

# الإستقلال التشريعي للأقاليم الفدرالية (إقليم كردستان نموذجاً)

## The legislative independence of the federal regions (The Kurdistan Region as an example)

أ.م. خديجة عمر طه

كلية سوران التقنية - جامعة بوليتكنك أربيل

[khadigeh.o@gmail.com](mailto:khadigeh.o@gmail.com)

تاريخ قبول النشر ٢٢/١٢/٢٠٢٤

تاريخ استلام البحث ١٠/٩/٢٠٢٤

### الملخص:

بموجب مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم يحق لكل إقليم أن له دستور خاص به ينظم بموجبه هيكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وأيضاً مظهر أخرى لهذا المبدأ هو الإستقلال المالي للأقاليم. ظهرت إقليم كردستان بمؤسساته الرسمية ومن ضمنها السلطة التشريعية كأمر واقع بعد انتفاضة شعب الكوردي في عام ١٩٩١ ومن ثم أقرت به كإقليم فدرالي بشكل الرسمي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية وبعدها الدستور الدائم العراقي لسنة ٢٠٠٥.

بموجب دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ كل من سلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم يقومون بالتشريع في حدود اختصاصاتهم الدستورية وطبقاً للدستور العراق هناك الإختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية ولها حرية أن تشرع فيه ما تشاء وهنا الأولوية يكون للقوانين الاتحادية. بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين سلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم التي تكون محل تداخل بين سلطتين وفي حالة تنازع القوانين يكون الأولوية للقوانين الأقاليم ويمكن للأقاليم تعديل تطبيق القوانين الاتحادية في الإقليم وهذه الحالة تشمل كل المسائل التي لا تدخل في الإختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية.

كما أن الدستور العراقي الدائم يتضمن مجموعة من أحكام ومبادئ لحماية الإستقلال الذاتي للأقاليم ومنها إقرار بكيان الإقليم، مبدأ المشاركة والرقابة القضائية الدستورية، لكن من ناحية العملية وفي الواقع عدم تطبيق بعض من هذا الأحكام وكذلك تفسيرات مختلفة ومتناقضة لهذا الأحكام بالأخص من جانب المحكمة الاتحادية العليا أدت إلى إخلال هذا الأحكام والمبادئ وعدم فاعليتهم في حماية الإستقلال الذاتي للأقاليم.

**الكلمات المفتاحية:** الإستقلال التشريعي، أقاليم الفدرالي، إقليم كردستان.

### Abstract:

Under the principle of autonomous autonomy for regions, each region has the right to have its own constitution under which the structure of legislative, executive, and judicial authorities is regulated. Another manifestation of this principle is the financial independence of the regions.



The Kurdistan Region, with its official institutions, including the legislative authority, emerged as a de facto after the uprising of the Kurdish people in 1991, and was then officially recognized as a federal region in the State Administration Law for the Transitional Period and then the Iraqi Permanent Constitution of 2005.

Under the Permanent Constitution of Iraq for the year 2005, both the federal authority and the regional authority legislate within the limits of their constitutional powers. According to the Iraqi Constitution, there are exclusive powers for the federal government and it has the freedom to legislate whatever it wants, and here priority is given to federal laws. With regard to the shared jurisdictions between the federal authority and the regional authority, which are the subject of overlap between two authorities, in the event of a conflict of laws, regional laws take precedence, and the regions can amend the application of federal laws in the region. This case includes all matters that do not fall within the exclusive jurisdictions of the federal government.

The permanent Iraqi constitution also includes a set of provisions and principles to protect the autonomous autonomy of the regions, including recognition of the entity of the region, the principle of participation and constitutional judicial oversight, but in terms of process and in reality, some of these provisions are ? well as different and contradictory interpretations of these provisions in particular. On the part of the Federal Supreme Court, this led to a violation of these provisions and principles and their ineffectiveness in protecting the autonomy of the regions.

**Keywords:** Legislative independence, federal regions, Kurdistan Region

### المقدمة

الإستقلال الذاتي يعد من المبادئ الأساسية لقيام النظام الفدرالي الذي بموجبه تمتع الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية بإستقلال في ممارسة شؤونهم الداخلية ولهم الحق بامتلاك دستور وقوانين محلية وأجهزة وهيئات خاصة بهم مستقلة عن الحكومة الاتحادية ويحدد لها الدستور الإتحادي نطاقا لممارس ما عهد اليه من اختصاصات تشريعية، تنفيذية وقضائية على وجه الإنفراد والاستقلال دون أن يخضع لرقابة الحكومة الاتحادية. ومن أهم مظاهر الإستقلال الذاتي يتجلى في وجود السلطة التشريعية للأقاليم إلى جانب السلطة التشريعية للحكومة الفدرالية حيث يشرع القوانين اللازمة لتنظيم شؤونه الداخلية وبشرط ان لا يتعارض مع الدستور الإتحادي. وهذا الإستقلال يحافظ على خصائص سكان الإقليم.

أهمية البحث: أخذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنظام الفيدرالي وهو أمر مطلوب لخلق التوازن والتعايش بين المكونات الشعب المختلفة، لكن حتى الان لم يتحقق جميع المبادئ الفيدرالية ويوجد الإشكاليات كثيرة في النصوص الدستورية التي تناولت تنظيم الفيدرالية في العراق. إذ جاءت بأحكام مخالفة لمبادئ هذا النظام المتعارفة في العالم ومنها ما يتعلق بتوزيع الاختصاصات التشريعية بين

الدولة الاتحادية والأقاليم، الموضوع الذي أختارته لكي أبحث فيه لأن هذا الاختصاصات يعد من أهم مظاهر الإستقلال الذاتي للأقاليم الفيدرالية وفي كثير الأحيان توزيع الاختصاصات التشريعية أدت الى صراعات بين الدولة الاتحادية وإقليم كردستان بإعتباره إقليم وحيدا في العراق الفدرالي.

الهدف من البحث: يهدف هذا البحث إلى تحقيق عدد من الأهداف والتمثلة فيما يلي:

١. تحديد مظاهر لعلاقة القوانين التي تسنها الأقاليم بالقوانين الاتحادية والمبادئ التي تحكم بها.

٢. بيان موقف الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حول الإستقلال التشريعي للأقاليم الفيدرالية.

إشكالية البحث: حاولنا من خلال دراستنا التعرف على مظاهر الإستقلال الذاتي للإقليم كردستان وأيضا ضمانات لحماية هذا الإستقلال وفاعليتهم على أرض الواقع من ناحية العملية. كذلك حدود اختصاصات التشريعية لسلطة التشريعية لإقليم كردستان في إطار الدستور العراقي الدائم. منهجية البحث: اتبعنا في بحثنا المنهج التحليلي لدراسة الإستقلال التشريعي للإقليم وحمائته وفق الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ والمنهج المقارن حيثما احتاجت.

هيكلية البحث: الخطة التي اتبعناها في دراسة الموضوع تمثلت في تقسيمها على ثلاثة مطالب، تتقدمها مقدمة وتتلوها استنتاجات البحث وقائمة المصادر، يختص المطلب الأول بدراسة مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم ومظاهره، يختص المطلب الثاني بالتعرف على انشاء السلطة التشريعية في إقليم كردستان والمطلب الثالث يختص بدراسة اختصاصات السلطة التشريعية و ضمانات حماية الإستقلال لإقليم كردستان.

