



الدكتور شورش حسن عمر

خصائص النظام الفدرالي في العراق

دراسة تحليلية مقارنة

مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية

الدكتور شورش حسن عمر

خصائص النظام الفدرالي في العراق

دراسة تحليلية مقارنة



مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية
Kurdistan Center for Strategic Studies

مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة ثقافية تأسست في عام ١٩٩٢ تهدف الى الدراسات العلمية في مجالات الامن القومي والسياسة الدولية والاقتصاد والقضايا الاستراتيجية ولا تهدف الى تحقيق مكاسب تجارية.
كل الدراسات التي تصدر عن المركز تعبر عن آراء اصحابها ولا تعبر بالضرورة عن آراء المركز.

Email: Fered 1956@yahoo.com

- الدكتور شورش حسن عمر
- خصائص النظام الفدرالي في العراق- دراسة تحليلية مقارنة
- منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية
- السليمانية ٢٠٠٩
- المصمم: كمال حامد
- رقم الايداع: (١٥٨١) لسنة ٢٠٠٩
- رقم الايداع في مكتبة المركز: ٨ / ٧٥ / ٩

المقدمة

إن سمة العصر هي الديمقراطية وسيادة القانون والمساواة في الحقوق والواجبات، والحكم الشمولي أصبح منبوذاً من قبل الشعوب مهما كانت التبريرات، سيما في المجتمعات التعددية، حيث طرحت حلول عدة لازمة التعايش وحماية الأقليات، بعضها ارتكزت على ضمانات دولية، والبعض الآخر على ضمانات داخلية نابعة من اعتماد الفدرالية بنية للدولة. وقد نال تبني النظام الفدرالي اهتماماً متزايداً في أنحاء العالم خلال النصف الثاني من القرن الماضي. حيث يوجد في الوقت الحاضر أكثر من (٢٥) دولة تتضح فيها المعالم الأساسية للاتحاد الفدرالي. والسمة المميزة لهذا الرواج الذي تشهده الفدرالية في العالم في الوقت الحاضر، هي أن تطبيق الفدرالية قد اتخذ أنماطاً شديدة التنوع وبزغت معها أشكال جديدة ومبتكرة. وتكمن الأسباب السياسية لوجود النظام الفدرالي في التوفيق الذي يحققه هذا النظام بين نزعتين متناقضتين هما: الوحدة والاختلاف أو التنوع، وذلك من خلال تأمينه التعايش بين نوعين من المصالح: المصالح العامة لمجموع الجماعة المتحدة، والمصالح الخاصة للعناصر المكونة لهذه الجماعة، لأنه نظام يهدف إلى إشباع الحاجات العامة لعموم الجماعة المتحدة، ويعهد بهذه المهمة إلى السلطات الاتحادية، ولكنه في الوقت نفسه، يترك إلى وحداته الإقليمية إشباع الحاجات التي يمكن أن تختلف من وحدة إلى أخرى.

إن طبيعة النظام الفدرالي تختلف حسب الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أحاطت بنشأة الدول الفدرالية، فعلى الرغم من التسليم بوجود بعض الخصائص العامة في الأنظمة الفدرالية جميعها، فإنه لا يوجد نموذج فدرالي جاهز يمكن تطبيقه في كل مكان وعلى كل الدول، فلا توجد فدراليتان متشابهتان كل التشابه، حيث تتبنى كل دولة فدرالية النظام الفدرالي الذي يتناسب مع وضعها الخاص. وهذا أدى إلى اختلاف الدول الفدرالية في المبادئ التفصيلية التي تقوم عليها، وبذلك قد تتمتع دولة فدرالية ما بخصائص ومميزات قد لا تتوفر لدى الدول الأخرى، على الرغم من حالات التأثر والتقليد الذي يحصل بين هذه الدول.

وقد أقيمت الفدرالية في العراق وفق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ فيما بعد، بعد ان كان العراق دولة بسيطة منذ تأسيسها لمدة أكثر من (٨٠) عاما، ولكن حسب أحكام الدستور العراقي الدائم، تنفرد الفدرالية العراقية ببعض الخصائص التي لا تتوفر في الفدراليات الأخرى. حيث يتعلق قسم من هذه الخصائص بكيفية ظهور النظام الفدرالي وإعلانه في العراق، وترتبط بعضها الآخر بالآليات الدستورية المتاحة لتنظيم العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وبعضها الآخر لها علاقة بالوحدات المكونة للفدرالية والصيغة القانونية المقررة لتشكيل الأقاليم الجديدة وبعضها الآخر لها علاقة بالمركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعدها في المستوى نفسه مع الأقاليم، أو تتعلق تلك المميزات ببعض الاختصاصات المتاحة للإقليم كامتلاكه قوات حرس الإقليم بجانب قوات حماية الأمن الداخلي، وحق التمثيل الخارجي للأقاليم. وتعد بعض هذه الخصائص جوانب إيجابية موجودة في التجربة العراقية، وتمثل بعضها الآخر الجوانب السلبية فيها مقارنة مع دساتير البلدان الفدرالية الأخرى.

أسباب اختيار موضوع الاطروحة وأهميته

إن الدافع لاختيار موضوع هذه الاطروحة هو تبني الفدرالية في العراق وجعلها صيغة دستورية لإعادة بناء شكل الدولة بعد سقوط النظام العراقي السابق في ٩/ نيسان/ ٢٠٠٣، وفقا لما بدأ به قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وأقره نهائيا الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥. لان هذا الإقرار الدستوري قد يحقق امانا شعبي إقليم كوردستان، الذي اختار من خلال ممثليه الخيار الفدرالي في أواخر عام ١٩٩٢، كوسيلة سلمية وقانونية لممارسة حقه في تقرير مصيره في إطار العراق الفدرالي. وكذلك قد يحقق هذا الاقرار طموحات المكونات الاجتماعية الأخرى في العراق، من خلال المبادئ الجديدة التي ارساها الدستور الفدرالي في بناء مجتمع فدرالي ديمقراطي قائم على حماية حقوق الإنسان والجماعات، التي تمثل هدفا نبيلًا بعد ذاته يسعى إليه العراقيون جميعا.

ومن هذا المنطلق تتجلى أهمية موضوع البحث من خلال إبراز الخصائص والمميزات التي تنفرد بها الفدرالية العراقية ومقارنتها بالتجارب الفدرالية الأخرى القائمة في المجتمعات التعددية والقريبة من الحالة العراقية، مثل تجربة

كندا، وسويسرا، وبلجيكا. ومن ثم بيان دور تلك الخصائص كلها على مستقبل
فدرالية العراق، من خلال إظهار النقاط الايجابية والسلبية فيها، وذلك من اجل
الاستفادة من محصلة هذه الدراسة لتعزيز هذه التجربة الفتية والدفع بعجلتها نحو
النجاح والاستقرار الذين يطمح اليهما العراقيون عندما نطق أغليبيتهم بـ(نعم)
لصالح الدستور الفدرالي في الاستفتاء الدستوري عام ٢٠٠٥.

مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في التطرق وتحليل الجوانب الايجابية للنظام الفدرالي،
وكذلك المشاكل التي يعاني منها هذا النظام بشكل عام في الوقت الحالي، مع
بيان أهم الخصائص التي يتمتع به النظام الفدرالي الذي اخذ به دستور العراق
الدائم، وما يميزه عن النظم الفدرالية الأخرى، من حيث كيفية ظهور النظام
الفدرالي في العراق، وعدد الوحدات المكونة لها وآليات تشكيل الوحدات الجديدة
مستقبلا والتنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم الفدرالي
والإقليمي، ومدى توافقه مع النظم الدستورية السائدة في البلدان الفدرالية
الأخرى، وكيفية تجسيد تلك القواعد الدستورية المتعلقة بالنظام الفدرالي على
ارض الواقع عند الممارسة العملية لتلك الاختصاصات الدستورية في المدة القصيرة
التي مضت على تطبيق هذا النظام في العراق. وعلى ضوء كل ذلك بيان تأثير
هذه الخصائص في مستقبل الفدرالية العراقية والمشاكل التي تواجهها.

فرضية البحث

انسجاما مع مشكلة البحث التي طرحناها، ينطلق البحث من فرضية
قوامها ان النظام الفدرالي ليس وصفا جاهزة يمكن تطبيقها في كل مكان وفي
كل دولة، بل ان النظم الفدرالية تختلف من دولة لأخرى في تفصيلاتها طبقا
للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية الخاصة بمحالات نشأتها. كما ان
النظام الفدرالي ليس دائما نظاما ناجحا، بل انه يعاني ايضا من مشاكل
وأزمات التي قد تؤدي إلى انهياره. والتجربة الفدرالية العراقية تتميز ببعض
الخصائص التي لا نظير لها في معظم تجارب الدول الأخرى، كما ورد في الدستور
العراقي الدائم الذي يعد أساسا لبناء الهيكل الفدرالي العراقي، ويتجسد من
خلاله تحقيق التوازن السياسي بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، وبيان

مدى تأثير تلك الخصائص في تحقيق التوازن المنشود بين مستويي الحكم من عدمه، وبالتالي تأثيره في استقرار النظام الفدرالي واستمراره أو فشله وانهيائه.

منهجية البحث

اتبعنا في دراسة الاطروحة المنهج التحليلي والمنهج المقارن، خصص المنهج التحليلي لدراسة النظام الفدرالي العراقي القائم وفق الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥، ولبيان الخصائص العامة للنظام الفدرالي، مع الأخذ بنظر الاعتبار خصوصية الفدرالية العراقية. واستعمل المنهج المقارن بشكل أساس للمقارنة بين النظام الفدرالي العراقي والنظم الفدرالية الأخرى، مثل الاتحاد السويسري، وكندا، وبلجيكا، إلى جانب دستور الولايات المتحدة الأمريكية باعتباره اقدم دستور فدرالي في العالم، للوصول إلى تحديد أوجه الشبه والاختلاف بين النظام الفدرالي العراقي وهذه الأنظمة، ومن خلال المقارنة يهدف البحث إلى إبراز الخصائص التي تنفرد بها التجربة العراقية وتأثير تلك الخصائص في مستقبلها.

هيكلية البحث

الخطة التي اتبعناها في دراسة الموضوع تمثلت في تقسيمها على أربعة فصول، تتقدمها مقدمة وتتلوها استنتاجات البحث وقائمة المصادر والمراجع. يختص الفصل التمهيدي بدراسة مفهوم النظام الفدرالي ومشاكله، ويتضمن مبحثين: يتناول المبحث الأول ظهور فكرة الفدرالية وتطورها التاريخي، والمبحث الثاني يدرس مشاكل النظام الفدرالي. أما الفصل الاول فقد خصص لدراسة ظهور النظام الفدرالي في العراق، والذي يتكون من مبحثين: يتناول المبحث الأول دراسة إنشاء إقليم كردستان العراق، ويتطرق المبحث الثاني إلى الإقرار الدستوري للنظام الفدرالي في العراق. ويعنى الفصل الثاني بدراسة تنظيم العلاقة بين الحكومة الفدرالية العراقية وحكومات الأقاليم، والذي يحتوي على مبحثين: يدرس المبحث الأول تحديد السلطات والصلاحيات للحكومة الفدرالية العراقية وحكومات الأقاليم، والمبحث الثاني خصص لدراسة العلاقة بين الحكومة الفدرالية العراقية وحكومات الأقاليم.

أما الفصل الثالث والأخير، فيتناول مميزات الفدرالية العراقية من خلال
مبحثين: مبحثه الأول يتطرق إلى الفدرالية في العراق وتشكيل الأقاليم، والمبحث
الثاني يدرس الدستور العراقي الدائم والنظام الفدرالي في العراق.
وختمنا البحث بجملة من النتائج والتوصيات التي تمخض عنه البحث نتيجة
للمقارنات والاستنتاجات.

ان هذا الكتاب في الاصل هو اطروحة دكتوراه انجزت تحت اشراف الدكتور
بشتيوان علي عبدالقادر وتمت مناقشتها امام لجنة علمية مختصة في كلية القانون
جامعة كوية (كويسنجق) بتاريخ ٢٠٠٩/٣/١٢ ونالت تقدير (جيد جدا عالي).

الفصل التمهيدي
النظام الفدرالي ومشاكله

المبحث الأول ظهور فكرة الفدرالية وتطورها التاريخي

إن الفدرالية كفكرة ترجع جذورها إلى زمن اليونانيين القدماء، ومنذ ذلك التاريخ تناولها الفكر الإنساني كغيرها من المفاهيم السياسية والاجتماعية، وأصبحت موضع اهتمام الفلاسفة والمفكرين. وقد طبقت الفدرالية نظاما في مناطق مختلفة من العالم قبل التجربة الأمريكية عام ١٧٨٧، وذلك على شكل ائتلاف الجماعات أو الأقاليم أو الجمهوريات في نطاق معين، لكن تلك التجارب لم تبلغ المستوى الذي أرستها التجربة الأمريكية، التي بدورها جعلت من النظام الفدرالي واقعا ملموسا وانتشرت من هناك إلى دول أخرى.

ولدراسة مفهوم النظام الفدرالي سنتحدث في هذا المبحث عن ظهور فكرة الفدرالية وتطور النظام الفدرالي، وتعريف الدولة الفدرالية مع بيان أسباب وطرق نشوئها وأهم خصائصها، من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: ظهور فكرة الفدرالية.

المطلب الثاني: تطور النظام الفدرالي.

المطلب الثالث: تعريف الدولة الفدرالية ونشأتها.

المطلب الرابع: خصائص الدولة الفدرالية.

المطلب الأول ظهور فكرة الفدرالية

تعد فكرة الفدرالية إحدى الصفات المميزة للعصر، التي تفسح المجال أمام مختلف الجماعات للمحافظة على خصوصيتها، (فهي أفضل ضمان للحقوق الفردية والجماعية، كما أنها ضمانة للنمو الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، كونها توفر الموارد الاقتصادية والبشرية للجماعات المتحدة)^(١)، من خلال تشكيله صيغة لتنظيم معقد تسعى للتوفيق بين التعددية والوحدة ضمن مفهوم احترام الواحد للآخر^(٢).

فالفدرالية هي أساسا تهدف إلى بناء نظام حكومي متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم، ومن ثم استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجما. بمعنى أنها تهدف إلى ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد^(٣).
وكما يرى (جورج بيردو) (Burdeau) فإن "المغزى الأساسي من الفدرالية هو طرح موضوع السلطة السياسية من زاوية لا قومية، نشأت الفدرالية من التفاوت بين متطلبات الحياة العصرية وإمكانيات السلطات القومية"^(٤)، فهي عبارة عن كيان للدولة العصرية، توجد ولايات منفصلة أو كيانات سياسية أو مجاميع عرقية ودينية وثقافية ضمن بناء سياسي غير مركزي واحد، وذلك بهدف الحفاظ على الخصائص السياسية لكل كيان من هذه الكيانات، فهي تقوم على تقسيم مناطقي للدولة، يوفر الحيادية والمساواة التامة في التمثيل لكل أفراد مواطني الدولة الفدرالية، كما أنها تؤمن الحكم الذاتي المحلي لمختلف أطياف المجتمع وتمثل هذه الأطياف المتنوعة في مؤسسات الدولة الفدرالية^(٥). فهي إذا

(١) نقلا عن: د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٩.

(٢) جاك باغانار، الدولة مغامرة أكيدة، ترجمة: نور الدين اللباد، ط ١، مكتبة مدبولي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٢٨.

(٣) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومه وآخرون، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص ٩.

(٤) نقلا عن: د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص ٢٨.

(٥) عادل حية، الدولة الفدرالية، مجلة الفكر الجديد، يصدرها المركز الثقافي للفكر الجديد، العدد (٣٣)، سنة ٢٠٠٥، ص ٢٠٠.

تمثل عملية التوازن بين الوحدات السياسية من حيث امتلاك كل منها جزء من سيادة الدولة الإقليمية والسياسية مما يمنحها مميزات الاستقلال الذاتي في الوقت الذي تشارك في تكوين وإدارة مركز السيادة العامة الواحدة^(٦).

إذن نصل إلى أن الدولة الفدرالية ليست اتحاداً بين الدول بمعنى الكلمة، ولكنها دولة مركبة تتكون من عدد من الدويلات اتحدت معاً. فهو على خلاف الاتحادات أو الدول المركبة الأخرى، تكون دولة فوق الدول الأعضاء، لذلك فهو اتحاد خاضع للقانون الدستوري^(٧). ويتمثل هذا النوع من الاتحاد السياسي في انصهار الدول الداخلة في الاتحاد واندماجها في دولة واحدة، تفقد معه الدول الأعضاء - التي أضحت بعد انصهارها دويلات أو ولايات - شخصيتها الدولية. ويترتب على ذلك أن تفقد هذه الولايات السيادة الخارجية لتنشأ شخصية دولية جديدة هي شخصية الدولة الفدرالية التي تتمتع وحدها بهذه السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية لكل ولاية، أي بالجزء الذي يتصل بالأغراض المشتركة^(٨).

فالدولة الفدرالية هي الحلقة الأخيرة والأقوى في سلسلة الاتحادات بين الدول وفي تطور فكرة الاتحادية، فالإتحادات المعروفة، والتي تتدرج من الاتحاد الشخصي إلى الاتحاد الفعلي إلى الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي يتركز جميعها على روابط واهية وضعيفة لا تلبث بحكم طبيعتها أن تنتهي إلى الزوال^(٩). لذلك يذهب أغلب الفقهاء إلى القول بأن النظام الفدرالي هو نظام استقرار لا نظام انتقال، بل إن منهم من يرى أنه نظام المستقبل بفضل مزاياه العديدة التي تضمن له التوسع

^(٦) زهير كاظم عيود، النقاط المهمة في الدستور العراقي القادم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، إقليم كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٤٣.

^(٧) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١، ص ٢٣٦. وكذلك: د. أحمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٦١.

^(٨) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص ١٧١. وكذلك: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦١.

^(٩) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ١٣٠.

والانتشار^(١٠). لكون فكرة الدولة الفدرالية التي تستند على حقيقتين هما ثنائية السلطة وثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية^(١١)، إذا فهي ثنائية التكوين تجمع في ذاتها وجهين اثنين: وجه الدولة البسيطة ووجه الدولة المركبة^(١٢)، لأنها تتكون من الدول الأعضاء فيه بوصفها وحدات سياسية متميزة، ومنها مجتمعة في شكل دولة الاتحاد.

إذن الفدرالية بإيجاز، هي عبارة عن نظام تقوم فيه الدولة الموحدة على تقسيم السلطات والصلاحيات وتحديد المسؤوليات بين المركز والاقليم وفق الدستور. إن الفدرالية كمفهوم وفكرة ترجع أصولها الأولى إلى زمن اليونانيين القدماء، الذين عرفوا البنية الفدرالية^(١٣)، لان الفدرالية كفكرة تجد جذورها في الطبيعة الاجتماعية للإنسان ولا تنفصل عن حقوق الجماعات الإنسانية كما تكونت في القرون الوسطى الجمعيات الفدرالية في خضم النظام الإقطاعي^(١٤).

ولكن هذا المفهوم قد صيغ للمرة الأولى على يد (جوهانس الشيوس ١٥٧٧-١٦٣٨) (Johannes Althusius)، الذي اعتبر إن تكوين الاتحادات الفدرالية هو أساس كل سياسة. وبين فكرته حول الفدرالية في كتابه المشهور (Politica) وملخصها إن "النظام السياسي هو تراتيبيية اتحادات فدرالية تبدأ بالقرية وتنتهي بالإمبراطورية"^(١٥). حيث انه دافع عن استقلال البلديات الذاتية ولكن

(١٠) د.سعد عبد الجبار علوش، الدولة الموحدة والدولة الفدرالية، مجلة دراسات دستورية عراقية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق بجامعة ديوبول، ط١، ٢٠٠٥، ص٣٩٤.

(١١) د.منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية رقم (٣)، بغداد، ١٩٨١، ص٢٥١.

(١٢) د.أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج٢، النظرية القانونية للدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص١١٤.

(١٣) هاملتن وماديسون وجاي، الدولة الاتحادية، ترجمة: جمال محمد احمد، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٥٩، ص١٧١.

(١٤) المصدر نفسه، ص١٧٨.

(١٥) نقلا عن: د.عصام سليمان، المصدر السابق، ص٣٢. وكذلك: أسد الله أم، أسس الفدرالية، ترجمة ريباز مصطفى، مطبعة وزارة الثقافة، إقليم كردستان، ٢٠٠٤، ص١٧-١٨. (المصدر باللغة الكوردية) (أسد الله أم، بنجينه كاني فيدراليزم، وهريگيراني: ريباز مصطفى، چاپخانهى وهزارهسى رۆشنبرى، ٢٠٠٤، ل١٧-١٨).

مع الاحتفاظ بمضمون وجودي لمفهوم الدولة. الذي يتم عبر فدرالية التوفيق بين هذا التناقض، التي تفترض تحديد الصلاحيات بين السلطات المتراكمة^(١٦).

ونجد لدى الفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو ١٦٨٩-١٧٧٥)^{*} إحدى أولى النظريات عن الدولة الفدرالية، فهو يرى بان الدولة الصغيرة يتم القضاء عليها بواسطة القوة الخارجية، أما الدولة الكبيرة فيدمرها العيب الداخلي^(١٧). لذلك فهو يقترح حلا بطرح فكرته عن الفدرالية من خلال تعاهد تقبل بموجبه عدة كيانات سياسية أن تصبح مواطنات في دولة أكبر منها تطمح إلى تكوينها، فهي مجتمع مجتمعات، يمكنه أن يتوسع بانضمام أعضاء جدد إليه^(١٨). وعن طريق هذا الكيان الجديد يمكن مقاومة القوى الخارجية، وبالتالي يمكنه الحفاظ على عظمته من دون أن يفسد من الداخل^(١٩).

أما الفيلسوف (كانت ١٧٢٤-١٨٠٤)^{**} فيرى الفدرالية باعتبارها وسيلة لتنظيم السلام العالمي وكحل لمشاكل الجمهورية، وذلك من خلال تصوره للحكومة

^(١٦) جان توشار وآخرون، تاريخ الفكر السياسي، ترجمة: د.علي مقلد، ط١، الدار العالمية، بيروت، ١٩٨١، ٢٣٩.

^{*} مونتسكيو، شارل Montesquieu, Charles (١٦٨٩-١٧٥٥): فيلسوف ومفكر فرنسي، أصبح رئيس محكمة في برلمان بوردو عام ١٧١٦، نشر في عام ١٧٢١ تحت اسم مستعار كتابه (رسائل فارسية)، اهتم بشكل خاص بمادة التاريخ والفلسفة السياسية (أسس نظرية المناخات)، ألف كتاب (آراء عن أسباب فطرة الرومان وانحطاطهم) عام ١٧٣٤، ونشره أيضا تحت اسم مستعار وأصبح جزءا من مؤلفه (روح القوانين) عام ١٧٤٨ الذي قوبل بالنقد والمعارضة الشديدين، فرد عليهما عام ١٧٥٠ بمؤلف (دفاعا عن روح القوانين). ينظر في ذلك: د.عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ج٦، ط٣، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الأردن، ١٩٩٥، ص٤٨٣-٤٨٥.

^(١٧) مونتسكيو، روح القوانين، ترجمة: عادل زعيتر، ج١، الكتاب التاسع، القاهرة، ١٩٥٣، ص١٩٣.

^(١٨) المصدر نفسه، ص١٩٤.

^(١٩) المصدر نفسه، ص١٩٧.

^{**} عمانوئيل كانت Immanuel Kant (١٧٢٤-١٨٠٤): فيلسوف ومفكر سياسي ألماني مثالي، درس اللاهوت والفلسفة والعلوم، عمل مدرسا في الفترة (١٧٤٦-١٧٥٥)، ثم أستاذا في جامعة كونينغسبرغ، تتناول مؤلفاته المسألة السياسية من زاوية القانون والأخلاق وانطلاقا من فلسفة التاريخ، من مؤلفاته (مشروع للسلام الدائم) و(نقد العقل الخالص) و(نقد الفعل العملي)، تأثر بمفكرين سياسيين أمثال: روسو، مونتسكيو، هيوم، وبجمل فلسفة عصر التنوير، وادخل على نظرياتهم تعديلات تتوافق مع نظامه الفلسفي، ولم يكن يؤمن بالثورة كوسيلة للتغيير بل كان يؤمن بالإصلاح، لذا اتهم بالرجعية ومعاداته للتغيير. وكان لفلسفته تأثير كبير على هيغل وغيره من الفلاسفة. ينظر: د.عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ج٦، المصدر السابق، ص٧٣-٧٤.

العالمية الذي ورد في كتابه (مشروع للسلام الدائم) الصادر عام ١٧٩٥، حيث دعا بوجوب خضوع كافة الأمم للنظام الجمهوري. والجمهورية عند (كانت) تعني النظام القائم على التزام السلطة الدستورية برأي الأغلبية^(٢٠). مع ضرورة قيام قانون للشعوب مؤسس على اتحاد من الدول الحرة، بيد انه حذر من سرعة الاندفاع نحو الاتحاد الفدرالي^(٢١)، الذي نادى بإقامته لئلا يجمعها جميعا، حتى لا تصطدم الدول والشعوب في مجال التجاري، وكان قد اعد الفدرالية وسيلة لخلق وسط حقوقي وبالتالي تطوير القانون^(٢٢).

وبعد ترسخ التجربة الاتحادية الأمريكية الذي شغل بال المفكرين، نجد تصورات (الكسي دي توكفيل) حول الفدرالية في كتابه المعروف (الديمقراطية في أمريكا) (١٨٣٥-١٨٤٠) الذي ربط بين النظريتين معا وهما الديمقراطية والنظرية الفدرالية^(٢٣). وبعد مقارنته للأوطان الصغيرة والكبيرة، يرى بان النظام الفدرالي خلق من اجل الجمع بين حسنات كبر وصغر الأوطان، وعبر عن ذلك قائلا بان "الاتحاد هو حر وسعيد كوطن صغير، وهو قوي ومجد كوطن كبير". وكما انه وجد في اللامركزية الوسيلة التي تمنع تحول حكم ديمقراطي إلى حكم مستبد^(٢٤).

أما الفدرالية عند (برودون) (Proudhon) فانها تعني بمعناها الواسع، الأسس العامة لإصلاح العلاقات الاجتماعية، فالنظام الاجتماعي في نظره يشكل هرمًا من المكونات والنظام الفدرالي يعد مكونا سياسيا داخل هذا الهرم^(٢٥). فهو لا يدعو إلى فدرالية سياسية واقتصادية فقط وإنما يدعو إلى فدرالية دولية أيضا^(٢٦).

(٢٠) عمانوئيل كانت، مشروع للسلام الدائم، ط٣، ترجمة: د.عثمان أمين، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٦١، ص٤٥.

(٢١) د.محمد حسن الايباري، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٨، ص٣٦.

(٢٢) د.عصام سليمان، المصدر السابق، ص٣٣.

(23) *An Outline of American Government, United States information Agency, 1990, p.36.*

(٢٤) نقلا عن: د.عصام سليمان، المصدر السابق، ص٣٤.

(٢٥) اسد الله الم، المصدر السابق، ل١٣.

(٢٦) د.عصام سليمان، المصدر السابق، ص٣٦.

كما نجد إن مفهوم الفدرالية قد طرح من قبل النظرية الماركسية-اللينينية على المستوى السياسي والاقتصادي، رغم أن (ماركس وانجلز) لم يهتما كثيرا بموضوع الفدرالية، لكن (لينين) بعد ثورة أكتوبر عام ١٩١٧ وتسلم السلطة، وجد في الفدرالية حلا عمليا لمشكلة القوميات في روسيا^(٢٧).

هكذا ترسخت الفدرالية في القرن العشرين، وأنه حصل في هذه المدة تقدم كبير في ممارسة الفدرالية واعتمادها في دول كثيرة، وقد تم تطوير فكرة الفدرالية واغنائها من قبل عدة من المفكرين والفقهاء.

المطلب الثاني تطور النظام الفدرالي

إن تاريخ الفدرالية وفكرتها قديمة جدا ترجع إلى العهود القديمة قبل الميلاد، على الرغم من إن أول نظام فدرالي بمفهومه الحالي ظهر عام ١٧٨٧، حيث تشير الوثائق التاريخية إلى أن أول نظام فدرالي قد نشأ بين القبائل الإسرائيلية القديمة قبل أكثر من ٣٢٠٠ سنة^(٢٨). وكما ظهر في العهد اليوناني القديم دول تجسدت فيها الفكرة الفدرالية منها إئتلاف الولايات الإغريقية بإشراف مجلس (الامفكتيونين)^(٢٩)، وهناك عدد من الاتحادات التي وجدت في اليونان القديمة غير أن نماذجها كانت مختلفة ومن تلك الاتحادات: اتحاد (بيلوبونيس) (Peloponnes) واتحاد (بيوتوت) (Beotie) واتحاد (إيتولي) (Etolir) واتحاد (أثينا)^(٣٠).

كما أن هناك إئتلاف آخر معروف لدى المؤرخين بالعصبة الإيخائية (Achaean League)، وكان هذا الاتحاد أقوى وأوثق ارتباطا وإدارة من أية تجربة عرفت عن ذلك العهد القديم^(٣١).

(٢٧) المصدر نفسه والصفحة نفسها.

(٢٨) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٢.

(٢٩) هاملتن وماديسون وجاي، المصدر السابق، ص ١٧١.

(٣٠) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط ٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٢١.

(٣١) هاملتن وماديسون وجاي، المصدر السابق، ص ١٧٤.

وفي القرن التاسع الميلادي كانت الهيئة الألمانية تعد من نماذج الائتلاف في التاريخ الوسيط، وتولى أمورها شارلمان المحارب فوسع من رقعة ممتلكاتها في كل اتجاه، وأصبحت ألمانيا جزءاً من مملكته المترامية الأطراف - غير أن مملكته هذه قد تمزقت على يد أبنائه فصارت ألمانيا إمبراطورية قائمة بنفسها مستقلة، إلا أن الإقطاعيات الرئيسية في الولايات، كانت تكوّن البرلمانات القومية التي لم يلغها شارلمان ولا أبنائه، بدءاً بالخروج عن سيطرة الإمبراطور وتكوين ولايات مستقلة ذات اختصاص سيادي^(٣٢). وكما يقول ماديسون فمن هذا النظام الإقطاعي الذي يتضمن الكثير من مظاهر الفدرالية، عرف العالم النظام الفدرالي الذي قامت عليه الإمبراطورية الألمانية. حيث كانت السلطات في يد برلمان (Diet) يمثل الأعضاء الذين يكونون الائتلاف أولاً، وفي يد الإمبراطور الذي كان بمثابة القاضي المنفذ ثانياً^(٣٣).

وفي الأراضي المنخفضة في القرن السادس عشر قامت فدرالية مكونة من سبع جمهوريات متكافئة ذات سيادة، ولكل دولة أو إقليم مدن عدة مستقلة بدورها، مما كان يتطلب اتفاقاً جماعياً بينها وبين الدول والجمهورية في أي أمر ذي خطر يبيحه الاتحاد، أما السيادة العامة للائتلاف فيمثلها مجلس الدولة العام، ويبلغ أعضاؤها نحو خمسين نائباً تعينهم الجمهوريات المستقلة في الأقاليم^(٣٤).

وقد تأسست الكونفدرالية السويسرية في عام ١٢٩١ نتيجة توقيع وثيقة دفاع بين ثلاث مقاطعات أو كانتونات لمواجهة الأخطار النمساوية والجرمانية، وخلال القرنين التاليين انضمت إليهما مقاطعات أخرى وكونت تحالف الثلاث عشرة مقاطعة^(٣٥). وفي عام ١٦٤٨ (نهاية حرب الثلاثين سنة بين البروتستانت والكاثوليك) أقرت معاهدة ويستفاليا بالاستقلال التام لهذه المقاطعات^(٣٦). ونظام التحالف كان معقداً يقتصر على عقد مؤتمر سنوي يحضره مندوبون عن

(٣٢) المصدر نفسه، ص ١٧٨.

(٣٣) المصدر نفسه، ص ١٧٩.

(٣٤) هاملتن وماديسون وجاي، المصدر السابق، ص ١٧٨.

(٣٥) د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٧٧.

(٣٦) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ١٩٩٨، ص ٨٢.

المقاطعات ويتخذ قراراته بالإجماع. وتميزت هذه المدة بسيطرة العنصر الجرمانى ونفوذ الكنيسة وبروز أصحاب الأموال والإقطاعيين^(٣٧). بعد احتلال جيش نابليون سويسرا في عام ١٧٩٨، فرضت عليها (حكومة المديرين) في باريس الدستور الأول في تاريخها الذي انشأ عليها (جمهورية سويسرا الواحدة الموحدة) وجعل من المقاطعات المستقلة وحدات إدارية. ولكن هذا التوحيد لم يدم طويلا، ففي عام ١٨٠٠، اندلعت الثورة في سويسرا، فطردت الحكومة التي أقامها الفرنسيون، وأنشأت حكومة مؤقتة قررت وضع دستور جديد. ودب الخلاف بين المقاطعات مما دفع بنابليون إلى التدخل وفرض دستور اتحادي في عام ١٨٠٣ الذي بقي نافذا حتى سقوط الإمبراطورية النابليونية. وفي مؤتمر فيينا عام ١٨١٥، ارتفع عدد المقاطعات السويسرية إلى (٢٢) مقاطعة داخلية في التعاهد أو الكونفدرالية. وأقرت الدول الكبرى حياد سويسرا الدائم وميثاقها الاتحادي الذي تضمن نظامها الدستوري. وقد حاول هذا الميثاق التوفيق بين اتجاهين (الوحدة والاتحاد) ففاز الاتجاه الاتحادي أخيرا^(٣٨).

وخلال النصف الأول من القرن التاسع عشر تأثر الشعب السويسري بالتطورات التي شهدتها مقاطعاته وبالأحداث السياسية والتيارات الفكرية والاجتماعية التي عمت العالم: الثورة الأمريكية ودستورها الفدرالي، والثورة الفرنسية ومبادئها التحريرية، و اشتداد المنازعات الدينية بين الكانتونات البروتستانتية والكانتونات الكاثوليكية مما نجم عنه اشتعال نار حرب أهلية بين هذه الكانتونات انتهت بانضمام الكانتونات الكاثوليكية ووضع دستور البلاد في ١٢/أيلول/١٨٤٨، الذي بموجبه تحولت الكونفدرالية إلى دولة فدرالية على غرار الولايات المتحدة.

وكانت أمريكا الشمالية قد نشأت من خلال وجود (١٣) مستعمرة خاضعة لسيطرة بريطانيا وتمتع بشيء من الاستقلال الداخلي. وفي عام ١٧٦٥ نشب النزاع بين بريطانيا وتلك المستعمرات لأسباب اقتصادية، وعندما تفاقت الأمور بسبب التعنت وسوء التصرف اندلعت الثورة المسلحة، مما نجم عنه قيام المستعمرات بإعلان استقلالها (في تموز ١٧٧٦) عن بريطانيا، وتحولت كل

(٣٧) د. محمد مجذوب، المصدر السابق، ص ١٧٧.

(٣٨) د. عبد الكريم علوان، المصدر السابق، ص ٨٣.

مستعمرة إلى دولة حرة ومستقلة^(٣٩). وقد عقدت هذه الدول المستقلة الناشئة حلفا عسكريا لمتابعة الحرب ضد بريطانيا، وفي عام ١٧٧١ عقد مؤتمر لتوطيد الحلف وتحويله إلى تعاهد أو كونفدرالية. وتأثير العوامل الاقتصادية والجماعات الرأسمالية وأصحاب المهن الحرة ومواقف الصحافة توجهت الدول الأمريكية نحو الفدرالية وإنشاء الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك في ١٤/أيار/ ١٧٨٧، عندما عقد الكونغرس مؤتمرا في فيلاديفيا، اشترك فيه أقطاب الدعوة الفدرالية وبعد مناقشات طويلة وافق المندوبون بالإجماع في ١٧/أيلول/١٧٨٧ على مشروع الدستور الذي وضعه ماديسون^(٤٠). وفي نهاية ذلك العام صدقت الدول على المشروع في مجالسها النيابية. وفي أول من شهر كانون الثاني عام ١٧٨٩ بدأ تطبيق الدستور الجديد^(٤١)، وأصبح أول نظام فدرالي حديث في العالم يدخل حيز التطبيق الفعلي.

وبتأثير هذه التجربة حولت سويسرا، كما ذكرنا، نظامها الكونفدرالي إلى نظام فدرالي في عام ١٨٤٨، وأصبحت كندا ثالث دولة فدرالية حديثة بعد سويسرا في عام ١٨٦٧. وتم في عام ١٨٧١ توسيع فدرالية شمال ألمانيا التي كانت قد تأسست في عام ١٨٦٧ لتضم الولايات الألمانية الجنوبية. وبعد مدة زمنية قصيرة أصبحت استراليا في عام ١٩٠١ دولة فدرالية كاملة^(٤٢). وبالإضافة إلى ذلك، تبنت بعض جمهوريات أمريكا اللاتينية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين أنظمة فدرالية في محاولة لتقليد فدرالية الولايات المتحدة الأمريكية. ومن ثم انتشرت بشكل ملحوظ أنظمة فدرالية وشبه فدرالية في أوروبا الشرقية وآسيا وأفريقيا، وآخرها كان بلجيكا التي حولت دستورها لتصبح دولة فدرالية بعد أن كانت دولة موحدة وذلك في عام ١٩٩٣، وجنوب أفريقيا بموجب دستور ١٩٩٤، وكذلك العراق بموجب قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ تحول إلى دولة فدرالية.

(٣٩) د. محمد مجذوب، المصدر السابق، ص ١٩٣. و د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية،

دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٣، ص ٤٨٦.

(٤٠) د. محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص ٤٨٧.

(٤١) د. محمد مجذوب، المصدر السابق، ص ١٩٤.

(٤٢) د. محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص ٤٨٨.

وعلى الرغم من أن هذه التجارب الفدرالية لم يكتب لجميعها النجاح، إلا أنه من المؤكد توجد هناك حالياً حوالي (٢٥) دولة فدرالية تضم أكثر من (٤٠%) من سكان العالم^(٤٣)، وتعكس كل منها الخصائص الأساسية للدولة الفدرالية. مما يمكن عدها مؤشراً واضحاً على المدى الواسع لانتشار هذا النظام وتطوره على المستوى العالمي، وعلى أنه نظام ملائم للتطبيق في جميع الدول خاصة تلك التي تضم مجتمعات تعددية ومع جميع أنواع أنظمة الحكم.

هكذا نرى أن النظرية الفدرالية قد أكملت تطورها، ولاسيما بعد حصول تقدم كبير في ممارسة الفدرالية، وتبني الفدرالية كشكل للدولة لدى كثير من دول العالم، بسبب النجاح والتقدم الذين حققهما هذا النظام في معظم الدول التي تبنته.

المطلب الثالث

تعريف الدولة الفدرالية ونشأتها

تعد الدولة الفدرالية نوعاً من أنواع الدول التي تصنف ضمن الدول المركبة استناداً إلى نوعية سلطة الدولة، لأن السلطات في الدولة الفدرالية تنقسم وتتوزع بواسطة الدستور بين حكومة مركزية وحكومات إقليمية، وأن توازن القوى يميل بدرجات متضاربة في الدول الفدرالية المختلفة نتيجة عوامل متنوعة، إذ أنه يميل في بعضها إلى جانب الحكومة المركزية، وفي بعضها الآخر إلى جانب الحكومات الإقليمية.

لذلك تتصف الدولة الفدرالية بأنها ذات تركيب معقد، مما أورد بشأنها تعاريف عديدة ومختلفة من قبل فقهاء القانون العام، ونحاول هنا إيراد بعض من هذه التعاريف:

فقد عرف (اندرية هوريو) الدولة الفدرالية بأنها "شركة دول فيما بينها علاقات قانونية داخلية، أي قانون دستوري، بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشتركة"^(٤٤).

^(٤٣) د. جبار قادر، الفدرالية تجسيد لتعايش مفهومي الوحدة والتنوع على سطح واحد، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، العدد (١٣) السنة (٣)، ٢٠٠٦، ص ٢٩.

^(٤٤) اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ط ٢، ترجمة: د. علي مقلد وآخرون، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٥٢.

أما مارسيل بريلو (Marcel Prelot) فيرى إن "الدولة الفدرالية هي دولة حيث تلاقي مجموعة من القوانين الدستورية (تراتيب دستورية) مع قانون دستوري أكبر تتبع له ولكن تشارك فيه هيئاتها في نفس الوقت"^(٤٥).

ويرى دايسي (Dicey) بان الاتحاد الفدرالي هو "التدبير السياسي الذي يقصد به التوفيق بين الوحدة القومية والمحافظة على حقوق الولايات"^(٤٦).

والدولة الفدرالية في نظر اوبنهايم (Oppenheim) هي "اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة الذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضا على مواطنيها"^(٤٧).

وينظر كاره دي مالبرج (Carre De Malberg) فان "الدولة الفدرالية هي بكليتها، دولة واتحاد دول، فمن جهة تتماثل بالدولة الموحدة وبذلك تتميز عن كونفدرالية الدول، ومن جهة ثانية تتألف من دول متعددة مرتبطة فيما بينها برابطة فدرالية، وبذلك تتميز عن الدولة الموحدة"^(٤٨).

وعرف (د. السيد صبري) الدولة الاتحادية بأنها "وان كانت تدل على وحدة الشعب إلا إن السلطان فيها مجزأ، فهي دولة مكونة من عدة دويلات تحتفظ كل منها بسيادتها الداخلية في اغلب الشؤون ولكل منها قوانين خاصة بحكوماتها"^(٤٩).

ويرى (د. ثروت بدوي) أن الفدرالية هي "الاتحاد المركزي ليس اتحادا بين دول بمعنى الكلمة، ولكنه دولة مركبة تتكون من عدد من الدويلات اتحدت معا، فهو على خلاف الاتحادات الأخرى يكون دولة فوق الدول الأعضاء، لذلك انه اتحاد خاضع للقانون الدستوري"^(٥٠).

أما (د. محسن خليل) فقد عرف الدولة الفدرالية بأنها "اتحاد دستوري بين ولايات يظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلق هذه الولايات"^(٥١).

(٤٥) نقلا عن: د. احمد سرحال، المصدر السابق، ص ٦٢.

(٤٦) نقلا عن: د. محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص ٤٧٥.

(٤٧) نقلا عن: د. محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٢٣٤.

(٤٨) نقلا عن: المصدر السابق، ص ٢٣٥.

(٤٩) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط ٤، القاهرة، ١٩٤٩، ص ٧.

(٥٠) د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

(٥١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٧، ص ٣١٦.

والفدرالية في نظر (د.سعد عصفور) هي "الاتحاد المركزي الذي يتكون من الدول الأعضاء فيه بوصفها وحدات سياسية متميزة، ومنها مجتمعة في شكل دولة الاتحاد بقوام الاتحاد المركزي. إذن هو تنظيم العلاقة بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء"^(٥٢).

وذهب (د.حسن الجليبي) إلى أن للفدرالية معنيين: معنى عام وآخر خاص^(٥٣):
فالفدرالية بمعناها العام هي موجودة في النطاق الدولي وموجودة في النطاق الداخلي جنباً إلى جنب، ففي كل تنظيم سياسي يقوم على المركزية واللامركزية في السلطة، ثمة قدر يزيد وينقص من الفدرالية. ويصدق هذا في داخل الدولة الفدرالية مثلما يصدق في داخل المنظمات الدولية.

أما المعنى الخاص للفدرالية فيكاد يرادف معناها الدستوري الذي يتمثل في قيام توافق بين وحدات سياسية على امتلاك كل منها أجزاء من سيادة الدولة الإقليمية والسياسية، يعطيها ميزة الاستقلال الذاتي، في الوقت الذي تشارك فيه بتكوين وإدارة مركز السيادة العامة الواحدة.

ويشير (د.إسماعيل الغزال) بأن "الدولة الفدرالية عبارة عن مجموعة دول اتفقت على خلق دولة فدرالية مركزية ذات نظام دستوري مستقل يسمو على النظم الدستورية للدول الأعضاء"^(٥٤).

أما (د.عبد الرحمن رحيم عبد الله) فعرف الفدرالية بأنها "اتحاد ولايات أو مقاطعات لها فيما بينها علاقات داخلية محكومة بالقانون الدستوري بمقتضاه تنشأ دولة جديدة تمثلها، وهي الدولة الفدرالية"^(٥٥).

(٥٢) د.سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط ١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٥٤.

(٥٣) د.حسن الجليبي، دراسات دستورية في فصل السلطات والفدرالية، منشورات مكتب الدراسات والبحوث المركزي للحزب الديمقراطي الكردستاني، ط ١، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ١٩٩٦، ص ٣٠ و ٣١.

(٥٤) د.إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٠١.

(٥٥) د.عبد الرحمن رحيم عبد الله، اللامركزية الإدارية واللامركزية الفدرالية وأوجه المقارنة بينهما، مجلة القانون والسياسة، مجلة نصف سنوية أكاديمية تصدرها كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين، العدد (١) السنة الأولى، ١٩٩٤، ص ٣٨.

ويعرف (د.شيرزاد النجار) الفدرالية بأنها "عبارة عن النظام السياسي الذي يقوي السلطات الرئيسية للدولة (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) سواء على مستوى الدولة بشكل عام، أو على مستوى الأقاليم الفدرالية"^(٥٦).

وحسب رأي (د.محمد هماوند) فإن "الدولة الفدرالية هي دولة واحدة، تتضمن كيانات دستورية متعددة، لكل منها نظامها القانوني الخاص واستقلالها الذاتي، وتخضع في مجموعها للدستور الفدرالي، يعده المنشئ لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي، وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري وسياسي مركب"^(٥٧).

كما سبق يتضح لنا، بأنه يؤخذ على بعض من هذه التعاريف بأنها تطلق وصف الدولة على الكيانات (أو الأقاليم) المكونة للدولة الفدرالية، وإن هذا يتجافى مع الحقيقة ولا يتطابق مع الواقع، حيث إن الدولة الفدرالية كما قد تنشأ نتيجة اندماج دول مستقلة، قد تنشأ أيضاً عن طريق تحول الدولة الموحدة البسيطة، مثال ذلك البرازيل عام ١٨٩٠، بلجيكا عام ١٩٩٣، والعراق عام ٢٠٠٤، فهذه الدول الفدرالية لم تنشأ على اثر اتفاق بين دول مستقلة. ولا نرى بان توجه البعض^(٥٨) في إطلاق وصف الدولة على الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة الفدرالية راجع إلى قيام بعض الولايات في بعض الدول الفدرالية بإبرام اتفاقيات أو شبه اتفاقيات دولية.

ومن خلال ما عرض من التعاريف حول مفهوم الفدرالية، يمكننا تحديد مفهوم الدولة الفدرالية بأنها: (اتحاد دستوري بين الدول أو الأقاليم يقوم على وحدة الدولة وتقسيم السلطات والصلاحيات وفق دستور محدد).

^(٥٦) د.شيرزاد احمد النجار، الخطاب الفدرالي في النضال السياسي للشعب الكوردي وعراق المستقبل، مجلة ياسا، جامعة السليمانية، إقليم كردستان العراق، العدد (٦) لسنة ٢٠٠٢، ص٧٦. (المصدر باللغة الكوردية)

^(٥٧) د.محمد هماوند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص١٨٢.

^(٥٨) ينظر: سولاف محمد أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٦، ص١٤.

وفيما يخص الدولة الفدرالية أنها تتكون استجابة لحاجة الدول والجماعات المكونة لها إلى التوفيق بين رغبتين: رغبتها في أن تكون كتلة واحدة، ورغبتها في أن تحافظ كل منها على أوفى قدر من الاستقلال الذاتي وسيادتها الداخلية^(٥٩). وفي كل الأحوال يشمل التوحيد ليس فقط الدول المتحدة، وإنما أيضا شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصير شعبا واحدا^(٦٠).

هناك عوامل متعددة و متنوعة تحدد بالدول والجماعات المختلفة إلى تكوين الدولة الفدرالية ، فقد توجد الرغبة في إنشاء الدولة الفدرالية نتيجة الروابط المعنوية كاتحاد شعوب تلك الدول أو الجماعات المكونة للدولة الفدرالية في الجنس أو اللغة أو العرق أو الدين أو العادات المشتركة، أو نتيجة لاتحاد مصالحها الاقتصادية أو لغرض الدفاع المشترك عن خطر خارجي^(٦١). أو التجاور الجغرافي و اتساع الرقعة الجغرافية او وجود التعدد القومي او الاثني . ومن الطبيعي أن تختلف تأثير هذه العوامل من دولة فدرالية إلى أخرى تبعا لاختلاف ظروف الدول أو الجماعات الداخلة في تكوينها من اقتصادية وسياسية واجتماعية وغيرها^(٦٢). ان جميع هذه العوامل تتضافر في تأثيرها لنشأة الاتحاد الفدرالي وقد تكون احدها ذات تأثير كبير في ذلك، إلا ان تأثير كل عامل من تلك العوامل يرجع إلى الظروف الخاصة بكل دولة فدرالية مما قد يؤثر في نشأتها بشكل رئيسي وفعال، وإذا كان في السابق يلعب عاملا الدفاع المشترك والعامل الاقتصادي دورا مهما في نشأة الاتحادات الفدرالية، فإننا نرى في الوقت الحاضر ان عامل الروابط المعنوية وعامل التباين الاجتماعي في الدولة لهما تأثير كبير في قيام الاتحادات الفدرالية للدول.

(٥٩) د.طعمة الجرف، نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص٢٠٦. د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص١٣٧.

(٦٠) د.أدمون رباط، المصدر السابق، ص١٢٤.

(٦١) د.زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص١٢٩. د.بطرس بطرس غالي ود.محمد خير عيسى، المدخل في علم السياسة، ط١٢، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص٢٢.

(٦٢) د.عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد ١٩٥١، ص٢٣. د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص٥٨.

ومهما كانت نسبة اختلاف تلك العوامل، فإن تأثيرها يتمثل أساسا في إيجاد رغبة بين الدول والجماعات في ان تنشأ اتحاد لا ينال من سلطتها إلا بالقدر الضروري لأغراض الاتحاد. وأما الأسلوب الذي ينشأ بها الدولة الفدرالية يمكن أن تنحصر في إحدى الطريقتين الآتيتين:

الطريقة الأولى: انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها في دولة واحدة مع احتفاظ كل منها بقدر من الاستقلال الذاتي^(٦٣). بمعنى إن الدولة الفدرالية تؤسس عن طريق اتحاد مناطق مختلفة لم تكن تشكل دولة واحدة بقرار جماعي منها لكي تشكل سوية دولة فدرالية حفظا لمصالح الجميع^(٦٤). والدافع لهذا الاتحاد قد يكون تقارب شعوبها من الناحية التاريخية والحضارية والثقافية، أو شعور هذه الدول بمحاجتها إلى الاتحاد لصد عدوان الغير عليها^(٦٥). ويطلق على هذا الأسلوب الاتحاد بالاندماج (Federation by Association)^(٦٦).

وهذه هي الطريقة الأكثر شيوعا لإنشاء الدول الفدرالية، وهي التي أنجبها العالم الدستوري والدولي لأول مرة في التاريخ، عندما أثبتت الولايات المتحدة الأمريكية نجاحها في تطبيق النظام الفدرالي، على اثر فشل الاتحاد الكونفدرالي الذي كان قائما بينها في تحقيق ما تصبووا إليه من منفعة وتقدم ورخاء.

وجرى تبني النظام الفدرالي في سويسرا، عندما اضطرب الاتحاد الكونفدرالي الذي كان قائما فيها عام ١٨٤٧، بسبب محاولة سبع كانتونات كاثوليكية في أن تنفصل، ولكن الأغلبية البروتستانتية قضت على الانفصاليين الذين كونوا عصابة منفصلة أسموها (sonderbund) وفي الواقع إن هزيمة الكانتونات الكاثوليكية السبعة كانت انتصارا لحركة الوحدة القومية، وفي العام التالي اجتمع البرلمان السويسري ووافق على دستور جديد مما خلق اتحادا فدراليا على

(٦٣) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٦٤) عصمت شريف وانلي، آراء وأمثلة حول تطبيق الفدرالية في العراق، مطبعة رنج، السلিমانيّة،

٢٠٠٣، ص ١٥.

(٦٥) د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

١٩٩٩، ص ٨٨.

(٦٦) د. محمد السناري، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة)، بدون سنة ومكان الطبع، ص ٧١٨.

ود. زهدي يكن، المصدر السابق، ص ١٢٩. ود. محمد على آل ياسين، القانون الدستوري-المبادئ الدستورية العامة، بغداد، ط ٢، ٢٠٠٥، ص ٢٠٧.

نمط الاتحاد الفدرالي في أمريكا^(٦٧). ووفق هذا النمط تشكلت فدراليات بعد الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا في كل من كندا عام ١٨٦٧، وأستراليا عام ١٩٠١، وألمانيا وجنوب أفريقيا.

الطريقة الثانية: تنشأ الدولة الفدرالية من خلال تحويل دولة بسيطة إلى نظام اللامركزية الفدرالية وذلك بتحويل وحداتها الإقليمية قدرا من الاستقلال الداخلي تصبح به دويلات صغيرة في إطار الدولة الأم أو الدولة الفدرالية الجديدة^(٦٨). إذن الدولة الفدرالية تنشأ بهذه الصورة عندما تتحول الدولة البسيطة الواحدة ذات المركز السيادي الواحد إلى دولة مركبة تتعدد فيها مراكز السيادة وذلك بتحويل الخصوصيات الاجتماعية في الدولة إلى جماعات متميزة تتمتع كل منها بالاستقلال ضمن الدولة المركزية الواحدة^(٦٩).

وفق هذه الطريقة تؤسس الدولة الفدرالية عبر تحويل دولة مركزية إلى دولة فدرالية للاستجابة ديمقراطيا إلى الواقع القومي أو الجغرافي أو التاريخي أو الاقتصادي^(٧٠)، فالاختيار النهائي للفدرالية كان استجابة للضغوط السياسية الديمقراطية نحو التطور بسبب تعددية الدولة اللغوية أو الدينية أو العرقية أو ربما بسبب فوارق اقتصادية كبيرة بين الأقاليم. وفي بعض الدول قد تكون للأقاليم المحفزة على الاستقلال الذاتي كيانات سياسية متميزة في الماضي. كما كان الحال في إقليم كوردستان العراق الذي كان له كيان سياسي متميز قبل تأسيس الفدرالية في العراق بنحو أكثر من (١٢) سنة. إن الدول الموحدة قد تلجأ إلى منح الأقاليم المكونة مزيدا من الاستقلال الذاتي وتركها تحكم نفسها في بعض المسائل حتى تتجنب انفصال تلك الأقاليم عنها كليا^(٧١). ولا نغالي إن قلنا بان هذا كان سببا وراء إنشاء النظام الفدرالي بهذه الطريقة في الدول الموحدة. ويطلق على هذه الطريقة في تأسيس الدولة الفدرالية (الاتحاد بالانفصال أو بالتفكك)

(٦٧) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ١٧٨-١٧٩.

(٦٨) د. ماجد راغب الحلو، دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة العلاقات

الدولية، مقرر معتمد لبرامج التعليم المفتوح، بدون مكان وسنة الطبع، ص ١٢١.

(٦٩) د. حسن الجلبي، المصدر السابق، ص ٣٨.

(٧٠) عصمت شريف وانلي، المصدر السابق، ص ١٥.

(٧١) د. الشافعي محمد البشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، ط ١، منشأة

المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٣، ص ١١٣.

(^{٧٢}) *Federation by separation, or segration* .

وقد نشأت بهذا الأسلوب بعض الفدراليات في أمريكا اللاتينية أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، كالمكسيك والأرجنتين والبرازيل، وكذلك في كل من الهند ١٩٥٠ وباكستان ١٩٥٦، وماليزيا ونيجيريا وبلجيكا عام ١٩٩٣، والعراق في عام ٢٠٠٤ حسب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وان الدولة الفدرالية تنشأ بهذه الصورة نتيجة عوامل وظروف متعددة ومتنوعة منها ما هو عرقي ولغوي وجغرافي، ومنها ما هو اقتصادي وتاريخي وسياسي، ومنها ما هو نفسي وتنظيمي.

ويلاحظ أن الدول الفدرالية التي تنشأ بهذه الطريقة تحتفظ عادة بقدر أكبر من السلطات قياساً إلى الأنظمة الفدرالية المقامة على وفق الطريقة الأولى، لأن الدولة الفدرالية الجديدة لم تتنازل إلى الولايات أو الأقاليم التي أصبحت ذات كيانات سياسية بعد أن كانت أقساماً إدارية في الدولة البسيطة قبل تحويلها إلا بقدر محدد من السلطات.

وتنتهي الدولة الفدرالية بانقضاء الدولة ذاتها، وذلك بأحد الأسباب التي تنتهي بها الدول عموماً^(٧٣)، كزوال ركن من أركانها، كما ينتهي الاتحاد الفدرالي بإحدى وسيلتين ماثلتين لوسيلة نشأته وهما:

١- انفصال الولايات عن الدولة الفدرالية وتحويلها إلى دول مستقلة، نتيجة حركة ثورية أو حرب أهلية، فالحرب الأهلية التي وقعت بين الولايات الجنوبية والولايات الشمالية في أمريكا لو كانت قد انتهت بانتصار الجنوب على الشمال لترتب عليه تفكك الولايات المتحدة^(٧٤).

٢- تحول دولة فدرالية إلى دولة بسيطة موحدة تصبح فيها الولايات مجرد وحدات إدارية بعد أن كانت وحدات سياسية ذات سيادة داخلية، مثل الولايات المتحدة الاندونيسية التي كانت دولة فدرالية مكونة من ستة عشر ولاية

(٧٢) د. محمد السناري، المصدر السابق، ص ٧١٨.

(٧٣) ينظر في أسباب انتهاء الدول: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ج ١، ط ١٧، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٩٧، المصدر السابق، ص ١٤٨ - ١٤٩.

(٧٤) د. بطرس بطرس غالي ود. محمود خيرى عيسى، المصدر السابق، ص ٢٢٢. د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

بموجب معاهدة لاهاي المبرمة عام ١٩٤٩، ثم تحولت إلى دولة بسيطة بموجب الدستور الاندونيسي الصادر في ١٧/آب/١٩٥١^(٧٥).

المطلب الرابع

خصائص النظام الفدرالي

إن الدولة الفدرالية كما هو الحال بالنسبة لكافة الدول المركبة تقوم أصلاً للتوفيق بين تيارين متضادين: أولهما هو التيار الاتحادي الناشئ من عوامل تدعو إلى الوحدة، وأما الثاني فهو التيار الانفصالي الناشئ من عوامل تستمد من رغبة الشعوب والجماعات في التمتع بأكبر قسط من الاستقلال. وتيار الاتحاد يتمثل في تنظيم الهيئة الاتحادية أو الحكومة الفدرالية، أما تيار الاستقلال فيتمثل في نظم الولايات^(٧٦).

ويقوم الدستور الاتحادي بتنظيم التوفيق بين هاتين النزعتين، الذي يتم وضعه بموافقة ممثلي الولايات أو الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية، حيث تحدد فيها سلطات الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات بجانب إقراره بأن تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها لتنظيم السلطات العامة في الولاية. من هنا نصل إلى أن الدولة الفدرالية ثنائية التكوين تجمع في ذاتها وجهين: وجه الدولة البسيطة ووجه الدولة المركبة^(٧٧).

فالدولة الفدرالية توجد فيها سلطة واحدة من ناحية، وهذه السلطة تخضع لها جميع الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في بعض الأمور، وتوجد فيها إلى جوار تلك السلطة سلطات أخرى يتحدد نطاقها بنطاق الوحدات الداخلة في تركيب الدولة الاتحادية^(٧٨). ويمتد هذا الاختصاص وفقاً للتنظيم الدستوري للدولة الفدرالية، إلى أمور غير الأمور التي تتولاها السلطة الفدرالية. ونتيجة لهذا التعدد في السلطات فإن الدولة الفدرالية تجمع بين مظاهر الدولة الموحدة في بعض النواحي وتبدو في نواحي أخرى وكأنها وحدات مستقلة بعضها عن بعض مما يعني

(٧٥) د. بطرس بطرس غالي ود. محمود خيري عيسى، نفس المصدر، ص ٢٢٢.

(٧٦) د. بطرس بطرس غالي ود. محمود خيري عيسى، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

(٧٧) د. آدمون رباط، المصدر السابق، ص ١١٤.

(٧٨) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة الطبع، ص ٥٤.

أن هناك نوعين من الحكم في الدولة الفدرالية يقبضون على نوعين من السلطات: الحكم الفدراليون والحكام المحليون^(٧٩).

هكذا تقوم الدولة الفدرالية وتتكون في وجودها على مبدأ الثنائية، فهي دولة موحدة من جهة ودولة مركبة من جهة أخرى. فهي ثنائية الدستور والسلطات. حيث إن لكل ولاية داخلية في الدولة الفدرالية دستورها الخاص وسلطاتها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية المنظمة بموجب هذا الدستور إلى جانب الدستور الفدرالي والسلطات العامة للدولة الفدرالية.

إذا كانت الدولة الفدرالية تتكون من اتفاق مجموعة من الدول أو الولايات على تكوين دولة فدرالية تنضوي تحت ظلها، فإن اتفاق هذه الدول أو الولايات هو الأساس الذي بنيت عليه الدولة الفدرالية، وهو الذي يتجسد بعد قيامها في شكل الدستور. فالدستور الاتحادي له أهمية سياسية وأخرى قانونية، والأهمية السياسية تتمثل في أن الولايات لن تقدم على الانضمام إلى دولة الاتحاد الفدرالي ما لم تكن متيقنة إن الدستور الفدرالي سيضمن لها مصالحها الذاتية. وتبدو الأهمية القانونية للدستور الفدرالي في أنه الأساس القانوني للدولة الفدرالية ككل. والذي بدوره يتضمن توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، بمعنى إن النظام الفدرالي في الدولة كله قائم على وثيقة الدستور، الذي يجب أن يكون ثابتا وواضحا ودقيقا في تحديده وتوزيعه للسلطات والاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة للدولة الفدرالية بعيدا عن الغموض والالتباس حتى لا يثير المشاكل بين الجهتين عند ممارسة تلك السلطات وهذا لا يتحقق إذا لم يكن الدستور مكتوبا، لذلك فإن وجود الدستور المكتوب ضرورة منطقية وعملية للدولة الفدرالية.

إن الدستور الفدرالي هو القانون الداخلي الأعلى في الدولة الفدرالية مما يعني أنه يسمو على جميع دساتير الوحدات المكونة لها، وكذلك على التشريعات التي تصدر عن تلك الوحدات والتي تصدر عن الحكومة الفدرالية فإذا أريد للحكومة أن تكون فدرالية، يجب أن يكون دستورها صاحب السلطة العليا كما يقول (هوير)^(٨٠)، وأن التناسق بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية تتطلب

^(٧٩) د.منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ٢٥٢.

^(٨٠) Wheara K.C., Federal Government, Oxford University Press, London, 1967., p.56.

أن لا تكون أي منها في مركز يجعلها تتمكن من خرق أو تجاوز مواد الدستور فيما يتعلق بسلطاتها ومكانتها التي لها أن تستمتع بها^(٨١).

وتتجلى مظاهر سمو الدستور الفدرالي في ان لا تكون دساتير الحكومات الإقليمية قد تضمنت تعارضا مع الدستور الفدرالي، كما تؤكد على ذلك معظم دساتير الدول الفدرالية، منها دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ في المادة (٦) منه، وكذلك دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٣) منه. وان هذا السمو الدستوري يتطلب أن يكون الدستور الفدرالي دستورا جامدا كما هو الحال في دساتير معظم الدول الفدرالية، بحيث لا يمكن تعديل الدستور الفدرالي بسهولة كما هو الحال في تعديل دساتير معظم الدول الموحدة أو كما يتم تعديل التشريعات العادية.

فالدستور الفدرالي يستمد سموه من كونه تعبيرا عن إرادة مواطني الدولة الفدرالية، ويتضمن القواعد العامة التي تحدد المبادئ الأساسية للتشريع وما يتعلق بالبناء السياسي للدولة، ويتضمن أيضا نصوصا لتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الفدرالية والهيئات الإقليمية بدقة. عليه فمن الضروري أن يكون الدستور الفدرالي مكتوبا ويتمتع بالسمو الشكلي والموضوعي وبخاصية الجمود، لان نجاح الدولة الاتحادية واستمرارها يتوقف على مدى ما يتمتع بنود دستورها من السمو والاحترام.

إذن يوجد في الدولة الفدرالية دستور فدرالي واحد يواجه إقليم الدولة كله وأفراد الدولة جميعا ويخاطبهم خطابا مباشرا، وان ذلك لا يمنع من وجود دساتير أو قوانين أساسية أعلى مرتبة من القانون العادي للوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي^(٨٢). حيث إن كل ولاية من الولايات الأعضاء تتمتع باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي، ويتجسد هذا الاستقلال الدستوري في وجود سلطة تأسيسية^(٨٣)، تقوم بوضع دستور الولاية باستقلال تام من دون الحاجة إلى تصديق الحكومة الفدرالية^(٨٤).

(٨١) د. محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص ٤٩٣.

(٨٢) د. يحيى الجمل، المصدر السابق، ص ٥٥.

(٨٣) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٠٣.

(٨٤) د. محمد همامندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، المصدر السابق، ص ٢٠٠. ويستثنى من هذه القاعدة أن تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها. ينظر: سولاف محمد أمين، المصدر السابق، ص ٨٨.

إن تحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية، يتطلب وجود تنظيمات دستورية خاصة بكل وحدة مستقلة ومتميزة عن التنظيم الدستوري الفدرالي، فلا بد أولاً من وجود وثيقة دستورية صادرة من السلطة المؤسسة في الوحدة المكونة للدولة الفدرالية تجسد التصورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة لدى غالبية رعاياها^(٨٥). غير أن هذه التصورات التي يعبر عنها الدستور الإقليمي يجب أن تكون منسقة مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الفدرالية لكي يتحقق التوازن والانسجام بين كل الأجزاء المكونة للدولة فالولاية تتمتع بسلطان استقلال ذاتي، وهذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي خاضعة لقيود متنوعة لا يخلو الدستور الفدرالي من إيراد بعضها على الأقل، ويكون من أثرها أن تسلب سلطة الولاية في نواح تتصل بنظامها الدستوري والقانوني^(٨٦). مما يعني إن دستور الولايات يجب أن يكون مقيداً بمراعاة أحكام الدستور الفدرالي، وفي حالة تعديل الأخير يجب أن تعدل الولايات دساتيرها أيضاً على النحو الذي يجعلها ملائمة معه وقد يتطلب تعديل دستور الولايات مصادقة السلطات الفدرالية المختصة كما هو الحال في كندا^(٨٧).

إن التنظيم الذي يقيمه الدستور للسلطات والمؤسسات في الولاية يكون متكاملًا بحيث يتجلى فيها سلطة الدولة ومظاهرها باستثناء الجانب المتعلق بشخصيتها القانونية الدولية، حيث تتكون بموجبه السلطات الثلاث الأساسية في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بالولاية (بحيث توجد سلطة حكم لا مجرد سلطة تنفيذ) وبهذا يتميز عن الوحدات اللامركزية الإدارية. فكما توجد في الدولة الفدرالية المركزية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد السلطات الثلاثة المذكورة بشكل مستقل في كل وحدة سياسية من الوحدات المكونة لهذه الدولة تتشكل وتؤسس وفق أحكام الدستور الخاص بالوحدة ذاتها.

(٨٥) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٦،

ص ١١٨.

(٨٦) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٧٩.

(٨٧) المادة (٩٢) من دستور كندا.

وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية الفدرالية فهي تتكون من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة^(٨٨)، وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية والسياسية الخاصة بالنظام الفدرالي، والذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي ولايات على مستوى البرلمان الفدرالي، ليكون للولايات دورها في صنع القوانين الفدرالية التي تطبق في جميع أنحاء الدولة. واستقرت هذه القاعدة بصورة عامة في معظم الدول الفدرالية الذي تتكون فيها السلطة التشريعية من مجلسين^(٨٩)، لأن نظام المجلسين لا غنى عنه في إقامة الدولة الفدرالية، وهو الصيغة الوحيدة التي يمكن أن تجسد في ظل اعتباري الوحدة والاستقلال اللذين يسيطران على تنظيم الدولة الفدرالية^(٩٠).

يمثل المجلس الأول شعب الدولة الفدرالية كلها، ويتشكل بالانتخاب من مجموع رعايا الولايات، ويتألف المجلس الثاني (مجلس الأقاليم أو الولايات) بالاستناد إلى الولايات باعتبارها وحدات سياسية متميزة، وهو قاصر على تمثيل الولايات حتى يكون لها دورها في تكوين إرادة الدولة الفدرالية، وعادة يكون التمثيل فيها على أساس المساواة الكاملة بين الولايات، رغم اختلاف الموجود بينها من حيث المساحة أو الأهمية الاقتصادية أو عدد السكان. ويتخذ

^(٨٨) إن الأصل التاريخي لثنائية السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية يعود إلى المفاوضات التي دارت حول إنشاء الولايات المتحدة الأمريكية بين كل من ممثلي الولايات الكبيرة التي رأت أن يكون التمثيل في البرلمان على أساس عدد السكان، والولايات الصغيرة التي رأت أن يكون التمثيل على أساس المساواة بين الولايات جميعا. حيث تم في الأخير التوصل إلى إيجاد صيغة حول تشكيل البرلمان وذلك من مجلسين: يعكس المجلس الأول المساواة بين الولايات، والثاني يكون على أساس نسبة السكان في كل ولاية. وبذلك أمكن التوفيق بين أهمية الولايات، بإعطائها عددا من المقاعد في المجلس الثاني يتناسب مع حجمها وقدراتها، وبين إزالة مخاوف الولايات الصغيرة، وترغيبها في دخول الاتحاد دون الخوف من الضياع بين أطماع الولايات الكبيرة. ينظر تفاصيل ذلك: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٢٥٦. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٤، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ٢٥٧ و ٢٥٨.

^(٨٩) باستثناء الدول الفدرالية كل من: الكاميرون وباكستان وفنزويلا، حيث تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد وليس من مجلسين كما هو متبع في الدول الفدرالية. ينظر في ذلك: د. نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة الجديدة، العددان (١٠ و ١١) السنة (٤٠)، ١٩٩٤، ص ٦٨. وكذلك: جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدي، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٧.

^(٩٠) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٧٠.

هذا المجلس تسميات عديدة ومختلفة بحسب دستور كل دولة، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس الدول في سويسرا، ومجلس البوندسرات (Bundesrat) في ألمانيا الاتحادية، ومجلس القوميات في الاتحاد السوفيتي السابق، ومجلس الاتحاد في العراق وفقا للدستور الدائم.

إذن ازدواجية السلطة التشريعية هي ضرورة منطقية وعملية في الدولة الفدرالية، بهدف ضمان مشاركة الوحدات المكونة لها في سن وتشريع القوانين الفدرالية، وكذلك في تعديل الدستور الفدرالي واتخاذ القرارات التي تحدد مصير الدولة والأقاليم المكونة لها. لذلك نرى بان تكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد في كل من فنزويلا وباكستان وكامبيون كدول فدرالية يتنافى مع المبادئ الأساسية للفكرة الفدرالية ذاتها ويشكل ذلك خلا جوهريا في النظام الفدرالي القائم في تلك الدول، وكذلك الحال بالنسبة للعراق الفدرالي الذي تتكون فيه السلطة التشريعية من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد، غير ان المجلس الأخير معطل حاليا بموجب الدستور ذاته كما سنرى عند تناولنا لهذا الموضوع فيما بعد.

أما فيما يتعلق بمبدأ الاستقلال الذاتي للأقاليم فإنه يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للولايات، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها، والركن الأساسي في هذا الاستقلال أن تكون للولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي هيئاتها الدستورية الخاصة بها، بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها مادامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال. وعلى هذا الأساس تتمتع كل ولاية من الولايات الأعضاء باستقلال تنظيم ذاتي مثلما تتمتع باستقلال دستوري كما أسلفنا وما يترتب على هذا الاستقلال هو تمتع الولايات في الدولة الفدرالية بسلطات مستقلة في مجالات مختلفة مثل التشريع والإدارة والقضاء، وتباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية.

هكذا نجد ان الدولة الفدرالية قائمة على ثنائية السلطات العامة، حيث توجد في المركز لدى الحكومة الاتحادية كل من السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، والقضائية، كما هو الحال في الدولة البسيطة، وبجانب تلك السلطات المركزية، توجد السلطات الثلاث المذكورة أيضا خاصة بكل إقليم أو ولاية تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي وتدير من خلالها دفة شؤون الحكم في الإقليم، لكن تختلف درجة

هذا الاستقلال الذاتي للهيئات الإقليمية من تدخل الهيئات المركزية من دولة
فدرالية لأخرى، وذلك حسب ظروف نشأة الاتحاد الفدرالي وطريقة تكوينه، وتبعاً
لذلك قد تضيق درجة هذا الاستقلال المحلي أو تتسع حسب الأحوال.
ونظراً لما تتمتع به الدولة الفدرالية من الخصائص التي ذكرناها، فإنها تختلف
عن الدولة البسيطة الموحدة ذات سلطة واحدة ولها دستور واحد وحكومة واحدة
تدير شؤونها الداخلية والخارجية من دون أن تشاركها في ذلك حكومة أو هيئة
أخرى^(٩١). ومن ثم تظهر الدولة البسيطة في صورة وحدة الدستور، ووحدة
التشريع، ووحدة التنفيذ، ووحدة القضاء^(٩٢). وقد تتعدد السلطة الإدارية في الدولة
البسيطة عند الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، حيث إلى جانب السلطة المركزية
في العاصمة توجد سلطات إدارية لامركزية محلية أو إقليمية ولا يتنافى تكوين
الدولة البسيطة على هذا النحو مع وجود أقسام إدارية فيها لتسهيل إدارة
المصالح والمرافق العامة، فهذه الأقسام الإدارية اللامركزية لا تؤثر في وحدة الدولة
السياسية^(٩٣).

ولأن اللامركزية الإدارية أسلوب إداري يقتصر فيه توزيع الاختصاصات على
الوظيفة الإدارية، بمعنى أنها لامركزية ذات طبيعة إدارية، لا شأن لها بنظام
الحكم أو بالسلطة السياسية للدولة أو بشكلها الدستوري^(٩٤)، فهي توجد في كل
أنواع الدول البسيطة منها والمركبة، بل أنها توجد في إطار الوحدات الإدارية
للمقاطعات والولايات المكونة للدولة الفدرالية^(٩٥).

في حين أن اللامركزية السياسية تتعلق بأسلوب التنظيم الدستوري في الدولة،
وتمنح الولايات الداخلة في تكوين الدولة قدراً من حقوق السيادة الداخلية،
فيكون لها سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية المستقلة التي تمارس
أنشطتها داخل إقليمها. لذلك انه في اللحظة التي تكتسب فيها الوحدات
الإقليمية في الدولة سلطة التشريع، فان ذلك يعني أن هذه الأخيرة تخلت عن

(٩١) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٠٩. ود. شروت بدوي، المصدر السابق، ص ٢١٨.

(٩٢) د. فؤاد العطار، المصدر السابق، ص ١٦٤.

(٩٣) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٩٤) د. طعمه الجرف، المصدر السابق، ص ٢٣٢.

(٩٥) د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، المصدر السابق، ص ١٤٣.

الأسلوب المركزي في المجال السياسي لتأخذ باللامركزية السياسية^(٩٦). عليه يمكن القول ان الفارق بين النظام الفدرالي واللامركزية الإدارية هو فارق في الطبيعة والجوهر وليس في الدرجة أو المدى، لان الأول يتعلق بوظيفة الحكم ويخضع للقانون الدستوري، أما الثاني فيتعلق بوظيفة الإدارة ويخضع للقانون الإداري، وشتان الفرق بين وظيفتي الحكم والإدارة.

كذلك يختلف النظام الفدرالي عن النظام الكونفدرالي الذي ينشأ بمقتضى معاهدة بين الدول الأعضاء في الاتحاد، ويترتب على ذلك أن الاتحاد الكونفدرالي لا يمكن تعديل مضمونه إلا بتعديل المعاهدة، الأمر الذي يستلزم الموافقة الجماعية للدول الأعضاء أما الدولة الفدرالية فأنها تستند إلى عمل قانوني داخلي وهو الدستور، ومن ثم يمكن تعديل الدستور الفدرالي دون اشتراط موافقة جميع الولايات المكونة للدولة الفدرالية، كما لا يجوز للولايات التي تعارض التعديل حق الانفصال كبدأ عام^(٩٧) لذلك فان الرابطة القائمة بين أعضاء الاتحاد الكونفدرالي، ذات صفة دولية، بينما في الفدرالية تكون داخلية صرفة.

وتحتفظ كل دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي بشخصيتها القانونية الدولية، في حين أن الدولة الفدرالية تتمتع وحدها دون الوحدات الداخلة في تكوينها بالشخصية القانونية الدولية. لذلك نجد أن رعايا كل دولة في الاتحاد الكونفدرالي يحتفظون بالجنسية الخاصة بدولتهم، والحرب التي تقع بين أعضاء الاتحاد الكونفدرالي تعتبر حرب دولية، بينما في النظام الفدرالي يتمتع جميع أفراد الشعب بجنسية واحدة هي جنسية الدولة الفدرالية، كما تكون الحرب التي تنشب بين أعضائها حربا داخلية. لذلك نجد بان الخلاف الجوهرى بين النظامين يتعلق بطبيعة كل منهما. وما يجب ذكره هنا، ان الاتحاد الكونفدرالي يمثل مرحلة انتقالية مؤقتة، فإما ان يؤدي إلى انفصال الدول الأعضاء واستقلالها نهائيا عن البعض، كما حدث بالنسبة لاتحاد جمهوريات أمريكا الوسطى عام ١٨٩٨ والذي انتهى لانفصال هندوراس ونيكاراغوا وسان سلفادور، وإما بنمو الروابط بين

(٩٦) د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٢٥٧. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٣٧.

(٩٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٧٤. د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٢٤٧.

الدول الأعضاء، فيتحول إلى اتحاد فدرالي، كما حدث بالنسبة للاتحاد الأمريكي عام ١٧٨٧، والاتحاد السويسري عام ١٨٤٨، والاتحاد الجرمانى ١٨٧٠^(٩٨). نستنتج مما تقدم، إن لكل ولاية في الدولة الفدرالية استقلالها الدستوري والتشريعي والقضائي والتنفيذي في نطاق الإطار الذي يحدده الدستور الاتحادي، فتظل كل ولاية محتفظة بدستورها الخاص، وبرلمانها الإقليمي، وحكومتها الإقليمية، وقضاؤها الإقليمي، كل ذلك في الحدود التي يرسمها الدستور الفدرالي. كما يكون للدولة الفدرالية دستورها الذي يعلو دساتير الولايات الأعضاء وحكومتها الفدرالية وقضاؤها الفدرالي وبرلمانها الفدرالي ويجب أن يؤلف هذا البرلمان من مجلسين، احدهما يختار أعضائه تبعاً لعدد السكان، والآخر يختار أعضائه على أساس أن تمثل كل ولاية مهما كانت حجمها ونسبة سكانها بعدد متساو من الأعضاء. كما توجد هيئة قضائية عليا في الدولة الفدرالية تسمى بالمحكمة الاتحادية أو المحكمة الدستورية التي تعد الضمانة الحقيقية للالتزام بتطبيق بنود الدستور كما هي من قبل الهيئات الفدرالية أو الهيئات الإقليمية كافة. هكذا نتوصل إلى أن الدولة الفدرالية تركز في وجودها القانوني على مبدأين أساسيين هما: مبدأ الوحدة ومبدأ الاتحاد، الأمر الذي ينجم عنه ثنائية الدستور والسلطات في إطار الدولة الفدرالية.

(٩٨) زهدي يكن، المصدر السابق، ص ١٣٠.

المبحث الثاني مشاكل النظام الفدرالي

بعد أن شهدت الولايات المتحدة الأمريكية أول تجربة فدرالية في العالم عام ١٧٨٩ توجهت أنظار دول أخرى إلى تقليد وتبني هذا النظام ولاسيما في القرن العشرين، ذلك بسبب المزايا التي حققتها هذا النظام من حيث تعايش المكونات المتنوعة والمختلفة في إطار الاتحاد الفدرالي مع ضمان حقوق واستقلال كل مكون ووحدة سياسية داخل هذا الإطار الدستوري. غير أن هذا لا يعني بان النظام الفدرالي كغيره من الظواهر السياسية لا تصيبه الأمراض ولا تعترضه المشاكل، حيث نجد بجانب التجارب الناجحة للفدرالية بعض التجارب التي فشلت ولم تكتب لها النجاح والاستمرار، ذلك بسبب عدم إمكانية التغلب على المشاكل التي ظهرت نتيجة تطبيق الاتحاد الفدرالي، وتجارب أخرى لا تزال تعاني من أمراض هذا النظام مما يهدد استقراره. وقد ظهرت أولى هذه المشاكل في مهد الفدرالية نفسها، الولايات المتحدة الأمريكية، عندما طالبت الولايات الجنوبية الانفصال عن الاتحاد، وكذلك في سويسرا واتحادات أخرى. وفيما يلي سنتناول أهم المشاكل التي تعترض النظام الفدرالي من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: انفراد الحكومة الفدرالية بالسلطة.

المطلب الثاني: مشكلة الدول الفدرالية المكونة من إقليمين أو ثلاثة.

المطلب الثالث: مشكلة انفصال الأقاليم الفدرالية.

المطلب الرابع: مشاكل توزيع الإيرادات المالية والثروات الطبيعية وإدارتها.

المطلب الأول انفراد الحكومة الفدرالية بالسلطة

إن التجربة الفدرالية لا يمكن أن يكتب لها النجاح إن لم يكن هناك نظام حكم قائم على الديمقراطية بالمعنى الحقيقي للكلمة، سواء من حيث توافر الإطار الدستوري المناسب أو من حيث الممارسة الديمقراطية على المستوى العملي، لأن التجارب الفدرالية التي أدت إلى تفتت الدولة والانفصال وقعت حيشما كانت المؤسسات الديمقراطية ضعيفة أو غائبة. ولم يشهد التاريخ أية حالة من حالات تحلل الاتحادات المركزية الديمقراطية الحقيقية مهما كانت متنوعة الأمر الذي يعني أن الديمقراطية الكاملة والحقيقية هي شرط أساس لقيام اتحاد فدرالي واستمراره^(١).

لذلك ارتبطت الفدرالية بالديمقراطية، لأن الحكم الديمقراطي إذا كان يعني الاخذ برأي الاغلبية ففي نفس الوقت يؤكد على احترام رأي الاقلية وطموحاتها، كما يعني قبول الاخر وحل المشاكل التي ستظهر بين الجماعات المختلفة بالطرق السلمية بحيث يضمن مصالح كل الاطراف المشاركة في الدولة الفدرالية. فاذا كانت مصالح وحقوق كل الاطراف مضمونة داخل الاطار الفدرالي في ظل نظام حكم ديمقراطي حقيقي، فهذا يكون دافعا قويا لتعزيز الاتحاد ولا يفكر طرف ما حينئذ بالتذمر أو الانفصال عن هذا الاطار. وبذلك توفر الديمقراطية ضمانات قانونية تمنع نشوء سلطة مركزية قد تتجرح نحو الدكتاتورية^(٢)، وتحاول توسيع سيطرتها على الأقاليم والقضاء على استقلالها وتحويل الدولة الفدرالية إلى دولة بسيطة موحدة، كما حدث في بعض بلدان أمريكا اللاتينية حين لم تقم الدول الاتحادية في تلك البلدان في ظل الديمقراطية، فحاول رؤسائها السيطرة على الأقاليم والتدخل في شؤونها بشتى الوسائل من اجل توسيع صلاحيات السلطة المركزية الدكتاتورية على الأقاليم^(٣). وكذلك التجربة الاتحادية بين أثيوبيا

^(١) د.ساجد أحمد عبل، أتمودج النظام الاتحادي المركزي العراقي، بحث متاح على الموقع الالكتروني التالي:

www.forumfed.org. last visit 5/7/2008

^(٢) د.لقاء مكي، النظم الفدرالية في العالم، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:
www.ahewar.org p.19 last visit 20/5/2008

^(٣) لطيف مصطفى أمين، المصدر السابق، ص ٧٧.

واريتريا حيث كان نظام الحكم دكتاتوريا في ظل حكم الإمبراطور (هيلاسي لاسي) الذي أذاب كيان الولاية الاريترية داخل الاتحاد الفدرالي الأثيوبي بالمراسيم والقوانين التي أصدرتها الحكومة الأثيوبية، وفي عام ١٩٦٢ قام الإمبراطور المذكور بإلغاء وثيقة الاتحاد الفدرالي والنظام الذي بني عليها واعتبر اريتريا المديرية الرابعة عشرة لمديريات أثيوبيا^(٤). كما أن النظام النازي الاستبدادي في ألمانيا قد قضى على صلاحيات المقاطعات الأعضاء وألغى الدولة الاتحادية الألمانية وجعلها دولة موحدة. ومن بين الأسباب التي أدت إلى فشل الفدرالية في منظومة الدول الاشتراكية السابقة هي شمولية النظام السياسي وغياب الديمقراطية السياسية، هيمنة القوميات الكبيرة (القومية الروسية في الاتحاد السوفيتي مثلا)، والتطور غير المتكافئ بين الاقاليم والدول.

لذلك يستوجب أن تكون الدولة الفدرالية قائمة على نظم ديمقراطية وألا تكون ذات نظم أوتوقراطية أو دكتاتورية كما قال الفقيه هوير (Wheare) في هذا المجال " يبدو انه من المؤكد إن الأوتوقراطية أو الدكتاتورية-إما في الحكومات العامة أو في الحكومات الإقليمية- سوف تدمر في القريب أو البعيد تلك المساواة في المركز وذلك الاستقلال الذي يجب أن تستمتع به هذه الحكومات، كل في دائرة اختصاصها إن كانت للحكومة الفدرالية أن توجد على الإطلاق"^(٥). الأمر الذي يعني أن النظام الفدرالي يتطلب بطبيعته نظام حكم ديمقراطي سواء في داخل الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي أو على مستوى هيئات ومؤسسات الحكومة الفدرالية.

إن الحل الفدرالي القائم على أسس ديمقراطية لا يشجع على دافع الانفصال بقدر ما تحتويه، بمعنى أوضح إن نظام القوانين الدستورية والممارسات الديمقراطية يتيح لمن يسعى إلى المدافعة عن الانفصال أن يفعل ذلك بطريقة سلمية وخالية من العنف، عوضا عن اللجوء إلى المقاومة المسلحة. وقد أثبتت تجربة الدول الفدرالية حتى اليوم لاسيما تلك التي تملك تقليدا ديمقراطيا عريقا، ان الانفصال لم يحدث قط، بالرغم من الاستفتاءات الشعبية وغيرها من أشكال المدافعة العامة

^(٤) علي عباس حبيب، الفدرالية والانفصالية في أفريقيا، ط١، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٩، ص١٥٦.

^(٥) نقلا عن د.محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص٤٨.

عن الانفصال، كما أثبتت الأنظمة الفدرالية الديمقراطية، أنها مرنة بما فيه الكفاية لتتعامل مع التحدي الذي يمثله الانفصال^(٦). مثلما حصل في إقليم (كيبك) الكندي في الاستفتاء الذي جرى في ٣٠/١٠/١٩٩٥، حيث صوتت نسبة (٦٠،٥٠%) من مواطني الإقليم ضد الانفصال عن كندا^(٧). لأن القضاء على التوترات والحركات الانفصالية وكل المشاكل الأخرى بنجاح داخل الاتحاد الفدرالي واستمرار التجربة الفدرالية يتطلب وجود إستراتيجية قائمة على أسس ديمقراطية تحقق من خلالها التوازن المعقول والعدل بين المركز والأطراف في الدولة الفدرالية. ويتم ذلك عن طريق جمع التركيز على تعزيز قوة المركز وتشجيع الموالاة للفدرالية مع تسوية الهموم الرئيسية التي تشغل الجماعات الإقليمية بنقل المزيد من السلطة من المركز إلى الأطراف لتخفيف الضغوط الإقليمية بذلك على المركز. حيث إن إتباع أية سياسة من دون الآخر لن يؤدي إلى نجاح التجربة الفدرالية واستمرارها، لأن تعزيز قوة المركز لوحدها من أجل مقاومة التفكك والحفاظ على وحدة الاتحاد غير كافية، وقد أثبتت هذه السياسة فشلها في باكستان ونيجيريا وماليزيا بالنسبة لسنغافورة، وكذلك سياسة نقل المزيد من السلطة من المركز إلى الأطراف من دون التأكيد على جانب الموالاة للاتحاد الفدرالي، تعرضت إلى الفشل بصورة عامة أيضا، كما حدث في تفكك كل من الاتحادات الفدرالية في جزر الهند الغربية، وروديسيا ونايسلاند وتشيكوسلوفاكيا^(٨).

وقد يلاحظ في القرن العشرين بشكل خاص أن ظاهرة الفدرالية ارتبطت بمبادئ الدفاع عن حقوق المكونات القومية والدينية واللغوية المختلفة بالتوجه نحو إضعاف مفهوم الدولة المركزية، لذلك تركز الاتحاد الفدرالي كوسيلة لجمع كيانات متنوعة قوميا وأثنيا ودينيا ومذهبيا في إطار دولة واحدة. والفدرالية هي نوع من الاتحاد الطوعي بين كيانات سياسية منفصلة أو قوميات وأديان متباينة قررت العيش ضمن كيان سياسي واحد تحتفظ فيه القوميات والأعراق والأديان أو الوحدات المكونة للاتحاد بصلاحيات داخلية ضمن حدودها المحلية على أن تمنح الصلاحيات السيادية الأساسية للسلطة الاتحادية في المركز وان هذه التجربة لا يمكن أن تترسخ وتستمر بدون إرسائها على مبادئ الديمقراطية الأساسية من

(٦) د.ساجد أحميد عبل، المصدر السابق، ص ١٩.

(٧) جاك باغفار، المصدر السابق، ص ١٤٣.

(٨) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٤١.

حيث القانون والواقع. وهذا ما ينطبق أيضا على التجربة الفدرالية العراقية الفتية، حيث ان استمرار هذه التجربة يتطلب من جميع المكونات الاجتماعية في العراق قبول الاتحاد الفدرالي بإرادتها الحرة والخضوع لمبادئ الديمقراطية في الحكم ويأتي قبول الآخر في مقدمة هذه المبادئ وإلا لا يمكن لهذه التجربة أن تدوم وتزدهر، كما حصل للتجارب الفدرالية الأخرى التي همشت فيها المبادئ الديمقراطية الأساسية المتعلقة بضمان حقوق الإنسان وحقوق الجماعات المختلفة المكونة لتلك التجارب.

المطلب الثاني

مشكلة الدول الفدرالية المكونة من اقليمين أو ثلاثة

إن عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي يؤثر في نجاح التجربة الفدرالية أو فشلها، فكلما كان الاتحاد ناشئا من عدد اكبر من الوحدات السياسية فان هذا الاتحاد يكتب له الدوام والاستقرار، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وألمانيا. حيث في هذا النوع من الاتحادات لا يكون الاتفاق بين الوحدات المكونة سهلا وتكوين الأغلبية فيما بينها أمرا ميسورا، كون الدستور الفدرالي يتطلب تعديله موافقة أغلبية الوحدات المكونة للاتحاد^(٩).

في حين أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون من أعداد قليلة من الوحدات كاثنتين أو ثلاث، فان هذه الاتحادات تعاني بشكل عام من مشاكل كثيرة ومن الصعب أن تشهد نجاحا واستمرارا عادة. وقد أثبتت تجارب الدول الفدرالية ذات الوحدتين أو ثلاث بأنها لم تكن ناجحة ومشجعة، مثل باكستان الذي انفصل عنه باكستان الشرقية عام ١٩٧١، والاتحاد الجيكوسلوفاكسي الذي انتهى عام ١٩٩٢، والاتحاد الماليزي الذي بلغ منتهاه بطرد سنغافورة عام ١٩٦٨، والاتحاد الفدرالي النيجيري الذي كان يتكون من ثلاثة أقاليم، والاتحاد الفدرالي الأثيوبي الاريثري (١٩٥٢-١٩٦٢)، والاتحاد الفدرالي لروديسيا ونايسلاندا الثلاثي الوحدات (١٩٥٣-١٩٦٣)^(١٠). حيث يلاحظ انه في جميع هذه الاتحادات بلغ الامر حد تفكك تلك الوحدات.

^(٩) لطيف مصطفى أمين، المصدر السابق، ص ٩٦.

^(١٠) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٤٢.

إن تفكك وانحلال تلك الاتحادات ناجم عن جملة عوامل تضافرت في إنهائها، من ذلك إصرار الوحدات المكونة على المساواة فيما بينها في كافة الأمور قد تؤدي بها إلى النزوح نحو حالات من الجمود والتوقف التام^(١١)، وذلك بسبب احتمال وجود مجموعة متبادلة من حقوق النقض (الفيتو) لدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات، الأمر الذي ينجم عنه بلا شك حدوث حالات الجمود والتوقف التام المتكررة والتي تسهم بدورها في وقوع احباطات حادة بصورة تصاعدية. حيث يلاحظ على تلك الاتحادات عدم وجود أية فرصة أو تهيئتها لإحداث تغيير ما في اتجاه التحالفات والائتلافات بين الوحدات المكونة كما يحدث في الاتحادات الفدرالية المتعددة الوحدات، التي تعد واحدة من السبل التي يمكن من خلالها أن يحل الاتحاد قضاياها.

كما أن نسبة السكان في إحدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات لها تأثير كبير في مصير الاتحاد الفدرالي، حيث أن انخفاض الكثافة السكانية في إحدى وحدات الاتحاد الفدرالي المكون من الوحدتين يجعل هذه الوحدة على الدوام تشعر بالحاجة المستمرة للتأكيد على مساواتها في التأثير على السياسات الفدرالية، وبالمقابل تشعر الوحدة الأكبر دائما بالشكوى من القيود المفروضة عليها لاستيعاب الوحدة الأصغر^(١٢). ونلمس المشكلة نفسها لدى الاتحاد الفدرالي المكون من ثلاث وحدات إذا كانت إحدى وحداتها تقطنها الغالبية العظمى من السكان. وفي هذا النوع من الاتحادات قد يتولد لدى واحدة من الوحدات بصورة شبه دائمة إحساس بان الوحدتين الأخريتين قد تحالفتا لفرض مصالحهم، مما يشكل أثرا سلبيا في العلاقات داخل الاتحاد الفدرالي.

إذن يبدو أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون من وحدتين أساسيتين أو ثلاث يحتمل أن تشهد عدم استقرار نهائي، كما هو الحال في بلجيكا التي تتكون من ثلاث أقاليم ولكنها غير مستقرة، ومهددة بالتفكك على حد قول الوزير الليبرالي السابق (جان غول) الذي أكد على "إن القانون الذي ينظم الفدرالية في بلاده هو الذي أدخل الفيروس الانفصالي في مؤسساتها"^(١٣). وكذلك الحال

(١١) المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

(١٢) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٤٣.

(١٣) جاك باغنار، المصدر السابق، ص ١٤٧ وما بعدها.

بالنسبة للعراق الذي يتضمن إقليميا فدراليا واحدا لحد الآن، وليس حتى من إقليمين، مما يعني ان هذه التجربة يمكن ان يكون مهددا بالانهيار، كما حدث عند انقسام باكستان عام ١٩٧١، وخروج سنغافورة من ماليزيا عام ١٩٦٥، وتحلل تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٩٢. لأنه لا يمكن من حيث القانون والواقع أن يشكل اتحاد فدرالي على اساس وجود إقليم واحد فحسب دون وجود إقليم آخر في إطار الدولة الفدرالية، ومن ثم نتوقع من هذه الدولة النجاح والاستمرار، وذلك لأسباب عديدة تتعلق بمبادئ وأساسيات النظام الفدرالي ذاته، حيث لا يمكن أن تتوفر هذه المبادئ في الدولة الفدرالية القائمة على إقليم واحد فحسب.

وبناء على ما تقدم نرى أن التجربة الفدرالية الفتية في العراق، القائمة على إقليم فدرالي واحد وهو إقليم كردستان سيكون تجربة غير مستقرة بسبب تعرضها لمشاكل وأزمات متنوعة قد تؤثر سلبا على مستقبلها. لذلك نقترح تفعيل قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم، لأجل تشكيل عدد من الأقاليم الفدرالية الأخرى وفق الأسس العرقية أو الدينية أو الجغرافية لمكونات الشعب العراقي، وذلك لإقامة التوازن بين الوحدات التي سيتشكل منها هذا الاتحاد، أما بقاءه في ظل الوضع الحالي، أي الفدرالية بإقليم واحد، فان احتمال تصور نجاحها يبقى ضعيفا.

المطلب الثالث

مشكلة انفصال أقاليم الدولة الفدرالية

من المشاكل المهمة التي تعترض الاتحادات الفدرالية هي مشكلة انفصال الأقاليم أو الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي عن جسدها. وان جواز ذلك من الناحية الدستورية قد يكون من خلال نص في الدستور الفدرالي يميز للأقاليم الفدرالية الانفصال عن الاتحاد. ولا تتضمن الدساتير الفدرالية عادة إشارة تثبت حقا صريحا أو ضمنيا للانفصال من جانب الوحدات الفدرالية عن الدولة الفدرالية، سوى دساتير الاتحاد السوفيتي السابق لأعوام ١٩٢٤ و ١٩٣٦ و ١٩٧٧، إذ تضمنت جميعها حق انفصال الجمهوريات الاتحادية، لكن كان تفعيل ذلك الحق يبدو مستحيلا في ظل سيادة الحزب الواحد والذي شكلت فروعه في الجمهوريات امتدادا طبيعيا لهيئاته المركزية، مما يعني أن هذا الحق كان حقا نظريا بحتا، ولم يكن هناك إمكانية لانفصال تلك الجمهوريات سيما وان مبدأ

المركزية الصارمة كان السمة الأكثر وضوحاً لذلك النظام^(١٤). وكذلك نص الدستور الأثيوبي لعام ١٩٩٤ صراحة في الفقرة (٤) من المادة (٣٩) منه على حق المجموعات الاثنية، من القوميات والشعوب والطوائف، في تقرير مصيرها، بما في ذلك حق الانفصال وتكوين الدول المستقلة. لكن الدستور وضع آليات معقدة يبدو معها تفعيل ذلك الحق أمراً بالغ الصعوبة إن لم يكن مستحيلاً^(١٥).

