



NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

THE ISSUE OF FEDERAL EXPERIMENT IN IRAQ AFTER 2005

ARIF KHAIRI ARIF YOUNIS

MASTER'S THESIS

NICOSIA
2020



جامعة الشرق الأدنى
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
برنامج ماجستير في العلاقات الدولية

اشكاليات التجربة الفدرالية في العراق بعد 2005

عارف خيرى عارف يونس

رسالة ماجستير

نيقوسيا
2020

THE ISSUE OF FEDERAL EXPERIMENT IN IRAQ AFTER 2005

ARIF KHAIRI ARIF YOUNIS

NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

MASTER'S THESIS

ASSIST.PROF. DR. NADHIM YOUNIS ALSARHAN

NICOSIA
2020

اشكاليات التجربة الفدرالية في العراق بعد 2005

عارف خيرى عارف يونس

جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
برنامج ماجستير في العلاقات الدولية

رسالة ماجستير

بإشراف
الاستاذ المساعد دكتور ناظم يونس عثمان سرحان

نيقوسيا
2020

ACCEPTANCE/APPROVAL

We as the jury members certify the " The issue of Federal Experiment in Iraq after 2005" prepared by the Arif Khairi Arif Defended on 25/01/2020 has been found satisfactory for the award of degree of Master.

JURY MEMBERS

.....
Assist. Prof. Dr Nadhim Younis Othman Alsarhan (Supervisor)
Near East University
Faculty of Economic and administrative Science, International Relations Department

.....
Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali (Head of Jury)
Near East University
Faculty of Law, Department Public Law

.....
Dr. Shamal Husain Mustafa
Near East University
Faculty of Economic and administrative Science, International Relations Department

.....
Prof. Dr. Mustafa Sağsan
Graduate School of Social Sciences
Director

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير (عارف خيري عارف) في رسالته الموسومة بـ اشكالية التجربة الفدرالية في العراق بعد 2005 " بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2020/01/25، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير.

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان السرحان (لمشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية قسم، العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الدكتور شمال حسين مصطفى
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية، قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور مصطفى صاعسان
الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
مدير

DECLARATION

I'm Arif Khairi Arif; hereby declare that this dissertation entitled 'The issue of Federal Experiment in Iraq after 2005' been prepared myself under the guidance and supervision of '**Assist. Prof. Dr. Nadhim Younis Othman Alsarhan**' in partial fulfilment of the Near East University, Graduate School of Social Sciences regulations and does not to the best of my knowledge breach and Law of Copyrights and has been tested for plagiarism and a copy of the result can be found in the Thesis.

This Thesis is my own work. The responsibility of all claims, ideas, comments and suggestions contained in this thesis as well as translations belongs to the author. Under no circumstances or conditions does The Graduate School of Social Sciences to which the author affiliates do not bear the content and scientific responsibility of the thesis. All responsibilities for the work performed and published belong to the author.

- The full extent of my Thesis can be accesible from anywhere.
- My Thesis can only be accesible from the Near East University.
- My Thesis cannot be accesible for (2) two years. If I do not apply for extention at the end of this period, the full extent of my Thesis will be accesible from anywhere.

Date: 25/01/2020

Signature

Arif Khairi Arif

الاعلان

أنا عارف خيرى عارف ، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان اشكالية التجربة الفدرالية في العراق بعد 2005"، كانت تحت إشراف وتوجيهات ' الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس السرحان، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى.

هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول إليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول إليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول إليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة ، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول إليها من أي مكان.

التاريخ: 2020/01/25

التوقيع

عارف خيرى عارف

DEDICATION

To my great father, to my loving mother, to my dear sisters, and to all my true friends ... I dedicate this humble work to them.

I also dedicate this piece of work to Dr. **Nadhim Younis Othman Alsarhan** , who supervised this piece of work with good heart. His direction, assistant and guidance have been invaluable for this project.

الاهداء

الى ابي العظيم، والى امي الحنونة، الى اخواتي الأعزاء، والى كل اصدقائي الحقيقيين... اهدي لهم هذا العمل المتواضع.

والى استاذي القدير الدكتور **ناظم يونس السرحان**، الذي أشرف على الرسالة بتفان وسعة صدر، وبكل تواضع ومحبة وإخلاص.

ACKNOWLEDGEMENTS

At the first of my humble work, the most important grateful to Allah, also many thanks to my college, the duty calls me to thank the great appreciation to my Dr, NADHIM YOUNIS ALSARHAN the best of the guide and the route, with the belief of the health and wellness and the best wishes to serve sciences and knowledge more. Also appreciation has to professors who are honored, for my family, my parents and family, especially as I thank everyone who indirectly or indirectly to the completion of this scientific project.

شكر وتقدير

في بداية عملي المتواضع أحمد الله العظيم وأشكره كثير بجزيل شكري وعظيم امتناني إلى الجامعة وإن واجب العرفان يدعوني أن أتقدم بالشكر الوفير والتقدير الكبير لأستاذي الجليل الدكتور **ناظم يونس عثمان** سرحان الفاضل الذي كان له فضلا لإشرافه على هذه الدراسة فكان نعم المرشد والموجه، مع أصدق الدعوات بدوام الصحة والعافية والتوفيق لخدمة العلوم. ولايفوتني أن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى الأساتذة الذين شرفوني وأفادوني بأرائهم العلمية القيمة الشكر الجزيل لأبي وأمي وعائلتي فردا فردا كما اشكر كل من ساعدني بشكل مباشر او غير مباشر لأنجاز هذا المشروع العلمي.

ABSTRACT

THE ISSUE OF FEDERAL EXPERIMENT IN IRAQ AFTER 2005

Federalism is a system of power-sharing and joint decision-making between two or more governments, freely elected and with power over the same people and the same geographical region, and it gives decision-making ability where results appear as quickly as they appear in local communities and at the highest levels of government. On the one hand, it preserves the unity of the state and its political entity, and on the other hand it gives the provinces or regions their share of power, wealth, and political representation. Unlike autonomy, the regions under federalism share their share of the central government. Federalism also guaranteed full respect for national, religious, sectarian and political transgression, thus blocking the establishment of authoritarian governments.

Key words: The issue, Federalism, Iraq, Political Systems, Democracy, Regions, Union council, Resources and Wealth.

ÖZ

2005'ten sonra Irak'taki federal deney sorunu

Federalizm, özgürce seçilen ve aynı insanlar ve aynı coğrafi bölge üzerinde güce sahip olan iki veya daha fazla hükümet arasında bir güç paylaşımı ve ortak karar alma sistemidir ve sonuçların yerel topluluklarda ve daha yüksek hükümet seviyelerinde en hızlı görüldüğü yerlerde karar verme yeteneği sağlar. Bir yandan devletin ve siyasi varlığının birliğini korurken, diğer yandan illere veya bölgelere güç, servet ve siyasi temsil paylarını verir. Özerkliğin aksine, federalizm altındaki bölgeler merkezi hükümetten paylarını paylaşıyor. Federalizm aynı zamanda ulusal, dini, mezhepsel ve siyasi ihlallere tam saygıyı garanti ederek otoriter hükümetlerin kurulmasını engellemiştir.

Anahtar kelimeler: Sorunlu, Federalizm, Irak, Siyasi sistemler, Demokrasi, Bölgeler, Sendika konseyi, Kaynaklar ve Servet.

ملخص

إشكالية التجربة الفدرالية في العراق بعد 2005

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

الكلمات المفتاحية: إشكالية، الفدرالية، العراق، الأنظمة السياسية، الديمقراطية، الأقاليم، مجلس الاتحاد، الموارد والثروات.

TABLE OF CONTENTS

ACCEPTANCE/ APPROVAL	
DEDICATION	II
ACKNOWLEDGMENTS	III
ABSTRACT	IV
ÖZ	V
INTRODUCTION	1
CHAPTER 1	3
Conceptual Framework	3
1.1. The Emergence and Development of the Concept of Federalism	3
1.2. The idea of Federalism in Iraq	7
CHAPTER	11
Reasons and Motivations for Choosing the Federal System for Iraq	11
2. 1.Political Developments in Iraq after 2003 and the Trend towards Adopting Federalism	11
2. 2. The Nature of Central Political Systems	14
2. 3. Religious, Sectarian, and National Pluralism	15
CHAPTER 3	23
The Political Problems of the Federal System	23

3. 1. The Problem of Distributing Terms of Reference and Powers	23
3. 1. 1. Methods for the Distribution of Powers between the Federal and Provincial Authorities	24
3. 1. 2. Distribution of Terms of Reference in the Iraqi Constitution	25
3. 2. The Problem of the Separation of the Regions from the Center	33
3. 3. The Problem of Applying Democracy and the Principle of Compatibility	34
CHAPTER 4	36
Constitutional Issues of the Federal System after 2005	36
4.1. Conditions for Success of Federalism in Iraq	37
4. 2. The Problem of the Federation Council	36
4. 3. The Problem of Establishing the Regions	40
4. 4. The Problem of Resource and Wealth Allocation in the 2005 Constitution	41
CONCLUSION	55
REFERENCES	57
PLAGIARISM	62
SCIENTIFIC RESEARCH ETHICS COMMITTEE.....	63

قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
.....	الاعلان
ب.....	الاهداء
ج.....	شكر وتقدير
د.....	ملخص
1.....	المقدمة
3.....	الفصل الأول
3.....	الأطار المفاهيمي
3.....	1.1 . نشأة وتطور مفهوم الفيدرالية
7.....	1.2 . فكرة الفدرالية في العراق
11.....	الفصل الثاني
11.....	أسباب ودوافع اختيار النظام الفيدرالي للعراق
11.....	2.1 . التطورات السياسية في العراق بعد 2003 والتوجه نحو تبني الفيدرالية
14.....	2.2 . طبيعة الأنظمة السياسية المركزية
15.....	2.3 . التعددية الدينية والمذهبية والقومية
23.....	الفصل الثالث
23.....	الإشكاليات السياسية للنظام الفيدرالي
23.....	3.1 . مشكلة توزيع الاختصاصات والصلاحيات
24.....	3.1.1 . طرق توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم

3. 1. 2. توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي 25

3. 2. إشكالية انفصال الأقاليم عن المركز 33

3. 3. إشكالية تطبيق الديمقراطية ومبدأ التوافق 34

الفصل الرابع 36

الإشكاليات الدستورية للنظام الفيدرالي بعد 2005 36

1. 4. شروط نجاح الفدرالية في العراق 37

2. 4. إشكالية مجلس الاتحاد 38

3. 4. إشكالية تأسيس الأقاليم 40

4. 4. إشكالية توزيع الموارد والثروات في دستور 2005 41

الخاتمة 55

المصادر 57

تقرير الاستلال 62

لجنة أخلاقيات البحث العلمي 63

المقدمة

أن فكرة النظام الفدرالي احدى الحلول لكثير من القضايا الراهنة, والفدرالية لا تعني فضل كامل بين الاقاليم لتصبح كل منها مستقلة عن الاخر, وعن مركز الدولة الاتحادية, فهناك ما يوحد هذه الاقاليم والمكونات الاتحادية وهو الدستور الاتحادي.

من المعلوم أن الدول على أنواع من حيث شكلها, فهناك الدولة البسيطة والتي تتميز بوحدة دستورها وسلطتها التشريعية والتنفيذية والقضائية, وهي قد تتخذ أشكال إدارية مختلفة, فمنها الدولة الموحدة ذات المركزية الإدارية فتكون السيادة فيها والسلطة في يد الحكومة المركزية, كما ان هناك الدولة المركبة فهي تنشأ عن اتحاد دولتين أو أكثر ضمن نوع من أنواع الاتحاد الذي قد يكون شخصيا أو تعاهديا كونفدراليا, أو اتحادا فيدراليا يقوم على أساس توزيع اختصاصات السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية للولايات, وتكون هناك شخصية دولية واحدة هي الشخصية الدولية للاتحاد, وتعتبر الولايات الداخلة في الاتحاد خاضعة للدستور الذي ينظم الدولة الاتحادية, وحيث إن الفيدرالية أصبح طرحا جديدا في الدولة العراقية نص عليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية, كذلك نص عليه الدستور العراقي الدائم الصادر عام 2005, وهي لم تدخل حيز الواقع التطبيقي سوى ما هو قائم في إقليم كردستان والذي نص عليه الدستور على اعتباره إقليما اتحاديا بينما أجاز تشكيل أقاليم في اطار محافظة أو أكثر وسمح للمحافظات غير المنتظمة بأقاليم في البقاء على حالها دون الحاجة إلى الانضمام إلى إقليم معين على ان تدار بأسلوب اللامركزية.

أهمية البحث

إن موضوع الفيدرالية يتمتع بأهمية بالغة خاصة في إطار الدستور الفيدرالي الجديد في العراق, وما يترتب عليه من تعدد السلطات والدساتير والقوانين والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين الحكومة والاقاليم, بحكم إن النظام الفيدرالي جاء كأفضل الحلول المطروحة للتعددية, ولحل مشكلات العراق في الوقت الحاضر.

اشكالية البحث

لقد واجهت التجربة الفيدرالية الجديدة في العراق العديد من المعوقات والتحديات التي كانت عائقا أمام بناء دولة فيدرالية متكاملة إذ كانت هذه الأمور سببا في منع إنشاء الأقاليم الفيدرالية حسب ما نص عليه الدستور وكذلك سببا في التأزم الدائم للعلاقات بين حكومتي الإقليم والمركز خاصة فيما يتعلق بعملية توزيع الاختصاصات, ممدا أستدعى البحث فيها للتعرف عليها أكثر.

منهجية البحث

المناهج التي تم استخدامها في هذا البحث هو المنهج (الوصفي , التحليلي) لوصف الفيدرالية في الواقع العراقي وتحليل الإشكاليات القائمة عليها.

هيكلية البحث

قسمنا هذا البحث الى مقدمة وأربعة فصول وخاتمة، وتناولنا في الفصل الأول لشرح مفهوم ونشأة الفيدرالية وتطورها. في الفصل الثاني تناولنا أسباب ودوافع اختيار النظام الفيدرالي للعراق وخصصنا لها ثلاثة مباحث. اما الفصل الثالث تطرقنا الى الإشكاليات السياسية للنظام الفيدرالي وفي الفصل الرابع تناولنا اهم الإشكاليات الدستورية للنظام الفيدرالي. وتوصلنا في النهاية الى خاتمة واهم الاستنتاجات لنظام الفيدرالي في العراق.

الفصل الأول

الأطار المفاهيمي

1.1 . نشأة وتطور مفهوم الفيدرالية

الفيدرالية هي مصطلح من أصل لاتيني، وإن اللغة ودلالاتها تقدم وصفا عاما مبسطا لهذا المفهوم أو المصطلح، لذلك فهو بحاجة إلى إضافات قانونية واجتماعية وسياسية لتحديد اصطلاحا وتعريفه تعريفا علميا، هذا ويعتقد الكثير من الباحثين إن الاختلاف حول مصطلح الفيدرالية يرجع أساسا إلى غياب الاتفاق على الدلالة الاصطلاحية والصعوبة في وضع تحديد وتعريف لمفاهيمه بشكل واضح. (اندرسون، 2007، ص20). وهنا لابد من بيان أصل مصطلح الفيدرالية، فهناك مصطلحان متداولان فدرالية أو الاتحاد الفيدرالي والمصطلحان مختلفان في المعنى حيث تنصرف الفدرالية إلى (federation) الجانب الفلسفي والإيديولوجي ويراد بها المبدأ الفيدرالي، بينما تعني الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي (federalism) التنظيم المؤسساتي وإنشاء النظام الفيدرالي. (اندرسون، 2007، ص20)

إن الفيدرالية ليست مفهوماً حديثاً كما يظن البعض ، فقد عرفت حتى في المجتمعات السياسية القديمة ، ففي العصر اليوناني القديم كانت هناك بعض المدن تسعى لإيجاد نوع من الفيدرالية حيث يجري التوفيق بين المدن التي تسعى الى الاستقلال الذاتي وبين السلطة المركزية، وقد بقيت الفيدرالية بهذا المعنى الأولي حتى العصر الوسيط والعصر الحديث ، غير أنها تطورت وتجددت إلى ما هي عليه في الوقت الحاضر عبر نظام الولايات المتحدة الامريكية الذي تأسس بين عامي

(1787) و(1789) ، وأيضاً عبر النظام السويسري الدستوري ابتداءً من عام (1848) ،
والوحدة الألمانية في الستينيات والسبعينيات من القرن التاسع عشر. وان الدولة الفدرالية تنشأ
بإحدى الطريقتين:

الاولى: تفكك دولة بسيطة موحدة إلى عدة وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة ، ثم بناء على
الدستور الفيدرالي يتم توحيد هذه الولايات ثانية على اساس آخر وهو الدولة الفيدرالية ، ويعتبر
كل من الاتحاد السوفيتي سنة(1922)، والبرازيل سنة (1891)، والارجنتين سنة (1860)،
والمكسيك وفق دستور سنة(1857)، المعدل سنة(1917) وتشيكوسلوفاكيا سنة(1969)، من
الدول الفيدرالية التي نشأت بهذه الطريقة. (ايلازار, 1995, ص18)

الطريقة الثانية: انضمام عدة ولايات أو دول مستقلة يتنازل كل منها عن بعض سلطاتها الداخلية
، وعن سيادتها الخارجية ثم تتوحد ثانية لتكون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي
ومن امثلتها الولايات المتحدة الأمريكية عام(1787)، وجمهورية المانيا الاتحادية عام (1949)،
والاتحاد السويسري (1874)، واتحاد الإمارات العربية عام (1970).

وإذا نظرنا إلى فكرة الفيدرالية في ذاتها، وجدناها تقوم على اساس عنصرين متناقضين هما
"الاستقلال الذاتي" والاتحاد" وان الترابط بين هذين العنصرين بعلاقتهما المتبادلة والمتعارضة
يشكل وحدة المفهوم الحقيقي للدولة الفيدرالية التي هي نتاج التوفيق بين رغبتين متعارضتين:
تكون دولة واحدة من ناحية، والمحافظة على أكبر قدر من الاستقلال الذاتي للولايات الأعضاء
من ناحية أخرى. يكاد يتفق فقهاء القانون العام على ان الدولة الفيدرالية تنشأ بطريقتين لا ثالث
لهما، مع ذلك هناك من يرى بان الدولة الفيدرالية يمكن أن تقوم بطريقة ثالثة أي بأسلوب دمج
بين طريقتين (الانضمام و التفكك) معاً، ويستند في ذلك إلى كيفية نشأة كل من الدولتين الفيدراليتين
الهند و كندا و يقول بان "النمط الثالث هو مزيج بين المسارين (الانضمام و التفكك) وتعتبر كندا
و الهند المثالين الرئيسيين على هذا النمط. (سلمان، 2009، ص34) حيث ان الدولة الفيدرالية
تتميز بثلاثة مظاهر و هي الوحدة و الاستقلال و المشاركة. إذ إن الدولة الفيدرالية تبرز إلى العالم
الخارجي و تتعامل في علاقاتها الدولية و السياسية مع الدول الأخرى كدولة موحدة بسيطة، كما
و إن لها بعض مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي والتي لا بد منها حتى يمكن إعطاء وصف
الدولة عليها، وهذا ما يسمى بمبدأ الوحدة والذي يتمثل في تنظيم الدولة الفيدرالية ومبدأ الاستقلال
يتمثل في تنظيم الولايات و يتنازع المبدأن لتنظيم العلاقة بينهما ، الأمر الذي يؤدي إلى المبدأ
الثالث مبدأ المشاركة. (اندرسون، 2007، ص20)

اما الاتحاد الكونفدرالي ينشأ بموجب معاهدة بين دول كاملة السيادة، بينما الاتحاد الفيدرالي ينشأ بموجب الدستور. من حيث السيادة الخارجية والداخلية تبقى الدول المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي محتفظة بسيادتها، على عكس الحال في الاتحاد الفيدرالي الذي تتنازل فيه دول الأعضاء عن سيادتها على الصعيد الخارجي للحكومة الجديدة وهي حكومة الاتحاد.

إن الهيئة العليا في الاتحاد الكونفدرالي والتي تدعى بالجمعية أو المؤتمر أو الكونجرس، وهي أشبه ما تكون بالمؤتمرات الدبلوماسية التي تتكون من أعضاء مندوبين لدولهم، لهم الحق بالتكلم واتخاذ القرارات باسمها وان إرادتها لا تتكون بأية حال من إرادة هيئات الاتحاد وانما من إرادة مجموع الدول الأعضاء فيه، على عكس الحال في الاتحاد الفدرالي الذي يؤدي إلى نشوء دولة مركزية فوق دول الأعضاء وهي دولة الاتحاد (وتكون الحكومة الفدرالية) وليس حكومات الدول الأعضاء - هي المعبر عن إرادة الاتحاد.

المعاهدات التي بموجبها نشأت الاتحادات الكونفدرالية المختلفة أجمعت على وجوب توفر إجماع الدول الأعضاء فيما يتعلق بتعديل الميثاق أو عند انضمام عضو جديد إلى الاتحاد وهذا يختلف عن الاتحاد الفدرالي كون الأخير لا يشترط الإجماع لتعديل وثيقة الاتحاد (الدستور الفدرالي) بل انه يتطلب في أقصى الأحوال موافقة ثلاثة أرباع الدول الأعضاء. (بوشعير، 2004، ص111)

ليس لهيئات الاتحاد الكونفدرالي سلطان مباشر على أقاليم الدول الأعضاء أو على أفراد تلك الدول، وهذا بخلاف في الاتحاد الفدرالي الذي يكون لحكومة الاتحاد فيه السلطان المباشر ليس فقط على الدول الأعضاء بل على مواطني تلك الدول ايضا. ضمن هيئات الاتحاد الكونفدرالي لا توجد محكمة عليا للفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الدول الأعضاء، وذلك على خلاف الاتحاد الفدرالي الذي تقام في ظله عادة محكمة دستورية عليا للفصل في الخلافات التي قد تقع بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء. تتعدد الجنسيات بتعدد الدول المتعاهدة كونفدراليا ، وان مواطني أي دولة من الدول الأعضاء يعتبرون أجنب في الدول الأخرى ، لان الاتحاد الكونفدرالي لا يؤدي إلى قيام حكومة مشتركة وشعب واحد بل يتكون من حكومات وشعوب الدول المتعاهدة على العكس من الاتحاد الفدرالي الذي يتمتع سكانه ومواطنيه بجنسية واحدة فقط.

(كية سي وير, 1946, ص117)

إن الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي التي تبقى محتفظة بسيادتها وصفتها الدولية، فان الحرب التي تقع بينها تعد حربا دولية في حين أن الحرب التي تقع بين الدول الأعضاء في الاتحاد الفدرالي تعد حربا أهلية.

ويشير الجدل في الدولة الفيدرالية، باعتبارها دولة اتحادية؛ مسألة كيفية توزيع الاختصاصات فيها بين المركز والأقاليم، وهو أمر يختلف من دستور إلى آخر فهناك ثلاث طرق يتم توزيع الاختصاصات فيها: (المهداوي، 2013، موقع اليكتروني، تم زيارته في 15-11-2019)

الطريقة الاولى: تحدد في الدستور الفيدرالي اختصاص الدولة الفيدرالية (الحكومة المركزية) وما يتبقى منها تكون من اختصاص الحكومة المحلية (الأقاليم او الولايات) وهذه الطريقة هي أكثر الطرق شيوعاً بين الدول بل هي المتبعة في الغالبية منها سويسرا والولايات المتحدة والهند.

