٣٠ نيسان ١٩٢٣ قرار غير مباشر يتضمن ضم المنطقة الكُردية من ولاية الموصل الى الحكومة العراقية فبادرت حكومة عبدالمحسن السعدون بإصدار القرار الآتي:

تنويراً للرأي العام الكُردي وتطميناً لحقوقه قررنا ما يأتي:

أ- ان الحكومة العراقية لاتنوي أن يعين أي من الموظفين العرب في المناطق الكُردية ماعدا الفئتين منهم.

ب- إنها أيضاً لاتنوي إرغام سكان المناطق الكُردية على إستخدام اللغة العربية في مراجعاتهم الرسمية.

ج- ان حقوق السكان والطوائف الدينية والمدنية في تلك المناطق سيحرص على أن تصان صوناً تاماً.

٧- يعتمد إعلان الفيدرالية على الإجراءات القانونية التي إتخذتها لجنة عصبة الأمم لجنة تقصي الحقائق في ١٤ نيسان ١٩٢٣ بشأن مصير ولاية الموصل (جنوب كُردستان) ونصت هذه الوثائق القانونية على كثير من النقاط المهمة نذكر منها الآتي:

أ- ليس للعراق حق على ولاية الموصل (جنوب كُردستان) بسبب الفتح أو بحكم القانون، وإنما له حق أدبي حسب.

ب- لو نظرنا في مسألة كلها معتبيرن في ذلك مصالح الأهلين، الذين يخصهم الأمر، فمن رأي اللجنة أنه من المستحسن عدم تقسيم المنطقة المنازع عليها.

ج- رأت اللجنة إذا أعتبرت الحجة القومية عاملاً حاسماً فيجب إيجاد دولة كُردية مستقلة.

د- من المفارقات اللافتة للنظر أن اللجنة التحقيقية الخاصة لعصبة الأمم أشارت «أن تؤخذ رغبات الكُرد فيما يختص بتعيين الموظفين لإدارة منطقتهم وترتيب شؤون العدالة والتعليم، وأن تكون اللغة الكُردية هي اللغة الرسمية في هذه الأمور»[١].

٨- كما جاء في قرار العصبة في ١٦كانون الأول ١٩٢٥ الخاص بضم ولاية الموصل -جنوب كُردستان- الى العراق «دعوتها (للعراق) لإعداد التدابير اللازمة لتأمين الضمانات للكُرد». إذ «...

٣- تدعى الحكومة البريطانية بصفتها الدولة المنتدبة الى أن تعرض على المجلس التدابير التي ستتخذ من أجل أن تؤمّن للكُرد، من أهل العراق، التعهدات المتعلقة بالإدارة الذاتية التي إرتضتها لجنة الحدود في استنتاجاتها الأخيرة.»

ولاشك أن تلك إشارات تحمل معاني سياسية عميقة وتشير بصراحة الى حق الكُرد في الإستقلال وإقامة كيانه القومي.

ومن إستقراء الأحداث والوقائع يتبين لنا بأن طرح الحقوق الكُردية اليوم كمسألة سياسية لم تدخل في حيز النطاق الدولي ولم تثر إهتمام المحافل الدولية كما كانت في أيام العصبة وأيام تأسيس

١- عبدالرزاق الحسني، المرجع السابق، ص١٠٤.

الدولة العراقية.

٩- إستمد المجلس الوطني الكُردستاني حجته القانونية من المذكرات الرسمية التي قدمتها الحكومة العراقية لعصبة الأمم في ٥ مايس ١٩٣٢ بشأن قبولها في المنطقة الدولية والإعتراف بها.

١٠- إنه من المفارقات اللافتة للنظر ان هذه اللجنة التحقيقية الخاصة لعصبة الأمم قد كشفت وتنبهت الى حقيقة مُرَّة وفي حينها نبّهت وحذرت من نتائجها وآثارها المؤلمة بيد اننا حتى اليوم لم نأخذ الأمر بجدية لازمة ولم نحقق فيه ولم نهتم بدراسته وتمحيصه والفهم منه، الى أن جاء اليوم الذي نعيش مع آثاره ونتائجه، وتنحصر المسألة في هذا التحذير الآتي: «انه في حالة عدم تحقيق الطموحات القومية للشعب الكُردي ستظهر صعوبات سياسية خطيرة في المنطقة...»، وكذلك جاء في القرار الأخير للعصبة في ١٦ كانون الأول ١٩٢٥ بضم ولاية الموصل -جنوب كُردستان- الى العراق، دعوة العراق «لإعداد التدابير اللازمة لتأمين ضمانات للكُرد، وتطبيق التوصيات الخاصة بشأن الجماعات الدينية، وإلا فقد يكون نافعاً أن تبقى المنطقة -كُردستان م. هـ- تحت السيادة التركية، وذلك لإستقرار تركيا الداخلي ولمركزها في السياسة الخارجية، الذي هو أكثر ثباتاً من مركز العراق».

ونظراً لعدم إنتباهنا وحذرنا من تلك الإشارات الدقيقة ذات المعاني السياسية العميقة ولغيرها من حقائق الأحداث التي مرت على العراق منذ تاريخ نشوئه الحديث وحتى اليوم، ومن وقائع وأحداث اليوم، فقد خسرنا الكثير نحن العراقيين من جهدنا ومالنا ودمنا ووطننا.

وبإستقراء الأحداث والوقائع، إننا لم نتقدم خطوة واحدة الى الأمام، قضيتنا الآن شبيهة أو حتى مطابقة لقضيتنا عندما تأسست الدولة العراقية داخلياً ١٩٢١-١٩٢٢ ودولياً ١٩٣٢ وهي لمن تكون السيادة في كُردستان؟ للعراق الفيدرالي أم لتركيا الكمالية، إننا العراقيين ملزمون اليوم بأن لانعيد التاريخ ولا الأحداث الماضية، علينا تحطيم تلك المقولة والحجة الباطلة بأن تركيا أكثر ثباتاً وإستقراراً من العراق الأبيّ.

١١- تستند شرعية إعلان الفيدرالية على المطاليب القانونية المشروعة الثابتة والمدونة في سجلات البرلمان العراقي للممثلين الكُرد، إذ قدم سته من النواب في البرلمان العراقي في شهر شباط عام ١٩٢٩ وهم السادة جمال بابان، إسماعيل رواندوزي، سيف اللّه خندان، حازم شمدين آغا، محمد الجاف، محمد صالح محمد، طلباً الى الحكومة العراقية بتنفيذ مايلي:

١- .....

٢- تأليف وحدة إدارية كُردية تضم ألوية السليمانية وأربيل وكركوك، ولواء أو يكوّن جديداً من الأقضية في لواء الموصل، وأن يتولى أمر هذه الوحدة الإدارية مفتش كُردي عام يكون الصلة الوحيدة بين هذه المنطقة وبين حكومة بغداد.

١٢- جاء في خطاب رئيس الوزراء العراقي في مجلس النواب في ٢١ كانون الثاني ١٩٢٦ مايلي: «ينبغي إن نمنح الأكراد حقوقهم، وينبغي أن يكون موظفوهم من بينهم، ويجب أن تكون لغتهم اللغة الرسمية».

١٣- أكد وكيل رئيس الوزراء في خطاب له في ٨ آب ١٩٣٠ على على أن «الحكومة العراقية عزمت عزماً أكيداً على الأخذ بنظر الإعتبار المواعيد -الوعود- التي أعطتها لتطمين رغبة إخواننا الأكراد والتي ستعمل بها ليس إلى سنة ١٩٣٢ فقط بل الى مابعد ذلك التاريخ أيضاً».

## المطلب الثاني

### شرعية الفيدرالية في المجال السياسي "الأمر الواقع"

بيان إعلان الفيدرالية وثيقة تاريخية وسياسية، أما كونه وثيقة تاريخية، فلأنه يسجل تحولاً تاريخياً في حياة الشعب العراقي وتحديد نوع العلاقة الجديدة بين الكُرد ونظام الحكم في بغداد وبين الكُرد وشقيقه الشعب العربي وبقية الجماعات القومية والدينية في العراق. وأما كونه وثيقة سياسية، فلأنه إعلان لحقوق وبرنامج عمل سياسي إقترحته الجبهة الكُردستانية الموحدة، وأقره المجلس الوطني لكُردستان العراق.

وكان طبيعياً أن يحقق هذا العمل السياسي في إطار التأكيد على الوحدة الوطنية الشاملة التي تجمع كل الشعب العراقي على أساس من وحدة الدولة والكيان والهدف ليكون إطاراً سياسياً لنظام الحكم في العراق والممثل للشعب وحفاظ على مباديء حقوق الإنسان والحريات الأساسية العامة.

ومن المباديء المسلمة في النظم الديمقراطية، أن يكون العمل السياسي والقانوني تعبيراً عن إرادة ممثلي الشعب، وفي الوقت ذاته يجب أن يلتزم مباديء حقوق الإنسان السياسية والمدنية ويحترم الحريات العامة والخاصة للمواطنين.

وإلتزاماً مما سبق، جاء في الأسباب الموجهة لصدور قانون المجلس الوطني لكُردستان العراق ما يأتي: إتخاذ الخطوة الأولى في مسيرة إلحاق هذا المجتمع بركب العالم المتحضر لضمان إرتكاز بنيان المجتمع الكُردستاني على الديمقراطية وإحترام حقوق وحريات الإنسان وفقاً لما أقرته المواثيق والأعراف الدولية ولكي يثبت للعالم أجمع أن شعب كُردستان قادر على إدارة أموره بنفسه وفق الأسس المعترف بها في عالم اليوم...

والمجلس الوطني ذاته يجد شرعيته من إرادة الشعب الكُردي له، ومن تأييد وإعتراف جميع القوى والتنظيمات السياسية والفكرية العراقية -الإسلامية، القومية- اليسارية بشرعية الإنتخابات التي أوجدت المجلس بإعتبارها «حدثاً سياسياً في تاريخ العراق» «وخطوة إيجابية نحو بناء العراق الديمقراطي» وتوقف المؤتمر الوطني العراقي عند تجربة الإنتخابات الديمقراطية الفريدة التي أجريت مؤخراً في كُردستان العراق والنتائج التي تمخضت عنها معتبراً تلك التجربة خطوة هامة على طريق التغيير الديمقراطي المنشود في العراق مشيراً الى أن حاجة الشعب الى الحرية لاتقل عن حاجته الى تجربة «كما واعتبر المؤتمر الوطني العراقي الموحد» تجربة الإنتخابات الديمقراطية التي جرت في كُردستان وتشكيل البرلمان والحكومة خطوة مهمة على طريق تعميم ونشر الحريات الديمقراطية في العراق كله.

قدمنا أن إعلان الفيدرالية، كان صادراً من المجلس الوطني لكُردستان العراق بإعتباره برلماناً ينوب عن الشعب ويعمل بإسمه، فانه من حقه وإختصاصه أن يوضح المباديء والقواعد السياسية والقانونية التي تنظم حياة المجتمع الكُردي وأن يصوغ الأعمال التشريعية ويصدرها بإرادته نيابة عن الإرادة الشعبية، وتستمد قوتها الإلتزامية أصلاً من هذه الإرادة الشعبية ومن يلزم جميع المواطنين من حكام ومحكومين على السواء في حدود إقليم كُردستان.

