

**ضعف المركز الدستوري للسلطة
الاتحادية واثره على وحدة الدولة
الفيدرالية**

أ.م.د غانم عبد دهش
جامعة القادسية – كلية القانون
ghanim.abd@qu.edu.iq

تاريخ الاستلام: ٢٠ / ٢ / ٢٠٢١ م
تاريخ قبول النشر: ٥ / ٤ / ٢٠٢١ م

المستخلص

تعد وحدة الدولة في النظام الفيدرالي من اساسيات الفلسفة التي يقوم عليها هذا النظام ، وان قوة المركز الدستوري للسلطة الاتحادية في الدولة الفيدرالية له الاثر البالغ في الحفاظ على وحدتها، وتقاس درجة قوة وضعف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية بحجم الاختصاصات الدستورية الممنوحة لها ودرجة اهميتها ونوعيتها، فكلما كانت هذه الاختصاصات كبيرة ومتعلقة بالمسائل السيادية الداخلية منها والخارجية ، ومتحكمة برسم السياسة العامة للدولة وباقتصادها وادارة ثرواتها ، كان المركز الدستوري للسلطة الاتحادية متميزا وقويا ويستتبع ذلك قدرتها على الحفاظ على وحدة الدولة من التصدع ، وعلى العكس من ذلك فان اضعاف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية يعرض كيان الدولة ووحدتها للخطر.

إن هذا الموضوع ذو إشكاليات كبيرة في العراق منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية، حيث تثار مشكلة قصور هذه النصوص وغموضها على المستوى الاتحادي بما يتعلق في تحديد المراكز القانونية لمستويات الحكم في العراق وطريقة توزيع الاختصاصات الدستورية فيما بينها ، مما تسبب بإضعاف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية وجعل وحدتها وكيانها عرضة للخطر، ومنها ما يتعلق بالواقع السياسي الذي يفرض قيوداً عديدة على السلطة الاتحادية في اداء

مهمتها بالحفاظ على وحدة الدولة ، والتي قد تصل احيانا إلى حد المساس بوحدة الدولة وسيادتها، مما يخلق بوناً واسعاً بين واقع النصوص القانونية وبين الواقع العملي .

وقد تمخض البحث عن جملة من النتائج التي تسهم في ايجاد الحلول القانونية والدستورية لهذه الاشكاليات بما يضمن الحفاظ على وحدة الدولة. الكلمات المفتاحية: الفيدرالية، السلطة الاتحادية، الدستور

Abstract

The unity of the state in the federal system is one of the foundations of the philosophy on which this system is based, and that the strength of the constitutional center of federal authority in the federal state has a great impact on preserving its unity. The degree of strength and weakness of the constitutional position of the federal authority is measured by the size of the constitutional powers granted to it and the degree of its importance and quality. These competencies were large and related to internal and external sovereign issues, controlling the general policy of the state, its economy and managing its wealth. The constitutional center of the federal authority was distinct and strong, and this entailed its ability to preserve the state's unity from fracturing, and on the contrary, weakening the constitutional position of federal power exposes an entity The state and its unity are at risk.

This issue has major problems in Iraq, including what is related to the constitutional texts, where the problem of deficiency and ambiguity of these texts arises at the federal level with regard to defining the legal centers for levels of government in Iraq and the method of distributing constitutional powers among them, which caused the weakening of the constitutional position of the federal authority and making its unity Its entity is vulnerable to danger, including what is related to the political reality that imposes numerous restrictions on the federal authority in performing its task of preserving the unity of the state, which may sometimes reach the point of compromising the unity and sovereignty of the state, which creates a wide gap between the reality of legal texts and the practical reality.

The research resulted in a set of results that contribute to finding legal and constitutional solutions to these problems in a way that guarantees preserving the unity of the state.

Key words: Federalism, Federal Power, Constitution



المقدمة

الحفاظ على وحدتها، وتقاس درجة قوة وضعف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية بمقدار حجم الاختصاصات الدستورية الممنوحة لها ودرجة أهميتها ونوعيتها، فكلما كانت هذه الاختصاصات كبيرة ومتعلقة بالمسائل السيادية الداخلية منها والخارجية، ومتحكمة برسم السياسة العامة للدولة وباقتصادها وإدارة ثرواتها، كان المركز الدستوري للسلطة الاتحادية متميزاً وقوياً، ويستتبع ذلك قدرتها على الحفاظ على وحدة الدولة من التصدع أو التفكك والانهيار، وعلى العكس من ذلك فإن إضعاف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية يعرض كيان الدولة ووحدتها للخطر.

إن هذا الموضوع ذو إشكاليات كبيرة في العراق منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية، حيث تثار مشكلة قصور هذه النصوص وغموضها على المستوى الاتحادي بما يتعلق في تحديد المراكز القانونية لمستويات الحكم في العراق وطريقة توزيع الاختصاصات الدستورية فيما بينها، مما تسبب بإضعاف المركز

تعد وحدة الدولة في النظام الفيدرالي من أساسيات الفلسفة التي يقوم عليها هذا النظام، لأن الدولة الفيدرالية لم تنشأ أصلاً نتيجة تنازل الوحدات الداخلة في الاتحاد أو الدول الراغبة في قيامها عن السيادة الخارجية بشكل كامل وعن بعض من سيادتها الداخلية مع الاحتفاظ بجزء منها بمقتضى الدستور الفيدرالي، الذي يلزم بأحكامه كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الوحدات الداخلة في الاتحاد ويخضعهما له خضوعاً تاماً، ويخولهما اختصاصاتها بحسب الأسلوب الذي يختاره لتوزيع السلطة، شريطة أن يحدد المراكز الدستورية لمستويات الحكم تحديداً دقيقاً وواضحاً يرسم لكل من الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، حدود اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية بما يجنبها المنازعات القانونية.

تكمن أهمية البحث بان قوة المركز الدستوري للسلطة الاتحادية في الدولة الفيدرالية له الأثر البالغ في



المؤثرة فيها، اما المبحث الثاني فسنعرض فيه الى مظاهر ضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية في العراق والكشف عن الاثار الواقعية لضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية على وحدة الدولة .

المبحث الاول

ماهية الدولة الاتحادية الفيدرالية

الفيدرالية تنظيم سياسي تقسم فيه نشاطات الحكومة بين مستويات الحكم الاتحادي والاقليمي، بالطريقة التي يكون فيها لكل من حكومتي الإقليم والاتحاد قدرا من النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة، ومن اجل الوقوف على ماهية الدولة الفيدرالية سنبحث الموضوع بضمن مطلبين نخصص الاول لتبيان مفهوم الدولة الاتحادية الفيدرالية، وندرس في المطلب الثاني اسس تحديد المراكز الدستورية لمستويات الحكم والعوامل المؤثرة فيها وعلى النحو الآتي :

الدستوري للسلطة الاتحادية وجعل وحدتها وكيانها عرضة للخطر، ومنها ما يتعلق بالواقع السياسي الذي يفرض قيوداً عديدة على السلطة الاتحادية في اداء مهمتها بالحفاظ على وحدة الدولة، والتي قد تصل احيانا إلى حد المساس بوحدة الدولة وسيادتها، مما يخلق بوناً واسعاً بين واقع النصوص القانونية وبين الواقع العملي .

ان الهدف من هذه الدراسة القانونية التحليلية المقارنة لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ببعض النماذج الدستورية، هو ايجاد الحلول الدستورية والقانونية التي تعالج مسألة تنظيم المراكز القانونية لمستويات الحكم بالشكل الامثل الذي يضمن حفظ وحدة الدولة وكيانها من التجزئة والتشردم .

وتأسيسا على ما تقدم ارتئينا دراسة الموضوع بتقسيمه على مبحثين نخصص الاول للكشف عن ماهية الدولة الاتحادية الفيدرالية من خلال بيان مفهوم الدولة الفيدرالية والتعرف على اسس تحديد المراكز الدستورية لمستويات الحكم واهم العوامل



المطلب الاول**مفهوم الدولة الاتحادية الفيدرالية**

ان نشأة النظم الدستورية الفيدرالية تختلف باختلاف الاسباب والعوامل التي دفعت لاعتمادها، إذ ان بعض هذه الفيدراليات نشأت من وجود طوائف وقوميات مختلفة، تعاقبت على تبني سياسة مشتركة، فعقدت فيما بينها اتحاد فيدرالي لتتخذ قرارات مصيرية مشتركة، في حين ظهرت فيدراليات أخرى كدولة مركزية موحدة تفرقت إلى وحدات وكيانات سياسية مستقلة ومنفصلة نسبياً سعياً إلى التمتع بحرية قراراتها، واكتفت بإقامة رابطة فيدرالية مع الوحدات الأخرى^(١). ومن أجل الاحاطة بجوانب الموضوع سندرسه على وفق الآتي :

الفرع الاول**التعريف الدولة الاتحادية الفيدرالية**

الاتحادات الفيدرالية اساسا هي مصطلح معياري وليس وصفي يشير الى التشجيع على نظام حكومي متعدد المستويات ، بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الوحدات المكونة للاتحاد ، فيقوم هذا

المصطلح على اساس القيمة والمصادقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتعددية، وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي اكبر حجماً ، وان جوهر الفيدرالية كمصطلح معياري هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والحفاظة عليهما في آن واحد^(٢).

