المجلة العراقية للبحوث الانسانية والاجتماعية والعلمية
Iraqi Journal of Humanitarian, Social and Scientific Research
Print ISSN 2710-0952 Electronic ISSN 2790-1254
العدد13 حزيران 2024
No.13 June 2024

تشكيل الأقاليم في الدول الفيدرالية (العراق الفيدرالي نموذجاً)

م. د. عبدال جمعة عبدالرحمن
كلية العلوم السياسية - جامعة دهوك
Abdal.abdulrahman@uod.ac

الملخص

تُعد نظام الحكم الفيدرالي واحدة من أشكال الحكم اللامركزي الذي يُصلح للمجتمعات المتعددة والمتنوعة قومياً، دينياً، لغوياً، وثقافياً، ويكون موافقاً لتلبية حقوقهم وحرياتهم وخصوصياتهم المختلفة عن الآخر، ويتضمن الفيدرالية كنظام تتقاسم فيها السلطة واتخاذ القرارات المشتركة بين مستويين حكوميين، الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات...الخ. وقد اثبت النظام الفيدرالي نجاحه الكبير في العديد من الدول المتقدمة في العالم (الولايات المتحدة الأمريكي). وتكمن شروط نجاح النظام الفيدرالي في توفيق العلاقة والتعامل والإدارة بين المستويين الحكوميين، وإن معظم نماذج الفيدراليات العالمية يتمتع بتعدد الوحدات المكونة لها. في حين تبنت العراق النظام الفيدرالي بعد سقوط النظام المركزي فيها في العام 2003 على أسس وصياغات مغايرة مقارنة بالأنظمة الفيدرالية العالمية، فعلى الرغم من أن دستور العراق الفيدرالي الدائم لعام 2005 قد نصت في مادتها (119) على أنه يحق لكل محافظة أو أكثر تشكيل إقليم جديد خاص بهم بناءً على طلب منهم عن طريق إجراء الاستفتاء، إلا أنه وبعد مرور حوالي عشرون عاماً لم يتم تشكيل أيّ إقليم وبقي إقليم كوردستان الإقليم الوحيد، فهذه الدراسة تبحث في تحديد ضابط محدد تتكون الأقاليم الفيدرالية على أساسه النموذج الفيدرالي العراقي.

الكلمات المفتاحية: الدولة الفيدرالية، العراق، الأقاليم الفيدرالية، إقليم كوردستان

Formation of regions in federal states (federal Iraq as a model)

L. Dr. Abdul Juma Abdul Rahman
College of Political Science - University of Dohuk

Abstract

The federal system of government is one of the forms of decentralized governance that is suitable for multiple and diverse societies nationally, religiously, linguistically, and culturally, and is compatible with meeting their rights, freedoms, and privacy that are different from others. It includes federalism as a system in which power is shared and joint decision-making is shared between two levels of government, the federal government and the governments of regions or states. Or provinces...etc. The federal system has proven to be very successful in many developed countries in the world (the United States of America). The conditions for the success of the federal system lie in reconciling the relationship, dealings, and management between the two levels of government, and most models of global federations have multiple constituent units. While Iraq adopted the federal system after the fall of the central regime in it in the year 2003, on foundations and formulations different from global federal systems, despite the fact that the permanent federal constitution of Iraq for the year 2005 stipulated in its article (119) that each province or more has the right to form a new region. Their own, based on their request by holding a referendum. However, after about twenty years, no region was formed, and the Kurdistan Region remained the only region. This study

examines identifying a specific criterion on which the federal regions are formed, on the basis of which the Iraqi federal model is formed.

Keywords: federal state, Iraq, federal regions, Kurdistan Region

المقدمة

تعد الفيدرالية من المفاهيم القانونية والإدارية والدستورية ذات الطابع السياسي التي علقت بها الكثير من الأفكار المغلوطة والمواقف المتناقضة، كما أحيط مفهوم الفيدرالية بغلاف سميك من سوء الفهم وسوء الظن، لذلك فهناك حاجة ماسة إلى جهود الكتاب والباحثين لاستجلاء جوهره وتمييزه عما يختلط به وتحديد مدياته وشرحه لإزالة سوء الفهم وتنقيته من الأفكار المغلوطة التي علقت به وتبرئته من التهم التي ألصقت به وهو براء منها وهذه محاولة متواضع منا لإلقاء بعض الضوء على هذا الموضوع.

إن الفيدرالية نظام لتقاسم السلطة واتخاذ القرارات المشتركة بين حكومتين أو أكثر منتخبة وتتمتع بالسلطة على الشعب وهي تمنح وتحمي القدرة على صنع القرار حيث تظهر النتائج أسرع ما تظهر في المجتمعات المحلية وفي المستويات العليا للحكومة، فهي تحفظ من جهة وحدة الدولة وكيانها السياسي، ومن جهة أخرى تمنح المقاطعات أو الأقاليم نصيبها من السلطة والثروة والتمثيل السياسي، وبخلاف الحكم الذاتي، فإن الأقاليم في ظل الفيدرالية تشارك بقسطها في الحكومة المركزية، ما تضمن الفيدرالية الاحترام التام للتعددية القومية والدينية والمذهبية والسياسية، ومن ثم تقطع الطريق على قيام حكومات استبدادية.

وقد اثبت النظام الفيدرالي نجاحه الكبير في العديد من الدول المتقدمة التي أخذت بده حيث تعدد أقوى دولة في العالم (الولايات المتحددة الأمريكية) من العاملين بهذا النظام الذي يجمع تحت ولائه خمسين ولاية أمريكية.

بينما في العراق التي تبنت النظام الفيدرالي بعد سقوط النظام المركزي فيها في العام 2003 قد أسست بصيغة مغايرة مقارنة بالأنظمة الفيدرالية العالمية، فعلى الرغم من أن دستور العراق الفيدرالي الدائم لعام 2005 قد نصت في مادتها (119) على أنه يحق لكل محافظة أو أكثر تشكيل إقليم جديد خاص بهم بعد إجراء الأستفتاء عليها من قِبلهم، وومن ثم يقدم بعدها طلب وتكون بإحدى الطرقتين: أولاً: طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، إلا أنه وبعد مرور حوالي عشرون عاماً لم يتم تشكيل أيّ إقليم وبقي إقليم كوردستان الإقليم الوحيد، فهذه الدراسة تبحث في تحديد ضابط محدد تتكون الأقاليم الفيدرالية على أساسه النموذج الفيدرالي العراقي.

اهمية البحث:

تتضمن اهمية الدراسة في معرفة كيفية تشكيل الاقاليم الوحدات المكونة لها في نماذج الفيدراليات العالمية والتي هي من العوامل الرئيسة لتجسيد هذا النظام واستقراره، ومن ثم مقارنتها وتحليلها مع النموذج الفيدرالي العراقي، والتي تُعد من النماذج الفريدة التي تضّم إقليم واحد، ومن ثم تحديد الأسس الدستورية والقانونية لتشكيل الأقاليم في العراق، مع بيان أهم التحديات التي تعترض تشكيل الأقاليم، فضلاً عن عرض توصيات عملية قابلة للتطبيق بخصوص إشكالية تكوين الأقاليم الفيدرالية في العراق.

مشكلة البحث:

تتجسد اشكالية البحث في عدم وجود صيغة موحدة في النظام الفيدرالي لتشكيل الاقاليم بحيث أن الاجراءات المتبعة في ذلك تختلف من نظام إلى آخر غير أن ما نجده في النموذج الفيدرالي العراقي مختلف تماماً عما هو عليه مقارنة مع الأنظمة الفيدرالية الاخرى، بحيث تتضمن الاشكالية الرئيسية بأن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في تبني صيغة مناسبة يتوافق مع طبيعة النظام الفيدرالي ووجود تعقيدات

دستورية تحول دون تحقيق تشكيل الأقاليم الفيدرالية، فضلاً عن عدم وجود النيّة الحقيقية لدى القيادات العراقية بهذا الشأن .

فرضية البحث:

تقوم فرضية البحث على إن وجود تعدد الأقاليم من شأنه تؤول إلى تطبيق نظام فيدرالي متكامل وسليم وحل اشكالية بين حكومة الاتحادية وحكومة الإقليم كوردستان – العراق الوحيد، وبالتالي إنهاء المشكال في العراق من خلال تسهيل عملية تشكيل الأقاليم لمكونات الطيف العراقي وإعطاء كل ذي حق حقه.

منهجية البحث:

يعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي كمنهج فرعي وذلك لوصف ماهو ما معمول به في الدول التي تتبنى الفيدرالية كنظام للحكم، ومن ثم الركون على منهج التحليل المقارن كمنهج رئيسي لأجل مقارنة وتحليل النماذج الفيدرالية العالمية مع النموذج الفيدرالي العراقي فيما يتعلق بكيفية تشكيل الاقاليم واستحداثها.