الطريقة الثانية: تحديد اختصاصات الحكومة المحلية (الاقليمية) وما عداها سيكون من اختصاص الحكومة المركزية (الفيدرالية) وهو ما متبع في كندا. إن هذه الطريقة تتفق مع السياسة المركزية التي قد تنتهجها الدولة الفيدرالية ذلك لان الولايات لا تستطيع أن تدخل في اختصاصاتها مسائل جديدة، ولاسيما إذا كانت الدولة الفيدرالية نشأت بأسلوب التفكك حيث تعتبرها اختصاصات الولايات انتزاعاً أو نقلاً لبعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطات المنشأة الجديدة وهي سلطات الولايات (الأقاليم). ونذكر من تطبيقاتها الدستور الكندي لعام (1867) والمعدل عام (1951) ودستور الهند لسنة (1950) ودستور فنزويلا لعام (1953).

الطريقة الثالثة: وبموجب هذه الطريقة يتم بيان اختصاصات الحكومة المركزية (الفيدرالية) واختصاصات الحكومة المحلية (الأقليمية). وينتقد الفقه هذا الأسلوب لما يتضمنه من مخاطر و صعوبات مهما كان الدستور دقيقاً ووافياً في تحديد الاختصاصات، فلا بد أن تستجد قضايا لم يكن المشرع قد تناولها بالتنظيم .

وبعد ان بينا طرق توزيع الاختصاصات فلا بد لنا ان نبين اختصاصات الحكومة المركزية، فالحكومة المركزية تتمتع باختصاصات عديدة وهي بالشكل المستعرض ادناه:

1. الدفاع الوطني وإعلان الحرب وعقد الصلح والإشراف على جميع القوات المسلحة في البلاد.
2. السياسة الخارجية وكل ما يتعلق بها من التمثيل الدبلوماسي والسياسي و الانضمام إلى المؤتمرات والهيئات الدولية.
3. المعاهدات و الاتفاقيات الدولية. ولكن هناك بعض الدساتير التي تضمن للحكومات المحلية حق إبرام بعض المعاهدات غير السياسية كالمعاهدات الثقافية والتجارية والتي لا تتعارض مع السياسة العامة للدولة الفيدرالية.

4. السياسة الاقتصادية، كوضع الخطط الاقتصادية وخطط التنمية بعد مشاوره الحكومات الإقليمية، وإصدار العملة وإدارة المصارف وتنظيم الميزانية العامة وتخصيص المبالغ اللازمة لميزانيات الأقاليم، بالإضافة إلى الرقابة المالية.

5. إدارة المطارات الدولية والموانئ والمواصلات السلكية واللاسلكية.

6. استثمار المعادن، النفط، والطاقة الذرية

7. إدارة الجمارك والمكوس والضرائب.

8. توحيد التشريعات الجنائية والمدنية.

9. الإشراف على الوزارات والأجهزة المركزية

10. شؤون الجنسية والأجانب والإقامة والسفر، ويحق للحكومة المحلية (الإقليمية) إصدار التشريعات الخاصة بها لمنح الجنسية على أن لا تتعارض مع الدستور الفدرالي. هذه هي اختصاصات الحكومة المركزية (الفيدرالية) و ما تبقى منها تكون من اختصاصات الحكومة المحلية (الإقليمية).

وبعد ان بينا القسم الاول من الفصل وبيننا ماهي الفدرالية وما المقصود منها وتاريخها وطرق تشكلها وانواعها واختلافها عن الكونفدرالية واختصاصاتها. فلا بد لنا ان نبين القسم الاخر من هذا الفصل التمهيدي وهو الجزء الا اهم وهو نشؤ وتطور الفدرالية في العراق.

2.1 . فكرة الفدرالية في العراق

طفا مصطلح الفيدرالية في العراق بعد عام (2003) بصورة كبيرة وبخاصة بعد المناقشات المطولة حول صياغة الدستور العراقي الجديد وما تلاه من تصويت شعبي على ذلك الدستور، وقد كان موضوع الفيدرالية من أبرز قضايا الخلاف على مسودة الدستور إلى أن خرج بشكله النهائي، ولكن موضوع الفيدرالية لم يُحسم بعد، وقد وجد العديد من الباحثين أن هناك قصور كبير في فهم الفيدرالية بين أوساط الشعب العراقي، وقد تراوحت التفسيرات في هذا المجال، إذ اعتبره البعض تقسيم للعراق، بينما اعتبره البعض الآخر إنقاذ للوضع القائم. (سلمان، 2009، ص34)

وقد تكون الفيدرالية شكلا مناسباً للحرية والديمقراطية وللنظام السياسي باعتبارها شكلا من التقسيم العادل لتوزيع السلطات بين جميع قطاعات الشعب وفصائله المكونة، وهي في كل الأحوال لن تكون بالإكراه ولا بالشروط المسبقة بل بأفناع الشعب بأهمية هذا الشكل النظامي لإداره الدولة،

وهذا يتطلب دراسات اقتصادية ومالية واسعة وعميقة و تتطلب دراسات سكانية وإحصائية لا تقبل الجدل. (إسكندر، 2007، ص5)

الفدرالية مصطلح دخل إلى العراق حديثاً ، حيث انتشر تداوله بين كثير من الأوساط العراقية وأصبح له مؤيدون ومعارضون وكل له نظرتة الخاصة في موضوع الفدرالية، ففي الأعوام الأخيرة أصبحت الفيدرالية من المفاهيم السياسية الجديدة المتداولة في الأوساط العراقية ، في فترة المعارضة وما بعدها ، وكانت الحركة القومية الكردية بمختلف اتجاهاتها السياسية والأيدولوجية قد طرحت مشروع الفيدرالية لتنظيم العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة المركزية في بغداد، بما يتناسب مع طموحات الشعب الكردي من دون إلحاق الضرر بمصالح الشعب العربي، والذي سيزرتب عليه إعادة بناء الدولة العراقية ومؤسساتها وفق أسس جديدة ، تعددية وديمقراطية ومنفتحة . (الكلابي، 2005، موقع الالكتروني، تم زيارته في 16-11-2019)

وتبنى برلمان إقليم كردستان المنتخب 2009، مشروع الفيدرالية كحل للقضية الكردية وقد تباينت مواقف التيارات المعارضة العراقية المختلفة تجاه مشروع الفيدرالية بين مؤيد ومعارض ومتحفظ . والملفت للنظر هو عدم إدراك جمهرة المعترضين والمتحفظين بأن الفيدرالية كمشروع سياسي هو مشروع قديم تاريخياً ويرجع إلى مرحلة تشكيل الدولة العراقية ابتداء من 1921 م ، فبعد هزيمة الإمبراطورية العثمانية في العام 1919 م أصبح العراق وفقاً لتفويض صادر من عصبة الأمم خاضعاً لسيطرة بريطانيا ، وفي هذه الحقبة شهد العراق مقاومة شديدة لهذا الأمر وبالأخص في منطقة كردستان التي قاد فيها الشيخ محمود الحفيد عصياناً ضد السلطة البريطانية تكفل بتكوين مملكة كردستان المستقلة في شمال العراق في العام 1922 ، لكن هذه المملكة انهارت مع هزيمة قوات الشيخ محمود الحفيد من قبل القوات البريطانية في العام 1926م، وتم دمج مملكة كردستان ضمن مملكة العراق ، واستمرت التحركات الكردية بعد ذلك لضمان استقلال منطقة كردستان عن باقي مناطق العراق ، حيث شهدت المنطقة انتفاضات أخرى قادها الملا مصطفى البارزاني في العام 1943-1961م . ومع انتهاء حرب الخليج 1991 م شهدت منطقة كردستان انتفاضة شعبية ، حيث أفضت إلى حصول محافظات العراق الشمالية الثلاث على استقلالها (كأمر واقع) نتيجة لفرص قوات التحالف مناطق امنة يحظر فيها الطيران، وبعد سقوط النظام السابق في 2003 م اصدرت الإدارة الانتقالية للبلاد (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) اعترفت بموجبه بحكومة كردستان ، واعتبار العراق دولة فدرالية. عموماً لم يكن النظام الفيدرالي يثير سوى اهتمام الأكراد مع عزوف جميع السكان وعدم الاهتمام به، ومع ذلك فإن العراقيين بادروا في تشرين الأول 2005 م إلى تبني نظام فيدرالي يمكن لأي محافظة في البلد - بما في ذلك المناطق ذات الأثرية الشيعية إلى الجنوب من

بغداد - من التطلع إلى وضع فيدرالي - بعد انتخاب الحكومة العراقية التي عملت على صياغة دستور جديد للبلاد ، أصبحت الفدرالية حقيقة نصت عليها في هذا الدستور ، والذي خضع لاستفتاء شعبي عام الا ان المادة 14 من الدستور نصت على عدم تشكيل أي إقليم جديد الا بعد موافقة البرلمان وتنظيم قانون خاص بذلك. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 18-11-2019)

يقدم الآليات الخاصة بتشكيل الإقليم ، وبالفعل تم تمرير هذا القانون في تشرين الأول من العام 2009 بعد أن تم الاتفاق بين الأطراف الساعية إلى إقرار القانون والأطراف المعارضة له ، وتضمنت المسودة الآليات التي يجب إتباعها عند الشروع بتشكيل إقليم ما ، وسعى ممثلو المجلس الأعلى الاسلامي والأطراف الداعمة له إلى عرض المسودة على النواب العراقيين في 1 أيلول 2009 ليتم تأجيل النظر فيها إلى 10 أيلول 2009, عندما رفض ممثلو جبهة التوافق العراقية مدعومين بممثلي التيار الصدري وممثلي حزب الفضيلة ، الدخول إلى قاعة البرلمان بغية عدم إكمال النصاب القانوني للنظر بالمسودة ، ورفضت أطراف أخرى أيضا هذه المسودة ومن ضمنها القائمة العراقية وجبهة الحوار التي يرأسها صالح المطلك ، ومن جانب آخر نالت المسودة المطروحة دعما كبيرا من التحالف الكردستاني الذي انضم إلى المجلس الأعلى الإسلامي في النقاشات التي جرت حول المسودة فيما بعد والتي أفضت إلى تمريرها بعد الاتفاق مع الجهة الراضة الأساسية وهي جبهة التوافق على تشكيل لجنة لمراجعة الدستور وتأجيل تطبيق القانون والعمل به الى مدة شهر. (إسكندر, 2007, ص7)

وفي تلك الحقبة اقترح المجلس الأعلى الإسلامي تشكيل إقليم للجنوب يضم المحافظات التسع ذات الغالبية الشيعية الواقعة جنوب بغداد ، واقترحت بعض الأطراف تسمية هذا الإقليم بأقليم سومر ترمينا للحضارة السومرية التي نشأت في مناطق جنوب العراق ، لكن هذا المشروع لقي معارضة من بعض الكتل السياسية ومن ضمنها حزب الدعوة الذي كان يترأسه حينها إبراهيم الجعفري، والذي كان فيما سبق مؤيدا للمجلس الأعلى في خطواته لإقرار مبدأ الفدرالية وسن قانون خاص بها ، بعد ذلك اقترح المجلس الأعلى خطة بديلة تتضمن تشكيل إقليمين أحدهما في الجنوب يتمحور حول محافظة البصرة والآخر يضم محافظات الفرات الأوسط ، لكن هذه الفكرة لم تجد طريقها للتحقيق أيضا، رغم أنها أثارت اهتمام الكثير من الأحزاب والشخصيات الناشطة في جنوب العراق. (الكلابي, 2005, موقع الكتروني، تاريخ الزيارة 9-11-2019) وبالأخص في محافظة البصرة ، القبول والترحيب قاد في نهاية المطاف إلى المبادرة التي قادها النائب وائل عبد اللطيف وممثلون عن حزب الفضيلة لجمع التواقيع اللازمة للاستفتاء على إقليم، ففي تشرين الثاني 2008 م قامت هذه الأطراف مدعومة بمجموعة من شيوخ العشائر في محافظة البصرة بالتقدم بطلب موقع من قبل 36800

شخص من سكان البصرة إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، من اجل أن تقوم الأخيرة بتوجيه دعوة لغرض التصويت على إقامة إقليم في محافظة البصرة، وتمكن القائمون على المشروع من الحصول على توقيع 2 بالمئة من سكان المحافظة، الأمر الذي جعل المفوضية تتقدم بطلب للناخبين لتقديم التواقيع بغية الوصول إلى نسبة 10 بالمئة المطلوبة للقيام بعملية التصويت وذلك قبل يوم 15 كانون الثاني 2009 م ليجري الاستفتاء على الطلب بعد 15 يوماً، لكن المشروع لاقى معارضة قوية من التيار الصدري وحزب الدعوة ، فيما بقي المجلس الأعلى محايداً في رأيه تجاه المشروع الذي لم يتمكن من جمع نسبة 10 بالمئة المطلوبة. (فسر, 2007, ص8).

الفصل الثاني

أسباب ودوافع اختيار النظام الفيدرالي للعراق

بسبب المساحة الشاسعة للدولة التي تؤدي دورها الى عدم قدرة السلطة السيطرة وتقديم كل ما هو مطلوب من خدمات وحاجات لسكانها الموزعين على مناطق بعيدة عن المركز ولتسهيل الامور الادارية تلجأ الدولة الى التحول من الدولة الموحدة الى المقسمة اتحادياً، حيث يعطي هذا التقسيم التقدم والتطور لتلك الوحدات شبه المستقلة بحيث تعطيمم صلاحيات كافية لاصدار قرارات وتسوية بعض الامور في مناطقهم وتقديم الخدمات اللازمة دون اللجوء الى المركز، لان السلطة في هذه الحالة تكون مقربة من مواطنيها عكس ما كان عليه في السابق بحيث كانت السلطة بعيدة ولم يكن بإمكانها النظر وتقديم كل ما كان مطلوباً منها لمواطنيها بشكل سريع. التنوع في المجتمع نقصد بالتنوع في المجتمع وجود اكثر من طائفة واحدة متجانسة في أي جانب كان من حيث اللغة او المعتقد او التاريخ او الثقافة. (يونغ، 1994، ص18)

لمعرفة أسباب ودوافع اختيار النظام الفيدرالي للعراق سوف نقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث.

2.1. التطورات السياسية في العراق بعد 2003 والتوجه نحو تبني الفيدرالية

ضمن خطاب الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن، في 20 شباط 2003، اعتبر ان الحرب السبيل الوحيد لإنقاذ العراق من النظام الدكتاتوري، وكشف بعض المسؤولين الأمريكيين الخطوط العريضة لبرنامج عمل الإدارة الأمريكية في العراق ما بعد صدام حسين، ووقفه سيتم تعيين إدارة أمريكية مؤقتة يرأسها مدني أمريكي يدير عملية إعادة بناء العراق وتشكيل حكومة عراقية ذات طابع تمثيلي. (الجعفري، 2008، ص70)

في السادس من أيار 2003 م عين الرئيس الأمريكي جورج بوش بشكل رسمي المسئول السابق في الخارجية الأمريكية " بول بريمر " موفداً خاصاً له في العراق ، وكان بريمر قد ترأس قسم مكافحة الإرهاب في الخارجية الأمريكية، وأنه محافظ عنيد يحظى باحترام كافة الأطراف في واشنطن ، ووصفه بوش أثناء إعلانه عن تعيينه " إنه شخص يعرف كيف يدير الأمور اجتمع الحاكم المدني الجديد للعراق بول بريمر يوم الجمعة 19 / 5 / 2003 مع القادة السياسيين العراقيين ليعلن عن تغيير في الإستراتيجية السياسية لأمريكا خلال فترة ما بعد الحرب لكسب تأييد أعضاء داخل الأمم المتحدة من أجل اصدار قرار جديد لرفع العقوبات عن العراق وإيجاد دور للأمم المتحدة في جهود إعادة البناء . وفي الخامس من حزيران 2003 م توجه الزعيم الكردي مسعود بارزاني إلى مدينة النجف وتشاور مع زعماء بارزين للشيعية قبل اجرائه محادثات جديدة مع مسئولين أمريكيين بشأن مستقبل العراق بعد عهد صدام حسين، والتقى البارزاني مع آية الله علي محمد السيستاني المرجع الديني الأعلى للشيعية في العراق. (العلوي, 2009, ص303) والذي يتمتع بنفوذ كبير بين الشيعة الذين يشكلون نحو 60% من تعداد سكان العراق البالغ 29 مليون نسمة. في السادس من حزيران 2003 م انعقد اجتماع بين بول بريمر رئيس الإدارة الأمريكية في العراق وسبع من المجموعات السياسية العراقية للبحث في الخطط الأمريكية - البريطانية لإقامة إدارة عراقية انتقالية، وهذه المجموعات السبعة هي (المؤتمر الوطني العراقي - حركة الوفاق الوطني - الاتحاد الوطني الكردستاني - الحزب الديمقراطي الكردستاني - المجلس الأعلى للثورة الإسلامية - حزب الدعوة الإسلامية - وممثل عن السنة) . (العلوي, 2009, ص303)

وبحث الحاكم الأمريكي للعراق مع الزعيمين الكرديين جلال طالباني ومسعود بارزاني مشروع إقامة مجلس سياسي يدير العراق خلال الفترة الانتقالية، ومجلس دستوري يتولى اقتراح دستور دائم للبلاد ، ويشكل مشروع إقامة مجلس سياسي من 25 إلى 30 عضواً، وفي منتصف شهر تموز 2003 م تم إقامة مجلس دستوري بهدف إقامة إدارة انتقالية عراقية ، وفي الثامن من تموز 2003 م اجتمع في صلاح الدين زعماء الفصائل السبعة، ورحب الاجتماع بتشكيل مجلس حكم واعتبره خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح نحو تشكيل حكومة عراقية انتقالية تتمتع بصلاحيات واسعة على أن يعكس الواقع العراقي ويضم شخصيات عراقية سياسية ذات التاريخ النضالي. (عبدالجبار و داود, 2006, ص373-375)

وبعد المشاورات مع مختلف مكونات المشهد السياسي والعراقي والمذهبي والديني في البلاد بحيث يتكون المجلس من 25 عضواً من السنة والشيعة والمسيحيين والعرب والأكراد والتركمان والأشوريين). وكان عدد المنتميين للمذهب الشيعي 13 عضواً كلهم عرب وهم (إبراهيم الجعفري - أحمد شياح البراك - أحمد جلي - إياد علاوي - حميد مجيد موسى - عبد الكريم احمداوي - عقيلة الهاشمي - موفق الربيعي

- وائل عبد اللطيف - رجاء حبيب الخزاعي - عز الدين سليم - محمد بحر العلوم - وعبد العزيز الحكيم . (الجعفري, 2008, ص71)

وعدد المنتمين للمذهب السني من العرب خمسة أعضاء (عدنان الباجه جي - غازي عجيل الياور - محسن عبد الحميد - نصير كامل الجادرجي - سمير الصميدعي) ، أما عدد المنتمين للعرقية الكردية هم أيضا خمسة جلال الطالباني - مسعود البارزاني - محمود عثمان - صلاح الدين بهاء الدين - دارا نور الدين) وكلهم يتبعون المذهب السني ، وعضو مسيحي واحد هو (يونادم يوسف كنه) وتركماني واحد (صن كول جاجوك) ، وفي 14 كانون الأول من عام 2003 م قام مجلس الحكم في العراق بالموافقة على كتابة دستور مؤقت للبلاد بعد مفاوضات مطولة وخلافات حادة حول دور الإسلام ومطالب الأكراد بحكم فدرالي ، وفي 30 كانون الثاني من عام 2005 م جري أول انتخابات مجلس النواب العراقي الذي يضم 275 مقعداً ، حيث كان عدد الكيانات المنافسة في هذه الانتخابات 25 كيانا، ورغم تدهور الأوضاع الأمنية إلا أن نسبة المشاركة الانتخابية كانت جيدة ، وبعد فرز الأصوات تبين أن قائمة الائتلاف العراقي الموحد حصلت على أكبر عدد من المقاعد إذ حصلت على (133) مقعداً وتلاها التحالف الكردستاني بـ (71) مقعد ، والقائمة العراقية بـ (38) مقعد ، وتلاها قائمة العراقيون بـ (5) مقعد ، والقوائم 21 الباقية حصلوا إما على مقعد واحد أو اثنين أو ثلاثة مقاعد ، وبعد حضور الأعضاء المنتخبين لجلسة البرلمان الأولى تم انتخاب السيد جلال الطالباني رئيساً للعراق الاتحادي ، وهو بدوره قام بتكليف السيد نوري المالكي بتشكيل الحكومة الجديدة. تم الاتفاق على معاهدة بين الولايات المتحدة الأمريكية والعراق سميت بـ (الاتفاقية الأمنية الأمريكية - العراقية) . (العلوي, 2009, ص305)

دخلت المعاهدة حيز التنفيذ الأول من كانون الثاني 2009 م التي وقعتها الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي مع الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي هذه الأثناء واجهت الاتفاقية الأمنية الكثير من الانتقادات والتشكيك في قدرتها على تحقيق الأغراض العراقية من السيادة والأمن والحرية واستعادة الحقوق الوطنية، وكانت الحكومة العراقية ترد على من يوجه إليها اللوم في هذا الشأن بقولها أنها تفعل ما تراه مناسباً وما تقدر عليه لاستعادة العراق موقعه الدولي بعيداً عن عقوبات الأمم المتحدة وسعيها لتحرر من القوات الأجنبية التي قلبت الوضع في العراق. وفي 2010/7/10 م تم إجراء الانتخابات الثانية لمجلس النواب العراقي ، حيث تم انتخاب السيد جلال الطالباني رئيساً للعراق للمرة الثانية ، وبدوره قام بتكليف السيد نوري المالكي بتشكيل الحكومة للمرة الثانية أيضاً، علماً أن ائتلاف نوري المالكي (دولة القانون) حصل على 89 مقعداً من أصل 325 مقعداً هو عدد المقاعد لمجلس النواب لانتخابات 2010 ، والقائمة العراقية 91 مقعداً ، والائتلاف الوطني العراقي 70 مقعداً ، والتحالف الكردستاني 43 مقعداً ، وحزب التغيير (كوران) الكردي 8 مقعداً ، وجبهة التوافق 6 مقاعد والاتحاد الإسلامي الكردستاني 4

مقاعد والجماعة الإسلامية الكردية 2 مقعداً ، أما حصة الأقليات من المقاعد فكانت : للمسيحيين 5 مقاعد والصابئة 1 ، مقعد والإيزيديين 1 مقعد، والشبك 1 مقعد، أي كانت حصة الأقليات من المقاعد مجتمعة 8 مقعداً، وإنه تم إنتخاب جلال الطالباني رئيساً للعراق وبدوره تم تكليف نوري المالكي بتشكيل الوزارة وانتخاب أسامة النجيفي رئيساً لمجلس النواب . (عبد الجبار وداود, 2006, ص373-375)

2.2. طبيعة الأنظمة السياسية المركزية

يعتبر النظام الفيدرالي نظاماً دستورياً تتشكل فيه السلطة السياسية من دولة مركزية اتحادية تمثل الدول على المستوى الخارجي، لها دستورها وسلطاتها التنفيذية و التشريعية والقضائية الخاصة بها، أما على المستوى الداخلي فإنها مكونة من مجموعة من الدول المستقلة عن بعضها بحيث يكون لكل دول علمها وسلطاتها، ويتم في العادة توزيع السلطات بين الدولة المركزية و الدويلات من خلال الدستور الفدرالي، وذلك بإحدى الطرق التالية:

إما تحديد اختصاصات الدويلات على سبيل الحصر وتترك الصلاحيات الأخرى لدولة الفدرالية .