لايستطيع جمع من الناس يتألف من عدة ملايين من المواطنين أن يعيش ويمارس نشاطه وعمله اليومي بدون هيئة أو سلطة سياسية كما من المستحيل أيضاً وجود الناس والسلطة العامة في غياب القوانين والنظام العام. وهذا يعني ضرورة تواجد سلطة عامة يكون لها حق إتخاذ قرارات تنشيء آثاراً قانونية تسري على جميع المواطنين وعندما تم تحرير مناطق كثيرة من كُردستان من سيطرة نظام الحكم في بغداد كان من الصعب أن يمارس الناس نشاطهم في ظل حالة اللاقانون أو في ظل القوانين والأنظمة والقرارات الهادفة الى قمع الحريات ومسخ القومية، وبما أن الجبهة الكُردستانية هي التي مارست السلطة في مناطق من كُردستان بعد إنسحاب السلطات العراقية منها كان لابد من وضع مجموعة من القواعد القانونية العامة التي تستهدف تنظيم السلطات والإدارات العامة في هذه المناطق وتحديد إختصاصاتها وتعيين العلاقة بينها، وتبين حقوق الأفراد وواجباتها وبناءً على ماسبق عزمت الجبهة الكُردستانية بإعتبارها سلطة الأمر الواقع De facto على مواجهة ذلك الإمتحان الصعب الذي وضعته الحكومة العراقية أمامها فقررت إستلهام روح بعض وترجمة المعطيات المشار إليها الى واقع معاش في كُردستان العراق أيضاً وذلك بإصدار قانون المجلس الوطني لكُردستان ومادام الشعب الكُردي قد أكد على شرعية الجبهة الكُردستانية سواء كأمر واقع، أو من الناحية السياسية وكضرورة لإدارة دفة الحكم، وبالأخص في الفترة التي قرر فيها نظام بغداد فصل كُردستان من العراق دون مبررات واقعية إذ سحب كافة الإدارات والمؤسسات وقطعت النفقات العامة عن كُردستان وفقد سيادته على تلك المناطق فضلاً عن فقدان قدرة إدارته في توفير حماية الأمن والنظام العام وعدم قدرته في حماية حدود العراق الدولية هذه من جهة، ومن جهة أخرى، فإن فصائل المعارضة العراقية قد رحبت بإجراء الإنتخابات في كُردستان وأقرت بشرعيتها وديمقراطيتها ونتائجها من تشكيل المجلس الوطني لكُردستان العراق وتشكيل حكومة الإقليم وعودة الأمن والنظام الى ربوع كُردستان.

وتطبيقاً للمبدأ القائل «حيث توجد سلطة توجد المسؤولية» لذا فإن وجود المجلس الوطني نتيجة منطقية لضمان تطبيق القانون وسيادته، وإقامة الأمن والنظام العام وتحقيق العدالة وحماية حقوق المواطنين، فضلاً عن تأمين الغذاء والدواء وسير المرافق العامة بانتظام وإضطراد في الإقليم. ومما سبق القول يتبين أن الأعمال القانونية التي يمارسها المجلس تستمد شرعيتها وقوة إلزامها وحق تنفيذها من قانون المجلس الوطني لكُردستان كما ويجد بيان إعلان الفيدرالية شرعيته وقوة إلزامه والحق في تنفيذه من الفقرة (٢) من المادة (٥٦) من قانون المجلس الوطني لكُردستان الذي نص على ما يأتي:

«البت في المسائل المصيرية لشعب كُردستان وتحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية»

كان من الضروري إعادة تصوير وتحديد حجم الإستقلال الذاتي لإقليم كُردستان في ظل وحدة الدولة العراقية، ولاح الحل في شكل نظام الفيدرالية، بمعنى أن الغرض من هذا النظام كان الخروج من مشاكل المركزية واللامركزية الضيقة وإذا كنا من دعاة الفيدرالية فلأنها قادرة على المساهمة في حل المسألة الكُردية سلمياً وأخوياً، وحل أزمة المركزية في العراق وأما فيما يخص الأسانيد والحجج المادية والوقائع الثابتة، فقد عرض المجلس كثيراً من الوقائع والأحداث المأساوية الدامية والتي كانت من إفرازات الحكم المركزي المتخلف والحاكم الفرد المستبد ومنها نذكر على سبيل المثال:

- إلقاء القبض على أكثر من ثمانية آلاف مواطن بارزاني بريء في عام ١٩٨٣ وإبادتهم.
- قيام الحكم المركزي بإرتكاب جرائم الإبادة البشربة وإستخدام الأسلحة الكيمياوية. الغازات السامة.
- تنفيذ العمليات المشؤومة المسماة بـ«الأنفال».
- تدمير آلاف من المراكز والقصبات السكانية.
- ممارسة سياسة التهجير والطرد لقلع الشعب الكُردي من أرض الآباء والأجداد.

وأخيراً فإننا نرى، كما سبق ان أوضحنا، أن شرعية إعلان الفيدرالية، تجد قوتها وإلزامها من جميع تلك الأدلة القانونية، والواقع على السياسية من حقائق الأمر الواقع: وأخيراً ألا يحق للشعب الكُردي أن يستمد من المباديء والقواعد الشرعية والسياسية، حق له في أن يعيش بأمن وسلم وإستقرار سياسي وإقتصادي.

## الفصل الثاني

## دوافع إعلان وتطبيق فيدرالية كُردستان

## والعيوب التي شابت إعلانها

### مقدمة

يمكن القول بثقة علمية عالية، بأن بحثنا قد قادنا في نهاية المطاف الى الإقتناع بأن الحكم الذاتي الداخلي نظام فاشل عقيم، وأن الحكم الفيدرالي يمثل نظاماً قانونياً وسياسياً صالحاً في المرحلة الحالية واللاحقة لحل مشكلة الحكم في العراق وتحقيق السلام والأمن الأهلي في كُردستان، وفي هذا الفصل نحاول بيان الأسس الشرعية لإعلان الفيدرالية من قبل البرلمان الكُردستاني، ثم نقترح عدة مشاريع فيدرالية للأخذ بها وتطبيقها في حدود العراق عامة وفي كُردستان خاصة وهي نماذج أولية بغرض دراسة إمكانيات تطبيقها في المستقبل. ومحاولة للقضاء عن طريقها على المشاكل السياسية وغيرها التي يعاني منها العراق، والمشروع دائماً أمر ممكن الوصول إليه ان شاء اللّه وكما يرى الفقيه ديران «مثل هذه المزايا لاتمر بغير معارضة، ومن المستبعد ألاّ يجابه تحقيق مثل هذا الإتحاد متاعب أو اخطاراً أو لاتصادفه عقبات أو مقاومات ولكن الرجال الذين يجادلون أو يتخيلون إنهم في برج عاجي، وهم وحدهم قادرون على الإعتقاد بأن في المسائل السياسية أو الإجتماعية أياً كانت يمكن أن يوجد حل كافٍ شامل للمشاكل كما تقوم في الواقع...» وكما كتب الكاردينال ريتس: «إن ميزة رجل الدولة وخاصيته هي القدرة على الإختيار بين المشاكل الكبيرة».

وسوف ندرس في هذا الفصل هذه الموضوعات في المباحث الآتية:

المبحث الأول: دوافع تطبيق الفيدرالية في كُردستان.

المبحث الثاني: العيوب التي شابت شكل إعلان الفيدرالية في كُردستان.

## المبحث الأول

## دوافع تطبيق الفيدرالية في كُردستان

نرى أنّ دوافع الأخذ بنظام الفيدرالية هي كالآتي:

١- هدف إنشاء الفيدرالية هو تحقيق الديمقراطية في إدارة الحكم وتأكيد حق الشعب في أن يدير شؤونه العامة بنفسه وفق ما تقرره الأصول العامة للشرع والمباديء العامة للقانون، فضلاً عن أنه يهدف أيضاً الى تحقيق وظائف الدولة في العاصمة، ونقل تبعة تسيير السلطات والمرافق والمؤسسات العامة والإقليمية الى الهيئات الدستورية الإقليمية.

٢- تقرير الإستقلال الذاتي للجماعات القومية والعرقية يؤدي الى حماية الجماعات البشرية ضد التحكم المطلق للأغلبية المطلقة في الدولة أو لمن يمثلها، ويكون لهذه الجماعات الحق في إدارة نفسها ومؤسساتها الذاتية وتحقيق وجهات نظرها الخاصة في الميادين العامة في الدولة. إذ ان إحترام الإستقلال، وكفالة التوفيق والتعايش السلمي بين الهيئات الإقليمية والهيئات الفيدرالية المركزية لتحقيق المصالح الوطنية العامة هي الحكمة في وجود نظام الفيدرالية.

٣- حماية الحقوق العامة للجماعات القومية المتميزة هي أحد الأسباب الرئيسية لوجود النظام الفيدرالي. وتترجم هذه الحماية المشروعة في الواقع العملي عادة بأثر واضح جداً وهو مساهمتها ومشاركتها الفعلية في تحقيق الإرادة العليا للدولة الفيدرالية ذاتها. ذلك من حيث مساهمتها في تعيين أعضاء في جميع أو أغلب الهيئات المشتركة ومشاركتها بطريقة مباشرة في وضع القرارات السياسية العليا، وعلى أساس المساواة بين جميع فئات الشعب أياً كانت أهمية وعدد سكان كل جماعة قومية أو عرقية أو دينية في الدولة.

والثابت عملياً انه لاتتم الوحدة والمشاركة والائتلاف بين الجماعات القومية والعرقية والدينية في الدولة ذات التركيب التعددي إلا بإحترام وتقدير ما بينها من الإختلاف، ويحقق هذا الإحترام والتقدير بتقدير قسط كبير من الإستقلال الذاتي لهذه الجماعات، ويقول الفقيه Wauwe انه «في إطار الدولة الإتحادية، التي ينظر إليها بإستهانة -من قبل بعض المعارضين السياسيين العراقيين م. هـ- في الوقت الحاضر، تخف مخاوف الأقلية من ناحية، ومخاوف عدم الإندماج والتكامل الوطني من ناحية جانب من المجتمع، وبهذا نسرع الخطى نحو مزيد من الثقة.» ويرى الوزير البلجيكي السابق Jules Destre في مشكلة التعددية في المجتمع البلجيكي بين الفلاندر والفالون «الإتحاد البلجيكي يتكون من قوميتين إثنتين متحدتين، وهذا الإتحاد -في شكل دولة فيدرالية م. هـ- دولة قوية الى ما لانهاية وحيث تشجيع ثقة الأقلية في النصف الآخر من المجتمع».

٤- انه من أهم الدوافع لتشكيل الدولة الفيدرالية تحقيق فكرة الإتحاد أي قيام وحدة سياسية في شكل دولة واحدة. والدليل على ذلك أن أكثر الدول تطبيقاً لها هي أكبرها مساحة وكانت تتميز قبل تطبيق الحكم الفيدرالي بتعدد الولاء والصراع بين المركز والأقاليم، والمثال على ذلك أمريكا،

والهند، حيث تم تطبيق هذا النظام فيها كإجراء مضاد للإتجاهات الإنفصالية ودعم لتنمية الشعور الوطني والى توحيد الولاء بين الحكومة المركزية والولايات، وإشاعة الديمقراطية وسيادة القانون وحياد القضاء.

٥- أثبتت الدراسة المقارنة للنظم الفيدرالية أنها تمتاز بمرونتها وقدرتها على مواجهة المشاكل الإقتصادية، ثم أن الولايات الفيدرالية تحفظ لنفسها الموارد التي هي بحاجة إليها وتحول ما يفيض عن حاجتها الى الميزانية الفيدرالية العامة، وإذا حدث عجز في الموارد المحلية لأي سبب من الأسباب، بادرت السلطات العامة الفيدرالية بوازع من التكامل الإتحادي والوطني الى سد النقص في موارد الولايات سواء في شكل إعانات أو قروض.

