

## إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق ومستقبله

د. عابد خالد رسول\*

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية، بناء الفيدرالية، مستقبل العراق، إقليم كردستان  
<https://doi.org/10.31271/jopss.10098>

### ملخص

على الرغم من المبادئ والأدوات والمؤسسات الفيدرالية التي تبتت في دستوري ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ للعراق، والتي كانت يؤمل منها أن تعيد بناء العراق على شكل الدولة الفدرالية، بعد ان ظلت لأكثر من ثمانين اعوام على شكل الدولة الموحدة، إلا أنه بعد مرور حوالي عقدين على بدء عملية بناء الفيدرالية تلك، لا تزال تواجه العديد من الاشكاليات التي من شأنها ان تحول دون ترسيخ خصائص الفيدرالية في العراق، وان تلقي بظلالها على مستقبله ايضا، وعليه تحاول هذه الدراسة الجواب عن عدة تساؤلات بشأن مدى ترسخ خصائص الفيدرالية في العراق؟ وماهي الإشكاليات التي تواجه عملية بناء الفيدرالية في العراق؟ وماذا سيكون عليه مستقبله في ظل تلك الاشكاليات؟ وتنتهي الدراسة بعدة استنتاجات قد تتضمن إجابات عن تلك التساؤلات.

### پوخته

#### گرفته کانی بونیادنانی فیدرالیزم له عیراق و ئایندهی

سه ره رای ئه و پره نسپ و ئامراز و دامه زراوه فیدرالیا نهی که له هه ردوو ده ستوری سالی ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ عیراقدا چه سپێراون، که ئومیدی ئه وه یان لیده خوازرا عیراق به شیوهی ده وله تی فیدرالی له سهریان بونیاد بنزیته وه، که زیاتر له هه شتا سال به شیوهی ده وله تی یونیتاری بوو، به لام دواي تپه ربوونی نزیکهی دوو دهیه به سه ره ده ستپیکردنی ئه و پرۆسه یه ی بونیادنانی فیدرالی دا، هیشتا پرۆسه که ده رگیری چه ندين کیشه وگرفته، که په نگه پێگری له ته واو چه سپاندنی تاییه مه ندییه کانی فیدرالیزم له عیراقدا بکه ن، کاریگه ری به رچا ویشیان له سه ره ئاینده ی هه بیته. له م باره یه وه، ئه م توێژینه وه یه هه ولده دات وه لامي چه ند پرسیاریک بداته وه، سه باره ت به وه ی که تا چه ند تاییه مه ندییه کانی فیدرالیزم له عیراقدا چه سپێراون؟ گرفته کانی به رده م پرۆسه ی بونیادنانی فیدرالی له عیراقدا چین؟ ئاینده که ی له ژیر رۆشنایی ئه و گرفتانه دا چی ده بیته؟ توێژینه وه که به چه ند

\* أستاذ مساعد في قسم العلوم السياسية - كلية العلوم السياسية - جامعة السليمانية abid.rasul@univsul.edu.iq

ئەنجامیك كۆتایی دیت كه دەشین وه لام گه لیک بو ئه و پرسیارانە له خۆبگرن.

### **Abstract**

#### **Problems of Building the Federalism in Iraq and its Future**

Despite the federal principles, tools and institutions that were established in both the 2004 and 2005 Iraqi constitutions, which were hoped to rebuild Iraq in the form of a federal state, after it had remained for more than eighty years in the form of a unitary state, however, after about two decades since the start of that process of building the federation, it still faces many problems that may prevent the consolidation of the characteristics of federalism in Iraq, and cast their shadows on its future as well. Accordingly, this study attempts to answer several questions about the extent to which the characteristics of federalism have been consolidated in Iraq? What are the problems facing the process of building the federation in Iraq? And what will its future be in light of these problems? The study concludes with several results that may include some answers to these questions.

## مقدمة :

تنظم الدول بصورة عامة في شكلين، الأول هو شكل (الدولة الموحدة - Unitary State)، إذ توجد في هذا الشكل حكومة واحدة تدير الشؤون الداخلية والخارجية للدولة، وتأخذ معظم دول العالم بهذا الشكل. أما الثاني فهو شكل (الدولة الفيدرالية - Federal State)، إذ توجد في هذا الشكل مستويين من الحكومة، يدير كل واحد منهما جزءاً من شؤون الدولة حسب الطريقة التي تقرره الدستور في توزيع الصلاحيات بينهما، وتأخذ حالياً حوالي ٢٥ دولة من دول العالم بهذا الشكل. وتقف وراء بناء الفيدرالية في تلك الدول أهداف متعددة منها تجاوبها مع حكم المجتمعات التعددية والمنقسمة ثقافياً قومياً أو اثنياً أو دينياً، وكذلك تناغمها مع توحيد الجهود العسكرية أو الاقتصادية بين كيانات أو وحدات سياسية متعددة لضمان أمن جماعي لهم أو تحقيق ازدهار مشترك بينهم، إضافة إلى تناسبها مع إدارة الدول ذات الأحجام الكبيرة من حيث المساحة أو عدد السكان.

عليه يحاول هذا البحث تتبع كيفية تطبيق الابعاد النظرية لبناء الفيدرالية في العراق، إذ تحول من شكل الدولة الموحدة الى شكل الدولة الفيدرالية منذ حوالي عقدين، عقب التحولات التي حصلت في ٢٠٠٣، بهدف تجاوزه لعقود من الحكم اللاديمقراطي المركزي والقمعي للنظام السابق، وإعادة توزيع السلطة والثروة فيه بشكل تتيح لكل مكوناته (الاثنية القومية والدينية والمذهبية والثقافية واللغوية) ان يغتنم بفرصة المشاركة في حكمها والتمتع العادل بخيراتها، ومن ثم التأسيس لإشراك جميع تلك المكونات في إطار هوية عراقية وطنية تعددية تعبر عن الآمال العامة والمشاركة بين العراقيين من جهة، وتعترف بوجود وتمثيل الهويات الخاصة لكل مكون على حدى من جهة أخرى. وكانت اول خطوة هو تحويل هذه التوقعات والآمال الى مبادئ دستورية (مثل: الفيدرالية، اللامركزية، الديمقراطية، التداول السلمي للسلطة، التوزيع العادل للثروات)، التي ترسمت معظمها في قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ (الدستور الانتقالي) ومن ثم في دستور عام ٢٠٠٥ (الدستور الاتحادي). وهكذا كانت الفيدرالية احدي المبادئ التي سعت على أساسها إلى إعادة بناء العراق في تلك المرحلة.

**إشكالية البحث:** تدور حول التساؤلات الآتية: إلى أي مدى ترسخت خصائص الفيدرالية خلال العقدين الماضيين من عملية بناءها في العراق؟ ما هي الإشكاليات التي تواجه بناء الفيدرالية في العراق؟ وماذا سيكون عليه مستقبله في ظل تلك الإشكاليات؟ وما أهم المشاهد التي قد تؤول إليه؟

**فرضية البحث:** تفي بأن الفرصة التي أتاحت للعراق، بعد إسقاط نظام البعث في عام ٢٠٠٣، لإعادة بناءها كدولة فيدرالية، بهدف التغلب على عقود من الحكم اللاديمقراطي المركزي القمعي قومياً ومذهبياً، تتحداها إشكاليات متعددة مما يلقي بظلالها على مدى استمراره أو اخفاقه مستقبلاً.

**منهجية البحث:** إضافة إلى إعتداد منهجين أساسيين وهما (المنهج القانوني) و(المنهج المؤسسي) لدراسة الأبعاد الرئيسة لموضوع البحث، اعتمدت عدة مناهج أخرى فيه؛ منها المنهج الوصفي، ثم المنهج التاريخي، وكذلك الاستشراف المستقبلي.

**أهمية البحث:** تنبع من نقطتين أساسيتين، أولاهما: الاهتمام بدراسة عملية بناء الفيدرالية في العراق وهي جديرة بتقييمها بعد عقدين من بدء تطبيقها، وثانيهما: إلقاء الضوء على اهم الاشكاليات التي تواجه بناء الفيدرالية في العراق ومحاولة استشراف مستقبله في ظل تداعيات تلك الاشكاليات.

**اهداف البحث:** تبرز في نقطتين أساسيتين، أولهما: اعداد بحث علمي حول عملية بناء الفيدرالية في العراق، وثانيهما: توضيح الإشكاليات المحيطة بهذا البناء في العراق وبيان المشاهد المتوقعة لمستقبله.

**هيكلية البحث:** قسمت إضافة الى المقدمة الى ثلاثة ماطلب، تناول المطلب الأول: مفهوم الفيدرالية وخصائصها وأبعاد بناءها، وذلك في فرعين؛ درس الفرع الاول تعريف الفيدرالية، أما الفرع الثاني فدرس خصائص الفيدرالية وابعاد بناءها. وعالج المطلب الثاني: اشكاليات بناء الفيدرالية في العراق، وذلك في فرعين؛ بحث الفرع الاول في أسس عملية بناء الفيدرالية في العراق، الاقليم كوردستان، أما الفرع الثاني فبحث في اشكاليات عملية بناء الفيدرالية في العراق، في الاقليم كوردستان. و المطلب الثالث: درس مستقبل بناء الفدرالية في العراق، وذلك في مطلبين؛ خصص الفرع الاول لدراسة النظريات المفسرة للفيدرالية ومستقبل بناءها في العراق، أما الفرع الثاني فخصص لدراسة المشاهد المستقبلية لبناء الفيدرالية في العراق. وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات التي وصل اليها.

### المطلب الأول: مفهوم الفيدرالية وخصائصها وأبعاد بناءها

من أجل التعرف على الاشكاليات التي تواجه بناء الفيدرالية في العراق ووصف مستقبل هذا البناء، لا بد لنا أولاً من تقديم فهم عام لمفهوم الفيدرالية من حيث التعريف وأهم خصائصها وأبعاد بناءها، وذلك على النحو التالي:

#### الفرع الأول: تعريف الفيدرالية

من الناحية العلمية، فقد قدم الدارسون والباحثون في كل من القانون الدستوري والعلوم السياسية العديد من التعريفات المختلفة للمفهوم الفيدرالية، وذلك حسب اختلاف اتجاهات تفكيرهم، والتي تنقسم بشكل عام إلى اتجاهين:

- **الاتجاه الأول:** عند تعريفه لمفهوم الفيدرالية، فإنه يؤكد على الترتيبات الدستورية والهيكل المؤسسية التي يمكن تجسيدها في بناءها كشكل من أشكال الدولة. ولذلك نرى أن (مارسيل بريلو) يعرفها بأنها: "اتحاد دول، تخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) وتحفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري واداري وقضائي واسع (سلطة الدول الأعضاء او المتحدة)"<sup>(١)</sup>. وعرفها (وليام هـ ريكير) بأنها: "التنظيم السياسي الذي تقسم فيه أنشطة الحكومة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، بشكل يعطى لكل نوع من الحكومتين نصيب من الأنشطة التي تتخذ فيها القرارات النهائية الحاسمة"<sup>(٢)</sup>. بينما عرفها (د.حميد حنون خالد) بانها: "اتحاد قانون دستوري، وينشأ استنادا الى عمل قانوني داخلي سنده الوثيقة الدستورية الاتحادية، حيث تخضع الدويلات المكونة له لاحكام الدستور الذي ينظم العلاقة بينها وبين سلطة الاتحاد، ويحدد اختصاصات كل منها"<sup>(٣)</sup>.

(١) نقلا عن: د.عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٩١، ص ٤٠.

(2) William H. Riker, "Federalism" in: Handbook of Political Science 5: Governmental Institutions and Processes, 1975, pp93-172.

(٣) د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٠، ص ٤٨.