هيكلية البحث:

من أجل تحقيق هدف البحث وتطبيق منهجيتها أرتأينا تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث: ففي المبحث الاول يتم تناول، الفيدرالية وتشكيل الأقاليم، أما في الثاني تشكيل الأقاليم في العراق الفيدرالي، في حين يتم البحث في مستقبل الفيدرالية في العراق من خلال عرض ثلاثة سيناريوهات. ومن ثم طرح جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الاول

الفيدرالية وتشكيل الأقاليم

يُعد الاتحاد المركزي أو الفيدرالي شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم ، الولايات) ويكون كلا المستويين من الحكومة معتمداً احدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة. ويهدف الاتحاد المركزي أو الفيدرالي إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين الأول هو رغبة الدول أو الأقاليم في الاتحاد في تكوين دولة واحدة، أما الاعتبار الثاني فهو رغبة كل إقليم في المحافظة على استقلاله الذاتي بقدر الإمكان.

المطلب الاول: تعريف الفيدرالية ونشأتها

أولاً: تعريف الفيدرالية

الغرض من تبيان ورصد عدد من التعاريف الخاصة بالفيدرالية هو لأجل معرفة حيثيات أقتداء النموذج العراق لهذا النظام ومقارنة النموذج في المراحل اللاحقة من هذه الدراسة، وعلى هذا الأساس أخترنا التعاريف التالية:

عرف الفقيه أوبنهايم الفيدرالية بانها اتحاد سرمدي لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقد على الدول الأعضاء بل ايضاً مواطنيها[1]. أما اندريه هوريو فعرف الفيدرالية بأنها شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق

(1) محمد هماوندي، الفيدرالية والديموقراطية للعراق- دراسة تأصيلية سياسية وقانونية، مطبعة وزارة التربية، اربيل- العراق، 2002، ص234.

الدول المشتركة[2]. ويعرف الاستاذ منذ الشاوي بأن الدولة الفيدرالية عبارة عن دولة مكونة من عدة دول، أيّ (دولة دول State en staat) استناداً إلى الفقه الألماني ([3])، في حين عرفها (عبدالوهاب الكيالي) في الموسوعة السياسية بانها " نظام سياسي يقوم نتيجة ترابط بين دولتين او اكثر بقصد التقارب والتوحيد، وينتج عنه اذابة الشخصية القانونية لدولة المستقلة عند الاطراف المعنية لتقوم مكانها شخصية دولية قانونية جديدة، تحتكر السيادة في الدولة معنية الجديدة داخلياً ودولياً ". وينشأ عن هذا الاتحاد قيام حكومة مركزية تناط بمهام محددة تشمل جميع أراضي الدول أو الولايات وجميع الأمور والقضايا المالية والاقتصادية والعسكرية والسياسة والثقافية والاجتماعية.....وغيرها[4].

ثانياً: نشأة الفيدرالية:

وجدت الفيدرالية على أرض الواقع قبل أن يبحث فيها الفلاسفة في كتاباتهم، وبالتالي فهي تجربة سياسية، واجتماعية حيث أكثر منها نظرية فلسفية ألهمت خيارات سياسية لاحقاً، ففي عام 1291م قام عهد دفاعي بين ولايتين في سويسرا هي شويز وانتروالد مهد لاحقاً لقيام الفيدرالية السويسرية القائمة على اتحاد كيانات مستقلة وتفويضها صلاحيات سياسية وتنفيذية لحكومة مركزيّة تمثل فيها تلك الكيانات، غير أنه نجد أن الأصول النظرية للنظام الفيدرالي أو الفيدرالية في كتاب الفيلسوف ورجل الدين الألماني في جوهان التيزيوس (1577-1638) حول التنظيم السياسي في إطار اتحادي تضامني، وضمّن التيزيوس أفكاره بشأن النظام التضامني في كتاب صدر عام 1603م حمل عنوان (السياسة عرض منهجي) ومعزز بنماذج شاهدة ومقارنة([5]).

عرض التيزيوس في كتابه أفكاراً حول الفيدرالية، فقد ركز على حرية المجموعات العرقية التي تضم الكيان الفيدرالي أكثر من تركيزه على حريّة الفرد داخل النظام الفيدرالي، ومع ذلك فإنّه يبقى الأب المعنوي لفكرة النظام الفيدرالي الذي تعود نشأته في الواقع إلى ما قبل صدور كتابه ذاك بأربعة قرون، بيد أن الدولة الفيدرالية كما هي معروفة اليوم قامت للمرة الأولى بموجب دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1797([6]).

المطلب الثاني: مبادئ الفيدرالية

لتجسيد وإظهار أهمية تشكيل الأقاليم في النظام الفيدرالي يتطلب بيان أهم المبادئ التي تبنى عليها هذا النظام، فالنظام الفيدرالي تؤسس وفق مجموعة من المبادئ والتي تُعد جوهر النظام الفيدرالي، ومن هذه المبادئ هي:

أولاً – مبدأ الاستقلال: النظام الفيدرالي لا يلغي كلية الوحدات الداخلة في الاتحاد بل تحتفظ كل وحدة منها بقسم من السيادة، ما يمكنها من أن تبرز كدولة في مظهرها الداخلي بنظامها التشريعي، الإداري والقضائي، وهكذا فالدستور الفيدرالي يضمن الاستقلال الذاتي لكل الوحدات الداخلة التي شاركت في إعداده، وهذا في أطار الدستور الاتحادي تملك الوحدات الداخلة في النظام الفيدرالي حق تنظيم نفسها بكيفيات تتحقق مع مصالحها وأهدافها الخاصة، بشرط أن لا يتعارض مع ما يعتبره الدستور الاتحادي

([2]) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، نقله إلى العربية مقلد، وأخرون، ط 2 ، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1947، ص152.

([3]) أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي: دراسة مقارنة، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، 2009، ص 17.
([4]) عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسية، ج4، ص479.

([5]) اسماعيل محمد، الدولة الاتحادية ((الفيدرالية)) ، مجلة الحوار، مقالات، العدد ٧١، القاهرة، ٢٠١٨، ص 87.
([6]) وليد كاصد الزبيدي، الفيدرالية: دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، النجف- العراق، ٢٠١٩، ص٥٨.

كثوابت، أما في المجال الخارجي فأن الدولة المكونة للاتحاد تفقد شخصيتها الدولية وبالتالي فالمجتمع الدولي لا يتعامل إلا مع الكيان الجديد (دولة الاتحاد) ([7]).

فالنظام الفيدرالي لا يلغي كلية الوحدات الداخلة في الاتحاد، بل تحتفظ كل وحدة منها بقسم من السيادة، ما يمكنها من أن تبرز كدولة في مظهرها الداخلي بنظامها التشريعي والإداري والقضائي، وهكذا فالدستور الفيدرالي يضمن الاستقلال الذاتي لكل الوحدات الداخلة في هذا النظام، ومنها حق تنظيم نفسها بكيفيات تحقق مصالحها وأهدافها الخاصة بشرط أن لا يتعارض مع ما يعتبره الدستور الاتحاد كثوابت([8]).

وبعبارة اخرى إن مظهر الاستقلال الذاتي يفرض وجوده في كلتا الحالتين اللتين تنشأ فيها الدولة الفيدرالية، حالة الانضمام وحالة التفكك، ففي حالة تكوين الدولة الفيدرالية عن طريق انضمام عدة دول كانت قبل انضمامها إلى الاتحاد الفيدرالي دولاً ذات سيادة ومستقلة عن بعض، بل تحتفظ كل دولة في ظلها باستقلالها الذاتي وبقدر من السيادة في النطاق الداخلي على الاقل، اما في حالة تكوين الدولة الفيدرالية عن طريق التفكك دولة موحدة الى اقاليم أو ولايات فدرالية، فإن رفض وقبول الدولة الموحدة لم تكن إلا استجابة لرغبة سكان تلك الاقاليم او الولايات في الاستقلال الذاتي والابتعاد عن نظام المركزية، لذلك فإن هذه الأقاليم أو الولايات لا تقبل انقاص أو تقيد لاستقلالها إلا في الحدود الضرورية الذي ينص عليها الدستور للحفاظ على بقاء الدولة الفيدرالية واستمرارها([9]).

ثانيا - مبدأ المشاركة: إن من أهم المبادئ التي تحكم النظام الاتحادي أو الدولة الاتحادية هو مبدأ المشاركة، والذي يقصد به إشراك كل دولة عضو في الاتحاد أو الاقاليم في تكوين الارادة العامة لهذه الدولة ويكون لها هذا الحق لا على اساس انها مجموعة من السكان، وانما على اساس انها عبارة عن كيان متميز يمثل ليسمع رأيه في حكم البلاد، وفكرة المشاركة بهذا الوضع تشكل مبدأ هاما يميز بين وضع الإقليم في الدولة الفيدرالية ووضع المحافظات الادارية العادية في الدولة البسيطة([10]).

تشارك الوحدات الداخلة في الاتحاد مع الدولة الفيدرالية في تسيير وتنظيم الحياة الاتحادية وخاصة ما تعلق منها بتعديل الدستور الفيدرالي وفي هذا السياق تتمتع الدول الأعضاء في الاتحاد بحق المساهمة في اتخاذ واعداد القرارات الفيدرالية ذات المنفعة المشتركة فالنموذج الأمريكي واضح في مجال مشاركة الدول الأعضاء في الحياة الفيدرالية والتي تبرز على مستويات مختلفة كتعديل الدستور والمشاركة في الهيئات الاتحادية([11]). فضلاً عن ذلك تشارك الوحدات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي في تيسير وتنظيم الحياة الاتحادية وخاصة فيما يتعلق بتعديل الدستور الفيدرالي، بحيث تساهم هذه الوحدات في اتخاذ القرارات الفيدرالية ذات المنفعة المشتركة، فالنموذج الامريكي واضح في مجال مشاركة الولايات في الحياة الفيدرالية على مستويات مختلفة([12]).