- أو أن يتم تحديد صلاحيات الدويلات والدولة الفدرالية على سبيل الحصر في الدستور .
- أو أن يتم تحديد صلاحيات الدولة الفدرالية على سبيل الحصر وتترك السلطات الأخرى للدويلات.

وتعد فكرة تأسيس النظام الاتحادي في العراق بمثابة رد فعل تجاه أنظمة الحكم الشمولية التي توالى عليه تحت صيغة النظام الجمهوري. وبعد التغييرات الجوهرية التي طرأت على الواقع السياسي بانتهاء آخر تلك الأنظمة عام 2003، اخذ التفكير يتجه نحو إعادة صياغة شكل الدولة بتحويلها الى دولة مركبة. ومع حداثة العهد بهذه التجربة وبالأخص في المناطق التي تسعى إلى تطبيقها تظهر مشاكل جمة، أهمها غياب الإستراتيجية القانونية الواضحة وسط ضبابية وغموض يحيط بما ينبغي القيام به لتبني هذا التحول. (أل واتس, 1999, ص58)

ولهذا أثرنا إن نبحث عما سيؤول إليه تطبيق، النظام الاتحادي في ضوء المعطيات الدستورية والسياسية القائمة، وتوجيه التفكير إلى ما يحتاجه هذا النظام من مقدمات دستورية وقانونية فلم تشهد أية قضية دستورية أو سياسية عراقية ذلك الجدل الواسع المثير والمستمر مثل ماتشده الآن مسألة الاستحقاق الفدرالي وتطبيقاته العملية. فمنذ أحداث 2003 وسقوط النظام الدكتاتوري فيه، ذلك النظام الذي أعتمد كثيراً على الدولة المركزية الصارمة في تدعيم نظام حكمه، أصبح اختيار النظام السياسي الذي يلغي نهائياً إمكانية تركيز السلطة وعودة

الدكتاتورية إلى الحكم في البلاد، ويوفر الاطمئنان النفسي لمشاعر الشعب العراقي ويساعده على بلورة ثقافة سياسية تقوم على المشاركة والمساهمة انطلاقاً من شعوره بالاقتدار وإلغاء مخاوفه وتشجعه للانحياز نحو الديمقراطية هو الشغل الشاغل لكل السياسيين. ولعل تطبيق نظام فدرالي ديمقراطي يشكل ضماناً شبيهه أكدده ضد عودة المنهج الدكتاتوري في الحكم، ويؤدي إلى إقامة مجتمع حر يتمتع بالعدالة والوحدة. هذا ما أكدده واضعي الدستور العراقي لعام 2005 في ديباجته التي نصت على ان "شعب العراق الذي آل على نفسه بكل مكوناته وأطيافه أن يقرر بحريته واختياره الاتحاد بنفسه، وان يتعظ لغده بأمره" وان "الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وأرضاً وسيادة" فهل تمكن المشرع العراقي من تلبية طموحات وتطلعات الشعب العراقي نحو الفدرالية حينما صاغ البنود الخاصة بالفدرالية في ثنايا الدستور؟ (دستور جمهورية العراق، 2005)

2.3. التعددية الدينية والمذهبية والقومية

مع تنامي طائفية النظام السياسي الذي يجد في ترسيخ الانقسامات المجتمعية والطائفية مصلحة جوهرية له ومن خلال علاقة الطائفية السياسية بالسلطة والثروة والنفوذ تؤلب الطائفية المحرومين من طوائف مختلفة ضد بعضهم وتصنع ضرباً من وحدة حال غير عقلانية بين نخبة الطائفة وعموم المنتسبين لها، حيث تصبح القبيلة و الدين قاعدة للتحزب الضيق، وتعود جذور هذه الاشكاليات الى ما قبل 2003 فقد كانت التنشئة السياسية للسلطة المنهارة خاطئة اذ بنيت بالقوة و الاكراه و الشعارات الفارغة. (الشيخ، 2014 ص33)

ولذا وجدنا ان المواطنة في العراق كانت ضعيفة وان الولاءات الجزئية كانت اعمق من ولاءات المواطنة، كالعشيرة و الطائفة و غيرها و عدم معرفة ما هو نافع و ما هو ضار للوطن سمة لكثير من العراقيين. و بالتالي نجد ان الطائفية اصبحت في العراق مصدر علة و ليس مصدراً ثراء، و هي طوائف بعصبيات خاصة مغلقة على نفسها و سادت المحسوبية الطائفية التي اصبحت بمثابة نظام سياسي في العراق، و باتت الطبقة السياسية تنصرف اولاً و قبل كل شيء بناءً على مصالحها الضيقة حتى لو كانت على حساب المصالح العليا للشعب و الوطن، ومن هذا المنطلق تعمل النخب الحاكمة على التوظيف السياسي للطائفة وللدين عبر شعارات وطقوس وممارسات، تغذيها وتدعمها مادياً ومعنوياً لكسب المعركة مع الآخر. لذا فان العقد المنصرم لم يفرز لنا قوى فاعلة عابرة للثنيات والطوائف بل وحمل لنا نذر التفكك الاجتماعي من خلال الباس الانقسام الاجتماعي شكلاً سياسياً عبر حركات وتنظيمات وكيانات مختلفة. كل ذلك جعل العملية السياسية تتميز بتعدد مراكز القوى دون اتفاق على قواعد لادارة ذلك التعدد او لمنعه من الانحدار الى النزاع. فالسلطة مجزأة للغاية ويحتمل

ان تصبح أكثر انقساماً في المدى القصير (فالصراعات ليس فقط بين المكونات او بين القوى بل باتت داخل المكون الواحد وتشتد الان داخل البيت الشيعي – بين المجلس الاعلى الاسلامي وحزب الدعوة وبين التيار الصدري وحزب الدعوة وبين جماعة السستاني وجماعة الصرخي). (احمد، 2006، ص62)

في العراق ثمة اشكال عديدة للتعددية، فالمجتمع تعددي في مجالي الدين والاثنية، كما ان كلا من الدين والاثنية مسيستان الى حد كبير. وبدأتا تصبحان أكثر تخندقاً وتنافراً. اذ حالما تصبح الهويات مسيسة تميل الى ان تصبح جلية ونافرة. وفي هذا النسيج المعقد للمجتمع العراقي تتعزز التقسيمات الجغرافية التقليدية بالحدود الطائفية والعرقية ويصبح التقسيم الطائفي قابل للانفجار لاسباب سياسية ودينية. (مولود، 2003، ص43)

ان هذا المشهد التعددي المعقد لم يكتمل بعد و هو قيد التحول اسوة بالظواهر الاخرى غير المكتملة، وبات الجميع ينظر الى الجميع بعين الشك – تجسيدا لاطروحة (هوبس) حرب الكل ضد الكل – واصبحت ازمة الثقة داخل المؤسسات نفسها. وبالتالي لايزال العراق يعاني من دوامة المشكلات والازمات السياسية الحادة الناجمة عن الانقسامات العميقة بين قطاعات السكان وغياب الاجماع الموحد لها. ان هذه الظواهر والعوامل والاسباب الكامنة ورائها عمقت الانقسامات الاجتماعية التي اتخذت طابعاً حاداً ومارافقها من توترات ونزاعات، والجدير بالذكر هنا ان التنوع بأشكاله المختلفة سمة اساسية لكافة المجتمعات البشرية، وان الدول وأنظمتها السياسية تتميز بكيفية التعامل مع هذا التنوع وادارته. وتكمن اسباب التوترات الطائفية في مجموعة من القضايا و اهمها: (الجواري ، 2005، ص412)

- 1- ارتباط المجتمعات سلبياً بالموروثات التاريخية.
- 2- ضعف ثقافة التعددية و التنوع .
- 3- غلبة المصالح الضيقة و الولاءات الفرعية على المصلحة العامة .
- 4- غياب العدالة في توزيع موارد الدولة .
- 5- الشحن العاطفي و اذكاء التوتر اعلامياً .
- 6- التفسير الخاطيء للدين و توظيفه لخدمة المصالح السياسية .
- 7- التدخلات الخارجية و تأثيراتها .

كل هذه العوامل و غيرها قادت و تقود الى توترات و صدامات و احتمال نشوب حروب تقوم على العصبية، اضافة الى تكريس الانقسام الاجتماعي مما يشكل تهديداً خطيراً للوطن والمواطن، فالتعصب بوصفه اتجاهاً يتميز بالانحياز والسلبية، ويتكون لدى الفرد والجماعات من محصلة تجارب وخبرات وتفاعلات اجتماعية تزوده بها التنشئة الاجتماعية، ولذلك يمكننا القول، ان المشكلة الاساسية في الازمة الحالية تتمثل بالطائفية السياسية التي هي "عصبية تستند بسلوك الفرد وتصرفاته وعلاقته بالآخر وهي مصدر توتر وعدم استقرار في المجتمع التعددي و عامل مفكك لوحده". (الشيخلي، 2005، ص21)

هكذا تحول مشروع المصالحة الوطنية الى مشروع سياسي يستهدف التصالح بين الفرقاء السياسيين وأهمل الالتزام الاخلاقي ازاء ضحايا حقوق الانسان من خلال الترابط بين الحلقات الثلاث: المصالحة والعفو والعدالة. حيث نجد في التجربة العراقية لما بعد 2003 ضعف التعاطي مع مفهوم العدالة الانتقالية، و التركيز على المصالحة الوطنية دون تحديد لشروط المصالحة وآليات تطبيقها والقواعد التي تستند اليها، مما ادى الى عرقلة عملية اعادة بناء الدولة الوطنية والانتقال السلس للديمقراطية، و تجلى ذلك في الانقسامات و المحاصصة و التوافقات، اضافة الى ضعف الوعي بالعدالة و ضعف ثقافة التسامح و الاعتذار مما عزز الانقسامات الاجتماعية و خلق "معوقات للتعايش وتكرست في ثقافة فقهية و قومية ، تشدد تأثيرها بدوافع سياسية ، مثلما هو الحال اليوم " في حين يحتاج العراق بتجربته الجديدة الى اشاعة ثقافة التسامح التي تعني "القبول بالتعددية و الاحترام و التنوع الثقافي، ولهذا فان التسامح يفترض المعرفة والانفتاح عليه والاتصال والحرية في التعامل والتعايش معه ". (ماكراوي، 1983، ص59)

لا شك أن من أبرز سمات الجغرافية البشرية في العراق ذلك التنوع الهائل في المكونات الأثنية ولذلك يصنف البعض العراق بأنها تنتمي إلى بلاد الفئة الثالثة، والتي تتميز بقدر كبير من التنوع الاجتماعي وعلى اختلاف كبير مع بلاد الفئة الثانية التي تتمتع بقدر متوسط من التجانس وعلى اختلاف أكبر بكثير مع بلاد الفئة الأولى التي تتمتع بقدر كبير من التجانس الاجتماعي. وعليه سنقوم في هذا المطلب بتصنيف المكونات الأثنية في العراق، حيث سنتناول في الفرع الأول الشيعة وفي الفرع الثاني السنة، وفي الفرع الثالث الأكراد ونأخذ في الفرع الرابع الأشوريون وفي الخامس التركمان وعلى النحو التالي:

اولاً: الشيعة

الفكرة الشيعية والشيعة ليست تصنيفاً اجتماعياً أو سياسياً ولا حتى ثقافياً ، إن هذه التسميات تقدم مجموعة خاصة من المعتقدات الإسلامية والتي يمكن تفريقها عن المعتقدات الأخرى بما في

ذلك المعتقدات السنية ، وإذا ما أخذنا ذلك بعين الاعتبار فإن " الشيعة في الشرق الأوسط " كيان متجانس كما هي الحال بالنسبة للبروتستانت في أمريكا الشمالية الذين يشكلون تعميمات ذات مغزى من الصعب وضعها في صيغ معينة، فكلمة الشيعة في اللغة تعني القوم والصحب والأتباع والأعوان وقد ورد هذا المعنى في بعض آيات القرآن الكريم كما في قوله تعالى " فوجد فيها رجلين يقتتلان هذا من شيعته وهذا من عدوه فاستغاثه الذي من شيعته على الذي من عدوه "(سورة القصص، آية15)، وقوله تعالى (وإن من شيعته لإبراهيم)، فلفظ الشيعة في الأولى : تعني القوم ، وفي الثانية : تشير إلى الإتياع الذي يوافقون على الرأي والمنهج ويشاركون فيهما . أما الشيعة اصطلاحاً فمرتبط أساساً بأطوار نشأتهم ومراحل التطور العقائدي لهم، ذلك أن من الملحوظ أن عقائد الشيعة وأفكارها في تغير وتطور مستمر.(طالباني، 2005، ص33)

إن الشيعة يؤمنون بأن علي (رضي الله عنه) كان يمتلك أقرب أوامر الصلة بالدم وبالمصاهرة مع النبي محمد (صلى الله عليه وسلم) ، وأكثر من ذلك فإن الشيعة يصرون بأن العائلة المباشرة ومن كان من سلالة النبي (أهل البيت) هم الأشخاص الوحيديين الذين كان بإمكانهم وبشكل قانوني أن يكونوا خلفاء وكان أبو بكر وتلاه عمر ثم عثمان أصبحوا خلفاء للرسول وأخيراً وصل علي (رضي الله عنهم أجمعين) إلى هذا المنصب ولكنه اغتيل بعد ذلك بخمس سنوات ، ثم انتقلت الخلافة إلى معاوية بن أبي سفيان الذي كان شخصية لا تتمتع بأدنى احترام من قبل الشيعة . وركز الشيعة آمالهم السياسية على أولاد علي من فاطمة رضي الله عنها) الحسن والحسين، حيث أجبر الحسن والذي يطلق عليه اسم الأمام الثاني من قبل الشيعة على الاعتزال من قبل معاوية " . وعندما توفي معاوية في عام 180م اغتتم الشيعة في الكوفة الفرصة لإعادة أهل البيت إلى وضعهم القيادي ووجهوا رسائل إلى الحسين الذي جاء إلى العراق، ليلقى حتفه في معركة كربلاء الشهيرة، وهذه المعركة التي لم تكن مهمة على الصعيد العسكري، إلا أنها كانت لها أهمية مصيرية حيث شكلت المرحلة المركزية للشيعة ، كما كتب يان ريشار " إن أهمية مذبحة كربلاء لا تقاس بمجرى الحدث : معركة صغيرة بين فريقين دامت يوماً واحداً وأسفرت عن بضع عشرات من القتلى "، لكن موت الحسين سيتخذ رمزا ويصبح شعاراً في الإسلام قوامه الصراع من أجل الخير والحق والاستشهاد الضروري لكل مقاتل من أجل العدالة ، وهكذا ولدت لدى الشيعة لدى أجيال العلاقة بين الاستشهاد والحقيقة وبين الألم والعدالة " (. من تلك اللحظة وحتى الآن كان الشيعة لا يزالون الخاسرين في أمور الدولة في المنطقة في الحكومات المتعاقبة ذات السيطرة السنية من دمشق وبعد ذلك من بغداد، لكن حركة الشيعة لم تستأصل عند حصول الهزيمة في معركة كربلاء، على العكس من ذلك لقد ازداد الشعور بالظلم والعداوة تجاه الخلفاء السنة. (الصلابي، 2008، ص95)، ومع قتل الحسين في كربلاء اتخذ العراق وضعه كمكان لنشوء الحركة الشيعية، إضافة إلى ذلك جعل الاعتقاد بأن الخلفاء السنة

كانوا فاسدين وغير أخلاقيين، وان الغالبية العظمى من سواد المسلمين في جنوب العراق يتحولون إلى التشيع، وإن أماكن رقاد علي والحسين وأربعة من اثني عشر إماماً آخرين موجودة في المدن المقدسة في العراق (النجف وكربلاء والكاظمية وسامراء) كل هذه الأماكن تجعل من العراق نقطة التركيز بدون منازع للعالم الشيعي. لقد أصبحت قصة معركة كربلاء وذبح الحسين عنصر توحيد، وأبقيت الخلافة مع ابن الحسين وأفراد العائلة اللاحقين. إن عدد سلسلة الأئمة حسب الاعتقاد الشيعية الأثني عشرية يبلغ اثني عشر إماماً منذ وفاة النبي (صلى الله عليه وسلم) وتتسلسل أدناه: (الإمام علي، الحسن، الحسين، علي زين العابدين، محمد الباقر، جعفر الصادق، موسى الكاظم، علي الرضا، محمد الجواد، علي الهادي، حسن العسكري، محمد (مهدي المنتظر)). (الكاتب، 2008، ص26)

يعتقد الشيعة بأن "الإمام الثاني عشر" محمد المهدي أخذ الله في العام 874 م وخبأه في مكان ما، وذلك منعا لقتله، وإن العلماء الشيعة يؤمنون بأن الإمام حي يرزق وسيعود فهو المهدي المنتظر والذي سيقوم بالدنيوية الأخيرة. وبعد سقوط نظرية الشورى عند فلاسفة نظرية الإمامة الإلهية كطريق لانتخاب الإمام كان لا بد أن تمتد هذه النظرية من يوم وفاة الرسول الأعظم (صلى الله عليه وسلم) إلى يوم القيامة. إذا نظرنا إلى تطور الشيعة سياسياً في العراق، فإنه تاريخياً حافظت الحكومات السنية على سيطرتها بإبقاء الشيعة ضعفاء ومتشنتين واستخدموا عدداً من الطرق والأساليب، المكافآت والعقوبات، لمنع ظهور قوة شيعية متماسكة وموحدة قادرة على تحدي السيطرة. (رؤوف، 2005، ص85) السنية، وكان مفتاح هذه الإستراتيجية يكمن في منع تسييس المؤسسة الشيعية الدينية العراقية (الحوزة) وبذلك تحافظ على عزلتها السياسية عن الجماهير. ولكن كان هناك شخصية مهمة وقادرة على تسييس الحوزة وإعطاء الجماهير معنى روحياً وهو آية الله محمد باقر الصدر (1935 - 1980) الذي كان يجمع في شخصيته ما هو مقدس وما هو سياسي من خلال حزب الدعوة الإسلامية الشيعي، الذي كان يمثل تحدياً خطيراً شرعية نظام البعث الحاكم". لقد استثمر الصدر الظروف السائدة آنذاك - ظروف المؤسسة الدينية - استثماراً ذكياً في تأسيس هذه الأداة الحزبية مترجماً بذلك شمولية تفكيره الإسلامي، الذي اعتمد التأسيس الفكري السياسي الإسلامي بشكل متزامن، وناقش الأفكار الشيوعية والرأسمالية في لحظة التأسيس لحزب الدعوة وكتب دستوراً للدولة الإسلامية المفترضة في نفس الوقت، إنه أنجز معظم ملامح مشروعه في غضون أربعة أعوام (1957-1961)، وبكل هذا يكون الصدر بذل ما ينبغي من الجهود لتأسيس أدوات تنفيذ مشروعه التغييرية". (الصلابي، 2008، ص95)

ثانياً: السنة

كان ارتباط السنة بأقسام الإدارة المركزية للسلطة في العراق مستمرة منذ الفترة التي تلت مباشرة وفاة النبي محمد (صلى الله عليه وسلم) وأزمة الخلافة، حيث تمركز الخلفاء العباسيين في بغداد حيث

كان الموظفون والإداريون والحكام يختارون ويشكلون بعناية في منطقة السنة من وسط العراق ، فيما بعد أصبح ارتباط السنة مع الحكم وحرمان الشيعة من حقهم الشرعي صفة راسخة للروح السياسية عند السكان ، ورغم أن السنة هم أقلية في العراق إلا ان العرب السنة هيمنوا على مقاليد الحكم في البلاد ، وذلك يعود إلى دعم العثماني المستمر منذ بداية القرن السادس عشر حتى نهاية الحرب العالمية الاولى . (محمود, 2008, ص64)

ثالثاً: الأكراد

إن كلمة " كرد " تعني الشجاع أو البطل وهي تسمية لشعب آري كان قبل الإسلام فرعا من أربعة فروع تشكل في مجموعها الشعوب الإيرانية وهي : الكرد - الفرس - الديلم - الجبل ، وقد ظهر الأكراد منذ القدم في سفوح جبال زاغروس مجاورين شعوبا عديدة كالعرب والفرس والآشوريين والأرمن ، ولا يزال يعيشون حتى اليوم في مناطقهم السابقة تلك التي هاجروا إليها ودخلوا في مناطق نفوذ لشعوب أخرى واغتصبت أرضهم ووزعت بين دول عديدة. (جكرخوين, 1996, ص9)

ينتمي الأكراد إلى أرقى أمم الشرق الأوسط الذي يعتبر مهدا للحضارة القديمة ، ولا تزال دراسة التاريخ الكوردي غير وافية الأمر الذي أوجد مختلف الآراء حول أصل الأكراد وتطورهم التاريخي ويعمد بعض المؤرخين إلى تفسير بعض الحقائق التاريخية تفسيراً مغلوطا للتوصل إلى أحكام لا أساس لها في محاولة للبرهنة على أن أصل الكرد من أصل سامي أو تركي . ويتخذ آخرون من القرابة بين اللغتين الفارسية والكردية حجة لاعتبار الأكراد إيرانيين أي فرسا فهم لا يقرون بوجود مستقل للأمة الكردية ويشوهون التطور التاريخي ، وليس من المبالغة القول بأن الأمة الكردية ممتدة الجذور في أعماق التاريخ وإنه يستعصي على تلك الخرافات أن تفسر أصل هذه الأمة . ولذلك ظهرت نظريات علمية عديدة بشأن أصل الأكراد ومنها ما ذهب إليه العلامة (مينورسكي) إلى أن الأكراد ينحدرون من البختانيين، ويضيف بأنه وفقا للمؤرخ الإغريقي هيروودوت كان هؤلاء البختانيون يشكلون مع الأرمن السبط الثالث من الإمبراطورية الفارسية ، ولذلك يرى هذا العالم بأن الأكراد ينتمون إلى أصل آري إلا أنهم امتزجوا بعناصر أخرى ويضيف أنه من المحتمل جداً أن يكون الشعب الكوردي قد هاجر في الأصل من الشرق (شرق إيران إلى الغرب (كوردستان الحالية) واستوطن به منذ فجر التاريخ " . أما العلامة (مار) فيعتقد بأن الأكراد لم يرحلوا إلى هذه المنطقة من مناطق أخرى بل إنهم يعتبرون السكان الأصليين لجبال آسيا الصغرى ، وفي هذه المنطقة تكونت لغتهم والتي كانت في الأصل وفقا للعلامة مار لغة جورجية وخذلية ولكنها تطورت بمرور الزمن الى لغة هندو أوروبية شبيهة باللغات الإيرانية والأرمنية وتحتوي على بعض التركية . (طالباني, د ت, ص25)

كما يستند العلامة (محمد أمين زكي) في تحديده لأصل الشعب الكردي على أساس موطنه وهو كردستان لأنه يعتقد بأن البحث في أصل أي شعب يجب أن يستند إلى الأرض التي عاش عليها هذا الشعب ، أما الدكتور (شاكر خصباك) فيرى بأن الأكراد هم أحفاد الكوتيين ، أما الكوتيين أنفسهم فإنهم نشأوا وفقا لهذا الرأي بنتيجة التزاوج والمصاهرة بين سكان جبال زاكروس الأصليين والموجات المهاجرة الأولى من الأريين التي حطت في منطقتهم وذلك حوالي السنة 2000 قبل الميلاد . كانت للکرد مملكة معروفة بمملكة " ميديا " والتي قضى عليها الفرس الأخمينيون عام 550 قبل الميلاد وكان ذلك أشد ضربة قاصمة لهم في تاريخهم القديم ، وبعد هذا الحادث تشتت شمل الكرد إلا أنهم شكلوا بين فترة وأخرى دويلات وإمارات.

