وفيما يتعلق بالاتحاد الفيدرالي، فانه يتكون من اتفاق عدة دول بمقتضى الدستور على إقامته فيما بينها تمثله حكومة الإتحاد Federal Government وتكون لها هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، و تتنازل بإطرائه عن بعض سلطاتها الداخلية، وعن سيادتها الخارجية، للكيان القانوني الجديد المسمى بالدولة الفيدرالية، وتفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتصبح مجرد وحدات داخل الاتحاد، ويخول الدستور الاتحادي الدولة الاتحادية سلطة مباشرة على كافة مواطني الوحدات الأعضاء، وهو الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومات المحليةLocal Governments والحكومة الاتحادية[٢].

وفي نفس السياق جاء تعريف د. محسن خليل للإتحاد الفيدرالي بأنه :"اتحاد دستوري بين ولايات يظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلو هذه الولايات"[٣].

بينما يرى القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي الدولة الفيدرالية على أنها:"نوع من الشراكة الدولية تؤلفها دول متعددة بموجب دستور يتضمن تنازل كل طرف منها عن السيادة الخارجية وبعض جوانب السيادة الداخلية لصالح الكيان المؤسس ككيان اتحادي يسمى الدولة الفيدرالية"[٤].

وهكذا نخلص إلى إن الاتحاد الفيدرالي يستند إلى الدستور الاتحادي، و يستند كذلك إلى الاتفاقيات المعقودة بين دولة إن وجدت.

---

[١] د.زهير المظفر،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،الجزء الأول،النظرية العامة للقانون الدستوري، مركز البحوث والدراسات الإدارية : وسط، ١٩٩٢، ص٧٩ وما بعدها، وأنظر أيضاً : د.برزه وعد،القانون الدستوري والنظم السياسية،المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان،٢٠٠٤،ص١٢٠ وما بعدها، د.منذر الشاوي،القانون الدستوري نظرية الدولة،منشورات مركز البحوث القانونية،بغداد،١٩٨١، ص٢٥٠، د.محمود عاصم عبد الرحمن الوسيط في النظم السياسية،دار الفكر العربي،١٩٨٨،ص١٣١.

د.يوسف حمد العرجي و د.الطيران وغير بعمد و وعد ناجي الجنابي النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد : أيلول ١٩٨٩، ص٨٣، د. عصام العطية، القانون الدولي العام، جامعة بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر : بغداد، ١٩٩٢، ط٥، ص٢٩٠ - ٢٩١. وأنظر أيضاً :

د. حميد الساعدي، مناهج القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل : ١٩٩٠، ص٣٩ - ٤٠. د.سليمان محمد الطماوي،النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة،بلا مكان طبع،١٩٨٨،ص٣٨.

[٢] د.احسان حميد المفرجي و آخرون، المصدر السابق، ص٩٠. وأنظر أيضاً : د. حميد الساعدي، مصدر سابق، ص٤٠-٤١ . و أنظر أيضاً : د.عبد المنعم محفوظ و د.نعمان أحمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية،دار الفرقان للنشر والتوزيع :عمان،١٩٨٧،ط١،ص٩٢. وأنظر أيضاً :د. محمد علي آل ياسين،القانون الدستوري والنظم السياسية،مطبعة المعارف : بغداد، ١٩٦٤،ط١،ص١٨٤-١٨٥.

[٣] د.محسن خليل،القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان طبع، ١٩٨٧، ص ٣١٦.

[٤] القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الإتحادية الفيدرالية (د) السلطة التشريعية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤ ط١،ص٦-٧.

المطلب الثاني – مفهوم الفيدرالية Federalism :

أولاً–مفهوم الفيدرالية :

لقد قدم الكثير من الكتاب العديد من المفاهيم للفيدرالية، التي استندت على سماتها السياسية والقانونية والمجتمعية، فقد كان المفهوم الأساسي للفيدرالية من وجهة نظر **د. عاصم خليل** هو: " ممارسة مستويان من الحكم على نفس المجموعة البشرية عن طريق الخلط بين الحكم المشترك أحياناً والحكم الذاتي أحياناً أخرى،وذلك لاحترام وتشجيع التنوع في إطار الوحدة السياسة الأكبر.. " [1].

والفيدرالية من وجهة نظر **شيرين نوري محمد** هي: " نظام حكم دستوري وقانوني يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين سلطة المركز والحكومات المحلية في الدولة الواحدة..."[2].

ويفسر ماجد عزيزة الفيدرالية على أنها: " عملية توافق بين وحدات سياسية على امتلاك كل منها سيادة المنطقة الإقليمية والسياسية، مما يعطيها ميزات الاستقلال الذاتي في الوقت الذي تشارك فيه بتكوين وإدارة السيادة العامة للدولة الواحدة، وتقدم للشعوب المنضوية تحت لواء مركزية الدولة حقها في تقرير مصيرها بنفسها مع احترام السيادة والوحدة الوطنية، لأن الفيدرالية تقدر ما تعطي للشعوب حقوقها في حكم ذاتها وإدارة الشؤون الخاصة بها والحق في المشاركة العامة للدولة، لا تجيز الانفصال عنها"[3].

ونخلص إلى أن الفيدرالية هي إتحاد يضم عدة دول في شكل دولة اتحادية، تتولى جميع الاختصاصات الخارجية، وإدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الإتحاد، أما الشخصية الدولية فهي للدولة الإتحاد فقط، وإن أهم ما يميز هذا الإتحاد هو إن السلطة الإتحادية تشترك وتتقاسم السلطات مع الدويلات المكونة للإتحاد، وإن هذه السلطات والاختصاصات تستمد من الدستور مباشرة، لا من قانون عادي كما هو الحال للاختصاصات الإدارية للأقسام أو الهيئات الإدارية في الدولة البسيطة، ويحكم النظام الفيدرالي،اعتبارين:الأول هو رغبة الولايات في الإتحاد، والثاني هو رغبتها في الاحتفاظ ببعض مظاهر الاستقلال في مجال الاختصاص الداخلي، وعلى الدستور أن يوفق بين هذين الاعتبارين.

ويقوم الإتحاد الفيدرالي على أساس ازدواج النظام الدستوري في الدولة، فإلى جانب الدستور الإتحادي الذي ينظم سلطات الدولة الاتحادية توجد دساتير الدويلات أو الولايات التي ترتب لكل ولاية سلطاتها: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبذلك يوجد تعدد في السلطات الدستورية الثلاث في داخل الدولة، مما يشكل نوعا من اللامركزية يطلق عليه اللامركزية السياسية تفريقا عن اللامركزية الإدارية التي يقتصر التعدد فيها على احد جوانب السلطة التنفيذية فحسب وهو الجانب الإداري [4].

---

(1) د. عاصم خليل، " الفيدرالية كحل للصراعات العرقية في الشرق الأوسط "، ٢/ نيسان /٢٠٠٤، ص٢

available at : asemkhalil @yahoo.com

(2) شيرين نوري محمد، " أسس نجاح الكرد لخيار الفيدرالية في كردستان العراق "، ص١.

available at :shirren54@hotmail.com

(3) ماجد عزيزة، " هل للكرد الحق بالفيدرالية ؟ "،

-http://www.sotakhr.com/NO.24 , 22/11/2004

(4) د.محمود عاطف البنا، مصدر سابق،ص٣٨٠ ؛ وأيضاً :

د.ماجد راغب الحلو،القانون الدستوري والنظم السياسية،منشأة المعارف بالإسكندرية،٢٠٠٢،ص٠٠٠

د.إسماعيل الغزال،القانون الدستوري والأنظمة السياسية،مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر،بيروت،١٩٩٦،ص٩٥.

وعلى أساس ما تقدم يتبين إن قواعد الإتحاد الفيدرالي هي : قاعدة اشتراك الولايات في وضع الدستور الإتحادي وتعديله وفي الهيئات المشتركة للسلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية ،وقاعدة الاستقلال الثاني في اختصاصها الدستوري والتشريعي والقضائي والإداري [١].

المطلب الثالث - أشكال الفيدرالية :

تتنوع أشكال الفيدرالية من حيث تنوع المجتمع في الدول، إلى ما يلي[٢]:

١- دول **متجانسة** : لأنها في الأصل كذلك، مثل :ألمانيا، أو لأنها صهرت التنوع فيها كالولايات المتحدة الأمريكية .

٢- دول **غير متجانسة** : وهي في ثلاث حالات [٣]:

أ- أن يكون فيها أكثرية واضحة وأقلية واضحة مثل كندا أو نيجيريا.

ب- أن يكون فيها أكثرية وشبه أكثرية مثل بلجيكا.

ت- أن لا يكون فيها أي أكثرية واضحة بل عدد من الأقليات مثل لبنان.

ويصعب في الدول غير المتجانسة تحديد الأكثرية أو الأقلية في مساحة جغرافية محددة، لذلك يبرز بديل للفيدرالية الجغرافية، سمي بالفدرالية الشخصية، وهي التي تتخذ من الانتماء إلى مجموعة بشرية معينة (عرقية، دينية، لغوية...) أساساً لها.

المبحث الثاني: تكوين الدولة الفيدرالية

المطلب الأول : - أسباب تكوين الدولة الفيدرالية :

أولاً- إقامة حكومة مركزية قوية إزاء خطر خارجي مشترك.