- الاتجاه الثاني: في تعريفه لمفهوم الفيدرالية، فإنه يؤكد على المبادئ التي قامت عليها. ومنهم تعريف (ألبرت دابسي) الذي وصف الفيدرالية بأنها: "التدبير السياسي الذي يقصد به التوفيق بين الوحدة الوطنية والمحافظه على حقوق الولايات"<sup>(١)</sup>. وعرفها (جاك باغفار) بأنها: "صيغة تنظيم تسعى للتوفيق بين التعددية والوحدة ضمن مفهوم احترام الواحد للآخر"<sup>(٢)</sup>. بينما عرفها (دانيل ج. إيلعازر) بأنها: "التقسيم الأساسي للسلطات بين مراكز متعددة عبر مصفوفة، وليست تفويض للسلطات من مركز واحد أو من أسفل هرم"<sup>(٣)</sup>.

ولذلك، كما نرى، ان كلاً من هذين الاتجاهين يؤكد على بعد واحد من أبعاد مفهوم الفيدرالية. فان الاتجاه الأول يأخذ في الحسبان مظاهره الدستورية والمؤسسية، أما الاتجاه الثاني فيأخذ في الحسبان مبادئه النظرية، وبالتالي فإن تعريفات أي من الاتجاهين لا يمكن اعتبارها أفضل من تعريفات الاتجاه الآخر، ولتوحيد فهم الاتجاهين، قد يكون من الملائم اللجوء إلى التمييز الذي أخذ به (رونالد ل. واتس) بالتوازي مع آراء كل من (دوغلاس فيرني) و (دانيل ج. إيلعازر)، بين المفاهيم الثلاثة: (الفيدرالية - Federalism) و (النظام الفيدرالي - Federal System) و (الفدرالية - Federation)<sup>(٤)</sup>، على الرغم من أنها غالباً ما تستخدم في أثناء المناقشات العامة بشكل فضفاض وكمترادف لبعضها البعض مما يولد الرباك بينها، في الحين أن لكل منها معناها الخاص، وذلك على النحو الآتي:

يشير مفهوم الفيدرالية (Federalism) إلى النظرية السياسية التي تبرر المبادئ الفلسفية المتمثلة في الجمع بين مبدئين متعارضين، وهما مبدأ (الحكم الذاتي - Self-rule) و(مبدأ الحكم المشترك - Shared-rule)، في أي تنظيم سياسي يسعى إلى تحقيق "الاستقلال" و "المشاركة" في الوقت ذاته<sup>(٥)</sup>. فالفيدرالية بهذا المعنى هي مذهب سياسي وأيديولوجية، مثلها كمثل مذاهب (الليبرالية والاشتراكية والقومية)، ولكنها على العكس من هذه المذاهب التي ظهرت لأول مرة في أوروبا، وخاصة بعد الثورة الفرنسية، فإن الفيدرالية كمذهب ظهرت بعد الثورة الأمريكية ونبتت مبادئها من الأفكار التي تناظر فيها مؤسسوا دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧ في إطار ما نشره باسم (الأوراق الفيدرالية) خلال الاعوام (١٧٨٧-١٧٨٨)<sup>(٦)</sup>.

(١) نقلا عن: د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر- ١٩٧٣، ص ٤٧٥.

(٢) جاك باغفار، الدولة...مغامرة غير أكيدة، ترجمة: نورالدين اللباد، (القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠٠٢)، ص ١٢٨.

(3) Daniel J. Elazar, "Contrasting Unitary and Federal Systems", in: International Political Science Review, Vol.18, no.3, July/1997, p239.

(4) See: Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p.6; Douglas V. Verney, Federalism, Federative Systems, and Federations, in: Publius - The Journal of Federalism, Vol.25, No.2, Oxford University Press, Spring 1995, p.81; Ronald L. Watts, Federalism, Federal Political Systems and Federations, in: Annual Review of Political Science, Vol.1. No.1, Kingston, IIGR in McGill-Queen's University, June 1998, p.117.

(5) Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, op. cit., p.5.

(6) Douglas V. Verney, op. cit., p.81.

ويشير مفهوم النظام الفيدرالي (Federal System) إلى التنظيم السياسي الذي يجمع بين مبدأ (الحكم الذاتي) و(الحكم المشترك). وبهذا فإن النظام الفيدرالي لا يشمل الدول الفيدرالية فقط، وإنما يشمل جميع الدول الموحدة أيضاً التي تطبق نوع من اللامركزية المتقدمة، مثل: فرنسا وإيطاليا وبريطانيا، بالإضافة إلى التنظيمات السياسية فوق الوطنية التي لديها نوع من الترتيبات الفيدرالية، مثل: الاتحاد الأوروبي<sup>(١)</sup>.

أما مفهوم الدولة الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي (Federation) فيشير الى نوع محدد من أنواع النظام الفيدرالي، وبخاصة النوع الذي نشأ عليها لأول مرة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٩ كأول أمودج تقليدي لهذه الدولة<sup>(٢)</sup>، التي تلاها نشأة عدة دول أخرى فيدرالية، خلال الفترة من منتصف القرن التاسع عشر إلى منتصف القرن العشرين، مثل سويسرا وكندا وأستراليا وألمانيا والنمسا. ومنذ ثم نشأت عدة دول أخرى تعد فيدرالية، أو تحولت من دول موحدة الى دول فيدرالية، مثل: الهند، باكستان، ماليزيا، إسبانيا، روسيا، بلجيكا، نيجيريا، جزر القمر، الإمارات العربية المتحدة، المكسيك، الأرجنتين، البرازيل وفنزويلا ونيبال<sup>(٣)</sup>.

ولذلك فقد يتشكل (النظام الفيدرالي) نتيجة التطبيق العملي لمبادئ (الفيدرالية)، إلا أن هذا التطبيق اختلف باختلاف الأزمنة والأماكن، وأخذ أنواع مختلفة، وتعد (الدولة الفيدرالية) نوع من أنواع (النظام الفيدرالي). ولذلك، ليس كل نظام فيدرالي يعد بالضرورة دولة فيدرالية، لأن الدولة الفيدرالية لديها بعض الخصائص التي لا تكون موجودة دائماً في جميع الأنظمة الفيدرالية، وأن عملية تجسيد تلك الخصائص في دولة ما هي التي تسمى (بناء الفيدرالية) فيها، وعليه نتساءل ما هي تلك الخصائص؟

### الفرع الثاني: خصائص الفيدرالية وابعاد بناءها

ورغم اختلاف آراء العلماء حول أهم خصائص الفيدرالية<sup>(٤)</sup>، إلا أنه بحسب (جورج أندرسون) و (رونالد ل. واتس)، من شأن وجود الخصائص الواردة أدناه أن يحول نظام أية دولة الى فيدرالية، وذلك على النحو الآتي<sup>(٥)</sup>:

١- وجود مستويين من الحكم، أحدهما للدولة أو الإتحاد ككل، يسمى (الحكومة الفيدرالية)، أو (الحكومة الإتحادية)، والآخر للوحدات المكونة للإتحاد (حكومات الولايات أو الإقليم)، بشكل يكون لكل مستوى من المستويين مؤسساته الخاصة، وأن تكون للسلطات في أي مستوى من الحكومات

(1) Daniel Judah Elazar , Exploring Federalism, op. cit., pp.8-9. Ronald L. Watts, op. cit., p.120.

(2) See: Douglas V. Verney, op. cit., pp.83-84. Ronald L. Watts, op. cit., p.121.

(3) Ronald L. Watts, op. cit., pp122-123.

(٤) حول هذه الاختلافات في الرأي، ينظر: جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، ترجمة: مها تكلا، كندا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧، ص ٢-٤، د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق - دراسة تحليلية مقارنة، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٩، ص ٢٩-٣٧. د.عادل زغبوب، الدولة الاتحادية: مفهومها - تحليلها - مستقبلها، لبنان، دار المسيرة، ص ٣٦-٣٧.

(٥) ينظر: جورج اندرسون، مصدر سابق، ص ٢-٣؛ رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي بروهومة وآخرين، أوتاوا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٦، ص ١٦.

- علاقات انتخابية مباشرة مع مواطنيها في مستواها.
- ٢- وجود دستور مكتوب جامد، بشكل لا يمكن فيه تعديل النصوص والمواد التي تمس وضع الأقاليم دون موافقة الأقاليم.
- ٣- تقسيم السلطات بين مستويي الحكم من خلال الدستور، وبخاصة تخصيص صلاحيات مالية لازمة لكل مستوى، بما يضمن بعض الاستقلال الحقيقي لكل منهما تجاه الآخر.
- ٤- وجود بعض الأدوات والتدابير، بهدف إعطاء وزن أكبر للأقاليم الصغيرة، مثل المجلس التشريعي الثاني في البرلمان الفيدرالي، والذي يمكن من خلاله تحديد تمثيل الأقاليم وإبداء أصواتها، مما يسمح للأقاليم بالمشاركة في عملية صنع القرار وصنع السياسات وينبغي أن يكون للأقاليم الصغيرة وزن و دور قريب نسبياً من وزن و دور الأقاليم الكبيرة.
- ٥- وجود بعض المؤسسات والإجراءات لحل الخلافات الدستورية بين مستويي الحكم مثل (المحكمة الاتحادية، المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي، أو إجراء الاستفتاءات)، لفض المنازعات بين الحكومات في كلا المستويين باللجوء الى القضاء أو بالتعاون والتوفيق بينهما.
- ٦- وجود بعض الآليات والمؤسسات لتنسيق العلاقة بين الحكومات في كلا المستويين، وكذلك لتسهيل تنفيذ الصلاحيات المشتركة بينها، مثل المؤسسات المستقلة واللجان الوزارية المشتركة الفيدرالية والأقليمية والمجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي.
- وعلى الرغم من أن هذه الخصائص موجودة بدرجات متفاوتة في الدول الفيدرالية المقارنة، إلا أنه كما يقول (أندرسون)، فإن أهم خصيصة تتميز بها كل دولة فيدرالية هي أنه: "هناك على الأقل مستويين من الحكومة"، إذ إن كل منهما أنشأه الدستور ولكل منهما درجة من الاستقلال الحقيقي خاصة به، مما تكون مسؤولة في المقام الأول أمام ناخبيها في المستوى التي توجد فيه<sup>(١)</sup>.
- مع ذلك فإننا نميل الى تقسيم خصائص الفيدرالية الى صنفين، نطلق على اولهما تسمية (الخصائص الأساسية)، التي تتمثل في الخصائص المذكورة في النقاط (١، ٢، ٣) اعلاه وهي: وجود مستويين من الحكومة، وجود دستور مكتوب جامد تضمن إدارة كل مستوى بشكل مستقل ذاتيا عن الآخر، وتقسيم السلطات بين المستويين. بينما نطلق على ثانيهما تسمية (الخصائص المكملة)، التي تتمثل الخصائص المذكورة في النقاط (٤، ٥، ٦) اعلاه وهي: ضمان رأي الأقاليم في القرارات الفيدرالية عن طريق تمثيلها في المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي، وجود محكمة اتحادية لحل النزاعات بين الحكومات من كلا المستويين، وتوفير تدابير للتعاون بين الحكومات في مجالات المسؤوليات المشتركة. وبالتالي فإن هذه الخصائص هي المعايير التي يمكن من خلالها تحديد أي نظام فيدرالي يعد (دولة فيدرالية)<sup>(٢)</sup>، بحيث أنه متى توفرت كل هذه الخصائص أو معظمها في نظام فيدرالي ما، وجب تسمية هذا النظام بـ(دولة فيدرالية). ولذلك فإن مفهوم (الدولة الفيدرالية) له حدود أضيق بكثير من مفهوم (النظام الفيدرالي)، إذ يشمل جميع الدول والتنظيمات السياسية التي تتمتع بكل أو بعض خصائص الدولة الفيدرالية.