ويوحي هذا المبدأ بأن الأقاليم الأعضاء في الدولة الفيدرالية ليست منفصلة انفصالاً تاماً عن الدولة الفيدرالية ولا تعيش في عزلة عنها، وليست الرابطة بينهما مجرد رابطة قانونية عادية كما هي الحال في الكونفدرالية، وانما هناك تداخل في الصلاحيات وتشابك المصالح والمشاركة في تسير شؤون الدولة الفيدرالية، وتختلف درجة المشاركة تبعاً للدساتير الاتحادية، حيث تكون المشاركة في أعلى درجاتها في

([7]) نسيب محمد ارزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج 1، دار الأمة، الجزائر، 1998، ص 165 .
([8]) ماجد نجم عيدان، وحسام شكر امين، إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، مجلة كولية قانون للعلوم القانون والسياسية، بغداد، العدد 12، 2015، ص 228.
([9]) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، كوردستان، 2008، ص79- 80.
([10]) روافد محمد علي الطيار، الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد، بحث مقدم إلى مؤتمر الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة، كلية القانون، 25/ 26 نيسان/2018، ص 138.
([11]) أسامة الشبيب، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية(دراسة مقارنة)، بغداد- العراق، ط2، 2019، ص15.
([12]) ماجد نجم عيدان، وحسام شكر امين، إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، المصدر السابق، ص 228.

حالة الإجماع عند اتخاذ القرارات الاتحادية، بينما تكون المشاركة بأصنف درجاتها عند الأخذ بالأغلبية البسيطة في اتخاذ القرارات الاتحادية[13].

ثالثا – مبدأ الوحدة: إن فكرة الاتحاد تعتبر الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الفيدرالية، والغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة الفيدرالية لبناء الدولة الجديدة، وتظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفيدرالي، وتبرز مظاهر الوحدة في طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الأعضاء من خلال التنظيم القانوني والسياسي للبناء الفيدرالي كدولة واحدة على الصعيد الخارجي ووحدة الجنسية ووحدة الإقليم ([14])

وعليه فإن جميع الأقاليم الأعضاء تتوحد في إقليم واحد وهو إقليم الدولة الفيدرالية وتزول معها الحواجز والحدود بينهما وتتحد شعوبها في شعب واحد ذات جنسية واحدة مع احتفاظهم بخصوصيتهم القومية كانت أم لغة أو دين أو عرق خاص منتمين لها أصلاً، وبهذا يجب التميز هنا بين المواطنة والانتماء [15]. وهذا الشيء يمكن ملاحظته في النموذج الفيدرالي السويسري بحيث أن الجنسية واحدة في عموم سويسرا بالدرجة الأول، غير أن الانتماء يختلف بين أربعة قوميات مختلفة، فعندما تسأل أحد أفراد سويسرا فتقول له ماهي جنسيتك، فيجيب بأنني من مواطني سويسرا، ولكن عندما تسأله عن انتمائه القومي فيجيب بأنني (ألماني، إيطالي، فرنسي، رومانشي)([16]).

ففي الوقت التي تتنازل الولايات الأعضاء في الدولة الاتحادية عن جانب من سيادتها الإقليمية للدولة الاتحادية، فإنها تخضع للقانون الاتحادي الذي يعلوها مرتبة دون أن تتجرد الولايات من حقها في حكوماتها المحلية[17].

بناءً على ذلك، فإن مبدأ الوحدة في النظام الفيدرالي يتضمن في المجالات التالية[18]:

1- وحدة الشخصية الدولية: تكون الدولة العنصر الأساسي في المجتمع الدولي والعلاقات الدولية، والشخصية القانونية الوحيدة التي تتمتع بالحقوق وتتحمل الالتزامات، وعلى اساس ذلك تتمتع دولة الاتحاد وحدها بوصفها من أشخاص القانون الدولي العام، وتتمتع بالسيادة الخارجية الكاملة، فهي تظهر وحدها في المحيط الخارجي دون الوحدات الفيدرالية، واستثناء من الأصل العام، تمنع بعض الدساتير الفيدرالية، الوحدات المكونة لدولة الاتحاد حق ممارسة بعض الجوانب ذات الصلة بالشؤون الخارجية، وتفرض عليها بعض القيود.
2- وحدة الجنسية: يظهر رعايا الدولة الاتحادية كشعب واحد يتمتع بجنسية موحدة، اما انتمائهم للوحدات الداخلة في الاتحاد، فلا يعدو ان يكون مجرد رعوية أو مواطنة.
3- وحدة الإقليم: تقوم الدولة الاتحادية على إقليم موحد، يمثل الكيان الجغرافي للاتحاد الفيدرالي في مواجهة العالم الخارجي ويتكون من مجموعة من الأقاليم المكونة للاتحاد.

المطلب الثالث: تشكيل الاقاليم في النماذج الفيدرالية

([13]) فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، 2018، ص26-27.
([14]) محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط 2، مطبعة وزارة التربية، اربيل، 2003، ص 303.
([15]) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، المصدر السابق، ص 52.
([16]) عبدال جمعة عبدالرحمن، دور الأقاليم الفيدرالية في صنع السياسة الخارجية الأتحادية: إقليم كوردستان- العراق أنموذجاً، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، أربيل، 2015، ص 66.
([17]) محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، المصدر السابق، ص 306.
([18]) رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص30.

يختلف تأسيس الاقاليم من دولة فيدرالية الى دولة اخرى وكذلك من نظام الى نظام آخر، ففي بعض دساتير الدول تسمح بإنشاء الاقاليم وفي البعض الآخر لا تسمح وبمعنى الاخر في البعض منها تخضع تشكيل الأقاليم إلى اجراءات سهلة ومرنة، غير ان هنالك دساتير لدول تخضع لإجراءات صعبة ومعقدة. وعيله سنقوم في هذا المطلب بعرض تشكيل الأقاليم في بعض النماذج الفيدرالية العالمية.

أولاً: الدول تستخدم المرونة من حيث تشكيل الاقاليم الجديدة و تعديلها

من احد هذه نماذج التي تستخدم الدول سويسرا والدستور اشارة بتغير المقاطعات.(يتطلب تغيير عدد المقاطعات موافقة المواطنين المعنيين والمقاطعات المعنية وكذلك موافقة الشعب والمقاطعات، تطلب تعديل حدود المقاطعات موافقة المواطنين المعنيين وكذلك موافقة الجمعية الاتحادية بصورة مرسوم اتحادي ويجوز للمقاطعات إبرام اتفاقيات مباشرة لتسوية الحدود بينها) [19].

ويمكن ملاحظة المرونة في تشكيل ولايات جديدة وتعديل المناطق والحدود في النموذج الفيدرالي الهندي والذي سمح للبرلمان وبموجب قانون على تشكيل ولايات جديدة من خلال فصل أراضي إقليم أو توحيد ولايتين أو أكثر وحتى تغير حدود الولاية وأسم الولاية شريطة تقديم مشروع قانون لهذا الغرض في أي من المجلسين في البرلمان بناءً على توصية من الرئيس ([20]).

ثانياً: الدول التي تستخدم الإجراءات المعقدة غير (المرنة) في تشكيل كيانات اقليمية جديدة

تكون إجراءات تشكيل المقاطعات الجديدة صعبة المنال في بعض النماذج ومنها الدستور الاتحادي الالماني، بحيث يتطلب إجراء الاستفتاء الشعبي في المقاطعة التي ستتكون من أراضيها أو أجزاء من أراضيها ولاية جديدة، أو تُرسم حدود جديدة لها (الولايات المعنية). ويكون التصويت في هذا الاستفتاء حول ما إذا كان ينبغي ترك المقاطعات المعنية في شكلها الحالي أم ينبغي تكوين ولاية مع إعادة رسم حدود جديدة لها، وفقاً للإجراءات التي يحدّدها القانون الدستوري الاتحادي في ألمانيا[21].

كما ويتطلب وفقاً للدستور الاتحادي الروسي تغيير صفة كيان مكوّن للاتحاد عن طريق الاتفاق المتبادل بين أعضاء الاتحاد الروسي والكيان الجديد أو المقاطعة الجديدة [22]، ويدخل مقترح إنشاء ولاية جديدة أو إعادة رسم حدود جديدة للولاية حيز التنفيذ إذا ما وافق على التغيير مجموع أصوات كل من أغلبية السكان في الولاية المُزمع تكوينها، وأغلبية السكان في كل أو جزء من الأراضي المعنية والتي سيطرأ التغيير على تبعية أراضيها للولاية بطريقة ما. ولا يدخل المقترح حيز التنفيذ إذا رفضت أغلبية الأصوات في أراضي أي ولاية معنية هذا التغيير، غير أنه لايترتب أي أثر لهذا الرفض إذا وافقت عليه أغلبية ثلثي الأصوات في أي أرض سيطرأ التغيير على تبعية أراضيها للولاية إلا إذا رفضته أغلبية ثلثي الأصوات في الأرض التابعة للولاية المعنية في مجملها.[23]

وفي دولة الإمارات تعمل على إجراءات معقدة في تشكيل الأمارات وذالك بسبب شرط موافقة مجلس الأعلى للدولة في تشكيل او تغير الامارات في الدولة، ويجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم الى الاتحاد متى ما وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك بإجماع الآراء، وعند قبول انضمام عضو جديد الى الاتحاد، يحدد المجلس الأعلى للاتحاد عدد المقاعد التي تخصص لهذا العضو في المجلس الوطني الاتحادي زيادة على العدد المنصوص عليه في المادة 68 من هذا الدستور [24].