### المطلب الأول: مبدأ الإستقلال الذاتي

سوف نوضح في هذا المطلب المقصود بمفهوم مبدأ الإستقلال الذاتي أولا ثم التعرف على مظاهره ثانيا وذلك في فرعين المتتاليين:

#### الفرع الاول: مفهوم مبدأ الاستقلال الذاتي

لكل الولايات الأعضاء في الإتحاد الفدرالي تاريخها الخاص بها وعاداتها وتقاليدها، كما إن لكل منها مواطنها وظروفها الإجتماعية والإقتصادية ومصالحها الخاصة التي قد تكون متعارضة مع مصالح ولاية أخرى ولذلك تشترط الولايات الراغبة في تكوين اتحاد فيدرالي فيما بينها المحافظة على سيادتها واستقلالها التي طالما تمتعت بها،<sup>١</sup> هذا يعني تحتفظ ولايات الأعضاء في الفدرالية باستقلال ذاتي فلها سلطة حكم نفسها بنفسها وإدارة شؤونها بحرية في إطار الوضع الدستوري الممنوح لها ولكل الولايات الأعضاء سلطة خاصة بها تقوم بتنظيم شؤون الداخلية لهذه الولاية ويكون لكل ولاية دستورها وتشريعها الخاص وسلطتها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية ولا تخضع الولاية في ممارستها لاختصاصاتها الذاتية لرقابة السلطات الاتحادية. من الملاحظ أن أي تقييد أو انتقاص في الإستقلال الذاتي للأقاليم أو الولايات بالقدر اللازم للاتحاد بناء على قبول الأقاليم للحفاظ على الدولة الفدرالية يتم وفقا لنصوص وأحكام الدستور وليس بنص قانوني.<sup>٢</sup>



## الفرع الثاني: مظاهر مبدأ الاستقلال الذاتي

إن استقلال الأقاليم في النظام الفدرالي يتجلى في أركان معينة ومهمة منها الاستقلال الدستوري، وجود السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، واستقلال المالي للأقاليم سنتحدث عنهما تباعا.

**أولا: الاستقلال الدستوري:** إلى جانب الدستور الاتحادي يوجد لكل ولاية أو إقليم دستور خاص به يسمو على القانون العادي، فلا يجوز تعديله بالطريقة التي تعدل بها القوانين العادية ولكن بالطريقة المنصوص عليها في الدستور ولا يمانع يمنع من أن يتضمن دستور الإقليم نصوصا واحكاما تتعارض مع دساتير الأقاليم الأخرى إنما المهم أن لا يتعارض دستور الإقليم مع الدستور الاتحادي. كما نصت دستور الولايات المتحدة الأمريكية عند صدوره عام ١٧٨٧ فرض على الولايات أن تأخذ بالنظام الجمهوري ومنع الولايات من أن تحرم بعض المواطنين من حق الانتخاب على أساس الجنس أو اللون أوحالة الرق السابقة.<sup>٢</sup>

كما أن طبقا للدستور العراقي الدائم يحق للإقليم أن يوضع دستور له، ينظم بموجبه هيكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الإقليم من حيث التكوين والإختصاص على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي<sup>٤</sup>. قد بدأت محاولات عديدة لكتابة الدستور في إقليم كردستان منذ عام ٢٠٠٥ وفي محطات مختلفة، لكن حتى الان لم ينجح هذا المحاولات لأسباب مختلفة، ولحد كتابة هذا البحث لا وجود لدستور لإقليم كردستان.

## ثانيا: السلطات الإقليمية (التشريعية، التنفيذية والقضائية)

١. **السلطة التشريعية المستقلة:** يقصد بالسلطة التشريعية، هي تلك الجهة التي تملك حق إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة<sup>٥</sup>. ومن أهم أركان الاستقلال الذاتي يتجسد في وجود سلطة تشريعية مستقلة، لكل إقليم عضو في الدولة الفدرالية التي تتولى التشريع في النطاق المسائل الداخلية المسموح لها بالتشريع فيها في الحدود الدستورية التي رسمها الدستورين الفدرالي والإقليمي. إن هذا سلطة التشريعية قد تتكون من مجلس الواحد أو مجلسين على غرار السلطة التشريعية الاتحادية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية ما عدا ولاية نبراسكا التي تأخذ بنظام المجلس الواحد فإن جميع الولايات الأخرى سلطاتها التشريعية تتكون من مجلسين أحدهما للنواب والآخر للشيوخ على هدى البرلمان الاتحادي (الكونغرس)<sup>٦</sup>. السلطة التشريعية في إقليم كردستان (وهو إقليم الفدرالي الوحيد) تتكون من مجلس الواحد يسمى ب(برلمان إقليم كردستان - العراق) فلها حق ممارسة جميع المهام التشريعية وفقا لأحكام الدستور العراقي النافذ<sup>٧</sup>، وفي العراق الفدرالي السلطة التشريعية تتكون من مجلسين أحدهما مجلس النواب والآخر مجلس الاتحاد، وترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيته وكل ما يتعلق به إلى المجلس الأول والذي يسن قانونا خاصا به وهذا يعني مجلس الاتحاد يكون تحت رحمة مجلس النواب، بالرغم ذلك حتى الان لن يصدر قانون مجلس الاتحاد ويعد هذا نقصا تشريعيا واضحا بل يعيب على الفدرالية العراقية وإن السلطة التشريعية الاتحادية في دولة العراق هي ناقصة غير مكتملة.

٢. السلطة التنفيذية الإقليمية: تتمتع كل إقليم في الاتحاد الفدرالي بوجود سلطة تنفيذية تتولى تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات سواء كانت اتحادية أو إقليمية إضافة إلى القيام بمهامها الأخرى في حفظ الأمن والنظام وأداء واجباتها الأخرى المرسومة لها طبقاً للدستور<sup>٨</sup>. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الولاية (حاكم الولاية) وعدد من السكرتيرين (الوزراء) ويتم انتخاب حاكم الولاية بصورة مباشرة من قبل سكان الولاية. في العراق الفدرالي، الدستور الدائم يسمح لسلطات الأقاليم بتكوين السلطة التنفيذية وترك للأقاليم حرية تنظيم سلطاتها التنفيذية على النحو الذي تراه مناسباً بشرط عدم مخالفة أحكام الدستور الإتحادي، لاسيما الاختصاصات الحصرية الموكلة لحكومة الإتحاد. وتتكون السلطة التنفيذية لإقليم كردستان من رئيس إقليم وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الإقليم<sup>٩</sup> ويجري انتخابه بالانتخاب عام السري والمباشر لمدة أربع سنوات قابلة لتجديد لمرة واحدة فقط<sup>١٠</sup> ومجلس الوزراء، يمنح الثقة من قبل البرلمان إقليم كردستان بعد تكليف رئيسه من قبل رئيس إقليم كردستان بتشكيل الحقيبة الوزارية ومصادقة رئيس الإقليم على الوزراء<sup>١١</sup>.

