

السلالسات العامة فف الففدرالفة

نماذج مختارة

general policies in federal :selected models

الأستاذة المساعدة الدكتوراة اسراء علاء الالفن نورف

قسم النظم السلالسة والسلالسات العامة / كلية العلوم السلالسة / جامعة النهرفن

الملخص

معلومات البعث

إن البناء التنظيمف للنظام السلالسى والسلالسات العامة فحتوف على وظائف ووحدات تنظيمفة مختلفة المستوى، إذ إن ثمة علاقات للسلطة والتبعفة والرقابة تنشأ بفن عناصر البناء التنظيمف للنظام السلالسى والسلالسات العامة، وتتفاوت هذه العلاقات من نواحف عففة لعل أبرزها هو فتلقل بتوزفص سلالسفات التصرف وصنع القرارات أف توزفص ال سلطة بفن المستوفات التنظيمفة المختلفة، فهنالكل أنماط لهذه العلاقات تتميز بعدم تركفص السلطات والسلالسفات فف صنع القرارات عند المستوفات العلفا بل تمتع المستوفات الأدنى بهذه السلطات والسلالسفات، أف فجرف العمل على توزفصها وتشتتها بفن الوحدات والمستوفات التنظيمفة المختلفة وهذا فعنف أننا أمام نظام ففدرالفة، وهذا ما فنتبقل على طبعفة النظام السلالسى فف العراق بعد عام 2003.

تارفخ البعث:

الاستلام: ٢٠١٨/١٢/١١

القبول: ٢٠١٨/١/٢١

النشر: شتاء ٢٠١٨

Doi:

10.25212/lfu.qzj.3.1.14

الكلمات المفتاحفة:

Policies, federalism, public, constitution, agreement, institutions, legislative diversity, distribution of powers and competencies, political system, organizational structure.

إن طبعفة النظم السفسافة الاءءاءفة بشكل عام تقوم على أساس تقسفف الءوار وءوزف الصلاءفاء ووفقاً لفقء ءسءورف قء فكون ءابءاً من ءفء طبعفة وشكل الاطر ءسءورفة المعءمءة فف النظم السفسافف، فء فبب أن فكون هنالك تقسفف للءوار السفسافة بفن الاطراف والقوى السفسافة لمشكلة لطفبفة النظم السفسافف الاءءاءف، وءوزف للءصصاء السفسافة والإءارفة بفن ءوائف السفسافة وءسءورفة فف إطار ءولة الواءءة، فمن المعءارف علفه أن هنالك قلب سفسافف وءارف وءسءورف ضمن الوءءة الواءءة للءولة والنظم السفسافف للءولة الاءءاءفة، فببانب القلب اطراف واءزاء سفسافة وءارفة وءسءورفة فكون بأجمعفا الوءءة السفسافة الاءءاءفة فف هءة ءولة او ءلك.

وإن البناء ءنظفمف للنظم السفسافف والسفسافء العامة فءءوئف على وظائف ووءءاء ءنظفمفة مءءلفة المسءوئف، فء إن ءمة علاقاء للسلءة وءبعفة وراقبة ءنشأ بفن عناصر البناء ءنظفمف للنظم السفسافف والسفسافء العامة، وءءافوء هءة العلاقاء من نواءف عءفة لعل أبرزفا هو فءعلق بءوزف صلاءفاء ءصرف وصنع القراءاء أف ءوزف السلءة بفن المسءوئاء ءنظفمفة المءءلفة، فهنالك أنماط لهءة العلاقاء ءمفم بءءم ءركفز السلءاء والصلاءفاء فف صنوع القراءاء عند المسءوئاء العلفا بل ءمءع المسءوئاء الأءنى بهءة السلءاء والصلاءفاء، أف فببرف العمل على ءوزفبفا وءشءءفا بفن الوءءاء والمسءوئاء ءنظفمفة المءءلفة وهءا فعنئف أنفا أمام نظام ففءرالفة، وهءا ما فنبطب على طبعفة النظم السفسافف فف العراق بعء عام 2003 .

إشكالفة البءء: بعء النظم السفسافف المءرك الاساسف للءولة وامكانفاء وقءراءءفا، وبالنالف فءءء مكانءفا ووزنفا السفسافف وءولف، ولهءا فشكل النظم السفسافف (نوع النظم) فساهم فف ءءفء ءسءور ءولة وقوائفبفا ومؤسساءءفا، وءلك وفق ما ءؤمن به الطبقة ءءكمة الءف ءسءم قوءءفا وشرعفةا من ءلال ءمءفل ءءقفف لشعبفا عن طرفق ءءرفة ءفمقراطفة (الاءءخابات)، فء ءءءاج ممارسة وءطبفف ءفمقراطفة الى وءوء مؤسساء ءسءورفة وامكانفاء لءى ءولة ءساعءفا على ءطبفف القانون وءفظ النظم وصون ءرفاء، فضلاً عن ءاءءفا الى ارءاة سفسافة وشعبفة ءقففة من اجل ءوض هءة ءءرفة، فء اءارء ءءرفة الففءرالفة فف العراق العءفء من مواضع البءل وناقش وءءلاف على ءوانب مءءلفة، منها شكل ءولة وطفبفة نظام ءءم ففبفا وصالءفاء السلءاء الاقلفمفة والمركزة وءوزف ءرواء والموارء الطبعفة ورفبفا من المسائل ءءلاففة بفن ممءلفن ءءل السفسافة فف ءءومة العراقية . ففءضمن البءء الءابفة عن عءة ءساؤلاء، اهمفا:

1. ماهفة السفسافة العامة والففءرالفة؟
2. ماهف اهم النماء ل صنع السفسافة العامة فف الانظمة الففءرالفة؟
3. ما طبعفة السفسافة العامة فف اقلفم كورءسان؟
4. ماهف اءءصاصاء اقلفم كورءسان وصالءفاءه وفق ءسءور عام 2005؟
5. ماهف طبعفة العلاقاء بفن ءولة الاءءاءفة واطلفم كورءسان بعء عام 2003؟

اهمية البحث: يركز البحث الى طرح الابعاد الاستراتيجية لإشكالية النظام السياسي في الاقليم، من خلال بنائه النظري وتتبع أثره في الاخفاقات التي تواجهه، وخاصة في قدرته على حل الازمات، من خلال قراءة لتطور المؤسسات السياسية الرسمية في اقليم كوردستان ومديات الابعاد المترابطة لعلاقاته الداخلية وتعقيدات ارتباطاته مع الحكومة الاتحادية.

فرضية البحث: يواجه اقليم كوردستان العراق في المرحلة ا لراهنة على صعيد السياسة العامة والنظام السياسي ازمات متعددة، تفرض عليه اجراء تغييرات بنيوية جذرية لكي يستطيع الاستمرار في التطور، إذ يعاني النظام السياسي في الاقليم من ازمات داخلية عديدة ويعيش في علاقة تبعية غير مستقرة مع النظام السياسي العراقي.

هيكلية البحث: يتضمن البحث بالإضافة الى المقدمة والخاتمة، عدة محاور، هي:

المحور الاول/ ماهية السياسة العامة والفيدرالية.

المحور الثاني/ نماذج عن الفيدرالية

المحور الثالث/ السياسة العامة في إقليم كوردستان

أولاً/ اختصاصات وصلاحيات اقليم كوردستان في دستور العراق عام 2003

ثانياً/ النظام السياسي في دستور اقليم كوردستان

الخاتمة والاستنتاجات

المحور الاول

ماهية النظام السياسي والسياسة العامة

أولاً/ ماهية السياسة العامة

السياسة العامة Policy Public هي ((ما تختار الحكومة أن تفعله أو ما لا تفعله، فالحكومة تقوم بأشياء كثيرة منها ضبط عمليتي الصراع والتنافس داخل المجتمع، وتنظيم المجتمع بغرض إدارة الصراع والتعاون مع المجتمعات الأخرى، وتوزيع المكافآت الرمزية والخدمات المادية على أعضاء المجتمع، معنى ذلك أن تكون هذه السياسات العامة ضبطية أو تنظيمية أو توزيعية أو استخراجية أو جميعها في آن واحد، وهذه السياسات العامة أشبه ما تكون بقدرات النظام السياسي))⁽¹⁾. وعرفت السياسة العامة بانها ((اتجاه العمل للحكومة لمدة مستقبلية، بحيث يكون لتلك السياسة مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري لموارد الدولة وأداة ذلك التوجه هو الحكومة))⁽²⁾. وتعرفها (ثناء فؤاد عبد الله) بانها ((خطط أو برامج أو

(1) د. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1989، ص 45 .