وقد عرفت الدولة الفيدرالية بانها اتحاد عدد من الدول المستقلة ينتج عنه نشوء شخصية دولية جديدة، من دون ان تفقد الدول المتحددة كل صلاحياتها الاساسية ، فهو شكل من اشكال الحكم يتميز بوجود ثنائية في المؤسسات الدستورية حيث تتوزع الاختصاصات بين الاساسية بين الدولة الاتحادية والدول المتحددة التي اصبحت ولايات تابعة للدولة الجديدة^(٣).

تأسيسا على ما تقدم فان الاتحاد الفيدرالي يضم دولا متعددة في شكل دولة واحدة ، يقوم على اشتراك السلطات الاتحادية من تشريع وقضاء وادارة مع سلطات الدول الاعضاء ،



والتوازن بين هاتين القاعدتين بعلاقتهما المتبادلة والمتعارضة يشكل وحده المفهوم الحقيقي للدولة الفيدرالية. لذلك فالمضمون السياسي لفكرة الفيدرالية هو الذي يؤدي دور الأساس في تكوين ووجود الدولة الفيدرالية، وما القواعد الدستورية المنظمة لها الإطار قانوني لهذا المضمون السياسي الذي يعطي الأهمية والمدلول العملي لفكرة الفيدرالية ويعد أساس وجودها في الواقع السياسي، وعليه فان الدولة الفيدرالية تجمع بين المحتوى السياسي لفكرة الفيدرالية وبين اطارها القانوني^(٦).

صفوة القول ان فحوى النظام الفيدرالي هو قيام مستويين من الحكم في آن واحد على نفس الرقعة ونفس السكان مع حفظ التوازن بين وحدة الدولة واستقلالية الولايات .

الفرع الثاني

الضمانات الدستورية لوحدة الدولة الاتحادية الفيدرالية

يقصد بوحدة الدولة الاتفاق على القيم العليا بين المكونات المتعددة

مع احتفاظ هذه الدول الاعضاء باستقلال داخلي يمتد الى الناحية الدستورية التشريعية والقضائية والادارية وذلك في الحدود المبينة في دستور الاتحاد اما الشخصية الدولية فهي لدولة الاتحاد فقط^(٤).

بمعنى ان النظام الفيدرالي يقوم على اساس ازدواج النظام الدستوري في الدولة فالإلى جانب الدستور الاتحادي الذي ينظم سلطات الدولة الاتحادية توجد دساتير للدويلات او الولايات التي ترتب لكل دويلة سلطاتها التشريعية والتنفيذية، وبذلك يوجد تعدد في السلطات الدستورية الثلاث في داخل الدولة يشكل نوعا من اللامركزية السياسية التي تختلف بدورها عن اللامركزية الادارية التي يقتصر التعدد فيها على احد جوانب السلطة التنفيذية فحسب وهو الجانب الاداري^(٥).

يتبين من التعريفات السابقة ان المعيار الذي يتم بمقتضاه التعرف على الاتحاد الفيدرالي يقوم على قاعدتين: الاولى: قاعدة الاشتراك اما الثانية فهي قاعدة الاستقلال الذاتي وان الترابط



على جميع اختلافاتها الاثنية والعرقية واللغوية والدينية داخل اقليم الدولة ، وتعزيز الشعور بالانتماء الى الجماعة الوطنية والايمان الراسخ بأهمية هذا الانتماء ، ويستتبع ذلك الاعتراف للجماعة الوطنية بشرعية التنظيم السياسي واهميته في ادارة الدولة^(٧). بمعنى ان الوحدة الوطنية بوصفها الهدف الاساسي للدولة لا يمكن ان تتحقق الا باندماج وتفاعل جميع مكونات الدولة ، على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية في اطار الوحدة الوطنية ، بحيث تنشأ عن هذا التفاعل حالة جديدة من الثقافة العامة ، تكون قادرة على انتاج نظام سياسي يحوز الشرعية ويتفاعل مع اهداف الجماعة ويسعى الى تحقيقها، على اساس العدل والمساواة^(٨).

والحفاظ عليها وهي في الوقت نفسه وسيلة تتخذها الدول لتحقيق اهدافها العليا^(٩). وانطلاقاً من هذه الحقيقة فان مسؤولية تحقيق وحدة الدولة والحفاظ عليها تقع على عاتق النظام السياسي بوصفه الممثل لمصالح وقيم جميع افراد الجماعة، وملزم بتحقيق المساواة في تولي المناصب العامة من دون ادنى تمييز، وذلك من شأنه ان يكون ضماناً اكدية لترسيخ شعور الوحدة والتجانس بين مواطني الدولة ، ويعزز الشعور بالانتماء والولاء الوطني لديهم ، وهذا سيحول دون حدوث الانقسامات المجتمعية ويزيد من تفاعل المكونات الاجتماعية لتحقيق الاهداف والمصالح الوطنية المشتركة ، ويكفل دوام واستقرار الوحدة الوطنية للدولة^(١٠).

ان الحفاظ على وحدة الدولة من اهم المفاهيم بالنسبة للدول الاتحادية وقد شغل هذا الموضوع حيزاً كبيراً في الفكر القانوني المعاصر ، اذ ان وحدة الدولة تمثل غاية تطمح النظم الدستورية لتحقيقها وتسهر لحراستها

وتأسيساً على ما تقدم فأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كان حريصاً على ضمان وحدة الدولة واستقلالها وسيادتها اذ صرح في المادة (١) منه بأن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة



كاملة، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق".

ينتقد بعض الفقه نص المادة الأولى وديباجة الدستور بسبب عدم الاستخدام الصريح لمصطلح الفيدرالية أو النظام الفيدرالي واكتفى بالنص على مصطلحين هما (دولة اتحادية) و (نظام اتحادي) وفي ذلك تغليب واضح للاعتبار السياسي على الاعتبار القانوني بسبب ما رافق طرح موضوع الفيدرالية من جدل سياسي واسع هذا من جانب، وعدم كفاية تبني نظام الدولة الاتحادية كشكل للدولة للقول بان الدستور اعتنق النظام الفيدرالي، لان الدولة الاتحادية تتنوع الى اشكال عدة تتمثل بالاتحاد الشخصي، والاتحاد الحقيقي أو الفعلي، والاتحاد الكونفدرالي، والاتحاد الفيدرالي^(١١). الا ان بالإمكان الاستدلال اعتماد الدستور نظام الاتحاد الفيدرالي من خلال تحليل النصوص الدستورية التي وردت في الباب الثالث (السلطات الاتحادية) والباب الرابع (اختصاص السلطات الاتحادية) والباب الخامس

(سلطات الاقاليم) وعالجت احكام بنية الدولة ونظمت مؤسساتها الاتحادية وقواعد تقاسم السلطة على مستوى الاتحاد ومستوى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(١٢)، وان الدستور جمع بين نظام اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وبذلك يمكن القول بان الدستور تبنى النظام الفيدرالي^(١٣). ولا ادل على ذلك مما صرحت به المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بنصها " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية".

ان القاء نظرة متأنية على مضامين نص المادة (١) من الدستور التي تقدم ذكرها تكشف لنا بوضوح بأن العراق دولة اتحادية واحدة وان الدستور هو نفسه الضامن لوحدة الدولة بما تضمنه من نصوص ملزمة للسلطات الاتحادية بضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وتعزيزها بدلالة نص المادة (١٠٩) منه والتي قضت بأن " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق



وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي".
وان تقسيم الدولة لا يحدث الا بوجود ظروف خارجة عن ارادتها^(١٤).

يضاف الى ما تقدم ان الدستور اوجب على رئيس الجمهورية الحفاظ على وحدة الدولة والسهر على استقلالها وسيادتها، بحسب ما أفصحت عنه المادة (٦٧) منه والتي نصت على ان "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدستور".

ان تضمين المشرع الدستوري لهذا النص له ما يبرره نتيجة للظروف السياسية غير المستقرة للدولة وطبيعة التركيبة الاجتماعية لمواطنيها وطموح بعض مكوناتها للانفصال.