تسعى الدول من خلال الاتحاد إلى زيادة قوتها، خاصة إذا ما وجدت أن هنالك تهديداً خارجياً يواجهها، فضلاً عن قدرة الاتحاد على التوفيق بين مصالح ونفوذ الوحدات المكونة له بهدف ضمان بقائها وقوتها[٤].

ثانياً - أو لمنع قيام حكومة مركزية قوية ذات سمات شمولية تسلطية.

ثالثاً-حل مشكلة تعدد القوميات والإثنيات في الدولة :

يضمن النظام الفيدرالي للقوميات والإثنيات إمكانية التعايش المشترك وحق إدارة أمورها بنفسها، مع بقائها ضمن دولة واحدة، و تعتبر الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية وحدات دستورية يكون لكل منها دستورها الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع توفر الدستور الاتحادي وجوده مباشرة على جميع مواطني تلك الوحدات، دون حاجة إلى موافقة سلطاتها المحلية[٥].

---

(١) د. عبد علي آل ياسين،مصدر سابق، ص١٨٤-١٨٥.

(٢) د.ماجد حليل، مصدر سابق، ص٢

(٣) المصدر السابق، ص٣.

(٤) د.سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص٤٤-٤٥. وأنظر كذلك : د. زهير شكر،الوسيط في القانون الدستوري،الجزء الأول : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،بلا مكان طبع، ١٩٩٤،ط٣،ص٦٢.

(٥) أنظر : د. زهير شكر، مصدر سابق، ص٧٢.وأنظر كذلك :علي الشمري، " الفيدرالية "، مجلة النبأ، العدد ٥٩، http://www.annabaa.org /

فالدولة الفيدرالية كبناء قانوني خاص هو جزء من إطار اجتماعي أوسع حيث إن لها محتوى سياسي واجتماعي[١].

وإن حل مشكلة القوميات وخصوصياتها لا يعني تطبيق مبدأ حق تقرير المصير[*] والانفصال عن الدولة الأم، وفي هذا الصدد يثار تساؤل حول ما إذا كان حق الشعوب في تقرير مصيرها، يتضمن (الحق في الانفصال)، أي انفصال جزء من سكان الدولة عنها، سواء للانضمام إلى دولة أخرى أو لتكوين دولة مستقلة جديدة ؟.

وبالرجوع إلى قواعد القانون الدولي المعاصر، نجد إن حق الشعوب في تقرير مصيرها ينطبق على الشعوب التي لم تتكون في دول بعد، وبالتالي فهو لا ينطبق على جزء من شعب الدولة بعد إنشائها، ولا يوجد ما يدل إطلاقاً على اعتراف القانون الدولي بالحق في الانفصال.

فالفقرة السادسة من إعلان منح الاستقلال للشعوب والبلدان المستعمرة، تنص بشكل صريح على أن: "كل محاولة تستهدف التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة القومية أو السلامة الإقليمية لأي بلد تكون متنافية ومقاصد الأمم المتحدة ومبادئها "، وقد أوضح إعلان عام ١٩٧٠ الخاص بمبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية بين الدول إن حق تقرير المصير في المستعمرات لا يعد انفصالاً، وذلك إن : "الإقليم المستعمر أو الإقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي، بمقتضى الميثاق، مركز منفصل ومتميز عن إقليم الدولة القائمة بإدارته، ويظل هذا المركز المنفصل قائما حتى تتم ممارسة شعب المستعمرة أو الإقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي لحقه في تقرير مصيره بنفسه"، غير إنه "لا يجوز أن يؤول شيء مما ورد في الفقرات السابقة، على إنه يرخص بأي عمل أو يشجع على أي عمل من شأنه أن يمزق أو يخل جزئيا أو كليا بالسلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول المستقلة ذات السيادة"، "وعلى كل دولة أن تمتنع عن إتيان أي عمل يستهدف التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة القومية أو السلامة الإقليمية لأي دولة أخرى أو بلد آخر "[٢].

وهكذا فإن هذا الحق " يعود إلى الشعوب الخاضعة تحت سيطرة أجنبية " وإلى نفس المعنى ذهبت الجمعية العامة في تحديدها لمضمون هذا الحق عندما أقرت اتفاقيتي حقوق الإنسان عام ١٩٦٦ على إنه : " حق الشعوب في اختيار نظامها السياسي وطريق تقدمها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بحرية ودون تدخل خارجي"[٣].

وعلى هذا الأساس "فهو لا ينطبق على الأقليات التي تعيش في إطار دولة موحدة، وعليه فإنه يجب أن نفرق بين العلاقات التي يجب أن تقوم بين دولة وأخرى وبين العلاقات التي تقوم داخل الدولة الواحدة بين الشعب وحكومته، وبديهي أن تطبيق حق تقرير المصير على علاقة الشعب بحكومته سيعني بالضرورة تفسخ النظام الدولي المعاصر، لأصبحت آمال أية أقلية عرقية أو دينية أو ثقافية داخل أية دولة أو أمة هي من قبيل

---

(١) د. رفعة بكر، مصدر سابق، ص ٧٠-٧١.

(*) أكد ميثاق الأمم المتحدة على حق الشعوب في تقرير مصيرها وذلك في المقصد الثاني من المادة الأول التي نصت على: "... إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام"، كما ورد نفس التأكيد في المادة (٥٥) منه. أنظر المادة (١) من الميثاق، ص٢، و أنظر المادة (٥٥) من الميثاق، ص٧.

(٢) أنظر، مصدد المقتسات الأستاذ الدكتور محمد يوسف علوان، حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، الكويت، ١٩٨٩، ط١، ص٢٧٢-٢٧٣.

(٣) خليل إسماعيل الحديثي، الوسيط في التنظيم الدولي، مطبعة جامعة الموصل، الموصل، ١٩٩١، ص١٣٧.

الحقوق المشروعة التي تجد مسانتها في التمسك بالتفسير المتعسف لهذا الحق، وبعبارة اخرى فإن حق تقرير المصير لا يعني بحال من الأحوال حق الانفصال.[1]

ونخلص إلى أن تحديد حق تقرير المصير يكمن في الجوانب الآتية[2] :

-حق البلدان والشعوب المستعمرة في التحرر وتأسيس كيانها الوطني المستقل.

-حق الشعوب في اختيار نظامها السياسي ومنهجها الفكري والاقتصادي والاجتماعي الذي تراه ملائماً لها.

- لا يجوز إلحاق أي جزء من إقليم دولة بدولة أخرى و لا يجوز ضمه إليها إلاّ باستفتاء ذلك الجزء المستقل بصفة.

- لا يجوز لأية اقلية عرقية كانت أم دينية أم طائفية أم غير ذلك أن تنزع لنفسها دولة مستقلة عن دولة الأصل، وتنفصل عنها باسم حق تقرير المصير.

المطلب الثاني- شروط تكوين الدولة الفيدرالية:

لابد أن تتوفر شروط لتطبيق الفيدرالية في القوى السياسية المختلفة في الدولة، و التي يمكن إجمالها بما يأتي :

١- الاستعداد بحسن نية لحل المنازعات المختلفة في المجتمع.

٢- وجود رغبة طوعية للاتحاد في نظام فيدرالي.

٣- وجود مبادئ ومصالح وأهداف مشتركة بين أطراف الإتحاد.

٤- وجود عناصر الثقة والصداقية بين أطراف الإتحاد.

المطلب الثالث - مقومات تطبيق الفيدرالية :

هنالك مقومات للتطبيق الفيدرالي، يمكن إجمالها، بما يأتي[3] :

١- وحدة إقليم وشعب الدولة الفيدرالية، مع ضمان الدستور لمساواة جميع المواطنين في الحقوق والواجبات.

٢- وحدة علم الدولة الفيدرالية، إلى جانب العلم الخاص بكل إقليم فيدرالي.

٣- وحدة العملة النقدية، و وحدة الموازنة العامة والثروات، التي تكون من اختصاص الحكومة المركزية.

٤- وحدة المؤسسات العسكرية، التي تكون تحت سيطرة الحكومة المركزية.

٥- وحدة القوانين والقضاء، ولا يمنع من أن تكون للحكومات المحلية في الأقاليم المحاكم والمؤسسات القضائية الخاصة بها بموجب الدستور.

٦- وحدة التمثيل الخارجي والسفارات، و إبرام المعاهدات الدولية.

٨- تكون باقي الأمور الإدارية من اختصاص الحكومات المحلية.

---

(١) ينظر المصدر، ص ١٣٨. وأنظر كذلك : عصمت توفيق الفيدرالية الكردستانية والموقعات المستقبلية دراسة قانونية، موقع نقاش أرسل ٢٠٠٢، ص٣٦.

(٢) ينظر المصدر، ص١٣٨-١٣٩. وأنظر أيضاً : محمد يوسف علوان، مصدر سابق، ص٢٤٨.

(٣) ينظر النعيمي، مصدر سابق،ص٣

المبحث الثالث: علاقة الفيدرالية بنظام الحكم و باللامركزية الإدارية و بالمبادئ الديمقراطية

تعددت و تباينت وجهات النظر المتعلقة بفكرة الفيدرالية، ومدى صلتها بنظام الحكم والمبادئ الديمقراطية، فالبعض يطرح فكرة الفيدرالية كنظام للحكم، والبعض الآخر يطرح الفكرة المذكورة كنظام إداري، أما الفريق الثالث فيطرح هذه الفكرة كنظام ديمقراطي.

