



مسوّغات الدولة الاتحاديّة

دراسة قانونيّة في ظل الواقع العراقي.

Federal state Justification Legal study according the Iraqi reality.

المدرس الدكتور نوري رشيد نوري

المدرس الدكتور منى محمد عبد الرزاق

جامعة كربلاء // كلية القانون

الخلاصة.

لا يمكن إقامة الدولة الاتحاديّة والنظام الفدرالي في بلد ما بدون توفر المعطيات والمبررات التي تدعو إلى الأخذ به ، لأنّ الدولة الاتحاديّة والنظام الفدرالي هي تنظيم سياسي وقانوني مركب يجب أن تتوافر البيئة الصالحة والمسوّغات اللازمة لتطبيقه ، كما أنّ النظام القانوني هو الاطار الذي تنصب فيه المعطيات الموضوعية لمجتمع سياسي معيّن سواء كانت تلك المعطيات تاريخيّة أو اجتماعيّة أو اقتصاديّة ، وإذا افترضنا بأنّ الدولة الاتحاديّة والنظام الفدرالي هو الذي يصلح كنظام قانوني وسياسي للعراق التعددي ، فلا يمكن اعتبار هذا النظام جاهز للتطبيق والنجاح ألا بتوفر الشروط والظروف والعوامل اللازمة لنجاحه. وبعد إنّ انتشرت الدولة الاتحاديّة بشكلٍ واسع في معظم الدول فإنّ أسس نشأتها اعتمدت إمّا على أسلوب الاتحاد بالجمع أو الاندماج والانفصال ، أمّا عن أسلوب نشأة الدولة الاتحاديّة في العراق فهو أسلوب الاتحاد خشية من التفكك والانفصال نتيجة الحرب الأهليّة أو التنافر الطائفي والقومي فتحول العراق إلى دولة اتحادية يجمع بين أجزائها وحدة القرار السياسي ولا مركزيّة القرار الإداري.

الكلمات المفتاحية: الدولة الفدرالية ، النظام الفيدرالي ، غير المركزي ، القرار الاداري.

Abstract.

The federal state and federal system can not set up in a country without the a availability of data and Justification , which calls for its introduction. The federal state and federal system are political and legal compound organization Therefore suitable environment must be available and credentials for its application , and that the lead system is this framework in which the objective data set up for the political community , These data historical , social or economic and if we assume that the federal state and federal system are suitable system for the pluralistic Iraq. This system can not be success and ready for implementation unless the terms , condition and necessary factors are available for its success.

Key words: federal state, federal system ,decentralization , demonstration decision.



المقدمة.

تختلف أشكال الدول بين دولاً موحدة أو بسيطة ، ودولاً مركبة أو اتحادية . فالدولة الموحدة هي التي يكون دستورها واحد والحكم فيها يتمركز في حكومة واحدة ، ويشمل اختصاص سلطاتها العامة – سواء في مجال التشريع أو التنفيذ أو القضاء – أنحاء إقليم الدولة وفي مواجهة كل الأشخاص ، أما الدولة الاتحادية فهي لا تكون كتلة دستورية واحدة ، وإنما تتعدد فيها الدساتير كما تنقسم فيها مظاهر السيادة بين الاتحاد وبين الولايات أو الدويلات ، إذ تتعدد فيها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. إن هناك طريقتان لنشوء الدولة الاتحادية ، الأولى أن تنشأ من انقسام أو تفكك دولة بسيطة الى عدة اقاليم وتسمى بالدولة الاتحادية عن طريق الانفصال والثانية تنشأ من انضمام عدة دول مستقلة برضاها لتكون دولة واحدة تسمى بالدولة الاتحادية أو الفدرالية عن طريق الانضمام . وأياً كانت الطريقة التي تنشأ بها الدولة الاتحادية ، فإن قيام هذه الدولة يهدف إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين ، أولهما الرغبة في الاتحاد وتكوين دولة واحدة وثانيهما الرغبة في المحافظة على الاستقلال الذاتي قدر الامكان. إلا أن هذه الصيغ في نشأة الدولة الاتحادية لا تمثل وسائل قيام الدولة الاتحادية في العراق ، لأنها لم تنشأ عن تجميع وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي – ألا إقليم كردستان الذي كان له شبه استقلال عن الكيان المركزي ، كما لم تنشأ عن قيام الحكومة المركزية باختيارها بتفويض سلطاتها إلى الأقاليم المحلية لتمنحها فيما بعد لتكون حكومات محلية في الدولة الاتحادية ، بل حتى لم تنشأ في ظروف طبيعية لنشأة الدولة الاتحادية ، بل نشأت في ظروف احتلال عسكري أجنبي ، واضطراب داخلي عنيف ترافق مع انهيار نظام ديكتاتوري شديد المركزية ، ورفض إقليمي لتقبل التغيير ، وهذا انعكس على الموقف من الدولة الاتحادية ومدى ارتباطها بالنهج الوطني.

أهمية البحث.

إن أهمية البحث في موضوع الدولة الاتحادية في العراق يتمثل في محاولة التعرف على الجوانب النظرية المختلفة للفدرالية والدولة الاتحادية ، والبحث عن مدى توافر الفرص والامكانات القانونية والعملية لتطبيقها في العراق . وتكمن أهمية البحث في الحاجة إلى تطبيق الدولة الاتحادية في العراق كونها تتناسب ووصفه التعددي من جهة ولا تؤدي إلى تقسيمه أو تجزئته بل تؤدي إلى تقويته وتعزيز هيئته ومكانته في محيطه الإقليمي والدولي من جهة أخرى وانطلاقاً من ذلك ومن الحرص على مستقبل العراق وضرورة بقاءه موحداً مع تأمين تعايش كافة مكوناته الإثنية (القومية) والدينية واللغوية والمذهبية بتكامل وسلام تكمن أهمية الدولة الاتحادية في العراق كمحل للبحث.

نطاق البحث.