بيد ان هناك من ينتقد وجود مثل هذا النص في الدستور ويرى عدم الحاجة لذكره لان من وظائف السلطات العامة المحافظة على كيان الدولة ووجودها ونظامها السياسي،

ويعتقد وجود مثل هذا النص في الدستور ويرى عدم الحاجة لذكره لان من وظائف السلطات العامة المحافظة على كيان الدولة ووجودها ونظامها السياسي،

خلاصة القول ان فلسفة المشرع الدستوري في تضمين الوثيقة

الدستورية نصوصا صريحة تختص بالحفاظ على وحدة الدولة والحيلولة دون تجزئتها، تعود لما تحظى به هذه النصوص من قيمة قانونية ومكانة سامية على سائر القواعد القانونية الأخرى، وقد صار من اللازم والمؤكد ان تتوافق احكام القواعد العادية واحكام القواعد الدستورية، والا اصيبت بعدم الشرعية وتنهض معها الرقابة على دستورية القوانين، والتي ستكون نتيجه الغاء القانون المخالف للدستور .

جدير بالإشارة ان من ابرز مظاهر وحدة الدولة الفيدرالية في النطاق الخارجي، هو عدم قدرة الوحدات السياسية المكونة لها سواء كانت ولايات او اقاليم عدم قدرتها على الانفصال بإرادتها المنفردة، وقد اكدت اغلب الدساتير الاتحادية ذلك ومنها دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧، وبالرغم من ان بعض الدساتير لم تذكر شيئا في نصوصا عن هذه المسألة كالدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام

وبناءً على ما تقدم فان الولايات لا يثبت لها حق الانفصال مالم يكن ذلك مقورا بصريح النص في صلب الوثيقة الدستورية، ومن الدساتير التي قررت للولايات الحق بالانفصال هو الدستور الاثيوبي لسنة ١٩٩٤ وهذا الدستور يعد مثالا نادراً لهذه المسألة الخطيرة .



المطلب الثاني

اسس تحديد المراكز الدستورية لمستويات الحكم والعوامل المؤثرة فيها

ان موضوع تحديد المراكز الدستورية لمستويات الحكم في الدول التي تعتنق النظام الفيدرالي يعد من الموضوعات المحورية والجوهرية التي شغلت حيزا كبيرا في الفقه القانوني والسياسي ولا زالت محط اهتمام الباحثين والدارسين ، لما ينطوي عليه من اهمية في تنظيم العلاقة بين السلطة الاتحادية وسلطات الوحدات السياسية المكونة للدولة ، وتبيان الحدود القانونية لاختصاصاتها الدستورية .

ان المقصود بالمراكز الدستورية لمستويات الحكم هو حجم ونوع الاختصاصات الدستورية التي تحددها نصوص الدستور الاتحادي لكل مستوى منها والتي تتعلق بالنشاطات الاساسية للدولة ، لان النظام الفيدرالي يتلخص بقيام مستويين من الحكم على نفس الرقعة ونفس السكان ، ويتم تحديد المراكز الدستورية من خلال توزيع السلطة بين الحكومة الفيدرالية التي تمثل

المستوى الاتحادي للحكم لأغراض مشتركة للولايات المتعاقدة ، وسلطات اخرى ممنوحة للمستوى ما دون الاتحادي (الولايات) لأغراض متعلقة بالتعبير عن الهوية الاقليمية ، وهكذا فقد تمثلت السمة المؤسسة لهذه الاتحادات الفيدرالية بين الحكم المشترك والحكم الذاتي في نظام سياسي واحد من خلال التوازن الدستوري للسلطات بين الحكومات الفيدرالية والمحلية .

وتتأثر السلطة التأسيسية وهي تضع القواعد المحددة للمراكز الدستورية لمستويات الحكم بعدة عوامل مختلفة تؤثر في هذه المراكز قوة وضعفا ، وللإحاطة بجوانب الموضوع سنبحثه في فرعين وكالاتي:-

الفرع الاول

الاسس العامة لتحديد المراكز الدستورية لمستويات الحكم في الدولة الفيدرالية

تظهر اهمية الدستور الاتحادي بوضوح بالنسبة للاتحاد الفيدرالي بوصفه السند القانوني للاتحاد فهو الذي يحدد المراكز الدستورية لمستويات الحكم من خلال تحديد اختصاصات السلطة الفيدرالية



والسلطات المحلية للدويلات الاعضاء، والتي لا يمكن تغييرها الا بتعديل الدستور، ولذلك فان الدستور هو الضمان التي تجد فيه الدول الاعضاء امتيازاتها واختصاصاتها وتقدر قوة هذا الضمان بمقدار اشتراك الدول الاعضاء في تعديله^(١٦). ويتولى الدستور الاتحادي تنظيم العلاقات ما بين الاقسام الدستورية المكونة للدولة الفيدرالية سواء كانت اقاليم ام ولايات، كما يظطلع بتنظيم العلاقة ما بين هذه الوحدات المكونة للاتحاد والحكومة الاتحادية، عن طريق توزيع الاختصاصات الدستورية لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الوحدات المكونة للاتحاد بشكل ومستقل متناسق^(١٧).

الثاني: مفاده ان يقوم واضعوا الدستور الفيدرالي بتحديد اختصاصات المستوى المحلي للحكم المتمثل بحكومات الوحدات المكونة للاتحاد على سبيل الحصر وترك ما سواها للمستوى الاتحادي، وبذلك تكون السلطة الاتحادية صاحبة الاختصاص العام أو الأصلي والوحدات المكونة للاتحاد صاحبة الاختصاص الاستثنائي المنصوص عليه في الدستور. ومن الممكن ان تؤدي هذه الطريقة إلى توسيع اختصاصات الحكومة الاتحادية وتقوية مركزها القانوني ومن ثم فان هذه الطريقة تمثل ضمانة حقيقية للحفاظ على وحدة الدولة، ويتجسد

وقد اتبعت الدساتير الفيدرالية ثلاثة اسس رئيسية في توزيع الاختصاصات وكما يأتي:

الاول: ان الدستور الفيدرالي يحدد لكل مستوى من مستويات الحكم اختصاصاته على سبيل الحصر، وهذا اسلوب غير مقبول لدى الفقهاء الدستوري لأن المشرع



هذا الاسلوب بالدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ ودستور الهند لسنة ١٩٤٩ ودستور فنزويلا لسنة ١٩٥٣ ، ويذهب بعض الفقه الى ان هذه الاسلوب يتسق والسياسة المركزية العامة والفلسفة التي تعتقها الدولة الفيدرالية^(١٨) .

ان اتباع هذا الاسلوب في توزيع الاختصاصات الدستورية يأتي بنتائج عكسية تماما لتلك التي ترافق الاسلوب الثاني ، اذ ان هذه الطريقة تؤدي الى اضعاف المركز الدستوري للمستوى الاتحادي في الحكم ، وتقوية المركز الدستوري لسلطات المناطق المحلية ، وتلجأ الدول الى اتباع هذا الاسلوب في حال تكون الاتحاد نتيجة انضمام متعددة ومستقلة في الاصل فلم تشأ هذه الدول ان تضحى باستقلالها الا في حدود محصورة معينة^(٢١) . وقد

الثالث: وبمقتضاه يعمد الدستور الفيدرالي الى تقوية المركز الدستوري للولايات على حساب الحكومة الاتحادية عن طريق تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على

سبيل الحصر وترك ما عداها للحكومات المحلية ، أي ان تكون المستوى المحلي للحكم صاحب الاختصاص العام أو الأصلي والسلطة



مشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، وتنص دساتير اخرى على مجموعة من المسائل التي يكون اختصاص الوحدات المكونة للاتحاد فيها اختياريا، وبذلك تستطيع حكومات الوحدات المكونة للاتحاد ممارسة هذه الصلاحيات طالما لم تنظمها ولم تصرف بشأنها الحكومة الاتحادية^(٢٤) وهو ما يسمى بالاختصاصات التنافسية او المشتركة.

