



مظاهر فشل التجربة الفدرالية في العراق - دراسة تحليلية مقارنة -

أ. و. شورش حسن عمر
كلية القانون - جامعة السليمانية

أ.م. و. محمد عمر مملو
كلية القانون - جامعة تيشك / أربيل

الملخص

لم تحقق التجربة الفدرالية في العراق النجاح الذي كان معقودا عليها، بل على العكس فقد رافق تطبيقها العديد من مظاهر الفشل، لذلك حاولنا في هذا البحث دراسة وعرض مظاهر فشل التجارب الفدرالية بشكل عام والتجربة العراقية بشكل خاص، منها بعض مظاهر الفشل الخاصة بطبيعة الدولة الفدرالية ذاتها من حيث نشأتها والوحدات المكونة لها، ومن ثم كيفية قيام هذه الدولة؟ هل تمت بشكل طوعي بناء على رغبة مكوناتها المختلفة؟ ام ان تكوينها تم لظروف خارجة عن ارادة مكوناتها؟ وان الاجابة على تلك التساؤلات يتم من خلال التعرف على التنظيم الدستوري لهذه المسائل و الواقع السياسي القائم في الدولة الفدرالية. بالإضافة لذلك فهناك بعض مظاهر فشل التجربة الفدرالية والتي تتعلق بتقصير الوحدات الفدرالية ذاتها، من خلال عدم تجسيدها لمبدأ الاستقلال الذاتي لتلك الوحدات المكونة للدولة الفدرالية من جهة، وعدم تحقيقها للمشاركة الفعالة والمطلوبة في السلطات العامة للحكومة الفدرالية من جهة اخرى.

وقد بينا في هذا البحث الثغرات وحالات القصور الموجود في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فيما يخص تنظيم تلك المظاهر والمبادئ الاساسية للدولة الفدرالية، وكذلك بينا الواقع السياسي القائم في العراق والطاغي على الواقع الدستوري، الامر الذي نتج عنه بلاشك مشاكل ومخاطر كثيرة فيما يتعلق بالنسبة لمستقبل التجربة الفدرالية العراقية وبالتالي انزلاقها نحو الفشل والانهييار. وتوصلنا في نهاية البحث الى جملة من النتائج والمقترحات، حيث نرى بان الاخذ بها والعمل بمقتضاها يؤدي الى انقاذ هذه التجربة، بل يصب باتجاه نجاح وترسيخ النظام الفدرالي في العراق، وبعبارة اخرى سوف يكون الفشل والانهييار نصيب هذه التجربة الفتية مستقبلا.

الكلمات المفتاحية: الحكومة الفدرالية، الوحدات الفدرالية، الاستقلال الذاتي، مشاركة الأقاليم.

Summary

The federal experiment in Iraq did not achieve the success that was entrusted to it. On the contrary, its application was accompanied by many



manifestations of failure. Therefore, we tried in this research to study and present the manifestations of the failure of federal experiments in general and the Iraqi experience in particular, including some manifestations of failure specific to the nature of the federal state itself. In terms of its origin and its constituent units, and then how this state is established? Was it done voluntarily based on the desire of its various components? Or was its formation due to circumstances beyond the control of its components? And the answer to these questions is through identifying the constitutional regulation of these issues and the political reality in the federal state. In addition to that, there are some manifestations of the failure of the federal experience related to the failure of the federal units themselves, through their failure to embody the principle of autonomy for those constituent units of the federal state on the one hand, and their failure to achieve the effective and required participation in the general authorities of the federal government on the other hand.

We have shown in this research the gaps and shortcomings that exist in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 with regard to the organization of those manifestations and the basic principles of the federal state, as well as between us the existing political reality in Iraq and overshadowing the constitutional reality, which undoubtedly resulted in many problems and dangers with regard to the future of the federal experience. And thus its slide towards failure and collapse. At the end of the research, we reached a number of results and proposals, where we see that adopting them and working according to them leads to saving this experience, but rather it leads to the success and consolidation of the federal system in Iraq, and on the contrary, failure and collapse will be the share of this young experiment in the future..

المقدمة

بعد نجاح وازدهار التجربة الفدرالية الأمريكية، توجهت أنظار دول أخرى إلى تقليد وتبني هذا النظام لاسيما في القرن العشرين، وذلك بسبب المزايا التي حققتها هذا النظام من حيث تعايش المكونات المتنوعة والمختلفة في إطار الاتحاد الفدرالي مع ضمان حقوق واستقلال كل مكون ووحدة سياسية داخل هذا الإطار الدستوري. غير أن هذا لا يعني بأن النظام الفدرالي كغيره من التنظيمات السياسية لا تعترضه المشاكل ولا يصيبه الفشل، حيث نجد بجانب التجارب الناجحة للفدرالية بعض التجارب التي فشلت ولم يكتب لها النجاح والاستمرار، وتجارب أخرى لا زالت تعاني من الآثار السلبية التي نتجت عن التطبيق السيئ لهذا النظام مما يهدد ديمومته واستمراره.



لقد بدأ تطبيق الفدرالية كتنظيم سياسي يقوم عليها بناء شكل الدولة من خلال اقدم الولايات المتحدة الامريكية على تبني هذا النظام في اواخر القرن التاسع عشر، ثم اعقبها قيام دول اخرى على تقليد التجربة الامريكية وتطبيق هذا النظام في القرنين التاسع عشر والعشرين وقدمت تجارب الدول في هذا المجال نماذج ناجحة كثيرة. ولكن تاريخ الفدرالية لم يكن مليئا بالنجاحات فقط، حيث نجد تجارب بعض الدول فشلت ولم تتمكن من البقاء والاستمرار، وتعرضت على اثر ذلك وحدثها إلى التفكك والانهيار. ولم تكن اسباب فشل تلك التجارب بسبب النظام الفدرالي ذاته، بل ان هذا الفشل يعود إلى بروز بعض المشاكل التي نجمت عن عدم تطبيق هذا النظام بصورة صحيحة أو ان هذه المشاكل رافقت تبني الفدرالية الذي ولد ولادة قيصرية لدى بعض الدول.

أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث انه يحاول ان يبين بان الدولة الفدرالية قائمة على بعض الاسس الدستورية لايمكن عزلها عن بعض. وان غياب تلك الأسس او انعدامها قد يؤثر على التجربة الفدرالية، بل ربما يؤدي الى فشلها لذلك فان نجاح التجربة الفدرالية تتوقف على مدى توافر وحضور تلك الأسس ضمن نصوص الدستور ومبادئه او غيابها عنه و كذلك الى مدى توفرها على ارض الواقع، وبالتالي فان مسألة توفر او غياب تلك الأسس يكون لها تأثير حاسم على نجاح او فشل التجربة الفدرالية، وان هذا البحث يركز على بيان كل ذلك ومن ثم عرض مظاهر الفشل التي واكبت ولا تزال تواكب التجربة الفدرالية العراقية.

مشكلة البحث: ان الدولة الفدرالية رغم كونها اتحادا اختياريا نابعا عن الدستور الذي يتم وضعه بموافقة ممثلي الوحدات المكونة لها، وبموجبه يتم تحديد الأسس الذي تنظم وتحدد الاستقلال الذاتي للأقاليم ومشاركتها في الحكومة الفدرالية، لكن هذه الأسس الدستورية قد لا تكون كافية لوحدها في تجسيد ذلك وبالتالي لا تكون أداة لنجاح الفدرالية واستمرارها، ان لم يكن هذا الاتحاد مبنيا بالاساس على اتفاق و ارادة حرة وطوعية من قبل ممثلي الوحدات المكونة لها، وكذلك ان لم يكن هذا الاتحاد قائما على أسس ديمقراطية فعلية ، لذلك فان مشكلة هذا البحث تدور حول تجسيد المبادئ الأساسية للدولة الفدرالية ، منها المشاركة الفعلية للأقاليم في السلطات الفدرالية، مع تجسيد الاستقلال الذاتي لها في اقاليمها وفق الاسس المقررة في الدستور، وكذلك قيام هذه الدولة بناء على الأختيار الطوعي لمكوناتها مما يمهد السبيل الى نجاحها، وبعبارة اخرى قيامها بغياب عنصري الاتفاق والارادة الحرة لمكوناتها، يجلبان ذلك سيجلب مظاهر فشل هذه التجربة مستاء، وقد يؤدي بالتالي الى انتهائها وهناك الكثير من الامثلة في التاريخ لاثبات صحة ما نقول.

خطة البحث : سوف نتناول موضوع هذا البحث من خلال مبحثين مستقلين، نتطرق في المبحث الاول الى مظاهر فشل التجربة الفدرالية الخاصة بطبيعة الدولة الفدرالية وفي المبحث الثاني نتناول مظاهر الفشل المتعلقة بالوحدات الفدرالية .



