



Vision Foundation
for Strategic Studies

مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية

الفيدرالية في العراق معوقاتهما، وخصائصها دراسة تحليلية

الباحث:

د. سوّز حميد مجيد

كانون الاول ٢٠٢٥



Sulaymaniyah, Ashty,
Opposite to Azadi Park



www.visionfoundationiq.org



+964 772 330 0005

قسم البحوث والدراسات – مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية

الباحث: د. سوّز حميد مجيد	الموضوع: قانون دستوري	نوع المنشور: بحث تحليلي
------------------------------	--------------------------	----------------------------

بيان المؤسسة:

إن مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية تسعى من أجل فهم متوازن وبناء مستقبل مزدهر ومتطور لإقليم كردستان والعراق، وذلك عبر إجراء الدراسات والبحوث الأكاديمية عن مختلف المشكلات والالتزامات المعاصرة وإيجاد حلول تطبيقية لها. نحن نريد – كمهمة أساسية تتولاها مؤسستنا وهي حماية بلدنا وتطويره – أن نقدم رؤية واضحة وشارطة طريق مناسبة عبر إجراء دراسات استراتيجية لواقعي السياسات ومراكز القرار في كل من الحكومتين: الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان وكل من السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وللرأي العام والمجتمع الدولي.

ملاحظة:

إن المعلومات الواردة في هذا البحث والاستنتاجات والتوصيات المقدمة فيه تعبر عن رأي الباحثين، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسستنا ورأيها.

حقوق النشر محفوظة (٢٠٢٥)

INFO@VFSSIQ.ORG

WWW.VFSSIQ.ORG

الفيدرالية في العراق، معوقاتنا، وخصائصها دراسة تحليلية

الخلاصة

الفيدرالية نظام سياسي مهم يحفظ وحدة البلاد وحقوق الأفراد ويحفظ السلطة ويحل النزاعات، من خلال إدارة السلطة وحل الصراعات السياسية والعرقية والثقافية في العراق، وشُرعت الفيدرالية في هذا البلد للحفاظ على وحدته. وتكمن أهمية إجراء هذا البحث في التعرف على أهمية الحكومة الاتحادية ودورها الفعّال في البلاد، والحفاظ على وحدتها. على الرغم من المبادئ والأدوات والمؤسسات الفيدرالية التي ثبتت في قانون إدارة الدولة للسنة ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق للسنة ٢٠٠٥، والتي كان يُؤمل منها أن تُعيد بناء العراق على شكل الدولة الفيدرالية. بعد أن ظلت أكثر من ثمانين عاماً على شكل الدولة الموحدة. حيث أقرّ العراق نظامه الفيدرالي في ١٥ تشرين الأول عام ٢٠٠٥، واعترف رسمياً بإقليم كردستان باعتباره الإقليم الفدرالي الأول، ومن خلال دراسة الفيدرالية، وتصرفات الحكومة العراقية وتعاون القوى المختلفة في مراعاة المبادئ الفيدرالية، سناقش في هذا البحث، نوع الفيدرالية في العراق وخصائصها وآفاقها، ومعوقاتنا، من أجل التعرف على نقاط قوتها وضعفها، ثم دراسة إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق، والتوجه نحو إصلاح دستوري للفيدرالية في العراق.

إشكالية البحث

تدور حول التساؤلات الآتية:

- ١- إلى أي مدى ترسخت خصائص الفيدرالية خلال العقدين الماضيين من عملية بنائها في العراق؟
- ٢- ما هي الإشكاليات التي تواجه بناء الفيدرالية في العراق؟
- ٣- هل ستؤدّي الدستور إلى تبني الحياة الدستورية؟
- ٤- وهل ستؤدّي الفيدرالية العراقية إلى التهدئة. أم تعميق الانقسامات التي تعصف بالمجتمع التعددي.

منهجية البحث

اعتمدنا على المنهج التحليلي لدراسة الأبعاد الرئيسية لموضوع البحث، وذلك من خلال تحليل وبيان نقاط القوة والضعف للفيدرالية في العراق، والتوجه نحو إصلاح دستوري للفيدرالية في العراق.

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث في بيان الإصلاح الدستوري ومستقبل الفيدرالية في العراق، وإلقاء الضوء على الإشكاليات التي تواجه بناء الفيدرالية في العراق.

أهداف البحث

تبرز في نقطتين أساسيتين، هما: إشكالية بناء الدولة الفيدرالية في العراق، وإصلاح دستوري وبيان مستقبل الفيدرالية في العراق.

هيكلية البحث

قُسم البحث على مبحثين تسبقهما مقدمة: تناولنا في المبحث الأول، الإطار المفاهيمي للفيدرالية وإشكالياتها في العراق من خلال مطلبين. نتحدث في المطلب الأول عن: مفهوم الفيدرالية وخصائصها، وأبعاد بنائها. وفي المطلب الثاني عن: إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق. ونتناول في المبحث الثاني: الإصلاح الدستوري ومستقبل الفيدرالية في العراق من خلال مطلبين، نتحدث في المطلب الأول عن: إصلاح دستور الجمهورية العراقية لسنة ٢٠٠٥. وفي المطلب الثاني عن: مستقبل الفيدرالية في العراق.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للفيدرالية، وإشكالياتها في العراق

إن الفيدرالية بمفهوم سبق وجودها ظهور أول تجربة فدرالية في العالم عام ١٧٨٩ في الولايات المتحدة الأمريكية، وتحدث عنها قبل هذا التاريخ بعض من المفكرين والفلاسفة؛ مثل: مونتسكيو، ومانوئيل، وكانط وغيرهم. ولكن بعد نجاحها في أمريكا- رغم المشاكل التي واجهت هذه التجربة- تقلدت دول أخرى تبني هذا النظام؛ بحيث أضحت الفيدرالية الآن ظاهرة سياسية مهمة، أخذت موقع الصدارة في مجال الدراسات الدستورية والأنظمة السياسية في مختلف الجامعات والمراكز العلمية في العالم (1).

يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية تنشأ بإحدى طريقتين، هما:

أ- الاتحاد بالتجمع أو الانضمام: وبموجب هذه الطريقة تتحد عدة دول مستقلة، أو تنضم إلى بعضها، وتقيم دولة واحدة أعلى من الدول الأعضاء، وهذه هي الطريقة الاعتيادية والغالبة لنشوء الاتحاد الفيدرالي (2). وبهذه الطريقة ظهرت كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وكندا، وأستراليا، وكثير من الدول الأخرى. وفي الفدراليات الناشئة في ظل هذه الطريقة، تجد بأن حقوق الدول الأعضاء تكون كبيرة نسبياً، لأن الدول المستقلة التي تؤسس الفيدرالية لا تتنازل لحكومة الاتحاد إلا بقدر محدود من السلطات، وبالحد الضروري ليكون الاتحاد، وتحفظ بالسلطات الأخرى لها أي أنها تحاول التضييق كثيراً من سلطات الاتحاد (3).

ب- الاتحاد بالتفكك: وينشأ الاتحاد الفيدرالي وفقاً لهذه الطريقة بتفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدة دول أعضاء أو ولايات، ولكن في ظل الدولة ذاتها التي تتحول إلى دولة مركبة، وهكذا نشأ في كل من الاتحاد السوفيتي، والأرجنتين، والبرازيل، ودول أخرى، حيث لجأت الدول المذكورة التي كانت دولاً موحدة وبسيطة إلى تحويل أنظمتها إلى الشكل الاتحادي المركب، وذلك بمنح الأقاليم المكوّنة لها مزيداً من الاستقلال الذاتي وتركها تحكم نفسها بنفسها في بعض المسائل حتى تتجنب انفصال تلك الأقاليم عنها كلياً (4).

غير أنه بالرغم من ذلك، يمكن القول بأن حكومة الاتحاد في الأنظمة الفيدرالية المقامة بموجب هذه الطريقة تحتفظ بقدر أكبر من السلطات قياساً إلى الأنظمة المقامة وفق الطريقة الأولى. فهي وإن كانت قد قامت بتحويل الأقسام أو الوحدات الإدارية إلى كيانات دستورية إلا أنها لم تتنازل لها إلا بقدر محدود من السلطات.

(1) د. شورش حسن عمر: الفيدرالية بين النص الدستوري والواقع العملي، دراسة قانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢، ص ١٤.

(2) د. محمود محمد حافظ: موجز القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، دار الفكر العربي، مطبعة لجنة البيان العربي، 1956، ص 38.

(3) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعه دمشق، ط ٢، ١٩٦٨، ص ٩١.

(4) د. الشافعي محمد البشير: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المبادئ الدستورية العامة للدولة وأشكالها، بدون مكان نشر، بدون سنة طبع، ص ١١٣.

المطلب الأول

مفهوم الفيدرالية وخصائصها وأبعاد بنائها

الفيدرالية نظام سياسي مهم يحفظ وحدة البلاد وحقوق الأفراد، ويحفظ السلطة، ويحلّ النزاعات. من خلال إدارة السلطة وحلّ الصراعات السياسية والعرقية والثقافية في العراق، وشُرعت الفيدرالية في هذا البلد للحفاظ على وحدته. وتكمن أهمية إجراء هذا البحث في التعرف على أهمية الحكومة الاتحادية، ودورها الفعّال في البلاد والحفاظ على وحدتها، ومن خلال وصف القوانين الاتحادية، حيث تُعدّ الدولة الفيدرالية الحلقة الأخيرة والأقوى في سلسلة الاتحادات بين الدول، وفي تطور فكرة الاتحادية فالاتحادات المعروفة، والتي تتدرج من الاتحاد الشخصي إلى الاتحاد الفعلي، وإلى الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي، يركز جميعها على روابط واهية وضعيفة لا تلبث بحكم طبيعتها أن تنتهي إلى الزوال (1).

لذلك، يذهب أغلب الفقهاء إلى القول بأن النظام الفيدرالي هو نظام استقرار لا نظام انتقال، بل إن منهم من يرى أنه نظام المستقبل بفضل مزاياه العديدة التي تضمن له التوسع والانتشار (2). لكون فكرة الدولة الفيدرالية تستند إلى حقيقتين، هما: ثنائية السلطة وثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفيدرالية، إذ أنّ ثنائية التكوين تجمع في ذاتها وجهين اثنين: وجه الدولة البسيطة، ووجه الدولة المركبة، لأنها تتكون من الدول الأعضاء فيها، بوصفها وحدات سياسية متميزة، ومنها مجتمعة في شكل دولة الاتحاد (3).

إذن فالفيدرالية بإيجاز، هي عبارة عن توفيق لتحقيق دولة من جهة، وترك الحق لمجموعة الأقاليم أو الولايات المشكلة لهذه الدولة بأن تتمتع بقسط من الذاتية أو الاستقلالية بحيث لا تخضع لرقابة الدولة الفيدرالية من جهة أخرى (4).

إنّ الفيدرالية تسعى للتوفيق بين التعددية والوحدة ضمن مفهوم احترام الواحد للآخر، فهي تهدف أساساً إلى بناء نظام حكومي متعدد المستويات، بحيث يضمّ عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي للوحدات الفيدرالية.

- (1) د. خالدقاني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، بيروت، ١٩٨١، ص ١٣٠.
- (2) د. سعدعبد الجبار علوش: الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، مجلة دراسات دستورية وقانونية - المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة دي بول، ط ١، ٢٠٠٥، ص ٣٩٤.
- (3) د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٥١.
- (4) د. آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، النظرية القانونية للدولة وحكمها، بيروت، ١٩٧١، ص ١١٤.

ومن ثم، استيعاب الهويات المميّزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً، بمعنى أنها تهدف إلى ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد (1). فهي عبارة عن كيان للدولة العصرية، توجد أقاليم منفصلة أو كيانات سياسية أو مجاميع عرقية أو دينية وثقافية ضمن بناء سياسي غير مركزي واحد، وذلك بهدف الحفاظ على الخصائص السياسية لكل كيان من هذه الكيانات.

فهي تقدّم على تقسيم مناطق الدولة، وتوفر الحيادية والمساواة التامة في التمثيل لكل مواطني الدولة الفيدرالية، كما أنها تؤمن الحكم الذاتي المحلي لمختلف أطياف المجتمع، وتمثيل هذه الأطياف المتنوعة في مؤسسات الدولة الفدرالية (2).