الفرع الثاني

العوامل المؤثرة في تحديد المراكز الدستورية لمستويات الحكم في الدولة الفيدرالية

يختلف المركز الدستوري لكل مستوى من مستويات الحكم بحسب ما تنطوي عليه العوامل والاسباب من درجات وانواع للمصالح المشتركة والتنوع الاجتماعي في الدولة، اذ ان العوامل الجغرافية والتاريخية والاقتصادية، والبيئية والامنية واللغوية والثقافية، والفكرية والديمقراطية والدولية المختلفة، وما ينتج عن هذه العوامل من تفاعلات، له الاثر الالهم في تحديد المركز الدستوري لكل مستوى من مستويات

مما جعله عرضة للانتقاد لأنه يؤدي الى اضعاف الدولة ويهدد كيانها ووحدتها^(٢٢). ولكن بعض الفقه يخفف من غلواء الرأي المتقدم إذ يرى ان اسلوب تحديد الشؤون التي تبت فيها السلطة الفيدرالية على سبيل الحصر، يتم عادةً باستخدام تعابير هي من السعة بمكان تجعل ميدان الشؤون التي تبت بها المناطق المحلية جد ضيق، وان السلطة الفيدرالية تستطيع ان تتدخل في امور المناطق المحلية بغية ارغامها على ان يكون نظامها السياسي منسجما مع دستور الدولة الفيدرالية، يضاف الى ذلك ان الامور التي يعود البت فيها الى السلطة الاتحادية غالبا ما تحدد بنصوص غير قطعية الدلالة بل تتسم بالمرونة والاستيعاب بحيث يكون توزيع الاختصاص بين مستويات الحكم الفيدرالي والمحلي من الناحية الواقعية رهناً بالتفسيرات التي تعطى لهذه النصوص اكثر مما تتضمنه بالفعل^(٢٣).

جدير بالإشارة ان بعض الدساتير الفيدرالية تجعل بعض الاختصاصات



الفيدرالية الخالصة والمتلازمة ، وابقاء السلطات المتبقية وهي غير محدد في الغالب في يد السلطات المحلية ، ومفاد ذلك اضعاف المركز الدستوري للمستوى الاتحادي لصالح المستوى الأدنى (سلطات الولايات) وقد بنى هذا النموذج الاتحاد السويسري والولايات المتحدة الأمريكية.

الثانية: فتتجسد بتحول دولة موحدة إلى دولة اتحادية، وذلك بتفكك هذه الدولة إلى عدة أقاليم، إذ تُكوّن دولة اتحادية، وتتمتع باستقلال نسبي مقارنة مع موقعها القانوني في ظل الدولة الموحدة، وفي هذه الحالة تسعى السلطة التأسيسية عند وضعها للدستور الفيدرالي إلى تقوية المركز الدستوري السلطة الفيدرالية من خلال تحديد مجموعة من الاختصاصات غير السيادية للسلطات المحلية ومنح جميع الاختصاصات الأخرى للسلطة الفيدرالية وقد اعتنق هذا الأسلوب الاتحاد السوفيتي السابق والمكسيك والبرازيل والأرجنتين.

وتشير الدراسات الحديثة في الجغرافية السياسية إلى أن غالبية

الحكم ، فكلما ازدادت درجة التجانس بين مكونات الشعب ، اتجهت السلطة التأسيسية إلى تقوية المركز الدستوري للحكومة الفيدرالية ومنحها أغلب الاختصاصات المهمة ، وعلى العكس من ذلك كلما ازدادت درجة التنوع والتباين اتجه واضعوا الدستور الفيدرالي لتقوية المركز الدستوري للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية^(٢٥).

كما ان لطريقة نشوء الاتحادات الفيدرالية اثر كبير ورئيس على طبيعة توزيع الاختصاصات وتحديد المراكز الدستورية ، إذ تنشأ الدولة الفيدرالية بإحدى طريقتين: (٢٦).

الأولى: تتمثل باتحاد عدة دول مستقلة، وتكون فيما بينها دولة واحدة، تأخذ الشكل الاتحادي. وهذه هي الطريقة العادية التي تكونت بها أغلب الدول الفيدرالية إذ تقوم هذه الدول بالتخلي عن بعض سيادتها لتأسيس الحكومة الفيدرالية الجديدة ، ففي الغالب تعتمد السلطة التأسيسية في مثل هذا النوع من الفيدراليات إلى تحديد مجموعة محددة من الاختصاصات

المبحث الثاني

مظاهر ضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية في العراق وأثاره الواقعية

بيننا فيما سلف وجود علاقة وثيقة بين اسلوب توزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويات الحكم في الدولة الفيدرالية، وبين قوة هذه المراكز الدستورية وضعفها بالنسبة للسلطة الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد، وينتج عن اضعاف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية آثار مهمة قد تصل الى مرحلة تهدد وحدة الدولة وضعفها على المستوى الداخلي والدولي وفي ضوء ذلك سنتناول الموضوع في مطلبين نخصص الاول لمبحث مظاهر ضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ونبين في الثاني الاثار الواقعية الناجمة عن ضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية على وحدة الدولة وعلى النحو الاتي:-

الدول التي اعتنقت النظام الفيدرالي كشكل للدولة، كان بدافع توحيد الدولة والحفاظ على وحدتها، كما في الولايات المتحدة والاميركية والاتحاد السويسري والمانيا الاتحادية، والامارات العربية المتحدة، بيد ان ذلك لا يمنع من سير الفيدرالية باتجاه معاكس يضعف المركزية من خلال منح درجة كبيرة من الاستقلال الى الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية المتحولة من دولة موحدة، وقد يؤدي ذلك الى تفكك الدولة واختفاء كيانها، كما حصل في يوغسلافيا السابقة وهي دولة فيدرالية كانت تحت مظلة نظام قوي وصل في سلوكه الى درجة الديكتاتورية، وسرعان ما انفصلت هذه الفيدراليات عن بعضها بعد سقوط النظام وانهاره وتحول كل منها الى كيان سياسي مستقل^(٢٧). بمعنى ان الفيدرالية قد تكون بداية الطريق للتجزئة، كما يمكن ان تكون طريقا للتوحيد^(٢٨).



المطلب الاول**مظاهر ضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥**

تتجسد مظاهر ضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في ثلاثة مجالات، الاول يتمثل في طريقة توزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويات الحكم إذ اورد المشرع الدستوري اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر وجعل منها استثناء من الاصل العام الذي جعله من نصيب سلطة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، الثاني فيكمن في تغليب القوانين ما دون الاتحادية على القوانين الاتحادية، اما الثالث فانه يتجسد بازدواج تمثيل الدولة في المجال الخارجي، وستتولى دراسة هذه المظاهر في ثلاثة فروع كما يأتي :-

الفرع الاول**اسلوب توزيع الاختصاصات وحصر اختصاصات السلطات الاتحادية**

لا مرأى في القول ان طريقة تنظيم الاختصاصات الدستورية وتوزيع السلطة بين مستويات الحكم في الدولة

الفيدرالية تتأثر بالطريقة التي نشأت بها تلك الدولة، فان كانت قد نشأت من اتحاد دولتين او اكثر ومكونات غير متجانسة، نجد بان دستورها يمنح للأخيرة سلطات واسعة وغير محددة بينما تكون اختصاصات الحكومة الاتحادية محددة وواضحة على سبيل الحصر، اما اذا كان الاصل هو دولة بسيطة انقلبت الى فيدرالية فان الامر معكوس تماما، إذ تمنح السلطات الاقليمية اختصاصات محددة على سبيل الحصر تمثل المصالح المحلية فحسب، في حين تستأثر السلطة الاتحادية باختصاصات واسعة ومهمة تتعلق بالمصلحة العليا للدولة.

غير ان ما جرى عليه العمل في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مغاير تماما للمبادئ العامة في النظام الفيدرالي، فعلى الرغم من ان العراق بالأصل دولة بسيطة تحولت الى دولة فيدرالية الا انه منح سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، مركزا دستوريا قويا ومميزا بمنحها اختصاصات مهمة تفوق اختصاصات السلطة الاتحادية التي اوردها على



سبيل الحصر مما نتج عنه اضعاف المركز الدستوري للمستوى الاتحادي .
بمعنى ان الدستور حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة

الاتحادية، وحدد بعض المسائل ضمن مجال الاختصاص المشترك للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، وترك ما سواها من الاختصاصات للحكومات المحلية وحسب التفصيل الآتي:

أولاً: الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

افصحت المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية بنصها: "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها و ابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية و ضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان.

خامساً: تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، و ضمان مناسب تدفق المياه



اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعاً: الاحصاء والتعداد العام للسكان".

بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبموجبها تمنح المحافظات سلطة قانونية تمكنها من ادارة شؤونها بنفسها (٢٩).

يتجلى لنا من النظر بالنص المتقدم بان المشرع الدستوري اعطى لسلطات الاقاليم والمحافظات غير

ثانياً: الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم

بينت المادة (١١٤) من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم كما يأتي: " تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم: اولاً: ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها. ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. خامساً: رسم

المتنظمة في اقليم الولاية العامة في مزاولة الاختصاصات الدستورية، إذ تناول بالتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية بشكل حصري، تاركاً جميع الاختصاصات الاخرى لسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ولئن كان هذا التوزيع مقبولاً قدر تعلق الامر بالأقاليم، فانه ليس كذلك بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم لان الاخيرة تمثل المستوى الثالث من مستويات الحكم، ولا يؤهلها ذلك للتمتع بهذا النوع من الاختصاصات لأنها تخضع لنظام اللامركزية الادارية.