يكمن نطاق البحث في بيان مبررات وشروط إقامة الدولة الاتحادية في العراق ، وما هي الأسس القانونية والدستورية التي تقام عليها الدولة الاتحادية والتي أقرها دستور العراق لسنة 2005 والتشريعات القانونية العراقية الأخرى ، ومدى توفر الفرص والامكانات والمسوغات القانونية لتطبيق الدولة الاتحادية في العراق.



مشكلة البحث.

إنّ مشكلة البحث في موضوع الدولة الاتحاديّة في العراق تكمن بمحاولة إيجاد الصيغة القانونيّة الفضلى التي يمكن أن يؤمن من خلالها تعايش التعدديات الإثنيّة (القومية) والدينيّة واللغويّة والمذهبيّة بتكامل وسلام ، وتحديد مواطن الخلل الموجودة وجوانب النقص المختلفة التي انتابت ولا زالت تنتاب التنظيم الدستوري للنظام الفدرالي الاتحادي في العراق وبالتالي محاولة إيجاد الحلول التي تنسجم مع تطلعات وطموح العراقيين جميعاً، ممّا يؤدي إلى تحقيق التكامل بين القوميات والطوائف المختلفة في العراق ويؤدي إلى ارتقاء العراق لموقعه الطبيعي بين دول العالم وهو الموقع الذي يجب أن يليق بقوة هذا البلد الاقتصاديّة وموقعه الاستراتيجي وتاريخه العريق .

منهجية البحث.

تنسجم منهجية البحث بالمنهج التحليلي ، إذ سيتمّ تحليل مشكلة البحث من خلال دراسة نصوص التشريعات العراقيّة التي نظمت موضوع الفدراليّة والدولة الاتحاديّة ، وتحليل هذه النصوص للوصول لمواطن الضعف والنقص التي اعترتها في التشريع العراقي . ويمكن القول بأنّ البحث في الموضوع يتضمن بعض التجديد والإضافة على الأساليب التقليدية للبحث القانوني لأنها لا تركز فقط على الجوانب القانونيّة البحتة فقط ، بل المحاولة للربط بين القانون والسياسيّة وبين القانون والتأريخ ، طالما أنّ جميع هذه الفروع من العلوم الانسانية والتي لا يمكن فصل بعضها عن البعض الآخر.

خطة البحث.

سنقسم البحث إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول مبررات وشروط إقامة الدولة الاتحاديّة في العراق ومن خلال مطلبين، نتناول في المطلب الأول مبررات إقامة الدولة الاتحاديّة في العراق ونخصص المطلب الثاني لشروط إقامة الدولة الاتحاديّة في العراق . أمّا المبحث الثاني فنتناول فيه أسس قيام الدولة الاتحاديّة في العراق وسنقسم المبحث إلى مطلبين نوضح في المطلب الأول الأسس القانونيّة لقيام الدولة الاتحاديّة في العراق ، ونبحث في المطلب الثاني الأسس الدستوريّة لقيام الدولة الاتحاديّة في العراق ، وننهي البحث بخاتمة نوضح فيها أهم ما نتوصل إليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول //مبررات وشروط إقامة الدولة الاتحاديّة في العراق.

لا يمكن إقامة الدولة الاتحاديّة والنظام الفدرالي في بلد ما بدون توفر المعطيات والمبررات التي تدعو إلى الأخذ به ، لأنّ الدولة الاتحاديّة والنظام الفدرالي هي تنظيم سياسي وقانوني مركب يجب أن تتوفر البيئة الصالحة والمسوّغات القانونيّة اللازمة لتطبيقه ، كما أنّ النظام القانوني هو الإطار الذي تنصب فيه المعطيات الموضوعية لمجتمع سياسي معيّن سواء كانت تلك المعطيات تاريخيّة أو اجتماعيّة أو اقتصاديّة ⁽¹⁾ ، وإذا افترضنا بأنّ الدولة الاتحاديّة والنظام الفدرالي هو الذي يصلح كنظام قانوني وسياسي للعراق التعددي ، فلا يمكن أن يكون هذا النظام جاهز للتطبيق والنجاح إلّا بتوفر الشروط والظروف والعوامل اللازمة لنجاحه ، ولمعرفة أهم مبررات وشروط إقامة الدولة الاتحاديّة في العراق سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نوضح في



المطلب الأول مبررات إقامة الدولة الاتحادية في العراق ، ونخصص المطلب الثاني لشروط إقامة الدولة الاتحادية في العراق.

المطلب الأول // مبررات إقامة الدولة الاتحادية في العراق.

تقوم الدولة الاتحادية شأنها في ذلك شأن الدولة الموحدة البسيطة على ثلاثة أركان وهي الشعب ويتكون من مجموع مواطني الدول الأعضاء ، والإقليم الذي يتكون من مجموع الأقاليم المكونة للاتحاد ، أما السلطة السياسية فهي سلطة الاتحاد المتكونة من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وتظهر الدولة الاتحادية كدولة واحدة موحدة في مجال العلاقات الدولية ومن حيث وحدة الجنسية ووحدة الإقليم ، كما أنها تتمتع بالسيادة بصورة منفردة على الصعيد الخارجي بينما تنقسم هذه السيادة مع الأقاليم المكونة للاتحاد في النطاق الداخلي (2) ، ولما تقدم ولوجود العديد من المبررات التي تستوجب الأخذ بالنظام الفدرالي والدولة الاتحادية في العراق ، والتي يمكن إجمال أهمها فيما يأتي :

الفرع الأول // مبررات تاريخية وجغرافية.