المطلب الأول – علاقة الفيدرالية بنظام الحكم :

أن الفيدرالية لا تعني نظاماً معيناً للحكم في الدولة، وإنما هي متعلقة بالشكل والتكوين المادي للدولة، كما انه ليست هناك صلة حتمية بين الفيدرالية وبين طبيعة وشكل نظام سياسي معين، فالفيدرالية يمكن أن توجد في ظل (نظام ملكي) ؛ كما هو الحال بالنسبة إلى دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧٣، وكذلك توجد في ظل (نظام جمهوري) ؛ كما هو الحال في أغلب الدول الفيدرالية مثل : سويسرا، البرازيل، الهند، الولايات المتحدة الأمريكية[١].

وفضلاً عما تقدم، فإنه ليست هناك صلة حتمية بين الفيدرالية وبين النظم السياسية المعاصرة، فالفيدرالية يمكن أن توجد في ظل (نظام برلماني) كما هو الحال في الهند وفق دستور عام ١٩٤٩ (النافذ حالياً)، وتنشأ الفيدرالية كذلك في ظل (النظام الرئاسي) وهو ما تحقق في الولايات المتحدة الأمريكية وفقاً لدستورها الصادر عام ١٧٨٧ (النافذ حالياً)[٢] ، ويمكن أن توجد الفيدرالية في ظل (النظام المجلسي) أي : (نظام حكومة الجمعية الداخلية) ؛ كما هو الحال في سويسرا وفق دستورها لعام ١٨٧٤، وكذلك دستورها النافذ حالياً الصادر عام ١٩٩٩ [٣].

وصفوة القول :إن الفيدرالية ليست نظاماً للحكم في الدولة، ويمكن أن تنشأ في ظل جميع الأنظمة السياسية على اختلاف أشكالها وطبيعتها ومضمونها.

المطلب الثاني– علاقة الفيدرالية باللامركزية الإدارية :

فالفيدرالية لا تعني نظام اللامركزية الإدارية، حيث أن الفيدرالية تتعلق بشكل الدولة، وبالاعتبارات السياسية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نلاحظ أن نظام اللامركزية الإدارية يمكن أن يطبق في (دولة موحدة بسيطة)؛ مثال ذلك (فرنسا في دستورها النافذ لعام ١٩٥٨)، كما يمكن أن يطبق في دولة مركبة اتحادية (فيدرالية) ؛ مثال ذلك (سويسرا في دستورها النافذ لعام ١٩٩٩)، وخلاصة القول إن الفيدرالية ليست نظاماً أو أسلوباً إدارياً [٤].

---

(١) د.رافع شاكر ، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الدستوري الأول الخاص بالتكوين المادي للدولة، الذي أقامه مركز الحضارة للدراسات السياسية والإستراتيجية بتاريخ : ٢٠٠٥/٨/٦، ص١، وللمزيد من التفصيل أنظر أيضاً : لاري بلومن، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة إحسان محمد عودي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦، د.يحيى السيد الدسوقي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ط١، ص٣٧ وما بعدها، تراجع نصوص الدستور الأمريكي في:

-LAURENCE TRIBE : American Constitutional Law .Mineola , NEW-YORK, the foundation press.Inc,1978.

(٢) أنظر : د.منير البياتي، مصدر سابق، ص٢٦٧.

(٣) انظر : دستور الإتحاد السويسري الصادر عام ١٩٩٩، ترجمة : د.محمود الحلبي و د.سامي الذبيب.

(٤) د.ماجد الغرباوي، مصدر سابق، ص٥٣.

المطلب الثالث – علاقة الفيدرالية بالمبادئ الديمقراطية :

أن وجود دولة موحدة لا يعني بالضرورة ؛ إن النظام غير ديمقراطي، كما أن الأخذ بالفيدرالية قد يتحقق في دولة تأخذ بمبادئ النظام الديمقراطي الحر ؛ كما هو الحال في سويسرا في ظل دستورها لعام ١٨٧٤،وعام ١٩٩٩. كما إن الأخذ بالفيدرالية قد يتحقق في دولة غير ديمقراطية أي دولة تسلطية أو دكتاتورية ؛ كما هو الحال في الإتحاد السوفيتي السابق في ظل دستوره لعام ١٩٧٧ [٢].

وصفوة القول إن الفيدرالية ليست بالضرورة، محققه لنظام ديمقراطي، فهي أي : الفيدرالية ؛ يمكن أن توجد في دولة ذات نظام ديمقراطي، كما يمكن أن توجد في دولة ذات نظام غير ديمقراطي (نظام دكتاتوري) هذا من جانب، ومن جانب أخر إن النظام الديمقراطي يمكن أن يتحقق في ظل دولة موحدة بسيطة في تركيبها الدستوري ؛ كما هو الحال في العديد من الدول منها : فرنسا في ظل دستور عام ١٩٥٨، ولبنان في ظل دستور عام ١٩٢٦ والنافذين حالياً. وهكذا فإن الفيدرالية لا ترتبط بعلاقة حتمية مع النظام الديمقراطي، حيث إن تحقيق أي نظام ديمقراطي يستلزم تنظيم السلطة السياسية على نحو يعالج مشكلة (الدكتاتورية)أو (التفرد و الاستئثار بالسلطة) [٣].

الفصل الثاني: تحقيق الفيدرالية في العراق

المبحث الأول : أسس تحقيق الفيدرالية

لقد استند الكرد إلى العديد من الأسس التي برروا على أساسها مطالبتهم بتطبيق الفيدرالية في العراق، لعل أهمها : الأسس التاريخية والقانونية والسياسية.

المطلب الأول -الأسس التاريخية :

لقد شهد التاريخ الكردي إقامة عدة دول كردية لعل من أهمها تلك الدولة التي أسسها الشيخ محمود الحفيد منذ ٢٣/أيار / ١٩١٩ في مدينة السليمانية بعد نجاح ثورته على الإنكليز وطردهم منها حتى انكساره في معركة (دربندي بازيان) في ١٨/حزيران /١٩١٩ وأسره ونقله إلى بغداد لمحاكمته ومن ثم نفيه إلى الهند [٤]. وهذا الأمر فيما يتعلق بتأسيس جمهورية مهاباد في كردستان إيران عام ١٩٤٦ والتي أسقطتها الحكومة الإيرانية.

---

[٢] د.محمد المجذوب،القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية،منشأة المعارف : الإسكندرية، ١٩٩٣، ص١٩٥، ص٣٩٣.وأنظر أيضاً : د.رامز طلبة، مصدر سابق، ص٢.

[٣] أنظر : د.عيسى حسين،النظم السياسية والدستور اللبناني،دار النهضة العربية: القاهرة،١٩٩٥، ص٦٣٨.

د.محمد سعيد المجذوب،القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم،منشورات الحلبي الحقوقية :بيروت، ٢٠٠٢،ص٥٢٣.

-ANDRE HAURIO.Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. PARIS, 1975. P.208.

-MAURICE DUVERGER.Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. PARIS. 1975, P.194.

[٤] الشيخ محمود بن الشيخ سعيد (١٨٨٢-١٩٥٦) أشهر زعيم ديني وسياسي في كردستان العراق، حارب الأنكليز، وتولى قيادة الحركة القومية الكردية، وإستمر في نضاله حتى وفاته في مستشفى الحيدري ببغداد في : ١٩٥٦/١٠/٩. أنظر : د.فؤاد حمه خورشيد مصطفى، القضية الكردية في المؤتمرات الدولية،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، كردستان :اربيل، ٢٠٠١، ص٢٢ -٢١.

أما على صعيد المعاهدات الدولية، فإن معاهدة سيفر التي عقدت في ١٠/آب/ ١٩٢٠ بالرغم من الانتقادات الموجهة لها، فقد تعلقت بنود القسم الثالث منها : ٦٢ و٦٣ و ٦٤ بمستقبل كردستان السياسي [*]، إلاّ إن بروز الجنرال مصطفى كمال أتاتورك في تركيا والانتصارات التي حققها، وتمكنه من كسب دعم الولايات المتحدة و بريطانيا وفرنسا أثراً كبيراً في إلغاء تلك المعاهدة [١]. ومن ثم عقدت معاهدة لوزان في ٢٤/تموز/ ١٩٢٣ بين الحلفاء وتركيا وبحضور الولايات المتحدة،دون أن ترد فيها أية إشارة إلى الشعب الكردي أو مطالبه السياسية ولا إلى معاهدة سيفر، وفي المؤتمر تمكن مصطفى كمال أتاتورك من الاحتفاظ بكردستان الشمالية، وبذلك تم إهمال مسألة إقامة الدولة الكردية[٢].

المطلب الثاني -الأسس القانونية :

لقد أستند قسم كبير من المفكرين والسياسيين الكرد على مبدأ حق تقرير المصير كأساس قانوني لمطالبهم القصوى في الاستقلال أو الدنيا في إقامة الفدرالية، وقد عالجنا هذه المسألة انفاً [*].