٣. السلطة القضائية الإقليمية: إلى جانب القضاء الإتحادي تمتلك كل إقليم نظامها القضائي ومحاكمها الخاصة بها طبقاً لما يقرره دستورها وتشريعاتها وفقاً لظروفها وتقوم تلك المحاكم بتطبيق قوانين الإقليم والفصل في المنازعات المحلية التي تنشأ في نطاق الجغرافي لحدودها الإقليمية ولا يعد قضاء الإقليم جهازاً تابعاً للقضاء الإتحادي ولا هو درجة دنيا من درجاته وإنما يتمتع الجهازان باستقلال وانفصال تامين<sup>١٢</sup>. بعد انتخاب أول برلمان لكردستان العراق وتشكيل حكومة الإقليم في عام ١٩٩٢ تم وبموجب قانون السلطة القضائية للإقليم كردستان رقم ١٤ لسنة ١٩٩٢ إنشاء سلطة القضائية مستقلة في الإقليم ثم صدر مؤخراً قانون السلطة القضائية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧، الذي يعتبر طفرة نوعية وخطوة كبيرة في مسيرة استقلال القضاء في الإقليم لأنه بموجب القانون الأخير فصل القضاء كلياً عن وزارة العدل والسلطة التنفيذية في الإقليم<sup>١٣</sup>. ويعد مجلس القضاء الأعلى سلطة قضائية في الإقليم ويشكل برئاسة رئيس محكمة تمييز إقليم كردستان وعضوية نواب الرئيس ورئيس هيئة الإشراف القضائي ورئيس الإدعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف في الإقليم أو من ينوب عنهم<sup>١٤</sup>.

ثالثاً: الإستقلال المالي للأقاليم: تعتبر الموارد المالية من أحد المستلزمات الجوهرية لعمل ونجاح أية حكومة سواء كانت فدرالية أو موحدة، حكومة اتحادية كانت أو إقليمية لأن أية حكومة لا تتمكن من تنفيذ اختصاصاتها الموكلة إليها من دون وجود المصادر المالية الكافية ويجب أن تكون للدولة العضو في الإتحاد الفدرالي موازنتها الخاصة بها المستقلة عن الموازنة الفدرالية<sup>١٥</sup>. في كل دستور فدرالي توجد قواعد دستورية تحكم في توزيع سلطات تحصيل الإيرادات بين مستويات الحكومة في الإتحاد الفدرالي. وكذلك يوجد ترتيبات لتنسيق سياسات الضرائب والإنفاق بين مستويات الحكومة في الإتحاد الفدرالي وقد يوجد عدم التكافؤ المالي، بمعنى الاختلاف في قدرة الإيرادات بين الدول الأعضاء في الإتحاد الفدرالي الناتج عن الاختلاف في هبات الموارد وقوة الإقتصادية المحلية. وقد يقع الإستقلال المالي للأعضاء



تحت نمط الإختصاص المشترك<sup>١٦</sup>. قاعدة متبعة من قبل معظم الدول الفدرالية ان للحكومات العامة سلطة مطلقة ومانعة فيما يتعلق بالرسوم الجمركية أي الرسوم المفروضة على الصادرات والواردات سواء كان ذلك فيما يتعلق بفرضها أو التصرف بعائداتها، وهناك دول خرجت من هذه القاعدة مثل البرازيل. أما في مجال الضرائب الأخرى فإن الحكومات العامة تتقاسم السلطات المالية مع الحكومات الإقليمية<sup>١٧</sup>.

### المطلب الثاني: سلطة التشريعية في إقليم كردستان سلطة التشريعية

إن إنشاء السلطة التشريعية في إقليم كردستان مرت بمرحلتين، مرحلة صدور قانون الانتخابات لإقليم كردستان في سنة ١٩٩٢ ومرحلة صدور قانون إدارة الدولة العراقي ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥. سوف نبحث في هذا الموضوع من خلال فرعين المتاليين:

#### الفرع الأول: إنشاء السلطة التشريعية في مرحلة صدور قانون الانتخابات لإقليم كردستان (١٩٩٢)

على أثر التطورات السياسية التي حدثت في كردستان العراق في أعقاب حرب الخليج الثانية خاصة بعد تطبيق قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨)<sup>١٨</sup>، أخذت الجبهة الكردستانية زمام المبادرة لإدارة شؤون الإقليم فأخذت شرعيتها من قبل شعب كردستان لها كسلطة أمر واقع، لاسيما بعد سحب الحكومة العراقية لجميع إدارتها من المنطقة الكردية المحررة من قبضتها في ٢١/أيلول/١٩٩١ ومن أجل تحويل سلطة الأحزاب السياسية المتمثلة في الجبهة الكردستانية إلى سلطة شرعية وقانونية مستندة إلى الإرادة الشعبية، أصدرت القيادة السياسية للجبهة الكردستانية قانون المجلس الوطني لكردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ لإنتخاب مجلس المذكور بموجبه<sup>١٩</sup>. بعد اجراء الإنتخابات العامة في إقليم كردستان بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٢ تم إعلان تكوين أول مجلس وطني لكردستان العراق<sup>٢٠</sup> وقد أصبح المجلس الوطني السلطة المختصة بتشريع القوانين وإقرار والبت في مسائل المصيرية لشعب كردستان العراق وتحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية وكذلك تسمية السلطة التنفيذية للإقليم من قبله<sup>٢١</sup>. ويعد البرلمان أعلى سلطة تشريعية ورقابية في الإقليم والمرجع السياسي والقانوني، ويمثل جميع مكونات شعب كردستان - العراق<sup>٢٢</sup> ومن أجل إعادة تنظيم المؤسسات الرسمية في الإقليم برلمان إقليم كردستان أصدرت عدد من القوانين أهمها قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ والذي تم تشكيل أول مجلس وزراء لإقليم كردستان وقانون وزارة العدل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ وقانون السلطة القضائية رقم (١٤) لسنة ١٩٩٢<sup>٢٣</sup>. هكذا أقامت السلطات العامة الثلاث في الإقليم من تشريعية وتنفيذية وقضائية بشكل قانوني وشرعي مستندا على إرادة شعب كردستان وأن هناك في إقليم كردستان نظاما سياسيا يدير الإقليم وفقا للقانون وبرلمان منتخب ومؤسسات دستورية وبعبارة أخرى يدير الشعب الكوردي شؤونه بإستقلالية تامة<sup>٢٤</sup>.

#### الفرع الثاني: إنشاء السلطة التشريعية في مرحلة صدور قانون إدارة الدولة ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥

يعد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية دستورا مؤقتا الذي أصدره مجلس الحكم الإنتقالي في ٢٠٠٤/٣/٨ بعد سقوط نظام الحكم السابق، فقد أعطى هذا القانون الشرعية الدستورية على حكومة إقليم كردستان (المادة ٥٣ من قانون إدارة الدولة) وكذلك أعطى الشرعية على أعمالها وعلى قوانين

والقرارات والأنظمة والتعليمات صادرة عنها منذ تأسيسها وتستمر هذه الصبغة الشرعية عليها لحين إنتهاء المرحلة الإنتقالية وصدور الدستور الدائم المزمع وضعه<sup>٢٥</sup>. ويعد هذا الإقرار منعطفًا مهمًا وكبيرًا في التاريخ الدستوري العراقي وفي مسار نضال شعب كردستان لتقرير مصيره، كونه أول إقرار دستور من الدولة العراقية على الصعيد الرسمي والواقعي بحكومة إقليم كردستان والسلطات القائمة فيها<sup>٢٦</sup>.