(2) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة : السياسة العامة والإدارة، دار المعارف، القاهرة، 1981، ص 70 .

أءءاف عامة أو كل هءه معاً فظهر منها اءجاه العمل الحكومف لمءة مسءقبلفة بفءء ءحظف بالمسانءة السفسافة و هءا فعنف أن السفسافة العامة هف فعالفة تصرف موارء ءولة والمسفر على ءلك هو الحكومة ((³). وهف ((برنامء عمل ءاص بسلفة عمومفة أو حكومفة واءءة أو بعءة سلءاء)) (⁴). وهف ((ءقرفر أو اءءبار حكومف للفعل أو عءم الفعل))، أما (رفءشارء روز Rose) فعرف السفسافة العامة بانه ا ((سلسلة من الأنشطة المءرابطة قلفلاً أو كءفرأ، وأن نءائءها ءؤءر فف من ءهمهم مسءقبلاً ولفسء قرراء منفصلة)) (⁵)، إما (كارل فرءرفك K. Friedrich) ففقول ((إن السفسافة العامة هف برنامء عمل مقءرء لشءص أو لءماعة أو لحكومة فف نءاق بفة مءءة لءوضفء الفرص المسءءءة والمءءءاء المرءء ءجاوزها سعياً للوصول إلى هءف أو لءءقق عرض مقصوء)) (⁶)، وءعرف السفسافة العامة على إنها ((الأءءاف ءف ءقرر السلفة السفسافة ءنففءها فف مءءلء النشءاء ءف ءءءل ففها ءولة، وأياً كانت صورة الحكومة ءف ءمءل السلفة السفسافة فف ءولة، فأنها ءءء النءاء ءف ءراها أساسفة فف نشء ءولة، ءارءة للإءراء ءنففء العمل فف إطار هءا النشءاء)) (⁷).

ءانباً/ ماهفة الففءرالفة

ءنقسم ءول من ءفء ءكوبفها إلى ءول بسفطة وءول مركبة، فف ءول بسفطة ءوءء سلفة واءءة لا منافس لها، ءمارس مظاهر السفاءة عن طرفق مؤسساءها ءالءء ءشرففة وءنففءفة والقضائف، اما ءولة المركبة ومنها ءولة الففءرالفة بالءءفء فأنها ءضم ولافاء واقالفم ومءافظاء، فهناك هفئة ءشرففة وءنففءفة وقضائف اءءاءفة ءنبسط اءءصاصاءها على اقلفم ءولة بأسره، وهناك هفئة ءشرففة وءنففءفة وقضائف مءلفة، ءمارس اءءصاصاءها فف ءءوء الولاية أو الاقلفم، فالففءرالفة كلمة مشءفة من الكلمة اللاءفنففة (Foedus) ومعناها: المعاهءة أو الاءفاق (⁸)، فالأنظمة السفسافة الففءرالفة والاءءاءاء الففءرالفة هف مصءلءاء وصففة ءنطبء على اشكال معفنة من الانظمة السفسافة، إذ فشر مصءلء النظام السفسافف الففءرالفف إلى فئة واسعة من انظمة الحكم السفسافة ءف ءضم مسءوففبب أو اكثر من الحكم، ومن ءم ءءمع هءه الانظمة ببب عناصر من الحكم المشءرك من ءلال المؤسساء المشءركة، وعناصر من الحكم ءءالف الاقلفمف للحكومات فف الوءءاء المكونة للءولة الففءرالفة لفة (⁹). وءعرف الففءرالفة بأنها انظمة حكم سفسافة مركبة ءءمع ببب وءءاء قوفة مكونة للحكومة، وءكومة عامة قوفة، وءسبغ هءه الاءءاءاء الففءرالفة على مسءوف الحكم سلفاء معفنة مءءءة ءسءورياً، وءقوم الففءرالفة بموءب اءفاقفة ببب ءولءفن أو اكثر، وما فءربب علفه زوال الشءصفة ءوالبفة للءول الاعضاء فف الففءرالفة وظهر شءصفة ءوالبفة ءءفءة واءءة للءولة الاءءاءفة الففءرالفة (¹⁰). وءولة

(3) ء. ءناء فؤاء عبء الله، آلباء ءءفر ءفمقراطف فف الوطن العربف، مركز ءراءاء الوءءة العربفة، ط١، بفرء، 1997، ص 311 .

(4) ففلب برو، علم الءءماع السفسافف، ءرءمة ء. محمد عرب صاصفلا، المؤسسة الجامعفة للءراءاء والنشر وءلءرفق، بفرء، 1998، ص 493 .

(5) نقلأ عن: المصدرف نفسه .

(6) ء. مها عبء اللطفف ءءفءف، العلاقة ببب السفسافة والإءراءة فف العالم ءالءء، مجلة قضافا سفسافة، المجلء الأول، العءء الأول، كانون ءالءف 2000، ص 140 .

(7) ء. بسفونف إبراهفم ءماءة، ءور وسائل الاءصال فف صنع القرراء فف الوطن العربف، مركز ءراءاء الوءءة العربفة، بفرء، 1993، ص 107 .

(8) محمد عبء المعز نصر، فف النظرفاء السفسافة والنظم السفسافة، ءار النهضة العربفة، بلا ءارفء، ص 473 .

(9) رونالء. ل. وائس، الانظمة الففءرالففة، ءرءمة: ءالف برهومة واخرون، منءءف الاءءاءاء الففءرالففة، كءاء، 2008، ص 9 .

(10) رونالء. ل. وائس، نماءء المشاركة الففءرالففة فف السلفة، المعهء ءفمقراطف الوطنف، بفرء، 2006، ص 13 .

الفيدرالية هي اتحاد دائم من عدة دول كانت في الأصل مستقلة، وهذا الاتحاد له مؤسساته الحكومية ويتمتع بالسلطة على الدول الأعضاء وعلى رعايا هذه الدول⁽¹¹⁾.

إن الفيدرالية هي مفهوم لنظام حكومي يتخلى فيه شعب لتحقيق مزيد من التقدم عن قسم من سيادته للحكومة الاتحادية، وبعبارة أخرى فالفيدرالية هي نظام دولة سياسي، حيث يخضع المواطنون لمستويين من الحكومات حسب تواجدهم الجغرافي في البلد الاتحادي أو الفيدرالي، فالمستوى الأول هو حكومة مركزية التي مقرها عاصمة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) وأما المستوى الثاني هو حكومات في وحدات سياسية أصغر يطلق عليها أقاليم أو ولايات، وهذه الوحدات تتخلى عن بعض طاقاتها للحكومة الاتحادية (الفيدرالية).

المحور الثاني

نماذج عن الفيدرالية

أولاً/ نظام الفيدرالية في ايطاليا

بعد انهيار النظام الفاشي في اواخر الحرب العالمية الثانية ظهرت موجة جديدة باعتماد الفيدرالية، إذ وضعت الجمعية التأسيسية عام 1947 تضع الدستور الايطالي، فوضعت المواد (114 الى 133) من الدستور، حيث تولت (19) منطقة اختصاصاتها اراضي ايطاليا بكاملها وتحديد وظائفها واختصاصاتها وطرق مباشرتها لهذه الوظائف، كذلك نص الدستور الايطالي على ان انشاء مناطق جديدة يتم بموجب قانون دستوري وليس بقانون عادي، وكذلك دمج المناطق والغائها، وان الجمعية الوطنية هي التي وضعت اربعة قوانين نظمت بموجبها صلاحيات اربع من المناطق الـ (19) التي نؤلف المناطق الادارية في ايطاليا⁽¹²⁾.

ويتمتع نظام المناطق في ايطاليا بالخصائص التالية:⁽¹³⁾

1. يعتبر منزلة بين المنزلتين بالنسبة للنظام الفرنسي للإدارة المحلية والنظام الانكليزي للإدارة المحلية : فالنظام الفرنسي يضيق الحريات المحلية بإخضاعها لرقابة ادارية صارمة، اما النظام الانكليزي فإنه يوسع الحريات المحلية وتتضاءل في

(11) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2001، ص72 .