إذن الفيدرالية بإيجاز، هي عبارة عن توفيق لتحقيق دولة من جهة، وترك الحق لمجموعة الوحدات الفيدرالية المكوّنة لهذه الدولة بأن تتمتع بقسط من الذاتية او الاستقلالية من جهة أخرى، بحيث لا تخضع لرقابة الدولة الفدرالية. وعزّف الدكتور شورش حسن عمر الفيدرالية: بأنها اتحاد دستوري بين الأقاليم أو الولايات التي تنازلت طوعياً عن السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية للدولة الفيدرالية، مع الاحتفاظ باستقلالها الداخلي والمشاركة في الحكومة الفيدرالية (3).

(1) دونالد واتس: الأنظمة الفيدرالية، طبعة منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٦، ص ٩.

(2) عادل حبة: الدولة الفيدرالية، يصدرها المركز الثقافي للفكر الجديد، العدد ٣٣، ٢٠٠٥، ص ٢٠٠.

(3) د. شورش حسن عمر: الفدرالية بين النص الدستوري والواقع العملي، دراسته مقارنة، دروب المعرفة، ط ١، ٢٠٢٢، ص ١٧.

اما بالنسبة لخصائص الدولة الفيدرالية، فإنها تنفرد بخصائص معينة، لكونها أحدث التنظيمات الخاضعة للقانون الدستوري، ولغرض إعطاء صورة أكثر وضوحاً لهذا النظام، يُستحسن بيان هذه الخصائص، وهي كالآتي:

١- وجوب دستور مكتوب: بما أن الاتحاد الفيدرالي تنظيم قانوني داخلي، فهو ينشأ بموجب الدستور، وطالما أن دستور الاتحاد الفيدرالي يتضمن عادة تقسيم السلطات بين الحكومة العامة والحكومات الإقليمية الأعضاء، الأمر الذي يستوجب أن يكون هذا التقسيم دقيقاً وثابتاً وغير قابل للاختلاف والالتباس عند التطبيق العملي وممارسة الحكومات لسلطاتها، فمن الضروري أن يكون هذا الدستور مكتوباً (1).

حيث يجب أن يكون دستور الدولة الفيدرالية القانون الأسمى في البلاد، الذي يؤسس الحكومة العامة والحكومات الإقليمية، و يوزع السلطات فيما بينها، حيث يجب أن يكون ملزماً لكل من حكومة الاتحاد والحكومات الإقليمية (2).

٢- جمود الدستور: من غير المشكوك فيه أن هناك ضرورات كبيرة تستدعي أن يكون دستور الاتحاد الفيدرالي جامداً، لأن هذا الدستور يتولى تحديد اختصاصات كل من حكومة الاتحاد، وحكومات الدول الأعضاء، وأن إعطاء المجال لتعديل هذا الدستور بالطرق العادية المتبعة في أغلب الدول الموحدة من شأنه أن يهدد ويمس اختصاصات وسلطات واستقلال الدول الأعضاء بالخطر وعدم الثبات، كما أنه قد يؤدي الى الانتقاص من كيانها. وصفاً لذلك، يجب أن يكون الدستور على درجة من الثبات والاستقرار ويتحقق ذلك عملياً في عدم اقتصار سلطة تعديله بصورة منفردة ومستقلة على حكومة الاتحاد أو على حكومات الدول الأعضاء (3).

(1) د. محمد عبدالمعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٣، ص ٤٦٧.

(2) د. محمد عمر مولود: الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي، العراق انموذجا، ط ١، مجد المؤسسة الجامعية،

٢٠٠٩، ص ٣٨.

(3) د. محمد عمر مولود: مصدر نفسه، ص ٣٩.

نحن نرى أن من الجوهرى فى الحكومة الفيدرالية، أن لا تعهد سلطة التعديل للدستور - الى الحدّ الذي تتعلق فيه على الأقل بشروط ونصوص الدستور التي تنظم مراكز وسلطات حكومة المركز والحكومات الأعضاء - إما إلى حكومة الاتحاد أو الى الحكومات الإقليمية بصورة استشارية ومنفردة، أمّا إذا تم إسنادها بصورة منفردة إلى أي طرف من الأطراف، فإن ذلك قد يفسح المجال للانتقاص من سلطات الطرف الآخر.

ولا يهم من الناحية المنطقية أين توضع سلطة تعديل الدستور، ولكن الثابت والمعقول عملياً اشتراك كل من حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم إما عن طريق حكوماتهم أو شعوبهم.

3- تقسيم السلطات بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء من خلال الدستور. من إحدى السمات الرئيسية المميّزة للنظام الاتحادي (الفيدرالي)، النص في وثيقة الدستور، التي ينشأ بموجبها الاتحاد، على اختصاصات وسلطات حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أو الدول الأعضاء. إن هذا يُعدّ أهم مسألة ينص عليها الدستور الاتحادي، بل تُعدّ جوهر هذا الدستور (1). و تُعدّ هذه السمة أهم ما يميّز الاتحاد الفيدرالي عن النظم اللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة؛ حيث لا يجري النص على اختصاصات وسلطات الأقاليم اللامركزية للدولة الموحدة في الدستور، وإتّما يجري تفويضها من قبل السلطة المركزية بقوانين عادية (2).

4- ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية: تعتبر ازدواجية السلطة التشريعية الاتحادية او بعبارة أخرى، تكوّن البرلمان الاتحادي من مجلسين ميزة بارزة من مزايا النظام الفيدرالي، اضافة الى كونه إحدى الضمانات التي تؤمن فعالية هذا النظام (3). كما أن اسلوب المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفيدرالية. ويدعى أولهما المجلس الأعلى، وهو يمثل الكانتونات أو المقاطعات أو الولايات الأعضاء في الاتحاد، بينما يدعى الآخر المجلس الأدنى أو مجلس الشعب أو مجلس النواب، وهو يمثل عموم أبناء البلاد، ووفقاً لنسبة السّكان (4).

0- وجود محكمة دستورية، أي وجود بعض المؤسسات والإجراءات لحل الخلافات الدستورية بين مستويي الحكم مثل المحكمة الاتحادية، المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي، أو إجراء الاستفتاءات لفض المنازعات بين الحكومات في كلا المستويين باللجوء الى القضاء او بالتعاون والتوفيق بينها.

7- وجود بعض الآليات والمؤسسات لتنسيق العلاقة بين الحكومات في كلا المستويين، وكذلك، لتسهيل تنفيذ الصلاحيات المشتركة بينها، مثل المؤسسات المستقلة واللجان الوزارية المشتركة الفيدرالية والإقليمية والمجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي (5).

(1) د. سعد عصفور: القانون الدستوري، الأسكندرية، ط 1، 1904، ص 27.

(2) د. محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص 42.

(3) د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 76.

(4) د. محمود حليمي، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، 1964، ص 278.

(5) جورج اندرسون: مقدمة عن الفيدرالية، مترجمة، كندا، منتدى الأنظمة الفدرالية، 2007، ص 4.

وعلى الرغم من أن هذه الخصائص الموجودة بدرجات متفاوتة في الدول الفيدرالية المقارنة، إلا أنه كما يقول اندرسون: فإن أهم خصيصة تتميز بها كل دولة فدرالية أنه: هناك على الأقل مستويين من الحكومة، إذ إن كل منهما أنشأه الدستور، ولكل منهما درجة من الاستقلال الحقيقي خاصة به،

مما تكون مسؤولة في المقام الأول أمام ناخبها في المستوى الذي توجد فيه. مع ذلك فإننا نميل الى تقسيم خصائص الفيدرالية الى صنفين، نطلق على أولهما تسمية (الخصائص الأساسية) التي تتمثل في الخصائص المذكورة في النقاط (١/٢/٣)، وهي: وجود مستويين من الحكومة، وجود دستور مكتوب جامد يتضمن إدارة كل مستوى بشكل مستقل ذاتياً عن الآخر، و تقسيم السلطات بين المستويين.

بينما نطلق على ثانيهما تسمية (الخصائص المكملة)، التي تمثل الخصائص المذكورة في النقاط (٤/٥/٦) وهي: ضمان رأي الأقاليم في القرارات الفيدرالية عن طريق تمثيلها في المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي - وجود محكمة - اتحادية لحل النزاعات بين الحكومات في كلا المستويين، وتوفير تدابير التعاون بين الحكومات في مجالات المسؤوليات المشتركة(1).

وبالتالي، فإن هذه الخصائص هي المعايير التي يمكن من خلالها تحديد أي نظام فدرالي يُعدّ (دولة فدرالية) بحيث متى توفرت كل هذه الخصائص أو معظمها في نظام فدرالي ما، وجب تسمية هذا النظام بـ (دولة فدرالية).

إذن الدولة تصبح دولة فدرالية ناجحة عندما تترسخ فيها كل أو معظم خصائص الفيدرالية، وعملية ترسيخ تلك الخصائص في دولة ما، هي التي نسميها عملية (بناء الفيدرالية)، وهي عملية تتخذ بحسب (جورج اندرسون) بُعدين أو اتجاهين من البناء، هما:

-البناء باتجاه الخارج: الذي يتضمن إقامة الأقاليم، وتفويض حكوماتها صلاحيات للاستجابة لمتطلبات السُّكان في الأقاليم. ويبدو أن هذا الاتجاه من البناء يسعى الى تعزيز عنصر (الحكم الذاتي)، وترسخ في ظله خصائص الفيدرالية المذكورة في النقاط (١/٢/٣)، وهي التي أطلقنا عليها سابقاً تسمية الخصائص الأساسية.

- البناء باتجاه الداخل: الذي يتضمن الاعتراف بمختلف مكونات السُّكان في الأقاليم، وتمثيلهم داخل مؤسسات الحكومة الفيدرالية، وإشراكهم في القرارات الفيدرالية، وتوفير الحماية لهم، والاستجابة لأولياتهم على المستوى الوطني (2). ويبدو أن هذا الاتجاه من البناء يسعى الى تعزيز عنصر (الحكم المشترك)، وترسخ في ظله خصائص الفيدرالية المذكورة أعلاه في النقاط (٤/٥/٦)، وهي التي أطلقنا عليها سابقاً تسمية الخصائص المكملة، غير أنه لا يمكن إغفال أهمية الدستور المحددة في النقطة رقم (٣) في كلا الاتجاهين من البناء.

إذن فإذا كانت الفيدرالية، كما بيّنا سابقاً، هي التبرير النظري لأهمية الجمع بين مبدأي (الحكم الذاتي، والحكم المشترك) المتعارضين، فإن بناء الفيدرالية هو، التطبيق العملي لهذين العنصرين في دولة ما، الذي يتطلب وفقاً لـ (أندرسون) منهجاً متوازناً بين البُعدين (البناء باتجاه الخارج) و (البناء باتجاه الداخل).

وفي نهاية هذا المطلب، فيما يتعلق بالموضوع الرئيسي لهذه الدراسة، سنحاول في المطلب الثاني عرض إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق ومستقبله في ظل تلك الإشكاليات.

(1) جورج اندرسون: مصدر سابق، ص ٤.

(2) جورج اندرسون: مصدر سابق، ص ٦٦-٦٩.

المطلب الثاني

إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق

رغم المزايا التي حققها الاتحاد الفيدرالي، من حيث تعايش المكونات المتنوعة والمختلفة في إطارها مع ضمان حقوق واستقلال كلِّ مكوّن ووحدة سياسية داخل هذا الإطار الدستوري. غير أن هذا لا يعنى بأن النظام الفيدرالي كغيره من الظواهر السياسية لا تصيبه الأمراض، ولا يعترض لمشاكل، حيث نجد بجانب التجارب الناجحة للفيدرالية، بعض التجارب التي فشلت ولم تُكتب لها النجاح والاستمرار، ذلك بسبب عدم إمكانية التغلب على المشاكل التي ظهرت نتيجة تطبيق الاتحاد الفيدرالي، وتجارب أخرى لا تزال تعاني من أمراض هذا النظام مما يهدد استقراره (1).