تم إقامة دستور العراق الدائم وفقا ما حدد في قانون إدارة الدولة بطريق ديمقراطية من خلال الاستفتاء وأقر بالفدرالية كنظام لدولة العراق<sup>٢٧</sup> وبإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية والأعمال الصادرة عنها منذ انبثاقها عام ١٩٩٢ كإقليم فدرالي<sup>٢٨</sup> وبذلك أصبحت حكومة إقليم كردستان حقيقية دستورية ثابتة بموجب الدستور العراقي الدائم الذي وافق عليه أغلبية الشعب العراقي في استفتاء عام.

### المطلب الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية لإقليم كردستان

#### في إطار الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وضمانات حماية الإستقلال الذاتي لإقليم

قد تنوعت الأساليب التي أخذت بها الدساتير الفدرالية في توزيع الإختصاصات التشريعية بين الدولة الفدرالية والأقاليم، سوف نبحث في هذا الموضوع في فرع أول ثم نبحث عن ضمانات حماية الإستقلال الذاتي لإقليم.

#### الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية لإقليم كردستان

إن الحكومات الإقليمية الداخلة في الإتحاد الفدرالي لها صلاحيات واختصاصات ذاتية وخاصة تمارسها باستقلال وبمعزل عن الحكومة الاتحادية استنادا إلى مبدئي الإستقلال الذاتي والمشاركة. تتبع الدساتير الفدرالية طرق مختلفة لتوزيع الإختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية وبشكل عام الفقه الدستوري التقليدي يذكر بشكل عام ثلاث طرائق لتوزيع الصلاحيات وتتمثل تلك الطرائق بالأول، تحديد الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية وترك ما لا يدخل في اختصاص الإتحاد للأقاليم، الثاني، تحديد اختصاص الأقاليم على سبيل الحصر ويترك باقي الإختصاصات للإتحاد والثالث، تحديد اختصاصات الإتحاد والأقاليم على سبيل حصر<sup>٢٩</sup>. كثيرا من الدساتير الفدرالية أخذت الطريق الثاني كدستور الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا وكذلك دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي حدد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل حصر وأعطى اختصاصات المتبقية للأقاليم وكذلك حدد اختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم<sup>٣٠</sup>.

في ضوء ما تقدم يتبين لنا بأن كل من السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم يقومون بالتشريع في حدود اختصاصاتهم الذي رسمها الدستور، وطبقا للدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نتكلم عن هذا الموضوع بشكل الآتي:  
**أولا: الإختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية:** بغض النظر عن الشكل الذي أتخذه التوزيع الدستوري للسلطات فإن السلطات المعنية التي تم تخصيصها لكل مستوى من مستويات الحكم قد تباينت هي الأخرى من اتحاد فدرالي للأخر وفقا للظروف المعنية وتوازي المصالح داخل إتحاد فدرالي وعلى وجه العموم وفي معظم الإتحادات الفدرالية المسائل التي تهم الدولة بأكملها وتلك التي تدخل في نطاق المصالح



العام تكون من اختصاصات الحكومة الاتحادية منها العلاقات الدولية، الدفاع، تسيير شؤون الإتحاد الإقتصادي والنقدي، السلطات الرئيسية لفرض الضرائب والمواصلات بين الأقاليم تخضع للإختصاص الحكومة الفدرالية<sup>٣١</sup>، أمور الجنسية والتجنس، وضع مشروع الموازنة العامة والإستثمارية وتنظيم السياسة المتعلقة بمصادر المياه من خارج والتعداد العام للسكان. كما حددت المادة (١١) من الدستور العراقي الإختصاصات المذكورة ضمن إختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وتختص مجلس النواب العراقي بممارستها فقط ولها حرية أن تشرع فيه ما تشاء دون مشاركة من جانب السلطة التشريعية للأقاليم.

**ثانيا: اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:** إن اختصاصات المشتركة هي السلطات التي تكون محل تداخل بين الحكومة الاتحادية والحكومات الأقاليم وهذا ما نجده في دساتير بعض الدول الفدرالية كالهند، ماليزيا وكندا<sup>٣٢</sup>. كما أدى الإعتراف بحتمية وجود تداخل في الكثير من المجالات إلى تخصيص مجالات واسعة من الإختصاص التشريعي مشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم في دساتير الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا... وللإختصاصات المشتركة عدد من المزايا في الإتحادات الفدرالية منها يعطى قدرا من المرونة على توزيع السلطات مما تتيح للحكومة الفدرالية تأجيل ممارسة السلطة المحتملة في مجال بعينه حتى يكتسب أهمية فدرالية، كذلك يتيح الفرصة لحكومة الأقاليم الإهتمام بمبادراتها الخاصة وتقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية<sup>٣٣</sup>.

لقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١١٤) على مجموعة اختصاصات تشريعية مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وهي إدارة الجمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، رسم السياسة البيئية والتخطيط العام، السياسة الصحية العامة، السياسة التعليمية والتربوية العامة وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية. إضافة إلى ما حدد في المادة المذكورة نجد أن المادة (١١٣) قد جعلت إدارة مواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الحقوق التي تتم بالتعاون بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم. وهذا ما يمكن قوله أيضا بالنسبة لما ورد في المادة (١١٢) فيما يتعلق بإدارة وتطوير ثروة النفط والغاز بالتعاون بين حكومتين. ومن هذا المنطلق أصدر المجلس الوطني لكوردستان العراق قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧<sup>٣٤</sup> بعد أن تأخر المصادقة على مشروع قانون النفط والغاز العراقي في مجلس النواب العراقي بسبب النواقص الموجودة فيه والانتقادات الموجهة اليه، لأن مسودة القانون تسعى غلى تعزيز السيطرة الاتحادية على أنشطة النفط والغاز دون مراعاة كافية لنصوص الدستور الفعلية<sup>٣٥</sup>.

في حالة الخلاف بين القوانين الأقاليم وقوانين حكومة الاتحادية عادة يكون الأولوية للقوانين الفدرالية طبقا للمبدأ العام الذي يؤكد على علوية القوانين الفدرالية على قوانين الأقاليم وتعد كندا من بين الإستثناءات البارزة حيث تعد معاشات الشيخوخة أحد مجالات الإختصاص المشتركة ولكن في حالة تنازع القوانين يسود قانون الإقليم على القانون الفدرالي وقد مكن كيبك من الحفاظ على نظام المعاشات الخاص بها ويمكن الأقاليم الأخرى من قبول الإختصاص الفدرالي للمعاشات. أيضا يعد الدستور العراقي

فريدا من نوعه من حيث زيادة مساحة الإختصاص المشترك والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الإختصاص المشترك تقريبا،<sup>٣٦</sup>. بجانبنا نؤيد بأن الإقرار بالأولوية للقانون الإقليمي على القانون الفدرالي لا يأتي في نطاق واسع، بل ينحصر في بعض الحالات في الدستور وهذه الحالة في النظام الفدرالي العراقي يأتي عوضا عن الفراغات الدستورية الموجودة في الدستور العراقي ذات العلاقة بأسس النظام الفدرالي وتكوين مؤسساته الدستوري وفي مقدمتها عدم تكوين السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وإعطاء مجلس النواب صلاحية إنشاء مجلس الإتحاد<sup>٣٧</sup>.