كما استندوا أيضاً على ما ورد بشأن حقوق الكرد في الدساتير العراقية للمطالبة بالفدرالية [**]، ولكن إلقاء نظرة بسيطة حول ذلك تتبين ضعف ذلك الأساس، حيث إن تلك الدساتير قد تعاملت مع حقوق الكرد بصورة الاعتراف المتصاعد بالحقوق إبتداءاً من الحقوق الثقافية مروراً بالحقوق القومية وصولاً إلى الحكم الذاتي، أي إنها لم تقر بحق الفيدرالية للكرد، وكما سنوضح في أدناه :

١- **القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥** :منح الأكراد والقوميات الأخرى حق المساواة المدنية بما تتضمنه من مساواة أمام القانون، حيث نصت **المادة السادسة** منه على إنه: "لا فرق بين العراقيين في الحقوق أمام القانون وان اختلفوا في القومية واللغة والدين"[٣]. وكذلك ما تتضمنه من مساواة أمام الوظائف والتكاليف العامة، حيث نصت **المادة الثامنة عشر** على أن "العراقيون متساوون في التمتع بحقوقهم وأداء واجباتهم، ويعهد إليهم وحدهم بوظائف الحكومة بدون تمييز ، كل حسب اقتداره وأهليته، ولا تستخدم في

(*) المادة (٦٢) يعلن تشكيل لجنة في اسطنبول مؤلفة من أعضاء تعينهم حكومات بريطانيا وفرنسا وإيطاليا لغرض إعداد مشروع للحكم الذاتي خلال ستة أشهر من سريان المعاهدة. والمادة (٦٣) تعلق موافقة الحكومة التركية على قبول وتنفيذ قرارات اللجنة المشار إليها في المادة ٦٢ خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغها للحكومة التركية، أما المادة (٦٤) فتعطي للمجلس الأدنى حق الرجوع إلى مجلس العصبة خلال عام من تاريخ تصديق المعاهدة بطريقة تظهر أن غالبية سكان المناطق المحددة في المادة ٦٢ تفضل الاستقلال عن تركيا، وإذا إعتبر المجلس أن هؤلاء السكان قادرون على مثل هذا الاستقلال وأوصى بضمانه لهم، وتوجب هذه الوثيقة، أن تتنازل الحكومة التركية على ألفاظ هذه الامتيازات، وتتنازل عن كافة حقوقها وعن لقبها في هذه المناطق. أنظر : د.هيوا احمد محمد مصطفى،المصدر السابق، ص٥٧-٥٨.

(١) أنظر نفس المصدر السابق، ص٤٢، وأنظر كذلك :- شيرين نوري محمد، مصدر سابق، ص٢. وأنظر كذلك :لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عقراوي،الكرد واللواء المستقل ومن المعاهدات والمواثيق الدولية، مطبعة ناز : أربيل، ٢٠٠٥، ص٣٥-٣٨.

(٢) أنظر :د.هيوا احمد محمد مصطفى،مصدر سابق،ص ٨٢-٨٣، وأنظر كذلك :- شيرين نوري محمد، مصدر سابق، ص٣. وأنظر كذلك :لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عقراوي، مصدر سابق،ص٩٧.

(*) أنظر على سبيل المثال :- د.سربست نوفيق، مصدر سابق، ص٣٨-٤٢.

(**) أنظر على سبيل المثال : لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عقراوي، مصدر سابق،ص٤٣ ومابعدها وص١٤١ وما بعدها. وأنظر كذلك :- شيرين نوري محمد، مصدر سابق، ص٤ ومابعدها.وأنظر كذلك :-د.محمد محمود هندي،الفدرالية والديمقراطية في العراق، دار آراس للطباعة والنشر : أربيل، ٢٠٠٢، ص١٣٧ -١٣٨وص١٤١.

(٣) أنظر :المادة (٦) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

وظائف الحكومة غير العراقيين إلا في الأحوال الاستثنائية التي تعيين بقانون خاص..."[١]. كما منح الأكراد حقوقاً من الحريات فقد نصت المادة **السادسة عشرة منه** على إن: " للطوائف المختلفة حق تأسيس المدارس لتعليم أفرادها بلغاتها الخاصة , والاحتفاظ بها على أن يكون ذلك موافقاً للمناهج العامة التي تعين قانوناً"[٢].

٢- دستور **٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت** : وفيه تم النص لأول مرة على حقوق الأكراد القومية عندما أكد على إن الشعب العراقي يتكون من قوميتين رئيسيتين هما العرب والأكراد، وهم شركاء في هذا الوطن [٣].

٣- دستور **٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت**: الذي أعتمد مبادىء المساواة وعدم التمييز وأقر الحقوق القومية للكرد ضمن الوحدة الوطنية [٤].

٤- دستور **١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت** : الذي جاء في (الفقرة ب من المادة الخامسة) منه ما يلي: " يتكون الشعب العراقي من قوميتين رئيسيتين: هما القومية العربية والقومية الكردية ويقر هذا الدستور حقوق الشعب الكردي القومية والحقوق المشروعة للأقليات كافة ضمن الوحدة العراقية "[٥].

وعلى اثر الإعلان عن قانون الحكم الذاتي عام ١٩٧٤، تم تعديل الدستور في ١١/آذار/١٩٧٤ ؛ بإضافة فقرة (ج) إلى المادة الثامنة تنص على أن : " تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون[٦].

---

(١) أنظر المادة (١٨) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥.

(٢) أنظر المادة (١٦) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥.

(٣) أنظر المادة الثالثة منه على ما يلي: " يقوم الكيان العراقي على أساس من التعاون بين المواطنين كافة باحترام حقوقهم وحرياتهم ومعتبر العرب والأكراد شركاء في هذا الوطن ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية "، والملاحظ هنا أن المشرع العراقي استخدم مصطلح الشركاء في الوطن على أساس إن الشراكة في مفهوم أحكام القانون المدني تقتضي أن تصفي وتنهي وتبطل الأسباد حسبما حصل عليه وأعتقد هذا الدستور بنفي التأويل لمفهوم الشراكة التي يقصدها في النص الدستوري، فهي تعني من وجهة نظره التوضيح والتصحيح للشركاء العرب والأكراد . أنظر : المادة (٣) من دستور ٢٧تموز١٩٥٨ و أنظر كذلك : د.إبراهيم العناني، القانون الدستوري والحريات، مصدر سابق، ص ٣٥٢ و٣٨٦.

(٤) جاء في المادة (٢١) منه ما يلي:" العراقيون متساوون في الحقوق والواجبات أمام القانون لا تميز بينهم بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو الدين ويتعاونون في الحفاظ على كيان الوطن بما فيهم العرب والأكراد ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية ". أنظر :المادة (٢١) من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.

(٥) أنظر المادة (٥) من دستور ١٦/ تموز/١٩٧٠. وعلى نفس المنوال جاء في مشروع دستور عام ١٩٩٠ حيث ورد في المادة (١) منه : " يكون شعب العراق من العرب والأكراد ويقر الدستور حقوق الأكراد القومية ويضمن الحقوق المشروعة للعراقيين كافة ضمن وحدة الوطن والدولة والمجتمع "،وجاء في المادة الثانية عشر : " تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد في العراق بالحكم الذاتي وفق ما يحدده القانون، في إطار وحدة العراق القانونية والسياسية والاقتصادية، و وحدة شعبه ". أنظر : المادتين (١٢،١٦) من مشروع دستور عام ١٩٩٠، الذي لم يدخل حيز التنفيذ.

(٦) أنظر : الفقرة (ج) من المادة (الثامنة) من دستور ١٦/ تموز/١٩٧٠.والحكم الذاتي : هو نظام لامركزي يقوم على أساس الاعتراف بجزء محدد من إقليم الدولة بالاستقلال الذاتي تحت إشراف ورقابة الدولة. أنظر :-د.حميد الساعدي، مصدر سابق، ص٢٢٣.

٥-اتفاقية ١١/آذار ١٩٧٠ (الحكم الذاتي) [٥]:

تعتبر اتفاقية آذار عام ١٩٧٠ المعقودة بين الحكومة العراقية وبين قيادة الحركة الكردية نقطة تحول في مسار حقوقه المشروعة عندما تضمنت الاعتراف بحق الشعب الكردي في الحكم الذاتي في منطقته على أن تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ بعد ٤ سنوات انتقالية يتم خلالها معالجة بعض المسائل ومنها المتعلقة بالحدود الإدارية لمنطقة الحكم الذاتي .

وفي ١١/آذار/١٩٧٤، صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق، الذي احتوى على (٢١) مادة موزعة على ثلاثة أبواب، وهي : أسس الحكم الذاتي وهيئاته و العلاقة بين السلطة المركزية والحكم الذاتي.وتعد منطقة الحكم الذاتي بموجب القانون وحدة إدارية لها شخصية معنوية تتمتع بالحكم الذاتي في إطار الوحدة القانونية والسياسية والاقتصادية للجمهورية العراقية، وانها جزء لا يتجزأ من أرض العراق وشعبها جزء لا يتجزأ من شعب العراق، وهيئات الحكم الذاتي جزء من هيئات الجمهورية العراقية، وتكون أربيل مركزاً لإدارة الحكم الذاتي، واعتمد إحصاء ١٩٥٧ أساساً لتحديد الطبيعة القومية للأغلبية السكانية [١].

وهكذا يتضح إن تلك الدساتير لم تقر للكرد بالفدرالية، إلاّ أنه وبعد سقوط النظام الدكتاتوري السابق تم الاعتراف بهذا الحق في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣، و في الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥، وكما يلي :

١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ [٢]:

أ- جاء في المادة (الرابعة) على إن : " نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي... ".