المبحث الاول: مظاهر فشل التجربة الخاصة بطبيعة الدولة الفدرالية

في هذا المبحث سوف نتطرق الى اهم المظاهر فشل التجربة الفدرالية في العراق و المتعلقة بطبيعة الدولة الفدرالية ، والتي تخص بعضها المعوقات الدستورية المحددة لبناء الدولة الفدرالية في العراق، ومن ثم تلك التي تتعلق بالمعوقات الواقعية في مواجهة الدولة الفدرالية العراقية، الامر الذي يمكن من خلالهما رؤية آفاق نجاح الدولة الفدرالية او فشلها، عليه نتناول هذه المعوقات من خلال المطلبين وكالاتي:

المطلب الاول: المعوقات الدستورية المحددة لبناء الدولة الفدرالية

المطلب الثاني: المعوقات الواقعية في مواجهة الدولة الفدرالية

المطلب الاول: المعوقات الدستورية المحددة لبناء الدولة الفدرالية

في هذا المطلب نتناول موقف الدستور من نشأة الدول الفدرالية بصورة عامة، من ناحية اقامتها على رغبة أبناء الوحدات الفدرالية من عدمها، ومن ثم موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بهذا الخصوص، وكذلك نتطرق الى مسألة في غاية التعقيد ويتصدى لها الدستور الفدرالي، وهي توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم الفدرالي، وكذلك الآلية المحددة لحسم المنازعات بشأن تلك الاختصاصات، وكل ذلك في فرعين مستقلين، وكالاتي:

الفرع الأول: مدى اجماع المكونات على اقامة الدولة الفدرالية

الفرع الثاني: آلية التوزيع الدستوري للاختصاصات وضمان ممارستها

الفرع الأول: مدى اجماع المكونات على اقامة الدولة الفدرالية

تقوم النظام الفدرالي على رغبة أبناء الوحدات الفدرالية، ويتكون استجابة لحاجة بعض الدول او بعض المكونات، حرصا على التوفيق بين رغبتين متعارضتين، وتتمثل الرغبة الاولى في ميل هذه الوحدات او المكونات الى تكوين كتلة واحدة، وتظهر الرغبة الثانية في حرص كل دولة على المحافظة والتمسك بأكبر قدر من استقلالها الذاتي وسيادتها الداخلية^(١). ويتحقق ذلك عندما تكون الفدرالية اتحادا طوعيا بين أقاليم أو مكونات تختلف قوميا وعرقيا أو ديانة أو لغة أو ثقافة، حيث يصبح كيانا واحدا مع احتفاظ هذه الاجزاء المكونة للكيان المتحد بخصوصيتها وهويتها، وتقوض الكيان المركزي ببعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الاجزاء^(٢). والفدرالية لا يمكن ان تفرض جبرا من قبل جهة معينة كنظام على بقية الاعضاء من الوحدات او المكونات دون اختيار او الرغبة منهم بذلك.

وقد جسدت دساتير معظم البلدان الفدرالية ذلك، ونجد هذا التجسيد في أول دستور فدرالي صدر عام ١٧٨٧ في الولايات المتحدة الامريكية، الذي أكد في ديباجته على ما يلي: (نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل،، رسمنا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الامريكية). بمعنى أن الدستور الأمريكي يعتبر الوثيقة الأساسية القانونية العليا التي بنيت عليها النظام الفدرالي بين الولايات المتحدة الأمريكية باتفاقهم وموافقهم عليها ابتداء، ويجب عليهم الالتزام بمضمونه لأنه هو وحده



الذي يحفظ للاتحاد الاستمرار والازدهار. وكذلك الحال بالنسبة للدستور السويسري الذي أقيم بقرار الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، إعمالاً لإرادة العيش معاً ضمن التعددية، وإيماناً بأن قوة الجماعة تقاس بمدى رفاهية أضعف أعضائها^(٣)، وهذا ما أكدت عليه المادة الأولى من الدستور السويسري. وهذا ما تم تقريره أيضاً في الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ الذي أكد في ديباجته على أنه: (نحن، شعب الهند، لقد قررنا رسمياً، أن نشكل الهند، دولة موحدة في جمهورية ديموقراطية...، أن نتبنى ونعتمد ونمنح أنفسنا هذا الدستور)، وقد حددت المادة (١) من الدستور نطاق الدولة الاتحادية مع الولايات والأقاليم.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد أنها لم تنشأ عن اتفاق وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كردستان الذي كان يتمتع بشبه استقلال عن السلطة المركزية العراقية منذ عام ١٩٩١ كأمر واقع إلى حين سقوط النظام السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، وإقرار الفدرالية بعد ذلك في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ في المادة (٤) منه بنصها على أن: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي- فدرالي-، ديمقراطي، تعددي...). وفيما بعد جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ليثبت الفدرالية كصيغة نهائية لشكل الدولة وطبيعة النظام السياسي الجديد في العراق، فالمادة (١) منه تشير إلى أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وقد وردت الإشارة إلى النظام الفدرالي وتحديد مسالكه في كثير من وجوه هذا الدستور^(٤).

ومن خلال التمعن في نصوص الواردة في كل من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ و دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشأن أقرار الفدرالية في العراق، يتبين لنا بأن النظام الفدرالي في العراق لم يكن تعبيراً عن الإرادة الصريحة لمعظم مكونات الشعب العراقي، إذ لم نجد في ديباجة الدستورين ولا في نصوصهما أقراراً دستورياً برغبة الأقاليم أو المكونات المتنوعة للشعب العراقي على اتفاقهم لبناء الاتحاد الفدرالي، كون هذا الاتحاد ظهرت انطلاقاً من حاجات مرحلية أو قناعات ظرفية لهذا الطرف أو ذاك. فهذه الحاجات قد تتغير في فترة لاحقة إلى النقيض من الإيمان بضرورة العيش المشترك في دولة اتحادية، وهو ما سيؤدي إلى نقض الميثاق الدستوري الذي بنيت على أساسه الفدرالية. بينما نجد عكس ذلك لدى دساتير معظم البلدان الفدرالية ومنها دساتير التي ذكرنا مواقفهما آنفاً، الذي تؤكد أو تقرر في ديباجتها أو ضمن نصوصها إلى رغبة مكونات أو أقاليم معينة على بناء الاتحاد الفدرالي طوعاً وبارادتهم الصريحة. فمتى انبثق الاتحاد الفدرالي على هذا النحو فلاشك بأن هذا النموذج تتجه نحو الاستمرار والازدهار، كما هو الحال بالنسبة للفدرالية الأمريكية و السويسرية و الألمانية... الخ، لكن الاتحاد الناجم دون رغبة وإرادة مكوناته وأقاليمه، كما هو الحال بالنسبة للفدرالية العراقية، فلا يمكن أن تتجه نحو الاستمرار



والازدهار، بل قد يكون مصيرها الفشل والزوال . عليه فأن بناء الفدرالية على اساس رضا المكونات او الاقاليم وبشكل طوعي يعد ضمانا اساسية لنجاحها من الناحية السياسية.

الفرع الثاني: آلية التوزيع الدستوري للاختصاصات و ضمان ممارستها

تتبع الدساتير الفدرالية طرقا مختلفة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، ورغم تنوع الأساليب في هذا المجال، إلا أن الفقه الدستوري التقليدي يذكر بشكل عام ثلاث طرائق لتوزيع الصلاحيات بين سلطات الأقاليم والسلطات الفدرالية، وقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية بتسع مسائل وهي: السياسة الخارجية، الأمن الوطني والسياسة الدفاعية، السياسة المالية والكمركية، المقاييس والمكايل والأوزان، الجنسية والهجرة، وسياسات الترددات البثية والبريد، الموازنة العامة، تخطيط مصادر المياه من خارج العراق، الإحصاء والتعداد العام للسكان^(٥). إن هذا التنظيم الدستوري لتحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية العراقية مع الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية والأقاليم، وترك السلطات المتبقية للأقاليم، قد يوحي لأول وهلة، بأن اختصاص الحكومة الفدرالية له طابع استثنائي، إلا أن الحقيقة غير ذلك حيث أن الدستور احتكر بشكل مباشر أو غير مباشر معظم الصلاحيات للحكومة الفدرالية كما يظهر من فقرات المادة (١١٠) من الدستور.

كما حدد الدستور الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية والأقاليم^(٦)، وتتضمن تلك الاختصاصات سبعة مواضيع تكون فيها الاختصاصات مشتركة بين السلطات الفدرالية وسلطات الأقاليم، وهي إدارة الكمارك، توليد وتوزيع الطاقة الكهربائية، السياسات البيئية، سياسة التنمية والتخطيط، السياسة الصحية العامة، السياسة التعليمية، وسياسة الموارد المائية الداخلية. وإذا أمعنا النظر بدقة في المادة المذكورة نجد أن معظم فقراتها قد تدخل بشكل مباشر أو غير مباشر ضمن الصلاحيات المحددة حصريا للحكومة الفدرالية^(٧)، بالإضافة إلى عدم الوضوح الذي يكتنفها المادة المذكورة في تحديد الصلاحيات المشتركة، فالفقرة الأولى منها تنص على "إدارة وتنظيم الكمارك بالتنسيق مع حكومة الأقاليم وينظم ذلك بقانون"، إلا أن مضمون المادة لم يحدد مسؤولية توزيع الموارد الكمركية التي تجبى عند حدود الدولة وليس حدود الإقليم، حيث لا يعتقد بأنه سوف يتم فرض الضرائب الكمركية بين الأقاليم والمحافظات العراقية لان الدستور نفسه يضمن حرية انتقال العمل ورأس المال داخل العراق الفدرالي^(٨).