إن العراق الحديث يرجع في تكوينه وحدوده الحالية إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى وإلى الربع الأول من القرن الماضي. ويعدّ من الدول ذات التعددية القومية والدينية والطائفية ، فهناك العربي والكردي والتركمان والاشوري ، وهناك المسلم والمسيحي واليزيدي والصابئي وفيه أيضاً الشيعي والسني – وبغض النظر عن الاسباب التي أدت إلى هذا التمازج والنسيج البشري المعقد التركيب – فإنّ هذه القوميات والجماعات الإثنولوجية المختلفة ترغب بلا شك باللامركزية في تنظيم نفسها وفي إدارتها وبما يؤدي إلى المحافظة على خصوصيتها القومية والدينية والطائفية واللغوية والثقافية (3) ، ولا يمكن أن ننكر بأنّه في المجتمعات التعددية تصبح عوامل الاختلاف في القومية أو الدين أو المذهب أو اللغة أو الثقافة عوامل تفريق وتمزيق للمجتمع لا عوامل توحيد وتماسك لم ينظم التعامل مع تلك التعدديات وفق روح العصر ، لا بل يصبح من الصعوبة بمكان - إن لم يكن من المستحيل - جميع هذه الخصوصيات التعددية المختلفة ضمن دولة موحدة وبسيطة قائمة على المركزية الشديدة ، وتزداد عوامل التمزق والتفكك كلما زاد كبت الخصوصيات المختلفة الموجودة في هذا المجتمع الأمر الذي يترتب عليه بروز ظاهرة الصراع والهيمنة والتفرد بالسلطة ورد الفعل برفض الهيمنة واحتكار السلطة من جانب البعض من تلك الخصوصيات الاجتماعية ، وهكذا يتبين بأن النظام القانوني والدستوري للدولة الموحدة لا يتلاءم أو يتناسب مع التعددية القومية أو الدينية أو المذهبية – وأنّ وضع العراق الحديث ومنذ أكثر من خمسة وثمانين عاماً يعدّ خير شاهد على هذا الاعتقاد – ولذلك فإنّ المعطيات التاريخية والاجتماعية تفرض إيجاد البديل الملائم وهو النظام القانوني المتمثل بالنظام الفدرالي والدولة الاتحادية ، وكذلك وجود الأكراد على موطنهم المنفصل يعدّ مبرراً لإقامة الدولة الاتحادية في العراق ، إذ إنّّه يوفر الإقليم المنفصل الذي يعدّ شرطاً أساسياً وضرورياً لإقامة الدولة الاتحادية (4).

الفرع الثاني // مبررات اقتصادية وعسكرية.

يعتبر العامل الاقتصادي ذو أهمية كبيرة في حياة المجتمعات والدول وعلى هذا العامل تتوقف الجوانب الاجتماعية وبالتالي الجوانب السياسية والقانونية في المجتمع . وقد تكونت خلال مدة طويلة علاقات اقتصادية راسخة بين مناطق العراق المختلفة وإنّ أي تعرض لهذه العلاقات



سيؤدي إلى إيقاع أضرار مادية جسيمة بالمناطق المختلفة من البلاد بما فيها ذلك سكان إقليم كردستان العراق ، كما يؤدي إلى فصل المنتجات والبضائع عن أسواقها الطبيعية⁽⁵⁾ . ولهذه الحقائق والمعطيات الاقتصادية فإن إقامة النظام الفدرالي والدولة الاتحادية في العراق من شأنه أن يؤدي إلى الإبقاء على المنافع الاقتصادية لمختلف أنحاء البلاد ، بل وتقوية هذه المنافع وزيادتها ، وفي ذلك تحقيق لرغبات الشعب العراقي بعربه وكرده ومكوناته الأخرى. إن مصلحة العراق مثلما هي مصلحة إقليم كردستان البقاء كياناً واحداً وتطبيق النظام الفدرالي والدولة الاتحادية الذي يؤدي إلى تعزيز مكانة العراق ودوره في المنطقة ، ويجعل منه قوة عسكرية واستراتيجية وذات عمق استراتيجي مهم في خضم الصراع الإقليمي والدولي الحالي ، كما أن من مصلحة إقليم كردستان أن يكون ضمن العراق الفدرالي الاتحادي ، لأن ذلك سيكون درعاً واقياً له ضد الأطماع الإقليمية التي قد تأتي من الشمال أو الشرق⁽⁶⁾ . ولذا يمكن القول بأن انفصال إقليم كردستان عن العراق سيؤدي إلى إضعاف الواقع الاستراتيجي للعراق ، كما أنه سيجعل من جهة أخرى من هذا الإقليم المنفصل كياناً ضعيفاً غير قادر على الدفاع عن نفسه بوجه الأطماع الإقليمية .

المطلب الثاني//شروط إقامة الدولة الاتحادية في العراق.

تخضع الدولة الاتحادية لسمات وخصائص معينة تميزها عن غيرها ، ومن أهم هذه الخصائص هو الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الأقاليم تجاه الحكومة الاتحادية وخاصة في الأمور المتعلقة بشؤونها الداخلية الإقليمية ومنحها بعض الاختصاصات للتمتع بهذا الاستقلال بموجب دستور الاتحاد، كما أن هذه الأقاليم تشارك في ممارسة السلطات الاتحادية⁽⁷⁾ ، وعلى الرغم من هذه الخصائص ألا أن هناك الكثير من الحالات التي أخذ بها بالدولة الاتحادية والنظام الفدرالي نظاماً للحكم غير أنها فشلت عندما اصطدمت بالواقع غير الملائم خلال التطبيق، ولا يمكن اعتبار النظام الفدرالي والدولة الاتحادية قابلة للتطبيق والنجاح بصورة مطلقة بدون أن تتوفر الشروط والعوامل اللازمة لنجاحها، ويمكن اجمال أهم شروط نجاح الدولة الاتحادية في العراق بما يأتي:-

الفرع الأول//النظام الديمقراطي.