ب- في المادة (الثانية والخمسون) على إن : " يؤسس النظام الإتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية...".

ت- كما نص في المادة (الثالثة والخمسون) على: " الاعتراف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبلها في ١٩ اذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى " .

٢- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ [٣]:

أ- جاء في المادة (الأولى) على إن : " جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، إتحادي ".

ب-تناول الباب الثالث السلطات الاتحادية.

ت- تناول الباب الرابع اختصاصات السلطات الاتحادية.

ث- تناول الباب الخامس سلطات الأقاليم.وأقر في المادة (١١٣) عند نفاذه إقليم كردستان ، سلطاته القائمة إقليماً إتحادياً.

---

(٥) . أنظر نص بيان ١١ آذار/١٩٧٠ في : لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عفراوي، مصدر سابق، ص١٩٩-٢٠٣.

(١) لمزيد من التفاصيل،أنظر :د.إحسان حمد الخرجي وآخرون، مصدر سابق، ص٣٣٦-٣٣٧. وأنظر كذلك :-د.صباح حماد الأعظمي و د.علي غالب العاني و د. شفيق عبد الرزاق،النظام الدستوري في العراق،مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر،بغداد،١٩٨٠، ص٧٤-٧٦. وأنظر كذلك :لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عفراوي، مصدر سابق،ص٢٠٥-٢٠٨.

(٢) أنظر المواد :(٤) و(٥٢) و(٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

(٣) أنظر المادة (الأولى) والباب الثالث والباب الرابع والباب الخامس والمادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الثالث -الأسس السياسية :

يمكن إجمال تلك الأسس بما يأتي :

١- ابتعاد الكرد عن سياسات الصهر القومي[*].

٢- فشل معالجات الدول ذات العلاقة من ضمنها العراق، في إيجاد حلول ناجعة للقضية القومية الكردية.

٣- إصدار برلمان كردستان العراق في ١٠/٤/ ١٩٩٢ قرار الفيدرالية لأقليم كردستان العراق بجلسته الثامنة والثلاثين، الذي أقر الإتحاد الفيدرالي ضمن عراق ديمقراطي برلماني تعددي وإحترام حقوقه الواردة في المعاهدات والمواثيق الدولية[1].

٤- نجاح الكرد منذ عام ١٩٩١ وحتى الآن بإدارة محافظات دهوك والسليمانية واربيل وفي ظل حماية دولية، بواسطة مؤسساتهم الحكومية المتنوعة، ومن ثم في تشكيل أول حكومة لأقليم كردستان العراق في ١٩٩٢/٧/٤، شجعتهم على المطالبة بالفيدرالية لتقنين هذه الحالة وتثبيتها[2].

٥- إقرار الأحزاب العراقية التي كانت معارضة للنظام السياسي السابق قبل سقوطه، بدعم مطلب الأكراد في إقامة نظام ديمقراطي فيدرالي في العراق، ففي مؤتمر فيينا المنعقد للفترة من ١٦-١٩/ حزيران /١٩٩٢ والذي سمي بالمؤتمر الوطني العراقي، قد نص في بيانه الختامي على : " العمل على تعزيز الوحدة الوطنية للشعب العراقي والمساواة التامة بين جميع المواطنين وللشعب الكردي الحق في تقرير مصيره من دون الإخلال ضمن الوحدة الوطنية "[3]. وفي مؤتمر صلاح الدين المنعقد في : ٢٧/ تشرين الأول /١٩٩٢ والذي سمي بالمؤتمر الوطني العراقي الموحد، قد نص في بيانه الختامي على إن المؤتمر : " يحترم إرادة الشعب الكردي في إختياره شكل العلاقة مع بقية الشركاء في الوطن الواحد المتمثل بالنظام الفيدرالي(الولايات) مما يستدعي إعادة النظر في بنية الحكم في العراق عبر الصيغ الدستورية التي تقرها الشعب ومما يتناسب مع تعددية المجتمع العراقي وذلك بعد سقوط صدام ونظامه وإختيار الشعب لممثليه السياسي ضمن عراق دستوري موحد سيادة وأرضاً وشعباً "[4]. ونجم عن الإجتماع التداولي للمعارضة العراقية الذي عقد في لندن للفترة من ٣-٤/نيسان/١٩٩٣، بيان سياسي تضمنت الفقرة الرابعة منه : " إحترام رأي الشعب الكردي الذي هو جزء من الشعب العراقي في الصيغة التي يرغب في العيش فيها داخل العراق على أن يتم تبني هذه الصيغة لاحقاً من قبل حكومة دستورية وبرلمان عراقي موحد منتخب ديمقراطياً، والذي له الحق في إقرار الصيغة المناسبة لجميع الشعب العراقي في عراق ديمقراطي موحد "[5].

المبحث الثاني: أنواع الفيدرالية المطروحة في العراق.

إن بديل الفيدرالية كان من بين البدائل المطروحة للنظام السياسي في العراق قبل إسقاط النظام السابق ، وخاصة تلك التي تؤكد على : أن يقسم العراق إلى مناطق للحكم الداخلي الذاتي في الشمال والجنوب

(*) من خلال التعريب أو التهريس أو التهجير، في الدول التي يسكنون إليها عامة

(1) لمزيد من التفاصيل، أنظر: لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عفراوي، مصدر سابق،ص٢٣٣-٢٣٤.

(2) نفس المصدر، ص٢٣١-٢٣٢.

(3) د.محمد هماوندي، مصدر سابق،ص١٥٢-١٥٣ وص١٧٩. وأنظر كذلك :-د.سرمست توفيق، مصدر سابق، ص٣٤.

(4) د.محمد هماوندي، مصدر سابق، ص١٥٤.

(5) نفس مصدر، ص١٦٢.

والوسط، على أن ترتبط هذه الحكومات المحلية بحكومة فيدرالية في بغداد لا يجوز الانفصال عنها. ويستشهد دعاة ومؤيدي هذه الفكرة بنجاحها في البوسنة[١].

وداارت المناظرات والحوار بين مختلف القوى الوطنية، بعضها يروج لدولة مركزية ديمقراطية، والآخر يريدها لا مركزية تقوم على أساس توزيع السلطة بين الأقاليم والوحدات الإدارية، بينما يرى آخرون تقسيم البلاد إلى إقليمين أحدها عربي والآخر كردي وجعل السلطة لامركزية موزعة على المحافظات في الشطر العربي بينما تعتبر المناطق الكردية إقليماً لكردستان وتكون الدولة فيدرالية اتحادية. ويبدو أن هذا الاتجاه الأخير قد له أمكن أن يفرض رأيه على واضعي (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) الذي أصدره مجلس الحكم في اذار ٢٠٠٤ (م٤ + م٥٢ - م ٥٨)[٢].

لاشك بأن هدف قيام دولة كردية مستقلة عن العراق لا يمكن تحقيقه في الوقت الحاضر، بسبب معارضة دول الجوار بالدرجة الأساس، لذلك تبنى الكرد صيغة " الفيدرالية الجغرافية " التي تعتبر المنطقة الكردية منطقة جغرافية واحدة، أي إقليم فيدرالي واحد ضمن إطار العراق، و عارضوا النظام الفيدرالي الذي يقوم على أساس محافظات العراق الثماني عشرة ، لان ذلك سوف لا يمنحهم حكماً ذاتياً الذي مارسوه فعلياً منذ عام ١٩٩٢-٢٠٠٥[٣].

وتعزز هذا الخيار باستفتاء كانون الثاني ٢٠٠٣ بشأن تحديد نوع العلاقة التي يرغبون أن تربطهم بدولة العراق الموحدة، والذي تركز في ثلاثة خيارات رئيسة وهي[٤] :

١ - استقلال كامل كدولة ذات سيادة.

٢- إقامة فدرالية مشابهة لفيدرالية الولايات المتحدة الأمريكية، تستند على المحافظات العراقية الموجودة حالياً.

٣- تحقيق " الفيدرالية الجغرافية " التي تجعل من كردستان كلها وحدة فدرالية.

وبما إن العراق لا ينقسم إلى قوميتين كردية وعربية حتى تحل المسألة بحل سياسي يرسم بين مناطق الأكراد شماله والعرب جنوبه، فهناك أقليات قومية متعددة مثل: التركمان والآشوريين والكلدان والمندائيين والأرمن وغيرهم، وبهدف تأمين خصوصياتها الثقافية والقومية فإنها دعت إلى حقها في التمتع بميزات النظام الفيدرالي أيضا [٥]، كما إنها لم تخفي خشيتها عند تطبيق الفيدرالية من ضم مناطقهم إلى إقليم كردستان الفيدرالي[٦]، لذلك ظهر أيضاً، بديل **الفيدرالية الشخصية** أي أن يصبح العراق دولة متعددة القوميات، وتكون لكل قومية كيان فيدرالي خاص بها، إلاّ إن هذا الاتجاه لم يحالفه النجاح، إذ برز واقعاً إقليم كردستان، إضافة إلى مشروع تكوين إقليم الوسط والجنوب.

---

[1]-saganvad@aol.com.p.1.

[٢] – الحاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، مقدمة في القانون الدستوري، صادق البرلمان الكردي عام ١٩٩٢ على قبول مبدأ الفيدرالية في إطار " الفيدرالية الجغرافية "، مع ارسل والشيخانية وديالى من حلب واسعد واعتبارها عاصمة لكردستان، أنظر :

[3]- Institute for War & Peace Reporting
Lancaster House, 33 Islington High Street, London N1 9LH, UK

[4]-Ibid.p.2.