إن عدم وجود نص دستوري يعطي الحق بالانفصال سوف يقود بكل تأكيد إلى تبني فكرة دستورية مفادها أن الوحدات الفدرالية لا تملك هذا الحق دستورياً، لذا إن الطريقة المشروعة أمام الوحدات الفدرالية الساعية إلى الانفصال عن الدولة الفدرالية لا يمكن أن يتم من الناحية الدستورية إلا عن طريق تعديل دستوري يسمح لها بالانفصال واستعادة سيادتها على المستوى الخارجي أيضاً^(١٦). ويجب الإشارة إلى إن عدم وجود نص دستوري في الدستور الفدرالي حول الانفصال لا يحول دون الانفصال، فهناك طرق أخرى لتحقيق ذلك داخل الاتحاد الفدرالي، وقد تفاوتت هذه الطرق من حيث درجة التمسك بالمارسات الديمقراطية، منها الاستفتاء الشعبي المباشر الذي يجري في إقليم معين لمعرفة رأي سكانه حول مستقبلهم السياسي كما حصل في إقليم كيبك الكندي عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٥، أو من خلال المؤسسات التمثيلية (مثل البرلمان) المنتخبة من قبل السكان بشكل ديمقراطي مثل قرار برلمان كوردستان عام ١٩٩٢ بالنيابة عن الناخبين للدخول في اتحاد فدرالي مع العراق الديمقراطي التعددي، أو إعلان الحكومة الإقليمية بالانفصال التام عن المركز تعبيراً عن إرادة سكان ذلك الإقليم، كما كان الحال مع الجمهوريات الفدرالية التي كانت ضمن الاتحاد السوفيتي السابق، أو من خلال إرسال لجان تقصي الحقائق التي تحمل مهمة أساسية وهي معرفة رغبة سكان الإقليم المعني بتحديد مستقبله السياسي عن طريق إجراء مقابلات مباشرة معهم أو دراسة العرائض التي يقدمها ممثلهم، وكانت مثل هذه اللجان قد

(١٤) د. حيدر ادهم الطائي، الشكل الفدرالي للدولة وإمكانيات التطبيق في العراق، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، العدد (٦)، ٢٠٠٦، ص ٣٢.

(١٥) د. فلاح إسماعيل حاجم، مبدأ السيادة وحق انفصال الأقاليم في الدولة الفدرالية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

www.Iraqcp.org last visit 5/7/2008

(١٦) د. حيدر ادهم الطائي، المصدر السابق، ص ٣٣.

أرسلت إلى أريتريا في عامي ١٩٤٨ و ١٩٥٠، وإلى كينيا في عام ١٩٦٢، وإلى روديسيا في عام ١٩٧٢^(١٧).

إذن انعدام النص في الدستور الفدرالي على حق الوحدات في الانفصال وان كان مجرد الوحدة أو الإقليم من توفير أساس قانوني في الانفصال من الناحية الداخلية، لكن ذلك لا يعني حرمانها من الانفصال وممارستها لحق تقرير المصير من الناحية الدولية، إذا كانت تمثل شعباً لأغراض تقرير المصير وتوافرت فيها الشروط والمبررات القانونية، حيث أن القانون الدولي العام لا يمنع الانفصال، إذ ليست هناك قاعدة دولية تحرم الانفصال عن دولة قائمة، ولا توجد قاعدة دولية تمنع الدولة الأم من سحب حركة الانفصال، فالعلاقة بين الدولة الأم والمجموعة الانفصالية مسألة داخلية، ومهما كانت نتيجة الصراع، فهي ستكون مشروعة في نظر القانون الدولي^(١٨).

وبالعودة إلى تاريخ التطور الدستوري لكثير من الدول الفدرالية يظهر لنا تباين موقف الحكومات الفدرالية تجاه الحركات الانفصالية داخل الاتحاد الفدرالي، حيث نجد أن أكثر تلك البلدان أصالة في البناء الفدرالي وجدت نفسها أمام خيارات صعبة في التعامل مع مكوناتها الراغبة في تفعيل حقها بتقرير المصير ومن ثم الانفصال عنها، مما وصل إلى حد استخدام العنف والقوة العسكرية لمنع ذلك، كما حصل بالنسبة لسويسرا عندما لجأت إلى استخدام القوة للقضاء على محاولة بعض الكانتونات في منتصف القرن التاسع عشر للخروج على السلطات المركزية الاتحادية^(١٩). وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية عندما نوقشت مشكلة الحق في الانفصال خلال الحرب الأهلية الأمريكية (١٨٦١-١٨٦٥)، بعد أن ادعت الولايات الجنوبية الحق في الانفصال عن الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن المناقشات التي دارت وضعت على جنب إذ أن الموضوع كله قد حسم ضد

(١٧) د. سعد بشير اسكندر، الديمقراطية وحق تقرير المصير القومي، منشورات مكتب الفكر والتوعية في الاتحاد الوطني الكوردستاني، السليمانية، ٢٠٠٤، ص ١٢٩ وما بعدها.

(١٨) عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٧، ص ٢١٢.

(١٩) د. فلاح إسماعيل حاجم، مبدأ السيادة وحق انفصال الأقاليم في الدولة الفدرالية، المصدر الإلكتروني السابق.

الانفصال والانفصاليين بقوة السلاح^(٢٠). مما يعني أن المشكلة تحمل أبعادا سياسية إلى حد كبير أكثر من الأبعاد القانونية. وقد قررت المحكمة الفدرالية العليا بان اتحاد الولايات المتحدة الأمريكية غير قابل للهدم. وبقرار قضائي مماثل أجهضت محاولة انفصال ولاية مكسيكية في عام ١٩٣٨، فيما أقدمت الولايات المتحدة الأمريكية على استخدام القوة لمنع ولاية تكساس من الخروج على الاتحاد والانضمام لدولة المكسيك الحارة. كذلك لجأت نيجيريا الفدرالية إلى استخدام القوة حينما أعلنت بعض من ولاياتها في السبعينات من القرن العشرين الاستقلال وإعلان دولة جديدة تحت اسم (بيافرا)^(٢١)، كذلك أجهضت روسيا الفدرالية بقوة السلاح على محاولة الشيشان الانفصالية عام ١٩٩٥.

وقد يظهر من تلك التجارب، كما يشير عدد من المراقبين عجز البنى الفدرالية عن إحراز النجاح التام فيما يتعلق بإلغاء الدوافع الانفصالية^(٢٢)، حيث كما لاحظنا نشوء حركات انفصالية وما تزال في عدد من الدول الفدرالية، بما فيها كندا، فقد مرت كندا باستفتاءين يستطلعان الآراء حول الانفصال، في مقاطعة كيبيك الناطقة بالفرنسية، وهي المقاطعة الكندية الثانية من حيث المساحة ويقطنها حوالي ٢٥% من سكان الاتحاد^(٢٣). ففي استفتاء عام جرى في إقليم كيبيك حول تحديد مصير الإقليم بالانفصال عن الاتحاد الكندي أو البقاء ضمن هذا الاتحاد في ٢٦/تشرين الأول/١٩٩٢، اعترض على انفصال كيبيك نسبة (٥٥%) من السكان. وفي الاستفتاء الآخر الذي جرى في ٢/تشرين الأول/١٩٩٥، فكاد الانتصار الضعيف لـ(لا) (الرفض) لانفصال كيبيك وهو نسبة (٦٠، ٥٠%) أن يزعزع الاتحاد الكندي^(٢٤).

وعلى الرغم من فشل تلك المحاولات الانفصالية داخل الاتحادات الفدرالية، إلا أننا نشهد في التاريخ حالات استطاعت خلالها بعض المجاميع الاثنية تفعيل حق تقرير المصير والانفصال وتكوين دولها المستقلة. ففي بداية الثلاثينيات من

(٢٠) د. عمر احمد قدور، شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن، ط١، القاهرة، ١٩٩٤، ص٦٤.

(٢١) د. فلاح إسماعيل حاجم، مبدأ السيادة وحق انفصال الأقاليم في الدولة الفدرالية، المصدر الالكتروني السابق. وكذلك: لطيف مصطفى أمين، المصدر السابق، ص٩٦.

(٢٢) د. ساجد أحمد عبل، المصدر السابق، ص١٧.

(٢٣) جاك باغنار، المصدر السابق، ص١٤٢.

(٢٤) المصدر نفسه، ص١٤٣.

القرن التاسع عشر تمكنت فنزويلا من الانفصال عن جسد فدرالية كولومبيا العظمى وفي عام ١٩٦٥ خرجت سنغافورة من الاتحاد الفدرالي الماليزي وتم الانفصال بشكل سلمي في حين كان خروج بنغلادش وانفصالها عن باكستان عن طريق النزاع المسلح^(٢٥). وانفصال كوسوفو عن صربيا تم بدعم أوروبي وأمريكي دون حدوث نزاع مسلح في ١٧/شباط/٢٠٠٨.

نستنتج مما تقدم أن تجارب الاتحادات الفدرالية التي ظهرت فيها حركات انفصالية بعضها فشلت وبعضها حققت نجاحا، يعود السبب فيها الى الطابع غير الديمقراطي للدولة الفدرالية، لان الحل الفدرالي يقوم أساسا على احتواء دافع الانفصال وليس تشجيعه، طالما أن التجربة ملتزمة بالمبادئ الديمقراطية الواردة في الدستور الفدرالي وقد أثبتت تجربة الدول الفدرالية التي تملك تقليدا ديمقراطيا عريقا ذلك لان تلك الأنظمة الفدرالية الديمقراطية قد أثبتت أيضا بأنها مرنة بما فيه الكفاية لتتعامل مع التحدي الذي يمثله الانفصال.

وفيما يتعلق بتأثير هذه المشكلة على التجربة الفدرالية العراقية نرى أن تحقيق قدر مقبول من العدالة في الجوانب المختلفة للمنظمة للوحدات الفدرالية، من خلال إقامة نظام ديمقراطي والالتزام بالدستور الفدرالي من قبل المكونات العراقية المختلفة، بحيث يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين جميعا، أفرادا وجماعات، قد يؤدي بلا شك إلى نجاح التجربة وتمسك الأطراف بالفكرة الفدرالية، وبعبكسه سيولد حالة من عدم الاستقرار والرفض للتجربة الفدرالية، مما يجعل مشكلة الانفصال قائمة، بل قد تتطور المطالبة بهذا الخيار لدى أقاليم أو فئات معينة من مكونات الشعب العراقي لم يكن هذا الطرح مقبولا لديها، فضلا عن تولد القناعة بعدم جدوى الفدرالية، وبالتالي تظهر هنا وهناك محاولات لتفكيك هذا الاتحاد الفدرالي.

(٢٥) د.فلاح إسماعيل حاجم، المصدر الالكتروني السابق.

المطلب الرابع مشاكل توزيع الإيرادات المالية والثروات الطبيعية وادارتها

تختلف الدول الفدرالية بدرجة كبيرة في اختياراتها بالنسبة لطبيعة الفدرالية المالية، وبصورة محددة في كيفية توزيع تقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة والترتيبات المالية المرتبطة بها وان تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفدرالي يعتبر أمرا حيويا ومهما، لان سلطات فرض الضرائب والإنفاق هي بحد ذاتها أدوات مهمة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه، كما أن هذه الموارد تمكن الحكومات أو تقيدها فيما يتعلق بممارسة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية المحددة في الدستور، وان الحكومات الإقليمية، ستظل معتمدة على الحكومات المركزية لتمويلها.

وفيما يخص توزيع الإيرادات، تحدد معظم الأنظمة الفدرالية في دساتيرها أو في تشريع خاص، كما هو الحال في بلجيكا، سلطات جمع الإيرادات الخاصة بكل طرف من مستويي الحكم. وان إحدى المميزات لتخصيص السلطات المالية في جميع الأنظمة الفدرالية تقريبا هي ان غالبية مصادر الإيرادات الرئيسية تكون من نصيب الحكومات الفدرالية وحتى عندما تكون بعض المجالات الضريبية مشتركة أو تحت سلطات قانونية متلازمة، فان الحكومات الفدرالية تميل إلى السيطرة عليها^(٢٦).

تشكل رسوم الجمارك والمنافع العامة، وضرائب الشركات وضريبة الدخل للأفراد، ومختلف ضرائب المبيعات والاستهلاك السلطات الضريبية الرئيسية. وقد كانت رسوم الجمارك والمنافع العامة، تخضع عادة، للسلطة القانونية الفدرالية، وذلك من اجل ضمان فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية. كما كانت ضرائب الدخل على الشركات تخضع في معظم الأحيان للسلطات الفدرالية لان الشركات الكبرى، عندما تحقق أرباحها، تكون قد عبرت حدود الوحدات الإقليمية الداخلية، وان موقع المقر الرئيس لهذه الشركات لا يعكس بالضرورة المصادر الجغرافية لدخل هذه الشركات. وقد يلاحظ أن هذه السلطات الضريبية في بعض الأنظمة الفدرالية يمكن أن تكون مشتركة^(٢٧).

^(٢٦) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٥٥.

^(٢٧) المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

أما ضريبة الدخل على الأفراد فإنها قد تكون أكثر ارتباطاً بمكان الإقامة وبالتالي فهي غالباً من المجالات المشتركة بين الحكومات الفدرالية والإقليمية، على الرغم من أنها في بعض الفدراليات كانت من اختصاص السلطة الفدرالية بالكامل، مثل النمسا والهند وجيكوسلوفاكيا كما أن ضرائب الاستهلاك والمبيعات هي في معظم الأنظمة الفدرالية، من المجالات التي تشترك بها الحكومات الفدرالية والإقليمية على الرغم من وجود بعض الاستثناءات^(٢٨).

بالإضافة لما ذكر آنفاً، هناك مصدران مهمان لجمع الأموال والإيرادات العامة من جانب الحكومة: الأول هو الدين العام، وهذا مصدر مفتوح لمستوي الحكم في معظم الأنظمة الفدرالية، على الرغم من أن الدين الخارجي في بعض الحالات يخضع بشكل مطلق للسلطات الفدرالية، وفي استراليا يتم تنسيق جميع أشكال الدين العام الأساسية على المستوى الفدرالي والإقليمي من خلال عمل مجلس القروض بين الحكومي أما المصدر الثاني فهو عمل الشركات والمشاريع العامة، والتي في معظم الأنظمة الفدرالية يكون مفتوحاً لمستوي الحكومة الفدرالية والإقليمية^(٢٩).

أما بالنسبة لتوزيع سلطات الإنفاق فإنه يمكن القول بأنه في كل نظام فدرالي يتطابق مع الإطار المشترك للمسؤوليات التشريعية والإدارية المخصصة لكل حكومة ضمن الفدرالية^(٣٠). فعندما تكون مسؤولية إدارة جانب كبير من التشريع الفدرالي من اختصاص الحكومات في الوحدات المكونة للفدرالية، كما في سويسرا، والنمسا، وألمانيا، والهند، وماليزيا، تكون مسؤوليات الإنفاق الدستورية للحكومات الإقليمية أوسع بكثير مما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية لوحده، لأن متطلبات الإنفاق قد تختلف في مختلف مجالات المسؤوليات، حيث إن الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية هي نسبياً مهمات أعلى كلفة مقارنة بالمهمات المتعلقة بالتنظيم والضببط أكثر منها بتوفير الخدمات لذلك لا نجد سلطات الإنفاق في كل مستوى من مستويات الحكم إلا

(٢٨) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٥٦.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ٥٧.

(٣٠) راؤول بليندنباخر و ابيغيل اوستاين كاروس، ترجمة شركة: (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc) حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، ج ٤، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٥٥.

وتكون محصورة بالضبط بما هو وارد في الصلاحيات القانونية التشريعية والإدارية^(٣١) ولقد كان استعمال سلطة الإنفاق الفدرالي في مجالات خاضعة للسلطة القانونية الإقليمية المطلقة مسألة خلافية سياسيا في العلاقات الكندية الابينحكومية، لكنها لم تتعرض إطلاقا للهزيمة أمام المحاكم، فقد أصدرت المحاكم قرارها بان الإنفاق الفدرالي ليس محصورا فقط بمجالات الصلاحيات التشريعية التي حددها الدستور وقد نجد الحالة نفسها قد حدثت في العديد من المرات في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا منذ أزمة الركود الاقتصادي في الثلاثينات من القرن الماضي^(٣٢).

لذلك واجه كل نظام فدرالي، تقريبا، الحاجة لتصحيح نوعين من اللاتوازنات المالية العمودية والأفقية، حيث اللاتوازنات العمودية تحدث عندما تعجز موارد الحكومة الفدرالية المحددة دستوريا عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستوريا أيضا، لأنه مهما حرص مصممو النظام الفدرالي الأصليون على محاولة المطابقة ما بين موارد العائدات ومسؤوليات الإنفاق لكل مستوى الحكم، إلا أنها وبمرور الزمن سوف تختلف أهمية كل من التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف النفقات بطرق لم يكن من الممكن التنبؤ بها أما اللاتوازنات الأفقية فقد تحدث عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المختلفة المكونة للفدرالية مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقا من مستويات ضريبية مقارنة^(٣٣). وبالتالي يحدث عدم التوازن بين المقاطعات في جانب النفقات بسبب الاختلافات في الخصائص الاجتماعية الديمغرافية لسكان هذه الوحدات مثل التوزيع السكاني، وظاهرة الانتقال إلى المدن، والتكوين الاجتماعي وهيكل الأعمار، وكلفة توفير الخدمات التي تتأثر بعوامل مثل الإدارة العامة والبيئة المادية والاقتصادية^(٣٤).

ولمعالجة هذا الوضع نجد أن معظم الأنظمة الفدرالية تشتمل على ترتيبات لتحويلات مالية من احد مستويات الحكم إلى آخر، وذلك من اجل تصحيح هذه

(٣١) المصدر نفسه والصفحة نفسها.

(٣٢) المصدر نفسه، ص ٥١.

(٣٣) راؤول بليندنباخر و ابيغيل اوستاين كاروس، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، ج ٤، المصدر

السابق، ص ٥٩.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ٦٠.

الحالات من اللاتوازن وتتخذ هذه التعديلات عادة شكل تحويلات للحكومة الإقليمية، ذلك ان الحكومات الفدرالية على وجه العموم قد أصبحت تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية وكان الغرض من هذه التحويلات هو ازالة اللاتوازنات العمودية من خلال التحويلات على شكل نصيب من الضرائب، أو منح كبيرة غير مشروطة أو منح مشروطة لأغراض محددة، وفي الوقت نفسه أيضا لإزالة اللاتوازنات الأفقية لمساعدة الوحدات الأشد فقرا في الفدرالية.

وفي ما يتعلق بمسألة توزيع الثروات الطبيعية وإدارتها نجد أنها تشكل مشكلة خاصة في الاتحادات الفدرالية، فلما كان يستحيل نقل الموارد الطبيعية، فإن الإيراد الصادر عنها غالبا ما يعتبر ملكا للإقليم حيث تقع، ولكن إذا كان الإيراد الناتج عن المورد الطبيعي كبيرا و متمركزا في بعض الأقاليم دون غيرها فتطرح حينذاك مشكلة العدالة بين الأقاليم، وفي مثل هذه الحالات تحتاج الحكومة الفدرالية إما إلى طرح التشارك في إيرادات المورد الطبيعي، وإما إلى تأمين إيراد كاف من مصادر أخرى وذلك من اجل معالجة قضايا العدل هذه والإيفاء بمسؤوليات الإنفاق الخاصة بها لان عائدات الثروة يجب أن تحقق توازنا تنمويا من دون تمييز في شتى أنحاء البلاد، هذا التوازن في التنمية يصبح الهدف الرئيس في أن توزيع العائدات بالشكل الذي يضمن تخصيص حصة عادلة للأقاليم تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها.

إن الموارد الطبيعية هو المجال الذي تتباين موقف الدول الفدرالية في التعامل معها وتختلف حولها الآراء وذلك بسبب تركز الموارد الطبيعية في بعض المناطق دون غيرها، وهي ما إذا كانت سلطات فرض الضرائب وبيع الامتيازات الخاصة بهذه الموارد يجب أن تكون في يد الحكومة الفدرالية وان يتم توزيعها على مختلف أجزاء الفدرالية أو تبقى في يد الحكومات الإقليمية، لقد كان هذا الخيار الثاني مسألة خلافية إلى أقصى حد في أنظمة فدرالية مثل كندا، ونيجيريا، والبرازيل، كما كان مصدرا كبيرا للخلاف في المفاوضات الدستورية في العراق، وذلك لأنه يؤدي إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للفدراليات^(٣٥).

(٣٥) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٥٦.

تشكل ملكية المقاطعات للموارد الطبيعية في كندا مصدرا ضخما للفتاوتات المالية الإقليمية ولا تزال معالجة إيرادات الموارد الطبيعية في برنامج المساواة معقدة^(٣٦). فالمقاطعات تمتلك الموارد الطبيعية داخل حدودها ولديها الحق في فرض الضريبة على استخدامها، ولكن الدستور يلزم الحكومة الفدرالية بمبدأ تقديم مدفوعات المساواة بحيث يكون لدى كل المقاطعات إيرادات كافية لتوفير مستويات مشابهة من الضريبة وبما أن أحد المصادر الأساسية للفتاوت بين المقاطعات يأتي من ثروات الموارد الطبيعية، يجادل البعض بان الوفاء بالالتزام المساواة بشكل ضمني يناقض ملكية المقاطعات لإيرادات الموارد الطبيعية.

ويبدو في النموذج الفدرالي النيجيري، انه ينبغي على الولايات التحكم في مواردها، وعندها يمكن لكل ولاية أن تطور مواردها بأفضل قدراتها وان تسهم بالصورة الملائمة في تمويل المركز، لكن في حقيقة الأمر، فان العكس هو الحالة الآن، حيث يتحكم المركز في الموارد، بما في ذلك المورد الأهم وهو البترول وإحدى القضايا التي يدور حولها الجدل ترتبط بتقسيم الإيرادات بين المستويات الثلاثة في الحكومة، وهذه القضية هي (مبدأ الاشتقاق)، وهو نص دستوري يتطلب أن تعيد الحكومة الفدرالية إلى أية ولاية نسبة (١٣%) من الإيرادات من الموارد الطبيعية فيها. والكثير من الأقاليم المنتجة للبترول تظلمت من سياسة تقسيم الدخل هذه وقالت انها تتكبد المشقة والعناء في إنتاج البترول وذلك على حساب اقتصادها وبيئتها الطبيعية، لذا فإنها طالبت بنصيب أكبر من هذا الدخل، أسوة بمبدأ الاشتقاق المتبع في مجال المنتجات الزراعية والذي يبلغ (٥٠%)^(٣٧)، وقالوا ان المساواة والعدالة تستدعيان أن تتحكم كل ولاية في جزء كبير من مواردها إذن هناك مخاوف خاصة فيما يتعلق بالتوزيع المركزي للإيرادات.

وفي التجربة الفدرالية البرازيلية وعلى الرغم من ان الولايات تتمتع بدرجة كبيرة من الحكم الذاتي المقرر في الدستور، إلا أن صلاحيات اتخاذ القرار لديها محددة نسبيا، حيث تحد الفدرالية من قيام حكومات الولايات بوضع معايير تطبيق وجمع الضرائب على السلع والخدمات، وتضع شروطا تفصيلية تتعلق

^(٣٦) راؤول بليندنياخر و ابيغيل اوستاين كاروس، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، ج٤، المصدر السابق، ص٥٤.

^(٣٧) راؤول بليندنياخر و ابيغيل اوستاين كاروس، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، ج٤، المصدر السابق، ص٢٨.

بالموازنات القومية، وتكاد لا تترك مجالاً في قوانينها للولايات في مجالات مثل المرافق العامة وحماية البيئة والتنقيب عن الموارد الطبيعية^(٣٨).

وفيما يتعلق بالتجربة العراقية في هذا المجال، التي فيها يشكل النفط مصدراً أساسياً للإيرادات، كون المعادن الأخرى والمنتجات الزراعية والصناعية تحتل موقعا ضعيفا، فإن مسألة إدارة القطاع النفطي وتوزيع وارداتها أخذت حيزا واسعا في المناقشات والمفاوضات الدستورية التي جرت عند وضع مشروع الدستور العراقي الدائم. وتفاوتت وجهات النظر بين الساسة العراقيين بخصوص هذا الموضوع، حيث كانت هناك دعوات بشأن ضرورة اختلاف التخصيصات بين الأقاليم المنتجة للنفط والأقاليم غير المنتجة أو التي لا تحتوي على مخزونات نفطية. وقد عالج الدستور هذه المشكلة في المادتين (١١١ و ١١٢) منه، وبموجبها وضعت أسس توزيع عائدات الحقول النفطية الحالية، وفق معايير معقولة نسبيا منها الكثافة السكانية للأقاليم، ودرجة الحرمان الذي أصاب الأقاليم المتضررة من قبل النظام السابق، ومقدار الضرر الذي لحق بها بعد ذلك. وتكون إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ضمن الاختصاصات المشتركة للحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة وفق المادة (١١٢) من الدستور العراقي الدائم، وهذا يعني أن إدارة الحقول المستقبلية التي يتم الاستكشاف عنها والإنتاج فيه بعد تاريخ ١٥/آب/٢٠٠٥ من اختصاص الأقاليم والمحافظات المنتجة، واستنادا لذلك أبرمت حكومة إقليم كردستان بضعة عقود نفطية مع شركات أجنبية لاستثمار نفط الإقليم، مما أثار حفيظة الحكومة الاتحادية في المركز وشكل خلافا أساسيا بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان على شرعية هذه العقود من الناحية الدستورية.

نتوصل مما تقدم إلى أن هناك مشاكل كثيرة قد تواجه النظام الفدرالي، وأن هذه المشاكل قد تظهر مع بداية تكوين البناء الفدرالي للدولة، كقيام الاتحاد الفدرالي اعتمادا على وجود إقليمين أو ثلاثة أو حتى من إقليم واحد كما هو الحال في العراق، أو قد تنجم تلك المشاكل نتيجة توجه النظام الفدرالي نحو دكتاتورية الحكم وتهميش مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، حيث تؤدي هذه المشاكل إلى إثارة مشكلة أخرى وهي ممارسة الأقاليم لحقها في الانفصال عن الدولة الفدرالية.

(٣٨) المصدر نفسه، ص ٩.

حيث ثبت بالتجربة التاريخية أن معظم الفدراليات المقامة على وجود إقليمين أو ثلاثة أو تلك التي تبنت نهجا دكتاتوريا للحكم، قد تعرضت لازمات أثرت على استقرارها. بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك مشاكل أخرى تظهر نتيجة التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم في الدولة الفدرالية، وممارسة تلك الاختصاصات من الناحية العملية من قبل كل مستوى في الحكم، منها مشاكل متعلقة بكيفية جمع الإيرادات المالية وتوزيعها، أو تلك التي تخص إدارة وتوزيع الثروات الطبيعية. وإن هذه المشاكل لا تقل أهمية عن غيرها من المشاكل السالفة الذكر من حيث تعزيز النظام الفدرالي أو تقويضه.

الفصل الاول
ظهور النظام الفدرالي في العراق

المبحث الأول انشاء إقليم كردستان

كانت ولاية الموصل ذات الأثرية الكوردية ولاية شبه مستقلة أبان اضمحلال الإمبراطورية العثمانية حين إلحاقها بالدولة العراقية وفقا لمعاهدة لوزان عام ١٩٢٣ من دون رغبة سكانها، وذلك بسبب تميز سكانها ولا سيما من الناحية العرقية عن بقية سكان العراق، الأمر الذي سهل بقاءها كجزء متميز داخل الكيان العراقي، على الرغم من محاولات الحكومات العراقية المتعاقبة تغيير هذا الواقع. وقد تم الاعتراف بخصوصية الولاية في الوثائق القانونية الداخلية والدولية، الأمر الذي مهد لظهور المنطقة الكوردية كرقعة جغرافية متميزة ضمن إطار الدولة العراقية.

وهذا ما سوف نتناوله في هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة الآتية:
المطلب الأول: بيان (١١/آذار/١٩٧٠) وإقرار الحكم الذاتي لكوردستان العراق.
المطلب الثاني: دور قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) في انبثاق المؤسسات الدستورية في كوردستان العراق.
المطلب الثالث: إعلان وتبني الفدرالية في العراق.

المطلب الأول

بيان (١١/آذار/١٩٧٠) وإقرار الحكم الذاتي لكوردستان العراق

كان بيان ١١/آذار/١٩٧٠ الذي تضمن إقرار الحكومة العراقية بمنح منطقة كوردستان العراق حكما ذاتيا، ثمرة نضال مستمر وطويل خاضه الشعب الكوردي في العراق منذ أن وجد نفسه مرغما على العيش داخل هذه الدولة، وكان البيان بعد ذاته يشكل منعطفا مهما في تاريخ هذا الشعب للسير نحو تحقيق تقرير مصيره كونه أول اعتراف رسمي وقانوني بوجوده وبالمناطق التي استقر فيها. لذلك سنتناول في هذا المطلب الأسس القانونية لخصوصية منطقة كوردستان وظهورها كمناطق متميزة في العراق، ومن ثم الإقرار القانوني بذلك في ضوء بيان ١١/آذار وقانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤، في فروع ثلاثة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الأساس القانوني لانبثاق إقليم كوردستان العراق.

الفرع الثاني: بيان (١١/آذار/١٩٧٠) وإقرار الحكم الذاتي لكوردستان العراق.

الفرع الثالث: الإقرار القانوني بمنطقة كوردستان العراق.

الفرع الأول

الأساس القانوني لانبثاق إقليم كوردستان العراق

كانت كوردستان الجنوبية قبل الحرب العالمية الأولى تتمثل في ولاية الموصل المعروفة، فكانت تلك الولاية مستقلة عن الولايات الأخرى التابعة للدولة العثمانية^(١). وعند تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة لأول مرة في (١١/٢٥/١٩٢٠)، رفض سكان تلك الولاية والتي كان معظمهم من الكورد الاشتراك فيها^(٢). لذلك اصدر المندوب السامي البريطاني (السير برسي كوكس) بيانا في ١٦/مايس/١٩٢١ اقترح فيه على مجلس الوزراء العراقي بعض التدابير الإدارية الواجب اتخاذها لإدارة كوردستان الجنوبية التي بموجبها تم التعامل مع هذه المنطقة بشكل مستقل عن بقية مناطق العراق، بحيث خضعت شؤونها

(١) جلال الطالباني، حول القضية الكوردية في العراق، ط٢، دار آارات، بيروت، ١٩٩٦، ص١٦.

(٢) عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج٣، ط١، مطبعة العرفان، لبنان، ١٩٤٨،

السياسية والإدارية إلى المندوب السامي وليس إلى الحكومة العراقية^(٣). وقد تطابق هذا الوضع مع المادة (١٦) من صك الانتداب البريطاني على العراق الذي خول بريطانيا باعتبارها دولة منتدبة لتأسيس حكومة مستقلة في المقاطعات الكوردية بالطريقة التي تراها مناسبة^(٤).

وفي كانون الأول ١٩٢٢ أعلن البيان البريطاني العراقي المشترك، والذي اعترفت فيه الحكومتان بحقوق الكورد المتواجدين في المنطقة الكوردية في إقامة حكومة كوردية ضمن العراق^(٥). غير أن هذه البيانات والتصريحات لم تجد لها صدى في التطبيق، حيث توجهت سياسة الحكومة البريطانية نحو إلحاق المناطق الكوردية الواقعة في ولاية الموصل السابقة بالعراق، وتحولت حالة إلحاقها من أمر واقع إلى حالة قانونية معترف بها دولياً، نتيجة لتسوية ما عرف تاريخياً بـ (مشكلة ولاية الموصل)، من قبل لجنة تحكيم مختصة شكلتها عصبة الأمم^(٦)، حيث قررت هذه الأخيرة في ١٦/١٠/١٩٢٥ منح ولاية الموصل للمملكة العراقية، ولكن بشرطين أساسيين وصرحين، أولهما بقاء العراق تحت الانتداب لمدة (٢٥) سنة أخرى، وثانيهما مراعاة وتحقيق الرغبات الخاصة للكورد في تشكيل إدارة ذاتية لهم، وان تلتزم بريطانيا بصفقتها الدولة المنتدبة وان تعرض على مجلس العصبة التدابير التي ستتخذ من أجل ضمان الإدارة المحلية الكوردية كما هو منصوص عليه في توصيات لجنة التحقيق الدولية^(٧).

(٣) د. وليد حمدي، الكرد وكردستان في الوثائق البريطانية، لندن، ١٩٩١، ص ١٩٣.

(٤) ينظر: د. سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكوردية في تاريخ العراق الحديث ١٩٢١-١٩٩٢، منشورات مكتب الإعلام المركزي للاتحاد الوطني الكردستاني، ٢٠٠٤، ص ٢٩. وينظر بصدده لائحة الانتداب: عبد الرزاق الحسيني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ١، ط ٢، مطبعة العرفان، لبنان، ١٩٥٣، ص ٢١٩.

(٥) ينظر: أ.م. منتشا شفيلى، العراق في سنوات الانتداب البريطاني، ترجمة: د. هاشم صالح التكريتي، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص ٣٢٤.

(٦) د. سعد بشير اسكندر، المصدر السابق، ص ٣٨.

(٧) ينظر بصدده توصيات لجنة التحقيق وقرار عصبة الأمم: د. فاضل حسين، مشكلة الموصل، ط ١، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٥، ص ١٧٣ وما بعدها. وكذلك: هنري فوستر، تكوين العراق الحديث، ترجمة: عبد المسيح جويده، ج ١، ط ١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٣٨، ص ٢٩٧ وما بعدها. وكذلك: عبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ٢، ط ١، مطبعة العرفان، لبنان، ١٩٤٨، ص ١٠٤ وما بعدها.

وقد تجاهلت كل من حكومتي بريطانيا والعراق تلك الالتزامات الدولية الخاصة بالكورد، ولم تتخذ أية خطوة عملية لتنفيذها على الرغم من المطالبات المتكررة من جانب الكورد بهذا الخصوص في السنوات اللاحقة قبل قبول العراق عضواً في عصبة الأمم كدولة مستقلة عام ١٩٣٢. وبعد أن تدفقت بقرقيات الاستنكار التي وقعتها المنظمات والشخصيات الكوردية عام ١٩٣٠ إلى الحكومتين البريطانية والعراقية وإلى مجلس عصبة الأمم ضد سياسة الدولة العراقية تجاه الكورد^(٨)، مطالبين بضرورة قيام الأخيرة بتنفيذ تعهداتها المقررة لهم أمام مجلس العصبة، عندئذ اضطرت الحكومة العراقية تحت تلك الضغوط ولضمان حصول العراق على الاستقلال ودخوله كعضو في عصبة الأمم، إلى إصدار قانون اللغات المحلية رقم (٧٤) لسنة ١٩٣١ في ٢٣/أيار/١٩٣١^(٩).

يلحظ على هذا القانون أنه يتضمن سمات الاعتراف بمنطقة كوردستان كجزء متميز بشعبه عن بقية مناطق العراق، حيث حدد فيه المناطق الكوردية بالاسم وذلك في المادتين الثانية والثالثة منه، لذلك يمكن اعتبار هذا القانون بأنه جاء بنظام لامركزي إدارية في صورة متقدمة للمنطقة الكوردية.

ومن أجل حصول العراق على استقلاله وقبوله كعضو في عصبة الأمم عام ١٩٣٢، طلب مجلس العصبة من العراق تقديم تصريح يحتوي على إقراره باحترام حقوق الكورد والأقليات القومية والدينية الأخرى الموجودة في العراق، وفعلاً قدم العراق هذا التصريح بتاريخ ١٩/مايس/١٩٣٢ الذي يتألف من (١٦) مادة^(١٠)، وقد نصت الفقرة (١) من المادة (٩) منه على جعل اللغة الكوردية لغة رسمية في المناطق التي توجد فيها غالبية كوردية، كما أكدت الفقرتان (٢) و(٣) من المادة نفسها على ضرورة معرفة الموظفين في المنطقة الكوردية اللغة الكوردية أو الإلمام بها على أقل تقدير، كما تضمن أنه عند اختيار الموظفين للتعيين يجب إعطاء الأولوية لأبناء تلك المنطقة، بعد مراعاة شرطي اللغة والكفاءة أي أن

^(٨) جلال الطالباني، كردستان والحركة القومية الكردية، ط ٢، دار الطليعة، بيروت، ١٩٧١، ص ١١٣.

^(٩) ينظر بصدد القانون المذكور: مجموعة القوانين والأنظمة الصادرة عن الحكومة العراقية لعام ١٩٣١، وزارة العدلية، مطبعة دنكور الحديثة، بغداد، ١٩٣٢، ص ٦٨٢.

^(١٠) ينظر بصدد التصريح المذكور: عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ٣، ط ٤، مطبعة دار الكتب، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٠٣ وما بعدها. وكذلك: د.عزيز الحاج، القضية الكوردية في العشرينات، ط ٢، مطبعة الانتصار، بغداد، ١٩٨٥، ص ٢٠٩ وما بعدها.

العراق كدولة أقرت ثانية التزامها بضمان تشكيل إدارة محلية للكورد في المناطق التي يشكلون فيها الغالبية السكانية، وهي تشمل معظم أراضي جنوب كردستان (ولاية الموصل القديمة) وفق كل الحقائق التاريخية والجغرافية. إن الدولة العراقية طيلة العهد الملكي (١٩٢١-١٩٥٨)، لم تلتزم قط بتنفيذ أي من تلك التصريحات أو البيانات أو التعهدات الصادرة عنها تجاه الكورد والمناطق الكوردية. غير أن تلك الالتزامات الواقعة على عاتق الدولة العراقية في هذه الوثائق المتعددة، يقر معظمها بالوجود القانوني لمنطقة كردستان كمنطقة تتميز بخصوصيتها الجغرافية والديموغرافية عن باقي المناطق التي كان يتكون منها العراق سواء عند قيامه كدولة أو بعد ذلك.

الفرع الثاني

بيان (١١/أذار/١٩٧٠) وإقرار الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق

إن القضاء على النظام الملكي في العراق وقيام النظام الجمهوري اثر ثورة ١٤/تموز/١٩٥٨ قد وفر آمالا جديدة أمام الشعب العراقي عموما والشعب الكوردي بوجه خاص، حيث اقر أول دستور مؤقت للجمهورية، الذي صدر بعد أسبوعين من نجاح الثورة في ٢٧/تموز/١٩٥٨، بان العرب والأكراد شركاء في هذا الوطن^(١١). وكانت هذه المرة الأولى التي يتم فيها الاعتراف رسميا وعلانية بحقوق الشعب الكوردي ووجوده كشريك في الوطن الذي هو دولة العراق. ولا بد حسب كل المعايير القانونية والسياسية أن يكون للشريك مساهمة معقولة من مكونات وأركان هذه الدولة القائمة على كل من الإقليم والشعب والسلطة السياسية. بمعنى الاعتراف بوجود شعب متميز وبالإقليم المستقر عليه في إطار هذه الدولة، لكن هذا الإقرار تم التراجع عنه تدريجيا، ولم تتجسد هذه الشراكة بين القوميتين في الركن الثالث والاهم من أركان الدولة العراقية والذي هو السلطة السياسية، حيث ظل نصيب الشريك الثاني (الكورد) معدوما فيها كما كان عليه الحال منذ تأسيس الدولة العراقية.

(١١) المادة (٣) من دستور العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨.

وعلى هذا المنوال كان نهج الحكومات العراقية التي استلمت السلطة بعد حكم عبد الكريم قاسم عام ١٩٦٣، حيث لم تكن التصريحات أو البيانات أو الاعترافات التي قد أصدرها في دساتيرهم أو في الوثائق الأخرى بخصوص منح الحقوق القومية للشعب الكوردي، إلا حبرا على الورق^(١٢).

وبعد استلام حزب البعث السلطة في العراق ثانية في تموز ١٩٦٨، كان هذا الحزب بحاجة إلى كسب المزيد من الوقت لتوحيد أركان حكمه، ولاسيما خوفه من الخطر الموجود في كردستان العراق بسبب الحرب المستمرة بين الحكومة العراقية والجانب الكوردي، مما دفعه إلى العمل نحو تهدئة الأوضاع السياسية في العراق عموما وفي كردستان بوجه خاص^(١٣). لذا أقدم النظام الجديد على اتخاذ بعض الإجراءات التشريعية لتلبية بعض المطالب الثقافية الكوردية، مثل إنشاء جامعة السليمانية^(١٤)، والمجمع العلمي الكوردي^(١٥)، واعتبار (نوروز) عيداً وطنياً للكورد^(١٦). وقد كانت تلك الخطوات مقرونة بتصريحات متكررة عن نيته لحل المشاكل العالقة في العراق وتحقيق مطالب كافة القوميات وإشاعة الديمقراطية^(١٧).

وبعد ذلك اتخذ حزب البعث الحاكم في العراق جملة من القرارات، خلال المؤتمر القطري السابع للحزب، المنعقد في نهاية عام ١٩٦٨ وبداية عام ١٩٦٩، وتضمنت تلك القرارات الاعتراف بحقوق الشعب الكوردي ووجوده ولغته في العراق، وإدخال هذا الإقرار إلى الدستور المؤقت والدستور الدائم المزمع إقامته^(١٨). وهكذا وبعد

^(١٢) ينظر بصدد تلك البيانات والتصريحات: المادة (١٩) من دستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٤. وكذلك المادة (٢١) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٨. وبيان عبد الرحمن البزاز في ٢٩/حزيران/١٩٦٦ في: حبيب محمد كريم، صفحات من نضال الشعب الكوردي، تاريخ مؤتمرات الحزب الديمقراطي الكردستاني، منشورات الحزب الديمقراطي الكردستاني، قسم الإعلام، ١٩٩١، ص ٢٣. وكذلك في: د. مجيد خدوري، العراق الجمهوري، ط ١، مطبعة أمير، قم- طهران، ١٤١٨ هـ، ص ٣٦٥.

^(١٣) د. سعد ناجي جواد، العراق والمسألة الكردية ١٩٥٨-١٩٧٠، دار السلام، لندن، ١٩٩٠، ص ١٥٧.

^(١٤) الوقائع العراقية العدد (١٦٤٢) في ١٠/٢٣/١٩٦٨.

^(١٥) الوقائع العراقية العدد (١٩١٧) في ٩/٨/١٩٧٠.

^(١٦) الوقائع العراقية العدد (١٦٣١) العدد ٩/٣٠/١٩٦٨.

^(١٧) شورش حسن عمر، حقوق الشعب الكوردي في الدساتير العراقية، منشورات مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، إقليم كردستان العراق، السليمانية، ٢٠٠٥، ص ٢٥٧.

^(١٨) ينظر: مجلة الثورة العربية، العدد الثامن، نيسان، ١٩٦٩. والمسألة الكردية والحكم الذاتي، لجنة في مؤسسة الثقافة العمالية، ط ١، مطبعة مؤسسة الثقافة العمالية، بغداد، ١٩٧٥، ص ٨٨.

حوالي خمسة أشهر من استلام حزب البعث للسلطة وبالتحديد في كانون الأول علم ١٩٦٩، بدأت المفاوضات الثنائية بين نظام البعث وقيادة الحزب الديمقراطي الكوردستاني على مراحل عدة إلى أن توصل الجانبان في شهر آذار عام ١٩٧٠ إلى اتفاق مبدئي حول منح المنطقة الكوردية حكما ذاتيا ضمن إطار الدولة العراقية^(١٩) على الرغم من بقاء بعض المشاكل الخلافية المعقدة التي ظهرت أثناء المفاوضات دون حل، كمشكلة مدينة كركوك والبناء الدستوري والإداري للدولة ومدى مشاركة الكورد فيه^(٢٠).

وقد أعلن مضمون الإتفاق المذكور على الملأ بصيغة بيان في ١١/آذار/١٩٧٠^(٢١)، الذي صدر بتوقيع جانب واحد وهو الحكومة العراقية وتحديدًا من قبل مجلس قيادة الثورة، الذي كان بيده السلطات العامة للدولة العراقية، ومنها سلطة تشريع القوانين إلى حين تعديل الدستور، لذلك لم يكن هذا البيان اتفاقية أو إعلانا مشتركا بين القيادة الكوردية والحكومة العراقية كما تم نشره أو سميت كذلك من قبل معظم الأطراف^(٢٢).

لقد أكد هذا البيان في معظم فقراته على وجود منطقة كوردية متميزة ضمن الدولة العراقية^(٢٣)، لاسيما في الفقرة (١٠) منه الذي ألزم تعديل الدستور المؤقت لينسجم مع ما قرر في مضمون البيان لمنطقة كوردستان، وكذلك الفقرة (١٤) منه التي حددت الإجراءات اللازمة لإنشاء منطقة كوردستان للحكم الذاتي، وذلك بتوحيد المحافظات والوحدات الإدارية التي تقطنها الأغلبية الكوردية في وحدة إدارية متميزة، ومن ثم تعمييق وتوسيع ممارسة الشعب الكوردي فيها لمجمل حقوقه ضمانا لتمتعه بالحكم الذاتي.

(١٩) حبيب محمد كريم، تاريخ الحزب الديمقراطي الكوردستاني - العراق ١٩٤٦-١٩٩٣، ط ١، مطبعة خبات، دهوك، ١٩٩٨، ص ١١٥.

(٢٠) د.سعد ناجي جواد، المصدر السابق، ص ١٦٣-١٦٤.

(٢١) ينظر بصدد البيان المذكور: حبيب محمد كريم، تاريخ الحزب الديمقراطي الكوردستاني - العراق، المصدر السابق، ص ٢٥٥ وما بعدها. وكذلك: تنفيذ بيان ١١ آذار، وزارة الإعلام، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٢، ص ٨ وما بعدها.

(٢٢) د.سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكردية، المصدر السابق، ص ٨٨. وكذلك: الدكتور مارف عمر كول، مشكلة الشخصية القانونية الدولية للشعب الكوردي، مؤسسة (سردم) للطباعة والنشر، السليمانية، ١٩٩٩، ص ٧٥ (باللغة الكردية).

(٢٣) ينظر الفقرات التالية من بيان ١١ آذار: ١، ج/٣، ٦/ت، ٧/أ و ب، ٩.

إن هذا البيان له أهمية سياسية وقانونية كبيرة، لأنه تم فيه الإعلان عن الحكم الذاتي لمنطقة كردستان في إطار الدولة العراقية للمرة الأولى في تاريخ العراق^(٢٤)، كاستجابة اضطرارية من حكومة البعث للاعتراف بأقل وأبسط الحقوق القومية للكورد، التي لم تكن تتناسب قط مع التضحيات التي بذلها في هذا السبيل، وعلى الرغم من كل ذلك وعدم جدية حكومة البعث لتنفيذها، فإنه ينظر إليه كحدث تاريخي بارز في تاريخ الشعب العراقي عموماً والشعب الكوردي بشكل خاص^(٢٥). إن اعتراف البيان بكون الكورد قومية رئيسية في العراق وبضرورة منحه حقوقه القومية على الإقليم المستقر عليها وهي منطقة كردستان، ومن ثم تثبيت ذلك في الوثائق الدستورية العراقية، يحمل في محتواه اعترافاً ضمنياً بحق الشعب الكوردي في ممارسة تقرير مصيره وفقاً لمبادئ القانون الدولي والوثائق الدولية الأخرى المقررة لهذا الحق لسائر شعوب الأرض.

يلحظ على البيان المذكور أنه قد قرر فيه منح الحكم الذاتي لمنطقة كردستان وليس منحه للشعب الكوردي، وذلك بالاستناد إلى معيار الإقليم التاريخي الذي فرضه الحزب الديمقراطي الكوردستاني في تحديد مضمون البيان، بدلاً من معيار الاثنية الذي كان يسعى النظام إلى تطبيقه^(٢٦)، وذلك على أساس منح هذا الحق للمناطق التي تسكنها أغلبية كوردية، وبذلك يتجلى أهميته بكونه يشكل لأول مرة الأساس القانوني والرسمي في تاريخ الدولة العراقية للاعتراف بوجود منطقة كوردية متميزة ضمن الدولة العراقية، علماً إن هذا البيان قد صدر بتوقيع مجلس قيادة الثورة منفرداً وبارادة تامة منه كونه كان أعلى سلطة في البلاد. لذلك يمكن اعتبار البيان منعطفاً مهماً في تاريخ الحركة التحررية الكوردية وتطورها إيجابياً في مسار حقوق الشعب الكوردي في العراق، لأنه تضمن أول اعتراف رسمي بذلك بعد نص المادة (٣) من دستور ١٩٥٨ المؤقت، حيث جاء التأكيد فيها بأن العراق يتكون من قوميتين رئيسيتين هما القومية العربية والقومية الكوردية ومنح الأخيرة حكماً ذاتياً ضمن إطار الدولة العراقية.

(٢٤) د. فؤاد ساكو، الأسس القانونية لحق الشعب الكوردي في تقرير المصير، ط ١، مطبعة الهدف، ولاية

مشيغان، الولايات المتحدة، ١٩٨٧، ص ٢٣٤.

(٢٥) د. مارف عمر كول، المصدر السابق، ص ٧٤.

(٢٦) د. سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكردية، المصدر السابق، ص ٨٨.

وتنفيذاً لبنود البيان فقد حدد الجانبان الحكومي والكوردي فترة انتقالية أمدها (٤) سنوات، وخاصة فيما يتعلق فيه بتحديد حدود المنطقة الكوردية، على أساس توحيد المناطق التي تسكنها الأغلبية الكوردية وفق الإحصاء السكاني المزمع إجراؤه خلال عام من صدور البيان، كخطوة أولية لتمتع المنطقة المذكورة بالحكم الذاتي الممنوح لها فعلياً، وعلى أن تكون اللغة الكوردية اللغة الرسمية فيها مع تحقيق مساهمة الكورد في السلطة التشريعية المركزية بنسبة سكانه. ولكن مدى الالتزام بتنفيذ كل موضوع في مواعده المحدد كان مرهوناً برغبة وإرادة حكومة البعث، التي تفننت ضمن إستراتيجية منظمة في إبداء أساليب المماطلة والتأخير وإعاقة تنفيذ الالتزامات الواردة في بيان ١١ آذار، وفي مقدمتها تحديد منطقة كردستان المشمولة بالحكم الذاتي^(٢٧)، التي كانت يتوقف على تحقيقها تنفيذ معظم البنود الأخرى الواردة في البيان، فالإحصاء السكاني لم يتم إجراؤه إلا في عام ١٩٧٧، بعد أن أفرغ البيان المذكور كلياً من محتواه في ظل النظام البعثي في هذه الفترة، حيث بدأ بتنفيذ سياسة التعريب والتهجير في كردستان بعد أشهر من إعلان بيان آذار خصوصاً في مناطق محافظات كركوك وموصل وديالى، وسعى باستمرار لإبعاد أبناء المنطقة الأصليين عنها، كما لم يسمح لسكان الكورد بالعودة إلى قراهم ومدنهم على الرغم من النص على عودتهم في الفقرة (٨) من بنود البيان^(٢٨)، مما زاد من حجم الخلافات بين الجانبين الحكومي والكوردي، وكان السبب الرئيس في ذلك هو سوء النية المبيتة لدى حكومة البعث وعدم جديتها في حل المسألة الكوردية بشكل يحقق نسبياً مطامح وتطلعات الشعب الكوردي، بل إن ما كان يهدف إليه البعث هو أن يتم كل شيء في هذا الخصوص وفق مخططاته ومشيتته من دون الاهتمام بالجانب الآخر صاحب العلاقة بالموضوع والاستماع إلى آرائه.

(٢٧) ينظر: تقييم مسيرة الثورة الكردية وانهيائها والعبر والدروس المستخلصة منها، إعداد اللجنة التحضيرية للحزب الديمقراطي الكردستاني، ط٢، ١٩٧٧، ص٤٨.

(٢٨) لمزيد من التفصيل ينظر: د. جورج حجار، المسألة الكوردية نحو أخوة عربية كردية، دار القدس، بيروت، ١٩٧٥، ص٨٤. وكذلك: في سبيل السلم والوحدة الوطنية في سبيل اتفاقية آذار، منشورات دار التآخي، مطبعة التآخي، بغداد، ١٩٧٣، ص١٢٤ وما بعدها.

أراد حزب البعث الحاكم أن يصدر قانونا لتجسيد الحكم الذاتي المعلن ببيان ١١/آذار/١٩٧٠ منفردا وحسب منظوره بحيث يضمن رغباته ومصالحه في هذا السياق فحسب ودون مشاركة الجانب الكوردي في ذلك. وهذا ما سنتناوله لاحقا.

الفرع الثالث

الإقرار القانوني بمنطقة كوردستان العراق

بتاريخ ١١/آذار/١٩٧٠ اصدر مجلس قيادة الثورة العراقي منفردا ودون مشاركة القيادة الكردية، قرارين يتعلقان بالمسألة الكوردية، مبرهنا شكليا التزامه بتطبيق بنود بيان آذار ١٩٧٠، تضمن القرار الأول الذي يحمل رقم (٢٤٧) تعديل دستور ١٩٧٠ المؤقت، وبموجبه أضيفت الفقرة التالية إلى المادة (٨) من الدستور المذكور وهي "ج-تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقا لما يحدده القانون"، أما القرار الثاني فقد كان يحمل رقم (٢٤٨) متضمنا إصدار قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤^(٢٩)

إذن بعد إجراء التعديل المشار إليه، اقر دستور ١٩٧٠ المؤقت منح الحكم الذاتي للمنطقة التي غالبية سكانها من الكورد كما يحددها القانون لاحقا، غير أن هذا الإقرار الدستوري الذي جاء أساسا لمعالجة الحقوق القومية للكورد، وذلك باقامة منطقة متميزة بطابعها القومي يتمتع بالحكم الذاتي ضمن الدولة العراقية، لم يتم بموجبه تحديد إطار هذه المنطقة ولا مضمون الحكم الذاتي الذي يتمتع به، لكنها أشارت إلى الأساس الذي سوف يتم بموجبه تحديد المنطقة المشمولة بالحكم الذاتي فحسب، وهي المناطق التي تقطنها أكثرية كوردية. وهذا يعد نقصا واضحا في الدستور المذكور الذي كان يجب أن يحدد فيه الإطار العام للحكم الذاتي، لا أن يحيل الدستور كل المسائل الجوهرية إلى القانون الذي سوف يحدد لاحقا، لان هذه المنطقة تشكل عنصرا أساسيا وجوهريا في نظام الحكم الذاتي، لان الحكم الذاتي الداخلي ليس مطلباً قومياً لئيل جزء من اختصاصات السلطة العامة فحسب، بل هو ممارسة للحكم والإدارة على إقليم قومي معين داخل الدولة^(٣٠)، وان منح الحكم الذاتي لمنطقة كوردستان في العراق معناه جعل

^(٢٩) ينظر بصدد قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤، المنشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد (٢٣٢٧) في ١١/٣/١٩٧٤.

^(٣٠) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، المصدر السابق، ص ٩٧.

المنطقة الكوردية إقليميا واحدا تدار دفعة الحكم فيها من قبل أجهزة محلية تشريعية وتنفيذية خاصة بها^(٣١).

في حين إن قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) الذي أحال إليه الدستور تنظيم كيفية منح الحكم الذاتي لمنطقة كوردستان، لم يكن يحمل أي مضمون عملي لتحقيق ذلك، لأنه كان يحتوي على نواقص كثيرة بحيث لم يكن يتضمن أكثر من مجرد لامركزية إدارية ولم يقترب من اللامركزية السياسية، كما هو الحال لدى البلدان الأخرى المطبقة لفكرة الحكم الذاتي كاسبانيا وإيطاليا، لان قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لم يتضمن توزيع السيادة الداخلية بالمفهوم الخاص بالإقليمية السياسية أسوة بالدول التي ذكرناها^(٣٢)، لتشمل الوظائف الأساسية التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة. فالسيادة الداخلية لم تكن موزعة في العراق في ظل قانون الحكم الذاتي بين الهيئات المركزية وبين مؤسسات الحكم الذاتي سواء أكان في مجال التشريع أم التنفيذ أم القضاء، لان الفقرة (ح) من المادة (١) من قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) تنص على أن "منطقة الحكم الذاتي تعتبر وحدة إدارية لها شخصية معنوية تتمتع بالحكم الذاتي" ومن المعلوم أن تعبير الإدارة لا يعطي معنى السيادة، لان الإدارة عبارة عن تنفيذ حكم القانون وتصريف الأمور اليومية، بينما الحكم عادة يتضمن مظاهر السيادة، ولكن المنطقة في الواقع لم تكن تتمتع حتى بالإدارة الذاتية.

وعلى الرغم من أن القانون المذكور لم يحدد المنطقة الكوردية الذي يتمتع بالحكم الذاتي صراحة، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة (١) منه على أن "تتمتع منطقة كردستان بالحكم الذاتي وتسمى المنطقة حيثما وردت في هذا القانون"، غير انه وضع أساسا لتحقيق ذلك بحيث يتم تحديد الإطار العام للمنطقة التي تتمتع بالحكم الذاتي بحيث تشتمل على المناطق التي توجد فيها غالبية كوردية، على أن يكون إحصاء عام ١٩٥٧ معيارا لتحديد هذا الأساس، كما جاءت في

^(٣١) ينظر: د.صفاء الحافظ، حول مفهوم الحكم الذاتي وتطبيقاته في العراق، مجلة الثقافة الجديدة، عدد (١٥) تموز، ١٩٧٠، ص٤٩. وكذلك: د.رياض الزهيري، كردستان العراق: هل تصلح الفدرالية ما أفسده الحكم الذاتي، مجلة الثقافة الجديدة، عدد (٣) السنة (٤٠)، كانون الثاني- شباط ١٩٩٣، ص٢٨.

^(٣٢) لمزيد من التفصيل ينظر: د.خالد القباني، المصدر السابق، ص١٦٤ وما بعدها. وكذلك: د.منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، المصدر السابق، ص٢٢٤ وما بعدها.

الفقرة (ب) من المادة ذاتها بان "تتحدد المنطقة حيث يكون الأكراد غالبية سكانها ويثبت الإحصاء العام حدود المنطقة وفقا لما جاء في بيان ١١ آذار. وتعد قيود إحصاء عام ١٩٥٧ أساسا لتحديد الطبيعة القومية للأغلبية السكانية المطلقة في الأماكن التي سيجرى فيها الإحصاء العام". وعلى الرغم من العيوب التي يكتنفه الأساس المذكور لمعالجة هذا الموضوع، كونه أساسا غير مستقر، وكان النظام الحاكم يهدف من ورائه تضييق مساحة المنطقة الكوردية واقتطاع أجزاء شاسعة ومهمة منها، ومن ثم إلحاقها بالدولة المركزية، إلا أن الحكومة العراقية لم تتقيد حتى بالمعيار الوارد في المادة المذكورة لتحديد الطبيعة القومية للأغلبية السكانية المطلقة في الأماكن التي جرى فيها الإحصاء سنة ١٩٧٧. حيث قام النظام الحاكم آنذاك فعلا بقطع أجزاء مهمة من المناطق الكوردية الأصيلة في محافظات كركوك وموصل وديالى، وعند تطبيق قانون الحكم الذاتي المذكور سنة ١٩٧٤ من جانبه، وحتى قبل إجراء الإحصاء المذكور وبعده^(٣٣). وبذلك تمكن النظام من أن يخلق شرخا كبيرا في نظام الحكم الذاتي لمصلحته، وفي هذا المجال نؤيد الدكتور محمد عمر مولود بان "هذا الإجراء كان له دور كبير في إفشال نظام الحكم الذاتي في العراق، لأنه بدد آمال الكورد في تحقيق طموحاتهم القومية، التي بدلا من أن تقر بحقوقهم المشروعة قامت بسلب أراضيهم"^(٣٤). رغم أن القانون المذكور قد استعمل مصطلح (المنطقة) بدلا من (الإقليم)، ولكن من الناحية الجغرافية المصطلحان لهما المعنى نفسه، بيد انه من الناحية السياسية والقانونية فان مصطلح (الإقليم) يدل على الاستقلال السياسي والقانوني الذاتي أكثر من مصطلح (المنطقة). ونستطيع القول أن اعتراف القانون بوجود منطقة كوردية في العراق هو أول إقرار دستوري واضح بوجود إقليم كردستان العراق.

وبما أن الإقليم يعد مظهرا من مظاهر الخصوصية القومية أيا كان نوعه، فان الاعتراف بالحكم الذاتي لجماعة معينة يترتب عليه حتما الاعتراف بالإقليم كعنصر أساس في فكرة الحكم الذاتي^(٣٥). أما تحديد المنطقة التي تتمتع بالحكم الذاتي من جانب الحكومة المركزية وفق رغبتها وإرادتها ودون الأخذ بنظر

(٣٣) د.محمد الهاموندي، قراءة قانونية لفكرة الحكم الذاتي في كردستان العراق، مجلة دراسات كردية،

مجلة سنوية يصدرها المعهد الكردي في باريس، العدد (٣-٧) السنة الثانية ١٩٩٢، ص٣٦.

(٣٤) د.محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص٢١٤.

(٣٥) د.محمد الهاموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، المصدر السابق، ص٩٢.

الاعتبار رأي الجانب الآخر الذي هو ذات العلاقة الأساسية بالموضوع، يعد امراً يناقض مبدأ وجوه نظام الحكم الذاتي، بكونه تنظيماً قانونياً داخلياً لمعالجة إشكالية عدم التكامل الناجم عن خصوصيات اجتماعية مختلفة. وهو ما حدث في العراق على يد النظام السابق مما ترك آثاراً سياسية وقانونية سيئة حول كيفية تحديد إقليم كردستان حتى بعد سقوطه، حيث انعكس هذا الوضع في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ما يعرف بمشكلة المناطق المتنازع عليها، وكذلك في المادة (١٤٠) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، التي بقيت إلى الآن دون حل بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية العراقية.

ولكن بغض النظر عن الجوانب السلبية التي ذكرناها وغيرها الموجودة في قانون الحكم الذاتي وتلك التي رافقت تطبيقه على أرض الواقع، يمكن القول إن قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) والمادة (٨) من دستور ١٩٧٠ المؤقت، يشكّلان بحد ذاتهما الأساس القانوني الذي نجم عنهما الاعتراف الرسمي بإقليم كردستان إقليمياً متميزاً داخل الدولة العراقية من لدن السلطات العامة العليا في العراق آنذاك، وهذا الأساس مهد لاستقلال هذا الإقليم فعلاً، وذلك بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ وقيام الانتفاضة الشعبية في إقليم كردستان ضد نظام البعث السابق، على أن يستقل هذا الإقليم فعلاً بإدارة شؤونه وأن يكون له السلطات والمؤسسات الرسمية القانونية الخاصة به من دون أي تدخل من جانب السلطة المركزية العراقية إلى تاريخ سقوط النظام في ٢٠٠٣/٤/٩ وبعد ذلك أيضاً، وهذا ما سنتناوله في المطلب القادم.

المطلب الثاني

دور قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) لسنة ١٩٩١ في انبثاق إقليم كردستان ومؤسساته الدستورية

إن قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) لسنة ١٩٩١، قد اصدر أساساً بسبب الهجرة المليونية للكورد في أواخر آذار عام ١٩٩١ نحو الحدود التركية والإيرانية، ولأجل حماية الشعب الكوردي بشكل خاص وسكان العراق عموماً من بطش وجرائم النظام السابق، ويعد القرار الوثيقة القانونية الدولية الأولى بعد معاهدة سيفر، حيث نجد وثيقة دولية بهذا المستوى تهتم بصورة خاصة بالكورد وتذكرهم

بالاسم. لذلك كان لهذا القرار الأهمية القانونية والسياسية لحماية حقوق الشعب الكوردي في العراق، وقد شكّل خطوة مهمة أخرى بعد بيان ١١/آذار باتجاه تحقيق حقه في تقرير المصير، حيث ترتب عن صدور هذا القرار آثار سياسية وقانونية مهمة، الأمر الذي مهد السبيل بدوره إلى ظهور إقليم كردستان كإقليم فدرالي في إطار الدولة العراقية وبالتالي انبثاق السلطات والمؤسسات القانونية الخاصة به.

عليه سنتناول هذا الموضوع والذي قسمناه على ثلاثة فروع بالشكل الآتي:
الفرع الأول: الظروف والأسباب المؤدية إلى صدور القرار.
الفرع الثاني: مضمون قرار (٦٨٨) وأهميته القانونية.
الفرع الثالث: الآثار القانونية والسياسية المترتبة على قرار (٦٨٨)

الفرع الأول

الظروف والأسباب المؤدية إلى صدور القرار

بعد أن ثبت فشل تجربة الحكم الذاتي الذي طبقتته حكومة البعث لمنطقة كردستان وفق قانون الحكم الذاتي السالف ذكره، اثر سياسات التي مارستها الحكومة تجاه الكورد، حيث استغل النظام قانون الحكم الذاتي كستار غطى به جرائم المحرمة دولياً التي ارتكبتها بحق الشعب الكوردي في العراق^(٣٦) وعندما انتهت حرب الخليج الثانية بهزيمة القوات العراقية أمام دول التحالف، وإعلان الرئيس الأمريكي الأسبق (بوش الأب) انتهاء عملية عاصفة الصحراء في ٢٧/شباط/١٩٩١^(٣٧)، انتهز الشعب الكوردي هذه الفرصة للتخلص من سطوة هذا النظام المتسلط على رقابه منذ أكثر من ٢٣ عاماً، حيث قامت الانتفاضة

^(٣٦) لمزيد من التفاصيل حول تلك الجرائم ينظر: د.مارف عمر كول، الإبادة الجماعية للشعب الكوردي على ضوء القانون الدولي الجديد، ط٣، منشورات مكتب الفكر والتوعية للاتحاد الوطني الكوردي، السليمانية، ٢٠٠٦، ص٢٣ وما بعدها. (المصدر باللغة الكوردية) (د.مارف عومر كول، جينوسايدى گهلى كورد له بهر رۆشنایی یاسای تازهی نیودهوله تاندا، ص٣، بلاوكراره كانی مه كته بی بیو هۆشیاری، سلیمانی، ٢٠٠٦، ل٢٣ به دوواوه).

^(٣٧) Freedmen L.Boren D. "safe havens" for Kurds in post-war Iraq loose the Bands of wickedness. International Intervention in Defense of Human Rights. L:Brassays, 1992.p43.

الشعبية في معظم مدن وقصبات منطقة كردستان العراق أوائل آذار ١٩٩١، ردا على سياسات القمع والإبادة التي مارستها الحكومات العراقية المتعاقبة ضد الكورد منذ تأسيس هذه الدولة، وتحرر على أثرها اغلب مدن كردستان بما فيها مدينة كركوك^(٣٨).

وقد عمّت رياح الانتفاضة جنوب ووسط العراق مما فقد النظام-نتيجة لذلك- سيطرته على (١٤) محافظة من مجموع محافظات العراق الثماني عشرة، وعد ذلك تعبيرا شعبيا صريحا عن رفض الشعب العراقي عموما للنظام الحاكم آنذاك^(٣٩). وبعد أن وقع ممثلو العراق على وثيقة الاستسلام لدول التحالف في خيمة صفوان، حاول الجيش العراقي استعادة سيطرته على المدن المحررة، وقد تحقق له ذلك بالنسبة لمدن جنوب ووسط العراق، بعد أن تمكن ممثلو العراق في خيمة صفوان من إقناع دول التحالف باستخدام الهيلكوبترات^(٤٠)، ومن ثم زحف الجيش باتجاه كردستان، ولكن الكورد تركوا ديارهم وتوجهوا نحو الحدود الدولية المحاذية لتركيا وإيران^(٤١)، خوفا من انتقام وبطش الجيش العراقي، حتى لا

(٣٨) ينظر: د.نوري الطالباني، مشكلة جنوب كردستان في إطار القانون الدولي، مجلة (ياسا پاريزي)، العدد (٦)، السنة السادسة، كردستان-أربيل، ٢٠٠٦، ص ١٢. (المصدر باللغة الكوردية) (د.نوري تاله باني، كيتشه ي كردستاني باشور له چوارچيه ي قانوني نيوده ولته تي، گوڤاري ياسا پاريزي، ژماره (٦) سالي شه شه م، كردستان-هه وليتر، ٢٠٠٦، ل ١٢). وكذلك: د.فاضل الزهاوي، قرار مجلس الأمن المرقم ٦٨٨ ونتائجه الدولية، مجلة مركز الدراسات الاستراتيجية، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، العدد (٣)، السنة الثانية، ١٩٩٣، ص ٣١. (المصدر باللغة الكوردية) (د.فاضل زه هاوي، برياري ژماره ٦٨٨ ته نجومه ني تاسايش و سه ره نه نجامه ده وليه كاني، گوڤاري سياسه تي ده ولي، مه ليه ندي ليكوليينه وه ستراتيجي كردستان، ژماره (٣) ي سالي دووم، تشريني دووم مي ١٩٩٣، ل ٣١).

(٣٩) د.مصطفى الأنصاري، العراق والأمم المتحدة ١٩٩٠-١٩٩٧، من إصدارات بنك المعلومات العراقي، ١٩٩٨، ص ٣١. ود.عبد الحسين شعبان، السيادة ومبدأ التدخل الإنساني، مطبعة جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٠، ص ٢٩.

(٤٠) د.مصطفى الأنصاري، المصدر السابق، ص ٣١.

(٤١) د.ناصر غفور، الأساس القانوني والسياسي لقرار ٦٨٨ وتأثيره على القضية الكردية في كردستان العراق، مجلة (ته رازوو) العدد (٩)، ٢٠٠٠، ص ٣٢. (المصدر باللغة الكوردية) (د.ناصر غفور، بنه ماي ياساي وراميار ي برياري ٦٨٨ وكاريگه ري له سه ره دؤزي كورد له كردستاني عيراقدا، گوڤاري ته رازوو، ژماره (٩) سالي ٢٠٠٠، يه كيتي مافيه روه راني كردستان، هه وليتر، ل ٣٢).

تتكرر مأساة أبشع مما حدث في حلبجة وفي عمليات الأنفال. وقد عرف هذا النزوح بالهجرة المليونية للكوورد^(٤٢)، الذي وقع في ظل ظروف طبيعية قاسية، وبذلك بدأت صفحة جديدة من صفحات تراجيديا الشعب الكوردي من خلال حدوث أعظم هجرة كوردية في التاريخ، وأهم هجرة عالمية منذ الهجرة الأفغانية نحو باكستان^(٤٣).

وقد مات من الكورد في أثناء هذه الهجرة الآلاف من الأطفال والنساء والشيوخ نتيجة الجوع والبرد والتعب، مما تحرك على أثره الرأي العام العالمي بعد مشاهدته المناظر المروعة من خلال شاشات القنوات الفضائية. أمام هذا الوضع تحركت بعض الدول وفي مقدمتها فرنسا وتركيا^(٤٤)، واعتبرت هذه الهجرة الجماعية وتعامل الحكومة العراقية معها تهديداً للسلم والأمن الدولي، حيث طلبت من مجلس الأمن التدخل ووضع حد لهذه المأساة، ثم انضمت الولايات المتحدة وبريطانيا بعد ذلك إلى هذه الأصوات، وتم عرض القضية على مجلس الأمن في أواخر آذار ١٩٩١^(٤٥).

بعد مناقشات طويلة، عدّ مجلس الأمن الموقف الناجم عن الهجرة الجماعية للكوورد وكذلك أوضاع حقوق الإنسان في جنوب العراق موقفاً يهدد السلم والأمن العالمي، وأصدر قراره المرقم (٦٨٨) في ٥/نيسان/١٩٩١، على الرغم من معارضة ممثل العراق عليه آنذاك والذي عده تدخلاً في الشؤون الداخلية للعراق، حيث اعتبر ممثل العراق هذا التدخل محاولة من دول التحالف لتخريب الحياة الداخلية وتقسيم العراق إلى دويلات متعددة^(٤٦).

(٤٢) د. عبد الحسين شعبان، المصدر السابق، ص ٢١.

(٤٣) Gerard Chaliand, *The Kurdish Tragedy, London and New jersey; 2ed books LTD, 1994, p.2.*

(٤٤) ينظر: الدكتور بشتيوان على عبد القادر، القيمة القانونية الدولية لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٨ لسنة ١٩٩١، مجلة جامعة كويه، العدد (٧)، أيلول ٢٠٠٧، ص ٨٣. وكذلك: د. جاسم توفيق خوشناو، التدخل الإنساني في كوردستان، ط ١، مؤسسة آراس للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٤، ص ١٠٣. (المصدر باللغة الكوردية) د. جاسم توفيق خوشناو، ده خاله تي مروّقانه له كوردستان، ده زگای چاب و بلاو كوردنه وهی ناراس، ج ١، ههولیتیر، ٢٠٠٤، ل ١٠٣).

(٤٥) Ramsbotham O., *Wood House T. Humanitarian Intervention in Contemporary Conflicts- Cambridge: Politic Press, 1996, p.70.*

(٤٦) د. بشتيوان على عبد القادر، المصدر السابق، ص ٨٣. و د. عبد الحسين شعبان، المصدر السابق، ص ٣٠.

وبعد صدور القرار المذكور، تحركت دول التحالف، وعلى رأسهم الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وقامت بإجراءات فعلية عسكرية وسياسية لحماية الكورد والشيعية في العراق على أساس تفويض دولي سنده القرار المرقم (٦٨٨)^(٤٧). كما تحركت الأمم المتحدة من جانبها وأطلقت عملية حفظ سلام محددة، وأرسلت أفراد الشرطة الدولية لحماية موظفيها المشرفين على هذه العملية الإنسانية، وعلى أثرها دخلت منظمات إنسانية إلى كردستان العراق خاصة والعراق عامة^(٤٨). ومن ثم فرضت (منطقة آمنة) شمال خط العرض (٣٦) ومنطقة حظر جوي جنوب خط (٣٢) من قبل الحلفاء^(٤٩).

ونتيجة لاتخاذ مثل هذه الإجراءات وغيرها، عاد الكورد إلى ديارهم بعد انسحاب الجيش العراقي من معظم مناطق إقليم كردستان، وأخذت الجبهة الكوردستانية زمام المبادرة لإدارة شؤون هذا الإقليم كسلطة أمر واقع، وكان هذا القرار أول مبادرة من منظمة الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول، حيث تلتته قرارات أخرى التي بموجبها تدخلت الأمم المتحدة في شؤون دول أخرى كالصومال ورواندا وغيرها^(٥٠).

ويمكن القول أنه على الرغم من الأسباب الإنسانية التي كانت وراء صدور قرار (٦٨٨)، إلا أنه تضمن في محتواه الجوانب السياسية والقانونية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والذي يعد مدخلا وأساسا لضمان حماية حق الشعوب، مما نتج عنه

^(٤٧) د. جاسم توفيق خوشناو، المسألة الكردية والقانون الدولي، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠١، ص ٤١٤. (المصدر باللغة الكوردية) (د. جاسم توفيق خوشناو، مهسه لهى كورد وياساى نيوده وولته تى، سدهنته رى ليكوليينه وهى ستراتيجى كوردستان، سليمانى، ٢٠٠١، ل ٤١٤).

^(٤٨) د. محمد إحسان، كردستان ودوامه الحرب، ط ١، دار الحكمة، لندن، ٢٠٠٢، ص ١١٣. وكذلك: الدكتور بشتيوان على عبد القادر، المصدر السابق، ص ٨٤.

^(٤٩) ينظر: د. مصطفى الأنصاري، المصدر السابق، ص ٣٦. و د. نوري الطالباني، مشكلة جنوب كردستان في إطار القانون الدولي، المصدر السابق، ص ١٤. و د. جاسم توفيق خوشناو، التدخل الإنساني في كردستان، المصدر السابق، ص ٦٢.

^(٥٠) د. بشتيوان علي عبد القادر، مشاركة (un) في معالجة القضايا والنزاعات الداخلية، مجلة (ياسا پاريزى)، العدد (٣) السنة الثالثة، كردستان- أربيل، ١٩٩٨، ص ٧. (المصدر باللغة الكوردية) (د. بشتيوان على عبد القادر، به شدارى (un) له چاره سه ركردنى كيشه وناكوكيه ناوخويى يه كان، گوفارى ياسا پاريزى، ژماره (٣) سالى سى يه، كوردستان- ههولير، ١٩٩٨، ل ٧).

بالتالي آثار سياسية وقانونية في الوضع العراقي بشكل عام وفي المنطقة الكوردية بشكل خاص، حيث تم التعامل دوليا وداخليا مع هذه المنطقة كإقليم مستقل ومتميز عن عموم العراق، الأمر الذي سنتناوله في الفرعين القادمين.

الفرع الثاني

مضمون القرار (٦٨٨) وأهميته القانونية

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 الكوردية خاصة. مما نجم عنه الهجرة المليونية للكورد عبر الحدود الدولية المحاذية لتركيا وإيران. لذا فان مضمون القرار واغلب فقراته ذات صيغة إنسانية، إذ نص على الإجراءات الضرورية الواجب اتخاذها من قبل أجهزة الأمم المتحدة لمعالجة هذه الكارثة التي حلت بالكورد في العراق ووضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان في العراق. إن إشارة القرار (٦٨٨) في مقدمته إلى الفقرة (٧) من المادة (٢) من ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك تأكيده على احترام التزام دول الأعضاء بضمان السلامة الإقليمية ووحدة الأراضي العراقية ولدول المنطقة كافة، يدلان على غلبة الطابع الإنساني في القرار^(٥١).

غير أن القرار على الرغم من ذلك، يحمل في طياته طابعا سياسيا وقانونيا دوليا، لان الكارثة التي حلت بالكورد كانت لأسباب سياسية معروفة تتعلق بتجاهل الحقوق القومية للشعب الكوردي من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة. فقد تعرض القرار المذكور لمشكلة داخلية تعد من أهم مشاكل الشرق الأوسط وأكثرها تعقيدا لاتصالها بسياسات عدة دول انقسم عليها الشعب الكوردي، تلك المشكلة التي كانت احدى أهم الأسباب التي أدت إلى اشتعال الحرب العراقية الإيرانية، وكانت وستظل، إذا بقيت بلا حل، واحدة من أهم العناصر المغذية للصراعات الخطيرة في المنطقة^(٥٢). كما أن الإجراءات التي اتخذت من قبل الأمم

(٥١) دبشتيوان على عبد القادر، القيمة القانونية الدولية لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٨ لسنة ١٩٩١، المصدر السابق، ص ٨٦. و د. جاسم توفيق خوشناو، التدخل الإنساني في كوردستان، المصدر السابق، ص ١٠٤.

(٥٢) رجائي فايد، كردستان العراق، مجلة الملل والنحل والأعراف، إصدارات مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، التقرير السنوي الخامس، دار الأمين، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٨١.

المتحدة ودول التحالف بعد صدور القرار في المنطقة الكوردية تؤكد الجانب السياسي والقانوني الدولي للقرار^(٥٣).

وقد نصت الفقرة الأولى من القرار على إدانة "القمع الذي يتعرض له السكان المدنيون العراقيون في أجزاء كثيرة من العراق الذي شمل مؤخرًا المناطق السكانية الكردية، وتهدد نتائجه السلم والأمن الدوليين في المنطقة". يفهم من هذه الفقرة إن القرار قد صدر لسبب رئيس وهو الهجرة الجماعية للكورد، لأن هذا الحدث قد شكل تهديدًا مباشرًا للسلم والأمن العالمي، بسبب الانتهاكات الفظيعة التي جرت بحق الإنسان في العراق، وقد شكل ذلك بدوره مشكلة إنسانية دولية كبيرة في المنطقة، مما دفع بممثلي تركيا وإيران، مطالبة الأمم المتحدة بالتحرك عمليًا لوضع حد لهذه المشكلة ومعالجتها دوليًا (كما ورد في مقدمة القرار) سواء أكان طلبهم هذا بدافع إنساني أم بدافع سياسي خوفًا من تفاقم آثار هذه المشكلة في المنطقة والانعكاس السلبي عليهم.

ونصت الفقرة (٢) من القرار على ما يأتي: "يطالب بان يقوم العراق على الفور، كأسهام منه في إزالة الخطر الذي يهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة، بوقف هذا القمع- ويعرب عن الأمل، في سياق نفسه، في إقامة حوار مفتوح لكفالة احترام حقوق الإنسان والحقوق السياسية لجميع المواطنين العراقيين". إذن وفق هذه الفقرة يطلب مجلس الأمن من العراق بان يساهم فورًا في حل هذه المشكلة الدولية وإيقافها، التي تهدد السلم والأمن العالميين من جانبها بجميع الوسائل العسكرية والسياسية، كالمبادرة لإجراء الحوار لحل المشاكل السياسية العالقة في العراق، سواء فيما يتعلق بإجراء تغييرات سياسية في نظام الحكم باتجاه ديمقراطي واحترام حقوق الإنسان، أو من خلال الحوار مع ممثلي الشعب الكوردي لإنهاء وحل المشكلة القومية للكورد في العراق^(٥٤).

^(٥٣) ينظر تفاصيل تلك الإجراءات: عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، مبدأ عدم التدخل والتدخل في القانون الدولي العام، ط ١، مؤسسة موكرياني للنشر، كوردستان- أربيل، ٢٠٠٢، ص ٤١٨ وما بعدها.

^(٥٤) باشرت الحكومة العراقية الحوار مع الجبهة الكوردستانية بعد أزمة نيسان ١٩٩١ مباشرة، وجرت جولات عديدة، انتهت بالفشل كما في المرات السابقة بسبب عدم جدية النظام السابق وعدم استعداده لاستيعاب مفاهيم الحكم الديمقراطي. ينظر: فاضل الزهاوي، المصدر السابق، ص ٣٢. د. جاسم توفيق خوشناو، التدخل الإنساني في كوردستان، المصدر السابق، ص ١٠٨.

أما الفقرات الأخرى الواردة في القرار (٣، ٤، ٥، ٦، ٧) فإنها تتضمن الآليات والإجراءات الضرورية التي يجب اتخاذها من قبل أجهزة الأمم المتحدة، وعلى العراق أن ينصاع لتلك الإجراءات من أجل وقف الكارثة الإنسانية التي حلت بالكورد خصوصا وبالعراقيين عموما، كما ورد في الفقرة الأولى من القرار ومن هذه الإجراءات إرسال فرق الإغاثة إلى مناطق الكارثة، وفتح حدود العراق أمام جهود المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية.

وقد نصت الفقرة الأخيرة والثامنة من القرار على "إبقاء هذه المسألة قيد النظر"، مما يعني ان الموضوع الذي صدر القرار من أجله، وهي مشكلة النازحين الكورد بعدد يقرب حوالي مليوني نازح وكذلك مشكلة ضمان حقوق الإنسان واحترامه في عموم العراق، مسألة مستمرة تبقى تحت أنظار أجهزة الأمم المتحدة وتسعى لمعالجتها ومحو آثارها. وقد أوضحت السيدة (ماركريت تاتوايلر) الناطقة باسم مكتب مساعد وزير الخارجية الأمريكي في ١٥/نيسان/١٩٩٢ في تصريحها بمناسبة انتخابات إقليم كوردستان في مايس ١٩٩٢ هذه المسألة بالقول "لقد أوضحنا نحن والشركاء... بوجود عدم تورط القوات العراقية في أية أعمال قمع ضد الشعب العراقي، وكما جاء في قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (٦٨٨)، سنواصل مراقبة التطورات في العراق ويحتفظ التحالف لنفسه بإمكانية الرد وحسب الضرورة على النشاطات العراقية التي من شأنها تهديد السلم والأمن الإقليميين"^(٥٥).

من كل ذلك نستنتج ان القرار (٦٨٨) يختلط مضمونه الإنساني بالمضمون السياسي، لتعلقه بحل الكارثة التي حلت بالكورد نتيجة لمشكلة سياسية مزمنة التي تزامنت مع نشوء الدولة العراقية، وهي رفض الحكومات العراقية المتعاقبة مطالب الشعب الكوردي في تقرير مصيره في إطار الكيان العراقي، على وفق القواعد والمبادئ القانونية الدولية المقررة لهذا الحق للشعوب، هذا من جانب، ومن جانب آخر فان ديكتاتورية النظام العراقي السابق هي التي خلقت هذه المشكلة والكارثة، وذلك بعدم احترامها لحقوق الإنسان، كما أكد القرار في بعض فقراته

^(٥٥) نقلا عن: عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، مبدأ عدم التدخل والتدخل في القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٤٢١.

على ضرورة إجراء تغييرات أساسية في نظام الحكم باتجاه ديمقراطي الذي يتمتع الفرد في ظلّه باحترام حقوقه الأساسية.

إن القرار (٦٨٨) يعد سابقة قانونية دولية هامة جدا في مجال حقوق الإنسان وحق التدخل الإنساني، إذ جاء بمثابة تدخل الأمم المتحدة في الشؤون الداخلية للعراق مما فتح الباب لإصدار قرارات دولية أخرى في مواقف ومواقع دولية أخرى كإقليم كوسوفو في يوغسلافيا السابقة والصومال ورواندا وغيرها^(٥٦)، بسبب الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان ودمج حماية هذا الحق مع حق تقرير المصير للشعوب، الذي اثبت عجزه في السابق، لان حق تقرير المصير شرط أساس في حماية حقوق الأفراد، فإذا جرى إخضاع الشعوب للتعسف والجور، فإنها لن تكون في وضع تستطيع معه العمل على حماية حقوق أفرادها^(٥٧). وفيما يخص الشعب الكوردي وحماية حقوقه دوليا، إنها كانت المرة الأولى بعد معاهدة (سيفر) لعام ١٩٢٠ يتم إصدار قرار دولي كهذا يشار فيه بشكل مباشر إلى الكورد على الرغم من انه كان موجها إلى جموع الشعب العراقي^(٥٨)، كما إن هذا القرار يعد من الناحية الدولية من أهم القرارات الذي أجرى تغييرا شاملا في العلاقات الدولية والقانون الدولي، إذ بموجبه تم منع قيام دولة ما باضطهاد شعبها وتعرض السلم الدولي للخطر، والمرة الأولى التي يصدر قرار من مجلس الأمن يعد فيه القمع الداخلي بمثابة تهديد خطير للسلم والأمن الدوليين^(٥٩). لذلك يعد هذا القرار منعطفًا مهما في موقف مجلس الأمن، فمن الناحية القانونية اهتمت هذه الخطوة بحياة الناس والشعوب أكثر من اهتمامها بالدولة^(٦٠). ومن جانب آخر،

(٥٦) د.عبد الحسين شعبان، المصدر السابق، ص ٤.

(٥٧) شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٥٨) د.مارف عمر كول، علاقة المسألة الكوردية بالقانون الدولي، ط ١، مؤسسة (سردم) للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠٠٢، ص ١١٦. (المصدر باللغة الكوردية) (د.مارف عمر كول، په يوه ندى مهسه لهى كورد به ياساى نيوده و له تانه وه، ده زگای چاپ و په خشى سه ردهم، ج ١، سليمانى، ٢٠٠٢، ل ١١٦). و د.نوري الطالباني، مشكلة جنوب كوردستان في إطار القانون الدولي، المصدر السابق، ص ١٣..

(٥٩) د.عبد الحسين شعبان، المصدر السابق، ص ٤.

(٦٠) ويؤكد هذا القول تصريح وزير الخارجية الألماني السابق (غيستشر) أمام البرلمان الألماني حين قال: "إن القرار ٦٨٨ له مغزى تاريخي، لقد عبر لأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة بعبارة واضحة، بان خرق حقوق الإنسان يهدد السلم والأمن العالمي. لا يمكن الاستمرار في التعامل مع هذا الخرق على أساس

فان هذا القرار لم يكن اعترافا من المجتمع الدولي بالانتهاكات الخطيرة التي تعرضت لها حقوق شعب كردستان القومية والإنسانية في العراق فحسب، بل كان يعد أيضا اعترافا بالجرائم التي ارتكبتها النظام العراقي السابق ضد هذا الشعب، وخصوصا الجرائم التي تدخل في خانة الجرائم الدولية الخطيرة^(٦١). وما يجب ذكره إن القرار (٦٨٨) قد تضمن جملة مبادئ مهمة ومنها حماية حقوق الإنسان والسلم والأمن الدوليين وإدانة القمع، ومن ثم تفعيل وتشبيت مبدأ التدخل الإنساني في قانون الدولي العام بصيغة عملية.

أما الطبيعة القانونية الدولية للقرار (٦٨٨)، فقد صدر أصلا على أساس وجود مشكلة دولية قد تهدد السلم والأمن العالمي، وهذه المسألة نص عليها الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. حيث أن القرار أشار في مقدمته إلى إن هناك مشكلة خطيرة تهدد السلام والأمن الدوليين دون أن يستند صراحة إلى الفصل السابع^(٦٢)، لذلك يمكن من الناحية الموضوعية عدّه الفصل السابع الأساس القانوني لقرار (٦٨٨) مع مراعاة الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة^(٦٣)، عليه لا يمكن القول من الناحية العملية إن القرار (٦٨٨) لم يصدر على أساس الفصل السابع. ويرى الدكتور مارف عمر كول أن "القرار (٦٨٨) يعد أول قرار دولي بعد معاهدة سيفر يشير إلى الكورد بشكل مباشر وله قوة قانونية ملزمة"^(٦٤). حيث بدأت صيغة القرار بهذا الشكل (تهديد

شأن داخلي يخص الدولة المعنية. هذه الخطوة تطور مهم في مسألة حقوق الشعب. لن تستطيع أن تدوس أية حكومة في المستقبل على حقوق الشعوب وحقوق الإنسان". نقلا عن: ليتيه اينجو- هيلموت مايجر، دراسات ألمانية معاصرة عن القضية الكوردية، ترجمة: غسان نعيان، منشورات مكتب الفكر والتوعية في الاتحاد الوطني الكوردستاني، ٢٠٠٦، ص ٤٤.

^(٦١) د.آلان درويش، الأسس القانونية لتقرير مصير الشعب الكوردي في القانون الدولي، مجلة مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، العدد (٣)، السنة السابعة، ١٩٩٩، ص ٣١. (المصدر باللغة الكوردية) (د.آلان درويش، بنجينه ياساييه كاني چارهى خونسيني گهلى كورد له ياساي نيوده وه تاندا، گوڤارى سه نتهرى ليكولينه وهى ستراتييجى، ژماره (٣) سالى (٧)، تاب ١٩٩٩، ل ٣١). وينظر: بيان الاتحاد الفدرالي بقرار رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٢ الصادر من مجلس الوطني الكوردستاني.

^(٦٢) د.عبد الحسين شعبان، المصدر السابق، ص ٣٣.

^(٦٣) د.ناصر عفور، المصدر السابق، ص ٣٤-٣٥.

^(٦٤) د.مارف عمر كول، مشكلة الشخصية القانونية الدولية للشعب الكوردي، المصدر السابق،

ص ١١٦.

السلام والأمن العالمي) بعبارة أخرى الفصل السابع من الميثاق. ويتفق مع هذا الرأي معظم الباحثين في مجال القانون والسياسة الذين بحثوا في تحديد الأساس القانوني لهذا القرار^(٦٥).

يتضح مما تقدم، إن القرار (٦٨٨) كان قراراً دولياً ذات طبيعة قانونية ملزمة، وإن معظم الإجراءات التي اتخذت من قبل دول التحالف والأمم المتحدة في العراق عموماً وفي منطقة كوردستان بشكل خاص قد استندت على الصفة الإلزامية لهذا القرار.

الفرع الثالث

الآثار القانونية والسياسية المترتبة على القرار (٦٨٨)

إن السبب الرئيس لصدور القرار (٦٨٨) كانت الهجرة المليونية للكورد نحو الحدود التركية والإيرانية. وقد تحركت دول التحالف بعد صدور هذا القرار وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة، بتحركات كان تصب كلها في صالح ودعم القضية الكوردية وحق الشعب الكوردي في تقرير المصير. ويمكن دور القرار (٦٨٨) في ترسيخ هذا الحق للشعب الكوردي في اتخاذ تلك الإجراءات العسكرية والسياسية في المنطقة الكوردية من قبل دول التحالف ولو بشكل غير مباشر. حيث أعلن رئيس الوزراء البريطاني السابق (جون ميجر) بعد ثلاثة أيام من صدور القرار اقتراحاً بإنشاء منطقة آمنة للكورد، لتمكين المهاجرين الكورد من العودة إلى ديارهم وأماكنهم، وقبل هذا الاقتراح من قبل دول التحالف كلها^(٦٦)، وتم إنشاء ملاذات آمنة (safe havens) للكورد في أواسط نيسان ١٩٩١، وعلى أثره تم دفع القوات العراقية جنوب خط عرض (٣٦)، وفرض منطقة حظر الطيران (No fly zone) شمال الخط المذكور^(٦٧). وتقررت حمايتها من قبل القوات الأمريكية، البريطانية، الفرنسية والهولندية من خلال عملية

^(٦٥) دبشتيوان على عبد القادر، القيمة القانونية الدولية لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٨ لسنة

١٩٩١، المصدر السابق، ص ٨٨.

^(٦٦) المصدر نفسه، ص ٩٢.

^(٦٧) Stromseth J. *Iraqi Repression of its Civilian Population; Response and Contingency Challenges/ Enforcing. Restraint; Collective Intervention in International Conflict-* N. Y. Council of Foreign Relations press, 1993, p.76-117.

أطلقت عليها تسمية توفير الراحة (provide comfort) ودخلت هذه القوات إلى كردستان العراق واضطرت الحكومة العراقية السابقة إلى وقف عملياتها العسكرية ضد الكورد^(٦٨).

وقد أصبح القرار (٦٨٨) وإنشاء المناطق الآمنة في كردستان العراق احد موضوعات القانون الدولي العام التي يشار إليها كأول نموذج لممارسة حق التدخل الإنساني الجماعي بعد انتهاء الحرب الباردة باعتبارها سابقة دولية^(٦٩). فالقرار (٦٨٨) يعد اول قرار دولي منذ عام ١٩٢٠ تتم فيه مناقشة المسألة الكوردية 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.

كما أرسلت الأمم المتحدة فريقا من الشرطة الدولية لحماية سكان الكورد لتأمين الحماية للوكالات الإنسانية التي توجهت لمساعدة سكان المنطقة الكوردية. وقد توجهت مئات من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية إلى كردستان العراق لتقديم المساعدة، ولإعادة بناء بنيتها التحتية التي دمرتها القوات العراقية في كردستان. وبذلك طبقت مذكرة التفاهم التي تم التوقيع عليها بين مثل الأمين العام للأمم المتحدة ووزير الخارجية العراقي في ١٨/نيسان/١٩٩١ لغرض فرض تنظيم الآلية التي يتم بها تقديم المساعدات إلى كافة سكان المدنيين في العراق وحمايتهم، ولكن تم تطبيقها من الناحية الواقعية على سكان الكورد في كردستان العراق فحسب^(٧٠)، الأمر الذي يشكل دليلا آخر على أهمية القرار بالنسبة للشعب الكوردي. وبذلك كانت عملية توفير الراحة وما نتج عنها من إنشاء منطقة آمنة وحظر الطيران شمال خط العرض (٣٦)، ذات أهمية بالغة، سواء على صعيد القانون الدولي أو على صعيد القضية الكوردية^(٧١)، لان المسألة

(٦٨) د.فاضل الزهاوي، المصدر السابق، ص ٥٠. ود.جاسم توفيق خوشناو، التدخل الإنساني في كردستان، المصدر السابق، ص ١٠٦-١٠٧.

(٦٩) Lokman I. Meho, *The Kurds and Kurdistan A Selective and Annotated Bibliography*. London, Green wood Press, 1997. p.161.

(٧٠) د.بشتيوان على عبد القادر، القيمة القانونية الدولية لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٨ لسنة ١٩٩١، المصدر السابق، ص ٩٤.

(٧١) عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، مبدأ عدم التدخل والتدخل في القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٤٠٦.

الكوردية من خلال هذا القرار وما نجم عن تنفيذه قد خرجت من نطاق الشؤون الداخلية للعراق وأصبحت شأنًا دوليًا.

ومنذ صدور القرار (٦٨٨) والتوقيع على مذكرة التفاهم بين الأمم المتحدة والعراق، أطلقت الأمم المتحدة عملية حفظ السلام التي شملت كردستان العراق بمحافظاتها الثلاث أربيل، السليمانية، ودهوك فحسب^(٧٢). وحتى عند تنفيذ الأمم المتحدة لقراره المرقم (٩٨٦) المعروف بـ(النفط مقابل الغذاء) في العراق فيما بعد^(٧٣)، قد تعامل بشكل مستقل مع هذه المحافظات الثلاث، حيث حولت الوكالات المتخصصة لتوزيع الغذاء والدواء في كردستان العراق بالنيابة عن الحكومة العراقية. ومن أجل ذلك خصصت نسبة (١٣%) من واردات النفط بموجب القرار المذكور لكردستان العراق، مما يشكل ذلك اعترافًا آخر من جانب الأمم المتحدة بإقليم كردستان كوحدة سياسية مستقلة^(٧٤).

وبعد بضعة أشهر من صدور القرار (٦٨٨) وتحديدًا في أواخر أيلول ١٩٩١ سحبت الحكومة العراقية كافة وحداتها الإدارية من المنطقة الكوردية، ثم فرضت حصارًا اقتصاديًا عليها^(٧٥)، مما أوجد فراغًا قانونيًا وسياسيًا وإداريًا في المنطقة. وقد مهد هذا الوضع الجديد أرضية صالحة لتشكيل إدارة كوردية مستقلة لتتولى شؤون إقليم كردستان من قبل الجبهة الكوردستانية وملء الفراغ الموجود كسلطة أمر واقع^(٧٦).

وحاولت الجبهة الكوردستانية إعطاء الشرعية لسلطتها، وذلك بإضفاء طابع شرعي وديمقراطي على وجودها وإدارتها للمنطقة، من خلال مبادراتها لإجراء أول انتخابات نيابية حرة في الإقليم لانتخاب ممثلي الشعب في المناطق المحررة من

(٧٢) دبشتيوان على عبد القادر، القيمة القانونية الدولية لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ٦٨٨ لسنة ١٩٩١، المصدر السابق، ص ٩٤.

(٧٣) ينظر بصدد قرار مجلس الأمن المرقم (٩٨٦) لسنة ١٩٩٥، ومذكرة التفاهم بين العراق والأمم المتحدة الموقعة في ٢٠/أيار/١٩٩٦. في: دمصطفى الأنصاري، المصدر السابق، ص ١٨١-١٩١.

(٧٤) دنوري الطالباني، مشكلة جنوب كردستان في إطار القانون الدولي، المصدر السابق، ص ١٤. ود. جاسم توفيق خوشنار، التدخل الإنساني في كردستان، المصدر السابق، ص ١١١.

(٧٥) ينظر بيان إعلان الاتحاد الفدرالي، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق، المجلد الأول، ط ١، مطبعة وزارة الثقافة، أربيل، ١٩٩٧، ص ٢٣٨.

(٧٦) المصدر نفسه.

إقليم كردستان في ١٩/أيار/١٩٩٢^(٧٧)، وعلى أثرها تم انتخاب أول مجلس وطني كردستاني. وكان ذلك حدثا تاريخيا وسياسيا مهما في حياة الكورد، حيث على أثره تم تشكيل أول حكومة في إقليم كردستان التي حازت على ثقة المجلس المذكور في ٥/تموز/١٩٩٢ لملء الفراغ الإداري في الإقليم، كما تم تنظيم وبناء السلطة القضائية للإقليم تبعا لذلك^(٧٨). وبذلك أقيمت المؤسسات القانونية الرسمية في إقليم كردستان من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. هكذا تحولت سلطة الأحزاب الممثلة في الجبهة الكوردستانية^(٧٩) إلى سلطة المؤسسات القانونية الرسمية، وأصبحت السلطات القائمة في إقليم كردستان حكومة أمر واقع، وتعاملت معها الأمم المتحدة والدول الأخرى خاصة دول التحالف على هذا الأساس. وكانت تلك الحكومة لها دور بارز في تدويل القضية الكوردية وبناء شخصيتها القانونية الدولية من خلال تعاملها مع حكومات الدول الأخرى والمنظمات الدولية كحكومة أمر واقع^(٨٠). كما أصبح إقليم كردستان العراق إقليما مستقلا بشؤونه ومتحررا من قبضة النظام السابق، ميدانا لنشاط المعارضة العراقية وموقعا لانطلاقها ضد النظام المذكور. وبعد مرور خمسة أشهر على تشكيل المجلس الوطني لكوردستان العراق، اقر المجلس المذكور-باعتباره السلطة المختصة للبت في المسائل المصرية لشعب كردستان العراق^(٨١) - الفدرالية، كحل ملائم لتقرير مصير الشعب الكوردي في

^(٧٧) لمزيد من التفصيل حول انتخابات المجلس الوطني الكوردستاني ينظر: سرهنك حميد البرزنجي، انتخابات إقليم كردستان بين النظرية والتطبيق، مؤسسة موكرياني، أربيل، ٢٠٠٢، ص ٢٨٣ وما بعدها.