([19]) المادة 53 من الدستور السويسري لعام 1999.
([20]) الباب الأول، المادة (3) من الدستور الهند لعام 1949 (المعدل 2012).
([21]) المادة 29 من الدستور الالماني لعام 1949.
([22]) المادة 65 من الدستور الاتحاد الروسي لعام 1993.
([23]) المادة 67 من الدستور الاتحاد الروسي لعام 1993.
([24]) المادة 1 من الستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971.

المبحث الثاني

تشكيل الاقاليم في النموذج الفيدرالي العراقي

من خلال دراستنا للكيفية التي يتم بها تشكيل الاقاليم وجدنا من الاجدر بنا ان نستنتج النموذج الفيدرالي العراقي والبحث في ثنايا والاجراءات التي يتم تشكيل الأقاليم فيها مع بيان اهم التحديات التي تواجه تشكيلها، فضلاً عن الركون حول أهم السيناريوهات المفترضة لتشكيل الاقاليم في العراق.

المطلب الاول: تشكيل الاقاليم الفيدرالية في العراق

الاقاليم هي وحدات الاساسية للدولة الفيدرالية والاقاليم لديه عدد تسميات هي (ولايات، كانتونات، مقاطعات، إمارات)، والأقاليم تقسم وفق أسس مختلفة فهناك الأقاليم المتجانسة من الناحية الجغرافية وهناك الأقاليم السياسية فهي تعتبر وحدات دستورية لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث يتبع كل إقليم حكمها الإداري الذاتي في حدود الإقليم ذاته وفقاً لما جاء به مواد الدستور الفيدرالي ولا يمكن تغييره بقرار أحادي من السلطات المتبعة فيها إلا بموافقة الحكومة الاتحادية، في حين أن موضوع تكوين الأقاليم وتحديدها من المواضيع المهمة في هذه المرحلة من تأريخ العراق وقد أولى الدستور الجديد هذا الموضوع [25]، فقد بيّن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة آلية تشكيل الأقاليم الجديدة إعطاء الحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كوردستان على أن لا تتجاوز ثلاث محافظات، فيما عدا بغداد وكركوك تكوين أقاليم فيما بينها، والحكومة المؤقتة هي التي تقترح آليات التشكيل ومن ثم تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها، فضلاً عن الموافقة المسبقة من قبل أهالي المحافظات المعنية من خلال إجراء الاستفتاء[26]، في حين نظم حق كل محافظة او أكثر بتشكيل إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليهم ويقدم بإحدى طريقتين[27]:

الطريقة الأولى: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

الطريقة الثانية: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ومن الملاحظ أن أنه مرّ المرحلة الانتقالية ولم يَجرِ تشكيل أيّ إقليم، فالعملية السياسية التي بدأت في كانون الثاني من العام 2005 قد تعثرت مع انتهاء الفترة الانتقالية في تشكيل كابينة الحكومة[28]. في حين إثيرت اعتراضات حولها وشكلت لجنة صياغة الدستور، ولكن لم تجدي نفعاً، فقد قدم مشروع الدستور العراقي الدائم في 15 كانون الثاني 2005، وحالة عدم الاستقرار السياسي والأمني وضعف أداء الحكومة المؤقتة وتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية حال دون تقديم الحلول المناسبة لها[29]

إجراءات تشكيل إقليم جديد وفقاً لدستور العراقي الدائم لعام 2005، هي على نحو الآتي:

أ. يُقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال خلال مدة لا تتجاوز اسبوع الثلاثة شهور.

([25]) باسم حسين رعد الزبيدي، مفاهيم الفدرالية والاقاليم واللامركزية وتشكيل مستقبل العراق، مقالة منشور على مركز المستقبل للدر بتاريخ 2015/2/29 على الرابط التالي: sudaneseonline.com

([26]) المادة الثالثة والخمسون الفقرة (ج) من مقترح مشروع قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004

([27]) المادة (119) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

([28]) محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة المعارف للطباعة، القاهرة، 1971، ص 137.

([29]) عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مؤسسة المعارف، القاهرة، 2001، ص 121.

ب. يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز 15 يوماً من تقديم الطلب باتخاذ اجراءات الاستفتاء ضمن الاقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور[30].

وفي حالة تقديم الطلب من قبل 10/1 عُشر الناخبين في المحافظة التي تروم تكوين إقليم، فيجب أن يقدم الطلب من ابتداء من (2 %) من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينهم. ويكون على المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاث أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام، وان تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر بهم شروط الناخبين في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من اجل حساب تحقق النصاب المطلوب أما إذا كانت الطلبات مقدمة من قبل أكثر من جهة فيتم إتباع الإجراءات المذكورة سلفا، ويضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استبياناً يحدد فيها شكل الاقاليم المطلوبة ثم يعرض على الناخبين لاختيار أي أن المدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات ويُعتبر شكل الإقليم الذي يُقدم للاستفتاء عليه عندما يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان ([31])، أما بنسبة لإجراء الاستفتاء لتشكيل الاقاليم الجديدة، فقد تم الاشارة عليها في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم تقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الأقاليم باتخاذ إجراءات الاستفتاء والانتهاء، ويجوز للمفوضية العليا للانتخابات أن تقرر التمديد لشهر ولمرة واحدة فقط وتُعلِم مجلس الوزراء بذلك[32].

كما يجوز الطعن لكل ذي مصلحة في نتيجة الاستفتاء خلال أسبوع من تأريخ إعلانها على أن تفصل الجهات المختصة في الطعون في مدة لا تزيد على عشرة أيام من تأريخ تقديم الطعن[33]. وتتم المصادقة على النتائج النهائية من الجهة المختصة وترفع لرئيس الوزراء خلال الأيام الثلاثة التالية لذلك[34].

على المجالس المشكلة للإقليم سواء كانت مجلس محافظة أم مجلساً تشريعياً أن تجتمع بعد (7) أيام من قرار تشكيل الإقليم لتقوم بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي تجري انتخابات المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم والذي يتكون من عدد من الأعضاء، يمثلون سكان الإقليم بأكمله وتتوافر بهم الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري العام المباشر وفقاً للنسب التالية:

(أ) مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من محافظة واحدة على أن لا يقل عن (خمسة وعشرين) عضواً. (ب) مقعد واحد لكل خمسة وسبعين ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من اكثر من محافظة أو إقليم.

ثانياً : تتولى المفوضية العليا للانتخابات الإعداد والإشراف على الانتخابات التشريعية للإقليم.

ثالثاً: يستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم لحين انتخاب المجلس التشريعي ألدائمي للإقليم.

رابعاً: ينظم دستور الإقليم سلطاته التشريعية.[35]. وفي الوقت الحاضر في العراق إقليم فيدرالي واحد هو اقليم كوردستان (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليماً اتحاديا) [36].

المطلب الثاني: تحديات التي توجه تشكيل الاقليم الفيدرالية في العراق

([30]) المادة 3 من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008
([31]) علي هادي حميدي الشكراوي، اشكالية نشاة الاقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، كلية القانون- جامعة بابل، 2011، ص14.
([32]) المادة ٥ من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.
([33]) المادة 7-أ من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.
([34]) المادة ذاتها 7-ب
([35]) مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ابحاث حول الفيدرالية، ط 2، 2010، ص361_362.
([36]) المادة ١١٧ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

لقد ظهرت لنا في السنوات الأخيرة العديد مدن العقبات القانونية والتحديات السياسية التي واجهت الفيدرالية والتي كانت سببا في منع تكوين وانشاء أقاليم جديدة في العراق إنسجاما مع جاء في الدستور، وتنوعت هذه العقبات والتحديات فمنها ما هو قانوني وسياسي، ومنها ما هو داخلي وخارجي، وانطلاقا من ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول منها العقبات القانونية، ونتناول في الثاني منها التحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق.

أ- **العقبات القانونية:**

من خلال التتبع لمسار النظام الفيدرالي في العراق يتبين بأن موضوع تشكيل الأقاليم معقدة وغيرة قابلة للتطبيق، بحيث لا تستطيع المحافظات أو أيّ مكون في العراق التحول إلى أقاليم، ويرجع أسباب عدم تحقيق ذلك إلى جملة من العقبات القانونية ومن أهمها هي:

أولاً: تُعد مشكلة المناطق المتنازع عليها (كركوك، نينوى، ديالى، وصلاح الدين، والأنبار) من المشاكل المزمنة والحقيقية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، فاستناداً إلى تفسير سابق للمحكمة الاتحادية حول رغبة محافظة كركوك في التحول إلى إقليم أعطت المحكمة رايها بعدم جواز تحول المحافظة إلى إقليم لأنها من المناطق المتنازع عليها والمشمولة بالمادة (140) من الدستور، واستناداً إلى هذا التفسير فإن هذه المحافظات تضم مناطق متنازع عليها لا تستطيع التحول إلى إقليم لأنها مشمولة بتلك المادة الدستورية، فالدستور العراقي من حيث التطبيق لم يخطو خطوة واحدة للتطبيق المادة المذكورة، ولا يمكن حلها من خلال جعلها إقليماً خاصاً بسبب الاعتراض القانوني لها [37] .