بعد سقوط نظام البعث في ٩/أبريل/ ٢٠٠٣، كانت القناعة السائدة بين معظم القوى العراقية المنظمة وغير المنظمة، والقوى الأجنبية والدولية (ولا سيما الولايات المتحدة، وأوروبا، و الأمم المتحدة) هي ضرورة إعادة بناء الدولة العراقية على مجموعة مبادئ بإمكانها أن تتجاوز النتائج السيئة لعقود من النظام الاستبدادي السابق المتّسم بالحكم اللاديمقراطي المركزي والقمعي القومي والمذهبي، وفي ظل هذا كان الخيار الأفضل لمعظم هذه القوى الداخلية والخارجية هو، إعادة بناء العراق كدولة فدرالية تعددية ثنائية القومية والإدارية ذات نظام حكم ديمقراطي برلماني لا مركزي (2).

وقد أكد الدستور المؤقت لسنة ٢٠٠٤ في إطار مبادئه الأساسية: أن نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحليّة، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب (3).

وفي السياق ذاته أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة الأولى: (أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق .

وشدد في نصوص أخرى على ضمان وحماية الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وسيادة الشعب، وسيادة القانون، وحقوق الانتخاب والترشيح، والفصل بين السلطات، ودعم المجتمع المدني وضمن حرية التعبير والإعلام والصحافة، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها (4).

(1) نقلًا عن الأستاذ الدكتور شورش حسن عمر: مصدر سابق، ص ٢٩.

(2) عابد خالد رسول: الحقوق السياسية في الدساتير العراقية، دراسة تحليلية مقارنة على ضوء المتغيرات السياسية، السليمانية، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢، ص ٣٦٨.

(3) نص المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للفترة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(4) المواد (٤٦ - ٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

حيث إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومن أجل منع عودة النظام الاستبدادي المركزي القمعي، قد حد من معظم صلاحيات الحكومة المركزية، حتى في بعض جوانب مجالات الخارجية والدفاع، وجعل معظم البنية التحتية الاقتصادية والتعليم والصحة، صلاحيات مشتركة بين الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم للسلطات، أمّا المجالات الأخرى، فقد تركها للسلطات الواسعة، لحكومات الأقاليم والمحافظات، ومنح الأقاليم الحق في وضع دساتير خاصة بها، وممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية و القضائية الخاصة بها، لحكم نفسها ذاتياً وبشكل مستقل، ولا يمكن للسلطة الاتحادية حتى فرض الضرائب على الأقاليم إذا كانت الأخيرة لا توافق عليها. كما لا يحق لها إدارة قطاع النفط بمفردها، إضافة الى ذلك السماح لسلطة الإقليم بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (1).

(1) المواد (١٢١ - ١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أما بالنسبة لموضوع النفط والغاز، فهذا الموضوع يُعدّ من المواضيع الأكثر تعقيداً بين السلطات الفيدرالية من ناحية وسلطات الإقليم من ناحية أخرى، وعدم سن قانون النفط والغاز في العراق، أدّى إلى زيادة الإشكاليات المتعلقة بهذا الموضوع، كما ذكرنا سابقاً، بأن الإقليم بموجب قانون النفط والغاز الصادر من برلمان إقليم كردستان - العراق قام بإنتاج النفط وتصديره للخارج، لكن نتيجة الحكم التحكيمي الصادر في باريس، والقرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٩/ الاتحادية/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ / الاتحادية/ ٢٠١٩)، قضت المحكمة بعدم دستورية قانون النفط والغاز في الإقليم، إضافةً إلى ذلك قضت المحكمة بإلزام الإقليم بأن يتعاون مع الحكومة الفيدرالية في هذا المجال، إذ نص القرار (٤) على إلزام حكومة إقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بمراجعة كافة العقود النفطية المبرمة مع حكومة إقليم كردستان بخصوص تصدير النفط والغاز وبيعه لغرض تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة إقليم كردستان من جرائها، وان يتم تحديد حصة الإقليم من الموازنة العامة وبالشكل الذي يضمن إيصال حقوق مواطني محافظات إقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية وعدم تأخيرها، بعد أن يتم تنفيذ كافة فقرات هذا القرار من قبل حكومة إقليم كردستان، وإشعار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك"، وتنفيذاً لهذا القرار جاء في البرنامج الحكومي لإقليم كردستان - العراق بأن "سوف نتعامل مع التوزيع العادل لموارد النفط والغاز، وسنعرّض حقوق كردستان في عائدات النفط وفقاً للمادتين (١١١ و ١١٢)، وفي حال تحقق ذلك، فإن برنامج عملنا سيزيد من صادرات النفط لكلا الجانبين".

لأن خلافاً لهذه المبادئ والنصوص الدستورية الواعدة لبناء الدولة على الفيدرالية، فإن عملية بناء الفيدرالية في العراق واجهت تدريجياً إشكاليات كبيرة، بحيث أن معظم الخصائص التي ذكرناها في المطلب السابق للفيدرالية، قد افتقرت الى أرضية خصبة لتوسيطها، كما سنوضحه الآن. وفيما يلي سنتناول أهم المشاكل التي تواجه عملية بناء الفدرالية في العراق، من خلال فرعين:

الفرع الأول

غياب الديمقراطية وعدد الوحدات الفدرالية

ارتبطت الفيدرالية عند الكثيرين بالديمقراطية، لأنها توفر ضمانات قانونية تمنع نشوء سلطة مركزية قد تجنح نحو الدكتاتورية، وتحاول توسيع سيطرتها على الإقليم والقضاء على استقلالها، وتحويل الدولة الفيدرالية إلى دولة بسيطة موحدة (1). لذلك يستوجب أن تكون الفيدرالية، قائمة على نظم ديمقراطية، وإلا تكون ذات نظم أو توقراطية أو دكتاتورية، الأمر الذي يعني أن النظام الفيدرالي يتطلب بطبيعته نظام حكم ديمقراطي سواء في داخل الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي أو على مستوى هيئات ومؤسسات الحكومة الفيدرالية (2).

إن الحلّ الفيدرالي القائم على أسس ديمقراطية وفقاً لمؤشر الديمقراطية العالمي لسنة ٢٠٢٤، حيث صنّف العراق في المرتبة ١٢٦ من أصل ١٦٧ دولة، وصنّف كدولة استبدادية وليست كدولة ديمقراطية، لا تشجع على دافع الانفصال بقدر ما تحتويه، وقد أثبتت تجربة الدول الفيدرالية حتى اليوم، لا سيما تلك التي تملك تقليداً ديمقراطياً عريقاً، أن الانفصال لم يحدث قط، بالرغم من الاستفتاءات الشعبية وغيرها من أشكال المدافعة العامة عن الانفصال، كما أثبتت الأنظمة الفيدرالية الديمقراطية، أنها مرنة بما فيه الكفاية لتتعامل مع الشعوب التي يمثلها الانفصال .

لأن القضاء على التوترات والحركات الانفصالية وكل المشاكل الأخرى بنجاح داخل الاتحاد الفيدرالي واستمرار التجربة الفيدرالية يتطلب وجود استراتيجية قائمة على أسس ديمقراطية، تحقق من خلالها التوازن المعقول والعادل بين المركز والأطراف في الدول الفيدرالية (3).

أمّا بخصوص الإشكالية المتعلقة بعدد الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي، فنجد أن نسبة هذا العدد تؤثر في نجاح التجربة الفيدرالية أو فشلها، فكلما كان الاتحاد ناشئاً من عدد أكبر من الوحدات السياسية، فإن هذا الاتحاد يُكتب له الدوام والاستقرار، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، والمانيا. حيث إن في هذا النوع من الاتحادات، لا يكون الاتفاق بين الوحدات المكونة سهلاً، وتكوين الأغلبية فيما بينها أمراً ميسوراً، كون الدستور الفيدرالي يتطلب تعديله موافقة أغلبية الوحدات المكونة للاتحاد (4).

في حين أن الاتحادات الفيدرالية التي تتكوّن من أعداد قليلة من الوحدات كاثنتين أو ثلاثة، فإنها تعاني بشكل عام من مشاكل كثيرة، ومن الصعب أن تشهد نجاحاً واستمراراً. وقد أثبتت تجارب الدول الفيدرالية ذات الوحدتين أو الثلاث وحدات، بأنها لم تكن ناجحة ومشجعة مثل، باكستان الذي انفصل عنه باكستان الشرقية عام ١٩٧١، والاتحاد الجيكوسلوفاكي الذي انتهى عام ١٩٩٢ (5).

لكن، خلافاً لهذه المبادئ والنصوص الدستورية الواعدة ببناء الدولة على الفيدرالية، فإن عملية بناء الفيدرالية في العراق واجهت تدريجياً إشكاليات كبيرة، بحيث أن معظم الخصائص التي ذكرناها في المطلب السابق للفيدرالية، قد افتقرت إلى أرضية خصبة لترسيخها، كما سنوضحه في الفرع التالي.

(1) د. لقاء مكي: النظم الفيدرالية في العراق، بحث منشور عن الموقع الإلكتروني. www.ahewar.org

(2) د. محمد عبدالمعز نصر: مصدر سابق، ص ٤٨

(3) د. شورش حسن عمر: مصدر سابق، ص ٣١.

(4) د. شورش حسن عمر: مصدر سابق، ص ٣٣.

(5) دونالد. ل. واتس، مصدر سابق، ص ١٤٢.

الفرع الثاني

إشكاليات عملية بناء الفيدرالية في العراق

نبحث هنا في أهم الإشكاليات التي تواجه عملية بناء الفيدرالية في دولة العراق، من خلال التركيز على المشاكل التي تعيق دون تبلور خصائص الفيدرالية على مستوى كلا بعدي البناء باتجاه الخارج، والبناء باتجاه الداخل، في ضوء ما ذكرنا في المطلب الأول من هذا البحث، وذلك على النحو الآتي:

حيث إن الإشكاليات التي تحول دون التكيّف مع مطالب تكوين أقاليم جديدة، والالتزام بالدستور الفيدرالي والتسامح مع ممارسة الصلاحيات من قبل حكومات الوحدات المكونة بالتقسيم الذي أقرّه ذلك الدستور، ممّا يعرقل بالنتيجة إمكانيات تثبيت عنصر (الحكم الذاتي) في التجربة العراقية للفيدرالية. ويمكن التماس كل ذلك في مدى ترسخ ما أسميناه (الخصائص الأساسية للفيدرالية) في العراق، منذ تحولها الى الشكل الفيدرالي خلال العقد المنصرمين، كالآتي:

1- فيما يتعلق بالخاصية الأساسية الأولى، وهي وجود مستويين للحكومة، التي تفترض التجاوب مع تكوين أقاليم جديدة لها حكومات خاصة بها بالتوازي مع تشكيل مؤسسات الحكومة الفيدرالية، فعلى الرغم من أن الدستور العراقي الاتحادي؛ قد أعطى صراحة الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بطلب من قبل أعضاء مجلس المحافظة أو من قبل الناخبين فيها (1)، إلا أنه على العكس من التوقعات الأولية التي ذهبت الى عدة احتمالات، منها: قيام ستة عشر إقليمًا - كردستان وكل من المحافظات الخمسة عشر - على أساس (القومية والتقسيم الإداري للمحافظات)؛ أو قيام ستة أو خمسة أقاليم - كردستان، بغداد، كركوك، الجنوب، الفرات الأوسط والفرات الأوسط - على أساس (القومية والتقارب الجغرافي)؛ أو قيام ثلاثة أقاليم - كوردي وسني وشيعي - على الأساسين (القومي والمذهبي)، أو على الأقل يتحول العراق الى إقليمين (كوردي وعربي) على أساس (القومية)(2)، ولكن ماعدا (إقليم كردستان)، الذي يعود إعلان تكوينه على الأساس الفيدرالي إلى عام 1992(3)، لم يتكوّن في ظل دستور 2005 أقاليم أخرى جديدة حتى الآن، على الرغم من وجود طلبات عديدة قُدمت من قبل عدة محافظات تطالب كل منها بتكوين إقليم، ولكن جرى منعها بقوة من قبل الحكومة المركزية، بدواعي متعددة، منها لأسباب قانونية (مثل: طلبات تكوين أقاليم في كل من البصرة وميسان وذيقار وكربلاء)، أو من خلال التهيب أو حتى القمع (مثل: طلبات تكوين أقاليم في كل من صلاح الدين وديالى)، أو من خلال وعود مضللة (مثل: طلبات تكوين أقاليم في كل من الرمادي والموصل)(4). ولعلّ السبب الرئيسي لهذه الإشكالية هو أنه منذ البداية، باستثناء (الكورد) وعدد قليل من القوى والشخصيات العراقية الليبرالية والعلمانية، لم تكن أيّ من القوى الأخرى من (الشيعة والسنة) مؤيدة لفيدرالية الدولة العراقية. بل أن بعضهم قد عارضها بشدة، ومنهم معظم القوى السنيّة المعروفة في حينها بمقاومة الوجود الأمريكي، وكذلك التيار الصدري والتركمان(5). وفقاً لمعظم الخبراء الفيدراليين والدستوريين، هناك دائماً احتمال كبير لهيمنة الحكومة المركزية في الدول الفيدرالية ذات عدد صغير من الأقاليم، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إما إلى إضعاف الهيكل الفيدرالي للدولة أو يؤدي إلى حلّها بالكامل(6). لذلك، فمنذ البداية، كانت الخاصية الأولى لبناء الفيدرالية في العراق، هي وجود مستويين من الحكومة، في إشكالية وأزمة كبيرة لم تنجو منها حتى الآن.