بعد انضمام العراق إلى عصبة الأمم في 1932 م وجدت انكلترا اللحظة المناسبة للتخلي عن الانتداب ، وكانت إقامة الدولة العربية وعلى رأسها الملك فيصل عامل إحباط شديد بالنسبة للکرد الذين كانوا يتطلعون إلى الاستقلال السياسي. إن التاريخ الكردي العراقي منذ تشكيل العراق يتميز بسلسلة من الكوارث والمآسي الواحدة تلو الأخرى ، والأكراد في العراق الموجودون في قائمة ثوابت معادلات صناع الاستعماريين نجحوا عبر المحنة في ضمان قيام منطقة حكم ذاتي في العراق فهل تكون كردستان العراقية النموذج الذي يجب أن نناضل لتحقيقه في باقي أرجاء العراق. يشكل الأكراد الأغلبية السكانية في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وكركوك وديالي مع نسبة في نينوى ، ومن حيث التعداد السكاني لأكراد العراق فإنه لا يوجد إحصاء دقيق وحديث في العراق ، وكل الإحصاءات التي قامت في العراق إما كانت غير حيادية أو قديمة . (هورماني, 1993, ص20)

رابعاً: الآشوريون

كانوا يعيشون في تجمعات سكانية في شمال العراق ما بين النهرين وفي شمال شرق سوريا وفي مدن فلسطين ولبنان، ويعيش أكثر الآشوريين قرب الموصل في ما يسمى بمنطقة سهل نينوى. (افرام, 2002, ص5) ، أما تعداد السكاني للآشوريين في العراق فحسب ما ذكره (قسطنطين بيار) و(قيج ماتيف بارمتي) في كتابهما (الآشوريون والمسألة الآشورية في العصر الحديث)، ولعدم وجود إحصاء دقيق وحديث في العراق تستند إلى ما ذكروه في كتابهم بأنه " يبلغ تعداد الآشوريين حتى سنة 1980 م قرابة 500 ألف شخص آشوري في العراق. (قسطنطين, 2000, ص25)

وفي 4 أيلول عام 2008 م طالب الآشوريون الحكومة العراقية الجديدة من خلال البيان الختامي للمؤتمر العام الخامس والعشرون للاتحاد الآشوري العالمي الذي عقد في يونسوبنك - السويد ، أن تمنح الآشوريون الحكم الذاتي ، حيث أعلن في النقطة الأولى من إعلان الاتحاد الآشوري العالمي " يتوجب على الحكومة العراقية أن تمنح الآشوريين الحق الجلي والذي لا لبس فيه منطقة الحكم الذاتي والتي تشمل

الأراضي الآشورية التاريخية والواقعة بين نهري الزاب الكبير ودجلة مع الحدود الدولية إلى الشمال والغرب كجزء من جمهورية العراق الفيدرالية وتحت الحماية المباشرة للأمم المتحدة " . (افرام, 2002, ص5)

خامساً: التركمان

التركمان قبيلة من القبائل التركية التي وفدت من وسط آسيا ، وتحديدًا من منغوليا موطنهم الأصلي وهم أحد المجموعات العرقية في العراق ، يعود تاريخ استيطانهم في العراق إلى سنة 54 هجرية ، حيث استدعى القائد الأموي عبيد الله بن زياد (2000) من الأتراك إلى البصرة كجنود خدمة.(مردان, موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 2019-11-16)

أسس التركمان دويلات عديدة في العراق مثل أمانة زين الدين كوجك في أربيل (144 - 1233) والاتابكية في الموصل وقبجك اوغوللاري في كركوك ، وقد تنابعت الإمارات على حكم المنطقة حتى عام 1914 م. ويمتد موطن التركمان في العراق من قضاء تلعفر شمال محافظة الموصل وينحدر إلى جنوب شرقها باتجاه محافظة أربيل ويمتد جنوبًا إلى ناحية التون كوبري باتجاه محافظة كركوك، ثم جنوبًا باتجاه ناحية تازة خورماتو وقضاء طوز خورماتو ، ثم ناحية بيات. (مردان, موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 2019-11-16)

وقضاء كفري، وينحدر إلى جنوب شرق العراق إلى محافظة ديالى وخاصة قضاء خانقين وناحية زرباطية والسعدية وجلولاء). ومن الناحية الذهبية ينقسم التركمان إلى حوالي 50% من السنة، و 45% من الشيعة. يقطن السنة في المدن، أربيل والتون كوبري وكركوك وبيات وكفري وخانقين وجلولاء وزرباطية والسعدية، أما الشيعة فيقطنون في تلعفر وتوابعها في محافظة الموصل وفي مركز مدينة كركوك وناحية تازة خورماتو وطوز خورماتو وعدد من القرى التابعة لهما. (مردان، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 2019-11-16)

الفصل الثالث

الإشكاليات السياسية للنظام الفيدرالي

يكمن جوهر الفيدرالية في عملية تحديد شكل و جوهر إدارة العلاقة ما بين المركز والأطراف, وذلك على المستويات الجغرافية والسياسية والاجتماعية والإدارية، واللامركزية السياسية بهدف الحيلولة دون إقامة حكم إستبداد ، حيث إن تواجد دستور ديمقراطي ونخب ديمقراطية ومؤسسات حكم ديمقراطية من شأنه أن يضمن عدم عودة الإستبداد مرة أخرى، وعلاوة على ذلك فإنه لا يمكن مواجهة الحكم الإستبداد بخلق محافظات وأقاليم تمارس نمطاً من المركزية تجاه أطرافها داخل حدود المحافظة والإقليم، وتشير التجارب الدولية في مجال الفيدرالية إلي أن هناك تبايناً بين هذه الدول، من حيث نجاح أو فشل هذه التجارب، حيث حققت بعض الدول نجاحاً نسبياً في تطبيق الفيدرالية، في حين فشلت دول أخرى، وتمثلت مؤشرات الفشل في عدم رضا المواطنين عن الخدمات، وزيادة العجز علي المستوى المحلي بمعدلات كبيرة، والتباين بين ما نص عليه الدستور وبين الممارسة في الحكم المحلي، فالاختصاصات والسلطات الواردة في الدستور لا يتم تطبيقها، والتلاعب في الانتخابات المحلية.(عبدالوهاب, 2006, ص31)

سنتناول في هذا الفصل عن اهم الإشكاليات السياسية للنظام الفيدرالي في العراق بعد 2003 :

3.1. مشكلة توزيع الاختصاصات والصلاحيات

إن العلاقة بين سلطات الحكومة الفيدرالية وسلطات الأقاليم ليست علاقة خضوع أو تبعية, لأن كل منها تتمتع بالسيادة والاستقلال في نطاق اختصاصها، لذلك فإن طبيعة وتنظيم هذه العلاقات

القانونية والسياسية تعتمد بالدرجة الأساس على طريقة توزيع الاختصاصات التي أخذ بها الدستور، وهناك عدة اعتبارات سياسية واقتصادية وقانونية واجتماعية وعسكرية، تلعب دور كبيراً في تحديد الطريقة التي يأخذ بها الدستور في توزيع الاختصاصات، ومن أجل الحفاظ على التنظيم الذي أورده الدستور بشأن توزيع الاختصاصات لابد من توافر عدة ضمانات تمنع تجاوز إحدى السلطات على اختصاصات الأخرى في توزيع الاختصاصات، ومن أجل الحفاظ على التنظيم الذي أورده الدستور بشأن توزيع الاختصاصات لابد من توافر عدة ضمانات تمنع تجاوز إحدى السلطات على اختصاصات الأخرى. (هماوندي، 2002، ص44)

3.1.1. طرق توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم

يحدد الدستور الفيدرالي طريقة توزيع الاختصاصات مراعيًا في ذلك الاعتبارات الواقعية التي أحاطت بنشأة الدولة الفيدرالية ذاتها، وهناك عدة طرق لتوزيع الاختصاصات وهي: (الشكراوي، 2013، ص88)

1. أن يحدد الدستور الفيدرالي (المركزي) اختصاصات الأقاليم أو المقاطعات على سبيل الحصر تاركًا ما عداها للهيئات الفيدرالية مما يعني إن كل المسائل تكون مبدئيًا من اختصاصات الهيئات الفيدرالية إلا ما أستثنى منها بالنص عليه في الدستور ليكون من اختصاص الأقاليم والمقاطعات.
2. أن يحدد الدستور الفيدرالي اختصاصات الهيئات الفيدرالية المركزية حصراً تاركًا الباقي للأقاليم أو المقاطعات إلا ما أستثنى منها بالنص عليه في الدستور ليكون من اختصاص الهيئات الفيدرالية أو هيئات الحكومة، وهذه الطريقة هي الأكثر انتشارًا وأخذت بها دول كثيرة مثل أمريكا وسويسرا وألمانيا والاتحاد السوفيتي سابقًا. وقد انتقدت هاتين الطريقتين لأنه قد تظهر في المستقبل مسائل مهمة لم تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد الاختصاصات ومن ثم فإنها ستدخل ضمن اختصاصات الهيئات الفيدرالية أو هيئات الأقاليم التي لم تحدد اختصاصاتها مسبقًا.
3. أن يحدد الدستور الاتحادي (المركزي) اختصاصات كل من الهيئات الفيدرالية المركزية وهيئات الأقاليم والمقاطعات على سبيل الحصر. وقد انتقدت هذه الطريقة نظراً لما يكتنفها من جمود إذ إنه لا يمكن معرفة المسائل التي ستظهر في المستقبل، ويترتب على ذلك عدم إمكان معرفة أو تحديد الجهة التي ستدخل ضمن اختصاصاتها المسائل التي ستظهر مستقبلاً ولهذا لم تأخذ الدساتير المركزية بهذه الطريقة.
4. وتعرف هذه الطريقة بطريقة الاختصاص المشترك أو المختلط حيث يلجأ الدستور الاتحاد إلى جانب تحديد اختصاصات أحد مستويي الحكومة أو كلاهما إلى تحديد قائمة مشتركة من الاختصاصات تأخذ صور متعددة ويبين لنا الفقه ثلاثة منها: (سليمان، 2005، ص29)

أ- الاختصاص الاتحادي الاختياري: ويقصد به مجموعة الاختصاصات التي يحق للحكومة الاتحادية التشريع فيها، والى أن يتم ذلك يحق للولايات أن تسن القوانين اللازمة لتنظيمها فإذا باشرت الحكومة الاتحادية حقها في ممارسة الاختصاص أمتنع على الولايات التشريع فيه مستقبلاً وبطلان كافة النصوص المحلية الموجودة وقت صدور التشريع الاتحادي والمتعارضة معه ويستطيع المشرع المحلي أن يباشر اختصاصه في النقاط التي لم ينظمها القانون الاتحادي كما يستطيع أن يضيف أحكام جديدة إليه في النطاق المحلي بشرط عدم تعارضها معه.

ب- قد يضع المشرع الاتحادي القواعد الأساسية ويترك المسائل التفصيلية والتنفيذية للولايات وبذلك يمكن أن تختلف هذه المسائل باختلاف القواعد المحلية المنظمة لها.

ج- قد يترك للولايات التشريع في بعض المسائل بشرط أن تحصل على موافقة الحكومة الاتحادية عليها قبل وضعها موضع التنفيذ. ومن المناسب أن نشير إلى أهم الاختصاصات الخارجية والداخلية للسيادة التي تنفرد بها الهيئات الفيدرالية المركزية وكالاتي:

1- العلاقات الخارجية للدولة والتمثيل الدبلوماسي و إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

2- شؤون الدفاع والحرب والسلام

3- شؤون الضرائب والكمارك

4- توجد جنسية واحدة هي جنسية الدولة الفيدرالية

5- إصدار العملة وإدارة البنوك العامة الموائى والمطارات الدولية

3. 1. 2. توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي

إن الدستور العراقي شأنه شأن أي دستور إتحادي قد وزع الاختصاصات في المواد من (109-

115) وقد قسم الاختصاصات على ثلاثة أنواع وكالاتي:

أولاً- الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

نظم الباب الرابع من الدستور إختصاصات السلطات الاتحادية في سبع مواد تبدأ من المادة 109 إلى المادة 115. فقد أسندت المادة 109 إلى السلطات الاتحادية مسؤولية المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي. ونرى ان المشرع قد أفرد لها مادة خاصة بها، ولم يوردها ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة 110 من الدستور. وذلك للأهمية الوطنية الكبرى التي تتمتع بها هذه المادة، التي تمنع تقسيم العراق وانفصال اي جزء منه. وبالتالي تسمح للسلطات الاتحادية في منع ذلك وبالوسائل التي تراها مناسبة. (friedrich, 1968, p86)

كما عدد الدستور الإختصاصات الحصرية الأخرى للسلطات الاتحادية على سبيل الحصر. وهي الإختصاصات التي تتعلق بالسياسة الخارجية، والأمن الوطني، والشؤون المالية والأمر الخاصة بالمقاييس، والمكاييل، وأمر الجنسية، والبيئة، والموازنة العامة، ومصادر المياه، والإحصاء والتعداد السكاني.

ولتسليط الضوء على أهم الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في دستور 2005 تناولنا الإختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية، والإختصاصات المتعلقة بالدفاع، والإختصاصات المتعلقة بالشؤون المالية. مع إجراء مقارنة مع الأحكام المتعلقة في هذه الشؤون في بعض الدساتير الفيدرالية. (الشيخ، 2014، ص66)

1- من المعروف ان دويلات الاتحاد الفيدرالي تفقد سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد ، ومفاد ذلك عدم جواز ابرام تلك الولايات معاهدات دولية ،وأهم ميزة تتجلى من خلالها وحدة الدولة الفيدرالية على الصعيد الخارجي هي أنه لا توجد في هذه الدولة إلا شخصية دولية واحدة . فلها وحدها الحق بتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول، وحضور المؤتمرات الدولية، والمشاركة في الهيئات الدولية، وكافة الأنشطة والفعاليات الدولية. وهذا هو الأصل او القاعدة العامة في الدولة الفيدرالية. الا ان هذه القاعدة ترد عليها استثناءات. حيث نجد بعض الدساتير الاتحادية منحت الولايات بعض الإختصاصات في الشؤون الخارجية، او أنها قيدت السلطة الاتحادية بقيد عدم المساس بمركز الولايات، كما هو حال دستور الإمارات العربية المتحدة. حيث ان الأصل في إبرام المعاهدات هو من اختصاصات الحكومة الاتحادية وحدها، بموجب الفقرة 1 من المادة 120 التي نصت على انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية. الا ان هذا الحق يرد عليه قيد لصالح الإمارات الأعضاء. حيث اوجبت المادة 124 من الدستور على السلطات الاتحادية المختصة استطلاع رأي الامارة مسبقا، قبل إبرام اي معاهدة او إتفاقية دولية يمكن ان تمس المركز الخاص لأحدى الإمارات الأعضاء. وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية للبت به.

كما سمح الدستور الإماراتي للإمارات الأعضاء عقد الإتفاقيات ذات الطبيعة الإدارية المحلية مع الدول والاقطار المجاورة، بما لا يتعارض مع مصالح الاتحاد، ولا مع القوانين الاتحادية.

كما أجاز الدستور الإماراتي للإمارات الإحتفاظ بعضويتها في منظمة الاوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط (اوابك) او الانضمام إليهما.

أما الدستور الأمريكي فإنه حظر على الولاية ان تدخل في اية معاهدة، او ان تدخل في اي حلف او إتحاد. كما حظر على اية ولاية دون موافقة الكونغرس ان تعقد اي إتفاق او ميثاق مع ولاية أخرى او دولة أجنبية.

أما دستور 2005 فإنه خص السلطات الاتحادية بالقيام بالشؤون الخارجية الآتية:

أ. رسم السياسة الخارجية لجمهورية العراق.

ب. التمثيل الدبلوماسي.

ج. التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية.

د. رسم سياسات الإقتراض والتوقيع عليها وإبرامها.

هـ. السياسة الإقتصادية والتجارية الخارجية.

بيد اننا نجد الدستور قد عاد في المادة (121) رابعا هذا الإختصاص عندما أجاز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية . حيث ان إسناد إختصاصات خارجية دبلوماسية للأقاليم والمحافظات يتعارض مع الإختصاص الحصري للسلطات الاتحادية في الشؤون الخارجية الوارد في المادة 110 من الدستور. وعليه فان هذا النص غريب على الدساتير الفيدرالية. لأنه يخرج على أصل ثابت في النظام الفيدرالي وهو ان الدولة الفيدرالية تنفرد لوحدها في التمثيل الدبلوماسي. ولم نجد نصا مماثلا لهذا النص في الدساتير الفيدرالية التي راجعناها أثناء بحثنا، بما فيها الدستور الأمريكي والإماراتي اللذان يعدان من أكثر الدساتير الفيدرالية توسعا في إختصاصات الوحدات المكونة لها.

2- الإختصاصات المتعلقة بالدفاع

اوكل دستور 2005 إلى السلطات الاتحادية جميع الإختصاصات المتعلقة بالدفاع وهي:

أ. ان تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي.

ب. وضع سياسة الأمن القومي وتنفيذها.

ج. انشاء القوات المسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق والدفاع عنه.

د. سلطة إعلان الحرب وإيقافها وسلطة إعلان حالة الطوارئ.

ع. يكون رئيس مجلس الوزراء الاتحادي القائد العام للقوات المسلحة.

هـ. محاربة الارهاب بجميع أشكاله والعمل على حماية أراضيه من ان تكون مقرا او ممرا او ساحة لنشاطه.

كما وضع الدستور عدة قيود على تكوين القوات المسلحة وعلى أفرادها.

1. تتكون القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمائلها دون تمييز او إقصاء.

2. خضوع القوات المسلحة العراقية إلى القيادة المدنية.

3. لا تكون أداة لقمع الشعب العراقي.

4. لا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة.
 5. منع الدستور تكوين مليشيات خارج إطار القوات المسلحة.
 6. منع الدستور أفراد القوات المسلحة من الترشح للانتخابات لإشغال مراكز سياسية أو القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، دون ان يشمل ذلك حقهم في التصويت.
 7. يتم تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بموافقة مجلس النواب باقتراح من مجلس الوزراء.
- هذا هو التنظيم الدستوري لموضوع الأمن الوطني والقوات المسلحة. حيث أدخله الدستور ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. الا ان الدستور عاد في الفقرة خامسا من المادة 121 وتلم هذا الإختصاص الحصري الجوهري ذا الأهمية البالغة، عندما أجاز لحكومة الإقليم انشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي كالشرطة والأمن وحرس الإقليم دون ان ينص صراحة على شكل العلاقة التي تربط القوات المسلحة في الإقليم بالقوات المسلحة الاتحادية (zimmermon, 1992, p84)
- ان هذا النص الذي جاءت به الفقرة خامسا من المادة 121 نص غريب فعلا على الدساتير الفيدرالية، التي تتمسك عادة بجيشها الاتحادي الذي يمثل وحدة الدولة الفيدرالية وقوتها ومنعتها وسيادتها. ولا يمكن ان نتصور ان هناك قوات مسلحة في ولاية فيدرالية او إقليم لا ترتبط بالقوات المسلحة الاتحادية باي شكل من أشكال العلاقة. لاننا في هذه الحالة - حالة انعدام العلاقة بين الجيش الاتحادي وجيش الإقليم - سنكون أمام جيشين لدولتين مستقلتين عن بعضهما.
- ويقف هذا النص وراء المشاكل العديدة والمتكررة والتي كادت في بعض الحالات ان تصل إلى درجة الصدام العسكري بين القوات الاتحادية وقوات الإقليم. حيث منعت قوات الإقليم دخول القوات المسلحة الاتحادية إلى مناطق الإقليم. كما أنها اعترضت مرارا ومنعت أحيانا تواجد هذه القوات فيما أطلق عليه مصطلح (المناطق المتنازع عليها).

3- الإختصاصات المالية:

اوكل الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة 110 منه إلى السلطات الاتحادية الإختصاصات المالية الحصرية الآتية:

1. رسم السياسة المالية والكمركية.
2. إصدار العملة.
3. تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق.
4. وضع الميزانية العامة للدولة.
5. رسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وإدارته.
6. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان.

الا اننا نجد الدستور عاد وتلم هذا الإختصاص الحصري عندما أدخل إدارة الكمارك ضمن الإختصاصات المشتركة في الفقرة اولا من المادة (114). وبذلك أخرج إدارة الكمارك من الإختصاص الحصري المنصوص عليه في الفقرة ثالثا من المادة 110. كما يؤخذ على دستور 2005 عند توزيعه للإختصاصات المالية أنه لم يساير سلفه قانون إدارة الدولة العراقية، الذي أدخل إدارة الثروات الطبيعية للعراق ضمن الإختصاصات الحصرية للحكومة العراقية. وألزمها بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات. لكنه أبقى القرار النهائي بيد الحكومة العراقية الاتحادية كون إختصاصها في هذا المجال هو إختصاص حصري، لان التشاور ينصرف إلى الإستشارة ولا ينصرف إلى المشاركة. وكما هو معلوم فان مصطلح الثروات الطبيعية ينصرف إلى الثروات الطبيعية بأنواعها كافة، بما فيها ثروة النفط والغاز، بينما نجد ان دستور 2005 قد سكت تماما عن الثروات الطبيعية الأخرى. وهذا يعني أنه وفقا للمادة (115) فان التصرف في هذه الثروات يؤول إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقا لنص المادة (115)، التي اوكلت إلى الأقاليم والمحافظات كل ما لم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ويرى البعض ان توزيع الإختصاصات المالية ولا سيما المتعلقة بالنفط والغاز في دستور 2005 سيكون سببا لوقوع الكثير من المنازعات بين الحكومة الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات من جهة أخرى. ويخشى بعضهم ان هذا الموضوع ربما سيكون أحد الاسباب الرئيسية لتهديد وحدة العراق. (الشيخ، 2014، ص70) أما في الولايات المتحدة فان الدستور الأمريكي خص الحكومة الأمريكية بسلطة فرض الضرائب وجبايتها، وفرض الرسوم والعوائد والمكوس وذلك من اجل دفع الديون وتوفير إمكانيات الدفاع المشترك والصالح العام للولايات المتحدة. ووجب الدستور ان تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع انحاء الولايات المتحدة. وكذلك منح الدستور حق الإقتراض لحساب الولايات المتحدة وتنظيم الشؤون التجارية مع الدول الأجنبية، وكذلك بينها وبين مختلف ولايات الدولة، وكذلك سلطة سك وطبع النقود، وكذلك سلطة وضع الأحكام التي تضبط معاقبة من يقوم بتزوير السندات المالية لحكومة الولايات المتحدة وعملتها .