ثانيا: القانون رقم 13 لسنة 2008 تصدم بوجود ثغرة قانونية متعلقة بالإجراءات التنفيذية بتشكيل الأقاليم، فالمادة الأولى منه تشير إلى كيفية تقديم الطلب الذي تبين فيه المحافظة رغبتها في التحول إلى إقليم، بينما تشير المادة السادسة (الثغرة القانونية) إلى إنه يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وتعلن النتائج خلال (15) يوم من إجراءه على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن 50% من الناخبين فالمادة المذكورة تتحدث عن المحافظة التي تحبذ الانضمام إلى إقليم ولم تتحدث عن المحافظة التي تحبذ التحول إلى إقليم، ولذلك تظهر الحاجة لتغيير أو تعديل هذه المادة لوجود هذه الثغرة القانونية ويبدو إن أعضاء البرلمان لم ينتبهوا لها عند تشريعهم لهذا القانون[38].

ثالثاً: تحقيق الفيدرالية من خلال تعدد الاقاليم، من ضمنها فيدرالية بغداد وفيدرالية كركوك الى جانب اقليم كوردستان واقليم الجنوب والاقليم الغربي، وهذا الاحتمال الاكثر ضماناً [39].

رابعا: تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[40]، غير أنه ولحد الآن وبعد مرور مايقارب عشرون عاماً من تبني النظام الفيدرالي في العراق لا يزال السلطة غير ثنائية خلافاً لمعظم الانظمة الفيدرالية العالمية، وهذا الشيء بحد ذاته تُعد ركناً مفقود لنظام الفيدرالي لان وجود مجلس واحد هي مجلس النواب وغياب مجلس الاتحاد مخالف للنظام الفيدرالي[41]، فبوجود مجلس الاتحاد يكون

([37]) رياض الزيدي، تشكيل الأقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد3956، 2012، تاريخ الزيارة 29/ 3/ 2023، على الرابط : https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=290025

([38]) ماجد نجم عيدان، وحسام شكر امين، إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، المصدر السابق، 232_234.

([39]) ايمان احمد سليمان، توزيع اختصاصات الأقاليم في الدولة الفيدرالية (العراق نموذجا) ، بحث تخرج، اربيل، 2019، ص27 .

([40]) المادة 48 من الدستور العراقي لعام 2005.

([41]) خالد سعيد توفيق، الركن المفقود في الفيدرالية العراقية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد الخاص بالبحوث التي قدمت إلى مؤتمر (الفيدرالية..الواقع والمستقبل) الذي أقامته كلية القانون والسياسة بالتعاون مع المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان في كلية القانون – جامعة ديبول، السنة 2010، ص 94.

الرافد الأساس في تشكيل الأقاليم من خلال لمتلاكها لممثلي الأقاليم والمحافظات وسيكون هناك هيئة قانونية لها وظائف تشريعية مخولة بأمر استحداث الأقاليم([42]).

خامساً: الفقرة رابعاً من المادة (121) قد اجازت تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية بمعنى ان هذه الفقرة تمنح للأقاليم والمحافظات حق التمثيل الدبلوماسي، وهذا، ولم يتحقق هذا الأمر، والتي من شأنها يمنح الفرصة للأقاليم والمحافظات غير المنظمة من حماية وخدمة مواطنيها إسوة بباقي المواطنين ([43]).

ب- التحديات السياسية

تتضمن هذه التحديات بموقف الأحزاب والكتل السياسية من الفيدرالية، فبعد أن تبنى العراق النظام الفيدرالي وصدر منها دستور فيدرالي في العام 2005، ومن ثم صدور قانون خاص بتشكيل الأقاليم والذي أطلق عليه قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم والذي يحمل رقم 13 لسنة 2008، غير أن الواقع يشير إلى عدم إحداث أيّ إقليم يُذكر حتى الآن، ويرجع سبب ذلك على أن بعض الأحزاب لا تؤمن بالفيدرالية كنظام يحكم به العراق وان قبولها للدستور كان بحكم واقع الحال لذلك نراها تضع العراقيل أمام أيّ تطلع لإقامة الأقاليم في العراق بحجة عدم توفر سند دستوري أو قانوني لأستحداث الأقاليم من جهة، ومن جهة أخرى يرون أن تشكيل الأقاليم الجديدة يكون تهديداً لوحدة العراق وتفككه بخلاف ما هو ساري ومطبق في معضم الأنظمة الفيدرالية العالمية ([44])، حتى وإن وجود إقليم كوردستان – العراق كانت واقعاً لا بدّ منه عند تبني الفيدرالية في العام 2005، وإن وجود خلافات مستمرة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم هي أصلاً نابعة من هذا التفكير والعقلانية المنافية لمبادئ الديمقراطية ([45]) .

فالمشاكل الحقيقية التي تهدد العراق كدولة فيدرالية هو عدم الجديّة لدى بعض الاطراف والأحزاب خاصة التي تتشكل منها السلطة في تطبق الدستور وترك الحرية للشعب ليقول كلمته في مسالة إقامة الأقاليم وقد قامت الحكومة بتعطيل طلبات رفعت لها وفق الآلية القانونية وفقاً لما جاء به الدستور الفيدرالي ولم ترفعها إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لإجراء الاستفتاء على إقامة الأقاليم، فضلاً عن وجود مفاصل في الدولة معطلة بسبب عدم تطبيق الفيدرالية كما نص عليها الدستور الاتحادي العراقي مثل المجلس الاتحادي والذي هو رديف لمجلس النواب والذي يكون أعضائه من الأقاليم كما إن تأخر الأعمار في عموم العراق سببه هو تأخر تطبيق إقامة الأقاليم التي لها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والإدارية والتشريعية المحلية والتي لا تدخل ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية، علاوة على ذلك انفرادية القرارات وتسلطها من قبل فئات محددة أدت إلى تحكمها على السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية مؤدياً إلى تدهور الأوضاع الأقتصادية والسياسية ومن ثم انتشار الفساد المالي والإداري في كافة مفاصل الدولة، وإن استحداث أقاليم جديدة ستؤدي بالنتيجة إلى خروج الأوضاع عن سيطرة تلك الفئات وعدم قدرتهم على القيام بما يضمن مصالحهم ونواياه([46])، في أدق الأمور الحياتية وهذا ما لا نراه في إقليم كردستان حيث إن الأمور الاقتصادية والمالية والإدارية الخاصة بالإقليم وبحياة مواطنيه لا تتأثر بمشاكل الحكومة الاتحادية عكس مناطق العراق الأخرى التي

---

[42] سهيل علي وحازم صباح أحمد، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، مجلة للعلوم السياسية، جامعة تكريت، العدد (11)، 2017، ص 44.

([43]) عبدال جمعة عبدالرحمن، دور الأقاليم الفيدرالية في صنع السياسة الخارجية الأتحادية: إقليم كوردستان- العراق أنموذجاً، المصدر السابق، ص 114.

([44]) ماجد نجم عيدان، العقبات القانونية والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق، مقالة، 2017، تاريخ زيارة الموقع 2023/6/22، على الرابط التالي: https://almerja.com/reading.php?idm=89173

([45]) عبدال جمعة عبدالرحمن، دور الأقاليم الفيدرالية في صنع السياسة الخارجية الأتحادية: إقليم كوردستان- العراق أنموذجاً، المصدر السابق، ص 125.

([46]) منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، 2010، ص 185.

لازال التخلف في كافة المجالات هو الغالب عليها كونها لا تزال محافظات محدودة الصلاحيات، وبهذا فالعراق هو دولة اتحادية من الناحية الدستورية والشكلية، ولم يطبق ذلك بواقعها الفعلي والعملي[47].

إضافة إلى ذلك فهناك عدة إشكاليات تعتريها عدم تطبيق قانون تشكيل الأقاليم الفيدرالية من أساسها ويمكن تلخيصها بالتالي[48]:

1- تدهور الوضع الأمني والسياسي وحالة عدم الاستقرار، على أثر نزاعات ومشاكل حدودية وإدارية فيما بين المحافظات العراقية أدى إلى غياب العوامل اللازمة لنجاح النظام الفيدرالي في العراق، فضلاً عن وعدم وجود رؤية واضحة ومحكمة لكيفية إدارة الأقاليم المقترحة، وطريقة توزيع الصلاحيات فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، كل ذلك جعل مجرد التفكير في إقامة النظام الفيدرالي بمثابة المصير إلى المجهول.
2- ولّد ضعف الثقافة السياسية ومفاهيم الاندماج الوطني لدى أغلب أطراف وقيادات العراق مخاوف التقسيم أكثر من انخراطهم في عملية تنظيم شكل النظام السياسي وتحقيق التوازن بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم.
3- تحفظ المرجعية الدينية في النجف الاشرف على تشكيل الأقاليم انطلاقا من وجهة نظرها الخاصة التي تفضل بقاء العراق دولة بسيطة وليس مركبة، وهي التي تتبنى خطابا عاما ينطوي على عدم تشجيع أي خطوة تمهد لتقسيم العراق، ونظرا لتأثير المرجعية الدينية الكبير على النخب والأحزاب السياسية وعموم الجمهور، فأن تحفظها على فكرة الأقاليم يعد مانعا رئيسيا لتطبيق النظام الفيدرالي في العراق [49].
4- إن تشكيل الأقاليم يتطلب تأسيس مجالس تشريعية وحكومات محلية ووزارات وممثليات في الخارج ومؤسسات وأجهزة أمنية خاصة بكل إقليم وهذا يستوجب زيادة في حجم الإنفاق المالي بشكل كبير، مما يؤدي إلى إنهاك الميزانية العامة للدولة في ظل أجواء التدني المستمر لمصدر الدخل الرئيسي للعراق وهو النفط وبالتالي تهديد الاقتصاد العراقي بالانهيار[50].