(1) نصت المادة (119)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، على أن: "يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: الأولى: - طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. الثانية: - طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم".

(2) محمد أحمد محمود، تعديل الدستور: دراسة في ضوء الدستور العراقي لعام 2005، بغداد، الدائرة الإعلامية-مجلس النواب، 2010، ص ص 91-92.

(3) ينظر نص القرار رقم (22) الصادر في 10/4/1992 من برلمان إقليم كردستان، تم إلغاء هذه التسمية وفقاً لتعديل على قانون انتخابات برلمان كردستان، لذلك لا يحتاج إلى الإشارة إلى هذه التسمية. ورد فيه: "أولاً: إقرار بيان إعلان الاتحاد الفيدرالي المقدم من قبل هيئة رئاسة المجلس الوطني لكوردستان العراق بتاريخ 10/4/1992 بما تضمن من معطيات ووقائع تاريخية وسياسية وقانونية، واعتبارها ديباجة لهذا القرار وسنده القانوني. ثانياً: تحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية واختيار المركز السياسي لإقليم كردستان العراق وشعبه، انطلاقاً من حقه المشروع في تقرير مصيره في هذه المرحلة التاريخية على أساس الاتحاد الفدرالي ضمن عراق ديمقراطي برلماني، يؤمن بتعدد الأحزاب، ويحترم حقوق الإنسان المعترف بها في العهود والمواثيق الدولية".

(4) د. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة، السليمانية، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، 2013، ص 39.

(5) عبد الحسين شعبان، تضاريس الخريطة السياسية العراقية، مصدر سبق ذكره مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، السنة (29)، العدد (333)، ت 2/2006، ص ص 68-76.

(6) لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، السليمانية، دار سردم للطباعة والنشر-2006، ص ص 45-61.

2- وفيما يتعلق بالخاصية الثانية للفيدرالية، وهي وجود دستور مكتوب يقرّر تكوين الأقاليم وتقسيم السلطات بين المستويين، فعلى الرغم من أن هذه الخاصية تبدو قوية في العراق، إذ إنه لم تجر أي تعديلات على الدستور الاتحادي لسنة 2005 حتى الآن بدعوى أنه جامد، إلا أنه نظراً لأن التجربة الدستورية والسياسية في العراق بعد عام 2003، كانت وليدة مخاضات عسرية على المستوى الاجتماعي والسياسي والأمني، وتداخلت فيها عوامل داخلية وخارجية ممّا جعلها مليئة بمشاكل وتعقيدات، وهذا ما انعكس بشكل أساس على روح الوثيقة الدستورية وطبيعة صياغتها(1)، وطبيعة التعاطي السياسي مع أحكامها ومبادئها الأساسية، ممّا أثير الكثير من النزاعات بشأنها بين الجهات السياسية، وكذلك بين الحكومة الاتحادية وسلطاتها وحكومات الأقاليم والمحافظات، وحتى أحياناً بين المكونات من السُّكان أيضاً، وقد رافقت كثيراً من تلك الممارسات السياسية مخالفات وانتهاكات دستورية صريحة وواضحة.

ومع ذلك، فعلى الرغم من المآخذ على عدد من نصوص الدستور والخلل فيها، إذ كانت بعض الأزمات والإشكاليات السياسية هي وليدة الإشكاليات الدستورية، فإن الكثير من المخالفات والانتهاكات الدستورية، كان سببها الوضع السياسي وتعقيداته وتداخلته بين القوى الفاعلة في الساحة السياسية العراقية(2).

وهكذا، واجه الدستور العراقي باستمرار إشكالية عدم التطبيق السليم لمبادئه ونصوصه بسبب التعقيد فيه أو بسبب الانتهاكات المستمرة له(3)، ولا سيما في مجالات حقوق الإنسان، الديمقراطية، سيادة القانون واللامركزية المحلية والإقليمية. ممّا كان مهدداً بالطعن في نصوصه، والدعوة إلى إلغاء العمل به، أو المطالبة بتعديل عدد من مبادئه الأساسية (مثل: مبادئ الاتحادية والبرلمانية واللامركزية فيه) التي يزعم أنها مصدر ضعف الدولة العراقية، وبخاصة من قبل بعض القوى والميليشيات المتنفذة في الساحة السياسية، بالإضافة إلى قوى أخرى سياسية ومدنية، إذ كانت هناك في أثناء مظاهرات التشرينيات عام 2019 مطالب واضحة تدعو إلى تعديل الدستور، باتجاه تغيير النظام السياسي الحالي إلى نظام رئاسي، وكذلك التخفيف من اللامركزية في إدارة المحافظات والوحدات المحلية(4).

- (1) حول طبيعة عملية صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومضمونه، ينظر: عابد خالد رسول، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية- دراسة تحليلية مقارنة على ضوء المتغيرات السياسية، المصدر السابق، ص ٣٤٢-٣٥٢.
- (2) أسامة الشبيب، ما الجراء عند انتهاك الوثيقة الدستورية؟ مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢، ص ٤.
- (3) حول طبيعة هذه الانتهاكات والأمثلة على بعضها، ينظر:
- (4) حمزة مصطفى، دعوات لتحويل النظام من برلماني إلى رئاسي في العراق، جريده الشرق الأوسط، العدد (١٤٩٥٠).

- مكي ناجي، الانتهاكات الدستورية في ظل المادة (١٣٠) من الدستور، موقع المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٣/٢/٢٩، على الرابط الآتي: [/https://www.iraqidewelopers.com/iraqfsc/ar/node](https://www.iraqidewelopers.com/iraqfsc/ar/node)

- د. بلال الخليفة، هل توجد عقوبة لمن يخرق الدستور العراقي، موقع وكالة نون الخبرية، ٢٠٢٢/٣/٤، على الرابط الآتي: [/https://non14.nct](https://non14.nct)

إذاً، فبدلاً من أن يصبح الدستور أساساً لفض الخلافات بين الفرقاء، وإطاراً للتعاقد المجتمعي بينهم حول أسس التعايش والسلام والاحترام المتبادل بينهم، ويبنى عليه توافق فيدرالي يوازن بين رغبة بعضهم للبقاء متحدين، وإصرار بعضهم الآخر على حفاظ استقلالهم الذاتي النسبي، فبدلاً من كل هذا أصبح الدستور نفسه محلاً للخلاف ومنبعاً إضافياً للتشتت.

3- أما حول الخاصية الثالثة للفيدرالية في العراق، وهي التقسيم الدستوري للسلطات بين مستويي الحكومة، فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قام بهذا التقسيم، كما ذكرنا ذلك سابقاً، إلا أنه نظراً لإصرار الحكومة المركزية على عدم تقديم المزيد من التنازل لها عن الصلاحيات التي كانت متمتعة بها قبل عام ٢٠٠٣، وكذلك بسبب تعقيد النصوص الدستورية المتعلقة بتقسيم السلطات بين مستويي الحكومة في بعض المجالات، وبخاصة مجالات النفط والغاز والإيرادات، فقد حصلت الكثير من المشاكل والنزاعات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، ولا سيما مع (إقليم كردستان)، الذي يصارع الحكومة الاتحادية في العديد من الملفات، ومن بين أهم تلك الملفات المتنازع عليها (ملف النفط والغاز، وموازنة الإقليم، ودفع رواتب البيشمركة وتسليحه، والمناطق المتنازع عليها، والبعثات الخارجية وغيرها من الملفات)(١). وكان من شأن تعمق هذا الصراع أن يؤدي بالعراق أحياناً إلى حافة التفكك والانهيار أو إلى التصادم المسلح مع إقليم كردستان، مثل إجراء الاستفتاء على استقلال إقليم كردستان في 25/9/2017، والتقدم العسكري العراقي الى المناطق المتنازع عليها في 16/10/2017. هذا على مستوى العلاقة الفيدرالية بين الحكومة الاتحادية والإقليم، أما على مستوى العلاقة اللامركزية بين الحكومة الاتحادية والوحدات المحلية من المحافظات غير المنتظمة في إقليم والوحدات الإدارية الأخرى، فإن الحكومة الاتحادية لم تكن ملتزمة دائماً بتخصيص إيرادات كافية وسلطات مالية لازمة للوحدات المحلية، وبخاصة المحافظات الوسطى والجنوبية من العراق(2)، وليس فقط مالياً، وإنما إدارياً أيضاً، إذ إن الحكومة الاتحادية حتى الآن تتصرف تجاه تلك الوحدات كسلطة مركزية شديدة التمركز، فعلى سبيل المثال، وكرد فعل على الاحتجاجات التشريعية في ٢٠١٩؛ حيث إن قرار مجلس النواب العراقي بتجميد مجالس المحافظات كان نتيجة لقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٧ /اتحادية/٢٠١٩ بتاريخ ابريل ٢٠١٩ بعدم جواز تمديد ولاية تلك المجالس أيضاً، مما أضعف تماماً استقلال هذه الوحدات اللامركزية المحلية. وقد جرى الاعتراض على القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا، بذريعة انتهاكه للدستور وتعارضه مع مبادئ اللامركزية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة فيه،

على أساس أن أصل وجود مجالس المحافظات هو الدستور ،فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تلغي تلك المجالس أو تنهي عملها خارج القواعد التي نص عليها الدستور (3). ويتبين لنا من كل هذا، مدى الإشكاليات التي تواجه موضوع الالتزام بتقسيم السلطات بين مستويات الحكم فيدرالياً ولامركزيًا في العراق.

(1) م.د. حازم صباح احميد، النظام الاتحادي (الفدرالي) في العراق تحديات الحاضر وآفاق المستقبل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (1)، السنة (0)، العدد 9، 2013، ص305 - ص307.

(2) المصدر نفسه، ص307.