إن النظام الفدرالي والدولة الاتحادية لا يمكن أن تطبق وتستمر إلا في ظل النظام الديمقراطي لأن الدكتاتورية بحكومتها ذات الحزب الواحد وإنكارها للانتخابات الحرة تعدّ غير منسجمة ولا متوافقة مع طبيعة النظام الفدرالي⁽⁸⁾ . وإن المقاييس المعتادة والمعاصرة للحكومة الديمقراطية يكمن في عدة أسس أو مقومات يأتي في مقدمتها وجوب كون السلطتين التشريعية والتنفيذية قائمتين على أساس الانتخاب الحر والسري المباشر من قبل أبناء الشعب المؤهلين قانوناً لممارسة هذا الحق لأن في هذا تجسيد لمبدأ الشعب مصدر السلطات ، ممّا يعني عدم تمكن شخص أو جهة من حكمه ما لم تكن مخولة من قبله ، علماً بأن الانتخاب هو الوسيلة التي يتجلى فيها هذا التحويل والتي من شأنها أن تضفي الشرعية على الحاكمين ، لأن ممثلي الشعب الشرعيين هم وحدهم الذين يحق لهم تولي السلطة بالنيابة عنه⁽⁹⁾ . كما يقوم النظام الديمقراطي على أساس مهم آخر ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات وإن هذا المبدأ يقضي بوجوب عدم جعل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية من اختصاص جهاز واحد داخل الدولة بل إن السلطات المذكورة يجب أن تكون موزعة بين ثلاثة أجهزة منفصلة عن بعضها البعض



ومتعاونة مع بعضها البعض في ذات الوقت ، ويمكن التخفيف من المفهوم النظري المطلق لهذا المبدأ في ميدان التطبيق وذلك باشتراك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في جانب من اختصاصات الأخرى ، كما أنّ تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يساعد على عمل الحكومة الاتحادية بصورة أفضل ⁽¹⁰⁾ . ويمكن القول بأنّ اهمال هذا المبدأ من قبل حكومة الاتحاد يعني افتقاد هذه الحكومة لركن مهم من اركان النظام الديمقراطي ، إنّ لم يكن دليلاً على كون هذه الحكومة ذات طابع دكتاتوري أو مطلق بسبب احتمال تركيز السلطة لدى جهاز واحد أو شخص واحد وما أحوج الشعب العراقي بعربه وكرده ومكوناته الأخرى إلى الأخذ بهذا المبدأ الذي سيجنب العراق مخاطر سيطرة جهاز واحد أو شخص واحد على جميع السلطات.

الفرع الثاني//التعددية الحزبية.

إنّ أهم العوامل التي تعدّ ذات دور أساس في تنظيم وسير عمل الحكومة الاتحادية هو وجود التعددية الحزبية ، أي وجود أكثر من حزب ذو دور فعال على الساحة الوطنية ، وبعبارة أخرى وجوب ترك نظام الحزب الواحد أو الحزب القائد ، لأنّ هذا النظام الأخير لا ينسجم مع طبيعة الحكومة الاتحادية ومع مبدأ تقسيم السلطات فيها بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم ⁽¹¹⁾ في العراق إذا ما أريد أنّ يقيم دولة اتحادية ناجحة وقابلة للحياة فيجب الركون إلى نظام التعددية الحزبية ، ولابدّ من استبعاد نظام الحزب الواحد أو الحزب القائد لتعارض ذلك بصورة مطلقة مع جوهر ومعنى الدولة الاتحادية وإقرار التعددية السياسية والحزبية سواء كان ذلك على مستوى الاتحاد أو على مستوى الأقاليم المكونة له ⁽¹²⁾ . ونرى بأنّ إطلاق الحريات السياسية يمكن أن يسمح للأحزاب السياسية بممارسة نشاطها العلني ، وكذلك قيام أحزاب جديدة وبالتالي بروز التعددية الحزبية على مستوى الاتحاد ، وكذلك على مستوى الأقاليم وإنّ من شأن ذلك بالإضافة إلى تأثيراته السياسية الديمقراطية زيادة وشائج الارتباط بين الاتحاد والإقليم ، وأنّ إقرار قانون الأحزاب السياسية في العراق رقم 36 لسنة 2015 والذي أكد التعددية الحزبية خير دليل على ذلك.

المبحث الثاني//أسس قيام الدولة الاتحادية في العراق.

بعد إنّ انتشرت الدولة الاتحادية بشكل واسع في معظم الدول فإنّ أسس نشأتها اعتمدت إمّا على أسلوب الاتحاد بالجمع أو الاندماج والانفصال ، أمّا عن أسلوب نشأة الدولة الاتحادية في العراق فهو أسلوب الاتحاد خشية من التفكك والانفصال نتيجة الحرب الأهلية أو التناحر الطائفي والقومي فتحول العراق إلى دولة اتحادية يجمع بين أجزائها وحدة القرار السياسي ولا مركزية القرار الإداري . ولتوضيح الأسس القانونية والدستورية لقيام ونشأة الدولة الاتحادية في العراق سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نوضح في المطلب الأول الأسس القانونية لقيام الدولة الاتحادية في العراق ، ونبحث في المطلب الثاني الأسس الدستورية لقيام الدولة الاتحادية في العراق.

المطلب الأول // الأسس القانونية لقيام الدولة الاتحادية في العراق.

ترجع أسس النظام الفدرالي والدولة الاتحادية في العراق في إقليم كردستان العراق ⁽¹³⁾ الذي خدمته فرصة تاريخية أثر حرب الخليج الثانية 1991 ، وهيمنة قرارات المجتمع الدولي على العراق وفرض الحماية على كردستان العراق بإعلان المجلس الوطني لكردستان العراق بالقانون رقم 22 في 4 تشرين الأول 1992 . ولم تخلو مؤتمرات المعارضة العراقية في الخارج من



بحث مسألة الفدرالية والدولة الاتحادية كشكل للدولة العراقية كطريقة لاحتواء التعددية ومنها المؤتمر الوطني العراقي المنعقد في فيينا 16 - 19 حزيران 1992 ومؤتمر المعارضة العراقية في لندن 14 - 15 كانون الثاني 2002 . وأن أهم القوانين التي نظمت الدولة الاتحادية في العراق هي الآتي:-