المبحث الثالث: المستقبل الفيدرالية في العراق

يتضمن القصد من طرح التنبوءات والسيناريوهات المحتملة لمستقبل الفيدرالية في العراق لأجل تحديد العلاقة والركون على حالة المستويين الحكوميين: الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم (إقليم كوردستان العراق) أو الأقاليم الفيدرالية إن استحدثت أو تشكلت أقاليم جديدة، وعند النظر الى مستقبل النظام الفيدرالي وبأيّ أسلوب يقوم عليه وهل سيؤدي ذلك الى زيادة حدة التوترات التي يشهدها العراق او سوف يؤدي التي تهدئتها وبهذا سوف يتم التطرق الى ثلاث سيناريوهات المتوقعة لمستقبل النظام الفيدرالي في العراق، وعلى النحو الآتي:

السيناريو الاول: تسكين الوضع

بمعنى بقاء الوضع على ما هو عليه، استناداً على هذا التنبؤ يكون مستقبل الفيدرالية في العراق غير واضح تماماً بسبب عدم اجماع العراقيين على الفيدرالية وهنالك تيار واسع وتوجه قوي يؤمن بها، ويسعى إلى تحقيقها، بمعنى بقاء إقليم كوردستان - العراق الإقليم الوحيد في النظام الفيدرالي العراقي، ويحمل هذا التوجه في طياتها التنبؤ بوقوع الاحتمالات المستقبلية التالية:

---

[47] ماجد نجم عيدان، العقبات القانونية والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق، مقالة، 2017، تاريخ زيارة الموقع 2023/6/22، على الرابط التالي: https://almerja.com/reading.php?idm=89173
[48] قحطان حسين طاهر، معوقات تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، مقال منشور على مركز نبأ المعلوماتية بتاريخ 2018_2_18، تاريخ الزيارة 2021_11_31، على الرابط التالي: https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2015/02/19/357637.html
[49] آزاد عثمان، العملية السياسية ومسيرة الفيدرالية في العراق، دار موكرياني للطبع والنشر، اربيل، 2013، ص 103.
[50] قحطان حسين طاهر، معوقات تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، المصدر السابق.

أولاً: الاقتصار على فيدرالية واحدة لاقليم كوردستان مع احتمالات توسيعها بضم كركوك وسنجار وخانقين ومندلي ومخمور وزمار إليه، أما بقية محافظات العراق فسوف تتمتع باللامركزية الإدارية، وكذلك الادارات المحلية، وهذه الحالة شاذة لأن الفيدرالية لا تطبق على جزء من البلاد فقط.

ثانياً: استمرار الوضع العراقي على حاله، أي وجود سلطة اتحادية إلى جانب اقليم كوردستان والمحافظات، في حين ترغب القيادات الكوردية بوجود اقاليم أخرى خشية على مستقبل اقليم كوردستان. وقد يفضي ذلك إلى العدول عن الفيدرالية عبر تغيير الدستور، وبالتالي فإن القيادات الكوردية قد تنسحب من العملية السياسية وتهدد باعلان انفصال الإقليم، ويستبعد أن تقبل باللامركزية الإدارية للإقليم، لاسيما وان بعض قياداتها كان يطرح الكونفيدرالية قبل الفيدرالية.

يقوم هذا السيناريو على أن السلطة المركزية تستطيع السيطرة على الحياة الوطنية في العراق والمحافظة عليها وتعمل كقوة توازن مضادة للميول الاقليمية في المجتمع والموجودة في الدستور، ويكون ذلك من خلال عملية تعديل المادة (142) من الدستور والتي تعيد التوازن للسلطتين الفيدرالية والاقليمية ويصف هذا السيناريو تقدم مساراً تقام على اساسه اكتساب القوة السياسية والمالية لذاتها[51].

بناءً على هذا التوجه فإن شكل الدولة الاتحادية العراقية غير محدد بين المركزية واللامركزية - الدولة المركبة والدولة الموحدة-، بحيث تتأرجح بين الدولة الاتحادية التي تقوم على وجود أقاليم ودولة بيسطة موحدة تقوم على أساس المحافظات، وعلى أثر هذا الوضع ظل نظام الحكم في العراق ولا يزال يعاني من عدم الاستقرار الامني ويبروز أزمة الشرعية وأزمة الأندماج، وينتاب هذا النظام بالغموض والتناقض في النصوص الدستورية والقانونية وفي صيغة العلاقة بين المستويين الحكوميين، بحيث ظهر فشلها في تحقيق التوازن بين سلطات الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم، مما خلق جواً من التوتر وبروز إشكاليات نتيجة التعارض والتناقض في الاختصاصات الدستورية[52].

إن من الأمور التي يجب الاعتماد عليها عند تطبيق الفيدرالية وتحقيق الوحدة الوطنية في العراق، هي تجرد سلطة الدولة المتمثلة بمؤسسات النظام السياسي من الانحياز لأية هوية فرعية على حساب بقية الهويات الأخرى داخل حدود الدولة الواحدة، لذلك يجب أن يكون هناك حد أدنى من الاتفاق حول القيّم التي تعد ضرورية للابقاء على النظام الاجتماعي، والتقريب بين الهويات ووضعها في اطار وطني عام، بتعزيز شعور افرادها بانتمائهم إلى سياسة مجتمعية واقتصادية تخدم كافة أطراف الطيف العراقي، من شأنها تراعي خصوصيات المجتمع العراقي، عرقية، طائفية، تعزز الوحدة الوطنية والولاء للدولة كعنصر حافز للاندماج في المجتمع، وعدم إفراط حقوق ومصالح مجموعة اثنية او اقلية لحساب الاغلبية، والتفرد بالسلطة السياسية. [53]

السيناريو الثاني: تطبيق نظام فيدرالي متوازن إسوة بنماذج الفيدراليات العالمية

تستند هذا السيناريو على تنبؤ إحداث تغيرات وتعديلات على النظام الفيدرالي في العراق من شأنها تؤول إلى أقترابها من الانظمة الفيدرالية العالمية الناجحة، من خلال الوقوف على نقاط الضعف التي تعتريها هذا النظام في العراق والمتضمنة بقيام إصلاحات جوهرية وإشراك فعلي لكافة المكونات في العملية السياسية، وإجراء بعض التعديلات والإصلاحات الدستورية والقانونية، ومن أهمها:

أولاً: زرع بذور الثقة بين الفرقاء السياسيين تطبيقاً للمادة (14) التي تشير إلى أن العراقيون متساوون أمام القانون بدون تمييز، وذلك لتحقيق التوافق والانسجام بين مختلف مكونات الطيف العراقي [54].

([51]) رهاب نوفل، مشروع مقاومة تقسيم العراق وتفتيته، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2015، ص123.
([52]) ياسر علي ابراهيم وإسراء علاء الدين، الفيدرالية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل، مجلة القضايا الدولية، العدد (34)، بغداد، 2014، ص 226.
([53]) ابتهال محمد رضا داود الجبوري، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، مجلة السياسية والدولية، ص110-113.
([54]) المادة (14) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

ثانياً: تأسيس مجلس تشريعي ثاني يراعي فيها ضمان حقوق وخصوصيات مختلف مكونات المجتمع العراقي، وضمها لممثلي الأقاليم وإعطاء دور فاعل لها، بغية تحقيق التوازن بين الأغلبية الشيعية وباقي المكونات والأقليات في عموم العراق ([55]).

ثالثاً: تحقيق الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي والتي تُعد من أهم المبادئ التي تستند عليها النظام الفيدرالي، وذلك من خلال إعادة تشكيل محكمة فيدرالية على أسس عادلة ومنصفة يراعي في تكوينها وقراراتها حقوق ومصالح مختلف مكونات العراق ([56]).

رابعاً: تطبيق النص الدستوري وفقاً للمادة (19) والذي يحق بموجبه لكل محافظة إحداث وتشكيل أقاليم جديدة تلبية لتحقيق رغباتهم وحاجاتهم، وتحتضن تحت لواء هذه الأقاليم المكونات الرئيسة في العراق([57]) وتكون صِيَّغ تشكيلها بإحدى الأشكال الآتية:

1- تحقيق الفيدرالية من خلال (5-1) فيدراليات، من ضمنها فيدرالية بغداد وفيدرالية كركوك إلى جانب اقليم كوردستان، واقليم الجنوب، والاقليم الغربي، وهذا الاحتمال اكثر رجاحة، وربما تشكل الاتصالات بين مسؤولي المحافظات تأييداً لهذا الاحتمال، ويصطدم هذا الاحتمال برفض الكورد فيدرالية كركوك، ومحاولة ضمها إلى اقليم كوردستان في حالة تطبيق المادة (140) والقيام بإجراءاتها المتضمنة بالتطبيع والإحصاء ومن ثم الاستفتاء ([58]).