ومن خلال التمعن في النصوص المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، نجد ان تلك النصوص لم يحدد بدقة توزيع تلك الاختصاصات بين مستوي الحكم الفدرالي والاقليمي، اذ ان تلك النصوص يحتمل اللبس والغموض ومحلا للتأويلات المختلفة وفق مصالح كل مستوى من مستويات الحكم في اطار هذه الفدرالية القائمة وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقد انعكس



هذا الوضع في الواقع العملي، حيث ظهر هناك خلافات بشكل مستمر بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم حول عدد من القضايا والمسائل التي تدعي كل طرف بحقها الدستوري في ممارسة تلك الاختصاصات.

وان المحكمة الاتحادية العليا في العراق مختصة بالفصل في المنازعات التي تحصل حول الاختصاصات الدستورية بين كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية^(٩)، وكذلك من اختصاصاتها الاخرى في هذا المجال هو الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات، بمعنى ان المنازعات التي تحصل بين حكومات الاقاليم انفسهم فان هذه المحكمة تختص بحسمها وفق نصوص الدستور ومبادئه. ومن جانب آخر فان المحكمة الاتحادية العليا هي مختصة ايضا بالفصل فيما يتعلق بالتنازع القضائي سواء كانت هذا التنازع بين القضاء الفدرالي والهيئات القضائية للأقاليم، أو بين الهيئات القضائية للأقاليم نفسها^(١٠). فلا بد لهذه المحكمة ان تمارس دورا حيويا في حماية النظام الفدرالي، محتفظا في ذلك على حياده واستقلاله، دون اية محاولة منها لمحابة هذا الطرف او ذاك، لاسيما ان طبيعة قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة.

لكن يلاحظ على المحكمة الاتحادية العليا في العراق بانها لم تلعب دورها الحقيقي في حسم هذه النزاعات الدستورية، باعتبارها المرجع الاعلى في تفسير نصوص هذا الدستور^(١١)، فمثلا هناك دعوى المرقمه ٥٩/اتحادية/٢٠١٢ والتي اقيمت بتاريخ ١/أب/٢٠١٢ لدى هذه المحكمة بشأن قيام إقليم كردستان العراق باستخراج و تصدير النفط إلى الخارج ومدى موافقة ذلك لأحكام الدستور، لكن المحكمة الاتحادية العليا لم تحسم هذا النزاع خلال المدة القانونية والبالغة أربعة أشهر والتي مضت سنة ومن ثم توالى السنوات الواحدة تلو الاخرى وبحجج واهية وهي تهرب الدعوى بتأجيلها من موعد إلى آخر وأصررت المحكمة على عدم حسم النزاع لحد الآن، وأن بقاء النزاع معلقا و مؤجلا الى ما لانهاية أدت الى عمق الخلافات بين المركز والإقليم وما انتج هذا من حالة التنافر المزمّن بينهما^(١٢). وفي بعض الحالات الأخرى نجد ان المحكمة الاتحادية قد خضعت للتأثيرات السياسية وانحازت لصالح الحكومة الفدرالية كما هو الحال في قرارها القاضي بعدم دستورية الاستفتاء الذي جرت في إقليم كردستان بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٧، والذي قرر فيه بان الدستور لم يتضمن أي نص يجيز الانفصال أي من مكونات النظام الاتحادي^(١٣). وفي قرار آخر قضت بان الأمر الذي أصدره رئيس إقليم كردستان بتاريخ ٩/٦/٢٠١٧ بأجراء الاستفتاء في كردستان والمناطق الأخرى خارج الإقليم بالموافقة على استقلال إقليم كردستان والمناطق الأخرى يخالف المادة(١١٦) من الدستور والمادة (١) منه ولا يجوز انفصال أي من مكونات النظام الاتحادي فقرر عدم دستورية الاستفتاء الجاري في ٢٥/٩/٢٠١٧ والغاء الآثار المترتبة عليه^(١٤).



وكذلك هناك مشاكل اخرى بين حكومة اقليم كردستان والحكومة الفدرالية حول عدد من القضايا، منها، تتعلق بحصة اقليم كردستان من الموازنة الفدرالية، وكذلك فيما يتعلق بقوات البيشمركة من حيث تابعيتها وادارتها وتجهيزها، وكذلك هناك بعض المشاكل فيما يتعلق بإدارة الثروات النفطية ومسائل اخرى عالقة بين مستويي الحكم، وان بقاء كل تلك المسائل كما هو عليه الحال الآن، دون محاولة من الجانبين لحلها، قد يؤدي بالنهاية الى فشل التجربة الفدرالية المقررة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني: المعوقات الواقعية في مواجهة الدولة الفدرالية

في هذا المطلب سوف نتطرق الى المعوقات الواقعية التي تواجه الدولة الفدرالية، ومن هذه المعوقات عدد الوحدات التي تتكون منها الاتحاد الفدرالي، ومن ثم تحديد حدود تلك الوحدات بشكل دقيق والاعتراف بتلك الوحدات وحدودهم في الدستور الفدرالي ومن ثم مدى توفر الجو الديمقراطي في الدولة الفدرالية وانعكاس ذلك على حقوق واختصاصات مستويي الحكم الفدرالي، ان هذه الأمور جميعا يكون لها تأثير في نجاح التجربة الفدرالية، عليه نتطرق اليهما في فرعين مستقلين، وكالاتي:

الفرع الأول: قلة الوحدات المكونة للدولة الفدرالية

الفرع الثاني: غياب الديمقراطية في التجربة الفدرالية القائمة

الفرع الأول: قلة الوحدات المكونة للدولة الفدرالية

إن عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي يؤثر في نجاح التجربة الفدرالية أو فشلها، فكلما كان الاتحاد ناشئاً من عدد اكبر من الوحدات السياسية فان هذا الاتحاد يكتب له الدوام والاستقرار، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وألمانيا. حيث في هذا النوع من الاتحادات لا يكون الاتفاق بين الوحدات المكونة سهلاً وتكوين الأغلبية فيما بينها أمراً ميسوراً، كون الدستور الفدرالي يتطلب تعديله موافقة أغلبية الوحدات المكونة للاتحاد^(١٥). في حين أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون من أعداد قليلة من الوحدات كاثنتين أو ثلاث، فان هذه الاتحادات تعاني بشكل عام من مشاكل كثيرة ومن الصعب أن تشهد نجاحاً واستمراراً عادة. وقد أثبتت تجارب الدول الفدرالية ذات الوحدتين أو ثلاث بأنها لم تكن ناجحة ومشجعة، مثل باكستان الذي انفصل عنه باكستان الشرقية عام ١٩٧١، والاتحاد الجيكوسلوفاكي الذي انتهى عام ١٩٩٢، والاتحاد الماليزي الذي بلغ منتهاه بطرد سنغافورة عام ١٩٦٨، والاتحاد الفدرالي النيجيري الذي كان يتكون من ثلاثة أقاليم، والاتحاد الفدرالي الأثيوبي الاريتري (١٩٥٢-١٩٦٢)، والاتحاد الفدرالي لروديسيا ونايسلاند الثلاثي الوحدات (١٩٥٣-١٩٦٣)^(١٦). حيث يلاحظ أن جميع هذه الاتحادات في النهاية أدت إلى تفكك تلك الوحدات.

كما أن نسبة السكان في إحدى الوحدات المكونة لتلك الفدراليات لها تأثير كبير في مصير الاتحاد الفدرالي، حيث أن انخفاض الكثافة السكانية في إحدى وحدات الاتحاد



الفدرالي المكون من الوحدتين يجعل هذه الوحدة على الدوام ان تشعر احتياجها المستمر نحو الإصرار على تأكيد مساواتها في التأثير على السياسات الفدرالية، وبالمقابل تشعر الوحدة الأكبر دائما بالشكوى من القيود المفروضة عليها لاستيعاب الوحدة الأصغر^(١٧). ونلتمس المشكلة نفسها لدى الاتحاد الفدرالي المكون من ثلاث وحدات إذا كانت إحدى وحداتها تقطنها الغالبية العظمى من السكان. وفي هذا النوع من الفدراليات قد يتولد لدى واحدة من الوحدات بصورة شبه دائمة إحساس بان الوحدتين الاخريتين قد تحالفتا لفرض مصالحهم، مما يشكل أثرا سلبيا في العلاقات داخل الاتحاد الفدرالي. ولقد ثبت بالتجربة التاريخية لبعض البلدان الفدرالية انهيار عدد من الاتحادات الفدرالية من هذا النوع أو حدوث حالات الانفصال فيها، مثل خروج سنغافورة عام ١٩٧٥ من ماليزيا الفدرالية، وخروج بنغلادش عن دولة باكستان عام ١٩٧١، وانهيار يوغسلافيا السابقة عام ١٩٩٢، وفشل اتحاد الأثيوبي-الاريتيري عام ١٩٦٢، والاتحاد الكاميروني كان يتكون من وحدتين والتي عادت وأصبحت دولة موحدة عام ١٩٧٢^(١٨)، وانفصال إقليم كوسوفو عن صربيا عام ٢٠٠٨، بينما نجد الاتحادات الفدرالية القائمة على عدد كبير من الوحدات بأنها اتحادات ناجحة وقامت حالات الانفصال والتفكك رغم حدوثها، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من (٥٠) ولاية، وسويسرا التي تتكون من (٢٦) كانتونا، وألمانيا التي تتكون من (١٦) مقاطعة، والبرازيل مكون من (٢٢) كانتونا، والأرجنتين من (٢١) مقاطعة وغيرها.