الفرع الأول//قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

إنّ الأساس القانوني الأول الذي شكل الدولة الاتحادية في العراق هو نص المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الذي أخذ بالشكل الاتحادي (الفدرالي) للدولة العراقية إذ نصّت (المادة الرابعة) منه على أنّ ((النظام في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب.)) ويلاحظ من خلال النص أن النظام الاتحادي الفدرالي يقوم على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب. الدولة الاتحادية تنشئ أماً نتيجة اتحاد عدّة دول أو تفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدّة دويلات- وكما ذكرنا آنفاً - وهذا لا ينطبق على الوضع في العراق ولذلك يلاحظ أنّ من كتب القانون لم يهتد إلى السبيل الذي سيوصله إلى الدولة الاتحادية المنشودة⁽¹⁴⁾ ، لأنّ العراق يتكوّن من 18 محافظة ولكن توجد فيه منطقة لها سمات خاصة بها وهي كردستان العراق وخصوصية هذه المنطقة تقوم على أساس الأصل والعرق لأنّ غالبية مواطنيها هم من القومية الكردية وإعلان إقليمهم كان على هذا الأساس لا على اساس الحقائق الجغرافية، وكان الدافع وراء تضمين الشكل الاتحادي للدولة العراقية هو ارضاء زعماء الكرد من أجل الانضمام إلى مجلس الحكم⁽¹⁵⁾ ، ويمكن القول أنّ نشأت النظام الفدرالي الاتحادي في العراق أنّما كان نظاماً واقعياً نشأ على أرض الواقع في ظل الدولة الموحدة التي مزقتها الديكتاتورية والحروب التي خاضتها فهناك فجوة بين قيام هذه الدولة الاتحادية الفدرالية من الناحية الفعلية وبين شرعنتها وإقرارها وفق دستور الدولة يذهب رأي في الفقه الدستوري بأنّ تبني قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 للنظام الفدرالي الاتحادي لم يكن ملتبساً لحاجات حقيقية ، بل جاء رد فعل لمعناة السنين الطوال من حكم النظام البائد وهذا المعنى المنتزع من نص المادة الثانية والخمسين من القانون المذكور والتي جاء فيها ((يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق.)) وهكذا جاء القانون المذكور ليعتبر منطقة كردستان إقليماً فدرالياً يتمتع باختصاصات كثيرة ، وأنّ المخاوف المزعومة من تكرار تجربة النظام السابق لا تصلح من وجهة نظرنا ذريعة للتمسك بالنظام الفدرالي الاتحادي ، لأنّ القانون ذاته بدد المخاوف المذكورة لا بل نقل العراق إلى خانة الدول التي تعمل بالقانون على الأقل من الناحية النظرية⁽¹⁶⁾. في حين يرى رأي آخر أنّ الفدرالية والدولة الاتحادية في العراق مطلب كردي امريكي لا مناص من الأخذ بها إذا أريد إبقاء منطقة كردستان ضمن العراق⁽¹⁷⁾ .



الفرع الثاني//قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.

العراق دولة اتحادية (فدرالية) كما نصّت على ذلك المادة (1) من الدستور العراقي ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة))، إلاّ أنّه كلما جرت المطالبة بتكوين إقليم تطبيقاً للمبدأ الاتحادي الدستوري، أثّرت التساؤلات عن مدى دستورية وإمكانية تطبيق ذلك على أرض الواقع، حيث ما زال الاختلاف موجوداً بين مؤيد ومعارض، ولأنّ الدستور هو القانون الأسمى والأعلى في العراق، فإنّ الرجوع إلى نصوصه هو الفيصل الحكم في ذلك، وقد عالج الدستور مسألة تكوين الأقاليم في الفصل الأول من الباب الخامس منه، إذ نصّت المادة (116) منه على أنّ ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية))، وجاء في الفقرة ثانياً من المادة (117) منه ((يقر هذا الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه))، وهذا النص يقر بالأقاليم التي تتكون وفقاً للنصوص الدستورية، في حين تضمّنت المادة (119) منه طرق تكوين الأقاليم فيموجبها لا يمكن تكوين إقليم إلاّ بعد إجراء الاستفتاء عليه، أي لا بدّ من استفتاء لناخبي المحافظة أو المحافظات التي تروم أن تكون إقليماً، وتنفيذاً لنص المادة (118) من الدستور، فقد سنّ مجلس النواب العراقي القانون رقم (13) لسنة 2008 قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، حيث نصّت المادة (1) منه على أنّ ((يتكون الإقليم من محافظة أو أكثر))، وتضمّنت المادة (2) منه طرق تكوين الأقاليم، حيث يتمّ تكوينها عن طريق الاستفتاء ويقدم الطلب (أي طلب الاستفتاء) بأحد الطرق التالية: أولاً- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الإقليم، ثانياً- طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، ثالثاً- وفي حالة طلب انضمام إحدى المحافظات إلى إقليم يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم، على أن يقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم، وخلال مدّة لا تتجاوز أسبوع وعلى مجلس الوزراء أن يكلف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال مدّة 15 يوم من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه وأن يجري الاستفتاء خلال مدّة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، أما إذا كان الطلب مقدم من عشر الناخبين، فيجوز ابتداء أن يقدم من 2% من الناخبين إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في المحافظة على أن يتضمّن الطلب شكل الإقليم، وعلى المفوضية أن تعلن عن ذلك خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام وأن تحدّد مدّة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفّر بهم شروط الناخبين في ابداء رغبتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك بغية تحقق النصاب، وتضمّنت المادة (5) من القانون إجراءات الاستفتاء حيث تقوم المفوضية عن طريق مكاتبها باتخاذ إجراءات الاستفتاء، ويكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم شرط أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن 50% من الناخبين، وعلى أن تعلن النتائج خلال 15 يوماً من إجراء الاستفتاء، وأجاز القانون الطعن في نتيجة الاستفتاء لكل ذي مصلحة خلال مدّة أسبوع من تاريخ إعلان النتائج، فإن لم يطعن بها، أو إن الطعون قد تمّ ردّها تتمّ المصادقة على النتائج النهائية من الجهة المختصة وترفع لرئيس الوزراء خلال ثلاث أيام التالية لذلك، ويصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتشكيل



الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين حيث يتضح من النصوص الدستورية ونصوص قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بأن هناك آليات دستورية وقانونية لتكوين الأقاليم وإن تكوينها مرهون بإرادة ناخبي المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

المطلب الثاني// الأسس الدستورية لقيام الدولة الاتحادية في العراق.