٦- ينشيء النظام الفيدرالي دولة واحدة على أساس ديمقراطي، حيث يتم فيها توحيد التشريع بين الولايات في المسائل التي تهم الدولة في مجموعها وبعد ذلك يسمح للولايات بالتشريع فيما يتعلق بشؤونها الذاتية، فهو بذلك يعتبر كسباً إيجابياً للوعي الوطني العام الذي يحافظ على وحدة الدولة في شتى المجالات، ويضاف الى ذلك أن جميع الدول التي أخذت بالنظام الفيدرالي لم تكن أكثر تقدماً وتطوراً بالنسبة للمرحلة التي يمر بها العراق اليوم.

وأخيراً، أن الأخذ بالنظام الفيدرالي كنظام قانوني وسياسي للحكم في العراق، أمر يقره سوء النظام المركزي الموحد المتشدد والطبيعة السياسية لضمان الحقوق الكُردية التي تعاني منها الدولة وهي نتيجة لذلك النظام المركزي الدكتاتوري.

لأن النظام الفيدرالي كنظام سياسي يحاول أن يقيم مجتمع التوازن الذي يكفل حق توفير قدرة المساهمة لكل جماعة أو قومية عرقية في صنع القرارات التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة وذلك في ظل الوحدة القانونية والسياسية، وهو ما يعني في الواقع والمنطق إزالة الصدع والتناقض في المجتمع عن طريق رفع وصاية ورقابة القومية التي تمثل الغالبية العددية في الدولة.

أما كنظام سياسي فقد أوضحنا أساسه الذي يقوم على مبدأ التوفيق بين المصالح الوطنية العامة والمصالح الإقليمية الذاتية وعلى أساس تطبيق مباديء الديمقراطية والمشاركة والمساواة وإحترام حقوق الإنسان.

ومن الإطلاع على التطبيقات والحلول التي تتبعها الدولة الفيدرالية لمشاكلها السياسية «شكل كيان الحكم» والقومية «حقوق الجماعات القومية المتعددة في الدولة» على أساس النظام الفيدرالي، يمكن القول أن المصالح القومية الوطنية العامة للدولة لاتتعارض الواحدة مع الأخرى، فالحل الفيدرالي فيه ضمان لنمو القوى الإبداعية في الدولة من جانب، وضمان لنجاحات جديدة للقوميات والجماعات المتميزة في البناء والتقدم من جانب آخر.

حتى تكون الصورة واضحة عن نظام الفيدرالية، فلابد من القول انه لا جدل في أن البحث عن شكل النظام السياسي الصالح لدولة ما ليس من المسائل النظرية السهلة التي تحل دفعة واحدة وفي وقت واحد بل هي مفصلة ومعقدة ومستمرة الوجود ودائمة التجدد، وأن النظام الفيدرالي لايمكن أن

يقوم بغير أن يصطدم بكثير من العقبات والصعوبات الموضوعية والشخصية، ومن جانب آخر هناك مشاكل وعقبات علمية قانونية سياسية منها كيفية توزع الهيئات المركزية واللامركزية من حيث تقسيمها الى إختصاصات إختيارية وإختصاصات مختلطة ومدى مضمون هذه الإختصاصات، وكيفية تفادي سيادة القومية الغالبة العدد وبالنظر الى تميزها البشري والإقتصادي، لذا من الضروري جداً إختيار الأساليب القانونية في هذا الصدد لضمان فكرة التوازن بين السلطة المركزية والإستقلال الذاتي، ولابدّ من دعم هذه الأعمال القانونية بالإدارة الشعبية وتقويمها من خلال التأييد الجماهيري لها إذ أن القانون لوحده فقط هو أبعد من أن يكون هو عنصر النجاح الوحيد إلا انه مع ذلك لاينبغي أن نقلل من أهميته أو قيمته وكما يقول الفيه ديران: «يجب أن يكون الترابط وثيقاً بين الفن القانوني والفن السياسي الذي يحدد له الأهداف كما يبين له الحدود المحتملة للإمكانيات».

ومن جانب آخر، من الصعب أن تسلم للنزوات والمطامع والأنانيات الشخصية، بأن الفيدرالية من حيث معانيها وحقيقتها التي تعمل من أجل إشباع الحاجات العامة والإقليمية للجماهير على السواء، وهي بالضرورة تعلو وتسمو على المصالح والمراكز الشخصية الذاتية، لأنهم زائلون قانوناً أما الوطن فباقٍ ما بقي الدم في عروق أبنائه، إذن ليس من الغريب أن يحاول أصحاب المصالح الخاصة أن تستبقى وتحافظ في يدها السلطان والمال والجاه الذي يدرّ عليهم مغانم ومكاسب في ظل النظام المركزي وتتعرض للزوال حتماً لو انها سلمت للشعب من خلال نظام لامركزي واسع مثل الفيدرالية.

والواقع أن قيام الدولة الفيدرالية بالرغم من صعوبة تحقيقها عملياً إلاّ أنّها أمام ما أظهرته سلبيات ومساويء الحكم المركزي المتشدد وأمام بقاء ضمان الحقوق الكُردية معلقة دون حل حاسم ودائم تظل دائماً أمراً يمكن الوصول إليه ان شاء اللّه.

إنّ المعيار الأساسي لأية دولة فيدرالية أن يأخذ بعين الإعتبار أن تقسيم الإختصاصات بين المركز والولايات ينبغي له بل يجب أن يخدم الديمقراطية، ثم أن النقطة الأولى المنظور إليها بعين الرضا والتقدير والإهتمام أكثر من غيرها من الخصائص هي النظر في قضاء حاجات وتيسير مهام ومصالح الهيئات الإقليمة، والإهتمام بجميع السمات والخصائص والصفات والتكوينات الأساسية للديمقراطية وذلك عن طريق توظيف وتطوير هذه المكونات وتيسير حاجات ومطالب الجماهير عن طريق هيئاتها الإقليمية، هذا إذا كانت وفق رأي الأستاذ الدكتور منذر الشاوي انه من غاية اللامركزية الإقليمية أن «تفترض، في الحقيقة، وجود مصالح مشتركة لسكان منطقة معينة يقتضي تمشيتها لصالح هؤلاء السكان وبالتالي برضائهم، هذا يعني أن اللامركزية لايمكن أن تدرك في نظام سياسي لايستوحي أسسه من الفكرة الديمقراطية. ففي فرنسا مثلاً، نرى أن تقدم اللامركزية كان رهيناً بتقدم الديمقراطية بحيث لم تنتصر اللامركزية إلا بانتصار الديمقراطية في هذا البلد وذلك في ظل الجمهورية الثالثة...»

فإذا كانت هي حقيقة وواقعاً وخصيصة أضيق أشكال اللامركزية وهي التي تطلق عليها غالباً باللامركزية الإدارية المحلية وبمقتضاها. فماذا تكون خصائص ومنافع أوسع نظام للامركزية السياسية «الفيدرالية»؟

## المبحث الثاني

### العيوب التي شابت شكل إعلان الفيدرالية في كُردستان

نعتقد أنّ صدور بيان الفيدرالية، لايخلو من عيوب شابت إعلانها سواء كانت سياسية أم قانونية، لذا نحاول هنا عرض وتحليل بعضها بإيجاز كالآتي:

١- توقيت صدور بيان الفيدرالية، على الرغم من علمنا بأن الجبهة الكُردستانية الموحدة قد ناقشت خيار الفيدرالية بدلاً من صيغة الحكم الذاتي قبل صدور البيان، إلا أن ذلك لايمنع القول، بأن البيان صدر على عجل من حيث شكل إعلانه، إذ اتخذ -من وجهة نظرنا- شكل إعلان البيان الأول الذي كنا نسمعه من الإذاعة في بغداد مباشرة ودون أية مقدمة وإعلام الرأي العام، وبالشكل ذاته صدر بيان الفيدرالية إذ لم يجرِ التمهيد لطرح هذا البيان بحملة سياسية ثقافية إعلامية لتوعية وتنوير الجماهير، يشارك فيها الكتاب والصحفيون والقانونيون. وإذا علمنا بأن هذه المهمة الضرورية وهي العصرية لم إجراءها وتنفيذها قبل الإعلان صعباً حيث لدينا العديد من المحطات التلفزيونية وكثير من وسائل الإعلام والثقافة والصحافة متعددة اللغات وحرة. وكم كان جميلاً لو تمت أيضاً وبمشاركة الجامعات الكُردستانية والتنظيمات والمؤسسات الفكرية أو المهنية، كان من الضروري جداً توضيح الظروف المحيطة بالبيان، ورد تساؤلات المواطنين حول أسباب ودوافع إسقاط الشعار التاريخي للحركة الوطنية الكُردية «الحكم الذاتي لكُردستان...» هل أن الحل الفيدرالي هو ثمرة فشل وعجز نظام الحكم الذاتي عن تلبية الطموحات والإحتياجات الضرورية للكُرد؟ أم ماذا كان الدوافع وراء هذا الإعلان وبسرعة؟

٢- جاء إعلان الفيدرالية بدون إتفاق ومشاورة سابقة مع إخواننا في الوطن في الأطراف العراقية المعارضة الأخرى - القصد هنا الإتفاق والتشاور وليس مجرد إعلامهم حيث لم يحصل هذا لكن ما حصل أنّ عناصر المعارضة العراقية فوجئت، ومنها أطراف لم تكن مستعدة لمناقشتها أصلاً، ولذلك فسرت إعلانه بأنه فتح الطريق للإجتهادات الرافضة لفكرة الفيدرالية، وجعل أن يفهم قطاع من داخل مؤتمرات المعارضة العراقية -ڤيينّا، كُردستان، نيويورك- التي تطلق عليها تجاوزاً بأنها ملتقيات للكُرد الذين يبحثون عن إعتراف لحقهم في تقرير المصير، أو تزيد شرعية فيدراليتهم، بأن الفيدرالية «فرض» كأمر واقع ومن جانب واحد على المعارضة السياسية العراقية. فضلاً عن رفض التيار القومي العربي الغائب عن هذه المؤتمرات وأطراف إسلامية أخرى. حيث يعتقدون أن هذه القضية تشكل بادرة خطيرة في رسم معالم مستقبل العراق السياسي وتنطوي على خطر الإضرار بصورة العراق كدولة واحدة وذات كيان موحد شعباً وأرضاً، لأنه حتى اليوم لدى كثير من العراقيين شعور من الإطمئنان ناتج عن تثقيفهم بأن الحكم المركزي قادر على حمايتهم وتأمين وحدتهم الوطنية.

كان ولايزال من المهمات الوطنية للكوادر الحزبية الكُردية وغيرهم من الكوادر الكُردية المثقفة

المستقلة شرح أبعاد هذه الفيدرالية ودوافعها والأسباب الموجبة لها، وعقد الندوات والحوارات الهادئة مع إخواننا العراقيين حول مساويء الحكم المركزي المنفرد.