(3) د. عباس هادي العقابي، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 100/اتحادية لسنة 2019 وموحدتها 107 و 160 و 161 و 162 و 166 و 170 و 176 و 177 و 178 و 179 و 180/اتحادية/ 2021، موقع المحكمة الاتحادية العليا، 10/10/2020، على الرابط الآتي: <https://www.iraqfsc.iq/news>

أولاً: إشكاليات البناء باتجاه الداخل:

وهي الإشكاليات التي تحول دون دمج المكونات الرئيسية لسكان العراق ضمن رموز الحكومة الفيدرالية ومؤسساتها وسياساتها، مما يعرقل بالنتيجة إمكانيات تثبيت عنصر (الحكم المشترك) في التجربة العراقية للفيدرالية. ويمكن التماس ذلك في مدى ترسخ ما أسميناه (الخصائص المكملّة للفيدرالية) في العراق خلال العقدين الماضيين، كالآتي:

1- فيما يتعلق بوجود المجلس التشريعي الثاني في البرلمان الاتحادي، فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام 2005 قد ثبت مكانة هذه المؤسسة التي أطلق عليها تسمية (مجلس الاتحاد) في السلطة التشريعية الاتحادية(1)، ونص على تشكيله في الدورة الثانية لمجلس النواب(2)، اي خلال السنوات 2010-2014، الا أن مجلس الاتحاد لم يتشكل حتى الآن،على الرغم من أن المحكمة الاتحادية العليا قد صدرت مجموعة من القرارات بشأن تشكيل مجلس الاتحاد و كيفية تكوينه ، منها القرارات (116/اتحادية/اعلام/2017، 0/اتحادية/إعلام/2016، 72/اتحادية/2012)، مما يضع الأقاليم والوحدات المحلية أمام إشكالية حرمانها من أخذ وزن أكبر لتمثيلها في السلطة التشريعية الفيدرالية، وكذلك إشكالية منعها من إسماع صوتها عند تشريع القوانين الفيدرالية. هذا بالإضافة الى الإشكالية الدستورية التي يعاني منها بالأصل إيجاد مجلس الاتحاد في العراق، إذ إن أمور تنظيم تكوينه وصلاحياته لم تحدد بنصوص الدستور(3)، بل تركت كل تلك الأمور في يد مجلس النواب لينظمها بتشريع عادي(4)، وهو لم يصدره حتى الآن. وكل هذه تُعدّ إشكاليات كبيرة في البنية الفيدرالية العراقية، التي أغفلت فيها ضرورة توفير آليات التمثيل والديمقراطية والتوافق، والتي أضعفت بالنتيجة أواصر ارتباط المكونات والوحدات الفرعية بالسياسات الوطنية والهوية الجمعية للدولة ككل.

(1) ينظر: المادة (48)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(2) ينظر: المادة (137)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(3) ناثان براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، من: مأزق الدستور: نقد وتحليل، بغداد-بيروت، معهد الدراسات الاستراتيجية، 2006، صص 46-40.

(4) ينظر: المادة (70)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- وفيما يتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا، كان دورها في حل النزاعات الدستورية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وكذلك النزاعات بينها وبين الإدارات المحلية في المحافظات، كان دور هذه المؤسسة ضعيفة في معظم الأوقات، ماعدا في السنوات الأخيرة، إضافة إلى إشكالية اتهامها بالانحياز إلى القوى المتنفذة عند فصلها للعديد من القضايا السياسية، مثل قرارها في قضية تحديد الكتلة الأكبر في مجلس النواب أثناء عملية تشكيل الوزارة الاتحادية، في ظل النتائج التي تمخضت عنها الانتخابات النيابية في الأعوام ٢٠١٠ و٢٠١٤. وفوق كل ذلك، فقد واجهت هذه المحكمة في عام ٢٠٢٠ احتمالية تعطيل عملها، بسبب الخلاف حول كيفية تعيين أعضاء جدد في المحكمة بعد تقاعد أحد أعضائها، بسبب صعوبة اتفاق القوى العراقية في حينها على تعديل قانون المحكمة بغية تلافي نواقصه بشأن حل تلك المشكلة، وهذا أثار في وقته مسألة مدى قانونية جلسات المحكمة التي لم يكن انعقادها صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها(1).

ويدل كل هذا على أن الأدوات القضائية في البنية الفيدرالية للعراق كانت في معظم الأوقات، خلال العقدين الماضيين، تعاني من إشكاليات كبيرة، مما أدى ببعض أطراف الجسم القضائي نفسه إلى نعت بعض مراحلها بالفوضى(2). وعلى الرغم من أنه في السنوات الأخيرة، تبدو المحكمة الاتحادية العليا وكأنها قد تجاوزت بعض تلك الإشكاليات، بأداء دور مؤثر في حسم بعض القضايا المهمة في العملية السياسية على مستوى الاتحاد وإقليم كردستان وبينهما أيضاً، إلا أنها لا تزال محل انتقاد بعض الأطراف من كلا المستويين(3)، واتهامها بتجاوزها لروح الدستور وانحيازها إلى بعض الأطراف دون الآخرين، بل وإثارة مسألة اختراق بنيتها، والتحكم في قراراتها من قبل بعض القوى السياسية المسلحة(4).

3- أما حول وجود تدابير وإجراءات وأدوات لتنسيق العلاقة بين الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان، لتسهيل تعاونهما في مجال ممارسة الاختصاصات المشتركة بينهما، وكذلك للتقريب بين وجهات النظر عند حصول الخلافات بينهما، ومحاولة فضها دون اللجوء أول الأمر إلى القضاء أو إلى الأدوات غير السلمية، فيمكن في هذا المجال، في ظل غياب المجلس التشريعي الثاني لمجلس الاتحاد ودوره التوفيقى المفترض في هذا المجال، يمكن الإشارة إلى تحركات الوفود التفاوضية بين الجانبين، ووجود بعض اللجان المشتركة بينهما في بعض المجالات، واستحداث بعض المؤسسات شبه المستقلة، إلا أن استمرار الخلافات بينهما حول ملفات كثيرة، كما تحدثنا عنها سابقاً، وعدم حل معظمها حتى الآن، بل وجمود بعضها واستعصاء بعضها الآخر على الحل، دليل على أن معظم هذه التدابير والأدوات والمؤسسات غير فعّالة، بل وغير مجدية إلى حد ما في البنية الفيدرالية العراقية.

وفي نهاية هذا المطلب نرى أن معظم خصائص الفيدرالية في العراق ضعيفة وتعاني من لإشكاليات كثيرة، لذلك لا نستطيع القول بأن كل ما رسمه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ موجود بالكامل أو على الأقل بعض منه.

وعليه، فإن العراق منذ دخول دستوره الحالي حيّز التنفيذ، لم تمر بعملية فدرلة ولا مركزية ودمقرطة متوازنة، بشكل يتم فيها نقل السلطة تدريجياً من المركز إلى المؤسسات المحلية والمنتخبة في الأقاليم والمحافظات والوحدات الأخرى بسهولة، وبدلاً من ذلك، كما توقعه بعض الباحثين، فإن تلك السلطة، ونتيجة لسقوط نظام البعث، قد وقعت في أيدي عدة قوى طائفية ومناطقية ذات مصالح ضيقة(5)،

التي لا تزال غير مقتنعة بالتخلي عن تلك السلطة للمؤسسات الدستورية والمنتخبة، بل أن العديد من هذه القوى بفضل الفساد والدعم الأجنبي تعمل على ازدياد قدراتها مالياً وعسكرياً على حساب الدولة، الأمر الذي كان من المتوقع مبكراً أن يصبح إشكالية رئيسية تلقي بظلالها على مستقبل نجاح عملية بناء الفيدرالية في هذا العراق، وهذا يكون محل بحثنا في المطلب اللاحق.

(1) ينظر: المادة (5)، من قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

(2) مجلس القضاء الأعلى، فوضى القضاء الدستوري، ٢٠٢٠/٢/١٢، من الانترنت، متاح على الرابط الآتي:

<https://www.sjc.iq/view>

(3) من الانترنت على الرابط الآتي:

<https://www.aljazcera.net/encyclopedia/30/8/2022> /تتجه إليها-الأنظار-خلال-اللزومات-ما

(4) المحكمة الاتحادية العليا في العراق.. قرارات قضائية أم أدوار سياسية؟ 22/11/2023، موقع الشروق، متاح على الرابط الآتي: المحكمة-

الاتحادية-العليا-العراق-قرارات-قضائية-أم-أدوار-سياسة /<https://asharg.com/politics/>

(5) جوناثان مورو، مصدر سبق ذكره، ص٤.

المبحث الثاني

الإصلاح الدستوري ومستقبل الفيدرالية في العراق

تعتمد فائدة الدستور الفيدرالي في حل أي صراع مستقبلي على أمرين: ما الذي يتضمنه الدستور؟ وكيف يتم استخدامه؟، حيث يختلف القليل في حقيقة أن المفاوضات بشأن دستور ٢٠٠٥ تُعدّ إنجازاً باهراً تحقق في ظل ظروف صعبة، فإنه وبالمثل، لا تجادل أحد في أن الدستور لا يخلو من العيوب. ولعلّ تحديد عيوب الدستور وخصائصه الرسمية يشكل مقدمة للإمعان في الدور الذي قد يؤديه في البلد خلال السنوات القادمة، لذلك نقسم هذا المبحث على مطلبين نتحدّث في المطلب الأول عن: إصلاح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ونتناول في المطلب الثاني: مستقبل الفيدرالية في العراق.

المطلب الأول

إصلاح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

إذا كان للدستور أن يساهم في تهدئة الصراع المستقبلي في العراق، فيتعين أن يكون أول شيء يتم هو توسيع شرعية وإصلاح مواده الخاصة بالفيدرالية. هناك ثلاثة مجالات رئيسية تحتاج إلى انتباه، المجال الأول، هو تصحيح التوازن في القوة بين المركز والأقاليم. وهذا يتطلب توضيح وتقوية صلاحيات الحكومة الفيدرالية بحيث يكون من الواضح أن لها دوراً مركزياً في القيادة الوطنية وإعادة توزيع الثروات الوطنية، مع إعطائها سلطة صريحة للحصول على إيرادات خاصة من صناعاتي الغاز والنفط، وهو ما يعدّ ضرورياً لتحويل أنشطة الحكومة. ويتمثل المجال الثاني في إنشاء مؤسسات فيدرالية رئيسية، خاصة المجلس الأعلى والمحكمة العليا، بينما يتمثل المجال الثالث في توضيح الفرق بين الأقاليم والمحافظات،

وتحديد الإجراءات التي يمكن من خلالها لإحدى المحافظات أو لمجموعة من المحافظات إنشاء إقليم. وإذا تم اغتنام تلك الفرصة بنجاح يمكن لعملية التعديل أن توسع من نطاق الإجماع الوطني على الدستور ليشمل ذلك، المجتمعات السنية الناقمة حتى الآن بالإضافة إلى تحسين إمكانية تنفيذ مواده الخاصة بالفيدرالية (1). ومن المنتظر لهاتين النتيجتين أن تعدد البلاد للحصول على حكومة فعّالة، والبدء في ترسيخ ثقافة دستورية. كما أن بناء تلك المؤسسات والمسارات الفيدرالية سيشكل في حد ذاته جزءاً مهماً من التطبيق العملي للدستورية الديمقراطية أو العكس، إذا لم تسير الأمور على ما يرام. وسيتم بناء واستخدام المؤسسات والمسارات الفيدرالية في وقت واحد، وستستمر هذه العملية حتى بعد فترة تعديل المادة ١٤٢.

لذلك سوف نعرض ثلاث سناريوهات لإصلاح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أحدها سيُعيد شكل التطور الدستوري المستقبلي للعراق. كما يأتي:

السناريو رقم ١:

الفيدرالية اللامثالية: هذا المستقبل الممكن يعكس الواقع الحاضر، إقليم كوردي ذو استقلال ذاتي كبير يعترف الدستور بوضعه وامتيازاته (2)، ويوجد في الاتحاد مع بقية أجزاء البلاد التي تعتبر الدولة المركزية مسؤولة عنها ويستمر وجود المحافظات الموجودة خارج العراق الكوردي، ولكنها تبقى وحدات إدارية وليس وحدات إقليمية لها استقلالية وصلاحيات في ظل نظام فيدرالي فاعل. وتظل بغداد في نقطة الثقل السياسي للعراقيين العرب، بينما يزداد انسحاب الكورد لإقليمهم الشمالي، وينشغلون ببناء مجتمع سياسي يتمتع بشبه سيادة، ويعتمد هذا السيناريو على واقع أن ما يوجد حالياً هو، بالفعل الوضع القائم: يتمتع الكورد حالياً بحكومة إقليمية ذات استقلال ذاتي كبير، بينما يجد العراقيون في الأماكن الأخرى، أنه من الصعب عليهم الاتفاق على الإصلاحات، ومقترحات التغيير.

إذا وبالرغم من أن الدستور قد حدد مسبقاً ظهور هياكل الفيدرالية في بقية أنحاء العراق، فإن هذا لن يحدث طبقاً لهذا السيناريو، وستزرع البلاد في محنة بين التجربة التاريخية لوجود دولة مركزية أحادية النظام والوعد بنظام فيدرالي لامركزي (3). ويمكن أن يسود مثل هذا الوضع لبعض الوقت في المستقبل القريب، فتقاليد الحكومة الدستورية غير موجودة على الإطلاق في العراق، ولقد رأينا أن العراقيين قد قاموا بما كان عليهم القيام به لتسيير النظام في ظل غياب ثقافة دستورية مشتركة يمكنها تنظيم السلوك السياسي.