(١) ينظر: جورج اندرسون، مصدر سابق، ص٤.

(2) See: Douglas V. Verney, op. cit., pp83-84. Ronald L. Watts, op. cit., p121.

وهي تجسد فكرة الجمع بين عنصري (الحكم الذاتي) و(الحكم المشترك). وتقوم كل دولة فيدرالية على هذين العنصرين، وبوجود كلا العنصرين تتشكل فكرة التوافق. وبحسب درجة سيطرة كل عنصر على الآخر تبرز أنواع مختلفة من الأنظمة الفيدرالية، وتحدد أهمها في الأنواع الثلاثة الآتية: (الدولة الموحدة ذات لامركزية إدارية، والدولة الفيدرالية، والدولة الكونفدرالية). ولذلك نرى أن أساس التمييز بين (الدولة الفيدرالية) كنوع من أنواع النظام الفيدرالي والأنواع الأخرى من هذا النظام هو مدى التوفيق بين عنصري (الحكم الذاتي) و(الحكم المشترك)، وبصورة إذا سيطر عنصر (الحكم الذاتي)، فإن النظام الفيدرالي سوف يتخذ شكل (دولة موحدة لامركزية). وإذا حصل التوازن بين العنصرين فإن النظام الفيدرالي سيأخذ شكل (الدولة الفيدرالية)، أما إذا سيطر عنصر (الحكم الذاتي) على عنصر (الحكم المشترك) فسيأخذ النظام الفيدرالي شكل (الدولة الكونفدرالية).

وعليه نرى، أن نجاح التوفيق بين هذين العنصرين (الحكم الذاتي) و(الحكم المشترك)، هي التي تمكن نجاح عملية ترسيخ خصائص الفيدرالية في دولة ما، فالدولة تصبح دولة فيدرالية ناجحة عندما تترسخ فيها كل أو معظم خصائص الفيدرالية، وعملية ترسيخ تلك الخصائص في دولة ما هي التي نسميها عملية (بناء الفيدرالية - Building the Federalism)، وهي عملية تتخذ بحسب (جورج أندرسون) بعدين أو إتجاهين من البناء، وهما<sup>(١)</sup>:

- **البناء بإتجاه الخارج (Building Out):** الذي يتضمن إقامة الأقاليم وتفويض حكوماتها صلاحيات للاستجابة لمتطلبات السكان في الأقاليم. ويبدو ان هذا الاتجاه من البناء يبغى الى تعزيز عنصر (الحكم الذاتي)، وتترسخ في ظل خصائص الفيدرالية المذكورة أعلاه في النقاط (١، ٢، ٣). وهي التي اطلقنا عليها سابقا تسمية الخصائص الأساسية.

- **البناء بإتجاه الداخل (Building In):** الذي يتضمن الاعتراف بمختلف مكونات السكان في الاقاليم وتمثيلهم داخل مؤسسات الحكومة الفيدرالية وإشراكهم في القرارات الفيدرالية وتوفير الحماية لهم والاستجابة لأولياتهم على المستوى الوطني. ويبدو ان هذا الاتجاه من البناء يبغى الى تعزيز عنصر (الحكم المشترك)، وتترسخ في ظل خصائص الفيدرالية المذكورة أعلاه في النقاط (٤، ٥، ٦)، وهي التي اطلقنا عليها سابقا تسمية الخصائص المكتملة، غير أنه لا يمكن إغفال أهمية الدستور المحددة في النقطة رقم (٢) في كلا الإتجاهين من البناء.

إذن، فإذا كانت الفيدرالية، كما قلنا سابقا، هي التبرير النظري لأهمية الجمع بين مبدأي (الحكم الذاتي) و(الحكم المشترك) المتعارضين، فإن بناء الفيدرالية هو التطبيق العملي لهذين العنصرين في دولة ما، الذي يتطلب وفقا لـ(اندرسون)، منهجا متوازنا بين البعدين «البناء بإتجاه الخارج» و«البناء بإتجاه الداخل».

وفي نهاية هذا المطلب وفيما يتعلق بالموضوع الرئيسي لهذه الدراسة سنحاول في المطالب اللاحقة عرض الإشكاليات التي تعترض عملية بناء الفيدرالية في العراق ومستقبله في ظل تلك الإشكاليات، من خلال البحث في مدى ترسخ خصائص الفيدرالية فيه كدولة حديثة التحول نحو الفيدرالية.

(١) ينظر: جورج اندرسون، مصدر سابق، ص ٦٦-٦٩.



## المطلب الثاني: اشكاليات بناء الفيدرالية في العراق

يقتضي البحث في الإشكاليات التي تعترض بناء الفيدرالية في العراق، التعرف أولاً على كيفية بدء هذه العملية والاسس التي بنيت عليها وأبعاد تطورها، كما يلي:

### الفرع الأول: أسس عملية بناء الفيدرالية في العراق

بعد سقوط نظام البعث في ٩ أبريل ٢٠٠٣، كانت القناعة السائدة بين معظم القوى العراقية المنظمة وغير المنظمة والقوى الأجنبية والدولية (ولا سيما الولايات المتحدة، وأوروبا، والأمم المتحدة) هي ضرورة إعادة بناء الدولة العراقية على مجموعة مبادئ بإمكانها أن تتجاوز النتائج السيئة لعقود من النظام الإستبدادي السابق المتسم بالحكم اللاديمقراطي المركزي والقمعي القومي والمذهبي، وفي ظل هذا كان الخيار الأفضل لمعظم هذه القوى الداخلية والخارجية هو إعادة بناء العراق كدولة فيدرالية تعددية ذات نظام حكم ديمقراطي برلماني لامركزي<sup>(١)</sup>.

وبالفعل، فإن فرص إعادة بناء العراق على هذه الأسس (فدرالية، ديمقراطية، برلمانية) لم تكن صعبة للغاية في تلك المرحلة، ولا سيما بعد تفكك معظم المؤسسات القمعية للنظام السابق (الجيش والأجهزة الأمنية و وزارات الدفاع والداخلية وغيرها)<sup>(٢)</sup>. لذلك، ففي السنوات الأولى سارت عملية إعادة بناء العراق بهذا النهج، وبخاصة على مستوى العملية السياسية وتشكيل حكومتين (مؤقتة وانتقالية) على التوالي، إذ تضمنتا بالتتابع، عدة وزارات جديدة تتناسب مهامها مع ذلك النهج (مثل: وزارات حقوق الإنسان، وشؤون المرأة، والبيئة)، وكذلك أحياء الاجهزة اللامركزية المحلية وتفعيل المجتمع المدني والإعلام الحر، مما بدت الامور وكأن العراق في طريقه للتغلب على إرث أكثر من ثلاثة عقود من النظام القمعي السابق، وقبله أربعة عقود من النظام الملكي الضعيف<sup>(٣)</sup>، وأكثر من ثمانية عقود من تطبيق الشكل الموحد للدولة بذهنية الدولة-القومية. وعلى مستوى العملية الدستورية، في المرحلة ذاتها، جرت كتابة دستورين لشرعة عملية إعادة بناء العراق على أسس (الفيدرالية والديمقراطية والبرلمانية)، أولهما كان (قانون إدارة دولة العراق للمرحلة الانتقالية) المعروف أيضاً باسماء (الدستور المؤقت لعام ٢٠٠٤) و(الدستور الإنتقالي)، والثاني كان (دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥)، الذي عرف أيضاً باسماء (الدستور الدائم) و(الدستور الاتحادي).

وقد أكد الدستور الإنتقالي لعام ٢٠٠٤، في إطار مبادئه الاساسية، على أن: "نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو

(١) عابد خالد رسول، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية - دراسة تحليلية مقارنة على ضوء المتغيرات السياسية،

السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢، ص ٣٦٧-٣٦٨.

(٢) امر سلطة الائتلاف المؤقتة حل الكيانات العراقية، رقم(٢)، في ٢٠٠٣/٥/٢٣.

(٣) ميثم الجنابي، العراق ومعاصرة المستقبل، دار المدى للثقافة والنشر، ٢٠٠٤، ص ٧.

## إشكاليات بناء الفيدرالية في العراق ومستقبله

القومية أو المذهب"<sup>(١)</sup>. وثم أكد الدستور الانتقالي في نصوص أخرى على إتخاذ الخطوات لإنهاء آثار الأعمال القمعية التي قام بها النظام السابق، والاقرار بسيادة الشعب واحترام حقوق الانسان وسيادة القانون وضمان حرية التعبير وحرية الإجتماع والتظاهر السلمي وحق الانتخاب والترشيح وتطوير مؤسسات المجتمع المدني<sup>(٢)</sup>. وبحسب الباحثين فإن هذه كانت خطوات كبيرة وإيجابية نحو فدرلة العراق ودمقرطة نظامه الجديد للحكم<sup>(٣)</sup>، ولا سيما أنها قد إبتغت من وراؤ تلك النصوص إلى إقامة دولة تكون فيها المركز ضعيفا لصالح غلبة مصالح الأقاليم والوحدات المحلية، وكذلك تكون السلطات فيها مقيدة لضمان حسن ادارة مجتمع تعددي مدني حر<sup>(٤)</sup>.

وفي السياق ذاته أكد الدستور الاتحادي لعام ٢٠٠٥ في مادته الأولى على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"<sup>(٥)</sup>. وشدد في نصوص أخرى على ضمان وحماية الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وسيادة الشعب وسيادة القانون وحقوق الانتخاب والترشيح والفصل بين السلطات ودعم المجتمع المدني وضمان حرية التعبير والإعلام والصحافة وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي وحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليه<sup>(٦)</sup>. ولذلك، وبحسب الباحثين، فقد شكل هذا الدستور نقطة تحول كبيرة ليس في العراق فحسب، وإنما في المنطقة ككل، خاصة أنه وفقا للمعايير السائدة لتقييم أنظمة الحكم في معظم الدول العربية وغير العربية في المنطقة، فإن معظم موارد الدولة المالية والمادية متركزة في يد السلطة المركزية، بدءا من مجالات الأمن والدفاع والخارجية، ومرورا بالبنية التحتية الاقتصادية وكذلك مجالات التربية والتعليم والصحة، وحتى مجال توفير الخدمات العامة والاحتياجات الأساسية<sup>(٧)</sup>. في الحين، إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ومن أجل منع عودة النظام الاستبدادي المركزي القمعي، قد حد من معظم صلاحيات الحكومة المركزية، حتى في بعض جوانب مجالات الخارجية والدفاع، وجعل معظم البنية التحتية الاقتصادية والتعليم والصحة صلاحيات مشتركة بين (الحكومة الاتحادية) و(حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم). أما المجالات الأخرى فقد تركها للسلطات الواسعة لحكومات الاقاليم والمحافظات، ومنح الاقاليم

(١) المادة (٤)، من قانون إدارة دولة العراق للمرحلة الانتقالية في عام (٢٠٠٤).

(٢) المواد (١٠ - ٢٣ - ٥٢ - ٥٧)، من قانون إدارة دولة العراق للمرحلة الانتقالية في عام (٢٠٠٤).

(٣) د.سيار الجميل، الدستور العراقي - التوافقات والتباينات بين الواقع والرؤية والتطبيق، صحيفة الزمان، العدد(١٧٥٨) في (١٦/آذار/٢٠٠٤).

(٤) جاسم المطير، قانون إدارة الدولة وسيلة أولى لتأسيس الحكم الأفضل، الحوار المثمن، العدد(٧٧٩)، ٢٠/٣/٢٠٠٤، من الانترنت، متاح على الرابط الآتي:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=16085&r=0>

(٥) المادة (١)، من دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).