**ثالثا: الإختصاصات الأقاليم في ظل المادة (١٢١) من الدستور العراقي النافذ:** تناول الدستور العراقي النافذ الإختصاصات الحصرية للأقاليم في المادة (١٢١) وأمهما أن يحق للأقاليم ممارسة السلطة التشريعية وتعديل تطبيق القانون الإتحادي في الإقليم لوجود تناقض أو تعارض بين قانوني الإتحادي والإقليمي في مسائل لا تدخل في الإختصاصات الحصرية للسلطات التشريعية الإتحادية ويرى البعض أن هذا الأمر يتناقض مع الهيكل الهرمي القانوني، فالدول التي أخذت بالنظام الفدرالي لم تشر إلى هذا الأمر وعبرة (تعديل تطبيق القانون الإتحادي) الواردة في الدستور تعني الإلغاء جزئيا أو كليا وممارسة سلطة الإلغاء منوطة بالمحكمة الفدرالية العليا دون غيرها. في حين يرى البعض أن المادة المذكورة في أعلاه كرست لتوسيع سلطة الإقليم على حساب السلطة الفدرالية، إذ كيف يمكن للإقليم تعديل تطبيق قانون فدرالي عند تعارضه مع قانون الإقليم، وهنا يثور التساؤل حول جدوى وضع القوانين الفدرالية فيما يتعلق بالإختصاصات المشتركة طالما أن بإمكان الإقليم خرق ومعارضة هذه القوانين بكل سهولة ودون عوائق، بل إن هذا الخرق سيكون عملا دستوريا وقانونيا كونه لم يخالف الدستور<sup>٣٨</sup>. ونحن نرى بأن السلطة التشريعية للإقليم كوردستان تمارس اختصاصه بتعديل قانون فدرالي في إطار الصلاحيات الممنوحة له طبقا للدستور، فلم لا يحق للإقليم ممارسة هذا الإختصاص والعمل بموجبه لمصلحته في حين لا يخلق أي تعرض مع الإطار الدستوري الفدرالي؟

ومن الاختصاصات الأخرى للإقليم، تنظيم حصول الأقاليم على حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا وتأسيس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية وتنظيم كل ما يتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي لإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

بعد قراءة نصوص الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ذات العلاقة بمجال التشريعي تبين لنا إن هناك يوجد ثلاثة مظاهر لعلاقة القوانين التي تسنها الأقاليم بالقوانين الإتحادية وكل منها محكوم بمبدأ مختلف وهي: مبدأ أولوية القانون الإتحادي على قوانين الأقاليم وذلك في نطاق الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية، مبدأ أولوية قانون الإقليم في التطبيق على قانون الإتحادي وذلك بالنسبة للاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في الدستور ومبدأ تعديل تطبيق القانون الإتحادي في الإقليم وذلك في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الإتحادي وبين قانون الإقليم وهذه الحالة تشمل كل المسائل التي لا تدخل في الإختصاصات الحصرية للسلطات الحصرية.



## الفرع الثاني: ضمانات حماية الإستقلال الذاتي لإقليم

بعد استقراء نصوص الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أن نصوصها يتضمن أحكام ومبادئ عديدة لحماية الإستقلال الذاتي للأقاليم ومن أهمها ما يتعلق بإقرار بكيان الإقليم، توزيع الاختصاصات بينها وبين الحكومة الاتحادية، مبدأ المشاركة، والرقابة القضائية الدستورية، نتكلم عنهم بالآتي:

١. **الضمانات الدستورية لحماية استقلال الأقاليم:** يحرص المشرع الدستوري الاتحادي على تثبيت استقلال الأقاليم في المجالين: العضوي، حيث يقر كيانها الذاتي وحدودها ونظامها وشخصيتها المستقلة وما يتبعه من سلطات وهيئات. والوظيفي، من خلال تضمينه وثيقة الدستور الاتحادي اما نصوصا تبين الاختصاصات التي تنفرد بها السلطات المحلية للأقاليم أو اطارا عاما لما يحق لها مباشرة من اختصاصات بموازاة ما تختص به هيئات السلطة الاتحادية وبحسب الأساليب التي تعتمد في توزيع الاختصاصات<sup>٣٩</sup>. وتضمن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ إقرارا صريحا باستقلال الأقاليم الاتحادية سواء على مستوى العضوي (مواد ١١٦ و ١١٧ من دستور) أو على المستوى الوظيفي المتمثل بنصيبها من الاختصاصات (نصوص المواد ١٢١، ١١٥، ١١٤، ١١٠) كما سبقت الإشارة إليه بالتفصيل.

كما معظم الدساتير الاتحادية منح الأقاليم حق في المشاركة في تعديلات الدستور الاتحادي والمشاركة في تكوين الهيئات الاتحادية واتخاذ قراراتها. فبالنسبة للأقاليم تبدو أهمية المشاركة في أنها ضمانة لاستقلالها الذاتي إذ تجعلها مطمأن بأن السلطة التي تنازلت عنها لمصلحة الاتحاد لن تمارس منفردة من قبل الحكومة الاتحادية وبما يضر بمصلحتها أو ينقص من استقلالها. أما أهمية المشاركة لهيئات السلطة الاتحادية، أنها توفر لها الثقة في أن تشريعاتها وقراراتها المتخذة بمساهمة الأقاليم الأعضاء ستكون أكثر تقبلا لدى الأخيرة مما لو كانت غريبة عنها ولم تساهم في إتخاذها<sup>٤٠</sup>.

المشرع الدستوري في العراق حدد الية تعديل نصوصه في المواد ١٢٦ و ١٤٢ ولم يمنح الأقاليم وهيئاته التشريعية حق المشاركة في عملية تعديل الدستور مثلما فعل المشرع الأمريكي والأقاليم لا تملك دورا مباشرا ولا غير مباشر تتمكن من خلاله المساهمة في الموافقة على التعديلات إلا ما يتعلق بالتعديلات التي من شأنها الإنتقاص من صلاحيات الأقاليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

ومن أهم صور المشاركة للأقاليم هو مساهمة الأقاليم في المجلس الاتحادي الذي يمثل الأقاليم ومن خلاله تتحقق ضمانة حماية استقلالها الذاتي وكذلك يتولى التعبير عن مصالح الأقاليم الأعضاء ويراعي التوازن بينها وبين مصالح الدولة الاتحادية ككل وذلك من خلال دوره المؤثرة في وضع التشريعات الاتحادية واتخاذ سائر القرارات المهمة.

أقر المشرع الدستوري العراقي بحق الأقاليم فيما يخص مشاركتها في مجلس الاتحاد<sup>٤١</sup> وأحال أمر تنظيم مركز مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه، اختصاصاته وكل ما يتعلق به إلى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وبهذا كرس تبعية مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب، كونه ينقص إلى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد ويخل بمقومات النظام الاتحادي. كذلك منح المحافظات

غير المنتظمة في إقليم الحق في أن يكون لها حق التمثيل في المجلس بمساواة الأقاليم، فهذا الاتجاه الذي تبناه المشرع الدستوري العراقي يخالف ما سارت عليه دساتير معظم الدول الاتحادية كونها تقتصر تمثيل في المجلس الاتحادي على الوحدات الأساسية (الأقاليم) دون غيرها من مستويات الحكم. وبالرغم من ذلك المشرع العراقي لم يصدر قانون خاص بتشكيل مجلس الاتحاد وحرم الأقاليم من ضمانات مهمة للدفاع عن مركزها واستقلالها الذاتي.