(12) نقلاً عن : طاهر محمد مايع الجنابي، اللامركزية في المجال النظري، بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظ ات، عن ((دراسات حول اللامركزية))، للفترة 27 - 28 شباط 2012، ص ص57 .

(13) نقلاً عن: المصدر السابق نفسه، ص ص 57 - 58 .

- ظله الرقابة الادارية الى حد انه ا تصبح معه صورية . اما النظام الايطالي فأنه يحصن هذه الاختصاصات بطريقة اقوى وامنع حتى يبدو الى ان هذا النظام يجنح باللامركزية الادارية الى اللامركزية السياسية.
2. انه يستمد وجوده من احكام الدستور وليس من احكام القوانين العادية : ذلك ان من النظام في فرنسا تنشأ المحافظات والمدن والقرى وتحدد اختصاصاتها ووظائفها بالقوانين العادية، فالأعراف والعادات والتقاليد والقوانين العادية هي التي تحدد اختصاصات ووظائف الهيئات المحلية في إنجلترا. أما إيطاليا فأنها تنفرد بخاصية النظم المحلية، إذ أن الدستور هو الذي يحدد احكام المناطق الادارية.
3. ان كل منطقة من مناطقها الادارية لها نظام اساسي : يحدد هذا النظام اختصاصاتها وطرق تأليفها وكيفية مباشرتها للوظيفة الموكولة اليها، وهذا النظام متناسق مع احكام الدستور والقوانين الاخرى، وان بعضاً من هذه المناطق قد حددت انظمتها القوانين الدستورية والبعض الاخر منها حددت انظمتها هيئات يقال لها مجلس المنطقة.
4. تجمع المناطق الادارية في ايطاليا الى جانب الاختصاصات الادارية اختصاصات تشريعية وتنفيذية محدودة : اذ تتمتع المناطق الايطالية بقدر محدود من حق التشريع، فقد نصت المادة (117) من الدستور الايطالي على ان المناطق تباشر حق التشريع على سبيل الحصر في القضايا الداخلية ضمن اختصاصاتها.
5. الرقابة على اعمال المناطق رقابة متميزة : تمارس المناطق الادارية في ايطاليا اعمالها ونشاطها في ظل رقابة ادارية وهي تندرج من الاعتراض الموقوف للتنفيذ الى الابطال ثم الى حق الحل، وهذه الرقابة يباشرها مفوض الحكومة المركزية.

ثانياً/ الاتحاد السويسري

الدولة السويسرية لا تنقسم إلى أقسام أو محافظات، بل هي تتألف من مجموعة دويلات سبق لها أن وجدت قبل أن توجد الدولة الاتحادية، وكانت تتمتع باستقلالها وشخصيتها قبل أن تتفق فيما بينها على تشكيل الاتحاد، فاللامركزية جاءت نتيجة قرار المجموعة ولم تكن هي الأجزاء أو أقسام خلقتها الدولة الأم، ولذلك بقيت هي صاحبة القرار في كثير من الشؤون التي تعنيها في نطاق حكمها الذاتي، ولقد بدأ الاتحاد بين هذه الدويلات في غضون القرن الثالث عشر، عندما صدر الميثاق ال ثلاثي التاريخي بالاتحاد من الولايات السويسرية الثلاث وهي (شفيتس واورى واونترفالذ)، ومن الولاية الأولى اشتق أسم الاتحاد الفيدرالي السويسري، ثم سارت باقي الولايات السويسرية في طريق الاتحاد مع الأخريات⁽¹⁴⁾، وتقوم سياسة سويسرا على مبدئين اثنين هما (15) :

1. صيانة الاستقلال الخارجي للدولة الاتحادية .

2. المحافظة على نوع من الحكم الذاتي للدويلات .

فالنظام الذي جاء مع دستور 1848م حمل معه تحولات جذرية شملت إلغاء الموانع القائمة بين المقاطعات على صعيد المبادلات التجارية والرسوم الجمركية، التي كانت تفرضها الولايات على بعضها، كما وحد بين الأوزان والمقاييس والعملات، ومنح الحرية لانتقال الأشخاص والأموال، كما منح الحكومة الفيدرالية سلطة مركزية تبيح لها حق توجيه الاقتصاد وحق التفاوض بشأن الاتفاقات التجارية، وتعيين التعريفات الجمركية والسياسة العامة للمواصلات والنقل، وتمثل السلطة التنفيذية بالمجلس الفيدرالي

(14)د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2001، ص85 .

(15) المصدر نفسه .

السلطة التنفيذية وهو الحكومة أيضاً، فقد كانت النزعة في السابق هي محاولة إضعاف السلطة التنفيذية، ومن خلال تشكيل السلطة التنفيذية أو الحكومة يتضح لنا مدى الصلاحيات ومدى تقيدها، إذ يتكون المجلس الفيدرالي الذي هو عبارة عن سلطة جماعية من سبعة أعضاء منتخبين بالأكثرية المطلقة من قبل البرلمان لمدة أربع سنوات، وهؤلاء الأعضاء يطلق عليهم المستشار للاتحاد، يرأسون سبع إدارات عامة تتقاسم فيما بينها الوزارات ويسمونها السويسريون إدارة عامة، ويضم كل منها أمانة عامة (مكتب مستشار الاتحاد أو الوزير)، فضلاً عن مجموعة من الإدارات التي يقوم أكثرها بالمهام التي توكل عادة إلى وزارات مستقلة في الدول الأخرى. وهذه الوزارات تتمثل في وزارة الشؤون الخارجية، وزارة الداخلية، وزارة العدل والشرطة، وزارة الدفاع، وزارة المالية، وزارة الاقتصاد العام، وزارة النقل والمواصلات والطاقة، ويقوم المجلس الفيدرالي من جانب بتطبيق القوانين، التي يشرعها البرلمان الفيدرالي بمجلسه ويدير الشؤون المالية، ويقترح الميزانية العامة للاتحاد ويعين الموظفين الاتحاديين بصفته مجلس الوزراء، أي السلطة التنفيذية للاتحاد، كما يرأسه من جانب آخر كل أعضائه السبعة مرة في السنة بالتناوب ويصبح هذا العضو حينئذ رئيساً لهذا المجلس، أي رئيس للوزراء من ناحية ورئيس للاتحاد السويسري في الوقت نفسه من ناحية أخرى، إذ ليس في سويسرا رئيس جمهورية ولا رئيس اتحاد ذو صلاحيات على مستوى رؤساء الجمهورية في الدول الأخرى، وهكذا فإن رئيس المجلس الفيدرالي ليس له صلاحيات أوسع من زملائه الستة الآخرين، سوى أنه يمثل الدولة الاتحادية تمثيلاً شكلياً في المراسم الرسمية ويستقبل السفراء الأجانب وما شابه ذلك، فباتت مسؤولية المجلس الفيدرالي مسؤولية جماعية ومقر البرلمان والحكومة (أي المجلس الفيدرالي) هو العاصمة بيرن⁽¹⁶⁾.