ثانيا- الإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم

حدد الدستور العراقي لسنة 2005 ثلاثة إختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم فقط، وأربعة إختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى. (دستور جمهورية العراق، 2005)

أ- الإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم

1. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
2. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
3. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها.

ب- الإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى.

1. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
2. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
3. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
4. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وعند امعان النظر بالاختصاصات المشتركة التي اوردها دستور جمهورية العراق في المادة

(114) يلاحظ ما يلي: (مولود، 2006، ص45)

اولا- ان جميع الشؤون التي اوردها الدستور ضمن الاختصاصات المشتركة لا تتعلق باقليم او محافظة بعينها وانما تتعلق بكافة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لذا كان يفترض ان تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ثانيا- ان المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على خلاف ما سارت عليه النظم الفيدرالية حيث رجحت قانون الاقليم والمحافظ على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة، بمعنى ان هذه الاختصاصات تكون في النهاية من اختصاص الاقليم والمحافظ متى تمسك كل منهما بقانونه.

يتضح مما تقدم، ان الدستور قد خلط إلى حد بعيد بين المفهوم اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية. لا بل نجده قد خلط حتى مع بعض مظاهر الدولة الكونفدرالية. فنجد المحافظة تظهر بمظهر اللامركزية الإدارية تارة وتظهر بمظهر اللامركزية السياسية تارة أخرى، حيث نجد أنها تظهر بمظهر الإقليم عندما منحها الدستور أغلب إختصاصات الإقليم بما فيها تلك المتعلقة بالنفط والغاز ، كما نجد أنها تظهر بمظهر الدولة الكونفدرالية عندما تتفوق تشريعاتها على التشريعات الاتحادية في الإختصاصات غير الحصرية، وكذلك عندما يجيز لها الدستور ان تفتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، كما يمكن القول ان هناك إختصاصاً قضائياً للمحافظات أشارت له الفقرة ثامنا ب من المادة 93 من الدستور عندما أسندت إلى المحكمة الاتحادية العليا إختصاصات الفصل في تنازع الإختصاصات فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مما يعني ان هناك ثمة إختصاص قضائي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم. (ليفينغستون، 1956، ص132)

اذن ان الإختصاصات المشتركة التي وردت في المادة (114) تتعلق بالمصالح العامة العليا لعموم الدولة الاتحادية. ولا تتعلق بإقليم معين او محافظة معينة. وعليه كان ينبغي اصلا ادراجها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية او ضمن الاختصاصات المشتركة على ان يرجح القانون الاتحادي على قانون الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم عند التعارض بينهما. لان ترجيح قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما يعني ترجيح مصلحة الجزء على الكل في موضوع يتعلق بالكل ولا يقتصر على الجزء وهذا مخالف لاسس النظام الفيدرالي وللنطق السليم.

وعليه فإن السلطات المتبقية بموجب الدستور أصبحت من صلاحيات الأقاليم الفيدرالية، المكونة للإتحاد الفيدرالي العراقي، كما أصبح أي تنازع في الصلاحيات المشتركة تكون الأولوية فيه لقوانين الأقاليم الفيدرالية ولنا على هذا التنظيم الملاحظات الآتية:

1- الاقتضاب (الاختصار) الشديد في التنظيم، إذ إن المواد التي نظمت الاختصاصات هي (5) فقط وحتى هذه يمكن اختزالها بثلاثة مواد تتضمن (19) بندا، وعند مقارنة هذا النهج مع ما اتبعته دساتير الدول الفيدرالية سنجد مثلا إن الدستور الألماني يخصص لذلك (17) مادة، المادة (73) تحتوي على (11) بندا و المادة (74) تتضمن (26) بندا، وفي الدستور الهندي فإن قائمة الشؤون الاتحادية تحتوي على (97) بندا وتتألف قائمة شؤون الولايات من (66) بندا أما قائمة الشؤون المشتركة فتتضمن (74) بندا.

2- أورد الدستور العراقي الاختصاصات كمجموعة واحدة وكان من الأفضل التمييز بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء، ففي ألمانيا ينظم الدستور سلطة التشريع بشكل مستقل عن سلطة التنفيذ والإدارة، ويخص الدستور الهندي الباب (11) منه للعلاقات بين الاتحاد والولايات وبين فيه كيفية توزيع العلاقات التشريعية والإدارية. ويؤخذ على الدستور العراقي أنه ذكر في أكثر من موضع مفردات (وضع، رسم، تخطيط، تنظيم) ومن المعلوم إن أي منها لا يعني التشريع.

3- إن تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وضيق مساحتها وترك ما عداها للأقاليم وكذلك أولوية قوانين الأقاليم على قوانين الاتحاد عند التعارض كل هذا يظهر لنا رغبة واضعي الدستور في تقوية الأقاليم على حساب الاتحاد بشكل يجعل النظام يقترب من الكونفيدرالية.

4- بموجب الدستور فإن للأقاليم فضلا عن الاختصاصات المشتركة والحصرية التي تضمنتها المادة (121) من الباب الخامس (سلطات الأقاليم) صلاحية ممارسة كل ما لم ينص عليه الدستور الفيدرالي ضمن الاختصاص الحصرية للسلطات الاتحادية.

5- ترك المشرع العراقي جملة من الاختصاصات للأقاليم فيما كان من المفترض ان تكون مشتركة كما في مسائل الأحوال الشخصية والقانون الجنائي الجمعيات. وهذا ما جعل إقليم كردستان يشرع قانون للأحوال الشخصية يتعارض مع القانون الاتحادي ومع الدستور الاتحادي أيضاً، بل حتى مع مبادئ الشريعة الإسلامية والذي يمنع بموجبه الزوج من الزواج بزوجة ثانية إلا بعد موافقة الزوجة الأولى أمام المحكمة.

6- جعل الدستور بعض الاختصاصات مشتركة فيما كان من الأفضل أن تكون اتحادية مثل الموارد المائية الداخلية وشؤون البيئة ومصادر الطاقة الرئيسية، وذلك لكي لا تستخدم الأقاليم ذلك كورقة ضغط على الحكومة أو على الأقاليم الأخرى أو تستفزها لتحقيق مصالحها الخاصة على حساب المصالح الاتحادية

أنماط توزيع بعض السلطات داخل الأنظمة الفيدرالية

نشير فيما يأتي إحدى التوجهات فيما يتعلق بتوزيع السلطات في معظم الفيدراليات، كلمة (متزامن) تعني إن كل مستوى من مستويي الحكومة يستطيع أن يسن القوانين في مجال محدد، وعدها ما تكون السيادة للقانون الفيدرالي، كلمة (متضامن) تعني إن كلا المستويين يتخذان قرارات متزامنة سوية، وكلمة (متشاركة) تعني إن كل مستوى من المستويات له بعض السلطات القانونية المختلفة في المجال العريض ويتم اتخاذ القرارات بصفة مستقلة. (سليمان، 2006، ص29)

- 1- العملة: دائماً فيدرالية
- 2- الدفاع : دائماً فيدرالي وأحياناً يكون هناك دور للوحدة المكونة
- 3- التصديق على المعاهدات: يكاد يكون فيدرالي دائماً وأحياناً يوجد دور للوحدة المكونة.
- 4- التجارة الخارجية: عادة فيدرالية وأحياناً متزامنة أو متضامنة أو متشاركة
- 5- التجارة بين الولايات: عادة فيدرالية وأحياناً متزامنة أو متضامنة أو متشاركة
- 6- التجارة داخل الولايات: عادة للوحدة المكونة وأحياناً متزامنة
- 7- الابتدائي/ الثانوي: عادة للوحدة المكونة و أحياناً متزامن ونادراً ما يكون فيدرالياً.
- 8- التعليم ما بعد الثانوي والأبحاث: لا يوجد نمط واضح.
- 9- التقاعد: أما متزامنة أو متضامنة أو متشاركة أو فيدرالية.
- 10- الزراعة: لا يوجد نمط واضح.
- 11- البيئة: عادة متزامنة أو متضامنة ونادراً ما تكون للوحدة المكونة.
- 12- الشؤون البلدية: عادة للوحدة المكونة وأحياناً متضامنة أو متشاركة.
- 13- نظام المحاكم: عادة متضامنة أو متزامنة وأحياناً فيدرالية ونادراً ما تكون للوحدة المكونة.
- 14- القانون الجنائي: لا يوجد نمط واضح.

15- الشرطة: عادة متشاركة و أحيانا متزامنة أو متضامنة ونادرا ما تكون فيدرالية أو للوحدة المكونة.

16- الجمارك والمكوس والضرائب: تكاد تكون دائما فيدرالية و أحيانا متزامنة.

3.2. اشكالية انفصال الأقاليم عن المركز

إن الكثير من دساتير الدول الفيدرالية تضع نصوصا تمنع صراحة أو ضمنا الوحدات المكونة للدولة من الانفصال، وتؤكد على الوحدة الداخلية للبلاد وتكفل الحفاظ على سلامة الاتحاد واستقلاله وسيادته، وتعد دساتير الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك والبرازيل ونيجيريا والهند واسبانيا مانعة في هذا المجال إذ تحظر الأخيرة على المجتمعات التي تتمتع بالحكم الذاتي إجراء استفتاءات شعبية بشأن الانفصال، كما إن المادة الثانية من الدستور شددت على مفهوم عدم قابلية تجزئة الأمة الإسبانية والوطن الاسباني من الأمثلة على ذلك، ويؤكد عدد من نصوص الدستور العراقي النافذ لعام 2005 على وحدة الدولة ومنها المادة الأولى والتي نصت صراحة على إن جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة وان الدستور ضامن لوحدة العراق.(طاهر،2015، موقع الاليكتروني تاريخ زيارة 20-11-2019)

اما موقف القانون الدولي العام من الانفصال فانه بشكل عام لا يشجع عليه لأنه يتعارض مع مبدأ وحدة وسلامة أراضي الدولة، ولكنه في نفس الوقت يتعامل بواقعية مع الدولة الجديدة في حالة نجاح الحركة الانفصالية من فرض سيطرتها وإدارتها للجزء المنفصل عن الدولة الأصلية، ولذلك اعترف المجتمع الدولي بالكثير من الدول الناشئة عن الانفصال. (سلمان، 2009، ص34)

هذا ولم تتناول بعض الدساتير الاتحادية مسألة الانفصال بأي شكل من الأشكال، مثل دساتير استراليا وألمانيا وسويسرا، في حين نجد نماذج فريدة من الدساتير الاتحادية أعطت حقا رسميا للولايات بالانفصال مثل دستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام 1977 والدستور الإثيوبي لعام 1995. (طاهر،2015، موقع الاليكتروني20-11-2019)

ومن نصوص الدستور العراقي النافذ لعام 2005 التي تؤكد على وحدة الدولة, المادة الأولى من الدستور التي تنص صراحة على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) إن العبارة الأولى من هذه المادة تؤكد على وحدة الدولة الاتحادية والتي تتنافى مع فكرة انفصال الوحدات المكونة لها، كما إن عجز المادة المذكورة يؤكد إن هذا الدستور يضمن وحدة الدولة ، فضلا على إن صيغة اليمين التي يؤديها كل عضو في البرلمان وكذلك رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء تحتم محافظة كل منهم على وحدة العراق وسيادته والسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته، وهذا يجعل من يدعو منهم للانفصال حائثا باليمين الدستورية

ويستوجب المساواة إمام المحكمة الاتحادية العليا، كما إن المادة الرابعة والستين من الدستور والمخصصة للتعريف برئيس الجمهورية تلقي على عاتق الرئيس الحفاظ على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه، علماً إن المادة (106) من الدستور تلزم السلطات الاتحادية بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله ونظامه الديمقراطي الاتحادي، ورغم صراحة النصوص المتقدمة التي تؤكد على وحدة الدولة إلا أننا نجد أن المادة (107) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق تنص على أنه "لشعب كردستان-العراق الحق في تقرير مصيره بنفسه" ويعد هذا النص مخالفاً للنصوص المتقدمة فضلاً عن مخالفته لنص المادة (121) من دستور 2005 التي تنص على إن "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات على إن لا يتعارض مع هذا الدستور". (دستور جمهورية العراق، 2005)

إن بعض الفقه يحذر من المخاطر المترتبة على إقرار حق الانفصال لأنه لا ينسجم مع المبادئ التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية إذ يشكل خطراً على وحدة الدولة ويؤثر على استقرارها كما أنه يؤدي إلى ضعف الحكومة الاتحادية ويضعها تحت ضغط حكومات الولايات الذي تستعمله لإكراه الحكومة الاتحادية للحصول على مطالبها الخاصة، وعليه إن إنشاء دولة اتحادية يستدعي التزاماً دائماً بالتعاون والانسجام وبالتالي فإن الانفصال لا يتوافق مع مبادئ الدولة الفيدرالية. (سومني، 2005، ص33)

3.3. إشكالية تطبيق الديمقراطية ومبدأ التوافق

الوفاق الوطني في مجتمع تعددي شرط أساسي للحفاظ على وحدته واستقراره، غير أن الوفاق يجب أن يقتصر على الأمور الأساسية التي يتوقف عليها مصير الوطن والدولة. عكس ذلك يؤدي إلى شلل المؤسسات و عجزها عن القيام بوظائفها و هذا ما حدث فعلاً في العراق.

إن الديمقراطية التوافقية في المجتمعات التعددية تهدف إلى تحقيق الديمقراطية في مجتمع لا يمكن ترك أمور الحكم فيه للتعددية، بسبب قوة الانتماء للجماعات و العصبية التي لاتزال تفاعل فعلها في العملية السياسية، و بالتالي في تحديد خيارات المواطنين في الانتخابات. فالديمقراطية التوافقية وسيلة لمنع الهيمنة في المجتمعات التعددية وتهميش الجماعات الاقلية وبخاصة ان الهيمنة والتهميش لا تتفقان والديمقراطية مع العلم انه يبقى للتعددية دور اساسي في الديمقراطية ولكنه ليس دور المهيمن والمهمش، فالتوافقية تلطف التعددية ولا تؤدي الى زوال مفاعيلها. من حيث علاقتها بالانقسامات القطاعية المميزة للجماعات التعددية والتعاون السياسي القائم بين النخب القطاعية. و اذا كانت الديمقراطية التوافقية تستخدم – حسب رأي (ليبهارت) في المقام الاول لتفسير الاستقرار السياسي في عدد من الديمقراطيات الاوربية، فتكون في حالات مثل اوضاع البلدان النامية بمثابة

ستراتيجية في ادارة النزاعات من خلال التعاون و التوافق بدلاً من الصدام واتخاذ القرارات بالاغلبية و يطلق ليهارت مصطلح الهندسة التوافقية التي تعبر عن مضمون الديمقراطية و التي يلخصها كالتالي : (ليهارت، 2006، ص12)

- 1- ينبغي للمهندس السياسي ان يقبل بالديمقراطية هدفاً أساسياً.
 - 2- ان توصف البنى والاجراءات التوافقية بوضوح.
 - 3- ان يكون تطبيق النموذج التوافقي اداة ضرورية لبلوغ ديمقراطية مستقرة.
 - 4- ان تكون الديمقراطية التوافقية وسيلة كافية لغاية الديمقراطية المستقرة.
 - 5- ينبغي ان تكون النتائج الاخرى للديمقراطية التوافقية معلومة وحصيلة محاسنها ومساوئها مقبولة.
- ولو اعتمدنا هذه المعايير الخمسة لتقييم حصيلة تجربة التوافقات في العراق منذ 2003 لامكننا القول انها غير متوفرة بدرجة كافية بل وابعد من ذلك وجدنا توافقات دون ان نجد ديمقراطية. كما ان تلك التوافقات قادت الى محاصصات وبدورها انتجت ازمت وتوترات خاصة في ظل التعارض (التناقض) بين الرغبة المعلنة بالتوافق وتبني سياسات سليمة و بين الالتزام بها، فضلاً عن غياب الادوات والوسائل والضمانات الضرورية لتنفيذها. وبالتالي لم تفلح التوافقات في منع اندراج الاحزاب ووسائل الاعلام بل وحتى النظام السياسي في الانقسامات و احياناً التصادمات ارتباطاً بتعدد مراكز السلطة ومراكز القوى، اضافة الى ظاهرة توزيع الولاءات والحصيلة ان نظام الحكم في العراق بني اساساً على قاعدة المحاصصة الاثنو- طائفية. (طاهر، 2015، موقع الالكتروني 2019-11-21) ان ذلك بدوره انتج و ينتج بلداً ضعيفاً تتواصل فيه الازمات وحل التفرد محل التوافق، وتواصلت هذه السياسة بعد انسحاب القوات الامريكية الى درجة ان تقرير حقوق الانسان الذي اصدرته منظمة هيومن رايتس ووج في 2012 /1/22 وصف العراق بانه ينزلق نحو الدولة الاستبدادية، ارتباطاً بممارسات السلطة وتضييق الهامش الديمقراطي من جهة وتنامي الاحتقان المذهبي الفئوي من جهة اخرى. كما أعرب الامين العام للامم المتحدة (بان كي مون) في تقريره عن العراق في نيسان 2012 عن القلق من تدهور الاوضاع السياسية ودعا الى تفعيل المصالحة الوطنية. (صالحه يي، 2009، ص51)

ان فشل التوافقات السياسية في تحقيق الاستقرار السياسي في العراق جراء اختزالها في المحاصصة لا يدعونا لرفض فكرة التوافقات بل تصويبها وفق اسس ومعايير علمية و موضوعية، و ربط كل ذلك بالمصالحة الوطنية و العدالة الانتقالية، وهذا يتطلب جملة من القضايا المهمة و من بينها :

- 1- صياغة اسس وقواعد واضحة حول التوافقات مقرونة بأليات وضمانات.
- 2- اشراك المجتمع وعدم تغييره - مثلما هو الحال الآن - عن حقائق الامور.

الفصل الرابع

الإشكاليات الدستورية للنظام الفيدرالي بعد 2005

يعد الدستور العراقي الدائم لعام 2005 أول وثيقة تصاغ على يد جمعية تأسيسية منتخبة منذ العام 1924. والملاحظ ان الدساتير السابقة قد وضعت أو صيغت عن طريق لجنة ، فدستور عام 1958 أقامه مجلس الوزراء المؤلف من ثلاثة عشر عضوا ، ودستور عام 1963 أصدره المجلس الوطني لقيادة الثورة المكون من عشرين عضوا . وكذلك دستور عام 1968 أصدره مجلس قيادة الثورة المكون من خمسة أعضاء، ودستور 1970 أصدره مجلس قيادة الثورة المكون من خمسة عشر عضوا. وهو متقدم بأشواط كثيرة على دساتير المنطقة العربية ودول الجوار من حيث إقرار الدستور للقواعد والمعايير الأساسية في الحكم الديمقراطي، واللامركزية، والفدرالية (الاتحادية)، والحقوق والحريات الأساسية والمدنية. غير ان الدستور يفتقر الى وسائل حماية هذه القواعد وهذه الحريات، كما ان الدستور ينطوي على مواد غامضة متناقضة كثيرة. ويتضمن نقاطا خلافية بصدد الفيدرالية وتوزيع الموارد الطبيعية، أو ثغرات في وجود المؤسسات والمفوضيات مثل مجلس الاتحاد (النصف الثاني الجديد من البرلمان)، زد على هذا ان الدستور يقوم على فراغات تشريعية تزيد على الستين قانونا تنتظر من يسنها، وعلى فراغات مؤسساتية قضائية وقانونية واقتصادية، تنتظر من ينشئها. وبهذا المعنى يرتكز الدستور على فراغات قانونية وفراغات مؤسساتية. (الساعدي، 2005، ص45)

1.4. شروط نجاح الفدرالية في العراق

لا يمكن اعتبار الفدرالية وصفا جاهزة قابلة للتطبيق والنجاح بصورة مطلقة وبدون أن تتوفر الظروف والعوامل اللازمة لنجاحها ، فمن المحتمل أن يفشل النظام الفدرالي في حالة اصطدامها بالواقع الغير الملائم خلال التطبيق ، وعليه يمكن إجمال أهم شروط نجاح الفدرالية في العراق بما يلي :

أولاً : النظام الديمقراطي ليس من المبالغة القول بأن النظام الفدرالي لا يمكن أن ينمو ويستمر إلا في ظل النظام الديمقراطي لأن الدكتاتورية بحكومتها ذات الحزب الواحد وإنكارها للانتخابات الحرة تعتبر غير منسجمة ولا متوافقة مع طبيعة المبدأ الفدرالي. (طالباني, 2005, ص66)

إن نظاما فدراليا ديمقراطيا حقيقيا يسمح عادة لممثلي المجموعات القومية فيه بأن تساهم في الحوار والمقايسة بشأن مصالحها وأسباب تدمرها وطموحاتها ، وإن مثل هذا الحوار هو شرط مسبق لتنمية ممارسات التعاون بين هذه المجموعات ، كما يتم تقسيم السلطة بين المركز والإدارات الإقليمية مع ضمان حقوق الأقليات في ظل وجود الديمقراطية ، كما يشير الكثير من الباحثين إلى أن الفدرالية باعتبارها حلا ديمقراطياً وخياراً سليماً لتلائم الدول الديمقراطية التي تضم مجموعات إثنية ودينية مختلفة. (عصام, 1991, ص)

ثانياً : التعددية الحزبية إن وجود نظام الحزب الواحد أو الحزب القائد في دولة ما لا ينسجم مع طبيعة الحكومة الفدرالية ، حيث أن كل التجارب الفدرالية الناجحة في العالم تنطوي على وجود أكثر من حزب واحد ، ففي الاتحاد السوفيتي السابق جرى الأخذ بنظام الحزب الواحد منذ عام ١٩١٧ وحتى أواخر الثمانيات والتي شهدت تركيزاً شديداً للسلطة بحيث هيمن هذا الحزب على كل أجهزة الحكم وقنواته ، مما أدى إلى ظهور دعوات قوية تنفي وصف نظام الحكم السوفيتي بالنظام الفدرالي على الرغم من إقرار دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية بذلك صراحة . وفي العراق إذا ما أريد أن يقام اتحاد فدرالي ناجح وقابل للحياة فيجب الركون إلى نظام التعددية الحزبية " . كما إن إطلاق الحريات السياسية يمكن أن يسمح للأحزاب السياسية بممارسة نشاطها العلني، وكذلك قيام أحزاب جديدة وبالتالي بروز التعددية الحزبية على مستوى الاتحاد، وكذلك على مستوى الأقاليم. (طالباني, 2005, ص66)

ثالثاً: الشرط النفسي وهذا شرط مهم بدليل يجب أن يكون لدى الغالبية العظمى من الأفراد حس فدرال وروح تعاون بناء وصادق للبناء الفدرالي، كما يجب أن تتوفر رغبة قوية في الاتحاد على مستوى القيادات السياسية فحسب وإنما على المستوى الشعبي لدى كافة أفراد مع الاتحاد الفدرالي، لأن الفدرالية هي اتحاد شعوب وليس اتحاد حكومات وأن تكون هذه اختياريا لا أن تكون نتيجة الضغوط الخارجية أو الجماعات التي تشكل الاتحاد الفدرالي. (حسين, 2008, ص99)، وأثاره