(1) ينظر كتاب مراجعة دستور العراق، ص ٢٥.

على موقع الألكتروني: www.law.wise.edu.edu/ils/slsi/arotcoi.

(2) نص المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(3) دافد كامبيرون: انجاح الفيدرالية في العراق، استاذ ورئيس قسم العلوم السياسية، كندا، مطبعة رابز للنشر، الطبعة الأولى،

٢٠٠٧، ص ١٤.

السيناريو رقم ٢:

النظام الفيدرالي اللامركزي أي اللامركزية السياسية : يعتمد السيناريو الثاني على الفهم التقليدي للدستور بكونه يرسى أو يحدد مقدماً نظاماً فيدرالياً شديداً اللامركزية يضم قائمة محدودة من السلطات القاصرة على الحكومة الفيدرالية، وقدرة أضعف أو غير محددة على تحصيل الإيرادات، وسلطة متبقية للأقاليم، وسلطة عليا للأقاليم تفوق السلطات المشتركة بما في ذلك السيادة الإقليمية الواضحة على إدارة وتنمية صناعتي النفط و الغاز، وغياب أي قيود على إمكانية اندماج المحافظات لتكوين أقاليم (باستثناء بغداد) لا ينتظر منه أن يوفى في النهاية سوى حكومة تحالف ضعيفة نسبياً في بغداد، ووجود قدوة تتمثل في كوردستان عراقي قوي يتمتع بالاستقلال الجزئي. ويحقق العراقيون في هذا السيناريو القصد الواضح لواضي الدستور. فالحكم الذاتي يتفوق على الحكم المشترك وتعرض البلاد بذلك الى خطر التشتت الحقيقي،

حيث إن هناك تصوراً أفضل لهذا السيناريو الخاص باللامركزية، وهو يقوم عن واقع التعددية الإثنية والدينية والإقليمية والاقتصادية بل والسياسية، وتعكس عملية تكوين الأقاليم في هذا التصور هذه التعدديات، وتقدم نظاماً فيدرالياً من عدة وحدات، حتى في الأجزاء السنية أو الشيعية في البلاد. يظل وضع الإقليم الكوردي كما هو عليه مثلما هو الحال في كافة التصورات المتعلقة بالمستقبل، ولكنه يصبح جزءاً من نظام فيدرالي شديد اللامركزية يتألف من عدة وحدات. وقد يساعد ارتفاع مقدار الاستقلال الذاتي الإقليمي على تبني أفكار الانفصال في بعض الأجزاء في البلاد. ولكن يمكن مواجهة ذلك من خلال التوازن المضاد الذي تحدته المجموعات المرنة والمتغيرة من العلاقات، والتي تقدم الكثير من المسالك المختلفة للعضوية المشاركة (1).

حيث يتمثل الخطر الرئيسي للعراق في هذا التصور من السيناريو الثاني في أن الحكومة الوطنية قد تكون ضعيفة للغاية بحيث لا تتمكن من السيطرة على اتحاد النظام الفيدرالي. فإذا كانت قيادة بغداد وقدرتها على إعادة توزيع الثروات ضعيفة وغير قاطعة أو يتم محاربتها بشكل انتفائي، قد تطالب الوحدات القوية في النظام الفيدرالي بمرور الوقت بالمزيد والمزيد من الاستقلال الذاتي.

(1) نقلًا عن دافيد كامرون: مصدر سابق، ص ٢١.

السيناريو رقم ٣:

ظهور نظام فيدرالي متوازن: يصور السيناريو الثالث مستقبلاً ممكناً تستطيع فيه السلطة المركزية من تأكيد السيطرة على الحياة الوطنية في العراق والمحافظات عليها، وتعمل كقوة توازن مضادة للميول الإقليمية الدفينة في المجتمع والمنعكسة في الهيكل الرسمي للدستور. ويمكن إرساء ذلك من خلال عملية التعديل الممكنة للمادة (142)، والتي تعيد التوازن للسلطتين الفيدرالية والإقليمية، ولكن الأمر لا يعتمد على ذلك، إنه يعتمد، في المقابل، على عدد من العوامل الأخرى، لعل من أكثرها أهمية، طموحات ومصالح الساسة والمسؤولين الملتزمين بوظائف على المستوى الوطني.

ولقد خلفت عملية إجراء الانتخابات الوطنية ومشروع صياغة الدستور في عام ٢٠٠٥ بالفعل جيلاً من القادة السياسيين تعدّ خبرتهم وطنية وليست إقليمية أو محلية. وهم يقفون وحدهم؛ ذلك أنه فيما عدا كردستان، لا توجد حتى الآن حكومات إقليمية منافسة أو ساسة إقليميين منافسين يحظون بالتكليف الشعبي، ويتحالفون معاً للحصول على السلطة من بغداد. وإذا قام الساسة في العاصمة الوطنية، بالرغم من الاختلافات الكثيرة بينهم، بإيجاد اهتمام مشترك في حماية وتنمية سلطتهم في النظام الفيدرالي، فما هي الموارد المتوفرة تحت تصرفهم لتحقيق هذا الطموح؟

يمكن للمرء القول بأن السلطة الممنوحة لهم في المادة ١٠٩ بحفظ وحدة وتكامل واستقلال وسيادة العراق ونظامه الفيدرالي الديمقراطي" تعتبر كاسحة وتتيح لهم أرضية صلبة لمقاومة سلطة الأقاليم. كما أن العديد من السلطات الحصرية المذكورة في المادة ١١٠- مثل الأمن الوطني بما في ذلك القوات المسلحة؛ والسياسة المالية؛ وإعداد الميزانية الوطنية للدولة؛ ووضع مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الاستثمار؛ المقصود هو بند التجارة : حيث إن بند التجارة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية يمثل أحد مصادر السلطات التشريعية في الكونجرس ، ورغم أن نص بند التجارة غير واضح تماماً ، إلا أن تفسيره من قبل المحكمة العليا للولايات المتحدة أدى دوراً رئيسياً في تعزيز السلطات التشريعية لكل من السلطات الوطنية والولايات ، وقد برز بند التجارة بشكل ملحوظ في الدعاوى القضائية. إن تفسير المحكمة العليا لبند التجارة معقد ومتطور يمكنها، إذا تم تأويلها على نطاق موسع دعم حكومة وطنية تتمتع بنفوذ كبير في النظام الفيدرالي. ثم إن هناك الكثير من الأمور الموجودة على جدول أعمال مجلس النواب مثل: وضع إجراءات تكوين الأقاليم؛ وإنشاء مجلس الفيدرالية؛ وإنشاء المحكمة العليا.

لا يمكن تكوين أي أقاليم جديدة، طبقاً للمادة (١١٨)، لقد شرع مجلس النواب العراقي قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، وأصدره رئيس الجمهورية ونشر في الجريدة الرسمية. وعلى الرغم من ضرورة القيام بذلك خلال ٦ أشهر من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، لو نظرنا لما حققته السلطة التشريعية حتى الآن، والعديد من الأمور الأخرى التي يتعين عليها القيام بها، يبدو أنه في أغلب الاحتمالات لن يتحقق ذلك طبقاً للجدول المقرر. إن كل شهر أو عام من التأخير يسمح للقيادة السياسية الفيدرالية بتنمية كيان أقوى وأوضح لها ولمصالحها الذاتية وما يصاحب ذلك، من حذر بشأن قيام حكومات إقليمية قوية أكثر من اللازم. وبما أن الكورد لديهم بالفعل إقليمهم القائم، يعمل بفاعلية ومُعترف به في الدستور، فإنهم يتمتعون بإمكانية الخوض في نظريات بشأن طبيعة وأساس عملية إنشاء الأقاليم في الأماكن الأخرى.

ويمكن صياغة تلك الإجراءات لتسهيل أو تأخير ظهور المستوى الحكومي الإقليمي في النظام الفيدرالي. فقد يمكنها وضع شروط تتعلق بالحجم والقدرات الحكومية والمالية التي من شأنها تأخير تحرك المحافظات نحو الإقليمية. بل يمكنها، وبنفس المقدار، إذا فضلت الحكومة الوطنية ذلك، أن تجعل وضع المحافظات أكثر جاذبية من وضع الأقاليم بشكل أكبر مما هو في الحقيقة. ويمكن للحكومة الفيدرالية في ظل غياب وجود أقاليم بالفعل، وبالتعاون مع المحافظات الموجودة، تأكيد السيطرة الشديدة على إدارة وتنمية موارد الغاز والنقط في العراق.

ويتحمل مجلس النواب المسؤولية الكاملة عن إنشاء المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) من حيث العضوية والشروط والسلطات و"كل ما يتعلق به" (المادة ٦٥). ما الذي قد يختار المجلس التشريعي القيام به؟ لنفترض، تبعاً لهذا السيناريو، أن المجلس قام بتصميم مجلس آخر يتألف من أعضاء منتخبين مباشرة من الأقاليم والمحافظات. وعلى سبيل المثال، إذا كانت تجربة مجلس الشيوخ الأمريكي لتحتذى، فقد يصبح أولئك الساسة منافسين للحكومات الإقليمية بما لهم من تفويض للحديث بالنيابة عن مصالح الإقليم الذي يمثلونه في العاصمة الوطنية. وقد تختلف آثار مثل هذا الترتيب إذا كان النواب من بين أشخاص تختارهم الهيئات التنفيذية الإقليمية ويخضعون لها. وأخيراً هناك المحكمة الفيدرالية العليا. وهنا تقع مسؤولية إنشائها أيضاً على عاتق مجلس النواب الفيدرالي.

فسيقوم المجلس باتخاذ القرارات بشأن تكوين وتسمية وعمل أعلى محكمة في البلاد، والتي ستكون مسؤولة عن مراقبة دستورية القوانين، وتفسير أحكام الدستور وتسوية المنازعات بين الحكومات. وقد يقوم مجلس النواب بتقرير الاحتفاظ بحق التعيين (لهذه المحكمة) لنفسه أملاً في أن يتم إنشاء المحكمة بشكل يتعاطف كثيراً مع متطلبات المركز. ويمكن أن نتوقع أن يكون لطبيعة التعيينات التي ستعتمد بشكل كبير على إجراءات

الترشيح، تأثير مادي على تفسير الدستور العراقي، وبالتالي، على شكل النظام الفيدرالي العراقي نفسه. وبالإضافة لكافة الأمور التي يمكن للحكومة الفيدرالية القيام بها، أو تأخير القيام بها، يوجد الواقع الإقليمي الذي يتكوّن حالياً، خاصة في الأماكن التي تشكل الشيعة الأغلبية فيها. وقد توقعت التقييمات الأولية الناقدة لدستور سنة ٢٠٠٥ الظهور المحتمل لإقليم شيعي هائل الحجم يجمع كافة المحافظات التي يغلب فيها الشيعة في إقليم كبير قوي يتمتع بسلطاته الخاصة. غير أن الرأي داخل المجتمع الشيعي يُعدّ متنوعاً وديناميكياً. فيبدو أن الأصوات الشيعية في الواقع كانت غير متأكدة بشكل كبير بشأن مزايا وجود نظام فيدرالي لا مركزي في بداية المحادثات الدستورية في العراق، لاعتقادهم - وهذا أمر مفهوم بالطبع - أنه من الأفضل بالنسبة لهم، كمجتمع يمثل الأغلبية، العمل من خلال وضع يمنحهم السيطرة في العاصمة الوطنية لنظام مركزي نسبياً. كانت، في ذلك الحين، احتمالات قيام الإقليم الكبير تعتبر مغرية للبعض. غير أنه وفي الوقت نفسه كانت هناك مناقشات في المحافظات الجنوبية الثلاث الكبرى، التي تتمتع بثراء موارد النفط والغاز، حول مزايا تشكيل هيكل حكومي إقليمي واحد.

ومن ثم يتبين وجود جدل وانقسام داخل المجتمع حول الاستراتيجية والأهداف. وهذا يدل على أن إنشاء إقليم واحد هائل الحجم فائق، ليس بالعملية السهلة أو الخالية من المشكلات كما يتصور البعض. ولهذا، فقد تظهر هناك بعض التأخيرات والمفاجآت فيما يتعلق بتشكيل الأقاليم نابعة من كل من الجانب الإقليمي والوطني على السواء.