^(٧٨) بيان إعلان الاتحاد الفدرالي.

^(٧٩) كانت الجبهة الكوردستانية تتألف من الأحزاب السياسية الآتية: (الاتحاد الوطني الكوردستاني، الحزب الديمقراطي الكوردستاني، الحزب الاشتراكي الكوردي(باسوك)، الحزب الاشتراكي لكوردستان العراق، حزب الشعب الديمقراطي الكوردستاني، حزب كادحي كردستان، الحزب الشيوعي العراقي، الحركة الديمقراطية الآشورية). ينظر: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق للفترة من ٤/٦/١٩٩٢ لغاية ٣١/١٢/١٩٩٢، المصدر السابق، ص ٢٠-٢١.

^(٨٠) لمزيد من التفصيل حول دور حكومة إقليم كردستان في بناء الشخصية القانونية للشعب الكوردي، ينظر: د.مارف عمر كول، مشكلة الشخصية القانونية الدولية للشعب الكوردي، مصدر سابق، ص ١٠٦-١١١. وكذلك: عبد الرحمن سليمان الزبياري، الوضع القانوني لإقليم كردستان العراق، ط ١، مؤسسة موكرياني، أربيل، ٢٠٠٢، ص ٣٠٧ وما بعدها.

^(٨١) الفقرة (٢) من المادة (٥٦) من قانون المجلس الوطني لكردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢.

العراق في تلك المرحلة، وكصورة مناسبة لإنهاء المشاكل القومية في العراق، وذلك انسجاماً مع القرار الذي أجمعت عليه المعارضة العراقية في مؤتمراتها في (فيينا) وكوردستان العراق، وكذلك انسجاماً مع ما طرحه قرار مجلس الأمن رقم (٦٨٨) في مقدمته عندما أكد على معالجة مشاكل انتهاكات حقوق الإنسان في العراق وذلك بتأكيد على وحدة وسلامة الأراضي العراقية^(٨٢)، مما نتج عنه قيام إقليم كوردستان بشكل متميز داخل الوحدة العراقية.

ويلاحظ ان عملية بناء المؤسسات القانونية في الإقليم كانت بمبادرة من جانب واحد، نتيجة لظروف استثنائية خلقها النظام السابق، ولم تنفذ على وفق برنامج معد سلفاً لهذا الغرض، وإنما كانت وليدة الحاجة الآتية. وبدأت تلك المؤسسات الإقليمية تمارس سلطات لم يمنحها إياها المركز اختياراً، وإنما على الضد من إرادته ووفقاً لحاجات موضوعية تتعلق بإدارة شؤون مختلف أوجه الحياة في إقليم كوردستان، على العكس من التجارب المألوفة الأخرى من الفدرالية، التي تستند معظمها على وجود اتفاق مسبق بين الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي وبين المركز والأقاليم.

مما تقدم، يتبين أن كل هذه الخطوات قد تحققت بسبب عزم وتصميم الشعب الكوردي على تحقيق حقه في تقرير المصير، خاصة في ظل الحماية الدولية التي تحققت للمنطقة الكوردية نتيجة القرار (٦٨٨) حين سقط نظام الحكم في العراق في ٩/نيسان/٢٠٠٣. وقد تم تجسيد هذا الوضع الجديد بالنسبة لإقليم كوردستان كإقليم متميز داخل الدولة العراقية في الدساتير العراقية الصادرة في ظل النظام الجديد مثل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ودستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، ومما يجب ذكره بهذا الخصوص كان هنالك مدن وقصبات كثيرة ذات أغلبية ساحقة من الكورد وفي مقدمتها مدينة كركوك لم تنضم بعد إدارياً إلى إقليم كوردستان المنبثق قانونياً بعد تشكيل المجلس الوطني لكوردستان العراق وحكومة إقليم كوردستان، وذلك رغم سقوط النظام العراقي السابق ووجود مادة دستورية في الدستور العراقي الدائم وهي المادة (١٤٠) لمعالجة هذه المسألة.

^(٨٢) الفقرة (٤) من قرار مجلس الأمن الرقم ٦٨٨.

المطلب الثالث

إعلان وتبني الفدرالية في العراق

ان إعلان الحل الفدرالي من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق تم أساسا لتنظيم العلاقة مع المركز، ومن ثم تثبيت ذلك في وثائق مؤتمرات المعارضة العراقية وتبني الدساتير الصادرة بعد سقوط النظام السابق في العراق خيار ممثلي شعب إقليم كوردستان بالفدرالية للعراق الديمقراطي، لم يأت دون أسس أو مقدمات، وإنما تبلورت هذه الفكرة تدريجيا كبديل لتجربة الحكم الذاتي التي ثبتت فشلها كحل للمسألة الكوردية في العراق. وقد استند قرار المجلس الوطني الكوردستاني إلى جملة عوامل ومعطيات تاريخية وجغرافية وسياسية واجتماعية. عليه سنبحث موضوع هذا المطلب من خلال الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: الأرضية السياسية لظهور النظام الفدرالي في العراق.

الفرع الثاني: إعلان الفدرالية من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق.

الفرع الثالث: الوضع القانوني لإقليم كوردستان العراق بعد إعلان الفدرالية من جانب واحد.

الفرع الأول

الأرضية السياسية لظهور النظام الفدرالي في العراق

بعد ما انفرد النظام السابق بإصدار قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) في ١١/آذار/١٩٧٤ دون مشاركة أو موافقة القيادة الكوردية على ذلك، تجدد القتال في كوردستان ثانية بين القوات الحكومية وقوات الثورة الكوردية، بعد سلام صوري دام أربع سنوات تقريبا، وذلك من اجل تحقيق حكم ذاتي حقيقي يعبر عن مطامح الشعب الكوردي وليس كما تصورها ورسمها حزب البعث. غير أن المقاومة والثورة الكوردية قد انهارت بعد عام من ذلك التآريخ على اثر عقد اتفاقية الجزائر بين العراق وإيران في ٦/آذار/١٩٧٥. ثم بدأ النظام السابق حملة منظمة لإبادة الكورد أرضا وشعبا ولغة بكافة الوسائل المتاحة المادية والمعنوية. فظهرت المقاومة الكوردية على الساحة ثانية للرد على تلك السياسات البربرية والشوفينية بقيادة عدة تنظيمات وأحزاب سياسية كوردستانية جديدة، بعد أن كانت تدار هذه المقاومة سابقا من قبل الحزب الديمقراطي الكوردستاني فحسب إلى آذار ١٩٧٥.

فكان معظم هذه الأحزاب تناضل من اجل تحقيق حكم ذاتي ذات مضمون حقيقي في كردستان يختلف تماما عن الحكم الذاتي الذي فرضه النظام السابق. ولم يكن هذا الحكم الذاتي الحقيقي سوى شكل من أشكال اللامركزية السياسية. فمثلا نجد ان عصابة كادحي كردستان قد رفعت شعار تقرير المصير للشعب الكوردي في اجتماعها الموسع في قرية شيني عام ١٩٧٨ ثم في كونفرانسها الاول في عام ١٩٨١ بدلا من شعار الحكم الذاتي^(٨٣). وطرحت قيادة (الاتحاد الوطني الكوردستاني) أثناء مفاوضاتها مع الحكومة العراقية في عام (١٩٨٣-١٩٨٤) مشروعا للحكم الذاتي الحقيقي، يتضمن إقامة مؤسسات تشريعية وتنفيذية إقليمية في كردستان، والتأكيد على المشاركة الحقيقية للكورد في حكم ديمقراطي في المركز^(٨٤). وبعد فشل تلك المفاوضات وتجدد القتال، رفع الاتحاد الوطني شعارا يهدف إلى تحقيق حق تقرير المصير للشعب الكوردي والديمقراطية للعراق، بدلا من تحقيق الحكم الذاتي لكوردستان والديمقراطية للعراق. وكان الشعار الجديد يعني في مجمله تقرير مصير الكورد بالأسلوب الفدرالي في إطار عراق ديمقراطي^(٨٥)، حيث طالب الشطر الأخير من الشعار بالديمقراطية للعراق.

وقد سارت (الجبهة الكوردستانية) التي شكلت عام ١٩٨٨ من تحالف عدة أحزاب كوردستانية على هذا النهج نفسه، فأكدت في بيانها الأول الصادر في ١٢/أيار من العام نفسه، على أن نضالها هو من اجل ممارسة الشعب الكوردي لحقه المتمثل بتقرير المصير^(٨٦). وقد كرر ميثاق الجبهة هذا المطلب مرات عدة بعده الحل الوحيد للمسألة الكوردية ضمن إطار الدولة العراقية^(٨٧).

وبعد صدور القرار (٦٨٨) من مجلس الأمن الدولي وسحب الحكومة العراقية إداراتها في كردستان، تولت الجبهة الكوردستانية إدارة شؤون المنطقة كسلطة أمر واقع، ومن ثم أقدمت على إجراء انتخابات حرة عامة لانتخاب المجلس

(٨٣) مقابلة شخصية مع الأستاذ: فريد اسسرد، عضو اللجنة المركزية للاتحاد الوطني الكوردستاني ومسؤول مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، بتاريخ ٢٠٠٨/١/٨.

(٨٤) د.سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفيدرالي، المصدر السابق، ص ٩٢.

(٨٥) مقابلة شخصية مع الأستاذ: فريد اسسرد، عضو اللجنة المركزية للاتحاد الوطني الكوردستاني، بتاريخ ٢٠٠٨/١/٨.

(٨٦) حبيب محمد كريم، تاريخ الحزب الديمقراطي الكوردستاني، المصدر السابق، ص ٣٠٧ وما بعدها.

(٨٧) المصدر نفسه، ص ٣١٦ وما بعدها.

الوطني لكوردستان العراق، وبناء المؤسسات السياسية في المنطقة تبعاً لذلك. وفي مرحلة إعلان نتائج الانتخابات عام ١٩٩٢ وتشكيل المجلس الوطني لكوردستان العراق، كانت المناقشات تدور من قبل قادة الجبهة الكوردستانية بصدد تغيير اسم المجلس التشريعي الموجود في منطقة كوردستان قبل سحب الحكومة المركزية إدارتها، إلى اسم آخر ينسجم مع الواقع الجديد، حيث اقترح أن يكون هذا المجلس باسم (المجلس الوطني لكوردستان العراق)، وكذلك الحال بالنسبة للمجلس التنفيذي الموجود في منطقة كوردستان قبل ذلك قد دارت المناقشات بخصوص تسميته، فاجتمع الرأي أخيراً على أن يكون اسمه (مجلس الوزراء لإقليم كوردستان)^(٨٨). إن تسمية تلك الهيئات بهذه الأسماء جاءت نتيجة لبلورة الفكرة الفدرالية من قبل القيادة الكوردية كأسلوب لممارسة الشعب الكوردي في العراق لتقرير مصيره، تلك الفكرة التي صيغت وبنيت بشكل قانوني فيما بعد.

وفيما يخص موقف الكتل والكيانات السياسية للمعارضة العراقية تجاه حق الشعب الكوردي في تقرير المصير، فإنها منذ عام ١٩٨٠ قد وضعت مناهج مختلفة كانت تتضمن إما التنويه بالحكم الذاتي للكورد أو تتحدث عن وضع خاص للشعب الكوردي في عراق المستقبل، ولم تشر صراحة إلى الحكم الذاتي^(٨٩). وكان (المجلس العراقي الحر) أول تنظيم عراقي قد أقر حق الشعب الكوردي في تقرير مصيره وفق الصيغة الفدرالية، وذلك في أول مؤتمر للمعارضة العراقية المنعقد في بيروت آذار/١٩٩١^(٩٠). وفي اجتماعات ومؤتمرات والندوات السياسية للمعارضة العراقية، قد تم مناقشة ومداولة الحقوق المشروعة للكورد، إما بمعناه العام ذات الصيغة السياسية البحتة وهي الاعتراف بحق تقرير المصير للشعب الكوردي، أو بمعناها القانوني ذات الصيغة السياسية وهي الاعتراف والأخذ

(٨٨) مقابلة شخصية مع الأستاذ: فريد اسسرد، عضو اللجنة المركزية للاتحاد الوطني الكوردستاني، بتاريخ ٢٠٠٨/١/٨.

(٨٩) سردار نجم الدين، الفدرالية لا تجزئة بل وحدة وطنية، مجلة الثقافة الكوردستانية، مجلة فصلية يصدرها المركز الثقافي الشعبي الكوردستاني، العدد (٨)، آذار ٢٠٠٢، ص ١٣٨.

(٩٠) وثائق المؤتمر العام لقوى المعارضة العراقية - بيروت ١١-١٣/آذار/١٩٩١، ص ٨٠.

بالفدرالية وتصميمها مستقبلا وجعلها أساسا للنظام السياسي والحكم المستقبلي في العراق^(٩١).

ففي مؤتمر (فيينا) للمعارضة العراقية المنعقد في ١٦-١٩/حزيران/١٩٩٢، اقر حق الشعب الكوردي في ممارسة حق تقرير المصير دون الانفصال، ضمن الوطن العراقي الواحد، حيث نص المؤتمر في مقرراته على "العمل لتعزيز الوحدة الوطنية للشعب العراقي والمساواة التامة بين جميع المواطنين، وللشعب الكوردي الحق في تقرير مصيره دون الانفصال ضمن الوطن العراقي الواحد"^(٩٢). على الرغم من أن هذا النص قد قيد حق تقرير المصير بالشروط والضوابط غير القانونية المناقضة أصلا لمفهوم وجوهر المبدأ ذاته، إلا أن هذا الإقرار له أهميته القانونية والسياسية كونه لأول مرة أثار حق الكورد في تقرير مصيره في هيئة سياسية عراقية على هذا المستوى، في مؤتمر ضم ابرز قوى المعارضة العراقية التي شكلت اكبر تحالف عرفته هذه المعارضة^(٩٣). وقد أكدت هيئة المؤتمر هذه في بيانها الختامي على حق "إصرار الشعب الكوردي في ممارسة حقوقه المشروعة بما فيه حقه في اختيار الشكل المناسب لإدارة شؤونه وناشد المؤتمر الرأي العام العربي والإسلامي والدولي لمساعدة الشعب الكوردي"^(٩٤). يفهم من هذا البيان أن المؤتمر قد اقر ضمنا، إن لم يكن صراحة، بحق الشعب الكوردي في تقرير مصيره وفق الصيغة الفدرالية في إطار العراق، وقد ناشد الرأي العام العربي والإسلامي الذين كانا غائبين إلى حد كبير لمساندة المسألة، كما ناشد الرأي العام الدولي أيضا لهذا الغرض. حيث أكد البيان على إصرار الكورد في ممارسة حقوقه المشروعة بما فيه حق اختيار الشكل المناسب لإدارة شؤونه، وكان الشكل المناسب الذي اختاره الكورد هو التوجه نحو بناء إقليم فدرالي ضمن العراق، وذلك عندما استقل بإدارة شؤونه، وانتخب المجلس الوطني الخاص بالإقليم في ١٩/أيار/١٩٩٢، أي قبل تاريخ عقد المؤتمر بشهر، ومن ثم تشكيل هيئة تنفيذية للإقليم بعد أسبوعين من انتهاء المؤتمر وتحديدًا في ٥/تموز/١٩٩٢.

(٩١) د. محمد هماندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، ط١، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٢،

ص ١٥١.

(٩٢) نقلا عن المصدر السابق، ص ١٥٣.

(٩٣) د. حسن الجلبي، المصدر السابق، ص ٥٢.

(٩٤) نقلا عن: د. محمد هماندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ١٥٣.

وفي الاجتماعات التمهيدية لقوى المعارضة العراقية التي جرت في مدينتي (شقلاوة وصلاح الدين) في كردستان العراق في أيلول ١٩٩٢، صدر عنها بيان يؤكد حق الشعب الكوردي في استخدام حق تقرير المصير ضمن عراق ديمقراطي. وقد أكد البيان على إبراز العلاقة الوثيقة بين إقامة نظام ديمقراطي في العراق وبين حل القضية الكوردية^(٩٥).

وعند انعقاد المؤتمر التأسيسي الثاني للمعارضة العراقية، الذي أطلق عليه اسم (المؤتمر العراقي الموحد) الذي انعقد في مدينة (صلاح الدين) في إقليم كردستان بتاريخ ٢٧-٣٠/١٠/١٩٩٢^(٩٦)، ناقش المؤتمر مسألة تطبيق الفدرالية الذي أعلن عنها المجلس الوطني الكوردستاني في يوم ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، أي قبل عقد المؤتمر بعدة أسابيع، فنظر المؤتمر في مطلب الفدرالية الذي كان قد اقره المجلس المذكور لتنظيم العلاقة بين إقليم كردستان والمركز في بغداد، فلم يسع المؤتمر غير تبني هذا المطلب باعتباره وجها من وجوه ممارسة حق تقرير المصير من جانب الكورد واعداد في وثائقه بعرضه على الشعب العراقي في الوقت المناسب^(٩٧). حيث جاء في البيان السياسي للمؤتمر ما يأتي: "إن المؤتمر الوطني العراقي الموحد يحترم إرادة الشعب الكوردي في اختيار شكل العلاقة مع بقية الشركاء في الوطن الواحد المتمثل بالنظام الفدرالي (الولايات) مما يستدعي إعادة النظر في بنية الحكم في العراق عبر الصيغ الدستورية التي يقرها الشعب وما يتناسب مع تعددية المجتمع العراقي وذلك بعد سقوط صدام ونظامه واختيار الشعب البديل السياسي ضمن عراق دستوري موحد سيادة وأرضا وشعبا"^(٩٨). بمعنى أن المؤتمر اقر احترام إرادة الشعب الكوردي في اختياره للفدرالية، الأمر الذي يتطلب إعادة التفكير في بنية الدولة العراقية وأجزائها بالطرق الدستورية. وعبر المؤتمر أيضا عن تمسكه بإقامة نظام فدرالي ديمقراطي برلماني تعددي يحترم حقوق الإنسان بسلطات ديمقراطية، تحترم سيادة القانون واستقلال القضاء.

(٩٥) سردار نجم الدين، المصدر السابق، ص ١٣٨.

(٩٦) د. محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ١٥٤.

(٩٧) د. حسن الجلبي، المصدر السابق، ص ٥٢.

(٩٨) نقلا عن: د. محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ١٥٤.

إذن، أيدت القرارات الصادرة عن مؤتمر فينا للمعارضة العراقية وكذلك مؤتمر صلاح الدين للمؤتمر الوطني، الفدرالية كخيار للشعب الكوردي وجاء ذلك في البيان الختامي لهما.

وفي الاجتماع التداولي للمعارضة العراقية الذي انعقد في (لندن) خلال يومي ٢-٣/نيسان/١٩٩٣، أصدرت الهيئة الإدارية للحوار والمتابعة المنبثقة منه بيانا سياسيا في ١٤/نيسان/١٩٩٣، تضمنت الفقرة(٤) منه نصا بشأن حقوق الكورد في العراق، أكد فيه على "احترام رأي الشعب الكوردي الذي هو جزء من الشعب العراقي في الصيغة التي يرغب في العيش فيها داخل العراق على أن يتم تبني هذه الصيغة لاحقا من قبل حكومة دستورية وبرلمان عراقي موحد منتخب ديمقراطيا، والذي له الحق في إقرار الصيغة المناسبة لجميع الشعب العراقي في عراق ديمقراطي موحد"^(٩٩). هذا يعني أن هذا البيان أيضا قد اقر الصيغة الفدرالية التي تجسدت على ارض الواقع في إقليم كوردستان والتي كانت تمثل رغبة الشعب الكوردي في تقرير مصيره بهذه الوسيلة والعيش داخل العراق.

غير أن مؤتمر المعارضة العراقية المنعقد في نيويورك بتاريخ ٣٠/تشرين الأول/١٩٩٩، استكمل ما تم الاعتراف به سابقا بحق الشعب الكوردي في تقرير مصيره بالفدرالية، دون شروط أو قيود أو تحفظات، وذلك عندما أكد بيانه على انه "يحترم المؤتمر حقوق الإنسان ويقر الحقوق القومية المشروعة لشعب كردستان العراق على أساس الفدرالية"^(١٠٠).

اما مؤتمر (لندن) للمعارضة العراقية المنعقد في ١٤-١٥/كانون الأول/٢٠٠٢ فقد اقر مبدأ الفدرالية، وذلك في بيانه السياسي الذي اقر فيه بجميع المبادئ والمتبنيات الأساسية للمؤتمرات والاجتماعات السابقة التي عقدتها المعارضة العراقية، ولاسيما مؤتمر صلاح الدين ١٩٩٢ والخطاب السياسي لوفد المعارضة العراقية في واشنطن في آب/٢٠٠٢^(١٠١). كما أن البيان قد أكد في معظم فقراته

^(٩٩) نقلا عن المصدر السابق، ص ١٦٢.

^(١٠٠) المحامي بهزاد على ادم، الكورد وحقوقهم بعد تأسيس الدولة العراقية وشرعية المطالبة

بالفدرالية، المتاح على العنوان الالكتروني: Behzad2v@t-online-de. Last visit 20/8/2003

^(١٠١) مقدمة البيان السياسي لمؤتمر المعارضة العراقية المنعقد في لندن للفترة ١٤-١٦/ كانون

الأول/٢٠٠٢. نص البيان متاح على الموقع الالكتروني: info@inciraq.com

على أن يكون العراق دولة ديمقراطية برلمانية تعددية فدرالية (لكل العراقيين)، مع ضرورة إشراك جميع مكونات الشعب العراقي في صناعة القرار السياسي، وفي الفقرة (١٠) من البيان الخاص بالفدرالية وحل القضية الكردية، أكد المؤتمر على حقيقة التنوع والتعدد في تركيبة المجتمع العراقي القومية والمذهبية والسياسية، واجمع المؤتمر على أهمية تعزيز وترسيخ الوحدة الوطنية الطوعية أخذاً بنظر الاعتبار ما اقره مؤتمرات المعارضة العراقية وما تبنته المجلس الوطني الكوردستاني مشروعاً فدرالياً متكاملًا في جلسته المنعقدة بتاريخ ٧/ تشرين الثاني/ ٢٠٠٢. وعبر المؤتمر عن احترامه لإرادة شعب كوردستان في اختياره لهذه الصيغة المناسبة للشراكة مع أبناء الوطن الواحد^(١٠٢).

نستنتج مما تقدم، أن الفدرالية، كصيغة ملائمة في المرحلة الحالية لتقرير مصير الشعب الكوردي في العراق، قد تبلورت كفكرة تدريجياً في أواخر السبعينيات من القرن الماضي لدى الأحزاب والتنظيمات الكوردستانية التي قادت المقاومة الكوردية بعد نكسة آذار/ ١٩٧٥ للثورة، وقد أضحت هذه الفكرة مطلباً واضحاً لتلك الأحزاب التي تحالفت ضمن جبهة كوردستانية شاملة عام ١٩٨٧، وأصبحت واقعا حيا بعد انتفاضة آذار/ ١٩٩١، وإنشاء منطقة آمنة للكورد وفق قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) في إقليم كوردستان العراق، الأمر الذي أدى بالمعارضة العراقية إلى الاعتراف بهذا الواقع في مؤتمراتها المنعقدة منذ عام ١٩٩١ إلى ما قبل سقوط النظام البعثي السابق في ٩/ نيسان/ ٢٠٠٣.

الفرع الثاني

إعلان الفدرالية من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق

على اثر الانتخابات النيابية العامة التي جرت في إقليم كوردستان بتاريخ ١٩/ أيار/ ١٩٩٢، انبثقت مؤسسات قانونية في الإقليم من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد أصبح المجلس الوطني لكوردستان العراق السلطة

وكذلك ينظر: مؤتمر المعارضة العراقية (١٤-١٧ كانون الأول ٢٠٠٢، الكتاب الثقافي، العدد (٣٦)، مكتب التنظيم للاتحاد الوطني الكوردستاني، السليمانية، ٢٠٠٢. (المصدر باللغة الكوردية) (كونغرهى ئۆيۆزسيۆنى عيراقى (١٤-١٧)ى كانونى يه كه مى ٢٠٠٢، كتيبى رۆناكبرى ژماره (٣٦)، مه كته بى ريخستنى يه كيتى نيشتمانى كوردستان، سليمانى، ٢٠٠٢).^(١٠٢) ينظر الفقرة (١٠) من البيان، المصدر السابق.

المختصة بتشريع القوانين والبت في المسائل المصيرية لشعب كردستان العراق، وتحديد العلاقة القانونية للإقليم مع المركز، وذلك بموجب قانون المجلس الوطني لكردستان-العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢^(١٠٣).

وبعد أن تحولت مسألة الفدرالية من فكرة مجردة إلى أمر واقع كصيغة ملائمة لحل القضية الكردية في العراق كما أوضحنا سابقاً، اصدر المجلس الوطني لكردستان العراق وفق صلاحياته قراراً برقم (٢٢) في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢^(١٠٤) والذي شمل على فقرتين: يتضمن الأول إقرار المجلس ببيان الاتحاد الفدرالي وما تضمنه هذا البيان من معطيات ووقائع تاريخية وسياسية وقانونية مع عدّ تلك المعطيات السند القانوني للقرار. أما الفقرة الثانية من القرار فقد حددت العلاقة القانونية للإقليم مع السلطة المركزية على أساس اتحاد فدرالي ضمن عراق ديمقراطي برلماني يؤمن بالتعددية ويحترم حقوق الإنسان المعترف بها في العهود والمواثيق الدولية. وكان هذا القرار قد صدر من طرف واحد ارتباطاً بطبيعة النظام الحاكم آنذاك الرفض للوضع في الإقليم.

ويستمد القرار المذكور شرعيته من شرعية المجلس الوطني لكردستان العراق، الذي شكل نتيجة لانتخابات نيابية حرة، وبذلك وجد هذا المجلس شرعيته من إرادة الشعب الكوردي ومن اعتراف وتأييد معظم القوى والتنظيمات السياسية والفكرية العراقية بشرعية الانتخابات التي أوجدت المجلس، باعتبارها حدثاً سياسياً في تاريخ العراق، وخطة إيجابية نحو بناء العراق الديمقراطي كما أكد على ذلك المؤتمر الوطني العراقي^(١٠٥). وكما يرى البعض فإن هذا القرار ربما كان فريداً من نوعه في تاريخ العراق السياسي الحديث من حيث ديمقراطيته وشرعيته بسبب استناده على انتخابات حقيقية وعلى تأييد شعبي واسع^(١٠٦). وقد نظم المجلس المذكور تكوينه واختصاصاته بموجب قانون خاص به، أصدرته القيادة السياسية للجهة الكردستانية، الذي بدوره ثبت

^(١٠٣) المادة (٥٦) من قانون المجلس الوطني لكردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢.

^(١٠٤) ينظر هذا القرار في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق، المجلد الأول، المصدر السابق، ص ٢٣٨.

^(١٠٥) د. محمد همامندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ١٨٣.

^(١٠٦) د. سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكردية في تاريخ العراق الحديث، المصدر السابق، ص ٩٩.

شرعيته سواء كسلطة أمر واقع أم من الناحية السياسية وكضرورة لإدارة دفعة الحكم بعد سحب الحكومة العراقية جميع إداراتها في المنطقة الكوردية^(١٠٧). واعتمد المجلس الوطني في صدره للقرار المذكور وإقراره البيان الفدرالي على الفقرة (٢) من المادة (٥٦) من قانون المجلس رقم (١) لسنة ١٩٩٢ التي تنص على أن "للمجلس إقرار الاتفاقيات والبت في المسائل المصيرية لشعب كوردستان العراق وتحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية". وبالتالي يعد بيان الاتحاد الفيدرالي وثيقة تاريخية وسياسية، فهو وثيقة تاريخية كونه يسجل تحولاً تاريخياً في حياة الشعب العراقي وتحديد نوع العلاقة الجديدة بين الكورد ونظام الحكم في بغداد، وبين الكورد وشقيقه الشعب العربي وبقية الجماعات القومية والدينية في العراق، أما كونه وثيقة سياسية فلأنه إعلان لحقوق وبرنامج عمل سياسي اقترحتة الجبهة الكوردستانية الموحدة، واقره المجلس الوطني لكوردستان العراق^(١٠٨). لذلك يمكن تصنيف هذا القرار الخاص بتبني الفدرالية كشكل للعلاقة مع المركز على انه نوع من أنواع ممارسة حق تقرير المصير الداخلي لشعب كوردستان العراق^(١٠٩).

بموجب القرار رقم (٢٢) المذكور اقر المجلس الوطني لكوردستان العراق بيان الاتحاد الفدرالي بكل ما تضمنه من معطيات سياسية وقانونية وتاريخية مع اعتبار تلك المعطيات السند القانوني لهذا البيان، أي لإعلان الفدرالية في العراق. بمعنى آخر إن تلك الوقائع الواردة في البيان تشكل الأساس القانوني لإعلان الفدرالية كصيغة لحل المسألة الكوردية في العراق ولتحديد العلاقة بين إقليم كوردستان والمركز على أساسها، لذلك من الضروري الإشارة إلى بعض تلك المعطيات التي اعتمدت عليها البيان في صدره، ومن هذه المعطيات نذكر ما يأتي:

١. المواد (٦٢، ٦٣، ٦٤) من معاهدة سيفر المعقودة في ١٠/آب/١٩٢٠^(١١٠)، والتي تعد أول اعتراف دولي بحق شعب كوردستان في تقرير مصيره بإنشاء كيان

(١٠٧) د. محمد همامندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ١٨٤.

(١٠٨) المصدر نفسه، ص ١٨٣.

(١٠٩) د. سعد بشير اسكندر، المصدر السابق، ص ١٢٠.

(١١٠) ينظر بصدد المواد المذكورة: د. وليد حمدي، المصدر السابق، ص ٢٧-٢٨. وجلال الطالباني، كوردستان والحركة القومية الكردية، المصدر السابق، ص ٢٤٢-٢٤٣.

مستقل له. حيث نصت هذه المعاهدة على وضع مشروع لإقامة دولة كردية على جزء من ارض كردستان الواقعة في شمال كردستان بين شرقي الفرات وجنوب غربي أرمينيا وشمال الحدود التركية المتاخمة لسوريا والعراق، وخلال ستة أشهر من تاريخ دخول المعاهدة حيز التنفيذ، وفي ظرف سنة واحدة من تاريخ تنفيذها إذا فاتح الكورد الموجودون في هذه المنطقة مجلس عصبة الأمم برغبتهم في الاستقلال عن تركيا، وإذا أقرت هذه الرغبة من قبل المجلس، يجب منحهم استقلالهم، وكذلك لكورد ولاية الموصل (كوردستان العراق حالياً) الانضمام إلى هذه الدولة بدون معارضة الحلفاء. وعلى الرغم من أن هذه المعاهدة لم تر النور، ولم تدخل حيز التنفيذ لأسباب عديدة^(١١١)، غير أنها لا تزال لها قوتها القانونية لكونها قرينة قانونية دولية بالنسبة للشعب الكوردي ونضاله من اجل الاستقلال.

٢. الحكومة الكوردية التي كانت قائمة في بعض من أجزاء ولاية الموصل عام ١٩١٨-١٩١٩ و عام ١٩٢٢، التي كانت تعد بحق حكومة شرعية وكانت تتوفر فيها جميع أركان الدولة التقليدية من إقليم وشعب وسلطة عامة، وقد استندت هذه الحكومة على إرادة الشعب الكوردي في تقرير مصيره، وكانت بانتظار انتزاع الاعتراف الدولي بشرعيتها من دول الحلفاء الذين كان لهم اليد العليا في السياسة الدولية والمجتمع الدولي آنذاك، غير إن قضية الشعب الكوردي وحقه في تقرير المصير قد أهملت وأصبحت ضحية لمصالح الدول الكبرى في تلك المرحلة^(١١٢).

٣. البيان البريطاني-العراقي المشترك الصادر في ٢٤/كانون الأول/١٩٢٢، الذي تضمن اعترافاً صريحاً من الحكومتين بحق شعب جنوب كردستان في تأسيس حكومة محلية لاسيما في المناطق التي يؤلف الكورد فيها الأغلبية، وذلك في إطار الدولة العراقية^(١١٣). وقد كان هذا البيان فيه سمات اعتراف بحق الشعب

^(١١١) حول هذه الأسباب ينظر: د.فؤاد حمه خورشيد، القضية الكردية في المؤتمرات الدولية، ط ١،

مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص ٤٣.

^(١١٢) لمزيد من التفصيل ينظر: عبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ٣، المصدر

السابق، ص ٢٨١ و د.وليد حمدي، المصدر السابق، ص ٤٧-٤٨.

^(١١٣) ينظر بصدد البيان: سي. جي. ادموندز، كرد وترك وعرب، ترجمة: جرجيس فتح الله، ط ٢، دار

آراس للطباعة والنشر، أربيل، ١٩٩٩، ص ٢٨١. وطالب عبد الجبار حيدر، المسألة الكردية في الوثائق

العراقية، رسالة ماجستير - العلوم السياسية/ جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٩٦.

الكوردي في ممارسة شكل من أشكال حق تقرير المصير الداخلي، حيث انه اعترف بحق ممثلي الشعب الكوردي بتشكيل حكومة إقليمية ضمن الدولة العراقية الجديدة^(١١٤).

٤. قرار عصبة الأمم الصادر في ١٦/كانون الأول/١٩٢٥، الخاص بإلحاق ولاية الموصل بالعراق، والذي نص في الفقرة (٣) منه على إلزام الحكومة البريطانية، بصفتها الدولة المنتدبة، ان تعرض على مجلس عصبة الأمم التدابير التي ستتخذ من اجل ضمان الإدارة الذاتية للكورد، كما ورد في توصيات اللجنة الخاصة المؤلفة في التحقيق في مشكلة ولاية الموصل^(١١٥).

٥. التصريح الرسمي الذي أقرته الحكومة العراقية في ٥/مايس/١٩٣٢ وقدمته إلى عصبة الأمم في ١٩/نيسان/١٩٣٢ كشرط أساس لاستقلالها وقبولها عضوا في هذه الأخيرة بتاريخ ٣/ تشرين الأول من العام نفسه^(١١٦)، قد تضمن عدة التزامات دولية على عاتق العراق وعصبة الأمم وفق بنوده الستة عشر^(١١٧)، منها التزام العراق باحترام الحقوق الإدارية والثقافية والإنسانية للكورد والأقليات القاطنة في المنطقة الكوردية، التي حددتها بالذكر وهي كل من ألوية الموصل، أربيل، كركوك والسليمانية، علما ان هذا التصريح كما هو الحال بالنسبة للتصريحات المماثلة التي صدرت من جانب واحد من بعض الدول الأخرى مثل ألمانيا واستونيا ولاتفيا وفنلندا عندما انضمت إلى عصبة الأمم، تعد ملزمة للدول التي أصدرتها^(١١٨). وتتمتع نصوص هذا التصريح بأهمية قانونية كبيرة ويجب عدّ مواده من القواعد الدستورية العليا في العراق، فلا يمكن تعديلها أو المساس بها في أي وقت من الأوقات^(١١٩) لأن مواد هذا

^(١١٤) د. سعد بشير اسكندر، الديمقراطية وحق تقرير المصير القومي، المصدر السابق، ص ١٢٠.

^(١١٥) ينظر: د. فاضل حسين، المصدر السابق، ص ١٧٣-١٧٤. وعبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ٢، المصدر السابق، ص ١٠٤-١٠٥.

^(١١٦) عبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ٣، المصدر السابق، ص ٢٠٢ و ٢٠٨. و د. عبد الرحمن البراز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، ط ٤، دار البراق، لندن، ١٩٩٧، ص ١٦١.

^(١١٧) ينظر بصدد هذا التصريح: عبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ٣، المصدر السابق، ص ٢٠٣ و ٢٠٨. و د. عزيز الحاج، المصدر السابق، ص ٢٠٩-٢١٣.

^(١١٨) ينظر بصدد ذلك: د. السيد محمد جبر، المركز الدولي للأقليات في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة الطبع، ص ٢٦٥.

^(١١٩) المادة (١) من التصريح المذكور.

التصريح أعدت من القواعد القانونية الدولية التي وضعت حمايتها وتنفيذها تحت ضمانات عصبة الأمم، والتي لا يجوز التعديل فيه إلا بموافقة أكثرية أعضائها، وإذا حصل أي نزاع بشأنه في أية مسألة قانونية أو واقعية بين عضو من أعضاء العصبة الممثلين في المجلس والعراق يعد نزاعاً دولياً^(١٢٠)، وهذه الالتزامات بعد انتهاء عصبة الأمم قد انتقلت إلى منظمة الأمم المتحدة لكونها الوريث القانوني لعصبة الأمم بموجب قرار الجمعية العامة لعصبة الأمم بتاريخ ١٨/نيسان/١٩٤٦^(١٢١). الأمر الذي يعني أن هذه الشروط والتعهدات المعطاة من قبل العراق في زمن العصبة تبقى قواعد دولية ملزمة له في ظل منظمة الأمم المتحدة التي انتقلت إليها ضمانات تنفيذ تلك الالتزامات منذ مباشرتها العمل إلى يومنا هذا.

٦. المادة (٣) من أول دستور عراقي مؤقت لعام ١٩٥٨ الصادر في العهد الجمهوري، والتي أقرت بان العرب والكورد شركاء في دولة العراق. وعندما طالب الكورد بتجسيد هذه الشراكة عملياً، ردت الحكومة العراقية آنذاك بالحديد والنار، وظلت هذه المادة حبراً على الورق كسابقاتها ولم تر النور في الواقع العملي.

٧. بيان ١١/آذار/١٩٧٠ الصادر من مجلس قيادة الثورة العراقي - المنحل - والذي أقر فيه منح الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق وثبت ذلك في الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠، لكن الحكومة العراقية لم تلتزم بتنفيذ بنودها بما ينسجم مع مظالم الشعب الكوردي وروح البيان.

٨. عدد من النصوص القانونية الواردة في المواثيق والمعاهدات الدولية، التي تقر باحترام حقوق الإنسان وللشعوب، كبيرها وصغيرها، الحق في تقرير مصيرها، منها ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، والفقرة الثانية من المادة الأولى منه، وكذلك المادة الأولى من العهدين الدوليين الخاصين بـ (الحقوق المدنية والسياسية) وبـ (الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) الصادرين في عام ١٩٦٦. علماً أن العراق قد انضم بإرادته إلى المعاهدات المذكورة وأقر مواثيقها وغيرها من

^(١٢٠) المادة (١٠) من التصريح المذكور.

^(١٢١) د.علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ج١، ط١٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥، ص٦٤. ود.مارف عمر كول، علاقة المسألة الكوردية بالقانون الدولي، المصدر السابق، ص١١٥.

المواثيق الدولية بهذا الخصوص، غير انه لم يلتزم قط ببنود تلك المعاهدات في تعامله تجاه الشعب الكوردي.

استنادا إلى هذه المعطيات المذكورة في البيان، يمكن القول ان شعب جنوب كوردستان قد ثبت له حق تقرير مصيره كباقي شعوب المنطقة قبل إنشاء الكيانات السياسية فيها بعد الحرب العالمية الأولى، فكان لابد من أن يدخل أيضا في عداد هذه الشعوب للتمتع بهذا الحق وممارسته. غير انه حرم من ممارسة هذا الحق آنذاك بسبب مصالح الدول الاستعمارية وفي مقدمتها بريطانيا، ومن ثم في ظل الحكومات العراقية بعد تشكيل الدولة العراقية وضمه إليها، رغم مطالبته المستمرة بذلك بالوسائل السلمية والمسلمة. وبما أن الحكومات المذكورة اتبعت سياسة التمييز العرقي بأشجع صورته إزاء الكورد بما فيها التطهير العرقي والإبادة الجماعية كما ورد في البيان، علاوة على أن عملية ضم جنوب كوردستان إلى العراق أصلا تمت بشكل إجباري بإجراءات باطلة من الناحية القانونية على الرغم من معارضة الاكراد لذلك^(١٢٢)، الأمر الذي يعني إن المبررات القانونية قد توفرت لشعب كوردستان في العراق بممارسة حقه في تقرير المصير بالطريقة المناسبة التي يختارها، لان جميع الأنظمة التي تولت الحكم في العراق على الرغم من اختلاف اتجاهاتها ومواقفها، كان هدفها رفض المطالب المشروعة للشعب الكوردي ورفض تحقيق الحد الأدنى من أهدافه القومية في إطار العراق، وقد انعكس هذا الموقف في الدساتير الصادرة بجلاء. كما استمرت الحركة التحررية الكوردية بشكل متقطع لمدة أكثر من (٧٠) عاما من اجل تحقيق تلك الأهداف ولو بالقدر الضئيل، غير أنها لم تحصل في الواقع على الحد الأدنى من حقوقها المشروعة بسبب مواجهتها بالحديد والنار من قبل تلك الحكومات.

وبعد حرب الخليج الثانية وانتفاضة آذار عام ١٩٩١ وصدور قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨)، عندها سنحت الفرصة للشعب الكوردي في العراق لممارسة حقه في تقرير المصير عبر ممثليه في المجلس الوطني لكوردستان العراق، وهو أسلوب متبع كي يمارس هذا الحق في عدد من بلدان العالم الثالث مثل نيجيريا وغانا وسيراليون، إذ اتخذ حق تقرير المصير شكل قرار أصدرته المجالس

^(١٢٢) د.شاكر خصباك، الكرد والمسألة الكوردية في العراق، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٩، ص ٨٢.

التشريعية الوطنية في كل من تلك البلدان^(١٢٣). وقد تبنى المجلس الوطني الكوردستاني الحل الفدرالي للمسألة الكوردية في العراق وفي تحديد علاقة الإقليم بالمركز، وذلك بإعلانه بيان الاتحاد الفدرالي في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، الأمر الذي يعني أن هذا الشعب يرفض العودة والمضوع تارة أخرى إلى حكم سلطة مركزية في إطار دولة عراقية موحدة، أيا كان نوع النظام الذي يسود فيها. وتندرج تجربة إقليم كردستان ضمن خانة تنفيذ حق تقرير المصير من خلال المؤسسات التمثيلية، لأن البرلمان المحلي المنتخب ديمقراطيا باعتباره ممثلا حقيقيا لشعب الإقليم، هو الذي اتخذ قرار الدخول في اتحاد فدرالي مع العراق الديمقراطي التعددي. وكثيرة هي الحالات التي يغض فيها النظر عن إجراء استفتاءات كوسيلة لتقرير المصير وللمعرفة رأي سكان إقليم أو بلد حول مستقبلهم السياسي، وذلك بسبب التأييد الشعبي الكاسح للقرار الذي تعلنه حكومة إقليم أو حركة تحرر وطنية أو حزب سياسي، كما هو الحال في الجمهوريات الفدرالية التي كانت ضمن كيان الاتحاد السوفيتي السابق^(١٢٤).

وقد أكد البيان الفدرالي على أن الحل الفدرالي في العراق يرتبط بوجود نظام ديمقراطي، وبدون نظام ديمقراطي قائم على مؤسسات دستورية لا يمكن إقامة الفدرالية، وبدون الفدرالية لا يمكن إقامة نظام ديمقراطي واستمراره في العراق، بالإضافة إلى وجود ديمقراطية سياسية وتعددية في إقليم كردستان بحيث تمارس كل الجماعات الحقوق السياسية والثقافية كاملة^(١٢٥)، بعبارة أخرى وجود التلازم بين الفدرالية لكوردستان العراق والديمقراطية لعموم العراق.

نستنتج مما تقدم، أن البيان الفدرالي يجد قوته وإلزامه من تلك الوقائع والمعطيات التي أوردناه سابقا، كذلك من شرعية المجلس الوطني لكوردستان العراق باعتباره ممثلا شرعيا لشعب كوردستان العراق، وبالتالي يكون لقراراته قوة الإلزام، لأن تلك القرارات معبرة بصدق عن إرادة شعبية صارمة. والمسألة الجوهرية في هذا المجال أن لشعب كوردستان العراق وحده الحق في قبول الصيغة الفدرالية أو رفضها، لأن الجماعة الخاضعة أثنية كانت أم دينية، وحدها معنية بممارسة حق تقرير المصير، لذلك ليس من المنطق من حيث الواقع والقانون تعلق

(١٢٣) د. سعد بشير اسكندر، الديمقراطية وحق تقرير المصير القومي، المصدر السابق، ص ١٣٠.

(١٢٤) المصدر نفسه، ص ١٢٩-١٣٠.

(١٢٥) المصدر نفسه، ص ١٤٢.

إقرار المجلس الوطني بالفدرالية على شرط قبول أطراف أخرى عراقية، قومية كانت أم مذهبية، كما تذهب بعض الأطراف والعناصر إلى هذا الاتجاه، وقد ثبت ذلك ضمناً في مقررات اغلب المؤتمرات للمعارضة العراقية التي عقدت في التسعينيات من القرن الماضي.

إن ممارسة سكان إقليم كردستان العراق لحق تقرير المصير الداخلي في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، وذلك باختياره الحل الفدرالي لتحديد العلاقة بين الإقليم والمركز باعتباره الحل الأمثل للقضية الكردية، قد جاءت ضمن أوضاع دولية جديدة أوجدتها نهاية الحرب الباردة والتغيير الجذري الذي طرأ على النظام الدولي من خلال ظهور مبدأ التدخل الإنساني وانتشار القيم الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان والشعوب، ليكون حلاً جذرياً لمشكلة هذا الشعب في العراق وخاتمة للظلم والاضطهاد والمآسي الذي لحق به، ليس لشيء إلا لمطالبته بممارسة حقه في تقرير المصير الداخلي الذي حرم منه منذ إنشاء الدولة العراقية.

الفرع الثالث

الوضع القانوني لإقليم كردستان العراق

بعد إعلان الفدرالية من جانب واحد

على اثر التطورات السياسية التي حدثت في كردستان العراق في أعقاب حرب الخليج الثانية خاصة بعد تطبيق قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨)، أخذت الجبهة الكردستانية زمام المبادرة لإدارة شؤون الإقليم فأخذت شرعيتها من قبول شعب كردستان لها كسلطة أمر واقع، لاسيما بعد سحب الحكومة العراقية لجميع إداراتها من المنطقة الكردية المحررة من قبضتها في ٢١/أيلول/١٩٩١^(١٢٦). ومن اجل 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 ١٩٩١ لانتخاب المجلس المذكور بموجبه، وإجراء انتخابات

^(١٢٦) د.نوري الطالبياني، مشكلة جنوب كردستان في إطار القانون الدولي، المصدر السابق، ص ١٤٠. و كذلك: بيان الاتحاد الفدرالي بقرار رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٢ الصادر من مجلس الوطني الكردستاني.

عامية في الإقليم تتمخض عنها تشكيل مؤسسات دستورية وديمقراطية، أي استناد السلطة والقرار السياسي إلى الإرادة الشعبية لسكان إقليم كردستان. وبعد أن عبر شعب كردستان عن إرادته لانتخاب أعضاء المجلس الوطني من خلال انتخابات نيابية حرة ونزيهة بتاريخ ١٩/أيار/١٩٩٢، تم إعلان تكوين أول مجلس وطني لكوردستان العراق، الذي بدأ بممارسة مهامه كسلطة مختصة بالتشريع في الإقليم وفق الصلاحيات والاختصاصات المحددة له في قانون المجلس المذكور الذي هو ذو طبيعة دستورية، ومن أهمها اختصاصه بتشريع القوانين وإقرار الاتفاقيات والبت في المسائل المصيرية لشعب كردستان العراق وتحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية، وكذلك تسمية السلطة التنفيذية للإقليم من قبله^(١٢٧).

ولأجل إعادة تنظيم المؤسسات الرسمية التي كانت شبه عاطلة إلى حد ما في الإقليم، قام المجلس الوطني بإصدار عدد من القوانين والقرارات التشريعية، أهمها قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢، والذي بموجبه تم تشكيل أول مجلس وزراء لإقليم كردستان من رئيس المجلس ونائيه وخمسة عشرة وزيراً^(١٢٨)، مع تحديد اختصاصاته، منها وضع السياسة العامة للإقليم والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين المرعية بعد إقرارها من المجلس الوطني، واقتراح إعداد مشروعات القوانين والموازنة العامة للإقليم إلى المجلس الوطني مع عقد القرض ومنحها بموافقة المجلس الوطني^(١٢٩). وهكذا شكل أول مجلس وزراء في الإقليم بتاريخ ٥/تموز/١٩٩٢ لكونها تمثل السلطة التنفيذية في الإقليم. وبعد استحداث وزارة العدل في الإقليم وتشريع قانونها المرقم (١٢) لسنة ١٩٩٢^(١٣٠)، كان لابد من إصدار تشريع خاص بالسلطة القضائية وتشكيلات المحاكم وهيئاتها وبناء جهاز قضائي متطور قادر على تحمل أعبائه وأداء دوره في تطبيق القوانين وتحقيق العدالة ومبدأي سيادة القانون واستقلال القضاء. لذلك

^(١٢٧) المادة (٥٦) من قانون المجلس الوطني الكوردستاني رقم (١) لسنة ١٩٩٢.

^(١٢٨) ينظر: المواد (٢) و(٩) من قانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢.

^(١٢٩) المادة (٨) من قانون مجلس الوزراء لإقليم كردستان.

^(١٣٠) مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق من ١٩٩٢/٦/٤ - ١٩٩٢/١٢/٣١، المجلد الأول، المصدر السابق ص ٧٣.

صدر المجلس الوطني قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لسنة ١٩٩٢^(١٣١)، والذي نص في المادة الأولى منه على أن "المحاكم مستقلة ولا سلطان عليها لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة أو شخص التدخل في استقلال القضاء أو شؤون العدالة". وقد نظم هذا القانون التشكيلات القضائية وأنواع المحاكم في الإقليم واختصاصاتها وكيفية تعيين الحكام وترقيتهم بشكل يضمن استقلال هذه السلطة من تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما نصت المادة (٤) منه على أنه "ليس للمحاكم أن تنظر فيما يعد من أعمال السيادة"، مما يؤكد على ممارسة مؤسسات الإقليم لبعض مظاهر السيادة.

هكذا اقيمت السلطات العامة الثلاث في الإقليم من تشريعية وتنفيذية وقضائية، بشكل قانوني وشرعي بالاستناد على إرادة شعب كردستان، وأصبح للكورد في العراق حكومة شرعية منتخبة، مما يعني أن هناك في إقليم كردستان نظام سياسي يدير الإقليم وفقا للقانون وبرلمان منتخب ومؤسسات دستورية، وبعبارة أخرى يدير الشعب الكوردي شؤونه باستقلالية تامة منذ عام ١٩٩٢، رغم الصعوبات والمشاكل التي كانت تواجهه في ظل الحماية الدولية التي وفرتها النظام القانوني لحماية حقوق الإنسان بضمنها حق التدخل الإنساني في شؤون الدول.

ومما يجب ذكره هنا إن عملية الإدارة الإقليمية هذه لم تنفذ وفق برنامج معد سلفا، وإنما كانت وليدة الحاجة الآنية، لقد عكست هذه العملية ظروف استثنائية واستندت على المبادرة من جانب واحد، وبدأت مؤسسات الحكم في الإقليم تمارس صلاحيات لم يمنحها إياه المركز بشكل طوعي، وإنما على الضد من إرادته ووفقا لحاجات موضوعية تتعلق بإدارة شؤون مختلف أوجه الحياة في كردستان، فهي فدرالية ارتجالية كما يرى الدكتور سعد بشير اسكندر وتتميز بذلك عن التجارب المألوفة الأخرى للفدرالية التي تستند على اتفاق مسبق بين الإقليم والمركز^(١٣٢). وقد اصدر المجلس الوطني قراره المرقم (٢٣) في ٧/تشرين الأول/١٩٩٢^(١٣٣) الذي أكد فيه أن السلطات المختصة في إقليم كردستان تمارس صلاحيات

^(١٣١) ينظر بصدده هذا القانون، المصدر السابق، ص ٨٠.

^(١٣٢) د. سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكردية في تاريخ العراق الحديث ١٩٢١-١٩٩٢، المصدر السابق، ص ٩٨.

^(١٣٣) ينظر بصدده هذا القرار: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق من ١٩٩٢/٦/٤ - ١٩٩٢/١٢/٣١، المجلد الأول، المصدر السابق ص ٢٤٢.

السلطات الفدرالية وتستمر عليها حين اعتراف الحكومة المركزية بالصيغة الفدرالية لتحديد العلاقة بينهما الوارد في القرار رقم (٢٢) للمجلس المذكور الخاص بإعلان الفدرالية للإقليم.

وقد عمل المجلس الوطني باستمرار منذ قيامه على تنظيم شؤون الحياة في الإقليم من كافة النواحي، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال إصداره لعدد كبير من القوانين والقرارات التي تخص المجالات المذكورة. فعلى سبيل المثال اصدر قانون الأحزاب رقم (١٧)، وقانون الجمعيات رقم (١٨) لسنة ١٩٩٣^(١٣٤)، وقانون علم إقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ١٩٩٩^(١٣٥)، لكون إقليم كردستان يعد إقليماً فدرالياً إذن من حقه أن يكون له علم خاص به كما هو الحال في أقاليم الدول الفدرالية الأخرى إلى جانب علم الدولة الفدرالية. ولأجل تجسيد المبدأ الفدرالي الذي أقره المجلس، أقدم على خطوة مهمة أخرى عندما اصدر مشروعين دستوريين أحدهما لدستور إقليم كردستان، والآخر لدستور جمهورية العراق الفدرالي بموجب القرارين المرقمين (٢٦) و (٢٧) الصادرين في ٧/تشرين الثاني/٢٠٠٢^(١٣٦).

وقد أقامت حكومة إقليم كردستان من خلال مؤسساتها الدستورية والسياسية علاقات متنوعة سياسية واقتصادية وثقافية مع دول المنطقة والعالم، الأمر الذي يعني وجود بعض مظاهر الاعتراف الواقعي من تلك الدول بالمؤسسات الفدرالية القائمة في إقليم كردستان. ولبيان ذلك سنذكر هنا بعض أوجه هذا التعامل الدولي مع الإقليم بإيجاز، وكما يأتي:

١. استقبال دول المنطقة وعدد كبير من دول العالم وعلى مستويات رفيعة لوفود الأحزاب السياسية الرئيسة في الإقليم، كاستقبال السيدين (جلال الطالباني) سكرتير الاتحاد الوطني الكوردستاني و(مسعود البارزاني) رئيس الحزب

^(١٣٤) ينظر بصدد القانونين المذكورين: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني

لكردستان العراق، المجلد الثاني، ط١، مطبعة وزارة الثقافة، أربيل، ١٩٩٧، ص٩٤-١٠٢.

^(١٣٥) ينظر هذا القانون في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان

العراق، المجلد الرابع، ط١، مطبعة وزارة الثقافة، أربيل، ١٩٩٩، ص٦٤.

^(١٣٦) ينظر مشروع دستور إقليم كردستان في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس

الوطني لكردستان العراق، المجلد الثامن، ط١، مطبعة جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٥،

ص٣٤٨. وينظر بصدد مشروع دستور الجمهورية الفدرالية العراقي في: المصدر نفسه، ص٣٦٣.

الديمقراطي الكوردستاني مجتمعين أو منفردين من قبل معظم رؤساء ومسؤولي ووزراء الخارجية لدول المنطقة وعدد كبير من دول العالم مثل: إيران، سوريا، تركيا، الكويت، المملكة العربية السعودية، فرنسا، إيطاليا، الولايات المتحدة الأمريكية، روسيا، بريطانيا... وغيرها. كما تم استقباله من قبل بعض المنظمات الدولية والإقليمية، حيث تم استقباله من قبل كل من السيدين (بترس غالي وكوفي انان) في مقر منظمة الأمم المتحدة، وكذلك من قبل منظمة الاتحاد الأوروبي، ومن قبل السيد (عمرو موسى) الأمين العام لجامعة الدول العربية^(١٣٧).

٢. زيارة وفد المجلس الوطني لكوردستان العراق في تشرين الأول/١٩٩٢، أي بعد تشكيله ببضعة أشهر إلى عدد من الدول الأوروبية، حيث عقد خلالها معه عدد من اللقاءات الرسمية وغير الرسمية. حيث انطلق الوفد المذكور من أنقرة واجتمع مع عدد من النواب الأتراك، ثم توجه نحو كل من ألمانيا، السويد، النرويج، دانمارك، النمسا، فرنسا وبريطانيا خلال شهري تشرين الأول والثاني من العام المذكور، وعقد عدداً من اللقاءات الرسمية مع برلمانات تلك الدول وحكوماتهم^(١٣٨). وفي المقابل زارت وفود عدد من برلمانات الدول الأخرى إقليم كوردستان واجتمعت مع المجلس الوطني لكوردستان العراق، من ذلك زيارة وفد البرلمان الإسباني في ٢٦/آب/١٩٩٨ إلى الإقليم^(١٣٩).

وأقام مجلس وزراء (حكومة) إقليم كوردستان علاقات وطيدة مع حكومات الدول الأخرى، من خلال الزيارات والرسائل الرسمية التي تبادلها مع تلك الحكومات، منها الرسائل المتبادلة بين كل من (جون ميجر) رئيس الوزراء البريطاني الأسبق و(كوسرت رسول علي) رئيس الوزراء الأسبق للإقليم في شهر

^(١٣٧) لمزيد من التفصيل ينظر: جلال طالباني (تاريخ ونضال)، منشورات مكتب الإعلام المركزي للاتحاد الوطني الكردستاني، ط٢، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٥، ص٣٢-٤٧. وكذلك: عمر نور الديني، النظام العالمي الجديد والقضية الكوردية، ط١، مطبعة حاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٣، ص١٨٨. (المصدر باللغة الكوردية) (عمر نورديني، سيسته مي نوي ي جيهاني ودوزي كورد، ج١، چاپخانه حاجي هاشم، هولير، ٢٠٠٣، ل١٨٨). وكذلك: عبد الرحمن سليمان الزبياري، المصدر السابق، ص٥٤٧.

^(١٣٨) المجلس الوطني لكوردستان العراق، بروتوكولات عام ١٩٩٢، المجلد الرابع، ط١، ١٩٩٨، ص١٣١-١٣٢. (المصدر باللغة الكوردية) (تهنجومهنى نيشتيماى كوردستانى عيراق، پروتوكوله كان ١٩٩٢، بهرگى چواره، ج١، ١٩٩٨، ل ١٣١-١٣٢)

^(١٣٩) عمر نور الديني، المصدر السابق، ص٢٠٥.

كانون الثاني لعام ١٩٩٤^(١٤٠)، وكذلك مع وزير الخارجية البريطانية (جيفر هانلي) في كانون الأول من عام ١٩٩٦^(١٤١). كما استقبل السيد (كوسرت رسول علي) السكرتير الأول لكل من السفارة البريطانية وسفارة جنوب أفريقيا في ٧/حزيران/١٩٩٥^(١٤٢). وقد زار الوفد الرسمي لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية برئاسة (ديفيد ويلش) إقليم كردستان في ٢٠/تموز/١٩٩٨^(١٤٣). كما شارك رئيس الوزراء السابق للإقليم السيد (دبرهم أحمد صالح) في مؤتمر الاشتراكية الدولية المنعقد في روما بتاريخ ١٩/كانون الثاني/٢٠٠٣ وقد ألقى كلمة فيها على وفق جدول أعمال المؤتمر^(١٤٤). وقد زار أيضا (نيجرفان البارزاني) رئيس مجلس وزراء الإقليم بعض الدول المجاورة والدول الأوروبية خلال فترة شهري حزيران وتشيرين الأول من عام ٢٠٠١، ومن هذه الدول إيران، تركيا، السويد، بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، بلجيكا وهولندا. واستقبل هو والوفد المرافق له من قبل الشخصيات الدولية على مستويات رفيعة، كاستقباله من قبل كل من نائب رئيس الحكومة البلجيكية ووزير خارجيتها، حيث تمت دعوته بشكل رسمي عن طريق مكتب الإقليم في بروكسل^(١٤٥). وكذلك تم استقبال وفد وزارة الصحة في الإقليم بشكل رسمي في إقليم (باسك) في إسبانيا. وفيما يخص مناسك الحج، كان يتم استقبال وفد وزارة الأوقاف في الإقليم بشكل مستقل عن الوفد العراقي من قبل المملكة العربية السعودية في مراسيم الحج^(١٤٦).

^(١٤٠) عمر نور الديني، المصدر السابق، ص ٢٠٥-١٦٢.

^(١٤١) المحامي صابر عمر مام سيني، الدبلوماسية الكوردية عبر التاريخ، ط ١، مطبعة ياسا، السليمانية، ٢٠٠٢، ٢٢٩. (المصدر باللغة الكوردية) (پاريزهر ساير عمر مامه سيني، دبلؤماسيه تي كورد به دريژاي ميژوو، ج ١، چاپخانه ياسا، سليتماني، ٢٠٠٢، ل ٢٢٩)

^(١٤٢) المصدر نفسه، ص ٢٢٧.

^(١٤٣) المصدر نفسه، ص ٢٢٣.

^(١٤٤) الدليل السنوي لحكومة إقليم كردستان، نشاطات المشاريع لسنة ٢٠٠٣، منشورات دائرة الاعلام والعلاقات العامة، ط ١، مطبعة تيشك، السليمانية، ٢٠٠٤، ص ٤٣٥. (المصدر باللغة الكوردية) (سالنامهي حكومه تي هه ريمي كوردستان، چالاکي پروژهي کانی سالی ٢٠٠٣، له بلاوکراوه کانی فه رمانگهي په يوه نديه گشتيه کان وراگه ياندن، ج ١، چاپخانه تي شک، سليتماني، ٢٠٠٤، ل ٤٣٥)

^(١٤٥) عبد الرحمن سليمان الزبياري، المصدر السابق، ص ٥٤٧. عمر نور الديني، المصدر السابق،

ص ١٦٢.

^(١٤٦) عبد الرحمن سليمان الزبياري، المصدر السابق، ص ٥٤٨.

ولتسهيل عملية التعاون والعلاقات الدولية في الإقليم مع الدول الأخرى فتحت حكومة إقليم كردستان مكاتب رسمية لها في العديد من العواصم والمدن العالمية، وكان يتم استقبال ودعوة رؤوساء ومثلي هذه المكاتب في المناسبات^(١٤٧)، وقد تعامل العديد من الدول بشكل مباشر مع هذه المكاتب، مما يعني اعترافا واقعيا بالمؤسسات التي تمثلها تلك المكاتب كمؤسسات إقليمية فدرالية.

وقد أبرمت وزارة الأعمار في الإقليم عقودا مع بعض المنظمات الإنسانية المساهمة في اعمار الإقليم، وقد اعتبر البعض هذه العقود ذات طبيعة دولية وذات أهمية قانونية من حيث كونها تشكل اعترافا واقعيا بسلطات الإقليم^(١٤٨).

وفيما يخص موقف منظمة الأمم المتحدة في تعاملها مع حكومة إقليم كردستان، نجد أنها قد تعاملت في كثير من الاحيان مع هذه الحكومة بشكل متميز ومستقل عن الحكومة العراقية منذ تطبيق قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨)، سواء في استقبالها للمسؤولين الحزبيين والحكوميين في الإقليم، أو عند تطبيقها لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٩٨٦) ومذكرة التفاهم لعام ١٩٩٦ في العراق، حيث أقامت تنسيقا خاصا بين هيئاتها وأجهزتها مع مؤسسات الإقليم بحيث انفرد بشكل مستقل في تعاملها مع الإقليم عن باقي مناطق العراق، وفي هذا اعتراف واقعي من جانب المنظمة الدولية تجاه السلطات الفدرالية القائمة في الإقليم^(١٤٩).

وما تجب الإشارة إليه هنا، إن إقليم كردستان العراق وحكومته كانت حكومة الأمر الواقع، حكومة شبه مستقلة، حيث لم تكن هناك علاقات فدرالية بين المركز والإقليم على عكس كافة تجارب الدول الفدرالية، وكانت هذه الحالة سابقة سياسية وقانونية واستمرت الحال حين سقوط النظام العراقي السابق واعتراف دستور ٢٠٠٥ بالفدرالية وبإقليم كردستان العراق.

وبعد سقوط نظام صدام حسين في ٩/نيسان/٢٠٠٣ شهد إقليم كردستان ازدهارا اقتصاديا واستقرارا امنيا على العكس من باقي المناطق الأخرى في العراق التي خيمت عليها حالة الفوضى والإرهاب وعانت من التدهور الأمني،

^(١٤٧) المصدر نفسه، ص ٥٤٨.

^(١٤٨) د.مارف عمر كول، مشكلة الشخصية القانونية الدولية للشعب الكوردي، المصدر السابق،

ص ١٠٦-١٠٨.

^(١٤٩) د.نوري الطالباني، مشكلة جنوب كردستان في إطار القانون الدولي، المصدر السابق، ص ١٤.

ما أدى ببعض الدول نتيجة لتطور علاقاتها مع الإقليم ورعاية مصالحها فيها إلى فتح قنصليات وممثليات لها في إقليم كردستان بشكل رسمي منها: ألمانيا، إيطاليا، كوريا الجنوبية، جمهورية التشيك، النمسا، الولايات المتحدة الأمريكية، إيران، روسيا وهولندا، بالإضافة إلى قيام الأمم المتحدة بفتح وكالات متخصصة في الإقليم^(١٥٠).

نستنتج مما تقدم أن الحل الفدرالي للمسألة الكوردية في العراق قد تبلور بداية كفكرة بديلة عن الحكم الذاتي الذي ثبت فشله فعليا في هذا المجال، وأصبحت هذا الحل قانونا من خلال إعلان المجلس الوطني لكوردستان العراق البيان الفدرالي في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢ وبعض القرارات الأخرى ذات العلاقة، والفدرالية كحل ديمقراطي لتنظيم العلاقة بين الإقليم والمركز وكأسلوب ملائم لتقرير المصير الداخلي، قد فتحت طريقها نحو تجسيدها وترسيخها في التطبيق من خلال المؤسسات الدستورية التي انبثقت على أرض الواقع في الإقليم، وقد دخلت تلك المؤسسات في علاقات تبادلية مع الدول والمنظمات الدولية، الأمر الذي يعني اعتراف تلك الدول والمنظمات بواقع الفدرالية في العراق وبإقليم كردستان كإقليم فدرالي ضمن العراق، والذي يؤكد ذلك تطور تلك العلاقات يوما بعد يوم نحو الازدياد والازدهار، ولاسيما بعد سقوط النظام السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، حيث وصل الأمر ببعض الدول أن تفتح قنصليات ومكاتب لها في الإقليم، كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، وبما أن هاتين الدولتين لهما تأثير ودور فعال في السياسة الدولية في الوقت الراهن، يؤدي ذلك بلا شك إلى توطيد فدرالية إقليم كردستان من الناحية العملية بشكل أكثر واضمن مستقبلا.

ان الوضع القانوني لإقليم كردستان العراق كان وضعاً خاصاً ومتميزاً وسابقة في القانون الدستوري والدولي. حيث كان إقليم كردستان المكون من المحافظات الثلاث (اربيل، السليمانية، دهوك وبعض مناطق محافظة كركوك) اقليماً شبه مستقل وذو حكومة أمر الواقع حين سقوط النظام العراقي السابق، وذلك بسبب

(١٥٠) جريدة(خبات)، العدد(٢٦٩٧) الخميس ١٢/١٢/٢٠٠٧، وكذلك: جريدة (كوردستاني نوي)، الاعداد(٤٤٣٤) في ٢٨/١١/٢٠٠٧، (٤٤٤٧) في ١٣/١٢/٢٠٠٧، (٤٤٥١) في ١٨/١٢/٢٠٠٧. (المصدر باللغة الكوردية) (رؤنهامه خبات، ژماره(٢٦٩٧) پينچ شه مه له ٢٠٠٧/١٢/٦. ههروهه رؤنهامه كوردستاني نوي ژماره كاني: (٤٤٣٤) له ٢٨/١١/٢٠٠٧، (٤٤٤٧) له ١٣/١٢/٢٠٠٧، (٤٤٥١) له ١٨/١٢/٢٠٠٧)

عدم اعتراف هذا النظام بالإقليم والفدرالية المعلنة من جانب برلمان الإقليم. وقد تحقق كل ذلك نتيجة للظهور الفعلي لمنطقة كردستان في العراق كإقليم شبه مستقل ضمن الكيان العراقي، بمعنى ثبت لهذا الإقليم الوجود الفعلي كأمر واقع على اثر تطبيق قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨)، وقد تحول هذا الوجود الفعلي للإقليم إلى الوجود القانوني بعد سقوط النظام السابق في العراق واعتراف الدساتير العراقية بذلك. وكان هذا الإقليم شبه مستقل عن باقي مناطق العراق وكان يتمتع بصلاحيات أوسع واستقلال أكبر من الذي يمتلكه أي إقليم ضمن دولة فدرالية، لكن حكومة الإقليم على الرغم من ذلك، كانت تصر وتفضل الحل الفدرالي ضمن عراق ديمقراطي تعددي، بدلا عن أي خيار آخر، وقد أصبحت هذه الصلاحيات مقيدة بالمبادئ الفدرالية بعد سقوط النظام وإقرار الفدرالية بالدستور.

المبحث الثاني الإقرار الدستوري بالنظام الفدرالي في العراق

لم يكن الإقرار الدستوري بالنظام الفدرالي في العراق ومن ثم ظهور هذا النظام فيه دون مقدمات، بل أنها جاءت بخطوات متتابعة نتيجة لعوامل عدة متضافرة مع بعضها في تحقيق هذا الإقرار، وفي مقدمتها وجود إقليم كردستان بشكل مستقل ومتميز عن المناطق العراقية الأخرى منذ عام ١٩٩٢ كأمر واقع. لذلك فإن الفدرالية التي أعلنها المجلس الوطني الكوردستاني ومارسها حكومة إقليم كردستان العراق بشكل فعلي قد لقيت قبولا من الدساتير العراقية التي صدرت بعد سقوط النظام السابق وأقرها كل من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥. عليه سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: أسباب إقرار النظام الفدرالي في العراق.

المطلب الثاني: إقرار قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ بالنظام الفدرالي في العراق.

المطلب الثالث: إقرار النظام الفدرالي في الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥.

المطلب الأول

أسباب إقرار النظام الفدرالي في العراق

هناك جملة من العوامل التي نجمت عنها الإقرار بالنظام الفدرالي في العراق، وبعض هذه العوامل نجدها عامة ومؤثرة في إقامة معظم الأنظمة الفدرالية، كوجود مجتمع تعددي في العراق ووجود إقليم متميز بخصوصياته الجغرافية

والاجتماعية. كما ان هناك عوامل أخرى أدت إلى إقامة النظام الفدرالي في العراق بشكل خاص، منها ثبوت فشل الحلول الجزئية للمسألة الكوردية في العراق، والعوامل التي استجبت نتيجة حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١، منها خروج منطقة كردستان عن سيطرة وإدارة الحكومة العراقية ومن ثم ظهورها كإقليم شبه منفصل عن الأراضي العراقية الأخرى، استقلت بمؤسساتها الرسمية لإدارة شؤونها كأمر واقع، ومن ثم تأييد المعارضة العراقية لواقع إقليم كردستان الجديد وتوفير الدعم الدولي لها بعد تدويل القضية الكوردية في العراق. وفيما يأتي نتناول كل هذه العوامل والأسباب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: انشاء إقليم كردستان في العراق كأمر واقع.

الفرع الثاني: التنوع القومي في العراق.

الفرع الثالث: فشل الحلول الجزئية للمسألة الكوردية.

الفرع الرابع: قبول مشروع الفدرالية من قبل أطراف المعارضة العراقية.

الفرع الخامس: تدويل القضية الكوردية والدعم الدولي لمشروع الفدرالية في العراق.

الفرع الأول

انشاء إقليم كردستان في العراق كأمر واقع

كانت ولاية الموصل ذات الأثرية الكوردية الساحقة، ولاية عثمانية مستقلة عن كل من ولايتي بغداد والبصرة اللتان تشكلت منهما ابتداء الدولة العراقية، ومن ثم تم التعامل معها على هذا الأساس من قبل المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أبرمت في أثناء الحرب العالمية الأولى وبعدها، إلى أن تم إلحاقها بالدولة العراقية الفتية بقرار عصبة الأمم بتاريخ ١٦/كانون الثاني/١٩٢٥، نتيجة حسم النزاع الذي كان عرف به (مشكلة ولاية الموصل) بين كل من تركيا والعراق. وقد وردت في تقرير اللجنة الأممية التي شكلت للتحقيق في هذه المشكلة، إن الكورد يشكلون خمس أثمان سكان تلك الولاية، كما ذكرت اللجنة أيضا ان الكورد والعرب هما الجماعتان المتماسكتان التي تسكن مناطق واسعة والمخط الذي يفصل بين الجنسين هو نهر دجلة حتى التقائه بالزاب الصغير ثم طريق

كركوك-كفري المتجه جنوباً^(١). ومن ذلك يتبين لنا أن الكورد كانوا يشكلون الأغلبية الساحقة في ولاية الموصل، وهم كانوا يسكنون بصورة متماسكة ومنفصلة في منطقة تمتد من زاخو على الحدود التركية حتى خانقين وتفصلها سلسلة مرتفعات حميرين عن بقية أنحاء العراق^(٢).

ومنذ إلحاق ولاية الموصل بالعراق، سعى الكورد دوماً وبجميع الوسائل السلمية والمسلحة لتحقيق الحد الأدنى من المطالب القومية المشروعة ضمن هذه الدولة. ولم تكن التصريحات والبيانات والوثائق القانونية التي صدرت من الحكومات العراقية، التي تتضمن الاعتراف بوجودهم وحقوقهم، إلا استجابات اضطرارية لذلك. حيث أن الكورد لديهم الخصوصية القومية وموجودون في منطقة جغرافية متماسكة ومنفصلة حسب الحقائق الجغرافية والتاريخية والاجتماعية عن بقية مناطق العراق، الأمر الذي منحهم قدرة الصمود والمقاومة أمام محاولات تطهيرهم وانصهارهم، وتمسكوا أكثر بأرضهم وبخصوصياتهم القومية، مما اجبر نظام الحكم السابق عام ١٩٧٠ على الاعتراف بمنطقة كردستان التي يشكل فيها الكورد غالبية سكانية كمناطق جغرافية وسياسية متميزة، والتي عرفته قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤ بـ(منطقة الحكم الذاتي لكردستان العراق).

وعلى اثر الأحداث التي طرأت نتيجة حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١، بدلت منطقة كردستان اسمها إلى إقليم كردستان، مما يعني أن هذا الإقليم كان واقعا موجودا في العراق منذ أكثر من (٢٠) عاما سواء باسم منطقة كردستان أو إقليم كردستان. وقد مهد السبيل لظهور إقليم كردستان سحب الحكومة العراقية لجميع إداراتها في منطقة كردستان، فتولت الجبهة الكوردستانية إدارة دفة الإقليم لكونها كانت سلطة الامر الواقع، حيث لا يمكن لجمع من الناس يتألف من عدة ملايين من المواطنين أن يعيش ويمارس نشاطه اليومي بدون وجود السلطة العامة لتنظيم حياتهم^(٣). هكذا وجد إقليم كردستان وظهر كأمر الواقع بشكل متميز وشبه منفصل عن المناطق العراقية الأخرى، وكان هذا الإقليم

(١) د.فاضل حسين، المصدر السابق، ص ١٠٢.

(٢) د.محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٤٦١.

(٣) جلال طالباني، أيهما نختار لمصلحة العراق وتعزيز وحدته الوطنية، الإلحاق ألقسري أم الاتحاد الاختياري، مقال ورد في كتاب: عن الفدرالية(الاتحادية) والوحدة الوطنية، منشورات مكتب الإعلام المركزي للاتحاد الوطني الكوردستاني، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤، ص ٣٦.

يتمتع باستقلال اكبر وصلاحيات أوسع كإقليم داخل الدولة الفدرالية، لكن حكومة إقليم كردستان التي تشكلت نتيجة الإرادة الشعبية لمواطني الإقليم المذكور، التي كانت تعيش في ظل واقع سياسي شبه انفصالي^(٤)، بسبب غياب أية سلطة أو دور للحكومة المركزية فيها^(٥)، أصرت على خيار الاتحاد ضمن عراق ديمقراطي، والتي جسدت رغبتها هذه بإعلانها بيان الاتحاد الفدرالي في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، كوسيلة لحل المسألة الكوردية في العراق وتقرير مصير شعب كردستان العراق بهذا الأسلوب لتحديد العلاقة مع المركز على أساس الفدرالية، وبذلك أسدل الستار على مرحلة الانضمام القسري لبدء عهد جديد لتأثير العلاقة بين شعب كردستان والحكومة المركزية على أسس جديدة^(٦) لأن وجود الكورد في موطنهم المتناسك والمنفصل كان دافعا ومبررا قويا لهذا الإعلان^(٧)، حيث أن تمركز الطوائف في مناطق محددة جغرافيا يشكل شرطا أساسا لإقامة النظام الفدرالي، كما هو الحال لدى الكنديين من أصل فرنسي الذين يشكلون ثلاثة أرباع سكان إقليم (كيبك)^(٨). في حين نجد (الاختلاط السكاني في غالبية المناطق اللبنانية وتداخل الطوائف اجتماعيا واقتصاديا يحول دون اعتماد الفدرالية الاقليمية في لبنان)^(٩).

وما يجب ذكره هنا، أن إعلان الاتحاد الفدرالي كان تعبيراً صادقاً عن إرادة ورغبة شعب كردستان من خلال ممثليه في المجلس الوطني لكوردستان العراق، وان هذه الرغبة والإرادة الحرة تعدّان من الشروط الجوهرية في تكوين الاتحاد الفدرالي. علماً أن هذا الإقرار لم يأت من عبث أو رغبة طارئة بقدر ما جاء عبر دراسة وضع العراق وضرورة تشكيل الحكم الفدرالي لما يحققه من فوائد سياسية وحضارية تضمن من خلاله الحقوق التي نصت عليها المواثيق الدولية للشعوب

(٤) د. محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ١٨٤.

(٥) د. دهمام محمد دهمام العزاوي، الأقليات والأمن القومي العربي، دار وائل للنشر، عمان-الأردن، ٢٠٠٣، ص ٢٧٤.

(٦) د. حسان محمد شفيق العاني، اثر الأقليات على الوحدة الوطنية والصراعات السياسية والتأثير القانوني لها، دراسات دستورية عراقية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق بجامعة دي بول، ط ١، ألبانيا- نيويورك، ٢٠٠٦، ص ٢١٤.

(٧) د. محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٤٦١.

(٨) د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص ٤٤.

(٩) نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ٢٢٧.

والأفراد. حيث أن إقليم كردستان كان قبل سقوط النظام السابق دولة شبه مستقلة^(١٠)، فليس من المعقول أن يقبلوا بأقل من الفدرالية كحل لقضيتهم، لذلك فإن الكورد قد اختاروا الفدرالية طواعية للبقاء ضمن عراق موحد. إذن منذ ذلك الحين استمر الوجود الواقعي لإقليم كردستان بمؤسساته السياسية المنتخبة لإدارة أموره لأكثر من عقد من الزمن كإقليم فدرالي إلى أن أصبح وجوده قانونياً بعد سقوط النظام السابق في العراق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، من خلال إقرار النظام الجديد للفدرالية في الدستور العراقي. هكذا أضحى إقليم كردستان العراق ومؤسساته حقيقة دستورية ونظمت أعمال وصلاحيات تلك المؤسسات بالمبادئ الفدرالية الواردة في الدستور الفدرالي.

الفرع الثاني

التنوع القومي في العراق

إن المجتمعات السياسية ليست كلها مجتمعات متجانسة، ونادراً ما نجد في دولة واحدة تجانساً تاماً بين أفراد المجتمع الذي يستظل بمظلة سياسية واحدة، فالعراق كما هو الحال لدى عدد كثير من دول العالم، ليس مجتمعاً متجانساً موحداً، بل يوجد في العراق مجتمع تعددي متباين مشكل من أعراق واديان ولغات ومذاهب مختلفة، وذلك بسبب القدم الحضاري للعراق ذاته، والترسبات الاجتماعية الناتجة عن الهجرات البشرية ومن ثم دور السياسات الاستعمارية في تكوين العراق الحديث.

حيث توجد في العراق القوميات العربية والكوردية والتركمانية والكلدانية والسريانية والآشورية، وتعد القومية العربية ذات الأغلبية السكانية في العراق التي تسكن في جنوب ووسط العراق وأجزاء من شماله، وكان نسبة العرب في الإحصاءين الذين أجريا في عامي ١٩٤٧ و ١٩٥٧ على التوالي (٧١,١%) و (٧٧,٢%) من مجموع سكان العراق. ويليهم الكورد الذين يتواجدون في الشمال والشمال الشرقي من العراق، حيث يشكلون القومية الثانية حسب الإحصاءين المذكورين حيث كانت نسبتهم (١٩,٨%) و (١٦,٠٤%) من سكان العراق. أما

(١٠) زهير كاظم عبود، ماذا تعني الفدرالية التي يريدها الشعب الكردي في العراق، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، العدد (١٣) السنة (٣)، ٢٠٠٦، ص ٤٣.

الترکمان فشکلوا نسبة (٢%) حسب إحصائية عام ١٩٤٧، ونسبة (٢,١%) حسب إحصائية عام ١٩٥٧ من مجموع سكان العراق^(١١).

والعراقيون بوجه عام مسلمون باستثناء وجود أقلية غير مسلمة من المسيحيين وهم الكلدان والسريان والآشوريون والأرمن، الذين ينتشرون على الأغلب بصورة متفرقة في أنحاء البلاد باستثناء وجودهم المتمركز في المنطقة الواقعة شمال الموصل^(١٢)، وقد شكّلوا نسبة (٣,١%) من مجموع سكان العراق حسب إحصائية عام ١٩٤٧^(١٣)، وبقت هذه النسبة على حالها في إحصاء عام ١٩٥٧^(١٤).

وتنقسم القوميات الثلاث المذكورة المسلمة على مذهبي الشيعة والسنة، ويسكن الشيعة، الذين يشكلون الأغلبية السكانية، بشكل عام في المناطق الواقعة جنوب العاصمة بغداد، وتتناثر في هذه المنطقة وجود أقليات سنية. أما المذهب السني فيتواجد في المنطقة المتكونة من وديان الفرات شمال بغداد ووديان دجلة بين بغداد والموصل، وتوجد فيها أيضاً أقليات شيعية صغيرة^(١٥). أما الكورد فان معظمهم ذو مذهب سني يقطنون في الهلال الجبلي الواقع شمال وشمال شرقي العراق، بالإضافة إلى وجود اليزيديين والشبك وهم من القومية الكوردية ولكن ذو ديانة خاصة^(١٦)، أما العاصمة بغداد فنجد فيها جميع القوميات والأديان والمذاهب.

من خلال هذا العرض الموجز للتنوع الموجود في العراق، يتبين لنا أن العراق ليس مجتمعاً متجانساً، وإنما تتعدد فيه الخصائص الاجتماعية من قومية ودينية ولغوية ومذهبية، فيوجد فيها العربي والكوردي والتركماني والآشوري، بالإضافة إلى وجود الديانات المختلفة كالإسلام والمسيحية واليزيدية والصابئية والكاكائية وغيرها، وفيه أيضاً المذهبان الشيعي والسني. وفي مجتمع من هذا

(١١) ينظر في ذلك: حنا بطاطو، العراق، الكتاب الثاني، ط ١، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٦٠. د.عبد الحسين زيني، الإحصاء السكاني، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٥، ص ٨٢. فريد اسسرد، المسألة الكردية بعد قانون إدارة الدولة العراقية، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٤، ص ٤٨.

(١٢) د.فاضل حسين، المصدر السابق، ص ١٠٢.

(١٣) حنا بطاطو، المصدر السابق، ص ٥٩. د.عبد الحسين زيني، المصدر السابق، ص ٨٤.

(١٤) د.محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٨٠.

(١٥) حنا بطاطو، المصدر السابق، ص ٥٩.

(١٦) المصدر نفسه، ص ٥٩.

النوع تصبح هذه الخصوصيات الاجتماعية المختلفة عوامل مؤثرة وفعالة في تفرقة المجتمع وتفككه، وليس عاملا للتوحيد أو التلاحم في ظل دولة بسيطة موحدة مركزية، لان ولاءات أفراد هذه الجماعات تتوزع بين انتماءاتها الخاصة وبين الولاء الوطني، بل قد يفضل الأول على الثاني في اغلب الأحيان^(١٧). ويصبح من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تألف هذه الجماعات وجمعها ضمن دولة واحدة موحدة ذات المركزية الشديدة^(١٨)، لكننا نرى بأن المشكلة لا تكمن بمد ذاتها في وجود هذا التنوع وانما في كيفية إدارته بصيغة تجعل امكانية التعايش بين تلك المكونات ممكنا عمليا، شريطة أن يتم الاقرار بحقوق كل مكون دستوريا ومن ثم اعتماد الخيارات والحلول الطوعية وليست القسرية. لأن هيمنة بعض الجماعات وتفرداها بالسلطة واحتكارها في هذه الدولة قد تزيد من كبت الخصوصيات المختلفة الأخرى الموجودة فيها، الأمر الذي يخلق عوامل التفكك والتمزيق بشكل أكثر فاعلية، وتجعل من هذه الدولة أن تكون عرضة لمواجهة مشاكل عديدة تضعها في حالة عدم الاستقرار الدائم، مما يؤدي بها إلى الانهيار نتيجة الصراع والتنافس الحتمي الذي سيقوم بين الجماعات المختلفة وكأمثلة على ذلك دول تشاد والسودان وأثيوبيا والعراق التي شهدت حالة التآرجح غير المستقر لمجتمعاتها.

لذلك نجد أن تعددية المجتمع العراقي تعد مبررا مشروعاً لتبني الفدرالية في العراق، لان بنية الدولة الفدرالية تكون مطابقة لبنية المجتمعات التعددية، وضامنة لحقوق الطوائف والجماعات التي تكوّن الدولة الفدرالية، لان الفدرالية هي التي تجمع في بنيتها الوحدة والتنوع، فيمكن جمع مختلف الطوائف والجماعات العرقية والدينية والمذهبية والثقافية العراقية في إطار دولة عراقية فدرالية، التي تعترف لكل جماعة من الجماعات التي يتألف منها باستقلالها الداخلي، وتضمن لها هذا الاستقلال حرية نموها وتطورها على وفق مفاهيمها الخاصة وخصائصها الذاتية، وتؤمن لها الاشتراك في ممارسة السلطة الفدرالية عن طريق ممثليها في المؤسسات الفدرالية. فكيفما ننظر إلى الدولة الفدرالية المقامة، نجد في معظمها أن المعطيات الاجتماعية شكلت عنصرا أساسا في أساسها وفي عناصر وجودها

(١٧) د. محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٢٥٩.

(١٨) د. خالد القباني، المصدر السابق، ص ٢٠٤.

سواء في سويسرا، بلجيكا، كندا، جنوب أفريقيا، الهند وغيرها. فالنظام الفدرالي يعد حلا ملائما وناجعا لمشكلة التعايش في المجتمعات التعددية، من هنا انطلقت دعوات شعب كردستان في العراق إلى ضرورة الإقرار بحقوقه وتقدير مصيره في إطار الدولة العراقية الفدرالية، لان النظام الفدرالي في العراق هو الضمانة الوحيدة لبقاء العراق كدولة موحدة وبخلافه يكون النتيجة هو التفريط بوحدته.

الفرع الثالث

فشل الحلول الجزئية للمسألة الكوردية

ألحقت ولاية الموصل بالعراق بقرار عصبة الأمم في ١٦/كانون الثاني/ ١٩٢٥ على أن تراعي الحكومة العراقية رغبات الكورد ومصالحهم فيما يخص تحقيق وضمان الإدارة المحلية لهم. إلا أن الحكومات العراقية المتعاقبة لأكثر من (٨٠) عاما لم تحقق شيئا من هذا القبيل للكورد، رغم وجود عدة وثائق دولية أخرى والوثائق الدستورية العراقية التي تؤكد وتقرر ذلك للكورد في العهدين الملكي والجمهوري، وحتى الحلول النظرية التي اقترحتها الحكومات العراقية مثل منح اللامركزية والحكم الذاتي للكورد قد أثبتت عمليا فشلها في تحقيق ذلك. ففي أول دستور مؤقت للعهد الجمهوري الصادر عام ١٩٥٨، أقرت المادة الثالثة منه بان "العرب والأكراد شركاء في هذا الوطن ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية". لكن هذه الشراكة ظلت مبهمه، ولم يقدم الدستور الضمانات اللازمة لتنفيذها، فهذا الإقرار الدستوري لم يتبعه صدور أي قانون أو نظام أو بيان على مدى عمر هذه الجمهورية لأكثر من أربع سنوات كي يدخل بموجبه حيز التنفيذ^(١٩)، ولم تحول نصوص هذه المادة إلى حقائق مادية تلمس آثارها في مختلف نواحي الحياة للمجتمع الكوردستاني وفي تطوير الشعب الكوردي^(٢٠)، وإنما عوضا عن ذلك وبخلاف ما اقر في الدستور، أعلن نظام الحكم آنذاك حربا شاملة على كردستان، وكانت هي المرة الأولى التي يواجه

(١٩) حسن العلوي، عبد الكريم قاسم رؤية بعد العشرين، منشورات دار الزوراء، لندن، ١٩٨٣، ص١٣٤.

(٢٠) حبيب محمد كريم، تاريخ الحزب الديمقراطي الكردستاني - العراق ١٩٦٤-١٩٩٣، المصدر السابق، ص٧٥.

الكورد حربا من الدولة العراقية بهذه الشمولية، بحيث استمرت وبشكل متقطع حتى بعد رحيل هذا النظام الذي اشعل الحرب لعدة عقود^(٢١)، وكان الهدف منها هو منع ما وصفهم الدستور بـ(الشركاء) من الوصول إلى مقاليد الحكم أو المشاركة الفعالة فيها، ومن ثم ممارسة حقوقهم القومية من خلال هذه المساهمة. وبعد الانقلاب الدموي على عبد الكريم قاسم وتولي حزب البعث السلطة للمرة الأولى، بدأت المفاوضات بين الجانب الحكومي والكوردي، فبادرت الحكومة باتخاذ بعض الإجراءات الضرورية المتعلقة بمقتراحات الوفد الحكومي المفاوض مع الجانب الكوردي^(٢٢)، كما اصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة بيانا في ٩ آذار/١٩٦٣^(٢٣)، اقر فيه بالحقوق القومية للكورد على أساس اللامركزية. وقد أشار البيان إلى تشكيل لجنة لتوضيح الخطوط العريضة للامركزية، غير أن هذه اللجنة تشكلت في الوقت الذي كانت الحكومة تستعد لشن حملة عسكرية واسعة على المنطقة الكوردية، وهذه اللجنة بدورها شكلت لجنة وزارية لإعداد مشروع خاص لنظام الإدارة اللامركزية في العراق^(٢٤). واعدت هذه اللجنة مشروعا صادق عليه مجلس الوزراء في ١ حزيران/١٩٦٣^(٢٥)، والذي بموجبه قسم العراق إلى ست محافظات إدارية لامركزية، إحداها كانت تمثل المنطقة الكوردية، وهي محافظة السليمانية التي تتألف حسب ما تقرر في المشروع من لوائي أربيل والسليمانية بالإضافة إلى خمسة أفضية من لواء الموصل وهي(دهوك، زاخو، عقرة، زيبار، العمادية) مع قضاء جمجمال من لواء كركوك^(٢٦).

من هنا يتبين لنا بوضوح إلى أي مدى كان هذا المشروع مجحفا بحق الكورد، لأنها فصلت أجزاء مهمة من ارض كوردستان وحولته إلى ارض عربية، بالإضافة إلى أن نظام اللامركزية الإقليمية التي اقرها المشروع لا تتجاوز كونها مجرد

(٢١) د.فؤاد ساكو، المصدر السابق، ص١٩٣.

(٢٢) للمزيد من التفصيل ينظر: د.مجيد خدوري، المصدر السابق، ص٣٥٨.

(٢٣) ينظر بصدد هذا البيان: الوقائع العراقية عدد(٧٨١) في ١٧/٣/١٩٦٣. وكذلك: محمود الدرة،

القضية الكردية في معركة العراق، ط٢، دار الطليعة، بيروت، ١٩٦٦، ص١٨٠.

(٢٤) محمود الدرة، المصدر السابق، ص٢٠٠.

(٢٥) المصدر نفسه، ص٢٠٠.

(٢٦) ينظر بصدد مشروع اللامركزية، المصدر السابق، ص٢٠٠-٢٠٢. وكذلك:

Edmonds C.J, "The Kurdish War in Iraq: A plan for peace" JRCAC, LIV/ February 1967, p.28-31.

أسلوب إداري يتصل بطريقة تنظيم السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية إقليمية أو مرفقية مستقلة عن السلطة الأولى ولا تتعلق بنظام الحكم السياسي في الدولة، أي لا يمس وحدتها السياسية والقانونية^(٢٧). فهو نظام إداري بحت وان كان وراء نشوئه عوامل سياسية أو اقتصادية، أو بعبارة أخرى لم يكن المشروع أسلوباً ناجحاً لمعالجة مشاكل القوميات في إطار دولة واحدة، ومع ذلك رفضت حكومة البعث تطبيق هذا الحل غير الموفق، أي فكرة اللامركزية التي كانت من اقتراحه لحل المسألة الكردية، وذلك حين أنذر قوات الثورة الكردية بالاستسلام في ١٠/حزيران/١٩٦٣^(٢٨)، ثم بدأ هجوماً واسع النطاق ضد الكورد لإبادتهم في اليوم نفسه، بعد أن اعتقل الأعضاء الباقين من الوفد الكوردي المفاوض في بغداد يوم ٩/حزيران/١٩٦٣، فتعرضوا للإهانة والتعذيب بخلاف كل التقاليد والأعراف الدبلوماسية والإنسانية^(٢٩). هكذا فشلت تجربة اللامركزية التي اقترحتها حكومة البعث الأولى من دون أن تتمكن من وضع حل متوازن للمسألة الكردية العالقة في العراق منذ تكوين هذه الدولة.

وعندما استلم أول رئيس وزراء مدني في العهد الجمهوري رئاسة الوزارة عام ١٩٦٥، وهو الدكتور عبد الرحمن البزاز الذي كانت لديه أفكار وقناعة إيجابية تجاه المسألة الكردية وسبل حلها^(٣٠)، فقد أعلن أن جميع المطالب الكردية باستثناء الانفصال قد تتحقق في النهاية^(٣١)، وأعلن من جانبه بياناً مؤلفاً من (١٢) فقرة في ٢٩/حزيران/١٩٦٦ تضمن تسوية المشكلة الكردية، وقد أكد تصميمه على تطبيق هذا البيان نصاً وروحاً بأقرب وقت ممكن^(٣٢). وقد أقرت الفقرة الأولى منه بالقومية الكردية وبحقوقهم القومية وبأن الوطن العراقي الواحد يضم قوميتين رئيسيتين، العربية والكردية، ويتساوى العرب والكورد في الحقوق والواجبات.

(٢٧) ينظر: د. طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص ٢٣٢. و د. محسن خليل، المصدر السابق، ص ٧٧.

(٢٨) ينظر: د. فؤاد ساكو، المصدر السابق، ص ٢٠٤. و محمود الدرة، المصدر السابق، ص ٢٥٠-٢٥٢.

(٢٩) حبيب محمد كريم، صفحات من نضال الشعب الكردي - تاريخ مؤتمرات الحزب الديمقراطي الكردستاني، المصدر السابق، ص ٩٩.

(٣٠) د. سعد ناجي جواد، المصدر السابق، ص ١٢٥.

(٣١) د. مجيد خدوري، المصدر السابق، ص ٣٦٢.

(٣٢) حبيب محمد كريم، صفحات من نضال الشعب الكردي - تاريخ مؤتمرات الحزب الديمقراطي الكردستاني، المصدر السابق، ص ٢٣.

وقد لقي هذا البيان صدى ايجابيا في اوساط الرأي العام العراقي، حيث كان متجاوبا مع طموحات الشعب العراقي بعربه وكورده، غير أن قادة الجيش الذين لهم مواقف متصلبة تجاه المسألة الكردية راحوا يضغطون على رئيس الجمهورية (عبد الرحمن عارف) آنذاك لوضع حد لتوجهات البزاز بهذا الصدد، وذلك بإقصائه عن رئاسة الوزراء، والذي بدوره خضع لضغوطهم وانحاز إلى جانبهم مما أدى بالبزاز إلى أن يقدم استقالته قبل أن يستطيع تنفيذ أية فقرة من البيان^(٣٣). وقد خلفت حكومة البزاز أربع حكومات كانت كلها تعلن احترامها لبرنامج البزاز، إلا أن أياً منها لم تتخذ خطوة واحدة باتجاه تنفيذها^(٣٤).

وعند انقلاب واستلام حزب البعث للسلطة للمرة الثانية عام ١٩٦٨، أعلن بيان ١١/١ آذار/ عام ١٩٧٠، المتضمن إقراره بالحقوق القومية للكورد، وذلك بمنحهم حكما ذاتيا في إطار الوحدة العراقية. وكان هذا البيان قد صدر بتأثير ثورة كوردية عارمة دامت لأكثر من تسع سنوات ونتيجة لمفاوضات شاقة بين الجانبين، وكان يمثل تطورا مهما في مسار القضية الكوردية، حيث عدّ فيما بعد اساسا قانونيا لتحديد المنطقة الكوردية رغم عدم تنفيذه، لأن من ضمن البنود السرية لهذا البيان أن يجري إحصاء السكان خلال سنة من إعلان البيان وان ينفذ الحكم الذاتي الممنوح للشعب الكوردي كاملا بعد أربع سنوات من إعلان البيان^(٣٥). غير أن حكومة البعث لم تكن جادة في مبادرتها لمعالجة المسألة الكوردية، حيث كانت تراهن على الوقت فحسب^(٣٦)، لذلك بدأت تتراجع تدريجيا عما أقرته وأعلنته في البيان المذكور. وعندما اقترب الموعد النهائي لتنفيذ البيان تأزمت العلاقات بين الجانب الحكومي والكوردي، فبادرت الحكومة من جانب واحد إلى تعديل الدستور وإصدار قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤^(٣٧).

^(٣٣) ينظر بصدد البيان المذكور: د. محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص ٦٧. كذلك: حبيب محمد كريم، صفحات من نضال الشعب الكردي - تاريخ مؤتمرات الحزب الديمقراطي الكردستاني، المصدر السابق، ص ١١١.

^(٣٤) د. مجيد خدوري، المصدر السابق، ص ٣٦٥.

^(٣٥) ينظر بصدد ذلك: لكي يسان السلام وتتعزيز الوحدة الوطنية، منشورات الثورة، مطابع دار الثورة، بغداد، ١٩٧٣، ص ٢١٥.

^(٣٦) حنا بطاطو، العراق، الكتاب الثالث، ط ١، المصدر السابق، ٤٠٩.

^(٣٧) حبيب محمد كريم، تاريخ الحزب الديمقراطي الكردستاني ١٩٤٦-١٩٩٣، المصدر السابق، ص ٩٩.