والديمقراطية السويسرية تبدأ من القاعدة أي من الدويلات، حيث تتطلب بطبيعة الحال أن لا تتدخل حكومة الاتحاد في صلاحيات الدويلات وفي شؤونها الداخلية، ألا في حدود ما يقرره دستور الاتحاد، وهو الدستور الذي وافق عليه أفراد الشعب والدويلات من خلال الاستفتاءات المتتالية التي مرّ بها، والشيء نفسه يقال بشأن عدم تدخل الدويلات في صلاحيات الدولة الاتحادية، وعلى هذا الأساس فإن السلطة في الدولة جميعاً يتقاسمها الاتحاد مع الدويلات، أي أن لكل من الدويلات ودولة الاتحاد صلاحيات وسلطات حكومية يختص بها، وهي تتعاون معاً في حكم البلاد وفي حكم نفسها بنفسها، أن تقاسم الصلاحيات والسلطات بين دولة الاتحاد الفيدرالي والدويلات السويسرية يكون على صعيد السلطات والصلاحيات جميعاً، وهو حق ينشأ في دستور الاتحاد نفسه، حيث أن الدستور السويسري يركز على أن الأصل هو صلاحية الدويلات فهي صاحبة السيادة الأولية، وما استثنى من ذلك يذكره دستور الاتحاد على أنه داخل في صلاحية الدولة الفيدرالية، ومن ذلك تقول المادة الثالثة من دستور الاتحاد السويسري "الدويلات هي صاحبة السيادة على أرضها وشعبها إلا في حدود ما يستثنيه الدستور لصالح دولة الاتحاد، ففي ماعدا ذلك تتمتع الدويلات بكافة الحقوق والصلاحيات التي لم يعهد بها إلى الحكومة الفيدرالية"، والحقيقة تقف خلف هذا الواقع تكمن في أن هذا الدستور لم يفرضه الاتحاد على المقاطعات، لأن الاتحاد الفيدرالي السويسري هنا لا يعني وجود دولة مركزية قوية كبرى ذات شخصية مستقلة سبقت في وجودها دويلات تفرعت عنها ففرضت دستورها المركزي بقوة السلاح مثلاً على هذه المقاطعة أو على تلك الدولة التي ضمتها إلى ممتلكاتها، بل هو دستور ارتضته الدويلات والشعب معاً فهو من صنعها لما فيه من صالحهم جميعاً، ويتم تعديله على أيديهم كلما اقتضت الضرورة⁽¹⁷⁾.

(16) د. عبد الكريم علوان، مصدر سبق ذكره، ص 88 - 90.

(17) المصدر نفسه، ص 91 - 93.

ويتميز الاتحاد السويسري بدرجة كبيرة من التنوع اللغوي والديني على الرغم من استمرار غلبة السويسريين المتحدثين باللغة الألمانية على الاصعدة كافة من حيث عدد السكان، والقوة الاقتصادية، اما اللغات الاربعة الرسمية فهي ((الالمانية والفرنسية والايطالية والرومانشية))، وللطائفتين الدينيتين السائدتان: الكاثوليكية والبيروتستانتية تبعات اقليمية اخرى تتقاطع مع بعضها البعض، ففي الكانتونات المتحدثة بالألمانية يعتنق بعضها المذهب الكاثوليكي، وبعضها يعتنق المذهب البروتستانتية⁽¹⁸⁾. فممكن هذا النظام سويسرا من التطور والنمو بشكل سلمي من مجتمع ريفي فقير الى دولة عصرية متقدمة، كما وان اعتماد هذه الدولة في عملية رسم سياساتها الداخلية والخارجية على المشاركة والتعاون المستمرين بين المركز والاطراف قد منحها استقراراً سياسياً، الامر الذي حدا بالبعض من الباحثين الى تسميتها بالدولة الاتحادية التعاونية⁽¹⁹⁾. إذ أخذت سويسرا في توزيعها للسلطات والصلاحيات ما بين الحكومة المركزية والحكومات الاعضاء في الاتحاد بطريقة تحديد صلاحيات كل من المركز والاطراف، حيث احتفظت الدولة المركزية بالشؤون الخارجية للدولة الاتحادية وهي حق اعلان الحرب، وعقد المعاهدات والتمثيل السياسي والدبلوماسي، وفيما يتعلق بالمجال الداخلي فقد اصبحت المسائل العامة من اختصاص الدولة الاتحادية، والمسائل ذات الطابع المحلي اصبحت من اختصاص الحكومات الاعضاء في الاتحاد نفسه⁽²⁰⁾.

ثالثاً/ النظام الفيدرالي في الهند "المحليات"

استقلت الهند في عام 1947 وقام برلمانها (الجمعية التشريعية) بصياغة الدستور الجديد، الذي بدأ العمل به في عام 1950، من خلال نظام الهند الاتحادي، وقد تقيدت الهند في رسم ملامحها الاتحادية بمرسوم الحكومة البريطانية التي كانت تسيطر على اراضيها والصادر عام 1935، والذي حاولت الحكومة البريطانية بموجبه ايجاد حلاً للمشاكل التي كانت تواجهها في ادارة الهند آنذاك⁽²¹⁾. إذ يضم النظام السياسي الهندي 22 ولاية إضافة إلى عدد من الولايات أو المناطق التي ترتبط بالمركز إدارياً بشكل مباشر، ويتركز أكثر سكان الهند في هذه الولايات وتمثل الأرياف أكثر من 80% من سكان الهند، وقد شرح الدستور الهندي العلاقة بين الحكومة المركزية والولايات، وحدد ما هو مشترك بين الولاية والمركز وما هو من اختصاص الولاية وما هو من اختصاص الحكومة المركزية، ومن القضايا المشتركة هو التنسيق في الأمور المالية والتخطيط وفي تنسيق الخدمات الحكومية وقيام المشاريع المشتركة لأجل إنجازها في ولاية معينة التي تعم بخيرها على عموم الهند مثال ذلك بناء السدود، وتعد الشؤون الداخلية من مهام الحكومة المركزية وذلك لأهميتها، فوزير الشؤون الداخلية يعد مسؤولاً مباشراً على الأمور الإدارية والمالية والاقتصادية، وتصل درجة تدخل وزير الشؤون الداخلية في الحكومة المركزية في أمور الشؤون الداخلية للولاية حتى في أمور التعليم، وفي إدارة إقليم من الأقاليم في حالة إعلان الطوارئ فيه، وكما ترتبط بالمركز بعض المناطق الموجودة داخل الولاية وذلك تبعاً لأهميتها السياسية أو السياحية⁽²²⁾.

(18) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، اوتاوا، منتدى الانظمة الفيدرالية، 2006، ص 29 .

(19) احسان حميد المفرجي واخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، دار الحكمة، 1990، ص 122 .

(20) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص 28 .

(21) المصدر نفسه، ص 36 .

(22) محمد جواد علي، النظام السياسي في الهند، معهد الدراسات الآسيوية والأفريقية، الجامعة المستنصرية، حلقة دراسية عن "النظم السياسية في العالم الثالث"، 8

وتتمركز السلطة التنفيذية في يد المحافظ والذي يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ويأتي ذلك من خلال فوز حزبه بالأغلبية البرلمانية في السلطة التشريعية في الولاية المذكورة، ويعد المحافظ ممثلاً للسلطة المركزية في ولايته ويكون مسؤولاً أمام السلطة التشريعية في الولاية، ويحق للمحافظ أن يعين رئيساً للوزراء حيث يكون مجلس الوزراء مسؤولاً مسؤولية جماعية أمام الجمعية التشريعية في الولاية، ويتحدد أعضاء مجلس الوزراء بين 10 و 22 عضواً وأهم الوزارات المحلية هي المالية والإدارة العامة والداخلية والغذاء والتموين والتعليم والزراعة والغابات والطب والصحة والأشغال العامة والعدل، مما يدل ذلك أن وزارة الدفاع والشؤون الخارجية تنحصر بالسلطة المركزية لعموم الهند فقط⁽²³⁾.

إن التنظيم اللامركزي في الهند هو عامل بالغ الأثر في ترسيخ الوحدة الوطنية، فقيام الاتحاد الهندي من ولايات ممثلة على صعيد الحكم المركزي، وممارسة لنوع محدود من الحكم الذاتي جنب البلاد مغامرات الانفصال والتمزق، وأن الحكم الذي تمارسه الولايات في الاتحاد الهندي بأنه حكم محدود ذلك لأنه يقوم على رأسها حكم مركزي قوي النفوذ واسع الاختصاصات، فالنظام الهندي يعطي الدولة الاتحادية اختصاصات معينة بنص الدستور، ولكن كل ما سكت عنه الدستور يبقى أيضاً من اختصاصها، حيث تتمركز السلطة في الدولة الاتحادية مع السماح للولايات بممارسة جزء منها، وهو ما يستجيب لحاجات بلد شاسع الأطراف ينقسم سكانه إلى فسيفساء من العناصر المختلفة في أصولها وعقائدها ومستوياتها⁽²⁴⁾.