وفي إطاره الخارجي، يصف هذا السيناريو مساراً تقوم فيه الحكومة الفيدرالية بتأخير تشكيل الأقاليم في الوقت الذي تقوم فيه باكتساب القوة السياسية والمالية لذاتها. فهي تستخدم حقيقة كونها في موقع متقدم عن الأقاليم (باستثناء كردستان) لتأكيد السيطرة على موارد النفط والغاز في جنوب العراق. وتقوم، مدعومة بطموحات الساسة الوطنيين، باستغلال مجالات الصلاحيات الحصرية الممنوحة لها، وتعمل على زيادة قدرتها على تحصيل الإيرادات وتساعدتها في ذلك محكمة تتعاطف معها إذ قامت تلك الحكومة بإنشائها.

وبالإضافة إلى ذلك تقوم الحكومة بإنشاء مجلس شيوخ مصمم للعمل كبديل وكمنافس للحكومات الإقليمية، بحيث تكون هناك أصوات أخرى لها أهميتها، إلى جانب رؤساء الحكومات المحلية/ الإقليمية، تعبر عن طموحات أقاليم البلاد في المركز. وطبقاً لهذا السيناريو وخلال عشر سنوات، سيظهر العراق كنظام فيدرالي متوازن. حيث يكون المركز مجهزاً بشكل معقول بالسلطة والموارد اللازمة لإدارة التعددية المتنوعة للعراق، والحفاظ على البلد وحدة واحدة. سوف يتم تبييد الصراع ووضعه في إطار مؤسسي من خلال نمط معقد من العلاقات الحكومية.

المطلب الثاني

مستقبل الفيدرالية في العراق

إذا كان للعراق أن يتحد ويتحرر فسيكون دولة فيدرالية. إن مجتمعاتها القائمة على الإقليمية لن تسمح بأقل من ذلك. ومن ثم، فإن فكرة الفيدرالية قد لا تعدّ مفيدة للعراق بقدر ما هي حتمية. فتحت التوازن السياسي المطلوب للحكم الذاتي والمشارك يضمن المجتمع العراقي ذاته: فما هو التوازن الذي سيقوم به العراقيون بين الولاء للوطنية القومية والولاء للمجتمع والقبيلة والطائفة؟

وتقوم معظم المناقشات السياسية الحالية على أن العراق يتكوّن من ٣ كتل هي، الشيعة والكورد والسنة، ولكن بالطبع هذا غير صحيح. فهناك العديد من الأقليات، بعضها مذكور في الدستور، لا ترى نفسها جزءاً من تلك الكتل الثلاث. وبالإضافة إلى ذلك فهناك فروق إيديولوجية وقبلية ومهنية وديموغرافية وحضرية/ ريفية، تشكل مفهوم المواطنة العراقية. وهناك العلمانيون والإسلاميون. وهناك حتماً الكثير من الانقسامات في كل من الكتل الثلاث. فقد قضى الكورد، على سبيل المثال، أعواماً يحاربون بعضهم البعض، بالإضافة إلى محاربة صدام. كما أن الأشهر الخمسة التي قضتها البلاد في تشكيل حكومة عقب انتخابات ديسمبر/ كانون الأول ٢٠٠٥ تقدم درساً موضوعياً لأي شخص يسعى لفهم التعددية العميقة التي تميز المجتمع العراقي. وتقدم فيبي مار في الفصل الثالث مسحاً شاملاً للأراء المتنافسة للجماعات السياسية والإثنية والدينية المختلفة بالعراق مع ملاحظة أن هناك القليل من التقارب بين قادة البلاد السياسيين، يتتبع رول ميجر العلاقات ومجالات النفوذ بين ثلاثة تيارات رئيسية للمجتمع السني.

ولهذا يكون من الخطأ الاعتماد بشكل تلقائي ومطلق على مجرد فهم بسيط للعراق، يقوم على تكوّنه من ثلاثة مجتمعات. وسيكون من المفيد في عملية التنمية الدستورية المستقبلية في العراق الالتزام بالمقترح القائل إن هناك أماناً في التعددية. إذ إن هناك مخاطر متعلقة بتأسيس نمط أحادي للتعددية ألاً وهو، إطار الكتل الثلاث الذي يتم استخدامه على نطاق واسع. فمن المحتمل أن يقوم الأمن والاستقرار ليس من خلال الالتزام بهذه الهويات المجتمعية الثلاث وإعطائها الامتيازات، وإنما من خلال هيكلة نظام فيدرالي يسمح للجميع بالمشاركة قدر الإمكان - من خلال بناء نظام فيدرالي يسمح بالكثير من أشكال الهوية بما فيها الهوية الوطنية لتحقيق التعبير عن ذاتها. إن وجود هيكل سياسي أحادي في العراق هو أمر غير ممكن ولكن في الوقت نفسه لا يفضل وجود هيكل فيدرالي ثلاثي جامد. نظراً للإشكاليات التي تواجه ترسيخ خصائص الفيدرالية في العراق، كما لاحظناها في المطلب السابق، فبإمكاننا أن نستشرف مستقبله من خلال ثلاثة مشاهد (سيناريوهات) أساسية، كالتالي:

المشهد الأول: يفترض أن الحل الوحيد للمشاكل الإثنية والقومية والدينية في العراق هو، تقسيمه إلى دولتين أو أكثر، على الأساس القومي (كوردية وعربية)، أو قومي وديني (كوردية، وسنية وشيعية). ويرى المؤيدون لهذا المشهد أن العراق دولة مصطنعة أنشأت قبل أكثر من قرن بإرادة من الاستعمار، ولم تقدر حتى الآن تجسيد مرتكزات الدولة في ذاتها، إضافة إلى أن بعض الطوائف فيها، ولا سيما (الكورد)، الذي نزع غالباً إلى الانفصال عنها، وقد عبر عن هذه الرغبة علانية مع حدوث أي صراع أو أزمة عنيفة مع المركز، حيث أصدرت المحكمة الاتحادية العليا في نوفمبر ٢٠١٧ حكماً بعدم دستورية استفتاء استقلال إقليم كردستان، وألغت نتائجه وآثاره، وأكدت المحكمة أن إجراء الاستفتاء لم يكن له أساس دستوري، ومع ذلك، فإن حصول هذا المشهد غير مرجح في المدى البعيد، لأنه بالإضافة إلى أن معظم القوى العراقية العربية من السنة والشيعية على مستوى الداخل عارضوا بشدة فكرة التقسيم، فإن القوى الدولية والأجنبية على مستوى الخارج، تصر هي أيضاً على الحفاظ على وحدة العراق وبقائها كدولة واحدة. وبالتخوف من هذا المشهد، ترى كل هذه القوى الداخلية والخارجية أن عواقب عملية بناء الفيدرالية التي بدأت منذ عقدين، هي في ذاتها تمهيد لذلك التقسيم، ولذلك لا تزال أغلبيتها تنظر بعين الريبة إلى تلك العملية.

ويجدر بالذكر، أن بعض القوى الكوردية تزعم هي أيضاً أن الفيدرالية مرحلة أو درجة من سلم الوصول إلى الاستقلال، مروراً بالكونفيدرالية إذا تطلب الأمر تأخره لمدة أطول.

المشهد الثاني: يتوقع أن تصبح الحكومة المركزية أقوى تدريجياً، إلى أن تتمكن من السيطرة كاملة على الاستقلال الذي يتمتع به إقليم كردستان بحكم الأمر الواقع، وبالتالي، يتسنى للعراق أن تعود مجدداً إلى شكل الدولة الموحدة، وتنتهي تماماً التجربة غير الكاملة للفيدرالية الحالية. وهذا يعني إيقاق عملية بناء الفيدرالية في العراق أو إفشاله بشكل كامل. والمسوّغ لهذا المشهد هو أن الحكومة الانتحالية لا تزال غير راغبة في الالتزام بمبادئ الدستور الخاصة بفيدرالية العراق، وغالبا ما تتوانى في تطبيقها أو الانحدار عنها، وعلى سبيل المثال عدم تجاوبها مع الاعتراف بالاستقلال المالي للأقاليم والمحافظات، وعدم تساهلها مع تكوين أقاليم جديدة، وعدم استعدادها للتنازل عن بعض من الصلاحيات التي تركها الدستور للمحافظات والأقاليم، وعدم تقيدها بالتوقيتات الدستورية المتعلقة بتشكيل مجلس الاتحاد أو تنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور، بالإضافة إلى عدم علاجها لغالبية الملفات العالقة بينها وبين حكومة إقليم كردستان على مدار العشرين عاماً الماضية، كملفات: النفط والغاز، وحصة الإقليم من الميزانية العامة، والمنافذ الحدودية، والبشمركة، والمناطق المتنازع عليها والتمثيل الخارجي للإقليم وغيرها من الملفات.

المشهد الثالث: يشدد على الاستدامة بعملية بناء الفيدرالية في العراق، إذ نظراً لعدم توفر أرضيات مناسبة لتحقيق المشهدين السابقين، فإن التمسك بالخيار الفيدرالي سيكون المشهد الأفضل لبقاء العراق واستقراره وتوفير الفرصة أمام الحكومات في كلا المستويين للتفرغ لتحسن حياة المواطنين وتطوير البنية التحتية الاقتصادية للبلاد. ويكون القيام بذلك ممكناً من خلال ضمان أن جميع الأطراف، من كل المكونات القومية والإثنية والدينية والمذهبية، ومن كل القوى الرسمية وغير الرسمية، سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أو على مستوى حكومة إقليم كردستان والوحدات المحلية الأخرى، على استعداد تام لتطبيق معظم خصائص الفيدرالية والالتزام بالدستور العراقي الحالي، ولا سيما من قبل الحكومة الاتحادية،

إذ إن استعدادها للتخلي عن المزيد من الصلاحيات وفقاً للتقسيم الذي رسمه الدستور، وقبول مشاركتها في ممارسة بعض الصلاحيات، واعترافها بالاستقلال الإداري والمالي المتزايد للمحافظات والوحدات المحلية الأخرى، سيكون لها الأثر الكبير في التغلب على الإشكاليات التي تعيق ترسيخ خصائص الفيدرالية في العراق وإنجاح عملية بنائها فيه (1).

(1) نقلا عن: د. عابد خالد رسول: إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق ومستقبله، بحث منشور في مجله الدراسات السياسية واللامنية، كلية علوم السياسية، جامعة السليمانية، المجلة سابع، لعدد ثالث، ٢٠٢٤، ص ٣١.

ومع ذلك فإن إرادة التمسك بالخيار الفيدرالي في العراق، وإن كان المشهد الملائم لمستقبله، فقد نصطدم بصعوبات عديدة، إضافة إلى الإشكاليات التي بحثنا فيها في المطلب السابق من هذا البحث، ومن أهم تلك الصعوبات على مستوى البناء باتجاه الخارج، على حد تعبير جورج أندرسون، هو مشكلة رسم الحدود بين الأقاليم، إذا أذعننا الحكومة الاتحادية لمطالب تكوين بعض منها في المستقبل، ولا سيما في ظل الإشكاليات التي لا تزال تحيط باستكمال عملية تنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور. إضافة إلى صعوبات تتعلق بوضع إقليم كردستان، كونه الإقليم الأول الذي سبق في تكوينه بفترة بناء الفيدرالية في العراق، والذي اكتسب خلال تلك الفترة بعض ملامح الاستقلال، بحكم الأمر الواقع، مما قد يصعب التعامل معه في ظل التفسيرات التي تأخذ بها الحكومة الاتحادية لفهم النصوص المتعلقة بالفيدرالية في الدستور الاتحادي. أمّا على مستوى البناء باتجاه الداخل، فإن أهم الصعوبات هي مسألة حماية الأقليات الإثنية و الدينية سواء على المستوى الاتحادي أو الأقاليم، و الوسائل الكفيلة لضمان حقوق الأقليات، التي لن تتاح لها، في ظل الظروف الحالية، أن تكون أقاليم أو وحدات محلية خاصة بها، والتي يجب أن توفر لهم الاعتراف والتمثيل الملائم في مؤسسات الحكم سواء على المستوى الاتحادي أو على مستوى إقليم كردستان. ومن تلك الصعوبات أيضاً، تعزيز الولاء للهوية الوطنية العراقية وتضمينها على رموز تراعي التعددية المجتمعة للعراق. وكذلك الصعوبات التي تتعلق بتثيغ البرامج الوطنية في مجالات التنمية الاقتصادية والصحة والتقاعد والبيئة. فضلاً عن الصعوبات المتعلقة بتمثيل المكونات الرئيسية من سكان العراق في المؤسسات المركزية، ولا سيما الجيش والخدمة المدنية (1).