(٦) المواد (٥ - ٤٦)، من دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).

(٧) جوناثان مورو، العملية الدستورية العراقية(٢): فرصة ضائعة، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم(١٥٥)، تشرين الثاني/٢٠٠٥، ص٣-٤ وص٥٣، من الانترنت، متاح على الرابط الآتي:

[https://www.usip.org/sites/default/files/sr155\\_arabic.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/sr155_arabic.pdf)

الحق في وضع دساتير خاصة بها وممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها لحكم نفسها ذاتيا وبشكل مستقل. ولا يمكن للسلطة الاتحادية حتى فرض الضرائب على الأقاليم إذا كانت الأخيرة لا توافق عليها. كما لا يحق لها إدارة قطاع النفط بمفردها، إضافة الى ذلك، السماح لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(١)</sup>. لكن، خلافاً لهذه المبادئ والنصوص الدستورية الواعدة ببناء الدولة على الفيدرالية، فإن عملية بناء الفيدرالية في العراق واجهت تدريجياً إشكاليات كبيرة، بحيث أن معظم الخصائص التي ذكرناها في المطلب السابق للفيدرالية، قد إفتقرت الى أرضية خصبة لترسيخها، كما سنوضحه في الفرع التالي.

### الفرع الثاني: اشكاليات عملية بناء الفيدرالية في العراق

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

#### أولاً: إشكاليات البناء باتجاه الخارج:

وهي الاشكاليات التي تحول دون التكيف مع مطالب تكوين أقاليم جديدة والالتزام بالدستور الفيدرالي والتسامح مع ممارسة الصلاحيات من قبل حكومات الوحدات المكونة بالتقسيم الذي اقره ذلك الدستور، مما يعرقل بالنتيجة إمكانيات تثبيت عنصر (الحكم الذاتي) في التجربة العراقية للفيدرالية. ويمكن التماس كل ذلك في مدى ترسخ ما أسميناه (الخصائص الأساسية للفيدرالية) في العراق، منذ تحولها الى الشكل الفيدرالي خلال العقد المنصرم، كالتالي:

١. فيما يتعلق بالخاصية الأساسية الأولى، وهي وجود مستويين للحكومة، التي تفتقر التجاوب مع تكوين أقاليم جديدة لها حكومات خاصة بها بالتوازي مع تشكيل مؤسسات الحكومة الفيدرالية، فعلى الرغم من أن الدستور العراقي الاتحادي؛ قد أعطى صراحة الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بطلب من قبل أعضاء مجلس المحافظة أو من قبل الناخبين فيها<sup>(٢)</sup>، إلا أنه على العكس من التوقعات الأولية التي ذهبت الى عدة احتمالات، منها: قيام ستة عشر إقليماً - كردستان وكل من المحافظات الخمسة عشر - على أساس (القومية والتقسيم الإداري للمحافظات)؛ أو قيام ستة أو خمسة أقاليم - كردستان، بغداد، كركوك، الجنوب، الفرات الأوسط والفرات الأوسط - على أساس (القومية والتقارب الجغرافية)؛ أو قيام ثلاثة أقاليم - كردية وسني وشيعي - على الأساسين (القومي والمذهبي)، أو على

(١) المواد (١١٠ - ١٢١)، من دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).

(٢) نصت المادة (١١٩)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، على أن: "يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً- طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم."

الأقل يتحول العراق الى إقليمين (كوردي وعربي) على أساس (القومية)<sup>(١)</sup>، ولكن ماعدا (اقليم كوردستان)، الذي يعود اعلان تكوينه على الاساس الفيدرالي الى عام ١٩٩٢<sup>(٢)</sup>، لم يتكون في ظل دستور ٢٠٠٥ أقاليم أخرى جديدة حتى الآن، على الرغم من وجود طلبات عديدة قدمت من قبل عدة محافظات تطالب كل منها بتكوين إقليم، ولكن جرى منعها بقوة من قبل الحكومة المركزية، بدواعي متعددة، منها لأسباب قانونية (مثل: طلبات تكوين اقليم في كل من البصرة وميسان وذيقار وكربلاء)، أو من خلال التهيب أو حتى القمع (مثل: طلبات تكوين اقليم في كل من صلاح الدين وديالى)، أو من خلال وعود مضللة (مثل: طلبات تكوين اقليم في كل من الرمادي والموصل)<sup>(٣)</sup>. ولعل السبب الرئيسي لهذه الإشكالية هو أنه منذ البداية، باستثناء (الكورد) وعدد قليل من القوى والشخصيات العراقية الليبرالية والعلمانية، لم تكن أي من القوى الأخرى من (الشيعة والسنة) مؤيدة لفيدرالية الدولة العراقية. بل أن بعضهم قد عارضتها بشدة، ومنهم معظم القوى السنية المعروفة في حينها بمقاومة الوجود الامريكي، وكذلك التيار الصدري والتركمان<sup>(٤)</sup>. وفقاً لمعظم الخبراء الفيدراليين والدستوريين، هناك دائماً احتمال كبير لهيمنة الحكومة المركزية في الدول الفيدرالية ذات عدد صغير من الأقاليم، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إما إلى إضعاف الهيكل الفيدرالي للدولة أو يؤدي إلى حلها بالكامل<sup>(٥)</sup>. لذلك، فمنذ البداية، كانت الخاصية الأولى لبناء الفيدرالية في العراق، وهي وجود مستويين من الحكومة، في إشكالية و أزمة كبيرة لم تنجو منها حتى الآن.

٢. وفيما يتعلق بالخاصية الثانية للفيدرالية، وهي وجود دستور مكتوب يقرر تكوين الأقاليم وتقسيم السلطات بين المستويين، فعلى الرغم من أن هذه الخاصية تبدو قوية في العراق، إذ أنه لم تجر أي تعديلات على الدستور الاتحادي لعام ٢٠٠٥ حتى الآن بدعوى أنه جامد، إلا إنه نظراً لان التجربة الدستورية والسياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، كانت وليدة مخاضات عسرية على المستوى الاجتماعي والسياسي والأمني، وتداخلت فيها عوامل داخلية وخارجية مما جعلها مليئة بمشاكل وتعقيدات، وهذا

(١) محمد أحمد محمود، تعديل الدستور: دراسة في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بغداد، الدائرة الاعلامية-مجلس النواب، ٢٠١٠، ص ٩١-٩٢.

(٢) ينظر نص القرار رقم (٢٢) الصادر في ٤/١٠/١٩٩٢ من برلمان اقليم كوردستان (المجلس الوطني لكوردستان العراق) الذي ورد فيه: "اولاً: اقرار بيان اعلان الاتحاد الفيدرالي المقدم من قبل هيئة رئاسة المجلس الوطني لكوردستان العراق بتاريخ ١٠/٤/١٩٩٢ بما تضمن من معطيات و وقائع تاريخية وسياسية وقانونية واعتبارها ديباجة لهذا القرار وسنده القانوني. ثانياً: تحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية واختيار المركز السياسي لاقليم كوردستان العراق وشعبه انطلاقاً من حقه المشروع في تقرير مصيره في هذه المرحلة التاريخية على اساس الاتحاد الفيدرالي ضمن عراق ديمقراطي برلماني يؤمن بتعدد الاحزاب ويحترم حقوق الانسان المعترف بها في العهود والمواثيق الدولية".

(٣) د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٣، ص ٣٩.

(٤) عبدالحسين شعبان، تضاريس الخريطة السياسية العراقية، مصدر سبق ذكره مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، السنة (٢٩)، العدد (٣٣٣)، ت ٢/٢٠٠٦، ص ٦٤-٦٨.

(٥) لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وفاق نجاحها في العراق، السليمانية، دار سردم للطباعة والنشر، ٢٠٠٦، ص ٤٥-

ما انعكس بشكل أساس على روح الوثيقة الدستورية وطبيعة صياغتها<sup>(١)</sup>، وطبيعة التعاطي السياسي مع أحكامها ومبادئها الأساسية، مما أثير الكثير من النزاعات بشأنها بين الجهات السياسية، وكذلك بين الحكومة الاتحادية وسلطاتها وحكومات الاقليم والمحافظات، وحتى أحيانا بين المكونات من السكان أيضا، وقد رافقت كثيرا من تلك الممارسات السياسية مخالفات وانتهاكات دستورية صريحة وواضحة. ومع ذلك، فعلى الرغم من المآخذ على عدد من نصوص الدستور والخلل فيها، إذ كانت بعض الأزمات والإشكاليات السياسية هي وليدة الإشكاليات الدستورية، فإن الكثير من المخالفات والانتهاكات الدستورية، كانت سببها الوضع السياسي وتعقيداته وتداخلاته بين القوى الفاعلة في الساحة السياسية العراقية<sup>(٢)</sup>.

وهكذا، واجه الدستور العراقي باستمرار إشكالية عدم التطبيق السليم لمبادئه ونصوصه بسبب التعقيد فيه أو بسبب الإنتهاكات المستمرة له<sup>(٣)</sup>، ولا سيما في مجالات حقوق الإنسان، الديمقراطية، سيادة القانون واللامركزية المحلية والإقليمية. مما كان مهدداً بالطبع في نصوصه والدعوة الى إلغاء العمل به، أو المطالبة بتعديل عدد من مبادئه الأساسية (مثل: مبادئ الاتحادية والبرلمانية واللامركزية فيه) التي يزعم أنها مصدر ضعف الدولة العراقية، وبخاصة من قبل بعض القوى والمليشيات المنتفذة في الساحة السياسية، بالإضافة إلى قوى أخرى سياسية ومدنية، إذ كانت هناك في أثناء مظاهرات التشريعات عام ٢٠١٩ مطالب واضحة تدعو الى تعديل الدستور، بإتجاه تغيير النظام السياسي الحالي إلى نظام رئاسي وكذلك التخفيف من اللامركزية في إدارة المحافظات والوحدات المحلية<sup>(٤)</sup>.

إذا، فبدلاً من ان يصبح الدستور اساساً لفض الخلافات بين الفرقاء واطاراً للتعاقد المجتمعي بينهم حول اسس التعايش والسلام والاحترام المتبادل بينهم، ويبنى عليه توافق فيدرالي يوازن بين رغبة بعضهم للبقاء متحدين واصرار بعضهم الآخر على حفاظ استقلالهم الذاتي النسبي، فبدلاً من كل هذا اصبح الدستور نفسه محلاً للخلاف ومنبعاً اضافياً للتشتت.

٣- أما حول الخاصية الثالثة للفيدرالية في العرق، وهي التقسيم الدستوري للسلطات بين مستويي الحكومة، فعلى الرغم من ان الدستور العراقي ٢٠٠٥ قام بهذا التقسيم، كما ذكرنا ذلك سابقاً، إلا انه نظراً لإصرار الحكومة المركزية على عدم تقديم المزيد من التنازل لها عن الصلاحيات التي كانت متمتعة

(١) حول طبيعة عملية صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومضونه، ينظر: عابد خالد رسول، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية- دراسة تحليلية مقارنة على ضوء المتغيرات السياسية، المصدر السابق، ص ٣٤٢-٣٥٢.

(٢) أسامة الشبيب، ما الجزاء عند انتهاك الوثيقة الدستورية؟ مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢، ص ٤.

(٣) حول طبيعة هذه الانتهاكات والامثلة على بعضها، ينظر:

- مكي ناجي، الانتهاكات الدستورية في ظل المادة (١٣٠) من الدستور، موقع المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٣/٢/٢٩، على الرابط الآتي:

<https://www.iraqidvelopers.com/iraqfsc/ar/node/172>

- د. بلال الخليفة، هل توجد عقوبة لمن يخرق الدستور العراقي، موقع وكالة نون الخيرية، ٢٠٢٢/٣/٤، على الرابط الآتي:

<https://non14.net/145095>

(٤) حمزة مصطفى، دعوات لتحويل النظام من برلماني إلى رئاسي في العراق، جريده الشرق الاوسط، العدد(١٤٩٥٠)، الأحد- ٢٠١٩/١١/٣.