وكونه النظام المتبع من أعظم دولتين في العالم وهما الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقا ، كما هو نظام يحكم ثلثي سكان الكرة الأرضية تقريبا ، وإنما نلاحظ عدم وضوح صورة الفدرالية وملاحظتها بين عموم أبناء الشعب العراقي لا بل حتى بين أغلب المثقفين وقادة الأحزاب ورجال الحكم ، الأمر الذي يثير تخوفهم من تطبيقها قبل العلم بجوهرها ، كما يمكن القول بأن القناعة والرغبة في الأخذ بهذا النظام ستعزز لدى الجميع بعد رسم الصورة الحقيقية للفدرالية في الشارع العراقي في كونها تؤدي إلى تمكين القوميات أو الطوائف المتمتعة بها في حكم نفسها بنفسها ضمن سياق الوطن المتحد مع أنها لا تؤدي إلى الانفصال. (حسين، 2008، ص99)

4. 2. إشكالية مجلس الاتحاد

تتكون السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية وكقاعدة عامة من مجلسين هما: المجلس الأول مجلس الشعب ويسمى غالباً بمجلس النواب أو المجلس الأدنى، وتوزع مقاعده حسب عدد سكان كل ولاية، ويترتب على هذا ان يكون للولايات ذات الأعداد الكبيرة مقاعد أكثر، ويعد هذا المجلس أكثر تمثيلاً للشعب. (الساعدي، 2005، ص45) والمجلس الثاني مجلس الولايات أو المجلس الأعلى، وفيه تمثل الولايات على قدم المساواة إذ يعطى لكل ولاية عدد متساو من الممثلين دون النظر إلى أهمية الولاية من ناحية المساحة وعدد السكان أو ثرواتها الطبيعية. (ارزقي، 2007، ص163)

ان وجود مجلس الولايات يساعد على ان يسهم سكان الاتحاد على قدم المساواة بين جميع المناطق في ممارسة السلطة في الدولة الفيدرالية. وفي ذلك ضمان لهذه المناطق من تسلط المناطق الكبيرة على المناطق الصغيرة في الدولة الفدرالية. فيعد نظام المجلسين من مقتضيات الاتحاد المركزي لضرورة حفظ التوازن بين مصالح دولة الاتحاد ومصالح الولايات، فإذا كان المجلس الشعبي يؤدي إلى سيطرة الولايات الكبيرة وهيمنتها على الولايات الصغيرة، فان مجلس الولايات بمساواته التامة في التمثيل بين الولايات الداخلة في الاتحاد يضمن للولايات الصغيرة الدفاع عن مصالحها في مواجهة الولايات الكبيرة. لهذا جرى الاتجاه لإيجاد مجلس تشريعي تتمثل فيه المناطق كافة بالتساوي بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو ثرواتها. فيكون لكل منطقة محلية لهذا المجلس عدد المثلين نفسه بينما يمثل مجلس الشعب مجموع سكان الدولة الفيدرالية، بحيث يتناسب عدد ممثلي كل منطقة مع عدد نفوسها. يسهم مجلس الولايات مع مجلس الشعب في صنع قوانين الدولة الفيدرالية. (ارزقي، 2007، ص163)

أما عن قوة المجلسين، فأنها قد تختلف من دولة لأخرى إلا أننا نجد انه في معظم الدول الاتحادية المعاصرة يتساوى (مجلس الولايات) مع (المجلس الشعبي) في السلطة التشريعية بحيث يشترط

موافقة كل منهما على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها وهو مامعومل به في الولايات المتحدة الأمريكية، المكسيك، الأرجنتين، فنزويلا، كندا، الاتحاد السوفيتي سابقا، جنوب أفريقيا. (الشكراوي، 2013، ص67)

ومع ذلك فإن بعض الدساتير الاتحادية تمنح مجلس الولايات تفوقا في بعض الاختصاصات كال دستور الأمريكي الذي أناط بمجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال رئيس الجمهورية، كعقد المعاهدات الدولية وتعيين سائر كبار الموظفين. وبخلاف ذلك نجد بعض الدساتير الاتحادية تجعل المجلس الشعبي في مركز أقوى من مجلس الولايات مثل دستوري ألمانيا لعام 1919 و1949، إذ منحت مجلس الولايات سلطة تشريعية نقل عن المجلس الشعبي، إذ يستطيع المجلس الشعبي ان يبقي قانونا معيناً ويصر عليه في التصويت الثاني، وبذلك يصدر هذا القانون برغم اعتراض مجلس الولايات عليه. (فرانك، 1995، ص 59)

عند مقارنة ذلك بالدستور العراقي لعام 2005 نجد ان هذا الدستور قد أغفل الأهمية التي يشكلها مجلس الاتحاد. فعلى الرغم من ان الدستور قد نص في الفصل الأول من الباب الثالث الخاص بسلطات الاتحاد في المادة (48) على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا إننا نجد ان المشرع قد خصص هذا الفصل لتبيان كل مايتعلق بمجلس النواب فقط، أما مجلس الاتحاد فانه قد خصص له المادة (65) فقط والتي نصت على ان " يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل مايتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. (احمد، 2010، ص20)

أي أن تفاصيل الغرض من مجلس الاتحاد وصلاحياته، وواجباته، وإجراءات تشكيله واختياره أسقطت بالكامل من الدستور، على أمل ان يتولى مجلس النواب إصدار لائحة تشريعية لملء هذه الفراغ. والواقع ان تشكيل مجلس الاتحاد وهو شق مهم من البرلمان على يد مجلس النواب وهو شق ثان من البرلمان، أمر غريب تماما. فذلك يعني ان جزءا من البرلمان (مجلس النواب) سيحظى بسلطة مطلقة تتحكم بقوام وتكوين الجزء الآخر من البرلمان نفسه. ولعل هذا الأمر هو من ثمار العجلة في وضع الدستور. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني 2019-11-22)

المسألة الأخرى التي تثير الاستغراب بشأن مجلس الاتحاد ان المادة (137) من الدستور تؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور" ولعله يراد بذلك تشجيع البرلمان على التأيي في كتابة التشريع الخاص بمجلس الاتحاد وان يأخذ

فسحة أطول من الوقت لذلك، بدل ان يشعر بالغيرة والتنافس من هذه الهيئة البرلمانية الجديدة بما سيكون لها من صلاحيات. (بوشعير، 2004، ص131)

3. 4. إشكالية تأسيس الأقاليم

يتميز دستور العراق لعام 2005 بوضع الفدرالية (الاتحادية) كمبدأ شامل للعراق الجديد (المادة 1) ويتكون النظام الاتحادي بحسب المادة (116) من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية.

ان من أهم المآخذ على الدستور لاسيما في المواد الخاصة بالأقاليم انه أقر مسبقا بإقليم " كردستان وسلطاته القائمة، إقليما اتحاديا " حسب الفقرة الأولى من (المادة 117) و"بالأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لأحكامه " حسب الفقرة الثانية المادة 117. دون ان يحدد ماهي القوانين التي تؤسس عليها هذه الأقاليم. وترك مسألة سن قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم إلى مجلس النواب على ان يتولوها في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تأريخ أول جلسة حسب المادة (118). (دستور جمهورية العراق، 2005)

هنا تكمن إشكالية المسألة فكيف يمكن إيجاد تقسيم للأقاليم يخرج عن تأثير الكتل والتيارات المتناقضة في مجلس النواب نفسه. وهو ما حدث بالفعل فقد تأثرت الدعوات لتشكيل الأقاليم بالانقسامات وخلافات بين الكتل البرلمانية وكانت الدعوات لإقامة إقليم الجنوب وتشمل البصرة والناصرية والعمارة حيث عقدت اجتماعات عدة شاركت فيها شخصيات من تلك المحافظات ضمت شيوخ عشائر ومثقفين. إقليم الوسط والجنوب وتشمل كل محافظات وسط وجنوب العراق بما فيها بغداد العاصمة طرحها المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، ولكن التيار الصدري رفض ذلك خشية تقسيم العراق. الإقليم الغربي ويقصد به محافظات الانبار وصلاح الدين والموصل، وقد طرح الفكرة من قبل محافظ الانبار، ولكنه تعرض للنقد والاستنكار من قبل المسؤولين في المحافظات الثلاث خشية تقسيم العراق. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019)

الإشكالية الأخرى التي تثيرها المادة 118 انه بإمكان مجلس النواب وبالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أن يقرروا القانون الذي يحدد الإجراءات الخاصة بتكوين الإقليم. هنا تبرز ملاحظات عدة: (بوشعير، 2004، ص131)

1- ان هذه المادة استهانة بمسألة مهمة وغاية في الخطورة وهي مسألة تقسيم البلاد على أقاليم وتركها تخضع لرغبات التيارات المختلفة.

٢- ان بإمكان التيارات والكتل التي ترغب في تكوين الأقاليم ان تضع القانون المناسب لها على وفق الشروط والضوابط التي لا تتعارض مع مصالحها، وبهذا يمكنها ان تحصل على الموافقة بتكوين أي اقليم بلا عناء حتى وان كان ذلك الإقليم مكوناً على أساس طائفي.

٣- انه لا يعطي قيمة تذكر للأصوات المعارضة التي ترفض أي قانون ينظمها. حتى وان كانت هذه الأصوات أكثر من المصوتين للقانون.

إزاء ذلك كان على المشرع العراقي ان يتجاوز كل تلك الإشكاليات بان يحدد مسبقاً القانون الخاص بتكوين الأقاليم أو على الأقل تحديد الشروط والضوابط الواجب مراعاتها عند تكوين الأقاليم. ان مسألة السهولة التي أجازها الدستور في مسألة تكوين الأقاليم توضحها المادة (119) أيضاً التي نصت على انه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: (بوشعير، 2004، ص131)

أولاً – طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.
ثانياً – طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.
ان نسبة ثلث أعضاء مجلس المحافظات أو عشر الناخبين تعد نسبة ضئيلة إلى حد ما بإمكان أي مجلس تحقيقها. ان الفدرالية هنا تخرج عن كونها اتحاد طوعي بين القوميات في بلد واحد، وتتعداه إلى ما يمكن ان يؤدي إلى فيدرالية طائفية. يرى البعض ان فدرالية العراق فدرالية طائفية من خلال تقسيم المحافظات على أساس طائفي. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019)

4 . 4 . إشكالية توزيع الموارد والثروات في دستور 2005

على عكس اغلب دساتير العالم الفيدرالية دستور 2005 اقتصرت على توزيع الثروة النفطية دون الثروات الطبيعية الأخرى. لذا سيقصر بحثنا على التنظيم الدستوري لهذه الثروة التي تشكل أكثر من 90% من إيرادات الموزنة العامة الاتحادية وأكثر من ثلاثة ارباع الناتج المحلي. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019)

نصت المادة (111) من دستور 2005 التي عالجت ملكية النفط والغاز في العراق على ان : ((النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.)) ان هذا النص ينسجم مع اتجاه القانون الدولي العام، الذي يعد الثروات الطبيعية ملك الشعوب، وليست ملك الحكام، وان الدولة ما هي الا اداة للإدارة والتوزيع والتطوير. وهذا ما أكدته قرارات منظمة الأمم المتحدة، ومنها قرارها المرقم 1803 في 14/12/1962 تحت عنوان (السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية)، الذي أكد وجوب احترام حق الشعوب والأمم في السيادة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية، وفقاً لمصلحة

تتميتها القومية ورفاه شعب الدولة المعنية، كما أكد القرار على مراعاة حسن النية في امتثال الدول للإتفاقيات المتعلقة بالاستثمار الاجنبي بشأن الموارد الطبيعية. ومنذ ذلك الحين تؤكد المواثيق والعهود والاتفاقيات الدولية على حق الشعوب في سعيها وراء تحقيق أهدافها الخاصة، وذلك من خلال التصرف الحر في ثرواتها ومواردها الطبيعية، ولا يجوز، في اي حال من الاحوال، حرمان اي شعب من أسباب عيشه الخاصة ورفاهيته. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019))

وعلى الرغم من الوضوح الظاهر في نص المادة (111) الا ان الفقه انقسم بشأنه إلى فريقين: **الفريق الأول:** ان ملكية النفط والغاز بموجب دستور 2005 هي ملكية كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. ذلك ان المادة (111) قضت بان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، وهي ملكية مشاعة لكل الشعب، ولا تقبل التجزئة وهي أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وبعائذاته في حين يبقى الأصل ثابتا لا يجوز التصرف به وان النص جاء مطلقا ولم يقيد هذه الملكية باي قيد. بمعنى ان هذا النص يخاطب المواطن العراقي بصرف النظر عن الإقليم والمحافظات التي يقطن فيها، و بصرف النظر عن قوميته او طائفته، بمعنى ان حصة كل شريك فيها مشتتة وغير منضبطة او متركرة في موقع جغرافي ما. فالنفط والغاز في البصرة هو ملك لكل شعب العراق، كما ان النفط والغاز في إقليم كردستان هو ملك لكل شعب العراق، وهذا يعني ان البصرة وكردستان تمتلكان حصة شائعة في نفط العراق كله من البصرة جنوبا إلى كردستان شمالا والعكس صحيح. كما يعني ايضا ان محافظة السماوة، وهي محافظة غير منتجة للنفط، لها حصة شائعة في كل برميل نفط ينتج في في ارض العراق سواء أكان في البصرة او في كردستان او في العمارة او ذي قار. لذا فان هذه الملكية المشاعة لا تتيح لاي إقليم او لاي محافظة غير منتظمة في إقليم ان تستقل، او تستبد بعائدات النفط والغاز الكائن في نطاقها الجغرافي. (ماكاروي، 1983، ص29)

ويرى أنصار هذا الفريق ان الجهة المختصة بالتصرف بملكية الشعب لثروة النفط والغاز باعتباره وكيلا عن المالك (الشعب)، هي السلطة التشريعية الاتحادية المتمثلة بمجلس النواب الاتحادي، باعتبارها تمثل جميع العراقيين بأقاليمهم ومحافظاتهم كافة، التي تختص بسن التشريعات التي تنظم موضوع النفط والغاز ومن ثم تتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ هذه التشريعات. فالنفط والغاز، يعدان من الدومين الخاص. ويراد به كل الأموال المنقولة والعقارية المملوكة للدولة، او اشخاص القانون العام الأخرى والتي لا تخصص مباشرة للنفع العام، والتي يشترط فيها شرطان: اولهما ان تكون مملوكة للدولة، او لأحد أشخاص القانون العام الأخرى، وثانيهما الا تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى القانون ، ويصنف النفط والغاز على أنه من قبيل (الدومين الاستخراجي)، ويشمل

كل ما يتم استخراجها من باطن الأرض من معادن كالذهب والفحم والنفط ، وعليه فان ملكية النفط والغاز تعود للدولة بإقليمها ومحافظاتها كافة، ولا يختص بها إقليم او محافظة بعينها ، الا أنه يمكن توزيع عائداته بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء 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 ، فالعدالة في توزيع عائدات النفط والغاز هي ديدن آلية تقاسم عائدات النفط والغاز بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولكن (العدالة) مصطلح غامض يختلف من شخص إلى آخر، وهو بحاجة إلى ضابط يحكمه. وهذا الضابط هو ضابط قانوني جسده المادة (106) من الدستور التي قضت بتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، تضم خبراء من الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وتضطلع بمسؤولية التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وكذلك التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على ان ينظم ذلك بقانون، الا ان هذا القانون لم يصدر رغم أهميته الكبيرة في تأطير العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019)

ولكن رغم إتفاق انصار هذا الرأي على ان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي بكل أقاليمه ومحافظاته وبكل أطيافه، الا أنهم وجهوا بعض الانتقادات حول هذا النص يمكن اجمالها بما يلي: (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019)

أ. ان حق الملكية هو حق عيني أصلي لا بد ان ينصرف إلى شخص قانوني طبيعي او معنوي، وبما ان الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية، عليه فان اسناد حق ملكية النفط والغاز اليه يعد مجازاً. فالملكية الحقيقية تكون للدولة باعتبارها شخصاً معنوياً حسب أحكام المادة (47) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951. كما قضت المادة(1048) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 على انه (الملك التام من شأنه أن يتصرف به المالك تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عينا ومنفعة واستغلالاً فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتائجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة)

ب. ان النص أغفل وتجاهل مصير بقية الثروات المعدنية التي تزخر بها أرض العراق، كالحديد والكبريت والنحاس والزنك. وكان من المفروض ان يكون النص كما يلي (النفط والغاز والثروات المعدنية كافة ملك للشعب العراقي).

ت. ورد في نص المادة عبارة (النفط والغاز هو ملك) و (هو) في اللغة العربية اسم اشارة للمفرد المذكر اي بمعنى ان الغاز ملك الشعب فقط، لان ما بعد (هو) لا ينصرف الا للغاز. وان كان من الواضح ان ذلك وقع سهواً، ولكن كان على لجنة تعديل الدستور ان تلاحظ ذلك وتصححه ، قائلة:(النفط والغاز هما ملك).

ث. ورد في نهاية نص المادة 111 عبارة (في كل الأقاليم والمحافظات) وهذه العبارة زائدة لا موجب لها وكان ينبغي الاستغناء عنها والصحيح ان تقول (في الأقاليم والمحافظات كلها).
ثانياً. الرأي الثاني: يتفق رأي هذا الفريق مع رأي الفريق الأول بان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي الا أنه يصنف هذه الملكية على صنفين هما: ملكية الحقول الحالية و ملكية الحقول المستقبلية. فهو يتفق مع رأي الفريق الأول بشأن الحقول الحالية ويختلف معه بشأن الحقول المستقبلية. حيث يرى ان ملكية الحقول المستقبلية تختلف عن ملكية الحقول الحالية من حيث طريقة توزيع عائدات هذه الحقول حيث لا تنطبق عليها الأحكام الواردة في الفقرة اولا من المادة 112 لان أحكام هذه الفقرة تنصرف فقط إلى الحقول الحالية دون الحقول المستقبلية ويرى ان حصة الإقليم والمحافظه يجب ان يجري تحديدها بالاتفاق مع الحكومة الاتحادية دون التقييد بأحكام الفقرة اولا من المادة 112. بمعنى ان تخصص حصة معينة للإقليم المنتج او المحافظة المنتجة دون التقييد بأحكام الفقرة الأولى من المادة 112.

ونحن بدورنا نرجح الرأي الأول للأسباب الآتية: (مولود، 2006، ص56)

اولاً: ان النص الذي جاءت به المادة(111) كان واضحاً وقاطع الدلالة بان النفط والغاز ملك الشعب العراقي. وقد سبق القول: ان المركز القانوني لهذه الثروات (النفط والغاز) هي أموال شائعة بمعنى ان حصة كل شريك فيها هي مشتتة وغير متركرة في إقليم معين او محافظة معينة. فالنفط والغاز في البصرة هو ملك لكل شعب العراق. كما ان النفط والغاز في إقليم كردستان هو ملك لكل شعب العراق بمعنى ان كل اقاليم العراق ومحافظاته تمتلك حصة شائعة في نفط العراق كله من البصرة جنوباً إلى كردستان شمالاً. وتمتاز هذه الملكية بأنها مشاعة وهي أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وعائداته في حين يبقى الأصل ثابتاً دون التصرف به ولا تجيز لاي إقليم او لاي محافظة غير منتظمة في إقليم ان تستقل او تستبد بعائدات النفط والغاز الكائن ضمن حدودها الإدارية.

ثانياً: ان الإقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي تشكل العائدات النفطية أكثر من 90% من الموازنة العامة الاتحادية، لذلك لا يمكن تصور ان تكون ملكية هذه الثروة للأقاليم والمحافظات المنتجة له دون غيرها، لا سيما وان عدد المحافظات المنتجة للنفط والغاز لا تتجاوز ثلث عدد المحافظات غير المنتجة له، وان حرمان المحافظات غير المنتجة من الإيرادات النفطية سيؤدي إلى خلق مشاكل

حقيقية اقتصادية وسياسية واجتماعية تشكل تهديدا حقيقيا لوحدة العراق. (طاهر، 2015، موقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 20-11-2019)

ثالثا: ان هذه الثروة كانت تاريخيا لجميع المواطنين في العراق منذ اول ظهور للنفط العراقي في السوق العالمية في الثالث من آب عام 1934 عندما وصلت الشحنة الأولى من النفط العراقي إلى ميناء طرابلس ومنه إلى ميناء لاهارف في فرنسا لغاية الوقت الحاضر. اي لم تكن هذه الثروة في الأصل تعود إلى إقليم أو إمارة أو ولاية اندمجت مع دولة قائمة أو مجموعة دول لتشكيل دولة فيدرالية، وبذلك تكون مطالبها بالإحتفاظ بملكية ثروتها مشروعة لضمان حقوق مواطنيها كما هو الحال في الإمارات العربية المتحدة مثلا، بل على العكس في حالة العراق فان إقليم كردستان كان يستلم حصته من إيرادات النفط المتحققة بموجب مذكرة التفاهم الخاصة بالنفط مقابل الغذاء مع أنه كان لا يخضع من الناحية الفعلية للسلطة المركزية في بغداد.

عالجت المادة (112) في فقرتها الأولى والثانية موضوع إدارة النفط والغاز في العراق وكانت هذه المادة ومازالت وستبقى من أكثر مواد الدستور التي أثارت جدلا محتدما لن ينتهي الا بتعديلها وإزالة الغموض الذي لازمها.

نصت الفقرة اولا من المادة (112) على ان: (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محدودة 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) كما نصت الفقرة ثانيا من المادة (112) ايضا على ان (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

لقد انقسم الفقه بشأن هذه المادة بفقرتها اولا وثانيا الى فريقين، فريق يرى ان الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة فقط، وحسب مفهوم المخالفة فان هذه الفقرة لا تشمل الحقول الجديدة التي تكتشف بعد نفاذ الدستور. وبالتالي يكون استثمار الحقول الجديدة من إختصاصات الأقاليم والمحافظات ، وفريق يرى ان النفط وإدارته سواء في الحقول الحالية او الجديدة هي من إختصاصات الحكومة الاتحادية ولها ان تتشاور بشأن إدارته مع حكومات الأقاليم والمحافظات.

ولغرض تسليط الضوء على هذا الموضوع سنستعرض آراء وحجج الفريقين وكما يلي:

اولا. رأي الفريق الأول:

يرى هذا الفريق بما ان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي فان السلطة التشريعية الاتحادية هي المسؤولة عن رسم السياسات المتعلقة بالنفط والغاز واصدار التشريعات اللازمة لإدارة النفط والغاز وان الجهة المسؤولة عن تنفيذ هذه السياسات والتشريعات هي الحكومة الاتحادية بالتعاون والتنسيق مع الأقاليم والمحافظات. ويقوم هذا الرأي على أساس ان ملكية النفط هي ملكية كل الشعب العراقي في كل أقاليمه ومحافظاته، وان سلطات اي إقليم او اي محافظة لا تمثل إرادة كل العراقيين، وان السلطة التي تمثل الشعب العراقي بأسره هي فقط من تملك حق استثمار النفط والغاز نيابة عن الشعب العراقي. ويرى هذا الفريق ايضا ان القيود الواردة في الفقرة اولا من المادة (112) لا تقتصر على الحقول الحالية وانما تنصرف إلى الحقول المستقبلية كذلك.