ولكن لم يتم تحديد مضمون هذا الحق الممنوح ولا المنطقة التي تتمتع بهذا الحق على ضوء الإقرار الدستوري والقانوني بمنح الحكم الذاتي للكوورد، لان الإقليم يشكل عنصرا أساسيا في نظام الحكم الذاتي^(٣٨). وتتمتع المنطقة الإقليمية بالاستقلال الذاتي وتمارس اختصاصات تشريعية وتنفيذية وإدارية وقضائية، وهذه الصلاحيات ينص عليها الدستور وليس القانون العادي^(٣٩). وهذا ما لم نجده في تجربة الحكم الذاتي في العراق أسوة بتجارب الحكم الذاتي في دول أخرى، كاسبانيا وإيطاليا^(٤٠)، لان الدستور العراقي المؤقت لم يتطرق إلى تلك المسائل الجوهرية المتعلقة بالحكم الذاتي وحتى قانون الحكم الذاتي المذكور لم يكن له مضمون عملي يحقق المطامح القومية للشعب الكوردي، وكان يحتوي على نواقص كثيرة ولم يقترب بشيء من الإقليمية السياسية، وكان حتى دون المستوى من اللامركزية الإدارية، حيث نصت المادة (١/ج) منه على أن "منطقة الحكم الذاتي تعتبر وحدة إدارية لها شخصية معنوية تتمتع بالحكم الذاتي". ومن المعلوم أن تعبير الإدارة لا يعطي معنى السيادة، علما بان المنطقة لم تتمتع في الواقع حتى بالإدارة الذاتية. كما أن القرارات التشريعية التي تصدرها مؤسسات الحكم الذاتي أدنى مرتبة حتى من الأنظمة التي تصدرها السلطة المركزية من حيث قيمتها القانونية^(٤١). وكان بإمكان رئيس الجمهورية إعفاء رئيس المجلس التنفيذي لمنطقة الحكم الذاتي وعند إعفائه يعد المجلس التنفيذي منحلا^(٤٢).

وعند تطبيق هذا القانون عام ١٩٧٤ لم تحدد المنطقة الكوردية على أساس المناطق التي يؤلف الكورد فيها الغالبية السكانية وفق إحصاء عام ١٩٥٧^(٤٣)، بل على العكس من ذلك تم قطع أجزاء مهمة من المناطق الكوردية الأصيلة في محافظات كركوك وديالى والموصل. وعند إجراء الإحصاء السكاني في عام ١٩٧٧ استطاع نظام البعث السابق بوسائل مختلفة ومتنوعة أن يغير الواقع القومي في المناطق التي كان يرغب في اقتطاعها من الإقليم الكوردي وإحاقها بالدولة

(٣٨) د.محمد هماندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، المصدر السابق، ص ٩٧.

(٣٩) د.خالد القباني، المصدر السابق، ص ١٩٣.

(٤٠) ينظر بصدد نظام المناطق السياسية في كل من اسبانيا وإيطاليا: د.خالد القباني، المصدر السابق،

ص ١٦٤. كذلك: د.منذر الشاوي، نظرية الدولة، المصدر السابق، ص ٢٢٢.

(٤١) الفقرة (ب) من المادة (١٩) من قانون الحكم الذاتي.

(٤٢) الفقرة (و) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

(٤٣) الفقرة (ب) من المادة (الأولى) من القانون نفسه.

المركزية^(٤٤). وبذلك تمكن النظام من أن يخلق شرخا كبيرا في نظام الحكم الذاتي لمصلحته.

بالإضافة إلى ذلك لم نجد في قانون الحكم الذاتي أي نص يشير إلى مبدأ الاستقلال الذاتي الذي يعد العنصر الأساس في مفهوم الحكم الذاتي، بمعنى استقلال الهيئات التي تمارس السلطة في منطقة الحكم الذاتي^(٤٥)، بل على العكس من ذلك توجد نصوص عديدة في قانون الحكم الذاتي تؤكد على مبدأ وحدة الدولة^(٤٦). بينما يقتضي مفهوم الحكم الذاتي الاعتراف بالمبدأين معا وتحديد عناصر تلامهما، غير أن قانون الحكم الذاتي صدر عن بيئة دستورية وسياسية وقانونية كانت تركز لاستبداد السلطة المركزية، فلم يشذ القانون عن هذه البيئة، بل ساعد الحكم المركزي ووفر له الظروف التامة لسلب حقوق سابقة تحققت للكورد في ظل العهود السابقة، وهكذا جرد قانون الحكم الذاتي من مفهومه الحقيقي وأصبح اسما بلا جوهر^(٤٧).

لم يكتف النظام البعثي السابق بكل هذه النواقص الموجودة في قانون الحكم الذاتي، بل قام بضرب نصوصه في عرض الحائط على صعيد الممارسات العملية، لاسيما في المراحل اللاحقة لصدوره، بمعنى أن القانون قد ولد ميتا بالأساس، الأمر الذي يؤكد لنا فشل تجربة الحكم الذاتي كنظام وكوسيلة لتقرير المصير وحل المسألة القومية للكورد في العراق. حيث أن النظام السابق استغل هذا الإقرار الدستوري والقانوني بمنح الحكم الذاتي للكورد، كغطاء قانوني وسياسي وإعلامي مارس خلفه جرائم التطهير العرقي والإبادة الجماعية في أشنع الصور بحق من اعترف لهم بهذه الحقوق لأكثر من ثلاث عقود، وقد ظهرت هذه الحقيقة للملأ بعد سقوط النظام المذكور واكتشاف العشرات من المقابر الجماعية للكورد في مختلف أنحاء العراق.

(٤٤) د. محمد الهماندي، قراءة قانونية لفكرة الحكم الذاتي في كردستان العراق، المصدر السابق، ص ٢٦.

(٤٥) د. سعد علوش، لمحات من تجربة الحكم الذاتي في العراق، مجلة الحقوق، العدد (١) السنة الأولى،

كانون الثاني، ١٩٧٦، ص ١٣.

(٤٦) ينظر: الفقرات (ج، د، و) من المادة الأولى، والمادتين (٤) و(١٣) من قانون الحكم الذاتي.

(٤٧) د. رياض الزهيري، كردستان العراق هل تصلح الفدرالية ما أفسده الحكم الذاتي، المصدر السابق،

ص ٢٥.

يتبين من كل ذلك أن الحلول الجزئية التي أقرتها الحكومات العراقية المتعاقبة نظرياً لحل المسألة الكوردية، كاللامركزية والحكم الذاتي، قد أثبتت فشلها عملياً وقانونياً، في ظل دولة مركزية موحدة تنعدم فيها أبسط المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، وكانت تلك الحكومات تتعامل مع الشعب الكوردي كأنه شعب من الدرجة الثانية بالمقارنة مع الشعب العربي في العراق، ولم يكن له أي دور يذكر في ممارسة السلطة وفي السياسة العراقية، مما يعني أن كل ذلك كان يشكل دافعاً قوياً ومشجعاً لدى المؤسسات السياسية لإقليم كردستان لتبني الحل الفدرالي وإقرارها كوسيلة لتقرير المصير وتحديد العلاقة مع المركز على أساسه ورفض العودة لحكم المركزية المطلقة، وذلك حقناً للدماء ومنعاً لهدر الثروات الوطنية واعترافاً بوجود التباين للجماعات المختلفة في العراق من حيث القانون والواقع.

الفرع الرابع

قبول مشروع الفدرالية من قبل أطراف المعارضة العراقية الأخرى

أدخلت انتفاضة شعب كردستان في أوائل آذار/ ١٩٩١ المسألة الكوردية في العراق إلى مرحلة جديدة، بعد أن تحقق للاكراد إقليم آمن في ظل الحماية الدولية التي حصلوا عليها، وتمكن بذلك من انتخاب مؤسساته الدستورية لإدارة شؤون الإقليم المنعزل عن بغداد.

وفي ظل هذا الوضع الجديد اختار شعب كردستان عبر ممثليه في المجلس الوطني لكوردستان العراق الحل الفدرالي كأسلوب لتقرير مصيره الداخلي في تحديد العلاقة مع المركز، وذلك من خلال إعلان بيان الاتحاد الفدرالي في ٤/ تشرين الأول/ ١٩٩٢. ومن بين الأسباب التي دفعت بالمجلس إلى الإقدام على هذه الخطوة هو الموقف الايجابي لقوى وتنظيمات عراقية معارضة للنظام البعثي السابق تجاه حل القضية الكوردية بشكل عادل يحقق مطامح شعب كردستان ضمن إطار الوحدة العراقية قبل هذا الإعلان.

خلال الانتفاضة الجماهيرية في العراق في آذار/ ١٩٩١ ضد النظام السابق، عقد في بيروت بتاريخ ١١-١٣/ آذار/ ١٩٩١ المؤتمر العام لقوى المعارضة العراقية، وهو أول مؤتمر نظّمته لجنة العمل المشترك لقوى وفصائل المعارضة الوطنية العراقية الذي أكد في بيانه الختامي على إزالة كافة أشكال التمييز القومي وحل القضية

الكوردية حلا عادلا على أساس تطبيق وتطوير بنود بيان ١١/آذار/١٩٧٠^(٤٨). أي أن المؤتمرين قد وصلوا إلى قناعة تامة بفشل تجربة الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق، إذن لابد من تطوير الأساس الوارد في بنود بيان آذار بما يلي مطامح الشعب الكوردي، مما يعني تجاوز الصيغة الواردة في قانون الحكم الذاتي والاقتراب به نحو اللامركزية السياسية لمنطقة كردستان. وفي هذا المؤتمر اقر المجلس العراقي الحر) كأول تنظيم سياسي عراقي إقامة نظام فدرالي في العراق صراحة نظرا لتركيبته القومية والثقافية^(٤٩).

كما اقر البيان الختامي لمؤتمر المعارضة العراقية المنعقد في فيينا في ١٦-١٩/حزيران/١٩٩٢ حق الشعب الكوردي في تقرير مصيره ضمن الوحدة العراقية^(٥٠). وجاء هذا الإقرار بشكل مطلق حول تقرير المصير الداخلي والذي يتجلى في الفدرالية، باعتباره أرقى وانجح أسلوب لممارسة هذا الحق. كما أن البيان السياسي الصادر عن الاجتماعات التمهيدية لقوى المعارضة العراقية التي جرت في مدينتي شقلاوة وصلاح الدين في كردستان العراق في ايلول/١٩٩٢، أكد النهج نفسه وذلك بإقرار حق الشعب الكوردي في ممارسة حق تقرير مصيره ضمن عراق ديمقراطي^(٥١).

وقد مهد كل ذلك الأرضية المناسبة على الصعيد الوطني لإعلان الاتحاد الفدرالي، الذي لقي قبولا واسعا من معظم أطراف المعارضة العراقية عامة والرئيسية خاصة، وقد تجسدت هذه الحقيقة في وثائق مؤتمرات المعارضة العراقية التي عقدت فيما بعد. فمؤتمر صلاح الدين للمعارضة المنعقد في ٢٧-٣١/تشرين الأول/١٩٩٢، أي بعد فترة اقل من شهر لإعلان البيان الفدرالي، قد أيد في بيانه الختامي الفدرالية كخيار للشعب الكوردي، وقر بان المؤتمر يحترم إرادة الشعب الكوردي في اختياره شكل العلاقة مع بقية الشركاء في العراق على أساس النظام الفدرالي^(٥٢). كما اقر مؤتمر المعارضة المنعقد في لندن في ٢-٣/نيسان/١٩٩٣

^(٤٨) ينظر: وثائق المؤتمر العام لقوى المعارضة العراقية- بيروت ١١-١٣/آذار/١٩٩١، المصدر السابق،

ص١٧٧.

^(٤٩) المصدر نفسه، ص٨٠.

^(٥٠) د.محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص١٥٢.

^(٥١) سردار نجم الدين، المصدر السابق، ص١٦٢.

^(٥٢) د.محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص١٦٢.

احترام رأي الشعب الكوردي في الصيغة التي يرغب بالعيش فيها داخل العراق^(٥٣)، بينما مؤتمر المعارضة في نيويورك المنعقد في ٣٠/تشرين الأول/١٩٩٩، قد اقر صراحة بالحقوق القومية المشروعة للكورد في العراق على أساس الفدرالية^(٥٤).

أما مؤتمر لندن للمعارضة العراقية المنعقد في ١٤-١٥/كانون الأول/٢٠٠٢ فقد اقر بشكل عام في بيانه السياسي الصادر عنه جميع المبادئ والالتزامات الأساسية للمؤتمرات والاجتماعات السابقة التي أقرتها المعارضة العراقية في واشنطن في آب/٢٠٠٢. كما اقر المؤتمر ما تبناه المجلس الوطني الكوردستاني مشروعاً فدرالياً كاملاً، وعبر المؤتمر عن احترامه لإرادة شعب كوردستان في اختياره لهذه الصيغة المناسبة للمشاركة مع أبناء الوطن الواحد^(٥٥). علماً بأن هذا المؤتمر كان يمثل العراقيين جميعاً، لأنه جمع أكثر من (٣٣٠) مشاركاً يمثلون (٥١) حزبا وحركة سياسية مع شخصيات أكاديمية وعسكرية ورؤساء العشائر ورجال الدين ومن مختلف القوميات وأتباع الديانات في العراق^(٥٦).

مما تقدم يتبين لنا، أن موقف أطراف المعارضة العراقية كان له دور ايجابي في إعلان الفدرالية من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق ومن ثم إقرار النظام الفدرالي وتشبيته فيما بعد في العراق، لأن هذه الخطوة لا تمثل تهديداً للعراق، أو تقسيماً له، وإنما هو توزيع للسلطة وتوسيع للمشاركة في الحكم على وفق قواعد الشراكة بين العرب والكورد مع احترام حقوق القوميات الأخرى في إطار العراق الموحد، وتظهر هذه الحقيقة جلياً من خلال الدور الايجابي الذي كان ولا زال تلعبه الأحزاب والتنظيمات الكوردية في توفيق وتكاتف جهود أطراف المعارضة لمواجهة ديكتاتورية النظام البعثي السابق وبناء عراق ديمقراطي تعددي، ولم تتم المطالبة يوماً بالانفصال أو تقسيم العراق. لذلك فإن إقرار الفدرالية من جانب الشعب الكوردي هو تأكيد وضمانة في الوقت نفسه لوحدة العراق.

(٥٣) المصدر نفسه، ص ٨٠.

(٥٤) المحامي بهزاد علي ادم، المصدر الالكتروني السابق.

(٥٥) ينظر نص بيان مؤتمر المعارضة العراقية في: المصدر الالكتروني السابق.

(٥٦) د.منذر الفضل، دراسات حول القضية الكردية ومستقبل العراق، ط ٢، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٤، ص ٢٦٠.

الفرع الخامس

تدويل القضية الكوردية والدعم الدولي لمشروع الفدرالية في العراق

إن الشعب الكوردي له الحق في ممارسة حقه في تقرير المصير بالطريقة التي يختارها وفقا لقواعد ومواثيق دولية كسائر شعوب الأرض، إلى جانب بعض المواثيق الدولية والدستورية الخاصة التي تمنح له هذا الحق، ولكن عندما بدأت الشعوب بممارسة هذا الحق بعد الحرب العالمية الأولى وإعلان مبادئ (وودرو ولسن)، لم يحرم الكورد من ممارسة هذا الحق فحسب، بل قسم موطنهم كوردستان على دول حديثة التكوين، وهذا التقسيم أدى إلى تجزئة قضيتهم وتعقيدها، وبالتالي أصبحت شأنا داخليا لكل هذه الدول بعد أن كانت قضية دولية يبحث عن حلها في مؤتمرات السلام عام ١٩١٩ وخصصت بعض المواد من (معاهدة سيفر) الدولية لمعالجتها ولكيفية ممارسة الشعب الكوردي تقرير مصيره. وبعد أكثر من (٧٠) عاما من حرمان هذا الشعب من ايسط حقوقه في داخل هذه الدول التي يتواجد فيها ومن ثم تعرضه لجرائم ضد الإنسانية على يد حكومات هذه الدول، عاد المجتمع الدولي تارة أخرى للاهتمام بمصير هذا الشعب وتدويل قضيته وإخراجه من الإطار الداخلي لهذه الدول، لاسيما بعد انتهاء الحرب الباردة وظهور مبدأ التدخل الإنساني وحماية حقوق الإنسان.

هكذا أطلقت صيحات هنا وهناك لحماية الشعب الكوردي ومساندة قضيته، وذلك من خلال المؤتمرات والندوات الدولية التي عقدت في عواصم بعض الدول الأوروبية ومن بعض المنظمات الدولية، كمؤتمر باريس المنعقد في ١٤-١٥/تشرين الأول/١٩٨٩ تحت شعار (الأكراد - حقوق الإنسان والهوية الثقافية) الذي كان له دور كبير في تدويل القضية الكوردية^(٥٧)، فبعد أيام قليلة من انتهاء المؤتمر وتحديدًا في ٢٢/تشرين الثاني/١٩٨٩ ناقش الكونغرس الأمريكي القضية الكوردية وسبل معالجتها^(٥٨). ومؤتمر (لوزان) المنعقد في ٢٧-٢٩/نيسان/١٩٩٠ تحت رعاية منظمة حقوق الإنسان السويسرية الذي طالب، ضمن مقرراته، من الأمم المتحدة أن يعترف بحقيقة ارتكاب النظام العراقي جريمة الإبادة الجماعية تجاه

^(٥٧) ينظر بصدد القرار الختامي للمؤتمر المذكور: مجلة دراسات كردية، المصدر السابق، ص ١٤٨.

^(٥٨) المصدر نفسه، ص ١٥٧.

الكورد^(٥٩). ومؤتمر (ستوكهولم) المنعقد خلال انتفاضة آذار لشعب كوردستان في ١٥-١٧/آذار/١٩٩١^(٦٠).

لعب الاتحاد الأوروبي دورا ايجابيا في مساندة الشعب الكوردي وتدويل قضيته منذ أواخر الثمانينات من القرن العشرين، وذلك من خلال إدانته لجريمة حلبجة عام ١٩٨٨، وتأييده لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨)، كما أبدى موافقته على إنشاء منطقة آمنة للكورد^(٦١). وكذلك ساندت الاشتراكية الدولية - كمنظمة سياسية دولية - الشعب الكوردي منذ الثمانينات من القرن الماضي، ولكن هذه المساندة أخذت شكلا آخر أكثر تطورا من حيث المستوى والنوعية في أوائل التسعينات^(٦٢).

هذا التحرك الدولي الايجابي تجاه شعب كوردستان، وما تعرض له الكورد في العراق من جرائم الإبادة الجماعية والتطهير العرقي على يد النظام السابق، دفع بالمجتمع الدولي إلى التدخل في شؤون العراق الداخلية، حيث عدت حماية الكورد من انتهاكات الحكومة العراقية شأنا دوليا وعلى المجتمع الدولي تحمل مسؤوليته إزاء ذلك، الأمر الذي أدى بمجلس الأمن إلى إصدار القرار المرقم (٦٨٨) في نيسان ١٩٩١، الذي وفر الحماية الدولية لمعظم مناطق كوردستان، وأصبحت تلك المناطق إقليما منفصلا ومستقلا عن السلطة المركزية العراقية، لاسيما بعد أن عبر مواطنوه عن إرادتهم من خلال انتخابات نيابية عامة في مايس/١٩٩٢ لتشكل المؤسسات الدستورية لتتولى إدارة شؤون الإقليم. ومن ثم الإقرار بالفدرالية كوسيلة لتقرير مصيرهم في العراق وتحديد علاقة الإقليم بالمركز.

وقد لاقت هذه التجربة الديمقراطية لإقليم كوردستان العراق بمؤسساته الدستورية المنتخبة وبمشروعه الفدرالي للحكم في عراق ديمقراطي، ترحيبا وقبولا ودعمًا لدى العديد من المؤتمرات والمنظمات الدولية. ومن ذلك مؤتمر (بروكسل) المنعقد في ١٠-١٢/تشرين الأول/١٩٩٣ تحت شعار (لأجل مساندة ودعم شعب

(٥٩) صحيفة الجبهة الكردستانية، العدد (٥) تموز ١٩٩٠.

(٦٠) جريدة خبات، العدد (٦٨٢) في ٧/٧/١٩٩٣.

(٦١) عبد الفتاح عبد الرزاق، مبدأ التدخل وعدم التدخل في القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٤١٣.

(٦٢) جريدة (برايبه تي) العدد (٣٤١٨) في ٢٦/٦/٢٠٠١. (المصدر باللغة الكوردية) (رؤؤنامهى برايبه تي، ژماره (٣٤١٨) سى شه مه ٢٦/٦/٢٠٠١).

كردستان العراق)، والذي حضره وفد من برلمان وحكومة إقليم كردستان وأكثر من (١٠٠) شخصية عالمية^(٦٣)، وقد اقر المؤتمر ضمن مقرراته بشرعية التجربة الديمقراطية لإقليم كردستان^(٦٤). وفي مؤتمر (دوربان) الذي عقد تحت رعاية الأمم المتحدة لمكافحة التمييز العنصري في نهاية شهر آب وبداية شهر أيلول ٢٠٠١ في جنوب أفريقيا، حيث تمت دعوة الكورد رسمياً إلى هذا المؤتمر وأدرجت قضيته ضمن خطة العمل التي تبنتها (٢٩١١) منظمة وأقرتها (ماري روبنسون) مفوضة حقوق الإنسان لدى الأمم المتحدة، ونصت الفقرة الخاصة بالكورد على "تأمين حقوق الأكراد وحریتهم وكرامتهم، مشددة على ضرورة إنهاء سياسات التمييز العنصري ضدهم وحققهم في الحصول على كيان معترف به"^(٦٥). وخلال الأعمال التحضيرية لمؤتمر (دوربان) جرى طرح القضية الكوردية في مؤتمر (عمان) المنعقد في ٤-٩/شباط/٢٠٠١ لمكافحة التمييز العنصري، حيث تبنى المؤتمر تأييد حق تقرير المصير للشعب الكوردي ودعم حقوقه العادلة والمشروعة. وجرى تبني التوجهات نفسها في مؤتمر (القاهرة) الخاص بمكافحة العنصرية المنعقد في ١٩-٢٢/تموز/٢٠٠١ والذي حضرته (٧٥) منظمة دولية وإقليمية وعربية. كما أقرت الفدرالية الدولية أيضاً حق الشعب الكوردي في تقرير مصيره^(٦٦).

وقد أبدى البرلمان الأوروبي والعديد من البرلمانات في الدول الأخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية، روسيا، إيطاليا، فرنسا وغيرهم، ترحيبهم ومساندتهم لتجربة الحكم الديمقراطي القائم في إقليم كردستان، وذلك من خلال قرارات أو رسائل رسمية أو من خلال زيارات وفودهم للإقليم. كما أظهرت الاشتراكية الدولية باستمرار في مؤتمراتها، مسانبتها لدعم القضية الكوردية بشكل عام وتجربة حكومة إقليم كردستان في العراق بوجه خاص^(٦٧).

(٦٣) المجلس الوطني لكوردستان العراق، بروتوكولات، المجلد العاشر، ط١، اربيل، ١٩٩٨، ص ١٨٥. (المصدر باللغة الكوردية) (تهنجومهني نيشتيماي كوردستاني عراق، پروتوكوله كان (١٠)، بهرگی دهيم، ج١، ههولير، ١٩٩٨، ل ١٨٥).

(٦٤) المصدر نفسه، ص ١٧٨.

(٦٥) جريدة الحياة اللندنية، عدد (١٤٠٥٨) الثلاثاء ١١/أيلول/٢٠٠١. كذلك: د.عبد الحسين شعبان، الفدرالية الدولية أيدت الشعب الكوردي في حقه في تقرير المصير، مجلة كولان العربي، العدد (٦٤) أيلول ٢٠٠١، ص

(٦٦) د.عبد الحسين شعبان، المصدر نفسه، ص ٢٦.

(٦٧) لمزيد من التفصيل حول دور البرلمانات الاشتراكية الدولية ينظر: عمر نور الدين، المصدر السابق، ص ٢٣٨ وما بعدها.

يتبين لنا مما تقدم، أنه بعد انتهاء الحرب الباردة وفي ظل النظام العالمي الجديد، ظهرت قضية الشعب الكوردي تارة أخرى على المسرح الدولي، وحظيت بمساندة ودعم المجتمع الدولي. وعلى هذا الأساس أصبحت تجربة إقليم كردستان كوحدة فدرالية في إطار الدولة العراقية حقيقة وواقعا مقبولا من جانب المجتمع الدولي ومعترفا به من قبل العديد من الدول والمنظمات والمؤتمرات الدولية، الأمر الذي مهد الأرضية المناسبة لتجسيد وتشبيث المشروع الفدرالي الذي أعلنه المجلس الوطني لكوردستان العراق كحل لمعالجة المسألة الكوردية في العراق وكأسلوب لتقرير المصير الداخلي سواء قبل سقوط النظام السابق أم بعده.

المطلب الثاني

إقرار قانون إدارة الدولة للمرحلة

الانتقالية لعام ٢٠٠٤ بالنظام الفدرالي في العراق

يعد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية دستورا مؤقتا، أصدره مجلس الحكم الانتقالي في ٨/٤/٢٠٠٤ بعد سقوط نظام الحكم السابق، الذي حكم البلاد بأسلوب ديكتاتوري لمدة أكثر من ثلاثة عقود. فكان الشعب العراقي بكافة أطيافه ينتظر من هذا الدستور أن يحمل في طياته مبادئ وأسس جديدة تعبر عن مطامحه وأحلامه بحيث يحدث تغييرا عاما وجذريا على هذه الدولة التي أسست ابتداء من قبل قوى أجنبية مراعاة لمصالحها فحسب، دون الاهتمام برغبة ومصالح أبنائه. وقد سارت الحكومات العراقية المتعاقبة على هذا النهج مما أوقع هذا الوطن في مشاكل وأزمات لا تعد ولا تحصى، فكان لابد أن يبدأ هذا الدستور بإعادة بناء كل شيء، وفي مقدمتها شكل الدولة، ومن ثم شكل الحكومة وفق مبادئ ديمقراطية ودستورية عليا، ليضمن حقوق ورغبات مكونات هذا البلد مهما كان الحجم والدور الذي يلعبه هذا المكون أو ذاك، وكذلك ضمان حقوق المواطن العراقي وحمائته الذي كان نصيبه الهدر والغدر، منعا لإعادة الدكتاتورية والحكم المركزي للسلطة.

وكانت الفدرالية التي أعلنها المجلس الوطني الكوردستاني قبل أكثر من (١٧) عاما من هذا التاريخ لتحديد العلاقة مع المركز، بانتظار القبول من النظام الجديد، وتجسد ذلك بإقرار قانون إدارة الدولة النظام الفدرالي للعراق،

وأقرّ بإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية. وكل ذلك يكون موضوع دراستنا في هذا المطلب في أربعة فروع وكما يأتي:

الفرع الأول: نبذة عن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

الفرع الثاني: اعتراف قانون إدارة الدولة بالتنوع في الدولة العراقية.

الفرع الثالث: إقرار قانون إدارة الدولة بالنظام الفدرالي في العراق.

الفرع الرابع: إقرار قانون إدارة الدولة بإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية.

الفرع الأول

نبذة عن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

سقط نظام الحكم السابق في العراق في ٩/نيسان/٢٠٠٣ اثر دخول قوات التحالف العراق بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية. وفي ١٣/تموز من العام نفسه تم تشكيل مجلس الحكم الانتقالي كهيئة سيادية في مرحلة التكوين من (٢٥) عضواً من الشخصيات العراقية الوطنية^(٦٨)، الذين كانوا يمثلون على الأغلب الأحزاب والحركات السياسية الفاعلة والمؤثرة في العراق. وكانت أولى المهام التي اضطلع بها هي صياغة دستور للعراق الجديد. فالفت لهذا الغرض لجنة دستورية تحضيرية مؤلفة من (٢٥) عضواً في ١١/آب/٢٠٠٣^(٦٩). وفي ٨/آذار/٢٠٠٤ اصدر مجلس الحكم دستورا مؤقتا والذي سمي بـ(قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية)^(٧٠) وفق المادة (١/أ) منه. والذي بموجبه يتولى إدارة شؤون العراق في المرحلة الانتقالية، التي تبدأ من ٣٠/حزيران/٢٠٠٤ (وهو موعد انتقال السلطة إلى العراقيين) وحتى يتم تشكيل حكومة عراقية منتخبة في موعد أقصاه ٣١/كانون الأول/٢٠٠٥ وإصدار الدستور الدائم. وبذلك يختلف هذا الدستور عن بقية الدساتير العراقية المؤقتة، وذلك بتحديدده لفترة الانتقال.

ومما يلحظ على قانون إدارة الدولة كدستور لعهد جديد انه أورد مبادئ جديدة في سبيل ترسيخ دولة قانون، منها مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية

^(٦٨) الوقائع العراقية، العدد (٣٩٧٨) في ١٧/آب/٢٠٠٣.

^(٦٩) فالخ عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، بحث منشور في كتاب: مأزق الدستور: مجموعة من الباحثين، معهد الدراسات الإستراتيجية، ط١، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد - بيروت، ٢٠٠٦، ص٦٣.

^(٧٠) الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٦) في حزيران/٢٠٠٣.

والتنفيذية والقضائية وإلغاء تركيز السلطات في يد شخص واحد كما كان الحال في السابق، ومبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء وتنظيم سلطة القضاء بشكل يضمن استقلالها الفعلي من خلال إيجاد مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية التي تحد من سلطة الهيئة التشريعية إن أرادت خرق الدستور.

كما أن هذا القانون وضع أسساً جديدة لتقسيم السلطة العامة للدولة على أسس الفدرالية التي اقراها ووزع السلطة الإدارية وذلك بتبنيه أسس اللامركزية الإدارية، والذي يعد حلاً ناجعاً لمشكلة مركزة السلطة السياسية والإدارية في المركز الذي كان وبالا على العراق. بالإضافة إلى أن قانون إدارة الدولة جاء بمبدأ جديد على الفكر السياسي في المنطقة عموماً، وهو مبدأ التوافق الذي بموجبه يمنح الضمانات الكافية لجميع مكونات الشعب العراقي بإيجاده آليات للتوازن بين مختلف هذه المكونات وذلك بإعطاء عناصرها الرئيسة حق النقض، أي قوة التعطيل، من أجل حمل الأثرية الاثنية على أخذ مصالح الأطراف الأخرى بنظر الاعتبار^(٧١). ويتجلى هذا المبدأ في المادة (٣٦/ج) الخاصة بقرارات مجلس الرئاسة التي تتخذ بالإجماع، وكذلك هناك قيد توافقي على كتابة الدستور الدائم، إذ من حق ثلاثة أرباع المصوتين في أي ثلاث محافظات رفض الدستور وفق المادة (٦١/ج) منه. وأخيراً إن التشريعات البرلمانية الذي ينقضه مجلس الرئاسة يجب أن تحظى بأغلبية موصوفة (الثلثين) بدل الأغلبية البسيطة (٥١٪).

وقد أكدت الفقرة (ج) من المادة (٢٤) على عزل كل موظف أو مسؤول في الحكومة العراقية الانتقالية من الحصانة عن الأفعال الجنائية التي يرتكبها خلال قيامه بوظيفته، وهي من المسائل المهمة التي نص عليها الدستور بهدف منع تكرار الجرائم التي اقترفت بحق الشعب العراقي من قبل مسؤولي ومنتسبي أجهزة النظام السابق، بحيث لا ينجو أي شخص من المسؤولية الجنائية لكونه موظفاً عاماً.

نستنتج مما سبق، أن قانون إدارة الدولة يمكن عدّه من أفضل الدساتير العراقية، لأنه عبر عن وجود التنوع في العراق، ومن ثم الاقرار بحقوق كل منهم، حيث اقر فيه النظام الفدرالي للعراق ومبدأ الفصل بين السلطات بشكل يمنع

^(٧١) فالخ عبد الجبار، التوافقية والدين والدولة وهوية العراق، بحث منشور في كتاب: مآزق الدستور، المصدر السابق، ص ١٠٩.

تركيز السلطة سواء في يد فرد أو هيئة، وجعلت السلطة التنفيذية مسؤولة عن أعمالها أمام السلطة التشريعية، كما نص فيه أن يكون الجيش تحت تصرف السلطات المدنية للحكومة العراقية الانتقالية ليصبح أداة لخدمة الشعب وازدهاره وبناء مجتمع مدني يترسخ فيه مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، وذلك بمنح المواطنين جميع الحقوق والحريات اللاتقنة بشعب حر له كرامته الإنسانية، سواء تلك الواردة فيه أم في الوثائق الدولية الأخرى. كما وأضفى الشرعية الدستورية على الهيئات الوطنية التي تشكلت أو التي سوف يتم تشكيلها بعد نفاذ هذا الدستور لغرض إزالة آثار ممارسات النظام السابق وتطبيع الأوضاع في العراق ومنع تكرار ما اقرت بحق هذا الشعب من الجرائم ومساءلة مرتكبيها قضائياً. إذن قانون إدارة الدولة يعد مرجعية دستورية مهمة وملزمة، لأنه متفق عليه من قبل القوى السياسية الوطنية، ولكونه مصدر للدستور العراقي الدائم، إذن يجب الالتزام به وبأسسه عند وضع الدستور الدائم، لان إلغاء تلك الأسس ستكون وبالاً على العراق.

الفرع الثاني

اعتراف قانون إدارة الدولة بالتنوع في الدولة العراقية

يختلف موقف قانون إدارة الدولة من حيث اعترافه بوجود التنوع العرقي واللغوي والديني في العراق عن الدساتير العراقية السابقة، لأنه اعترف بشكل أكثر صراحة منها بحقوق الجماعات المتنوعة في إطار العراق الفدرالي. حيث انه اقر بشكل خاص بوجود التعدد العرقي فيه، وذلك بنصه في الفقرة (ب) من المادة (٧) منه على أن "العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية". ويلحظ على هذه المادة أنها لم تذكر تلك القوميات بالاسم سوى القومية العربية، على الرغم من أن الدستور قد أشار إليهم في نصوص أخرى كالمادة (٣٠/ج) والمادة (٩) منه. وكان من الأفضل لهذه المادة أن تذكرهم بالاسم بدلا من إيراد العبارة الأخيرة فيها دون مبرر منطقي فيما يخص إنتماء الشعب العربي للأمة العربية، ومع ذلك يعد هذا النص تغيراً نوعياً في التاريخ الدستوري العراقي الذي جاء بخلاف نصوص الدساتير المؤقتة السابقة التي أكدت جميعها على أن "العراق أو الشعب العراقي جزء من الأمة العربية"، والتي كانت محلاً للخلاف بين الجانب الكوردي والحكومات العراقية المتعاقبة

دوما^(٧٢). وعلى الرغم من اعتراف هذه المادة بان الشعب العربي في العراق جزء من الأمة العربية، إلا أن هذا الإقرار والتعبير يدل صراحة بوجود قوميات أخرى غير العربية في العراق، كالقومية الكوردية والتركمانية والآشورية، كما يدل ضمنا أن تلك القوميات هي جزء من الأمم الأخرى. كما ضمن قانون إدارة الدولة تمثيل تلك القوميات كالتركمان والآشوريين والكلدان في السلطة التشريعية الفدرالية المتمثلة بالجمعية الوطنية بشكل عادل، وهو موقف جيد من هذا الدستور ليتمكن تلك القوميات من التعبير عن طموحاتها ويضمن لها المشاركة السياسية الفعالة في المؤسسات الفدرالية.

وفيما يخص التعدد اللغوي في العراق، نصت المادة (٩) من قانون إدارة الدولة على أن "اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، وأقر القانون حق العراقيين في تعليم أبنائهم بلغة الأم، كالتركمانية والسريانية والأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية على وفق الضوابط التربوية أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة". أي أنها أقرت بالتعدد اللغوي الموجود في العراق، وافر برسمية اللغتين العربية والكوردية في العراق وعلى أن تنعكس هذا الإقرار في كافة المجالات الرسمية على صعيد المؤسسات الفدرالية، ويعد هذا الإقرار الدستوري برسمية اللغة الكوردية بجانب اللغة العربية خطوة متقدمة مقارنة بالدساتير العراقية السابقة، لأنها من مستلزمات النظام الفدرالي ومن ضروراته أسوة بدساتير الدول الفدرالية الأخرى كما هو الحال في المادة (٤) من الدستور السويسري، والمادة (١٦) من الدستور الكندي، والمادة (٤) من الدستور البلجيكي.

وما يؤخذ على هذه المادة أنها، على الرغم من اعترافها برسمية اللغات التركمانية والسريانية والأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية، كان من الأفضل أن تقر برسمية تلك اللغات في المجالات الرسمية الأخرى في المناطق التي تشكل هذه القوميات فيها الأغلبية السكانية، ليكون الدستور الجديد أكثر استجابة لطموحاتهم القومية، كما فعل الدستور اليوغسلافي لعام ١٩٩٢ في الفقرة (٢) من المادة (١٥) منه التي تنص على أن "في مناطق جمهورية يوغسلافيا الفدرالية المأهولة بالأقليات القومية، تكون اللغة الرسمية لغة هذه القوميات".

(٧٢) لمزيد من التفصيل ينظر: شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص ٧٢ و ٩٣.

الفرع الثالث

إقرار قانون إدارة الدولة بالنظام الفدرالي في العراق

أكدت ديباجة قانون إدارة الدولة أنه جاء لإعادة بناء العراق على أسس جديدة قائمة على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون وإزالة السياسات والممارسات الطائفية والعنصرية ومركزية السلطة. وقد جاءت المادة (٤) منه موافقة مع هذه التوجهات، وذلك عندما أقرت تغييرا كليا في شكل الدولة العراقية من دولة بسيطة إلى دولة مركبة فدرالية، باعتبار الفدرالية التي أقرتها الدستور شكلا من أشكال الدولة، كما هي متعارف عليها في الفقه الدستوري. إذن إمتاز قانون إدارة الدولة بوضع أسس جديدة للدولة العراقية القائمة على الفدرالية كحل لمسألة القومية والتنوع^(٧٣). وبموجبه أصبحت الفدرالية حقيقة دستورية بعد أن كان أمرا واقعا ومعلنا من جانب حكومة إقليم كردستان، وذلك عندما نص على ان "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أسس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب". إن هذا الإقرار يعد تحولاً نوعياً في التاريخ الدستوري العراقي، لان هدف الدساتير العراقية السابقة كان تجسيد الكيان العراقي في إطار دولة موحدة مركزية، الدولة التي كانت تمتاز بوحدها الدستورية والتشريعية وحتى الإدارية. في حين أن الدولة الفدرالية المقررة في قانون إدارة الدولة تتعدد فيها الدساتير والسلطات تبعا لتعدد الأقاليم الداخلة في تكوينها^(٧٤). مما يجعل هذا النظام ملائماً إلى حد كبير لمعالجة مشاكل القوميات والجماعات المختلفة التي تعيش في إطار دولة واحدة، الأمر الذي يبرر تزايد عدد الدول التي تأخذ به باستمرار، لكونه نظام يرمي إلى التوفيق بين المتناقضات والتنوع في المجتمعات^(٧٥). هكذا تبدو كحقيقة واقعة بان الفكرة الفدرالية

(٧٣) د. محمد شريف احمد، المبادئ الأساسية للدستور الدائم في العراق الجديد، مجلة القانون والسياسة، تصدرها كلية القانون والسياسة جامعة صلاح الدين، العدد (٣) السنة الثالثة، كانون الأول، ٢٠٠٥، ص ١٦.

(٧٤) د. طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص ٢٥٢.

(٧٥) د. خالد قباني، المصدر السابق، ص ١٣٨.

ضرورية، بصورة خاصة في المجتمعات التي تكون فيها التناقضات الاجتماعية أو العنصرية أو اللغوية أو الدينية، اشد وأوضح مما هي عليه في الدولة اللامركزية، ففي بلجيكا مثلاً برزت الدعوة إلى الفدرالية منذ عام ١٩٣١ إذ أن اللامركزية كانت عاجزة عن تطمين حاجات المناطق المحلية، إذن كان لابد من الانتقال إلى الفدرالية، لان الفدرالية تضمن استقلالية السلطة لكل إقليم واستقلالية التشريع^(٧٦). وبالطريقة نفسها استنفذت صيغة الحكم الذاتي في العراق ولم تعد مناسبة مع المستجدات الجديدة في الوضع العراقي وفي العلاقة بين القوميتين الرئيسيتين فيها^(٧٧). وأصبحت الفدرالية مطلباً عراقياً قبل أن تكون مطلباً كوردستانياً^(٧٨). حيث أن الدولة الحديثة قامت على مبدأ الديمقراطية، وهو الحكم بالرضى والحكم للأغلبية، كما أنها قامت أيضاً على مبدأ القوميات، بمعنى أن لكل امة دولتها، وأوضحت التجارب التاريخية وجود تعارض بين مبدأ الديمقراطية ومبدأ القوميات في الدول المختلطة قومياً ودينياً، وهو تعارض أفضى إلى استبداد الاثنيات الكبرى، ولحل هذا التعارض وجدت الصيغ الفدرالية، والتوافقية، أو مزيج بين الاثنتين^(٧٩). لذلك فان ذكر المادة (٤) المذكورة لكلمة (التعددية) وارد في غير محله، حيث ان الدولة الفدرالية إذا قامت على نظام ديمقراطي حقيقي فهي تكون كفيلة بضمان التعددية واحترامها، سواء كانت تعددية عرقية أو دينية أو سياسية. وكان الأولى بهذه المادة بدلاً من ذلك أن تحدد نوع النظام الجمهوري بالنظام البرلماني، لاسيما إن مواد الدستور الواردة في الباب الرابع تؤكد أركان النظام النيابي البرلماني.

أما الشق الثاني من المادة الرابعة السالفة الذكر الذي ينص على ما يأتي " ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية " نرى أنها فضلة زائدة، ووجودها كعدمه، لان الدولة الفدرالية تتميز أساساً بكونها ثنائية السلطة، إذ يعتمد تنظيم العلاقة فيها بين الهيئات الفدرالية والأقاليم على التنازع بين اعتبارين:

(٧٦) د. محمد شريف احمد، المصدر السابق، ص ١٧.

(٧٧) د.حسان محمد شفيق العاني، اثر الأقليات على الوحدة الوطنية والصراعات السياسية والتأطير

القانوني لها، المصدر السابق، ص ٢١٩.

(٧٨) فريد اسسرد، المسألة الكردية بعد قانون إدارة الدولة، المصدر السابق، ص ١٣.

(٧٩) فالج عبد الجبار، التوافقية والدين والدولة وهوية العراق، المصدر السابق، ص ١١٠.

اعتبار الوحدة واعتبار الاستقلال، ويتم التوفيق بينهما بإيجاد تنظيم تتوزع بمقتضاه سلطات الحكم بين حكومة الاتحاد والأقاليم^(٨٠). ولا يمكن تحقيق هذا التوافق من دون تقسيم السلطات وتوزيعه بين الهيئات الفدرالية والأقاليم الأعضاء، وهو الشيء الذي يميز النظام الفدرالي عن غيره من النظم الأخرى، كالحكم الذاتي أو اللامركزية الإدارية. وكان الأجدر بالمادة المذكورة أن تقوم بدلا عن ذلك بتحديد الأقاليم التي تتكون منها العراق الفدرالي، والذي حسب ما استنتجناه من النصوص الأخرى من الدستور يتكون من إقليم سياسي واحد، وهو إقليم كردستان مقابل الدولة العراقية الفدرالية التي تتواجد على الأراضي الواقعة خارج الإقليم المذكور. فكان من الضروري وجود إقليم على الأقل بجانب إقليم كردستان، لتتوافق إرادتهما على إنشاء الاتحاد الاختياري، ومن ثم تحديد ذلك في هذه المادة أو في ديباجة الدستور، كما هو الحال بالنسبة لدساتير معظم الدول الفدرالية الأخرى عندما يرد في صدر دساتيرهم أو في مقدمتها تعريف دقيق وصريح عن الدولة الفدرالية وتحدد الأقاليم المكونة لها بالاسم، على سبيل المثال، المادة (١) من الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ المعدل، والمادتان (٢، ٣) من الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٤، وديباجة دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، والفقرتان (٢، ٣) من المادة (١) من الدستور الهندي، والمادة (٢) من دستور جمهورية يوغسلافيا الفدرالية لعام ١٩٩٢.

كما أن المادة الرابعة المذكورة قد وضعت الأقاليم بمستوى المحافظات والبلديات والإدارات المحلية مقابل الحكومة الفدرالية في مجالات كثيرة، علما أن الإقليم في الدولة الفدرالية تعد وحدة سياسية متميزة، وهو تنظيم دستوري وسياسي وقانوني، تتعلق بالوظيفة السياسية بين المركز والإقليم، وللإقليم سلطاته العامة ومؤسساته وهيئاته الشرعية، في حين أن المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتعدى كونها وحدات إدارية يمكن منحها بعض السلطات الإدارية على وفق نظام اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الواحدة، ولكن في الحكومات الفدرالية تتوزع السيادة بين الهيئات المركزية للحكومة الفدرالية وهيئات حكومات الأقاليم^(٨١). لذا فإن وضع الإقليم مع المحافظة والبلديات والإدارات

(٨٠) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٥٨.

(٨١) د. عبد الرحمن عبد الله، المصدر السابق، ص ١٤٣.

المحلية في مستوى واحد أمر غير صائب وغير مبرر من الناحية السيادية في النظام الفدرالي، لان الهيئات اللامركزية في الوحدات الإدارية الإقليمية والبلديات تتمتع باللامركزية الإدارية فحسب. فإذا كان الدستور يهدف من وراء ذلك إلى تمهيد الطريق لتكون كل محافظة إقليمياً بذاتها وتتمتع باللامركزية السياسية في إطار هذا الاتحاد الفدرالي، فهذا يكون أمراً غير منطقي وغير عملي، لان ذلك يحتاج إلى موافقة إقليم كردستان على هذا الطرح وعلى أي تشكيل آخر للأقاليم الجديدة، مادام الإقليم المذكور عضواً في الاتحاد الفدرالي الذي يتم إنشاؤه بناء على موافقة الأطراف المكونة لها.

ويلحظ على العبارة الأخيرة من المادة الرابعة التي نصت على ما يأتي " ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب " إن مصطلح (فصل السلطات) ورد في غير محله، لان جميع المسائل الأخرى الواردة فيها تعد أساساً يمكن الأخذ بها لتعيين حدود الأقاليم المكونة للاتحاد عدا فصل السلطات، فإذا كان القصد منه هو أن النظام الاتحادي يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات فان المادة (٢٤/ب) تغني عن ذلك، كونها تؤكد الفصل بين السلطات العامة في الدولة بصورة مستقلة.

ويفهم من العبارة الواردة أعلاه، أن قانون إدارة الدولة أقرت بان النظام الفدرالي يقوم على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية وليس على أساس الأصل أو العرق أو الدين أو المذهب، بمعنى أن الفدرالية التي تبنتها المادة المذكورة هي فدرالية جغرافية وليست أثنوية أو عرقية، قائمة على تحديد الأقاليم المكونة للاتحاد على أسس الحقائق الجغرافية والتاريخية، خاصة بالنسبة لتعيين حدود إقليم كردستان العراق الذي هو مفهوم جغرافي يشمل المنطقة المعروفة جغرافياً وتاريخياً بكوردستان العراق، وبالتالي فهو إقرار بالفدرالية لجميع سكان كردستان العراق بقومياته المختلفة ومذاهبه المتعددة^(٨٢). ان قيام الفدرالية في العراق اعتماداً على الأساس المذكور يحقق مبادئ العدل والإنصاف وتتماشى مع رغبات معظم أبناء المجتمع العراقي بكافة مكوناته، لاسيما بالنسبة لتعيين

^(٨٢) الفدرالية (الاتحادية) التي نريدها اتحاد اختياري لا اثنوي، مقال ورد في كتاب: عن الفدرالية (الاتحادية) والوحدة الوطنية العراقية، المصدر السابق، ص ٤١.

حدود إقليم كردستان، التي كانت مسألة مستعصية منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة، وكانت ولا تزال أنظمة الحكم فيها تتهرب من حلها بشتى الذرائع في جميع المفاوضات والاتفاقيات التي كانت تحصل معها، ولا يمكن اليوم بعد عقود من الزمن من ممارسة سياسات التعريب والتهجير والترحيل تجاه شعب كردستان وأرضه، معالجة هذه المسألة بصورة عادلة بحيث يتم من خلالها إحقاق الحق لذوي العلاقة، إلا بالاعتماد على الحقائق الجغرافية والتاريخية الثابتة علمياً^(٨٣). بخلاف الأساس الوارد في قانون الحكم الذاتي لتحديد منطقة الحكم الذاتي، الذي كان أساساً عرقياً عندما نص على أنه "تتحدد منطقة الحكم الذاتي حيث يكون الأكراد غالبية سكانها..."^(٨٤)، وهذا يعد أساساً متغيراً لا يمكن التعويل عليه لحل هذا الموضوع بنزاهة وحياد، خاصة في ظل سياسة التعريب التي كان يمارسها النظام السابق في مناطق كردستانية واضحة التي أشارت إليها المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة دون ذكرها بالاسم سوى مدينة كركوك، وعرفتها بالمناطق المتنازع عليها، وذلك بسبب التغيرات الواسعة التي جرت في تلك المناطق بالضد من رغبة ومصصلحة شعب كردستان، لذلك فإن الأساس المعتمد عليه في قانون إدارة الدولة لتعيين حدود إقليم كردستان يعد أساساً عادلاً ومنطقياً من حيث الواقع والقانون، لأنه أساس ثابت، وتبقى هذه المناطق على استقرارها وثباتها مهما بذلت السلطة السياسية من المحاولات لإجراء التغيير فيها، لأنها مستقرة وثابتة بطبيعتها والثابت يحكم المتغير.

الفرع الرابع

إقرار قانون إدارة الدولة بإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية

استمرت سلطة أمر الواقع في كردستان العراق كإقليم فدرالي منذ إنشائها عام ١٩٩٢ حين سقط النظام السابق في عام ٢٠٠٣، وبعد ذلك التاريخ تمسكت حكومة إقليم كردستان بمطلب الفدرالية التي أعلنتها من جانبها وأصبحت

^(٨٣) د.نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، المصدر السابق، ص ٥٠. وكذلك: جزا توفيق طالب، تحديد حدود إقليم كردستان العراق، مطبعة رنج، السليمانية، ٢٠٠٥، ص ٣٨. (المصدر باللغة الكوردية) (د.ج.ه.ز.ا توفيق طالب، دهستيشانكردي سنوري هيريكي كردستاني عيراق، چاپخانه رهنج، سليمانى، ٢٠٠٥، ص ٣٨).

^(٨٤) الفقرة (ب) من المادة (١) من قانون الحكم الذاتي.

أمرا واقعا ومعتزفا بها وطنيا ودوليا كما ذكرنا، وأزادت تجسيد ذلك في الدستور المزمع إقامته في العراق الجديد بعد السقوط، كما طالبت حكومة إقليم كردستان بضم المناطق الكوردستانية الاخرى إليها، أي توسيع الفدرالية الموجودة في كردستان حتى تشمل جميع مناطق كردستان^(٨٥). وقد جسد قانون إدارة الدولة هذا الواقع دستوريا بالإضافة إلى إقراره بالفدرالية للعراق بشكل عام في المادة(٤) التي ذكرناها آنفا، وذلك عندما تطرقت في المادة(٥٣) إلى مسألة بالغة الأهمية بالنسبة للدولة العراقية، لأنها كانت تمثل مشكلة العراق الأساسية منذ تكوينها عام ١٩٢١ كدولة حديثة، كلفتها الكثير من الأرواح والأموال دون جدوى، لان الطريق الواقعي والعملي لحل هذه القضية هو استخدام العقل والمنطق القانوني والسياسي، وليست القوة المفرطة، وقد اخذ قانون إدارة الدولة بالحل المنطقي في الفقرة الأولى من المادة(٥٣) بنصها على ما يأتي "يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩/آذار/٢٠٠٣" الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى. إن مصطلح(حكومة إقليم كردستان) الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكوردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة الإقليمية في إقليم كردستان. وقد جاء ذلك استجابة لطموحات شعب كردستان العراق الذي كان محروما من تحقيقه في ظل الأنظمة السابقة التي تولت حكم العراق، فاعترفت المادة(٥٣) دستوريا وعمليا بحكومة إقليم كردستان التي باشرت مهامها قبل أكثر من(١٢) عاما على مناطق واسعة من أراضي إقليم كردستان^(٨٦). لذلك يعد هذا الإقرار منعظفا مهما وكبيرا في التاريخ الدستوري العراقي وفي مسار نضال شعب كردستان لتقرير مصيره، كونه أول إقرار دستوري من الدولة العراقية على الصعيد الرسمي والواقعي بحكومة إقليم كردستان والسلطات القائمة فيها، وذلك بعدها وحدة

^(٨٥) جلال طالباني، كردستان.. فدرالية عملاقة ولا مجال لمناطحتها . مقال ورد في كتاب: عن

الفدرالية(الاتحادية) والوحدة الوطنية العراقية، المصدر السابق، ص٨.

^(٨٦) سيطرت حكومة إقليم كردستان على ما يقارب(٤١،٣٩٣) كم٢، أي حوالي(٤٨،٦١%) من مساحة كردستان العراق البالغة(٨٦) ألف كم٢، ويتألف من ثلاث محافظات: أربيل(عاصمة إقليم كردستان)، السليمانية ودهوك.

ينظر في ذلك: كردستان، منشورات مكتب الدراسات والبحوث المركزي، دراسة رقم(٣٣)، ط١، مطبعة وزارة التربية، أربيل، ١٩٩٨، ص٦٣.

سياسية متميزة في العراق، كما ينصب هذا الاعتراف على إقليم كردستان المعين لها حدودا أوليا ومرحليا في نص الفقرة ذاتها وعلى الشعب المستقر عليها. كذلك فهي خطوة متقدمة وفريدة من نوعها لم تبلغها الوثائق القانونية والدستورية السابقة لها^(٨٧)، لان جميع الاعترافات الواردة في تلك الوثائق كانت اعترافات نظرية بحتة أطلقت في حينها لأغراض تكتيكية ووقائية لا غير، ولم يترجم أي منها إلى الواقع العملي، بالإضافة إلى ان تلك الوثائق خصوصا الدستورية منها عندما أقرت نظريا بحقوق شعب كردستان كانت تقرن هذا الإقرار عادة بعبارة (ضمن الوحدة العراقية) الأمر الذي تجاهلته هذه المادة، ولم نجد أثرا لهذه العبارة أيضا في النصوص الأخرى من قانون إدارة الدولة. وبذلك أصبحت حكومة إقليم كردستان التي هي وحدة سياسية مكونة للعراق الفدرالي حقيقة دستورية قائمة، وتحولت من حكومة الامر الواقع إلى حكومة دستورية تمتلك السلطات العامة الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها بموجب الدستور الفدرالي.

وعلى الرغم من إقرار قانون إدارة الدولة بمنطقة كردستان كإقليم في دولة العراق الفدرالي، إلا انه يؤخذ عليه بعض المآخذ لكونه دستوراً لدولة فدرالية، كان من الأجدر به أن يعبر عن هذا الإقرار بشكل آخر وفي موقع آخر منه، مثلاً في المادة الرابعة السالفة الذكر، التي تبنت النظام الفدرالي في العراق، على أن تكون بصيغة أخرى بحيث لا ترد فيه كلمة الاعتراف، ومن ثم تحديد الأقاليم المكونة للعراق الفدرالي بالاسم، لان اعتراف إقليم معين بآخر داخل الاتحاد الفدرالي بشكل صريح يتناقض مع مبدأ وجوه هذا النظام الذي لا يوجد فيه مكان أو اعتبار لمثل هذا الاعتراف، كون الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي لها حقوق وامتيازات متساوية بغض النظر عن حجم الأقاليم أو نسبة سكانه، ويشكل هذا الاتحاد بناء على اتفاق إرادات الأقاليم المكونة لها طوعياً. لذلك

^(٨٧) ومن أهم الوثائق الدستورية والقانونية الدولية والعراقية التي اعترف فيها نظرياً بحقوق شعب كردستان هي: المادة (١٦) من صك الانتداب البريطاني لعام ١٩٢٠، التصريح العراقي-البريطاني المشترك في ٢٤/كانون الأول/١٩٢٢، بيان الحكومة العراقية في ١١/تموز/١٩٢٣، قانون اللغات المحلية رقم (٧٤) لسنة ١٩٣١، المادة (٣) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨، بيان اللامركزية في ٩/آذار/١٩٦٣، بيان حكومة البزاز في ٢٩/حزيران/١٩٦٦، بيان ١١/آذار/١٩٧٠، المواد (٥/ب، ٧/ب، ٨/ج) من الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠، وقانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤.

تذهب اغلب دساتير الدول الفدرالية إلى تثبيت هذه الرغبة والإرادة المشتركة لتأسيس الاتحاد الفدرالي ضمن المواد التي تحتل الصدارة في الدستور أو في ديباجته كما ذكرنا آنفاً.

ومما يؤخذ على الفقرة (أ) من المادة (٥٣) المذكورة قيامها بتعيين حدود إقليم كردستان، وإن كان هذا التحديد يعد بدائياً وغير نهائي حسب النصوص الأخرى من الدستور، لكن فيه إجحاف وغبن كبيرين بحق شعب كردستان، لأن المعيار الذي حدد بموجبه كان معياراً غير موضوعي ويخالف واقع الحال، وهي الأراضي الواقعة تحت سيطرة حكومة إقليم كردستان قبل تاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣، كونها من مبتكرات النظام السابق، وهو الخط نفسه الذي حدده النظام المذكور بعد انسحابه من منطقة كردستان في أواخر أيلول ١٩٩١^(٨٨). وبذلك أخرج قانون إدارة الدولة مساحات شاسعة من إطار حدود إقليم كردستان وبضمنها مناطق كانت داخلة ضمن منطقة الحكم الذاتي، مثل قضاء (مخمور) في محافظة أربيل، أو مناطق أخرى لا يوجد أي نزاع أو جدل على كردستانيتها كقضاء (خانقين) ومناطق أخرى في محافظات ديالى والموصل وكركوك و أربيل، وقد خصص قانون إدارة الدولة في المادة (٥٨) لتثبيت الحدود النهائية لإقليم كردستان مع الإقليم العربي، حيث أن هذا الخط الحدودي بينهما قد تعرض إلى التغيير والتشويه من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة، التي بدأت مسعاها لتغيير التكوين القومي لسكان منطقة كردستان لصالح الفئة العربية الحاكمة، وقد تجلت تلك السياسة بوضوح خلال النصف الثاني من القرن الماضي وبشكل أكثر فاعلية عند استلام حزب البعث مقاليد الحكم سنة ١٩٦٣ و ١٩٦٨^(٨٩). حيث بدأت حكومة البعث بممارسة سياسة التعريب على نطاق واسع من خلال عمليات التهجير والترحيل القسري، وذلك ضمن سياسة ما كان تسمى بـ(تصحيح القومية)، التي شملت الكورد والتركمان والآشوريين في محافظات كركوك والموصل وديالى وأربيل لتغيير الواقع الديمغرافي فيها لصالح العرب ومن ثم إخراج مساحات واسعة من مدن وقصبات من منطقة الحكم الذاتي.

(٨٨) فريد اسسرد، المصدر السابق، ص ٥٤.

(٨٩) د.جزا توفيق طالب، المقومات الجيوبوليتيكية للأمن القومي في إقليم كردستان، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٥، ص ٣٩٦.

اعترف قانون إدارة الدولة في المادة (٥٨) بوجود هذه المشكلة التي اسماها بمشكلة (الأراضي المتنازع عليها) بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، التي تحاول توسيع رقعة الإقليم لتشمل جميع مناطق كردستان العراق، لان الفدرالية التي أعلنت من هذا الإقليم تشمل المناطق ذات الأثرية الكوردية كما ورد في قانون الحكم الذاتي عام ١٩٧٤^(٩٠). لان الأراضي المتنازع عليها تلك من وجهة نظر الكورد الذين يتطلعون نحو الوحدة الجغرافية، تعد امتدادا طبيعيا للسهول الواقعة من السلاسل الجبلية ونهر دجلة^(٩١)، الذي يشكل بالتالي امتدادا طبيعيا لإقليم كردستان بموجب الحقائق الجغرافية والتاريخية المعترف بها في قانون إدارة الدولة ذاتها في المادة (٤) السالفة الذكر، وتشمل تلك الأراضي شريطا يبدأ من مندلي عند الحدود الإيرانية، ويمتد شمالا على امتداد الضفة الشرقية لنهر دجلة، حتى يصل إلى سنجار عند الحدود السورية^(٩٢).

وقد حددت المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة بفقراتها الثلاث، الإجراءات اللازمة لتطبيع الوضع وتقرير المصير النهائي لتلك المناطق، التي لم تذكرها بالاسم سوى مدينة كركوك، ووفق الفقرة (ج) من المادة ذاتها يتم التسوية النهائية لتلك الأراضي بشكل يتفق مع مبادئ العدالة على ان يؤخذ بنظر الاعتبار في ذلك إرادة سكان هذه الأراضي، وذلك بعد أن يتم استكمال الإجراءات المحددة في الفقرتين (أ و ب) من المادة ذاتها من قبل الحكومة الانتقالية العراقية وبعد أن يتم إجراء إحصاء سكاني عادل والى حين المصادقة على الدستور الدائم.

ومما يجب ذكره هنا، أن الحكومة الانتقالية العراقية لم تتخذ خطوات جدية بصدد الإجراءات الواقعة على عاتقها، والتي تمثل خطوات أولية تمهيدية للسير نحو التقرير النهائي لمصير تلك الأراضي في مدة عملها وحتى صدور الدستور الدائم. بمعنى أن هذا الموضوع معقد ومهم للعراق الجديد ولضمان استقراره لم ينظر إليه بجدية واهتمام، بل أهمل وأجل العمل به لأجل حله من قبل الحكومة الفدرالية الدائمة، كما كان الحال لدى الحكومات العراقية السابقة التي كانت تتهرب من

(٩٠) جلال طالباني، كردستان.. فدرالية عملاقة ولا مجال لمناطحتها، المصدر السابق، ص ٨.

(٩١) فريد اسسرد، المصدر السابق، ص ٥٣.

(٩٢) المصدر نفسه، ص ٥٢.

حله بذرائع شتى في مختلف المفاوضات والاتفاقات التي تم بينها وبين الجانب الكوردي وكذلك في الوثائق الصادرة عنها بهذا الصدد.

وفيما يتعلق باختصاصات حكومة إقليم كردستان، فقد أضفى قانون إدارة الدولة الشرعية الدستورية على هذه الحكومة وأعمالها وعلى القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة عنها منذ تأسيسها وتستمر هذه الصبغة الشرعية عليها حين انتهاء المرحلة الانتقالية وصدور الدستور الدائم المزمع وضعه. وذلك عندما نصت في الفقرة (أ) من المادة (٥٤) منه على أنه "تستمر حكومة إقليم كردستان في مزاوله أعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية. إلا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية كما ينص عليه هذا القانون". وبذلك أقرت دستوريا وبأثر رجعي بجميع أعمال حكومة إقليم كردستان منذ ممارسة اختصاصاتها الرسمية في عام ١٩٩٢ وما تمارسها من الأعمال مستقبلا على وفق ما حددت لها من اختصاصات، وهي ممارسة جميع الاختصاصات باستثناء تلك التي حددت حصرا للحكومة الفدرالية بموجب المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة. وقد أقر ذلك في الفقرة (أ) من المادة (٥٧) منه بنصها على أن "جميع الصلاحيات التي لا تعود حصرا للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات وذلك بأسرع ما يمكن، وبعد تأسيس المؤسسات الحكومية المناسبة".

إذن حددت المادة (٢٥) اختصاصات الحكومة الفدرالية وتركت ما عداها للحكومات الإقليمية، وهذا هو الأسلوب المتبع في أغلب الدول الفدرالية بصدد توزيع الاختصاصات، كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والمكسيك وغيرها من الدول، وتترك هذه الطريقة النصيب الأوفر من الاختصاصات التي لا ينص عليها الدستور لحكومات الأقاليم، بمعنى تكون اختصاصات حكومات الأقاليم اختصاصا عاما واختصاص الحكومة الفدرالية تكون استثنائيا، والتي غالبا ما تتعلق بمظاهر السيادة الخارجية للدولة. حيث يعدّ توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم في الدستور الفدرالي معيارا للدولة الفدرالية، إذ تمارس الحكومات المحلية جميع اختصاصاتها المقررة لها في الدستور^(٩٣). ومن هذه الزاوية نستطيع القول أن قانون إدارة الدولة يعد دستورا

(٩٣) د. خالد القباني، المصدر السابق، ص ١٤٦.

لدولة فدرالية على الرغم من اقتصار السلطة التشريعية الفدرالية على مجلس واحد وهي الجمعية الوطنية دون وجود مجلس الأقاليم الذي يعد مظهرا مهما من مظاهر الدولة الفدرالية، التي تتحقق من خلالها مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية، لأنه يمثل الرابطة الاتحادية التي تربط الأقاليم الأعضاء من جهة وهذه الأقاليم بالدولة الاتحادية من جهة أخرى، لان التمثيل المتساوي في هذا المجلس يترتب عليه اشتراكها الفعلي وبقدر متساو مع الأقاليم الأخرى في تشريع القوانين وإصدار القرارات الفدرالية، بل أنها تشترك في أغلب الأحيان في تكوين القضاء الفدرالي^(٩٤)، على سبيل المثال مجلس الشيوخ الأمريكي، مجلس البوندسرات في ألمانيا، ومجلس المقاطعات في سويسرا، إلا أن الفقرة (ب) من المادة (٥٤) المذكورة قد تمكنت إلى حد ما من تعويض هذا النقص (عدم وجود مجلس الأقاليم) في هذه المرحلة، وذلك بمنح المجلس الوطني لكوردستان العراق سلطة تعديل تنفيذ القوانين الاتحادية في إقليم كوردستان باستثناء تلك المتعلقة بالأمور التي تقع حصرا ضمن اختصاصات الحكومة الفدرالية.

نستنتج مما تقدم ان حكومة إقليم كوردستان التي كانت تعيش منذ إنشائها في حالة استقلال أمر الواقع، قد أعلنت الفدرالية من جانبها لتنظيم العلاقة مع المركز، لكونها كانت تمثل شعب كوردستان العراق، وأعلنت تمسكها بالوحدة الوطنية العراقية والبقاء ضمن الكيان العراقي الموحد. وقد مارس هذا الشعب الفدرالية خلال مدة تزيد على (١٢) عاما، وكان بانتظار تجسيد هذا الواقع الجديد في إطار الدستور المزمع إقامته بعد سقوط النظام السابق. وقد تم تحقيق ذلك عندما اقر قانون إدارة الدولة إعادة بناء العراق الجديد على أسس ومبادئ جديدة، وفي مقدمتها تغيير نوع دولة العراق من دولة بسيطة مركزية إلى دولة مركبة فدرالية، تتوزع السيادة فيها بين المركز والأقاليم، وعلى ضوء ذلك اقر الدستور بحكومة إقليم كوردستان لكونها تمثل وحدة سياسية متميزة داخل الدولة العراقية الفدرالية. وبذلك تحولت حكومة إقليم كوردستان والفدرالية التي أعلنتها من حالة الأمر الواقع إلى حالة قانونية معترف بها، وأصبحت حقيقة دستورية قائمة معترف بها من دستور الدولة، بمعنى آخر تم التقاء إرادة شعب كوردستان العراق في اختياره للفدرالية بإرادة الشعب العربي في العراق الذي عبر

(٩٤) د. إسماعيل مرز، المصدر السابق، ص ٢٠٣.

عن قبوله هذا الخيار، وتم تجسيد اتفاق الطرفين في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لكونه دستوراً للعراق الفدرالي.

المطلب الثالث

إقرار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بالفدرالية

وضع قانون إدارة الدولة لمرحلة انتقالية معينة بعد سقوط النظام السابق، الذي حدد كيفية إقامة الدستور الدائم والملاحم الأساسية له، والذي بنفاذه انتهت المرحلة الانتقالية للحكم، وبصدور الدستور الدائم، بعد موافقة الشعب العراقي عليه في استفتاء عام. ولم يبتعد هذا الدستور كثيراً عن المبادئ الأساسية الموجودة في قانون إدارة الدولة من حيث تأكيده على الإقرار بالنظام الفدرالي في العراق واعترافه بإقليم كردستان وإقليم فدرالي في إطار هذه الدولة، بالإضافة إلى تبني الدستور الدائم جملة مبادئ دستورية مهمة في مضمونه. عليه خصصنا هذا المطلب لتناول هذا الموضوع من خلال فرعين مستقلين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ وإقامته ومضمونه.

الفرع الثاني: إقرار النظام الفدرالي في الدستور العراقي الدائم.

الفرع الأول

دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ ومضمونه

حدد قانون إدارة الدولة كيفية إقامة الدستور الدائم، إذ أنيطت كتابة مسودة الدستور الدائم بالجمعية الوطنية الانتقالية في موعد لا يتجاوز ١٥/آب/٢٠٠٥^(٩٥). وعلى الجمعية الوطنية القيام بذلك على وفق الآليات التي تشجع مناقشات عامة، وتوعية جماهيرية بشأن المسائل الدستورية، عن طريق عقد اجتماعات عامة ودورية في كافة أنحاء العراق^(٩٦). ولتنفيذ ذلك شكلت الجمعية الوطنية لجنة مكونة من (٥٥) عضواً لصياغة مسودة الدستور الدائم ابتداءً^(٩٧)، ثم توسعت هذه اللجنة بعد ذلك لتضم ما عرف من ممثلي المقاطعين المغيبين من العرب السنة، بحيث أصبحت عدد أعضائها (٧١) عضواً، وبهذه

^(٩٥) المادة (٦١/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

^(٩٦) المادة (٦٠) من القانون نفسه.

^(٩٧) فالج عبد الجبار، متضادات في الدستور الدائم، المصدر السابق، ص ٧١.

الصيغة قد ضمت اللجنة المكلفة بصياغة مسودة الدستور ممثلي مختلف الجماعات العراقية^(٩٨).

وباشرت اللجنة المذكورة عملها بعد ان تشكلت وقامت بدورها بتشكيل ستة لجان فرعية على وفق المواضيع والمسائل الآتية: المبادئ الأساسية، الحقوق والحريات، هيكلية الحكومة، الفدرالية، الضمانات الدستورية، الأحكام الانتقالية. بالإضافة إلى تشكيل لجنة فرعية أخرى باسم (لجنة الاتصال والحوار الجماهيري) في ١/ تموز/ ٢٠٠٥ لتعبئة الوعي الدستوري لدى الشعب، ومن ثم استلام آراء ومقترحات منه وتحويلها إلى اللجنة الدستورية الرئيسية^(٩٩).

وبعد نقاشات وحوارات طويلة دارت بين أعضاء اللجنة الدستورية الممثلين عن الجماعات العراقية المختلفة، والتي كانت كل مجموعة منها تهدف إلى تثبيت ما يخدم مصالحها من البنود، أكملت اللجنة مسودة الدستور وسلمت إلى الجمعية الوطنية في ٢٨/ آب/ ٢٠٠٥ التي أقرتها بدورها في اليوم نفسه بدلاً من الموعد الرسمي لإكمال هذه المسودة وهو ١٥/ آب/ ٢٠٠٥. فبقت هذه المسودة مفتوحة أمام التعديل، وبذلك اخذ الدستور الدائم طابع الدستور المؤقت^(١٠٠). وبالفعل جرت آخر التعديلات في ١٢/ تشرين الأول/ ٢٠٠٥، أي قبل موعد الاستفتاء على الدستور بثلاثة أيام، استجابة لبعض المطالب السنوية بخصوص الهوية العراقية واجتثاث البعث واللغة^(١٠١). إلا أن التعديل الأهم طرأ على المادة (١٢٦) التي

^(٩٨) كان أعضاء اللجنة موزعين على النحو الآتي (٢٨) عضواً يمثلون الائتلاف العراقي الموحد (الكتلة الشيعية)، (١٥) عضواً يمثلون التحالف الكوردستاني، (٨) أعضاء يمثلون الكتلة الوسطية العلمانية، (٥) أعضاء يمثلون الأقليات (التركمان، الآشوريون، المسيحيون، الأيزيديون)، (١٥) عضواً يمثلون السنة. ينظر في ذلك: المصدر السابق نفسه، ص ٧٢-٧٣.

^(٩٩) ينظر: خلفية عملية كتابة الدستور، دستور جمهورية العراق، آب ٢٠٠٥، ص ٩. كذلك: كريم بحري برادوست، بعض المحطات عند كتابة الدستور الفدرالي للعراق، ط ١، منشورات اللجنة القانونية لبرلمان كوردستان، العدد (٨)، مجمع مطبوعات شهاب، اربيل، ٢٠٠٦، ص ٩. (المصدر باللغة الكوردية) (كريم بحري برادوست، چەند وێستگە یەك له نوسینەوهی دەستوری فیدرالی بۆ عێراق، چ ١، بلاوكراره كانی لیژنه‌ی یاسایی پەرله‌مانی كوردستان- ژماره (٨)، كۆمه‌لگای چاپه‌مه‌نی شهاب، هه‌ولێر، ٢٠٠٦، ل ٩).

^(١٠٠) فالج عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، المصدر السابق، ص ٨١.

^(١٠١) المصدر نفسه، ص ٨٢. بينما يرى البعض أن آخر تعديل جرى على مسودة الدستور كان في ١٤/ تشرين الأول/ ٢٠٠٥، أي قبل موعد الاستفتاء على الدستور بيوم واحد. ينظر: جوهر نامق سالم، الكورد في لعبة النصوص القانونية، مؤسسة آراس للطباعة والنشر، ط ١، اربيل، ٢٠٠٧، ص ٢٤.

كانت تحظر أي تعديل في الدستور قبل انصرام دورتين للجمعية العامة، أي ثمان سنوات، وأدرج بدلا عن ذلك نص دستوري جديد على وفق المادة (١٤٢)، يفيد بإنشاء لجنة برلمانية توافقية تتولى خلال أربعة أشهر من تأليفها إعداد لائحة التعديل للدستور تعرض على الجمعية الوطنية وتقر بتصويت الأغلبية المطلقة، لتطرح على الشعب في استفتاء جديد خلال شهرين من تاريخ إقراره من قبل الجمعية الوطنية^(١٠٢).

إن تصديق مسودة الدستور الدائم يتطلب موافقة أكثر من (٥٠%) من نسبة المصوتين العراقيين عليها وكذلك عدم رفضها من قبل ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر^(١٠٣). وقد عرضت مسودة الدستور على الشعب لإبداء رأيه حولها في استفتاء دستوري عام جرى في ١٥/تشرين الأول/٢٠٠٥. وكانت نتيجة الاستفتاء حسب ما أعلنتها المفوضية العليا للانتخابات في العراق، التي كانت تشرف على الاستفتاء في ٢٥/تشرين الأول/٢٠٠٥، هو إقرار مسودة الدستور من قبل الشعب بأكثرية أصوات الناخبين^(١٠٤)، وبذلك أصبح الدستور مصادقا عليه وناظدا بعد أن تم نشره في الجريدة الرسمية في ٢٨/كانون الأول/٢٠٠٥ بموجب المادة (١٤٤) منه^(١٠٥).

وهكذا تمت إقامة دستور العراق الدائم وبطريقة ديمقراطية من خلال الاستفتاء، الدستور الذي يعد احد المظاهر الأساسية لنظام الديمقراطية شبه المباشرة في الحكم الذي من خلاله يتم معرفة رأي الشعب في مشروع الدستور الذي يتم إعداده إما من قبل جمعية تأسيسية نيابية أو لجنة فنية مختصة، ولا يكون نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه في استفتاء دستوري عام^(١٠٦)، بمعنى إقرار الدستور أو تعديله في استفتاء دستوري، كما هو الحال عند إقامة دساتير كل من إيرلندا عام ١٩٣٧، فرنسا عام ١٩٤٦ وإيطاليا عام ١٩٤٧^(١٠٧).

(المصدر باللغة الكوردية) (جوهر نامق سالم، كورد له گه مهي دهقه ياساييه كاندا، دهزگای چاپ و بلاوكرده وهی ئاراس، ج١، ههولێر، ٢٠٠٧، ل٢٤).

^(١٠٢) لمزيد من التفصيل حول تلك التعديلات ينظر: جوهر نامق سالم، المصدر السابق، ص ٢٣ وما بعدها.

^(١٠٣) المادة (٦١/ج) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

^(١٠٤) المؤتمر الصحفي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، بغداد، في ٢٥/تشرين الأول/٢٠٠٥.

^(١٠٥) الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢) في ٢٨/تشرين الثاني/٢٠٠٥.

^(١٠٦) د.حسان محمد شفيق العاني، الدستور، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨١، ص ٨٧.

^(١٠٧) د.ماجد راغب الحلوي، الاستفتاء الشعبي، ط٢، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨١.

ومما تجب الإشارة إليه، هو أن وثيقة الدستور العراقي الجديد، قد أعدت وسط تفاعلات سياسية متشابكة، وأعمال إرهابية ظلامية تسعى لتعطيل العملية السياسية وإعادة بناء العراق، وفي ظل استقطابات قومية ودينية وطائفية حادة، وفي ظل كل هذه الظروف صدر الدستور الجديد كجزء من عملية التحول السياسي، على الرغم من كل الإشكالات والملازمات، ولمنع المناهضين لبناء العراق الجديد على أسس ديمقراطية من تحقيق المزيد من النقاط السياسية، ولدفع العراقيين للمشاركة في عملية شمولية شفافة تتسم بالمشاركة في جهد كبير لضمان تأييد شعبي أوسع للصيغة المطروحة، تضمن الدستور مواد حضارية متقدمة في بعض الأبواب وأخرى مثيرة للجدل والانقسام.

إن دستور العراق الدائم يعد ثاني دستور دائم وأول دستور يستمد الزاميته من موافقة أكثرية ناخبي الشعب عليه خلال استفتاء عام في التاريخ الدستوري العراقي. ويتضمن الدستور مقدمة و(١٤٤) مادة موزعة على ستة أبواب.

يؤخذ على ديباجة الدستور أنها تشبه خطابا عاطفيا، حيث لم يتضمن مفاهيم قانونية ودستورية محددة معبرة عن مكونات المجتمع العراقي وإرادتها الطوعية في بناء دولتها على أسس جديدة بعد عقود من الحكم المركزي المتسلط، كما هو شأن معظم دساتير دول العالم والفيدرالية منها بشكل خاص، بل على العكس من ذلك قد غلب عليها البعد الطائفي، وقد علق البعض على ديباجة الدستور بأنها، ماعدا الأسطر الأخيرة منها، هي مقالة أدبية عاطفية في توصيف الاضطهاد^(١٠٨).

تضمن الباب الأول من الدستور المبادئ الأساسية، حيث حدد الدستور بان العراق دولة اتحادية ونظام الحكم فيها جمهوري برلماني^(١٠٩)، وافر بان الإسلام هو الدين الرسمي للدولة^(١١٠)، وافر كذلك بالتعدد الاجتماعي واللغوي^(١١١)، كما أكد

^(١٠٨) غانم جواد، نظرة نقدية إلى الدستور العراقي، بحث منشور في كتاب، مأزق الدستور، المصدر السابق، ص ١٢٨.

^(١٠٩) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم.

^(١١٠) المادة (٢) من الدستور نفسه.

^(١١١) المادتان (٣ و ٤) من الدستور نفسه.

على مبادئ دستورية مهمة، كمبدأ سيادة القانون والانتقال السلمي للسلطة التي مصدرها الشعب^(١١٢)، ومبدأ علوية الدستور^(١١٣).

وتطرق الباب الثاني من الدستور إلى مسألة الحقوق والحريات ضمن المواد (١٤-٢٦). أما الباب الثالث منه فقد خصص لتنظيم السلطات الاتحادية من تشريعية وتنفيذية وقضائية، أما الباب الرابع فقد حدد اختصاصات الحكومة الاتحادية، وفي الباب الخامس نظم سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. وأورد الدستور في الباب السادس والأخير الأحكام الختامية والانتقالية، منها ما يتعلق بتعديل الدستور، حيث حدد فيه الإجراءات المعقدة اللازمة للتعديل، وبذلك أضفت المادة (١٢٦) منه صفة الجمود على الدستور. وكذلك المادة (١٤٠) من هذا الباب التي بموجبه نقلت مضمون المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة المتعلقة بتحديد مصير المناطق المتنازع عليها إلى الدستور الدائم، وذلك على وفق المادة (١٤٣) منه التي أقرت إلغاء قانون إدارة الدولة باستثناء المادة (٥٨) والفقرة (أ) من المادة (٥٣) منه اللتين تخصان مسائل أساسية بالنسبة لحكومة إقليم كردستان، وكذلك المادة (١٤١) منه التي أضفت الشرعية الدستورية على أعمال هذه الحكومة القانونية والواقعية.

الفرع الثاني

إقرار النظام الفدرالي في الدستور العراقي الدائم

أقر دستور العراق الدائم ان العراق دولة اتحادية ونظام الحكم فيها جمهوري ديمقراطي برلماني، وان هذا الدستور هو الضامن لوحدة العراق الفدرالي^(١١٤)، وهذا الإقرار جاء توكيدا لما ورد في خاتمة ديباجة الدستور ان "الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعبا وأرضا وسيادة"، لان بناء العراق الجديد لا يمكن أن يقوم إلا في إطار دولة فدرالية طوعية، وفي ظل نظام ديمقراطي للحكم يعبر من خلاله جميع مكونات الشعب العراقي عن إرادتهم ومشاركتهم في الحكم عن طريق ممثلهم في هيئات الحكم. وهو الأسلوب الديمقراطي للحكم في مجتمع

^(١١٢) المادة (٥) من الدستور نفسه.

^(١١٣) المادة (١٣) من الدستور نفسه.

^(١١٤) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم.

تعددي في العراق كما أقره الدستور الدائم^(١١٥). لأن الفدرالية والتعددية بدون وجود حكم ديمقراطي حقيقي من حيث القانون والواقع لا يكونان إلا حبرا على الورق بسبب التلازم المحتمي بين الفدرالية والديمقراطية. وقد أكد الدستور الدائم على مبدأ سيادة القانون وعلى أن شرعية السلطات القائمة في العراق الفدرالي منبثقة عن الإرادة الحرة للمكونات العراقية المختلفة^(١١٦). بمعنى أن النصوص الواردة في المواد (١، ٣، ٥) بمجملها قد نصت على المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي في العراق الجديد، ولا شك إن تطبيق هذه المبادئ بصورة سليمة يسهم في تحقيق الديمقراطية الحقيقية ودولة القانون، وتأكيدا على ذلك حظرت المادة (٢/أ) تشريع أي قانون يتعارض مع المبادئ الديمقراطية، وبذلك تمكن الدستور من نبذ فكرة تركيز السلطة في هيئة واحدة أو في يد فرد واحد، حتى لا يتم احتكار السلطة من قبل مجموعة معينة، والآخرين يجرمون من ممارستها، بل يتعرضون إلى استبداد هذه السلطة عليهم.

إذن أقر دستور العراق الدائم بالفدرالية كنظام لدولة العراق في المادة (١) منه، مثلما أقره قانون إدارة الدولة في المادة (٤)، وحدد شكل الحكم الجمهوري في إطار نظام ديمقراطي برلماني.

واعترف الدستور الدائم بالتنوع العرقي والديني والمذهبي في المادة (٣) بالنص على أن "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية، وملتزم بميثاقها، وهو جزء من العالم الإسلامي"^(١١٧). وكان الأجدر بهذه المادة أن تشير إلى تلك المكونات بالاسم وأن تحدد المكونات الرئيسة في العراق صراحة، بدلا من ذكر العبارة الأخيرة منها من دون مبرر سوى أنها دونت لترضية بعض الأطراف الخارجية والداخلية^(١١٨). وإلا من الذي يستطيع إنكار الواقع التعددي في العراق، وإن العرب فيها يحتلون المرتبة

^(١١٥) المادة (٣) من الدستور نفسه.

^(١١٦) المادة (٥) من الدستور نفسه.

^(١١٧) وما يجب ذكره هنا إن المادة (٣) المذكورة كانت ضمن المواد التي جرت عليها التعديل في يوم ١٤/تشرين الأول/٢٠٠٥، أي قبل موعد الاستفتاء عليه بيوم واحد، وكان النص القديم لها ينص على أن "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو جزء من العالم الإسلامي وعضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها". ينظر في ذلك: جوهر نامق سالم، المصدر السابق، ص ٢٤-٢٥.

^(١١٨) فالج عبد الجبار، متضادات في الدستور الدائم، المصدر السابق، ص ٩٩-١٠٠.

الأولى من حيث الأغلبية السكانية، ويليهم الكورد الذين يشكلون القومية الرئيسة الثانية فيه، وكذلك وجود الأغلبية الساحقة للمسلمين بين الأديان الأخرى الموجودة، فوجود هذا النص لا يغير شيئاً من الواقع الموجود، فإذا كان العراق عضواً مؤسساً وفعالاً في جامعة الدول العربية أم لا، فهذا الأمر متروك للجامعة العربية ذاتها ويتم تثبيت ذلك في وثائقها وليس في الدستور العراقي.

وقد حدد الدستور في المادة (٤) اللغات الرسمية في العراق، وهما اللغتان العربية والكوردية، كما أقر برسمية اللغات التركمانية والسريانية في الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية، وخولت الفقرة (٥) من المادة المذكورة كل إقليم أو محافظة لاتخاذ أية لغة محلية أخرى لغة رسمية إضافية إذا أقر سكانها ذلك باستفتاء عام، فهنا نرى أن موقف الدستور الدائم أفضل من قانون إدارة الدولة لاعتباره اللغات التركمانية والسريانية لغات رسمية في المناطق أو الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها الأكثرية السكانية، واتخاذ أي إقليم أو محافظة لغة رسمية جديدة بموافقة سكانها، الأمر الذي لم نجده في قانون إدارة الدولة. لكن الدستور الدائم يؤخذ عليه حينما فرض على المؤسسات الاتحادية والمؤسسات الإقليمية في إقليم كردستان استعمال اللغتين العربية والكوردية في الفقرة (٣) من المادة المذكورة، بخلاف الفقرة (٦) من المادة (٨) من قانون إدارة الدولة التي فرض ذلك على المؤسسات الاتحادية في إقليم كردستان وليس على المؤسسات الرسمية للإقليم.

ومما يجب ذكره هنا إن المادتين (٣ و٤) من الدستور تلغيان مبدأ دستورياً قديماً راسخاً في التاريخ الدستوري العراقي منذ أول دستور مؤقت عام ١٩٥٨ والذي ينص على أن العراق جزء من الأمة العربية وتستعيضان عنه بتوكيد الطابع التعددي لدولة العراق.

وأقرت المادة (٤٧) مبدأ الفصل بين السلطات لتنظيم السلطات الاتحادية في العراق، والتي تتألف من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. والسلطة التشريعية الاتحادية على وفق المادة (٤٨) تتكون من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وهذا تطور مهم بالنسبة إلى قانون إدارة الدولة، حيث كان في ظله تتألف السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس واحد وهو الجمعية الوطنية

الانتقالية^(١١٩). وذكرنا أيضا ضرورة أن تكون السلطة التشريعية ثنائية التكوين، وان تتكون هذه السلطة من مجلسين تشريعيين، مجلس يمثل الشعب ويعكس وحدة الدولة، والآخر يمثل الأقاليم ويعكس هيكلية الدولة المركبة وفي هذا المجلس تظهر الرابطة الاتحادية. وقد أحسن الدستور الدائم بإقراره على تكوين تركيبة السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين، على الرغم من التعطيل الدستوري الذي أصاب المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد^(١٢٠) كما سنبينه في الفصل القادم عند الكلام عن هذا المجلس. والسلطة التنفيذية الاتحادية تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١٢١)، أما السلطة القضائية الاتحادية فتتكون من: مجلس القضاء الأعلى، المحكمة الاتحادية العليا، محكمة التمييز الفدرالية، جهاز الادعاء العام، هيئة الإشراف القضائي ومحاكم الاتحاد الأخرى^(١٢٢).

وأقرّ الدستور بالفصل الوظيفي التقليدي للسلطات العامة، فقد حدد النظام الفدرالي في العراق أيضا، وذكر أن النظام الفدرالي يتألف من خمس مستويات للحكم: الحكومة الفدرالية (المركزية)، العاصمة، الأقاليم المؤلفة من محافظات منضوية في إطار فدرالي، المحافظات غير المنتظمة في الأقاليم، وأخيرا السلطات المحلية (البلدية) داخل المحافظات للأقليات المتميزة كالتركمان والكلدان والآشوريين^(١٢٣). كما اعترف الدستور بإقليم كردستان وسلطاته وهيئاته على أساس كونه إقليميا في الدولة العراقية الفدرالية، وكذلك الإقرار بالأقاليم الأخرى الجديدة التي تشكل وفقا لأحكامه^(١٢٤)، وبموجب القانون الذي يسن من قبل مجلس النواب تحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم^(١٢٥). ويحق لكل محافظة أو أكثر أن يطلب تشكيل إقليم جديد على وفق الآلية التي حددها الدستور على أن يعرض الأمر للاستفتاء^(١٢٦). ويلحظ هنا أن الدستور الدائم يختلف عن قانون إدارة الدولة من حيث كيفية تكوين الإقليم، حيث بموجب هذا الأخير يتطلب

^(١١٩) المادة (٣٠) من قانون إدارة الدولة.

^(١٢٠) ينظر: المادة (٦٥) و المادة (١٣٧) من الدستور العراقي الدائم.

^(١٢١) المادة (٦٦) من الدستور العراقي الدائم.

^(١٢٢) المادة (٨٩) من نفس الدستور.

^(١٢٣) ينظر: المواد (١١٦، ١١٧، ١٢٢، ١٢٤، ١٢٥) من الدستور نفسه.

^(١٢٤) المادة (١١٧) من الدستور نفسه.

^(١٢٥) المادة (١١٨) من الدستور نفسه.

^(١٢٦) المادة (١١٩) من الدستور نفسه.

تكوين الإقليم وجود أكثر من محافظة على أن لا تتجاوز ثلاث محافظات وفق المادة (٥٣/ج) منه، بينما وفق الدستور الدائم يحق لكل محافظة لوحدها أن تشكل إقليماً. ويجب الإشارة هنا إلى أن مشروع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم الذي وافق عليه مجلس النواب في ١١/تشرين الأول/٢٠٠٦ قد اجل العمل به لمدة (١٨) شهراً^(١٢٧).

وقد تطرق الدستور الدائم أيضاً إلى التنظيم الدستوري للأقاليم استناداً إلى مبدأ أساس في النظام الفدرالي وهو مبدأ الاستقلال، أي إن الدولة الفدرالية تضم مجموعة من الأعضاء السياسية المستقلة ذات أنظمة تشريعية وتنفيذية وقضائية متميزة، تنظم أعمالها وسلطاتها بموجب الدستور الخاص بالإقليم^(١٢٨)، حيث أقر الدستور العراقي الدائم لكل إقليم أن يضع دستوراً خاصاً به، على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الفدرالي^(١٢٩)، وبهذه الصيغة اعترف الدستور بحق كل إقليم أن يكون له دستور خاص به بجانب الدستور الفدرالي، يحدد بموجبه هيكل سلطات الإقليم وصلاحيته، واليات ممارسة تلك الصلاحيات شريطة عدم تعارضه مع أحكام الدستور الفدرالي. إذ يحق لسلطات الإقليم التشريعية والتنفيذية والقضائية ممارسة جميع اختصاصات الحكومة الفدرالية باستثناء تلك المحددة حصراً في الدستور للحكومة الفدرالية^(١٣٠). واستناداً على ذلك فقد شكل المجلس الوطني لإقليم كردستان بموجب قراره المؤرخ في ٨/أيلول/٢٠٠٥ لجنة خاصة لإعداد مشروع لدستور الإقليم، وقد باشرت هذه اللجنة مهامها في ١٤/أيلول/٢٠٠٥ وأكملت عملها في ٢٢/آب/٢٠٠٦^(١٣١)، وقد تم نشر هذا المشروع على المواطنين لغرض الاستفتاء عليه في وقت لاحق^(١٣٢).

^(١٢٧) جوهري نامق سالم، المصدر السابق، ص ١٣٢.

^(١٢٨) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات،

بيروت، ١٩٨٢، ص ١٠٠.

^(١٢٩) المادة (١٢٠) من الدستور العراقي الدائم.

^(١٣٠) المادة (١/١٢٠) من الدستور العراقي الدائم.

^(١٣١) مشروع دستور إقليم كردستان-العراق، اعداد وترجمة: لجنة إعادة النظر في دستور إقليم

كوردستان، ٢٠٠٦، ص ١٤٧-١٥٠. (المصدر باللغة الكوردية) (پرۆژەى دەستورى هەيئەتى كوردستان-

عێراق، ئاماده كرده و وهرگيرانى لێژنهى پێداچوونه وهى دهستورى هەيئەتى كوردستان، ٢٠٠٦،

١٤٧-١٥٠)

^(١٣٢) المادة (١٦٠) من مشروع دستور إقليم كردستان.

ومما يجب ذكره هنا هو إقرار الدستور الدائم في المادة (١٤١) بالأعمال القانونية لحكومة إقليم كردستان وبالقوانين والقرارات الصادرة عنها منذ عام ١٩٩٢ بما فيها قرارات المحاكم والعقود، وأقرت ان تلك الأعمال القانونية تبقى نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو إلغائها حسب قوانين إقليم كردستان، وما لم تكن مخالفة للدستور الاتحادي. وكان هذا موقفا حسنا من الدستور، لأنه كان يتماشى مع النظام الفدرالي الذي تبنته، وذلك لان إقليم كردستان قد ظهر من حيث الواقع كإقليم فدرالي منذ عام ١٩٩٢، أي قبل صدور الدستور الدائم بحوالي ثلاثة عشر عاما، لكن تأكيد الدستور على عدم مخالفة أعمال هذه الحكومة مع أحكامه بشكل مطلق منذ التاريخ المذكور أمر يخالف المنطق والقانون، لان ذلك يعطي الحق للدستور بإلغاء كافة القوانين والقرارات الصادرة قبل نفاذه من قبل حكومة إقليم كردستان بأثر رجعي، حيث أن تلك الأعمال قد أخذت مجراها وترتبت عليها آثار قانونية ولا يمكن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور تلك الأعمال مما ينجم عن ذلك عدم استقرار المعاملات، الأمر الذي يتنافى مع طبيعة القانون وأهدافه في تنظيم المجتمع، لذا كان من الأفضل للدستور أن يقر بملاءمة أعمال هذه الحكومة التي ستصدر بعد نفاذه مع أحكامه.

وقد نظم الدستور الدائم مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية من جهة وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم من جهة أخرى، من خلال تحديده الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والاختصاصات المشتركة للحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، وما عدا تلك الاختصاصات المذكورة المحددة في المادتين (١١٠ و ١١٤) منه، تكون الاختصاصات المتبقية ضمن صلاحيات الحكومات الإقليمية والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم على وفق المادة (١١٥) منه، وفي حالة وجود خلاف بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم على الاختصاصات المشتركة، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات وليس لقانون الحكومة الاتحادية. يتبين لنا أن الدستور قد جسد التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات من خلال الاختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية، وان هذا التوزيع للاختصاصات في دستور الدولة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم يعد معيارا للدولة الفدرالية، إذ تمارس الحكومات المحلية جميع اختصاصاتها المقررة لها في الدستور.

مما تقدم يتبين لنا أن الدستور العراقي الدائم قد اقر بالنظام الفدرالي للعراق وبإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية والأعمال القانونية الصادرة عنها منذ انبثاقها عام ١٩٩٢ كأقليم فدرالي ضمن هذا النظام، وبذلك أصبحت حكومة إقليم كردستان حقيقة دستورية ثابتة بموجب الدستور العراقي الدائم الذي وافق عليه أغلبية الشعب العراقي في استفتاء عام.

الفصل الثاني

تنظيم العلاقة ما بين السلطات الفدرالية وسلطات حكومات الاقاليم في العراق

المبحث الأول

تحديد اختصاصات الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم

تختلف دساتير الدول الفدرالية من حيث كيفية توزيع وتحديد الاختصاصات بين كل من الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية وفقا للأسلوب الذي تختارها، نتيجة للعوامل المؤثرة في نشأة الدولة الفدرالية والظروف الخاصة بتكوينها، وعلى أثر تلك العوامل الفعالة والظروف الخاصة، قد تتجه نزعة الدستور إما إلى تغليب سلطات المركز، أو نحو تدعيم الوحدات المكونة لها، أو إلى إقامة التوازن بينهما. وفيما يخص الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، فقد سلك في هذا المجال الطريقة المتبعة في معظم الدول الفدرالية، وذلك بتحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية حصرا وما عداها يعد من اختصاصات الحكومات الإقليمية باستثناء الصلاحيات المشتركة التي حددها الدستور وتمارس من قبل مستويي الحكم الاتحادي والإقليمي.

عليه سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة طريقة توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية العراقية والاختصاصات المشار إليها أعلاه من خلال المطالب الأربعة الآتية:

المطلب الأول: توزيع السلطات في الدولة الفدرالية.

المطلب الثاني: السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية.

المطلب الثالث: السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم.

المطلب الرابع: سلطات حكومات الأقاليم.

المطلب الأول

توزيع السلطات في الدولة الفدرالية

إن الحكومات الإقليمية الداخلة في الاتحاد الفدرالي لها صلاحيات واختصاصات ذاتية وخاصة، تمارسها باستقلال وبمعزل عن الحكومة الاتحادية استنادا إلى مبدئي الاستقلال الذاتي والمشاركة، على أن يأتي النص عليها في الدستور الفدرالي نفسه ضمنا لعدم التجاوز عليها أو الانتقاص منها، بشكل يضمن الاستقلالية والمساواة في المركز القانوني لكلتا الحكومتين الاتحادية والإقليمية، ويحدد الدستور الفدرالي عادة اختصاصات كل من الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، لذلك فإن إقامة الدولة الفدرالية لا يخضع لوصفة جاهزة يمكن تطبيقها بمجرد رغبة النخبة أو القاعدة، بل هي تخضع لعملية ولادة صعبة كما تخضع للتطور والتجدد المستمر الذي تتحكم فيه ظروف المكان والزمان ومقتضيات التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وتعد قضايا توزيع الصلاحيات والمسؤوليات من أهم وأصعب المشاكل التي تواجه النظام الفدرالي، وتعتبر المشكلة السياسية الأساسية لهذا النظام، كما أن هذا التحديد لا يكفي وحده، بل ينبغي بيان كيفية ممارسة الهيئات المختلفة لاختصاصاتها، وبخاصة هيئات الأقاليم^(١) لأن قوة الحكومة الاتحادية واستقرارها واستقلال الحكومات الإقليمية وحياتها هي في الميزان، وتتوازن الدولة الفدرالية ويتكامل بنيانها السياسي والاجتماعي بقدر تحقيقها الانسجام بين الاستقرار الذي تحتاجه الحكومة الاتحادية وبين الاستقلال التي تحتاجه الحكومات الإقليمية^(٢).

تقوم الدولة الفدرالية بمقتضى الدستور الفدرالي الذي تحدد فيه اختصاصات الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، ونظرا لما تتسم به العلاقات بين هاتين الحكومتين من التعقيد بسبب التعارض الذي تظهر بين نزعتي الوحدة والاستقلال وكذلك الظروف الخاصة بنشأة كل دولة فدرالية، نجد الدساتير الفدرالية تختلف أسلوبها في كيفية توزيع هذه الاختصاصات. وقد كان للعوامل الجغرافية والتاريخية، والاقتصادية، واللغوية، والاثنية، والثقافية، والديموغرافية والدولية المختلفة وما بينها من ترابط، أهمية في تقوية دوافع الاتحاد والتعبير عن الهوية

(١) د.نوري طالباي، حول مفهوم النظام الفدرالي، المصدر السابق، ص ١٦.

(٢) د.خالد القباني، المصدر السابق، ص ١٤٠.