أن اتجاه الحكومات العراقية المتعاقبة نحو المركزية الشديدة كنظام لإدارة البلاد بحيث كانت القرارات منحصرة بالمركز وربما بشخص الرئيس وفشلها في احتواء التنوع الإثني والديني والمذهبي وبناء دولة على أساس المواطنة⁽¹⁸⁾. ولذلك عقدت الإرادة عند واضعي الدستور لعام 2005 إلى أن يؤسسوا تصميم للنظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية⁽¹⁹⁾، فأُسست السلطة المؤسسة هذه الفكرة القانونية في ديباجة الدستور بالنص على أنه (نحن شعب العراق الناهض تَوّاً من كبوته ، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي). لتنظمها بعد ذلك (المادة الأولى) من الدستور بالنص على أن ((جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة ، نظام الحكم فيهاديمقراطي اتحادي)) ، في الوقت الذي حرصت فيه على التأكيد بأن نظام الحكم قد تأسس على قواعد النظام البرلماني ، إذ قررت بأن نظام الحكم جمهوري نيابي (برلماني). ثم بعد ذلك وليفتقي الدستور أثر بعض النظم الفدرالية الاتحادية بشأن تنظيم تشكلات هذا الاتحاد حينما نصّ في المادة (116) على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)) ، غير أن الدستور اختلف عن هذه النظم بشأن تحديد أسلوب إدارة هذا الاتحاد عندما تبنى أسلوبين للإدارة ، وسنوضح هذين الأسلوبين كالآتي:-

الفرع الأول// اللامركزية السياسية (الفدرالية).

عندما قضت المادة (117 / أولاً) من الدستور على اللامركزية السياسية (الفدرالية) لإدارة إقليم كردستان بالنص على أن ((يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً .)) في الوقت الذي حدد فيه إجراءات تأسيس أقاليم جديدة نصت عليها المادة (119) بقولها ((يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم بإحدى طريقتين : أولاً طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم . ثانياً: طلب من عشر الناخبين في محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .)) كما منح المشرع العراقي الأقاليم سلطات تخولها تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المادة (121/ ثانياً) من الدستور على أنه ((يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.)) ، ويتضح ممّا تقدم من نصوص دستورية على اللامركزية السياسية المتمثلة بحق تأسيس أقاليم وبحق الأقاليم ومنها إقليم كردستان بتعديل تطبيق القوانين ليشمل الحق بتعديل تطبيق القانون الاتحادي بخصوص أي مسألة ، ألا أن الدستور اشترط على أن لا يشمل ذلك الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والتي نص عليها الدستور⁽²⁰⁾.

الفرع الثاني// اللامركزية الإدارية.

بالنسبة لسائر المحافظات الأخرى وأسمائها بالمحافظات التي لم تنظم بإقليم نظم أحكاماً في المادة (122/ أولاً) والتي نصت على أن ((تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى))



أما الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها فقد نصّت على أن ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)) ، في الوقت الذي خرج فيه عن أهم المبادئ التي تحكم عملها عندما نص في الفقرة (خامساً) من المادة ذاتها ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)) ، كما وذهب أوسع من ذلك حينما نص في المادة (123) على جواز تفويض صلاحيات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين على أن ينظم ذلك بقانون . وبملاحظة متأنية للأحكام التي تضمنتها مضامين تلك النصوص تبين أنها حددت طبيعة نظام الحكم صراحةً بأنه نظام ديمقراطي بالشكل النيابي البرلماني ، وأقر بالفدرالية كنظام سياسي بين أقاليم الدولة ، كما أنها أخذت بنظام اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات إلا أنها إرادة جعله نظاماً انتقالياً - من حيث إنّ المحافظات إما أن تتحول إلى أقاليم أو تتمتع بصلاحيات الأقاليم - وإنّ اقرار المشرّع للمحافظات التي لم تنتظم بالأقاليم في كل نصوص الدستور خصوصاً المتعلقة بتوزيع السلطة واقتسام الثروة الأمر الذي يجعلها متماتلين في المركز ، وهذا التنظيم يخرج المحافظات من نطاق اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية⁽²¹⁾ .

في حين أنّ هناك جانباً آخر من الفقه يرى خلاف ذلك من حيث إنّ الدستور أراد أن ينشأ مركزاً قانونياً خاصاً للمحافظات غير المنتظمة بإقليم يختلف عن الأقاليم من حيث الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة التي تتمتع بها بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية⁽²²⁾ ، وقد اتضح ذلك جلياً في الفصل الثاني من الدستور المعنون (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم) عندما حدد في المادة (119) منه تشكيلات المحافظات واختصاصاتها ونظام إدارتها القائم على أساس اللامركزية الإدارية ، في حين منحت الأقاليم بموجب المادة (116) صلاحية وضع دستور خاص بها يحدد هيكل سلطاتها وصلاحياتها وآليات ممارستها لتلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي. ذكر المشرّع عبارة (تعديل تطبيق) في المادة (121/ثانياً) في حين أنّ المقصود هو تعطيل تطبيق القانون الاتحادي وتطبيق قانون الإقليم هذا من حيث الصياغة ، أمّا من حيث المضمون فإنّ النص المذكور جاء مخترقاً لقاعدة ثابتة وهي أنّ الأولوية في حالة التعارض بين القانون الاتحادي وقوانين الأقاليم تكون للقانون الاتحادي لأنه أقوى أثراً وامضى مفعولاً من قوانين الأقاليم ، كما جوز المشرّع التفويض للسلطة الإدارية طبقاً لنص المادة (123) من الدستور وهو ما لا يستقيم وطبيعة النظام الفدرالي ، ثم كيف يمكن أن تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظة غير المنتظمة في إقليم وهي خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية ، أمّا نص المادة (122/خامساً) فقد أزال دعامة من دعائم نظام اللامركزية الإدارية الثلاث وهي خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية والمسماة بـ (الوصاية الإدارية) وبهذا يكون قد وقع في تناقض ، فهو من جهة تبنى نظام اللامركزية الإدارية ومن جهة أخرى موازية أسقط دعامة من دعائمه الرئيسية ، كما إنّ عدم إخضاع مجالس المحافظات إلى رقابة أية جهة سيجعل منها نداءً للسلطة المركزية تعمل ما تشاء دون رقيب وهذا من شأنه أن يفتت الوحدة الإدارية للدولة.