ويذهب البعض الى ان المشرع الدستوري قد خلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، فالأولى تتمثل بعلاقة السلطة



بتغليبه التشريعات المحلية على التشريع الاتحادي في عدة حالات، وهو بذلك يكون قد انتهك قاعدة الهرم التشريعي التي تعطي الاولوية والاعلوية للتشريع الاتحادي على التشريعات المحلية، وخالف المنطق القانوني السليم، ويمكن اجمال تلك الحالات كما يأتي:-

أولاً: امكانية تعديل القانون الاتحادي بقانون

المحلي

نصت المادة (١٢١ / ثانياً) على انه " يحق لسلطة الاقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية".

ان النص المتقدم يكشف بوضوح ترجيح قانون الاقليم على القانون الاتحادي وهو بذلك يهدم مبدأ مهما من مبادئ النظام الفيدرالي لان المتفق عليه ان بإمكان برلمان الولايات ان يصدر تشريعات في المسائل الداخلية التي لا يتعدى اثرها حدود الولاية او الاقليم شريطة ان لا

السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون".

ان توزيع الاختصاصات على النحو المتقدم يظهر بوضوح رغبة المشرع الدستوري في اضعاف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية، ولعل هذه الرغبة تعكس تأثير الظروف السياسية التي سبقت وضع الدستور على توجهات السلطة التأسيسية، بسبب ممارسات القابضين على السلطة ابان الحكم المركزي التي جعلت الحاكم يتغول وينقلب الى ديكتاتور.

الفرع الثاني

تغليب التشريعات المحلية على التشريعات الاتحادية

انتهج المشرع الدستوري العراقي منهجاً متفرداً وغريباً بشأن قوة التشريعات القانونية لمستويات الحكم



تخالف التشريعات الاتحادية وفي حالة الخلاف بينهما فان الاولوية للتشريع الاتحادي .

ان اعطاء الاولوية لتشريع الاقليم وجعله اعلى من التشريع الاتحادي دحض لأصل ثابت من اصول النظام الفيدرالي حتى يمكن المحافظة على وحدوة الدولة الاتحادية والحيلولة دون تجزئتها.^(٣٠)

وان هذا المسلك من شأنه ان يضعف الى حد كبير المركز الدستوري للسلطة الاتحادية ويهدد استقرار النظام الاتحادي ووحدة الدولة.

ان مثل هذا المنحى الذي انتحاه الدستور هو هدم لمبدأ المشروعية ومجافاة لمبدأ سيادة حكم القانون الذي يحتم خضوع كل من الحكام والمحكومين لسلطان للقانون^(٣١) .

ويلزم السلطات العامة التزام حدود القانون والتقيّد بأحكامه واحترام تدرج القواعد القانونية ، وليس المقصود بالقانون هنا ما تصدره السلطة التشريعية من قواعد فحسب ، انما يشمل جميع قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة^(٣٢) . أي ان القوة

القانونية التي يحوزها القانوني الاتحادي ، تمنع من تشريع قوانين محلية تتعارض معها او تخالفها باي صورة كانت ، لان الاولى تمثل المصالح العليا للدولة ، اما الثانية فهي لا تعدو التعبير عن مصالح محلية محدودة للوحدات السياسية المكونة للدولة ، وان المنطق القانوني السليم يحتم عدم التضحية بالأولى والظفر بالثانية ، وعليه ندعوا لجنة التعديلات الدستورية لتعديل النص المتقدم بما يضمن تقوية السلطات الاتحادية من اجل الحفاظ على وحدة الدولة وسلامة كيانها.

ثانياً: اولوية القرار المحلي على الاتحادي في حال تعارضها بالنسبة للاختصاصات المشتركة

ان ضعف المركز الدستوري للمستوى الاتحادي يتجلى بشكل واضح فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم إذ قرر الدستور في المادة (١١٥) بأن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم،



والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما".

يلحظ أن النص السابق جعل الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها وبين القوانين الاتحادية، وهو نقيض قاعدة أولوية القانون الاتحادي على القوانين الإقليمية التي يقوم عليها النظام الفيدرالي وتعتمد عليها الأنظمة الاتحادية الدستورية، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

فهذا النص معتل ولا يستقيم مع المنطق القانوني لأن ظاهر النص يفيد أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تمتلك الوظيفة التشريعية شأنها في ذلك شأن الأقاليم وهذا غير مقبول فالمحافظات لا تتمتع بالصلاحيات

إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية وبذلك فإن المشروع الدستوري يكون قد اتجه اتجاه غير مألوف في النظم الفيدرالية بتغليب قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حالة الخلاف مع القانون الاتحادي^(٣٤).



مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

يتبين من خلال امعان النظر بمضمون النص المتقدم انه يركز على أمرين ، الاول يتعلق بإدارة النفط والغاز، وقد فرّق الدستور بين الحقول الحالية أي التي كانت موجودة عند نفاذ الدستور ويستخرج منها النفط والغاز، وجعل إدارتها وجميع العمليات النفطية من نقل وتصدير وبيع تكون مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات، وإذا حصل خلاف

جدير بالإشارة ان مشروع دستور إقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩ استند الى النص المتقدم وقرر ان يمارس برلمان إقليم كردستان جملة من الاختصاصات ومنها ، تشريع القوانين للإقليم وتعديلها وإلغائها ، وتعديل تطبيق القوانين الاتحادية الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يضاف اليها سلطة تشريع القوانين ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والإقليمية (٣٥) .

ثالثاً: غموض النصوص الدستورية بشأن ادارة وتوزيع ثروات النفط

قررت المادة (١١١) من الدستور أن النفط والغاز ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات وتنص المادة (١١٢) من الدستور بأن :

اولاً : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد،

للاختصاص بالتنقيب عن النفط والغاز كما انه لم يحدد بوضوح الجهة المختصة بتطوير هاتين الثروتين ، مما جعله عرضة لتفسيرات متضاربة ومثار جدل وخلاف بين سلطات المستوى الاتحادي للحكم وسلطات الاقليم.

ويذهب البعض الى ان النص المتقدم بحاجة الى اعادة نظر لأنه معيب من حيث الصياغة بسبب استخدامه الفاظ وعبارات غير محددة المعنى وقابلة للتأويل بسبب مرونتها ، وقد يؤدي تطبيقها الى بروز مشكلات كبيرة بين مستويات الحكم (٣٦).

إذ ان حكومة الاقليم ترى بان ما يقوم به الإقليم حالياً من عمليات التنقيب والاستكشاف والاستخراج والنقل والتصدير والبيع هو من اختصاصها بمقتضى النص الدستوري ، باعتبار أن جميع حقول الإقليم تم اكتشافها بعد نفاذ الدستور.

في حين ترى الحكومة الاتحادية بأن النفط والغاز كما منصوص عليه في الدستور هو ملك للشعب العراقي بأجمعه ، لذلك فانه يدخل ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية

بينهما تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم والمحافظة بالاستناد الى الجزء الاخير من المادة (١١٥) من الدستور بعّد هذا الاختصاص من الاختصاصات المشتركة.

أما الحقول المستقبلية فإن الدستور لم يتطرق اليها ولم يذكرها ، وعليه تكون إدارة النفط والغاز التي تشمل في هذه الحالة عمليات تنقيب واستكشاف واستخراج وعمليات النقل والتصدير والبيع تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات حصراً.

أما الثاني فيعالج مسألة رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز، والتي تشمل سن قانون خاص للنفط والغاز، ووضع الخطط الفنية والمستقبلية لتطويرها ، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، فهي أيضاً مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات، ولا يجوز الاستئثار بها من قبل اية سلطة بمفردها.

وما يلحظ على النص السابق انه اغفل المعالجة الصريحة والواضحة



السلطة الاتحادية وتحدد وحدة الدولة ، بيد ان ذلك لا ينفي انعقاد الاختصاص بادارة الثروات النفطية والغاز لصالح الحكومة الاتحادية وليس لسلطات الاقاليم ، وهذا ما يستدل عليه بوضوح من مضامين نص المادة (١١١) التي تعد المعيار والضابط لادارة الثروات النفطية والغاز إذ قررت بأن النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات .

الفرع الثالث

ازدواج التمثيل الخارجي

استقر في الفقه السياسي والقانوني ان التمثيل الخارجي للدول الفيدرالية محتكر للسلطة الاتحادية دون غيرها ، وهي وحدها من يملك الحق في التعامل الخارجي مع الدول الاجنبية والمنظمات الدولية سواء في وقت السلم بابرام المعاهدات الدولية ، او في وقت الحرب هجومية كانت ام دفاعية (٣٧) . لان المركز القانوني الجديد للدولة الفيدرالية هو اهم خصائصها بوصفها شخصا من اشخاص القانون الدولي ، اما الوحدات السياسية المكونة لها كالأقاليم فبالرغم من انها

بالتنسيق مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة ، إذ ان من يمثل الشعب العراقي بوصفه كلاً واحداً هو المستوى الاتحادي للحكم ، وليس الحكومات الاقليمية فهي لا تمثل سوى شعب الاقليم فقط ، ولا يمتد تمثيلها لعموم الشعب العراقي ، كما ان التجارب الواقعية للدول الديمقراطية والفيدرالية تشير بوضوح الى احتفاظ الحكومات الاتحادية باختصاص ادارة الثروات النفطية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية .

وأن رسم السياسات الاستراتيجية لقطاع النفط والغاز بما فيها ابرام العقود والتسويق ينبغي ان يتم من خلال المركز وليس الاقليم كما تذهب الحكومة الاتحادية الى تفسير الحقول الحالية الواردة في الدستور بأنها لا تعني الحقول المنتجة فقط وانما الحقول المستكشفة غير المطورة والرقع الاستكشافية ايضا .

صفوة القول ان تنظيم مسألة ادارة النفط والغاز على النحو السالف من شأنها ان تضعف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية وتضعف مركز



وقد اثبتت التجارب الواقعية ذلك ان اعطاء مثل هذه الصلاحيات للدويلات الاعضاء قد يؤدي في النهاية الى انفراط عقد الاتحاد كما حصل للاتحاد السوفيتي بعد ان منح الى جمهورية روسيا البيضاء واورانيا عام ١٩٤٤ حق التمثيل في الامم المتحدة ، وانفصال بافاريا عن الامبراطورية الالمانية عندما حصلت على حق التمثيل الخارجي (٣٩) .

المطلب الثاني

الاثار الواقعية لضعف المركز الدستوري للحكومة الاتحادية على وحدة الدولة

تتمثل الاثار الواقعية الناجمة عن ضعف المركز الدستوري لمستوى الحكم الاتحادي في العراق في ظل الطريقة التي تبناها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشأن تقاسم الاختصاصات الدستورية بمحاولة انفصال اقليم كردستان عن الدولة العراقية وسندرس هذا الموضوع بضمن فرعين وكالاتي:

احتفظت لنفسها بقدر معين من السيادة على المستوى الداخلي ، الا انها لا ترقى الى ان يكون لها اي دور في ادارة الشؤون الخارجية لان هذا الاختصاص مختزل لصالح الحكومة الاتحادية فحسب (٣٨) .

بيد ان دستور جمهورية العراق يعد استثناءً من هذه القاعدة اذ انه انتهج منهجا مخالفا لها وذلك بالسماح للأقاليم ان تكون لها تمثيل الى جانب الدولة بواسطة مكاتب داخل السفارات العراقية المعتمدة لدى الدول الاجنبية وهذا ما قرره المادة (١٢١/ رابعاً) بنصها " تؤسس مكاتبٌ للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية".

ان تقرير مثل هذه الصلاحيات لسلطات الوحدات المكونة للدولة يقوي مركزها الدستوري ويعزز النزعة الاستقلالية لديها ، وبالمقابل يضعف من قوة وحدة الدولة على الصعيد الداخلي ، ويحط من مكانتها على المستوى الدولي .



الفرع الاول

محاولة انفصال اقليم كردستان

تنص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى ان " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق".

وينتج من تحليل النص ان الدستور يشير بكل وضوح وصرامة الى وحدة الدولة وواجب حمايتها وجعل نصوصه ضامنة لها، وعليه فان اي محاولة للمساس بوحدة الدولة، او محاولة انفصال جزء منها، يعد خرقاً لنصوص الدستور وانتهاكاً صارخاً لأحكامه، وبالرغم من وضوح النص الا ان رئيس اقليم كردستان اصدر القرار رقم ١٠٦ بتاريخ ٩/٦/٢٠١٧ حدد فيه موعداً لاجراء استفتاء لتحديد مصير اقليم كردستان في ثلاثة محافظات هي اربيل والسليمانية ودهوك يضاف اليها المناطق المتنازع عليها في ثلاث محافظات اخرى هي نينوى وكركوك وديالى، واناط القرار مهمة تنظيم الاستفتاء وتنفيذه الى المفوضية العليا المستقلة والاستفتاء في كردستان، وبالرغم من اعتراض

الحكومة الاتحادية واعتراض الدول الاقليمية المجاورة للعراق والرأي العام الدولي، على اجراء الاستفتاء الانفصالي الا ان ذلك لم يحل دون اجراءه، مما دفع المحكمة الاتحادية العليا الى اصدار أمر ولائي يقضي بإيقاف الاستفتاء لحين البت في الدعوى المنظورة امامها بشأن مشروعية الاستفتاء، الا ان سلطات الاقليم اصرت على اجراء الاستفتاء في الموعد المحدد، واجري بالفعل وكانت نتيجة الاستفتاء هي تأييد ما نسبته ٩٢٪ من المشاركين بالاستفتاء للانفصال عن العراق حسب ما اعلنته المفوضية في الاقليم (٤٠).

ان هذا الحدث الذي يهدد وحدة الدولة وينذر بتجزئتها كان السبب في انعقاد مجلس النواب العراقي بجلسة استثنائية خصصت لهذا الغرض انتهت بقرار رفض نتائج الاستفتاء ومنح رئيس الوزراء الصلاحية الكاملة لاتخاذ الاجراءات التي من شأنها حفظ وحدة الدولة.

ونتيجة لهذا القرار اتخذ رئيس مجلس الوزراء اجراءات صارمة كان



الفرع الثاني موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستفتاء الانفصالي

اثار استفتاء اقليم كردستان العراق بالانفصال موجة كبيرة من الاستياء والنقاش والجدل السياسي والقانوني ويتمحور هذا الانقسام حول مدى مشروعية هذا الاستفتاء ، ومصير نتائجه من الناحية الواقعية والقانونية ، فذهب اغلبية الشراح الى ان النظام الفيدرالي لا يسمح بتجزئة الدولة واستقلال اجزائها ، وانما تقوم فلسفة هذا النظام على ايجاد حل مقبول لمسألة التنوع القومي الديني في العراق ، بما يسمح للکرد بادارة شؤونهم الخاصة ، بنوع من الاستقلال داخل اطار الدولة الفيدرالية ، وذلك من شأنه الحفاظ على وحدة الدولة .

في حين ذهب قليل منهم الى ان الاستفتاء على الانفصال يعتمد على المبدأ الديمقراطي الذي اعتنقه الدستور العراقي ، والذي يندرج تحته حرية التعبير والانتماء السياسي ، وان الديمقراطية ماهي الا تعبير عن رضا المحكومين ، فقرار الانفصال يعد حق الاغلبية في اي جزء من اقليم الدولة ان

اهمها سيطرة الحكومة الاتحادية على مدينة كركوك النفطية وغلقت المطارات في الاقليم وقد صاحب هذه الاجراءات طلب الغاء نتائج الاستفتاء ، والغاء كل ما ترتب عليه .

ان هذا الحدث الخطير يوجب ان تستكمل الاقاليم الحالية وتلك التي ستنشأ في المستقبل نظامها الدستوري والقانوني بما يؤكد التزامها بالدستور والتشريعات الاتحادية ، فهي مسؤولة عن تحقيق مصالح الافراد وحمائتها على المستوى المحلي وتحقيق المصلحة العليا للدولة في نطاق الاقليم .^(٤١)

يذهب بعض الشراح الى ان مثل هذا القرار هو محاولة لتقطيع اوصال الدولة الى وحدات مستقلة عن اقليمها هو اساس شخصية الدولة الخارجية ، وبعده من العناصر المكونة لجريمة الخيانة العظمى ، شأنه شأن الافعال التي تزعم استقلال الدولة وسيادتها على الصعيد الخارجي .^(٤٢)



ان الدستور يشدد على وحدة الدولة في مواضع عديدة منه ، ولا يجوز اللجوء الى استظهار الارادة الضمنية بهذا الشأن لان ارادة المشرع الدستوري ظاهرة ومعلنة وصريحة بشأن الحفاظ على وحدة الدولة ولو اراد المشرع غير ذلك لنص على حق الاقاليم بالانفصال صراحة كما هو الحال في الدستور الاثيوبي لسنة ١٩٩٤ الذي منح الولايات حق الانفصال .