ونبين للجميع بأن هذا الأمر الواقع الذي يعيش الشعب الكُردي في كنفه ليس معناه أبداً أن الكُرد ونظراً لظروفه الحالية قادر على تنفيذ كل ما يريد وإنه ليس هناك أحد يجرأ على الوقوف لمناقشتهم، والدليل على ذلك، بأنه على الرغم من وصف مؤتمرات المعارضة العراقية بأنها مؤتمرات كُردية فإنه مع ذلك لم يتحقق شيء ملموس وإعتراف صريح مطلقاً لحقوق الكُرد سواء في مؤتمر ڤيينّا أو صلاح الدين بإستثناء ما حصل في مؤتمر نيويورك إذ لم يحصل الكُردي على حق تقرير المصير كما قلنا سلفاً بل حصل على حق مشروط يشبه الطير مقطوع الرأس ومكسور الجناحين أو في مؤتمر كُردستان حيث كان القرار القاضي بإحترام إرادة الشعب الكُردي بإختيار الفيدرالية محور نقاش وجدل طويلين، ولم يتحقق ما كان يطمح إليه الكُرد حيث لم تنجح الأطراف الكُردية في كسب موقف مؤيد صريح مطلق للقرار الذي إتخذه البرلمان الكُردي بشأن الفيدرالية، بل علق الفيدرالية بشرط مقيد. بإستثناء ما حدث في مؤتمر نيويورك، فإذا علمنا من جانب إن فكرة الفيدرالية من الناحية القانونية المجردة تلزم لعقدها إرادتان متفقتان وإنه من الصعب جداً أو من المستحيل تطبيق الفيدرالية بإرادة منفردة واحدة هذا وفق التصور القانوني الضيق، بيد أنّ ما هو مطبّق فعلاً في كُردستان هو فيدرالية بإبعادها الحقيقية أساسها الأمر الواقع لوضع سياسي، ومن جانب آخر نجد في مؤتمر كُردستان –صلاح الدين– عارض قرار الفيدرالية ٥١ صوتاً مقابل ١٥٧ صوتاً مؤيداً، وإذا أضفنا الى هذه الأصوات المعارضة جزءً مهماً من التركيبة العراقية والمقصود بهم جانب كبير من إخواننا السنة والعرب والقوميين العرب فضلاً عن جانب كبير إصرارهم الشديد فإنهم لم يستطيعوا كسب إعتراف صريح مطلق بحقوقهم. وهذا ما يعني انه من واجبنا الوطني ومن الضرورة السياسية فتح ملفات للحقوق الكُردية مع جميع أطراف المعارضة السياسية العراقية والمواطنين العراقيين من جميع القوميات والطوائف، للوصول معاً الى القناعة بقيام حكم فيدرالي متطور في العراق. وشرح أبعاد ظروف صدور إعلان الفيدرالية.

خلاصة القول، من هذا النقد الذاتي، إنه علينا جميعاً الحزبيين والمستقلين أن نراجع تقويمنا لأمورنا وتقديرنا لأعمالنا مراجعة هادئة موضوعية بوصفنا أصحاب حق وأن نخاطب مخلصين وبلغة واحدة، الوجدان العام للمواطنين الكُرد وإخواننا العراقيين جميعاً، ونقدر الضمير العام للمجتمع العراقي الذي يُدمى كل يوم وكل لحظة وهو يتجرع مرارة ما يشعر به وما يرى، ولنكن عوناً وأخاً للبعض.

٣– نعتقد أن إعلان البيان بهذا العجل والسرعة ودون حل لمشكلة تعيين الحدود الإقليمية لكُردستان، يثير قلق الجماهير الكُردية بأن هذا الإعلان لايساعد على حل مسألتهم وتأمين ضمان حقوقهم وبذلك تهدر فرصة تاريخية أخرى في حياتها دون أن تستفيد شيئاً غير الدماء والدموع، وفي إعتقادنا لو بذلنا جهدنا وإهتمامنا لحل هذه المسألة وعلى أساس من الحقائق التاريخية والجغرافية والوثائق الدولية ودون التأثر بالعواطف الشخصية والإتجاهات السياسية وقبل صدور إعلان

الفيدرالية لكننا نصل معه الى حل أهم نقطة في الحقوق الكُردية وبالتالي يأخذ إعلان الفيدرالية طريقه السليم نحو التطبيق.

٤- مع دفاعنا عن إعلان الفيدرالية، إلا اننا نتفق معه في شقه الأول «الإعلان» ونفترق عنه في شقه الثاني «قرر»، وذلك للسببين التاليين: الأول: لايجوز عملاً وفعلاً لجهة ان تنفرد بوضع نظام الفيدرالية في التطبيق بإرادتها المنفردة -وفق المعنى القانوني الضيق-، لذا كان من المنطق والإكتفاء بعد الإعلان الإنتظار لحين حصول القبول من الطرف الثاني. وذلك بغية إنجاز وإكمال العقد القانوني. والثاني: أن المجلس الوطني الكُردي يتمتع في مجال إختصاصه التشريعي، بسلطة تشريع القوانين وهذا بخلاف قانون الحكم الذاتي لسنة ١٩٧٤ الذي قيّد إختصاص المجلس التشريعي بإصدار القرارات التشريعية، ثم نضيف أن إعلان الفيدرالية لايكتسب الصفة الشرعية على نطاق الدولة عن طريق القرار بل عن طريق الإتفاق.

وتأكيداً لهذا المعنى فهو إقرار القانون وليس إصدار القرار، وإن وظيفة المجلس التنفيذي «الحكومة» هي ممارسة إصدار القرارات الإدارية والتي تطلق عليها اللوائح التنفيذية أو المستقلة أو اللوائح التي لها قوة القانون التي تصدر عن طريق التفويض أو عند غياب المجلس التشريعي. ويلاحظ في هذا المجال أن البرلمان الكُردي قد تمنع نفسه بنفسه حقه في ممارسة إختصاصه الطبيعي وهو عمل تشريع، وكذلك رئيس المجلس قد فصل نفسه عن المجلس، حيث جاء «بيان إعلان الإتحاد الفيدرالي» عن طريق المجلس الوطني، وصدر {إقرار بيان إعلان الإتحاد الفيدرالي} من قبل رئيس المجلس شخصياً وبإسمه، مع العلم، ينفرد المجلس الوطني ذاته، طبعاً للنظام النيابي، المناقشة والإقرار معاً.

والإصدار عمل منفصل عن العمل التشريعي، يقوم به الرئيس التنفيذي ليقرر أن القانون قد إستوفى مقاماته الأساسية من حيث الإقرار والتصديق وعدم الإعتراض، وصار بالتالي صالحاً للتنفيذ والإتباع بوصفه من التشريعات القانونية، ومن ثم فهو عمل لاحق للعمل التشريعي -المناقشة والإقرار-.

٥- نحن مع تقديرنا لرأي المجلس الوطني لكُردستان العراق، إلاّ أنّنا لانتفق وإياه فيما أورده من صيغ قانونية متعددة في هذا المجال، حيث قد ورد النص على (الإتحاد الفيدرالي) في موضعين وفي ثلاث صيغ قانونية، ففي «بيان إعلان الإتحاد الفيدرالي» الذي صدر في يوم ٤ تشرين الأول١٩٩٢، جعل «الإتحاد الفيدرالي» أساساً لتحديد علاقة الشعب الكُردي مع السلطة المركزية، وكذلك جاء التأكيد وتكرار النص في القرار الصادر من رئيس المجلس شخصياً في يوم ٤ تشرين الأول ١٩٩٠ أيضاً، وأما الصيغ القانونية التي نصت على فيدرالية كُردستان هي (إعلان) و(بيان) و(قرار) في النظام النيابي أن يختص المجلس الوطني بمزاولة الإختصاص التشريعي.

٦- ليس من المعقول والجائز في هذا العصر وفي ظل هذه الظروف الديمقراطية الحرة التي تعيشها كُردستان، إتخاذ قرار مصيري يسجل تحولاً وإنعطافاً في حياة الشعب الكُردي في العراق، وبمقتضاه يرسم الشعب إطار حياته ويحدد معالم العالم الجديد الذي يريده لنفسه، وكل ذلك يتم

دون مناقشة ومداولة حضارية حتى في البرلمان الكُردي. يثير التساؤل عن مغزى التعجل في إعلان هذا البيان خاصة لا الحكومة الكُردية ولا البرلمان الكُردي لم يبذلا جهداً طيباً معقولاً في شرح أبعاده وأسبابه قبل الإعلان. لذا إعلان بيان الفيدرالية ولاننكر بأنه قد إتفق حس جميع الجماهير الكُردية مع إعلان وتطبيق هذه الفيدرالية، لكن القصد هنا إقناع أكبر عدد مستطاع من غير الكُرد بهذه الفيدرالية.

## الفصل الثالث

## النظام القانوني للفيدرالية في العراق

### مقدمة

يمكن القول بثقة علمية عالية، بأن بحثنا قد قادنا في نهاية المطاف الى الإقتناع بأن الحكم الذاتي الداخلي نظام فاشل عقيم، وأن الحكم الفيدرالي يمثل نظاماً قانونياً وسياسياً صالحاً في المرحلة الحالية واللاحقة لحل مشكلة الحكم في العراق وتحقيق السلام والأمن الأهلي في كُردستان، وفي هذا الفصل نحاول وضع بعض المقترحات حول كيفية بناء نظام فيدرالي في العراق وعلى أية أسس قانونية يجب أن يكون: هل نقتبس نظاماً فيدرالياً لإحدى الدول التي تطبق هذا النظام؟ أم لنا أن نضع نظاماً فيدرالياً يتفق مع النظرية العامة للفيدرالية؟ ثم نقترح في هذا الفصل ايضاً عدة مشاريع فيدرالية للأخذ بها وتطبيقها في حدود العراق عامة وفي كُردستان خاصة وهي نماذج أولية بغرض دراسة إمكانيات تطبيقها في المستقبل. وهي محاولة للقضاء عن طريقها على المشاكل السياسية وغيرها التي يعاني منها العراق، والمشروع دائماً أمر ممكن الوصول إليه ان شاء اللّه وكما يرى الفقيه ديران «مثل هذه المزايا لاتمر بغير معارضة، ومن المستبعد ألاّ يجابه تحقيق مثل هذا الإتحاد متاعب أو اخطاراً أو لاتصادفه عقبات أو مقاومات ولكن الرجال الذين يجادلون أو يتخيلون إنهم في برج عاجي، وهم وحدهم قادرون على الإعتقاد بأن في المسائل السياسية أو الإجتماعية أياً كانت يمكن أن يوجد حل كافٍ شامل للمشاكل كما تقوم في الواقع...» وكما كتب الكاردينال ريتس: «إن ميزة رجل الدولة وخاصيته هي القدرة على الإختيار بين المشاكل الكبيرة».

وسوف ندرس في هذا الفصل هذه الموضوعات في المباحث التالية:

المبحث الأول: كيفية بناء النظام الفيدرالي في الدولة.
المبحث الثاني: مشروع الدستور لجمهورية العراق الإتحادية.
المبحث الثالث: مشروع لدستور إقليم كُردستان العراق.

## المبحث الأول

### كيفية بناء النظام الفيدرالي في الدولة

نحاول في هذه الدراسة طرح مشروع لبناء نظام وشكل الدولة العراقية المستقبلية على أساس دولة فيدرالية واحدة موحدة تشترك فيها الأقاليم –الثلاث أو الخمس أو أكثر– العراقية فيها على قدم المساواة ويطبق كل منها نظاماً ذاتياً وبإختصاصات وظيفية وإلتزامات متساوية.

إنه في حالة تنظيم الفيدرالية للعراق، من الضروري الإسترشاد ودراسة وتقييم التطبيقات الفيدرالية الماضية والحاضرة، بيد أن الأهم هو أن يتجنب الفقه وشراح القانون العام العراقي الإعتماد الكلي وإستخلاص العناصر القانونية الرئيسة من تلك التطبيقات لوحدها، مهملين مع ذلك النظرية العامة للفيدرالية وواقع المجتمع العراقي وأحواله.