رابعاً/ النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الاميركية

يعد الدستور الأمريكي الصادر سنة 1787م من أقدم الدساتير المكتوبة في العصر الحديث، وقد خلق هذا الدستور اتحاداً مركزياً وأصبح لدولة الاتحاد كل السلطة في الشؤون الخارجية، كما أن لها اختصاصات عديدة في شؤون الولايات الداخلية، ولا يزال هذا الاتحاد قائماً حتى الآن، ولعل أسباب نجاحه يعود إلى أسباب عديدة، في مقدمتها تأمين حدراً أقصى من الحكم الذاتي للولايات الأعضاء، ووضع حواجز تحول من دون جموح الديمقراطية نحو التطرف وتأمين أوسع الحريات للأفراد⁽²⁵⁾. ويتضمن دستور الولايات المتحدة الأميركية على عدة مبادئ، وهي:⁽²⁶⁾

1. تقوم الحكومة نتيجة لرضاء الشعب وتكون مسؤولة أمامه، ومعنى هذا تطبيق تلك النظرية التي تنادي بأن الحكومة تملك فقط السلطات التي يمنحها الشعب لهذه الحكومة .
2. سلطات الحكومة الاتحادية معروفة ومحدودة، لأن السلطات التي لم تذكر في الدستور اختصاصاً للحكومة الاتحادية تكون من اختصاص حكومات الولايات .
3. مبدأ سيادة الحكومة الاتحادية التي لا يجب أن يعوقها شيء في تنفيذ سلطاتها المشار إليها من قبل الدستور، وتعمل المحكمة العليا للفصل في الخلافات التي قد تنشأ نتيجة ممارسة ذلك المبدأ .
4. الفصل بين السلطات كما أوضحه الدستور إلى سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية وحدد الدستور الجهات التي تتولى كل من هذه السلطات الثلاث .

(23) المصدر نفسه، ص 31 - 32 .

(24) عبد الهادي بو طالب، النظم السياسية العالمية المعاصرة، دار الكتب للطباعة، ط1، الدار البيضاء، 1981، ص 42 - 43 .

(25) د. عبد الكريم علوان، مصدر سبق ذكره، ص 96 .

(26) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص 103 - 104 .

منطقة سلطاتها حقه العادل في الحصول على حماية القانون"، وقد فسرت سلسلة من قرارات المحكمة العليا تلك العبارات العامة، بحيث تعني بأن معظم الحريات المحددة التي ضمنت ضد تعديلات الحكومة الفيدرالية في التعديلات الثمانية الأولى من الدستور قد ضمنت أيضاً ضد تعديلات حكومات الولايات . وتتسم الفيدرالية في الولايات المتحدة الأميركية بكونها نظام حكومي يتخلى فيه شعب لتحقيق مزيد من التقدم عن قسم من سيادته للحكومة الاتحادية، ويكون للسلطة الحكومية بموجب الدستور مركزان هما: (30)

1. سلطة الولاية، هي الحكم الذاتي الذي يفوض الحكومات المحلية القيام بأعمال معينة .
2. سلطة الاتحاد، وهي مصدر السيادة وفقاً لإرادة واحتياجات الشعب، وهي تعمل على توازن قوى وتخول اق تسام السلطات في مختلف مستويات الحكومة، وتعمل على الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الحكومة، وهي تدل على أنها أكثر من مجرد بناء حكومي، وتتطلب ثقة ومجالاً لحرية المبادرة الفردية والمشاريع الخاصة والمؤسسات الاجتماعية والمنظمات السياسية والجمعيات الطوعية، وجميعها تعمل ضمن إطار القوانين والمبادئ .

المحور الثالث

السياسة العامة في إقليم كوردستان

أولاً/ اختصاصات وصلاحيات اقليم كوردستان في دستور العراق عام 2003

حدد الدستور العراقي الدائم لعام 2005، ملامح وخصائص نموذج النظام السياسي العراقي، ضمن المواد الدستورية، ومن المادة (109) ولغاية (124) تلك التي حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية ومنحت صلاحيات واسعة لحكومات الأقاليم، إذ نصت المادة الاولى منه إن ((جمهورية العراق دولة (اتحادية)، واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري، نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)) (31).

وتضمن الفصل الأول من الباب الخامس منه، والذي جاء تحت عنوان (الأقاليم) من المادة (116) التي نصت على ما يأتي ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية)) (32)، وأكد الدستور على أنه يقر إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً .

فبخصوص الثروات النفطية الوطنية من نفط وغاز نصت المادة (112) على:

(30) نلسون أ. روكفلر، مستقبل الفيدرالية، منشورات دار الأفق الجديدة، بيروت، ص 10 - 13 .

(31) المادة (1) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 .

(32) المادة (116) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 .

((أولاً/ تقوم الحكومة الاتحادفة بإءارة النفط والغاز المسءءرء من الحقول الءالفة مع حكومات الأقالفم والمءافظاء المنءءة على أن توزع وارداءها بشكل منصف فءناسب مع التوزفء السكاني فف جمفع أنحاء البلاد؁ مع ءءفء ءصء لمءة مءءءة للأقالفم المنءءرة والءف ءرمت منها بصورة مءءفة من قبل النظام السابق؁ والءف ءءءرت بعء ذلك بما يؤمن ءنمفة المءوازنة للمناطق المءءلفة من البلاد فءنظم ذلك بقانون .

ءانفياً/ تقوم الحكومة الاتحادفة وحكومات الأقالفم والمءافظاء المنءءة معاً برسم السفااء الاءراءففة اللاءمة لءءوفر ءروة النفط والغاز بما فءقق أعلى منفعءة للشعب العراقف معءمة أءء ءقنفاء مباءئ السوق وءشءفء الاءءءمار))⁽³³⁾ .

أما الاءءءصاء المءءرءة بفن الحكومة الاتحادفة والأقالفم فنصء المءءة (114) على ((ءكون الاءءءصاء الأءفة مءءرءة بفن السلطات الاتحادفة وسلءاء الأقالفم

أولاً/ إءارة الكمارك بالءنسفق مع حكومات الأقالفم والمءافظاء فر المنءظمة فف إقلفم؁ فءنظم ذلك بقانون

ءانفياً/ ءنظم مءاءر الطاقة الكهربائفة الرئسة وءوزفءها

ءالئاً/ رسم السفااء البفئفة لءمان ءمافة البفئة من ءلوء والمءافظة على نظاهءها بالءعاون مع الأقالفم والمءافظاء فر المنءظمة فف إقلفم

رابعاً/ رسم سفااء ءنمفة وءءطفط العام

ءامساً/ رسم السفااء للصءفة العامة بالءعاون مع الأقالفم والمءافظاء فر المنءظمة فف إقلفم

سادساً/ رسم السفااء ءعلفمفة وءءربوفة العامة بالءءاور مع الأقالفم والمءافظاء فر المنءظمة فف إقلفم

سابعاً/ رسم سفااء الموارء المائفة ءالءفة وءنظمها بما فءضمن ءوزفءاً عادلها للوفاقانون))⁽³⁴⁾ .

ونصء المءءة(115) ((كل ما لم فنص علىه فف الاءءءصاء ءصرفة للسلءاء الاتحادفة؁ فكون من صلاءفاء الاقالفم والمءافظاء فر المنءظمة فف إقلفم؁ والصلاءفاء الأءرى المءءرءة بفن الحكومة الاتحادفة والأقالفم ءكون الأولىفة ففها لقانون الاقالفم والمءافظاء فر فف إقلفم فف ءالة ءءلاف بفن))⁽³⁵⁾ .

أما المءءة (117) من ءءءور على ما فلفف:

((أولاً/ فقر هذا ءءءور عنء نفاذه اقلفم كرءسان وسلءاءه القائمة اقلفماً اءءافياً .

ءانفياً/ فقر هذا ءءءور الاقالفم الجءفة ءف ءؤسس وفقاً لأءامه .))⁽³⁶⁾ .

ونصء المءءة (121) على اءءصاء الأقالفم وكما فلفف:⁽³⁷⁾

((أولاً / لسلءة الأقالفم الحق فف ممارسة السلطات ءءرفبفة وءنففءفة والقضائفة وفقاً لأءام هذا ءءءور؁ باءءءفاء ما ورء فف من اءءصاء ءصرفة للسلءاء الاتحادفة.

⁽³³⁾ المءءة (112) من ءءءور العراقف ءانئ لعام 2005 .

⁽³⁴⁾ المءءة (114) من ءءءور العراقف ءانئ لعام 2005 .