ثانيا. راي الفريق الثاني:

ويرى هذا الفريق ان الفقرة الأولى من المادة(112) التي تسند إدارة النفط والغاز المستخرج إلى الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات يقتصر على الحقول الحالية فقط ولا يتعداه إلى الحقول المستقبلية حسب مفهوم المخالفة. ويرى هذا الفريق ان القيود الواردة على توزيع العائدات النفطية المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (112) لا تشمل العائدات المتحققة من الحقول المستقبلية المذكورة في الفقرة الثانية من المادة.(112)

ويرى ايضا ان دور الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز في الأقاليم والمحافظات يقتصر على الحقول الحالية، لذا فان الأقاليم والمحافظات تنفرد لوحدها في إدارة النفط والغاز في الحقول التي بدأت باستخراج النفط فيها بعد نفاذ دستور عام 2005 دون مشاركة الحكومة الاتحادية. أما بالنسبة إلى الفقرة الثانية من المادة (112)، فان هذا الفريق يرى ان دور الحكومة الاتحادية يقتصر على رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز في الحقول المستقبلية وذلك بالاشتراك مع الأقاليم والمحافظات ولا يمتد دور الحكومة الاتحادية إلى تنفيذ هذه السياسات. اي ليس للحكومة الاتحادية ان تشترك في إدارة النفط والغاز في هذه الحقول كونه يعد شانا خاصا بالأقاليم والمحافظات. (سلمان، 2009، ص34)

تقويم إختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز في دستور

2005

بما ان الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي نفطي تشكل العائدات النفطية أكثر من 90% من إيرادات الموازنة العامة الاتحادية، إلى الحد الذي لا يمكن معه القول : ان هناك إيرادات مالية حقيقية أخرى ذات معنى إلى جانب العائدات النفطية.. مع ذلك نجد نصوص الدستور التي عالجت موضوع إدارة النفط والغاز بين السلطة الاتحادية من جهة، وحكومات الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، قد اكتنفها بعض الغموض ولا سيما المادة (112)، وسنحاول بحث هذا الغموض بالاستعانة بالمادة

(111) في قراءة المادة (112) بفقرتها، والتي استند إليها انصار الفريق الثاني في تبرير رأيهم بعلوية إرادة الإقليم والمحافظة على إرادة الحكومة الاتحادية في مجال النفط والغاز، وكذلك الاستعانة بالمادة (13) في قراءة المادة (115). وإذا ما استعنا أيضا بمواد الدستور الأخرى ذات الصلة بهذا الموضوع، وكذلك، إذا ما نظرنا إلى الموضوع من زاوية تأثيره على وحدة العراق وأمنه واقتصاده ومستقبل أجياله.

ونحن بدورنا نتفق مع الفريق الأول في علوية إرادة السلطة الاتحادية على إرادة الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في موضوع إدارة النفط والغاز، ونختلف معه في إصراره على انفراد الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز، ونختلف مع الفريق الثاني حول رايه بعلوية إرادة الإقليم والمحافظة على إرادة السلطة الاتحادية في مجال النفط والغاز، ولكن نتفق معه في وجوب ان تشترك السلطة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط في إدارة النفط والغاز ورسم السياسات الخاصة به. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 14-11-2019)

ويمكن اجمال رأينا في هذا الموضوع بما يلي:

اولا. توزيع إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز: إذا انتقلنا إلى السلطات الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، سنجد هناك تقسيما ثلاثيا وضعه الدستور صراحة، وبمنطوق صريح. فهناك إختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وهذه الإختصاصات تنفرد بها الحكومة الاتحادية وفق أحكام الدستور (المادة 110 من الدستور لسنة 2005) وهناك أيضا إختصاصات المشتركة بين الأقاليم والمحافظات كالكمارك، ومصادر الطاقة الكهربائية، والسياسة البيئية، وسياسات التنمية والتخطيط العام، والسياسات الصحية، والتعليمية والتربوية وتوزيع الموارد المائية الداخلية (المادة 114 من الدستور).

ومن الصعب القول: ان إختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هي إختصاصات مشتركة بالمعنى الدقيق، وذلك بسبب إعطاء الأولوية لقانون الإقليم وقانون المحافظة غير منتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما، في غير المسائل الحصرية -وفق أحكام المادة (115) من الدستور.

أما إختصاصات التي لم ينظمها الدستور، ولم تدخل ضمن إختصاصات الحصرية، ولا ضمن إختصاصات المشتركة، فتنفرد بها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

هذه هي المبادئ الأساسية للإختصاصات الحصرية الاتحادية، او تلك الخاصة بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإختصاصات المشتركة التي نص عليها الدستور صراحة في المادة (114) منه. ولكننا نتساءل هل توجد إختصاصات أخرى غير ما ذكر انفا؟ بمعنى آخر هل توجد إختصاصات غير إختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، او غير إختصاصات الخاصة بالأقاليم والمحافظات

غير المنتظمة في إقليم، او غير إختصاصات المشتركة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟

نعم، فهناك إختصاصا آخر غير مسمى وهو إختصاص المتعلق بالنفط والغاز والاثار على حد سواء. وعليه فان إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز هي إختصاصات قائمة بذاتها، ولا تدخل ضمن إختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ولا ضمن الإختصاصات المشتركة. والنقطة الجديدة ببحثنا هي نقطة إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز. أما إختصاصات المتعلقة بالاثار، فتسري عليها الأحكام ذاتها التي نبحثها الا اننا نستبعد آثارها كلية لأنها تخرج عن موضوع بحثنا. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني)

ثانيا. ان نص المادة 111 جاء واضحا وقاطع الدلالة بان النفط والغاز ملك الشعب العراقي بأسره في أقاليمه ومحافظاته كافة، وبالتالي فهو ثروة إتحادية بالمعنى الكامل. وعليه فان ممثل هذا المالك –الشعب- لا يمكن ان يكون في هذه الحالة الا ممثلا إتحاديا لجميع الشعب العراقي بأقاليمه ومحافظاته كافة. وعليه فالجهة الدستورية التي تمثل الشعب بأسره، هي اولا السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التنفيذية الاتحادية فالسلطة التشريعية بجناحيها وهما مجلس النواب الاتحادي الذي يتولى سن التشريعات التي تنظم موضوع النفط والغاز ، والذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات العراقية كافة، وحسب نسبة السكان في كل إقليم ومحافظة. ومجلس الاتحاد الذي يتكون من عدد يكاد يكون متساويا للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وعليه فان الجهة التي لها العلوية في تقرير أسلوب إدارة هذه الثروة الاتحادية هي الهيئة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب الاتحادي ومجلس الاتحاد، اما الجهة الدستورية المختصة بتنفيذ التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية فهي الحكومة الاتحادية ، بمعنى انه لا يمكن للإقليم او المحافظة المنتجة ان يدعي بأنه يمثل كل أفراد الشعب العراقي، وعليه لا يمكن ان يتمتع اي إقليم واي محافظة بالعلوية في إدارة النفط، وذلك لان ملكية النفط هي ملكية إتحادية مشاعة لكل عراقي، بما فيها الاجيال التي ستولد في المستقبل، وهذه الحصة المشاعة أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وعائداته، في حين يبقى الأصل ثابتا دون التصرف به، بدليل ان إقليم كردستان وقبل بدء انتاج النفط فيه، وكل المحافظات غير المنتجة، كانت وماتزال تحصل على حصة توزع عليها من قبل الحكومة الاتحادية من عائدات النفط المنتج من حقول البصرة، وكركوك، وميسان، وواسط، وبغداد، وذي قار تتناسب مع عدد السكان في كل منها. وعلى فرض تسليمنا بوجهة نظر الفريق الثاني بان النفط هو ملك الإقليم والمحافظة المنتجة، وان قانون الإقليم والمحافظة يعلو على القانون الاتحادي وفقا للمادة 115 التي يحتج بها انصار هذا الفريق في مجال النفط والغاز، فهذا يعني ان بإمكان المحافظة المنتجة حرمان الحكومة الاتحادية، وبالتالي حرمان المحافظات غير المنتجة كذلك من حصتها من عائدات النفط بموجب قانون يصدره الإقليم او

المحافظة، ولنا ان نتصور وضع العراق في هذه الحالة، وهل تبقى ثمة فرصة لبقائه مستقرا وموحدا؟ وهل تبقى ثمة فرصة لاستمرار وجود الدولة العراقية، واي مصير سينتظر شعبه والاجيال القادمة؟ ثالثاً. في المواضيع التي نظمها الدستور، مثل موضوع النفط والغاز، لا نرى إمكانية تطبيق أحكام المادة (115) التي تقول بعلوية قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحادي في إختصاص غير الحصرية، لكون موضوع النفط والغاز قد نظمه الدستور في المادتين (111) و(112) وضمن الباب الرابع وتحت عنوان: (إختصاصات السلطات الاتحادية). بمعنى أنه من إختصاصات السلطات الاتحادية. ونرى ان المشرع الدستوري لم يدخله ضمن إختصاص الحصرية للسلطات الاتحادية، لأنه أراد الا تنفرد السلطات الاتحادية في إدارته. كما أنه لم يتركه ليكون من إختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وانما أخذ موقفاً وسطاً ومتوازناً وهو ان تشترك الأقاليم والمحافظات في إدارة هذه الثروة الوطنية. وإذا سلمنا بتفسير الفريق الثاني للمادة (115)، فسوف لا يعلو قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحادي فحسب، وانما سيعلو على الدستور الاتحادي ايضاً كونه يتعارض مع أحكام المادتين (111) و(112) اللتين نظمتا موضوع النفط والغاز، وبالتالي يتعارض مع الدستور ولاسيما مع أحكام المادة 13 ثانياً من الدستور التي نصت على أنه "لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم او اي نص قانوني آخر يتعارض معه"، وتأسيساً على ذلك، فان المادة (115) ينبغي الا تقرأ بشكل مستقل عن أحكام المادة (13 ثانياً) انفاً، ونرى ان قانون الإقليم والمحافظة وفقاً للمادة (115) يعلو على القانون الاتحادي في الأمور التي خص الدستور بها الإقليم والمحافظة، وتلك التي لم ينظمها الدستور فحسب. أما في الأمور التي نظمها الدستور، فان العلوية فيها تكون قطعاً للأحكام التي نظمها الدستور الاتحادي. والا فما هو المعنى من تنظيمها في الدستور؟ وبالتالي ما معنى وجود الدستور الاتحادي نفسه طالما ان قانون الإقليم والمحافظة وفقاً لتفسير الإقليم للمادة (115) يتفوق على كل النصوص الدستورية عدا المادة (110)؟ بمعنى ان حكومة الإقليم في هذه الحالة لا تخضع لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 وانما تخضع للمادة (110) منه فقط. (مولود، 2006، ص65)

رابعاً. ان الفقرة اولا من المادة 112 ألزمت الحكومة الاتحادية باشتراك الإقليم والمحافظات المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول (الحالية) وقيدت السلطة الاتحادية وسلطات الإقليم والمحافظة بالقيود التالية:

أ- توزيع عائدات النفط والغاز على الأقاليم والمحافظات بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد وهذا القيد- التوزيع العادل للثروة- يؤكد رأي الفريق الأول من ان ملكية النفط هي ملكية كل الشعب العراقي في كل أقاليمه ومحافظاته، بصرف النظر عن مكان انتاجه، ويجب ان توزع عائداته بشكل عادل على كل الأقاليم والمحافظات بصرف النظر عن

حجم انتاج الإقليم والمحافظه المنتجة. بمعنى ان محافظة البصرة - التي تنتج نسبة 70% من الإنتاج الكلي للعراق من النفط تحصل على حصتها من عائدات النفط أسوة بمحافظة بغداد التي تنتج أقل من 1% من الإنتاج الكلي للعراق. وكذلك توزع العائدات على إقليم ومحافظات العراق، بصرف النظر عما إذا كان الإقليم او المحافظة منتجة للنفط ام ليست منتجة. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 2019-11-14)

ب- تحديد حصة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد. ونرى ان هذا النص يصب في مصلحة إقليم كردستان، كونه الإقليم الوحيد في العراق حالياً. بالإضافة الى كونه متضررا من النظام السابق. ويمكن ان تخصص له حصة اضافية مؤقتة كافية لجبر الضرر والحرمان الذي تعرض له أبان عهد النظام السابق. (المهداوي، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 2019-11-17)

وهنا يثار التساؤل عن سبب إجماع حكومة إقليم كردستان عن مطالبتها بتطبيق هذا النص الذي يصب في صالحها بنص الدستور، بدلا من التركيز على المسائل الخلافية في موضوع النفط، الذي كان سببا في تعطيل استثمار النفط في الإقليم. لاسيما ان الدستور لم يضع سقفا أعلى لمقدار الحصة، ولا سقفا أعلى للمدة عدا النص. كون المدة يجب ان تكون محددة، وبإمكان الإقليم ان يتفاوض مع السلطة الاتحادية للحصول على حصة اضافية من الثروة الاتحادية. وبالامكان ان تحدد المدة. كان يتم التوصل إلى إتفاق يستثمر الإقليم بموجبه، في تقاضي حصته الاضافية المتفق عليها حتى بلوغ انتاج إقليم كردستان من النفط كذا.... برميل في اليوم) لحت السلطة الاتحادية على التسريع في عملياتها النفطية في الإقليم بالتعاون الايجابي المثمر، والبناء، مع حكومة الإقليم، وفي الوقت نفسه تستفيد حكومة الإقليم من الحصة الاضافية في تعويض الإقليم عما لحق به من ضرر وحرمان. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 2019-11-14)

ج- ختم المشرع الدستوري قوله في الفقرة اولا من المادة 112 (وينظم ذلك بقانون) والقانون هنا هو قانون إتحادي وليس قانون إقليم او محافظة. وهذا ما يؤكد ما ذهبنا اليه من ان ثروة النفط هي ثروة إتحادية تدار من قبل السلطة الاتحادية، باشتراك حكومات الأقاليم والمحافظات. ولا شك ان للإقليم والمحافظات ممثليهم في مجلس النواب الاتحادي، ومجلس الاتحاد ومجلس الوزراء وبإمكانهم الدفاع عن مصالح الإقليم والمحافظات الدستورية المشروعة وبالتأكيد سيكون لهم ممثليهم في الجهات الاتحادية المختصة برسم السياسات النفطية مثل وزارة النفط والمجلس الاعلى للنفط الذي اشار له مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي.

خامساً- في المادة 112 أَرَادَ المَشْرَعُ الدَسْتُورِي عِنْدَمَا اسْتَعْمَدَ تَعْبِيرَ الحَقُولِ الحَالِيَةِ وَالحَقُولِ المَسْتَقْبَلِيَةِ أَن يَمِيزَ بَيْنَ نَوْعَيْنِ مِنَ الحَقُولِ، عَلَى اعْتِبَارِ أَنَّ الحَقُولِ الحَالِيَةِ اسْتَقْرَ العَمَلُ بِهَا بِمَوْجِبِ سِيَاقَاتِ إِدَارِيَّةٍ، وَتَعَاقُدِيَّةٍ، وَتَقْنِيَّةٍ، وَتِجَارِيَّةٍ سَابِقَةٍ، وَلِهَا حَقُوقٌ وَعَلَيْهَا التَّزَامَاتُ، وَمِنَ الصَّعْبِ تَغْيِيرَ السِّيَاسَاتِ المَتَّبِعَةِ فِيهَا تَغْيِيرًا جَوْهْرِيًّا دُونَ أَن يُوَثِّرَ ذَلِكَ عَلَى التَّزَامَاتِ وَحَسَنَ انْتِظَامِ سِيرِهَا، وَالَّذِي اسْتَقْرَ العَمَلُ بِهِ لِفَتْرَاتٍ طَوِيلَةٍ مِنَ الزَّمَنِ، عَلَى خِلَافِ الحَقُولِ المَسْتَقْبَلِيَةِ، فَهِيَ حَقُولٌ بَكَرَ تَسْمَحُ بِتَبْنِيِ سِيَاسَاتٍ نَفْطِيَّةٍ جَدِيدَةٍ تَنْسَجِمُ مَعَ التَّحَوُّلِ السِّيَاسِيِّ الَّتِي جَاءَ بِهِ دَسْتُورُ 2005 الَّتِي اعْتَمَدَ النِّظَامُ الفِيدِرَالِي كَنِظَامٍ سِيَاسِيٍّ. كَمَا اعْتَمَدَ الإِقْتِصَادُ الحُرَّ بَدَلًا مِنَ الإِقْتِصَادِ المَوْجِهِ كَنِظَامٍ اِقْتِصَادِيٍّ.

سَادِسًا. نَصَّتِ الفِئْرَةُ الثَّانِيَّةُ مِنَ المَادَّةِ 112 عَلَى أَنَّ "تَقُومُ الحُكُومَةُ الاتِّحَادِيَّةُ وَحُكُومَاتُ الأَقَالِيمِ وَالمَحَافِظَاتُ المُنْتَجَةِ مَعًا بِرِسْمِ السِّيَاسَاتِ الاسْتِرَاطِيَّةِ اللَّازِمَةِ لِتَطْوِيرِ ثَرَوَةِ النِّفْطِ وَالعَازِ، بِمَا يَحْقُقُ أَعْلَى مَنفَعَةٍ لِلسَّعْبِ العِرَاقِيِّ مَعْتَمِدَةً أَحْدَثَ تَقْنِيَّاتٍ مَبَادِيءِ السُّوقِ وَتَشْجِيعِ الاسْتِثْمَارِ." أَنَّ المَشْرَعِ الدَسْتُورِي هُنَا يَمِيزُ بَيْنَ الحَقُولِ الحَالِيَةِ وَالحَقُولِ المَسْتَقْبَلِيَةِ عِنْدَمَا أَكَّدَ فِي هَذِهِ الفِئْرَةِ عَلَى وَضْعِ سِيَاسَاتٍ جَدِيدَةٍ وَحَدِيثَةٍ فِي إِدَارَةِ الحَقُولِ الجَدِيدَةِ، وَتَشْجِيعِ الاسْتِثْمَارِ فِيهَا وَفَقِ أَحْدَثَ التَّقْنِيَّاتِ التَّكْنُولُوجِيَّةِ وَأَحْدَثَ مَبَادِيءِ اِقْتِصَادِ السُّوقِ لِتَطْوِيرِ عَمَلِيَّاتِ إِدَارَةِ النِّفْطِ وَالاسْتِثْمَارِ وَالإِنْتِاجِ وَالتَّسْوِيقِ فِي إِدَارَةِ هَذِهِ الحَقُولِ.

وَلَكِنِ التَّسَاوُلَاتُ الَّتِي تَنَارُ هُنَا هُوَ: مَنِ هِيَ الجِهَاتُ المَخْتَصَّةُ بِرِسْمِ السِّيَاسَاتِ الاسْتِرَاطِيَّةِ لِتَطْوِيرِ ثَرَوَةِ النِّفْطِ وَالعَازِ؟ وَمَا هِيَ المَبَادِيءُ الاسَاسِيَّةُ لِهَذِهِ السِّيَاسَاتِ؟ وَمَا هِيَ القِيُودُ الَّتِي تَرُدُ عَلَيْهَا؟ هَذَا مَا سَنَحَاوِلُ الإِجَابَةَ عَنْهُ فِي مَا يَلِي:

لَا شَكَّ أَنَّ الجِهَاتِ المَعْنِيَّةِ دَسْتُورِيًّا بِرِسْمِ السِّيَاسَاتِ الاسْتِرَاطِيَّةِ اللَّازِمَةِ لِتَطْوِيرِ النِّفْطِ وَالعَازِ فِي الحَقُولِ المَسْتَقْبَلِيَةِ، هِيَ السُّلْطَةُ التَّشْرِيْعِيَّةُ مُمَثَّلَةٌ بِمَجْلِسِ النُّوَابِ الاتِّحَادِيِّ، وَحُكُومَاتِ الأَقَالِيمِ، وَالمَحَافِظَاتِ المُنْتَجَةِ مِنَ خِلَالِ تَضْمِينِ ذَلِكَ فِي قَانُونِ النِّفْطِ وَالعَازِ الاتِّحَادِيِّ، الَّتِي نَصَّتْ عَلَيْهِ الفِئْرَةُ أَوَّلًا مِنَ المَادَّةِ 112. وَلَا نَتَّفَقُ مَعَ رَآيِ الفَرِيقِ الثَّانِي الَّذِي يَقُولُ: أَنَّ إِدَارَةَ الحَقُولِ الجَدِيدَةِ هُوَ مِنْ إِخْتِصَاصِ الحَصْرِيِّ لِحُكُومَةِ الإِقْلِيمِ وَالمَحَافِظَاتِ، طَالَمَا أَنَّ الفِئْرَةَ ثَانِيًا تَحَدَّثَتْ عَنِ سِيَاسَاتِ، وَلَمْ تَتَحَدَّثْ عَنِ إِدَارَةِ، وَلَا نَتَّفَقُ أَيضًا مَعَ رَآيِ الفَرِيقِ الأَوَّلِ، الَّذِي يَقُولُ: أَنَّ إِدَارَةَ النِّفْطِ وَالعَازِ هُوَ مِنْ إِخْتِصَاصَاتِ الحُكُومَةِ الاتِّحَادِيَّةِ بِمَفْرَدِهَا، وَأَمَّا هُوَ مِنْ إِخْتِصَاصَاتِ الحُكُومَةِ الاتِّحَادِيَّةِ وَحُكُومَاتِ الأَقَالِيمِ وَالمَحَافِظَاتِ المُنْتَجَةِ مَعًا. كَمَا أَنَّ الإِدَارَةَ هِيَ ظِلُّ السِّيَاسَةِ وَلَيْسَ العَكْسُ فَعِنْدَمَا تَغْيِيرُ السِّيَاسَةَ تَغْيِيرَ الإِدَارَةَ تَبَعًا لِذَلِكَ. فَالَّذِي يَضَعُ السِّيَاسَاتِ الاسْتِرَاطِيَّةِ الخَاصَّةَ بِالحَقُولِ النِّفْطِيَّةِ الجَدِيدَةِ لِأَبَدٍ لَهُ أَنَّ يَضْمَنُ هَذِهِ السِّيَاسَاتِ المَبَادِيءِ الإِدَارِيَّةِ العَامَّةِ وَالحَدِيثَةِ، الَّتِي تَتَنَاقَمُ مَعَ هَذِهِ السِّيَاسَاتِ. وَالأَمَّا الجَدُوى مِنَ وَضْعِ سِيَاسَاتِ اسْتِرَاطِيَّةِ مَجْرَدَةٍ لَا تَتَعَكَّسُ عَلَى الانْظِمَةِ الإِدَارِيَّةِ المَتَّبِعَةِ فِي العَمَلِيَّاتِ النِّفْطِيَّةِ المَخْتَلَفَةِ. بِعِبَارَةٍ أُخْرَى لَا يَمْكَنُ وَضْعُ سِيَاسَاتِ اسْتِرَاطِيَّةِ حَدِيثَةٍ تَخْلُو مِنْ مَبَادِيءِ أَوْ إِسَالِيْبِ

إدارية حديثة، لان السياسات الاستراتيجية الحديثة تتجلى في أبرز مظاهرها في تبني أساليب إدارية حديثة. وعليه فان الحديث عن إدارة مستقلة للنفط والغاز في الحقول الجديدة سواء للسلطة الاتحادية بمفردها، او للأقاليم والمحافظات بمفردها يتعارض صراحة وبداهة مع الدستور. ولكن ذلك لا يعني عدم امكانية قيام الإقليم بإدارة النفط والغاز في الإقليم إذا ما قررت السلطات المختصة برسم السياسات الخاصة بإدارة النفط ذلك. فليس المهم من الذي يقوم بعملية إدارة النفط في الإقليم سواء كان من قبل السلطة الاتحادية او من قبل الإقليم مباشرة او من الاثنين معا، ولكن المهم ان تخضع هذه الإدارة للسياسات التي ترسمها السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم وفقا للمباديء التي رسمتها المادة 112 ولا يمكن لاي طرف ان يستبد في رسم هذه السياسات.