من المؤكد أن الغرض الأساسي والسياسي الذي يدفع مجتمعاً ما لبناء الفيدرالية هو توزيع السلطات بين المركز والأطراف وبين الرأس والفروع، ويعتمد على درجة كل منها في المركزية والإستقلال أي الى الميول الوحدوية والتيارات الإستقلالية، وهذه العلاقة المتعارضة والمتداخلة، فضلاً عن التعدد القومي في العراق قد لانجد لها مثيلاً شاملاً من حيث منطلقاتها ومعانيها السياسية والقانونية في النظم التطبيقية للفيدرالية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا إذ لايعاني أيّ منهما من مشكلة عدم الإندماج وعدم التكامل القومي ولاتتميز مجتمعاتهما بمسألة القوميات المتعددة ومشكلة الجماعات المتباينة فيها، هذا من الناحية السياسية، أما من ناحية القانون فقد لانجد تطبيقاً قانونياً جاهزاً للنظام الفيدرالي في العراق. كما هناك تطبيقات لنظم فيدرالية فاشلة كما حصل في تجارب الدول الإشتراكية السابقة.

في الهند، نجد انه ليس هناك نظام فيدرالي موحد، إذ يتضمن الدستور الهندي ثلاث نظم مختلفة لتطبيق نظام الفيدرالية وهي أراضي الولايات Bhrat والأقاليم الإتحادية، والمناطق الواردة بالجداول القبيلة.

ويترتب على ذلك أن النظام الفيدرالي في الهند لايقوم على أساس النظر الى الأقاليم الفيدرالية بمثابة وحدات قانونية متساوية في الحقوق والإلتزامات بل يختلف كل منها من حيث التكوين القانوني والإختصاص الوظيفي، لذلك يصف الفقيه Ambedkar الوضع الإتحادي في الهند بأنه «ليس كياناً فيدرالياً بمعنى الكلمة، بل هو كيان سياسي شبه إتحادي، مكتسب عناصر مهمة وحيوية للوحدة القومية، ورغم أن نظام الحكم له الشكل الإتحادي إلا أن دستور الهند، على خلاف الدساتير الإتحادية تبعاً لمقتضيات الوقت والظروف...».

وكذلك يرى الفقيه Wheare أن «شكل الحكم في الهند شبه إتحادي Quasi-Federal في طبيعته، وأنه يأخذ مظهر الدولة الموحدة بدلاً من مظاهر الدولة الإتحادية التي لها مظاهر الوحدة».

وإذا درسنا التطبيقات الفيدرالية في الدول الإشتراكية السابقة وتناولنا التطبيق السوفيتي نجد أنه كان إسماً على غير مسمى، إذ إنعدمت فيه فكرة التوازن بين الرقابة المركزية والإستقلال الذاتي،

فنظام الرقابة كان يتصف بطابع مركزي مُشدد متعدد المظاهر ومختلف الوسائل إذ نجد هذا الوصف في التفسير الذي جاء به لينين «حتى تتحقق المرحلة الأعلى مرحلة الشيوعية يطالب الإشتراكيون بأدق صور الرقابة من جانب المجتمع ومن جانب الدولة على حجم العمل وحجم الإستهلاك» كما وأكد عليه (بريجنيف) بقوله إنه: «فيما عدا الحزب الشيوعي لايوجد لدينا ولايمكن أن يوجد تنظيم آخر» هكذا شوّه النظام الفيدرالي وتم إغراقه في بحر من صور وأشكال الرقابة وهي: الرقابة السياسية «البرلمان»، رقابة الحزب الشيوعي، رقابة الأفراد، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية. كما يؤكد الفقيه الفرنسي بوردو Burdeu على التزييف والتشويه لنظام الفيدرالية في الإتحاد السوفيتي بقوله: «مما يصعب من إستفادة الجمهوريات الإتحادية من وضعها في الإستقلال الذاتي، ان أخذ دستور ١٩٧٧ بمبدأ المركزية الديمقراطية كمبدأ في أعمال الوظائف أجهزة الدولة، ومن الصعب التوفيق بين الحرية حتى النسبية منها، المتاحة للهيئات الإقليمية وبين السلطة السوفيتية الأعلى في إلغاء قراراتها حيث أن قرارات مجلس السوفيت الأعلى هي ملزمة» دائماً، وهكذا تفككت الدول الإشتراكية الكبرى لسوء التطبيق والإستهانة بالمباديء العامة للقانون وعدم إحترام مباديء حقوق الإنسان والأسس العلمية للقانون وبتنفيذ مبدأ الديمقراطية. وكذلك يجب عدم الركون الى معسول الكلام وأسلوب التنظير وعلى الحجج الواهية كما يقول الفقيه ديران: «في الدول الإتحادية قضي بأنه ليس كافياً أن يترك الى حسن نية الهيئات السياسية أمر حماية إستقلال الولايات الفيدرالية بل الدستور في مجموعه –ضد خطر التفسيرات الخاطئة والمتحيزة. بل رأى بحق ولاشك– انه لم يكن كافياً أن يعهد بهذا الأمر الى هيئة سياسية أخرى غير المشرع العادي كهيئة محايدة أو هيئة دستورية»[١]. ويؤكد على انه «لايكفي شكل الإتحاد وطبيعته للتعرف بالمضمون الحقيقي لقانونه الوضعي»[٢].

وفي هذا المجال نذكر قولاً بليغاً آخر للفقيه ديران وهو الآتي: «لسوف ندع جانباً كل الغيبيات ونتجنب الخوض في بحث الأفكار المجردة حتى ولو كانت تتعلق بالسيادة، ولسوف نتجنب البحث في كل تركيب نظري حتى ولو كان يتعلق بمعيار الدولة لكي لاتبقى لدينا سوى العناصر الحقيقية للقانون الوضعي وهي الإلتزامات والسلطات –الإختصاصات م. هـ.– ووسائل الجزاء –الرقابة المركزية أو المحايدة م. هـ– دون أن نغفل من ناحية أخرى العوامل السياسية بمفهومها الواسع سواء كانت

١و٢- ديران ١٢٢، ١٤٠.

حدث في المفاوضات العراقية الكُردية في عام ١٩٧٠ أن كان الأستاذ الدكتور منذر الشاوي عضواً في الوفد العراقي إذ إقترح إستخدام لفظ (الإقليم) كوصف جغرافيّ لكُردستان العراق في قانون الحكم الذاتي الذي كان مقترحاً وأصبح مطبقاً بعد ذلك في عام ١٩٧٤ على أساس أن الإقليم يشير الى عنصر الإقليم كأحد أركان الدولة. ورفض هذا المصطلح وبدله بلفظ آخر وهو (المنطقة) وصدر القانون بإسم قانون الحكم الذاتي لمنطقة كُردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ وفي ظننا وقع الأستاذ في خطأين: الأول في لغة العرب إن المنطقة هي أوسع حدوداً وجغرافية من الإقليم والدليل تطلق على عدة دول بإسم المنطقة مثل منطقة الشرق الأوسط وغيرها. الثاني، لايدري الأستاذ بأن لفظ الإقليم يستخدم في القانون الأردني في شأن البلدية والإدارة فهناك إسم لعقبة يطلق عليها إقليم عقبة، وكذلك في جمهورية مصر العربية يستخدم الإقليم في القانون المصري كثيراً حيث الإقليم البحري والإقليم الجنوبي والى آخره.

مصلحية أو عاطفية لأنها غير منفصلة من الناحية العلمية عن إعداد وتطبيق القانون»[1]، ويؤكد أيضاً على انه «ليس القانون الوضعي الذي قرر من أجل حياة الجماعة مسألة هندسية فمنهاجه التطبيقي والعملي هو المبرر الوحيد لوجوده وتحقيقه لنتائج مفيدة ونافعة وهو أيضاً السبب الوحيد لوجوده، والحاجات والمصالح العلمية التي لاتقتصر من ناحية على المسائل المادية يجب أن تكون لها الصدارة عند إعداد هذا القانون وتحظيره على المسلمات أو مقتضيات المنطق المجرد وعلى الزخارف النظرية»[2].

وما يثبت هذه الحقيقة، أنّ «واضعي دستور الإتحاد السويسري استرشدوا بدستور الولايات المتحدة الأمريكية، إلا انهم أقاموا دستورهم على الأسس التي تتفق مع تقاليد الشعب السويسري الخاصة وما أثبتته التجارب، وما تقتضيه المصالح المحلية، دون إلتزام النظريات الدستورية أو القياس على النظام الأمريكي»[3].

فالدستور المركزي الفيدرالي، ولاسيما في المسائل الأساسية لتأمين تطبيقه وإحترامه، يجب أن يؤمّن توافق إختياري بينه وبين القوانين الإقليمية الأساسية «الدساتير الإقليمية» وإحترامها، والمحافظة على الحدود والأراضي الإقليمية للولايات.

أكرر القول، بضرورة عدم الإلتزام المطلق بالتطبيقات العملية لهذا النظام في الدول الأخرى، بل من الضروري الإستفادة منها، إذ انه من الضروري الإعتماد على النظرية العامة للفيدرالية ذاتها، وواقع الحال الإجتماعي والإقتصادي والسياسي للمجتمع، لأن النظام السياسي للدولة وشكل الحكم فيها هو غاية ونتيجة، ويعبر عن ذات الشعب وأحواله، ويتطور معه ويتفق من مستجدات ضرورية في ظروف تطور حياته وأهدافه من النواحي السياسية والإجتماعية والإقتصادية، ومن غير الشك، فإن النظام الدستوري والقانوني لمجتمع ما هو حصيلة القيم والأحداث الإجتماعية والتجارب السياسية.

ورجاؤنا أن لايقع السياسيون العراقيون في خطأ عدم التمييز بين النظرية والتطبيق. فما تم من تطبيق سيء للنظام الفيدرالي في بعض الدول الفيدرالية لم يكن العيب في موضوع نظرية الفيدرالية، بل في شكل تطبيقه وفي محتوى الفلسفة السياسية لنظام الحكم في الدولة. ومن العسير القول بأن أي نظام مهما كان راسخاً وقوياً وواضحاً لايمكنه النجاح في الطريق الملبد بأشواك الدكتاتورية ومركزية الحكم، وبخلافه فإنّ مبدأ الديمقراطية أو الشورى هو الذي يمهد لنجاح النظام القانوني السياسي في الدولة. لذلك نجد أن النظام الفيدرالي قد أفلح ونجح في الإمارات العربية المتحدة، وألمانيا، وفي الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، ولكن لم يفلح في جميع الدول الإشتراكية السابقة، ولا في الدول العسكرية في أفريقيا.

وقد يقال بأن المجتمع العراقي ليس بالتطور المدني والوعي الإجتماعي كما هو الحال في سويسرا. هذا قول حق يراد به الباطل، فالمجتمع العراقي في وضعه الحالي هو أفضل حالاً وتطوراً وإمكانية

---

١و٢- ديران، ١٩، ٢٥.

٣- الدكتور السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، القسم الثالث، دراسة النظام الإتحادي، القاهرة ١٩٦٢، ص٥٥.

ووعياً من الزمن الذي كان فيه الألمان والأمريكان، ومن القبائل العربية في الخليج.