الإقليمية^(٣)، وبالتالي فقد أثرت على التوزيع الخاص للسلطات في مختلف الاتحادات الفدرالية. وقد تطلب تصميم الاتحادات الفدرالية وجود التوازن بين الاستقلال والترابط لدى الحكومات الفدرالية والحكومات الإقليمية تجاه بعضها البعض، علاوة على إبراز التوازن بين الوحدة والتنوع^(٤)، لأن النقطة الجوهرية للنظام الفدرالي تقوم على ما إذا كانت سلطات الحكومة مقسمة بين سلطات متناسقة ومستقلة أم لا، وما يميز الدولة الفدرالية عن الدولة الموحدة هو أن الحكومات الإقليمية ليست تابعة للحكومة الفدرالية وليست واحدة من خلق الأخرى^(٥). فكلما ازداد التجانس في المجتمع ازدادت السلطات الممنوحة للحكومة الفدرالية، وبالعكس إذا ازدادت درجة التنوع، ازدادت السلطات الممنوحة للوحدات المكونة للدولة الاتحادية^(٦). وإذا ما آمن واضعو الدستور بالفكرة الاتحادية وغلبوها على النزعة الاستقلالية مالوا إلى توسيع اختصاصات دولة المركز، وبخلافه يكون حرصهم على استقلال الولايات أكبر وإبلائها اختصاصات أوسع^(٧). لذلك فإن دراسة النصوص الدستورية لدولة ما دون الأخذ بنظر الاعتبار ظروفها الاجتماعية والسياسية والتاريخية والاقتصادية لا تعطي إلا صورة مشوهة للنظام السياسي^(٨)، لاسيما بالنسبة للدول الفدرالية التي تكون المبادئ والملامح العامة للنظام الفدرالي فيها هي نفسها في تلك الدول لكن التفاصيل قد تختلف من دولة لأخرى^(٩).

إن الدول الفدرالية التي تنشأ نتيجة اتفاق دول مستقلة، أي التي نشأت نتيجة تجميع وحدات سبق لها أن كانت مميزة ومختلفة، تتجه عادة نحو توسيع اختصاصات الحكومة المحلية على حساب الحكومة الاتحادية، لأن الوحدات المكونة لهذه الدولة تحرص على الاحتفاظ بالقدر الأكبر من الاستقلال الذاتي وتقوم بالتخلي عن بعض من سيادتها لتأسيس الحكومة الفدرالية الجديدة، بقدر ما تحتاج إليه من الاختصاصات الدستورية الضرورية لقيام حكومة اتحادية. أما الدول الفدرالية

(٣) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٤) المصدر نفسه، ص ٤٦.

(٥) د. محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص ٤٩١.

(٦) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٧) د. سعد عبد الجبار العلوش، الدولة الموحدة والدولة الفدرالية، المصدر السابق، ص ٤٠٢.

(٨) د. شمران حمادي، مبادئ النظم السياسية، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٧، ص ٣.

(٩) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، المصدر السابق، ص ٢٦٠.

التي نشأت نتيجة تفكك دولة موحدة أي ان تأسيسها ينطوي على عملية تفويض السلطة من دولة وحدوية (لا فدرالية) سابقة، فيكون الاتجاه فيها نحو الاحتفاظ بقدر اكبر من الاختصاصات الدستورية للحكومة الفدرالية، باعتبار أنها تجمع في يدها جميع السلطات الدستورية قبل تفككها وتحويلها إلى دولة فدرالية.

تتبع الدساتير الفدرالية طرقاً مختلفة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، ورغم تنوع الأساليب في هذا المجال، إلا أن الفقه الدستوري التقليدي يذكر بشكل عام ثلاث طرائق لتوزيع الصلاحيات بين سلطات الأقاليم والسلطات الاتحادية، وتتمثل تلك الطرق بتحديد الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية فقط دون ذكر صلاحيات الوحدات المكونة، أو تحديد صلاحيات الوحدات المكونة والسكوت عن صلاحيات الاتحادية، أو ذكر صلاحيات كل منهما حصراً. وتبني الطريقة الأولى من شأنه أن يجعل كل ما يستجد من أمور تدخل ضمن اختصاص الوحدات المكونة، وتكشف هذه الطريقة عن حرص الوحدات المكونة على المحافظة على مكاسب الاستقلال الذاتي والسيادة الداخلية، بل ربما اتساعها في المستقبل وفقاً لتطور النظام السياسي، ويرى البعض إن هذه الطريقة تتفق مع طبيعة النظام الفدرالي ولذلك تبنتها كثير من الدساتير الفدرالية^(١٠)، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، استراليا، المكسيك ودستور ألمانيا الغربية لعام ١٩٤٩. وقد اخذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بهذا الأسلوب، فنص على الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وسكت عن صلاحيات الأقاليم^(١١). وقد اتبع المشرع ذات النهج في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ولكنه أيضاً نص على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم وأعطى الأولوية لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما، بل إنه لم يكتف بالسكوت عن ذكر صلاحيات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإنما ذكر صراحة إن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الإقليم والمحافظات.

(١٠) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، القسم الثالث، معهد الدراسات العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص ١١.

(١١) المادة (٢٥) والفقرة (أ) من المادة (٥٧) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

ولا تكتفي الدساتير الفدرالية بمجرد المقابلة بين اختصاص الحكومة الفدرالية واختصاص الحكومات المحلية أو الإقليمية، بل تنص أحيانا إلى جانب حصرها لاختصاصات الحكومة الفدرالية أو الحكومات المحلية على مجموعة الصلاحيات المشتركة بينها، بمعنى بعض المسائل تكون مشتركة بين الهيئات الفدرالية والهيئات المحلية ويسمى بالتشريع التنافسي أو المشترك، ومثاله ما ورد في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية من تحديده لاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات وتمارس المقاطعات الاختصاصات المتبقية^(١٢)، وكذلك ما فعله الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بتحديد الاختصاصات المشتركة^(١٣).

وقد ينظم الدستور الفدرالي أيضا اختصاصا اختياريا للهيئات الاتحادية، ويعطي الأقاليم حق ممارسة هذا الاختصاص طالما لم تمارسه تلك الهيئات الاتحادية، بمعنى انه في هذه المسائل يكون الاختصاص للحكومات الإقليمية فيها اختياريا وبذلك يستطيع ممارسة هذه الاختصاصات طالما لم تنظمها ولم تتصرف بشأنها الحكومة الاتحادية^(١٤).

إن التنظيم الدستوري الوارد في الدستور العراقي الدائم بصدد توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، قد حدد صلاحيات الحكومة الاتحادية والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وأعطى الصلاحيات المتبقية للأقاليم وقال ان ما لم يرد من صلاحيات المركز والصلاحيات المشتركة فهو من صلاحيات الأقاليم^(١٥). وقد نهج الدستور العراقي الطريقة المتبعة في اغلب دساتير الدول الفدرالية بشكل عام، فمثلا نظم دستور الاتحاد السويسري مسألة توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والكانتونات من خلال تحديده الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وترك السلطات المتبقية للكانتونات، بمعنى إن هذا الدستور قد اخذ بأسلوب حصر سلطات الحكومة الفدرالية وإعطاء الكانتونات السلطات المتبقية عندما نص على أن "تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما إن

(١٢) المادة (٧٠) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

(١٣) المادة (١١٤) من الدستور العراقي الدائم.

(١٤) ينظر: د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٢٤٧. و د. إبراهيم درويش، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

(١٥) ينظر: المواد (١١٠) و (١١٤) و (١١٥) من الدستور العراقي الدائم.

دستور الاتحاد لم يجد من هذه السيادة، كما تمارس المقاطعات كافة الحقوق التي لم تفوض إلى الاتحاد^(١٦)، غير إن الدستور السويسري لم يحدد الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والكانتونات كما فعل الدستور العراقي. وفي ظل التوزيع الدستوري للسلطات في سويسرا يتم منح قسم كبير من السلطات للحكومة الفدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات. إلا انه يوجد على ارض الواقع قدر كبير من اللامركزية نظرا لان الدستور يجعل الحكومة الفدرالية معتمدة بدرجة كبيرة على الكانتونات ذات الحكم الذاتي في إدارة قسم كبير من تشريعاتها^(١٧).

وقد سار الدستور البلجيكي على النهج نفسه عندما حدد اختصاصات السلطة الفدرالية على سبيل الحصر وترك السلطات المتبقية للأقاليم والمجتمعات اللغوية تمارسها في حدود الدستور والقانون، وذلك بنصها على أن "السلطة الفدرالية لا تتمتع بأية صلاحية إلا في القضايا الممنوحة لها في الدستور والقوانين المستمدة من الدستور نفسه، أما الأقاليم والجماعات اللغوية، كل فيما يعنيه، لها الصلاحيات في القضايا الأخرى وفق الشروط والأساليب التي يثبتها القانون"^(١٨). بمعنى تم تحديد السلطات الفدرالية في الدستور على سبيل الحصر وترك السلطات المتبقية في أيدي الوحدات التأسيسية.

أما الدستور الكندي فقد عالج تحديد توزيع السلطات بطريقة محتلطة بين تجميع السلطات وتفويضها، وقد حدد الدستور السلطات الفدرالية الحصرية أو الخالصة والسلطات الإقليمية الخالصة والسلطات المتلازمة مع منح السلطة المتبقية للحكومة الفدرالية^(١٩).

وبعد هذا التوضيح للتنظيم الدستوري لتوزيع السلطات في الدول الفدرالية بشكل عام وفي العراق الفدرالي بشكل خاص، سنتناول في المطالب القادمة من هذا المبحث اختصاصات الحكومة الفدرالية العراقية واختصاصات حكومات الأقاليم والاختصاصات المشتركة بينهما كل منها في مطلب مستقل وعلى ضوء

^(١٦) المادة (٣) من دستور الاتحاد السويسري.

^(١٧) Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press incorporated, 2006, Printed in Canada, p.228.

^(١٨) المادة (٣٥) من الدستور البلجيكي.

^(١٩) المادتين (٩١ و ٩٢) من الدستور الكندي.

بنود الدستور العراقي الدائم بعد إدراج المقارنة مع ما درج العمل عليه في دساتير بعض الدول الفدرالية القريبة أو المتشابهة نوعاً ما مع الحالة العراقية.

المطلب الثاني

السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية

إن المقصود بالسلطات الحصرية هي تلك السلطات التي يكون الاضطلاع بها من صلاحية الجهة التي حدد الدستور الفدرالي، بحيث إن أي تدخل من أية جهة عدا الجهة المحددة دستورياً يشكل تجاوزاً على النص الدستوري ويقتضي تحرك القضاء لردعه، ومسألة تحديد السلطات الخالصة في الدستور مفيد، لأنه يعزز استقلال الجهة التي تمارسها من جهة، ومن تقع عليه المسؤولية عند الإخلال بهذه السلطات من جهة أخرى.

وقد حدد الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية بتسع مسائل وهي: السياسة الخارجية، الأمن الوطني والسياسة الدفاعية، السياسة المالية والكمركية، المقييس والمكاييل والأوزان، الجنسية والهجرة، وسياسات الترددات البثية والبريد، الموازنة العامة، تخطيط مصادر المياه من خارج العراق، الإحصاء والتعداد العام للسكان^(٢٠).

ويلاحظ بان الدستور يعبر عن تلك السلطات للحكومة الفدرالية في بعض الحالات بعبارة (رسم سياسات) وفي حالات أخرى يستخدم عبارة (تنظيم) في إشارة إلى مسائل أو سياسات^(٢١).

إن هذا التنظيم الدستوري لتحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية العراقية مع الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وترك السلطات المتبقية للأقاليم، قد يوحي لأول وهلة، بان اختصاص الحكومة الاتحادية له طابع استثنائي، إلا أن الحقيقة غير ذلك حيث أن الدستور احتكر بشكل مباشر أو غير مباشر معظم الصلاحيات للحكومة الفدرالية كما يظهر من

(٢٠) المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم.

(٢١) البروفيسور جيمس كروفرد، سلطة حكومة إقليم كردستان على النفط والغاز بموجب الدستور العراقي، الموقع الإلكتروني لحكومة إقليم كردستان العراق، المتاح على الموقع الإلكتروني:

www.azadi bo kurdstan.com last visit 20/3/2008.

فقرات المادة (١١٠) من الدستور^(٢٢)، فالفقرة الرابعة منها تجعل حتى مسألة بسيطة كتحديد وحدات الوزن والكيل ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية وخارجة عن اختصاصات الأقاليم، وبالتالي فإن صدور قانون أو اتخاذ أي إجراء من قبل الأقاليم في الموضوعات المذكورة يكون مشوباً بشائبة عدم الدستورية وعدم المشروعية^(٢٣).

وفيما يلي نتطرق إلى أهم تلك الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية العراقية كما حددها الدستور العراقي الدائم مع مقارنته بدساتير بعض الدول الفدرالية الأخرى، في أربعة فروع وبالشكل الآتي:

الفرع الأول: السياسة الخارجية.

الفرع الثاني: سياسة الأمن والدفاع.

الفرع الثالث: الاختصاصات المالية.

الفرع الرابع: الجنسية والمواطنة.

الفرع الأول

السياسة الخارجية

حدد الدستور العراقي الدائم كافة الشؤون الخارجية ضمن الصلاحيات المحصرية للحكومة الفدرالية بموجب الفقرة (١) من المادة (١١٠) المذكورة منه بنصها على إن "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية". يلاحظ بان هذه الاختصاصات الخارجية تشمل جميع أوجه الحياة السياسية والمالية والاقتصادية والتجارية في الدولة بشكل مطلق، دون أية إشارة إلى مساهمة الأقاليم في المشاركة على ممارسة تلك الاختصاصات بشكل ما، ولاسيما أن المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) الذي يمثل الأقاليم الأعضاء ويتجسد مشاركتهم في السلطات الفدرالية، معطلاً بموجب بنود الدستور ذاته^(٢٤).

(٢٢) جوهري نامق سالم، المصدر السابق، ص ١١٨.

(٢٣) المحامي طارق حرب، العراق: الفدرالية في الدستور الدائم كيف تكون سمة البلاد وخيار العباد،

المتاح على الموقع الإلكتروني: www.alsabaah.com، Last visit 16/3/2008

(٢٤) ينظر المادة (١٣٧) من الدستور العراقي الدائم.

صحيح انه لا يوجد في الدولة الفدرالية إلا شخص دولي واحد، والذي تمثله الحكومة الفدرالية، بحيث تملك هذه الحكومة وحدها، حق تبادل التمثيل السياسي مع الدول الأخرى وحق إعلان الحرب والتوقيع على معاهدات الصلح، وحق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وحق عضوية المنظمات الدولية^(٢٥). ولكن على الرغم من عمومية هذه القاعدة، فليس ما يمنع الدستور الفدرالي، أن يقرر للولايات أو الأعضاء حق تبادل التمثيل السياسي وحق إبرام الاتفاقات مع الدول الأخرى، على أن يظل مسلماً بعد ذلك، إن الدولة الفدرالية هي التي تكون مسؤولة وحدها عن جميع أعمال الدول الأعضاء على المسرح الدولي^(٢٦).

في حين أن دستور الاتحاد السويسري قد عالج مسألة الاختصاص في مجال العلاقات الدولية والشؤون الخارجية بشكل أكثر مرونة بين الحكومة الفدرالية والكانتونات، بحيث احتفظ للكانتونات بحق المشاركة في ممارسة الاختصاصات الخارجية إلى جانب الحكومة الفدرالية، ضماناً لمصالحهم الإقليمية. فالحكومة الاتحادية تختص بكل ما يتعلق بتنظيم العلاقات الخارجية^(٢٧)، لكن عند ممارستها لهذا الاختصاص عليها احترام اختصاصات الكانتونات في بلورة القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية ولاسيما فيما تمس هذه القرارات اختصاصاتها الدستورية أو تمس مصالحها الحيوية^(٢٨). لذلك تأخذ الحكومة الاتحادية بنظر الاعتبار رأي المقاطعة المعنية والقيام بإخطارها في الوقت المناسب وبالتفصيل كل ما تحتويها هذه القرارات^(٢٩). كما ويمكن للحكومة الاتحادية إشراك الكانتونات المعنية في المفاوضات الدولية بهذا الشأن بصورة مناسبة لكي تتمكن الكانتون الحفاظ على مصالحها الإقليمية^(٣٠). علاوة على ذلك فإن بإمكان الكانتونات القيام بإبرام المعاهدات الدولية في نطاق اختصاصاتها الدستورية^(٣١)، وخاصة فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية وعلاقات الجوار، بمعنى انه بإمكان الكانتونات الدخول مباشرة في العلاقات الدولية في المسائل التي تختص بتنظيمها وفقاً لأحكام

(٢٥) د.عبد الحميد المتولي، المصدر السابق، ص ٢٤٣.

(٢٦) د.طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

(٢٧) الفقرة (١) من المادة (٥٤) من دستور الاتحاد السويسري.

(٢٨) الفقرة (٣) من المادة (٥٤) من الدستور نفسه.

(٢٩) الفقرة (١) من المادة (٥٥) من دستور الاتحاد السويسري.

(٣٠) الفقرة (٣) من المادة (٥٥) من الدستور نفسه.

(٣١) الفقرة (١) من المادة (٥٦) من الدستور نفسه.

الدستور الفدرالي. كما ويجوز لها التعامل مع الجهات الأجنبية التي في مستواها، مع إمكانية القيام بالأنشطة الدولية في حالات أخرى ومن خلال الحكومة الاتحادية^(٣٢). لكن حين تبرم الكانتونات المعاهدات الدولية وتدخل مباشرة في العلاقات الدولية مع الدول الأخرى والجهات الأجنبية، يجب عليها مراعاة أحكام الدستور الاتحادي بهذا الشأن ذلك بان لا تتعارض تلك المعاهدات مع القوانين والمصالح الاتحادية، وألا تتعارض أيضا مع قوانين ومصالح الكانتونات الأخرى. إضافة لذلك يجب على تلك الكانتونات ان تخطر الحكومة الاتحادية بوجود مثل هذه المعاهدات قبل إبرامها، لكي تتمكن الحكومة الفدرالية من الإشراف على تلك الأعمال ومراقبتها^(٣٣).

بينما منح الدستور الكندي صلاحية عقد المعاهدات إلى الحكومة الاتحادية، من دون أن يتضمن الدستور بندا يثبت النشاط الإقليمي في الشؤون الخارجية أو يرفضه. وفي واقع الأمر فان الأقاليم ذاتها لم تنشط كثيرا في هذا الميدان، فقد عقدت بعض الأقاليم، ولاسيما كوبيك و اونتاريو، من حين لآخر الاتفاقات مع المملكة المتحدة والولايات المتحدة لتتلافى الازدواجية في ضرائب التركة^(٣٤). فقد أوكل الدستور الكندي الاختصاص بالشؤون الخارجية إلى الحكومة الاتحادية لكن المقاطعات تملك أيضا رأيا هاما في هذا المجال. إن العلاقات الخارجية الكندية تتصف بتوازن صعب بين الحق الفدرالي في الدخول في معاهدات وحق المقاطعات في التقرير بشأن تنفيذها أو عدم تنفيذها. لقد استخدم كل مستوى من مستويات الحكومة صلاحياته للحفاظ على تأثيره في العلاقات الخارجية، ولكنها كانت في النهاية مجبرة على التعاون بشكل أو بآخر^(٣٥).

لقد كان تطلع حكومة (كيبك) نحو دور أعظم على صعيد العلاقات الخارجية واحدا من أكثر القضايا أهمية وتميزا في العلاقات الخارجية الكندية، فكانت من المنتقدين للحق الفدرالي في توقيع معاهدات دون الحصول على موافقة

(٣٢) الفقرة (٣) من المادة (٥٦) من الدستور نفسه.

(٣٣) الفقرة (٢) من المادة (٥٦) من الدستور نفسه.

(٣٤) القاضي نيبيل عبد الرحمن الحياوي، الدول الاتحادية الفدرالية- العلاقات الخارجية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٧٤.

(٣٥) راؤول بليند نياخر و شاندراساما، حوارات بشأن العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية/ حوار عالمي حول الفدرالية، ترجمة: مها بسطامي، الجزء الخامس، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٢٥.

المقاطعات، كما أنها طالبت بحق المقاطعة عقد اتفاقيات دولية ضمن اختصاصاتها الدستورية^(٣٦). لقد سمح بمشاركة المقاطعات بشكل كامل مع الحكومة الفدرالية في المفاوضات بشأن اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية خلال الثمانينيات من القرن الماضي^(٣٧). وفي عام ٢٠٠٦ وافقت الحكومة الفدرالية وحكومة كيبيك على أن يكون لحكومة كيبيك ممثل دائم في الوفد الكندي في اليونسكو في باريس، وأن الحكومة الفدرالية ستتشاور مع كيبيك قبل اتخاذ موقف رسمي في سياق عمل منظمة اليونسكو^(٣٨). كما توجد هناك مكاتب تمثيلية لكيبيك في (٢٥) دولة تديرها وزارة علاقات دولية منفصلة، وأنها قامت أيضا بتوقيع مئات الاتفاقيات مع دول ووحدات وطنية أخرى. لقد قبلت الحكومة الفدرالية بترتيبات خاصة تتمتع كيبيك من خلالها بمركز دبلوماسي وعلاقة مباشرة مع فرنسا^(٣٩).

وكذلك الحال بالنسبة لمقاطعة (ألبرتا) وهي الأخرى التي تعطي الأولوية للعلاقات الدولية خاصة مع الولايات المتحدة. حيث أنها نجحت في التأثير على اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة لدرجة تقييد السلطات الفدرالية المتعلقة بفرض الضرائب على الطاقة والصادرات. هكذا على الرغم من أن كندا قد اتخذت شكلا مركزيا في بادئ الأمر، إلا أنها تحت وطأة الضغوط التي تعرضت لها على مدار قرن وربع قرن للاعتراف بالازدواجية والنزعة الإقليمية، فقد أصبحت كندا اتحادا فدراليا لا مركزيا على الصعيدين التشريعي والإداري^(٤٠). في حين أن الدستور البلجيكي قد اقر بان الملك يدير العلاقات الدولية دون إجحاف بإمكانية المجتمعات والأقاليم على المشاركة في التعاون الدولي، بما في ذلك التوقيع على الاتفاقيات في الشؤون التي تقع ضمن مسؤولياتها التي وضعها الدستور^(٤١). كما أكد في نفس الوقت على صلاحيات حكومات الأقاليم والمجتمعات بعقد اتفاقيات دولية عندما نص على أن "حكومات الأقاليم

(٣٦) المصدر نفسه، ص ٢٦.

(٣٧) المصدر نفسه، ص ٢٦.

(٣٨) المصدر نفسه، ص ٢٧.

(٣٩) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

(٤٠) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٣٢.

(٤١) الفقرة (١) من المادة (١٦٧) من الدستور البلجيكي.

والمجتمعات اللغوية تعقد الاتفاقيات المتعلقة في الأمور التي تقع ضمن نطاق مسؤوليات مجالسها، وتدخّل هذه الاتفاقيات حيز التنفيذ بمجرد الحصول على موافقة المجلس الاتحادي^(٤٢). هكذا منح الدستور البلجيكي الوحدات المكونة المختلفة صلاحيات ممارسة سياسات خارجية وذلك فيما يتعلق بالاختصاصات المحددة التي تقع ضمن سلطاتها القانونية. وباستثناء السياق الدولي، إن وجود وحدات مكونة تمارس سياسات خارجية مستقلة لا يؤدي إلى ظهور العديد من المشاكل في مجال السلطات الحصرية. فالعناصر الخارجية من سياسة التعليم على سبيل المثال يتم إدارتها بشكل منفصل من قبل المجتمعات الثلاثة سواء من حيث التمثيل الخارجي أو من حيث عقد معاهدات على حد سواء^(٤٣).

مما تقدم يتبين لنا أن الدستور العراقي منح حق ممارسة الاختصاصات الخارجية للحكومة الفدرالية ولم يمنح هذا الحق للحكومات الإقليمية حتى في مجالات ضيقة ومحددة اقتصادية، اجتماعية أو ثقافية كما هو الحال في كل من سويسرا وبلجيكا وكندا، على الرغم من أن الدستور العراقي في المادة (٤/١٢١) قد أقر بحق الحكومات الإقليمية والمحافظات بتأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، لكنه سكت عن حق تلك الحكومات الإقليمية بعقد اتفاقيات مع جهات أجنبية ولو بموافقة الحكومة الاتحادية.

(٤٢) الفقرة (٣) من المادة (١٦٧) من الدستور البلجيكي.
(٤٣) راؤول بليند نباخر و شاندراساما، المصدر السابق، ص ٢٢.

الفرع الثاني سياسة الأمن والدفاع

أكدت الفقرة (٢) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم على ان "من ضمن اختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية هي وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه". وتعني هذه الفقرة في مجملها بان رسم سياسة الأمن والدفاع عن الدولة الفدرالية بما تشمل التخطيط وتأسيس وإدارة القوات العسكرية وتحركاتها، تكون من اختصاص الحكومة الفدرالية، وان اختصاصا شاملا بهذه الصيغة يقيد بشكل أو بآخر سلطة حكومات الأقاليم الخاصة بتنظيم قوى الأمن الداخلي الممنوح للأقاليم بموجب الفقرة (٥) من المادة (١٢١) من الدستور ذاته.

في حين أن دستور الاتحاد السويسري يقر بان كل من الحكومة الاتحادية والكانتونات تعملان معا على توفير امن البلاد ورد الاعتداء وحماية الشعب ضد التوترات والمطامح الداخلية، وذلك بتنسيق جهودها في كل ما يتعلق بهذا الأمر^(٤٤). وتقرر الحكومة الاتحادية تدخل الجيش، ويمكن للكانتونات الاستعانة بالوحدات التابعة لها للحفاظ على النظام العام في منطقتها إذا لم تكن الوسائل المتاحة للسلطات المدنية كافية لمقاومة التهديدات الخطيرة للأمن الداخلي^(٤٥)، وذلك للحفاظ على النظام العام والأمن في حدود إقليمها. غير أن للكانتونات أيضا، وفي إطار القانون الاتحادي، أن تملك وحدات عسكرية خاصة بها، بحيث تقرر أمر تعيين وترقية الضابط لهذه الوحدات العسكرية، وتكون الكانتونات مسؤولة عن توفير جزء من ملابسها ومعداتنا، لكن يجوز للاتحاد أن يستولي على تجهيزات الكانتونات العسكرية مقابل تعويض مناسب^(٤٦). كما تختص الحكومة الاتحادية بإصدار التشريعات المنظمة لحالة الدفاع المدني^(٤٧).

وفي الدستور الكندي نجد إن النص الدستوري الوحيد الذي يتعلق بحالة الدفاع والأمن هو نص المادة (٩١) التي تمنح البرلمان الاتحادي سلطة التشريع لتحقيق

(٤٤) المادة (٥٧) من دستور الاتحاد السويسري.

(٤٥) الفقرة (٣) من المادة (٥٨) من الدستور نفسه.

(٤٦) المادة (٦٠) من دستور الاتحاد السويسري.

(٤٧) المادة (٦١) من الدستور نفسه.

السلم والنظام والحكم الصالح في كندا، وبموجب هذه المادة تنفرد الحكومة الاتحادية انفرادا يكاد يكون تاما بالسلطة التشريعية فيما يختص بالميليشيا، والخدمات العسكرية والبحرية، والدفاع. ولم يحدد الدستور مدى هذه السلطة وحدودها تحديدا رسميا واضحا^(٤٨).

أما الدستور البلجيكي فقد أناط مسؤولية الأمن والدفاع بالحكومة الاتحادية عندما نص بان: الملك يأمر القوات المسلحة، ويحدد حالة الحرب ووقف الاعتداءات. ويعلم الملك مجلسي النواب والشيوخ بهذه الحالات حال ما تسمح بذلك مصلحة وأمن الدولة^(٤٩). وهو الذي يمنح الرتب داخل الجيش^(٥٠). ويحق له إصدار الأوامر العسكرية بحسب الحدود التي ينص عليها القانون^(٥١).

من خلال هذا العرض الموجز نتوصل إلى ان التنظيم الدستوري لمسألة الأمن والدفاع في البلدان الفدرالية يعد من اختصاص الحكومة الاتحادية كمبدأ عام، ولكن هذا لا يمنع من ان يكون للأقاليم حق امتلاك وحدات عسكرية خاصة بها، للاستعانة بها عند الضرورة سواء في حالات التي يتعرض فيها أمن الإقليم أو أمن الدولة الاتحادية ككل إلى خطر، واستخدامها وفق تنسيق منظم بين قيادة الجيش الاتحادي والجيش الإقليمي، كما هو الحال في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، وبالنسبة للحالة العراقية نجد أن الدستور العراقي الدائم خول في المادة (٤/١٢١) حكومات الأقاليم بان تقوم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي وحرس الإقليم، مما يعني ذلك الإقرار الدستوري بحق الأقاليم في امتلاك وحدات عسكرية خاصة بها.

الفرع الثالث

الاختصاصات المالية

حددت المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم الاختصاصات المالية المحصرية للحكومة الاتحادية ضمن الفقرتين (٣) و(٧) منه، ووفق الفقرة (٣) حددتها بـ " رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر

^(٤٨) المادة (٩١) من الدستور الكندي.

^(٤٩) الفقرتان (١، ٢) من المادة (١٦٧) من الدستور البلجيكي.

^(٥٠) الفقرة (١) من المادة (١٦٧) من الدستور نفسه.

^(٥١) المادة (١٦٧) من الدستور نفسه.

حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وإنشاء البنك المركزي وإدارته". وتنص الفقرة (٧) على إن من صلاحيات الحكومة الاتحادية هي "وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية". إن منح الحكومة الاتحادية حصراً حق رسم السياسة المالية والكمركية وتنظيم السياسة التجارية الداخلية والخارجية بهذا الشكل الواسع، قد ينسخ بشكل أو بآخر ما ورد من ضمن الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في الفقرة (١) من المادة (١١٤) التي تنص على أن "إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون". لان الحكومة الاتحادية احتكر الاختصاص في مجال السياسة التجارية الداخلية والخارجية وكذلك مسألة الكمارك.

يلاحظ ان هناك نوعاً من عدم الوضوح، حيث إن الفقرة (٧) المذكورة من المادة (١١٠) تنص على وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية ضمن صلاحيات السلطات وليس (السلطات الاتحادية)، وهذا تكرار لما ورد في الفقرة (٣) المذكورة من المادة ذاتها. فالفقرة (٧) تنص على وضع مشروع لموازنتين: الموازنة العامة والمقصد بها الاعتيادية، والثانية هي الموازنة الاستثمارية في حين ليس هناك ما يشير إلى ذلك في صلاحيات مجلس الوزراء الاتحادي وصلاحيات مجلس النواب هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فان نظام الميزانيتين الذي كان معمولاً به في السابق منذ إنشاء مجلس الأعمار ولغاية ٢٠٠٣ قد استبدل بنظام الميزانية الواحدة بعد سقوط النظام في ٩/نيسان/٢٠٠٣. حيث وضعت سلطة الائتلاف المؤقتة موازنة واحدة تتضمن النفقات الاعتيادية والاستثمارية وتبحث نفس المنهج الحكومة العراقية بعد ذلك^(٥٢). وأن الدستور لم يتطرق إلى سياسة الدين العامة، فمن المعلوم إن تجربة العراق في هذا المجال أُلقت على الدولة والمجتمع أعباء كبيرة لا يزال يئن من وطأتها. وكان الأجدر بالدستور أن يتضمن فقرة تمنع الدولة من الاقتراض من الدول الأجنبية والمؤسسات المالية الدولية إلا بهدف الاستثمار في القطاعات المنتجة^(٥٣).

(٥٢) ينظر: د. شاكر لطيف، ملاحظات اقتصادية، بحث منشور في كتاب: مأزق الدستور، المصدر

السابق، ص ٢٧٩.

(٥٣) د. شاكر لطيف، المصدر السابق، ص ٢٨٠.

أما الدستور السويسري فقد اقر ان الحكومة الاتحادية تضع الأسس والمبادئ العامة التي تحكم الهيكل الضريبي^(٥٤). ويجب على الحكومة الاتحادية عند تحديدها التعريف الضريبية أن تراعي قيمة الضرائب المباشرة التي تحصلها الكانتونات والبلديات. إذ تقوم الكانتونات بتحصيل الضرائب وتحفظ بثلاثة أعشار إجمالي الضرائب، ولكن سدس هذه القيمة على الأقل يستخدم لتحقيق التوازن المالي بين الكانتونات^(٥٥). ويلزم الدستور الحكومة الاتحادية بالعمل على تحقيق التوازن المالي بين الكانتونات عند تحديد مساهمتها ومعوناتها المالية، على ضوء تقريره للقدرة الاقتصادية للكانتونات^(٥٦). كما تختص الحكومة الاتحادية بوضع القوانين المنظمة للجمارك والرسوم الأخرى على البضائع العابرة للحدود^(٥٧).

بينما عالج الدستور الكندي مسألة توزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات في المادتين (٩١ و ٩٢) منه، حيث تتولى الحكومة الاتحادية الاختصاصات المتعلقة بالدين العام والممتلكات^(٥٨)، وتنظيم التجارة والتبادل التجاري وفرض الضرائب، وصك العملة^(٥٩). وتتمكن الوحدات المكونة للفدرالية في كندا من الوصول إلى كل من الاقتراض المحلي والدولي بشكل كبير وبدون عوائق^(٦٠). فالحكومات الإقليمية مسؤولة عن توفير العديد من الخدمات العامة. وتتمتع بحق الوصول، بدون قيود، لجميع مصادر الضرائب الكبرى^(٦١). كما أنها مسؤولة عن تحصيل نسبة كبيرة من إيراداتها^(٦٢). إن الإنفاق الفدرالي وإنفاق المقاطعات على البرامج متشابه، ولكن نسبة كبيرة من الإنفاق الفدرالي تشتمل على تحويلات إلى المقاطعات، إلا أن المقاطعات تولت بالتدريج المزيد من

(٥٤) المادة (١٢٧) من دستور الاتحاد السويسري.

(٥٥) المادة (١٢٨) من دستور الاتحاد السويسري.

(٥٦) المادة (١٣٥) من الدستور نفسه.

(٥٧) المادة (١٣٣) من الدستور نفسه.

(٥٨) الفقرة (١) من المادة (٩١) من الدستور الكندي.

(٥٩) الفقرتان (٣) و(١٤) من المادة (٩١) من الدستور نفسه.

(٦٠) الفقرة (٣) من المادة (٩٢) من الدستور نفسه.

(٦١) الفقرة (٢) من المادة (٩١) من الدستور نفسه.

(٦٢) راؤول بليند نياخر واييغيل اوستاين كاروس، حوار عالمي حول الفدرالية- حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، المصدر السابق، ص ١١.

المسؤولية عن تحصيل إيراداتها، وهي تقوم بذلك باستخدام جميع الضرائب الكبرى^(٦٣).

أما الدستور البلجيكي فقد حدد ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية المالية وضع حسابات الدولة والميزانية^(٦٤)، وكذلك إقرار ميزانية الأقاليم والمجتمعات اللغوية^(٦٥). لكن الأقاليم والمجتمعات اللغوية تحدد الاستخدامات التي تطبق فيها الوسائل المالية^(٦٦). أي أن المجالس الإقليمية تقوم بوضع تنظيم لتوزيع الميزانية وتخصيصها. وكذلك تفرض الحكومة الاتحادية الضرائب التي تجلب لمصلحة الدولة بموجب القانون^(٦٧)، ويفرض الضرائب لصالح الأقاليم والمجتمعات اللغوية من قبل الهيئات الإقليمية لتلك الأقاليم والمجتمعات اللغوية^(٦٨)، وذلك بقرار من مجلس تلك الهيئات المحلية واللغوية^(٦٩).

وبالعودة إلى الدستور العراقي نجد انه قد قرر تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، مهمتها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات، والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها، وكذلك ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات^(٧٠). وما يجب ذكره هنا ان هذه الهيئة لم تؤسس بعد، وان حصة الأقاليم والمحافظات من الإيرادات الاتحادية حدد في قانون الموازنة الفدرالية^(٧١)، حيث حدد فيه حصة إقليم كردستان بنسبة (١٧%) من إجمالي النفقات المبينة في القانون المذكور. وعند حصول زيادة في الموازنة الفدرالية لسنة ٢٠٠٦ تضاف نسبة (١٧%) من هذه المتغيرات تناسبيا

(٦٣) المصدر نفسه، ص ١٣.

(٦٤) المادة (١٧٤) من الدستور البلجيكي.

(٦٥) الفقرة (١) من المادة (١٧٧) من الدستور نفسه.

(٦٦) الفقرة (٢) من المادة (١٧٧) من الدستور نفسه.

(٦٧) الفقرة (١) من المادة (١٧٠) من الدستور البلجيكي.

(٦٨) الفقرة (٢) من المادة (١٧٠) من الدستور نفسه.

(٦٩) الفقرة (٤) من المادة (١٧٠) من الدستور نفسه.

(٧٠) ينظر: المادة (١٠٦) من الدستور العراقي الدائم.

(٧١) ينظر: قانون الموازنة الفدرالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الوقائع العراقية العدد (٣٩٦٦)

في ١٧/٣/٢٠٠٥.

على موازنة إقليم، على ان يجري إقليم كردستان تقديرا لإيراداته المتوقعة عام ٢٠٠٦ من جميع المصادر وتزويد وزارة المالية-دائرة الموازنة بها. الأمر الذي يعني بوضوح سيطرة الحكومة الاتحادية العراقية في ممارسة الاختصاصات المالية على الحكومات الإقليمية والمحافظات^(٧٢).

الفرع الرابع

الجنسية والمواطنة

أقرت الفقرة (٥) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية العراقية بتنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي، لم يتضمن هذه الفقرة أية إشارة إلى مسألة المواطنة بالنسبة لرعايا الأقاليم كما لا نجد أثرا لهذا الموضوع في المواد الأخرى من الدستور. رغم أن رعايا الأقاليم الأعضاء في الدولة الفدرالية يتمتعون بجنسية واحدة وهي جنسية الدولة الفدرالية، إلا أن الأفراد إضافة لذلك يتمتعون بحق الرعية والمواطنة للأقاليم التي ينتمون إليها^(٧٣).

إن الدستور السويسري قد عالج هذه المسألة بوضوح، حيث يتمتع المواطنون بالجنسية السويسرية بشكل عام وحق المواطنة في الكانتونات. ولا يجوز أن تكون المواطنة في بلدية أو مقاطعة سببا في مزايا أو أضرار^(٧٤). وتختص الحكومة الاتحادية بوضع القوانين المتعلقة بسفر الأجانب من وإلى سويسرا، وإقامتهم ومكوثهم ومنحهم حق اللجوء، ويمكن استبعاد الأجانب من سويسرا إذا كان في وجودهم خطر على البلاد^(٧٥).

أما الدستور البلجيكي والكندي فقد حددا مسألة تنظيم الجنسية وشؤون الأجانب ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية^(٧٦).

^(٧٢) المادة (١٣) من قانون الموازنة الفدرالية.

^(٧٣) د. طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

^(٧٤) الفقرة (١) من المادة (٣٧) من دستور الاتحاد السويسري..

^(٧٥) المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

^(٧٦) ينظر المواد (٨، ٩، ٧٤) من الدستور البلجيكي. الفقرة (٢٥) من المادة (٩١) من الدستور الكندي.

وقد حدد الدستور العراقي الدائم بعض الاختصاصات المحصرية الأخرى للحكومة الاتحادية ضمن فقرات المادة (١١٠) المذكورة، من ذلك تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد، وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه، والإحصاء والتعداد العام للسكان^(٧٧). وتعد هذه القضايا من اختصاص الحكومة الفدرالية لكونها مسائل تهتم جموع الأقاليم والمواطنين في الدولة الفدرالية وتمثل الصالح العام.

وما يجب ذكره إن الميزة المتمثلة في منح حكومة أو أخرى مسؤولية خالصة أو حصرية بأنها ميزة لها شقين. حيث أنها تعزز استقلال تلك الحكومة وتوضح مسؤولية الحكومة عن السياسة في ذلك المجال. ومع ذلك فعلى ارض الواقع، وحتى عندما يتم تحديد معظم السلطات بصفة خالصة لمستوى أو لآخر من مستويات الحكم فقد أوضحت تجارب بلدان مثل سويسرا وكندا انه لا مفر من تداخل الاختصاصات السيادية لأنه يكاد يكون من ضروب المحال تحديد مجالات محددة المعالم للاختصاص السيادي الخالص^(٧٨). إذن مهما حاولنا تحري الدقة في تحديد السلطات المحصرية فان التداخل السيادي بين مستويات الحكم المختلفة حاصل لا محالة، ففي التجربة الكندية نجد أن الحكومة الفدرالية هي المسؤولة عن الشؤون الخارجية، والأمن، والسياسات الاقتصادية الشاملة، والهجرة والمواطنة، لكن ذلك لا يمنع الأقاليم من التعاون مع الحكومة الاتحادية ليكون لها رأيا مهما في هذه الميادين. أما حكومات الأقاليم فهي المسؤولة عن حقول التربية، والرعاية الصحية، والإنعاش والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة^(٧٩). إلا إن ذلك لا يمنع لحكومة الاتحادية من المشاركة في هكذا حقول عبر التنازل عن بعض الصلاحيات لحكومات الأقاليم من خلال برامجها من اجل المساواة بين الأقاليم الذي هدفه ضمان قدرة الأقاليم الأكثر فقرا على الإيفاء بمسؤولياتها بدون الأثقال عليها بالضرائب. وما يجب الإشارة إليه أيضا هي انه كلما ازداد تفصيل النص

(٧٧) ينظر: الفقرات (٦، ٨، ٩) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم.

(٧٨) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٤٨.

(٧٩) راؤول بليند نياخر وايغيل اوستاين، حوار عالمي حول الفدرالية- حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، ترجمة: مها بسطامي، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ١٦.

الدستوري للسلطات المحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم كلما قلت أهمية السلطات المتبقية.

وعلى الرغم من ان الدستور العراقي قد حدد اختصاصات الحكومة الاتحادية بمجالات معينة حصرا في السياسة الخارجية، الدفاع، المالية وغيرها، غير انه على ارض الواقع عند ممارسة تلك الاختصاصات تحاول الحكومة الاتحادية بسط سيطرتها على الاختصاصات المشتركة والتدخل أو التجاوز على الاختصاصات المتبقية للأقاليم. وهذا ما تم ملاحظته من خلال المشاكل والخلافات التي ظهرت بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بشأن مسائل أساسية عدة في هذا الخصوص، منها تحديد حصة إقليم كردستان من الميزانية الاتحادية، والطعن بشرعية الاتفاقيات النفطية المبرمة بين حكومة إقليم كردستان والشركات النفطية من قبل الحكومة الاتحادية، وحول قوات حرس الإقليم (البشمركة) وغيره من المسائل.

المطلب الثالث

السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم

إن السلطات المشتركة هي السلطات التي تكون محل تداخل بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، وهذا ما نجده في دساتير بعض الدول الفدرالية كالهند وماليزيا وكندا وألمانيا الاتحادية، فقد نظمت المادة (٧٤) من قانون الأساسي الألماني الاختصاص التشريعي المشترك، واحتوت هذه المادة على (٢٣) اختصاصا تمارسها الحكومة الاتحادية على وجه الاشتراك مع الحكومات الإقليمية^(٨٠). ومن هذه الاختصاصات ما يتعلق بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك خدمة الإنعاش الاقتصادي، والضمان الاجتماعي، وقانون العمل، والتنظيم الاقتصادي والزراعة، وحماية البيئة. وكذلك الدستور الهندي قد حددت في القائمة الثالثة من الجدول السابع الملحق بالمادة (٢٤٦) منه الاختصاصات المشتركة للحكومة الاتحادية والمقاطعات^(٨١).

(٨٠) د.علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، دار ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٩٣.
(٨١) المصدر نفسه، ص٨٧. وكذلك: الكتيب الدستوري، أعده طلاب كلية القانون في جامعة بابل- (YALA) الأمريكية، بلا مكان للطبع، ٢٠٠٤، ص٤٠.

إن تحديد السلطات المشتركة في الدستور يضيف قدرا من المرونة على توزيع السلطات، مما يتيح للحكومة الفدرالية تأجيل ممارسة السلطة المحتملة في مجال بعينه حتى يكتسب أهمية فدرالية، وهذا ما يسمح للحكومات المحلية بأخذ الوقت الكافي للقيام بمبادراتها الخاصة. كما إن تحديد الاختصاص المشترك يسمح للحكومة الاتحادية بتقنين المبادئ العامة على المستوى الفدرالي وتترك للحكومات المحلية تقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية^(٨٢).

وهناك تشابه ما بين الدستور العراقي الدائم والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لتوزيع الاختصاصات الدستورية ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، لأن الدستور الألماني يحدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية^(٨٣)، والاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات^(٨٤)، وقامر المقاطعات الاختصاصات المتبقية^(٨٥)، وهو النهج الذي تبعه الدستور العراقي في هذا المجال، حيث بعدما حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية^(٨٦)، قد حدد الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم^(٨٧)، وترك الاختصاصات المتبقية لحكومات الأقاليم.

والاختصاصات المشتركة المحددة في المادة (١١٤) بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، تتضمن الاختصاصات الآتية:

١. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وينظم ذلك بقانون.
٢. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
٣. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٤. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

^(٨٢) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٤٩.

^(٨٣) المادة (٧٣) من القانون الأساسي الألماني.

^(٨٤) المادة (٧٤) من الدستور نفسه.

^(٨٥) المادة (٧١) من الدستور نفسه.

^(٨٦) المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم.

^(٨٧) ينظر: المادة (١١٤) من الدستور نفسه.

٥. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٦. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٧. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

يتبين من نص المذكور أن هناك سبعة مواضيع تكون فيها الاختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، وهي إدارة الكمارك، توليد وتوزيع الطاقة الكهربائية، السياسات البيئية، سياسة التنمية والتخطيط، السياسة الصحية العامة، السياسة التعليمية، وسياسة الموارد المائية الداخلية. وإذا أمعنا النظر بدقة في المادة المذكورة نجد أن معظم فقراتها قد تدخل بشكل مباشر أو غير مباشر ضمن الصلاحيات المحددة حصرياً للحكومة الاتحادية^(٨٨)، بالإضافة إلى عدم الوضوح الذي يكتنفها المادة المذكورة في تحديد الصلاحيات المشتركة، فالفقرة الأولى منها تنص على "إدارة وتنظيم الكمارك بالتنسيق مع حكومة الأقاليم وينظم ذلك بقانون"، إلا أن مضمون المادة لم يحدد مسؤولية توزيع الموارد الكمركية التي تجبى عند حدود الدولة وليس حدود الإقليم، حيث لا يعتقد بأنه سوف يتم فرض الضرائب الكمركية بين الأقاليم والمحافظات العراقية لأن الدستور نفسه يضمن حرية انتقال العمل ورأس المال داخل العراق الفدرالي^(٨٩).

إضافة إلى ما حدد في المادة (١١٤) من الدستور العراقي الدائم كاختصاصات مشتركة، نجد أن المادة (١١٣) قد جعلت إدارة المواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الحقول التي تتم بالتعاون بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم^(٩٠). وهذا ما يمكن قوله أيضاً بالنسبة لما ورد في المادة (١١٢) فيما يتعلق بإدارة وتطوير ثروة النفط والغاز بالتعاون بين الحكومة الاتحادية

^(٨٨) ينظر مثلاً الفقرات (١، ٤، ٧) من المادة (١١٤) من الدستور العراقي الدائم.

^(٨٩) د. شاكر لطيف، المصدر السابق، ص ٢٨١.

^(٩٠) خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية والواقع الدستوري العراقي، مقال متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.annabaa.org/nbanews/68/059.htm>. last visit; 9/3/2008.

والأقاليم. بمعنى أن كل من المادتين (١١٢ و ١١٣) من الدستور تقرران نوعاً من المشاركة والتعاون بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، لذلك يمكن القول أنها أيضاً قد تدخلان ضمن الاختصاصات المشتركة لهيئات الفدرالية والإقليمية. وما يجب ذكره هنا بصدد توزيع الاختصاصات الواردة في الدستور العراقي، فإن ما يتعلق بالموضوعات التي تقع ضمن السلطة المحصرية للحكومة الاتحادية، فإن القانون الاتحادي له السيادة والأولوية في التطبيق على قوانين الأقاليم، أما ما يتعلق بجميع الموضوعات الأخرى بما في ذلك الصلاحيات المشتركة بموجب المادة (١١٤) منه، والصلاحيات المتبقية المنصوص عليها في المادة (١١٥) و(١/١٢١)، فإن القانون الإقليمي يكون له السيادة والأولوية في التطبيق. فهذه القاعدة الواردة في الدستور العراقي يشكل ميزة دستورية لصالح الأقاليم ويخالف قاعدة أولوية القانون الاتحادي على القوانين الإقليمية، باستثناء بعض الحالات القليلة كما هو الحال فيما يتعلق بمعاشات الشيوخوخة في الدستور الكندي حيث جعلت الأولوية فيها لصالح قانون المقاطعات، أي في حالة النزاع على الصلاحيات المشتركة في هذا المجال بين القانون الفدرالي وقانون الأقاليم يكون حسم الخلاف لصالح قانون الأقاليم^(٩١). ويعد الدستور العراقي فريداً من نوعه من حيث زيادة مساحة الاختصاص المشترك والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المشترك تقريباً^(٩٢).

وفي دستور الاتحاد السويسري فإن التوزيع الدستوري للسلطات قد تم بمنح قسم كبير من السلطات للحكومة الفدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات، من دون وجود لما يعرف بالسلطات المشتركة بين الحكومة الفدرالية والكانتونات. لكن من خلال الطريقة التي جاء بها الدستور لتوزيع الاختصاصات، يظهر نوع من المشاركة والتعاون بين الحكومة الفدرالية والكانتونات في تنظيم الاختصاصات الدستورية لكل منهما، خاصة وأن الكانتونات هي التي تختص بتنفيذ القوانين الاتحادية بإشراف الحكومة الفدرالية، وهذه ما يدعم المشاركة والتعاون بينهما^(٩٣). حيث أن القوانين الفدرالية تعد قوانين ملزمة لجميع الأجهزة

(٩١) ينظر المادة (٩٤) من الدستور الكندي.

(٩٢) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٤٩.

(٩٣) راؤول بليند نياخر وايغيل اوستاين، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٤٠.

الحكومية يفض النظر عن كون هذه الأجهزة تابعة للكانتونات أو للحكومة الفدرالية، وبالتالي فإن على الكانتونات أن تطبق القانون الفدرالي الذي يتمتع بالسيادة في حال وجود تناقض بينه وبين قانون الكانتونات^(٩٤).

كذلك الحال في الدستور البلجيكي الذي لم يحدد مجالات الاختصاص المشترك بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم والجماعات الاثنية، فالسلطة الفدرالية لا تتمتع بأية صلاحية إلا في القضايا الممنوحة لها نصا في الدستور أو القوانين المستمدة من الدستور نفسه، أما الجماعات الاثنية أو المناطق، كل فيما يعنيه، لها الصلاحيات في القضايا الأخرى وفق الشروط والأساليب التي يثبتها القانون^(٩٥).

وعلى النقيض من الاتحادين الفدراليين السابقين، فقد حدد الدستور الكندي ثلاثة أنواع من الاختصاصات: الفدرالية الخالصة، والإقليمية الخالصة، والاختصاصات المشتركة مع منح السلطات المتبقية للحكومة الفدرالية^(٩٦). فالاختصاص المشترك حسب ما حدده الدستور الكندي تتمثل في مجالات الزراعة والهجرة، معاشات وإعانات الشيخوخة، وتصدير الموارد الطبيعية غير المتجددة، ومنتجات الغابات والطاقة الكهربائية^(٩٧). وفي كل هذه المجالات عند النزاع عليها يكون الأولوية للقانون الاتحادي على قانون الأقاليم باستثناء مجال المعاشات الشيخوخة التي تكون فيها الأولوية لقانون الأقاليم.

نستنتج مما تقدم ان الاختصاصات المشتركة في الدستور العراقي الدائم بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، قد أخذت مجالا واسعا مقارنة بدساتير الدول الفدرالية الأخرى، حيث أنها تشمل إدارة الكمارك وتوزيع الطاقة الكهربائية والموارد المائية الداخلية ومجالات الصحة والتعليم والبيئة والتنمية، بالإضافة إلى إدارة الآثار والمخطوطات التراثية وثروة النفط والغاز. رغم تداخل بعض هذه الاختصاصات مع الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، غير ان الدستور نفسه قد أكد في المادة (١١٥) منه على أولوية قانون الأقاليم على

^(٩٤) ينظر المادة (٤٩) من الدستور السويسري.

^(٩٥) بشرى برتو، الفدرالية في الدستور البلجيكي الأخير، مقال متاح على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.hevirtin.net/hawar-mn/hawar-8arabic/6.htm>. last visit 30/3/2008.

^(٩٦) المواد (٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤) من الدستور الكندي.

^(٩٧) ANNL. GAIFFITHS, *Han book of Federal Countries*, 2005; Published for Forum of Federation by MCGILL-Queens University Press, Montreal & Kingston. London. Ithaca; p111-112.

قانون الاتحادي عند النزاع حول تلك الاختصاصات المشتركة وان هذا النص الخاص الوارد في المادة (١١٥) المذكورة يقيّد النص العام الوارد في المادة (١٣) من الدستور نفسه التي تؤكد على سمو الدستور الفدرالي على دستور الأقاليم وأي قانون آخر في العراق الفدرالي يتعارض معه عملاً بالمبدأ القانوني القائل بان الخاص يقيّد العام.

المطلب الرابع سلطات حكومات الإقليم

تضمن الدستور العراقي الدائم أحكام الباب الخامس منه تحت عنوان (سلطات الإقليم) ورغم أن هذا العنوان يشير إلى الأقاليم، ولكن في الواقع يغطي المستويات الأخرى لمكونات النظام الفدرالي في العراق كالعاصمة والمحافظات والإدارات المحلية، إذ يؤكد الدستور الدائم الترتيب الذي أرساه قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ بوجود ثلاثة مستويات للنظام الفدرالي: الحكومة الاتحادية، حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات^(٩٨).

وبعد أن حدد الدستور العراقي الدائم الاختصاص الحصري للحكومة الفدرالية في المادة (١١١) منه، أوضحت في المادة (١١٥) منه بأنه "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم". وهذا يعني أن لهيئات الإقليم ممارسة السلطة في جميع الشؤون المحلية التي تهتم الإقليم لوحده وليس الشؤون التي تهتم الدولة بمجموع أقاليمها ومحافظاتها^(٩٩).

وقد اعترف الدستور العراقي الدائم بإقليم كردستان وسلطاته القائمة كإقليم فدرالي^(١٠٠)، كما يعترف بالأقاليم الجديدة التي تتكون وفقاً لأحكامه^(١٠١). وعند نشوء الأقاليم الجديدة فإن جميع الأحكام الواردة في الدستور تسري بحق الإقليم الجديد.

واشترط الدستور صدور قانون من مجلس النواب يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وقرر إن هذا القانون يجب أن يشرع ويسن في مدة لا

^(٩٨) المادة (١١٦) من الدستور العراقي الدائم، وكذلك المادة (٤) من قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤.

^(٩٩) المحامي طارق حرب، الفدرالية نحو ما حددها الدستور العراقي، مقال متاح على الموقع

الإلكتروني التالي: <http://www.alsabah.com/paper.pgp> last visit 16/3/2008

^(١٠٠) الفقرة (١) من المادة (١١٧) من الدستور العراقي الدائم

^(١٠١) الفقرة (٢) من نفس المادة ونفس الدستور.

تتجاوز ستة أشهر من تاريخ اول جلسة له، وان يقترن بموافقة الأغلبية البسيطة لأعضائه المحاضرين^(١٠٢). وقد اقر مجلس النواب مشروع هذا القانون (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم) في ١١/تشرين الأول/٢٠٠٦ على الرغم من انه اجل العمل به لمدة (١٨) شهرا من تاريخ إقراره المذكور، وهو يضم (٢٢) مادة موزعة على سبعة فصول، يتناول الفصل السادس منه سلطات الأقاليم التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويتحدث عن الإجراءات اللازمة لوضع دستور الأقاليم^(١٠٣).

نرى ان تنظيم تكوين الأقاليم بقانون صادر من مجلس النواب يشكل خلا جوهريا في النظام الفدرالي العراقي، رغم أن الدستور قد حدد الأطر العامة لهذا القانون، لان أساس النظام الفدرالي هو اتفاق الوحدات الداخلة فيه ابتداء وتجسيد هذا الاتفاق في وثيقة الدستور الفدرالي، الذي يحدد فيه المسائل الجوهرية في هذا النظام بضمنها مسألة الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية والأقاليم التي ستشكل مستقبلا وأي إجراء آخر يطراً على الأقاليم الموجودة كالدمج والضم وغيره، لذلك فمن الأفضل تنظيم كل هذه المسائل في الدستور الفدرالي بشكل واضح صريح.

يجب للإقليم أن يضع دستورا له، ينظم بموجبه هيكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الإقليم من حيث التكوين والاختصاص على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي^(١٠٤). إذ يحق للأقاليم ممارسة اختصاصاتها ما عدا الصلاحيات المحصرية للحكومة الاتحادية المحددة في الدستور، وقد جرت عملية كتابة الدستور في إقليم كردستان في شهر أيلول عام ٢٠٠٥ من قبل لجنة مكلفة من قبل المجلس الوطني لإقليم كردستان وضعت مشروعا لدستور إقليم كردستان في آب ٢٠٠٦^(١٠٥)، الذي يعد نافذا بعد ستين يوما من موافقة شعب الإقليم عليه في استفتاء عام الذي سيجري مستقبلا^(١٠٦).

^(١٠٢) المادة (١١٨) من الدستور نفسه.

^(١٠٣) ينظر: قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠٦٠) في ١١/٢/٢٠٠٨.

^(١٠٤) المادة (١٢٠) من الدستور العراقي الدائم

^(١٠٥) مشروع دستور إقليم كردستان-العراق، إعداد: لجنة إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كردستان-العراق، المصدر السابق، ص ١٤٧-١٥٠.

^(١٠٦) المادة (١٦٠) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق.

لقد منح مشروع الدستور للإقليم حق ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما يخرج من الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية^(١٠٧). بمعنى انه تمتلك حكومات الأقاليم الصلاحيات المتبقية والتي تم تحصينها بنص المادة (١٢١) من الدستور الفدرالي، التي أجازت لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المسائل التي لا تدخل في الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية^(١٠٨). ونرى بان منح هذه السلطة للإقليم يعوض إلى حد ما التعطيل الذي أصاب (مجلس الاتحاد) بموجب الدستور ذاته، وهو المجلس الذي تتجسد فيه مشاركة الأقاليم في السلطات الفدرالية ولاسيما في السلطة التشريعية، لان الدستور اقر في هذا النص السيادة للقانون الإقليمي على القوانين الاتحادية في جميع المسائل الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية. وخصص الدستور حصة عادلة من الإيرادات التي تتولى الحكومة الاتحادية تحصيلها للأقاليم وبما يكفي للقيام بالأعباء والمسؤوليات^(١٠٩). كما أجاز تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية^(١١٠)، وهو نمط موجود في بعض الدول الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا وألمانيا، والذي يشمل قيام الوحدات الإقليمية بإنشاء مكاتب تجارية في بلدان أجنبية لتشجيع التجارة والاستثمار معاً. وان وجود مكاتب خاصة لحكومات الأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية يجسد نوعاً من مشاركة حكومات الأقاليم في الشؤون الخارجية للحكومة الفدرالية، ومن جانب آخر يحقق المتابعة الفعلية لمصالح الحكومات الإقليمية من النواحي الإنمائية والاجتماعية والثقافية لدى الدول الأجنبية. وجعل الدستور من اختصاص حكومة الإقليم كل ما تتطلبه إدارة الإقليم كتنظيم قوى الأمن الداخلي من شرطة والأمن وحرس الإقليم^(١١١). عليه فقد خص الدستور الإقليم بالمسؤولية الكاملة عن الأمن الداخلي، الأمر الذي يسمح بتحويل الميليشيات إلى قوى الأمن الداخلي. وكان هذا أمراً ضرورياً

^(١٠٧) المادة (١/١٢١) من الدستور العراقي الدائم.

^(١٠٨) المادة (٢/١٢١) من الدستور نفسه

^(١٠٩) المادة (٣/١٢١) من الدستور العراقي الدائم.

^(١١٠) المادة (٤/١٢١) من الدستور نفسه

^(١١١) المادة (٥/١٢١) من الدستور نفسه

ولاسيما بالنسبة لإقليم كردستان الذي كان شبه مستقلا قبل إقرار الفدرالية دستوريا في العراق، وكان يمتلك قوات عسكرية (البيشمركة) نظامية مما تتطلب تنظيم تلك القوات وتجسيدها لتحقيق الأمن في الإقليم. فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية ينقسم الجيش على قسمين: الجيش العامل ويتبع الحكومة الاتحادية، ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى، والمليشيا (الحرس الوطني) ويتبع الولايات، ويعد حاكم الولاية قائدا لها^(١١٢).

أما المحافظات غير المنتظمة في الإقليم فتتمتع بالصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وفقا لنظام اللامركزية الإدارية^(١١٣). ويكرر الدستور العراقي نفس منهج قانون إدارة الدولة المؤقت بخصوص المركز القانوني للمحافظات، حيث يعطي الدستور المحافظات التي لم تنظم في إقليم الحق في ممارسة الصلاحيات المتبقية والصلاحيات المشتركة مع حكومات الأقاليم^(١١٤). وكذلك أكد الدستور على أنه يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية أو بالعكس، بموافقة الطرفين^(١١٥). فكيف يمكن للمحافظة في ظل نظام اللامركزية الإدارية الموافقة أو عدم الموافقة بخصوص إعطاء التفويضات من عدمها من قبل الحكومة الاتحادية؟ بمعنى أن الدستور قد وضع المحافظات في مصاف واحد مع الأقاليم وهذا أمر غير صائب وغير وارد من الناحية السيادية للدولة لان الإقليم وحدة سياسية بينما المحافظات لا تعد أكثر من وحدة إدارية فلا يمكن وضعهما في مستوى واحد من حيث الاختصاص والصلاحيات، ويعود الدستور ويؤكد مرة أخرى هذا المركز القانوني السيادي للمحافظة عندما نص على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ولها مالية مستقلة^(١١٦).

أما يتعلق بالموضوعات التي تقع ضمن السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية، فإن السيادة تكون للقانون الاتحادي، أما فيما يتعلق بجميع الموضوعات الأخرى، بما في ذلك الصلاحيات المشتركة بموجب المادة (١١٤)، والصلاحيات المتبقية المنصوص عليها في المادة (١١٥) والمادة (١٢١/أولا)، فإن القانون الإقليمي له

(١١٢) د.علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص٧٧.

(١١٣) المادة (٢/١٢٢) من الدستور العراقي الدائم

(١١٤) المادة (١١٥) من الدستور نفسه

(١١٥) المادة (١٢٣) من الدستور نفسه

(١١٦) المادة (٥/١٢٢) من الدستور العراقي الدائم.

السيادة. وقد ضمن الدستور بموجب المادة (٤/١٢٦) منه الصلاحيات الممنوحة للأقاليم، والتي تحظر إجراء أي تعديل على مواد الدستور الذي من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام. وعلى الرغم من أن هذه المادة لا تستثنى من أحكام المادة (١٤٢) من الدستور الخاصة بالتعديلات التي تشمل جميع أحكام الدستور بعد تشكيل مجلس النواب بمدة معينة، لكن هذه التعديلات مقيدة أيضا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وموافقة أغلبية المصوتين العراقيين وعدم رفض التعديلات المقترحة من قبل المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر. وهذا يشكل ضمانا للأقاليم بعدم المساس باختصاصاتهم المحددة في الدستور، والذي يتمثل في مشاركة الأقاليم لاسيما إقليم كردستان- الوحدة السياسية الفريدة داخل الاتحاد الفدرالي العراقي لحد الآن- في المصادقة على التعديلات الدستورية التي ستقترح من قبل اللجنة البرلمانية المؤقتة^(١١٧).

وقد أدخلت المادة (١٤٢) المذكورة إلى الدستور نتيجة ضغط بعض الجهات السياسية المشاركة في عملية وضع الدستور، وكان الأفضل للدستور العراقي الدائم أن لا يتضمن بين دفتيه مثل هذا النص، وذلك يجعل الدستور قابلا للتعديلات مباشرة بعد تصديقها باستفتاء شعبي عام، مما يؤثر ذلك في قدسيته وسموه، ولاسيما انه أول دستور دائم في التاريخ الدستوري العراقي في العهد الجمهوري، فكان الأجدر أن يتمتع هذا الدستور بعد دخوله حيز التنفيذ بالشباب والجمود، لا أن يكون مسرحا لفرض التوجهات السياسية والقومية والدينية بعد ان نال رضى الشعب في عملية ديمقراطية^(١١٨).

^(١١٧) قرر مجلس النواب بتاريخ ٢٦/أيلول/٢٠٠٦ تشكيل لجنة لإعادة النظر بالدستور، لتقديم مقترحات بشأن تعديل الدستور من (٢٧) عضو وزعت على أساس (١٢) عضو لكتلة الائتلاف العراقي الموحد، و(٥) أعضاء للتحالف الكردستاني، و(٤) أعضاء لكتلة التوافق، وعضوين للكتلة العراقية وعضو واحد لكل من كتلة الحوار والتركمان واليزيديين والكلدوآشوريين. بموجب المادة (١٤٢) من الدستور التي اشترطت وجود المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي في اللجنة على وجه الإلزام. ينظر تفاصيل ذلك: المحامي طارق حرب، تشكيل لجنة تعديل الدستور... عظم الطوالب وخطورة الوجائب، مقال متاح على الموقع الالكتروني التالي:

<http://www.alsabah.com/paper.pgp? last visit 16/3/2008>

^(١١٨) ما يجب ذكره إن هذه اللجنة المؤقتة لم تنجز عملها بإعداد التوصيات والمقترحات الضرورية التي يمكن إجراءها على أحكام الدستور وتقديمها إلى مجلس النواب رغم مضي المدة المحددة لها في المادة (١٤٢) المذكورة وهي أربعة أشهر من تاريخ تشكيلها، مما يشكل خرقا لنصوص الدستور ودون

أما في الاتحاد السويسري، فقد حافظت الكانتونات على استقلالها الأصلي وهي الآن تتمتع بالحكم الذاتي وتتقاسم السيادة مع الحكومة الفدرالية، في القضايا الحساسة مثل الثقافة، اللغة، التعليم، والعلاقات بين الدين والدولة تبقى ضمن السلطات القانونية للكانتونات مع احترام حرية المعتقدات الدينية التي يمنحها الدستور. حتى في زمن العولمة الاقتصادية تبقى حكومات الكانتونات تسيطر على ثلثي الإيرادات الحكومية والإنفاق العام^(١١٩). فالكانتونات هي مسؤولة عن جوانب هامة من النظام العام والشرطة، والتعليم، والمساعدات الاجتماعية، والصحة، والتخطيط الإقليمي والمحلي.

ومن ضمن صلاحيات الكانتونات القيام بإبرام المعاهدات الدولية في نطاق اختصاصاتها الدستورية وخاصة فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية وعلاقات الجوار والبوليس. وعند إبرام الكانتونات للمعاهدات الدولية والدخول مباشرة في علاقات دولية مع الدول الأخرى والجهات الأجنبية، يجب عليها مراعاة أحكام الدستور الاتحادي بهذا الشأن، وان تحظر الحكومة الاتحادية بوجود مثل هذه المعاهدات قبل إبرامها^(١٢٠)، لقد حاولت الكانتونات من جانبها أن تستخدم صلاحياتها الدستورية في العمل الدولي، وهي صلاحيات لا مثيل لها بين الوحدات تحت الوطنية في أي مكان آخر، لقد شاركت الأقاليم الستة عشر التي لها حدود مع دول أجنبية في شؤون خارجية من خلال سياسة خارجية ثانوية في مجالات مثل الثقافة والطاقة والسياحة^(١٢١). وفي إطار القانون الاتحادي يحق للكانتونات ان تمتلك وحدات عسكرية خاصة بها، بحيث تقرر أمر تعيين وترقية الضباط لهذه الوحدات العسكرية، وتكون الكانتونات مسؤولة بتوفير جزء من ملابسها ومعدات^(١٢٢). وتختص الكانتونات بتنظيم الشؤون التعليمية من خلال

ان تعلن هذه اللجنة شيئاً عن انجاز العمل الموكل إليها أو كف يدها عنها عند تعذر ذلك كما يظهر من مجريات الوضع. ونرى ان سبب ذلك التأخير يعود إلى عدم توافق الكتلة السياسية ضد الآن على المقترحات التي تعرض حول التعديلات.

^(١١٩) راؤول بليند نياخر و ابيغيل اوستاين، حوار عالمي حول الفدرالية- حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٣٩.

^(١٢٠) المادة (٥٦) من دستور الاتحاد السويسري.

^(١٢١) راؤول بليند نياخر و شاندراساسما، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية، ج ٥، المصدر السابق، ص ٥١.

^(١٢٢) المادة (٦٠) من دستور الاتحاد السويسري.

القيام بتوفير التعليم الأساسي بصورة مجانية وإجبارية تحت إشراف الحكومة الاتحادية^(١٢٣)، كما إن سلطة تنظيم شؤون الثقافة واللغة والعلاقة بين الكنسية والدولة تدخل ضمن صلاحيات الكانتونات، إذ تنظم الكانتونات في سويسرا الشؤون الثقافية في الكانتون^(١٢٤). ويحدد الكانتون أيضا لغته الرسمية ضمن التقسيمات الجغرافية التقليدية، وتؤخذ بنظر الاعتبار اللغات المحلية التابعة للأقليات^(١٢٥). بالإضافة إلى اختصاص الكانتونات في حماية الطبيعة والثروات الطبيعية^(١٢٦)، باستثناء حماية الغابات والحيوانات إذ تبقى ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية^(١٢٧). وتتحكم الكانتونات أيضا بمصادرها المائية، ويمكنها في حدود القوانين الاتحادية فرض ضريبة على استعمالها^(١٢٨).

مما تقدم يتبين لنا بأنه في ظل التوزيع الدستوري للسلطات في الاتحاد السويسري يتم منح قسم كبير من السلطات للحكومة الفدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات، لكنه على ارض الواقع يوجد قدر كبير من اللامركزية نظرا لان الدستور يجعل الحكومة الفدرالية معتمدة بدرجة كبيرة على الكانتونات ذات الحكم الذاتي في إدارة قسم كبير من تشريعاتها.

وفي الدستور الكندي فان المقاطعات مسؤولة، بشكل كبير عن التعليم، والرعاية الصحية، والمساعدات الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة. لقد حدد الدستور في المادة(٩٢) منه سلطات المقاطعات الخالصة، ومنها فرض الضرائب المباشرة داخل المقاطعة^(١٢٩)، إدارة وبيع الأراضي العامة في المقاطعة بضمنها المصادر الطبيعية الموجودة فيها تعتبر ملكا لحكومة المقاطعة^(١٣٠) تنظيم الصحة والرعاية الاجتماعية والاقتصادية والصحة^(١٣١)، تأسيس المجالس البلدية ومؤسساتها^(١٣٢)، جميع الأشغال المحلية

^(١٢٣) المادة(٦٠) من دستور الاتحاد السويسري.

^(١٢٤) المادة(٦٩) من الدستور نفسه

^(١٢٥) المادة(٧٠) من الدستور نفسه

^(١٢٦) المادة(٧٨) من الدستور نفسه

^(١٢٧) المادتان(٧٧ و ٨٠) من الدستور نفسه

^(١٢٨) المادة(٧٦) من الدستور نفسه

^(١٢٩) الفقرة(١) من المادة(٩٢) من الدستور الكندي

^(١٣٠) الفقرة(٥) من نفس المادة ونفس الدستور

^(١٣١) الفقرة(٧) من نفس المادة ونفس الدستور

^(١٣٢) الفقرة(٨) من نفس المادة ونفس الدستور

والتعهدات^(١٣٣)، وتنظيم حق الملكية والحقوق المدنية تقع ضمن اختصاص المقاطعات^(١٣٤)، ومن حق الإقليم التشريع في جميع القضايا ذات الطابع المحلي أو الخاص بالمقاطعة^(١٣٥). وعندما تتعلق المعاهدات بمجالات تدخل في إطار الاختصاص الخالص للأقاليم يتعين في هذه الحالة تنفيذ التشريعات الإقليمية^(١٣٦).

وما يجب ذكره أن الدستور الكندي قام بتحديد السلطات الفدرالية الخالصة والسلطات الإقليمية الخالصة، والسلطات المشتركة مع منح السلطة المتبقية للحكومة الفدرالية. وعلى الرغم من أن كندا قد اتخذت شكلا مركزيا في بادئ الأمر، إلا أنها تحت وطأة الضغوط التي تعرضت لها على مدار قرن وربع القرن للاعتراف بالازدواجية والنزعة الإقليمية، فقد أصبحت كندا اتحادا فدراليا لا مركزيا على الصعيدين التشريعي والإداري. وقد اعترف مرسوم الدستور الصادر عام ١٨٦٧ بالطابع الخاص لكيبك من خلال إدراج بعض الاعتراف بوجود لا تماثل في الأحكام المتعلقة باللغة، والتعليم والقانون المدني^(١٣٧). بالتالي فإن العلاقات الخارجية الكندية تتصف بتوازن صعب بين الحق الفدرالي في الدخول في معاهدات وحق المقاطعات في التقرير بشأن تنفيذها أو عدم تنفيذها^(١٣٨)، فلا يمكن للحكومة الفدرالية أن تلزم الأقاليم بتنفيذ معاهدة دولية أو أن يحل محلها في التنفيذ باستثناء عند صدور قرار من المحكمة العليا، والسلطات الاتحادية تتردد في استخدام وسائل الإكراه لديها ضد الوحدات المنظمة للاتحاد^(١٣٩). وتلعب المقاطعات الكندية دورا خاصا على الساحة الدولية، هنالك مثلا مكاتب تمثيلية لكيبك في (٢٥) دولة تديرها وزارة علاقات دولية منفصلة لحكومة كيبك، كما أنها قامت بتوقيع مئات من الاتفاقيات مع دول ووحدات تحت وطنية أخرى.

^(١٣٣) الفقرة (١٠) من نفس المادة ونفس الدستور

^(١٣٤) الفقرة (١٣) من نفس المادة ونفس الدستور

^(١٣٥) ANNL. GAIFITHS, *Hand book of Federal countries, 2005; Ibid, p111.*

^(١٣٦) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٥٢.

^(١٣٧) Richard Simeon, , *Federal-Provincial Diplomacy The making of Recent policy in Canada, p202*

^(١٣٨) راؤول بليند نباخر و شاندر باسما، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية، ج ٥، المصدر السابق، ص ٢٥.

^(١٣٩) هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة: باسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٥١.

وعملت مقاطعة (البرتا) على حماية حقوقها في مصادرها النفطية، والتي تعطي الأولوية في علاقاتها الدولية مع الولايات المتحدة، وأقامت مكتبا من ثلاث أشخاص ضمن السفارة الكندية في واشنطن^(١٤٠). والواقع أن مطالب المقاطعات ولاسيما في الكيبك، فيما يتعلق بحكمها الذاتي الداخلي تمنع الحكومة الاتحادية من إتباع سياسة خارجية فعالة^(١٤١).

أما التوزيع الدستوري للسلطات في الدستور البلجيكي فيتميز بثلاث سمات هي ان النقل التدريجي للسلطة أدى في الواقع إلى وجود قدر كبير من اللامركزية، وان السلطات الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكومة كانت في الغالب تأخذ شكل سلطات خالصة، وانه قد نجم عن ذلك قدر كبير من اللاتماثل بين الوحدات التأسيسية مما ينعكس على وجود اختلافات بين الأقاليم والمجتمعات المحلية، ووجود اختلافات وفوارق في العلاقات البيئية بين المجالس الإقليمية ومجالس الطوائف في المناطق المتحدثة بالهولندية والمناطق المتحدثة بالفرنسية^(١٤٢)، والوضع الخاص لبروكسل بصفتها عاصمة تقع في المنطقة الفلمنكية ولكنها تضم أغلبية من المتحدثين بالفرنسية. لذلك تتميز الفدرالية البلجيكية باللاتماثلية التي تسمح بوجود اختلافات في تنظيم وسلطات الوحدات السياسية المفدرلة، وان سلطات المجتمعات لم تعد متماثلة في شمال البلاد وجنوبها^(١٤٣).

إن الجماعات الاثنية والمناطق، كل فيما يعنيه، لها صلاحيات في القضايا الأخرى غير المحددة حصرا للحكومة الاتحادية وفق الشروط والأساليب التي يثبتها القانون. ان الصلاحيات المتبقية موزعة بين مجالس الجماعات الاثنية ومجالس المناطق وحكوماتهما، فمثلا تعني حكومة المنطقة (الجغرافية) بالشؤون الاقتصادية والخدمات والصحة والمواصلات... الخ بالأساس إضافة لغير ذلك من المهام الخاصة بالمنطقة باعتبارها رقعة جغرافية، بينما تعنى حكومة الجماعة الاثنية بالقضايا الثقافية والتعليم والرعاية الصحية بالأساس إضافة إلى مهام

^(١٤٠) المصدر نفسه، ص ٢٧

^(١٤١) المصدر نفسه، ص ١٥٢.

^(١٤٢) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٤٠

^(١٤٣) راؤول بليند نباخر وايغيل اوستاين، حوار عالمي حول الفدرالية- حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٩.

أخرى^(١٤٤). ويحق لمجلس الجماعات الاثنية والمناطق إصدار و سن الأنظمة واللوائح التي تعامل معاملة القانون بالنسبة للجماعة أو المنطقة المعنية، في مجال الشؤون الثقافية، التعليم باستثناء تحديد بداية ونهاية التعليم الإجباري وشروط الحد الأدنى للحصول على شهادات، والتعاون بين الجماعات الاثنية والتعاون الدولي بما في ذلك عقد الاتفاقيات في الشؤون الثقافية والتعليم، وتنظيم الشؤون ذات الشخصية الاعتبارية للجماعات الاثنية والمناطق^(١٤٥). كما يحق للحكومات الإقليمية وحكومات الجماعات الاثنية إبرام الاتفاقيات في الشؤون التي تعود الصلاحية فيها لمجالسها بعد التصديق عليها من قبل المجلس الإقليمي أو مجلس المجموعة^(١٤٦). حيث أن الدستور يمنح الوحدات المكونة المختلفة صلاحية ممارسة سياسات خارجية وذلك فيما يتعلق بالاختصاصات المحددة التي تقع ضمن سلطاتها القانونية، فالعناصر الخارجية من سياسة التعليم، على سبيل المثال، يتم إدارتها بشكل منفصل من قبل المجتمعات الثلاثة سواء من حيث التمثيل الخارجي أو من حيث عقد معاهدات على حد سواء^(١٤٧). إذن أنشأت بلجيكا حالة غير معروفة في القانون المقارن بمنعها الملك من إبرام معاهدات دولية في مسائل تعود لاختصاص الوحدات أو الأقاليم. والواقع بان هذه الأخيرة هي المختصة الوحيدة بعقد اتفاقات دولية في ميدان اختصاصها الحصري واحتفظت السلطة الاتحادية بتسيير السياسة الأجنبية العامة لبلجيكا فقط^(١٤٨). وكذلك لهم الحق بإقرار حصتها من الميزانية بمرسوم يصدر من مجالسها يوجه توزيع هذه الأموال^(١٤٩).

مما تقدم نتوصل إلى انه بموجب التنظيم الدستوري للسلطات في العراق قد تم تحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والاختصاصات المشتركة التي تمارس من قبل الحكومة الاتحادية والأقاليم وما تبقى بعد ذلك تكون من ضمن

^(١٤٤) راؤول بليند نباخر و شاندراساسما، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية، ج ٥،

المصدر السابق، ص ٢٢.

^(١٤٥) ينظر المواد (١٢٧-١٣٠) من الدستور البلجيكي.

^(١٤٦) المادة (٣/١٦٧) من الدستور نفسه.

^(١٤٧) راؤول بليند نباخر و شاندراساسما، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية، ج ٥،

المصدر السابق، ص ٢٢.

^(١٤٨) هيلين تورار، المصدر السابق، ص ١٤٩.

^(١٤٩) المواد (١٧٥، ١٧٦، ١٧٧) من الدستور البلجيكي.

اختصاصات الأقاليم منفردة. وان إقليم كردستان هو الإقليم الوحيد الموجود حتى الآن في إطار الفدرالية العراقية، وان توزيع الاختصاصات، كما بينا، قد تم على هذا الأساس (وجود إقليم واحد) بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم في الدستور. وعلى الرغم من ان الدستور قد حدد ملامح تشكيل الأقاليم الجديدة وفق القانون الذي سوف يصدر من مجلس النواب، إلا أن أي إقليم آخر لم يتشكل بعد، رغم نفاذ قانون الإجراءات الخاصة بتشكيل الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

وبمقارنة الصلاحيات الممنوحة للأقاليم في الدستور الفدرالي العراقي مع ما موجود في تجارب فدرالية أخرى، نجد ان تلك الاختصاصات قد وردت بشكل غامض وغير دقيق في الدستور العراقي، مما يحتمل اللبس والتأويلات على الأقل من الناحية العملية عند ممارسة الأقاليم لاختصاصاتها الدستورية. لذلك من الضروري ايجاد آليات قانونية وسياسية وتفعيلها، كالمحكمة الاتحادية العليا، واللجان المشتركة العالية المستوى بين مستويي الحكم لحسم أي نزاع قد يظهر بينهما بشكل نهائي. فعلى سبيل المثال تكون للأقاليم حصة عادلة من الإيرادات الاتحادية بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، لكن هذه المسألة قد أثرت عليها المشاكل والخلافات عند تحديد حصة إقليم كردستان من الميزانية الفدرالية ابتداءً إلى ان تم تحديد هذه الحصة بنسبة (١٧%) من الميزانية، مع ذلك ان هذه النسبة لا تزال محل جدل وخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان. كما اقر الدستور حق الأقاليم في تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤون الإقليم الإنمائية والاجتماعية والثقافية، لكن الدستور لم يمنح الأقاليم حق عقد اتفاقات مع أطراف أجنبية في هذه المجالات، كما هو الحال في التجارب الفدرالية التي ذكرناها عند المقارنة، حيث لا تزال مشكلة العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان عالقة بينها وبين الحكومة الاتحادية دون ان يوضع لها حل دستوري مرضي بين الجانبين. وكذلك تثار قضية قوات حرس الإقليم (البيشمرکه) بين فينة وأخرى رغم أن الدستور قد أكد على حق الإقليم في امتلاك قوة عسكرية خاصة به بجانب قوات الشرطة والأمن الداخلي.

في حين وجدنا في تجارب الدول الفدرالية، مثل سويسرا، كندا، وبلجيكا بان الأقاليم في تلك الدول تتمتع بحق ممارسة الاختصاصات المحددة لها في الدستور،

سواء أكانت تلك الاختصاصات متعلقة بالشؤون الداخلية أم بالعلاقات والسياسات الخارجية، فنجد الأقاليم في هذه الدول تتمتع بحق عقد اتفاقيات مع أطراف أجنبية ودولية وفق ما حدد لها من الدستور كيفية إجرائها. لذا فمن الضروري من أجل إنجاح التجربة الفدرالية العراقية ان يتم التعاون والتعامل بين مستويي الحكم الاتحادي والإقليمي، ولاسيما الآن إذ يوجد إقليم واحد فقط، وفق الآليات المحددة في الدستور من دون اللجوء إلى التأويلات والمصالح الإقليمية والعرقية الضيقة.

المبحث الثاني العلاقة بين السلطات الفدرالية العراقية وسلطات الاقليم

تتميز العلاقة بين مستويي الحكم الاتحادي والإقليمي في إطار الدولة الفدرالية بالتعقيد والتشابك نظرا لطبيعة النظام الفدرالي القائم على ثنائية السلطة والدستور. فعلى الرغم من ان الدستور يحدد اختصاصات وصلاحيات كل من الحكومتين الاتحادية والإقليمية، غير انه بسبب خاصية النظام الفدرالي المذكور قد يحدث التداخل والتجاوز بين مستويي الحكم عند ممارسة اختصاصاتها. لذلك فمن الضروري إيجاد الآليات اللازمة لتنظيم هذه العلاقة بين السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية بشكل عام، وبين الهيئات المتناظرة في كل من الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية بشكل خاص. وقد ينظم تلك العلاقات وفق الآلية المحددة في الدستور أو قد يكون وفق آليات أخرى يتم اقتراحه وتبنيه باتفاق السلطات الموجودة في مستويي الحكم.

ولدراسة موضوع العلاقة بين السلطات الفدرالية العراقية وسلطات حكومات الأقاليم وبيان الآليات الدستورية وغيرها المعتمدة في هذا المجال سنقسم هذا المبحث على المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الاول: العلاقة بين السلطة التشريعية الفدرالية والسلطة التشريعية للأقاليم.

المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية الفدرالية والسلطة التنفيذية للأقاليم.

المطلب الثالث: العلاقة بين السلطة القضائية الفدرالية والسلطة القضائية للأقاليم.

المطلب الاول

العلاقة بين السلطة التشريعية الفدرالية والسلطة التشريعية للأقاليم

يوجد بجانب السلطات الفدرالية الاتحادية في كل إقليم من أقاليم الدولة الفدرالية دستور خاص به ينظم السلطات العامة الثلاث فيها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتختص كل من تلك السلطات بممارسة مجال اختصاصها داخل الإقليم وفق ما حدد لها دستور الإقليم الذي يجب أن يكون منسجما مع الدستور الفدرالي وذلك استنادا إلى مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في مجالها الداخلي. وما يجب ذكره ان غالبية دساتير الوحدات في الدولة الفدرالية تكاد تكون صورة طبق الأصل من الدستور الفدرالي، مع بعض التغييرات الطفيفة التي تهدف إلى إبراز الخصائص المحلية للوحدات الفدرالية مثل الثقافة واللغة والاختصاصات الحصرية وغيرها. ففي سويسرا على سبيل المثال تقوم السلطات الفدرالية بالإشراف المباشر عمليا على دساتير الكانتونات. أما في الهند فلم تمنح أي من الولايات حق سن دستور خاص باستثناء ولايتي (جامو و كشمير). فيما يعتمد الكثير من أطراف الفدرالية الروسية، كالدوائر والمناطق ذات الحكم الذاتي، على وثيقة داخلية تسمى النظام، ذلك ان الجمهوريات وحدها تمتلك حق تشريع واعتماد الدساتير كقوانين أساسية^(١).

فعندما تتوزع السيادة الداخلية بين السلطات الفدرالية والسلطات الاقليمية لا بد من حدوث التداخل والاعتماد المتبادل داخل الدولة الفدرالية في ممارسة الحكومات لسلطاتها مما يستلزم من المستويات المختلفة للحكم ان تعامل بعضها بعضا كشركاء. وقد يطلب هذا بدوره الكثير من المشاورات والتعاون والتنسيق بين الحكومات، وتخدم مؤسسات التعاون بين الحكومتين ومساراتها في هذا المجال وظيفتين هامتين هما: تسوية النزاعات ووسيلة للتكليف تبعا للظروف المتغيرة، بسبب وجود شبكة من العلاقات الشائكة والمعقدة في إطار الدولة الفدرالية والتي تفرز حتما نوعا من المشاكل والخلافات عند ممارسة كل من الحكومتين الفدرالية والإقليمية مجال اختصاصهما، أو قد تستجد بعض الموضوعات يستوجب تعيين الجهة المختصة بممارستها.

^(١) د.فلاح إسماعيل حاجم، التكامل السياسي بين مكونات الدولة الفدرالية، المصدر الالكتروني السابق.

و تختص السلطة التشريعية الفدرالية عادة بسن القوانين في جميع المسائل التي تهم الدولة في مجموعها مثل الشؤون المتصلة بالعلاقات الخارجية، والدفاع الوطني، والمواصلات بمختلف أنواعها، والمسائل الجمركية، ومسائل العملة، والجنسية وغير ذلك مما يهم الدولة الفدرالية. ولا يقتصر دور البرلمان الفدرالي على ما سبق ذكره من المسائل، وإنما يشاطر برلمانات الأقاليم سلطة التشريع في كثير من المسائل، وذلك بوضع قواعد عامة تقيد من اختصاص هذه البرلمانات، ويجب على الأقاليم المكونة للاتحاد ان تخضع لهذه القواعد، وتسترشد بها في وضع تشريعاتها الداخلية^(٢).

تتكون السلطة التشريعية الفدرالية في العراق من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وتمارس صلاحياتها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات وحسب طبيعة النظام السياسي. وبهذا اخذ الدستور العراقي بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الفدرالية، ولكن يتم تنظيم مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاص بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه^(٣). على هذا الأساس يؤجل تشكيل مجلس الاتحاد إلى ما بعد نفاذ الدستور الدائم وسن قانون خاص به من قبل مجلس النواب في الدورة البرلمانية الثانية، لذلك فان مجلس النواب هو الذي يمثل السلطة التشريعية الفدرالية إلى ان يتم تشكيل المجلس الآخر^(٤).

ويتكون مجلس النواب من (٢٧٥) عضو بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من سكان العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله^(٥). ويتحقق النصاب القانوني لانعقاد جلساته بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك^(٦).

ويختص مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية لتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية والمشاركة للحكومة الاتحادية المحددة في

(٢) د.محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص١٤٧.

(٣) المادة(٦٥) من الدستور العراقي الدائم.

(٤) المادة(١٣٧) من الدستور نفسه.

(٥) المادة(٤٩) من الدستور نفسه.

(٦) المادة(٥٩) من الدستور نفسه.

الدستور، إذن الأصل في ممارسة السلطة التشريعية يعود إلى الأقاليم والاستثناء يعود إلى الحكومة الفدرالية كما هو الحال في اغلب الدول الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا. وتنعكس هذه القاعدة على أهم صورة من صور ممارسة السلطة ألا وهي سن القوانين. عليه فالأصل في التشريع يعود إلى الأقاليم ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك، حيث يعود عند ذلك للحكومة الفدرالية^(٧). بعبارة أخرى، ان التشريع يعود للأقاليم إلا في حالات معينة حيث يعود إلى الحكومة الفدرالية، وهذه الحالات نجدها في المادة (١١٠) من الدستور العراقي التي حددت فيها اختصاصات الحكومة الاتحادية حصراً، التي تختص مجلس النواب العراقي بممارستها فقط من دون مشاركة من جانب السلطة التشريعية للأقاليم أو التدخل بأي وجه في هذا المجال. وذلك لحكر تلك الاختصاصات على السلطة التشريعية الفدرالية دون غيرها، مما يعني ان هناك ميداناً خاصاً بالحكومة الفدرالية لها الحرية في أن تشريع فيه ما تشاء من دون أي تدخل من جانب الحكومات الإقليمية. ويشمل هذا الميدان السياسة الخارجية وعقود الاقتراض والسياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية، وسياسة الأمن الوطني والدفاع، والسياسة المالية والكمركية والعملة والميزانية العامة، وتنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان، وأمور الجنسية والتجنس والإقامة، وتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد، ووضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية، وتنظيم السياسة المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، والتعداد العام للسكان^(٨). وان نطاق تطبيق تلك التشريعات يسري على كافة أراضي إقليم الدولة الفدرالية، أي على جميع الحكومات الإقليمية التقيد بتلك التشريعات وكذلك على جميع مواطني الدولة الفدرالية التابعين للحكومة الفدرالية أو للحكومات الإقليمية. وان سريان التشريعات الفدرالية على جميع أراضي الدولة وشمولها لأقاليمها كافة تلعب دوراً استثنائياً في تطوير وتعزيز التكامل القانوني والسياسي للدولة الفدرالية.

أما السلطات التشريعية التي تمارسها الأقاليم فقد تضمنتها المادة (١٢١) من الباب الخامس من الدستور العراقي تحت عنوان (سلطات الأقاليم) فهي: الحق في

(٧) د. منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ٢٨٠.

(٨) المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم.

ممارسة السلطة التشريعية، وتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم لوجود تناقض أو تعارض بين القانونين الاتحادي والإقليمي في مسائل لا تدخل في الاختصاصات المحصرية للسلطات التشريعية الاتحادية، وتنظيم حصول الأقاليم على حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، 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 للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

يلاحظ على المادة المذكورة أنها قد وسعت صلاحيات الإقليم إلى المدى الذي يسمح له بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة التناقض والتعارض بين القانونين. كما منح الإقليم مكاتب للتمثيل في السفارات والبعثات الدبلوماسية وهو ضمن الاختصاصات السيادية للحكومة الفدرالية وقد يسهم ذلك في تضخيم تلك الهيئات، إذا ما سمحت للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بفتح مكاتبها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة التكاليف المالية، وكان الأجدر أن تكون تلك الهيئات الدبلوماسية ممثلة للأقاليم والحكومة الاتحادية.

وقد نظم مشروع دستور إقليم كردستان العراق (وهو الإقليم الفدرالي الوحيد) تلك الاختصاصات، فيها اختصاص السلطة التشريعية لإقليم كردستان بالبت في القضايا المصيرية لشعب إقليم كردستان^(٩)، وتشريع القوانين الاتحادية ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم^(١٠)، وإقرار السياسات المشتركة بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية^(١١)، وإقرار الموازنة العامة لإقليم كردستان والحسابات الختامية^(١٢)، وإقرار الخطط العامة للتنمية^(١٣)، وإنشاء الضرائب والرسوم وتعديلها وإلغائها^(١٤).

(٩) المادة (١/٩٣) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٦

(١٠) المادة (٩٣/٣-ج) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٦

(١١) الفقرة (٦) من المادة (٩٣) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٦

(١٢) الفقرة (٨) من المادة (٩٣) من المشروع نفسه.

(١٣) الفقرة (٩) من المادة (٩٣) من المشروع نفسه.

(١٤) الفقرة (١٠) من المادة (٩٣) من المشروع نفسه. واستناداً لذلك أقدم المجلس الوطني لكوردستان العراق على تشريع عدد كبير من القوانين لتنظيم مختلف أوجه الحياة في الإقليم، منها قانون رئاسة إقليم كردستان رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، قانون الاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦، قانون تنظيم السلطة

وفضلاً عن الاختصاصات المحصرية للإقليم، فإنها تمارس اختصاصات تشريعية أخرى مشتركة مع السلطات الاتحادية أوردتها المادة (١١٤) من الدستور وهي: إدارة الكمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، رسم السياسة البيئية، تنظيم سياسات التنمية والتخطيط العام، السياسة الصحية العامة، السياسة التعليمية والتربوية العامة، تنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية.

علاوة على تلك الاختصاصات المشتركة، فقد حدد الدستور بعض اختصاصات أخرى تمارس بالتعاون بين السلطة التشريعية للإقليم والحكومة الفدرالية، ورغم أنها لم تذكر ضمن الاختصاصات المشتركة، وبما أنها أدرجت خارج الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية، لذلك يمكن اعتبارها ضمن الاختصاصات المشتركة، حيث إن الدستور قد أكد بأنها تدار بالتعاون بين الحكومة الفدرالية وحكومات الإقليم. وتتعلق هذه الاختصاصات التشريعية بتنظيم إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير هذه الثروة^(١٥)، وكذلك تنظيم إدارة الآثار والمواقع الأثرية والمخطوطات والمسكوكات الوطنية^(١٦). ومن هذا المنطلق اصدر المجلس الوطني لكوردستان العراق قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧^(١٧)، بعد ان تأخرت المصادقة على مشروع قانون النفط والغاز العراقي في مجلس النواب العراقي بسبب النواقص الموجودة فيه والانتقادات الموجهة إليه، لان مسودة القانون تسعى إلى تعزيز السيطرة الاتحادية على أنشطة النفط والغاز دون مراعاة كافية لنصوص الدستور الفعلية.

القضائية لإقليم كوردستان رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧، قانون العفو العام رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧، قانون الخدمة وتقاعد البيشمركة (حرس إقليم كوردستان-العراق) رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٧، قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان-العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإقليم كوردستان العراق (١٠) لسنة ٢٠٠٨، وغيرها من القوانين. ينظر بصدد هذه القوانين وغيرها: القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق، المجلد العاشر، ط١، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠٠٨.

^(١٥) المادة (١١٢) من الدستور العراقي الدائم.

^(١٦) المادة (١١٣) من الدستور نفسه.

^(١٧) ينظر بصدد القانون المذكور: القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان-

العراق، المجلد العاشر، المصدر السابق، ص ٣١٥

وقد حددت المادة (١١٥) من الدستور بان الأولوية تكون لقوانين الأقاليم في الصلاحيات المشتركة عند حصول الاختلاف عليها، حيث ان المادة (١١٠) بفقراتها التسعة حددت السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية في ما ورد في تلك الفقرات، وكونها سلطات حصرية، فلا مجال لإضافة سلطة أخرى إليها إلا بتعديل دستوري، وإذا قيل ان الاختصاصات الواردة في المادتين (١١٢ و ١١٣) من السلطات المشتركة بين الاتحاد والأقاليم، فربما كان ذلك محل جدل حيث لم ترد ضمن المادة (١١٤) التي عدت السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في فقراتها التسع، لذلك فالجدل الفقهي يدور حول تكييف ما ورد في المواد (١١١، ١١٢، ١١٣) بخصوص النفط والغاز، ونرى صعوبة تكييفها على وجه يدخلها ضمن السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية للسبب الذي ذكرناه سابقا، كما لا يمكن عدهما من السلطات المتروكة للأقاليم والمحافظات على وجه الانفراد لان المادة (١١١) الخاصة بملكية النفط والغاز لم تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى الحكومة الفدرالية ولا إلى حكومات الأقاليم، بل أشارت إلى الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات^(١٨). ولان المادتين (١١٢ و ١١٣) قد أشارتا إلى اشتراك الحكومتين (الفدرالية والأقاليم) في ممارسة السلطات المنصوص عليها فيهما معا، مما يجعلها موضوعيا من ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، لأنه إذا تركنا الجانب الشكلي الذي لا يصلح لترجيح أي من الاحتمالين أي تصنيفها ضمن الاختصاصات الحصرية أو ضمن الاختصاصات المشتركة، فانه من الناحية الموضوعية يستنتج من عبارات المادتين (١١٢ و ١١٣) إن السلطات المذكورة فيها هي من الاختصاصات المشتركة، كونها تشركهما (أي الطرفين) ولا ينفرد احدهما بممارسة تلك الاختصاصات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان عبارات المادة (١١٤) قد صيغت بشكل يسمح بإدخال اختصاصات أخرى غير المذكورة في فقرات تلك المادة ضمن الاختصاصات المشتركة، حيث يفهم ضمنا من عبارة (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم)، أنها أوردت تلك الاختصاصات على سبيل المثال وليس الحصر، لان عبارة (تكون الاختصاصات الآتية....) لا تمنع من وجود اختصاصات

(١٨) جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفدرالية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

مشتركة أخرى غير تلك المذكورة في الفقرات السبع من المادة (١١٤) وإذا صح التعبير فإن المادتين (١١١ و ١١٢) وكذلك المادة (١١٣) من الدستور ولنفس الأسباب تكون حكومة بما ورد في عجز المادة (١١٥) من كون الأولوية فيها لقانون الأقاليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الفدرالي.