الخاتمة.

أمّا وقد فرغنا من بحثنا في الدولة الاتحادية في العراق بين النظرية والتطبيق بفضل الله تعالى فقد أثرنا أن نوجز ثمار ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات وكالاتي:

النتائج.

1- لا يمكن إقامة الدولة الاتحادية والنظام الفدرالي في العراق بدون توفر المعطيات والمبررات التي تدعو إلى الأخذ به ، لأنّ الدولة الاتحادية والنظام الفدرالي هي تنظيم سياسي وقانوني مركب يجب أن تتوافر البيئة الصالحة والمسوّغات القانونية اللازمة لتطبيقه ، كما أنّ النظام القانوني هو الاطار الذي تنصب فيه المعطيات الموضوعية لمجتمع سياسي معين سواء كانت تلك المعطيات تاريخية أو اجتماعية أو اقتصادية.

2- إنّ النظام القانوني والدستوري للدولة الموحدة لا يتلاءم أو يتناسب مع التعددية القومية أو الدينية أو المذهبية – وإنّ وضع العراق الحديث ومنذ أكثر من خمسة وثمانين عاماً يعد خير شاهد على هذا الاعتقاد – ولذلك فإنّ المعطيات التاريخية والاجتماعية تفرض إيجاد البديل الملائم وهو النظام القانوني المتمثل بالنظام الفدرالي والدولة الاتحادية ، وكذلك وجود الأكراد على موطنهم المنفصل يعتبر مبرراً لإقامة الدولة الاتحادية في العراق ، إذ إنّّه يوفر الإقليم المنفصل الذي يعد شرطاً أساسياً وضرورياً لإقامة الدولة الاتحادية .

3- إنّ مصلحة العراق مثلما هي مصلحة إقليم كردستان البقاء كياناً واحداً وتطبيق النظام الفدرالي والدولة الاتحادية الذي يؤدي إلى تعزيز مكانة العراق ودوره في المنطقة ويجعل منه قوة عسكرية واستراتيجية وذات عمق استراتيجي مهم في خضم الصراع الإقليمي والدولي الحالي ، كما أنّ من مصلحة إقليم كردستان أن يكون ضمن العراق الفدرالي الاتحادي لأنّ ذلك سيكون درعاً واقياً له ضد الاطماع الإقليمية التي قد تأتي من الشمال أو الشرق.

4- إنّ النظام الفدرالي والدولة الاتحادية في العراق لا يمكن أن تطبق وتستمر إلاّ في ظل النظام الديمقراطي لأنّ الدكتاتورية بحكومتها ذات الحزب الواحد وبإنكارها للانتخابات الحرة تعتبر غير منسجمة ولا متوافقة مع طبيعة النظام الفدرالي ، كما يقوم النظام الديمقراطي على أساس مهم آخر ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات وإنّ هذا المبدأ يقضي بوجوب عدم جعل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية من اختصاص جهاز واحد داخل الدولة ، بل أنّ السلطات المذكورة يجب أن تكون موزعة بين ثلاثة أجهزة منفصلة عن بعضها البعض .

5- إنّ النظام الاتحادي الفدرالي في العراق يقوم على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب .

6- حدد الدستور طبيعة نظام الحكم صراحةً في العراق بأنّه نظام ديمقراطي بالشكل النيابي البرلماني ، وأقر بالفدرالية كنظام سياسي بين أقاليم الدولة ، كما أنّها أخذت بنظام اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات إلاّ أنّها إرادة جعله نظاماً انتقالياً - من حيث إنّ المحافظات إمّا أن تتحول إلى أقاليم أو تتمتع بصلاحيات الأقاليم - وأنّ إقرار المشرّع للمحافظات التي لم تنتظم بالأقاليم في كل نصوص الدستور خصوصاً المتعلقة بتوزيع السلطة واقتسام الثروة الأمر الذي يجعلها متماتلين في المركز ، وهذا التنظيم يخرج المحافظات من نطاق اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية.



التوصيات.

1- ذكر المشرّع العراقي عبارة (تعديل تطبيق) في المادة (121/ ثانياً) من الدستور في حين أنّ المقصود هو تعطيل تطبيق القانون الاتحادي وتطبيق قانون الإقليم هذا من حيث الصياغة ، أمّا من حيث المضمون فإنّ النص المذكور جاء مخترقاً لقاعدة ثابتة وهي أنّ الأولوية في حالة التعارض بين القانون الاتحادي وقوانين الأقاليم تكون للقانون الاتحادي لأنه أقوى أثراً وامضى مفعولاً من قوانين الأقاليم ، ونتمنى على مشرّعنا تعديل النص الدستوري في المادة (121/ ثانياً) الى (ثانياً) – يحقّ لسلطة الإقليم تعطيل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم وتطبيق قانون الإقليم في حالة وجود تعارض بين القانونين على أن لا يتعارض ذلك مع الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) .