فإن الغالبية العظمى من الساسة والقوى الأخرى (من الشيعة والسنة وغيرهما من المكونات) لم يؤيدوا اعتماد الفيدرالية في العراق فحسب، بل وعارضوها بشدة أيضاً. هذا إضافة إلى أنه بسبب تراجع قدرة مؤسسات الحكم في إقليم كردستان وضعف أدائها حالياً، فقد بدأت الثقة بالفيدرالية بالتراجع هي أيضاً، بين مختلف الفئات والطبقات الكوردية وأضحى الحماس لتأييدها بينهم يفقد بريقه تدريجياً.

لذلك، وفي ظل مناظير الاتجاهين للنظريات المذكورة أعلاه، نرى أن الآفاق المستقبلية لاستمرار عملية بناء الفيدرالية في العراق ضبابية وغامضة إلى حد ما. إضافة إلى ذلك، فإن ظهور الكورد وكذلك إقليم كردستان كأبرز الأطراف المؤيدة للفيدرالية والمدافعة عن عملية بنائها في العراق، قد أعطى لأهداف هذه العملية طابعاً ثانوياً وأحادي البعد أو حتى محلياً إلى حد ما. مما أدى بالعديد من القوى العراقية والمكونات الأخرى أن ينظروا إلى الفيدرالية بوصفها أداة انتهازية بيد الكورد لبقاء الدولة العراقية ضعيفة في المستقبل.

(1) نقلا عن: د. عابد خالد رسول: إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق ومستقبله، بحث منشور في مجله الدراسات السياسية واللامنية، كلية علوم السياسية، جامعة السليمانية، المجلة سابع، لعدد ثالث، ٢٠٢٤، ص ٣٢.

الخاتمة: وفي ختام بحثنا المتواضع توصلنا الى:

١- الاستنتاجات:

في نهاية البحث توصلنا الى الاستنتاجات الآتية:

١- أهمية الفيدرالية في الدول تكمن في أنها ليست بنظام ثابت، بل هي ديناميكي إذ إنه حتى في الدولة الواحدة تتغير حسب الظروف الاجتماعية و السياسية والاقتصادية، على سبيل المثال كانت الفيدرالية الأمريكية في البداية فيدرالية تعاونية أصبحت الآن فيدرالية مزدوجة ، وتعتمد على الوضع السياسي والاجتماعي والتاريخي لذلك البلد .

٢- يمكن أن تواجه الفيدرالية أيضاً تحديات، بما في ذلك صراع السلطة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية. واحتمال حدوث اشتقاقات وتركيز السلطة في الوحدات المحلية، فضلاً عن المشاكل الحالية والإدارية التي قد تنشأ في النظام الفيدرالي.

٣- يشير مفهوم بناء الفيدرالية إلى عملية تحويل شكل الدولة من الشكل الموحد إلى الشكل الفيدرالي، أو إلى تأسيس شكل الدولة مع بدء نشأتها على خصائص الفيدرالية، التي تتوزع إلى نوعين من الخصائص، أولها خصائص أساسية (مثل وجود مستويين من الحكومات، وجود دستور مكتوب جامد لا يعدل إلا بموافقة كلا المستويين في الحكومات، وتقسيم السلطات بين المستويين). وثانيها خصائص مكملة (مثل: ضمان رأي الأقاليم في القرارات الفيدرالية عن طريق تمثيلها في المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي).

٤- وجود محكمة اتحادية عليا لحل النزاعات بين الحكومات بين المستويين، وتوفير تدابير للتعاون بين الحكومات في مجالات المسؤوليات المشتركة.

٥- إن مستقبل الفيدرالية في العراق مرهون بثلاثة مشاهد أساسية، الأول: انحلال الدولة العراقية إلى عدة دول، والثاني: التراجع عن بناء الفيدرالية، والعودة إلى الشكل الوحدوي للدولة، والثالث: المثل بالشكل الفيدرالي الحالي للدولة، ومحاولة تعزيزه رغم الإشكاليات التي تواجهها، وهذا المشهد أفضل من المشهدين السابقين.

٢- التوصيات:

١- نوصي الحكومة الفيدرالية وحكومة إقليم كردستان /العراق بإنشاء علاقات تعاونية بناءً بينهما، أي أن تتحول الفيدرالية الراقية إلى فيدرالية تعاونية عند ممارسة الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في الدستور، وتسوية النزاعات بينها استناداً إلى نصوص الدستور وقرارات المحكمة الاتحادية العليا.

٢- نوصي الهيئتين المستقلتين (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة، في إقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) بأن تقوما بدورهما في إنشاء علاقات تعاونية بين السلطات الفيدرالية وسلطات الإقليم بهدف تسوية النزاعات بينهما .

٣- الاقتراحات:

١- نقترح تعديل المادة ٦٥ من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) المتعلقة بتنظيم المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية (مجلس الاتحاد)، لأن مسألة تنظيم المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية يجب أن يتم في صلب الدستور نفسه، ولا يتم أصالة تشكيله وتنظيمه إلى المجلس الأول (مجلس النواب) بجميع تفاصيله، لذلك يجب إضافة مواد دستورية أخرى تنظم كيفية تكوين مجلس الاتحاد، وتحدد اختصاصاته .

٢- نقترح للسلطة التنفيذية الاتحادية الأخذ بنظر الاعتبار التوصيات الصادرة من الأمم المتحدة، وبعثها في العراق وخاصة في حل مشكلة المناطق المتنازع عليها، لما تتمتع به تلك المنظمة الدولية من خبرة في حل تلك المشكلات عالمياً، وكذلك دعم منظمات المجتمع المدني مادياً ومعنوياً، وإفساح المجال لها بوسائل الإعلام للتحقيق بقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، وهذه المبادئ في النهاية نص الدستور على حمايتها و تنفيذها .

٣- نقترح تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من خلال إضافة مادة جديدة تنص على (تشكل مجلس يسمى المجلس المشترك الأعلى، يترأسها رئيس مجلس الوزراء الاتحادية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء في الإقليم، ووزراء الوزارات الاتحادية والأقاليم المعنية بممارسة الاختصاصات المشتركة. ويتولى المجلس الإشراف على ممارسة الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم بالتشاور و التعاون).

- ١- د. شورش حسن عمر: الفيدرالية بين النص الدستوري والواقع العملي، بلا محل الطبع، الطبعة الاولى، 2022.
- ٢- د. محمود محمد حافظ: موجز القانون الدستوري المبادئ العامة والدستوري المصري دار الفكر العربي، 1956.
- ٣- د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، ١٩٦٨.
- ٥- د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ١٩٨١.
- ٦- د. عبد الجبار علوش: الدولة الموحدة الدولة الفيدرالية، بدون مكان نشر، بدون سنة طبع.
- ٧- د. آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، بيروت، ١٩٧١.
- ٨- دونالد واتس: الأنظمة الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٦.
- ٩- د. محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، بيروت، 1973.
- ١٠- د. محمد عمر مولود: الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي / العراق أنموذجاً، الطبعة الأولى - ٢٠٠٩.
- ١١- د. سعد عصفور: القانون الدستوري، الاسكندرية، ١٩٩٤.
- ١٢- د. ثروت بدري: النظم السياسية، بدون مكان نشر، بدون سنة طبع.
- ١٣- د. محمود حليمي: المبادئ الدستورية العامة القاهرة، ١٩٦٤.
- ١٤- جورج اندرسون: مقدمة عن الفيدرالية، 2007.
- ١٥- لطيف مصطفى أمين: الفيدرالية وفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة والنشر، ٢٠٠٦.
- ١٦- أسامة الشبيب: ما الجزاء عند انتهاك الوثيقة الدستورية، مركز البيدر للدراسات و التخطيط، 2022.
- ١٧- ناثن براون: ملاحظات تحليلية حول الدستور، بيروت، ٢٠٠٦.
- ١٨- دافيد كاميرون: انجاح الفيدرالية في العراق، الطبعة الأولى، كندا، ٢٠٠٧.

ثانياً: المجلات:

- ١- د. سعد عبد الجبار علوش: الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، مجلة دراسات دستورية وقانونية، ط ١، ٢٠٠٥.
- ٢- د. عابد خالد رسول، اشكاليات بناء الفيدرالية في العراق و مستقبله، المجلة ٧، مجلة الدراسات السياسية والامنية العدد ٣، ٢٠٢٤.
- ٣- م. د. حازم صباح أحمد: النظام الاتحادي (الفيدرالي) في العراق، مجلة جامعة تكريت، رقم ١، سنة ٥، عدد ٩، ٢٠١٣.
- ٤- عادل حبة: الدولة الفيدرالية، المركز الثقافي للفكر الجديد، العدد ٣٣، ٢٠٠٥.

- 0- عابد خالد رسول: الحقوق السياسية في الدساتير العراقية، ، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، والسليمانية، بدون سنة الطبع.
- 6- د. لقاء مكي: النظم الفيدرالية في العراق، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.ahewar.org
- 7- حمزة مصطفى: دعوات لتحويل النظام من برلماني الى رئاسي في العراق، دون الإشارة إلى اسم المجلة العدد ١٤٩٥٠.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

- ١- المحكمة الاتحادية العليا: على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://ASHARQ.COM](https://ASHARQ.COM)
- ٢- مكي ناجي: على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.IRAQIDEVELOPERS.COM](https://WWW.IRAQIDEVELOPERS.COM)
- ٣- د. بلال الخليفة: على الموقع الإلكتروني: [NCT/SHUTPS://NONI](https://NONI.NCT/SHUTPS://NONI)
- ٤- د. عباس هادي العقابي: على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.IRAQFSC.IQ/NEWS](https://WWW.IRAQFSC.IQ/NEWS)
- ٥- مجلس القضاء الاعلى: على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.SJC.IQ](https://WWW.SJC.IQ)
- ٦- صلاح حسني بابات: على الموقع الإلكتروني: [HTTPS://WWW.ALJACERA.NET](https://WWW.ALJACERA.NET)

رابعاً : الدساتير :

- ١- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

من نحن؟

إنّ مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية أسستها مجموعةٌ من النخبة الأكاديمية والصحفيين والمثقفين في (٢٠٢٣/٩/١)، تسعى هذه المؤسسة كمركز فكري ببناء من أجل فهم مشترك، بغية بناء مستقبل مزدهر متطور لإقليم كردستان والعراق، وذلك عبر إجراء البحوث والدراسات وعقد الحوار لتسوية الأزمات وحل الخلافات.

الرؤية

إنّ مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية مصدر موثوق للمعلومات وجسر تواصل بين الباحثين والأكاديميين والسياسيين والمجتمع المدني والمواطنين من جهة ومراكز صنع القرار من جهة ثانية، بغية بناء مستقبل مزدهر متنامٍ في إقليم كردستان والعراق.

الرسالة

- تعزيز ثقافة مشاركة المواطنين في صنع القرار لأجل العمل على تحقيق حكم رشيد.
- إجراء البحوث في المجالات السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية كافة، وإعداد الخطط الاستراتيجية بغية الإسهام في تطوير البلاد ونمائها.
- عقد حوارات بناءة ومثمرة لدراسة مشكلات المجتمع.
- دراسة العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتحليلها، كذلك دراسة العلاقة بين الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات.
- إجراء البحوث والدراسات في مجال البيئة والتغيير المناخي.



✉ info@vfssiq.org

☎ +964 772 330 0005

🌐 www.visionfoundationiq.org

📍 Sulaymaniyah, Ashty, Opposite to Azadi Park

[f](#) [X](#) [@](#) [v](#) [s](#) [i](#) [q](#) | [visionfoundationiq](http://visionfoundationiq.org)