ومن الجدير بالذكر أن المادة (١٢٦ / ٤) من الدستور قد منعت إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم، ومنها صلاحيات الهيئة التشريعية للأقاليم، بالنسبة للصلاحيات التي لا تدخل في الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه. ومن جهة أخرى أكد الدستور بأنه في حالة الخلاف بين السلطة التشريعية الفدرالية والأقاليم على الاختصاصات المشتركة تكون الأولوية في التطبيق لقانون الأقاليم. وهذا يعني أن لسلطات الأقاليم ممارسة جميع الصلاحيات من غير الصلاحيات التي عهد بها الدستور للحكومة الاتحادية وهي الصلاحيات الواردة في المادة (١١٠) من الدستور حصراً، وهذا يعني أن للأقاليم صلاحية ممارسة السلطة في جميع الشؤون المحلية التي تهتم الإقليم لوحده وليس الشؤون التي تهتم الدولة بمجموع أقاليمها ومحافظاتها، أي السلطات السياسية والسيادية التي تكون من اختصاص الحكومة الاتحادية.

ولكن كيف يتم ممارسة الاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي، هل أن كل مستوى من تلك المستويين يكون له الحرية الكاملة أن يصدر من جانبه تشريعه الخاص في هذا المجال، ونكون في هذه الحالة أمام الازدواج التشريعي على مستوى الدولة الفدرالية في موضوع معين. أو يتم التنسيق بينهما لسن تشريع موحد باتفاق الطرفين (السلطة التشريعية للمركز والأقاليم) بخصوص كل مجال من مجالات الاختصاصات المشتركة، وحينئذ يتقيد بها الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية. ونحن نرى أن الدستور قد قصد الاحتمال الأول وذلك باستدلال المادة (١١٥) من الدستور التي تنص على أن "عند التنازع على الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم" بمعنى أن هذه المادة قد أقرت بوجود تشريعين فدرالي وإقليمي بصدده كل اختصاص معين من تلك الاختصاصات المشتركة على أن لا يتعارض أي منهما مع الدستور الفدرالي، لأنها أكدت أنه في حالة الخلاف بين التشريعين الإقليمي والفدرالي تكون الأولوية للتشريع الإقليمي.

وعلى الرغم من أن هذه الحالة نادرة تقريبا بين الدساتير الفدرالية والتي تقر معظمها على غلبة القوانين الفدرالية على القوانين الإقليمية، إلا أن تأكيد الدستور العراقي على عكس ذلك يعود برأينا إلى اقتصار السلطة التشريعية الفدرالية على مجلس واحد وهو مجلس النواب وعدم وجود المجلس الآخر (مجلس الاتحاد) عمليا لحد الآن، الذي يتجسد عبره مشاركة الأقاليم في سن التشريعات الفدرالية. ونجد نفس الحالة في كندا، حيث يتيح البند رقم (٩٤/ أ) من الدستور الكندي الحق لتشريعات المقاطعات بأن تبطل التشريعات الفدرالية فيما يتعلق بإعانات المعاشات الشيخوخة والناجين، أي عند التنازع حول معاشات الشيخوخة التي هي إحدى مجالات الاختصاص المشترك يسود القانون الإقليمي على القانون الفدرالي.

وقد حدد الدستور العراقي المحكمة الاتحادية العليا كمرجع قضائي لمسم المنازعات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم^(١٩)، ومن هذه النزاعات ما يحدث بين اختصاصات السلطة التشريعية الفدرالية والسلطة التشريعية للأقاليم في أية مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، تعرض على المحكمة الاتحادية لإبداء كلمة الفصل بصددها. لكن تفعيل ذلك يحتاج إلى آليات أكثر وضوحا لتحديد مسألة موضوع الخلاف والجهة التي تدعي باختصاصها ومن ثم كيفية عرضها على المحكمة، لذلك نرى وجود جهاز خاص أو لجنة خاصة تابعة للسلطات الفدرالية تتألف من ممثلي الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم وقد تكون تابعة للسلطة التشريعية الفدرالية أو لسلطة فدرالية أخرى، مهمتها النظر والتحقيق في النزاعات التي قد تحصل بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم على الاختصاصات المشتركة ابتداء، ومن ثم إصدار قرار بمسئها وفق الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، وفي حالة عدم تمكنها من حل الموضوع وتسويتها حينئذ تقوم بإحالة القضية موضوع النزاع مع تقاريرها وتوصياتها إلى المحكمة الاتحادية، بدلا من أن تعرض أي نزاع بشأن المسائل المشتركة على المحكمة الاتحادية مباشرة.

حيث أن الحاجة للعلاقات الموسعة البيئحكومية تزايدت أكثر وأكثر في الدول الفدرالية، ويوجد نص دستوري يستلزم أن يتم إدارة جزء كبير من التشريعات

^(١٩) الفقرة (٤) من المادة (٩٣) من الدستور العراقي الدائم.

الفدرالية من قبل حكومات الوحدات الإقليمية، مما يشكل ذلك عاملاً رئيساً يساهم في إرساء الفدرالية المتشابكة^(٢٠)، والتي تشتهر بها ألمانيا مثلاً بصورة خاصة ونجد الحالة العراقية قريبة منها أيضاً. لذلك تقوم الحكومات بإنشاء منظمات أو أجهزة داخلية متخصصة بينحكومية لتنسيق علاقاتها مع الحكومات الأخرى بداخل الدولة الفدرالية، مثل إنشاء مجلس الحكومات الاسترالية عام ١٩٩٩، وفي كندا تم تأسيس ما يسمى بـ(إطار العمل لتحسين الاتحاد الاجتماعي للكنديين) الذي وقعت عليه الحكومة الفدرالية وتسع من المقاطعات، لكن غير شاملة مقاطعة كيبيك، وذلك في ١٤/ شباط/ ١٩٩٩. وقد كان الهدف من هذا الإطار هو البدء في حقبة جديدة من التعاون والتضافر وتبادل المعلومات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم في إنشاء وتمويل البرامج الاجتماعية، وهو يتضمن آلية لتسوية النزاعات^(٢١).

بالإضافة لذلك قام رؤساء المقاطعات في كندا سنة ٢٠٠٣ بإنشاء مجلس رسمي جديد بين مقاطعات الاتحاد الفدرالي يتألف من (١٣) رئيس في عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم. كما ان مؤتمر حكومات الكانتونات في سويسرا كان يلعب دوراً هاماً وبصورة متزايدة في هذا المجال^(٢٢).

وفي الاتحاد السويسري يتولى السلطة التشريعية برلمان يطلق عليه اسم (الجمعية الاتحادية) يتكون من مجلسين هما: مجلس الشعب ومجلس المقاطعات، ويتمتع كل من المجلسين بصلاحيات واختصاصات متساوية مع الآخر. وتعد هذه الجمعية أعلى سلطة في سويسرا نظراً لطبيعة النظام السياسي السويسري والذي هو النظام المجلسي الذي يقوم على مبدأ تركيز السلطة في البرلمان. وتمارس الجمعية الاتحادية في سويسرا جميع الوظائف التشريعية العادية التي تمتلكها المجالس البرلمانية في الدول الأخرى، إذ تتمتع بسلطة التشريع في المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الدستورية للمقاطعات^(٢٣). وفي هذا الإطار لها حق وضع القوانين الاتحادية وإصدار المراسيم وإقرار ميزانية الدولة واعتماد حساباتها

(٢٠) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٧٥.

(٢١) المصدر نفسه، ص ٧٤.

(٢٢) المصدر نفسه، ص ٧٦.

(٢٣) المادة (٣) من الدستور السويسري.

والإشراف على واردات الدولة ونفقاتها^(٢٤)، وتمارس سلطة قضائية حيث لها حق الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية من خلال صلاحياتها بالبت في قضايا تنازع الاختصاص ما بين السلطات الاتحادية العليا^(٢٥)، ولها حق اقتراح تعديل الدستور الفدرالي^(٢٦).

أما السلطة التشريعية للمقاطعات السويسرية فهي قادرة على سن التشريعات في المسائل الداخلة في اختصاصاتها ولاسيما في مجال التربية والتعليم والعلاقات بين الأديان والأمن العام^(٢٧). علما بان هذه البرلمانات تتكون عادة من مجلس واحد، فالمادة (٣) من الدستور السويسري تتضمن مبدأ أساسي للحكم الذاتي في سويسرا، وهو اعتبار جميع السلطات القانونية للكانتونات، إلا إذا ورد غير ذلك في الدستور الفدرالي. ان القوانين الفدرالية تعد قوانين ملزمة لجميع الأجهزة الحكومية بغض النظر عن كون هذه الأجهزة تابعة للكانتونات أو للحكومة الفدرالية، وبالتالي فان على الكانتونات ان تطبق القانون الفدرالي الذي يتمتع بالسيادة في حال وجود تناقض بينه وبين قانون الكانتون^(٢٨) لان المادة (٤٩) من الدستور السويسري قد أكدت على سمو الدستور والقوانين الاتحادية على دستور وقوانين الكانتونات، بل ان الدستور السويسري حرص على ان يجعل للهيئة التشريعية الاتحادية دورا أوسع في التشريع، حيث تضع الهيئة التشريعية الاتحادية معظم المجموعات التشريعية في حقلي القانون العام والخاص، إذ ان قانون العقوبات والقانون المدني يصدران من تلك الهيئة^(٢٩).

إذن في ظل التوزيع الدستوري للسلطات في الاتحاد السويسري يتم منح قسم كبير من السلطات التشريعية للحكومة الفدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات، دون وجود ما يعرف بالسلطات المشتركة بين الحكومة الفدرالية والكانتونات. لكن من خلال الطريقة التي جاء بها دستور الاتحاد السويسري لتوزيع السلطات يظهر نوع من المشاركة والتعاون بين الحكومة الفدرالية

(٢٤) المادة (١٦٧) من الدستور نفسه.

(٢٥) المادة (١٧٣ / ١ - ط) من الدستور نفسه.

(٢٦) المادة (١ / ١٩٣) من الدستور نفسه.

(٢٧) د. دامون رباط، المصدر السابق، ص ٦٥٦.

(٢٨) راؤول بليند نياخر وأبيغيل اوستاين، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان

الفدرالية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٤٠.

(٢٩) ينظر المادتان (١ / ١٢٢ و ١ / ١٢٣) من الدستور السويسري.

والكانتونات في تنظيم الاختصاصات الدستورية لكل منهما، خاصة ان الكانتونات هي التي تختص بتنفيذ القوانين الاتحادية بإشراف الحكومة الاتحادية، وهذا ما يدعم المشاركة والتعاون بينهما.

أما الدستور الكندي فقد حدد ثلاثة أشكال من الهيئات التشريعية وهي: الفدرالية الخالصة، والإقليمية الخالصة، والهيئات المتلازمة مع منح السلطات الرئيسية المتبقية للحكومة الفدرالية^(٣٠). وهناك أربع سلطات خاصة مشتركة حسب الدستور الكندي: أولها السلطات المتعلقة بالزراعة والهجرة^(٣١)، حيث منح السلطة التشريعية الفدرالية والسلطات التشريعية للمقاطعات التشريع في هذه القضايا على ان تكون الأولوية للتشريعات الفدرالية في حالة النزاع بينهما. وتتعلق السلطة التشريعية الثانية بالموارد الطبيعية^(٣٢)، والتي بموجبه تستطيع المقاطعة السيطرة على الصادرات من الموارد الطبيعية غير المتجددة والمصادر الكهروبيئية إلى مقاطعة أخرى وليس للدول أخرى، وتكون السيادة للقانون الفدرالي في حالة النزاع بينهما. والاختصاص المشترك الثالث في مجال التعليم^(٣٣). أما الاختصاص الرابع فيتعلق بالمعاشات التقاعدية^(٣٤)، وعند النزاع تكون السيادة لقانون المقاطعات على القانون الفدرالي^(٣٥). بالإضافة لذلك يوجد مجال للاختصاص المشترك وهو مجال القانون الجرائم أو الجنائي، والتي تعطي للبرلمان الاتحادي سلطة سن القانون في مجال القانون الجنائي، لكن المادة (٩٢/١٤) تعطي المقاطعات المسؤولية في إدارة القضاء، إذن المجموعة الجنائية هي من صلاحية الاتحاد لكن تطبيقها ودخولها حيز التنفيذ تكون من اختصاص الأقاليم^(٣٦).

ويؤكد الدستور الكندي بصورة عامة على مبدأ علوية التشريعات الفدرالية على تشريع المقاطعات، بالإضافة إلى سريان التشريعات الفدرالية على جميع أراضي الدولة دون استثناء، حيث نصت الفقرة (١) من المادة (٥٢) المعدلة عام

(٣٠) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٣٢.

(٣١) المادة (٩٥) من الدستور الكندي.

(٣٢) المادة (٩٢/أ) من الدستور نفسه.

(٣٣) المادة (٩٣) من الدستور نفسه.

(٣٤) المادة (٩٤/أ) من الدستور نفسه.

(٣٥) *Ann. Griffiths, op.cit, p. 111-112.*

(٣٦) *Ibid, p. 112.*

١٩٨٢ من الدستور الكندي على ان "يعتبر دستور كندا القانون الأعلى في كندا ويلغى أي قانون يتعارض مع بنود هذا الدستور".

وفي بلجيكا تتألف السلطة التشريعية من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ويتمتع مجلس الشيوخ بالصلاحيات ذاتها التي يتمتع بها لجهة تعديل الدستور والمعاهدات الدولية. غير ان مجلس النواب يتمتع بصلاحيات سياسية وتشريعية ورقابية واسعة، فهو الذي يمنح الحكومة الثقة ويحجبها عنها، وهو المسؤول عن إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها، في حين أن مجلس الشيوخ لا يتدخل أبدا بشأن الموازنة^(٣٧).

إن الدستور البلجيكي قد حدد حصرا الصلاحيات التشريعية الممنوحة للحكومة الاتحادية أما الجماعات الاثنية والمناطق لها صلاحيات في القضايا الأخرى وفق الشروط والأساليب التي يشبها القانون، ولم نجد مجال للاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، لان الدستور لم يذكر أي نوع من تلك الصلاحيات المشتركة. حيث أكدت المادة (٣٥) من الدستور البلجيكي على ان السلطة التشريعية الفدرالية تتولى الشؤون الموكولة إليها من قبل الدستور والقوانين المسنة لتطبيق الدستور نفسه، في حين تتولى الأقاليم والجماعات السكانية السلطة في الشؤون الأخرى، كل فيما يخصه، ضمن الشروط والظروف التي ينص عليها القانون.

وتتصرف كل من الحكومة الفدرالية والمجموعات الاثنية والمناطق، عند ممارسة اختصاصاتها التشريعية لصالح الولاء الفدرالي من اجل منع تعارض المصالح^(٣٨)، وان حصل أي تعارض في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمجموعات الاثنية، تكون صلاحية الفصل في هذا التعارض لمحكمة التمييز^(٣٩). وبالنسبة للسلطات المتداخلة، وهي السلطات التي تمارسها عدة مستويات من الحكومة، ولكن يكون لتشريع الحكومة الفدرالية السيادة ويكون له السلطة في إبدال التشريع القائم في الوحدات الفدرالية، فيحق للأقاليم

^(٣٧) علي القطبي، التجربة الفدرالية البلجيكية ومشروع الفدرالية للعراق، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

Ali-Ramazan@telia.com. Last visit 15/6/2008

^(٣٨) ينظر المادة (١٤٣/١) من الدستور البلجيكي.

^(٣٩) المادة (١٥٨) من الدستور نفسه.

في بلجيكا ان تفرض ضرائب فقط في الأمور غير الخاضعة للضرائب الفدرالية، وإذا ما فرضت ضرائب فدرالية في وقت لاحق، تكون لها الأولوية على ضرائب الأقاليم.

مما تقدم نصل إلى أن التخصيص الدستوري للصلاحيات التشريعية هو إحدى المؤشرات الهامة على نطاق اللامركزية في مجال الصلاحيات القانونية. لكن يجب الأخذ بنظر الاعتبار درجة الممارسة العملية للحكومات للسلطات التشريعية المحددة دستوريا بشكل كامل أو جزئي ودرجة الاستقلال التي تمارس بها الحكومة لاختصاص التشريعي الموكل إليها من خلال الدستور، ومن هذه الناحية يعتبر مدى الصلاحيات المطلقة ومدى المسؤوليات المتلازمة أو الموزعة الموضحة في الدستور من الأمور المهمة. ومن هنا نصل إلى ان الدستور العراقي قد توسع في منح الأقاليم صلاحيات واختصاصات مهمة وكبيرة، بل منحها الأولوية في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات المتلازمة، إضافة إلى منح الأقاليم كل الصلاحيات التي لم ينص عليها في الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية وبصورة مطلقة. وكان المشرع الدستوري قد أراد، على الأقل من الناحية النظرية، أن لا يمكن السلطات الفدرالية من التوسع في تلك الاختصاصات كي لا تهيمن على تلك الأقاليم، فجردها من وسائل القوة لضمان استمرارية واستقرار النظام الاتحادي وهو تعزيز لسلطات الأقاليم تجاه المركز الفدرالي، والدولة تمر بمرحلة بناء مؤسساتها وأجهزتها وان كانت الغاية التي تقف وراء ذلك هي ضمان إقامة نظام ديمقراطي تعددي فدرالي يبعد احتمالات قيام نظام مركزي شمولي متأثرا بالتجربة السياسية السابقة، بالإضافة إلى عدم إرساء (مجلس الاتحاد) عمليا لحد الآن كجزء من السلطة التشريعية الفدرالية والذي من خلاله يحقق للأقاليم المساهمة الفعلية في إصدار التشريعات الفدرالية. لذلك فان الإسراع في تفعيل هذا المجلس يشكل ضرورة ملحة في الوقت الحاضر لإرساء الهياكل الأساسية للنظام الفدرالي حتى يتحقق للأقاليم المساهمة الفعالة في السلطة التشريعية الاتحادية، وذلك من خلال إجراء تعديل دستوري على المادة (١٣٧) من الدستور من ضمن التعديلات المزمعة إجرائها وفق المادة (١٤٢) من الدستور، لأنه بموجب المادة (١٣٧) المذكورة قد تم تعطيل هذا المجلس دستوريا إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بعد دورته الانتخابية الأولى، أسوة بشنائية السلطة التشريعية الفدرالية المتبعة في معظم البلدان الفدرالية، وذلك

لضمان تحقيق الانسجام التام بين التشريعات الفدرالية والتشريعات الإقليمية، وتجسيد العلاقة الايجابية بين السلطة التشريعية الفدرالية التي تضم ممثلي الأقاليم والسلطات التشريعية الإقليمية.

المطلب الثاني

العلاقة بين السلطة التنفيذية الفدرالية والسلطة التنفيذية للأقاليم

ذكرنا أن الدولة الفدرالية تتمتع بازدياد السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية، فيكون لكل من الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية سلطة تنفيذية خاصة بها مهمتها تطبيق القوانين التي شرعها السلطة التشريعية وفق صلاحياتها الدستورية. أما السلطة التنفيذية الفدرالية فهي محتصة بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع أنحاء الدولة، ولا تسلك هذه السلطة في سبيل أداء هذه المهمة نهجا واحدا، وإنما تختلف وسائلها في هذا المجال، فقد تفضل طريقة الإدارة المباشرة، أو تتبع طريقة الإدارة غير المباشرة، وقد تلجأ إلى طريقة الإدارة المختلطة^(٤٠).

وتجدر الإشارة إلى الاختلاف الواضح في التطبيق ضمن كل اتحاد فدرالي، بين الشكل الدستوري والواقع العملي لتوزيع السلطات، ففي معظم الحالات أدت الممارسة والمسارات السياسية إلى تحول في طريقة عمل الدستور^(٤١). صحيح انه قد تم تخصيص حصة دستورية من السلطات المحددة لكل حكومة، ضمن كل اتحاد فدرالي، لكن الثابت هو انه لا يمكن تفادي التشابك والاعتماد المتبادل البيئحكومي في كل اتحاد فدرالي. نتيجة لذلك، يتطلب هذا عادة سلسلة متنوعة من العمليات والمؤسسات لتيسير التعاون بين الحكومتين. غير أن هذه الحالة لا تخلو بدورها من اختلاف كبير بين الاتحادات الفدرالية من حيث درجة التعاون البيئحكومي وطابع هذا التعاون، فضلا عن التوازن بين استقلالية الحكومات واتكائها على بعضها البعض. على سبيل المثال تتميز ألمانيا

^(٤٠) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٤٩.

^(٤١) راؤول بليند نياخر واييغيل اوستاين، حوار عالمي حول الفدرالية- حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، المصدر السابق، ص ٤٧.

والمكسيك بعلاقات وطيدة ومتشابكة ضمن اتحادهما الفدراليين، بينما تميل كندا وبلجيكا، في المقابل إلى عكس ذلك^(٤٢).

وفي العراق حيث حدد الدستور اختصاصات كل مستوى من مستويي الحكم من حيث السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد أن السلطة التنفيذية الفدرالية تتكون من رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى لتطبيق هذا الدستور) ومجلس الوزراء، وهي تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقوانين على أساس مبدأ الفصل بين السلطات^(٤٣). إذ يتولى مجلس الرئاسة رئاسة الدولة في الدورة البرلمانية الأولى ويحل محل رئيس الجمهورية، ويتكون المجلس من رئيس ونائبين له، ينتخبون من قبل مجلس النواب^(٤٤). أما رئيس الوزراء فيعد المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته^(٤٥). ويطلب بالاشتراك مع رئيس الجمهورية من مجلس النواب للإعلان عن الحرب أو حالة الطوارئ^(٤٦). كما يخول الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال فترة الحرب وحالة الطوارئ^(٤٧). إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول الأول في الدولة من الناحية الفعلية ويتمتع باختصاصات دستورية واسعة، وهذا هو الشأن في الدول ذات النظام السياسي البرلماني.

وتتلخص صلاحيات مجلس الوزراء بما يأتي:

١. تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والمخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة.
٢. إصدار الأنظمة والتعليمات.
٣. إصدار مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية.
٤. التفاوض بشأن المعاهدات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله^(٤٨).

(٤٢) المصدر نفسه والصفحة نفسها.

(٤٣) ينظر المادتان (٤٧ و ٦٦) من دستور العراق الدائم.

(٤٤) الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من الدستور نفسه.

(٤٥) المادة (٧٨) من الدستور نفسه.

(٤٦) المادة (٩/٦١) من الدستور نفسه.

(٤٧) المادة (٩/٦١) من دستور العراق الدائم.

(٤٨) المادة (٨٠) من الدستور نفسه.

يفهم من هذا أن السلطة التنفيذية الفدرالية مسؤولة عن تطبيق القوانين الفدرالية الداخلة ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الفدرالية ويسري نطاق تطبيق هذه القوانين من قبل الأجهزة التنفيذية الفدرالية على كافة أراضي الدولة الفدرالية العراقية، سواء الواقعة ضمن سيطرة السلطات الفدرالية أو تحت سيطرة سلطات الحكومات الإقليمية. ولا يجوز لحكومات الأقاليم إبداء أية معارضة أو خلق عرقلة أمام تطبيق ما يخص الاختصاصات الحصرية من قبل السلطة التنفيذية الفدرالية. هذا بالإضافة إلى ممارسة السلطة التنفيذية الفدرالية لاختصاصات المشتركة التي حددها الدستور بالتعاون مع كافة حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وعند حصول النزاع على تلك الاختصاصات المشتركة يكون القانون الإقليمي واجب التطبيق ويغلب على القوانين الفدرالية. وفيما يتعلق بالإدارة الفدرالية اخذ الدستور العراقي بنظام الإدارة المختلطة في تنفيذ القوانين الفدرالية، إذ تنشأ إدارات فدرالية لتنفيذ القوانين الفدرالية المتعلقة بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية^(٤٩). وعندما يعطي الدستور صلاحية تنفيذ القوانين الفدرالية للأقاليم، لم ينظم على ضوء ذلك كيفية إشراف ورقابة الحكومة الفدرالية على سير تنفيذ هذه القوانين، كذلك لم ينص الدستور العراقي بصورة واضحة على مدى إمكانية تنفيذ الأقاليم للقوانين الفدرالية، الأمر الذي يعني وجود الغموض في التنظيم القانوني للإدارة الفدرالية وكيفية تنفيذ القوانين الفدرالية في العراق، مما يشكل ذلك نقصاً في الدستور العراقي.

وقد وجد الدستور العراقي دوائر مشتركة فدرالية- إقليمية لإدارة مرافق معينة، منها ما يتعلق بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، تقوم الحكومة الفدرالية بإدارتها مع حكومات الأقاليم المنتجة. وكذلك الثروات الوطنية الأخرى، ومنها الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات تدار بالتعاون بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية^(٥٠). وفي حالة التعارض بين القوانين الفدرالية والإقليمية تكون الأولوية للقانون الإقليمي مادامت تلك

^(٤٩) اريان محمد علي، الدستور الفدرالي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون- جامعة

بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٥٦.

^(٥٠) المادتان (١١٢ و ١١٣) من دستور العراق الدائم.

الاختصاصات خارجة عن الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية^(٥١). ومن هذا المنطلق نجد أن حكومة إقليم كردستان قد اصدرت قانون النفط والغاز رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ وذلك لتنظيم آلية التعامل مع الموارد النفطية في الإقليم وفق الصلاحيات الدستورية الممنوحة لحكومة إقليم كردستان.

أما بخصوص إدارة المرافق الأخرى التي تدير وفقاً للقوانين الفدرالية المتعلقة بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة ما بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم فإنها تكون من خلال الإدارة الإقليمية^(٥٢)، وتتمتع حكومات الأقاليم بصلاحيات تعديل هذه القوانين الفدرالية^(٥٣). أما إذا كانت هناك قوانين إقليمية تتعارض مع هذه القوانين الفدرالية فتكون الأولوية فيها للقانون الإقليمي^(٥٤).

أما السلطة التنفيذية للأقاليم، فلها ممارسة جميع الاختصاصات باستثناء الاختصاصات المحصرية للحكومة الفدرالية، فيما يتعلق بالمصالح الإقليمية في داخل الإقليم أو خارجها، منها تأسيس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإقتصادية. ويدخل ضمن اختصاصاته أيضاً كل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم^(٥٥). وكذلك إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المستقبلية بعد تنفيذ الدستور الدائم، أي بعد ١٥ / آب / ٢٠٠٥^(٥٦)، تكون بيد الحكومات الإقليمية^(٥٧). فهذه الاختصاصات خاصة بالإقليم ويسري نفاذها على الأراضي الخاضعة لسيطرة سلطات الإقليم. وفي هذا الإطار أقدمت حكومة إقليم كردستان بعد إصدارها قانون النفط والغاز على إبرام العقود النفطية مع شركات أجنبية وعالمية، الأمر الذي أثار حفيظة البعض من السلطات الفدرالية وخصوصاً وزير النفط، الذي بدوره انتقد هذا العمل باعتباره خطوة غير دستورية، لأن أي عقد تبرمه حكومة الإقليم في هذا المجال

(٥١) المادة (١١٥) من الدستور نفسه.

(٥٢) المادة (١١٤) من الدستور نفسه.

(٥٣) الفقرة (٢) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

(٥٤) المادة (١١٥) من الدستور نفسه.

(٥٥) المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

(٥٦) الفقرة (١٧) من المادة الأولى من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧.

(٥٧) المادة (١١٢) من دستور العراق الدائم.

دون الرجوع إلى الحكومة الفدرالية يعد خطوة غير قانونية ومشكوك فيها حسب وجهة نظره^(٥٨)، في حين رد على هذا التوجه رئيس مجلس النواب العراقي بقوله (إن العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع شركات النفط صحيحة ومنسجمة مع الدستور العراقي)، وذلك عند مشاركته مؤتمر البرلمانين العرب الذي عقد في أربيل أوائل آذار ٢٠٠٨. وعلى اثر تصريحه هذا انتقد موقفه من قبل وزارة النفط الفدرالي وأثير ذلك جدلا من جديد حول هذا الموضوع^(٥٩). وان حكومة إقليم كردستان بإبرامها لتلك العقود لم ترتكب مخالفة دستورية، لان المادة (١١٢) من الدستور تتضمن بندين: يتعلق الأول بالنفط والغاز المستخرج من الحقل الحالية، والثاني يتعلق بالتنقيب المستقبلي، وان دور الحكومة الاتحادية بالنسبة للأمر الثاني يقتصر على رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير هذه الثروة بالاشتراك مع حكومات الأقاليم المنتجة، وهذه ليست من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، بل حكومة بنص المادة (١١٥) من الدستور، لذلك ان استغلال نفط جديد هي مسألة تدخل في اختصاص حكومات الأقاليم وفقا لأية سياسة إستراتيجية تتفق عليها بشكل مشترك مع الحكومة الاتحادية، كما أكدت على ذلك الفقرة (٢) من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان على ان "استنادا لأحكام المادة (١١٥) والفقرتين أولا وثانيا من المادة (١٢١) من الدستور الاتحادي لا يجري نفاذ أي تشريع اتحادي أو اتفاق أو عقد أو مذكرة تفاهم أو أية وثيقة أخرى اتحادية خاصة بالعمليات النفطية مادام لم توافق عليها السلطة المختصة في الإقليم على نفاذه".

عليه يمكن القول بان العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان عقود دستورية وملائمة لبنود الدستور. ومع ذلك نرى ان هذه المسألة مازالت تثير خلافا بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وينصب هذا النزاع حول تفسير بنود الدستور، لذلك نجد بان حل هذه المشكلة لا يتم من خلال

^(٥٨) الشهرستاني، استثمار النفط دون علم بغداد غير قانوني، جريدة الصباح، العدد (٥٨٧٦٦) في ٢٠٠٨/٣/١١.

^(٥٩) للمزيد من التفصيل حول مشروعية عقود النفط ينظر: د. جيمس كروفرد، سلطة حكومة إقليم كردستان على النفط والغاز بموجب الدستور العراقي، المصدر الالكتروني السابق. وكذلك: د. سعدي البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الفدرالي العراقي، مجلة الحوار، العدد (١٣)، ٢٠٠٦.

اجتهادات فقهية هنا وهناك، وإنما يجب عرض موضوع هذا النزاع على المحكمة الاتحادية التي تعتبر المؤسسة الاتحادية الفعالة لضمان احترام الدستور والنظام الفدرالي في العراق من أي انتهاك أو خرق، وذلك للبت في النزاع وحسمها وفق نصوص الدستور ومبادئه بما يخدم بقاء الاتحاد الفدرالي العراقي واستمراره.

وكذلك دار الجدل بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية بشأن تطبيق قانون العفو العام رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ الصادر من قبل الحكومة الفدرالية في إقليم كردستان، حيث أن هذه المسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، لذا لا يمكن فرض تطبيقها على حكومة إقليم كردستان، في حين أصدرت حكومة إقليم كردستان قبل هذا التاريخ بفترة وجيزة قانوناً للعفو العام المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٧^(٦٠).

وفي إطار ضمان حقوق الأقاليم نص الدستور على تأسيس بعض الهيئات المستقلة، منها تأسيس هيئة عامة بقانون لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الفدرالية المختلفة، وكذلك المشاركة في البعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية. وتتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الفدرالية والأقاليم^(٦١). ويأتي تأسيس هذه الهيئة ضمن الترتيبات السياسية المؤقتة التي يتضمنها الدستور العراقي لتنظيم سير الإدارة الفدرالية وضمان مشاركة الأقاليم، كمحاولة من المشرع الدستوري لسد ثغرات عدم تمثيل الأقاليم في المؤسسات السياسية للدولة الفدرالية. وبما أن الدستور لم ينظم بصورة واضحة ودقيقة كل ما يدخل ضمن مالية الدولة الفدرالية، وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها، لذلك أقر الدستور على تأسيس هيئة عامة أخرى بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون هذه الهيئة من خبراء ومثلي الحكومة الفدرالية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للقيام بالواجبات الآتية:

^(٦٠) ينظر: مقالنا، عدم تنفيذ قانون العفو عمل دستوري وفق اختصاص حكومة الإقليم، جريدة (كوردستاني نوي)، العدد (٤٥٦٠) في ١/٥/٢٠٠٨. (المصدر باللغة الكوردية) (شورش حسن عمر، جيبه نه جي كوردني ياساي لييبوردن كاركي دهستوريه ودهسه لاتي حكومه تي هدرتيمه، روژنامهي (كوردستاني نوي)، ژماره (٤٥٦٠) له ١/٥/٢٠٠٨).

^(٦١) المادة (١٠٥) من دستور العراق الدائم.

١. التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢. التحقق من استخدام الأمثل للموارد المالية واقتسامها.

٣. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقا للنسب المقررة^(٦٢).

ذلك لان تقسيم السلطات بين الحكومة الفدرالية والأقاليم يعد أحد أهم القضايا في بناء الدولة الفدرالية، وليس العبرة بإعطاء الأقاليم الفدرالية سلطات واسعة أو جعلها مسؤولة عن تقديم خدمات لمواطنيها، بل المهم توفير الموارد القادرة على ممارسة تلك الصلاحيات، إذ لا سلطة بدون موارد لذا يجب الربط بوضوح في الدستور بين تقسيم السلطات وتقسيم الموارد والثروة^(٦٣)، الأمر الذي لم يحدده بدقة الدستور العراقي الدائم.

يلاحظ انه في الدول الفدرالية ذات النظام البرلماني يميل رؤساء الوزارات ووزراء الحكومة المسؤولون أمام السلطة التشريعية لان يسيطروا على كلا مستويي الحكومة وهي هيمنة الفدرالية التنفيذية، أي الدور المهيمن للتنفيذيين الحكوميين في العلاقات البيئحكومية، وبالتالي تهيمن المفاوضات بين التنفيذيين من كلا مستويي الحكم في تلك العلاقات، فأنها تتراوح من اجتماعات المسؤولين إلى مجلس الوزراء وإلى اجتماعات رؤساء الوزراء، كما هو الحال في ألمانيا وكندا^(٦٤)، والعراق. وقد تقوم الحكومات بإنشاء منظمات داخلية متخصصة بينحكومية لتنسيق علاقاتها مع الحكومات الأخرى بداخل الدولة الفدرالية. فمثلا مجلس الفدرالية الذي تم تأسيسه حديثا في كندا، والذي يضم رؤساء وزراء المقاطعات والمناطق قد يعمل على إيجاد طريقة أكثر عقلانية في صنع القرارات. فمع وجود سكرتارية دائمة ولجنة توجيه يرأسها موظفو الخدمة المدنية من ذوي المراكز العليا فانه سيكون هناك تنظيم مؤسسي يمكنه التحضير لاجتماعات الوزراء بطريقة مبرجة أكثر وبشكل مستمر، ومما لا شك فيه أن مجلس الفدرالية سيواجه صعوبة للتغلب على العيوب التي تعاني منها العلاقات البيئحكومية

(٦٢) المادة (١٠٦) من الدستور نفسه.

(٦٣) د. صالح ياسر، ملاحظات حول بعض الأسئلة المتعلقة في الدستور الديمقراطي، مجلة الفكر الجديد، يصدرها المركز الثقافي للفكر الجديد، العدد (٣٥)، ٢٠٠٥، ص ١٨٢.

(٦٤) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٧٤.

الكندية^(٦٥). حيث من الصعب وصف عملية توزيع السلطات في كندا ببساطة، فالحكومة الاتحادية مسؤولة إلى حد كبير، عن الشؤون الخارجية، والأمن، والسياسة الاقتصادية الشاملة، والهجرة، والمواطنة. غير أن المقاطعات تملك أيضا رأيا هاما في هذه المجالات، أنها مسؤولة بشكل كبير عن التعليم، والرعاية الصحية، والمساعدات الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة. غير أن هذا لا يمنع من أن تشارك الحكومة الاتحادية أيضا في هذه المجالات من خلال التمويلات المالية لحكومات المقاطعات، ومن خلال برامجها لتحقيق التوازن والذي يهدف إلى ضمان قدرة المقاطعات الأقل حظا على القيام بمسؤولياتها بدون الإثقال عليها بضرائب غير لازمة^(٦٦). لقد أدى هذا كله إلى فدرالية تشاركية في ظل عدد من الاتفاقات البيئحكومية التي تتعلق بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية، والرعاية الصحية والبيئة.

وأحيانا يتم تحديد محاولات التعاون بين الوحدات تحديدا واسعا بحيث تشمل حتى كل الأقاليم أو المقاطعات بداخل اتحاد فدرالي معين للتعامل بصورة متعارفة مع القضايا واسعة النطاق بدون اللجوء للتأثير المركزي للاعتماد على إجراءات الحكومة الفدرالية. وقد تم الإشارة إلى مثل هذه المحاولات في سويسرا بمصطلح (الفدرالية بدون بين)، وفي الولايات المتحدة الأمريكية بمصطلح (الفدرالية بدون واشنطن)، كذلك مقترحات مشابهة قامت في كندا^(٦٧).

إذن كثيرا ما تلجأ الدول الفدرالية إلى اعتماد آليات مؤقتة تكون مهمتها، في اغلب الأحيان، التنسيق بين الأجهزة المركزية للدولة وأجهزة أقاليمها، أو لحسم القضايا الناشئة بين أجهزة الأقاليم فيما بينها. وربما كانت الاجتماعات الدورية لرؤساء وزراء كل من الهند وكندا والعراق مثالا لتلك الآليات، حيث يكون لقرارات اللجان المنبثقة عن تلك الاجتماعات أهمية استثنائية في حل الكثير من القضايا التي عادة ما تفرزها طبيعة العلاقة بين السلطات الفدرالية وسلطات الأقاليم. ففي العراق تجري اللقاءات الرسمية بشكل مستمر بين الحكومة الفدرالية

^(٦٥) راؤول بليند نباخر واييغيل اوستاين، حوارات حول مجالات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدول الفدرالية، ج ٣، المصدر السابق، ص ١٦.

^(٦٦) Richard Simcon Canada: competition within cooperative federalism.

www.Forumfed.org

^(٦٧) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٧٦.

وحكومة إقليم كردستان وتحديدًا بين رئيس وزراء الحكومة الفدرالية ورئيس وزراء إقليم كردستان، فعلى سبيل المثال نذكر اللقاء الذي تم بينهما أواخر حزيران عام ٢٠٠٨ في بغداد لغرض إيجاد حل لبعض المسائل العالقة بين مستويي الحكم، كالقضايا المتعلقة بالموارد النفطية والوضع القانوني لقوات البيشمركة في إقليم كردستان، وكذلك آليات العمل لتطبيق المادة (١٤٠) من الدستور العراقي الدائم بخصوص تطبيع الأوضاع في المناطق المتنازع عليها. وما يجب الإشارة إليه انه انبثق نتيجة هذا اللقاء تشكيل لجنة سياسية عليا بين الحكومة الفدرالية وحكومة الإقليم لإيجاد حل توفيقى حول قانون النفط العراقي^(٦٨).

وكذلك زيارة وفد عال المستوى من برلمان كردستان برئاسة السيد عدنان المفتي رئيس برلمان الإقليم إلى بغداد في أواخر شهر تشرين الأول من عام ٢٠٠٧، بغية مناقشة وتوضيح آخر المستجدات السياسية والاقتصادية مع مجلس النواب العراق والفصائل السياسية العراقية المختلفة، حيث استقبل هذا الوفد من قبل السيد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، وتمت دعوتهم أيضا لحضور جلسة خاصة لمجلس النواب، حيث ألقى رئيس الوفد كلمة قيمة فيها، كما التقى الوفد بمسؤولين حكوميين آخرين منهم رئيس الوزراء الفدرالي ونواب رئيس الجمهورية^(٦٩). وما لا شك فيه أن هذه اللقاءات قد تناولت مناقشة بعض القضايا العالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية والتي تتعلق بالاختصاصات الواردة في الدستور التي تخص كلا الحكومتين مما يستوجب حلها وتسويتها بالطرق السياسية عن طريق هذه اللقاءات أو بأسلوب قضائي من خلال عرض هذه المواضيع على المحكمة الاتحادية العليا لتفسيرها والبت فيها وفق أحكام الدستور.

وفي الدول الفدرالية ذات النظام الرئاسي والمجلسي، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، حيث يتم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بداخل كل حكومة من حكومات الاتحاد الفدرالي، فان قنوات

^(٦٨) شكلت هذه اللجنة برئاسة السيد نوري المالكي رئيس الوزراء، وعضوية نائبي رئيس الجمهورية الدكتور عادل عبد المهدي والدكتور روز نوري شاويس والدكتور برهم أحمد صالح نائب رئيس الوزراء، والسيد نيجرفان البارزاني رئيس وزراء حكومة إقليم كردستان ينظر: جريدة (خهبات)، العدد (٢٨٩٤) في ٢٩/٦/٢٠٠٨.

^(٦٩) www.kurdistan-parliament.org. last visit 30/6/2008.

العلاقات بين الحكومية كانت أكثر توزيعاً. وقد اشتمل هذا على مجموعة متنوعة من القنوات بين التنفيذيين والإداريين والمشرعين في الحكومات المختلفة، وعادة ما تكون في أنماط متشابهة ومتداخلة^(٧٠).

يعد إيجاد (مؤتمر حكومات الكانتونات) واحداً من أهم إنجازات تأثير الكانتونات في الشؤون الفدرالية وفي مجال العلاقات بين الحكومية داخل الاتحاد السويسري. ففي العقد الأخير من القرن العشرين أصبح هذا الجسم ناجحاً في حشد تأييد الكانتونات وشريكا هاما في التفاوض مع الحكومة المركزية على حد سواء. لقد عزز مؤتمر حكومات الكانتونات من صوت هذه الكانتونات ولكن في المجالات التي فيها مصالح مشتركة للكانتونات، ويعتمد المؤتمر المبني أساساً على التعاون بين قادة حكومات الكانتونات، بدون مشاركة المجالس التشريعية للكانتونات التي تمثل الشعب. وبالتالي فإن مسألة التعاون بين الكانتونات على مستوى البرلمان تعتبر مسألة هامة ضمن الأجندة الفدرالية^(٧١).

وقد حقق النظام السويسري من خلال ذلك استقراراً منذ عام ١٨٤٨ دون إغلاق الباب أمام الإبداعات، وعمل بمهارة على توزيع السلطة بحيث تكون متبادلة ومقسمة بين جميع اللاعبين السياسيين في البلد اعتاد لفترة طويلة على نظام من الكانتونات والبلديات والديمقراطية المباشرة. وهذه الأخيرة تؤدي إلى مشاركة المواطنين في القرارات الحكومية ويتم ذلك في أغلب الأحيان من خلال اللجوء إلى المشاورات الشعبية والاستفتاءات بل وفي بعض الأحيان من خلال التصويت المباشر على التشريع. وعلى الرغم من توسيع بعض السلطات الفدرالية إلا أنها تظل محددة بسبب النظام الفدرالي والديمقراطية المباشرة مما يجعل من سويسرا أحد أكثر الدول الديمقراطية في العالم^(٧٢).

أن المقاطعات في سويسرا تطبق القانون الفدرالي وفقاً لدستور، على أن يتيح لها الحرية في التنفيذ وإمكانيات مالية ممكنة حينما تطبق القوانين الفدرالية تحت إشراف الحكومة الفدرالية^(٧٣). وتقوم المقاطعات بتنفيذ القوانين الفدرالية تحت

^(٧٠) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٧٦.

^(٧١) Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy The making of Recent policy in Canada*, p. 124

^(٧٢) راول بليند نياخر وايغيل اوستاين، حوارات حول الأصول الدستورية الهياكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفدرالية، ج ١، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٤٦.

^(٧٣) ينظر المواد (٤٦-٤٩) من الدستور السويسري.

إشراف ورقابة الحكومة الفدرالية، إذ يشمل إشراف الحكومة الفدرالية المسائل الآتية:

١. التدقيق في القرارات التي تتخذها المقاطعات لتنفيذ القوانين الفدرالية، والتي يجب ان تصادق عليها الحكومة الفدرالية قبل ان تصبح قرارات نافذة.

٢. حق توجيه التعليمات العامة لإدارة المقاطعات والتي تسترشد بها لأداء وظائفها^(٧٤).

وعند نشوب الخلاف ما بين الحكومة الفدرالية والمقاطعات حول تنفيذ القوانين الفدرالية من الممكن لأية منهما اللجوء إلى المحكمة الفدرالية أو الجمعية الاتحادية لحل هذه الخلافات^(٧٥)، ولم يستبعد دستور الاتحاد السويسري اعتماد الطرق السياسية لحل هذه الخلافات، سواء أكان ما بين الحكومة الفدرالية والمقاطعات، أم بين المقاطعات نفسها، إذ نص الدستور على إمكانية حل هذه الخلافات بقدر الإمكان بالمفاوضة أو الوساطة^(٧٦). إضافة إلى حق المقاطعات في اللجوء إلى الجمعية الفدرالية والمحكمة الفدرالية لحل النزاع، والذي يعد ضمانا سياسيا وقضائيا للحفاظ على استقلالية المقاطعات الدستورية.

وتعد الحكومة الفدرالية السويسرية مسؤولة عن الدفاع الوطني، وحقوق المواطنين، وقانون الهجرة، والقانون الجنائي والمدني، والتنمية الاقتصادية، والعملية والمواصلات والاتصالات الوطنية. أما الكانتونات فهي مسؤولة عن جوانب هامة من النظام العام والشرطة، والتعليم، والمساعدات الاجتماعية، والصحة، والتخطيط الإقليمي والمحلي. وعلى الرغم من التحولات التي طرأت خلال المائة وخمسون عاما الماضية إلا أن المبدأ الرئيس في توزيع السلطات والمسؤوليات يبقى هو التبعية، أي توكيل الحكومة الفدرالية بالمهام التي تكون هي جهة الأكثر قدرة على القيام بها مقارنة بالكانتونات، كما ان الحكومة الفدرالية تستخدم سلطاتها فقط إذا كان هذا الاستخدام أكثر فعالية من استخدام الكانتونات لها وتترك البقية المتبقية للكانتونات^(٧٧).

^(٧٤) روبرت بوي وكارل فريديك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: وليد خالدي وبرهان دجاني، ج ٣، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت-نيويورك، ١٩٩٦، ص ١٧٧.

^(٧٥) ينظر الفقرة (ط) من المادة (١٧٣) من الدستور السويسري.

^(٧٦) ينظر الفقرة (٣) من المادة (٤٤) من الدستور نفسه.

^(٧٧) Richard Simcon Canada: competition within cooperative federalism, opt.

وعندما تحولت بلجيكا إلى دولة فدرالية توسعت صلاحيات الأقاليم والمجموعات اللغوية، غير انه في تعديل عام ٢٠٠١ شملت صلاحيات الأقاليم الزراعة والسلطات المحلية والتجارة الخارجية، وتحولت الزراعة والسياحة وتنظيم الإقليم والتعليم والتدريب على العمل والثقافة إلى صلاحيات حكومات الأقاليم أو مجالس المجموعات اللغوية. وبموجب القانون الذي صدر في ١٢/آب/٢٠٠٣ فإن تجارة الأسلحة أصبحت من الصلاحيات الإقليمية^(٧٨).

عموماً فإن للأقاليم والمجموعات اللغوية مجلس وحكومات تمارس صلاحياتها واختصاصاتها اللامركزية، فبينما تتحدد صلاحيات الأقاليم بالشؤون الاقتصادية والخدمات والنقل والمواصلات والتجارة، وهي صلاحيات مرتبطة بالأرض، بكونها رقعة جغرافية، فإن صلاحيات المجموعات اللغوية تقتصر على الشؤون الثقافية كاللغة والثقافة والتعليم وهي صلاحيات شخصية لأنها مرتبطة بالإنسان وبحياته اليومية (الأحوال الشخصية). وقد نص الدستور البلجيكي على تلك الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم والمجموعات من أكثر من مادة^(٧٩).

وأخيراً يجب الإشارة إلى ان السلطات الفدرالية في معظم الدول الفدرالية تمتلك الكثير من آليات التأثير السياسية والقانونية، ومن بين تلك الآليات مبدأ التدخل الفدرالي بجميع أشكاله، حيث بإمكان الرئيس الأمريكي، على سبيل المثال، إصدار الأوامر باجتياح القوات المسلحة لأي من الولايات بهدف حمايتها من أحداث العنف الداخلية وحماية القوانين الفدرالية من تعسف سلطات الولايات ذاتها. أما الدستور السويسري فقد نص على أن "الاتحاد يضمن للكانتونات أراضيها وسيادتها وفقاً لما ورد في المادة (٣) من الدستور، وما ورد في دساتير الكانتونات من حقوق الشعب وحرياته، وكذلك الحقوق الدستورية للمواطنين"^(٨٠). وفي حال تهديدها يتم اللجوء إلى فرض حالة الطوارئ في الكانتونات، مع إيقاف تفعيل حقوق المواطنين وصلاحيات أجهزة السلطة في الكانتونات. وقد تضمن دستور ألمانيا الفدرالية لعام ١٩٤٩ على توصيف مشابه لفرض حالة الطوارئ. وكذلك التشريعات الكندية (قانون عام ١٩٨٨) والدستور

(٧٨) بشرى برتو، المصدر الإلكتروني السابق.

(٧٩) ينظر المواد (٣٥، ٣٨، ٣٩، ١٢٨، ١٢٩، ١٣٠، ١٣١، ١٣٢) من الدستور البلجيكي.

(٨٠) ينظر المواد (٤٧، ١/٥٢، ١/٥٣) من الدستور السويسري. وكذلك: د. محمد نصر مهنا، تطور النظريات والمذاهب السياسية، ط ١، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧١.

الهندي. ويمكننا القول بهذا الخصوص أن اعتبار تعسف السلطات المحلية بحقوق المواطنين وحررياتهم الأساسية كسبب لتفعيل مبدأ التدخل الفدرالي، يمنح خطوات تلك السلطات مشروعية أكثر، ويجعل من خطواتها باتجاه تعزيز المركزية أمرا مبررا، إلى جانب توسيع قاعدتها الاجتماعية، باعتبارها ضامن لتلك الحقوق والحريات.

وفي بعض الاتحادات الفدرالية يوفر الدستور للحكومة الفدرالية سلطات خاصة للسيادة أو الطوارئ بحيث تتجاوز أو تحد في بعض الظروف من السلطات الدستورية الممنوحة للأقاليم في الأحوال الطبيعية. وقد كان ذلك نتيجة للمخاوف التي اعترت مؤسسيها بشأن احتمالات التعرض للتفكك. وتوجد الأمثلة لهذه السلطات شبه الوحودية في الدستورين الهندي والماليزي، بيد أن الدستور الكندي أيضا يتضمن مثل هذه السلطات، مثل سلطات التحفظ والمنع، والسلطة التفسيرية، وشرط السلام والنظام والحكم الرشيد حسبما تفسره المحاكم^(٨١).

وقد نظم الدستور العراقي الدائم أحكام حالة الطوارئ في المادة (٩/٦١) منه وبموجبها يتم إعلان حالة الطوارئ بموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وتعلن لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ويخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان حالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. وعلى رئيس مجلس الوزراء عرض الإجراءات المتخذة والنتائج على مجلس النواب في أثناء إعلان حالة الطوارئ خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ انتهائها.

ويبرز مبدأ التدخل الفدرالي كواحد من أشكال الإكراه التي تعتمدها السلطات المركزية للدولة ليس تجاه السلطات العليا في الأقاليم فقط، وإنما تجاه الأجهزة الأدنى مثل البلديات إذا تطلب الأمر أيضا، ومن هنا أيضا الدور البالغ الأهمية الذي من الممكن أن تلعبه أجهزة الدولة المستقلة، مثل مفوضيات حقوق الإنسان على اختلاف مسمياتها، وأجهزة الرقابة المختلفة، كمؤسسات تتضاعف مهامها الرقابية في الدول الأكثر تعقيدا، أي الفدرالية. لذلك نرى ضرورة أن يتضمن دستور الدولة الفدرالية، ومنها الدستور العراقي بشكل خاص، بعض

(٨١) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٥١.

المبادئ المهمة في هذا المجال، منها النظر إلى الفدرالية باعتبارها الشكل الذي يفترض أن يضمن تعايشا سلميا لمكونات الشعب العراقي المختلفة، ويضمن الحقوق والحريات الأساسية لتلك المكونات، لأنه بخلاف ذلك سيحمل الدستور الفدرالي بذور انهياره وبالتالي انهيار الدولة العراقية.

يتبين مما تقدم أن الاتحادات الفدرالية لم تكن منظمات جامدة إطلاقا، حيث أن تطور توزيع السلطات نتيجة للظروف المتغيرة قد أدى، في بعض الحالات، كما في الولايات المتحدة، وأستراليا، وألمانيا، والبرازيل، والمكسيك ونيجيريا إلى ميل عام نحو تعزيز السلطات الفدرالية وتوسيعها، غير أن هذا الميل ليس مطلقا وشاملا، ففي المقابل، مالت كندا والهند وبلجيكا، مع مرور الوقت، نحو لامركزية أكبر تعكس نقاط قوة الجماعات المتنوعة التي تتكون منها^(٨٢). إذن يجب مع مرور الزمن أن تتكيف مسألة توزيع السلطات في كل اتحاد فدرالي وتتطور من أجل الاستجابة للحاجات والظروف المتغيرة، ولتطور القضايا الجديدة والمجالات السياسية، ومن هنا ومن خلال السعي إلى إقامة التوازن بين حماية المصالح الإقليمية ومصالح الأقليات من جهة، والحاجة إلى الاستجابة للظروف المتغيرة من جهة أخرى، فقد لعب عدد من المسارات دورا هاما، وإن كان بدرجات متفاوتة، ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة، فقد تضمنت هذه الأدوار التعديلات الدستورية الرسمية، والتفسير القضائي للدستور، والتعديلات المالية والاتفاقات والتعاون الذي يتم بين مستويي الحكم في علاقاتهم مع البعض.

وفيما يتعلق بالعراق الفدرالي فإن التجربة الفدرالية حديثة النشأة فيه، ولا تزال في طور التكوين من الناحية الواقعية رغم وجود الأساس الدستوري بذلك. لذلك يمكن القول أن مع مرور الزمن قد يتم تطوير العلاقات البيئحكومية داخل الاتحاد الفدرالي العراقي بشكل يكون مقبولا ومرضيا لدى كل من مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي، وذلك من خلال الجهود المبذولة من الجانبين لتحقيق هذا الغرض عبر اللقاءات واللجان الرسمية التي تتم بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان لإزالة الخلافات وحل النزاعات بينهما حول الصلاحيات المحددة في الدستور لكل منهما، حيث أن هذه اللقاءات تجري بشكل

^(٨٢) راؤول بليند نياخر وايغيل اوستاين، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، ج٢، المصدر السابق، ص٤٧.

مستمر ومكثف، مما يدل على حسن النية لدى الأطراف المشاركة في الفدرالية العراقية المؤمنة بترسيخ مبادئها واستمرارها. ونظرا للميزات الخاصة بالفدرالية العراقية وحادثة تجربتها نجد انه لدى تطبيق النظام الفدرالي في العراق نجم عدد من المشاكل والخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان تتعلق كلها بمجال ممارسة حكومة الإقليم لاختصاصاتها الدستورية، وتفسير مدى ملائمة تلك الممارسات مع الدستور الفدرالي. ومن تلك المشاكل تحديد الحدود النهائية لإقليم كردستان من خلال تقرير مصير المناطق المتنازع عليها وفق الآليات المحددة في المادتين (١٤٣ و ١٤٠) من الدستور وحسمها في مدة أقصاها ٢٠٠٧/١٢/٣١، إلا ان هذه المسألة أهملت وبتعمد منظم من الحكومة الاتحادية لإكمال الإجراءات الخاصة بتطبيع الأوضاع في تلك المناطق وإجراء الإحصاء السكاني فيها ومن ثم تقرير مصير تلك المناطق باستفتاء عام الذي سيجري في تلك المناطق. بل وأكثر من ذلك دعت بعض الأطراف المشاركة في الحكومة الاتحادية صراحة على فقدان المادة (١٤٠) من الدستور قوتها الدستورية وبالتالي إسقاطها من الدستور لمجرد انتهاء المدة المحددة لتنفيذ مضمونها، الأمر الذي شكل خرقا واضحا للدستور والنظام الفدرالي ذاته الذي يعتمد تأسيسه على وجود أقاليم واضحة الحدود، وهذا لم يتوفر لحد الآن بالنسبة لإقليم كردستان الإقليم الوحيد حتى الآن في هذا الإطار الفدرالي. وكذلك مشكلة حصة إقليم كردستان من الميزانية الفدرالية، حيث انه ثبتت هذه الحصة بنسبة (١٧%) من إجمالي إيرادات الفدرالية منذ عام ٢٠٠٥، بعد اخذ ورد طويل بين الجانبين، ولا تزال هذه النسبة محل نقاش لدى الحكومة الاتحادية التي تبذل محاولات شتى لتخفيض هذه النسبة أو خلق عراقيل في طريق منحها لحكومة إقليم كردستان وفي حرية التصرف بها، بالإضافة إلى مسألة توزيع الثروات الوطنية ومن أهمها النفط والغاز وحق إقليم كردستان في استثمار الحقول المستقبلية وإبرامها لعقود مع شركات أجنبية لهذا الغرض وفقا للدستور، لكن هذا الموضوع نجم عنه مشكلة ونزاع بين المركز والإقليم لم يتم حلها لحد الآن بالطرق الدستورية أو السياسية. ومشاكل أخرى تتعلق بقضايا متنوعة كمشكلة قوات حرس الإقليم (البيشمرکه)، وتنفيذ بعض القوانين الاتحادية الخارجة عن الاختصاصات الحصرية في الإقليم، كقانون العفو العام الصادر مثلا، فهذه المشاكل وغيرها

يستوجب حلها عن طريق الالتزام بنود الدستور وحسن النية في إنجاح التجربة الفدرالية في العراق، وإلا ستكون مصيرها الفشل الحتمي.

المطلب الثالث

العلاقة بين السلطة القضائية الفدرالية والسلطة القضائية للأقاليم

تمتلك الدولة الفدرالية كالدولة البسيطة مستويات مختلفة من المحاكم، تشكل إلى جانب مجموعة من الأجهزة والمؤسسات الأخرى واحدة من أكثر السلطات حساسية وأكثرها خطورة على الإطلاق، ألا وهي السلطة القضائية. وتتمثل السلطة القضائية الفدرالية في محكمة عليا ينشئها الاتحاد وتختص تلك المحكمة بالنازعات التي لا يمكن اعتبارها منازعات محلية، فهي تختص بالنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة الفدرالية وإحدى الأقاليم أو بعضها أو تلك التي تنشأ بين إقليم وآخر أو بين أفراد ينتمون إلى أقاليم مختلفة^(٨٣)، وقد يكون لهذه المحكمة اختصاص استثنائي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الأقاليم، وتتبع هذه المحكمة الاتحاد مباشرة^(٨٤).

ان تشابه النظام القضائي للدولة البسيطة مع مثيله في الدولة الفدرالية لا يلغي وجود مميزات في المنظومة القضائية للأخيرة، وربما كانت لثنائية أجهزة الدولة الفدرالية اثر في وجود هذا التمايز^(٨٥)، حيث أن إحدى الخصائص الجوهرية للنظام الفدرالي هو التوزيع الدستوري للسلطات بين اثنين أو أكثر من مراتب الحكم، لذلك فإن إحدى الملامح المهمة في تصميم أي فدرالية وعملها بفعالية هو ضمان سيادة الدستور وبالتالي فإن الاعتراف بسيادة الدستور فوق جميع مراتب الحكم وتوفر ثقافة سياسية تؤكد على الأهمية الأساسية لاحترام الدستور، هي شروط مسبقة لعمل الفدرالية بشكل فعال، وبعبارة أخرى في حال غياب هذه الشروط المسبقة ستدهور الفدرالية^(٨٦).

(٨٣) د. محمد سناري، المصدر السابق، ص ٧٣٨.

(٨٤) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٨٥) د. فلاح إسماعيل حاجم، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفدرالية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني:

www.elaph.com last visit 26/6/2008

(٨٦) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٢٣.

إن الدستور بتبنيه للنظام الفدرالي يعتبر وسيلة لتنظيم السلطات الاتحادية في الدولة، وما يتطلبه هذا النظام من سلطات مزدوجة، فدرالية وإقليمية^(٨٧)، ونظراً لعدم إمكانية تجنب التداخل والاعتماد المتبادل بين الحكومات ضمن الدولة الفدرالية وما يمكن أن ينجم عن ذلك من تنافس وصراع بين الحكومات، فقد وجدت غالبية الفدراليات أن هناك حاجة لمسارات معينة للفصل في النزاعات وحل الخلافات التي لا يستبعد أن تحدث بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم أو بين الأقاليم بعضها البعض، أو بين أفراد ينتمون إلى أقاليم مختلفة كون هذه النزاعات لا يمكن أن تعتبر محلية^(٨٨). والوسائل الأولية للتعامل مع هذه الخلافات هي مسارات قضائية أم انتخابية، وقد اعتمدت معظم الأنظمة الفدرالية، في الواقع على مزيج من هذين المسارين^(٨٩)، لمعالجة هذه الأمور وغيرها بالاعتماد إلى مؤسسة قضائية دستورية مهمتها تفسير نصوص الدستور والرقابة على دستورية القوانين وحل المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم أو بين حكومة واحدة أو أكثر وبين غيرها من الأقاليم^(٩٠). عليه أن واحدة من الخصائص الأكثر وضوحاً في المنظومة القضائية للدولة الفدرالية هي ثنائية النظام القضائي، أي أن الدولة الفدرالية تمتلك إضافة إلى المنظومة القضائية الفدرالية، منظومة قضائية أخرى خاصة بالأقاليم أو المقاطعات أو الولايات. وبخلاف مبدأ أحادية وتعددية النظام القضائي الذي من الممكن أن يوجد في الدول الفدرالية مثلما في الدول البسيطة، يرتبط مبدأ ثنائية النظام القضائي بالشكل الفدرالي للدولة^(٩١). حيث في الدولة الفدرالية يجري اقتسام الصلاحيات القضائية بين المحاكم الفدرالية والمحاكم الإقليمية، وثنائية السلطة القضائية في الاتحاد الفدرالي أمر لا غنى عنه، ويتحدد اختصاص المحاكم الفدرالية بالنظر في المسائل المتعلقة بالاتحاد، كالرقابة على دستورية القوانين والمنازعات الانتخابية ومنازعات الاتحاد والأقاليم والمنازعات بين

(٨٧) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٣٠٦.

(٨٨) د. محمد هموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، المصدر السابق، ص ١٧٤.

(٨٩) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٢٤.

(٩٠) د. نوري طالباني، الفدرالية كنظام دستوري لعراق الغد، جريدة الحياة، العدد (١٤٥١٦)، كانون الأول، ٢٠٠٢، ص ٩.

(٩١) د. فلاح إسماعيل حاجم، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفدرالية، المصدر الإلكتروني السابق.

الأقاليم ومنازعات الأفراد التابعين للأقاليم المختلفة. أما محاكم الأقاليم فيتحدد اختصاصها بالنظر في دستورية قوانين الأقاليم ومنازعات الأفراد والطعون الانتخابية المحلية^(٩٢).

وفي هذا المجال يمكننا ان نجد نوعين من المحاكم للتحديد النهائي للصلاحيات الدستورية: النوع الأول هو محكمة عليا تعمل بمهمة إصدار القرار النهائي فيما يتعلق بجميع القوانين بما في ذلك الدستور، والأمثلة على ذلك: المحاكم العليا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا والهند وماليزيا والنمسا. والنوع الآخر هو محكمة دستورية متخصصة في تفسير الدستور، وهو النمط المتبع في ألمانيا، بلجيكا، إسبانيا، والعراق. وهناك نوع ثالث هو المتبع في سويسرا ويشمل محكمة محدودة التي تستطيع أن تصدر أحكاما بشأن صحة القوانين في الكانتونات وليس القوانين الفدرالية، ذلك ان صحة القوانين الفدرالية لا يقرر فيها سوى الاستفتاء الشعبي^(٩٣).

ويتفاوت التنظيم الدستوري للسلطة القضائية في الدول الفدرالية حيث يمكن القول بوجود أربعة أشكال للقضاء في الدول الفدرالية وهي:

١. القضاء المركزي: الذي تكون فيه اختصاص السلطة القضائية حصريا للحكومة الفدرالية، حيث يتم إنشاء المحاكم وتعين القضاة ووضع القوانين الخاصة بذلك من قبل الحكومة الفدرالية وحدها، ولا يكون للوحدات المكونة أي دور في ذلك، كما هو الحال في إسبانيا، ماليزيا، والنمسا^(٩٤).

٢. القضاء اللامركزي: يكون اختصاص القضاء في هذا النوع حصريا لصلاحيات الوحدات المكونة، فهي التي تقوم بإنشاء المحاكم وتعين القضاة، ولا تكون للمحكمة الاتحادية العليا إلا الولاية على جميع المحاكم في الحكومة الفدرالية. مثل النظام القضائي الموجود في كل من ألمانيا وسويسرا والعراق^(٩٥).

(٩٢) د. علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص ١١١.

(٩٣) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ١٢٥.

(٩٤) القاضي قاسم حسن العبودي، الثابت والمتحول في النظام الفدرالي، مطبعة الحاج هاشم، اربيل،

٢٠٠٧، ص ٤٣.

(٩٥) المصدر نفسه، ص ٤٥.

٣. القضاء المشترك: ويكون إنشاء المحاكم وإدارتها من اختصاص الوحدات المكونة ولكن تعين القضاة يكون حصريا بيد السلطات الفدرالية، مثل كندا والهند^(٩٦).

٤. القضاء المزدوج: وبرز صورة النموذج الأمريكي حيث توجد في الولايات الواحدة طائفتان من المحاكم: الأولى تابعة للولاية يتم تعين القضاة فيها من قبل الحكومة المحلية وينظم إدارتها وطريقة العمل فيها القانون المحلي للولاية، حيث يوجد لكل ولاية نظامها الخاص بها. أما الطائفة الثانية من المحاكم فتديرها السلطة الفدرالية وتتولى تعين القضاة فيها^(٩٧).

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية في العراق نجد أنها تتكون من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقا للقانون^(٩٨). وقد أكد الدستور على استقلالية السلطة القضائية والقضاة، وان لا سلطان عليهم لغير القانون^(٩٩). ويعطي الدستور مجلس القضاء الأعلى حق إدارة شؤون الهيئات القضائية، دون ان يحدد طريقة تكوين هذا المجلس وقواعد سير العمل فيه^(١٠٠)، واكتفى بمجرد الإشارة إلى صلاحياته^(١٠١). بخلاف قانون إدارة الدولة العراقية الذي حدد كيفية تكوين مجلس القضاء واختصاصاته. وما يجب الإشارة إليه هنا انه في ظل قانون إدارة الدولة كان كل رئيس محكمة إقليمية للتمييز ونائبه يعدان عضوا في مجلس القضاء الاتحادي^(١٠٢)، الأمر الذي لم نجده في الدستور الدائم. بمعنى أن الدستور الدائم قد اقر الاستقلال التام للسلطة القضائية للأقاليم عن السلطة القضائية الفدرالية.

أما المحكمة الاتحادية العليا فهي هيئة مستقلة ماليا وإداريا، تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، ويحدد عددهم وطريقة

(٩٦) المصدر نفسه، ص ٤٨.

(٩٧) المصدر نفسه، ص ٥٠.

(٩٨) المادة (٨٩) من دستور العراق الدائم.

(٩٩) المادتان (٨٧ و ٨٨) من الدستور نفسه.

(١٠٠) المادة (٩٠) من دستور العراق الدائم.

(١٠١) المادة (٩١) من الدستور نفسه.

(١٠٢) ينظر المادتان (٤٥) من قانون إدارة الدولة العراقية.

اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(١٠٣).
بخلاف ما جاء في قانون إدارة الدولة الذي حدد فيه بالنص عدد أعضاء هذه المحكمة بتسعة أعضاء وآلية اختيارهم وطرق تعيينهم^(١٠٤).
ويلاحظ بعض الإشكال في موقف الدستور الدائم تجاه المحكمة الاتحادية العليا بخلاف موقف قانون إدارة الدولة، منها الخلط في طبيعة هذه المحكمة بين المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري، الأولى تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بينما الثاني يمارس الرقابة السياسية على دستورية القوانين. وهي وسيلة سهلة لإدراك الفرق بين القاضي وسواه من الأشخاص الآخرين، وذلك بسبب عضوية خبراء الفقه الإسلامي في هذه المحكمة، حيث ان لكل من القضاء والخبرة وظيفتين مختلفتين حسب أحكام القانون^(١٠٥)، لان التكوين القانوني لرجال القضاء والتخصص في المجال الدستوري والقانوني يؤهلهم للرقابة على دستورية القوانين، الأمر الذي لا يتوفر في الأشخاص والهيئات غير القضائية أو المختلطة. والقاضي هنا إنما يمارس وظيفة قضائية، وان إشراك الغير معه-غير مؤهل قضائياً- ينال من مهمة القضاء، ويجعل استقلال القضاء معيباً من الوجهة القانونية، ومخالفاً للقاعدة الدستورية التي جاءت بها أحكام المادة(٨٧) من الدستور التي تنص على ان "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون". حيث ان عمل المحكمة الاتحادية العليا كغيرها من المحاكم الدستورية في العالم هو عمل قضائي بحت يستمد هذا المبدأ أساسه من الدستور ذاته عندما نص على أن (المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية)، وان جميع الصلاحيات الواردة في المادة(٩٣) بصدد اختصاص المحكمة هي أعمال قضائية لا يمكن الفصل فيها إلا من قبل قاض مؤهل لهذا العمل، عليه فان الخبراء غير مؤهلين من الوجهة المهنية للفصل قضاءً، لان الوصف القانوني لعمل القاضي يختلف تماماً عن الوصف القانوني لعمل الخبير، لاختلاف التكوين والأسباب والشروط، ولما كان القاضي عمله المهني هو الفصل في النزاع، فان الخبير لا ولاية له على عمل

^(١٠٣) المادة(٩٢) من دستور العراق الدائم.

^(١٠٤) المادة(٤٤/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية.

^(١٠٥) ينظر بصدد وظيفة الخبير المادة(١٤٠) من قانون الإثبات العراقي رقم(١٠٧) لسنة ١٩٧٩.

القضاء^(١٠٦). وان إعطائهم الفصل قضاءً يؤدي إلى هز النظام القانوني للدولة ويخرج القضاء عن استقلاله، مما قد يفتح ذلك باباً للإخلال بتوازن المحكمة الدستورية العليا، فتتحول إلى شيء يشبه (مجلس حماية الدستور الإيراني) من حيث التكوين والاختصاص، وهي خشية واسعة الانتشار في الأوساط المدنية في العراق^(١٠٧).

لذلك كان من الأجدر بالمشروع الدستوري العراقي أن يقصر عضوية هذه المحكمة على القضاة وفقهاء القانون فقط من دون خبراء الفقه الإسلامي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ان لا يترك أمر تشكيل هذه المحكمة والية العمل فيها إلى قانون عادي يسنه مجلس النواب، لان هذه الأمور المتعلقة بالمحكمة الفدرالية العليا يتم تنظيمها بموجب بنود الدستور في غالبية الدول الفدرالية، كما ان الوحدات الفدرالية من خلال مساهمتها في إقرار الدستور تساهم في تنظيم هذه المحكمة وفي اختيار أعضائها أو الموافقة على تعيينهم، لان المحكمة الاتحادية العليا لا تقل أهمية من المجلس الثاني في السلطة التشريعية التي تمثل الأقاليم، لغرض تحقيق مبدأ الاتحاد وترسيخ ركائز الدولة الفدرالية، كونها الضمانة الحقيقية لوجود الوحدات المكونة واستقلالها وحريتها والحفاظ على كياناتها السياسية، كما هو ضمانه في نفس الوقت لاستمرار الدولة الفدرالية وتدعيم قوتها^(١٠٨).

وقد صدر بتاريخ ٢٤/شباط/٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا بموجب أمر الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ استناداً لأحكام المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤^(١٠٩)، ولم يتغير هذا القانون ولم يصدر قانون جديد

^(١٠٦) هادي عزيز علي، خبراء الفقه الإسلامي وعضوية المحكمة الاتحادية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني:

www.almadapaper.com. Last visit 30/3/2008

^(١٠٧) مجموعة الباحثين، مأزق الدستور، المصدر السابق، ص ٩٣.
في إيران يتكون المجلس الدستوري من ستة أعضاء منتخبين من البرلمان وستة فقهاء منسبين غير منتخبين. ويقوم هذا المجلس كما هو متوقع من (المحكمة الاتحادية) بالمراقبة والبت في توافق القوانين التي يسنها البرلمان بمواد الدستور، وبالتالي بتطبيقها او مخالفتها لشوابت الأحكام الإسلامية. ينظر في ذلك: المادة (٩١) من دستور الجمهورية الإيرانية الإسلامية لعام ١٩٩٢.

^(١٠٨) د. خالد قباني، المصدر السابق، ص ١٣٧.

^(١٠٩) ينظر بصدد القانون المذكور: الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٦) في ١٧/٣/٢٠٠٥.

لتنظيم هذه المحكمة بعد إلغاء قانون إدارة الدولة بصدور الدستور الدائم في عام ٢٠٠٥، على الرغم من وجود بعض المواد فيه التي تتعارض مع الدستور الجديد^(١١٠)، وكان من الضروري من جانب آخر أن يتم إصدار قانون جديد على ضوء الدستور الدائم، لذا نرى ضرورة الإسراع في ذلك من قبل مجلس النواب العراقي أو تعديل قانون رقم (٣٠) المذكور لينسجم مع الدستور الجديد النافذ. وتمارس المحكمة الاتحادية العليا الاختصاصات الآتية:

١. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة^(١١١): إن رقابة المحكمة في هذا المجال تشمل -كمبدأ عام- القوانين والأنظمة الفدرالية والإقليمية، وذلك وفق المادة (١٣) من الدستور التي تنص على ما يأتي: "أولاً: يعد هذا الدستور القانون الأعلى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاء العراق كافة، وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه" بمعنى يحق للمحكمة الاتحادية ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين الفدرالية والإقليمية على السواء، بخلاف ما ذهب البعض بأن المحكمة لم تمنح هذا الحق بالنسبة للقوانين والقرارات الإقليمية^(١١٢). ولكن هذا الاختصاص العام للمحكمة قد يكون مقيداً بالنسبة للقوانين الإقليمية التي يجب أن تكون منسجمة مع الدستور الإقليمي الذي بدوره يجب أن لا يتعارض أيضاً مع الدستور الفدرالي وفق المادة (١٣) المذكورة من الدستور، وفي هذه الحالة يتم ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين الإقليمية من قبل أجهزة قضائية إقليمية مستقلة عن الأجهزة القضائية الفدرالية كالمحكمة الاتحادية العليا، ومن هذه الأجهزة الإقليمية محكمة تمييز إقليم كردستان حين تشكيل المحكمة الدستورية لكوردستان^(١١٣)، كما سيرد ذكرهما لاحقاً.

^(١١٠) حددت المادة (٤٤/هـ) من قانون إدارة الدولة، والمادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠٠٥ عدد أعضاء هذه المحكمة بتسعة أعضاء، دون ورود أية إشارة إلى ضرورة كون بعض هؤلاء الأعضاء من خبراء الفقه الإسلامي. بخلاف ما جاء في المادة ٢/٩٢ من الدستور الدائم التي أكدت على أن هذه المحكمة تتكون من عدد من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي، ولكن دون ذكر العدد بالتحديد. مما يعد ذلك تناقضاً بين ما ورد في الدستور الدائم مع كل من قانون إدارة الدولة وقانون المحكمة المذكور.

^(١١١) المادة (٩٣/١) من الدستور العراقي الدائم.

^(١١٢) اريان محمد علي، المصدر السابق، ص ١٥٥.

^(١١٣) المادة (١٥٦) من مشروع دستور إقليم كردستان.

٢. تفسير نصوص الدستور^(١١٤): ان إعطاء صلاحية تفسير الدستور الفدرالي إلى المحكمة الاتحادية العليا، الغرض منه تمكينها من ممارسة اختصاصاتها الأخرى عن طريق القواعد الدستورية التي هي أعلى مرتبة على القواعد القانونية على اختلافها، سواء أكانت تلك القواعد متعلقا بالرقابة الدستورية على القوانين أو فض النزاعات بين السلطات الاتحادية والأقاليم وغيرها من اختصاصات الأخرى للمحكمة.

٣. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الفدرالية، والقرارات والأنظمة، والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الفدرالية، فهي تفصل في المنازعات التي تنجم عن تطبيق القوانين التي تصدرها السلطات الفدرالية في حدود الصلاحيات المحصرية للحكومة الفدرالية عند تطبيقها في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم، وكذلك القرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدر بالاستناد إلى القوانين الفدرالية. ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة بموجب الدستور^(١١٥).

٤. الفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية^(١١٦): في حالة وجود تنازع من قبل الحكومات الإقليمية والمحافظات على الصلاحيات المحصرية للحكومة الاتحادية، فان هذه المحكمة تكون مختصة في النظر فيها، وبالعكس فان تنازع الحكومة الفدرالية على الاختصاصات المحصرية للحكومات الإقليمية والمحافظات، فان المحكمة الاتحادية يمكنها ان تنظر في مثل هذه النزاعات. وكذلك فان هذه المحكمة تنظر في النزاعات التي تخص في مجال الاختصاصات المشتركة فيما إذا تعلق بكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، إلا انه في حالة حصول التنازع بين الحكومة الفدرالية والأقاليم فان الأولوية فيها تكون لقانون الأقاليم^(١١٧).

(١١٤) الفقرة (٢) من المادة (٩٣) من الدستور العراقي الدائم.

(١١٥) الفقرة (٣) من المادة (٩٣) من الدستور العراقي الدائم.

(١١٦) الفقرة (٤) من المادة (٩٣) من الدستور نفسه.

(١١٧) المادة (١١٥) من الدستور العراقي الدائم.

٥. الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات التي لم تنتظم في إقليم^(١١٨): من البديهي أن تظهر منازعات متنوعة بين الأقاليم أو المحافظات ومنها ذات طابع دستوري أو قضائي أو اقتصادي، أو تظهر نتيجة مشاكل حدودية بينهما.

٦. تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في تنازع الاختصاص القضائي فيما بين القضاء الفدرالي والهيئات القضائية للأقاليم^(١١٩)، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك الحال عندما يحدث التنازع بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات بعضهم مع البعض، سواء كان هذا التنازع سلبيا أو ايجابيا في كلا الحالتين.

والجدير بالذكر أن قرارات هذه المحكمة نهائية في القضايا التي تعرض عليها وملزمة للسلطات كافة، الفدرالية منها والإقليمية، وهذا فيه جانب مهم لحماية النظام الفدرالي العراقي حديث النشأة، باعتبار ان هذه المحكمة هي المرجع الفصل في كل المنازعات التي تحدث بين السلطات الفدرالية والسلطات الإقليمية^(١٢٠). لذلك نرى ضرورة عرض كل المشاكل والمنازعات التي ظهرت بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والتي ستظهر مستقبلا، نتيجة لممارسة كل من الحكومتين لاختصاصاتهما الدستورية، إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في دستورية تلك الممارسات وفق تفسيرها القانوني لبنود الدستور، لا أن يمنح كل طرف إلى طرح اجتهادات شخصية ناتجة عن المواقف والمصالح السياسية الضيقة.

أما السلطة القضائية في الأقاليم فأنها مستقلة عن السلطة القضائية الفدرالية، حيث بإمكان الحكومات الإقليمية ممارسة السلطة القضائية باستقلال تام دون تدخل من جانب الحكومة الفدرالية باستثناء ما ورد فيه من الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، وذلك استنادا إلى المادة (١٢١/١) من الدستور العراقي الدائم.

(١١٨) الفقرة (٥) من المادة (٩٣) من الدستور نفسه.

(١١٩) الفقرة (٨) من المادة (٩٣) من الدستور نفسه.

(١٢٠) كاروان عزت محمد الدوسكي، دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة- جامعة دهوك، ٢٠٠٧، ص ١٩٠.

وفيما يتعلق بإقليم كردستان الذي لا يزال إقليمًا وحيدًا داخل الاتحاد الفدرالي العراقي والذي كان إقليمًا شبه مستقلًا منذ عام ١٩٩١ عن سلطات الدولة المركزية العراقية، فإنه كان يمتلك سلطة قضائية مستقلة بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. وقد نظمت السلطة القضائية في الإقليم بعد إقامة السلطات التشريعية والتنفيذية في الإقليم بموجب قانون السلطة القضائية رقم (١٤) لسنة ١٩٩٢ الصادر عن السلطة التشريعية في الإقليم (المجلس الوطني الكوردستاني) وقد نظم هذا القانون تشكيلات المحاكم وأنواعها في الإقليم على غرار ما كان موجودًا في الدولة العراقية بموجب قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩. وبسبب الظروف الخاصة والاستثنائية التي كان يمر بها الإقليم بعد عام ١٩٩١ ولم يكن يوجد فيه دستور لتنظيم بموجبه السلطة القضائية وغيرها من السلطات إلى أن تم تغيير النظام السياسي في العراق في ٩/نيسان/٢٠٠٣ وتشكيل الدولة العراقية الجديدة، وصدر قانون إدارة الدولة في ٨/آذار/٢٠٠٤، وبعد ذلك دستور العراقي الدائم في ١٥/تشرين الأول/٢٠٠٥، والذي بموجبه يحق للإقليم أن يمتلك دستورًا خاصًا به، وحينذاك تم وضع مشروع دستور لإقليم كردستان في ٢٢/٨/٢٠٠٦ لتنظيم السلطات العامة في الإقليم وعلاقة تلك السلطات بالسلطات الفدرالية وبمواطني الإقليم. وقد اصدر المجلس الوطني الكوردستاني، بعد ذلك، قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧^(١٢١)، الذي أكد بدوره على استقلال السلطة القضائية ماليًا وإداريًا^(١٢٢). ويعد مجلس القضاء أعلى سلطة قضائية في الإقليم ويشكل برئاسة رئيس محكمة تمييز إقليم كردستان وعضوية نواب الرئيس ورئيس هيئة الإشراف القضائي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم الاستئناف في الإقليم أو من ينوب عنهم^(١٢٣). كما يفهم من هذا القانون أيضا استقلال السلطة القضائية للإقليم عن كل تدخل من جانب السلطة القضائية الفدرالية.

وقد نظم مشروع دستور إقليم كردستان العراق السلطة القضائية لإقليم كردستان بشكل مشابه تقريبا لما ورد في الدستور الفدرالي من حيث التكوين والاختصاصات، حيث تتكون السلطة القضائية من مجلس القضاء والمحكمة

^(١٢١) ينظر بصدد القانون المذكور: الوقائع الكوردستانية، العدد (٧٦) في ٢٦/١١/٢٠٠٧.

^(١٢٢) ينظر المواد (٢) و(٤) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧.

^(١٢٣) المادة (٢٣/أولا/١) من قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧.

الدستورية ومحكمة التمييز ومجلس الشورى وهيئة الإشراف العدلي وجهاز الادعاء العام والمحاكم بمختلف درجاتها وأنواعها وهيئاتها، وتنظم طريقة تشكيلها وشروط وإجراءات تعيين أعضائها ومساءلتهم بقانون^(١٢٤). ويتألف مجلس القضاء من رئيس المحكمة الدستورية واحد نوابه ورئيس محكمة التمييز واحد نوابه ورئيس هيئة الإشراف العدلي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم المناطق الاستئنافية في الإقليم^(١٢٥). ويتولى إدارة شؤون القضاء والإشراف على الهيئات القضائية وضمان استقلاليتها وفقا للقانون^(١٢٦).

وقد يكون لإقليم كردستان محكمة عليا إقليمية تسمى (المحكمة الدستورية لكوردستان) وتؤسس بقانون^(١٢٧)، وتتشكل من سبعة أعضاء من بين أساتذة القانون والقضاة والمحامين الذين لا تقل ممارستهم في مجال القضاء أو التشريع أو التدريس أو المحاماة جمعا عن عشرين سنة^(١٢٨)، والتي تختص بالأمر الآتية^(١٢٩):

أولاً: تفسير نصوص دستور إقليم كردستان- العراق.

ثانياً: أ- الرقابة على دستورية القوانين بناء على طلب رئيس إقليم كردستان أو مجلس الوزراء أو المتضرر المباشر.

ب- البت في مشروعية الأنظمة والقرارات والتعليمات بناء على طلب المتضرر المباشر.

ثالثاً: البت في الدفع المقدم في دعوى مقامة أمام المحكمة بعدم دستورية القانون أو مشروعية قرار أو نظام أو تعليمات وعلى محكمة الموضوع استئجار الدعوى حين البت في نتيجة الدفع.

رابعاً: تصديق نتائج الانتخابات العامة لرئيس إقليم كردستان وبرلمان كردستان العراق.

^(١٢٤) المادة (١٣٠) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق.

^(١٢٥) الفقرة (١) من المادة (١٣١) من المشروع نفسه.

^(١٢٦) الفقرة (٢) من المادة (١٣١) من المشروع نفسه.

^(١٢٧) المادة (١٣٣) من المشروع نفسه.

^(١٢٨) المادة (١٣٤) من المشروع نفسه.

^(١٢٩) المادة (١٣٧) من المشروع نفسه.

وما يجب ذكره هنا هو أن أحكام المحكمة الدستورية باتة وملزمة للكافة وإذا ما قررت المحكمة عند بثها في دستورية القوانين أو مشروعية الأنظمة والتعليمات والقرارات ان أيا منها جاء مخالفا للدستور أو القانون يتعين عليها إشعار السلطة المعنية في كردستان لاتخاذ ما يلزم من إجراءات لإزالة المخالفة الدستورية أو تصحيحها^(١٣٠).

يتبين لنا مما تقدم إن شكل النظام القضائي في الدولة العراقية الفدرالية قائم على النظام اللامركزي الذي بموجبه يحق للأقاليم إنشاء المحاكم وتعيين القضاة، ولا تكون للسلطة القضائية الفدرالية الولاية على السلطة القضائية للأقاليم، وإنما تمارس أجهزة القضاء في الإقليم عملها باستقلال تام عن السلطات الفدرالية ودون أي تدخل من جانب الأخيرة. وإن هذه الآلية لتنظيم العلاقة بين الهيئات القضائية الفدرالية والهيئات القضائية الإقليمية، والمقصود أساسا هنا إقليم كردستان حاليا الذي لا يزال الإقليم الوحيد الموجود ضمن الاتحاد الفدرالي العراقي من حيث الواقع والقانون، قد تم وضعها (هذه الآلية) بموجب الدستور الفدرالي ومشروع دستور إقليم كردستان اللذان أقرتا بوجود استقلالية السلطة القضائية للإقليم من حيث التكوين والاختصاص في حدود الاختصاصات الدستورية التي تمارسها على أراضي الإقليم.

ومما يجب ذكره، أنه على الرغم من أن التأطير الدستوري للفدرالية في العراق قد حدث قبل تشكيل هياكلها الثقافية، والجغرافية، والاقتصادية، والسياسية، إلا إننا نجد ان هذا التأطير قد تحرك ببعد واحد تحت تأثير وحدة فدرالية واحدة هي إقليم كردستان. عليه يمكن القول بان العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم قد تقيم وفقا للآليات الدستورية التي حدد بموجبها اختصاصات مستويي الحكم الاتحادي والإقليمي. وفي هذا السياق لابد من ظهور مشاكل وخلافات في تنظيم هذه العلاقة عند الممارسة العملية لهذه الاختصاصات، نظرا لطبيعة الدولة الفدرالية التي تظهر من خلالها شبكة معقدة من العلاقات المتشابكة والمتداخلة بين الحكومة الفدرالية والأقاليم والمحافظات المكونة لها. مما تقدم نستنتج أن هناك علاقة قائمة بين الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان، وتتجسد هذه العلاقة من خلال آليات عدة، فتعتمد أولا على

^(١٣٠) المادة (١٣٩) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق.

أساس التنظيم الدستوري بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم بشكل عام، وكذلك العلاقات التي ستنشأ بين السلطات المتناظرة الموجودة في مستويي الحكم، كالعلاقة بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية للإقليم، وفي إطار الواقع السياسي لمركز واختصاصات كل من مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي ستظهر نوعاً من العلاقات والتنسيق بينهما. وإن وجود هذه العلاقات في إطار الدستور والواقع السياسي ضرورية لتجسيد التجربة الفدرالية العراقية وتقديمها، نظراً لطبيعة الدولة الفدرالية القائمة على شبكة من العلاقات المتداخلة والمتشابكة بين مستويي الحكم الاتحادي والإقليمي في إطار الدولة الفدرالية.

الفصل الثالث

مميزات النظام الفدرالي في العراق

المبحث الأول الفدرالية في العراق وتشكيل الاقاليم

نشأت الفدرالية في العراق وفق طريقة خاصة وليس وفق الطرق المعتمدة لدى التجارب الأخرى لبناء الفدرالية التي بموجبها يتم الاتفاق بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية بناء على الرغبة والإرادة المشتركة لتلك الوحدات في وثيقة الدستور، سواء كانت الطريقة المتبعة هي الاتحاد بالاندماج أو الاتحاد بالتفكك. حيث استندت الفدرالية العراقية في تكوينها إلى المبادرة من جانب واحد، نتيجة لوجود إقليم كردستان كإقليم شبه مستقل عن سيطرة الحكومة المركزية منذ عام ١٩٩١، إلى ما بعد سقوط النظام العراقي السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣. وقد أعلن شعب إقليم كردستان عبر ممثليه الحل الفدرالي كوسيلة لتنظيم علاقة الإقليم بالمركز أواخر عام ١٩٩٢، ومارس الفدرالية لمدة أكثر من (١٢) عاما لحين سقوط النظام السابق، ومن ثم أقرت الدساتير الصادرة بعد ذلك بالخيار الفدرالي المعلن من شعب الإقليم وتبني النظام الفدرالي للعراق.

غير انه يلاحظ بان النظام الفدرالي في العراق قد تم تأسيسه بتأثير وجود إقليم واحد غير مثبت الحدود لحد الآن، مما يشكل ذلك مشاكل متعددة أمام نجاح هذه التجربة واستمرارها، لأنه ثبت بالتجربة التاريخية أن الأنظمة الفدرالية المكونة من إقليمين أو ثلاثة أقاليم قد تعرضت للصراعات والمشاكل مما أدى إلى فشل وانهيار قسم من تلك التجارب، فما هو الحال بالنسبة للتجربة العراقية القائمة على وجود إقليم واحد فقط. وتدور حول هذا الإقليم خلافات ومشاكل بشأن ترسيخ حدوده وصلاحياته مما يشكل ذلك تهديدا للنظام الفدرالي العراقي. وعلى الرغم من ان الدستور قد حدد المبادئ الأساسية لتشكيل الأقاليم الجديدة، على

ان تنظم تلك المبادئ واليات تشكيل الأقاليم بقانون عادي يصدره مجلس النواب العراقي، بخلاف الوضع المتبع في دساتير معظم البلدان الفدرالية بهذا الخصوص والتي يتولى الدستور تنظيمها. كما أشار الدستور ضمن الوحدات المكونة للفدرالية العراقية إلى المحافظات بجانب الأقاليم وجعلتها في نفس المستوى من الصلاحيات.

وتعد كل من تلك المسائل من المميزات الخاصة بالنظام الفدرالي العراقي والذي سوف نتكلم عنها في هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:
المطلب الأول: إعلان الفدرالية من قبل إقليم كردستان.
المطلب الثاني: وجود إقليم واحد داخل الدولة العراقية.
المطلب الثالث: آليات تشكيل الإقاليم الجديدة.
المطلب الرابع: المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في الإقليم.

المطلب الأول

إعلان الفدرالية العراقية من قبل إقليم كردستان

إن خلفيات وظروف إقرار النظام الفدرالي تختلف وتتفاوت من دولة إلى أخرى ارتباطاً بخصوصيات كل دولة أو مجتمع على حده، حيث تتبدل سيرة تكوين الفدرالية من دولة إلى أخرى. فقد بدأت بعض الفدراليات من وجود قوميات ومجموعات متفرقة تعاقدت على تبني سياسة مشتركة وعقدت فيما بينها وحدة فدرالية، بينما بدأت تجارب فدرالية أخرى كدولة مركزية موحدة تفرقت إلى وحدات متميزة ومنفصلة نسبياً سعياً إلى التمتع بحرية في قراراتها واكتفت بإقامة علاقات فدرالية مع مجموعاتها الموحدة^(١). وكما ذكرنا في السابق، تنحصر طرق قيام الفدرالية بشكل عام في إحدى الطريقتين: الأولى: تتمثل في اندماج أو انضمام عدة دول مستقلة برضاها، وهي الطريقة السائدة في نشأة الاتحاد الفدرالي. وتتمثل الطريقة الثانية في تفكك وانقسام دولة موحدة إلى عدة دويلات أو أقاليم، إلا أنها تبقى محتفظة برغبتها في العمل بصفة موحدة في إطار الاتحاد الفدرالي.

^(١) عادل الجبوري، تطبيق النظام الاتحادي- الفدرالية في العراق بين متطلبات الواقع وحسابات المصالح، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: www.digithakafat.com/cat200 . last visit 29/3/2008

أما فيما يتعلق بقيام الفدرالية العراقية يلاحظ بأنها نشأت وترعرعت بشكل تتميز وتختلف عن التجارب الفدرالية الأخرى التي ولدت معظمها وفق إحدى الطريقتين المذكورتين.

وقد بحثنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة كيفية ظهور النظام الفدرالي في العراق، وظهر لنا أن إقامة الفدرالية في العراق لم تتم وفق الطرق المتبعة نتيجة لاتفاق الوحدات أو الأطراف المكونة للاتحاد الفدرالي. حيث أن فكرة الفدرالية من الناحية القانونية المجردة تلزم لعقدها إرادتان متفقتان وأنه من الصعب جدا، إن لم يكن مستحيلا، تطبيق الفدرالية بإرادة منفردة واحدة وفق التصور القانوني الضيق^(٢). بمعنى أن تأسيس الفدرالية يتم بناء على اتفاق إقليمين أو أكثر وفق رغبة سكانها واختيارهم لذلك بإرادتهم، هكذا تتطلب قيام الدولة الفدرالية توافق إرادات الأقاليم الأعضاء لها. وقد ذهبت معظم الدساتير الفدرالية إلى تثبيت هذه الرغبة والإرادة المشتركة لتأسيس الاتحاد الفدرالي في المبادئ الأساسية منه أو في ديباجته. فمثلا أكد دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ذلك في ديباجته عندما نص على ما يأتي: "نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل،.....، رسمنا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية". حيث كانت الولايات المتحدة الأمريكية، التي تعد أول دولة فدرالية، كانت عبارة عن ثلاث عشرة مستعمرات بريطانية استقلت عام ١٧٧٦ وكونت فيما بينها اتحادا كونفدراليا بموجب ميثاق الاتحاد الكونفدرالي لعام ١٧٨١، ونتيجة لإخفاق هذا الاتحاد أنشأت الوحدات الثلاثة عشر المذكورة اتحادا فدراليا فيما بينها عام ١٧٨٩ بموجب اتفاقية (فلادلفيا) التي عقدت فيما بينهم عام ١٧٨٧، وقد كان الاتحاد الفدرالي الأمريكي بادئ الأمر يتكون من ثلاثة عشرة ولاية وتطورت بعد ذلك لتصل إلى اتحاد فدرالي تضم خمسون ولاية^(٣).

وقد نص دستور الاتحاد السويسري في المادة (١) منه على أن "يتكون الاتحاد السويسري من الشعب السويسري والمقاطعات الآتية: زيوريخ، بيرن، لوتزرن،..... وجنيف، وجورا". كما عبرت ديباجة الدستور عن اتفاق تلك المقاطعات وإرادتهم على تشكيل الاتحاد الفدرالي فيما بينهم وإصدار الدستور

(٢) د. محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ٩٠.

(٣) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٢٧.

الفدرالي. وقد نشأ الاتحاد السويسري عام ١٨٤٨ اثر انهيار الاتحاد الكونفدرالي السويسري الذي كان قائما بعدة أشكال منذ عام ١٢٩١ نتيجة الحرب الأهلية القصيرة التي نشبت بين البروتستانتين والكاثوليك عام ١٨٤٧، التي انتهت بالقضاء على المحاولة الانفصالية للكاثوليك، وفي العام التالي اجتمع البرلمان السويسري الذي كان يضم ممثلي الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي ووافق على وضع دستور جديد الذي بموجبه خلق اتحاد فدرالي على نمط الاتحاد الفدرالي الأمريكي، وتضم هذه الفدرالية الآن (٢٦) كانتونا يطلق على ست منها أنصاف كانتونات^(٤).

وتلت سويسرا دولة كندا في الأخذ بالنظام الفدرالي عام ١٨٦٧ نتيجة لعوامل عدة وكان من بينها الصراع العنصري بين الجماعات الفرنسية والانكليزية الذي يعد العامل المباشر لقيام الحركة الفدرالية في كندا، والتي تشكلت في بادئ الأمر اثر اتفاق أربع مقاطعات وهي: كيبيك، اونتاريو، نوفاسكوشا، ونيوبرونسويك. وقد تطور مرور الزمن حتى صار يضم في الوقت الحالي عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم شمالية^(٥). لذلك نجد أن الدستور الكندي يؤكد في ديباجته على ان "المقاطعات في كندا، نوفاسكوتيا، ونيوبرونسويك أعربت عن رغبتها في تشكيل اتحاد فدرالي موحد، في ظل تاج المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا مع دستور مماثل في مبادئها عن ذلك الموجود في المملكة المتحدة". وقد جاء التأكيد على ذلك أيضا في المادة (٣) من الدستور نفسه.

أما النظام الفدرالي الاسترالي فقد نشأ نتيجة للجهود التي بذلت من قبل بعض الساسة والمثقفين في المناطق التي كانت شبه مستقلة وتدار من قبل بريطانيا العظمى قبل أكثر من قرن من الآن، وعلى اثر تلك المحاولات أجري استفتاء عام في تلك المناطق وصوت فيها السكان لصالح إنشاء نظام فدرالي، لذلك أعلن قيام الحكومة الفدرالية الاسترالية في ١/١/١٩٠١ مع العمل بالدستور الفدرالي الجديد^(٦)، الذي جاء في ديباجته أن "نحن شعوب ويلز الجديدة

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٨.

(٥) د. محمد عبد المعز نصر، المصدر السابق، ص ٤٨٨.

(٦) سيروان البرزنجي، الحكومة الفدرالية الاسترالية، جريدة (كوردستاني نوي)، العدد (٤٤٦٧) في ١٠/١/٢٠٠٨. (المصدر باللغة الكوردية) (سيروان بهرزنجي، حوكمة فيدرالي أوستراليا، روثنامهي كوردستاني نوي، زمارة (٤٤٦٧)، بينجشهمه ١٠/١/٢٠٠٨).

وفيكوتوريا وجنوب استراليا وكوينزلاند وتاسمانيا، قد قررنا بعون الله أن نتحد داخل هذا الكومنويلث الفدرالي في ظل هذا الدستور والتاج البريطاني العظيم". في حين أن الهند الذي حصل على استقلالها عام ١٩٤٧ قام برلمانها الذي كان يقوم أيضا بوظيفة الجمعية التشريعية التأسيسية، بصياغة الدستور الجديد الذي بدأ العمل به في ٢٦/كانون الثاني/١٩٥٠ الذي بموجبه تم تأسيس اتحاد الهند الفدرالي^(٧)، وقد نص هذا الدستور في مقدمته على أن "نحن الشعب الهندي، بعد ان عقدنا العزم على أن نقيم من الهند، جمهورية ديمقراطية ذات سيادة،...، إننا قد تبيننا ووضعنا ومنحنا أنفسنا هذا الدستور". وقد جاء في الفقرة (١) من المادة الأولى من الدستور الهندي بأن "يصبح الهند المسماة بهارات (Baharat) ولايات متحدة". وحددت الفقرة (٢) من نفس المادة الولايات وأراضيها كما هو مبين في الملحق الأول بالدستور. وفي الوقت الحالي يضم الاتحاد الفدرالي الهندي (٢٨) ولاية و(٧) أقاليم تابعة للاتحاد من بينها إقليم العاصمة الوطنية دلهي الذي يتمتع بوضع خاص^(٨).