[٥] – محمد قاسم الصالحي، " العراق وطن ليس لثماني القومية "، ٢٠٠٤/٦/٨، ص١، موقع العراق نت.

[٦] – مجموعة دعوة، " السريان الكلدان الآشوريون" والتغييرات المرتقبة في العراق الجديد... "، ص٢، الأرشيف العراقي في الدنمارك.

file://a:\4.htm

المبحث الثالث: تكوين الدولة الفيدرالية في العراق

المطلب الأول –إشكالية تكوين الدولة الفيدرالية في العراق

يتكون الإتحاد الفيدرالي في الأصل بإحدى طريقتين[1]:

-الطريقة الأولى : يتكون من اتفاق عدة دول مستقلة على إنشاء إتحاد فيدرالي (أمثلة : USA، كندا، سويسرا...)،وهذه هي الطريقة الشائعة.

الطريقة الثانية : يتكون من جزاء تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات. ورغبة تلك الدويلات في تكوين إتحاد فيدرالي (أمثلة : USSR، المكسيك، الأرجنتين، البرازيل....)[2].

ونستنتج من ذلك إن الإتحاد الفيدرالي في العراق، لم ينشأ بموجب أي من الطريقتين أعلاه، من حيث انه لم ينجم عن إتحاد دول، ولا إنه ناجم عن تفكك دولة بسيطة. وعليه يتوجب إيجاد تكييف معين للطريقة التي سيتكون بها الإتحاد الفيدرالي في العراق.

وسنعتمد معالجة هذه الإشكالية على مسائل تتعلق بآلية تكوين الأقاليم الفيدرالية، وتوزيع الاختصاصات بما يضمن قوة السلطة المركزية وكما سنرى لاحقاً.

المطلب الثاني – إشكالية توزيع الثروة في الدولة الفيدرالية :

في هذه المسألة لابد وأن يعترف للشعب دستورياً بإنه مالك لجميع الثروات الأقتصادية،التي يتعين أن توزع بصورة عادلة،من خلال قانون خاص بذلك، وفيما يتعلق بالثروات الناضبة، فقد أقترح أن يعتمد معيار متوسط دخل الفرد، وأن تمنح نسب محددة من الناتج القومي لكل من الحكومة الإتحادية والأقاليم.أما فيما يتعلق بالثروات غير الناضبة فقد تم إقتراح أن تدار من قبل الإقليم نفسه مع إعطاء نسبة منها إلى الحكومة الإتحادية وتحدد بقانون، على أن تتولى الحكومة الإتحادية مهمة حفظ التوازن الإقتصادي بين الأقاليم[3]. كما طرح مقترح إستقطاع نسبة ٥% من الناتج القومي وتوزع بالتساوي لكل مواطن عراقي[4].

الفصل الثالث :الضمانات الدستورية لنظام الفيدرالية في العراق

إن تبني فكرة الفيدرالية وجعلها مبدأ دستورياً، يستلزم تنظيم دقيق لهذه الفكرة، وتأتي في مقدمة ذلك مسألة الضمانات الدستورية والتي تتحدد في تطبيق أسلوب معين لتوزيع الإختصاصات و حظر الانفصال.

---

(1) د.رابحان محمد الطماوي،مصدر سابق، ص٤٤، وأنظر كذلك : د.نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان، ١٩٩٩، ص٨٨. د.حسن خليل،مصدر سابق، ص٣١٦. وأنظر أيضاً : د. محمد علي آل ياسين،مصدر سابق، ص١٨٦-١٨٧.

(2) ينظر: د.وجدي المطير، مصدر سابق، ص٩٤.

(3) أنظر البيان الختامي لمؤتمر النجف الإقليمي المنعقد في النجف الأشرف بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢١ ، القسم الخاص بكيفية توزيع الثروات في الدولة الفيدرالية.

(4) أنظر البيان الختامي لمؤتمر النجف الإقليمي المنعقد في بابل ١ بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٥ ، القسم الخاص بتوزيع الثروات.

المبحث الأول : تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم.

المطلب الأول-أساليب توزيع الاختصاصات :

لقد أجمع الفقه الدستوري تقريباً على وجود ثلاثة طرق لتوزيع الاختصاصات في الاتحاد المركزي، وهي[1]:

١-أن ينص الدستور حصراً على اختصاصات كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، وهذه الطريقة قد تؤدي إلى تنازع الاختصاص بينهما في حالة بروز مسألة في المستقبل لم ينص عليها الدستور.

٢- أن ينص الدستور حصراً على اختصاصات حكومات الأقاليم وكل ما عداها يكون من اختصاص الحكومة المركزية، وهذه الطريقة تؤدي إلى توسيع سلطات الحكومة المركزية، وتقوي وحدة الدولة.

٣- أن ينص الدستور حصراً على اختصاصات الحكومة المركزية وكل ما عداها يكون من اختصاص حكومات الأقاليم. وهذه الطريقة تؤدي إلى تقلص سلطات الحكومة المركزية وإضعافها، و يؤدي ذلك إلى تقوية سلطات الأقاليم على حساب سلطات الدولة الإتحادية الأمر الذي يؤدي إلى" تفتيت الوحدة الوطنية"[2].

المطلب الثاني-إشكالية الأسلوب المعتمد في توزيع الاختصاصات :

أعتمد الدستور العراقي الدائم أسلوب التوزيع الذي أورد فيه اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر في المادة (١٠٧)، كما أورد اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية و سلطات الأقاليم في المادة (١١٠)،وذكر إن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فإنه يكون من صلاحية الأقاليم.. المادة (١١١)، بينما عالجت المادة (١١٧) منح سلطات الأقاليم حق ممارسة السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية، وحق تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية.إن هذا التوزيع لا ينسجم مع طبيعة تكوين الدولة الفيدرالية في العراق، ويقوي من سلطات الأقاليم على حساب السلطات الاتحادية.

المطلب الثالث- معالجة إشكالية توزيع الاختصاصات :

إن أسلوب نشأة الدولة الفيدرالية له علاقة بتوزيع الاختصاصات، فالدولة الموحدة البسيطة،عندما تتحول إلى نظام الدولة الفيدرالية، فإن ذلك يستلزم اعتماد أسلوب توزيع اختصاصات يعمل على تعزيز و تدعيم قوة السلطة الاتحادية، والتساؤل الذي يثار في هذا المجال: حول كيفية توزيع الاختصاصات بالشكل الذي يحقق ويضمن وحدة الدولة ؟، وإن الإجابة على هذا التساؤل تتمثل في ضرورة اعتماد أسلوب التعدد الاختصاصات من شأنه أن يحقق مبدأ التوازن والتوفيق بين أمرين : منح الولايات أو الأقاليم اختصاصات متعددة، والإقرار للسلطة الاتحادية بحق ممارسة اختصاصات أخرى.

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي،مصدر سابق، ص٤٥، وأنظر كذلك :-د. محسن خليل، مصدرسابق، ص٣٢٨-٣٣٠، وأنظر كذلك د.نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص٩٤-٩٦، وأنظر كذلك :- د.إحسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق،ص١١٢-١١٣، وأنظر كذلك :-رعد ناجي شكر،مصدر سابق، ص٦٩-٧٠،عبد المنعم محفوظ ود.نعمان أحمد الخطيب،عبد الله طلبة ود.نعمان أحمد الخطيب،ص٩٦-٩٨، وأنظر أيضاً : د. محمد علي آل ياسين،مصدر سابق، ص١٩٠-١٩١.

(٢) د.رافع شبر، مصدر سابق،ص٤، وأنظر كذلك : د.عبد المنعم محفوظ ود.نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق،ص١٠٢.

فنظام الفيدرالية يرتكز إلى عدة مبادئ أبرزها ما يأتي :

أ-مبدأ المشاركة : يبرز في إن الدويلات الأعضاء في الإتحاد تكون ممثلة في البرلمان الإتحادي وفي السلطة التنفيذية.

ب-مبدأ التفويض : يعني إن اختصاصات الدولة الإتحادية تمارس على الأقاليم، وعلى المجموعات البشرية التابعة لها.

ج-مبدأ الاستقلالية : ويراد به الاعتراف لكل إقليم في الإتحاد بصلاحيات خصوصية يمارسها بدون تدخل من السلطات المركزية الفيدرالية.

وفي ضوء ما تقدم، نرى إن الأسلوب الأمثل في توزيع الاختصاصات والذي يضمن ويعزز وحدة الدولة يتمثل بالآتي :

أن يحدد الدستور صراحة اختصاصات السلطة الاتحادية وكذلك اختصاصات الأقاليم، وعلى النحو الآتي :

١-إناطة **أغلب الاختصاصات في المجال الخارجي بالسلطة المركزية الفيدرالية** :إذ تتقرر الشخصية الدولية للدولة الفيدرالية فقط، ويترتب على ذلك أن تتولى هذه السلطة اختصاصات : الإشراف على القوات المسلحة للإتحاد ؛ وإعلان الحرب عند الضرورة، وللسلطة المركزية الفيدرالية وحدها حق التمثيل السياسي والدبلوماسي ؛ وحق الانضمام للمنظمات الدولية [1].