بها قبل عام ٢٠٠٣، وكذلك بسبب تعقيد النصوص الدستورية المتعلقة بتقسيم السلطات بين مستويي الحكومة في بعض المجالات، وبخاصة مجالات النفط والغاز والإيرادات، فقد حصلت الكثير من المشاكل والنزاعات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، ولا سيما مع (إقليم كردستان)، الذي يصارع الحكومة الاتحادية في العديد من الملفات، ومن بين أهم تلك الملفات المتنازع عليها (ملف النفط والغاز، موازنة الإقليم، دفع رواتب البيشمركة وتسليحه، المناطق المتنازع عليها، البعثات الخارجية وغيرها من الملفات)<sup>(١)</sup>. وكان من شأن تعمق هذا الصراع أن يؤدي بالعراق أحيانا إلى حافة التفكك والإنهيار أو إلى التصادم المسلح مع إقليم كردستان، مثل إجراء الاستفتاء على استقلال إقليم كردستان في ٢٥/٩/٢٠١٧، والتقدم العسكري العراقي إلى المناطق المتنازع عليها في ١٦/١٠/٢٠١٧. هذا على مستوى العلاقة الفيدرالية بين الحكومة الاتحادية والإقليم، أما على مستوى العلاقة اللامركزية بين الحكومة الاتحادية والوحدات المحلية من المحافظات غير المنتظمة في إقليم والوحدات الإدارية الأخرى، فإن الحكومة الاتحادية لم تكن ملتزمة دائما بتخصيص إيرادات كافية وسلطات مالية لازمة للوحدات المحلية، وبخاصة المحافظات الوسطى والجنوبية من العراق<sup>(٢)</sup>، وليس فقط ماليا، وإنما إداريا أيضا، إذ أن الحكومة الاتحادية حتى الآن تتصرف تجاه تلك الوحدات كسلطة مركزية شديدة التمركز، فعلى سبيل المثال، وكرد فعل على الاحتجاجات التشريعية في ٢٠١٩؛ قرر مجلس النواب العراقي تجميد مجالس المحافظات المنتخبة وألغى مجالس البلديات والأقضية أيضا، مما أضعف تماما استقلال هذه الوحدات اللامركزية المحلية. وقد جرى الاعتراض على القرار امام المحكمة الاتحادية العليا، بذريعة انتهاكه للدستور وتعارضه مع مبادئ اللامركزية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة فيه، على أساس ان أصل وجود مجالس المحافظات هو الدستور، فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تلغي تلك المجالس أو تنهي عملها، خارج القواعد التي نص عليها الدستور<sup>(٣)</sup>.

ويتبين لنا من كل هذا مدى الإشكاليات التي تواجه موضوع الالتزام بتقسيم السلطات بين مستويات الحكم فيدراليا ولا مركزيا في العراق.

### أولا: إشكاليات البناء باتجاه الداخل:

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

(١) م.د.حازم صباح حميد، النظام الاتحادي (الفدرالي) في العراق تحديات الحاضر وآفاق المستقبل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١)، السنة (٥)، العدد (١٩)، ٢٠١٣، ص ٣٠٥-٣٠٧.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٠٧.

(٣) د.عباس هادي العقابي، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٥٥/اتحادية لسنة ٢٠١٩ وموحدتها ١٥٧ و١٦٠ و١٦١ و١٦٢ و١٦٤ و١٦٥ و١٦٦ و١٦٧ و١٦٨ و١٦٩ و١٧١/٢٠١٩ و٥/اتحادية/٢٠٢١، موقع المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢٣/١٠/١٠، على الرابط الآتي:

للفيدرالية) في العراق خلال العقدين الماضيين، كالآتي:

١- فيما يتعلق بوجود المجلس التشريعي الثاني في البرلمان الاتحادي، فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد ثبت مكانة هذه المؤسسة التي أطلق عليها تسمية (مجلس الاتحاد) في السلطة التشريعية الاتحادية<sup>(١)</sup>، ونص على تشكيله في الدورة الثانية لمجلس النواب<sup>(٢)</sup>، اي خلال السنوات ٢٠١٠ - ٢٠١٤، الا ان مجلس الاتحاد لم يتشكل حتى الآن، مما يضع الاقاليم والوحدات المحلية أمام إشكالية حرمانها من أخذ وزن أكبر لتمثيلها في السلطة التشريعية الفيدرالية وكذلك إشكالية منعها من إسماع صوتها عند تشريع القوانين الفيدرالية. هذا بالإضافة الى الاشكالية الدستورية التي يعاني منها بالاصل إيجاد مجلس الاتحاد في العراق، إذ أن أمور تنظيم تكوينه وصلاحياته لم تحدد بنصوص الدستور<sup>(٣)</sup>، بل تركت كل تلك الامور في يد مجلس النواب لينظمها بتشريع عادي<sup>(٤)</sup>، وهو لم يصدره حتى الآن. وكل هذه تعد إشكاليات كبيرة في البنية الفيدرالية العراقية، التي أغفلت فيها ضرورة توفير آليات التمثيل والديمقراطية والتوافق، والتي أضعفت بالنتيجة اواصل إرتباط المكونات والوحدات الفرعية بالسياسات الوطنية والهوية الجمعية للدولة ككل.

٢- وفيما يتعلق بالمحكمة الاتحادية العليا، كان دورها في حل النزاعات الدستورية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان وكذلك النزاعات بينها وبين الإدارات المحلية في المحافظات، كان دور هذه المؤسسة ضعيفة في معظم الاوقات، ماعدا في السنوات الأخيرة، إضافة إلى إشكالية اتهامها بالانحياز إلى القوى المتنفذة عند فصلها للعديد من القضايا السياسية، مثل قرارها في قضية تحديد الكتلة الأكبر في مجلس النواب أثناء عملية تشكيل الوزارة الاتحادية، في ظل النتائج التي تمخضت عنها الانتخابات النيابية في الاعوام ٢٠١٠ و٢٠١٤. وفوق كل ذلك، فقد واجهت هذه المحكمة في العام ٢٠٢٠ احتمالية تعطيل عملها، بسبب الخلاف حول كيفية تعيين أعضاء جدد في المحكمة بعد تقاعد أحد أعضائها، بسبب صعوبة اتفاق القوى العراقية في حينها على تعديل قانون المحكمة بغية تلافي نواقصه بشأن حل تلك المشكلة، وهذا أثار في وقته مسألة مدى قانونية جلسات المحكمة التي لم يكن انعقادها صحيحا إلا بحضور جميع أعضائها<sup>(٥)</sup>.

ويدل كل هذا على أن الأدوات القضائية في البنية الفيدرالية للعراق كانت في معظم الاوقات، خلال العقدين الماضيين، تعاني من اشكاليات كبيرة، مما ادى ببعض اطراف الجسم القضائي نفسه على نعت بعض مراحلها بالفوضى<sup>(٦)</sup>. وعلى الرغم من انه في السنوات الأخيرة تبدو المحكمة الاتحادية العليا

(١) ينظر: المادة (٤٨)، من دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).

(٢) ينظر: المادة (١٣٧)، من دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).

(٣) ناثن براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، من: مأزق الدستور: نقد وتحليل، بغداد-بيروت، معهد الدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦، ص ٤٥-٤٦.

(٤) ينظر: المادة (٦٥)، من دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).

(٥) ينظر: المادة (٥)، من قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

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

وكأنها قد تجاوزت بعض تلك الإشكاليات، بلعبها دور مؤثر في حسم بعض القضايا المهمة في العملية السياسية على مستوى الاتحاد وإقليم كردستان وبينهما أيضاً، إلا أنها لاتزال محل انتقاد بعض الأطراف من كلا المستويين<sup>(١)</sup>، واتهامها بتجاوزها لروح الدستور وانحيازها الى بعض الأطراف دون الآخرين، بل وإثارة مسألة اختراق بنيتها والتحكم في قراراتها من قبل بعض القوى السياسية والمسلحة<sup>(٢)</sup>. هكذا فإن المحكمة الاتحادية العليا في ظل هذه الظروف لا تزال ابعد من ان تصبح مؤسسة مؤهلة لحل الخلافات باستقلالية وحياد تطمئن الجميع الى نزاهة تحكيمها.

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

وفي نهاية هذا المطلب نرى أن معظم خصائص الفيدرالية في العراق ضعيفة وتعاني من اشكاليات كثيرة، لذلك لا نستطيع القول بأن كل ما رسمه دستور ٢٠٠٥ موجود بالكامل أو على الأقل بعض منه. وعليه، فإن العراق منذ دخول دستوره الحالي حيز التنفيذ لم تمر بعملية فدرلة ولامركزة ودمقراطية متوازنة، بشكل يتم فيها نقل السلطة تدريجياً من المركز إلى المؤسسات المحلية والمنتخبة في الأقاليم والمحافظات والوحدات الأخرى بسهولة، وبدلاً من ذلك، كما توقعه بعض الباحثين، فإن تلك السلطة، ونتيجة لسقوط نظام البعث، قد وقعت في أيدي عدة قوى طائفية ومناطقية ذات مصالح ضيقة<sup>(٣)</sup>، التي لاتزال غير مقتنعة بالتخلي عن تلك السلطة للمؤسسات الدستورية والمنتخبة، بل أن العديد من هذه القوى بفضل الفساد والدعم الأجنبي تعمل على إزدياد قدراتها ماليا وعسكريا على حساب الدولة، الامر الذي كان من المتوقع مبكراً أن يصبح إشكالية رئيسية تلقي بظلالها على مستقبل نجاح عملية بناء الفيدرالية في هذا العراق، وهذا يكون محل بحثنا في المطلب اللاحق.

(١) صلاح حسن بابان، تتجه إليها الأنظار خلال الأزمات.. ما المحكمة الاتحادية في العراق وما آثارها السياسية؟ ٢٠٢٢/٩/١، من الانترنت على الرابط الآتي:

<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2022/8/30/ما-الأزمات-خلال-الأزمات-ما-2022/8/30>

(٢) المحكمة الاتحادية العليا في العراق.. قرارات قضائية أم أدوار سياسية؟ ٢٠٢٣/١١/٢٢، موقع الشروق، متاح على الرابط الآتي:

<https://asharq.com/politics/72923/المحكمة-الاتحادية-العليا-العراق-قرارات-قضائية-أم-أدوار-سياسية-72923>

(٣) جوناثان مورو، مصدر سبق ذكره، ص ٤.