وما يخص الفدرالية التي تم تبنيها في العراق نجد بأنها من نوع خاص وحالة جديدة مقارنة بالأنظمة الفدرالية الأخرى، إذ أنها لا تزال تتكون من إقليم واحد (وهو إقليم كردستان) وليس حتى من إقليمين، كما أن هذا الإقليم لم يثبت له الحدود بشكل نهائي سواء على أرض الواقع أم في الدستور، الأمر الذي يعني أن الفدرالية بهذه الصيغة قد تتعرض إلى مشاكل عديدة لا محالة مستقبلا. لذلك يلاحظ على الفدرالية العراقية بان إقليم كردستان في ظل هذا الاتحاد متحد مع الإقليم العراقي، أي مع باقي مناطق العراق الواقع خارج إقليم كردستان المعترف به دستوريا، وفي هذه الحالة حتى لا توجد حكومة فدرالية مشتركة، بمعنى يجب أن تكون هناك حكومة فدرالية وحكومات إقليمية إحداها تمثل إقليم كردستان والأخرى تمثل الإقليم العراقي، هذا على افتراض أن باقي مناطق العراق عدا إقليم كردستان تشكل إقليما واحدا بجانب إقليم كردستان، أما إذا اختار الإقليم العراقي أن يشكل أكثر من إقليم عندها ستكون هناك أكثر من حكومة إقليمية^(١٩)، وبالتالي يصبح عدد الوحدات المكونة للاتحاد إقليمين أو أكثر وليس إقليم واحد كما هو الحال الآن، ولا يزال لم يتحقق هذا الأمر رغم مرور أكثر من ثلاث عشرة سنة على صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨. وهذا يعني ان عملية نشوء الاقاليم لا يتم فحسب عبر نصوص الدستور والقانون، وانما مرتبط بتطور بناء النظام السياسي والاجتماعي وهذا لم يكتمل



بعد في العراق، ولتأكيد ذلك نذكر عدم قبول بعض الدعوات لاقامة الاقاليم، كذلك التي دعت الى انشاء اقليم من تسع محافظات في وسط وجنوب العراق ولم يحظى بالقبول، ودعوة أخرى لاقامة اقليم في البصرة، هكذا نجد ان تطبيق قانون المذكور على ارض الواقع قد ينجم عنه مشاكل كثيرة مستقبلا، لان تطبيقه العملي قد يتعرض إلى تفسيرات وتأويلات مختلفة من قبل جهات متعددة حسب مصالح ورغبات كل جهة، وذلك بخلاف النص الدستور الذي يتمتع بالسمو شكلا وموضوعا، فهناك من حاول منع الشيعة من التمتع بالنظام الفدرالي وإقامة إقليم فدرالي في العراق تضم بعض المحافظات الشيعية في الجنوب^(٢٠). عليه يمكن القول بان الخطأ لا يكمن في البناء القانوني للنظام الفدرالي فحسب، وانما يكمن في عدم توفر شروطه أيضا.

بالإضافة لذلك فان الدولة الفدرالية يجب ان تشكل من وحدات محددة، وان تستند تلك الوحدات إلى حدود داخلية واضحة وثابتة، حتى لا تكون موضوع خلاف أو تجاذب من أي نوع كان. لكن يلاحظ على الفدرالية العراقية المقامة على إقليم واحد كما ذكرنا، فنجد ان أمر تثبيت حدود هذا الإقليم لم يحسم بعد داخل الإطار الجغرافي للدولة العراقية، وقد حددت المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة الإجراءات والآليات اللازمة لحل وتسوية مشكلة المناطق المتنازع عليها وبالتالي رسم حدود إقليم كردستان على ضوء النتائج التي يتم التوصل إليها وفق تلك الآليات. وأدخلت هذه المادة إلى الدستور الدائم بموجب المادة (١٤٣) منه، وتحول مضمونها والجهة المنفذة بتنفيذ هذا المضمون إلى المادة (١٤٠) من الدستور الدائم، وتقع مسؤولية تنفيذها على السلطة التنفيذية الفدرالية في مدة لا تتجاوز ٢٠٠٧/١٢/٣١. لكن على الرغم من مرور أكثر من سبعة عشرة عاما على صدور كل من قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ و دستور سنة ٢٠٠٥، إلا أن السلطة التنفيذية الفدرالية لم تتخذ بشكل جدي أي من الإجراءات الفعلية التي وضعتها المادة المذكورة لتسوية أوضاع تلك المناطق، ولا تزال مشكلة المناطق المتنازع عليها عالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية، مما يشكل ذلك تهديدا للفدرالية الهشة التي أقيمت في العراق.

من خلال ما تقدم يتبين لنا بان الفدرالية العراقية المقامة على وجود إقليم واحد فقط هي حالة جديدة وتنفرد بها الفدرالية العراقية دون جميع الفدراليات الأخرى، وان هذه الخاصية لا تتمتع بأية مزية أو ايجابية لدفع الفدرالية هذه نحو التقدم والاستمرار، بل على العكس من ذلك أنها تحتوي على عدة عوامل سلبية تحمل معها الرغبات الانفصالية وبالتالي قد تؤدي إلى انهيارها.

الفرع الثاني: غياب الديمقراطية في التجربة الفدرالية القائمة

ان الفدرالية لا يمكن أن تتحقق وتستمر بدون قيامها على نظام ديمقراطي حقيقي الذي يعني في مجمله قبول الآخر، اذ ان تجسيد الديمقراطية في داخل الدولة تقيم حوارا سلميا عاما بين الاحزاب السياسية وبين فئات وقوى الامة والشعب، والذي بدوره يؤدي الى تحقيق السلم والاستقرار، فلا يكون محل للأضطرابات أو للثورات، وبالتالي فان



الديمقراطية تساهم عمليا في تحقيق السلام الاجتماعي والاستقرار داخل الدولة (٢١)، وقد ثبت ذلك من خلال تجارب بعض الدول الفدرالية التي لم تكن قائمة على اساس الاتحاد الطوعي والرغبة المشتركة والديمقراطية.

ان نظام الحكم الفدرالي ينتمي إلى ما يسمى بالأنظمة الديمقراطية، عليه لا يمكن لفدرالية حقيقية أن تتحقق ضمن نظام استبدادي وتسلطي، لان مفهوم اقتران الحرية بالفدرالية لا يمكن إنكاره بأي شكل من الأشكال (٢٢)، كونها تشكل إطارا مناسباً لنظام سياسي ديمقراطي لما توفره من مستوى إقليمي للحكم يأتي بعد المستوى الاتحادي، حماية للوحدة الوطنية ومنع التقسيم، فالفدرالية قادرة على تحقيق مصالح بين القومية والديمقراطية في الدول متعددة القوميات من خلال منح المناطق التي تتركز فيها الأقليات السلطة الذاتية لإدارة شؤونها المحلية، كتأمين حقوقها اللغوية والثقافية وممارسة شعائرها الدينية، وحمايتها من انتقادات أو تدخلات القومية التي تشكل الأغلبية، لاسيما في البلدان الفدرالية المبنية على الديمقراطية التوافقية. لذلك فان الفدرالية لا يمكن ان تدرك في نظام سياسي لا يستوحي أسسه من الفكرة الديمقراطية، وهذا الربط بين الفكرة الديمقراطية والفدرالية تؤيده الوقائع (٢٣). هكذا نجد معظم دول العالم المتقدمة تسير ببلدها الى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار من خلال النظام الفدرالي المبني على المباديء الديمقراطية، منها، الولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد السويسري، الالمانيا الاتحادية، الهند، ماليزيا وغيرها....، لأن الدولة الفيدرالية بطبيعتها تتطلب نظام حكم ديمقراطي سواء داخل الولايات المكونة للاتحاد أو على مستوى مؤسسات الحكومة المركزية (٢٤)، لأن النظام الفيدرالي الديمقراطي يتطلب حكم القانون وتوزيع السلطات حسب الدستور واحترام حقوق الأقليات، وان هذه المسائل لم تكن متحققة في تلك الأنظمة الفيدرالية الفاشلة، بالإضافة الى ان وجود الحزب الواحد في تلك الدول الفيدرالية قد أدى إلى انهيارها وذلك لغياب وسائل الديمقراطية في التعامل مع الصعوبات، مثل انهيار الاتحاد اليوغسلافي عام ١٩٩١ وانهيار الاتحاد التشيكوسلوفاكي عام ١٩٩٢.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد ان النظام الديمقراطي المقرر في المادة (١) من دستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لن تجد صداها على أرض الواقع سواء على صعيد المؤسسات الفدرالية أو على صعيد مؤسسات الموجودة في إقليم كردستان وتلك الموجودة في المحافظات الغير المنتظمة بالاقليم. لذلك بعد مضي أكثر من عقد ونيف على التجربة الفدرالية، نجد ان اساس الديمقراطية غائبة تماما عن مؤسسات الحكم لهذه التجربة، الأمر الذي يؤثر سلبا على مستقبل الفدرالية في العراق نحو التفكك والانهيار بدلا من التقدم والازدهار. لأن المباديء الديمقراطية المقررة في الدستور سواء في الحكم او في الادارة لم تترجم على ارض الواقع، فمثلا لم يتم لحد الآن تشكيل إقليم آخر ضمن هذا الكيان الفدرالي بجانب إقليم كردستان وفق الدستور والقانون، اذ جوبهت كل المحاولات التي ظهرت لتشكيل اقاليم جديدة بمعارضة الحكومة الفدرالية من المركز