2- جوز المشرّع العراقي التفويض للسلطة الإدارية طبقاً لنص المادة (123) من الدستور وهو ما لا يستقيم وطبيعة النظام الفدرالي من جهة ، ومن جهة ثانية يقضي بإمكانية تفويض المحافظات صلاحياتها للحكومة المركزية فكيف يمكن أن تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظة غير المنتظمة في إقليم وهي خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية ونتمنى على مشرّعنا إلغاء المادة (123) من الدستور.

3- نص المادة (122/ خامساً) من الدستور أزال دعامة من دعائم النظام الاتحادي واللامركزية الإدارية الثلاث وهي خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية والمسماة ب(الوصاية الإدارية) وبهذا يكون قد وقع في تناقض ، فهو من جهة تبنى نظام اللامركزية الإدارية ومن جهة أخرى موازية أسقط دعامة من دعائمه الرئيسية ، كما إنّ عدم إخضاع مجالس المحافظات إلى رقابة أية جهة سيجعل منها نداءً للسلطة المركزية تعمل ما تشاء دون رقيب وهذا من شأنه أن يفتت الوحدة الإدارية للدولة ، لذا نتمنى من مشرّعنا إزالة هذا التناقض.

الهوامش.

(1) د.خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، منشورات بحر المتوسط وعودات بيروت ، باريس ، 1981 ، ص 201.

(2) د.الشافعي محمد بشير ، القانون الدولي العام في السلم والحرب ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1971 ، ص 121.

(3) د. حسن الجلي ، العراق والفدرالية ، بحث منشور على حلقات في جريدة الحياة ، عدد شهر أيلول ، 1995 ، ص 20.

(4) د.عصام سليمان ، الفدرالية والمجتمعات التعددية ، ط1 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1991 ، ص 44.

(5) د.سعد ناجي جواد ، العراق والمسألة الكردية (1958 – 1970) ، دار اللام ، لندن ، 1990 ، ص 105 .

(6) د.حسن الجلي ، مصدر سابق ، ص 22 .

(7) د.كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ط2 ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، 1968 ، ص 93.

(8) د.فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط2 ، مطبعة السندباد ، بغداد ، 1984 ، ص 29 .



(9) د.منذر الشاوي ،القانون الدستوري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، ص 94 .

(10) Wheare K.C. , Federal Government , Oxford University Press , London, Fourth edition ,1997 , p .82.

وينظر كذلك نص المادة (47) من دستور العراق لسنة 2005.

(11) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1968 ، ص 153.

(12) د. حسن الجلي ، المصدر السابق ، ص 26 .

(13) تشمل منطقة كردستان العراق وفقاً لقانون الحكم الذاتي رقم 33 لسنة 1974 ثلاث محافظات هي السليمانية وأربيل ودهوك .

(14) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011 ، ص 312.

(15) كما أشار إلى ذلك السفير بريمر " وكان هدفي اقناع الزعيمين جلال الدين الطالباني ومسعود البرزاني بالانضمام إلى مجلس الحكم ، فخلال مناقشاتنا السابقة في بغداد عبر الاكراد عن عدم رغبة في الخضوع مرة أخرى لسلطة بغداد " . وقد بذل السفير بريمر جهوداً مضنية لإقناع زعماء الكرد من أجل العودة بالعراق إلى بلد موحد وكان ذلك مقابل إقرار نظام الفدرالية كشكل للدولة العراقية الجديدة . السفير بريمر ، عامي في العراق ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ترجمة عمر الايوبي ، 2006 ، ص 121- 122.

(16) د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور العراق لسنة 2005 ، مجلة التشريع والقضاء ، ع 1 ، س 1 ، 2009 ، ص 2.

(17) د. حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص 314.

(18) حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، الغدير للطباعة ، البصرة - العراق ، بدون سنة نشر ، ص 15 . حسن العنكي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، دراسة منشورة على شبكة المعلومات الالكترونية على الموقع

www.ahewar.org

(19) وهذا هو المعنى المنتزع من نص المادة الثانية والخمسين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

(20) ينظر نصوص المواد (73، 61، 80) من دستور العراق لسنة 2005.

(21) حسين عذاب السكيني ، مصدر سابق ، ص 26.

(22) د. غازي فيصل ، مصدر سابق ، ص 3 - 4.

المصادر.

أولاً // المصادر باللغة العربية.

1- السفير بريمر ، عامي في العراق ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ترجمة عمر الايوبي ، 2006 .

2- د. حسن الجلي ، العراق والفدرالية ، بحث منشور على حلقات في جريدة الحياة ، عدد شهر أيلول ، 1995.



- 3- حسن العنبي ،الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، دراسة منشورة على شبكة المعلومات الالكترونية على الموقع www.ahewar.org
- 4- حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، الغدير للطباعة ، البصرة – العراق ، بدون سنة نشر .
- 5- د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2011.
- 6- د. خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، منشورات بحر المتوسط وعودات بيروت ، باريس ، 1981.
- 7- د. سعد ناجي جواد ، العراق والمسألة الكردية (1958 – 1970) ، دار اللام ، لندن ، 1990.
- 8- د. عصام سليمان ، الفدرالية والمجتمعات التعددية ، ط1 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1991.
- 9- د. غازي فيصل مهدي ، نظما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور العراق لسنة 2005، مجلة التشريع والقضاء ، ع1 ، س1 ، 2009.
- 10- كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ط2 ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، 1968
- 11- د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1968.
- 12- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، بدون سنة نشر .
- ثانياً // المصادر باللغة الانكليزية.
- 1 - Wheare K.C. , Federal Government , Oxford University Press , London, Fourth edition ,1997 , p .82
- ثالثاً // القوانين والدساتير.
- 1- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .
- 2- دستور العراق لسنة 2005.
- 3- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.
- 4- قانون الاحزاب السياسية في العراق رقم 36 لسنة 2015 .