### المطلب الثالث: مستقبل بناء الفيدرالية في العراق

سنحاول في هذا المطلب تقديم التوقعات لمستقبل بناء الفيدرالية في العراق على مستويين، الأول وفق النظريات التي فسرت عملية قيام الفيدرالية في أية دولة، والثاني من خلال عرض مشاهد يمكن فيها التنبؤ بمستقبله، وذلك على النحو الآتي:

#### الفرع الأول: النظريات المفسرة للفيدرالية ومستقبل بناءها في العراق

بشكل عام، طرح العلماء والباحثون في مجال الدراسات الفيدرالية، نظريات عديدة ومتنوعة، لتوصيف اسس الفيدرالية، وتفسير العوامل التي تؤدي الى تبني الفيدرالية في البلدان التي اخذت بها، ومن ثم الاستشراق حول ظروف نجاحها او فشلها في تلك البلدان، وقد اطلقت على هذه النظريات تسميات مختلفة، فعرفت معظمها اما بمنهجيتها او بالمبادئ التي انطلقت منها في تنظيرها بشأن الفيدرالية، بينما اشتهرت بعضها الآخر باسماء اصحابها أو منظرها. ومن ابرز هذه النظريات: (المؤسسية والاجتماعية والتنموية والمساومة والمثالية)<sup>(١)</sup>. ولصعوبة عرض آراء كل هذه النظريات هنا بالتفصيل، فقد ارتأينا الى تقسيمها الى اتجاهين اساسين (النظريات غير التعاقدية والنظريات التعاقدية)، وفق طبيعة العوامل التي ركزت عليها كل نظرية في تفسيرها لعوامل تبني الفيدرالية ومستقبلها في عدد من الدول، وذلك لكي يسهل علينا التفسير بشأن عوامل بناء الفيدرالية في العراق بغية الاستشراق بشأن مستقبله في هذا البلد التي لم تمض على اخذها بالفيدرالية سوى عقدين من الزمن منذ العام ٢٠٠٣، وفحوى هذه النظريات حسب الاتجاهين هو كالآتي:

#### اولا: النظريات غير التعاقدية:

وهي النظريات التي ركزت على العوامل الموضوعية في تفسيرها لتبني الفيدرالية، ومن أهم هذه النظريات (النظرية المؤسسية الكلاسيكية و النظرية الاجتماعية الجديدة). ويجدر بنا توضيح بشأن استخدامنا لعبارة (غير التعاقدية) هو ليس استبعاد دور عوامل (التعاقد والتوافق والمساومة) في عملية بناء الفيدرالية، إذ ان هذه العوامل الذاتية تكمن في صميم فكرة الفيدرالية بدلالة اشتقاق تسميتها، اي (Federalism)، من كلمة (Foedus) التي تعني نوعا من الاتفاق والتعهد بين اطراف مختلفة<sup>(٢)</sup>، ولكن الغرض هو ان هذه النظريات لم تضع العوامل الذاتية في أولوية عوامل تبني الفيدرالية، بل نظرا إليها كعوامل ثانوية أو تابعة جاءت بفعل العوامل الموضوعية، وأهم النظريات غير التعاقدية هي (النظرية المؤسسية الكلاسيكية والنظرية الاجتماعية الجديدة):

(١) للتفاصيل حول هذه النظريات ينظر: وليد كاصد الزبيدي، الفيدرالية دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية، النجف، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية: سلسلة مصطلحات معاصرة، ٢٠١٩، ص ص ١١٩-١٢٠. وكذلك ينظر:

Daniel Ziblatt, Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism, Princeton University Press, 2008, pp4-6.

(٢) ينظر: د.محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، ط ١، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ص ٢٨-٢٩.

(١) النظرية المؤسسية: التي عرفت بالنظرية الكلاسيكية للفيدرالية ايضاً، والتي تركز على العوامل القانونية والتأسيسية لبناء الفيدرالية، وترى أن التقسيم المؤسسي للسلطات هي الخاصية المميزة للفيدرالية، وتجادل فيما اذا كان نظام الحكم في اية دولة يجسد تقسيماً واضحاً للسلطات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، بشكل تكون لكل حكومة مجالها الخاص الذي تستقل به عن الآخر، فلا تخضع لبعضها البعض بأي حال من الأحوال سواء في المدى أو في ممارسة السلطات المخصصة لهما، على الرغم من وجود تنسيق بينهما في بعض الأمور المشتركة، فإذا كان الأمر كذلك، فإن تلك الدولة وفقاً لهذه النظرية تعد فيدرالية. ولضمان الالتزام بهذا التقسيم المؤسسي والاستقلال الملازم لها تستوجب هذه النظرية ضرورة توفر عدد من الشروط، منها: وجود دستور مكتوب يقرر هذا التقسيم للسلطات ولا يمكن تعديله إلا بموافقة كلا من الحكومة الفيدرالية والولايات، وجود محكمة عليا تفسر الدستور وتبت في النزاعات الحاصلة على السلطات المقسمة، وجود مجلس تشريعي ثان يضمن تمثيل متوازن للولايات وابداء رأيها في صنع القرارات الفيدرالية. ويرى بعض مؤيدي هذه النظرية أن تحقيق الازدهار الاقتصادي والامن العسكري من الدوافع الرئيسية لتبني الفيدرالية. ومن أوائل منطري هذه النظرية الكاتب الأنكلو - سكسوني (كينيث س. وير)<sup>(١)</sup>، وكذلك الفقيه البريطاني (ديفيد أ. دايسي)<sup>(٢)</sup>.

وفيما يتعلق بعملية بناء الفيدرالية في العراق من منظور هذه النظرية، فقد لاحظنا في المطلب السابق مدى الإشكاليات التي تعاني منها التقسيم المؤسسي للسلطات في العراق، سواء على مستوى عدم تكامل أحد مستويي الحكم، وهو مستوى الاقليم، بسبب العراقيل الكثيرة التي تعمدت فيها المستوى الاول، الحكومة الفيدرالية، أمام المطالب المقدمة لتكوين اقاليم جديدة، هذا من جهة، ومن جهة اخرى لم تلتزم معظم الأطراف من المستويين بالتقسيم الذي اقره الدستور للسلطات بينهما، وهو الشرط الجوهرى لضمان نجاح الفيدرالية وفق النظرية المؤسسية، اضافة إلى عدم الالتزام الجاد بنود الدستور المتعلقة بالفيدرالية واللامركزية، وضعف سيادة القانون في العراق، وبقاء البرلمان العراقي من دون شقه الثاني (مجلس الاتحاد) على الرغم من مضي عقدين على تصديق الدستور الذي افترض تشكيله وفق قانون يسنه مجلس النواب خلال دورته الانتخابية الأولى. وكل هذا يوحي بأن مستقبل بناء الفيدرالية في العراق وفق النظرية المؤسسية امام عدم يقين لا يبشر بنجاح يمكن تأكده.

(٢) النظرية الاجتماعية: تعد من النظريات الجديدة للفيدرالية، التي صاحبت الثورة السلوكية في العلوم السياسية، وحاولت تجاوز مفاهيم النظرية الكلاسيكية بالذهاب الى ما وراء الشكالية المؤسسية لتفسير الفيدرالية، إذ ركزت على العوامل الاجتماعية والثقافية لبناء الفيدرالية، وترى أن المجتمعات التعددية المنقسمة ثقافياً (أثنياً أو قومياً أو دينياً) غالباً ما تميل إلى تطبيق خصائص الفيدرالية، مما يعني أن أرضية بناء الدولة الفيدرالية هي وجود مجتمع متعدد ثقافياً أثنياً أو قومياً أو دينياً، أو على الأقل وجود نوع من النزعة المنطقية والانفصالية داخل المناطق أو المجموعات المختلفة في المجتمع.

(1) K. C. Wheare, Federal Government, 4th ed., New York: Oxford University Press, 1963, pp. 10-13.

(٢) وليد كاصد الزبيدي، المصدر السابق، ص ١٢١.

وأبرز منظري هذه النظرية هو الاستاذ الامريكى (وليام س. ليفنجستون)<sup>(١)</sup>. وكذلك تؤيدها استاذة التاريخ (مايكن أومباخ)<sup>(٢)</sup>.

وفيما يتعلق بمستقبل بناء الفدرالية في العراق من منظور هذه النظريات، فقد يكون هناك بعض الرهان على اقليم كردستان واستمراره وتكوينه على أساس اختلافه ثقافيا - قوميا عن باقي الأجزاء الأخرى من العراق، أما حول المكونات الأخرى (السنة، الشيعة، التركمان وغيرهم) فلا توجد بينها أية نزعة مناطقية أو انفصالية ثقافيا (أثنيا أو قوميا أو دينيا أو مذهبيا) جديدة بالملاحظة، ماعدا بعض المحاولات التي طالبت بتكوين اقاليم جديدة من بعض الاطراف في عدد من المحافظات الوسطى والجنوبية ولكنها قد اخفقت أو رفضت في حينها، فضلا عن بعض الشائعات التي تتردد من وقت لآخر حول احتمال تكوين (اقليم) في المناطق السنية<sup>(٣)</sup>، وهو احتمال لم يبدو جديا قط.

### ثانيا: النظريات التعاقدية:

وهي النظريات التي ركزت على العوامل الذاتية القائمة على اردات التعاقد والاتفاق والمساومة في تفسيرها لتبني الفيدرالية، وأهم هذه النظريات (النظرية التنموية، نظرية المساومة، والنظرية المثالية):

(١) **نظرية العملية - التنموية:** التي ترى ان الفيدرالية عملية ديناميكية وليست نمطا أو هيكلًا أو تصميمًا مؤسسيا ثابتًا. وتنسب هذه النظرية الى (كارل ج. فريدريك)، الذي يرى ان الفيدرالية هي العبارة الأكثر ملاءمة لوصف عملية توحيد المجتمع السياسي مع بقائه منقسما. فهي تبدو كعملية بوجهين متلازمين: التكامل والتمايز، في الأولى، يدخل مجتمعان سياسيان أو أكثر في اتحاد لتكامل جهودهما في حل مشكلتهما المشتركة معا، مع احتفاظ كل منهما على استقلاله عن الآخر، وفي الثاني، اي عملية التمايز، يتعايش هذا المجتمع السياسي المتحد مع بقائه منقسما الى المجتمعات السياسية التي دخلت فيه، والتي احتفظت باستقلالها الذاتي، لكي تصبح قادرة على حل مشكلاتها الخاصة ذاتيا، عندما لا تكون تلك المشكلات مشتركة، ولكن مع ذلك، لا تشكل اي منها في وحدة الإطار السياسي العام، وهكذا تبدو الفدرلة كعملية تنموية دائمة التجاذب بين التكامل والتمايز<sup>(٤)</sup>.

وفيما يتعلق بعملية بناء الفيدرالية في العراق من منظور هذه النظرية، فعلى الرغم من انه تبدو للوهلة الاولى ان المنطلقات النظرية لهذه النظرية تتلائم الى حد ما مع توصيف الحالة العراقية، كونها فيدرالية ناشئة لا تزال في طور التشكل والنمو، إلا ان التلازم الذي افترضته هذه النظرية بين (وجهي

(1) William S. Livingston, A Note on the Nature of Federalism, in: Political Science Quarterly (Published by: Academy of Political Science), Vol. 67, No. 1 (Mar., 1952), pp. 83-87.

(2) Maiken Umbach, German federalism: past, present, future, PALGRAVE, 1st ed., 2002, pp. 70-87.

(٣) كؤمه لئيك تويؤهر، نايندهى عراق وهه ريم له كئواوى پرسه هه نووكه بيه كاندا، رانانى نايندهى ژماره (١)ى سه نتهرى ليكؤلينه وهى نايندهى، سليمانى، شوبات ٢٠٢٠، ل ل ١١١-١٢.

(4) Carl J. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice, New York, FREDERICK A. PRAEGER, 1968 1968, pp. 8-13, 82-83.

التكامل والتمايز) لعملية الفدرلة في العراق غائبة الى حد ما، إذ رأينا في المطلب السابق ان هناك ميل متزايد نحو المركزية من جانب القوى والاطراف المتحكمة بالحكومة الاتحادية، مما قد ينقلب معه (وجه التكامل) في مرحلة ما الى اهدار الاستقلال النسبي للأقاليم (أي اقليم كردستان)، وبالمقابل ثم حماس متزايد الى الاستقلال من جانب بعض القوى والاطراف في الاقليم كاد ان ينزلق معه (وجه التمايز) في مرحلة ما الى الانفصال.