ولا يمكن التسليم البتة برأي القائلين بحق تقرير المصير ، إذ لا يمكن الاحتجاج بهذا المبدأ لتبرير محاولة الانفصال ، وليس من الجائز بتاتاً تطبيقه على الاقليات التي تقطن داخل اقليم الدولة ، لان الاقرار بذلك يؤدي الى تجزئة الدول وتشرذمها ، وان الامعان بتطبيقه على هذه الشاكلة يؤدي الى انهيار النظام الدولي المعاصر^(٤٤) . كما ان مبدأ السلامة الاقليمية وهو من المبادئ الراسخة في نطاق القانون الدولي والذي يتحدد مضمونه " بالحفاظ على وحدة الدولة وسلامة اراضيها وعدم تغير حدودها او الاجتزاء منها وضم هذه الاجزاء الى

يكونوا دولتهم الخاصة بهم اذا قرروا ذلك ، حتى وان كانت الاغلبية في الدولة ككل واحد تعارض منحهم الاستقلال^(٤٣) .

وقد كان للمحكمة الاتحادية العليا الكلمة الفصل بقرارها ذي الرقم ١٢٢ / اتحادية / ٦ / ١١ / ٢٠١٧ والذي قضى ".... لم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال استعراض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ودراستها، نصا يجيز انفصال اي من مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق وهي العاصمة والاقاليم والمحافظات اللامركزية والادارات المحلية المنصوص عليها في المادة (١١٦) من الدستور العراقي في ظل احكامه النافذة والتي تعد ضامنة لوحدة العراق كما هو منصوص عليه في المادة (١) موضوع طلب التفسير" .

وبرأيي ان المحكمة الاتحادية اجادت بحكمها هذا إذ يعد انتصارا للعدالة ولوحدة الدولة ، اذ ان نصوص الدستور لم تجز انفصال اي جزء من اقليم الدولة او الوحدات السياسية التابعة لها ، بل على العكس من ذلك



الدولة ، وقد سعى المشرع الدستوري الى توفير الضمانات الدستورية لهذا النظام ، معززا ذلك بنصوص اخرى تهدف الى حماية وحدة الدولة من التفكك او التجزئة .

٢. ان التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وما دون الاتحادية الذي اتبعه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بالصيغة الحالية ادى الى اضعاف المركز الدستوري للسلطة الاتحادية ، وجعلها غير قادرة على صيانة وحدة الدولة وكيانها ، مما يستدعي تدخل المشرع الدستوري الى التدخل لتعديل هذه النصوص بما يضمن تقوية السلطة الاتحادية .

٣. اكتنف نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الغموض والقصور فيما يتعلق بالدارة الثروات النفطية والغاز ، وهذا الغموض ادى الى اثاره النزاعات بين مستوى الحكم الاتحادي وسلطات اقليم كردستان ، واستتبع ذلك حالة من عدم الاستقرار

دولة اخرى ، او محاولة انفصال جزء منها " ، فهو بالمعنى المتقدم يمثل قيذا صارما على الحق في تقرير المصير ، اذا ما مس الاخير وحدة الدولة وسلامة كيانها وسيادتها^(٤٥) .

واما عن المذهب الديمقراطي فهو ايضا لا يصلح لتبرير الانفصال لان النظام الديمقراطي تقرر كنظام لتولي السلطة عن طريق تحكيم الارادة الشعبية وليس لتقرير تجزئة اقليم الدولة وتفتيت وحدتها .

الختام

انتهى البحث الى جملة من النتائج والمقترحات وهي كما يأتي:-

أولاً : النتائج

١. خلصت الدراسة الى ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اعتنق النظام الاتحادي (الفيدرالي) ، وبالرغم من عدم التصريح بالفيدرالية الان ان بالإمكان الاستدلال على ذلك بسهولة ، من خلال النظر الى طريقة تنظيم السلطات العامة واسلوب توزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويات الحكم في



السياسي واريك كبير في ادارة الدولة واضعاف مركزها المالي. ٤. استبان لنا من جراء البحث ان المشرع الدستوري العراقي انتهج منهجا متفرداً إذ سمح للقانون المحلي بتعديل القانون الاتحادي وذلك بمقتضى نص المادة (١٢١/ ثانياً) مخالفاً بذلك اهم المبادئ العامة والمستقرة في القانون، ويهدم الاسس والقواعد التي يستند اليها هرم التشريعات في الدولة ويتهك مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

ثانياً : المقترحات

١. تعديل المواد الخاصة بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويات الحكم وهي المواد (١١٠ و ١١٥) بما يجعل من اختصاصات السلطات الاقليمية محددة على سبيل الحصر ومحصورة بالمسائل التي تمثل المصالح المحلية فحسب ، وما سواها من اختصاصات اخرى بما فيها السيادية ، وتلك التي تتعلق بمصالح الدولة ككل فتكون مطلقة الى السلطة الاتحادية بشكل صريح وواضح لا يقبل التأويل.
٢. نلفت عناية المشرع الدستوري الى ضرورة تعديل نص المادة (١١٥) لتصبح بالصيغة الآتية " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات المحلية للأقاليم والمحافظات، والصلاحيات الاخرى المشتركة

٥. اتضح لنا خلال البحث ان الدول التي تعنق النظام الفيدرالي تحرص على منح جميع الاختصاصات الدستورية المتعلقة بالشؤون الخارجية الى السلطة الاتحادية ، وهي بذلك تمثل احدى ضمانات وحدة الدولة وتعزز من هيبتها ومكانتها الدولية بوصفها كل واحد لا يتجزأ ، الا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، اشتط عن بعيدا عن هذه القاعدة وسمح بتمثيل دبلوماسي خارجي للأقاليم



٣. يتوجب كشف الغموض الذي يكتنف النصوص الغامضة في الدستور كونه يسبب التنازع في تفسيرها بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية وخاصة سلطة اقليم كردستان ، واهمها تلك المتعلقة بإدارة الثروات النفطية والغاز الواردة في المادة (١١١) والمادة (١١٢) ، كما نقتراح الاسراع بإقرار قانون النفط والغاز الاتحادي وتضمينه نصوص صريحة لا لبس فيها تحسم الجدل بعائدية النفط والغاز لصالح الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات ، سواء بالنسبة للحقول الحالية والمستقبلية.
٤. نقتراح الغاء البند (ثانياً) من المادة (١٢١) من الدستور الذي يسمح للقانون المحلي بتعديل القانون الاتحادي لأنه مخالف لهرم القواعد القانونية للمبادئ العامة للقانون ويهدم هرم التشريعات.
٥. نقتراح ان يتدخل المشرع الدستوري تعديلياً ويأدر الى الغاء البند (رابعاً) من المادة (١٢١) وعدم السماح بتمثيل دبلوماسي خارجي للأقاليم الى جانب الدولة ، وحصراً لهذا الاختصاص الخطير بيد السلطة الاتحادية فحسب .



- (١) د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المعارف ، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٧٤.
- (٢) رولاند ل. واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، و مها بسطامي ، و مها تكلا ، طبعة خاصة، ٢٠٠٦، ص ٩.
- (٣) د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، ط ٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤، ص ٦١.
- (٤) د. محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة ، ط ٢، مطبعة الديواني بغداد ، ٢٠٠٥، ص ٢٠٤.
- (٥) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديد للنشر ، ٢٠٠٧، ص ١٣٠-١٣١.
- (٦) د. محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، الطبعة الثانية، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص ١٨٦ - ١٨٧.
- (٧) د. عبير سهام مهدي ، مفهوم الوحدة الوطنية وطرق تعزيزها في العراق ، مجلة السياسية الدولية / الجامعة المستنصرية ، العدد (٢٢) ، ٢٠١٢، ص ١٨١ .
- (٨) حميد حسين كاظم الشمري ، دور التنمية السياسية والتعددية الحزبية في بناء وتحقيق الوحدة الوطنية ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، مج ٥ ، ع ٢ انساني ، حزيران ٢٠٠٧، ص ٣٧١ .
- (٩) د. عبد الجبار احمد عبد الله ، العالم الثالث بين الحدة والديمقراطية ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٧ .
- (١٠) حسن حسين كاظم ، الاثار السلبية لظاهرة الفساد وانعكاسها على الحدة الوطنية ، بحث منشور مجلة السياسية الدولية ، الجامعة المستنصرية ، العدد (٣١-٣٢) ، ٢٠١٦ ، ص ٢٩٥ .
- (١١) د. رافع خضر صالح شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء احكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجموعة محاضرات مطبوعة للدراسات العليا ، جامعة بابل ، ٢٠٠٩، ص ٤٩ .
- (١٢) ألزمت المادة (١١٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مجلس النواب بسن قانون يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له ، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وتطبيقا للمادة السابقة صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة
- مجلة القادسية للعلوم السياسية العدد (١) ، مجلد (١٢) حزيران ٢٠٢١



بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ ونشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦٠) بتاريخ ١١/٢/٢٠٠٨.