وأخيراً رجائي من السياسيين أولاً عدم الوقوع في فخ الفقه القانوني من حيث إستخدامهم للمصطلحات والتعابير الغامضة والملتوية وصياغتها بأساليب ملتوية لإبعاد النظام الفيدرالي من محتواه السياسي وحبسه في مفهوم قانوني إداري ضيق والمثال على ذلك إستخدام «اللامركزية الفيدرالية»[1]، أو الفيدرالية الإدارية، ففي الواقع وفي النظرية العامة للفيدرالية، ليست هناك اللامركزية الفيدرالية، ولا الفيدرالية الإدارية، بل الصحيح في الفهم القانوني للفيدرالية هناك اللامركزية السياسية التي تطلق على الفيدرالية وليس اللامركزية الإدارية، كما أنه ليست هناك فيدرالية إدارية بل هناك نظام اللامركزية الإدارية وهو غير نظام اللامركزية السياسية والتي هي النظام الفيدرالي في حقيقتها. وكذلك رجائي من السياسيين والكتاب والصحفيين عدم إفساد التعابير والمفاهيم القانونية، كما هو الحال في إستخدام مصطلح الحكم الذاتي الكامل وغير الكامل أو الحكم الذاتي الصوري أو الحقيقي، فلغة القانون ليست لغة السياسية، نعم أنّ لغة السياسية أوسع وأكثر حرية في الإستخدام، لكن مع ذلك يجب التقيد بالمعنى القانوني للمصطلح.

١- الأستاذ الدكتور عبدالرحمن رحيم عبدالله، اللامركزية الإدارية واللامركزية الفيدرالية وأوجه المقارنة بينهما، مجلة القانون والسياسية، كلية القانون والسياسية، جامعة صلاح الدين، ¼Wأولير، العدد الأول، السنة الأولى، حزيران ١٩٩٤، ص١٣٢.

## المبحث الثاني

### مشروع الدستور لجمهورية العراق الإتحادية

نحاول في هذا المبحث، طرح مشروع لبناء النظام السياسي والقانوني للدولة العراقية المستقبلية على أساس دولة فيدرالية واحدة تشترك فيها الأقاليم العراقية على قدم المساواة والعدالة القانونية ويطبق كل منها نظاماً إقليمياً ذاتياً بإختصاصات وظيفية وإلتزامات متساوية. ونكرر القول انه في حالة تنظيم الدولة الفيدرالية للعراق، من الضروري الإسترشاد ودراسة وتقييم التطبيقات الفيدرالية الماضية والحاضرة، بيد أن الأهم والأكثر إلحاحاً أن يتجنب الفقه وشرائح القانون العراقي الإعتماد الكلي وإستخلاص العناصر القانونية الرئيسية من تلك التطبيقات لوحدها، بل من الضروري الإعتماد على النظرية العامة للفيدرالية وبالأخص من حيث عنصر الإستقلال الذاتي والإختصاصات الوظيفية للهيئات الإقليمية الفيدرالية وذلك بالأخذ بالمبدأ العام الذي يؤكد على أن تمارس الحكومة الفيدرالية المركزية سلطات مفوضة قانوناً في حين تحتفظ الحكومات الإقليمية بجميع السلطات الباقية، وكذلك الإهتمام بإستقلالية وحياد المحكمة الإتحادية العليا وإنه لا سلطان على القضاء لغير القانون والحق والعدل. وإنشاء جهاز قضائي حضاري لتأمين ضمان شرعية القوانين والقرارات التشريعية والتنفيذية والإدارية بات من المسائل الضرورية والتي يجب أن تشغل بال الفقه العراقي، وذلك عن طريق تمكين القضاء من كفالة ضمان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية من تعسف وإنحراف السلطة من قبل جميع هيئات الدولة المركزية والإقليمية، ومن الضروري جداً توسيع وتمديد رقابة القضاء بحيث لاتقتصر وظيفتها على النظر في القضايا العادية أو الإدارية بل أن من الواجب أن يكون للقضاء حق في التأكد من مدى مطابقة القانون وملاءمته لأحكام الدستور، وذلك تنفيذاً لمباديء الشرعية الدستورية ومفهوم المشروعية بمعناه العام الشامل.

النظر في مدى دستورية وشرعية نصوص القوانين الحالية التي تكون قديمة في المستقبل القريب إن شاء اللّه، والقرارات التشريعية غير الشرعية الصادرة من ما يسمى مجلس قيادة الثورة وذلك بعد تحول وتطور المجتمع العراقي على أساس مباديء الحرية والديمقراطية.

# مشروع[1]

## لدستور جمهورية العراق الإتحادية

إنطلاقاً من ضرورة بناء عراق جديد حر ديمقراطي مستقل، وإيماناً بالوحدة الوطنية التي يثيرها التعدد القومي والعرقي، أي الوحدة من خلال التعدد، وأن يحكم الشعب نفسه بإرادته عن طريق ممثليه الشرعيين، ويستند الحكم فيه الى أهل العراق جميعاً، والديمقراطية هي أساس العدالة الإجتماعية. وأن مبدأ المساواة الدستورية لا قيمة له إذا لم ترافقه مساواة سياسية وإقتصادية هو الأساس في تأمين الحريات العامة والخاصة للمواطنين وضمان لحماية حقوق الإنسان في الدولة. وأن العدل أساس الملك. وأن شكل الحكم والنظام السياسي للدولة في تاريخ تطور المجتمعات البشرية لاينبغي أن يعتبر غاية في ذاته بل مجرد وسيلة لأنه يعبر عن حضارة ومدنية الشعب ويتطور معه ويتفق مع ظروف حياته وأهدافه وآماله من جميع نواحي الحياة.

لكل ما تقدم ولأجل تمتع شعب العراق بحقوقه المدنية والسياسية ويعيش في نظام أهلي بعيداً عن صوت المدفع ومن فوهة البندقية ونار الحرب وحكم العسكر.

### المباديء العامة

### للنظام السياسي للعراق

**المادة الأولى**: الشكل القانوني للدولة.

١- العراق جمهورية إتحادية مستقلة، هي دولة واحدة متعددة القوميات قامت على أساس الإتحاد الإختياري.

٢- تتكون الدولة العراقية من ( ) أقاليم هي: .....

٣- إقليم الدولة: تسمى كل ولاية عراقية إقليماً، ويكون لكل إقليم شخصية قانونية مستقلة في حدود الدولة العراقية الإتحادية. وليس للإقليم شخصية قانونية دولية مستقلة وليس له الحق في إقامة العلاقات في السياسة الدولية لأجل السعي للإعتراف الدولي. إستثناء له حق إقامة علاقات ذات طبيعة تجارية وثقافية وحدودية.

٤- يشكل العراق أرضاً واحدة من النواحي السياسية والإقتصادية والمائية والمالية والجمركية ولايمكن إقامة أي حاجز أو أي قيد من أي نوع كان داخل الدولة الإتحادية.

---

١- أعتمد في وضع هذا المشروع لجمهورية العراق الإتحادية على المصادر التالية:
أ- المشروع التمهيدي لدستور الإتحاد بين الجزائر والجماهير الليبية.
ب- د. محمد هماوند مشروع لبناء النظام الفيدرالي في العراق، جريدة المسار اللبنانية.
ج- الأستاذ الدكتور سعدي البرزنجي، فصل السلطات في النظام الديمقراطي. أربيل، ٣ حزيران ١٩٩٥.
د- مشروع - من «بيت المستقبل» برسم مناقشة، جمهورية لبنان الفيدرالية، ١٩٧٧.

**المادة الثانية**: بغداد عاصمة الدولة الإتحادية، إنها مقر المؤسسات الدستورية العليا للدولة ومقر البعثات والمنظمات السياسية الدولية والإقليمية.

**المادة الثالثة**: جنسية الدولة، ويكون للمواطنين العراقيين جميعاً جنسية عراقية واحدة تكون التبعية العراقية أساساً لها.

**المادة الرابعة**: السيادة هي ملك الشعب. إنّ دولة الإتحاد تمارس من قبل البرلمان المركزي والإقليمي.

**المادة الخامسة**: الإسلام دين الدولة، ويجب إحترام الأديان السماوية وطقوس الجماعات غير المسلمة.

**المادة السادسة**: لدولة الإتحاد عَلَم وشعار ونشيد مركزي وأنْ يكون لكل إقليم عَلَم وشعار ونشيد.

**المادة السابعة**: يلتزم كل إقليم بعدم تعارض دستوره الإقليمي مع أحكام هذا الدستور.

**المادة الثامنة**: لايمكن تغيير الحدود الدولية للدولة الإتحادية والإقليمية إلا بموجب قانون دستوري، يجوز للهيئات الإقليمية تغيير الحدود الإدارية لوحداتها الإدارية والبلدية من حيث استحداثها أو تغييرها أو إلغائها في حدود إقليمها.

## الهيئات الإتحادية الدستورية العليا

### مجلس رئاسة الإتحاد

**المادة التاسعة**: يرأس الدولة مجلس يسمى «مجلس رئاسة الدولة». ويمارس السلطة العليا للجمهورية الإتحادية ويتكون من رؤساء أقاليم الدولة الموقعة على وثيقة إقامة الدولة الإتحادية.

**المادة العاشرة**: يتولى رئاسة المجلس دورياً بالتناوب أحد الأعضاء «رؤساء الأقاليم» ولمدة زمنية محددة، ويجب أن تكون معقولة توافق بين إمكان إشراف كل رئيس على إقليمه وسهولة الإجتماع وإعطاء الفرصة المناسبة من الزمن لمجلس الوزراء المركزي ليدرس الأعمال والوظائف توطئة للعرض على مجلس الرئاسة.

**المادة الحادية عشر**: يجتمع المجلس الرئاسي دورياً كل فترة زمنية معينة للنظر في الموضوعات والقضايا التي يعرضها عليه مجلس الوزراء المركزي، ويجوز إستثناء إنعقاده في أي وقت بناء على طلب أحد الأعضاء.

**المادة الثانية عشرة**: يشترط لصحة إجتماع المجلس حضور أكثر من ثلثي الأعضاء. وتصدر القوانين والقرارات بالأغلبية المطلقة وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي ينضم إليه رئيس المجلس.

**المادة الثالثة عشرة**: للمجلس الرئاسي حق الإعتراض على القوانين والقرارات والأعمال القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية فإذا إعترض فعليه أن يعيد العمل القانوني الى السلطة التشريعية مشفوعاً برأيه مفصلاً ومسبباً فإذا أصرّت السلطة التشريعية على نظرها السابق يعرض على المحكمة الإتحادية العليا. ليس للمجلس أو رئيسه حق الإعتراض على الحكم النهائي

للمحكمة الإتحادية العليا في الدولة.

**المادة الرابعة عشرة**: للمجلس الرئاسي حق إقتراح القوانين وعليه إصدارها بعد إتباع الإجراءات القانونية الأصولية بشأنها.

**المادة الخامسة عشرة**: القرارات الخاصة بإعلان الحرب وعقد السلام لاينفرد بها رئيس المجلس الرئاسي ولا من إختصاص المجلس الرئاسي، وإنما يجب أن تصدر بالأغلبية المطلقة للسلطة التشريعية الإتحادية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء المركزي.

**المادة السادسة عشرة**: لايجوز لمجلس الرئاسة إستفتاء الشعب بقوانين أو بإجراءات ليتخذ منه وسيلة لتبرير إجراء ما أو سياسة ما ذات طابع حزبي أو ذاتي حتى وإنْ كان على شكل مواثيق وبيانات.

**المادة السابعة عشرة**: لايجوز للمجلس الرئاسي حل السلطة التشريعية المركزية، ولكن له نزع الثقة منها، ووسيلة ذلك أن يطلب من المحكمة الإتحادية العليا. مع تقييد بنص المادة (١٢) على بقائها، أو تغييرها وذلك لتحقيق التوازن بين هاتين السلطتين الدستوريتين وحق شعب الدولة نفسه في السلطة العليا.