وذلك بسبب غياب اسس الديمقراطية في الحكم. وعلى صعيد الادارة لم تترجم اللامركزية الادارية كاحدى اسس الديمقراطية في المحافظات التي لم تنظم في الاقليم وكذلك في اقليم كردستان، بالإضافة لغياب مبدأ المساواة والمواطنة في ادارة المرافق الدولة. وما بدر من الحكومة الفدرالية من ردود الفعل أزاء محاولة إقليم كردستان لأجراء الاستفتاء الذي أجريت بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٧، يجعلنا ان نقول بان الفدرالية العراقية لم يقم على الأسس والمبادئ الديمقراطية التي تشكل بدورها الوجه الاخر للفدرالية، اذ تمكنت الحكومة الفدرالية خلال بضعة ايام بعد اجراء الاستفتاء وتحديدًا يوم ١٦/١٠/٢٠١٧ ان يفرض سيطرتها بالقوة على معظم المناطق المتنازع عليها المحددة بموجب المادة ١٤٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، رغم ان هذه المادة حددت الالية القانونية والديمقراطية لحسم مصير هذه المناطق، لكن الحكومة العراقية لم يضع احترامًا و التزامًا لهذه الالية الديمقراطية، بل لجأ الى الطريقة غير القانونية وذلك باستخدام القوة لحسم مصير تلك المناطق آخذًا من الاستفتاء ذريعة لحل مصير تلك المناطق، وان الاستمرار بهذا المنطق للتعامل بين مستويي الحكم قد يصعب بالتجربة الفدرالية نحو الفشل والانهيار.

المبحث الثاني: مظاهر فشل المتعلقة بالوحدات الفدرالية

سوف نتناول في هذا المبحث مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات الفدرالية ومن ثم مدى تجسيد هذا المبدأ في الفدرالية العراقية، كذلك نتطرق الى مبدأ مشاركة الاقليم في الحكومة الفدرالية وبيان مدى تحقيق هذا المبدأ بالنسبة لأقليم كردستان باعتباره اقليما وحيدا في اطار الفدرالية العراقية، ونبحث في كل ذلك من خلال مطلبين مستقلين، وكالاتي:

المطلب الاول: عدم تجسيد الاستقلال الذاتي للوحدات الفدرالية

المطلب الثاني: غياب مشاركة الاقليم في الحكومة الفدرالية

المطلب الاول: عدم تجسيد الاستقلال الذاتي للوحدات الفدرالية

إذا كانت الوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي ليست لها شخصية قانونية دولية، وبالتالي ليس لها حق مباشرة مظاهر السيادة الخارجية، فان هذه الوحدات لا تفقد جميع أو كل مظاهر السيادة الداخلية، وإنما تتمتع ببعضها، وذلك بان يكون لكل وحدة دستور لها الخاص، وسلطاتها العامة المتميزة التشريعية والتنفيذية والقضائية. عليه نتطرق في هذا المطلب الى كل من الاستقلال الدستوري للوحدات الفدرالية وكذلك الى السلطات العامة التي تملكها وتستقل بها تلك الوحدات، وذلك من خلال فرعين مستقلين، وكالاتي:

الفرع الأول: الاستقلال الدستوري للأقاليم الفدرالية

الفرع الثاني: الاستقلال الدستوري للسلطات الإقليمية



الفرع الأول: الاستقلال الدستوري للأقاليم الفدرالية

إذا كانت الدولة الفدرالية تركز على سمو الحكومة الفدرالية على الاقاليم المكونة لها، إلا أنها لا تندمج هذه الأقاليم تماماً في الدولة، بل على العكس تتمتع هذه الأقاليم بسلطة التقرير لنفسها، أي أنها تستقل في وضع القواعد التي تحكمها، وفي تحديد نظامها القانوني، وتتمثل مظاهر استقلال الاقاليم المكونة للدولة الفيدرالية في وجود دستور خاص لكل إقليم كقاعدة عامة في الدول الفيدرالية مع وجود بعض الاستثناءات في بعض الدول التي لا توجد دساتير أقاليمها مثل الإمارات العربية المتحدة والهند ونيجيريا^(٢٥). إن دساتير هذه الاقاليم تنظم السلطات العامة فيها وتبين حقوق مواطنيها، وتستقل بوضعه وتعديله السلطة التأسيسية في الأقاليم، ولا يحد من حريتها في ذلك إلا القيود التي يضعها الدستور الفدرالي ضماناً لوحدة الدولة ومصالحها العامة، واستقلال الأقاليم الدستوري يعني بالإضافة إلى ذلك، أن يتضمن دستورها النص على أحكام تتعارض مع ما نصت عليه دساتير الأقاليم الأخرى، فالمهم أن لا يتعارض دستور الأقاليم مع الدستور الفدرالي^(٢٦). إذن إن كل إقليم من الاقاليم الأعضاء تتمتع باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي، ويتجسد هذا الاستقلال الدستوري في وجود سلطة تأسيسية.

إن تحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية، يتطلب وجود تنظيمات دستورية خاصة بكل وحدة مستقلة ومتميزة عن التنظيم الدستوري الفدرالي، فلا بد أولاً من وجود وثيقة دستورية صادرة من السلطة المؤسسة في الوحدة المكونة للدولة الفدرالية تجسد التصورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة لدى غالبية رعاياها^(٢٧). غير أن هذه التصورات التي يعبر عنها الدستور الإقليمي يجب أن تكون متسقة مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الفدرالية لكي يتحقق التوازن والانسجام بين كل الأجزاء المكونة للدولة. فالوحدة الفدرالية تتمتع بسلطان استقلال ذاتي، وهذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي خاضعة لقيود متنوعة لا يخلو الدستور الفدرالي من إيراد بعضها على الأقل، ويكون من أثرها أن تسلب سلطة الوحدة في نواح تتصل بنظامها الدستوري والقانوني^(٢٨). وهذه القيود التي يضعها الدستور الفدرالي تعد ضماناً لوحدة الدولة ومصالحها العامة، ومن أمثلة هذه القيود استلزام وضع دساتير الاقاليم عن طريق الاستفتاء الشعبي، ووجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وفرض النظام الجمهوري^(٢٩). فمن المقرر إن لكل وحدة الحق في أن تسن لنفسها الدستور الذي تراه ملائماً وإن تعدل نظامها القانوني والسياسي على النحو الذي يقتضيه صالحها^(٣٠)، مراعية في ذلك القيود التي يوردها الدستور الفدرالي، وتتنوع هذه القيود وتختلف من دولة فدرالية إلى أخرى. فمثلاً إن دستور أول دولة فدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية) يفرض نظام الحكم الجمهوري على الولايات بموجب المادة الثانية منه، كما يحظر على الولايات إنكار حق الانتخاب على النساء في دساتيرها^(٣١). ويفرض الدستور السويسري النظام الجمهوري على الكانتونات، وإن تكون دساتيرها صادرة بموافقة الشعب، وإن لا يتضمن نصاً مخالفاً للدستور الفدرالي^(٣٢). وتتفق الدساتير الفدرالية في أنها تفرض



نظاما للحكم على الوحدات، ولم يشذ عن هذه القاعدة سوى دستور ألمانيا لسنة ١٨٧١ الذي لم يورد أي قيد بهذا الصدد^(٣٣).

ونجد ان اقليم كردستان- العراق منذ قيامه كإقليم فدرالي عام ١٩٩٢ وممارسته للسلطات الحاكمة، لاتمتلك دستورا خاصا به لتنظم بموجبه تلك السلطات مع حقوق وحريات الافراد، رغم ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اقر بالنظام الفدرالي للعراق^(٣٤)، وقد حدد الدستور ايضا مكونات النظام الفدرالي في العراق^(٣٥). كما اعترف الدستور بإقليم كردستان وسلطاته على أساس كونه إقليما فدراليا ضمن الدولة العراقية^(٣٦)، و يحق لكل إقليم أن يضع دستورا خاصا به على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الفدرالي^(٣٧)، وبهذه الصيغة اعترف الدستور بحق كل إقليم ومنها اقليم كردستان، الذي هو لايزال الاقليم الوحيد في اطار هذه الدولة، بأن يكون له دستور خاص به بجانب الدستور الفدرالي.