2- الفيدرالية الجغرافية: وهي تحويل المحافظات القائمة إلى فيدراليات باستقلالية داخلية واسعة، مع ارتباطها بالسلطة الاتحادية المسؤولة عن قضايا الدفاع والسياسة الخارجية والمالية والاقتصادية، وهو الأكثر قبولا من الشعب العراقي لأنه يقوم على الجغرافيا، وليس على العرق والمذهب والدين، ومن ثم فأن فرص نجاحها افضل من غيرها([59]).

3- تشكيل الأقاليم على أساس طائفي: عموماً، الأساس والغاية التي بنيت عليها النظام الفيدرالي هي حل لمشكلة التنوع العرقي والديني والثقافي، على اعتبار أن كل شكل من التنوع تستطيع من خلال هذا النظام أن تحافظ على حقوقهم وحرياتهم وخصوصياتهم، والمجتمع العراقي كما هو معلوم ينقسم في بنائه على ثلاثة طوائف رئيسية: الشيعة والسنة والكورد، ويتميز كل قسم منها بخصوصيات مختلفة عن الآخر.

ويتمثل تقسيم العراق على ثلاثة أقاليم وفقاً للتقسيم الطائفي، خطة أكد عليها (جوزيف بايدن) رئيس الولايات المتحدة الامريكية وقد نال هذا التقسيم تأييداً في أوساط صانعي القرار الأمريكي باعتبارها تقضي بانسحاب القوات الأمركية من العراق وينتهي دور هذه القوات كقوة عازلة دون تحول الحرب الأهلية([60]). ولكن بعيداً عن الرؤية والخطة الأمريكية، فإن تطبيق مثل هذا التقسيم على أساس مذهبي وطائفي تفرز عنها رؤى وتوقعات تسري بين مؤيد ومعارض:

الموقف المعارض: فيرى البعض بأن تقسيم الأقاليم وفقاً لهذه الصيغة سيولد صراعات طائفية وعرقية ويهدد الوحدة الوطنية التي ستؤول في النتيجة إلى التجزئة والتقسيم، وينهار الاتحاد كما أنهار الاتحاد السوفيتي السابق على أثر تقوية الهويات الطافية والعرقية، فضلاً عن هذا فإن إقليم الوسط والجنوب المقسم على اساس مذهبي يكون مدعاة للتدخل الأجنبي وتصب لصالح إيران ويربط معها بشكل مباشر

([55]) خالد سعيد توفيق، الركن المفقود في الفيدرالية العراقية، المصدر السابق، ص 97.
([56]) لطيف مصطفى أمين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة، كوردستان، 2006، ص 19.
([57]) سهيل علي وحازم صباح أحمد، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، المصدر السابق، ص 43.
([58]) للمزيد ينظر: منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، المصدر السابق، ص 231. وكذلك، آزاد عثمان، العملية السياسية ومسيرة الفيدرالية في العراق، المصدر السابق، ص 105.
([59]) ابتهال محمد رضا داود الجبوري، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، مجلة السياسية والدولية، ص110-113.
([60]) جابر حبيب جابر، هل الفيدرالية حل لمأزق العراق، مجلة العلوم السياسية، الجمعية العراقية للعلوم السياسية، العدد الأول، 2008، ص 7.

وافضح مما هو عليه الآن، في حين يتأرجح الإقليم الكوردي بين إيران وتركيا ([61]). لذا يمكن القول بأن الخليط العراقي في اساسه حساس للغاية من حيث التوزيع من جهة ومن حيث العقلية المنقادة لها.

الوقف المؤييد: ويرى هذا الأتجاه بإن فدرلة بعض المحافظات ذات الأغلبية السنية وأخرى شيعية مع استقرار الأقليم الكوردي الموجود سيخلق توازناً في توزيع السلطة والقوة بين المكونات الكبيرة، مما سيدفعها إلى التفكير في وسائل وحلول غير عنيفة، ويضع الصراع في اتجاه الصحيح الصراع من أجل الحقوق وعلى أثره سيعم الأمن والاستقرار([62]). من جهة أخرى يكون هذا التقسيم حل لإشكالية توزيع الموارد وتقوم كل إقليم باستغلال الصلاحيات الممنوحة لها، ويظهر العراق على اثرها كنظام فيدرالي متوازن حيث يكون المركز مجهزاً بشكل معقول بالسلطة والموارد اللازمة لإدارة التعددية المتنوعة للعراق والحفاظ على البلد وحدة واحدة، ومن خلالها يتم تبديد الصراع ووضعة في اطار مؤسسي من خلال نمط من العلاقة المشتركة. ومن هذا كله يمكن يقول ان مستقبل النظام الفيدرالي في العراق يكون عرضة للعديد من التغيرات والاحداث وذللك بحسب الظروف المحيطة وطبيعة الادارة السياسية التي تعمل على وضع الاسس الرصينة والدعائم القوية للوصول الى الحلول السلمية والصحيحة للبناء المؤسساتي وبالتالي ينعكس ذلك على الاستقرار السياسي للنظام.[63]

السيناريو الثالث: فشل تطبيق النظام الفيدرالي والعودة إلى المركزية

يتضمن هذا السيناريو فشل الفيدرالية وعدم تقبلها، ومن ثم انهيارها والعودة إلى السلطة المركزية والمربع الأول من خلال منح المحافظات اختصاصات اللامركزية الإدارية وفقا للصيغ السائدة في العالم، لاسيما أن احزاب عراقية عديدة تؤييد هذا التوجه وترفض الفيدرالية كالتيار الصدري والتيار القومي وحزب الفضيلة والحزب الإسلامي ([64]).

عند التتبع لمجريات الوضع الحالي السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي للعراق يتضح وجود عدة تحديات داخلية وخارجية تواجه تطبيق النظام الفيدرالي وتؤثر بشكل أو بآخر على تراجع وفشل هذه التجربة ومن ثم انهيارها، ومن أبرز تلك التحديات، هي على النحو الآتي:

1. تدني مستوى الوعي الثقافي والسياسي لدى المجتمع العراقي.
2. تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية، كالولاء للطائفة أو الدين أو الحزب على حساب الولاء للوطن.
3. ضعف أو غياب مؤسسات المجتمع المدني.
4. تفاقم المشكلات الاقتصادية.
5. غياب البيئة الآمنة والمستقرة في مناطق كثيرة من العراق. [65]

إن المحللين السياسيين وبعض الأطراف يعتقدون بأن رفض وعدم تطبيق الفيدرالية في العراق، هي خطوة أولية نحو تجزئة العراق وتقسيمه ولا سيما أن هناك اطرافة سياسية تسعى إلى قيام اقاليم تقوم على

([61]) يوسف كوران، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2010، ص 140.

([62]) مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية والمركزية، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، 16 آذار 2016، تاريخ الزيارة 2024/1/22، على الرابط التالي: https://idraksy.net/wp-content/uploads/2016/03/Iraqi-between-federalism-and-decentralization.pdf

([63]) حازم صباح احميد، النظام (الفدرالي) في العراق تحديات الحاظر وآفاق المستقبل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 19، 2014، ص317_318.

([64]) ابتهال محمد رضا داود الجبوري، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، مجلة السياسية والدولية، ص110-113.

([65]) اسراء علاء الدين نوري، الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الامريكي، مجلة رسالة حقوق جامعة النهرين-كلية العلوم السياسية، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول2012، ص226.

مسوغات عرقية أو مذهبية، مما يمهد لصراعات سياسية قد تتطور إلى صراعات مسلحة، ومن احتمالات إقامة هذا التنبؤ هو طلب الشعب الكوردي بانفصال اقليم كوردستان وبقاء العراق على وضعه الحالي أيّ لامركزية المحافظات، أو مطالبة محافظات سنية المذهب ايضاً بنفس التوجه وانسلاخهم من جسد الكيان العراقي، وبقاء محافظات سنية المذهب متمتعين باستقلالهم، بمعنى أخر تجزئة وتقسيم العراق على ثلاثة دول مستقلة (شعية وسنية وكوردية)([66]).