سابعاً. يرى انصار الفريق الثاني ان النفط هو من الإختصاصات المشتركة وحجته في ذلك ان الدستور نص على إشتراك الأقاليم والمحافظات في إدارة النفط والغاز. وكذلك في رسم السياسات. ويخلص هذا الفريق إلى نتيجة مفادها : بما ان إدارة النفط والغاز هي من إختصاص المشتركة، فبالتالي تنطبق عليها أحكام المادة 115، التي ترجح إرادة الإقليم والمحافظه على إرادة الحكومة الاتحادية في إختصاص المشتركة. نحن بدورنا نرى ان الاساس الذي يقوم عليه هذا الرأي لا يصمد أمام الحقيقتين الاتيتين. (المهداوي، موقع اليكتروني،تاريخ الزيارة 17-11-2019)

الحقيقة الأولى. ان اشترك المحافظات في إدارة النفط والغاز، لا يعني ان النفط والغاز هو من إختصاصات المشتركة، وان اشترك الإقليم والمحافظه في إدارة الاثار على سبيل المثال، لا يعني أخراج الاثار من إختصاصات السلطات الاتحادية وادخاله ضمن إختصاص المشتركة. بمعنى آخر، أنه ليس كل ما تشترك به المحافظات مع السلطة الاتحادية هو من إختصاص المشتركة، وإذا سلمنا بهذه الفرضية فإنه لن يبقى اي قيمة دستورية للمادتين (112) و (113) من دستور 2005، واللذان لايمكن ان تندرجا -باي حال من الاحوال- تحت مفهوم إختصاص الحصرية او إختصاص المشتركة. وبالتالي ستطيح المادة (115)، وفقا للرأي المشار اليه بشأن إختصاص المشتركة، ليس بالقوانين الاتحادية فحسب، وانما ستطيح بالدستور الاتحادي ايضا. حيث ستفقد السلطات الاتحادية إختصاصاتها الدستورية كافة، بما فيها إختصاصها الحصرية الخاصة بالدفاع، والعلاقات الخارجية، والمالية طالما ان هذه الأقاليم والمحافظات تشترك في هذه إختصاص مع السلطات الاتحادية بشكل او بآخر، وستجرد السلطة الاتحادية من كل إختصاصاتها عدا تنظيم المقاييس، والمكاييل، والاوزان، وتنظيم الترددات البثية، وتنظيم امور الجنسية والتجنس، والاقامة وحق اللجوء السياسي، والإحصاء والتعداد العام للسكان، وهذه إختصاص لا يمكن ان تكون كافية لقيام دولة ذات معنى. وهذا يعني اننا سنكون أمام كيان لا تتوفر فيه اركان الدولة الثلاثة وهي شعب وأحد و(إقليم ارضي وجوي وبحري وأحد) وسلطة

عليها وأحدة. وستتحول الأقاليم والمحافظات إلى دول تتمتع بالسيادة الخارجية والداخلية ولا يعوزها الا الاعتراف، وهو سبب كاشف للدولة وليس منشئاً لها كما يذهب غالبية فقهاء القانون الدولي. وعليه فان راي الفريق الأول، الذي يقوم على اعتبار إختصاصات النفط والغاز هو من إختصاص المشتركة كون الأقاليم والمحافظات تشترك في إدارته لا يصمد أمام هذه الحقيقة. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني، تاريخ الزيارة 14-11-2019)

الحقيقة الثانية: ان إختصاصات المشتركة قد اوردها الدستور في المادة 114 على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال، وعليه لا يمكن إدخال اي إختصاصات آخر لم يرد في هذه المادة. وحيث ان إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز لم ترد ضمن المادة 114 فلا مجال لادخالها ضمن إختصاص المشتركة وبالتالي لا يمكن تطبيق أحكام المادة 115 عليها. وعليه فان راي الفريق الثاني، الذي أشرنا اليه لا يصمد ايضاً أمام هذه الحقيقة كذلك.

ثامناً. هناك نصوص دستورية تتعارض ضمناً مع راي الفريق الثاني، القائل بان إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الجديدة هو من إختصاصات الأقاليم والمحافظات حصراً وهي:

أ. نصت الفقرة اولا من المادة (110) الخاصة بإختصاص الحصرية للسلطات الاتحادية على أنها تقوم بمهمة "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الإقتصادية والتجارية الخارجية السيادية" من الواضح ان هذه الفقرة حصرت التفاوض بشأن المعاهدات، والإتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الإقتصادية، والتجارية الخارجية بالسلطة الاتحادية. وعليه ليس بإمكان الأقاليم والمحافظات دستوريا ان تعقد اي إتفاقية مع اي دولة أخرى. فكيف إذا كانت هذه الإتفاقية تتعلق بثروة إتحادية تشكل أكثر من 95% من إيرادات الموازنة العامة للعراق. كما ان العضوية في منظمتي (أوبك) و(اوابك) مقتصرة على الدول المصدرة للنفط فقط. وعليه فان انفراد الإقليم والمحافظات في إدارة النفط وتصديره وبيعه دون موافقة الحكومة الاتحادية يتعارض ضمناً مع أحكام الفقرة اولا من المادة (110) من الدستور. (عبدالرضا، 2013، موقع اليكتروني 14-11-2019)

ب. نصت الفقرة ثالثاً من المادة 110 الخاصة بإختصاص الحصرية الخاصة بالسلطات الاتحادية على أنها: ((رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وإدارته.)) كما نصت الفقرة سابعاً من المادة ذاتها بإختصاص الحصرية على ((وضع مشروع الموازنة العامة والإستثمارية.)) وهنا نتساءل: هل يمكن للسلطة الاتحادية ان ترسم السياسة المالية، وان تضع مشروع الموازنة العامة الاتحادية دون ان تكون على بينة من

العائدات النفطية التي تشكل أكثر من 95% من الموازنة الاتحادية؟ الجواب: لا يمكن الحديث عن سياسة مالية وعن موازنة عامة اتحادية، إذا لم تتضح العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم فيما يتعلق بالثروة النفطية وعائداتها. ودليلنا في ذلك هو عدم إقرار موازنة عام 2014 بسبب عدم إتفاق الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول حجم الصادرات النفطية من الإقليم. حيث قدرت حكومة الإقليم قدرتها على تصدير 100000 مائة ألف برميل يوميا في حين قدرت الحكومة الاتحادية ذلك بـ 400000 اربعمائة ألف برميل يوميا. وعليه فان انفراد اي من الطرفين سواء الحكومة الاتحادية او الإقليم في استثمار النفط والغاز يتعارض ضمنا مع أحكام الدستور.

صفوة القول لا يوجد طرفان في موضوع إدارة النفط والغاز في العراق، سواء الحكومة الاتحادية او الإقليم او المحافظات طالما انهم جميعا عراقيون، وان ملكية النفط والغاز وعائداتها قد حسمها الدستور بأنها لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، ولا يختص بها إقليم او محافظة، ولكن يمكن القول في موضوع النفط بوجود مستويين من السلطة هي السلطة الاتحادية من جهة وسلطة الإقليم او المحافظة من جهة أخرى تتقاسمان إختصاصاتهما حسب الدستور وحسب قانون النفط والغاز الاتحادي عند تشريعه والتشريعات ذات الصلة. لذا ومن وجهة نظرنا المتواضعة ليس المهم من يقوم بإدارة النفط والغاز، فلا يوجد في الدستور ما يمنع قيام الاقاليم والمحافظات من ادارة النفط والغاز المنتج في الاقليم او المحافظة ولكن المهم ان يتقيد من يقوم بإدارة الثروة النفطية الوطنية سواء كانت الحكومة الاتحادية او حكومة الإقليم او المحافظة بالدستور والقوانين الاتحادية التي تنظم موضوع النفط والغاز وللمالك (الشعب) ممثلا بهيئتيه التشريعية والتنفيذية ان يتأكد من خلال مؤسساته الحكومية المختصة او ممثليه في مجلسي النواب والاتحاد او مؤسساته الرقابية الرسمية والشعبية وكذلك المؤسسات التشريعية والرقابية في الاقاليم والمحافظات من تقيد القائمين على ادارة النفط والغاز سواء كان الحكومة الاتحادية او الاقليم او المحافظة بالتشريعات الاتحادية ، وضمان الحفاظ على عائداته من التلاعب والهدر سواء من قبل الحكومة الاتحادية او من قبل حكومة الاقليم او المحافظة، وان تتولى المؤسسة الاتحادية المختصة بتسويق النفط تسويق كامل النفط العراقي سواء المنتج في المحافظات او الاقليم وضمان توزيع العائدات النفطية على الشعب العراقي بعدالة. (المهداوي، موقع اليكتروني تاريخ الزيارة 2019-11-17)

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات

- 1- ان الفدرالية اليوم هي أحد اشكال الحكم الناجحة التي تسمح للتنوع الاجتماعي في الدول بالتعبير عن الهويات الذاتية لمكوناته مع الابقاء على رابط الوحدة في ظل الاتحاد الفدرالي، لاسيما في عصر العولمة وافرازاته الثقافية والحضارية.
- 2- تختلف الدول الفدرالية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونة لها، بأختلاف الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والدولية والسياسية التي ادت الى تأسيسها.
- 3- ان توزيع الاختصاصات في الدساتير الفدرالية، غالبا ما يكون بتوزيعها الى ثلاث فئات: حصرية، ومشاركة، ومتبقية، وطبيعة هذه الفئات ومداهما تتحكم فيه ظروف نشأة الاتحاد وحاجاته.
- 4- مهما حرص المشرعون على توزيع السلطات بشكل دقيق وواضح بين الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم المنضوية تحتها، فإن التشابك والتداخل والاختلاف حاصل لامحالة بينها، وهذا الامر يجب ان يقبل كواحدة من الحقائق الملازمة للفدراليات.
- 5- ان الاتحاد الفدرالي العراقي، يتسم بنوع من التميز، قياسا لبقية الاتحادات، للظروف الخاصة التي اكتنفت نشؤه، والعجلة الواضحة في تأطيره الدستوري، ولو ان بعض الباحثين يرون ان وجود نص دستوري متقدم على واقعه خيرا من انعدام النص في الدستور، وهو رأي يجب عدم الانتقاص منه وترك المستقبل للحكم على صحته.
- 6- ان الدستور العراقي تضمن توزيعا للصلاحيات بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم المزمع انشائها، وفقا للفئات الثلاث المذكورة في الفقرة ثالثا اعلاه، لكن توجد مؤاخذات على النص الدستوري فيما يتعلق بالسلطات المتبقية، وطريقة فض النزاعات المحتملة بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم، في مجال السلطات او الصلاحيات المشتركة.
- 7- لا يمكن ان تعطي الفيدرالية ثمارها المرجوة ولا يمكن لمجموعة الشعب العراقي ان ينعم بالسعادة والرفاهية والتقدم الا بتطبيق الديمقراطية التي يمكن تجسيدها بتطبيق نظام التعددية الحزبية والانتخابات العامة الحرة المباشرة وإقامة نظام البرلماني القائم على مسؤولية الحكومة امام ممثلي الشعب.

ثانياً: التوصيات

- 1- من أجل القضاء على نفور البعض عند سماع مصطلح الفدرالية لاعتقاد هذا البعض بأنها مرادفة للتقسيم والتشتت. نوصي منظمات المجتمع المدني ومؤسسات البحث العلمي والجامعات

- بإعداد مؤتمرات وندوات لإلقاء الضوء على مصطلح الفدرالية وبيان مفهومها الصحيح وهو الاتحاد وليس التقسيم وبيان أهمية هذا النظام استقرار ورخاء العراق.
- 2- لا يجب تعميم مفهوم الديمقراطية على كل مؤسسات الدولة والهيئات المحلية بل يجب العمل من خلالها في إرساء قواعد الانتخابات ونظم إدارة الهيئات المحلية، وصولاً إلى انتخابات ممثلي الطلبة في الجامعات والمدارس. وذلك لترسيخ المفهوم الديمقراطي، لأنه المناخ الصحيح لنشوء الفدرالية وبالتالي العمل بها، وهو كما ذكرنا أحد شروط نجاح الفدرالية.
- 3- العمل على تطبيق الدستور بشكل كامل، واجراء التعديلات اللازمة عليه، وترك سلطة الأفضلية للمحكمة الاتحادية، من اجل تجاوز جوانب الضعف.
- 4- العمل على ايجاد تفاهم مشترك لتنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية في بغداد وحكومة الاقليم لحل المشكلات الداخلية والخارجية التي تهدد وحده العراق، وسلامة أراضيه ومواطنيه.
- 5- وكذلك ينبغي تحديد اختصاصات الحكومة الفدرالية بصورة واضحة وبكل عناية، ومن ثم فإن كل ما خرج عن هذه الاختصاصات انه سيبقى الحكومات الاقاليم أو الولايات المختلفة. وفي حالة إذا أصبح هناك ايضا ولايات فيدرالية اخرى، وبذلك تكون حكوما الولايات هي القاعدة، وحكومة الاتحاد هي الاستثناء.

المصادر

أولاً: الدساتير

1. دستور جمهورية العراق الدائم, 2005.
2. قانون إدارة الدولة المؤقت , 2004.

ثانياً: الموسوعات والمعاجم

1. ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية، دار النهضة العربية، بيروت, 2008

ثالثاً: الكتب العربية

1. إبراهيم الجعفري، تجربة حكم، الطبعة الأولى، مركز دراسات المشرق العربي، بيروت, 2008.
2. ابلحد افرام، من هم الكلدان، الأشوريون.. السريان، مطبعة هاوار، دهوك، العراق, 2002.
3. احمد كاتب، تطور الفكر السياسي الشيعي من الشورى الى ولاية الفقيه، ط6, مؤسسة الانتشار العربي- بيروت، لبنان, 2008.
4. احمد كاتب، تطور الفكر بالسني نحو الخلافة ديمقراطية، ط1, مؤسسة الانتشار العربي، بيروت، لبنان, 2008.
5. بارمتي قسطنطين، الاشوريون والمسألة الاشورية في العصر الحديث، ط1, الأهالي للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق-سوريا, 2000.
6. جكرخوين، تاريخ كردستان، ج1, ترجمه خالص مسور مطبعة اميرال للطبع والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان, 1996.
7. جلال الطالباي، كردستان والحركة القومية الكردية، ط1, دار الطباعة والنشر، بيروت، لبنان, 1971.
8. حسن العلوي، شيعة السلطة وشيعة العراق (صراع الاجناس)، ط1, دار الزوراء، لندن, 2009.
9. حسن الشمري، الفدرالية رؤية قانونية، مؤسسة الرحمن الاسلامية، بغداد, 2006.
10. أزهار الشيخ، تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، المركز القومي للأصدارات القانونية، القاهرة، ط1, 2014.
11. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1, ط6, دار العلوم للنشر, 2004.
12. محمد صادق الهاشمي وآخرون، الفدرالية ومستقبل العراق، ط3, مركز العراق للدراسات, 2007.

13. عبد الجبار أحمد، الفدرالية والامركزية في العراق، بغداد، مؤسسة فريديش ايبيرت، الاردن والعراق، 2003.
14. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، بيروت، 2006.
15. عمر محمد مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط2، مؤسسة دوكراني للطباعة والنشر، أربيل، 2003.
16. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة موكراني، أربيل، 2013.
17. نسيب محمد ارزاق، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، ط1، دار الأمانة للنشر، 2007.
18. محمد هماوندي، الفيدرالية والديمقراطية في العراق، أربيل، 2002.
19. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفدرالي، أربيل، 2005.
20. ريدار فسر، شيعة العراق جذور الحركة الفيدرالية، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، ط1، 2007.
21. سعد إسكندر، كردستان العراق الجذور التاريخية لمشروع الفيدرالية، ط1، معهد الدراسات الاستراتيجية، لبنان، بيروت، 2007.
22. سليمان عصام، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط1، دار العلم للملايين، 1991.
23. سمير محمد عبدالوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، القاهرة، مركز العربي للتعليم والتدريب والترجمة، 2016.
24. عادل رؤوف، محمد باقر الصدر بين الدكتاتوريتين. ط5، المركز العراقي للإعلام والدراسات، بغداد، 2005.
25. عبد الرحمن قاسم، كوردستان والاكراد (دراسة سياسية واقتصادية)، المؤسسة اللبنانية للنشر، بيروت، لبنان، 1970.
26. عزيز الحاج، القضية الكوردية في العشرينيات، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر. بيروت-لبنان، 1984.
27. على الصلابي، فكر الخوارج والشيعة في ميزان اهل السنة والجماعة، ط1، دار الاندلس، الجديد للنشر والتوزيع، مصر، 2008.

28. عمر عبد العزيز هورماني، القضية الكوردية والمؤامرات الدولية، سلسلة من واقع الاكراد، منشورات جمعية علماء كوردستان، 1993.
29. فالج عبد الجبار وهشام داود، الاثنية والدولة (الاکراد في العراقوايران وتركيا)، ط1، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2006.
30. فوزية خذا كرم عزيز، الفدرالية في العراق بين الاسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، بغداد، 2012.
31. لقمان عمر حسين، مبدا المشاركة في الدولة الفيدرالية، ط1، أربيل، العراق، 2008.
32. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، ط2، موكرياني للطباعة والنشر- أربيل، العراق، 2005.
33. هادي محمود، التوظيف السياسي للفكر الديني، ط1، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، مطبعة خاني-دهوك، 2008.
34. هكار عبدالكريم فندي، الفدرالية مفهوماً وتطبيقاً، مطبعة خاني، دهوك، 2009.
35. كامل صاله بي، الفيدرالية موجز بسيط، أربيل، 2009.

رابعاً: الكتب المترجمة

1. دانيا جيه ايلازار، الفيدرالية: النظرية عامة، بريتنا، 1995
2. كيه سي وير، الحكومة الفيدرالية، لندن، 1946
3. دبليو أس ليفينغستون، الفيدرالية والتغيير الدستوري، لندن، 1956
4. روبرت آيه يونغ، تفكك تشيكوسلوفاكيا، جامعة كوينز، 1994
5. رونالد ال واتس، سلطة الاتفاق في الأنظمة الفيدرالية، دراسة مقارنة، جامعة كوينز، 1999
6. رونالد ال واتس ، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة: غالي برهومة، كندا، 2006
7. توماس دي ماکراي، الصراع والتوفيق في المجتمعات متعددة اللغات، باريس، 1983
8. توماس فرانك، لماذا تفشل الاتحادات الفيدرالية، نيويورك، 1996

خامساً: الكتب الأجنبية

1. Friedrich, Carl J. , Trends of Federalism in Theory and practice, new York, 1968.
2. Zimmerman,J.F, Contemporary American Federalism; The Growth of National power,Uk 1992.

سادساً: رسائل واطاريح

1. عبد المنعم احمد، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة المقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك, 2010

سابعاً: المجالات والدورات

1. ازهار الشخيلي، اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، أوراق العراقية، العدد4, 2005
2. القاضي فتحي الجواري، الفيدرالية كنظام سياسي ومدى ملائمتها للعراق، دراسات عراقية ودستورية، المعهد الدولي لحقوق الانسان, 2005
3. أمير جبار الساعدي، الطريق الى الفيدرالية، مجلة أوراق العراقية، العدد2, نيسان 2005
4. إيليا سومين، السلم عبر الفيدرالية يحد من الصراع الديني والاثني، مجلة أوراق عراقية، بغداد، العدد4 , أيلول 2005
5. باقر ياسين، رؤية في مستقبل العراق ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي، مجلة دراسات العراقية، مركز العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، العدد5, 2006
6. بدور زكي احمد واخرون، مأزق الدستور نقد تحليلي، معهد دراسات الاستراتيجية، بغداد, 2006.
7. عبد الحسين شعبان، الفدرالية وحق تقرير المصير، صحيفة الاتحاد، الصحيفة المركزية للاتحاد الوطني الكوردستان، العدد18, في 27/شباط/1993.
8. د. عليا هادي حميد الشكراوي، إشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين نص القانون والواقع، بحث منشور, 2013.
9. فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد, 2006
10. قحطان احمد سليمان، الفيدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العلمي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 36, شباط 2009.

ثامناً: المواقع الاليكترونية

1. د. عبد الناصر المهداوي، الموقع الاليكتروني، تاريخ الزيارة 16-11-2019.
2. د. قحطان حسين طاهر. معوقات تطبيق النظام الفدرالي في العراق، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، الأربعاء، شباط 18, 2015 ،
<http://www.yanabe3aliraq.com/index.php/mqalat/27633-2015-02-18-15-02->

3. نبيل جعفر عبد الرضا، الموازنة الاتحادية في العراق لعام 2013، الحوار المتمدن، العدد 3922 ، 2012/11/25 ، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?>
4. جاسم الكلابي، مقالة منشورة بعنوان (الفيدرالية عناصر نجاحها ومدى ملائمتها للعراق) ، بتاريخ 10 تشرين الأول 2005 في الموقع الإلكتروني (شبكة نبأ المعلوماتية) <http://www.annabaa.org/nabanews/51/054.htm>
5. وجدي أنور مردان، مقالة منشورة بعنوان (تركمان العراق من هم وماهي مطالبهم؟) ، تم نشرها في موسوعة تركمان العراق، الموقع الإلكتروني، <http://www.alturkmani.com>
6. د. عبدالناصر المهداوي، الموقع الإلكتروني ، تاريخ الزيارة 2019-11-16 ، <https://www.newiraqcenter.com/archives/1384>
7. د. قحطان حسين طاهر. معوقات تطبيق النظام الفدرالي في العراق، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، الأربعاء، شباط 18، 2015 ، <http://www.yanabe3aliraq.com/index.php/mqalat/27633-2015-02-18-15-02->
8. نبيل جعفر عبد الرضا، الموازنة الاتحادية في العراق لعام 2013، الحوار المتمدن، العدد 3922 ، 2012/11/25 ، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?>

The Issue of Federal Experiment in Iraq after 2005 ARIF KHAIRI ARIF

ORIGINALITY REPORT

17%

SIMILARITY INDEX

13%

INTERNET SOURCES

7%

PUBLICATIONS

6%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

etudiant-dz.com

Internet Source

1%

2

cic.cihanuniversity.edu.iq

Internet Source

1%

3

www.inciraq.com

Internet Source

1%

4

thaqaf.blogspot.com

Internet Source

1%

5

Submitted to University of Kufa

Student Paper

1%

6

www.newiraqcenter.com

Internet Source

1%

7

www.baytalhikma.iq

Internet Source

1%

8

www.alajman.ws

Internet Source

1%

9

forumfed.org

Internet Source

1%



NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

To The Graduate School of Social Sciences

Mr. ARIF KHAIRI ARIF (20184364), Studying in International Relations Arabic Program Has Finished The Master Thesis Titled '(The Issue of Federal Experiment in Iraq after 2005), and Used Literature Review in Research Methodology in Writing The Thesis For This Reason no Ethical Review Board Report Permission Will Be Needed For The Designed Research.

Sincerely,

Assist.Prof. Dr. Nadhim Younis Alsarhan