بالنسبة حق الانفصال للأقاليم، بشكل عام ترفض الدساتير حق الانفصال سواء بشكل صريح أو ضمني والسبب في ذلك يعود إلى أن هدف جميع الدساتير هو الحفاظ على أراضيها ووحدة دولته وتمنع تقسيم الدولة وانهارها وأبرز مثال على ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي يمنع انفصال الولايات كذلك دساتير مكسيك، برازيل، نيجيريا وهند<sup>٤٢</sup>. بالنسبة الدستور العراقي، أنه سكت عن هذا الموضوع، إذ لا يوجد أي نص يشير إلى قدرة انفصال الأقاليم، كما أنه لم تنص على أن أراضي الدولة غير قابلة للتجزئة<sup>٤٣</sup>. من الجدير بالذكر بعد صدور الأمر الإقليمي المرقم (١٠٦) في ٢٠١٧/٦/٨ عن رئاسة إقليم كردستان جرت استفتاء شعبي في الإقليم على الانفصال عن الدولة الاتحادية وصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها حول الاستفتاء حيث قضت بعدم دستورية الأمر الإقليمي بإجراء الاستفتاء وبطلان النتائج المترتبة عليه بحجة أن إجراء الاستفتاء يتعارض ويخالف أحكام المادة (١) من الدستور العراقي<sup>٤٤</sup>. لكن نحن نتفق مع الرأي الذي يقول أن المحكمة الاتحادية العليا، أهمل ديباجة الدستور العراقي عند تفسيرها لهذه المادة من الدستور والذي يعد وفقا لرأي غالبية الفقهاء القانون الدستوري جزءا من الدستور يتمتع بنفس قيمة النصوص الدستورية وتحدد المبادئ الساسية التي يقوم عليها الدستور وتتمتع بوضع قانوني، حيث أكدت الديباجة في سطرها الأخير على: "... أن الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعبا وأرضا وسيادة"<sup>٤٥</sup>.

٢. الضمانات القضائية لحماية الإستقلال الذاتي للأقاليم: يفترض النظام الاتحادي وجود مستويين للسلطة في الأقل يحتفظ كل منهما بمركز ذاتي مستقل يحدده الدستور الاتحادي وفي ظل مستويات الحكم فمن المتوقع أن يسعى كل طرف للإحتفاظ بالإختصاصات الدستورية وعلى ذلك يقوم اتجاهاً متعارضاً في الدولة الفدرالية، الأولى، إتجاه تمثله الحكومة الفدرالية ذات النزعة الوحدوية المركزية. والثاني، إتجاه تمثله حكومات الأقاليم ذات النزعة الإستقلالية. وترغب كل من حكومتين في توسيع سلطاتها على حساب الأخرى<sup>٤٦</sup>. فالمنازعات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، لا يمكن أن تحل عن طريق الدبلوماسية لأنها تدخل في نطاق القانون الدولي العام الداخلي وهي لا يمكن أن تحل أيضا عن طريق القانون الإداري، حيث أنه في الفدرالية الحقيقية أن حكومات الأقاليم ليست تابعة للحكومة الفدرالية وفقا للنظام التدرج الهرمي في الوظيفة الإدارية. لذلك لابد من حل تلك المنازعات عن طريق القضاء الدستوري الفدرالي<sup>٤٧</sup>، وهو ما يدعو إلى وجود جهة محايدة ومستقلة يوكل إليها حسم الخلافات الناشئة بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية سواء تعلقت بتفسير الدستور أو بمخالفة أحكامه أو أي سبب آخر



يؤدي إلى التنازع فيما بين السلطات الاتحادية والولايات أوفي ما بين الولايات ذاتها. وهذه الجهة في تجارب الدول الاتحادية قد تكون محكمة إتحادية عليا ذات اختصاصات متعددة وهذا النوع من المحاكم أعتمد في دول الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، استراليا، الإمارات العربية والعراق<sup>٤٨</sup>. ولابد من تحقق شرطين لكي يمكن القبول بالمحاكم الاتحادية كهيئات المحايدة والمستقلة وهما الأولى، الإستقلالية عن أي تأثير من أية سلطة في الدولة والثاني، التمثيل في عضوية المحكمة كأن تمثل فيها كافة المجاميع الدينية واللغوية والقومية ومن ذوي الإختصاص القانوني والقضائي العالي<sup>٤٩</sup>.

في العراق، أصدر مجلس الوزراء وحسب صلاحيته التشريعية وبناء على موافقة مجلس الرئاسة، الأمر المرقم (٣٠) في ٢٠٠٥/٣/١٧ (قانون المحكمة الاتحادية العليا) وذلك استنادا إلى نص المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية<sup>٥٠</sup>. وبعد وضع دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ألغي هذا الدستور قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية بإستثناء المادتين (١/٥٣) المتعلقة بإدارة إقليم كردستان والمادة (٥٨) المتعلقة بوضع كركوك وهذا الإستثناء جاء في نص المادة (١٤٣) من دستور ٢٠٠٥<sup>٥١</sup>. واستمر وجود المحكمة الاتحادية العليا كهيئة دستورية حتى بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ حيث ورد النص عليها وحددت اختصاصاتها وأحيل إلى القانون تنظيم عملها واختيار أعضائها<sup>٥٢</sup> ولم يصدر هذا القانون فاستمرت تعمل في ظل أحكام قانونها الصادر إستنادا للدستور الإنتقالي وهو أمر أثار جدلا فقهيًا وقضائيا حول شرعية تشكيلها وعملها.

من أمثلة قرارات المحكمة الاتحادية، قرار التفسيري للمحكمة الاتحادية رقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) والذي أكدت فيه حق الأقاليم الدستوري في الحصول على التخصيصات المالية على أساس معايير الدستورية وهو أمر مهم بالنسبة لضمان الإستقلال المالي لها الذي يعد عنصرا مهما في تحقيق استقلالها الذاتي.

كما صدر المحكمة في سنوات الاخيرة بعض قرارات الذي ادى الى اعتراض وانتقادات كثيرة من جانب إقليم كردستان من هذه القرارات، قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٩/اتحادية/٢٠١٢) وموحدتها (١١٠/اتحادية/٢٠١٩) في تأريخ ٢٠٢٢/٢/١٥ بإلغاء قانون نفط والغاز رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ وهذا القرار فيه مخالفة صريحة للمادة (١١٠) من الدستور العراقي حيث حدد بوضوح السلطات الحصرية حيث لم تشير إلى النفط والغاز وكذلك بالرجوع إلى المادة (١١١) الخاصة بملكية النفط والغاز لم تشير الى الحكومة الفدرالية أو حكومات الأقاليم مما يجعلها من ضمن الإختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومة الأقاليم.

قرار المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى بالعدد (٨٣) وموحدتها (١٣١ و ١٨٥/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٤/٢/٢١ (عدم دستورية بعض نصوص من قانون انتخاب برلمان كردستان-العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢ المعدل). هذا القرار بدلا من حسم المنازعات وحل المشاكل أدت الى توتر سياسية كبيرة في إقليم كردستان وعطلت عملية تنظيم السياسية والإنتخابية في إقليم، كما صدرت بعض الأطراف السياسية وكذلك مؤسسات الرسمية في إقليم بيانات حول هذا القرار وأشارت إلى ملاحظاتهم القانونية بخصوص تلك المخالفات<sup>٥٣</sup>.