**المادة الثامنة عشرة**: يشكل المجلس الرئاسي مجلس الوزراء المركزي ويعفي الوزراء كلهم أو بعضهم من مناصبهم.

**المادة التاسعة عشرة**: يمكن لمجلس رئاسة الإتحاد أن يعقد جلساته في إحدى العواصم الإقليمية.

## الإختصاصات العامة

## للهيئات الإتحادية المركزية

**المادة العشرون**: وضع الدستور الإتحادي بشكل يؤمن توافق الدساتير الإقليمية معه. وتأمين تطبيقه وإحترامه.

**المادة الواحدة والعشرون**: وضع القوانين اللازمة لتأمين الإنتخابات العامة، وبناء القضاء الإتحادي والدستوري.

**المادة الثانية والعشرون**: الشؤون الخارجية، منها تنظيم العلاقات السياسية الدولية والتمثيل الخارجي وعقد المعاهدات والإتفاقيات الدولية.

**المادة الثالثة والعشرون**: الدفاع الوطني: المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وإعلان الحرب والسلام وتنظيم القوات المسلحة تدريباً وتسليحاً.

**المادة الرابعة والعشرون**: الجنسية والأحوال الشخصية، ووضع الأجانب، الهجرة واللجوء.

**المادة الخامسة والعشرون**: المالية العامة، الضرائب العامة، الرسوم الجمركية والمصارف ونظام العملة وأسواق المال والتجارة.

## المجلس التنفيذي الإتحادي

### مجلس الوزراء الإتحادي

١- يتكون المجلس من الرئيس وعدد من نواب الرئيس وعدد من الوزراء يحدده المجلس الرئاسي على أن يكون من كل إقليم عدد معقول من الوزراء.

٢- يتكون المجلس من الوزارات الآتية على الأقل:

| | | | |
|---|---|---|---|
| ١- الداخلية | ٢- الخارجية | ٣- الدفاع | ٤- المالية |
| ٥- العدل | ٦- التربية والتعليم | ٧- الزراعة | ٨- الصناعة |
| ٩- التجارة | ١٠- الإعلام | ١١- المواصلات | ١٢- البلديات |
| ١٣- التخطيط | ١٤- الصحة | ١٥- شؤون التنسيق بين هيئات الدولة الدستورية | |
| ١٦- السياحة والبيئة | ١٧- الأوقاف | ١٨- الشباب | ١٩- التعليم العالي |
| ٢٠- النفط | | | |

٣- يعين مجلس رئاسة الإتحاد رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي المركزي، ويكونون مسؤولين أمام مجلس رئاسة الإتحاد.

٤- يقوم المجلس بالآتي:

١- دعوة أعضاء المجلس الرئاسي وعرض الموضوعات بعد دراستها عليه.

٢- تنفيذ قرارات مجلس الرئاسة بإبلاغها الى سلطات الدولة المركزية وسلطات الأقاليم ومتابعة تنفيذها.

٣- مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام السلطة التشريعية الإتحادية.

## إختصاصات المجلس التنفيذي الإتحادي

**المادة السادسة والعشرون**: يختص مجلس الوزراء الإتحادي:

أ- شؤون الدفاع والحرب والسلم، ومنها تشكيل قيادة عسكرية موحدة عراقية شاملة للقوات المسلحة، يشترك فيها الضباط الكبار من جميع القوميات والجماعات العراقية.

- وضع سياسة دفاعية للقوات الإتحادية المسلحة وشؤون تجهيزها وتنظيمها وإدارتها وصناعاتها ومراقبة الأسلحة والذخائر وحيازتها.
- المحافظة على الأمن الوطني بالنسبة لجميع أراضي الدولة الإتحادية وقضايا الحرب والسلم، والبت في مسائل السلم والحرب. على أن تكون القرارات المتخذة بشأنها إجماعية.
- إنشاء المؤسسات التعليمية العسكرية.
- يكون الجيش تحت تصرف السلطة التشريعية الإتحادية.
- شرطة الدولة، يكون المركز الرئيسي للشرطة الإتحادية في العاصمة المركزية، وأن تكون لها مراكز إقليمية في كلّ إقليم وتتمتع الشرطة الإقليمية باللامركزية.
- تشرف الشرطة الإتحادية على تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة على مستوى الدولة الإتحادية.

ب- الشؤون الخارجية: يتولى المجلس التنفيذي الإتحادي:

- وضع سياسة خارجية واحدة. وزارة خارجية واحدة.
- تملك الدولة الإتحادية العراقية وحدها الشخصية القانونية الدولية، وتجرد منها الأقاليم الفيدرالية.
- ابرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية في أمور الدولة الإتحادية في إختصاص الإتحاد.
- التمثيل السياسي والدبلوماسي في الخارج والتجارة الخارجية في الشؤون الإقتصادية والمالية، وتتمثل في تنظيم وتوحيد السياسة الإقتصادية وتوجيه التجارة والصناعة الداخلية، ووحدة العملة والجمارك.

**المادة السابعة والعشرون**: يختص المجلس التنفيذي الإتحادي في شأن الإقتصاد والمالية العامة للدولة:

- وضع الخطط والبرامج العامة المشتركة الكفيلة بتوجيه الإقتصاد الوطني الموحد.
- إنشاء الشركات والمؤسسات والمشاريع الإقتصادية الفيدرالية المشتركة.
- توحيد النقد وتوحيد أجهزته وقواعد إصداره وأسس تبادله.
- نظام المصارف والتسليف والصيرفة والأوزان والمقاييس.
- إقامة الصناعات الستراتيجية والثقيلة.
- النظام المالي للدولة الفيدرالية في موضوع الضرائب والرسوم يحدد بموجب قانون فيدرالي، بشرط أن يكون حق تحديد وجباية الضرائب والرسوم الإقليمية للولايات الفيدرالية.
- اعداد مشروع موازنة الدولة الإتحادية.
- يكلف ديوان للمحاسبة مهام المحاسبة الوطنية الإتحادية، والتفتيش العام على الواردات والنفقات العامة في الدولة الإتحادية.
- النقل العام والسكك الحديدية والملاحة البحرية والجوية والبريد والإتصالات الخارجية وتوزيع وإستخدام الطاقة الكهربائية، الجنسية والأحوال الشخصية، وكذلك وضع ومركز الأجانب، ونظام الجوازات، وتسليم المجرمين الى حكوماتهم الشرعية وتقرير حق اللجوء. ونظام الجوازات، الهجرة والأجانب.

**المادة الثامنة والعشرون**: يختص المجلس التنفيذي الإتحادي بـ:

- تطبيق الدستور الإتحادي والقوانين والأنظمة الإتحادية ويضمن إحترام الدساتير الإقليمية.
- إقتراح اعداد مشروعات القوانين والمراسيم والقرارات الإتحادية.
- تنفيذ قرارات وأوامر مجلس الرئاسة.
- التنسيق مع الوزراء المركزيين والوزراء الإقليميين في القطاعات التي يحددها لهم المجلس

التنفيذي الإتحادي والشؤون الإتحادية العامة.

– مسألة حرية التنقل وحق الإقامة.

**المادة التاسعة والعشرون:**

**المادة الثلاثون:** السلطة التشريعية الإتحادية

تمارس السلطة العليا للجمهورية السلطة التشريعية الإتحادية، وتتكون من مجلسين تشريعيين أحدهما المجلس الأعلى «مجلس الولايات» يمثل فيه جميع الأقاليم الإتحادية بكل جماعاتها القومية والعرقية وطوائفها الدينية بنسب متساوية، ويتم إنتخاب نواب مجلس الولايات بالإقتراع العام المباشر والسري ولمدة زمنية معينة وتتنافى عضوية هذا المجلس مع ممارسة وظيفة تنفيذية في المركز أو في أحد الأقاليم ويبين القانون الإتحادي الكيفية والشروط التي يتم بها إختيار أعضاء مجلس الولايات وواجباتهم وحقوقهم.

والثاني: المجلس الأدنى «المجلس الوطني» ويكون التمثيل النيابي فيه طبقاً لعدد السكان في كل إقليم ويمثلون الشعب العراقي بأسره ويتم إنتخابهم بالإقتراع المباشر والسري ولمدة زمنية معينة.

**المادة الواحدة والثلاثون:** إختصاصات السلطة التشريعية

– مناقشة السياسية العامة لدولة الإتحاد وإقتراح كل ما من شأنه تدعيم الإتحاد وتحقيق أهدافه.

– مناقشة وإقرار إصدار التشريعات المركزية التي لها خصائص عامة للتطبيق على المركز والأقاليم.

– إنتخاب المحكمة العليا للدولة الإتحادية والمحكمة الدستورية.

– تشكيل لجان وهيئات الرقابة البرلمانية لتأمين تنفيذ القوانين والقرارات المركزية.

– يصادق على قرار إنتخاب رئيس الدولة الإتحادية ونوابه وأعضاء رئاسة الدولة.

– إنتخاب القائد العام للقوات العسكرية الإتحادية.

– مناقشة وإقرار موازنة الدولة الإتحادية.

– مناقشة وإقرار المعاهدات والإتفاقيات التي تبرمها الحكومة الإتحادية.

**المادة الثانية والثلاثون:** السلطة القضائية الإتحادية

– يكون لجمهورية العراق الإتحادية، قضاء إتحادي يصدر بإنشاء قانون إتحادي يبين كيفية تشكيله ودرجاته وأشكاله وصلاحياته ومدة العضوية فيه، وإجراءات وشروط التعيين فيه، وحقوق وواجبات القضاة وموظفيه، وتكون من بين هيئاته الأساسية، المحكمة الإتحادية العليا التي تنشأ بقانون إتحادي، ووظيفتها الأولى هي ضمان تطبيق القانون الإتحادي بصورة واحدة.

وعموماً، هي محكمة عليا في الدولة وتتألف بنسبة معينة من أعضاء ينتخبون من قبل السلطة التشريعية مجتمعة «المجلس الوطني ومجلس الولايات»، وتختص بحل الخلافات التي تقوم بين

الأقاليم أو بين أحدها والحكومة الإتحادية المركزية، والنزاعات بين مواطنين منتمين الى أقاليم مختلف، والنزاعات المتعقلة بأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي المعتمدين في الدولة الإتحادية للقوانين الجنائية والضريبية.

- الفصل في مضمون دستورية القوانين الإتحادية والقوانين العائدة للولايات الأعضاء.
- الفصل في المنازعات التي يمكن أن تنشأ بين الدستور والقوانين الإتحادية المركزية.
- الفصل في الطعون القائمة على تعارض قانون إقليمي مع قانون إقليمي آخر أو مع قانون إتحادي.
- الفصل في طلبات ابطال وإلغاء التصرفات القانونية التي تجريها الولايات الفيدرالية والمخلة بالكيان السياسي والقانوني للدولة.
- الفصل في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية الفيدرالية، المخالفة لمباديء الدستور.
- إبداء الرأي الإستشاري في أية مسألة دستورية أو قانونية بناء على طلب الجهات الرسمية للدولة.
- في ميدان القانون الجنائي فإن المحكمة الإتحادية العليا تكون صاحبة الإختصاص الأصيل وحدها في قضايا الخيانة العظمى والجرائم السياسية والجرائم ضد القانون الدولي والأعمال التي تؤدي الى التدخل العسكري الإتحادي.
- تنظر المحكمة الإتحادية العليا بصفة الأصيل أو بصفة محكمة إستئناف في قضايا الحقوق الدستورية للمواطنين ويشتمل ذلك على الحقوق الشرعية والدستورية والقانونية.