وإبرام المعاهدات المتعلقة بالجانب السياسي أو بالجانب الذي يشمل الصالح العام المشترك للدولة الفيدرالية بأجمعها، مع الإقرار للولايات (أو الأقاليم) باختصاص إبرام بعض المعاهدات وبالتشاور مع السلطة الإتحادية، وذلك في عدة مجالات، ومنها : السياحة، الإعمار، الاستثمار (ماعدا قطاع النفط)، الصحة، التعليم، وتبادل الخبرات .

٢- وفيما **يتعلق بتنظيم الاختصاص في المجال الداخلي** : فإن السلطة المركزية الفيدرالية تتقاسم مع الولايات (أو الأقاليم) الصلاحيات في المجال الداخلي، ولعل الأسلوب الأوفق في تنظيم الاختصاصات الداخلية على نحو يحقق وحدة الدولة يتمثل في أن ينص الدستور على: تحديد الاختصاصات التي تدخل في مجال صلاحيات السلطة المركزية لدولة الإتحاد، وأن يتضمن الدستور كذلك نص صريح يحدد الاختصاصات التي يعود أمر مباشرتها للولايات أو الأقاليم.

وبإستقراء الوثائق الدستورية لأغلب الدول التي تبنت نظام الدولة الفيدرالية، نجد إن هذه الوثائق قد اعتمدت معايير مختلفة متباينة، وبالرغم من ذلك يمكن أن نحدد بعض المعايير التي تمثل مبادئ دستورية مشتركة.

ويمكن القول بصفة عامة،إن المعايير التي يمكن أن يتم اعتمادها لتوزيع الاختصاصات هي:

(معيار طبيعة الاختصاص ومجال تطبيقه)

ومضمون هذا المعيار يتمثل في إن الاختصاص أما أن يكون ذو طابع عام أو أن يكون ذو طابع خاص، والعمومية أو الخصوصية هي التي تحدد جهة الاختصاص.وفي ضوء ذلك إن جميع المسائل التي تهم الدولة في مجموعها،أي التي تتعلق بالصالح العام المشترك، وكذلك الاختصاصات ذات الطابع السيادي والوطني، تدخل في اختصاص السلطة المركزية الفيدرالية،أما المسائل ذات الطابع المحلي التي لا تهم إلاّ

---

(١) انظر:د.زهير شكر،مصدر سابق، ص٦٨.وأنظر كذلك : د.عبد المنعم محفوظ ود.نعمان أحمد الخطيب،مصدر سابق، ص٩٣-٩٤.

الولاية (الإقليم) صاحبة الشأن وحدها،أي التي تتعلق بالصالح الخاص وتدخل في اختصاص الولايات (أو الأقاليم) الأعضاء في الاتحاد[1].

وعلى هذا الأساس، فإن أهم اختصاصات السلطة المركزية الفيدرالية تتمثل بما يأتي :تنظيم شؤون الدفاع والأمن، الشؤون المالية (ومنها التشريعات الخاصة بالعقود والبنك المركزي، والتشريعات الكمركية، وتنظيم التجارة الخارجية والتشريع المالي والضريبي، والثروات الاستراتيجية..كالنفط والغاز)، تشريعات الجنسية والتجنس والهجرة، والمسائل المتعلقة بالحدود، وإعلان حالة الطوارئ و الأحكام العرفية،، وغير ذلك من الإختصاصات التي تحقق الصالح العام.أما الولايات أو الأقاليم،فتختص بالمسائل المحلية، ومنها الصحة،والتعليم، والإعمار ، والثقافة، والإدارة المحلية.

ومن الطبيعي أن تنشأ عن توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية الفيدرالية، وسلطة الولايات (أو الأقاليم) نزاعات عند ممارسة كل طرف لصلاحياته، وبخاصة فيما يتعلق بالمسائل التي تستجد في المستقبل والتي لم يتطرق لها الدستور، وقت وضعه وإصداره،ولهذا السبب، يوجب على الدستور الاتحادي أن ينشئ محكمة دستورية ويوكل إليها مهمة الفصل في هذه النزاعات.

وأكد الواقع بأن تطور الدول الإتحادية يتجه نحو المركزية أي إلى دعم صلاحيات الحكومة المركزية على حساب الدول الأعضاء،ويجد هذا الإتجاه جذوره في العوامل الاقتصادية والمالية التي تدفع بالحكومة المركزية إلى التدخل في ميادين لم تكن من اختصاصاتها من قبل مثل ميادين الطاقة والتكنولوجيا والتنمية.

المبحث الثاني: تأكيد وحدة الدولة الفيدرالية

ان من أبرز الضمانات الدستورية للدولة الفدرالية، هي أن يتضمن الدستور صراحة على : (عدم جواز انفصال أي إقليم من الأقاليم عن الدولة الفيدرالية). ونعتقد أن وجود مثل هذا النص في وثيقة الدستور من شأنه أن يعزز ويدعم ويضمن استمرارية وحدة الدولة الفدرالية ؛فالدستور يمكن أن يزرع بذرة (الوحدة) أو بذرة (التقسيم)[2].

وتبني الدستور (لمبدأ حظر الانفصال)؛ يعد الوسيلة الأمثل لضمان وحدة الدولة الفدرالية حالياً ومستقبلياً، هذا وإن أغلب دساتير الدول الفيدرالية تتبنى هذا المبدأ،وفيما يتعلق بالمحافظة على وحدة الدولة الفدرالية، فإنه يتعين صياغة نصوص واضحة في الدستور الإتحادي، تؤكد مثلاً على :

١- تحرص الوثائق الدستورية على أن تتضمن مبادىء وأحكام تضمن وتصون وحدة الدولة، وتتباين الإتجاهات الدستورية في هذا الصدد، ورغم ذلك فهنالك مبادىء تشترك بها تلك الدساتير، ومن أبرز تلك المبادئ (مبدأ وحدة الدولة) وكذلك (مبدأ حظر الإنفصال)، ويلاحظ أن مضمون كل منهما يدل على الآخر، فمبدأ الوحدة يفيد معنى عدم الإنفصال كما إن مبدأ حظر الإنفصال يفيد التأكيد على وحدة الدولة. ويمكن القول إن الاتجاه التقليدي في الدساتير كان يتبنى صراحةً (مبدأ عدم جواز انفصال أي إقليم من الأقاليم عن الدولة الفيدرالية)، وقصد واضعي هذا النص الدستوري تعزيز وتدعيم وضمان استمرارية وحدة الدولة الفيدرالية، و وجود هكذا نص في وثيقة الدستور يعد و لاشك ضمانة أساسية تكفل وحدة الدولة الفيدرالية

---

(١) أنظر البيان الختامي لمؤتمر الشعب الإقليمي المنعقد في النجف الأشرف بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢١ ، القسم الخاص بحدود الإختصاصات في الدولة الفيدرالية. وأنظر أيضاً : أنظر البيان الختامي لمؤتمر الشعب الإقليمي المنعقد في بابل بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٠ ، القسم الخاص بتوزيع السلطات بين السلطة المركزية والادارات المحلية.

(٢) د. [illegible]

انياً ومستقبلاً، علماً بأن أغلب دساتير الدول الفيدرالية قد تبنت هذا المبدأ.أما الإتجاه الحديث في الدساتير يتبنى صراحةً (مبدأ وحدة الدولة)، والملاحظ أن مضمون هذا المبدأ أوسع من مضمون مبدأ حظر الإنفصال، فمبدأ الوحدة يفيد منع الإنفصال كما يفيد إتخاذ الدولة بمختلف مؤسساتها التدابير اللازمة لتحقيق وتدعيم وتوكيد وحدتها على المستويين التشريعي والتنفيذي.

٢-حق الحكومة المركزية في المحافظة على وحدة الدولة بواسطة استخدامها كافة الخيارات والوسائل المتاحة لها، عند حدوث أية محاولة انفصالية في أي إقليم من أقاليمها الفيدرالية.

٣ -عدم الاعتراف بأية مكاسب غير مشروعة تحققت لأي كيان فرعي في العراق، بسبب الظروف الاستثنائية التي مرت به، ورافقت إعادة بناء نظامه السياسي.

٤ -اعتبار مسائل الحدود بين كافة التقسيمات الإدارية للدولة، هي من اختصاص الحكومة الفيدرالية فقط.

٥ -احترام وثائق القانون الدولي العام، فيما يتعلق بتطبيقات حق تقرير المصير، وحقوق الأقليات القومية والعرقية والمذهبية والثقافية وغيرها من التكوينات.

ويمكن ضمان وحدة الدولة أيضاً من خلال إقرار مبدأ أعلوية الدستور الإتحادي والتشريعات الإتحادية على دستور وتشريعات الأقاليم، على أن تنظر المحكمة الدستورية في المنازعات الخاصة بهذا الخصوص، والقيام بتحويل التنظيمات العسكرية إلى تنظيمات سياسية وجعل وزارة الدفاع الفيدرالية هي المرجع للقضايا الخاصة بالدفاع، وأن تكون هنالك وحدة النظام السياسي بين السلطة الإتحادية وسلطات الأقاليم[1].