هذا القرار فيه مخالقات للنصوص دستورية الصريحة وكذلك مبادئ الأساسية للنظام الفدرالي في العراق ومن أهمها، إحلال المحكمة الاتحادية العليا نفسها محل السلطة التشريعية للإقليم كوردستان وشرعت نصوصاً قانونية في البنود (ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) و(خامساً) عن منطوق الحكم في الدعوى المذكورة وتجاوز على اختصاصات السلطة التشريعية ومخالفة للمادة (٤٧)، وعدم التقييد المحكمة الاتحادية بعريضة المدعي حيث أنه لم يتطلب إلغاء مقاعد الأحد عشر (مقاعد الكوتا) وإنما طلب إعادة توزيع مقاعد برلمان كوردستان على محافظات الإقليم حسب معيار عدد السكان وهذا يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ الثالث قانوناً وقضائياً بأن الدعوى تحدد بعرضيتها ولا يجوز الحكم بأكثر مما يطلبه المدعي. وهذا القرار يشكل تناقضاً في موقف المحكمة الاتحادية العليا علماً أن قانون انتخابات مجلس نواب ومجالس المحافظات والأقضية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ نافذ ووفق آخر تعديل قد نص على مبدأ الكوتا ومنح مقاعد لعدد من المكونات<sup>٥٤</sup>.

### الخاتمة

بعد انتهينا من كتابة هذا البحث بعون الله وصلنا إلى بعض الاستنتاجات والمقترحات ونبينها فيما يلي:

#### الاستنتاجات: في نطاق دراستنا توصلنا إلى أبرز النتائج التالية:

١. الإستقلال الذاتي للأقاليم يعد من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام الفدرالي وبموجبه يحق للأقاليم أن لديهم الدستور الخاص بهم وكذلك السلطات الثلاثة التشريعية، التنفيذية والإقليمية والإستقلال المالي لتنظيم شؤونهم الداخلية.

٢. ظهرت إقليم كوردستان بمؤسساته الرسمية ومن ضمنها السلطة التشريعية كأمر واقع ومن ثم أقرت به كإقليم فدرالي بشكل رسمي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية وبعدها الدستور الدائم العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٣. يوجد ثلاثة مظاهر لعلاقة القوانين التي تسنها الأقاليم بالقوانين الاتحادية وكل منها محكوم بمبدأ مختلف وهي: مبدأ علوية القانون الاتحادي على قوانين الأقاليم وذلك في نطاق الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، مبدأ أولوية قانون الإقليم في التطبيق على قانون الاتحادي وذلك بالنسبة للاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في الدستور ومبدأ تعديل تطبيق للقانون الاتحادي في الإقليم وذلك في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وبين قانون الإقليم وهذه الحالة تشمل كل المسائل التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

٤. نصوص الدستور العراقي يتضمن أحكاماً ومبادئ عديدة لحماية الإستقلال الذاتي للأقاليم ومن أهمها ما يتعلق بإقرار بكيان الإقليم، توزيع الاختصاصات بينها وبين الحكومة الاتحادية، مبدأ المشاركة والرقابة القضائية الدستورية، لكن من ناحية العملية إما لم يتم تطبيق بعض من هذا النصوص، إما تفسيرات مختلفة لهذا النصوص بالأخص من جانب المحكمة الاتحادية العليا أدت إلى إخلال بهذه المبادئ المذكورة في الأعلى وعدم فاعليتهم في حماية الإستقلال الذاتي للأقاليم.



## التوصيات: نقترح التوصيات التالية:

١. نوصي أن تمارس الأقاليم والمحافظات غير المنظمة بإقليم اختصاصاته دون التدخل من قبل السلطات الاتحادية.
٢. على السلطات الاتحادية أن تشارك الأقاليم في القضايا الأساسية التي تمس مصلحة الأقاليم.
٣. نوصي المحكمة الاتحادية العليا أن تكون أداة لحماية التوازن بين السلطات على كلا المستويين الفدرالي والإقليمي.
٤. نوصي إيجاد حل مرضي وألية دستورية لإصدار القوانين الاتحادية للتوازن بين الأكثرية والأقلية إلى حين تشكيل مجلس الاتحاد.

## الهوامش

- (١) د. جميلة مسلم شريجي، الاتحاد الفدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي- أطروحة دكتورا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٦٧
- (٢) د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط١، ٢٠١٨، ص ٢٢-٢٤
- (٣) لقمان حسين عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، أربيل، ط١، ٢٠٠٨، ص ٧١
- (٤) المادة (١٢٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥
- (٥) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، دار الحمامي للطباعة والنشر، ١٩٧٦، ص ٤٢
- (٦) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، أربيل، ط١، ٢٠٠٠، ص ٢٦٤-٢٦٥
- (٧) المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥
- (٨) المصدر السابق، ص ٢٦٦ د. محمد عمر مولود،
- (٩) المادة (١) من قانون الرئاسة إقليم كردستان رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدلة
- (١٠) تم تعديل هذه المادة بموجب المادة (٣) من قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٩ قانون تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان وبموجبه برلمان إقليم ينتخب رئيس إقليم كردستان حتى يصدق دستور إقليم كردستان
- (١١) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ٧٥-٧٦
- (١٢) لقمان حسين عمر، المصدر نفسه، ص ٧٦.
- (١٣) الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، مصدر سابق، ص ٢٨٨ د. فاضل الغراوي.
- (١٤) المادة (٢٣/أولا) من قانون السلطة القضائية للإقليم كردستان رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧
- (١٥) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، مصدر سابق، ص ٢٧٠
- (١٦) علي ويسبي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي، مكتبة زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٥، ص ٢٣٦-٢٣٧ د. عثمان
- (١٧) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، مصدر سابق، ص ٢٧١-٢٧٢
- (١٨) يتضمن قرار مجلس الأمن رقم (٦٨٨) مقدمة و(٨) فقرات ويتناول مشكلة دولية تهدد السلم والأمن الدوليين بسبب القمع الذي تعرض له السكان المدنيون العراقيون عموما وسكان المنطقة الكردية الخاصة وبلاستناد الى هذا القرار تم إنشاء منطقة أمنة شمال خط العرض ٣٦ من خلال عملية أطلق عليها تسمية عملية توفير الراحة. ويعد أول قرار

دولي منذ عام ١٩٢٠ تتم فيه مناقشة المسألة الكردية في المنظمات الرسمية بواسطة مجلس الأمن للأمم المتحدة بإقرار التزاماته في التدخل على أساس إنساني وذلك بعد معاهدة (سيفر) التي كان من المتوقع أن تنشئ دولة للكورد ومسألة من خلال هذا القرار وما نجم عن تنفيذه قد خرجت من نطاق الشؤون الداخلية للعراق وأصبحت شأنًا دوليًا.