وقد كانت بلجيكا كدولة موحدة تعاني من مشاكل قومية منذ استقلالها عام ١٨٣٠، إلا انه من خلال أربع مراحل من تفويض السلطة في أعوام ١٩٧٠ و١٩٨٠ و١٩٨٨ و١٩٩٣ وصلت إلى ذروتها في شكل اتحاد فدرالي رسمي، وهي تتكون من ست وحدات تكوينية^(٩). حيث عقدت في عهد وزارة (ليوتنדרمان) عام ١٩٧٧ اتفاقية وطنية سميت اتفاقية (ايكومنت) قسمت بلجيكا بموجبها إلى ثلاث مناطق جغرافية هي (منطقة الفلامان ومنطقة الوالون ومنطقة بروكسل) ومنحت المنطقتان الفلامان والوالون صلاحيات مركزية. واتخذت وزارة (ولفريد مارتنز) للفترة ١٩٧٩-١٩٩٢ على عاتقها عام ١٩٧٩ عملية اشاعة اللامركزية المتسعة باستمرار لكل من المنطقتين والجماعتين الاثنتين. وقد اقر البرلمان عام ١٩٨٠ منطقتي الفلامان والوالون وأقرت منطقة بروكسل عام ١٩٨٩. وأكملت وزارة (لوك دوهين) العملية بإجراء تعديل جذري على الدستور عام ١٩٩٣، وبموجبه تحولت بلجيكا من نظام الإدارة المركزية الواحدة إلى النظام الفدرالي، هكذا استغرقت عملية التحول من المركزية إلى الفدرالية عقودا من الصراعات

(٧) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٣٧.

(٨) المصدر نفسه والصفحة نفسها.

(٩) المصدر نفسه، ص ٣٩.

القومية التي تكلمت في النهاية بالحل الصائب^(١٠). وقد أكد الدستور البلجيكي في المادة (١) منه على ان بلجيكا دولة تتكون من مجموعات ومناطق، كما حددت المادتين (٢ و ٣) منه تلك المجموعات والمناطق بالاسم.

من خلال هذا العرض لظروف قيام الفدرالية في تلك الدول والإشارة إلى بعض المواد أو ديباجة دساتيرها، يتبين لنا بان التجارب الفدرالية تلك قد تم قيامها ابتداءً بناءً على الرغبة والإرادة المشتركة للأطراف أو الوحدات المكونة للاتحاد. أما فيما يتعلق بالتجربة الفدرالية في العراق فإنها تختلف عن معظم التجارب الفدرالية من حيث نشأتها، حيث استندت الفدرالية العراقية وقيامها إلى مبادرة من جانب واحد، وليس حصيلة مفاوضة أو اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف بين مكونات المجتمع العراقي، إذ أن الفدرالية في العراق لم تنشأ عن قيام الحكومة المركزية باختيارها بتفويض سلطاتها إلى الأقاليم المحلية لتمنحها الفرصة فيما بعد لتكون حكومات محلية أو إقليمية في الاتحاد الفدرالي، كما أنها لم تنشأ أيضاً عن تجميع وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كردستان الذي كان له وضع شبه مستقل عن الكيان المركزي العراقي^(١١).

لقد ظهر إقليم كردستان كإقليم شبه مستقل خارج إطار السيطرة المركزية للدولة العراقية بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١، وقد اعتمد الإقليم في ظهوره وانبثاقه بهذه الصورة على جملة من الوقائع المادية والوثائق القانونية الدولية والداخلية، من أهمها قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) في ٥/نيسان/١٩٩١، وقانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لعام ١٩٧٤ وفشل تجربة الحكم الذاتي المنفذ بموجبه. وان الفدرالية، كصيغة ملائمة لتقرير المصير الداخلي لشعب كردستان في العراق، قد تبلورت تدريجياً في أواخر السبعينيات من القرن الماضي لدى الأحزاب والتنظيمات الكوردستانية التي قادت حركة التحرر الكوردية بعد نكسة آذار عام ١٩٧٥، ذلك كفكرة بديلة عن الحكم الذاتي الذي ثبت فشله فعلياً في هذا المجال، وقد أضحت هذه الفكرة مطلباً واضحاً لتلك الأحزاب التي تحالفت ضمن جبهة كوردستانية شاملة عام ١٩٨٧، ومن ثم طبقت

(١٠) بشرى برتو، المصدر الإلكتروني السابق، ص ٤٥.

(١١) خالد عليوي العرداوي، المصدر الإلكتروني السابق.

هذه الفكرة على ارض الواقع بعد انتفاضة شعب كردستان في آذار عام ١٩٩١، وعلى اثر الأحداث التي نجمت عن تلك الانتفاضة، تم إنشاء منطقة آمنة للكورد في كردستان العراق، شملت محافظات (اربيل، السليمانية، دهوك، وبعض مناطق محافظتي كركوك والموصل) بموجب قرار مجلس الأمن المذكور. ومن ثم اعترفت معظم أطراف المعارضة العراقية بالواقع الموجود في إقليم كردستان في مؤتمراتها المنعقدة منذ عام ١٩٩١ إلى ما قبل سقوط النظام السابق.

هكذا ظهرت في منطقة كردستان العراق إقليما فدراليا متميزا ومستقلا في إطار الدولة العراقية نتيجة لانبثاق المؤسسات السياسية الدستورية في الإقليم، التي دخلت في علاقات تبادلية مع الدول والمنظمات الدولية، الأمر الذي شكل أيضا اعتراف تلك الدول والمنظمات الدولية بإقليم كردستان. إذن ما كان مطبقا في كردستان العراق هو فدرالية بأبعادها الحقيقية أساسها الأمر الواقع لوضع سياسي^(١٢). وقد اخذ هذا الواقع صبغة قانونية نتيجة إعلان المجلس الوطني الكوردستاني البيان الفدرالي في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، والذي حدد بموجبه علاقة الإقليم بالمركز على أساس الاتحاد الفدرالي، تمسكا من جانب شعب إقليم كردستان بالوحدة الوطنية والبقاء ضمن الكيان العراقي الموحد، بمعنى أن شعب هذا الإقليم قرر أن يمارس حقها في تقرير المصير الداخلي، في الوقت الذي كان الإقليم المذكور في حالة استقلال أمر الواقع، لان الوضع القانوني لإقليم كردستان كان وضعيا خاصا ومتميزا وسابقة في مجال القانون الدستوري والدولي باعتباره شبه مستقلا وذات حكومة أمر الواقع، وقد مارس شعب الإقليم فعليا الفدرالية خلال مدة تزيد على (١٢) عاما لحين سقوط النظام السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، وذلك بسبب عدم اعتراف النظام آنذاك بإقليم كردستان والفدرالية المعلنة من جانبها.

وتحول الوجود الفعلي للإقليم إلى وجود قانوني بعد سقوط النظام على اثر اعتراف القوانين الصادرة في العهد الجديد بإقليم كردستان كإقليم فدرالي في إطار العراق الفدرالي. حيث اعترف المشرع الدستوري العراقي بوجود إقليم كردستان، خلال المرحلة الانتقالية من خلال نصوص قانون إدارة الدولة، وجرى ضمان وجوده ما بعد المرحلة الانتقالية في نصوص الدستور الدائم^(١٣). هكذا تم

(١٢) د.محمد هماندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، المصدر السابق، ص ٩٠.

(١٣) د.ساجد أمجد عبل، المصدر السابق، ص ٢٦.

قبول مبادرة شعب إقليم كردستان بإعلان الفدرالية من جانب المكونات العراقية الأخرى خارج الإقليم، وبالتالي أصبحت الفدرالية حقيقة دستورية قائمة. فعلى الرغم من ان التأطير الدستوري للفدرالية قد حدث قبل تشكيل هيكلها الثقافية، والجغرافية، والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، نجد أن هذا التأطير قد تحرك ببعد واحد تحت تأثير وحدة فدرالية واحدة هي إقليم كردستان، بدون الأخذ بنظر الاعتبار رغبات وطموحات ما قد ينشأ مستقبلاً من وحدات فدرالية جديدة تشكل النظام الفدرالي العراقي، ولعل في تعطيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) وعدم تحديد طريقة تشكيله وصلاحياته دليل على ذلك^(١٤).

إذن إن الفدرالية العراقية لم يتم انشاؤها وفق برنامج سابق معد سلفاً، وإنما كانت قد فرضته الظروف والحاجات الآنية للمرحلة التي ظهرت فيها، حيث أن مؤسسات الحكم الموجودة في الإقليم كانت تمارس سلطات وصلاحيات لم يمنحها إياه المركز بشكل طوعي، وإنما كانت على الضد من إرادته^(١٥). حيث ظهرت تلك المؤسسات نتيجة لحاجات موضوعية تتعلق بإدارة شؤون مختلف أوجه الحياة في كردستان العراق، ومن ثم سعي قيادة الإقليم تحويل هذه الفدرالية الواقعية إلى فدرالية دستورية مقرة بنصوص الدستور، الذي بموجبه يتم تنظيم علاقة الإقليم بالمركز.

ما تقدم يتبين لنا بان التجربة الفدرالية العراقية تختلف عن تجارب الفدرالية الأخرى وتتميز عنها من حيث إقامتها، والتي تستند بشكل عام إلى وجود اتفاق مسبق بين طرفين أو عدة أطراف ينظم بموجبه العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأطراف أو الوحدات المكونة للاتحاد، الأمر الذي لم يحدث ولم يتحقق عند ولادة الفدرالية في العراق من قبل المكونات العراقية المختلفة، لذلك تختلف التجربة العراقية في هذا الصدد عن تجارب أخرى ويعد وضعا فريداً بالنسبة إليها.

(١٤) خالد عليوي العرداوي، المصدر الإلكتروني السابق.

(١٥) د.سعد بشير اسكندر، مراجعة سياسية للفدرالية والحل الفدرالي للمسألة الكردية في تاريخ العراق الحديث ١٩٢١-١٩٩٢، المصدر السابق، ص ٩٨.

المطلب الثاني وجود إقليم واحد داخل الدولة العراقية

سبق وان تعرضنا في الفصل الأول من هذه الدراسة لبعض المشاكل التي تواجه النظام الفدرالي، منها قلة عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي كوجود وحدتين أو ثلاث، لان مثل هذا الاتحاد يتعرض غالباً إلى حالات من عدم الاستقرار في بنائها السياسي والقانوني، وقد يؤدي ذلك إلى ظهور حالات انفصال وحدة معينة من الاتحاد أو تفكك الاتحاد برمته. ولقد ثبت بالتجربة التاريخية لبعض البلدان الفدرالية انهيار عدد من الاتحادات الفدرالية من هذا النوع أو حدوث حالات الانفصال فيها، مثل خروج سنغافورة عام ١٩٧٥ من ماليزيا الفدرالية، وانفصال بنغلادش عن دولة باكستان عام ١٩٧١، وانهيار يوغسلافيا السابقة عام ١٩٩٢، وفشل الاتحاد الأثيوبي-الاريتيري عام ١٩٦٢، والاتحاد الكاميروني الذي كان يتكون من وحدتين والتي عادت وأصبحت دولة موحدة عام ١٩٧٢، وانفصال إقليم كوسوفو عن صربيا عام ٢٠٠٨.

بينما نجد ان الاتحادات الفدرالية القائمة على عدد كبير من الوحدات اتحادات ناجحة وقامت حالات الانفصال والتفكك رغم حدوثها، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من (٥٠) ولاية، وسويسرا التي تتكون من (٢٦) كانتونا، وألمانيا التي تتكون من (١٦) مقاطعة، والبرازيل مكون من (٢٢) كانتونا، والأرجنتين من (٢١) مقاطعة وغيرها.

لكن الفدرالية التي تم تبنيها في العراق فإنها من نوع خاص وحالة جديدة مقارنة بالأنظمة الفدرالية الأخرى، إذ أنها لا تزال تتكون من إقليم واحد (وهو إقليم كردستان) وليس حتى من إقليمين، كما أن هذا الإقليم لم تثبت له الحدود بشكل نهائي سواء على ارض الواقع أم في الدستور، الأمر الذي يعني أن الفدرالية بهذه الصيغة قد تتعرض إلى مشاكل عديدة مستقبلاً.

ويلاحظ على الفدرالية العراقية بان إقليم كردستان في ظل هذا الاتحاد متحد مع الإقليم العراقي، أي مع باقي مناطق العراق الواقع خارج إقليم كردستان المعترف به دستورياً، وفي هذه الحالة ينتقص وجود حكومة فدرالية مشتركة، بمعنى يجب أن تكون هناك حكومة فدرالية وحكومات إقليمية إحداها تمثل إقليم كردستان والأخرى تمثل الإقليم العراقي، هذا على افتراض أن باقي مناطق

العراق عدا إقليم كردستان تفضل أن تشكل إقليما واحدا. أما إذا اختار الإقليم العراقي أن يشكل أكثر من إقليم عندها ستكون هناك أكثر من حكومة محلية^(١٦)، وبالتالي يصبح عدد الوحدات المكونة للاتحاد إقليمين أو أكثر وليس إقليم واحد كما هو الحال الآن، ولا يزال لم يتحقق هذا الأمر رغم مرور أكثر من (٢٠) شهرا على إقرار مجلس النواب العراقي قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ والذي اقره في ٢٢/تشرين الأول/٢٠٠٦، وأجل العمل به لحين مضي مدة (١٨) شهرا على هذا الإقرار. وهذا يعني ان عملية نشوء الاقاليم لا يتم فحسب عبر نصوص الدستور والقانون، وانما مرتبط بتطور بناء النظام السياسي والاجتماعي وهذا لم يكتمل بعد في العراق، ولتوكيد ذلك نذكر عدم قبول بعض الدعوات لاقامة الاقاليم، كتلك التي دعت الى انشاء اقليم من تسع محافظات في وسط وجنوب العراق ولم يحظى بالقبول، ودعوة أخرى لاقامة اقليم في البصرة لم يحظى بنسبة (١٠%) من اصوات الناخبين.

عليه يمكن القول بان الخطأ لا يكمن في البناء القانوني للنظام الفدرالي فحسب، وانما يكمن في عدم توفر شروطه أيضا. فنجد مثلا ان اقليم كردستان له خصوصية ويختلف عن بقية مناطق العراق، لكن من الممكن ظهور الاقاليم في تلك المناطق ايضا مستقبلا بعد توفر شروطها.

غير أن البناء الفدرالي في العراق بهذه الصيغة يشكل خلافا أساسيا في جوهر النظام الفدرالي ذاته ويؤدي إلى خلق عدم التوازن بين المكونات الاجتماعية الداخلة في الاطار الفدرالي، الأمر الذي يعني أن الفدرالية المقامة في العراق قد تتعرض للمخاطر إذا ظلت على هذه الشاكلة. وهذا دفع ببعض المختصين أن يقولوا "إن العراق لا يعتبر الآن بلدا فدراليا، لان إقليم كردستان كان موجودا قبل دستور عام ٢٠٠٥ ولا يزال موجودا حتى الآن، ولا يوجد أي إقليم فدرالي آخر، كما لم يتم إنشاء وتفعيل أي من المؤسسات الفدرالية الرئيسية، كمجلس الاتحاد والمحكمة الاتحادية العليا، لذلك فان دستور عام ٢٠٠٥ لا يخلق الفدرالية بمعناها الدقيق وإنما يحرك العملية الفدرالية وهي عملية يفترض أن تؤدي إلى نظام

^(١٦) على القطبي، البحث حول الفدرالية، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

www.ebaa.net/wihat-nadat/13/728.htm. last visit 24/2/2008

فدرالي عامل على حد قولهم^(١٧). ونحن لا نتفق مع هذا القول، لأن العراق يعد بلدا فدراليا من حيث الواقع والقانون كما يؤكد ذلك الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رغم ارتكازه على اقليم واحد، ونؤيده بانه لم يتم انشاء وتفعيل المؤسسات الفدرالية الاساسية في العراق، وان العملية الفدرالية لازالت في طور التكوين وتحتاج الى الوقت لاكتمال بنائها واساسها السياسي والاجتماعي.

بالإضافة لذلك فان الدولة الفدرالية يجب ان تشكل من إقليم أو وحدات محددة، وان تستند تلك الوحدات إلى حدود داخلية واضحة وثابتة، حتى لا تكون موضوع خلاف أو تجاذب من أي نوع كان. لكن يلاحظ على الفدرالية العراقية المقامة على إقليم واحد كما ذكرنا، فنجد ان أمر تثبيت حدود هذا الإقليم لم يحسم بعد داخل الإطار الجغرافي للدولة العراقية، حيث ان قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) منه، والتي أدخلت إلى الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ بموجب المادة (١٤٣) منه، قد رسم وافر حدودا أوليا ومرحليا لهذا الإقليم، التي تشمل المناطق التي كانت تحت سيطرة حكومة إقليم كردستان قبل تاريخ ١٩/١٩ آذار/٢٠٠٣، وهو تاريخ بدء العمليات الحربية لدول التحالف على قوات النظام السابق، علما بان تحديد حدود الإقليم على هذا الأساس، الذي هو نفس الخط الذي حدده النظام السابق لحدود إقليم كردستان عند انسحابه من المدن والمناطق الكوردية عام ١٩٩١، فيه إجحاف وغبن فاحش بحق الإقليم وشعبه، والذي على أثره تم قطع مساحات شاسعة من الإقليم وأصبحت خارجة عنها، وعرفت رسميا في قانون إدارة الدولة بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة العراقية، من ضمنها كانت مناطق داخلية في منطقة الحكم الذاتي الذي اقره النظام السابق بموجب قانون الحكم الذاتي، مثل قضاء مخمور في محافظة اربيل، ومناطق أخرى لا يوجد نزاع أو جدل على تابعيتها لإقليم كردستان كقضاء خانقين ومناطق أخرى في محافظات ديالى ونينوى وكركوك وأربيل وفقا للحقائق الموضوعية الثابتة علميا.

وفي المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة حددت الإجراءات والآليات اللازمة لحل وتسوية مشكلة المناطق المتنازع عليها وبالتالي رسم حدود إقليم كردستان على

(١٧) دافيد كامبون، إنجاح الفدرالية في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

www.forumed.org. last visit 21/7/2008

ضوء النتائج التي يتم التوصل إليها وفق تلك الآليات. وأدخلت هذه المادة إلى الدستور الدائم بموجب المادة (١٤٣) منه، وتحول مضمونها والجهة المنفذة بتنفيذ هذا المضمون إلى المادة (١٤٠) من الدستور الدائم، وتقع مسؤولية تنفيذها على السلطة التنفيذية الفدرالية في مدة لا تتجاوز ٣١/١٢/٢٠٠٧. وان المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة المحولة إلى المادة (١٤٠) من الدستور الدائم تشير صراحة إلى جملة من المشكلات التي تخص حدود الأقاليم والمحافظات وعائديتها لهذه الجهة أو تلك^(١٨). علما بأن الآليات الواردة في المادة المذكورة تعتمد بالدرجة الأساسية على الحقائق التاريخية والجغرافية والاجتماعية والإدارية لحل هذه المسألة، وتحديد مصير تلك المناطق التي كانت بالأصل مناطق تابعة لإقليم كردستان نزعت منها بفعل الممارسات العنصرية للحكومات العراقية المتعاقبة، وأصبحت الآن تعرف بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية العراقية. لكن على الرغم من مرور أكثر من (٤) سنوات على صدور قانون إدارة الدولة وأكثر من سنتين على صدور الدستور الدائم، إلا أن السلطة التنفيذية الفدرالية لم تقدم بشكل جدي لاتخاذ أي من الإجراءات الفعلية التي وضعتها المادة المذكورة لتسوية أوضاع تلك المناطق، ولا تزال مشكلة المناطق المتنازع عليها عالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية، مما يشكل ذلك تهديدا للفدرالية الهشة التي أقيمت في العراق.

وبدلا من أن تقوم الحكومة الفدرالية العراقية وفي مقدمتها السلطة التنفيذية بتنفيذ التزامها الدستورية الواقعة على عاتقها، نجد أنها بذلت ولا تزال تبذل محاولات سياسية وقانونية متنوعة، وبتأثير مباشر من الأطراف المعارضة لقيام النظام الفدرالي العراقي، لتعطيل المادة (١٤٠) من الدستور وتهميشها أو حتى إقصاءها نهائيا من الدستور، ولو كان ذلك على حساب خرق الدستور الفدرالي وبذرائع واهية لا سند لها من الدستور والواقع، وكان آخر تلك المحاولات، ولن تكون آخرها بالطبع، هي تمرير مشروع قانون انتخاب مجالس المحافظات يوم ٢٢/٧/٢٠٠٨ في مجلس النواب العراقي بطريقة مخالفة للدستور من حيث الشكل والمضمون، وكذلك بخلاف النظام الداخلي لمجلس النواب ذاته، وذلك من خلال المادة (٢٤) من القانون المذكور والتي تهدف في مجمل فقراتها الأربعة وأد

(١٨) علي القطبي، المصدر الإلكتروني السابق، ص ٣.

المادة (١٤٠) من الدستور ومحوها من الذاكرة والدستور. مما اثار حفيظة شعب كوردستان داخل الإقليم وخارجه في المناطق الكوردستانية كمدينة كركوك التي شهدت تظاهرة جماهيرية سلمية يوم ٢٨/٨/٢٠٠٨ والتي تعرضت إلى هجوم انتحاري وسط المتظاهرين وإطلاق النار عليهم من جهات عديدة ومعروفة بموقفها إزاء هذه المسألة مما نجم عن ذلك عشرات القتلى ومئات المجرى. علما ان إقدام مجلس النواب العراقي على وضع هذا القانون قد تم من خلال إهمال مكون رئيس من مكونات الدولة الفدرالية العراقية وذلك بالضد من مبدأي الديمقراطية والتوافقية، مما يشكل ذلك تهديدا خطيرا على الفدرالية العراقية واستمرارها.

من خلال ما تقدم يتبين لنا بان الفدرالية العراقية المقامة على وجود إقليم واحد فقط هي حالة جديدة وتنفرد بها الفدرالية العراقية دون جميع الفدراليات الأخرى، وان هذه الخاصية لا تتمتع بأية مزية أو ايجابية لدفع الفدرالية هذه نحو التقدم والاستمرار، بل على العكس من ذلك أنها تحتوي على عدة عوامل سلبية تحمل معها الرغبات الانفصالية وبالتالي قد تؤدي إلى انهيارها. وقد ظهر لنا حجم المشاكل التي واجهت وتلك التي ستواجه هذه التجربة الفتية مما يشكل خطرا واضحا على مصيرها ان لم يتم تفعيل قانون الإجراءات الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) المار ذكره، وتكوين أقاليم جديدة واضحة الحدود بموجبها، حتى تتمكن تلك الأقاليم من إقامة التوازن بينها داخل الاتحاد الفدرالي، لان الفدرالية لا يمكن أن تتحقق وتستمر بدون قيامها على نظام ديمقراطي حقيقي الذي يعني في مجمله (قبول الآخر). عليه فان بقاء البناء الفدرالي العراقي على هذا الوضع (أي وجود إقليم واحد فقط) دون إنشاء أقاليم جديدة أخرى وعدم حل المشاكل الحدودية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ربما سيؤدي إلى بداية فعلية للحرب الأهلية، وبالتالي تعرض الدولة إلى التفكك نتيجة محاولات الانفصال التي قد تظهر هنا وهناك، فالفدرالية في هذه الحالة بدلا من ان تكون نهاية حقيقية لكل أشكال النزاع الداخلي وتقرير الاستقرار الدائم للدولة، تكون فترة استراحة وتجميع القوة للشروع في حرب داخلية بين الوحدات أو الجماعات المكونة للدولة، مما يشكل ذلك تهديدا خطيرا لهيكل النظام الفدرالي. وبعكسه كلما تم تعزيز النظام الفدرالي ومؤسساته وضمان حقوق مكوناته كلما قلت مثل تلك المخاطر.

المطلب الثالث آليات تشكيل الأقاليم الجديدة

مر بنا كيف أن النظام الفدرالي في العراق قد تم تأسيسه على أساس وجود إقليم واحد داخل الإطار الفدرالي، ولا يوجد إقليم آخر في هذا الإطار سوى إقليم كردستان من حيث الواقع والدستور. وقد اقر قانون إدارة الدولة العراقية بوجود إقليم كردستان كإقليم فدرالي في العراق بموجب الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والتي أدخلت إلى الدستور الدائم دون الفقرات الأخرى من هذه المادة، وذلك بموجب المادة (١٤٣) من الدستور، علاوة على ذلك اقر الدستور الدائم في الفقرة (١) من المادة (١١٧) بإقليم كردستان إقليمًا فدراليًا ضمن الدولة العراقية الاتحادية، وكذلك اقر الدستور الأقاليم الجديدة التي ستؤسس وفقا لأحكامه.

إذن صيغة إقرار الدستور بالفدرالية في العراق والأقاليم المشكلة فيه تتميز عن ما ورد في معظم دساتير البلدان الفدرالية التي يحدد فيها الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي إما في ديباجة الدستور أو ضمن المواد الواردة في صدر الدستور أو المبادئ الأساسية منه، لأن السند الذي ينظم الاتحاد الفدرالي هو دستور تلتزم بأحكامه الوحدات المكونة لها فيما بينها وبين دولة الاتحاد^(١٩). فمثلا الدستور السويسري حدد في المادة الأولى منه أسماء الكانتونات المكونة للاتحاد السويسري الستة وعشرون كانتونا، وأكدت على أن الاتحاد يحترم استقلالية المقاطعات^(٢٠)، ويحمي الاتحاد النظام الدستوري للمقاطعات^(٢١)، كما يوفر الحماية لكيان وحدود كل مقاطعة^(٢٢). والدستور الكندي لعام ١٨٦٧ حدد المقاطعات التي يتكون منها الاتحاد الفدرالي الكندي وهي كل من (اونتاريو، كيبيك، نوفاسكوتيا، ونيو برونسويك)^(٢٣). وكذلك فعل الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ في ديباجته بتحديد المقاطعات الستة عشر التي تتكون منها ألمانيا الاتحادية.

(١٩) د.سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٥٣.

(٢٠) المادة (٤٧) من الدستور السويسري.

(٢١) الفقرة (١) من المادة (٥٢) من الدستور نفسه.

(٢٢) الفقرة (١) من المادة (٥٣) من الدستور نفسه.

(٢٣) المادة (٥) من الدستور الكندي.

والدستور الهندي لعام ١٩٥٠ قد حدد الولايات المكونة للاتحاد الهندي وأراضيها وفق جدول معين ملحق بالدستور^(٢٤)، كما نظم كيفية قبول أو انضمام ولايات جديدة أو تأسيس ولايات جديدة في الهند^(٢٥). في حين أن الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٣ قد اقر بان بلجيكا دولة اتحادية مكونة من أقاليم ومجموعات لغوية^(٢٦)، وحدد الأقاليم الفدرالية الثلاث التي تتكون منها الفدرالية البلجيكية وهي (الوالون، الفلامنك، وبروكسل)^(٢٧)، وكذلك ذكر بالاسم المجاميع اللغوية الثلاث وهي (الفرنسية، الفئة الفلامنكية، والفئة الناطقة بالألمانية)^(٢٨).

أما الدستور العراقي الدائم فإنه أكد على تبني النظام الفدرالي للعراق في المادة (١) منه دون أن تتضمن هذه المادة أو ديباجة الدستور أية إشارة صريحة أو ضمنية إلى الوحدات المكونة للنظام الفدرالي العراقي، كما لاحظنا في الدساتير الفدرالية التي اشرنا إليها، على الرغم من ان الدستور قد أكد على إن العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب^(٢٩)، سوى ذلك الإقرار الوارد فيه بإقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً فدرالياً، وذلك ضمن الباب الخامس المخصص لسلطات الأقاليم^(٣٠)، كما واعترف الدستور بالأقاليم الجديدة التي ستؤسس وفقاً لأحكامه^(٣١)، والذي بموجبه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين الأقاليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، تقدم الطلب من ثلث أعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، أو من عشر الناخبين في كل محافظة من محافظات التي تروم تكوين الإقليم^(٣٢). ويلاحظ هنا ان موقف الدستور الدائم بشأن تكوين الإقليم يختلف عن موقف قانون إدارة الدولة الذي بموجبه يحق لمجموعة من المحافظات لا تتجاوز الثلاث تشكيل الأقاليم فيما بينها عدا

(٢٤) المادة (١) من الدستور الهندي.

(٢٥) المادة (٢) من الدستور الهندي.

(٢٦) المادة (١) من الدستور البلجيكي.

(٢٧) المادة (٣) من الدستور نفسه.

(٢٨) المادة (٢) من الدستور نفسه.

(٢٩) المادة (٣) من دستور العراق الدائم.

(٣٠) الفقرة (أ) من المادة (١١٧) من الدستور نفسه.

(٣١) الفقرة (ب) من المادة (١١٧) من الدستور نفسه.

(٣٢) المادة (١١٩) من الدستور نفسه.

محافظة بغداد وكركوك^(٣٣)، بمعنى لا يكون من حق محافظة واحدة بذاتها ان تشكل إقليماً بذاتها، بل يجب أن يكون هناك محافظتان أو ثلاث محافظات تتفق فيما بينهم لتشكيل إقليم فدرالي، أما الدستور الجديد فقد أعطى الحق لمحافظة واحدة أن تشكل إقليماً فدرالياً، كما رفع القيد الوارد على محافظة كركوك في قانون إدارة الدولة، حيث أصبحت حالها حال المحافظات الأخرى إذا رغبت في تشكيل إقليم فدرالي أو الانضمام إلى إقليم آخر، لان إدخال المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة إلى الدستور الدائم شملت الفقرة (أ) منها دون الفقرتين (ب) و(ج)^(٣٤)، وهذا الموقف من الدستور الدائم يتلائم مع روح الدستور ومبادئه القائمة على أسس الديمقراطية والمساواة. أما محافظة بغداد فقد بقيت كعاصمة للدولة الفدرالية ولا يجوز لها أن تنضم إلى إقليم آخر^(٣٥). إذن لا يمكن لمحافظة بغداد بمحدودها الجغرافية أن تشكل إقليماً بذاتها أو تنضم إلى محافظات أخرى لتكوين إقليم أكبر، وقد يكون من الأمور الشاذة من وجهة النظر الديمقراطية الإصرار على أن تظل بغداد التي تضم خمس سكان البلاد محافظة خاضعة لسيطرة الحكومة الفدرالية، ومن ناحية أخرى فإنه يمكنها كحكومة إقليمية بما تتمتع بها من سلطات أن تشكل تهديداً حقيقياً للسلطة الفدرالية^(٣٦).

وفيما يخص إجراءات تشكيل الأقاليم، فقد ألزمت المادة (١١٨) من الدستور مجلس النواب بان يصدر قانوناً في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له يحدد فيه الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين^(٣٧). والملاحظ على هذه المادة ان تكوين الأقاليم يبدأ من مجلس النواب، إذ يسن قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وإقراره بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين. ويدل ذلك على بساطة وسهولة القانون وإقراره على الرغم من أهميته في تشكيل أو تقرير شكل الدولة الاتحادية بأغلبية بسيطة من الأعضاء الحاضرين. والخطوة الأهم في هذا الجانب هو الاستفتاء على تكوين الإقليم عن طريق طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس

(٣٣) الفقرة (ج) من المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية.

(٣٤) المادة (١٢٤) من دستور العراق الدائم.

(٣٥) الفقرة (٣) من المادة (١٢٤) من دستور العراق الدائم.

(٣٦) دافيد كامبون، المصدر الإلكتروني السابق، ص ٧.

(٣٧) المادة (١١٨) من دستور العراق الدائم.

المحافظات التي ترغب وتروم تكوين الإقليم دون اشتراط الأغلبية، علما ان(الثلث) يمثل نسبة قليلة من تلك المجالس، بل ان المشرع بذل وسعه في تسهيل هذه المهمة في حالة لم تتحقق الطريقة الأولى، فأباح لعشر الناخبين في كل محافظة بطلب تكوين الإقليم وهي أيضا نسبة قليلة، إلا ان المشرع كان يعول على حسم قضية الإقليم بالاستفتاء الشعبي والذي يمكن تحصيله أيضا بالأغلبية البسيطة. لقد سعى المشرع إلى تبسيط إجراءات تكوين الأقاليم لتكون في متناول اليد ليكتمل البناء الاتحادي الفدرالي مع وجود إقليم كردستان، وهذه المادة الإجرائية هي تطبيق للنظام الاتحادي الفدرالي الذي تبناه الدستور في المادة(١) والمادة(١١٦) منه^(٣٨).

وقد اقر مجلس النواب العراقي مشروع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠٦، لكن تم تأجيل العمل به حين مرور(١٨) شهرا على إقراره^(٣٩)، حيث نظم هذا القانون الآليات والإجراءات الضرورية لتشكيل الأقاليم في العراق من خلال مواده البالغة اثنين وعشرين مادة.

وقبل التطرق إلى هذا القانون لابد من الإشارة إلى أن هذه الحالة انفردت بها التجربة الفدرالية في العراق من حيث تنظيم وتحديد الأقاليم المشكلة للفدرالية بقانون عادي، بخلاف التجارب الفدرالية الأخرى التي حسمت مسألة الوحدات المكونة للدولة الفدرالية والآليات اللازمة حول إجراء التغييرات على هيكل تلك الوحدات من حيث اندماج الأقاليم فيما بينها أو انضمام أقاليم جديدة إليها في صلب الدستور دون أن يحول هذه المسألة الأساسية في بناء الفدرالي إلى قانون عادي، ذلك لان الوحدات المكونة للفدرالية تتنازل بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل أو بعض سلطاتها الخارجية إلى دولة تتكون منها جميعا هي دولة الاتحاد^(٤٠). حيث أن بناء الدولة الفدرالية يتحقق من خلال وثيقة الدستور، وليس عن طريق قانون عادي يصدره السلطة التشريعية، والذي يحدد فيه بالاسم الوحدات المكونة للدولة الفدرالية والآليات اللازمة بخصوص إجراء التغييرات على هيكلية النظام الفدرالي حسب الضرورة.

(٣٨) د.ساجد أحمد عبل، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٣٩) المادة(٢٢) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨

(٤٠) د.سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٥٤.

نظم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ الآليات القانونية اللازمة لتشكيل الأقاليم في العراق على ضوء الخطوط العامة الواردة في الدستور الدائم^(٤١). وبموجب أحكام هذا القانون يتكون الإقليم الفدرالي من محافظة أو أكثر^(٤٢)، وذلك عن طريق طلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة المشكلة بموجب الدستور^(٤٣)، أو عشر الناخبين في المحافظة التي تروم تكوين الإقليم^(٤٤)، وفي حالة انضمام محافظة معينة إلى إقليم ما يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم^(٤٥). ويقدم هذا الطلب إلى مجلس الوزراء خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر على أن يكون موقعا من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للإقليم حسب الأحوال^(٤٦). يلاحظ هنا أن تقييد تقديم الطلب ضمن مدة معينة أمر غير صائب من الناحية العملية والديمقراطية، لأن الجهات المخولة قانوناً بتقديم الطلب يجب أن تكون حرة في اختيار الوقت الذي ترغب فيه بإبداء رغبتها بالتحويل إلى إقليم أو الانضمام إلى إقليم وبالتالي تقديم الطلب في الوقت الذي تختاره بإرادتها.

وعند تقديم الطلب من قبل عشر الناخبين في المحافظة يجب أن يقدم الطلب ابتداءً من (٢%) من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه، وعلى المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام، وأن تحدد مدة لا تقل عن شهر للناخبين في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب في سجل خاص معد لذلك من أجل التحقق من النصاب المطلوب للطلب المقدم^(٤٧). وإذا تعددت الرغبات في الطلبات المقدمة من أكثر من جهة، وكانت تلك الطلبات مقدمة من ثلث أعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات وتجاوز إحدى هذه الرغبات موافقة ثلثي أعضاء أي من مجالس المحافظات، فتتبع بشأنها الإجراءات الواردة في المادة

(٤١) ينظر المواد (١١٧-١٢١) من دستور العراق الدائم.

(٤٢) المادة (١) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٤٣) الفقرة (١) من المادة (٢) من القانون نفسه.

(٤٤) الفقرة (٢) من المادة (٢) من القانون نفسه.

(٤٥) الفقرة (٣) من المادة (٢) من القانون نفسه.

(٤٦) المادة (٣) من القانون نفسه.

(٤٧) الفقرة (١) من المادة (٤) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

الثالثة من القانون^(٤٨)، التي تنص بان "يقدم طلب تكوين الأقاليم إلى مجلس الوزراء موقعا من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور"، فهنا يلاحظ عدم الوضوح والدقة في صياغة هذه المادة مما يخلق نوعا من التخبط والإرباك في هذا القانون، حيث أن الطلبات إذا استوفت الشروط الواردة في الفقرة (١) من المادة الثانية من القانون تقدم إلى مجلس الوزراء في كل الحالات، سواء كان هذا الطلب متضمنا موافقة ثلث الأعضاء المجالس أو تجاوز هذه النسبة، ومن البديهي ان الطلب الذي يضم بين دفتيه موافقة أكثرية الأعضاء في حالة تعدد الرغبات في الطلبات المقدمة يتم ترجيحها على الأخرى، لذا نرى بان هذه الفقرة الواردة في المادة (٤/٢/أ) من القانون هي فضلة زائدة ووجودها كعدمه. ومن جهة أخرى فان هذه الفقرة تنص على انه إذا تجاوز الطلب موافقة ثلثي الأعضاء أي من مجلس المحافظات تتبع حينئذ الإجراءات الواردة في المادة (٣) والتي نص في مجملها بان الطلب يقدم إلى مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثة أشهر، ومن هنا يظهر لنا مدى التخبط الذي أوقعت فيه هذه الفقرة لأنها لم تحدد الجهة التي تدقق في الطلب للتحقق من توفر النصاب القانوني فيه وهل تجاوز هذا النصاب الثلثين، حتى يتخذ بعد ذلك الإجراءات الواردة في المادة (٣) والتي هي تقديم الطلب إلى مجلس الوزراء، إذن هذه الفقرة لم تحدد الجهة التي تدقق في الطلب قبل هذه المرحلة، أي قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء.

وفي حالة وجود رغبات متعددة في الطلبات حول شكل الإقليم، ففي هذه الحالة يضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استبياناً يحدد فيه شكل الأقاليم المطلوبة، ويعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات، وان شكل الإقليم الذي يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان يتم اختياره ويقدم للاستفتاء عليه لاحقاً^(٤٩). وفي كل الأحوال إذا قدم أكثر من طلب التحول أو الاندماج فيستفتي على الطلبات حسب الأسبقية كما ورد في (رأي) الوارد في العبارة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون. وهنا قد يحدث تناقضا مع ما ورد ضمن البندين (أ و ب) من الفقرة

(٤٨) البند (أ) من الفقرة (٢) من المادة الرابعة من القانون نفسه.

(٤٩) البند (ب) من الفقرة (٢) من المادة الرابعة من القانون نفسه.

الثانية من المادة (٤)، لان في هاتين الفقرتين وضع أساسا لحل التناقض يختلف عن الأساس الوارد في العبارة المدرجة ضمن (رأي) الذي يعتمد على تاريخ تقديم الطلبات الذي يقدم للاستفتاء حسب الأسبقية. وكان من الأجدر بالقانون أن يزيل هذا التناقض بينهما بالاعتماد على احد الأساليب، وان يدرج (رأي) الوارد في آخر المادة ضمن فقرة قانونية معينة وليس بشكله الحالي.

وبعد قبول الطلب من مجلس الوزراء تقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها باتخاذ إجراءات الاستفتاء والانتهاه منها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء ويجوز لها أن تمدد هذه المدة شهر واحد ولمرة واحدة على ان يعلم مجلس الوزراء بذلك^(٥٠). ويكون الاستفتاء ناجحا إذا حصل على أغلبية أصوات الناخبين، على ان لا تكون نسبة المشاركين اقل من ٥٠٪، وتعلن النتائج خلال (١٥) يوما من إجرائه^(٥١). ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن في نتيجة الاستفتاء خلال أسبوع من تاريخ إعلان نتائجه، وعلى الجهات المختصة بالفصل في هذه الطعون أن تثبت فيها في مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديم الطعن^(٥٢). غير ان الجهة المختصة بالطعن لم تحدد في القانون ولا في الدستور، ولكن لو دققنا النظر في المواد الخاصة باختصاص المحكمة الاتحادية العليا، نرى بأنها تكون مختصة بالنظر في هذه الطعون استنادا إلى الفقرة (٣) من المادة (٩٣) من الدستور التي تنص على أن "المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية" وفي حالة عدم نجاح الاستفتاء يجوز إعادته بعد مرور سنة من تاريخ إعلان النتيجة، وبإتباع الإجراءات نفسها^(٥٣). وبعد ثلاثة أيام من المصادقة على النتائج النهائية للاستفتاء من الجهة المختصة ترفع إلى رئيس الوزراء^(٥٤)، الذي بدوره يصدر قرارا بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية^(٥٥).

^(٥٠) المادة (٥) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

^(٥١) المادة (٦) من القانون نفسه.

^(٥٢) الفقرة (أ) من المادة (٧) من القانون نفسه.

^(٥٣) المادة (٩) من القانون نفسه.

^(٥٤) الفقرة (ب) من المادة (٧) من القانون نفسه.

^(٥٥) المادة (٨) من القانون نفسه.

وعلى المجالس المشكلة للأقاليم سواء كانت مجلس المحافظة أم مجلسا تشريعيًا أن تجتمع بعد (٧) أيام من قرار تشكيل الإقليم لتقوم بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي^(٥٦)، الذي يتكون من عدد من الأعضاء يمثلون سكان الأقاليم بأكمله، وذلك على أساس مقعد واحد لكل (٥٠) ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من محافظة واحدة على أن لا يقل عن (٢٥) عضواً، وإذا كان الإقليم مكوناً من أكثر من محافظة أو إقليم يكون النسبة مقعد واحد مقابل (٧٥) ألف نسمة^(٥٧)، ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، والتي تتولى المفوضية العليا لإعداد والإشراف عليها^(٥٨)، على أن تتوافر فيهم الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي، ويستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي حين انتخاب المجلس التشريعي الدائم للإقليم^(٥٩)، بموجب الدستور الدائم الذي يهيأ إصداره من قبل المجلس التشريعي الانتقالي وينظم بموجبه سلطات الإقليم الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٦٠).

يلاحظ هنا وجود تناقض فيما يتعلق بعمل المجلس التشريعي الانتقالي مع ما ورد في المادة (١٢) التي تنص على أن "مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم تستمر بعملها حين نفاذ الدستور الدائم للإقليم"، بمعنى أن كلا من مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم وكذلك المجلس التشريعي الانتقالي الذي سينتخب بعد تأسيس الإقليم يستمران في عملهما حين نفاذ الدستور الدائم، وهذا لا يجوز من الناحية القانونية لكونها تؤدي إلى وجود عدة مجالس تشريعية في الإقليم في آن واحد، مما يخلق تعدداً وازدواجاً في التشريعات والقرارات، وكان من الأفضل على المادة (١٢) المذكورة أن تنص على أن مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم تستمر بعملها حين انتخاب المجلس التشريعي الانتقالي وليس إلى حين نفاذ الدستور الدائم.

والمجلس التشريعي الانتقالي للإقليم عليه خلال مدة أقصاها (٣٠) يوماً من تاريخ أول جلسة له تشكيل لجنة مؤقتة من بين أعضائه لإعداد مسودة الدستور

(٥٦) المادة (١١) من القانون نفسه.

(٥٧) الفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

(٥٨) الفقرة (٢) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

(٥٩) الفقرة (٢) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

(٦٠) الفقرة (٣) من المادة (١٣) من القانون نفسه.

الدائم للإقليم، وعلى هذه اللجنة انتهاء من عملها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ تشكيلها، ومن ثم تعرض على المجلس التشريعي للإقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة ومن ثم تعرض للاستفتاء، وإذا حظي على موافقة أغلبية الناخبين المصوتين يكون الاستفتاء ناجحاً ويدخل الدستور بموجبه حيز التنفيذ^(١١).

وعلى الرغم من أن هذا القانون قد أشار إلى كيفية تنظيم وتكوين السلطة التشريعية للإقليم، لكنه أهمل في نفس الوقت التطرق إلى السلطة التنفيذية من حيث التكوين، وكان الأولى بالقانون المذكور أن يترك أمر تكوين السلطات العامة الثلاث في الإقليم وكيفية إقامة الدستور فيه لسلطة الأقاليم المشكلة بموجب الدستور الإقليمي لتقوم بتنظيم هذه الأمور، لأن الإقليم له سلطة التنظيم الذاتي من حيث وضع دستوره وإقامة السلطات فيه على أن تكون منسجماً مع الدستور الاتحادي في استخدام هذه السلطة. وينطبق نفس الكلام على السلطة القضائية للإقليم التي يجب أن تكون مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها وفقاً لأحكام دستور الإقليم، بدلاً من النص في القانون على أن يكون منسجماً مع أحكام الدستور الاتحادي ودستور الإقليم والقوانين الاتحادية ذات الصلة^(١٢)، لأن دستور الإقليم أساساً يجب أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي وبالتالي فإن السلطة القضائية للإقليم تكون قائمة وفقاً للدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية ذات الصلة دون أن تذكر ذلك بالنص في القانون كما ورد في المادة (١٩) من القانون.

مما تقدم يتبين لنا بان الدستور العراقي ربما يعتبر دستوراً فريداً من نوعه من حيث موقفه في بناء النظام الفدرالي في العراق وآليات تشكيل الأقاليم فيه، الذي حول تنظيم إجراءات تشكيل الأقاليم إلى قانون عادي يضعه مجلس النواب بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين دون أن يحتاج إصدار هذا القانون إرساله إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها بالإجماع استناداً إلى المادة (١٣٨/٥) من الدستور، وذلك بخلاف ما هو سائد ومتبع في معظم دساتير البلدان الفدرالية التي يتم تنظيم كل ما يتعلق بهيكل النظام الفدرالي والوحدات المكونة له ابتداءً

^(١١) المادة (١٨) من القانون نفسه.

^(١٢) المادة (١٩) من قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

في الدستور الفدرالي، وهذا هو المبرر الأساس لمجمود معظم الدساتير الفدرالية، حيث ان كل ما يتعلق بالوحدات المكونة للنظام الفدرالي في دولة معينة يجب ان تثبت في الدستور، وهذا ما يميز الدولة الفدرالية عن الدولة البسيطة الموحدة ذات اللامركزية الإدارية أو الحكم الذاتي التي يتولى فيها القانون العادي تنظيم المسائل المختلفة بين الدولة المركزية والإقليم المتمتع باللامركزية الإدارية أو بالحكم الذاتي. وهذا يعني ان النظام الفدرالي في العراق، لا يشكل من اتحاد دول مستقلة ومنفصلة في صيغة الاتحاد المركزي، ولا عن طريق تفتيت الدولة وإعادة تجميع واتحاد تلك الأجزاء في صيغة الاتحاد الفدرالي، وإنما على أساس وجود إقليم واحد (وهو إقليم كردستان) وتحول المحافظات في دولة موحدة بسيطة واندماجها في إقليم.

وفيما يخص تطبيق قانون تكوين الأقاليم رقم (١٣) لاشك ان تطبيقه على ارض الواقع قد ينجم عنه مشاكل كثيرة مستقبلا، ولعل تأجيل تنفيذه إلى ما بعد (١٨) شهرا على إقراره مؤشر واضح على ذلك، لان تطبيقه العملي قد يتعرض إلى تفسيرات وتأويلات مختلفة من قبل جهات متعددة حسب مصالغ ورغبات كل جهة، وذلك بخلاف النص الدستور الذي يتمتع بالسمو شكلا وموضوعا، فهناك من حاول منع الشيعة من التمتع بالنظام الفدرالي وإقامة إقليم فدرالي في العراق تضم بعض المحافظات الشيعية في الجنوب^(٦٣)، وعندما طالب ثلث أعضاء مجلس محافظة كركوك بانضمام تلك المحافظة إلى إقليم كردستان يوم ٢٠٠٨/٧/٣١ استنادا إلى الفقرة (٣) من المادة (٢) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، حاولت بعض الأطراف داخل مجلس النواب العراقي التحايل على هذا القانون بادعاء أن نصوص هذا القانون لا تسري على محافظة كركوك، مما ترتب عنها مشاكل بين إقليم كردستان والحكومة العراقية، الأمر الذي يعني ان هذه المشاكل ستظهر باستمرار عند تطبيق هذا القانون سواء بالنسبة لمحافظة كركوك أو غيرها من المحافظات العراقية ذات التعددية العرقية أو الدينية أو المذهبية، وبالتالي ستعرض النظام الفدرالي في العراق إلى تهديدات جسيمة لا يمكن مقاومتها، لذلك كان من الأفضل تنظيم

^(٦٣) نعمان متي، قراءة في الدستور العراقي، بحث منشور في كتاب: مأزق الدستور، المصدر السابق، ص ١٥٦.

آليات تشكيل الأقاليم في صلب الدستور كحق دستوري أسوة بدساتير الدول الفدرالية الأخرى وليس بقانون عادي تسنه السلطة التشريعية المكونة من مجلس واحد تلافياً لتلك المشاكل.

المطلب الرابع

المركز القانوني للمحافظات

على الرغم من أن الدستور العراقي يشير إلى الأقاليم، بيد أنه في الواقع يغطي المستويات الأخرى للحكومات كالمحافظات والإدارات المحلية، حيث تنص المادة (١١٦) من الدستور الدائم بأن "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"، وبذلك يؤكد الدستور الجديد الترتيب الذي أرساه قانون إدارة الدولة بوجود ثلاث مستويات للنظام الفدرالي وهي: الحكومة المركزية، وحكومات الأقاليم^(٦٤)، وحكومات المحافظات. وتتكون المحافظة من عدد من الاقضية والنواحي والقرى^(٦٥).

وعلى الرغم من أن الدستور قد خصص الفصل الثاني ضمن الباب الخامس للمحافظات التي لم تنظم في إقليم، غير إننا نجد مواد أخرى متفقتة تشير إلى المحافظات ويبرز دورها كوحدات دستورية مستقلة أكثر من كونها وحدات إدارية ويجعلها في مستوى الأقاليم التي تعد بحد ذاتها وحدات سياسية قانونية مستقلة، فمثلاً في الباب الرابع الخاص باختصاصات السلطات الاتحادية تؤكد المادة (١١٥) من الدستور على أن "كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم". وكذلك المادة (١٠٥) التي بموجبها تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك في المشاركة العادلة في إدارة المؤسسات الدولية الاتحادية المختلفة، والمادة (١٠٦) تقرر أيضاً بتأسيس هيئة لمراقبة الواردات الاتحادية تتكون من ممثلي الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وغيرها^(٦٦).

^(٦٤) ينظر: المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية.

^(٦٥) الفقرة (١) من المادة (١٢٢) من دستور العراق الدائم.

^(٦٦) مثل المادتين (١١٢ و ١١٣) والفقرتين (٣ و ٤) من المادة (١٢١) من الدستور.

إذن من خلال هذه المواد الدستورية يتبين لنا بان الدستور العراقي قد وضع المحافظات في مستوى الأقاليم، التي هي بالأصل وحدات إدارية وتتعلق دورها بالوظيفة الإدارية للمحافظة في إطار الدولة الواحدة وتخضع لأحكام القانون الإداري، فهي لا تعد أكثر كونها وحدات إدارية تابعة للمركز، في حين أن الإقليم عبارة عن وحدات دستورية مستقلة في إطار الدولة الفدرالية بموجب تنظيم دستوري سياسي وقانوني، وتتعلق أصلا بالوظيفة السياسية بين المركز والإقليم، لان له سلطاته العامة وهيئاته ومؤسساته الشرعية ويمتلك دستورا خاصا به.

ويعد ذلك نقصا جوهريا وخطا كبيرا في الدستور العراقي الذي جعل من سلطات المحافظات في مصاف السلطات الإقليمية في إطار الفدرالية العراقية، ولا يمكن وضع إقليم فدرالي مثلا كإقليم كردستان حاليا في نفس المستوى مع الوحدات الإدارية. لذلك يلاحظ على الدستور الدائم بان ما يعنيه في بعض نصوصه قد يكون في كثير من الحالات غير واضحة، كما أن العلاقة بين أحكام مادة وأخرى تبدو غامضة، فمثلا لم يحدد الفرق بين الإقليم والمحافظة في الدستور، رغم وجود الفروق الجوهرية بينهما، لذلك يمكن القول بان ما يقصده القائمون على صياغة الدستور من الناحية العملية هو أن يكون للإقليم وضعا ومكانة أعلى وسلطات أكبر في النظام الفدرالي مقارنة بالمحافظات، فاعتراف الدستور بإقليم كردستان بكل ما له حاليا من سلطات يجعل من الواضح ان الإقليم يختلف عن المحافظة^(٦٧)، رغم انه من ناحية التنظيم الدستوري نجد انه في كثير من أجزاء الدستور تحظى المحافظات بنفس الوضع والسلطات التي يتمتع بها الإقليم.

فبالإضافة إلى الحالات التي ذكرنا بهذا الخصوص هناك حالات ونماذج أخرى تؤكد ذلك، منها أن إدارة النفط والغاز يتم من قبل كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وكذلك رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير هذه الثروة^(٦٨). وتنطبق نفس القاعدة على إدارة الآثار والثروات الوطنية الأخرى^(٦٩)، وتخضع كل من الأقاليم والمحافظات على السواء لإعادة التوزيع

(٦٧) دافيد كامبون، المصدر الالكتروني السابق، ص ٧.

(٦٨) المادة (١١٢) من دستور العراق الدائم.

(٦٩) المادة (١١٣) من الدستور نفسه.

المالي الوطني^(٧٠)، وإقامة مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لخدمة كل من الأقاليم والمحافظات^(٧١). وحتى عند قيام الدستور بتنظيم الصلاحيات المشتركة في المادة (١١٤) منه بين السلطات الفدرالية والأقاليم، نجد أن تلك الصلاحيات لا تقتصر فقط على هذين المستويين من الحكم الفدرالي والإقليمي، بل تشمل أيضا المحافظات، بمعنى ان تلك الصلاحيات تكون مشتركة بين كل من الحكومة الفدرالية والأقاليم والمحافظات، لان معظم فقرات المادة المذكورة تؤكد ذلك بإشارته الصريحة إلى المحافظات وكذلك بدلالة العبارة الأخيرة من المادة (١١٥) التي تقر بأولوية قانون الأقاليم والمحافظات على قانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما على مسألة ما خارج الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

إن وضع المحافظات في مصاف الأقاليم يعد خاصية تتميز بها الفدرالية العراقية نسبة إلى معظم الفدراليات الأخرى، وان هذه السمة ذات تأثير سلبي ويجب معالجتها، لأنه لا يمكن ان تكون الأقاليم بسلطاتها وهيئاتها الدستورية السياسية في مستوى المحافظات حيث ان الاقاليم لها مستوى راق من التنظيم والاستقلالية، إذ يمتلك الاقليم دستورا خاصا به إضافة إلى السلطات العامة الثلاث، مما يجعله أن يتفوق على المحافظات التي لا تعد أكثر من وحدة إدارية تابعة للمركز وخاضعة لمراقبته.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري كان قد فرق بين نظام الاتحاد المركزي واللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، وهو بذلك خلق نظاما هجيناً، ويتجلى ذلك في المادة (١٢٢) من الدستور عندما منحت الفقرة (٢) منها تلك المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة^(٧٢)، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون. إلا أنه من جانب آخر، لم يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة^(٧٣)، ويعني ذلك أن المحافظة تمارس سلطات واسعة تتماثل مع سلطات الأقاليم وتخرج من إطار اللامركزية الإدارية التي

(٧٠) الفقرة (٣) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

(٧١) الفقرة (٤) من المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

(٧٢) د. ساجد أحمد عجل، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٧٣) الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) من دستور العراق الدائم.

تتطلب إشراف ورقابة الحكومة المركزية عليها بعد تفويضها الاختصاصات والصلاحيات الإدارية لممارستها عبر هيئات منتخبة بصورة لامركزية. ولا يشفع لذلك ما أورده الفقرة الثانية من المادة ذاتها المذكورة بان يتم تنظيم تلك الصلاحيات وممارستها بقانون، لان النص الدستوري يسمو على القوانين العادية ويعلو عليها، وهو ما أكدته المادة (١٣) من الدستور بنصها على انه "لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه".

وبذلك فان مجالس المحافظات تستطيع أن تستخدم الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) المذكورة لإبطال العمل بأي نص قانوني يقلل أو يفرض الرقابة أو التدخل أو الإشراف لأغراض المصلحة العامة أو ضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام وان شاب ممارستها لصلاحياتها الخلل أو المخالفة^(٧٤)، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري أن لا يضم هذه الفقرة إلى المادة (١٢٢)، بحيث لا يعد ذلك وسيلة لإضعاف مركزية السلطة الاتحادية بل إنهاء لوجودها وولايتها على المحافظات والإدارات المحلية مما ينتج عنه مخالفة للأسس العامة للامركزية الإدارية. ومن جانب آخر فان المادتين (١٢٢ و ١٢٣) ستغني المحافظات عن انضمام إلى الأقاليم، طالما أنها في حقيقتها تمثل إقليما بصيغة اللامركزية الإدارية، إلا أنها لا تملك هيئات الأقاليم التنفيذية والتشريعية والقضائية. اما مسألة تفويض المحافظات لسلطاتها للحكومة الاتحادية فهو أمر مستبعد ولا يعني التدخل أو الإشراف وان نظم ذلك بقانون كما ورد في المادة (١٢٣)، ولتأكيد ما ذهبنا إليه، فان الفقرة (١) من المادة (٤٥) من قانون المحافظات نصت على أن "تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإداراتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات"، وما لاشك فيه ان هذا النص يعني في مجمله أن هذه الهيئة تمارس نوعا من الإشراف والتوجيه بالإضافة إلى التنسيق الذي تجربها بين المحافظات. وقد اصدر مجلس النواب العراقي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في ١٧/شباط/٢٠٠٨، استنادا إلى المواد (١١٠)، (١١٤)،

(٧٤) د.ساجد أحمد عجل، المصدر السابق، ص ٢٩.

١١٥، ١٢٢) من الدستور ويتضمن هذا القانون (٥٥) مادة. وقد نصت الفقرة (١) من المادة (٢) من القانون المذكور على ان "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ولها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"، بمعنى أن مجلس المحافظة يعتبر سلطة تشريعية تمارس تشريع القوانين اللازمة لإدارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، لكن يلاحظ بان منح هذه السلطة لمجلس المحافظة يتجاوز أسس نظام اللامركزية الإدارية ويتناقض مع مبادئها، إذ انه صحيح أن السلطات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية ولها حق البت وإصدار القرارات المناسبة، وهذا الاستقلال يستمد وجوده من الدستور أو القانون، غير أن هذا الاستقلال لا يكون استقلالاً تاماً أو مطلقاً، لان مقتضيات سير العمل الإداري والسياسي في الدولة يفرض نوعاً من الرقابة تباشرها السلطات المركزية على الهيئات المحلية^(٧٥)، وان سلطة التشريع الممنوحة للمحافظات تتعلق بالحكم أو بنظام الحكم وليست بالإدارة أو النظام الإداري للدولة، وبما ان المحافظات لا تعد أكثر من وحدات إدارية ولا تعتبر وحدات سياسية في إطار الدولة الواحدة البسيطة أو الفدرالية، فان منحها سلطة التشريع يؤدي إلى تعدد التشريعات في إطار هذه الدولة وقد تتضارب تلك التشريعات من محافظة إلى أخرى رغم تأكيد هذه المادة على عدم تعارض تشريعات المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية. وقد أكد القانون هذا الاختصاص لمجلس المحافظة ضمن الفصل الخاص باختصاصات تلك المجالس بان لها إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة^(٧٦)، وكان الأجدر بالقانون أن ينص على أن مجلس المحافظة هو سلطة إدارية ورقابية وليس أعلى سلطة تشريعية فيها.

وأكد قانون المحافظات على ان مجلس المحافظة يخضع لرقابة مجلس النواب^(٧٧)، وعلى الرغم من أن هذا النص جاء منسجماً مع ما ورد في

(٧٥) د.شباب توما منصور، القانون الإداري، ج١، ط٢، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٧٦،

ص٨٩.

(٧٦) الفقرة (٣) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٧٧) الفقرة (٢) من المادة (٢) من القانون نفسه.

الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) من الدستور التي أكدت على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، لكن خضوع مجلس المحافظة لرقابة السلطة التشريعية أمر غريب جاء به القانون، لان مجلس النواب سلطة مختصة بالتشريع بالدرجة الأساسية ولا تتمكن هذه السلطة من متابعة عمل مجالس المحافظات بصورة مستمرة، حيث أن ذلك لا يتوافق مع طبيعة عمله التشريعي ويعد تدخلا من جانب السلطة التشريعية في أمور السلطة التنفيذية مما يشكل ذلك خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أرساه الدستور في المادة (٤٧) منه. ومن جانب آخر فان وضع مجالس المحافظات خارج نطاق نفوذ السلطة التنفيذية أو أية وزارة مركزية بهذا الشكل يعد أمرا غير مألوف في بلدان المنطقة، فهناك بلدان عديدة تحظي بوزارة يطلق عليها اسم متناقض وهو (وزارة الحكم المحلي) وهي جزء من السلطة المركزية^(٧٨)، لذلك كان من الأجدر بالمشرع أن يخضع تلك المجالس للسلطة التنفيذية الفدرالية، وبالتالي كان بإمكان السلطة التشريعية الفدرالية (مجلس النواب العراقي) الرقابة على تلك المجالس تلقائيا خلال عملية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية جميعها وفقا لأسس النظام البرلماني التي تكون بموجبها الحكومة مسؤولة أمام البرلمان في تصرفاتها وتنفيذ مهامها.

يتكون مجلس المحافظة من (٢٥) مقعدا يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة^(٧٩)، ويتم انتخاب أعضائه عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس^(٨٠)، لمدة أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة لها^(٨١). وقد حددت المادة (٧) من القانون اختصاصات مجلس المحافظة وعلى النحو الآتي:

١. انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.

(٧٨) د. نعمان متي، المصدر السابق، ص ٥٦.

(٧٩) الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٨٠) الفقرة (٤) من المادة (٣) من القانون نفسه.

(٨١) المادة (٤) من القانون نفسه.

٢. إقالة رئيس المجلس ونائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بأحد الأسباب المحصرية الواردة في البند (١) من الفقرة (٨) من المادة السابعة.
٣. إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية.
٤. رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية.
٥. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال عليها من المحافظ ورفعها إلى وزارة المالية للحكومة الفدرالية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.
٦. الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية.
٧. انتخاب المحافظ ونائبه، وإقالتهما، واستجوابهما بناء على طلب ثلث أعضائه.
٨. المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية.
٩. إقرار النظام الداخلي للمجلس.
- أما المحافظ فيعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير^(٨٢)، ويمثل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعي إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإداراتها المحلية^(٨٣). ويصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال (١٥) يوما من تاريخ انتخابه الذي يمكن ان يتم داخل المجلس أو خارجه^(٨٤)، ويستمر المحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الإدارية في تصريف الأمور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس والى حين انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة^(٨٥).
- وفيما يتعلق بالموارد المالية للمحافظة، فهي تتكون مما يأتي:
١. الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الفدرالية.
٢. الإيرادات المتحصلة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

(٨٢) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٨٣) الفقرة (٥) من المادة (٣١) من القانون نفسه.

(٨٤) الفقرة (٢) من المادة (٢٦) من القانون نفسه.

(٨٥) المادة (٣٠) من القانون نفسه.

٣. الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية.
٤. التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.
٥. الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة^(٨٦).

وعلى مجلس النواب أن يشرع قانون انتخابات المجالس التي ستشكل وفق قانون المحافظات خلال مدة (٩٠) يوماً من تاريخ إقرار قانون المحافظات في مجلس النواب. والمجدير بالذكر أن قانون انتخاب مجالس المحافظات قد تم إقراره في ٢٢/٢ تموز/٢٠٠٨ من قبل مجلس النواب العراقي دون مشاركة كتلة التحالف الكوردستاني على ذلك أو موافقته على القانون، مما أدى الى نقض هذا القانون في مجلس الرئاسة وفق الدستور، وقد ترتب على إقرار هذا القانون بالصيغة التي ذكرناها مجادلات ومشاكل بين حكومة إقليم كوردستان والحكومة الفدرالية، ولا تزال الأطراف المشاركة في مجلس النواب والعملية السياسية في العراق تحاول إيجاد صيغة توافقية لسن هذا القانون وإقراره. وكانت نقطة الخلاف تتركز على المادة (٢٤) من القانون التي ورد فيها تعامل خاص فيما يتعلق بمحافظة كركوك دون المحافظات الأخرى، وانتخاب مجلس المحافظة فيها بشكل مغاير عما هو مقرر للمحافظات الأخرى في القانون المذكور، الأمر الذي شكل خرقاً شكلياً وموضوعياً للدستور، لذلك رفضتها كتلة التحالف الكوردستاني في مجلس النواب وحكومة إقليم كوردستان.

مما تقدم يتبين لنا بان المحافظات التي هي بالأصل وحدات إدارية، تتمتع باستقلال كبير وسلطات تشريعية وتنفيذية ومالية واسعة، تتجاوز ما هو مقرر في مبدأ اللامركزية الإدارية، وما ورد ضمن الأسباب الموجبة لقانون المحافظات يؤكد ذلك، بان هذا القانون شرع بسبب سعة الاختصاصات التي منحها الدستور للمحافظات. وبذلك اقترب مركز القانوني للمحافظات إلى مركز الأقاليم في الإطار الهيكلي للفدرالية العراقية، بل يمكن القول بان الدستور العراقي الدائم وقانون المحافظات قد جعلاً المحافظات في مصاف واحد مع الأقاليم، وهذه خاصية فريدة تتميز بها الفدرالية العراقية دون الفدراليات الأخرى، وقد يترتب على هذا الوضع مشاكل عديدة في المستقبل بين الوحدات السياسية والوحدات

(٨٦) المادة (٤٤) من القانون نفسه.

الإدارية المكونة للفدرالية العراقية فيما يتعلق بالممارسة العملية لاختصاصات
وصلاحيات كل منهما، وتنظيم علاقتها مع الحكومة الاتحادية أو بين بعضها
البعض أو قد يشكل هذا الوضع بالنسبة للمحافظات خطوة باتجاه تشكيل
الاقاليم الفدرالية.

المبحث الثاني الدستور العراقي الدائم والنظام الفدرالي في العراق

اتفقت المكونات العراقية المختلفة على اتحاد اختياري فيما بينهم ضمن النظام الفدرالي الذي جسد الدستور الدائم مبادئه الأساسية. وان هذا الاتحاد قد جاء اختيارا بناء على الرغبة والإرادة المشتركة لتلك المكونات، مع التأكيد الدستوري على ان التزامهم جميعا بتلك المبادئ كفيل باستمرار هذه التجربة ونجاحه. وقد حدد الدستور الأسس التنظيمية لنجاح التجربة واستمرارها، من خلال الآليات الخاصة بتوزيع الثروات الطبيعية بين المركز والأقاليم، ومنح الأقاليم حق فتح مكاتب في السفارات العراقية لمتابعة بعض شؤونه الخاصة، وحق الأقاليم بامتلاك قوات حرس الإقليم بجانب قوات الشرطة والأمن. عليه سنتناول كل هذه الأمور في هذا المبحث من خلال توزيعها على خمس مطالب وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: الاتحاد الاختياري أساس النظام الفدرالي في العراق.

المطلب الثاني: تقاسم وإدارة الثروات الطبيعية.

المطلب الثالث: العلاقات الخارجية والتمثيل الخارجي للإقليم.

المطلب الرابع: المركز القانوني لقوات حرس الإقليم.

المطلب الخامس: مستقبل النظام الفدرالي في العراق.

المطلب الأول الاتحاد الاختياري

أصبح الحكم الفدرالي وسيلة مهمة للتوفيق بين الرغبات المتزايدة للمكونات الاجتماعية المتنوعة في التعبير عن هويتها الخاصة وضمان التنسيق والتعاون بين هذه المكونات في إطار دولة فدرالية مشتركة، التي تجمع في بنيتها الوحدة والتنوع، بحيث يكتسب المجتمع في ظلها القوة والحصانة إزاء الدولة ومحاولاتها المستمرة لفرض الهيمنة والمركزية. وفي ظلها يحتل الإنسان مركز الاهتمام ولا يثير التنوع والخصوصيات المحلية المخاوف، بل يعمل النظام على رعايتها ووضعها في إطارها الطبيعي والمؤسساتي^(١). ويتحقق ذلك عندما تكون الفدرالية اتحاداً طوعياً بين أقاليم أو دول أو أقوام تختلف قومياً وعرقياً أو ديانة أو لغة أو ثقافة حيث يصبح كيانا واحداً مع احتفاظ هذه الأجزاء المكونة للكيان المتحد بخصوصيتها وهويتها، وتفوض الكيان المركزي ببعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الأجزاء^(٢).

إذن يمكن تعريف الفدرالية بأنها الاتحاد الاختياري في إطار دولة واحدة، وغالباً ما يتم بين مكونات يتميز بعضها عن الآخر بصفات قومية أو دينية أو إثنية أو طائفية أو ثقافية، وجاءت الفدرالية كحل توافقي مطلوب بين المكونات المختلفة في دولة واحدة تنعم بالاستقرار والإخاء والمساواة وكتطبيق قانوني للوثائق الدولية التي تقر بحق الشعوب في تقرير مصيرها، وبالتالي فإن الشعوب التي تختار الاتحاد الطوعي الفدرالي فإنها تختار الاتحاد كنوع من أنواع تقرير المصير التي أشارت إليها تلك الوثائق^(٣)، بجانب الأشكال الأخرى التي وضعها فقهاء القانون ومشروعوه لتفعيل حق الأمم والشعوب في تقرير مصيرها، فاستناداً إلى مبادئ القانون الدولي لكل مجموعة إثنية الحق في تقرير مصيرها وبالشكل الذي ترغبها وتراها ملائمة لظروفها، وإن إقرار تفعيل هذا الحق بالنسبة

(١) د. جبار قادر، المصدر السابق، ص ٣٤

(٢) زهير كاظم عبود، النقاط المهمة في الدستور العراقي الدائم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٣١.

(٣) المحامي حميد طارش الساعدي، الفدرالية تطبيقاً لحق تقرير المصير، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

لمجموعة أثنىة محددة ينبغي ان يأخذ بعين الاعتبار حقوق المجاميع الاثنىة الأخرى المتعايشة في ذلك البلد، ذلك ان تحقيق مبدأ السيادة لمجموعة ما سيكون غير مشروع إذا ما تم على حساب مصير ومصالح الاثنىات الأخرى. من هنا تبدو الموافقة الطوعية للفدرالية مع المكونات الاثنىة لبلدها أمرا لا مناص منه، ومن ثم تظهر الأهمية الاستثنائية لتضمين الأساس أو الأسس القانونية للبناء الفدرالي (دستور دولة، العقد الفدرالي، تشريع إقامة تشكيل الفدرالية وغيرها) القواعد التفصيلية التي من شأنها الحيلولة دون تصدع البناء الفدرالي اللاحق ولتأمين التعايش السلمي لمكونات الشعب^(٤). وحينئذ تبرز أهمية وجود دستور مكتوب لانه يعد الوثيقة التي تتولى تحقيق عملية التوازن بين الرغبة في الاتحاد وبين الرغبة في المحافظة على قدر من الاستقلال الذاتي^(٥). وقد جسدت دساتير معظم البلدان الفدرالية ذلك، بدءا من الرغبة في الاتحاد عن طريق الاختيار والإرادة العامة لجميع الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي، إلى عملية توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة الفدرالية المشتركة وحكومات الأقاليم، وتحديد الطرق التي تتبع لحل المشاكل التي ستظهر بين مستويي الحكم. بمعنى أن الدستور الذي يمثل إطارا قانونيا وطنيا خاصا بالدولة الفدرالية، يشكل الوثيقة الأساسية فيها، كونه يسن من قبل الأطراف المكونة للكيان الفدرالي، حيث يتم تثبيت النظام الفدرالي وصلاحيات أجهزته ومؤسساته المختلفة وآليات حل المشاكل بين وحداته وغيرها من الأمور الهامة في الدستور، الذي يشكل القاعدة التي يعتمد عليها الجميع، ويمثل عقدا بين الأقاليم أو الوحدات المكونة للكيان الفدرالي^(٦).

ونجد هذا التجسيد في أول دستور فدرالي صدر عام ١٧٧٨ في الولايات المتحدة الأمريكية، الذي أكد في ديباجته على ما يلي "نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل، ..، ورسمننا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأمريكية"، والذي اخرج إلى حيز التنفيذ العملي بعد موافقة تسع ولايات بين الولايات التي اقترته، وقد تم وضع الدستور بالموافقة الجماعية

(٤) د.فلاح إسماعيل حاجم، مبدأ السيادة وحق انفصال الأقاليم في الدولة الفدرالية، المصدر الالكتروني السابق.

(٥) د.حيدر ادهم الطائي، المصدر الالكتروني السابق، ص ٢٣.

(٦) د.جبار قادر، المصدر السابق، ص ٣٥.

للولايات المشتركة في ١٧ / أيلول / ١٧٧٨^(٧). وان هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيما بعد طبقاً له، وجميع المعاهدات المبرمة أو التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، سيكون القانون الأعلى في البلاد وسيكون القضاة في كل ولاية ملزمين بها، ولا تقوم قائمة لما يورد في دستور أية ولاية من الولايات أو في قانون من قوانينها مناقضاً لذلك^(٨). بمعنى أن الدستور الأمريكي يعتبر الوثيقة الأساسية القانونية العليا التي بني عليها النظام الفدرالي بين الولايات المتحدة الأمريكية باتفاقها وموافقته عليه ابتداءً، ويجب عليها الالتزام بضمونه لأنه هو وحده الذي يحفظ للاتحاد الاستمرار والازدهار. وكذلك الحال بالنسبة للدستور السويسري الذي أقيم بقرار الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، إعمالاً لإرادة العيش معا ضمن التعددية، وإيماناً بأن قوة الجماعة تقاس بمدى رفاهية أضعف أعضائها^(٩)، والذي بموجبه يتكون الاتحاد السويسري بعد موافقة جميع المقاطعات على ذلك^(١٠)، لذلك يجب على جميع تلك الوحدات الالتزام بهذا الدستور والقوانين التي ستصدر على ضوء مبادئه^(١١).

هكذا يتبين لنا بأن الدولة الفدرالية تتشكل من خلال توافق إرادات الوحدات المكونة لها، الموجودة أساساً والمتفقة على التجمع، تشكل على أساس مجموعة سياسية تحفظ على نطاق واسع الحقوق الخاصة بكل وحدة، إلا أن هذه الوحدة تفقد كل أو بعض استقلالها في المجال الخارجي، غير أن الحل الفدرالي لا يشجع على التوجه الانفصالي بقدر ما يحتويه، ولتوكيد ذلك نستشهد بالتجارب الفدرالية القائمة على أسس الديمقراطية واحترام الدستور الفدرالي، بينما التجارب الفدرالية التي أدت إلى تفتيت الدولة وانفصال الأجزاء عنها، وقعت حيثما كانت المؤسسات الديمقراطية ضعيفة أو غائبة عنها ولم تتصرف الهيئات الفدرالية بمقتضى الدستور الفدرالي.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد أنها لم تنشأ عن اتفاق وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كردستان الذي

^(٧) المادة (٧) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٧٨.

^(٨) المادة (٦) من الدستور نفسه.

^(٩) ينظر ديباجة من الدستور السويسري.

^(١٠) المادة (١) من الدستور نفسه.

^(١١) الفقرة (١) من المادة (٥) من الدستور نفسه.

كان يتمتع بشبه استقلال عن السلطة المركزية العراقية منذ عام ١٩٩١ إلى حين سقوط النظام السابق وإقرار الفدرالية بعد ذلك في الدستور العراقي، حيث أعلن الإقليم المذكور الحل الفدرالي كوسيلة لتقرير مصيره في إطار الدولة العراقية في ٤/تشرين الأول/١٩٩٢، وقبل هذا الطرح من لدن أطراف المعارضة العراقية في مؤتمراتها المنعقدة خلال فترة ١٩٩٢-٢٠٠٢، وبذلك أصبحت الفدرالية المعلنة في إقليم كردستان أمراً واقعاً في العراق وتم تجسيد هذا الواقع قانوناً في الدساتير العراقية الصادرة بعد سقوط النظام في ٩/نيسان/٢٠٠٣. إذ جاءت الإشارة الصريحة والواضحة إلى النظام الفدرالي في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المادة (٤) منه بنصها على أن "نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي..."، وهي أول وثيقة دستورية عراقية تأخذ بهذا النظام عندما أكدت في هذه المادة على أن نظام الحكم هو نظام فدرالي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم هذا النظام على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية. كما قررت المادة (٥٢) من قانون إدارة الدولة المبدأ العام عندما أبانت تعميم النظام الاتحادي، بأنه يعمم بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ويشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم، واعترف الدستور الانتقالي بحكومة إقليم كردستان وأجاز لكل محافظتين أو ثلاثة تشكيل أقاليم فيما بينها^(١٢).

وفيما بعد جاء الدستور العراقي الدائم ليثبت الفدرالية كصيغة نهائية لشكل وطبيعة النظام السياسي الجديد في العراق، فالمادة الأولى من الدستور الدائم تشير إلى أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"، ومفردة (الاتحادية) هنا هي في الواقع مرادف للفدرالية والتي ربما ارتأى واضعو الدستور عدم استخدامها لأنها غير عربية^(١٣). وقد وردت الإشارة إلى النظام الفدرالي وتحديد مسالكه في كثير من وجوه هذا الدستور، ففي ديباجته ورد أنه تبنى أسلوباً عادلاً للثروات والسلطات وأن الشعب اختار الاتحاد بنفسه، وأنه

(١٢) ينظر: المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(١٣) عادل الجبوري، المصدر الإلكتروني السابق.

فقط من خلال الالتزام بهذا الدستور سوف يحفظ للعراق اتحاده ووحدته. وتضمن القسم الدستوري أيضا الذي يؤديه أصحاب المناصب العليا (رئيس الجمهورية ونوابه، رئيس الوزراء ونوابه، وأعضاء مجلس النواب) المحافظة على النظام الفدرالي^(١٤).

إذن ان الفدرالية الموجودة حاليا في العراق المقررة دستوريا، انبثقت من أمر واقع وأصبحت بعد ذلك قانونا بالإرادة العامة والموافقة الطوعية للمكونات العراقية المختلفة، حيث لم تتشكل الفدرالية في العراق من اتحاد الدول، وإنما من اتفاق مكونات اجتماعية متنوعة دينية وقومية، كانت ضمن تركيبة الدولة الموحدة البسيطة واتجه نحو تبني النظام الفدرالي، وذلك لتأمين حقوقها وضمانها من الانتهاك من قبل السلطة المركزية، كما عبر عن ذلك ديباجة قانون إدارة الدولة العراقية حيث جاءت فيها "أن الشعب العراقي الساعي إلى استرداد حريته التي صادرها النظام الاستبدادي السابق، قد صمم على ان يظل شعبا حرا يسوده حكم القانون، وساعيا إلى الحفاظ على وحدة وطينة بروح الأخوة والتآزر، وإزالة آثار السياسات والممارسات العنصرية والطائفية". وكذلك الحال في ديباجة الدستور الدائم التي وردت فيها "نحن شعب العراق الناهض توا من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي، عقدنا العزم على احترام قواعد القانون وإشاعة ثقافة التنوع".

ويفهم من ما ورد بشكل عام في ديباجة كل من قانون إدارة الدولة والدستور العراقي الدائم، ان النظام الفدرالي في العراق لم يكن مفروضا، كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي السابق أو يوغسلافيا السابقة، وإنما يعتمد على موافقة الأطياف المختلفة للمجتمع العراقي، وكذلك موافقة أهالي المحافظات العراقية على الانضمام لتشكيل أقاليم فدرالية، أو ممارسة اللامركزية الإدارية لتلك المحافظات في حال عدم انضمامها، وبالتالي فان اعتماد النظام الفدرالي جاء لإضعاف المركزية وهيمنة السلطة المركزية، والاعتماد على الفصل بين السلطات والتداول السلمي للسلطة وضمانة أكبر للحقوق والحريات وصونها من الانتهاك. وبهذا فان إقامة الأقاليم في هذا النظام اختيارا، ولا يمتثل إرغام أي من المكونات الإدارية على الانضمام إليه، فيؤدي إلى انسجامها أو انضمام إليها أو

^(١٤) المادة (٥٠) من الدستور العراقي الدائم.

انفصالها حسبما تسمح الظروف لذلك^(١٥). ولتأكيد ما ذهبنا إليه آنفا سنورد هنا تصريحاً لرئيس لجنة كتابة الدستور الدائم الدكتور همام حمودي الذي جاء فيه "عند تشكيل اللجنة الأولى قلنا ان الأساس هو التوافق وليس التصويت، فلو راجعنا جلسات اللجنة الدستورية وهي مصورة تلفزيونياً لا نجد هناك أي تصويت إلا في القضايا الجزئية وليس القضايا الرئيسية إذن الدستور كتب على أساس التسويات والتوافق بين الأطراف سواء كانت أغلبية أم أقلية"^(١٦).

إذن هناك ضمانات دستورية مهمة تكفل الوحدة الوطنية في إطار الدولة الفدرالية، فالنص الدستوري على أن العراق دولة فدرالية يكون ملزماً لجميع الأقاليم الفدرالية بان تتحد في دولة فدرالية واحدة لتحقيق ولتطبيق النص الدستوري، والنص الدستوري على ان العراق يتكون من القوميات العربية والكوردية والتركمانية والكلدو آشورية يعني التزام هذه القوميات بعراقيتها، وبحكم الدستور أيضاً، وهذا ما يعزز الاتحاد الفدرالي العراقي. وعلى العكس من ذلك فان انتهاك روح الدستور وعدم الالتزام بمبادئه ونصوصه يجعل من الاتحاد الاختياري هذا اتحاداً هشاً قابلاً للتفكك والانهيار أمام المشكلات التي سوف تظهر نتيجة لذلك، حيث يكون لكل مجموعة أثنية الحق بتقرير مصيرها آنذاك إذا لم يبق الإطار الفدرالي وسيلة لتعايش جميع المكونات بسلام والمساواة بحيث يتمكن من المحافظة على هويتها وخصوصيتها. وقد أشار إلى ذلك بصراحة ديباجة الدستور عندما أكدت على ان "الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاداً الحر شعباً وأرضاً وسيادة"، وكذلك ما جاء في آخر فقرة من المادة الأولى من الدستور بان "هذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

وفيما يتعلق بإقليم كردستان الذي لا يزال يشكل الإقليم الوحيد في إطار العراق الفدرالي، والذي مارس حقه في تقرير مصيره بأن يبقى في إطار الدولة العراقية الفدرالية على أساس الحل الفدرالي، سوف يحتفظ بحقه في ممارسة تقرير مصيره بأسلوب آخر إن لم يجد الالتزام الشافي بالدستور الفدرالي لدى الأطراف العراقية الأخرى، حيث أن من حق شعب إقليم كردستان أن يقرر مصيره بنفسه وفي تحديد العلاقة مع المركز سواء في اختيار الفدرالية أم الكونفدرالية أم إعلان

(١٥) د.ساجد أحمد عبل، المصدر السابق، ص ٢٨.

(١٦) مقابلة صحفية مع الشيخ الدكتور همام حمودي، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.alsabah.com/paper.php?sowrce=akbar&mif. Last visit 16/3/2008.

دولته المستقلة على أرضه طبقاً لقواعد القانون الدولي والعهد الدولي الملحق بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والقرارات ذات الصلة. ومع أن دستور العراق الدائم لم يتضمن نصاً صريحاً على هذا الحق في مادة مستقلة بسبب اعتراضات من باقي الأطراف في اللجنة الدستورية والقيادات السياسية الأخرى، إلا أنه يمكن تفسير ما ذكرنا آنفاً من العبارتين الواردتين في كل من خاتمة الديباجة وفي خاتمة المادة الأولى من الدستور، على أنه إشارة إلى حق تقرير المصير لشعب إقليم كردستان وضمانة أساسية لحقوقه، حيث إن المفهوم المخالف للعبارتين تعني أن عدم الالتزام بهذا الدستور وخرقه من أي طرف، مثل التراجع عن الفدرالية أو الديمقراطية أو انتهاك حقوق الكورد، سوف لن يحفظ للعراق اتحاداً، ويمكن حينئذ لإقليم كردستان أن يعلن انفصاله عن العراق بتقرير مصيره وفقاً لقرار يصدر من برلمان إقليم كردستان^(١٧).

إذن يكون النظام الفدرالي في العراق ناجحاً عندما يكون هذا النظام تعبيراً عن الإرادة العامة للشعب العراقي، وأن تكون هذه الإرادة صادرة عن وعي سياسي وقناعة فكرية بأهمية نظام الحكم الفدرالي وأفضليته بالقياس مع الحكم المركزي، وليس انطلاقاً من حاجات مرحلية أو قناعات ظرفية لهذا الطرف أو ذاك. فهذه الحاجات قد تتغير في فترة لاحقة إلى النقيض من الإيمان بضرورة العيش المشترك في دولة اتحادية، وهو ما سيؤدي إلى نقض الميثاق الدستوري الذي بنيت على أساسه الفدرالية. بمعنى أن الفدرالية تحول دون تقسيم البلاد كأمر واقع، وإنما تشكل ضماناً للمحافظة على وحدة العراق بصورة طوعية اختيارية بعيداً عن سياسات الإرغام والإكراه والشمولية^(١٨)، لأن النظام الفدرالي هو إضعاف السلطة المركزية والحؤول دون هيمنتها، ويؤكد مبدأ التقاسم العادل للسلطات والثروات، كما أنه يمثل رداً على مجموعة متنوعة من الظروف، منها التنوع الأثني والقومي أو الثقافي، وهو ما اعترفت به المادة الثالثة من الدستور على أن "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب...". ويعني ذلك أن المستويات الحكومية كافة تستمد سلطتها من الدستور الذي لا يمكن تعديله عشوائياً،

(١٧) د. منذر الفضل، محاضرة عن الفدرالية وقضية كردستان، ألقاها في معهد المشاريع الأمريكية بواشنطن في ٥/ تشرين الأول/ ٢٠٠٥، المتاح على الموقع الإلكتروني الآتي:
www.geocities.com/bahoz_k2/munther8.html. last visit 6/8/2008.

(١٨) عادل الجبوري، المصدر الإلكتروني السابق.

وتستمد شرعيتها أيضا من موافقة الشعب عليها من خلال انتخابات حرة ونزيهة، كما يفترض مبدأ الديمقراطية الاتحادية ان المستويات الحكومية كلها تخترم القانون والدستور وتدعمها^(١٩).

مما تقدم يتضح لنا ان إقليم كردستان كان إقليما شبه مستقلا في إطار الدولة العراقية، وقد اختار الحل الفدرالي لتنظيم العلاقة مع السلطة المركزية في العراق، وتم قبول هذا الخيار من قبل الأطراف الداخلية والإقليمية والدولية كأمر واقع قبل سقوط النظام العراقي السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، والذي أصبح بعد هذا التاريخ حقيقة دستورية على اثر إقرار الدساتير العراقية الصادرة في تلك الفترة بذلك، كل من قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، وان استمرار بقاء إقليم كردستان على الخيار الفدرالي الذي اختاره بإرادته الحرة في إطار العراق الفدرالي مرهون بمدى التزام الطرف الآخر أو المكونات العراقية الأخرى بنصوص الدستور ومبادئه، لان الدستور يعتبر الشريعة التي تضمن حقوق كل الأطراف وضماناتها، بحيث إذا حدث أي خرق أو انتهاك للدستور من قبل أية جهة كانت سيترتب عليه انتهاك حقوق الأطراف المشاركة الأخرى، منها إقليم كردستان الذي لا يمكن ان يبقى ساكنا عند هضم حقوقه أو المساس بالمبادئ الأساسية للفدرالية والديمقراطية المقررة في الدستور، فحينئذ لا يمكن ان يجد أمامه خيارا آخر سوى الانسحاب من هذه الفدرالية، حيث ان ديباجة الدستور قد أكدت على ان المكونات العراقية المختلفة قد قررت بحرية اختيار الاتحاد، وان لم تكن هذه الحرية موجودة مثلما هو الحال في الاتحاد الكونفدرالي بحيث يضمن الحرية للأطراف الداخلة فيه من الانضمام والانسحاب منه، وهو ما يثبت حق تقرير المصير لتلك الأطراف، غير أن هذا الاتحاد وان حمل خصائص الاتحاد الفدرالي، إلا انه لا يلغي قدرة الأطراف المنضوية فيه على الانسحاب منه طالما لم يجد احد هذه الأطراف الالتزام الكامل بالدستور لدى الأطراف الأخرى، ويعد ذلك من مميزات النظام الفدرالي في العراق حيث لم نجد شبيه ذلك في الفدراليات الأخرى بهذا الشكل الصريح رغم النص الوارد في دساتير معظم بلدان الفدرالية على أن الدستور الفدرالي يعتبر القانون الأعلى في البلاد وعلى جميع الهيئات الالتزام به، إلا أن تلك الدساتير لم تشر إلى خيار الانسحاب من الفدرالية

(١٩) د.ساجد أحمد عبل، المصدر السابق، ص ٢٧.

عند خرق الدستور وانتهاكه كما ورد في ديباجة الدستور العراقي. وان عدم ورود النص الدستوري الذي يمنح الأقاليم حق الانسحاب من الفدرالية عند انتهاك الدستور أو عدم الالتزام به من قبل الأطراف الأخرى المكونة لها، لا يمنح الأقاليم أو الوحدات المكونة لها من اتخاذ خطوة من هذا القبيل عند تحقق شروطها بأي شكل من الاشكال.

المطلب الثاني

تقاسم وإدارة الثروات الطبيعية

يتبع توزيع السلطات الواردة في الدستور العراقي على مستويات الحكم نمطا مميزا، حيث حدد الدستور ثلاث مستويات من الاختصاصات، وهي الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، والاختصاصات التي تنفرد بها سلطات الأقاليم. والاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية فقد حددتها المادة (١١٠) من الدستور في فقراتها التسعة، وتشمل مسائل: السياسة الخارجية، الأمن الوطني والسياسة الدفاعية، السياسة المالية والكمركية، المقاييس والمكاييل والأوزان، الجنسية والهجرة، وسياسات الترددات البثية والبريد، الموازنة العامة، تخطيط مصادر المياه من خارج العراق، والإحصاء والتعداد العام للسكان. أما الاختصاصات المشتركة فقد أوردتها الفقرات السبع من المادة (١١٤) من الدستور وهي: إدارة الكمارك، توليد وتوزيع الطاقة الكهربائية، السياسات البيئية، سياسة التنمية والتخطيط، السياسة الصحية العامة، السياسة التعليمية، وسياسة الموارد المائية الداخلية. وما يخص الاختصاصات التي تنفرد بها سلطات الأقاليم وهي الصلاحيات المتبقية والتي تم تحصيلها وتحديدها بنص المادة (١٢١) من الدستور ضمن الفقرات الآتية:

أولا: لسلطات الأقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

ثانيا: تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

ثالثاً: تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

وقد اقر الدستور بعد هذا التوزيع للاختصاصات على مستويات الحكم أولوية قانون الأقاليم على القانون الاتحادي في حالة حصول النزاع بينهما على مسألة خارجة عن الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (١١٠) من الدستور. حيث هناك نصان دستوريان يقران ذلك وهما المادة (١١٥) والفقرة (٢) من المادة (١٢١) من الدستور. إذ تنص المادة (١١٥) على أن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات المحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما". أما الفقرة (٢) من المادة (١٢١) من الدستور فتنص على ما يأتي "يجوز لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات المحصرية للسلطات الاتحادية".

عليه، فانه فيما يتعلق بالموضوعات التي تقع ضمن السلطة المحصرية للحكومة الاتحادية، فان القانون الاتحادي له السيادة، أما فيما يتعلق بجميع الموضوعات الأخرى، بما في ذلك الصلاحيات المشتركة بموجب المادة (١١٤) والصلاحيات المتبقية المنصوص عليها في المادة (١١٥) والمادة (١٢١/١) فان القانون الإقليمي يكون له السيادة.

وفي سياق هذا التوضيح يمكن البحث في التنظيم الدستوري بخصوص كيفية توزيع الثروات الوطنية بين مستويات الحكم الاتحادية والإقليمية، حيث بالإضافة لما عرضناه، هنالك مواد دستورية أخرى تخص مسألة الثروات الوطنية وتوزيعها ومنها المواد (١١١، ١١٢، ١١٣) من الدستور، حيث ان هذه المواد لم تدرج ضمن أي نوع من الاختصاصات، غير انه يمكن إدخالها ضمن الاختصاصات المشتركة، لأنه يستنتج من العبارات الواردة فيها بان السلطات المذكورة فيها هي من الاختصاصات المشتركة، كما ان المادة (١١٤) من الدستور صيغت بشكل يسمح بإدخال اختصاصات أخرى غير مذكورة في فقرات تلك المادة ضمن الاختصاصات المشتركة. ويجب الإشارة هنا إلى أن الدستور العراقي جاء بأحكام مختلفة تجاه التعامل مع الثروات الوطنية، حيث أورد الدستور أحكاماً خاصة ومستقلة

بصد ثروات المياه، والنفط والغاز، والآثار والمواقع الأثرية، وبالمقابل سكت حياال المصادر الأخرى، عليه من خلال ما أوضحنا بإيجاز من توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم وما أورده الدستور من أحكام متنوعة تجاه الثروات الوطنية المختلفة، سنبحث مسألة توزيع الثروات الوطنية من خلال ثلاثة فروع وكالاتي:

الفرع الأول: توزيع الثروات التي لم يذكرها الدستور.

الفرع الثاني: الثروة المائية.

الفرع الثالث: ثروة النفط والغاز.

الفرع الأول

توزيع الثروات التي لم يذكرها الدستور

إن الثروات التي لم يذكرها الدستور تشمل جميع الثروات عدا ثروات النفط والغاز والمياه، وهي تشمل مثلاً، الحديد، الزنك، النحاس، الذهب، الألماس، الفحم الحجري، الحجر، المرمر، واليورانيوم. وهي تكون من اختصاص حكومات الأقاليم حصراً^(٢٠)، لأنه لم يرد لها ذكر في المادة (١١٠) من الدستور الخاصة بتحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ولا في المادة (١١٤) من الدستور الخاصة بالاختصاصات المشتركة، وذلك استناداً إلى المادة (١١٥) من الدستور التي تنص على أن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم...". لذلك تملك حكومات الأقاليم حق استثمار هذه المعادن والبحث عنها واستخراجها وإدارتها وبيعها وتصديرها أو استخدامها في الصناعات المحلية، أي أنها تملك حق التصرف بها بكل أنواع التصرفات المادية والقانونية لاستثمارها على الوجه الذي تراه مناسباً لا يشاركها فيها احد، وفي الواقع لم يظهر لحد الآن مشكلة ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان على استغلال تلك المصادر والثروات الطبيعية واستثمارها.

^(٢٠) جواد كاظم البكري، المصدر الالكتروني السابق.

الفرع الثاني: الثروة المائية

تعد المياه ثروة طبيعية هامة، بل ربما ستفوق أهميتها في السنوات القادمة، أهمية النفط، وقد ورد ذكرها في الفقرة (٨) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الخاصة بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والتي تنص على ان من ضمن تلك الاختصاصات الحصرية هي "تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقا للقوانين والأعراف الدولية". يتبين من هذا النص أن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية تجاه هذه الثروة يقتصر على تخطيط السياسات فقط، وليس تنفيذها، كما أن هذا الاختصاص يتعلق بمصادر المياه من خارج العراق لضمان مناسيب المياه وتوزيعها العادل داخل العراق^(٢١). بمعنى آخر ان الأمر يتعلق بالأنهار الدولية التي تدخل الحدود العراقية وضرورة الحفاظ على حقوق العراق فيها واتخاذ ما يلزم لضمان تدفق المياه إليها بشكل يتناسب مع حقوق العراق من تلك المياه وفقا للاتفاقيات التي تربط العراق بالدول التي تتدفق منها المياه إلى العراق.

كما أن الفقرة (٧) من المادة (١١٤) الخاصة بالاختصاصات المشتركة، والتي تتعلق أيضا بالمياه، تنص على أن يعد من ضمن هذه الاختصاصات "رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها توزيعا عادلا وينضم ذلك بقانون"، وتختص هذه الفقرة برسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بهدف التوزيع العادل وذلك يشمل السدود والخزانات المائية ومشاريع الري وشق الجداول والترع والمشاريع الاروائية داخل الدولة العراقية^(٢٢). وبما أن هذه الفقرة جاءت ضمن الاختصاصات المشتركة يعني وجوب التعاون والتنسيق والتشاور واتخاذ القرار مشتركا بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم بصدد رسم وتنظيم سياساتها، وكونها ضمن الاختصاصات المشتركة فيشملها الحكم الذي ورد في المادة (١١٥) والتي تنص على أن "تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما". بمعنى أن الأولوية والكلمة العليا في رسم وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية تكون لحكومة

^(٢١) المصدر الالكتروني نفسه.

^(٢٢) جواد كاظم البكري، المصدر الالكتروني السابق

الإقليم، لأنه عند تعارض قانون يسنه إقليم مع حكم قانون اتحادي بصدد رسم سياسة وتنظيم المياه الداخلية تكون الأولوية لقانون الإقليم. ويجب الإشارة هنا انه بصدد التعامل مع هذه الثروة الطبيعية المهمة لم يحصل أي خلاف على السطح بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، ونرى بان استغلال هذه الثروة قد تم باتفاق وتعاون تام بين مستويي الحكم في العراق.

الفرع الثالث

ثروة النفط والغاز

افرد الدستور العراقي مادتين لمعالجة موضوع النفط والغاز هما (١١١ و١١٢)، وتنص المادة (١١١) من الدستور على ان "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الإقليم والمحافظات". ان هذه المادة لم تقصد بمفهوم الملكية الملكية المعروفة في القانون الخاص، كونها سلطة مباشرة للمالك على المملوك تباشرها بعناصرها الثلاث: الاستعمال، الاستغلال، والتصرف، بل المقصود به هو وضع ثروتي النفط والغاز في خدمة الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات وتخصيص وارداتهما لمصلحته وازدهاره وتقديمه^(٢٣)، بحيث يستفيد عموم الشعب العراقي من واردات هذه الثروة جميعا، ولا يحرم منه شعب أي إقليم أو سكان أية محافظة، ويدعم هذا التفسير المادة (١١٢/١) من الدستور على وجوب توزيع الواردات بإنصاف وفق المعايير التي حددتها، لذلك يمكن القول ان المادة (١١١) المذكورة ذات مدلول ومغزى سياسي أكثر من كونها ذات مدلول قانوني معين. عليه وان كان نص المادة (١١١) يعطي ملكية النفط والغاز لكل الشعب العراقي، إلا ان توزيع العائدات يجب ان يؤخذ بعين الاعتبار نص المادة (١١٢) من الدستور، عليه فان الدستور يحول العناصر الاتحادية والإقليمية المختصة بتوزيع وإدارة العائدات بشكل يتوافق مع اللغة الدقيقة لنص المادة (١١٢)^(٢٤).