**(٢) نظرية المساومة:** التي تعتقد بأن بناء الفيدرالية في دولة ما، هو نتيجة عملية مستمرة من المساومة والتفاوض والاتفاق بين المركز والاطراف المحلية (الأقاليم)، في وضع لن يتسنى للمركز أن يتمتع بالقوة الكافية للسيطرة تماما على الحكم الذاتي النسبي للأقاليم، ولن تكون الاقاليم قوية بالقدر الذي يكفي للانفصال عن المركز. وأبرز أنصار هذه النظرية هو (ويليام هـ. ريكير)<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بمستقبل بناء الفدرالية في العراق من منظور هذه النظرية، فرمنا علينا مرة أخرى أن نشير الى إقليم كردستان والكورد في العراق، إذ منذ بدء عملية إعادة بناء العراق بعد عام ٢٠٠٣ وطوال عملية صياغة الدستور العراقي الحالي، ومن ثم بعد قيام السلطات الاتحادية الجديدة وفقا لذلك الدستور، بذلت جهود مستمرة لاجاد نوع من التسوية بين القوى الكوردية والقوى العراقية المهيمنة في المركز، وكذلك بين سلطات الاقليم والحكومة الاتحادية، حول الكثير من القضايا محل النزاع بينهما (مثل: البيشمركة والنفط والتمثيل الخارجي والجمارك والمنافذ الحدودية وغيرها). ومن شأن استمرار هذه الجهود ان توفر مستقبلا أرضية لترسيخ بعض خصائص الفدرالية في الدولة العراقية. أما فيما يتعلق بالقوى الأخرى، فإذا حصلت بعض التسويات مع المركز (ولا سيما من قبل السنة والتركمان وغيرهم)، فهذا لم يكن مرتبطا ببناء الفدرالية في العراق أو لإنشاء أقاليم أخرى جديدة فيه، بل أن السلطات الاتحادية لم تكن مستعدة ابدا للتوصل إلى أية تسوية مع المحافظات التي طالبت بتحويل وضعها الى إقليم.

**(٣) النظرية المثالية:** ترى أن القدرة على ترسيخ خصائص الفيدرالية في دولة ما، تعتمد بالدرجة الاولى على مدى متانة الاعتقادات الأيديولوجية والقيم الفكرية، التي تبرر الاخذ بالفيدرالية وبيان فوائدها وتأييد تطبيق مبادئها، بين مختلف القادة والجماعات والقوى والأحزاب في المجتمع، مما يعني أن أرضية بناء الدولة الفيدرالية هي قوة أيديولوجية (الفيدرالية) في المجتمع. وأبرز مؤيدي هذه النظرية هو (مايكل برجيس)<sup>(٢)</sup>. وكذلك يمكن اضافة (ويليام ب. مادوكس) اليه في بعض آراءه<sup>(٣)</sup>.

وفيما يتعلق بمستقبل بناء الفدرالية في العراق، فلا يمكننا أن نكون متفائلين تماماً من منظور هذه النظرية، إذ كما قلنا سابقاً، أنه باستثناء (الكورد) وقلة قليلة جدا من الشخصيات والقوى السياسية،

(1) William H. Riker, The Development of American Federalism, Kluwer Academic Publishers Group, Dordrecht, 1987, pp. 13-15.

(2) Michael Burgess, Comparative Federalism: Theory and practice, New York, Routledge: Taylor & Francis Group, 1st ed., 2006, pp. 283-289.

(3) See: William P. Maddox, The Political Basis of Federation, The American Political Science Review, Vol.35, No.6, Dec., 1941, pp. 1120-1123.

فأن الغالبية العظمى من الساسة والقوى الأخرى (من الشيعة والسنة وغيرهما من المكونات) لم يؤيدوا اعتماد الفيدرالية في العراق فحسب، بل وعارضوها بشدة أيضاً. هذا إضافة الى أنه بسبب تراجع قدرة مؤسسات الحكم في إقليم كردستان وضعف أدائها حالياً، فقد بدأت الثقة بالفيدرالية بالتراجع هي أيضاً بين مختلف الفئات والطبقات الكوردية وأضحى الحماس لتأييدها بينهم تفتقد بريقه تدريجياً. لذلك، وفي ظل مناظير الاتجاهين للنظريات المذكورة أعلاه، نرى إن الآفاق المستقبلية لاستمرار عملية بناء الفيدرالية في العراق ضبابية وغامضة إلى حد ما. إضافة إلى ذلك، فإن ظهور الكورد وكذلك إقليم كردستان كأبرز الاطراف المؤيدة للفيدرالية والمدافعة عن عملية بنائها في العراق، قد أعطى لأهداف هذه العملية طابعاً ثانوياً وأحادي البعد او حتى محلياً الى حد ما. مما أدى بالعديد من القوى العراقية والمكونات الأخرى أن ينظروا إلى الفيدرالية بوصفها أداة انتهازية بيد الكورد لإبقاء الدولة العراقية ضعيفة في المستقبل.

### الفرع الثاني: المشاهد المستقبلية لبناء الفيدرالية في العراق

نظراً للشكاليات التي تواجه ترسيخ خصائص الفيدرالية في العراق، كما لاحظناها في المطلب السابق، فبإمكاننا إن نستشرف مستقبله من خلال ثلاثة مشاهد (سيناريوهات) أساسية، وهي كالآتي:

**المشهد الأول:** يفترض أن الحل الوحيد للمشاكل الاثنية والقومية والدينية في العرق هو تقسيمها إلى دولتين أو أكثر، على الأساس القومي (كوردية وعربية)، أو قومي وديني (كوردية وسنية وشيعية). ويرى المؤيدون لهذا المشهد أن العراق دولة مصطنعة انشأت قبل اكثر من قرن بإرادة من الاستعمار، ولم تقدر حتى الآن تجسيد مرتكزات الدولة في ذاتها، إضافة إلى أن بعض الطوائف فيها، ولا سيما (الكورد)، الذي نزع غالباً الى الانفصال عنها، وقد عبر عن هذه الرغبة علانية مع حدوث أي صراع أو أزمة عنيفة مع المركز، وكان آخرها في اجراءه استفتاء للاستقلال عن العراق عام ٢٠١٧. ومع ذلك، فإن حصول هذا المشهد غير مرجح في المدى البعيد، لأنه بالإضافة إلى أن معظم القوى العراقية العربية من السنة والشيعة على مستوى الداخل تعارضون بشدة فكرة التقسيم، فإن القوى الدولية والاجنبية على مستوى الخارج تصر هي أيضاً على الحفاظ على وحدة العراق وبقاءها كدولة واحدة. وبالتخوف من هذا المشهد، ترى كل هذه القوى الداخلية والخارجية أن عواقب عملية بناء الفيدرالية التي بدأت منذ عقدين هي في ذاتها تمهيد لذلك التقسيم، ولذلك لاتزال اغليبتها تنظر بعين الريبة الى تلك العملية. ويجدر بالذكر أن بعض القوى الكوردية تزعم هي ايضاً أن الفيدرالية مرحلة أو درجة من سلم الوصول الى الاستقلال، مروراً بالكونفيدرالية إذا تطلب الامر تأخره لمدة أطول.

**المشهد الثاني:** يتوقع أن تصيح الحكومة المركزية أقوى تدريجياً، الى أن تتمكن من السيطرة كاملة على الاستقلال الذي يتمتع به اقليم كردستان بحكم الأمر الواقع، وبالتالي يتسنى للعراق ان تعود مجدداً إلى شكل الدولة الموحدية، وتنتهي تماماً التجربة غير الكاملة للفيدرالية الحالية. وهذا يعني إيقاف عملية بناء الفيدرالية في العراق أو افساله بشكل كامل. والمسوغ لهذا المشهد هو أن الحكومة الاتحائية لاتزال غير راغبة في الالتزام بمبادئ الدستور الخاصة بفدرالية العراق، وغالباً ما تتوانى في تطبيقها أو الانحدار عنها، وعلى سبيل المثل عدم تجاوبها مع الاعتراف بالاستقلال المالي للأقاليم

والمحافظات، وعدم تساهلها مع تكوين أقاليم جديدة، وعدم استعدادها للتنازل عن بعض من الصلاحيات التي تركها الدستور للمحافظات والأقاليم، وعدم تقيدها بالتوقيتات الدستورية المتعلقة بتشكيل مجلس الاتحاد أو تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور، بالإضافة إلى عدم علاجها لغالبية الملفات العالقة بينها وحكومة إقليم كردستان على مدار العشرين عاما الماضية، كملفات: النفط والغاز، حصة الاقليم من الميزانية العامة، المنافذ الحدودية، البيشمركة، المناطق المتنازع عليها والتمثيل الخارجي للاقليم وغيرها من الملفات.

- **المشهد الثالث:** يشدد على الاستدامة بعملية بناء الفيدرالية في العراق، إذ نظرا لعدم توفر أرضيات مناسبة لتحقيق المشهدين السابقين، فأن التمسك بالخيار الفيدرالي سيكون المشهد الأفضل لبقاء العراق واستقراره وتوفير الفرصة أمام الحكومات في كلا المستويين للتفرغ لتحسين حياة المواطنين وتطوير البنية التحتية الاقتصادية للبلاد. ويكون القيام بذلك ممكنا من خلال ضمان أن جميع الأطراف، من كل المكونات القومية والاثنية والدينية والمذهبية ومن كل القوى الرسمية وغير الرسمية، سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أو على مستوى حكومة إقليم كردستان والوحدات المحلية الأخرى، على استعداد تام لتطبيق معظم خصائص الفيدرالية والالتزام بالدستور العراقي الحالي، ولا سيما من قبل الحكومة الاتحادية، إذ ان استعدادها للتخلي عن المزيد من الصلاحيات وفقا للتقسيم الذي رسمه الدستور، وقبول مشاركتها في ممارسة بعض الصلاحيات، واعترافها بالاستقلال الاداري والمالي المتزايد للمحافظات والوحدات المحلية الاخرى، سيكون لكها أثر الكبير في التغلب على الاشكاليات التي تعيق ترسيخ خصائص الفيدرالية في العراق وإنجاح عملية بناءها فيه.

ومع ذلك فان إرادة التمسك بالخيار الفيدرالي في العراق، وان كان المشهد الملائم لمستقبله، فقد تسصطم بصعوبات عديدة، إضافة الى الاشكاليات التي بحثنا فيها في المطلب السابق من هذا البحث، ومن اهم تلك الصعوبات على مستوى البناء باتجاه الخارج، على حد تعبير جورج أندرسون، هو مشكلة رسم الحدود بين الاقاليم، اذا اذعنت الحكومة الاتحادية لمطالب تكوين بعض منها في المستقبل، ولا سيما في ظل الاشكاليات التي لا تزال تحيط باستكمال عملية تنفيذ المادة ١٤٠ من الدستور. إضافة الى صعوبات تتعلق بوضع اقليم كردستان، كونه الاقليم الاول الذي سبق في تكوينه بفترة بناء الفيدرالية في العراق، والذي اكتسب خلال تلك الفترة بعض ملامح الاستقلال، بحكم الامر الواقع، مما قد يصعب التعامل معه في ظل التفسيرات التي تأخذ بها الحكومة الاتحادية لفهم النصوص المتعلقة بالفيدرالية في الدستور الاتحادي. اما على مستوى البناء باتجاه الداخل، فان اهم الصعوبات هي مسألة حماية الاقليات الاثنية والدينية التي لن تتاح لها، في ظل الظروف الحالية، ان تكون اقاليم أو وحدات محلية خاصة بها، والتي يجب ان توفر لهم الاعتراف والتمثيل الملائم في مؤسسات الحكم سواء على المستوى الاتحادي أو على مستوى اقليم كردستان. ومن تلك الصعوبات ايضا تعزيز الولاء للهوية الوطنية العراقية وتضمينها على رموز تراعي التعددية المجتمعية للعراق. وكذلك الصعوبات التي تتعلق بتشيح البرامج الوطنية في مجالات التنمية الاقتصادية والصحة والتقاعد والبيئة. فضلا عن الصعوبات المتعلقة بتمثيل المكونات الرئيسية من سكان العراق في المؤسسات المركزية ولا سيما الجيش والخدمة المدنية.