⁽³⁵⁾ المءءة (115) من ءءءور العراقف ءانئ لعام 2005 .

⁽³⁶⁾ المءءة (117) من ءءءور العراقف ءانئ لعام 2005 .

⁽³⁷⁾ المءءة (121) من ءءءور العراقف ءانئ لعام 2005 .

ثانياً / يحق لسلطة الاقليم 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 .

ثالثاً / تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها.

رابعاً / تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية .

خامساً / تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم)).

وفي المادة (141) الفقرة الاولى نصت ((يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في اقليم كردستان منذ عام 1992، وتعد القرارات المتخذة من حكومة اقليم كردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها او الغائها حسب قوانين اقليم كردستان، من قبل الجهة المختصة فيها وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور))⁽³⁸⁾.

ونصت المادة (120) على ((يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يعارض مع هذا الدستور))⁽³⁹⁾.

هذه هي المواد الدستورية الخاصة بإقرار الفيدرالية لإقليم كردستان واقرار نظام الحكم الجديد الاتحادي، وإن الدستور العراقي أعطى الأولوية لقانون الإقليم في حالة وجود تعارض واختلاف في تطبيق القوانين الاتحادية والقوانين الإقليمية، هذا من جهته يضعف سلطة الحكومة الاتحادية في الأقاليم وعدم قدرة الحكومة الاتحادية في التدخل بصورة مباشرة في الشؤون الداخلية الإدارية والمالية والقانونية للأقاليم.

ثانياً/ النظام السياسي في دستور اقليم كردستان

يعد إقليم كردستان وطن لمجموعة من الشعوب والامم القديمة التي تكونت واستوطنت فيها على مر العصور يتكون بالاعتماد على المعايير السيسو حضارية من خمس أقاليم رئيسية تتميز عن بعضها البعض، ولها تاريخ عريق في تكوين الانظمة المحلية المتكونة في اقاليم طبيعية التي تسمى بأقاليم الوديان، تنتظم على وفق علاقة لا مركزية فيما بينها، تؤسس الى علاقة عضوية ارتباطية مع جيرانها قائمة على تكامل اقتصادية وحضاري⁽⁴⁰⁾.

واثرت الصراعات الاقليمية على بروز قوى متصادمة في صراعات شاملة حدثت وقائعها بشكل رئيسي على ارض كردستان عملت على تقسيمها الى قسمين رئيسيين، وكان هذا التقسيم اصطناعياً، إذ لم يراعي الخصوصية الاقليمية لإقليم كردستان، ثم جاء القرن العشرين لكي يقسم كردستان الى خمس اجزاء رئيسية في العراق وسوريا وتركيا وإيران والاتحاد السوفيتي السابق، إذ نشأت كردستان العراق كإقليم نتيجة إلحاق جزء من كردستان العثمانية بالدولة العراقية الناشئة تلبية لمصالح بريطانية، ويتكون

⁽³⁸⁾ المادة (141) من الدستور العراقي لعام 2005 .

⁽³⁹⁾ المادة (120) من الدستور العراقي لعام 2005 .

⁽⁴⁰⁾ نقلاً عن: عبد الرحمن كريم درويش، اشكالية النظام السياسي في اقليم كردستان : دراسة تحليلية، المؤتمر العلمي السنوي الرابع لـ (سكول) العلوم السياسية، ججمال في جامعة السليمانية، بالتعاون مع منظمة (نغار) لتنمية ثقافة الديمقراطية، 10 - 11 نيسان 2013، مطبوعة ره هن ند، السليمانية، 2013،

معظم اجزاءها من الاقلفم المرءزف وبعء اجزاءها الشمالفة من الاقلفم الغربف واجزاءها الجنوبفة من الاقلفم الجنوبف، وهذا ما جعلها تعاني من ازمة ءكامل اقلفمف، فء لم ءراعى ءطوط ءق سفم الاصطناعف لآرض كورءسان أف ءصوصفة ءنظفمفة لآقالفم كورءسان الطبففة (41).

فن ءارفء نشأة اقلفم كورءسان العراق فمكن ءقسفمه الى مرءلءفن وهما:

المرءلة الاولى / مرءلة ما بفن 1991 الى 2003، وءبءاً من انءفاضة الشعب العراقي لسنة 1991، وءلف اعقبت ءرب الخلفء الءائف، فبعء هذه الانءفاضة اصء اقلفم كورءسان الءف كان معروفاً آنءاك بـ (منءقة كورءسان)، ففءمع بنوع من الاسءقال عن سبءرة الءكومة العراقية، فء اءلءت الامم المءءة ووفقاً للقرار رقم (688) فف 1991 انشاء ملاء آمن للآكرء الفارفن، وانشاء الءكومة الامرفكة والرفبءانفة والفرنسفة منءقة ءظر الطفران فف ءزه من المنءقة، واستمرء الاسءباكات بفن القواف العراقية والقواف الكردفة، وبعء ءءقفق نوع من ءوازن الهء بفنهما، انسءبء الءكومة العراقية بكامل موظفها العسكرففن والءءارففن فف نهاءة ءلك السنة من المنءقة، وكل هذا سمء للآكرء منذ ءلك الوقت ان فءفروا المنءقة على نحو مسءقل بءكم الامر الواقع . فء باءرء القوف الكردفة المنضوفة ءء لواء (الءهبة الكردسءانفة) الى اصءار (قانون المجلس الوطنف لكورءسان العراق) رقم (1) فف 1992/4/8، الءف انءءب بموجه برلمان كورءسان فف 1992/5/19 لفءولى مهام السلءة ءشرففة، وفف 1992/7/5 شكلء الءكومة الءف ءولء مهام السلءة ءنظفمفة وءلف كانت مسبءرة علفها من قبل الءزبفن الكبفرفن (الءزب ءفمقراطف الكردسءانف) و (الاءءاء الوطنف الكردسءانف)، ءم اصءر برلمان كورءسان فف 1992/10/4 (بفان اءلان الففءرالفة) الءف قرر ففه اءءفار الففءرالفة كأساس قانونف ءنظفم العلاقة مع الءكومة المرءزفة واعلان منءقة كورءسان كإقلفم فف ءولة ففءرالفة، ووفقاً للقرار رقم (23) فف 1992/10/7، اسءمرء السلءاء المءءءة فف الاقلفم بممارسة صلاءفاء السلءاء الففءرالفة، وءل مءلها فف كل ما له علاقة بشؤون الاقلفم، الى ءفن ءشكفل مجلس الءكم فف 2003/7/13 (42)، وكانء انءءاباء 1992/5/19 ءءءاً ءفر مسبوق لم فشهده العراق من قبل فف منءقة كورءسان العراق، فء ءم بموجهها فءء اول نافءة لءبف النءام ءفمقراطف فف العراق، وكآلفة سلفمة لءوجه الءرك السفاسف بفن ءمفم الاطراف الاسهام فف العملفة السفاسفة فف كورءسان، وكان من اهم الاسس فف قانون الانءءاباء، اقرار مباء الاقءراع العام السرف المباشر، وهو مباء فنءلق من فكرة ءق كل الموابفن المؤهلفن للمشاركة والءلاء بأصوافهم بسرفة ءامة لكف لا فءعرضوا الى اف ضففء ءارءف اءناء ءصوفء، وكذلك اعءماء القانون نءام ءمءفل النسبف واللءوء الى اسءءءام المءبقف لءساب الاصواف المءبقف اءناء ءوزفء

(41) المصدر نفسه.

(42) ء.عابء ءالء رسول، الفراغ ءسءورف فف اقلفم كورءسان - العراق: الأسس، الاسباب والنءاءء)، المؤءمر العلمف السنوف الرابء لـ (سكول) العلوم السفاسفة، ءمءمال فف ءامعة السلفمانية، بالءعاون مع منءمة (نفار) لءنمفة ءقافة ءفمقراطفة، 10 - 11 نفسان 2013، مطبعة ره هن نء، السلفمانية، 2013، ص

الاصوات على المقاعد كقاعدة للتمثفل النفاىى يتلاءم مع وضع كوردستان لكونه فتمفمف بالتعدففة السفاسفة والاجتماعفة وعد الاقلفم دائرة انتخابفة واحدة وبأسلوب القائمة المغلقة⁽⁴³⁾.