لمزيد من التفصيل أنظر د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط٢، ٢٠١٨، ص ١٠٦-١١٨

(١٩) د. شورش حسن عمر، المصدر نفسه، ص ١٣٩

(٢٠) حلت تسمية برلمان كردستان - العراق محل تسمية المجلس الوطني لكوردستان - العراق الواردة في القانون المرقم (١) السنة ١٩٩٢ المعدل والقوانين النافذة في الإقليم بموجب المادة الأولى من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ قانون

التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق

(٢١) المادة (٥٦) من قانون المجلس الوطني الكوردستاني رقم (١) لسنة ١٩٩٢

(٢٢) المادة (٢) من نظام الداخلي لبرلمان كردستان لسنة ٢٠١٨ المعدلة

(٢٣) مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق من ١٩٩٢/٦/٤ - ١٩٩٢/١٢/٣١، المجلد الأول، ط ١٩٩٧، ص ٧٣

(٢٤) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ١٤١

(٢٥) المادة (٥٤) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة العراق نصت على أنه (تستمر حكومة إقليم كردستان في مزاوله أعمالها الحالية طوال المرحلة الإنتقالية إلا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الإختصاص الحصري للحكومة الاتحادية كما ينص عليه هذا القانون)

١٩١٦ د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مصدر سابق، ص

(٢٧) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

(٢٨) المواد (١٤١ و ١٢٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

(٢٩) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ٢١٧-٢٢٠

(٣٠) المواد (١١٥، ١١٤، ١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

(٣١) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص ٥١

(٣٢) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، دار ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٩٣

(٣٣) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، مصدر سابق، ص ٤٨-٤٩

(٣٤) مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الوطني لكوردستان-العراق للفترة ٢٠٠٧/٣/٢٦-٢٠٠٧/١٢/٣١، المجلد العاشر، ط١، ٢٠٠٨ ص ٣١٥

(٣٥) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٧١

(٣٦) الأنظمة الفدرالية، مصدر سابق، ص ٤٩ وكذلك انظر المادة (١١٥) من الدستور العراقي الدائم رونالد ل. واتس،

(٣٧) بدرخان حسين بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط٢٠٢٢، ص ١٧٢

(٣٨) بدرخان حسين بانيماراني، المصدر نفسه، ص ١٩٩

(٣٩) د. رائد حمدان المالكي، الإستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٤٣٩

(٤٠) لقمان حسين عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٣.



- (<sup>٤١</sup>) المادة (٦٥) من الدستور العراق الدائم
- (<sup>٤٢</sup>) د. خاموش عمر عبدالله، الانفصال في ضوء الأنظمة الدستورية المقارنة، جزء الأول، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٢٢، ص ٦٢١
- (<sup>٤٣</sup>) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، ط١، ص ٢٩٥-٢٩٧
- (<sup>٤٤</sup>) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٨٩،٩١،٩٢،٩٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر بتاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧
- (<sup>٤٥</sup>) د. خاموش عمر عبدالله، الانفصال في ضوء الأنظمة الدستورية المقارنة، جزء الثاني، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٢٢، ص ١١٠٧
- (<sup>٤٦</sup>) إبراهيم صالح قادر البرزنجي، نطاق الرقابة القضائية على دستورية القوانين الدستوري، أطروحة دكتورا، كلية القانون، السليمانية، ٢٠٢١، ص ٣٤
- (<sup>٤٧</sup>) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٢، ج١، ترجمة علي مقلد وآخرون، الألفية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٥٥
- (<sup>٤٨</sup>) د. رائد حمدان المالكي، الإستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٥٦
- (<sup>٤٩</sup>) الأنظمة الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٢٧-١٢٨ رونالد ل. واتس.
- (<sup>٥٠</sup>) المادة (٤٤/أ) (يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا)
- (<sup>٥١</sup>) د. عباس هادي العقابي، دور المحكمة الاتحادية العراقية بين الدور القانوني والتأثير سلبى، مكتبة القانون المقارن، ط٢، بغداد، ٢٠٢٤، ص ٢٦
- (<sup>٥٢</sup>) المواد (٩٢-٩٤) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥
- (<sup>٥٣</sup>) بيان مجلس شورى إقليم كردستان في ١٣/٣/٢٠٢٤
- بيان حزب الديمقراطي كردستان في ١٨/٣/٢٠٢٢
- بيان مكونات إقليم كردستان في ٢٨/٢/٢٠٢٤
- (<sup>٥٤</sup>) المادة (١٥) من قانون انتخابات مجلس نواب ومجالس المحافظات والأقضية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدلة بموجب المادة (٩) من قانون التعديل الثالث رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣

## المصادر

### أولاً: الكتب

- (١) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٢، ج١، ترجمة علي مقلد وآخرون، الألفية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧
- (٢) بدرخان حسين بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط٢، ٢٠٢٢، ١
- (٣) د. خاموش عمر عبدالله، الانفصال في ضوء الأنظمة الدستورية المقارنة، جزء الأول، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٢٢
- (٤) د. خاموش عمر عبدالله، الانفصال في ضوء الأنظمة الدستورية المقارنة، جزء الثاني، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٢٢

- (٥) د. رائد حمدان المالكي، الإستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨
- (٦) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦
- (٧) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، دار الحمامي للطباعة والنشر، ١٩٧٦
- (٨) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط٢، ٢٠١٨
- (٩) د. عباس هادي العقابي، دور المحكمة الاتحادية العراقية بين الدور القانوني والتأثير السلبي، مكتبة القانون المقارن، ط٢، بغداد
- (١٠) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، ط٢٠١١
- (١١) علي ويسبي، الطبيعية الديناميكية للدستور الفدرالي، مكتبة زين الحقوقية، ط٢٠١٥، ١-١١ - د. عثمان
- (١٢) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، دار ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤
- (١٣) د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط٢٠١٨، ١
- (١٤) لقمان حسين عمر، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، أبريل، ط١، ٢٠٠٨
- (١٥) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، أبريل، ط١، ٢٠٠٠

### ثانياً: الاطاريح

- (١) إبراهيم صالح قادر البرزنجي، نطاق الرقابة القضائية على دستورية القوانين الدستوري، أطروحة دكتورا، كلية القانون، السليمانية، ٢٠٢١
- (٢) د. جميلة مسلم شريجي، الإتحاد الفدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي - أطروحة دكتورا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣

### ثالثاً: الدساتير والقوانين

- (١) قانون الانتخابات لإقليم الكوردستان رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدلة
- (٢) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤
- (٣) الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥
- (٤) قانون الرئاسة إقليم كوردستان رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدلة
- (٥) قانون السلطة القضائية للإقليم كوردستان رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧
- (٦) قانون انتخابات مجلس نواب ومجالس المحافظات والأفضية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدلة
- (٧) نظام الداخلي لبرلمان الإقليم كوردستان لسنة ٢٠١٨ المعدلة
- (٨) قانون تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كوردستان رقم (١) لسنة ٢٠١٩



رابعاً: مجموعات القوانين والقرارات

- ١) مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق من ١٩٩٢/٦/٤ - ١٩٩٢/١٢/٣١، المجلد الأولي ١٩٩٧
- ٢) مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الوطني لكوردستان-العراق للفترة ٢٠٠٧/٣/٢٦ - ٢٠٠٧/١٢/٣١، المجلد العاشر، ط١، ٢٠٠٨
- ٣) قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧)
- ٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٩/اتحادية/٢٠١٢) وموحدتها (١١٠/اتحادية/٢٠١٩) في تاريخ ٢٠٢٢/٢/١٥
- ٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى بالعدد (٨٣) وموحدتها (١٨٥ و ١٣١/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٤/٢/٢١