مما تقدم يتبين لنا بأن إقليم كردستان منذ انبثاقها عام ١٩٩٢ والى الآن لم تتخذ الخطوات الجدية نحو وضع دستور خاص به، رغم المحاولات المتتارة التي بذلت بهذا الصدد، وذلك لأن وضع دستور ليست بعملية سهلة بالنسبة لأقليم كردستان، كونها غير خاضعة لأرادة شعب الأقليم وحده، وانما يحتاج الى ارادة الحكومة الفدرالية، وذلك لحل بعض القضايا الأساسية فيما يخص الأقليم في اطار الفدرالية، منها ترسيم حدود اقليم كردستان وفقا للمادة ١٤٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك اعادة النظر في موقف هذا الدستور من توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الفدرالية والأقاليم، ليكون هذا التوزيع بشكل اكثر دقة ووضوحا، وكل ذلك لأجل ان يتمكن اقليم كردستان بان يقرر في دستوره الخاص ترسيم وتعيين حدوده في اطار الفدرالية العراقية وكذلك تحديد اختصاصاته الدستورية في دستور المزمع وضعه، وهذه المسائل الأساسية بالنسبة لأقليم كردستان عالقة لحد الآن دون اجراء اي حل جذري بشأنها، الأمر الذي يشكل بدوره معوقا رئيسيا امام امتلاك الأقليم لوضع دستوره، و بالتالي فأن بقاء الأقليم بهذا الوضع دون امتلاكه القدرة على وضع دستور بارادته الحرة فانها يؤثر سلبا على الاستقلال الذاتي للأقليم، ويؤدي حتما في النهاية الى فشل التجربة الفدرالية.

الفرع الثاني: الاستقلال الدستوري للسلطات الإقليمية

يتمتع كل إقليم في اطار الدولة الفدرالية بتنظيم ذاتي وسلطات الحكم الخاصة به، أي انه يوجد في الأقليم السلطة التشريعية، التنفيذية، والقضائية. أذ إن مبدأ الاستقلال الذاتي للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للأقليم، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها، والركن الأساس في هذا الاستقلال أن تكون للولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي هيئاتها الدستورية الخاصة بها^(٣٨)، بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها مادامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال. وعلى هذا الأساس تتمتع كل اقليم من الاقاليم



الأعضاء باستقلال تنظيم ذاتي مثلما تتمتع باستقلال دستوري كما أسلفنا. وان الدستور الفدرالي هو الذي يضمن استقلال هيئات الأقاليم واختصاصاتها في مواجهة الدولة الفدرالية، كونه الوثيقة التي تحدد اختصاصات كل من السلطة الفدرالية وسلطات الأقاليم، لذلك يشترط لتعديله موافقة أغلبية الأقاليم، حتى تستطيع الدفاع عن استقلاله والمحافظة على كيانه^(٣٩).

وفيما يتعلق بالسلطات العامة لإقليم كردستان، نجد ان السلطة التشريعية تتكون من مجلس واحد تسمى (برلمان كردستان)، والتي لها حق ممارسة جميع السلطات التشريعية في الإقليم باستثناء ما ورد في الدستور الفدرالي من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية^(٤٠). كما لها سلطة تعديل تطبيق القوانين الفدرالية الخارجة عن تلك الاختصاصات الحصرية الفدرالية، في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون الفدرالي مع القانون الإقليمي^(٤١). أما السلطة التنفيذية فهي تتكون من رئيس الإقليم ومجلس الوزراء، وينتخب رئيس إقليم كردستان بالانتخاب المباشر من جانب مواطني إقليم لمدة أربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية، وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات حرس الإقليم، ويتولى التنسيق بين السلطات الفدرالية وسلطات الإقليم، أما مجلس الوزراء فهو السلطة التنفيذية والإدارية في الإقليم ويؤدي مهامه تحت إشراف وتوجيه رئيس الإقليم^(٤٢). وكذلك توجد سلطة قضائية مستقلة بذاتها أسست وفقا لقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧.

فعلى الرغم من ان هذه السلطات وجدت في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢، وبعد ذلك تم الاعتراف بها كسلطات اقليمية بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إلا انه نظرا لخصوصية التجربة الفدرالية العراقية، التي تتضمن اقليميا واحدا فقط وهو إقليم كردستان، فنجد ان تلك السلطات ليست في امكانها ممارسة جميع اختصاصاتها الدستورية، كون الأقليم لم يتم تعيين حدوده ولا اختصاصاته الدستورية بدقة ووضوح مع الحكومة الفدرالية. الأمر الذي يترتب عليه الانتقاص من الاستقلال الذاتي للأقليم، سواء فيما يتعلق بممارسة السلطات لأختصاصاتها الدستورية داخل الأقليم او في بعض المناطق المتنازع عليها التي هي مناطق كردستانية وذات علاقة وارتباط وثيق بإقليم كردستان، وان لم يتم معالجة هذا الوضع من ناحية القانون والواقع، فان نصيب هذه التجربة ستكون الفشل والأنهيار.

المطلب الثاني: غياب مشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية

تتجسد مشاركة الأقاليم في الدولة الفدرالية من خلال مشاركتها في تكوين ارادة الدولة الفدرالية، وهي الصيغة العملية للمبدأ الاتحادي الذي تقوم عليه الدولة الفدرالية، وتتم هذه المشاركة من خلال حضور الأقليم ووجوده الفعال في المؤسسات الفدرالية سيما السلطة التشريعية، وكذلك تتجسد هذه المشاركة من خلال مساهمة الأقليم في تعديل الدستور الفدرالي، عليه نتطرق الى وسائل مشاركة الأقليم في الحكومة الفدرالية من خلال فرعين مستقلين، وكالاتي:



الفرع الأول: المشاركة في مؤسسات الحكومة الفدرالية الفرع الأول: المشاركة في تعديل الدستور الفدرالي الفرع الأول: المشاركة في مؤسسات الحكومة الفدرالية

تتجسد مشاركة الأقاليم في الدولة الفدرالية من خلال مشاركتها في جوهر السيادة نفسه، وهي الصيغة العملية للمبدأ الاتحادي الذي تقوم عليه الدولة الفدرالية الى جانب مبدأ الوحدة، وهذا يستتبع بطبيعة الحال قيام الهيئة التي تظهر من خلالها ارادة الدولة على اساس الأزدواجية، وهو ما يعبر عنه بازدواجية السلطة التشريعية^(٤٣). لذلك تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة^(٤٤)، وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية والسياسية الخاصة بالنظام الفدرالي، الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الاقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي، ليكون للاقاليم دورها في صنع القوانين الفدرالية التي تطبق في جميع أنحاء الدولة، واستقرت هذه القاعدة بصورة عامة في معظم الدول الفدرالية التي تتكون فيها السلطة التشريعية من مجلسين^(٤٥)، اذ أن تشكيل البرلمان الفدرالي من المجلس الشعبي لوحده، لاشك في أنه يؤدي إلى سيطرة الاقاليم الكبيرة على الاقاليم الصغيرة رغم مظاهر ديمقراطية الاقتراع، لذلك وجد المجلس الثاني لتصحيح هذا الوضع^(٤٦)، من اجل حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والاقاليم الأعضاء وحماية استقلال هذه الأخيرة^(٤٧)، وكذلك تجسيد مشاركتها الفعلية في المؤسسات الفدرالية، لأن مشاركة الوحدات في تكوين ارادة الدولة هي في الواقع مشاركة في تكوين وتسيير مؤسسات الدولة الدستورية^(٤٨).

ويتألف المجلس الثاني بالاستناد إلى الاقاليم بوصفها وحدات سياسية متميزة، وهو قاصر على تمثيل الاقاليم حتى يكون لها دورها في تكوين ارادة الدولة الفدرالية، وعادة يكون التمثيل فيها على أساس المساواة الكاملة بين الاقاليم، رغم الاختلاف الموجود بينها من حيث المساحة أو الأهمية الاقتصادية أو عدد السكان. ومن الدول الفدرالية التي تأخذ بقاعدة المساواة بين الأقاليم في التمثيل بهذا المجلس كل من الأرجنتين، استراليا، نيجيريا، المكسيك، سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية^(٤٩). غير أن مبدأ المساواة هذه لم يؤخذ على إطلاقه في الدول الفدرالية جميعا، اذ هناك استثناءات على هذا المبدأ في بعض الدول الفدرالية فلا تتمتع اقاليمها بالتمثيل المتساوي في مجلس الاقاليم، كما هو الحال في كل من النمسا، بلجيكا، كندا، أثيوبيا، ألمانيا والهند^(٥٠).

وما يخص موقف الدستور العراقي فنجد انه قد نظم السلطة التشريعية الفيدرالية، بخلاف ما سار عليه الحال معظم الدساتير الفيدرالية، اذ خص المواد من (٤٩ الى ٦٤) منه لتنظيم مجلس النواب من حيث التكوين والاختصاص، اما مجلس الاتحاد الذي هو الآخر جزء من السلطة التشريعية الفدرالية، وقد أحال الدستور أمر تنظيمه واختصاصاته وكل ما يتعلق به الى القانون الذي يسنه مجلس النواب، وفق المادة (٦٥) منه، مما يعني ان الدستور مكن مجلس النواب ان يتحكم بمجلس الاتحاد، وله سلطة مطلقة في التقليل من شأنه او الانتقاص من صلاحياته^(٥١). هذا بالإضافة الى ان الدستور



العراقي قد أعطى جميع الصلاحيات الى مجلس النواب وسكت عن صلاحيات مجلس الاتحاد، لذلك فإن هذا الأخير لم يعد له اي دور ايجابي في ممارسة مهامه كجزء مهم في السلطة التشريعية الفدرالية، باعتباره تمثل ارادة الوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي العراقي، وهي الهيئة التي تتجسد من خلالها مشاركة الاقاليم في مؤسسات الحكومة الفدرالية.