وتنص الفقرة الأولى من المادة (١١٢) من الدستور على ما يأتي: "أولا: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات

^(٢٣) المصدر الالكتروني نفسه.

^(٢٤) د. جيمس كروفرد، المصدر الالكتروني السابق.

الأقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون". أي أن الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، إلا أن هذا الحق يجب ممارسته مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة وهو خاضع لثلاثة قيود وهي:

١. تمارس تلك الإدارة مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة. وتعني هذه الإدارة قيامها مجتمعين وبالتعاون مع تلك المحافظات أو الحكومات أو على الأقل بموافقتها.

٢. يبدو أن الإدارة المشتركة تقتصر على النفط والغاز بعد ان يتم استخراجها، على هذا الأساس فان إدارة عملية الاستخراج والإنتاج ذاتها تقع خارج نطاق صلاحية الإدارة الاتحادية المشتركة. وعليه يفترض أن الصلاحيات الاتحادية المشتركة الخاصة بالنفط والغاز ستقتصر على عمليات المعالجة والنقل والتصدير. وبما أن هذه السلطة من الاختصاصات المشتركة بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، فتكون حكومة بما ورد في عجز المادة (١١٥) من الدستور بخصوص توزيع موارد الحقول الحالية^(٢٥).

٣. يجب أن يتم توزيع إيرادات الحقول الحالية بشكل منصف كما تنص الفقرة (١) من المادة (١١٢) المذكورة، وذلك بالأخذ بنظر الاعتبار المعايير المحددة فيها، منها التناسب مع التوزيع السكاني، ودرجة التضرر والمحرومية بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والمناطق التي تضررت بعد سقوط النظام، تأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وعلى أن ينظم كل ذلك بقانون الذي يجب فيه مراعاة هذه المعايير.

والحقول الحالية يقصد بها الحقول التي كان يستخرج منها النفط والغاز فعلا، أي الحقول المستثمرة عند وضع النص الدستوري وتحديد تاريخ دخول الدستور حيز التنفيذ أي عام ٢٠٠٦، وقد عرف قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (١٦) منه تلك الحقول بان "الحقل النفطي الذي

(٢٥) د. سعدي البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٥.

كان له إنتاج تجاري قبل ١٥/٨/٢٠٠٥"، فالنص الدستوري يؤكد على إدارة النفط والغاز المستخرج، وهذا ليس متحققا في الحقول المستكشفة التي لم يجر استثمارها فعلا، على هذا الأساس فإن الحقول غير المنتجة وغير المتطورة أو المكتشفة-والنفط والغاز الذي لم ينتج منها بعد- تقع خارج نطاق المادة (١١٢/١) من الدستور، ووفقا للدستور يؤول أمر إدارة تلك الحقول حصرا لحكومة الإقليم المعنية^(٢٦).

أما الفقرة (٢) من المادة (١١٢) من الدستور فتتضمن على ما يأتي: "ثانيا- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"، تخص هذه الفقرة برسم السياسات الإستراتيجية تجاه النفط والغاز، التي أكدت على قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، وربطت ذلك بهدف تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي من جهة، واعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار من جهة أخرى^(٢٧). وهذه الفقرة قاطعة الدلالة في وجوب الاشتراك الفعال وعلى قدم المساواة وكأنداد في رسم تلك السياسة بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، لان كلمة (معا)، قاطعة الدلالة في معناها ولا تحتاج لتفسير. فهذه الفقرة تعالج مسألة السياسة الإستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز، ولا يتعلق الأمر هنا بالإدارة، بل اوجب على أن يكون رسم السياسة الإستراتيجية بصورة مشتركة، بمعنى ان الفقرة المذكورة لا تمنح الحكومة الاتحادية أية صلاحية تشريعية أو أية سلطات اتحادية حصرية، وإنما يتم رسم السياسات الإستراتيجية هذه بواسطة الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم^(٢٨).

إذن فان دور الحكومة الاتحادية بالنسبة للفقرة (٢) من المادة (١١٢) يقتصر على رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير المصادر الهيدروكربونية بالاشتراك مع حكومات الأقاليم المنتجة، وبما أن المادتين (١١١ و ١١٢) من الدستور تكونان

(٢٦) د.جيمس كروفرد، المصدر الالكتروني السابق.

(٢٧) جواد كاظم البكري، المصدر الالكتروني السابق.

(٢٨) د.جيمس كروفرد، المصدر الالكتروني السابق.

محكومتين بما ورد في عجز المادة (١١٥) من الدستور التي تنص على ان "الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما"، وان هذا النص ينطبق على كل ما لم ينص عليه ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ومن الواضح ان مسألة النفط والغاز وتطويرهما ليس ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، وبالتالي عند حصول النزاع بشأنها بين قانون اتحادي وقانون الإقليم فتكون الغلبة لقانون الإقليمي.

وأخيرا يلاحظ بشأن المادة (١١٢) بفقرتها انها لم تتطرق إلى الحقول المستقبلية، وهذا يعني أن تلك الحقول ستكون من اختصاص حكومات الإقليم التي تتواجد فيها على وجه الانفراد، ولا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية، ولا يشملها القيد الوارد في الفقرة (أ) من المادة (١١٢) بخصوص التوزيع المنصف لواردها يتناسب مع التوزيع السكاني... وغيرها، لان ذلك القيد يقتصر على الحقول الحالية، ولان المادة (١١٥) من الدستور نصت على ان كل ما لم ينص عليه ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات، وتعد هذه خاصية تتميز بها الفدرالية العراقية، حيث انه بشكل عام عندما يتم تعيين الاختصاصات المشتركة فاغلب دساتير البلدان الفدرالية تحدد بأنه في حالات التنازع بين القانون الفدرالي والقانون الإقليمي فان السيادة تكون للقانون الفدرالي، لكن ما ورد في الدستور العراقي فهو بخلاف ذلك حيث يقر الدستور في حالة التنازع على الاختصاصات المشتركة علوية القانون الإقليمي على القانون الاتحادي. ونجد هذه الحالة أيضا في الدستور الكندي بالنسبة لمعاشات الشيخوخة التي هي ضمن الاختصاص المشترك بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، فيسود قانون الإقليم على القانون الاتحادي عند حدوث نزاع بينهما في هذا المجال. إذن هذه ميزة خاصة بالتجربة الفدرالية في العراق لم نجد لها مثيلا بشكل عام في التجارب الفدرالية الأخرى، حيث ان معظم الفدراليات تقر في دساتيرها ان الدستور هو القانون الأعلى في البلاد، وكذلك غلبة القانون الاتحادي على قوانين الوحدات المكونة للفدرالية عند حدوث الخلاف بينهما.

ويلاحظ على المادة (١١٢) من الدستور أنها تتضمن بندين: الأول، يتعلق بالنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، والثاني يتعلق بالتطوير المستقبلي، وكما بينا ان دور الحكومة الاتحادية بالنسبة للأمر الثاني يقتصر على رسم

السياسات الإستراتيجية لتطوير هذه الثروة بالاشتراك مع حكومات الأقاليم المنتجة، وهذه ليست صلاحية حصرية، وتكون محكمة إذا بنص المادة (١١٥) من الدستور، لذلك ان استغلال نفط جديد هي مسألة تدخل في اختصاص حكومات الأقاليم وفقا لأية سياسة إستراتيجية تتفق عليها بشكل مشترك مع الحكومة الاتحادية، كما أكدت على ذلك الفقرة (٢) من المادة (٢) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان على انه "استنادا لأحكام المادة (١١٥) والفقرتين أولا وثانيا من المادة (١٢١) من الدستور الاتحادي لا يجري نفاذ أي تشريع اتحادي أو اتفاق أو عقد أو مذكرة تفاهم أو أية وثيقة أخرى اتحادية خاصة بالعمليات النفطية مادام لم توافق عليها السلطة المختصة في الإقليم على نفاذه".

يتبين مما تقدم ان الدستور العراقي الفدرالي انتهج منهج تحديد السلطات الحصرية للاتحاد وما تبقى تكون للأقاليم مع تصنيف أمور السلطات المشتركة بين الطرفين، التي تكون عند التنازع بشأنها بين الاتحاد والأقاليم، الكلمة الفصل للقانون الإقليمي استنادا إلى عجز المادة (١١٥) من الدستور. وان جميع مصادر الثروة الطبيعية، غير النفط والغاز، تكون ملكا خاصا للأقاليم التي تقع تلك المصادر ضمنه بما فيها الحديد والنحاس والذهب والماس واليورانيوم والكبريت والفحم وغيرها، باستثناء تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه الواردة من خارج العراق، تكون الكلمة العليا في رسم وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية لحكومات الأقاليم، ويشمل ذلك بناء السدود أو توسيعها والمشاريع الاروائية وإنتاج الطاقة الكهربائية منها وشق القنوات والجداول والترع داخل حدود الأقاليم. أما بالنسبة للنفط والغاز تكون الحقول غير الحالية (المستقبلية) من اختصاص الأقاليم حصرا، أما الحقول الحالية فإدارتها تكون مشتركة بين المركز والأقاليم، وعند الخلاف تكون الأولوية لقانون الإقليم على القانون الاتحادي.

المطلب الثالث

العلاقات الخارجية والتمثيل الخارجي للإقليم

كانت كردستان العراق إقليما شبه مستقل عن السلطة المركزية العراقية بعد سحب الحكومة العراقية إدارتها منها في أيلول/١٩٩١. وقد انبثقت السلطات العامة الثلاث في هذا الإقليم كأمر واقع بالإرادة العامة لشعب إقليم كردستان نتيجة الفراغ الإداري الذي تركه السلطة المركزية على اثر إجراءاتها هذا. وما لاشك

فيه ان الضرورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية قد فرضت على ان يدخل هذا الإقليم في علاقات متنوعة مع دول أخرى لاسيما الدول الجوار، منذ انبثاق الحكومة الواقعية الشرعية عام ١٩٩٢ إلى أن أصبحت هذه الحكومة حقيقة دستورية بصدر قانون إدارة الدولة عام ٢٠٠٤. وكان تعامل الإقليم في هذا المجال قد تم تأسيسه على وجود مسبق لمكاتب الأحزاب الكوردستانية الحاكمة خصوصا في بعض الدول. وبعد صدور الدستور العراقي الدائم عام ٢٠٠٥ ترسخ النظام الفدرالي بشكل أكثر من خلال تأكيد الدستور على النظام الفدرالي للعراق ووجود الإقليم الفدرالي الوحيد في ظل هذا الإطار وهو إقليم كردستان باعتبار هذا الدستور دستورا دائما للعراق وحظي بموافقة أغلبية المكونات العراقية في استفتاء عام في ١٥/ تشرين الأول/ ٢٠٠٥.

إن حكومة إقليم كردستان كانت تسعى دائما لبناء علاقات ودية مع العالم الخارجي منذ بداية تأسيسها، وكانت تلك العلاقات يتم تنظيمها ابتداء على أساس الوجود المسبق لمكاتب الأحزاب السياسية في تلك الدول كمكاتب الحزبين (الديمقراطي الكوردستاني) و(الاتحاد الوطني الكوردستاني) في دول الجوار (سوريا، إيران، وتركيا) وفي بعض الدول الأخرى خصوصا الأوروبية. وبعد انتهاء الاقتتال الداخلي بين الحزبين المذكورين الذي حدث عام ١٩٩٤، وتوحيد الإدارتين في حكومة إقليم كردستان، تم إنشاء دائرة العلاقات الخارجية بجانب الوزارات الأخرى المشكلة لحكومة الإقليم، لغرض وضع الحجر الأساس لبناء الأجهزة المتعلقة بالعلاقات الخارجية للإقليم. وقد بذلت حكومة إقليم كردستان من خلال هذه الدائرة والقنوات الأخرى محاولات لتحويل مكاتب الأحزاب السياسية في الدول الأخرى إلى مكاتب رسمية لتمثيل حكومة إقليم كردستان في تلك الدول.

وقد حدد الدستور العراقي الدائم الصلاحيات الخاصة بكل من الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والصلاحيات المشتركة بينهما، ومن ضمن اختصاصات الإقليم ما اقر في المادة (٤/١٢١) منه على أن "تؤسس مكاتب للإقليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية". وبموجب هذا النص ان هذه المكاتب ستضم ممثل الإقليم وممثل المحافظات وسيتداخل ذلك مع عمل الملحقيات الثقافية بالنظر لازدواجية الاختصاص، وإذا كان هذا الأمر يدخل ضمن نطاق مصالح الأقاليم

والمحافظات، يجب أن يتم تنظيم هذا الأمر من قبل وزارة الخارجية في قانونها الخاص بناء على هذا الإقرار الدستوري. وقد دعا وزير خارجية الحكومة العراقية إلى صياغة قانون لکیفیتة تمثیل الأقالیم والمحافظات وخصوصا تمثیل مكاتب حكومة إقليم كردستان، وأكد على أن عمل هذه المكاتب يكون داخل السفارات العراقية بالاستناد إلى النص الدستوري المذكور، والذي يؤكد على ضرورة أن تكون ممثليات حكومة إقليم كردستان الموجودة حاليا لدى بعض الدول جزءا من السفارات العراقية وألا تنفصل عنها وان تؤدي مهامها ضمن تلك السفارات^(٢٩). وعلى الرغم من أن هذا النص الدستوري لم يتم تفعيله لحد الآن، لعدم صدور أي قانون أو نظام اتحادي لتنظيم كيفية تمثيل الأقاليم والمحافظات في السفارات العراقية، إلا ان هناك مكاتب رسمية لحكومة إقليم كردستان لدى كل من الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، وإيران، ومعترف بها من قبل تلك الدول لتنظيم علاقاتها مع حكومة إقليم كردستان^(٣٠)، والمحاولات مستمرة لفتح مكاتب تمثيل حكومة إقليم لدى دول أخرى، لاسيما دول الجوار والدول التي تربطها علاقات متنوعة بالإقليم كالعلاقات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية. وفي مقابل ذلك نجد أيضا عدد لا بأس به من القنصليات ومكاتب تمثيلية للدول الأخرى قد تم فتحها في إقليم كردستان ولاسيما بعد سقوط النظام السابق. وان فتح تلك المكاتب والقنصليات لتمثيل مصالح هذه الدول في إقليم كردستان قد تم بالاستناد إلى وجود السفارات لهذه الدول في الحكومة الاتحادية العراقية، غير ان هذه المكاتب والقنصليات الموجودة في الإقليم تتمتع بنوع من الاستقلالية في أداء مهامها وفقا لخصوصيات علاقة تلك الدول بهذا الإقليم. علما بأنه توجد لحد الآن (١١) مكتبا تمثيلية في إقليم كردستان تعود للدول الأخرى، منها المكتب الإقليمي لكل من السفارة الأمريكية والبريطانية والكورية، والقنصلية العامة لكل من روسيا وإيران، المكتب التجاري لجمهورية

^(٢٩) تصريح وزير الخارجية العراقي السيد هوشيار زيباري في ٢١/٧/٢٠٠٨ المتاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.kurdistan Regional Government(KRG).com. last visit 21/8/2008.

^(٣٠) مقابلة صحفية مع السيد (فلاح مصطفى) مسؤول دائرة العلاقات الخارجية في حكومة إقليم كردستان بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٨، المتاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.pukmedia.com last visit 24/4/2008

الميك والنمسا، والقنصلية الفخرية لكل من ألمانيا وهولندا وإيطاليا^(٣١). ويلاحظ بان هذا العدد نحو ازدياد بين فترة وأخرى نتيجة لإقدام الدول الأجنبية على فتح قنصلياتها ومكاتبها لتمثيل مصالحها في إقليم كردستان العراق، وان عدد القنصليات العامة والفخرية التي افتتحت في إقليم كردستان وصلت إلى ثلاث عشرة قنصلية بعد تسمية القنصل الياباني الفخري بتاريخ ٢٠/٩/٢٠٠٨.

وما يجب الإشارة إليه هنا ان الدولة الاتحادية تحتفظ للحكومة الاتحادية وحدها حق التمثيل الخارجي وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهذا ما يميز النظام الفدرالي عن النظام الكونفدرالي، والذي يعبر عنه بالمضمون الايجابي للسيادة بقيام الدولة بالتمثيل الخارجي وإبرام المعاهدات وتوقيع الاتفاقيات والانضمام للمواثيق الدولية^(٣٢). وان حق الولايات أو الأقاليم الفدرالية في ممارسة بعض الصلاحيات الخارجية غالبا ما تكون محدودة، ويلاحظ وجودها في نماذج قليلة، مثال ذلك حكومة كيبك في كندا التي يستطيع وزراؤها القيام بزيارات دبلوماسية إلى دول أجنبية، وكل من هذه المقاطعة ومجموع كندا أعضاء بصورة منفصلة في جامعة الدول الفرانكوفونية^(٣٣)، وتوجد مكاتب تمثيلية لكيبك في (٢٥) دولة تديرها وزارة علاقات دولية منفصلة. وتتمتع مقاطعة كيبك بمركز دبلوماسي وعلاقة مباشرة مع فرنسا^(٣٤)، وأقامت مقاطعة (البرتا) في كندا أيضا في آذار/ ٢٠٠٥ مكتبا من ثلاث أشخاص ضمن السفارة الكندية في واشنطن^(٣٥).

وهناك بعض الوحدات الإقليمية ضمن الأنظمة الفدرالية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أقامت مكاتب في بروكسل عاصمة الاتحاد الأوروبي^(٣٦)، فمثلا المقاطعات الألمانية يوجد لها ممثلون في سفارة ألمانيا لدى بروكسل حيث مكاتب الاتحاد الأوروبي نظرا لحجم وتأثير التعامل التجاري لألمانيا مع الاتحاد الأوروبي وتأثيره المباشر في المقاطعات الألمانية^(٣٧). وفي بعض الدول الفدرالية نجد ان الوحدات الإقليمية في مجال السياسة الاقتصادية مهمة بضمن تمتع مواطنيها

(٣١) المصدر نفسه.

(٣٢) القاضي قاسم حسن العبودي، المصدر السابق، ص ٩.

(٣٣) راؤول بليند نباخر وشاندراساسما، حوار عالمي حول الفدرالية، ج ٥، المصدر السابق، ص ٢٧.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ٢٨.

(٣٥) عصمت شريف وانلي، المصدر السابق، ص ٣٩.

(٣٦) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٨٩.

(٣٧) القاضي قاسم حسن العبودي، المصدر السابق، ص ١٠.

بالرفاهية الاقتصادية ووضع سياسات متعلقة بمصالحها الاقتصادية الخاصة، وفي بعض الأحيان كان ذلك يشمل إنشاء مكاتب تجارية في بلدان أجنبية لتشجيع التجارة والاستثمار معا، وهو نمط موجود في اتحادات فدرالية من قبيل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا وألمانيا^(٣٨).

من خلال عرض هذه النماذج القليلة الموجودة فيما يخص العلاقات الخارجية لولايات الفدرالية، نجد انه حتى الحالة المتطورة الموجودة في مقاطعة كيبك الكندية لم تبلغ إلى المستوى الذي بلغه إقليم كوردستان من حيث إقامته علاقات واسعة مع العالم الخارجي من الناحيتين القانونية والواقعية، فعلى الرغم من وجود النص الدستوري الأمر بفتح مكاتب للأقاليم والمحافظات ومنها لإقليم كوردستان في السفارات والبعثات الدبلوماسية، إلا انه لم يتم تفعيل هذا النص من الناحية القانونية والعملية، غير انه يعد إقرارا دستوريا والتزاما على الحكومة الاتحادية لتنفيذه مستقبلا هذا من جهة، ومن جهة أخرى توجد لحكومة إقليم كوردستان مكاتب رسمية لتمثيل مصالحها لدى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وإيران، وهي دول لا تنكر تأثيرها الفعال على مسرح العلاقات الدولية في عالم اليوم، وفي المقابل وجود عدد معقول من القنصليات ومكاتب لتمثيل دول أخرى في إقليم كوردستان، وان هذه العلاقات وفتح مكاتب تمثيلية في تطور مستمر على المهتين. وكل ذلك يتم تنظيمها وإشرافها من قبل دائرة العلاقات الخارجية في حكومة إقليم كوردستان، الأمر الذي يشكل مؤشرا ايجابيا في مسار علاقات الإقليم الخارجية، وربما تصبح هذه الدائرة المشرفة وزارة مستقلة ضمن حكومة إقليم كوردستان وتكون مهمتها توجيه والإشراف على تلك العلاقات، على غرار ما هو موجود في مقاطعة كيبك تحت عنوان(وزارة العلاقات الدولية). بالإضافة إلى التعامل الرسمي والخاص مع مسؤولي إقليم كوردستان سواء على مستوى رئيس الإقليم أو رئيس الوزراء أو رئيس البرلمان، حيث تم استقبال كل من هؤلاء لدى دول عديدة بشكل رسمي سواء من قبل رؤساء الدول أو رؤساء الوزارات أو رؤساء البرلمانات. لكل ذلك نرى بان هذا الوضع، أي نوعية العلاقات الرسمية الخارجية لحكومة إقليم كوردستان في إطار العراق الفدرالي، نجد انها وضعا خاصا وتعتبر خاصية من خصائص النظام

(٣٨) رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص ٥٢.

الفدرالي العراقي الذي تنفرد بها التجربة الفدرالية في العراق دون معظم التجارب الفدرالية الأخرى.

المطلب الرابع

المركز القانوني لقوات حرس الإقليم

إن مسألة الدفاع في الدولة الفدرالية ومسئوليتها تخص الحكومة الاتحادية دون غيرها في معظم الأنظمة الفدرالية، لان تحويل الوحدات المكونة للفدرالية مسؤولية الدفاع هذه من شأنه أن يؤثر على سلامة الاتحاد ووحدته، بالإضافة إلى ظهور قوات مسلحة في الدولة منفصلة بعضها عن بعض مما يؤدي إلى التنافس في التسلح بين الوحدات الأعضاء ومن ثم نشوء الخلافات فيما بينها^(٣٩). لذلك فان الرقابة على أمور الدفاع في الاتحاد الفدرالي تكون منوطة بالحكومة الاتحادية، لسبب واحد بسيط هو الحاجة إلى دفاع مشترك، وهو الذي يدفع الأقاليم فيما بينها، لان من الدوافع الأساسية لقيام الاتحاد الفدرالي هو توحيد القوات المسلحة لمجابهة الأخطار الخارجية^(٤٠)، وبالتالي يبرز اثر هذا الدافع في مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، حيث تركز الدساتير الفدرالية غالباً صلاحية إعلان الحرب وإعداد القوات المسلحة والإنفاق عليها في يد الحكومة الاتحادية من دون الأقاليم^(٤١).

وتحول الحكومة الاتحادية مسؤولية الدفاع عادة بنصوص دستورية صريحة، فالدستور السويسري أناط مسؤولية تأمين الدفاع عن الأراضي الاتحادية بالاتحاد الكونفدرالي ذاته، وأوجب الدستور على الحكومة الاتحادية ان يضمن للكانتونات النظام الدستوري للمقاطعات^(٤٢)، وحماية كيان وحدود كل مقاطعة^(٤٣). وفي مجال حماية الأمن الخارجي والداخلي ينص الدستور على ان المجلس الاتحادي يتخذ

(٣٩) د.نوري لطيف، النظام الفدرالي، دار المسيرة للطباعة والنشر، بلا مكان وتاريخ الطبع، ص ١٨٩.

(٤٠) د.شافعي محمد البشير، القانون الدولي في وقت السلم والحرب، ط ٢، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٩، ص ٢٣٠.

(٤١) د.شافعي محمد البشير، القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية، ج ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص ١٦١.

(٤٢) الفقرة (١) من المادة (٥٢) من دستور الاتحاد السويسري.

(٤٣) الفقرة (١) من المادة (٥٣) من الدستور نفسه.

الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن الخارجي واستقلال وحياد سويسرا^(٤٤)، وكذلك للحفاظ على الأمن الداخلي^(٤٥).

وبموجب الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ تختص الحكومة الاتحادية لوحدها بمسؤولية الدفاع عن كندا، حيث تنص الفقرة (٧) من المادة (٩١) منه صراحة على أن "صلاحيات البرلمان الكندي التشريعية مطلقة وتمتد إلى كافة الأمور التي تقع ضمن ضروب المواضيع الآتية: حرس الميليشيا، والخدمة العسكرية والبحرية والدفاع"، فضلا عن ذلك تقرر المادة (١٥) من الدستور نفسه على أن "القيادة العامة للميليشيا البحرية والبرية ولكافة القوات البحرية العسكرية التابعة لكندا أو الموجودة في كندا، مازالت بموجب هذا الإعلان منوطة بالملكة، ولا يتخذ التاج إجراء إلا بطلب من الوزارة الكندية"، وبموجب البراءات الملكية الصادرة عام ١٩٤٧ خول الحاكم العام الذي يمثل الملك في كندا صلاحيات التاج جميعها بما في ذلك صلاحية إعلان الحرب^(٤٦). والدستور الأمريكي يمنح مسؤولية توفير أسباب الدفاع بالحكومة الاتحادية، فتصنص الفقرة (٤) من المادة (٤) على أن "الولايات المتحدة تضمن لكل ولاية عضو في هذا الاتحاد نظام حكم جمهوري، وتحميها ضد الغزو، وعند طلب الهيئة التشريعية ضد العنف الداخلي"، ومسايرة لهذا الاتجاه الدستوري الغالب، منح الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ الحكومة الاتحادية صلاحية الإشراف على شؤون الأمن والدفاع والتصنيع العسكري، وتنظيم بيع وشراء الأسلحة^(٤٧). وبموجب الدستور العراقي يحتاج إعلان الحرب وحالة الطوارئ موافقة مجلس النواب العراقي بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، كما أن تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه وقادة الفرق فما فوق يعد من صلاحيات مجلس النواب العراقي^(٤٨).

^(٤٤) الفقرة (١) من المادة (١٨٥) من الدستور نفسه.

^(٤٥) الفقرة (٢) من المادة (١٨٥) من الدستور نفسه.

^(٤٦) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفدرالية-قضايا الجيش والدفاع، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦٨.

^(٤٧) د.علي يوسف الشكري، المصدر السابق، ص ١٠٠.

^(٤٨) ينظر المواد (٩/٦١) و (٥/٦١) من الدستور العراقي الدائم.

وتعترف معظم الأنظمة الفدرالية القائمة بضرورة منح الحكومة الاتحادية، من دون غيرها، حق الإشراف على السياسة الخارجية المتعلقة بالدفاع، فالحكومة الاتحادية هي التي تقيم الأحلاف ويعقد المعاهدات المتعلقة بالدفاع، وتمنع الدساتير الاتحادية عادة الوحدات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي من الدخول في مثل هذه الأحلاف والمعاهدات. لذلك تمارس الحكومة الاتحادية وغالبا هيئة الاتحاد التشريعية في جميع الأنظمة الفدرالية صلاحية إعلان الحرب أو عقد الصلح، ولو كان الأمر بخلاف ذلك لاستطاعت الوحدات الأعضاء أن تحول دون تحقيق الغاية من إقامة نظام الدفاع الموحد^(٤٩). وانطلاقا من ذلك، نجد ان الحكومات الاتحادية في الأنظمة الفدرالية تشرف عادة على قيادة القوات المسلحة واستعمالها وتوزيعها، وتستمد هذه الصلاحية غالبا من الصلاحية المتعلقة بالدفاع، وفي بعض الدول الفدرالية يخول رئيس الدولة صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة كالولايات المتحدة الأمريكية، استراليا، وكندا. وفي العراق خولت هذه الصلاحية إلى رئيس الوزراء. فالدستور الأمريكي يمنح الكونغرس حق إعلان الحرب^(٥٠)، وحشد الأسطول والجيش وإدامتها وغير ذلك من الصلاحيات المتعلقة بالدفاع^(٥١)، وكذلك يحدد صلاحيات الرئيس فيما يتعلق بالدفاع حيث ينص على أن "الرئيس هو القائد الأعلى لجيش الولايات المتحدة وقواتها البحرية وميليشيا الولايات، عند دعوة هذه الأخيرة إلى خدمة الولايات المتحدة الفعلية"^(٥٢). والدستور العراقي الدائم نص على ان "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ..."، أما رئيس الجمهورية فيقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية^(٥٣).

ونص الدستور السويسري على ان الاتحاد يعمل على صيانة استقلال سويسرا وتوفير رفاهيتها^(٥٤)، ويختص الاتحاد بتنظيم وتدريب وتسليح الجيش^(٥٥)، ويقرر

(٤٩) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، المصدر السابق، ص ٢٢.

(٥٠) البند (١١) من الفقرة (٨) من المادة (١) من الدستور الأمريكي.

(٥١) البند (١٨) من الفقرة (٨) من المادة نفسها ومن الدستور نفسه.

(٥٢) البند (١) من الفقرة (٢) من المادة (٢) من الدستور نفسه.

(٥٣) المواد (٧٨) و(٩٧٣) من الدستور العراقي الدائم.

(٥٤) الفقرة (٢) من المادة (٥٤) من الدستور السويسري.

(٥٥) الفقرة (١) من المادة (٦٠) من الدستور نفسه.

الاتحاد تدخل الجيش^(٥٦). وبموجب الدستور الكندي يتمتع البرلمان الاتحادي في كندا، فضلا عن اختصاصه بالنسبة لقوات المسلحة والدفاع، بصلاحيه جمع الأموال عن طريق أي أسلوب أو نظام من جمع الضرائب^(٥٧)، واقتراض الأموال كدين عام^(٥٨)، ومن الدوافع الرئيسة لمنح البرلمان هذه الصلاحيات غير المحدودة في فرض الضرائب، هي الرغبة في تمكينه من تحويل إجراءات الدفاع. وتعطي السلطات الدفاعية والمالية هذه للحكومة الاتحادية، حتى أيام السلم، صلاحية توفير الحاجات العادية للدفاع عن كندا، كما تحولها ما يبدو صلاحية تنفيذ برامج استثنائية للدفاع^(٥٩).

وتعود صلاحية إنشاء القوات المسلحة من برية وبحرية وجوية في معظم الأنظمة الفدرالية إلى الحكومة الاتحادية، بما في ذلك القوات الدائمة وقوات الاحتياط، عن طريق التجنيد والتطوع. لذلك تحرص الدساتير الاتحادية على حصر تكوين القوات المسلحة بالسلطات الاتحادية تمثيا منها مع قصر حق إعلان الحرب على هذه السلطات وحدها، كدستور استراليا وفرنزويلا على سبيل المثال^(٦٠). وفي بعض الحالات تدعم هذه الصلاحية نصوص دستورية صريحة تجعل الخدمة العسكرية إجبارية على كل فرد ذكر من سكان البلاد، كما هو الحال في الدستور السويسري الذي ينص في المادة (١/٥٩) على أن "يلتزم كل سويسري بأداء الخدمة العسكرية ويمكن للقانون ان ينظم أداء خدمة بديلة"، وكما يقر هذا الدستور على ان يعمل الجيش لتدارك الحرب وتوفير السلام ويقوم بالدفاع عن الوطن والشعب، كما يدعم الجيش السلطات المدنية لمواجهة أية تهديدات خطيرة تمس الأمن الداخلي، وكذلك للتغلب على أية ظروف طارئة، ويمكن للقانون أن يسند إلى الجيش مهام أخرى^(٦١).

ونرى أن السبب الذي يقف وراء منح السلطة الاتحادية الاختصاص في جميع الشؤون المتعلقة بالأمن والدفاع، هو ضمان توحيد حقوق الأقاليم لمواجهة الخطر

^(٥٦) الفقرة (٣) من المادة (٥٨) من الدستور نفسه.

^(٥٧) الفقرة (٣) من المادة (٩٣) من الدستور الكندي.

^(٥٨) الفقرة (٤) من المادة نفسها ومن الدستور نفسه.

^(٥٩) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفدرالية-قضايا الجيش والدفاع، المصدر السابق، ص ٦٨.

^(٦٠) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٠١.

^(٦١) الفقرة (٢) من المادة (٥٨) من الدستور السويسري.

الخارجي، فمن المسلم به أن من أهم أسباب إنشاء الاتحاد الفدرالي هو مواجهة الخطر الخارجي.

وقد منحت الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي في بعض الحالات الحق الدستوري لاستعمال القوات المسلحة لحماية الأمن الداخلي، حيث تميز بعض الدول الاتحادية لأقاليمها تكوين قوات محلية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يحق للولايات الاحتفاظ بالحرس الوطني، وكذلك في سويسرا يحق لكل كانتون الاحتفاظ بعدد معين من الجنود للمحافظة على الأمن والنظام داخله^(٦٢)، لان الدستور السويسري يخول الكانتونات حق دعوة الجنود للمحافظة على النظام الدستوري وذلك بموجب المادة (٢/٦٠) منه التي تنص على ان "تختص الكانتونات في إطار القانون الاتحادي بتكوين وحدات بها وتعيين وترقية الضباط لهذه الوحدات، كما تختص بتوفير جزء من ملابسها ومعداتنا"، ويحق لهذه الكانتونات الاستعانة بالوحدات التابعة لها للحفاظ على النظام العام في منطقتها إذا لم تكن الوسائل المتاحة للسلطات المدنية كافية لمقاومة التهديدات الخطيرة للأمن الداخلي^(٦٣).

وكذلك الحال في الولايات المتحدة بالنسبة لوحدات الحرس الوطني، حيث ينقسم الجيش في الولايات المتحدة إلى قسمين: الأول، الجيش العامل ويتبع الحكومة الاتحادية، ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى له، والثاني، ميليشيا الحرس الوطني، ويتبع الولايات ويعتبر حاكم الولاية قائدا لها^(٦٤)، لان كل ولاية في أمريكا تتبع نظام الميليشيات، وهو يتشكل من مدنيين مدربين يستدعون إلى الخدمة العسكرية وقت الحاجة وفي الأحوال الطارئة ويعرف أيضا بالحرس الوطني التابع لولايته ومن الممكن استدعاء هذه القوات لغرض خدمة الحكومة الفدرالية عند الضرورة. أنها قوة دائمة للاستعداد وجاهزة للقيام بأعمالها، بالإضافة إلى هذه القوات فان لمعظم الولايات قوة شرطة محلية تابعة للولاية تقوم بدوريات لغرض حماية القانون ولأغراض السلامة العامة للولاية^(٦٥). وبموجب دستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩ منحت المقاطعات الألمانية أيضا دعوة القوات المسلحة في

(٦٢) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٠١.

(٦٣) الفقرة (٣) من المادة (٥٨) من الدستور السويسري.

(٦٤) د. شافعي محمد البشير، القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية، المصدر السابق، ص ١٦١.

(٦٥) المحامي حسن قرهولي، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري، ط ١، دار الفارابي، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٢٦٢.

حالات الطوارئ الداخلية، مع أن هذا الحق كان مصدر لكثير من الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة بافاريا الإقليمية^(٦٦).

في معظم الأنظمة الفدرالية تمنع الوحدات من إقامة ميليشيات خاصة بها كمبدأ عام، وإن كانت كل من سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية محافظتين بعد على بقايا التشكيلات الإقليمية في الوحدات المنتسبة للكانتونات وفي وحدات الحرس الوطني، إلا أن هذه الوحدات تخضع لإشراف اتحادي في غاية الشمول ولا يمكن بالتالي اعتبارها شواذ للقاعدة المتبعة^(٦٧). حيث يمنع دستور الولايات المتحدة الأمريكية من إنشاء الجيوش بدون الموافقة الاتحادية إلا أثناء الحرب، وحتى في هذه الحالة فإن التدابير التي تتخذها الولايات تخضع لإشراف سلطة الدفاع الاتحادية العامة كما تخضع للسلطة الاتحادية الخاصة على ميليشيات الولايات، غير أنه للولايات الأمريكية ضمن هذا النطاق أن تجند وحدات من (الحرس الوطني) في حالات الطوارئ، كما فعلت أبن الحريين العالميتين^(٦٨). والكانتونات السويسرية كذلك لها صلاحيات محدودة جدا للاحتفاظ بالجنود تحت الإشراف الاتحادي، وتمارس الكانتونات السويسرية كذلك بعض الوظائف الإدارية المتصلة بإنشاء القوات المسلحة كإقامة مسجلات للأيدي العاملة فيها تحت المراقبة الاتحادية^(٦٩).

وفي الدستور العراقي الدائم اقر ضمن صلاحيات الأقاليم، ان يتولى الإقليم كل الأمور المتعلقة بإدارة الإقليم وضمان امنه الداخلي، وبشكل خاص إنشاء وتنظيم الأجهزة اللازمة لذلك كالشرطة وقوى الأمن ووحدات عسكرية، حيث نصت المادة (٥/١٢١) منه على ان "تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم"، وهذا يعني انه يحق للأقاليم امتلاك قوات عسكرية تابعة لها تحت عنوان (حرس الإقليم) بجانب وحدات الشرطة والأمن، وذلك لإدارة الإقليم وحماية امنه الداخلي. وتكون هذه القوات في نفس الوقت قوات مساعدة للجيش الفدرالي لحماية العراق الفدرالي من أي خطر أو اعتداء.

^(٦٦) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفدرالية-قضايا الجيش والدفاع، المصدر السابق، ص ٢٤.

^(٦٧) المصدر نفسه، ص ٢٦.

^(٦٨) المصدر نفسه، ص ٢٥.

^(٦٩) المصدر نفسه، ص ٢٦.

وفيما يخص إقليم كردستان، نجد انه كان يمتلك وحدات عسكرية نظامية منذ انبثاق المؤسسات الدستورية فيه عام ١٩٩٢ باسم (قوات البيشمركة) ولا يزال يحتفظ بهذه الوحدات العسكرية لحماية الإقليم وأمنه الداخلي، انسجاماً مع ما هو مقرر في الدستور العراقي الدائم بهذا الخصوص. وقد ساهمت قوات البيشمركة فعلاً في تأمين ودعم الاستقرار في بغداد وبعض المناطق العراقية الأخرى أثر الفوضى الذي انتشر في معظم مناطق العراق باستثناء إقليم كردستان بعد سقوط النظام السابق.

ولتحديد المركز القانوني لقوات (البيشمركة) يتطلب بحث مكانتها بموجب قواعد القانون الدولي باعتبارها قوة مسلحة لحركة تحريرية مشروعة من جهة، ومكانتها بموجب القوانين الاتحادية. فمن الناحية الدولية، وبحسب المادة (٨) من اللائحة التي وضعها معهد القانون الدولي سنة ١٩٠٠، يشترط للاعتراف بالحركات الثورية المسلحة بصفة المحاربين وتقوية مركزها القانوني وإضفاء الصفة الشرعية على الكفاح المسلح الذي تخوضه ضد المحتلين، توافر شروط ثلاثة تتمثل في: أن يكون في حوزة هؤلاء إقليم معين، وأن تكون لهم حكومة نظامية، ويمتازون بنوع من التنظيم^(٧٠). وأن قوات (البيشمركة)، استناداً إلى ذلك، تمارس وظيفتها المتمثلة بالدفاع عن إقليم محدد هو إقليم كردستان، ولها حكومة نظامية تمارس السلطة بشكل فعلي ومستقل منذ عام ١٩٩١، وتمتاز بالتنظيم وتلتزم بقواعد الحرب والحياد في العمليات العسكرية^(٧١) مما يعني انطباق صفة المحاربين على قوات (البيشمركة)، وبالتالي فإن (البيشمركة) قوات محاربة وشرعية استناداً إلى قواعد القانون الدولي.

وفي مجال القانون الداخلي، نجد أن قانون (تنظيم القوات المسلحة والمليشيات في العراق) رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٤^(٧٢)، قد اعترف بنضال البيشمركة، في القتال ضد النظام السابق ومقاومتهم ودورهم في القضاء عليهم، وإنهم يستحقون الامتياز

^(٧٠) لمزيد من التفصيل ينظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط ٦، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد - كلية القانون، ٢٠٠٤، ص ٤٦٨.

^(٧١) مسعود حميد إسماعيل، الأمن القومي الكوردي وسبل حمايته جنائياً، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة كويه، ٢٠٠٦، ص ١٠٤.

^(٧٢) ينظر بصدد هذا القانون: أمر سلطة الائتلاف (٩١) في ٧ حزيران ٢٠٠٤، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها (٣٩٨٤) الصادر في حزيران ٢٠٠٤.

والفوائد كمحاربين عسكريين تقديرا لخدمتهم تجاه أبناء شعبهم كما ورد ضمن الأسباب الموجبة للقانون المذكور، ويعتبر البيشمركة قوات مسلحة نظامية وحكومية وليست ميليشيا، على الرغم من إن مصطلح (القوة المسلحة) يشمل القوات الحكومية والميليشيات^(٧٣)، إلا انه مميّز بشكل واضح، في الامتثال لأحكام هذا القانون، بين قوات البيشمركة التي تعد ضمن (قوات مسلحة)، وبين الميليشيات التي لا تعد كذلك بموجب الملحقين (أ ، ب) من القانون المذكور^(٧٤).

واستنادا للدستور العراقي الدائم، يكون من حق حكومة إقليم كردستان اعتبار قواتها العسكرية والأمنية والشرطة من اختصاصها حصرا، أي أن قوات البيشمركة تقع تحت مسؤولية وإدارة حكومة الإقليم ولا يمكن لأي قوة عسكرية أخرى الدخول إلى الإقليم إلا بإذن من السلطة التشريعية في الإقليم^(٧٥). وقد اقر بذلك أيضا مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٦ عندما نص على أن "لرئيس الإقليم، السماح بدخول قوات اتحادية أو أية وحدات عسكرية أخرى إلى الإقليم عند الاقتضاء بموافقة برلمان إقليم كردستان على ان تحدد مهامها ومكان ومدة تواجدها"^(٧٦)، وكما يحق لرئيس إقليم كردستان إرسال قوات البيشمركة (حرس الإقليم) أو قوى الأمن الداخلي إلى خارج الإقليم بموافقة برلمان كردستان العراق^(٧٧). ويوجد الآن في إقليم كردستان وزارة باسم (وزارة

(٧٣) عرّف القسم الأول الفقرة (٢) من القانون المذكور، القوة المسلحة بأنها: مجموعة منظمة من الأفراد تحمل أسلحة نارية أو أسلحة، ومصطلح (القوة المسلحة) يشمل القوات الحكومية والميليشيات. كما عرفت الفقرة (٣) من نفس القسم، الميليشيا، بأنها قوة عسكرية أو شبه عسكرية ليست جزء من القوات المسلحة العراقية أو قواتها الأمنية بموجب أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة وقوانينها ومذكراتها أو بموجب القانون الفدرالي العراقي وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. ولا تستند في تكوينها للدستور أو قوانين عراقية. ومنع القسم الثاني القوات المسلحة والميليشيات والمجموعات المسلحة

(٧٤) يؤكد الملحق (أ) بخصوص امتثال القوات المسلحة على ما يلي: "تخضع القوات المسلحة التابعة للأحزاب التالية إلى أحكام هذا الأمر: الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني". والتي تشكل مجموعها قوات البيشمركة. وتضمن الملحق (ب) على ما يلي "تمتثل الميليشيات التابعة للأحزاب التالية إلى أحكام هذا الأمر: منظمة بدر، حزب الدعوة، الحزب الشيعي العراقي، حزب الله فرع العراق، الحزب الإسلامي العراقي، الوفاق الوطني العراقي، المؤتمر الوطني العراقي".

(٧٥) د. منذر الفضل، محاضرة ألقاها عن الفدرالية وقضية كردستان في معهد المشاريع الأمريكية بواشنطن في ٥/ تشرين الأول/ ٢٠٠٥، المصدر الإلكتروني السابق.

(٧٦) الفقرة (١٢) من المادة (١٠٤) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٦.

(٧٧) الفقرة (١٣) من المادة نفسها ومن المشروع نفسه.

البيشمركة لإقليم كردستان)، كما اصدر المجلس الوطني لكوردستان العراق قانون الخدمة وتقاعد البيشمركة (حرس إقليم كردستان) رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٧^(٧٨). وبموجب هذا القانون يعد البيشمركة (حرس الإقليم) بأنه: هو من شارك بالثورة التحريرية الكوردستانية لتحقيق حقوق شعب كوردستان الديمقراطية والقومية أو يلتحق بقوات البيشمركة (حرس الإقليم)^(٧٩). وان قوات بيشمركة كوردستان عبارة عن كافة مكونات قوات بيشمركة كوردستان من جندي إلى أعلى رتبة عسكرية^(٨٠). ويكون تعيين البيشمركة وقبول استقالته وإحالاته على التقاعد وإعادته إلى الخدمة من رتبة ملازم فما فوق^(٨١)، باقتراح من وزير البيشمركة وبموافقة القائد العام لقوات حرس الإقليم أو من يخوله. أما تعيين رئيس أركان قوات بيشمركة ومساعدوه وقيادة الفرق والمناصب العسكرية الخاصة، يكون باقتراح من القيادة العامة لقوات حرس الإقليم وبموافقة القائد العام^(٨٢).

بناءً على ذلك يمكن القول أن البيشمركة (حرس الإقليم) قوة نظامية وشرعية وقانونية، مهمتها الأساسية حماية إقليم كردستان والدفاع عن الفدرالية والديمقراطية وترسيخها في العراق، مثلما كان دوره في القضاء على الديكتاتورية، ولا يمكن لأي قانون أو قرار يقضي بخلاف ذلك، لأنه يعد مخالفاً لأحكام الدستور.

يتبين مما تقدم، إن إقرار الدستور العراقي بحق الأقاليم في امتلاك قوات تابعة لها باسم (حرس الإقليم) إلى جانب وحدات الشرطة والأمن لإدارة الإقليم والمحافظة على أمنه الداخلي، يعد وضعاً جديداً تنفرد به الفدرالية العراقية دون معظم الفدراليات الأخرى وحتى التجريبتين الأمريكية والسويسرية لم تبلغاً إلى هذه الدرجة من ناحية امتلاك الوحدات الفدرالية فيها لقوات عسكرية خاصة بها. لذلك يمكن اعتبار الحالة الموجودة هذه في الدستور العراقي بأنها مميزة تختص

^(٧٨) ينظر بصدد هذا القانون: القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق، المجلد العاشر، المصدر السابق، ص ٤٠٢.

^(٧٩) الفقرة (٩) من المادة (١) من قانون الخدمة وتقاعد البيشمركة (حرس إقليم كردستان) رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٧

^(٨٠) الفقرة (٥) من المادة (١) من القانون نفسه.

^(٨١) الفقرة (١) من المادة (٢) من القانون نفسه.

^(٨٢) الفقرة (٢) من المادة (٢) من قانون الخدمة وتقاعد البيشمركة (حرس إقليم كردستان) رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٧.

بها الفدرالية العراقية، ويمكن أن يجعل من هذه الحالة عامل تعزيز لتقوية التجربة الفدرالية الفتية في العراق، وترسيخ الاتحاد بشكل أكثر عن طريق التعامل بالعقلانية مع هذه الحالة، وليس كما يذهب البعض من المناهضين للفدرالية في العراق بأن هذه الحالة تؤدي إلى تشجيع الانفصال وتفكك العراق الفدرالي.

المطلب الخامس

مستقبل الفدرالية في العراق

إن النظام الفدرالي صمم ليتلائم مع الظروف المحلية المحددة، فما من دولتين اتحاديتين تتشابهان كل التشابه، مع العلم أن عددا من المبادئ والممارسات العامة ينطبق على معظمها. لقد صمم عدد من الدول الفدرالية كي يعكس حالة مجموعاته السكانية المتنوعة، ويمكنها من التعبير عن نفسها سياسيا، فالفدرالية ليست بالضرورة أن تكون على نمط واحد لا يتبدل على مر الزمن وفي كل مكان، بل أنها عملية ديناميكية متحركة بصورة متواصلة وتلقائية. ومن الممكن أن تكتسي بعض الخصوصيات بين بلد وآخر كما يمكن أن تكون هناك فروقات بين نظام فدرالي وآخر في العديد من التفاصيل. كما يجب الإشارة إلى أنه ما من نموذج واحد يخلو من الشوائب الملحوظة، فضلا عن ذلك، من غير المرجح بتاتا أن تناسب الفدرالية المطبقة في دولة ما دولة أخرى^(٨٣). وهي على كل حال نظام سياسي المطلوب منه أن ينظم أمور البلاد الشاسعة والقوميات والأديان والطوائف المختلفة بما يجعل من العيش المشترك أكثر أمانا ويفسح المجال لكل فئة بإظهار خصوصياتها والعمل دون التضارب مع الآخرين^(٨٤).

تمكنت معظم دول العالم المتقدمة أن تسير ببلدها إلى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار من خلال النظام الفدرالي، لأن الفدرالية تؤدي إلى زيادة التنافس بين الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة وبالتالي إلى تحفيز الابتكار والإقرار بتعدد الأفكار ووجهات النظر في مختلف الجوانب الحياتية. ويعد

(٨٣) د.ساجد أحمد عبل، المصدر الإلكتروني السابق، ص ٦.

(٨٤) ديفيد بودنهايمر، الإسلام والديمقراطية-دراسة الفدرالية والديمقراطية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

كل إقليم بمثابة مختبر للأقاليم الأخرى والحكومة الفدرالية في عملية صنع السياسة، حيث ان التجربة الناجحة في إقليم معين عادة ما تنتشر إلى الأقاليم الأخرى. فالفدرالية كما يقول أنصارها تقرب الحكومة من الشعب^(٨٥)، وهي من أحسن الإجابات لخل مشكلة الحكم في الدول كبيرة الحجم جغرافيا، وكذلك فهي نظاما الأنسب للدول الصغيرة الحجم جغرافيا وبها العديد من الاختلافات العرقية أو الدينية أو اللغوية باعتبارها نظاما يحقق المبدأ الأساس القائل (التنوع من خلال الوحدة)^(٨٦). وطالما ان النظام الفدرالي حل للمشكلات الناتجة عن الاختلافات القومية والاثنية والدينية والاقتصادية في المجتمعات التي اتجهت إلى تبنيه، أو ان هذا النظام كان حالة استباق لما قد يؤول إليه مستقبل العلاقات بين التكوينات المجتمعية التي كانت تنذر بالفرقة والانقسام، فتؤسس في ضوء ذلك قواعد نظام اتحادي يضمن لها حقوقها ووجودها ضمن دولة مستقرة، بل ان بعض تلك التكوينات تخلت عن رغبتها بالاستقلال لصالح وجودها ضمن إطار الدولة كما هو الحال في مقاطعة كيبيك في كندا.

وفيما يتعلق بالتجربة الفدرالية في العراق، فان إقامة هذا النظام فيه يعد انتصارا للمكونات العراقية المختلفة وخصوصا للأقاليم المضطهدة والمحرومة التي خضعت عقودا طويلة إلى أشع الاحتكار والتسلط القومي أو المذهبي، والفدرالية العراقية هي خروج إلى النور من نفق الظلام السياسي والقبلي والمتمثل باحتكار السلطة، والاقتصاد العراقي يتعين عليه التوحد بالنظام الفدرالي لا بالحكم المركزي البغيض^(٨٧). فإذا كان للعراق ان يتحرر من هذا الوضع ويتحد، فيجب ان يكون هناك دولة فدرالية، لان مجتمعاتها القائمة على الإقليمية لن تسمح بأقل من ذلك، وبالتالي فان الفكرة الفدرالية قد لا تعتبر مفيدة للعراق بقدر ما هي حتمية^(٨٨)، لان التجربة المريرة التي مرت بها

(٨٥) د. عبد الله الفقيه، الدولة الموحدة والدولة الفدرالية، مقال متاح على الموقع الالكتروني الآتي:
www.alsabah.com/paper.php?sours=akbard last visit 20/4/2008

(٨٦) د. محمد بالروين، من أنظمة الحكم السياسية- التوزيع الهيكلي (أو الإداري) للسلطات. مقال متاح على الموقع الالكتروني الآتي:

www.libva-watanona.com. last visit 26/2/2008

(٨٧) د. علي عبد مطلق العتايي، سمات الدولة الفدرالية، جريدة الصباح الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠.

(٨٨) دافيد كامرون، المصدر الالكتروني السابق.

المكونات العراقية على مر عهود طوال، ستجعل العراقيين على قناعة تامة بان
الفدرالية ومبدأ اللامركزية وحقوق الإنسان هي الأركان الأساسية التي ستبنى
عليها الدولة العراقية الحديثة^(٨٩). فإذا أقررنا أن سياسات فرض الخيارات بالقوة
والإكراه أثبتت طيلة ثمانية عقود من الزمن، وحتى قبلها عدم جدواها، بل
وأكثر من ذلك نتائجها الكارثية، فإن سياسات الخيارات الطوعية قد تكون هي
الأسلم والنجح وان فرص نجاحها اكبر بكثير من فرص فشلها وإخفاقها.

إن النظام الفدرالي في العراق لا يتشكل من اتحاد دول مستقلة ومنفصلة في
صيغة الاتحاد المركزي، وإنما من فئات سكانية وقوميات واديان كانت ضمن
تركيبه الدولة الموحدة، والاتجاه نحو تبني النظام الفدرالي، هو لتطمين حقوقها
و ضمانها من الانتهاك من قبل السلطة المركزية^(٩٠). وهناك دستور وهو إطار
قانوني خاص بالدولة، اقر بالفدرالية المعلنة في إقليم كردستان منذ عام
١٩٩٢، باعتبار هذا الإقليم إقليماً فدرالياً في العراق بحدوده الحالية، وتعطي من
ناحية أخرى لكل محافظة أو أكثر حق الانتظام في إقليم، وبالتالي يجب الخضوع
لنصوص الدستورية المنظمة للسلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات
والإدارات المحلية، وهي لا تسمح لتلك السلطات مخالفتها أو معارضتها.

والإطار الدستوري الذي أسس له قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة
الانتقالية، والدستور العراقي الدائم، في إقامة نظام فدرالي استند إلى رغبة
المشرع في إقامة هذا النظام على أسس تضعف من احتمالات عودة نظام شمولي
مركزي، فرفد ذلك النظام بنظام برلماني تعددي ديمقراطي يقوم على مبدأ الفصل
بين السلطات واستقلالها، ويمنح الأقاليم والمحافظات فيه صلاحيات كبيرة تحقق
تلك الغاية وتثبت استمرار ارتباط الأقاليم والمحافظات بالدولة الفدرالية بما
يحقق من مكاسب لتعويض ما أصابها من أضرار جراء ممارسات النظام الشمولي
السابق^(٩١).

وعلى ضوء الواقع السياسي العراقي في ظل نظام الحكم الشمولي وما افرزه
من نتائج سلبية وبملاحظة التجارب الفدرالية الأخرى، يمكن القول بان الفدرالية

(٨٩) ياسر خالد عبد بركات، الفدرالية في العراق أسلوب لضمان الوحدة الوطنية، مقال متاح على

الموقع الإلكتروني الآتي: www.mcsr.net 29/3/2008. Last visit

(٩٠) د.ساجد أحمد عبل، المصدر الإلكتروني السابق، ص ٢٥.

(٩١) د.ساجد أحمد عبل، المصدر الإلكتروني السابق، ص ١٠.

المقرة في الدستور العراقي والتي طبقت في الواقع العملي منذ فترة قليلة نسبيا، تتضمن بعض المزايا والتي يكون لها تأثير مباشر على تقدم وازدهار هذه الدولة، ويمكن تلخيصها فيما يأتي:

١. إن الفدرالية المطبقة في العراق تعد الصيغة الأمثل لضمان توزيع السلطة أفقيا وعموديا، والحوؤل دون الاستئثار بها من قبل فئة صغيرة في المركز، إلى جانب ضمان فصل حقيقي بين السلطات الثلاث، والتداول السلمي للحكم هو في واقع الأمر التعبير والمصدق للممارسة الديمقراطية، ففي بلد مثل العراق يتميز بحالة التنوع العرقي والطائفي والمذهبي والقومي، وبتعدد الاتجاهات الإيديولوجية والمنظومات الثقافية المحلية المرتبطة بحالة التنوع يكون الحل الأنجح هو نظام اللامركزية بشقيها السياسي والإداري للحوؤل دون تكرار التجارب السابقة.

٢. إن الفدرالية تحول دون تقسيم البلاد، أي أنها تشكل ضمانة للمحافظة على وحدة العراق بصورة طوعية اختيارية بعيدا عن سياسات الإرغام والإكراه والشمولية، حيث ان الدستور العراقي الدائم يؤكد على وحدة العراق في أكثر من مادة صراحة أو ضمنا، خصوصا في ديباجته والمادة الأولى منه. مما يعني أن أي محاولات للتقسيم والانفصال لن تكون بذلك القدر من اليسر والبساطة التي يطرحها أو يتصورها هذا الفريق أو ذاك، حتى ان إنشاء أي إقليم اتحادي-فدرالي يخضع إلى سياقات معقدة وطويلة، يحددها قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ الصادر بموجب المواد (١١٩، ١٢٠، ١٢١) من الدستور.

٣. إن الصيغة الفدرالية يمكن ان تضمن توزيعا أكثر عدالة لثروات البلاد من جانب، ومن جانب آخر تخلق حالة تنافسية بين الأقاليم الفدرالية يمكن ان تحدث نقلات نوعية مهمة على مختلف الأصعدة الحياتية، أي أنها تؤدي إلى تنشيط الأقاليم المهمشة واستثمار مواردها. إذ تعاني العديد من الدول من مشكلة تفاوت درجة التطور والتنمية من إقليم إلى إقليم أو مقاطعة إلى أخرى في إطار البلد الواحد، وما يسببه ذلك من مشاكل اقتصادية وسياسية واجتماعية وحتى أمنية أحيانا، مما يتطلب الحاجة الفعلية في تنشيط اقتصاديات هذه الأقاليم ورفع كفاءة سكانها في الأداء الاقتصادي وتحسين المستوى المعاشي للحاق بوضع السكان في الأقاليم الأكثر تطورا وخلق العدالة

والمحافظة على حقوق الإنسان في هذه المناطق، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إدارة ذاتية تساهم سكان الأقاليم في اختيارهم ووضع الموارد المتاحة تحت سيطرتهم والتعاون القصوى معهم لتحقيق التنمية والتطور في مناطقه. وقد مر بنا كيف ان الدستور العراقي أكد على ان ثروات البلاد الأساسية هي حق لكل المواطنين، وشدد كذلك على وجوب الالتزام بمبدأ العدالة في توزيعها والاستفادة منها.

٤. الإقرار بحق شعب كردستان العراق بممارسة تقرير مصيره بالخيار الفدرالي المعلن من جانبه منذ عام ١٩٩٢ والذي اقر دستوريا في كل من قانون إدارة الدولة والدستور الدائم. ويعتبر هذا الإقرار حلا منطقيًا لإحدى المشاكل الأساسية التي عانت منه العراق كدولة منذ نشوئه دون أن يوضع لها حلا عمليا طيلة أكثر من ثمانية عقود من عمر هذه الدولة، إلا في الدساتير التي صدرت بعد سقوط النظام السابق، لان شعب كردستان الذي يعتبر المكون الثاني بعد العرب والشريك معه في هذه الدولة لا يمكن ان يهمل دوره وتهضم حقوقه الأساسية، ويجب ان يكون له دور يناسب هذه الشراكة في المشاركة السياسية.

٥. يتضمن الدستور العراقي الدائم نصوصا تصب في مصلحة حكومات الأقاليم، منها تغليب القانون الإقليمي على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما في مسائل خارجة عن الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية، فهو إجراء غير مسبوق بشكل عام على مستوى الفدراليات الأخرى باستثناء حالات قليلة وفي مجالات ضيقة جدا، كما هو الحال بالنسبة لمعاشات الشيخوخة في الدستور الكندي مثلا. كما منح الدستور الحق لسلطة الأقاليم، لتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات المحصرية للحكومة الاتحادية. إن وجود مثل هذا النص ضروري لإقامة التوازن بين مستويي الحكم الاتحادي والإقليمي بسبب غياب أو تعطيل الدستوري لمجلس الاتحاد، الذي يتكون من ممثلي الأقاليم في السلطة التشريعية الفدرالية الذي اقتصر تكوينها حاليا على مجلس النواب العراقي المكون من ممثلي شعب العراق. ومن خلال هذا النص الدستوري يمكن تعويض الخلل أو النقص الذي يتركه غياب مجلس الاتحاد في البنية الفدرالية العراقية، باعتبارها الهيئة التي

يتجسد من خلالها مشاركة الأقاليم في السلطات الاتحادية، حتى تكون لحكومات الأقاليم القول الفصل في تطبيق أو عدم تطبيق القوانين الاتحادية الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية.

بالإضافة إلى هذه المزايا التي تجلبها الفدرالية للعراق، فلاشك ان هذه التجربة تصاحبها بعض المشاكل والنواقص والقصور في بعض جوانبها، لا بد من الإشارة إليها لغرض محاولة معالجتها مستقبلا. لان النظام الاتحادي ليس فقط نصوصا دستوريا ولا قوانين تنظيمية تستبدل نظام محل آخر كما تستبدل قطعة محل قطعة أخرى في آلة عاطلة، إنما هو نظام متكامل ذو أبعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية ونفسية وثقافية، وهذا النظام ذو بعد زمني يستوفيه كي تنضج ويؤتي ثماره^(٩٢)، لان جوهر الفدرالية يكمن في المجتمع نفسه وليس في البنية الدستورية أو المؤسساتية، لذلك فانه من غير المعقول افتراض بلوغ تجربة النظام الفدرالي درجة النضوج والتكامل خلال فترة زمنية قصيرة، أو بمجرد إقرار الدستور الذي نص عليها، فمن يتأمل ويتمعن في واقع الأنظمة السياسية الفدرالية في العالم، والسياقات التاريخية الطويلة التي مرت بها يجد أن تجربتها احتاجت عقودا طويلة إلى أن نضجت، وتخللت تلك العقود حروب وصراعات تفاوتت في طبيعتها وفي درجة حدتها وفي الأساليب والوسائل المستخدمة فيها.

فالعلمية الفدرالية بدأها الدستور مفتوحة وغير محددة، إلى درجة كبيرة، وبالتالي فهي تقدم تشكيلة معقدة من الموارد والضوابط السياسية لجميع الأطراف في العراق. فلا يزال الكثير من الأمور بلا حل ولا يزال هناك الكثير الذي يجب القيام به والأمر متروك للعراقيين أنفسهم، خلال السنوات التالية، ليقوموا ببناء المستقبل الأكثر ملاءمة لمصالحهم وطموحاتهم.

فإذا كان الدستور يسهم في تهدئة الصراع المستقبلي في العراق يتعين ان يكون أول شيء يتم هو توسيع شرعيته وإصلاح مواده الخاصة بالفدرالية، حيث هناك مجالات رئيسة تحتاج إلى الانتباه وإعادة النظر فيها، وفيما يأتي نشير إلى بعض منها:

١. إن (مجلس الاتحاد) يمثل الضمانة الأساسية لمشاركة الأقاليم في السلطة الفدرالية والهيئات الفدرالية، غير ان هذا المجلس (كجزء من السلطة

^(٩٢) د.ساجد أحمد عبل، المصدر الالكتروني السابق، ص٤٧.

التشريعية) معطل حالياً وبموجب الدستور نفسه، وهذا يشكل خلافاً جوهرياً في النظام الفدرالي العراقي، لذلك يجب تفعيل هذا المجلس حتى يقوم بعمله كجزء مهم في البرلمان الفدرالي، عندها سوف لن يصدر أي قانون اتحادي دون موافقة ممثلي الأقاليم في مجلس الاتحاد لاسيما القوانين التي تمس مصلحة الأقاليم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي تتحقق المشاركة السياسية للأقاليم في السلطات الفدرالية.

٢. تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا كمحكمة دستورية بوصفها الهيئة الحارسة للدستور وتوفير الحصانات والإمكانات اللازمة للعمل بصورة سلمية وصحيحة، حتى تكون الجهة القضائية العليا في حسم النزاعات التي أنشئت وستنشأ بين إقليم كردستان حالياً والأقاليم الأخرى التي ستشكل مستقبلاً مع الحكومة الفدرالية، لا أن تسبب تلك المشاكل مشاحنات سياسية بين حكومات الأقاليم والمركز كما حصلت بالنسبة لعقود النفط والغاز الذي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع شركات أجنبية، أو مشكلة حصة إقليم كردستان من الميزانية الفدرالية، فكان من المفروض ان تعرض هذه المسائل وغيرها على المحكمة الاتحادية لئلا يلبت فيها وفق الدستور، لا أن يتعرض النظام الفدرالي للتهديد بالانهيار بسبب تلك المشاكل.

٣. بيان الفرق بين الأقاليم والمحافظات، لان هناك فرق واضح بينهما وليس كما هو وارد في الدستور الدائم الذي وضع المحافظات في نفس المستوى من الصلاحيات مع الأقاليم، لان الأول يعتبر وحدة إدارية متعلقة بالنظام الإداري للدولة، أما الثاني فهي وحدة سياسية تتعلق بنظام الحكم في الدولة، وشتان بين الاثنين.

٤. إن مواد الدستور المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الإقليمية وتحديد اختصاص كل منهما، نجدها مواد مبهمه وغير واضحة المعالم، حيث لم تحدد تلك المواد بصريح العبارة اختصاص كل مستوى من مستويي الحكم بحيث لا يحتمل التأويلات المختلفة. وان هذه مسألة مهمة ويخلف من ورائها بلا شك مشاكل باستمرار بين مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي، وتلافياً لهذه المشاكل من المفروض ان يورد هذه المواد بتحديد واضح ودقة متناهية.

٥. ان المسائل المهمة في البناء الفدرالي لأية دولة هي ترسيم حدود الوحدات المكونة لها بشكل واضح ومحدد، غير أن إقليم كردستان، الذي لا يزال يمثل الإقليم الوحيد في إطار العراق الفدرالي، لم يتم تثبيت حدوده بشكل نهائي كما حددت آليات ذلك المادتان (١٤٣ و ١٤٠) من الدستور، وقد نجم عن هذا الوضع مشاكل عديدة بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، بسبب إهمال تنفيذ مضمون المادتين المذكورتين من قبل الحكومة الاتحادية، بل أكثر من ذلك، الادعاء بإسقاطها من الدستور، مما يشكل ذلك عيباً أساسياً في الهيكل الفدرالي العراقي، لذلك يجب الإسراع في تطبيق هاتين المادتين حتى يتم تثبيت الحدود النهائية لإقليم كردستان داخل إطار العراق الفدرالي، بناء على رغبة سكان المناطق المتنازع عليها نتيجة استفتاء عام يجري في تلك المناطق لهذا الغرض، وبعبكسه تبقى الفدرالية العراقية مهددة في مهدها، لان سلطة الإقليم يجب ان تمارس على إقليم جغرافي محدد.

٦. لم يترجم الإقرار الدستوري برسمية اللغتين العربية والكوردية إلى ارض الواقع كما حددها الدستور، فلم يصدر حتى الآن عدد من المجلة الرسمية (الوقائع العراقية) باللغة الكوردية، كما لم نجد إشارة إلى هذه اللغة على الأوراق النقدية العراقية والطوابع، ناهيك عن استعمال اللغة الكوردية ولو مرة واحدة داخل مجلس النواب العراقي أو هيئات فدرالية أخرى في العراق، ويعد ذلك نقصاً واضحاً في الفدرالية العراقية يجب معالجته بالوسائل القانونية والعملية الواقعية تدريجياً.

إن معالجة المسائل المشار إليها آنفاً سوف يحسد دور الأقاليم في مشاركة الهيئات الفدرالية، وان تحقيق هذه المشاركة يحتاج إلى ضمانات قانونية خاصة، لأن انعدام البعض منها يؤثر على وجودها، بينما يؤدي انعدام البعض الآخر إلى إبقائها تحت رحمة السلطة المركزية. والضمان الأمثل يتعين في ضرورة إقرار حق الإقليم نفسه في اتخاذ أي إجراء يخص الإقليم من ضم أو إلغاء أو تقليص صلاحيات السلطة الإقليمية، ولا بد من ان يتضمن الدستور الفدرالي كل ذلك بصورة واضحة وغير قابلة للتعديل من قبل السلطة المختصة بذلك.

فهذه بعض المسائل الأساسية ذات العلاقة بالتطبيق العملي للفدرالية على ارض الواقع، حيث لاحظنا ان نجاح التجربة الفدرالية في العراق يحتاج إلى تفعيل وتوضيح والتطبيق الفعلي لتلك المسائل أسوة بالتجارب الفدرالية الأخرى، لذلك

إلى جانب هذه النواقص، نرى انه على المكونات العراقية المختلفة والأطراف المشاركة في العملية السياسية العراقية العودة إلى روح الدستور ومبادئه الأساسية القائمة على التوافقية والعمل ببنوده، لان الأغلبية في العراق صوتت لصالح الدستور في استفتاء عام ، وهذه الأغلبية يعتد بها، ومن الضروري الأخذ بخيار هذه الأغلبية، خصوصا ان الدستور ينطوي على ضمانات واضحة وشفافة لكافة المكونات العراقية سواء كانت ذات أقلية أو أغلبية النفوذ، لان هذا الدستور وحده الضامن لوحدة العراق، ولا شيء آخر سوى الالتزام به فقط يحفظ للعراق اتحاده أرضا وشعبا وسيادة، وبعبكسه سوف تكون الفدرالية في العراق مهددة بالانهيار لأسباب ذكرناها سابقا.

الخاتمة

توصلنا من خلال هذه الاطروحة إلى العديد من الاستنتاجات وجملة من التوصيات أهمها ما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

أ- استنتاجات الفصل التمهيدي

١. إن فكرة الفدرالية قديمة العهد ترجع إلى زمن اليونانيين القدامى وتطورت تدريجياً، وتحولت إلى واقع عملي في ظهور أول تجربة لها في الولايات المتحدة الأمريكية، فأصبحت نظرية متكاملة، سيما بعد حصول التقدم الكبير في ممارسة الفدرالية، وتبنيها كشكل للدولة لدى كثير من دول العالم، وذلك بسبب النجاح الذي حققه هذا النظام في معظم الدول التي تبنته، حيث تتنازل الأقاليم أو الولايات طوعياً عن السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية للحكومة الفدرالية مع الاحتفاظ بقسط كبير من السيادة المحلية والاستقلال الداخلي.

٢. توجد عوامل عدة تؤدي إلى نشأة الدولة الفدرالية، إلا أن دور كل عامل من هذه العوامل يرجع إلى الظروف الخاصة بكل دولة فدرالية، مما قد يؤثر في نشأتها بشكل رئيس، أو ثانوي. أو بالأحرى قد تتضافر هذه العوامل مجتمعة في نشأة الدولة الفدرالية، ومنها الروابط المعنوية، مقاومة الخطر الخارجي، العامل الاقتصادي، التجاور الجغرافي واتساع الرقعة الجغرافية، ووجود التعدد الأثني أو الديني في الدولة. ويمكن حصر إنشاء الدولة الفدرالية بإحدى الطريقتين، وهما: الاتحاد بالاندماج والاتحاد بالتفكك. وتتكون الدولة الفدرالية استجابة لحاجات الدول أو الجماعات المكونة لها للتوفيق بين رغبتين: رغبتها في أن تكون كتلة واحدة، ورغبة أخرى في أن تحافظ كل منهما على أكبر قدر من الاستقلال الذاتي والسيادة الداخلية. الأمر الذي ينجم عنه وجود هيئات فدرالية بجانب هيئات اقليمية، ولذلك تتميز الدولة الفدرالية بثنائية الدستور والسلطات. وبناء على ذلك يجب أن يكون الدستور الفدرالي مكتوباً، وان يتمتع بالسمو

الشكلي والموضوعي وبخاصية الجمود، لان بناء الدولة الفدرالية يتحقق عبر موافقة الوحدات المكونة لها على وثيقة الدستور الفدرالي. وبجانب هذا الدستور توجد دساتير الأقاليم، الذي يتولى تنظيم السلطات العامة في تلك الوحدات على ان يكون مقيدا في ذلك بمراعاة أحكام الدستور الفدرالي الذي بدوره ينظم السلطات العامة الفدرالية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وان السلطة التشريعية الفدرالية تتكون عادة من مجلسين كضرورة منطقية وعملية في الدول الفدرالية، وذلك لضمان مشاركة الأقاليم في السلطات الفدرالية بشكل عام وفي عملية تعديل الدستور الفدرالي والتشريعات الفدرالية بشكل خاص. لذلك نجد ان الدولة الفدرالية تختلف عن كل من الدولة الكونفدرالية والدولة البسيطة ذات اللامركزية الإدارية من حيث الطبيعة والجوهر.

٣. عند تشكيل الدولة الفدرالية قد تظهر مشاكل عديدة تواجه بناء هذه الدولة، وقد تظهر بعض من تلك المشاكل مع ولادة النظام الفدرالي لأسباب تتعلق بتكوينها، كما هو الحال عند تكوين الدولة الفدرالية من إقليمين أو ثلاثة أقاليم، أو من إقليم واحد مثلما هو الحال في العراق، أو بسبب غياب الحكم الديمقراطي الحقيقي وهيمنة الحكم الشمولي، مما ينجم عن ذلك مشاكل أخرى تتعلق بطلب الأقاليم ممارسة حق الانفصال بوسائل سلمية أو مسلحة. أو قد تظهر مشاكل أخرى نتيجة للآلية المتبعة في التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والأقاليم، وما يترتب على ذلك من مشاكل خاصة بجمع الإيرادات وتوزيعها أو بإدارة وتوزيع الثروات الطبيعية، ولاشك في ان بروز تلك المشاكل يؤثر سلبا في مصير التجربة الفدرالية.

ب- استنتاجات الفصل الأول

١. إن الدولة العراقية طيلة الحكم الملكي لم تلتزم بالوثائق القانونية الصادرة من جانبها التي تتضمن الإقرار بالوجود القانوني لمنطقة كردستان كمنطقة تتميز بخصوصيتها الجغرافية والديموغرافية. وفي العهد الجمهوري على الرغم من إقرار الحكومات العراقية المتعاقبة بوجود الكورد كقومية رئيسة في العراق، غير ان هذه الاعترافات لم تدخل حيز التطبيق الفعلي إلا بصدور بيان ١١/ آذار/ ١٩٧٠، وقانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤ الصادر على ضوء البيان المذكور، والذي حدد الأساس القانوني لتحديد منطقة

كوردستان العراق التي تشمل المناطق التي تقطنها غالبية كوردية على وفق إحصاء عام ١٩٥٧. وعلى الرغم من النواقص الموجودة في القانون المذكور وعدم تطبيقه بجدية من قبل الحكومة العراقية، إلا انه يشكل الأساس القانوني الذي نجم عنه الاعتراف الرسمي بمنطقة كوردستان كمنطقة متميزة داخل الدولة العراقية من لدن السلطات العراقية آنذاك، وقد مهد ذلك فيما بعد ان يكون إقليم كوردستان إقليماً متميزاً يتمتع بنوع من الاستقلال عن تلك السلطات.

٢. إن قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (٦٨٨) لعام ١٩٩١ على الرغم من جوانبه الإنسانية، إلا انه تضمن في محتواه الجوانب السياسية والقانونية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والشعوب، مما ترتب عليه آثاراً قانونية وسياسية في الوضع العراقي بشكل عام وفي المنطقة الكوردية بشكل خاص، حيث بدأ التعامل مع هذه المنطقة دولياً وداخلياً كإقليم متميز عن عموم العراق. ويعد هذا القرار سابقة دولية مهمة في مجال حماية حقوق الإنسان وحق التدخل الإنساني وذات طبيعة قانونية ملزمة، مما فتح الباب أمام إصدار قرارات أخرى في مواقف ومواقع دولية أخرى، كإقليم كوسوفو ورواندا وغيرها.

٣. إن الفدرالية كصيغة ملائمة لتقرير مصير شعب كوردستان العراق تلبورت كفكرة تدريجياً في أواخر السبعينيات من القرن الماضي لدى الأحزاب والتنظيمات الكوردستانية، وأضحت فيما بعد مطلباً واضحاً، بدلاً من الحكم الذاتي، لتلك الجهات التي تحالفت ضمن الجبهة الكوردستانية عام ١٩٨٧، وأصبحت واقعا بعد انتفاضة آذار ١٩٩١، واعتراف المعارضة العراقية بها قبل سقوط النظام العراقي السابق، بعد ان اختار ممثلو شعب كوردستان الحل الفدرالي لتنظيم العلاقة مع المركز في ٤/ تشرين الأول/ ١٩٩٢، ضمن أوضاع دولية وإقليمية جديدة، ومثلت هذه الخطوة ممارسة شعب كوردستان حقه في تقرير مصيره في إطار العراق الفدرالي.

٤. مارست سلطات إقليم كوردستان اختصاصاتها القانونية على الصعيدين الداخلي والخارجي، وقد دخلت مؤسساتها في علاقات تبادلية مع الدول والمنظمات الدولية، الأمر الذي يعني اعتراف تلك الدول والمنظمات بإقليم كوردستان والفدرالية في العراق. عليه كان الوضع القانوني لإقليم كوردستان وضعاً جديداً وخصوصاً، ويعد سابقة في القانون الدستوري والدولي. ذلك بسبب ظهور منطقة كوردستان العراق بشكل متميز عن باقي المناطق العراقية

الأخرى، ومن ثم تحويلها إلى إقليم خاص، تمسك بالوحدة الوطنية العراقية، والبقاء ضمن كيان فدرالي عراقي بدلا عن الحلول الأخرى الجزئية أو الشاملة. ٥. تحول الوجود الفعلي للإقليم إلى الوجود القانوني بعد سقوط النظام العراقي السابق، واعتراف الدساتير الصادرة بعد ذلك بهذا الوجود الفعلي لأسباب عدة، منها: وجود إقليم كردستان في العراق كأمر واقع، التنوع القومي والمذهبي في العراق، فشل الحلول الجزئية للمسألة الكوردية، استجابة وقبول أطراف المعارضة العراقية لمشروع الفدرالية وغيرها. مما ترتب على ذلك أن يتجه قانون إدارة الدولة في إعادة بناء العراق الجديد بشكل مغاير عما كان عليه في السابق، وتم ذلك على أسس ومبادئ جديدة، وفي مقدمتها تغيير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة فدرالية تتوزع فيها السلطات بين الحكومة الفدرالية والأقاليم. وعلى هذا الأساس اعترف الدستور بحكومة إقليم كردستان، التي تمثل وحدة سياسية متميزة داخل العراق. وبذلك أصبحت هذه الحكومة حقيقة دستورية بعد أن كانت حقيقة فعلية واقعية. ومن ثم جاء الدستور الدائم ليقر بدوره أيضا بالنظام الفدرالي وبإقليم كردستان ومؤسساته الرسمية والأعمال القانونية الصادرة عنه منذ انبثاق تلك المؤسسات عام ١٩٩٢.

ج- استنتاجات الفصل الثاني

١. إن التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية العراقية قد تم على أساس تحديد اختصاصات الحكومة الفدرالية حصرا، ومن ثم تحديد بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وتكون الاختصاصات المتبقية للأقاليم منفردا. وإن إقليم كردستان هو الإقليم الوحيد الذي له الوجود الفعلي والقانوني في إطار العراق الفدرالي، بغض النظر عن تحديد الدستور لآليات تشكيل الأقاليم الجديدة، و صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

٢. إن الاختصاصات المحددة في الدستور العراقي لمستويي الحكم الفدرالي والإقليمي وردت بشكل غامض وغير دقيق، مقارنة بالتجارب الفدرالية الأخرى، مما يحتمل اللبس والغموض والتأويلات المختلفة عند الممارسة العملية لتلك الاختصاصات، وقد يشير ذلك مشاكل كثيرة. من هذه المشاكل تحديد حصة إقليم كردستان من الإيرادات الاتحادية، عدم ممارسة الأقاليم لحقها بفتح مكاتب لها

في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، ومنع الأقاليم من الدخول في الاتفاقات وإبرام العقود الدولية في تلك المجالات، مشكلة توزيع وإدارة الثروات الطبيعية، حيث نجم عنه مشكلة العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع الشركات الأجنبية، ومشكلة الوجود الفعلي لقوات البيشمركة (حرس الإقليم) على أرض الواقع كما هو مقرر في الدستور. في حين نجد أن الوحدات أو الأقاليم الفدرالية، لدى التجارب الفدرالية التي خضعت لهذه الدراسة وغيرها، تتمتع بحق ممارسة اختصاصاتها الدستورية المتنوعة، سواء أكانت متعلقة بالشؤون الداخلية أم الخارجية، منها صلاحية الأقاليم في عقد اتفاقيات دولية، وذلك بسبب الدقة والوضوح المتبع عند التنظيم الدستوري لتوزيع تلك الاختصاصات بين مستويي الحكم الفدرالي والإقليمي.

٣. تقوم العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم على وفق الآليات الدستورية التي تتحدد بموجبها اختصاصات كل مستوى من مستويي الحكم. وفي هذا السياق عند الممارسة العملية لتلك الاختصاصات، لا بد من ظهور مشاكل بين الحكومة الفدرالية وحكومة الأقاليم، وذلك بسبب طبيعة الدولة الفدرالية القائمة على شبكة معقدة من العلاقات المتداخلة والمتشابكة. ولكن يجب احتواء هذه المشاكل من قبل جهات مختصة، سواء كانت هيئات دستورية، مثل المحكمة الفدرالية العليا أو هيئات سياسية متفق عليها من قبل الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم. وعرض موضوع أي نزاع على المحكمة الاتحادية العليا التي تعد المؤسسة الفدرالية الفعالة لضمان احترام الدستور والنظام الفدرالي في العراق من أي انتهاك أو خرق، وذلك للبت في النزاع وحسمها وفق مبادئ الدستور ونصوصه بما يخدم بقاء الاتحاد الفدرالي العراقي ونجاحه.

٤. في مجال تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية الفدرالية والسلطة التشريعية للأقاليم أعطى الدستور العراقي صلاحيات واسعة للأقاليم، فلها ممارسة جميع الاختصاصات التشريعية باستثناء الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، ويحق للأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي المتعلق بالاختصاصات الخارجة عن الاختصاصات الحصرية، كما يكون للقانون الإقليمي الأولوية في التطبيق على القانون الفدرالي في حالة التنازع بينهما في مسألة لا تدخل ضمن

الاختصاصات المحصرية. وكان المشرع الدستوري أراد بذلك ان لا يمكن السلطات الفدرالية من التوسع في اختصاصاتها كي لا تهيمن على الأقاليم، وذلك لضمان استمرارية النظام الفدرالي على الأقل في مرحلة البناء الفدرالي. وعلى الرغم من الإقرار الدستوري بان السلطة التشريعية الفدرالية مكونة من مجلسين، غير أن هذه السلطة من الناحية العملية لا تزال تتألف من مجلس واحد، وهو (مجلس النواب العراقي)، بسبب التعطيل الدستوري الذي أصاب المجلس الثاني (مجلس الاتحاد)، مما يشكل ذلك خلافا جوهريا في النظام الفدرالي العراقي، وذلك لغياب مشاركة ممثلي الأقاليم في السلطة المذكورة.

٥. في إطار تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية الفدرالية والسلطة التنفيذية للأقاليم، نجد ان الاتحادات الفدرالية لم تكن منظمات جامدة إطلاقا، حيث ان تطور توزيع السلطات نتيجة الاحوال المتغيرة قد ادى في بعض الحالات إلى ميل عام نحو تعزيز السلطات الفدرالية وتوسيعها، أو إلى الميل نحو اللامركزية وتقوية الأطراف. وان تطوير العلاقات البيئحكومية في العراق يجب ان يكون بشكل مقبول ومرض للطرفين، وذلك من خلال التنسيق الذي يجري والجهود التي تبذل من الجانبين لتحقيق هذا الغرض، وذلك عبر اللقاءات التي تتم واللجان الرسمية التي تتشكل بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان لإزالة المشاكل والغبار في علاقاتهما ببعض حول ممارستهما للصلاحيات الدستورية المحددة لكل منهما.

٦. عند بحث العلاقة بين السلطة القضائية الفدرالية والسلطة القضائية للأقاليم، توصلنا إلى ان النظام القضائي في دولة العراق القائمة على النظام اللامركزي الذي بموجبه يحق للأقاليم إنشاء مجلس القضاء والمحاكم بمختلف درجاتها وتعيين القضاة، ولا تكون للسلطة القضائية الفدرالية الولاية على السلطة القضائية للإقليم، وتمارس الأجهزة القضائية للأقاليم مهامها باستقلال تام عن السلطات الفدرالية.

٧. في إطار تنظيم العلاقة بين السلطات الفدرالية العراقية والسلطات الإقليمية بشكل عام، تبين لنا أن وجود العلاقات بين السلطات الفدرالية والسلطات الإقليمية المتناظرة وتطويرها، مسألة ملحة وضرورية لاستقرار وتجسيد التجربة الفدرالية العراقية واستمرارها لأن هذه التجربة حديثة النشأة، ولا تزال في طور التكوين من الناحية الواقعية رغم وجود الاساس الدستوري بذلك. لذلك يمكن

القول أنه مع مرور الزمن سوف يتم تطوير العلاقات بين مستويي الحكم داخل الاتحاد الفدرالي العراقي بشكل يكون مقبولا ومرصيا للجانبين، وذلك من خلال الجهود المبذولة من قبلهما لتحقيق هذا الغرض عبر اللقاءات واللجان الرسمية التي تتم بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان لازالة الخلافات بينهما حول الصلاحيات المحددة في الدستور.

د - استنتاجات الفصل الثالث

١. تتميز التجربة الفدرالية العراقية عن التجارب الفدرالية الأخرى من حيث إقامتها التي تستند بشكل عام على وجود اتفاق مسبق بين الوحدات أو الأطراف المكونة للفدرالية، ويتجسد هذا الاتفاق في وثيقة دستور الدولة الفدرالية التي تنظم العلاقة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة للاتحاد. غير أن ذلك لم يحدث عند ولادة الدولة الفدرالية العراقية من قبل المكونات العراقية المختلفة، لان الفدرالية العراقية فرضتها الحاجات الآنية للمرحلة التي ظهرت فيها، وذلك بسبب وجود إقليم كردستان بمؤسسته الرسمية كأمر واقع، ومن ثم إقرار الدستور بعد أكثر من عقد من الزمن بهذا الواقع، من دون وجود اتفاق مسبق بين الوحدات الفدرالية أو المكونات العراقية المختلفة.

٢. إن الفدرالية العراقية المقامة على وجود إقليم واحد (إقليم كردستان) فحسب، هي حالة جديدة تنفرد بها التجربة العراقية دون جميع الفدراليات الأخرى. وتشكل هذه الخاصية جانبا سلبيا في الفدرالية العراقية، ان لم يتم تفعيل قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، لأنه ثبت بالتجربة التاريخية ان معظم الفدراليات المكونة من إقليمين أو ثلاثة أقاليم قد جابهت مشاكل كثيرة أصابها الفشل والانهيار، وذلك بسبب عدم تحقيق التوازن بين الوحدات المكونة لها ومحاولة بعض الوحدات السيطرة على الاتحاد الفدرالي. وفيما يتعلق بالحالة العراقية فان وجودها على اساس إقليم واحد يشكل جانبا سلبيا وقد تتعرض التجربة على اثرها الى مخاطر اذا استمرت على الحال، ولكن التجربة لا تزال في طور التكوين وتحتاج الى وقت كاف لتهيئة الشروط اللازمة بصدده اكتمال بنائها.

٣. لم يتضمن الدستور العراقي الدائم الإجراءات اللازمة لتشكيل الأقاليم الجديدة، كما هو المتبع في دساتير اغلب الدول الفدرالية، بل أحال تنظيم تلك المسائل إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب العراقي دون ان يحتاج إصداره إلى مصادقة مجلس الرئاسة، وفعلا تم إصدار هذا القانون وهو قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ، في حين ان الدساتير الفدرالية تحتوي على تنظيم كل ما يتعلق ببناء هيكل النظام الفدرالي من حيث تحديده لعدد الوحدات المكونة لها وكيفية تشكيل الوحدات الجديدة مستقبلا، وربما يعد ذلك سببا جوهريا في عد الدستور الفدرالي جامدا ومكتوبا، وهو الأمر الذي يميز الدولة الفدرالية عن الدولة البسيطة الموحدة ذات اللامركزية الإدارية أو المطبقة فيها نظام الحكم الذاتي، لان القانون العادي هو الذي يتولى تنظيمهما. عليه يمكن القول بان ذلك يشكل خاصية أخرى للنظام الفدرالي العراقي.

٤. تتمتع المحافظات غير المنتظمة في الإقليم، في ظل التنظيم الدستوري العراقي، باستقلال كبير وسلطات تشريعية وتنفيذية ومالية واسعة، تتجاوز عما هو مقرر لها في نظام اللامركزية الإدارية، بل ساوى الدستور بين المركز القانوني للمحافظات و مركز الأقاليم في إطار الفدرالية العراقية، في الوقت الذي يعد الإقليم وحدة سياسية، بينما المحافظات لا تتجاوز كونها وحدة إدارية. لذا يمكن القول ان ذلك يشكل إحدى الخصائص التي تنفرد بها الفدرالية العراقية، ومما لاشك فيه أن وجود هذا الوضع سيولد مشاكل كبيرة بين الوحدات السياسية(الأقاليم) والوحدات الإدارية(المحافظات) المكونة للفدرالية العراقية عند الممارسة العملية لاختصاصاتهما مستقبلا، أو قد يكون هذا الوضع خطوة باتجاه تشكيل الاقاليم الفدرالية.

٥. إن اختيار إقليم كردستان للحل الفدرالي وإقرار ذلك دستوريا ليس مسألة مطلقة، كونه اتحادا اختياريا، فان استمرار التزام الإقليم باختياره هذا مرهون بمدى التزام الطرف الآخر أو المكونات العراقية الأخرى بنصوص الدستور المتفق عليه. وعند انتهاك الدستور أو خرقه من قبل تلك المكونات بشكل يؤثر في النظام الفدرالي أو تمس مصالح الإقليم، حينذاك يحق للإقليم اتخاذ موقف آخر يراه مناسباً بدلا من البقاء ضمن هذا الاتحاد. فعلى الرغم من أن هذا الاتحاد لا يحمل خصائص الاتحاد الكونفدرالي، إلا انه لا يلغي قدرة الأطراف المنضوية

تحتة على الانسحاب منه، طالما لم يجد إحدى هذه الأطراف الالتزام الكامل بالدستور لدى الأطراف الأخرى. ويشكل ذلك إحدى مميزات النظام الفدرالي العراقي، لان الدساتير الفدرالية لا تشير إلى خيار الانسحاب منها عند خرق الدستور وانتهاكه، علما بان عدم وجود النص الدستوري بذلك لا يمنع الأقاليم من الانسحاب عن الفدرالية عند انتهاك الدستور.

٦. إن جميع مصادر الثروات الطبيعية عدا النفط والغاز تكون ملكا للأقاليم التي تقع فيه تلك الثروات، وباستثناء تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه الواردة من خارج العراق، تكون الكلمة العليا في رسم وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية لحكومات الأقاليم. اما في ما يتعلق بالنفط والغاز فتكون الحقول غير الحالية (المستقبلية) من اختصاص الأقاليم حصرا، اما الحقول الحالية فإن ادارتها تكون مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وعند الخلاف حولها تكون كلمة الفصل للقانون الإقليمي الذي له الأولوية على القانون الفدرالي. بمعنى أن للأقاليم دور رئيس وفعال في إدارة وتوزيع الثروات الطبيعية الواقعة فيها، وان المركز ليس له دور كبير في ذلك، بخلاف ما هو موجود في دساتير البلدان الفدرالية الأخرى، عليه يمكن عد ذلك خاصية أخرى للفدرالية العراقية التي تنفرد بها.

٧. يتمتع إقليم كردستان بعلاقات واسعة مع العالم الخارجي من الناحية الواقعية والقانونية، حيث توجد لحكومة إقليم كردستان مكاتب رسمية لتمثيل مصالحها لدى بعض الدول، وفي المقابل يوجد عدد كبير من القنصليات ومكاتب التمثيل لدول أخرى في الإقليم. فضلا عن التعامل الرسمي الذي يتم مع مسؤولي حكومة الإقليم، من حيث استقبالهم من قبل رؤساء الدول والحكومات الأجنبية، هذا الى جانب حق الإقليم في فتح مكاتب خاصة بها في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية حسب الدستور. ويعد هذا الوضع- أي المستوى الراقي للنشاط الخارجي للإقليم- وضعاً جديداً وخصوصاً بالفدرالية العراقية لم تبلغه الأقاليم أو الوحدات الفدرالية في الدول الفدرالية الأخرى.

٨. اقر الدستور العراقي الدائم حق الأقاليم في امتلاك قوات حرس الإقليم بجانب قوات الشرطة والأمن، وان وجود قوات البيشمركة (حرس الإقليم) كقوة عسكرية نظامية للمحافظة على الإقليم ومعتزف بها دستوريا، وهذا يعد وضعاً خاصاً تنفرد بها الفدرالية العراقية أيضا دون معظم الفدراليات الأخرى في

العالم، حتى أن التجربتين الأمريكية والسويسرية في هذا المجال لم تبلغوا المستوى الموجود في إقليم كردستان. ولاشك في أن هذه الخاصية تشكل عاملاً مهماً في تعزيز وتقوية التجربة العراقية الفتية وترسيخ الفدرالية العراقية.

ثانياً: التوصيات

١. عند إجراء التعديلات المزمع إجراؤها على الدستور العراقي الدائم وفق المادة (١٤٢) منه، أن يتم إعادة النظر في المسائل الآتية لتنظيمها بالصيغة التي نقترحها، وعلى النحو الآتي:

أ- تنظيم (مجلس الاتحاد) من حيث التكوين والاختصاص في صلب الدستور، وليس كما هو عليه الآن، حيث أحال الدستور أمر تنظيمه إلى قانون عادي سوف يسن من قبل مجلس النواب، الذي هو أيضاً جزء من السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، مثلما يشكل مجلس الاتحاد الجزء الآخر منها لأن مجلس الاتحاد يمثل هيئة دستورية أساسية ومن ضرورات النظام الفدرالي، ويشكل في الوقت نفسه الضمانة الحقيقية لتمثيل الأقاليم ومشاركتها في السلطات الفدرالية.

ب- تنظيم آليات تشكيل الأقاليم في العراق بموجب الدستور أسوة بدساتير الدول الفدرالية الأخرى، وليس بقانون عادي تسنه السلطة التشريعية الحالية المكونة من مجلس النواب فقط. ومن ثم الإسراع في تشكيل الأقاليم الجديدة بموجب بنود الدستور والغاء قانون الإجراءات الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

ت- تحديد اختصاصات مستويي الحكم الفدرالي والأقليمي بشكل أكثر دقة ووضوحاً، تلافياً لحدوث المشاكل التي تظهر عند الممارسة العملية لاختصاصاتهما، بسبب الغموض وعدم وضوح المواد الدستورية المتعلقة بذلك، كي لا تكون تلك المواد محلاً للتأويلات والاجتهادات المختلفة.

٢. تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا لتكون المرجع النهائي في حسم النزاعات التي تحصل بين مستويات الحكم عند الممارسة العملية لاختصاصاتها، ومع ذلك نقترح تشكيل هيئة سياسية من ممثلي الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم للنظر ابتداءً في المشاكل والنزاعات التي قد تظهر على سطح الاتحاد،

وفي حالة فشلها في حل الخلاف حينئذ تعرض المشكلة على المحكمة الاتحادية العليا مشفوعا بمقترحاتها وتوصياتها.

٣. على المكونات العراقية المختلفة الالتزام التام ببنود الدستور، لكونه الوثيقة الأساسية التي جسدت الاتحاد الاختياري لتلك المكونات في إطار الفدرالية العراقية، والعمل بنصوصه لمعالجة المشاكل والخلافات التي تظهر بين مستويات الحكم، لان الالتزام بالدستور وحده يحفظ للعراق اتحاده أرضا وشعبا وسيادة، إذ إنه عند انتهاك الدستور يحق للأقاليم أو المكونات العراقية الانسحاب من الفدرالية.

٤. عدم وضع المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مصاف واحد مع الأقاليم من حيث تمتعها بالسلطات العامة والاستقلال الذاتي، لان ذلك يشكل خلافا أساسيا في النظام الفدرالي العراقي، ويترتب عليه مشاكل عديدة مستقبلا، لان المحافظات مهما كانت مركزها والسلطات الممنوحة لها لا تتجاوز كونها وحدة إدارية لا تبلغ إلى مستوى الإقليم الذي يعد وحدة سياسية.

٥. الإسراع في تنظيم وإنشاء مكاتب لإقليم كردستان في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، وكذلك منحه حق عقد اتفاقات مع دول أجنبية في الشؤون التي تخص المجالات المذكورة وتنظيم ذلك في قانون وزارة الخارجية العراقية.

٦. ترجمة النص الدستوري الذي يقر بحق الأقاليم في امتلاك حرس الإقليم إلى الواقع العملي، والاعتراف القانوني بقوات البيشمركة (حرس الإقليم) الموجودة في إقليم كردستان كقوات دفاعية لحماية الإقليم والعراق الفدرالي بجانب القوات المسلحة العراقية، وتنظيم وجودها من الناحية القانونية والمالية على ضوء ما هو منصوص به في الدستور، مع إجراء تنسيق منظم لذلك الوجود مع القوات المسلحة الفدرالية.

٧. الإسراع في ترسيم حدود إقليم كردستان لانه وحدة سياسية في إطار العراق الفدرالي لتكون معالم حدوده واضحة ومحددة داخل هذا الإطار، وذلك من خلال تفعيل وتطبيق المادتين (١٤٠ و ١٤٣) من الدستور الدائم، والابتعاد عن كل النزعات الهادفة إلى تهميشهما، مثلما تسعى بعض الأطراف أو المكونات العراقية، مما يشكل ذلك خرقا جوهريا للدستور الفدرالي، الأمر الذي يهدد مستقبل الفدرالية العراقية.

٨. تحديد حصة اقليم كردستان من الموازنة الفدرالية بنسبة معقولة وفق اساس موضوعية وواقعية حتى يتمكن الاقليم من إدارة شؤونه بنفسه ويجسد استقلاله الداخلي عمليا من خلال ذلك.



ان الفدرالية تمنع تقسيم البلاد وهي تشكل ضمانة للمحافظة على وحدة العراق بصورة طوعية واختيارية بعيدا عن سياسات الارغام والاكراه والشمولية، حيث ان الدستور العراقي يؤكد على وحدة الاراضي العراقية في اكثر من مادة صراحة او ضمنا، خصوصا في ديباجته وفي المادة الاولى منه، مما يعني ان اية محاولة للتقسيم والانفصال لن تكون يسيرة بذلك القدر الذي يطرحه هذا الفريق او ذاك، حتى ان انشاء اي اقليم اتحادي يخضع الى سياقات معقدة وطويلة يحددها قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتشكيل الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ الصادر بموجب المواد ١١٩ و ١٢٠ و ١٢١ من الدستور.

وليس من المعقول افتراض بلوغ تجربة النظام الفدرالي درجة الكمال خلال فترة زمنية قصيرة او بمجرد اقرار الدستور الاتحادي ومن يتأمل واقع التجارب الفدرالية في العالم يرى انها احتاجت عقودا طويلة الى ان نضجت وتحولت الى نظام متكامل ذو ابعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية ونفسية وثقافية.