المرحلة الثانية/ مرحلة ما بعد 2003، حدثت تطورات مهمة شهدها العراق وفف مقدمتها تحول العراق من دولة موحدة الى دولة ففدرلفة، وذلك فف ظل الاسس التي وضعها (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقلفة لسنة 2004) الذي ورد فف المادة (4) منه ان ((نظام الحكم فف العراق جمهورف، اتحافف (ففدرلف)، ففمقراطف، تعدفف، وفجرف تقاسم السلطات ففه بفن الحكومة الاتحاففة والحكومات الاقلفمفة والمحافظةف والبلدفاف والادارات الملفة (...))⁽⁴⁴⁾، وافضاً تناول الدستور العراقي الدائم لعام 2005 فف مواده المخلتفة ما ففخص الففدرلفة فف العراق كما وضحنا فف النقطة اولاً . واصبح كوردستان اقلفماً واقعياً ودستورياً، وبات ففمملك جزءاً من السفاة على السكان والاراضف الخاضعة له، واعترفف بالسلطات القائمة ففه، وافرت له بممارسة الصلافاة الدستورفة المتروكة له مع مشاركة الحكومة الاتحاففة فف ممارسة الصلافاة المشتركة بفنهما، فذ استوجب فف هذه المرحلة وضع دستور للاقلفم⁽⁴⁵⁾، وهذا ما استوجب الدستور العراقي صراحة بالنص فف المادة (120) منه على ان ((فقوم الاقلفم بوضع دستور له، ففحدد هفكل سلطات الاقلفم، وصلافاة، وآففاة ممارسة تلك الصلافاة، على ان لا ففعارض مع هذا الدستور))⁽⁴⁶⁾.

وفف 30 / 1 / 2005 جرت انتخابات الدورة الثانية للمجلس الوطني الكردستاني، وتمكنت (3) قوائم من مجموع (13) قائمة من الحصول على مقاعد البرلمان وهف كل من : القائمة الوطنية الففمقراطية الكردستانية والتي تضم : (الحزب الففمقراطف الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني والاتحاد الاسلامف الكردستاني والحزب الشفوعف الكردستاني والحزب الاشتراكف الكردستاني والاتحاد القومي الففمقراطف والاشورفون والكلدان المستقلفن والتركمان)، والجماعة الاسلامفة فف كردستان العراق، وحزب كادف كردستان والمستقلفن⁽⁴⁷⁾. وقد اعتمدت الانتخابات نظام التمثفل النسبف وفق القوائم المغلقة، وجعل كردستان دائرة انتخابفة واحدة بموجب التعدفل الثالث لقانون انتخابات المجلس الوطني الكردستاني رقم (47) لسنة 2004، وجرى ففادة اعضاء المجلس الى (111) عضواً، وففادة نسبة (الكوتا) للنساء الى (25%) والغاء حاجز (7%) كشرط للدخول الى المجلس⁽⁴⁸⁾. أما فف انتخابات الدورة الثالثة فف 25 / 7 / 2009 فقد فتمفزت بمشاركة قوائم مخلتفة متنافسة، ومما ساعد على المنافسة اجراء تعدفل على قانون الانتخابات تضمن احكاماً جفدفة منها : السماح للأكراد من فففر سكان الاقلفم بالمشاركة، وتخصفص (5) مقاعد للكلدان السرفان والاشورففبفن، وما ففماثلها للتركمان، ومقعد واحد للأرمن، وففادة نسبة فتمثفل النساء الى (30%) وتمكنت القائمة الكردستانية من الفوز بالأغلفة وبنسبة (57,37%) التي تضم (الحزب الففمقراطف الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني)،

⁽⁴³⁾ المادة (22) من قانون انتخابات المجلس الوطني الكردستاني رقم (1) لسنة 1992 .

⁽⁴⁴⁾ المادة (4) من قانون ادارة الدولة الانتقلفة لعام 2004 .

⁽⁴⁵⁾ د.عابف خالد رسول، مصدر سفق ذكره، ص142 .

⁽⁴⁶⁾ المادة (120) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 .

⁽⁴⁷⁾ ففنظر : تاريخ الانتخابات، الدورة الثانية، 2005، على الموقع الالكتروني:

<http://www.kurdistan-parliament.org>.2005

⁽⁴⁸⁾ ففنظر : المواد (1 و 4 و 10 و 16) من التعدفل الثالث لقانون انتخابات المجلس الوطني الكردستاني رقم 47 لعام 2004 .

تليها قائمة التغيير بنسبة (23,73%)، وقائمة الخدمات والاصلاحات بنسبة (12,83%)⁽⁴⁹⁾. اما انتخابات 2013 فقد حصل تطور مهم، إذ فازت قوى المعارضة المتمثلة بحركة التغيير حيث حصلت على (24) إذ وجاءت بالمرتبة الثانية، وحصل الحزب الديمقراطي الكردستاني على (38) مقعد، وتراجع الاتحاد الوطني الكردستاني الى المرتبة الثالثة إذ حصل على (18) مقعد، و (10) مقاعد للاتحاد الاسلامي الكردستاني، و (6) مقاعد للجماعة الاسلامية، و مقعد واحد للحركة الاسلامية، ومقعد واحد للحزب الاشتراكي الديمقراطي، ومقعد واحد لقائمة الحرية، ومقعد واحد لقائمة الاتجاه الثالث⁽⁵⁰⁾. وشهدت الانتخابات التي ذكرناها تقدماً ملحوظاً في الوعي والسلوك الانتخابي، وفي نتائجها واداء عمل الحكومة والمعارضة فيها، والتي اسهمت في ترسيخ اسس الوعي السياسي الديمقراطي على صعيد النخب السياسية وعلى الصعيد الشعبي.

وكانت هناك محاولة من قبل برلمان كوردستان لوضع دستور للإقليم، إذ تم تشكيل لجنة لإنجاز تلك المهمة، التي انتهت بإعداد مسودة دستور صادق عليها البرلمان بقراره المرقم (26) في 7 / 11 / 2002، وبعد اقرار دستور العراق في استفتاء 10 / 15 / 2005، شكل برلمان كوردستان بقراره المرقم (5) في 8 / 9 / 2005 لجنة اخرى لإعادة النظر في مسودة الدستور، وفقاً لما ناله اقليم كوردستان والسلطات القائمة فيه من اعتراف دستوري، واستغرق عمل اللجنة الاخيرة حتى 22 / 8 / 2006، وشرع البرلمان قانون اقرار دستور اقليم كوردستان رقم (16) لسنة 2008، الذي استوجب عرض المشروع على الاستفتاء العام في الاقليم بعد مصادقة البرلمان عليه، بموافقة ما لا يقل عن ثلثي اعضائه، ثم عدل هذا القانون في 22 / 6 / 2009 بالقانون المرقم (9) لسنة 2009، الذي حدد يوم 25 / 7 / 2009 تاريخاً لإجراء الاستفتاء بشأن المسودة، وهو التاريخ نفسه المحدد لإجراء انتخابات رئاسة الاقليم وبرلمانه، وبعد يومين من اصدار القانون الاخير صادق البرلمان على مسودة الدستور بالأغلبية المطلوبة، ولم يبقى الا اجراء الاستفتاء العام بشأنها في الموعد المحدد، ولكن نظراً لاعتراض عدد من القوى السياسية على نصوص المسودة، وعدم امكانية اجراء الاستفتاء بالتزامن مع انتخابات البرلمان ورئاسة الاقليم وفق الجدول الزمني المعد لذلك الغرض، كونه يؤثر على نزاهة ومصادقية اجراءات المفوضية، إذ تأجل الاستفتاء على مشروع الدستور الى موعد غير محدد ولم يحدد حتى الان⁽⁵¹⁾.

وتمكن اقليم كوردستان من الانفتاح السياسي على الاتجاهات السياسية الفكرية المختلفة، واطلاق الحريات العامة بإصدار عدد من التشريعات والقرارات ك (قانون الاحزاب السياسية، حق تشكيل منظمات المجتمع المدني، دفع المؤسسات الاعلامية نحو حرية التعبير، وتوسيع حق العمل الاعلامي بحيث ازدادت وسائل الاعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، ففي محافظة السليمانية بلغ عدد الوسائل الاعلامية حوالي (138) وسيلة بين صحيفة وقناة تلفزيونية ومحطة اذاعية⁽⁵²⁾.