## خاتمة :

- في نهاية هذا البحث توصلنا الى الاستنتاجات التالية:
١. يشير مفهوم بناء الفيدرالية اما الى عملية تحويل شكل الدولة من الشكل الموحد الى الشكل الفيدرالي، او الى تأسيس شكل الدولة مع بدء نشأتها على خصائص الفيدرالية، التي تتوزع إلى نوعين من الخصائص، اولهما خصائص اساسية (مثل: وجود مستويين من الحكومات، وجود دستور مكتوب جامد لا يعدل الا بموافقة كلا المستويين من الحكومات، وتقسيم السلطات بين المستويين)، وقد تجسد ترسيخ هذه الخصائص بناء الفيدرالية باتجاه الخارج، وثانيهما خصائص مكملة (مثل: ضمان رأي الأقاليم في القرارات الفيدرالية عن طريق تمثيلها في المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الفيدرالي، وجود محكمة اتحادية لحل النزاعات بين الحكومات من المستويين، وتوفير تدابير للتعاون بين الحكومات في مجالات المسؤوليات المشتركة)، وقد تجسد ترسيخ هذه الخصائص بناء الفيدرالية باتجاه الداخل.
  ٢. تواجه عملية بناء الفيدرالية في العراق، على مستوى البناء باتجاه الخارج، اشكاليات اعاقت ترسيخ الخصائص الأساسية للفيدرالية، منها عدم الاستجابة لمطالب تكوين أقاليم جديدة قط، وتعرض الدستور الفيدرالي لخروقات واضحة من قبل كلا من الحكومة الاتحادية والاقاليم (وهو اقليم كوردستان)، وكذلك عدم الالتزام بتطبيق التقسيم الذي اقره الدستور للسلطات بين مستويات الحكم، ولا سيما ان الحكومة الاتحادية في الاغلب لم تكن متسامحة مع ممارسة صلاحيات متزايدة من قبل الحكومات المحلية (الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم)، وكل هذه الاشكاليات صعفت بالنتيجة إمكانيات تثبيت عنصر (الحكم الذاتي) في التجربة العراقية لبناء الفيدرالية.
  ٣. وكذلك تواجه عملية بناء الفيدرالية في العراق، على مستوى البناء باتجاه الداخل، اشكاليات احالت دون تبلور الخصائص المكملة للفيدرالية، مما قوضت محاولات دمج المكونات الرئيسية لسكان العراق ضمن رموز الحكومة الفيدرالية ومؤسساتها وسياساتها، فالمجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد) الذي يفترض به تمثيل الوحدات المحلية (الاقاليم والمحافظات)، لم يشكل حتى الآن، والمحكمة الاتحادية العليا بدت غير مستقلة في معظم المراحل واتهمت بأنها غير محايدة في بعض قراراتها، والتدابير الضرورية لتجسير التعاونات بين-الحكومية ظلت معدومة في كثير من المجالات ومتواضعة في المجالات الاخرى، وكل هذا عرقل بالنتيجة إمكانيات تثبيت عنصر (الحكم المشترك) في التجربة العراقية لبناء الفيدرالية.
  ٤. يبدو ان نظريات الفيدرالية لا تساعدنا كثيرا في تفسير بناء الفيدرالية في العراق والتنبوء بمستقبله، على الرغم من ان النظريات غير التعاقدية، التي تعطي الأولوية لتأثير العوامل الموضوعية، أكثر قدرة من النظريات التعاقدية التي تركز عادة على العوامل الذاتية، نظرا لأن الأخيرة اقل حضورا في الحالة العراقية، والتي لا تبشر كثيرا بنجاح بناء الفيدرالية فيها، ومستقبله عموما مرهون بثلاثة مشاهد اساسية، اولها: انحلال الدولة العراقية إلى عدة دول، وثانيها: التراجع عن بناء الفيدرالية والعودة إلى الشكل الحدودي للدولة. وثالثها: التمسك بالشكل الفيدرالي الحالي للدولة ومحاولة تعزيره رغم الاشكاليات التي تواجهه، وهذا المشهد أفضل من المشهدين السابقين.

### قائمة المصادر:

#### أولاً: الدساتير والقوانين والقرارات:

- دستور جمهورية العراق في عام (٢٠٠٥).
- قانون إدارة دولة العراق للمرحلة الانتقالية في عام (٢٠٠٤).
- قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق المعدل (امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥).
- امر سلطة الائتلاف المؤقتة حل الكيانات العراقية، رقم(٢)، في ٢٣/٥/٢٠٠٣.
- قرار برلمان اقليم كردستان (المجلس الوطني لكوردستان العراق) رقم (٢٢) في ٤/١٠/١٩٩٢.

#### ثانياً: الكتب:

- أسامة الشبيب، ما الجزء عند انتهاك الوثيقة الدستورية؟ مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢.
- جاك باغنز، الدولة...مغامرة غير أكيدة، ترجمة: نورالدين اللباد، (القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠٠٢).
- جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، ترجمة: مها تكللا، كندا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧.
- د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٠.
- رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة وآخرين، اوتاوا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٦.
- د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق - دراسة تحليلية مقارنة، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٩.
- عابد خالد رسول، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية - دراسة تحليلية مقارنة على ضوء المتغيرات السياسية، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢.
- د.عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٣.
- د.عادل زغبوب، الدولة الاتحادية: مفهومها - تحليلها - مستقبلها، لبنان، دار المسيرة، بلا سنة الطبع.
- د.عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٩١.
- لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق، السليمانية، دار سردم للطباعة والنشر، ٢٠٠٦.
- محمد أحمد محمود، تعديل الدستور: دراسة في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بغداد، الدائرة الاعلامية-مجلس النواب، ٢٠١٠.
- د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٣.
- د.محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، ط ١، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
- ميثم الجنابي، العراق ومعاصرة المستقبل، دار المدى للثقافة والنشر، ٢٠٠٤.
- ناثان براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، من: مأزق الدستور: نقد وتحليل، بغداد-بيروت، معهد الدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦.



- وليد كاصد الزبيدي، الفيدرالية دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية، النجف، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية: سلسلة مصطلحات معاصرة، ٢٠١٩.

#### ثالثا: الدوريات:

- م.د. حازم صباح احמיד، النظام الاتحادي (الفدرالي) في العراق تحديات الحاضر وآفاق المستقبل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد(١)، السنة(٥)، العدد(١٩)، ٢٠١٣.
- حمزة مصطفى، دعوات لتحويل النظام من برلماني إلى رئاسي في العراق، جريده الشرق الاوسط، العدد(١٤٩٥٠)، الأحد- ٢٠١٩/١١/٣.
- د.سيار الجميل، الدستور العراقي - التوافقات والتباينات بين الواقع والرؤية والتطبيق، صحيفة الزمان، العدد(١٧٥٨) في (١٦/آذار/٢٠٠٤).
- عبدالحسين شعبان، تضاريس الخريطة السياسية العراقية، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، السنة(٢٩)، العدد(٣٣٣)، ت٢٠٠٦/٢.
- كۆمه ليك تويژه، نايندهى عيراق وهه ريم له گيژاوى پرسه هه نوو كه بيه كاندا، رانانى ناينده يى ژماره (١) سته نته رى ليكۆلينه وهى ناينده يى، سليمانى، شوبات ٢٠٢٠.

#### رابعا: المصادر الالكترونية:

- جاسم المطير، قانون إدارة الدولة وسيلة أولى لتأسيس الحكم الأفضل، الحوار المتمدن، العدد(٧٧٩)، ٢٠٠٤/٣/٢٠، من الانترنت، متاح على الرابط الآتي:  
<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=16085&r=0>
- جوناثان مورو، العملية الدستورية العراقية(٢): فرصة ضائعة، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم(١٥٥)، تشرين الثاني/٢٠٠٥، من الانترنت، متاح على الرابط الآتي:  
[https://www.usip.org/sites/default/files/sr155\\_arabic.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/sr155_arabic.pdf)
- مكي ناجي، الانتهاكات الدستورية في ظل المادة (١٣٠) من الدستور، موقع المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٣/٢/٢٩، على الرابط الآتي:  
<https://www.iraqidvelopers.com/iraqfsc/ar/node/172>
- د. بلال الخليفة، هل توجد عقوبة لمن يخرق الدستور العراقي، موقع وكالة نون الخيرية، ٢٠٢٢/٣/٤، على الرابط الآتي:  
<https://non14.net/145095>
- د.عباس هادي العقابي، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٥٥/اتحادية لسنة ٢٠١٩ وموحدتها ١٥٧ و ١٦٠ و ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٤ و ١٦٥ و ١٦٦ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧١ / ٢٠١٩ و ٥/اتحادية/٢٠٢١، موقع المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢٣/١٠/١٠، على الرابط الآتي:  
<https://www.iraqfsc.iq/news.5055>
- مجلس القضاء الأعلى، فوضى القضاء الدستوري، ٢٠٢٠/٢/١٢، من الانترنت، متاح على الرابط الآتي:  
<https://www.sjc.iq/view.6449/>
- صلاح حسن بابان، تتجه إليها الأنظار خلال الأزمات.. ما المحكمة الاتحادية في العراق وما آثارها السياسية؟ ٢٠٢٢/٩/١، من الانترنت على الرابط الآتي:  
<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2022/8/30> ما-الأزمات- خلال-الأنظار- تتجه-إليها-الأنظار
- المحكمة الاتحادية العليا في العراق.. قرارات قضائية أم أدوار سياسية؟ موقع الشروق، متاح على

الرابط الآتي:

[https://asharq.com/politics/72923/المحكمة-الاتحادية-العليا-العراق-قرارات-قضائية-أم-أدوار-سياسة/](https://asharq.com/politics/72923/المحكمة-الاتحادية-العليا-العراق-قرارات-قضائية-أم-أدوار-سياسة/72923)

#### المصادر الاجنبية:

- Carl J. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice, New York, FREDERICK A. PRAEGER, 1968 1968.
- Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- Daniel J. Elazar, "Contrasting Unitary and Federal Systems", in: International Political Science Review, Vol.18, no.3, July/1997.
- Daniel Ziblatt, Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism, Princeton University Press, 2008.
- Douglas V. Verney, Federalism, Federative Systems, and Federations, in: Publius - The Journal of Federalism, Vol.25, No.2, Oxford University Press, Spring 1995.
- K. C. Wheare, Federal Government, 4th ed., New York: Oxford University Press, 1963.
- Maiken Umbach, German federalism: past, present, future, PALGRAVE, 1st ed., 2002.
- Michael Burgess, Comparative Federalism: Theory and practice, New York, Routledge: Taylor & Francis Group, 1st ed., 2006.
- Ronald L. Watts, Federalism, Federal Political Systems and Federations, in: Annual Review of Political Science, Vol.1. No.1, Kingston, IIGR in McGill-Queen's University, June 1998.
- William H. Riker, "Federalism" in: Handbook of Political Science 5: Governmental Institutions and Processes, 1975.
- William H. Riker, The Development of American Federalism, Kluwer Academic Publishers Group, Dordrecht, 1987.
- William P. Maddox, The Political Basis of Federation, The American Political Science Review, Vol.35, No.6, Dec., 1941.
- William S. Livingston, A Note on the Nature of Federalism, in: Political Science Quarterly (Published by: Academy of Political Science), Vol. 67, No. 1 (Mar., 1952).