## المبحث الثالث

### مشروع لدستور إقليم كُردستان - العراق

لاأظن أن يكون هناك إقليم يتمتع بنظام الحكم الذاتي الداخلي لايتمتع بدستور ذاتي إقليمي خاص لأنه وفقاً للنظرية العامة للحكم الذاتي يجب أن يكون لكل إقليم دستوره الإقليمي الذاتي.

إذ جاء النص في المادة ٨٢ في دستور ١٩٧٧ للإتحاد السوفيتي السابق مايلي:

«للجمهوريات ذات الحكم الذاتي دستورها، وهو يتفق مع دستور الإتحاد السوفيتي ودستور الجمهورية المتحدة ويراعي خصائص الجمهورية ذات الحكم الذاتي».

والحال في جميع مناطق الحكم الذاتي في إيطاليا وإسپانيا وغيرها، فما بال الأقاليم الفيدرالية، كيف يستقيم أن تكون بدون دستور إقليمي وهذا في منظور جميع فقه القانون الدستوري عيب جسيم لايغتفر أما القول بأن إقليم كُردستان الفيدرالي ليس بدولة وبالتالي ليس من حقه أن يكون له دستور فهذا رأي مردود لأن وجود الدستور الإقليمي مسألة متفرغ منها ووجوده لاجدل ولانقاش فيه هذا من جانب، أما من جانب آخر فليس من الصحيح القول بأن الدستور الإقليمي يمنع وجود دستور للدولة فمن المفروض أن يكون هناك دستور مركزي للدولة وفي الوقت ذاته أن تكون عدة دساتير إقليمية.

الغريب، وهذا ما حصل في كُردستان في الماضي عندما كان يتمتع بالحكم الذاتي لمنطقة كُردستان، لم يكن هناك دستور ينظم الحياة العامة الذاتية لسكان منطقة الحكم الذاتي، كما هو الحال في الأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي في جميع التطبيقات لهذا النظام في جميع دول العالم.

والحال الحاضر، إذ يتمتع إقليم كُردستان بنظام فيدرالي منذ عام ١٩٩٢ وهو يفتقد للدستور الإقليمي ووجوده، فإن وجوده من بديهات النظام القانوني الفيدرالي في جميع دول العالم. لأنه وفق التصور القانوني والسياسي، أن الدستور الإقليمي هو حق طبيعي لجميع المجتمعات اللامركزية مهما كانت قوية أو ضعيفة سواء اللامركزية السياسية «الفيدرالية» أو اللامركزية الإدارية الإقليمية، وحتى في النظم البلدية هناك نظام قانوني للمؤسسات البلدية في جميع الدول سواء التي تأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية، فكيف الحال بنظام الحكم الذاتي أو الفيدرالية، لذا فإن للدستور الإقليمي مكانة خاصة وهو ضرورة قانونية وسياسية في حياة النظام الإداري والسياسي للأقاليم المتمتعة بنظام الحكم الذاتي أو بنظام الفيدرالية، وعلى هذا الأساس نقترح مشروع دستور لإقليم كُردستان.

## مشروع لدستور إقليم كُردستان – العراق*

يعرب سكان إقليم كُردستان – العراق عن رغبتهم الصادقة بإرادتهم الحرة، أن يُنشئوا فيما بينهم وبين بقية سكان إقليم العراق، دولة عراقية إتحادية على أساس الرغبة المشتركة في إحترام المواطن والوطن وتكون فيها السيادة للشرع والقانون وحياد القضاء وإستقلاله وبناء المجتمع الأهلي والحفاظ على الأمن الإجتماعي ولتكون ثروة الوطن لثراء المواطن ونبذ الثورة لأجل الثروة، وبناء على ذلك، أصدرنا هذا الدستور الإقليمي لكُردستان العراق بموافقة سكان إقليم كُردستان ممثلاً في برلمانه الشرعي.

### المباديء العامة

**المادة الأولى**: تدار شؤون الإقليم العامة والخاصة بموجب دستور إقليمي، هو القانون الأساسي للإقليم يوضع من قبل البرلمان الإقليمي بأغلبية ثلثي الأصوات، وأن يوافق المباديء الأساسية للدولة المركزية، ويراعي الخصائص القومية والذاتية لسكان الإقليم مثل (اللغة، الدين، الثقافة).

**المادة الثانية**: تشمل كُردستان العراق محافظات هەولير (اربيل)، كركوك، دهوك، عقره، سوران، السليمانية. هلبجه، ورانيه، بحدودها القومية والتاريخية والجغرافية والسياسية، والإدارية. والأخذ بنظر الإعتبار إعادة الحال كما كان للمناطق الكُردية التي ألحقت بمناطق المركز أو أتبعت بشأنها سياسة التعريب والتهجير.

**المادة الثالثة**: يتكون شعب العراق من الكُرد والعرب والتركمان والمواطنين المسيحيين. يقر ويعترف هذا الدستور بجميع الحقوق الإنسانية والشرعية والدستورية لجميع المواطنين في الإقليم وفق مباديء المساواة والعدل وتنظم بقانون.

**المادة الرابعة**: اللغة الكُردية والعربية لغتان رسميتان في الإقليم، وإن اللغة العربية هي لغة التخاطب مع السلطات المركزية وبقية الأقاليم في الدولة.

**المادة الخامسة**:

أ– العاصمة الإقليمية لكُردستان العراق هي مدينة هەولير (اربيل).

ب– يرفع ويظهر علم الدولة المركزية إلى جانب علم الإقليم في جميع المناسبات.

**المادة السادسة**:

أ– تخصيص نسبة معينة من الميزانية العامة للدولة الفيدرالية المركزية لإقليم كُردستان وتكون تحت تصرف السلطة التشريعية للإقليم.

---

* إعتمدنا في وضع هذا المشروع على المصادر التالية: الأستاذ الدكتور نوري الطالباني، مشروع دستور إقليم كُردستان العراق، صيغة منقحة، ط٢، ١٩٩٣.

– مشروع من «بيت المستقبل» برسم المناقشة، جمهورية لبنان الفيدرالية. مجلة الدستور اللبنانية.

– Constitution of the state of California. Asamended and in force. November 8, 1972.

ب- تخصيص سلطات الإقليم بجباية الضرائب العامة في الإقليم، ولها حق التشريع في فرض وتحديد قيمة الضرائب المحلية، على أن يتم ذلك بموافقة البرلمان المركزي.

**المادة السابعة**: يحق لسلطات الإقليم إبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية في الشؤون الثقافية والتجارية وما تراه في مصلحة الإقليم.

**المادة الثامنة**: يقسم الإقليم إدارياً وفق التنظيم الإداري للدولة وعلى أساس نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية والذي يكون على نوعين من الأساليب الإدارية -الوحدات الإدارية، البلديات-. تنقسم الوحدات الإدارية الى: المحافظات، الأقضية، النواحي، القرى. وتنقسم البلديات إلى مناطق وهي على درجات: الممتازة، الأولى، الثانية، الثالثة والرابعة. وتنظم وفق القانون.

**المادة التاسعة**: تتعاون معاً السلطة العامة والأحزاب والتنظيمات السياسية والحزبية والإجتماعية في الإقليم في تكوين وتنفيذ إرادة سكان الإقليم، ممثلة في السلطة التشريعية للإقليم:

أ- تتحكم المباديء القانونية والسياسية العامة بتشكيل وتنظيم الأحزاب والتنظيمات السياسية والإجتماعية في الإقليم.

ب- يعود البت والحكم في موضوع المخالفة الشرعية والقانونية وأي عمل أو مساس بتلك المباديء الإنسانية العامة للقضاء وحده.

## الفصل الأول

### السلطة التشريعية للإقليم

**المادة العاشرة**: يمارس السلطة العليا للإقليم المجلسُ التشريعي المنتخب ويتألف من ممثلي شعب الإقليم، ولايجوز حل هذا المجلس من قبل السلطة التنفيذية أو رئيس الإقليم.

**المادة الحادية عشرة**: لايجوز حل المجلس التشريعي للإقليم إلا بموافقة المحكمة الدستورية العليا في الدولة، وقضاؤها هو الفيصل في هذا الموضوع.

**المادة الثانية عشر**: يتم إنتخاب أعضاء المجلس التشريعي الإقليمي من عدد ( ) أعضاء يمثلون جميع سكان الإقليم، ويتم إنتخابهم بالإقتراع العام المباشر والسري.

**المادة الثالثة عشرة**: لايجوز تفويض رئيس الدولة المركزية ورئيس الإقليم بممارسة إختصاص المجلس التشريعي الإقليمي.

**المادة الرابعة عشرة**: ينظم بقانون شروط الناخب وعضوية المنتخب وفقدانها وإختيار الرئيس ونوابه وإختصاصاتهم، فضلاً عن تنظيم المجلس ودورات إنعقاده العادية والإستثنائية.

**المادة الخامسة عشرة**: إختصاصات السلطة التشريعية:

١- يملك الإقليم حق التشريع والتنفيذ في جميع شؤون الإقليم التي ليست من الإختصاص الدستوري

والقانوني للسلطات المركزية في الدولة.

٢- يجوز التشريع في الإختصاصات المقررة للسلطات المركزية في حالة وجود نص تشريعي صريح للقانون المركزي يجيز ذلك.

٣- كل قانون تقرره السلطة التشريعية الإقليمية يجب أن يصدر بناءً على المباديء العامة للقانون ووفق أحكام الدستور الإقليمي. وأن ينشره رئيس الإقليم في النشرة القانونية للإقليم.

٤- الحق في تشكيل لجان التفتيش لتأمين تنفيذ القوانين الفيدرالية والمعاهدات والإتفاقيات الدولية فضلاً عن حسن تطبيق وتنفيذ القوانين والقرارات الإقليمية وذلك في حدود إختصاصاتها الدستورية.

٥- البت في التقرير العام للحكومة المركزية والحكومة الإقليمية حول الوضع العام في الدولة والإقليم.

٦- البت في إنتخاب رئيس الإقليم، ويوافق على إختيار رئيس الإقليم لرئيس وزراء الإقليم.

٧- البت في إختيار الرئيس ونائب رئيس جمهورية العراق الفيدرالية.

٨- البت في الميزانية العامة لإقليم كُردستان، والمصادقة على طرق تنفيذها.

٩- الحق في وضع وتحديد قيمة الضريبة المحلية. وتحديد الواردات المحلية وسعرها وقيمتها وجبايتها.

## السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الإقليم والحكومة الإقليمية.

**المادة السادسة عشرة**: رئيس الإقليم:

١- هو الرئيس الأعلى للإقليم ورئيس السلطة التنفيذية الإقليمية ويمثل الإقليم.

٢- ينتخب برلمان إقليم كُردستان رئيساً للإقليم لمدة خمس سنوات، ولايجوز تجديد إنتخابه أكثر من مرة واحدة، ويشترط لانتخابه موافقة ثلثي أعضائه، ويكون من مواطني الإقليم ولايجوز أن يتولى أي وظيفة أخرى.

٣- قيادة القوات المسلحة في الإقليم بشقيها العسكري والأمني.

٤- دعوة برلمان الإقليم إلى الإنعقاد في دوراته الإعتيادية والإستثنائية.

٥- المصادقة على تعيين رئيس وزراء الإقليم.

٦- المصادقة على القوانين الإقليمية وإعلان تنفيذها.

٧- تقديم تقرير عام سنوي إلى السلطة التشريعية الفيدرالية والإقليمية حول الوضع العام للإقليم.

٨- تقديم الإقتراحات إلى المجلس التشريعي.

٩- يجوز للمحافظة على وظيفة الأمن والسلم والنظام العام إعلان حالة الطوارىء بموافقة سابقة أو لاحقةٍ للمجلس التشريعي الإقليمي.