ومن جانب آخر نرى وجود ثغرة جوهرية اخرى في تشكيل مجلس الاتحاد، الذي يتكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات، بمعنى ان الدستور جعل الاقاليم والمحافظات بنفس المستوى، علما ان الإقليم يعد وحدة سياسية متميزة في حين أن المحافظة لا تتعدى كونها وحدة إدارية يمكن منحها بعض السلطات الإدارية وفق نظام اللامركزية الإدارية، لذا فان وضع الإقليم مع المحافظة في مستوى واحد أمر غير صائب وغير وارد من الناحية السيادية في النظام الفدرالي^(٢). وفي الوقت الذي كان يتطلب نجاح الفدرالية في العراق تفعيل دور مجلس الاتحاد دستوريا وواقعيا، اتجه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الى تعطيل هذا المجلس رسميا ذلك بموجب المادة ١٣٧ منه.

مما تقدم يتضح تفوق مجلس النواب على مجلس الاتحاد بشكل جازم لما للأول من صلاحية في تشريعه وبالتالي تعديله في أي وقت، وبالتالي رجحان كفة مجلس النواب على مجلس الاتحاد وخضوع الأخير لتحكم وسيطرة الاول، علاوة على ذلك فان الدستور قد عطل هذا المجلس (مجلس الاتحاد) رسميا. وهذا يعني انعدام الآليات القانونية لمشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية، الامر الذي يترتب عليه ايضا فقدان الضمانات الواقعية لنجاح واستمرار التجربة الفدرالية في العراق، التي تتضمن مشاكل اساسية اخرى بسبب وجود أقليم واحد في اطارها وهو اقليم كردستان، مما يؤدي الى ان يكون مشاركة هذا الاقليم في المؤسسات الفدرالية أكثر صعوبة وتعقيدا. وبذلك يمكننا القول بغياب احدى الضمانات الاساسية من الناحية القانونية والواقعية في التجربة الفدرالية العراقية، وهذه بلاشك يكون له تأثيره السلبي على مستقبلها.

الفرع الثاني: المشاركة في تعديل الدستور الفدرالي

يتجسد مشاركة الوحدات المفدلة عن طريق الاشتراك في تعديل الدستور الفدرالي، لان البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على مايتضمنه الدستور الفدرالي. واختلفت الدساتير الفدرالية فيما بينها في كيفية تعديل أحكامه، فنصت دساتير بعض الدول الفدرالية على استخدام أساليب الديمقراطية النيابية لإجراء التعديل، فتلزم موافقة نواب الشعب على التعديل، والذي يتنوع إلى نوعين: الأول يتطلب موافقة أغلبية البرلمان الفدرالي، وأغلبية برلمانات الاقاليم الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، اذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات^(٣)، وينص كل من الدستور السويسري والدستور الاسترالي والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الاستفتاء الشعبي إجراء وحيدا للتصديق على مقترحات



التعديل. ففي سويسرا يقدم اقتراح التعديل من قبل احد مجلسي البرلمان الفدرالي أو من قبل (١٠٠٠٠٠) مائة ألف مواطن وأيا كانت كيفية تقديم هذه التعديلات فإنها لا تكون نافذة ما لم يوافق عليها أغلبية الناخبين في سويسرا وأكثريّة الناخبين في أكثرية الكانتونات السويسرية في استفتاء شعبي يجري لهذا الغرض^(٥٤). وفي استراليا تخضع مقترحات تعديل الدستور للاستفتاء الشعبي العام وتصبح التعديلات نافذة بعد موافقة أغلبية الناخبين في استراليا وأغلبية الناخبين في الولايات الاسترالية، وإن أي تعديل يؤدي إلى المساس بحقوق ولاية معينة لا يصبح نافذا ما لم يقترن بموافقة أغلبية الناخبين من تلك الولاية^(٥٥). كما سلك الدستور العراقي الفدرالي الأسلوب نفسه لغرض تعديله إذ يتطلب تعديله، بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل، موافقة أغلبية المصوتين على التعديل في استفتاء عام^(٥٦). أما النوع الثاني فيكتفي بموافقة البرلمان الاتحادي بمجلسيه بأغلبية خاصة كما هو في الأرجنتين والبرازيل^(٥٧).

وقد قرر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٦) منه الأجراء المطلوب لتعديله، إذ يتطلب تعديله بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل، وموافقة المصوتين على التعديل في استفتاء عام^(٥٨). ويلاحظ على الفقرات الواردة في المادة المذكورة، نجد أن هذه النصوص لم يضمن للأقاليم المشاركة الفعالة في عملية تعديل الدستور الاتحادي، لأن تعديل الدستور يكون نافذا إذا وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام، فيما يتعلق بموافقة مجلس النواب أنه يمكن أن تتم هذه الموافقة على مشروع التعديل دون الأخذ بنظر الاعتبار رأي ممثلي أبناء الأقليم في هذا المجلس كون التمثيل فيه يكون بناء على نسبة السكان، كما أن الدستور لم يحدد نسبة معينة لموافقة الشعب على مشروع التعديل في الاستفتاء، هل يكون هذه الموافقة وفق أغلبية البسيطة للناخبين أو أغلبية موصوفة كما هو الحال بالنسبة للمادة ١٤٢ من دستور ٢٠٠٥ والمادة ٦١ من قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ بخصوص الاقرار النهائي على التعديل الذي منح بموجبها حق لاقليم كردستان بنقض التعديل، لكن نص المادة ١٢٦ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لا يتضمن للأقاليم حق الفيتو أو الرفض، كما فعل الدستور نفسه بالنسبة لآليات تعديل الاستثنائي للدستور الواردة في المادة (١٤٢) منه، وكذلك قانون إدارة الدولة في المادة (٦١/ج) منه، عندما نصت على أن يكون الاستفتاء العام على مسودة الدستور أو تعديل الدستور ناجحا إذا لم يرفضها ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر، وهذا يعد ضمانا لمشاركة الاقاليم في تعديل الدستور الفدرالي، الأمر الذي لم يتجسد في ثلاث محافظات أو أكثر، وهذا يعني أن دستور لم يتجسد مشاركة الفعالة لأقاليم كردستان في عملية تعديل الدستور الفدرالي، الأمر الذي قد يترتب عليه اجراء التعديل على الدستور من قبل الحكومة الفدرالية بمعزل عن رغبة واردة حكومة اقليم كردستان، وإن اية خطوة من هذا القبيل مستقبلا سوف يؤدي الى انهيار التجربة الفدرالية العراقية.



الخاتمة

توصلنا من خلال هذا البحث إلى العديد من الاستنتاجات وجملة من التوصيات أهمها ما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١. أن بناء الفدرالية بشكل طوعي بين المكونات أو الأقاليم يعد ضماناً أساسية لنجاحها، لأن الفدرالية يتم تبنيها اختياراً وليس قسراً، لكن النظام الفدرالي في العراق لم يكن تعبيراً عن الرغبة والإرادة الصريحة لمعظم مكونات الشعب العراقي، إذ لم نجد في ديباجة دستور جمهورية العراق ولا في نصوصه أقراراً دستورياً برغبة الأقاليم أو المكونات المتنوعة للشعب العراقي على اتفاقهم لبناء الاتحاد الفدرالي. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الواقع يؤكد لنا غياب إجماع مكونات الشعب العراقي على إقامة الدولة الفدرالية لذلك يمكن القول بأن مصير هذه التجربة يمكن أن يكون الانهيار والفشل.
٢. أن بقاء البناء الفدرالي العراقي على وجود إقليم واحد فقط دون إنشاء أقاليم جديدة أخرى، بغض النظر عن تحديد الدستور لآليات تشكيل الأقاليم الجديدة، و صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، وكذلك عدم حل المشاكل الحدودية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ربما سيكون سبباً إضافياً إلى جانب الأسباب الأخرى التي تهدد مصير النظام الفدرالي في العراق بالفشل. لأنه إذا كانت بعض الاتحادات الفدرالية التي كانت تتكون من وحدتين أو ثلاث شهدت عدم الاستقرار واصيبت بالفشل، فإنه من باب أولى أن تكون أسباب الفشل متحققة بالنسبة للعراق المكون من إقليم واحد.
٣. هناك معوقات تتصل بطبيعة التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والأقاليم، وتظهر تلك المعوقات إلى السطح عند الممارسة العملية لتلك الاختصاصات، وأن احتواء تلك الصعوبات ليس بالأمر اليسير، أن لم يكن هناك مؤسسات فدرالية ملتزمة بأحكام الدستور، يسواء كانت تلك المؤسسات دستورية كالمحكمة الفدرالية العليا، أو هيئات سياسية متفق عليها من قبل الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم.
٤. لم تجد المبادئ الأساسية للديمقراطية انعكاساً لها في التجربة الفدرالية العراقية، سواء على صعيد مؤسسات الحكومة الفدرالية أو حكومات الأقاليم، بشكل يؤدي إلى تجسيد مبادئ المواطنة والمساواة وبالتالي تعميق فكرة التعايش الطوعي بين المكونات في إطار الاتحاد الفدرالي.
٥. أن عملية وضع الدستور بالنسبة لأقليم كردستان ليست بالعملية السهلة، كونها غير خاضعة فقط لأرادة شعب الأقليم وحده، بل أن هذا الأمر يحتاج إلى توفر الإرادة لدى الحكومة الفدرالية أيضاً، لأن إقليم كردستان لا يستطيع أن يقرر في دستوره الخاص ترسيم وتعيين حدوده في إطار الفدرالية العراقية وكذلك تحديد اختصاصاته



الدستورية في الدستور المزمع وضعها دون الاتفاق مع الحكومة الاتحادية، وأن بقاء الأقليم بهذا الوضع دون امتلاكه القدرة على وضع دستوره بإرادته الحرة سيؤثر سلباً على الاستقلال الذاتي للأقليم وبالتالي سيؤثر على ممارسة الاقليم لاختصاصاته الدستورية سواء كان ذلك داخل الأقليم او في بعض المناطق المتنازع عليها التي هي مناطق كوردستانية وذات علاقة صميمية وارتباط وثيق باقليم كوردستان.