بناءً على ذلك يمكن استنتاج على إن تحقيق هذا التوجه تبقى صعبة المنال من جوانب عدة أهمها: عدم موافقة المكون السني نتيجة عدم تمتع وأمتلاك مناطقهم لموارد معدنية وطاقات أقتصادية بشكل كافي مقارنة بمناطق اسكنى الشيعة والكورد، فضلاً عن ذلك تبقى محافظة كركوك الغنية بالنفط موضع خلاف وجدال بين الخليط للمكونات العراقية المتواجدة فيها. هذا على الصعيد الداخلي بينما على الصعيد الإقليمي فإن قيام أقليم كردستان وإقامة دولة كوردية ستثير مخاوف لدى كل من: إيران، تركيا، سوريا، والخشية تبعث من قيام دولة كوردية كبرى في المستقبل تضم كورد المنطقة الموزعين في هذه الدول، مما يؤدي إلى تدخلات سياسية وعسكرية. وبهذا فإن السيناريوهات الثلاثة المطروحة تبقى مقيدة ومرهونة بالظروف والتغيرات والتداعيات المحلية والإقليمية وحتى الدولية على حد سواء.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من الدراسة لمفهوم النظام الفيدرالي وكيفية تشكيل الأقاليم فيها ومن ثم المقارنة والتحليل مع النموذج الفيدرالي العراقي توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات وطرحنا مجموعة من التوصيات وعلى النحو التالي:

اولاً: الاستنتاجات

1- تُعد استحداث وتشكيل الأقاليم الفيدرالية من القضايا الرئيسية التي تتناولها دساتير الانظمة الفيدرالية، بحيث تتجسد فيها بوادر التطور والارتقاء بالنظام الفيدرالي المتبع، بالإضافة إلى أنها تعكس النية الحقيقية لأصحابها في الإيمان بالنظام الفيدرالي وضرورتها للتوفيق بين مكونات الدولة الفيدرالية.
2- ليس العبرة في اختلاف تسمية الوحدات المكونة للفيدرالية من نموذج فيدرالي لآخر (الأقاليم، الولايات، الكانتونات، المقاطعات، الإمارات...الخ) لكن العبرة في طريقة تشكيل تلك الوحدات والتي تتميز بين الإجراءات الدستورية المعقدة والإجراءات الدستورية المرنة، وربما يرجع أسباب ذلك إلى الاختلاف في الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية. فضلاً عن ثقافة وحكمة القيادات السياسية لها.
3- إن مسألة تشكيل الأقاليم في النموذج الفيدرالي العراقي وضع لها المشرع العراقي إجراءات معقدة وأساليب ملتوية تؤكد على انعدام الإيمان بالنظام الفيدرالي من اساسه، وغلبة فكرة الحكم الانفرادي التي تمثله الاغلبية الشيعية في العراق.
4- وجود الخلافات المتجذرة بين الإقليم اليتيم (إقليم كوردستان- العراق) وبعد مضي أكثر من خمسة عشرة عاماً دليل على عدم إنجاح التجربة الديمقراطية في العراق.
5- تبقى السيناريوهات المطروحة مقيدة ومرهونة بالظروف والتغيرات والتداعيات المحلية والإقليمية وحتى الدولية على حد سواء.

ثانياً: التوصيات

1- التأكيد على تبني الأنظمة الفيدرالية وفق اسس تقوم على إجراءات تشكيل الأقاليم بوسائل مرنة وسهلة.
2- بناء جسور الثقة بين القوى السياسية المتمثلة للمكون والطيف العراقي وضرورة الإيمان وتبني النظام الفيدرالي في العراق مبنية على مبادئ سليمة.

([66]) سهيل علي وحازم صباح أحمد، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، المصدر السابق، ص 36-37.

3- تعديل إجراءات تشكيل الأقاليم في الدستور العراقي بصيغة مرنة يمكن على أساسها استحداث أقاليم جديدة وفق تنظيم دستوري قانوني ومعايير سليمة داعمة نحو تحقيق أمثل لطموحات وحقوق المكونات العراقية.

4- تأسيس مجلس تشريعي ثاني يراعي فيها ضمان حقوق وخصوصيات مختلف مكونات المجتمع العراقي، وضمها لممثلي الأقاليم وإعطاء دور فاعل لها، بغية تحقيق التوازن بين الأغلبية الشيعية وباقي المكونات والأقليات في عموم العراق.

5- زرع بذور الثقة بين الفرقاء السياسيين تطبيقاً للمادة (14) التي تشير إلى أن العراقيون متساوون أمام القانون بدون تمييز، وذلك لتحقيق التوافق والانسجام بين مختلف مكونات الطيف العراقي

المصادر

اولاً: الكتب

1) أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي: دراسة مقارنة، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، 2009.
2) آزاد عثمان، العملية السياسية ومسيرة الفيدرالية في العراق، دار موكرياني للطبع والنشر، اربيل، 2013.
3) أسامة الشبيب، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية(دراسة مقارنة)، بغداد- العراق، ط2، 2019.
4) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1 ، نقله إلى العربية مقلد، وأخرون، ط 2 ، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1947.
5) رهاب نوفل، مشروع مقاومة تقسيم العراق وتفتيته، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2015.
6) عبدالغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مؤسسة المعارف، القاهرة، 2001.
7) لطيف مصطفى أمين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة، كوردستان، 2006.
8) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، كوردستان، 2008.
9) محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة المعارف للطباعة، القاهرة، 1971.
10)محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط 2، مطبعة وزارة التربية، اربيل، 2003.
11)محمد هماوندي، الفيدرالية والديموقراطية للعراق- دراسة تأصيلية سياسية وقانونية، مطبعة وزارة التربية، اربيل- العراق، 2002.
12)منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، 2010.
13)نسيب محمد ارزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج 1، دار الأمة، الجزائر، 1998.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

1. عبدال جمعة عبدالرحمن، دور الأقاليم الفيدرالية في صنع السياسة الخارجية الأتحادية: إقليم كوردستان- العراق أنموذجاً، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، أربيل، 2015.
2. عبدالمنعم أحمد ابو طبي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الاكاديمية العربية المفتوحة في دانيمارك، 2010.

ثالثاً: البحوث والدوريات

1. ابتهال محمد رضا داود الجبوري، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، مجلة السياسية والدولية.

2. اسراء علاء الدين نوري، الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الامريكي، مجلة رسالة حقوق جامعة النهرين-كلية العلوم السياسية، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول2012.
3. اسماعيل محمد، الدولة الاتحادية((الفيدرالية))، مجلة الحوار، مقالات، العدد ٧١، القاهرة، ٢٠١٨.
4. ايمان احمد سليمان، توزيع اختصاصات الأقاليم في الدولة الفيدرالية(العراق نموذجا)، بحث تخرج، اربيل، 2019.
5. جابر حبيب جابر، هل الفيدرالية حل لمأزق العراق، مجلة العلوم السياسية، الجمعية العراقية للعلوم السياسية، العدد الأول، 2008.
6. حازم صباح احميد، النظام (الفيدرالي) في العراق تحديات الحاضر وآفاق المستقبل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 19، 2014.
7. خالد سعيد توفيق، الركن المفقود في الفيدرالية العراقية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد الخاص بالبحوث التي قدمت إلى مؤتمر (الفيدرالية..الواقع والمستقبل) الذي أقامته كلية القانون والسياسة بالتعاون مع المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان في كلية القانون – جامعة ديبول، السنة 2010.
8. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018.
9. روافد محمد علي الطيار، الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد، بحث مقدم إلى مؤتمر الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة، كلية القانون، 25/ 26 نيسان/2018.
10. سهيل علي وحازم صباح أحمد، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، مجلة للعلوم السياسية، جامعة تكريت، العدد (11)، 2017.
11. علي هادي حميدي الشكراوي، اشكالية نشاة الاقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، كلية القانون- جامعة بابل، 2011.
12. فاضل الغراوي، الفيدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، 2018،
13. ماجد نجم عيدان، وحسام شكر امين، إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، مجلة كلية قانون للعلوم القانون والسياسية، بغداد، العدد 12، 2015.
14. مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ابحاث حول الفيدرالية، ط 2، 2010. رياض الزيدي، تشكيل الأقاليم والعقبات القانونية، مؤسسة الحوار المتمدن، العدد3956، 2012.
15. وليد كاصد الزبيدي، الفيدرالية: دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، النجف- العراق، ٢٠١٩.
16. ياسر علي ابراهيم وإسراء علاء الدين، الفيدرالية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل، مجلة القضايا الدولية، العدد (34)، بغداد، 2014.
17. يوسف كوران، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2010.

رابعاً: الدساتير والقوانين

1. الدستور السويسري لعام 1999.
2. الدستور الالماني لعام 1949.
3. دستور الاتحاد الروسي لعام 1993.
4. دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971.
5. الدستور العراقي الدائم لعام 2005.
6. دستور الهند لعام 1949 (المعدل 2012).
7. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

8. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.

خامساً: المواقع الالكترونية

1. قحطان حسين طاهر، معوقات تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، مقال منشور على مركز نبأ المعلوماتية بتاريخ 18_2_2018، تاريخ الزيارة 31_11_2021، على الموقع الالكتروني التالي: https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2015/02/19/357637.html
2. ماجد نجم عيدان، العقبات القانونية والتحديات السياسية التي تواجه الفيدرالية في العراق، مقالة، 2017، تاريخ زيارة الموقع 2023/6/22، على الرابط التالي: https://almerja.com/reading.php?idm=89173
3. مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية والمركزية، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، 16 آذار 2016، تاريخ الزيارة 2024/1/22، على الرابط التالي: https://idraksy.net/wp-content/uploads/2016/03/Iraqi-between-federalism-and-decentralization.pdf
4. باسم حسين رعد الزبيدي، مفاهيم الفيدرالية والاقاليم واللامركزية وتشكيل مستقبل العراق، مقالة منشور على مركز المستقبل للدر بتاريخ 29 2 2015 على الموقع الالكتروني التالي: sudaneseonline.com، تاريخ الزيارة 2021/2/14.