خاتمة : مستقبل الفيدرالية في العراق

وهكذا من خلال ما تقدم في هذا البحث، يمكن تقديم أهم الإستنتاجات، وكما يأتي :

١ -إن العراق يتجه نحو الأخذ بالنظام الفيدرالي وإن دستوره الدائم سيكون دستورا اتحادياً تستند إليه الدولة، وإن ما سيصبح العراق دولة اتحادية (فيدرالية)، كأمر واقع، لذلك يتعين اتخاذ الإجراءات الدستورية والسياسية التي تضمن وتعزز استمرار وحدته الإقليمية.

و يتعين كذلك اعتماد التطبيق الفيدرالي بقواعده الأصلية، لكي نتمكن من الاستفادة من مزاياها، كون الفيدرالية تمثل أحد الحلول الناجعة لاحتواء وحل الصراعات العرقية أو القومية أو السياسية أو الدينية أو المذهبية في الكثير من الدول، ومنها العراق.

٢ -إن إيجاد حلول للمشكلات القومية داخل الدولة، لا يعني تطبيق حق تقرير المصير والانفصال عن الدولة الأم، لأن قواعد القانون الدولي المعاصر لا تبيح إنطباق ذلك على الشعوب التي لم تتكون في دول بعد، ولا على جزء من شعب دولة تم إنشائها، وإنما يعود إلى الشعوب الخاضعة تحت سيطرة أجنبية.

ومن هنا فإن نجاح تطبيق الفيدرالية في العراق يتوقف على مدى قدرة المكونات العراقية في المحافظة على تلاحمها، وعلى إمكانية إيجاد التوزيع العادل والمتوازن للإختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.

---

[1] أنظر البيان الختامي لمؤتمر الحلف الإقليمي المنعقد في النجف الأشرف بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢١ ، القسم الخاص بضمانات وحدة الدولة الفيدرالية. وأنظر أيضاً : البيان الختامي لمؤتمر الحلف الإقليمي المنعقد في بابل بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٥ ، القسم الخاص بالدستور وسلطات الأقاليم الفيدرالية .

٣-إن تطبيق الفيدرالية في العراق يكون مقبولاً، إذا نجح في إشباع تطلعات الشعب الكردي في ممارسة حقه في الحكم الفيدرالي وفقاً للسياقات القانونية الدولية والدستورية المتعارف عليها، ونجح بنفس الوقت في الحفاظ على وحدة العراق الوطنية، إقليماً وشعباً، ومكنه من تنفيذ التزاماته الدولية بموجب القانون الدولي العام .

المصادر

أولاً- الكتب العربية

١-د.إحسان حميد المفرجي و د.كطران زغير نعمة و رعد ناجي الجدة. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. بغداد : أيلول ١٩٨٩.

٢-د.إسماعيل الغزال.الدساتير والمؤسسات السياسية.مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر :بيروت،١٩٩٦ .

٣-د. زهير شكر.الوسيط في القانون الدستوري.الجزء الأول : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٢ مكان طبع، ١٩٩٤،ط٣ .

٤-د.زهير المظفر.القانون الدستوري والمؤسسات السياسية-الجزء الأول :النظرية العامة للقانون الدستوري. مركز البحوث والدراسات الإدارية :تونس، ١٩٩٢.

٥- د. حميد الساعدي. سادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق . دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل : ١٩٩٠.

٦ د. يحيى السيد الصباحي.النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية.دار الفكر العربي :القاهرة،١٩٩٣،ط١

٧- لاري الويتز.نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية.ترجمة :جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية:القاهرة،١٩٩٦.

٨ د. منذر الشاوي.القانون الدستوري-نظرية الدولة.منشورات مركز البحوث القانونية:بغداد،١٩٨١.

٩- د. محمود عاطف البنا.الوسيط في النظم السياسية.دار الفكر العربي،١٩٨٨.

١٠- د. محمد علي آل ياسين.القانون الدستوري والنظم السياسية.مطبعة المعارف : بغداد، ١٩٦٤،ط١.

١١- د. محسن خليل.القانون الدستوري والنظم السياسية. بلا مكان طبع، ١٩٨٧.

١٢- د. محمد يوسف علوان.حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية.مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، الكويت،١٩٨٩،ط١.

١٣- د. ماجد راغب الحلو.القانون الدستوري والنظم السياسية.منشأة المعارف :الإسكندرية،٢٠٠٢.

١٤ - د. محسن خليل.النظم السياسية والدستور اللبناني.دار النهضة العربية: القاهرة،١٩٩٥.

١٥- د. محمد سعيد المجذوب.القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم.منشورات الحلبي الحقوقية :بيروت، ٢٠٠٢.

١٦-لواء الشرطة الحقوقي محمد صالح عقراوي.الكرد والدولة المستقلة وفق المعاهدات والمواثيق الدولية. مطبعة بك : أربيل، ٢٠٠٥ .

١٧- د .محمد هماوندي.الفيدرالية والديمقراطية في العراق. دار آراس للطباعة والنشر : أربيل، ٢٠٠٢.

١٨- د .نعمان أحمد الخطيب. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري.دار الثقافة للنشر والتوزيع :عمان، ١٩٩٩.

١٩- د. نوري لطيف.القانون الدستوري -المبادئ والنظريات.بغداد،١٩٧٦.
٢٠ - د. نزيه رعد.القانون الدستوري والنظم السياسية.المؤسسة الحديثة للكتاب: لبنان،٢٠٠٤.
٢١ - الناصري نبيل عبد الرحمن حياوي. الدول الإتحادية الفيدرالية (٥) السلطة التشريعية. المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤ ط١.
٢٢- د. سربست توفيق. الفيدرالية الكردستانية والتوقعات المستقبلية دراسة قانونية. فوس للطباعة :أربيل، ٢٠٠٢.
٢٣ - د .سليمان محمد الطماوي.النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة.بلا مكان طبع،١٩٨٨ .
٢٤ - د. عصام العطية. القانون الدولي العام. جامعة بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر : بغداد، ١٩٩١، ط٥.
٢٥ - د. عبد المنعم محفوظ ود.نعمان أحمد الخطيب. مبادىء في النظم السياسية.دار الفرقان للنشر والتوزيع: عمان، ١٩٨٧،ط١.
٢٦- د. عبد الحميد متولي.القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية.منشأة المعارف : الإسكندرية، ١٩٩٥.
٢٧ - د. فؤاد حمه خورشيد مصطفى. القضية الكردية في المؤتمرات الدولية.مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر، كردستان :اربيل، ٢٠٠١ .
٢٨ - د. صالح جواد كاظم ود.علي غالب العاني و د. شفيق عبد الرزاق.النظام الدستوري في العراق.مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر:بغداد، ١٩٨٠.
٢٩ - د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني و د. شفيق عبد الرزاق السامرائي. النظام الدستوري في العراق.مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر :بغداد، ١٩٨٠.
٣٠- د. رعد الجدة. التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة : بغداد،١٩٩٨.
٣١- خليل إسماعيل الحديثي.الوسيط في التنظيم الدولي.مطبعة جامعة الموصل،الموصل: ١٩٩١ .

ثانيا- الكتب الأجنبية

١-ANDRE HAURIO.Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.PARIS, 1975, P.208.

٢-LAURENCE TRIBE : American Constitutional Law ,Mineola , NEW-YORK, the foundation press. Inc,1978.

٣- MAURICE DUVERGER.Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. PARIS, 1975,P.194.

ثالثا-الوثائق

١ -قانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
٢- دستور ٢٧تموز ١٩٥٨
٣- دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨
٤- دستور ١٦/ تموز/١٩٧٠
٥- مشروع دستور عام ١٩٩٠
٦- دستور الإتحاد السويسري الصادر عام ١٩٩٩، ترجمة : د.محمود الجندي ود.سامي الذيب.

٧- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في :٨/آذار/٢٠٠٤.

٨- دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٩-أنظر البيان الختامي لمؤتمر النخب الإقليمي المنعقد في النجف الأشرف بتاريخ :٢٠٠٥/٧/٢١ .

١٠- أنظر البيان الختامي لمؤتمر النخب الإقليمي المنعقد في بابل بتاريخ :٢٠٠٥/٨/٥ .

رابعاً- الأبحاث :

١-ماجد عزيزة، " هل للكرد الحق بالفيدرالية ؟ "،
-http://www.sotakhr.com/NO.24 , 22/11/2004

٢-د.عاصم خليل،" الفيدرالية كحل للصراعات العرقية في الشرق الأوسط "، ٢/نيسان /٢٠٠٤
-available at : asemkhalil @yahoo.com

٣- علي الشمري، " الفيدرالية "، مجلة النبأ، العدد ٥٩.
-http://www.annabaa.org

٤- محمد قاسم الصالحي، " العراق ومن ليس ثاني القومية "، ٢٠٠٤/٦/٨.موقع العراق نت.

٥- د.رافع شنّو . ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الدستوري الأول الخاص بالتكوين المادي للدولة، الذي أقامه مركز الصادق للثقافة والإرشاد بتاريخ : ٢٠٠٥/٨/٦ .

٦- شرين نوري محمد،" أسس تبني الكرد لخيار الفيدرالية في كردستان العراق ".
available at :shirren54@hotmail.com -

٧- شمعون دنحو ، " السريان الكلدان "الآشوريون" والتغيرات المرتقبة في العراق الجديد... ". الأرشيف العراقي في الدنمارك file://a:\4.htm.

خامساً-الإعلاميات

١-agawad@aol.com

٢-© Institute for War & Peace Reporting
Lancaster House, 33 Islington High Street, London N1 9LH, UK