٦. أن نجاح الفدرالية في العراق يتطلب تفعيل دور مجلس الاتحاد دستوريا وواقعيا والذي من خلاله فقط تتجسد مصالح الوحدات المكونة لهذه الدولة، لا ان يتم تهيمش وتعطيل دوره وفي المقابل اعطاء زمام الامور والمبادرة الى المجلس الادنى الذي يتكون على اساس نسبة السكان فقط . وهو يعني انعدام الآليات القانونية لمشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية، الامر الذي قد يترتب عليه تعثر وبالتالي فشل التجربة الفدرالية في العراق.

٧. ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يجسد من خلال المادة (١٢٦) منه المشاركة الفعالة لأقليم كوردستان في عملية تعديل الدستور الفدرالي، الأمر الذي قد يترتب عليه احتمال اجراء التعديل على الدستور من قبل الحكومة الفدرالية منفردة دون ارادة شعب وحكومة اقليم كوردستان، وان اية خطوة من هذا القبيل مستقبلا يمكن ان تؤدي الى انهيار التجربة الفدرالية العراقية وفشلها.

ثانياً: التوصيات:

١. نقترح تعزيز التجربة الفدرالية في العراق، وذلك بالاسراع في تشكيل الأقاليم الأخرى الى جانب اقليم كوردستان، من خلال تفعيل قانون الاجراءات الخاصة بتشكيل الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

٢. الإسراع في ترسيم حدود إقليم كوردستان في إطار العراق الفدرالي ، وذلك من خلال تفعيل وتطبيق المادتين (١٤٠ و ١٤٣) من الدستور.

٣. نقترح تحديد اختصاصات مستويي الحكم الفدرالي والاقليمي بشكل أكثر دقة ووضوحاً، تلافياً لحدوث المشاكل التي تظهر عند الممارسة العملية لاختصاصاتهما. وجعل المحكمة الاتحادية العليا المرجع في حسم النزاعات بين مستويات الحكم عند ممارسة اختصاصاتها.

٤. نقترح تنظيم مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاص في صلب الدستور، وليس كما هو عليه الان، لان مجلس الاتحاد يمثل هيئة دستورية ومن ضرورات النظام الفدرالي، ويشكل في الوقت نفسه الضمانة الحقيقية لتمثيل الاقاليم ومشاركتها في السلطات الفدرالية.

٥. الاسراع في تأسيس (وضع) دستور اقليم كوردستان، بغية تعزيز شرعية النظام السياسي في الاقليم وتحديد اختصاصات السلطات التشريعية والتنفيذية



والقضائية في الاقليم بصورة دقيقة، وضمان عدم تجاوز اي من هذه السلطات على الاخرى.

٦. تشريع قانون اتحادي لتنظيم المسائل المالية بين حكومتي الاتحاد والاقليم، وتحديد حصة ثابتة للاقليم من الميزانية السنوية وبصورة تؤدي الى عدم ترك الاقليم تحت رحمة الحكومة الاتحادية في هذا المجال، الامر الذي يتناقض مع مبدأ الاستقلال المالي للاقليم .

الهوامش

١ - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ١٣٧. ود محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي-العراق نموذجاً، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ٢٠٠٩، ص ١٩٠.

٢ - زهير كاظم عيود، النقاط المهمة في الدستور العراقي القادم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، إقليم كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٣١.

٣ - ينظر: ديباجة الدستور السويسري لعام ١٨٤٨ والمعدل عام ١٩٩٨.

٤ - ينظر: ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٥٠) منه.

٥ - المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٦ - ينظر: المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٧ - ينظر مثلاً الفقرات (١، ٤، ٧) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٨ - د. شاكر لطيف، ملاحظات اقتصادية، منشور في كتاب مازق الدستور، مجموعة الباحثين، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد - بيروت، ٢٠٠٦، ص ٢٨١.

٩ - المادة (٩٣/٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١٠ - الفقرة (ثامناً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١١ - الفقرة (ثانياً) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١٢ - القاضي كاظم عباس حبيب، واجب ومسؤولية المحكمة في حسم النزاع القضائي (الدعوى الدستورية المتعلقة بتصدير النفط والغاز نموذجاً)، مقال متاح على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي. تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/١٢/١٠.

١٣ - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٢/اتحادية/٢٠١٧) في ٢٠١٧/١١/٦.

١٤ - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣/اتحادية/٢٠١٧) في ٢٠١٧/١١/٢٠.

١٥ - لطيف مصطفى أمين، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار السردم للطباعة والنشر، سلبيانية، ٢٠٠٦، ص ٩٦.

١٦ - رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦، ص ١٤٢.

١٧ - المصدر نفسه، ص ١٤٣.

١٨ - المصدر نفسه، ص ١٤٢.

١٩ - على القطبي، البحث حول الفدرالية، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

www.ebaa.net/wihat-nadat/13/728.htm تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/٨/٢٢

٢٠ - نعمان متي، قراءة في الدستور العراقي، بحث منشور في كتاب: مازق الدستور، مجموعة الباحثين، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد - بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٥٦.

٢١ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٥٩ و ١٦٠.

٢٢ - لاري دايونند. الديمقراطية: تطويرها وسبل تعزيزها. ترجمة فوزية ناجي جاسم الرفاعي. بغداد، دار المأمون للترجمة والنشر، ٢٠٠٥، ص ٨٢.

٢٣ - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢١٢.



- ٢٤ - محسن سعدون كركري، الفدرالية في المجتمعات المتعددة، ط١، مطبعة آزادي، دهوك، ٢٠٠٨، ص٧٣.
- ٢٥ - د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٣٢.
- ٢٦ - د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٨، ص٣٠ و٣٣.
- ٢٧ - د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨، ص١١٨.
- ٢٨ - د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص٢٧٩.
- ٢٩ - د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٢٠.
- ٣٠ - د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص٢٦٤.
- (٣١) التعديل التاسع عشر للدستور الأمريكي الذي جرى في عام ١٩٢٠
- (٣٢) المادة (٥١) من الدستور السويسري.
- (٣٣) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢٦٥.
- ٣٤ - المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣٥ - ينظر: المواد (١١٦، ١١٧، ١٢٢، ١٢٤، ١٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣٦ - المادة (١١٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣٧ - المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣٨ - د. محمد هماوند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط٢، مؤسسة موكراتي للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص٢٠٠.
- ٣٩ - القاضي نبيل عبدالرحمن الحياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص٢٣.
- ٤٠ - المواد (١١٤ و ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٤١ - الفقرتان (١ و ٢) من المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم.
- ٤٢ - المواد (٦٠، ٦١، ٦٤) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٩. وكذلك ينظر: المادة (١) من قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
- ٤٣ - د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص١٤٩ و١٥٠. و د. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية بجامعة كركوك، ص٥٠ و٥١.
- ٤٤ - د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص٢٥٦.
- ٤٥ - د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفدرالي، ط٣، مطبعة كه نج، السليمانية كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص٦٨. وجورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدي، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص٥٧. و رونالد ل. واتسن، مصدر سابق، ص١١٥.
- ٤٦ - د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص١٠٣.
- ٤٧ - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج١، ط٤، دار المعارف، أسكندرية، ١٩٦٦، ص٢٤٠.
- ٤٨ - د. خالد قباني، مصدر سابق، ص١٥٠.
- ٤٩ - جورج أندرسن، مصدر سابق، ص٥٧. و د. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق، مصدر سابق، ص٥٢.
- ٥٠ - جورج أندرسن، مصدر سابق، ص٥٧. و د. محمد عمر مولود، المصدر نفسه، ص٥٢.
- ٥١ - ان مجلس النواب العراقي قد اعد مقترح قانون مجلس الاتحاد وتم القراءة الاولى له فقط، ولم يصدر هذا القانون للآن.
- ٥٢ - د. شورش حسن عمر، مميزات النظام الفدرالي في العراق، منشورات اكااديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٢، ص٨٨.
- ٥٣ - المادة (١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل.



- ٥٤- المادتان (١٣٨، ١٣٩) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.
- ٥٥- المادة (١٢٨) من الدستور الاسترالي لسنة ١٩٠١ المعدل.
- ٥٦- المادة (١٢٦/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك المادة (١٤٢/ثالثا ورابعا) من الدستور نفسه.
- ٥٧- القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٠.
- ^{٥٨} - الفقرتين (٢ و ٤) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