(١٣) د. رافع خضر صالح شبر ، المصدر نفسه ، ص ٥٠.

(١٤) د. حسام عز الدين، مبدأ المواطنة واثره على الوحدة الوطنية، مطبعة زين الحقوقية، ٢٠٠٨ ، ص١٦٨-١٧٢.

(١٥) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري ، ج ١ ، ط ٢ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، ٢٠٠٧ ، ص٢٣١.

(١٦) د. محمد علي ال ياسين ، المصدر السابق، ص٢٠٦.

(١٧) د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٣، ص٤٧٥.

(١٨) د. محمد عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة، ٢٠٠١ ، ص١٥٧.

(١٩) د. عبد العزيز برهان ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية ، العربي للنشر والتوزيع ، ٢٠١١ ، ص٢٦٥.

(٢٠) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٢١.

(٢١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، من دون مكان طبع، ١٩٨٨ ، ص٤٥-٤٦.

(٢٢) د. طعيمة الجرف، المصدر نفسه ، ص ٢٢١.

(٢٣) د. منذر الشاوي، مصدر سابق ، ص٢٥٦-٢٥٧.

(٢٤) د. احسان حميد المفرجي ، رعد ناجي الجدة ، كطران زغير نعمة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٩٠ ، ص١١٢.

(٢٥) رولاند ل. واتس ، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٢٦) د. محمد نصر مهنا، تطور النظريات والمذاهب السياسية، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٥ - ٤٦.

(٢٧) د. عبد علي الخفاف ، الفيدرالية والجغرافية السياسية للعراق، اجاث حول الفيدرالية ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، ط ١ ، ٢٠٠٧ ، ص ١١٠.

(٢٨) د. عبد علي الخفاف ، المصدر نفسه، ص ١٢٣.



- (٢٩) عماد الجنابي و محسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٨٦ .
- (٣٠) . د. غازي فيصل مهدي نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط٢ ، مكتبة القانون والقضاء ، ٢٠١٧ ، ص٢٩
- (٣١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٤ ، ١٩٧٦ ، ص١٤ .
- (٣٢) د. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط٧ ، د.ت ، ص١٩ .
- (٣٣) د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص٢٩ .
- (٣٤) د. حميد حنون خالد ، المصدر السابق ، ص٤٠١ .
- (٣٥) المادة (٥٣) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩ .
- (٣٦) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص٤٠٠ - ٤٠١ .
- (٣٧) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٥ ، من دون مكان وسنة طبع ، ص١٣٢
- (٣٨) د. محمد حافظ غانم ، الوجيز في القانون الدولي العام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص١٠١ .
- (٣٩) أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١ ، ترجمة علي مقلد ، وشفيق حداد ، وعبد الحسن سعد، الاهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٤ ، ص١٥٤ .
- (٤٠) ميشم غانم جبر ، استفتاء انفصال كردستان العراق بين القبول والرفض، بحث منشور في مجلة واسط الانسانية، المجلد (١٤) ، العدد (٤١) ، ص٦١٢ .
- (٤١) د. ماجد نجم عيدان و حسام شكر امين ، اشكالية التجربة الفيدرالية في العراق ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك ، مج ٤ ، ع ١٢ ، ج٢ ، ٢٠١٥ ، ص٢٢٨ .
- (٤٢) د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد ، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨ ، ص٢٠٧ .
- (٤٣) د. حسام عز الدين ، مصدر سابق ، ص١٧٨



(٤٤) عدي محمد رضا يونس ، التدخل الهدام والقانون الدولي العام، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٤ .

(٤٥) د. حسام عز الدين، مصدر سابق ، ص ١٧٨ .

المصادر

أولاً: الكتب والمؤلفات

١. آندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ترجمة علي مقلد ، وشفيق حداد ، وعبد الحسن سعد، الاهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٤ .
٢. د. احسان حميد المفرجي ، رعد ناجي الجدة ، كطران زغير نعمة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٩٠ .
٣. د. حسام عز الدين ، مبدأ المواطنة واثره على الوحدة الوطنية، مطبعة زين الحقوقية، ٢٠٠٨ .
٤. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري، بيروت ، ٢٠١٢ .
٥. د. رافع خضر صالح شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء احكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجموعة محاضرات مطبوعة للدراسات العليا ، جامعة بابل ، ٢٠٠٩ .
٦. رولاند ل. واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، و مها بسطامي ، و مها تكلا ، طبعة خاصة ، ٢٠٠٦ .
٧. د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري، ج ١ ، ط ٣ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤ .
٨. د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المعارف بالأسكندرية، ١٩٥٤ .
٩. د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، من دون مكان طبع، ١٩٨٨ .
١٠. د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط ٤ ، ١٩٧٦ .
١١. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤ .
١٢. د. عبد الجبار احمد عبد الله ، العالم الثالث بين الوحدة والديمقراطية ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد، ط ١ ، ٢٠١٠ .



١٣. د. عبد العزيز برهان ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية ، العربي للنشر والتوزيع ، ٢٠١١ .
١٤. د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد ، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
١٥. عماد الجنابي و محسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
١٦. د. غازي فيصل مهدي نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط٢ ، مكتبة القانون والقضاء ، ٢٠١٧ .
١٧. د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديد للنشر ، ٢٠٠٧ .
١٨. د. محمد حافظ غانم ، الوجيز في القانون الدولي العام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ .
١٩. د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط٥ ، د.ت .
٢٠. د. محمد عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار النشر للجامعات ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
٢١. د. محمد عبد المعز نصر ، في النظريات والنظم السياسية ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٧٣ .
٢٢. د. محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة ، ط٢ ، مطبعة الديواني بغداد ، ٢٠٠٥ .
٢٣. د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٧ .
٢٤. د. محمد نصر مهنا ، تطور النظريات والمذاهب السياسية ، ط١ ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
٢٥. د. محمد هماوند ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية ، ط٢ ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، أربيل ، ٢٠٠١ .
٢٦. د. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط٧ ، د.ت .
٢٧. د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ج١ ، ط٢ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

ثانياً: رسائل الماجستير

- عدي محمد رضا يونس ، التدخل الهدام والقانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ .



ثانياً : البحوث العلمية

١. حسن حسين كاظم ، الاثار السلبية لظاهرة الفساد وانعكاسها على الوحدة الوطنية ، مجلة السياسية الدولية ، الجامعة المستنصرية ، ع(٣١-٣٢) ، ٢٠١٦ .
٢. حميد حسين كاظم الشمري ، دور التنمية السياسية والتعددية الحزبية في بناء وتحقيق الوحدة الوطنية ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، مج ٥ ، ع ٢ انساني ، حزيران ٢٠٠٧ .
٣. د. عبد علي الخفاف ، الفيدرالية والجغرافية السياسية للعراق ، ابحات حول الفيدرالية ، مؤسسة افاق للدراسات والابحات العراقية ، ط ١ ، ٢٠٠٧ .
٤. د. عبير سهام مهدي ، مفهوم الوحدة الوطنية وطرق تعزيزها في العراق ، بحث منشور في مجلة السياسية الدولية، الجامعة المستنصرية ، ع(٢٢) ، ٢٠١٢ .
٥. د. ماجد نجم عيدان و حسام شكر امين ، اشكالية التجربة الفيدرالية في العراق ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك ، مج ٤ ، ع ١٢ ، ج٢ ، ٢٠١٥ .
٦. ميثم غانم جبر ، استفتاء انفصال كردستان العراق بين القبول والرفض، مجلة واسط الانسانية، مج (١٤) ، ع (٤١)

رابعاً : الدساتير والقوانين

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ .
٢. الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ .
٣. دستور البرازيل ١٩٣٧ .
٤. دستور الهند لسنة ١٩٤٩ .
٥. دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩
٦. دستور فنزويلا لسنة ١٩٥٣ .
٧. دستور الاتحاد السوفيتي ١٩٧٧ .
٨. دستور الارجتين لسنة ١٩٩٤ .
٩. دستور اثيوبيا لسنة ١٩٩٤
١٠. الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠
١١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .



١٢. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

١٣. مشروع دستور إقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.

ثالثاً: القرارات والاحكام القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ١٢٢/اتحادية/١١/٦/٢٠١٧ بشأن استفتاء انفصال اقليم

كردستان

٢. قرار رئاسة اقليم كردستان العراق ذي رقم ١٠٦ بتاريخ ٩/٦/٢٠١٧ بشأن اجراء استفتاء الانفصال

عن العراق .