وان البنية المتشكلة للنظام السياسي الكردستاني تعتمد بشكل كبير على البنى غير الرسمية، إذ استمدت شرعيتها بالاعتماد على انواع الولاءات التقليدية التي شكلتها وحافظت عليها، بوصفها اكثر ادراكاً وتطبيقاً، تمحورت شرعيتها الفكرية حول مفهوم

(49) د. خالد سعيد توفيق وياسين محمود عباكر، الانتخابات البرلمانية في اقليم كوردستان بين الواقع والطموح، المؤتمر العلمي السنوي الثالث ل (سكول) العلوم السياسية، ججمال في جامعة السليمانية، بالتعاون مع منظمة (نفار) لتنمية ثقافة الديمقراطية، 16 - 18 نيسان 2012، ص 297 .

(50) ينظر: النتائج النهائية لانتخابات برلمان كوردستان، على الموقع الالكتروني :

<http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?l=14&a=49265>

(51) د.عابد خالد رسول، مصدر سبق ذكره، ص 143 .

(52) مرتضى عبد الرحيم الحسيني، كوردستان: قصو ولادة دولة، ط1، مركز الجنوب للدراسات والتخطيط الاستراتيجي، الناصرية، بلا تاريخ، ص 84 .

التحرر الوطني الكردستاني، إذ جاءت نتائج الحروب المتكررة والسيطرة العراقية على كوردستان لصالح تكريس سطوة البنى التقليدية غير الرسمية في كوردستان، بوصفها الفواعل السياسية والاجتماعية الوحيدة، انقسمت الى معسكرين، احدهما عارضت وجود انظمة اجنبية، واخرى استندت على تلك الانظمة، ثم ظهرت الاحزاب السياسية لكي تظهر بوصفها فواعل سياسية اساسية في كوردستان تستند الى الشرعية الثورية يضم في طياتها دعم العديد من ا لبنى التقليدية، تنامت ادوار الاحزاب السياسية كبنى غير رسمية بسبب تعقيدات تركيبها التي ضمت الى جانب هيكلتها الحزبية الشبكات الاجتماعية التقليدية بل وسيطرت عليها بفعل انهيار السيطرة المركزية على الكثير من المناطق، إذ تميزت البنى غير الرسمية في كوردستان بال قوة والنفوذ غير الطبيعي بسبب تداخلها الحياة الاجتماعية كشبكات سرية وعلنية في آن واحد، وكذلك بسبب قبولها واعتبارها جهات ممثلة للجماعات الاجتماعية للأكراد من قبل القوى الاقليمية، لذا لا زالت الاحزاب بوصفها اكثر القوى غير الرسمية تمارس هيمنة بالغة الاثر على الحياة السياسية الكردستانية في كافة المفاصل، حتى أنها باتت تسيطر على التشكيلات المدنية والعشائرية في الاقليم⁽⁵³⁾.

أما البنية الدستورية في كوردستان فتعاني من اشكالية بسبب عدم امتلاكها للدستور وعدم ايجاد استكمالات البناء الدستوري لتحديد الابنية المتخصصة في التكامل الكردستاني العراقي، في حين يؤكد الباحثين ان الوثيقة الدستورية لأي مرحلة تاريخية تشكل انعكاساً واضحاً للحياة في مختلف مجالاتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وان البنى الحكومية وغير الحكومية قد فشلت في بناء نظاماً دستورياً أياً كانت طبيعة النظام الذي سينبثق عنه، وكما لم يتم إعادة احياء الدساتير التي طرحت في السابق، إذ لم يتم العودة الى دستور ولاية كوردستان المعلن في 1974، وكما لم يتم اللجوء إلى أسلوب اعتماد دستور مؤقت، وهذا ما جعلها تعاني من إشكالية مزمنة قد تعتبر السبب الاكبر في بروز اشكاليات البنية الرسمية وغير الرسمية للنظام السياسي في كوردستان، لم تتمكن البنى الرسمية من بناء النظام الدستوري في البلاد لأسباب عديدة، وتقسيم القوى السياسية الكردستانية حول الدستور وكيفية وضعه واققراره⁽⁵⁴⁾.

أما بالنسبة للبنى الرسمية للنظام السياسي الكردستاني، فتتمثل في:

1. **السلطة التشريعية:** ان نظام المجلس في كوردستان احادي تأسس بشكل اساسي من قانون رقم (1) الصادرة في 4/8/1992 إذ انبثق عن هذا القانون برلمان اقليم كوردستان، فهو مجلس إقليمي أسس بنفسه طبيعته ومستوى سيادته القانونية والشعبية وعلاقة كوردستان بالمركز، تنازعه السيادة مجالس المحافظ ات في الاقليم، يصل عدد مقاعده الى (111) مقعد، بالرغم من التطورات الكبيرة التي رافقت برلمان كوردستان وانجازاته العديدة، إلا أنه يتميز كما في معظم السلطات التشريعية في العالم النامي بالضعف البنوي في المجالات القومية ولم يستطع لحد الان المبادرة في حل الازمات القومية وهو يمثل برلمان محلي يهتم بالسياسات العامة في الاقليم وتنظيم تشريعات خاصة له وبسبب هيمنة نظام الحزبين المهيمنين عليه أصبح غير فاعل⁽⁵⁵⁾.

(53) نقلاً عن: عبد الرحمن كريم درويش، اشكالية النظام السياسي في اقليم كوردستان: دراسة تحليلية، مصدر سبق ذكره، ص 234 - 235 .

(54) نقلاً عن: عبد الرحمن كريم درويش، مصدر سبق ذكره، ص 235 .

(55) المصدر السابق نفسه .

وتنص المادة (93)/ الباب الثالث من مشروع دستور اقلفم كردستان، بأن البرلمان فمارس الاختصاصات الاتفة : ((أولاً/ البتة فف القضافا المصفرفة لشعب اقلفم كردستان. ثانياً/ الموافقة على مقترح تعديل دستور الاقلفم بأغلفة ثلثف عدد اعضائه شرط ان لا فنتقص مقترح التعفدل من الحقوق الاساسفة والحرفاء المنصوص عليها فف. ثالثاً/ أ. تشرفق القوانين للإقلفم وتعفلها والغائها. ب. تعديل تطبفق القوانين الاتحادفة الخارجة عن الاختصاصات الحصفرفة للسلطات الاتحادفة . ج. تشرفق القوانين ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة بفن السلطات الاتحادفة وسلطات الاقلفم . رابعاً/ اعفاء رؤفس الاقلفم او نائبه بالأغلفة المطلقة لأعضاء البرلمان بعد إءانته من المحكمة الدستورفة لكردستان فف اءى الحالات الاتفة : أ. الءنث فف الفمفم الدستورفة. ب. انتهاك الدستور. ج. الخفانة العظمى. خامساً/ منح الثقة بالوزارة واعضائها وحجبها عنهم بالأغلفة المطلقة لأعضاء البرلمان . سادساً/ اقرار السفساسات المشتركة بفن حكومة الاقلفم والحكومة الاتحادفة . سابعاً/ الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ومساةة رؤفس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء، وفق القانون ونظامه الداخلي . ثامناً/ اقرار الموازنة العامة لإقلفم كردستان والحسابات الختامفة واجراء المناقلة بفن أبوابها والمصادفة على كل انفاق لم فرف ذكره ففها . تاسعاً/ اقرار الخطط العامة للتنفمة . عاشرأ/ انشاء الضرائب والرسوم وتعفلها والغائها. ءافى عشر/ الفصل فف صءة العضوفة فف البرلمان . ثاني عشر/ وضع نظامه الداخلي وتحديد ملاكاته وتقءفر موازنته وتعففن موظفه وتحديد رواتبهم. ثالث عشر/ تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة والءحققفة فف المسائل التي فرفأبها))⁽⁵⁶⁾.

2. السلطة التنفيذية، وتتألف من قسمفن:⁽⁵⁷⁾

أ. مجلس الوزراء: فتألف من البرلمان بعد تكلف القائمة الفائزة بتشكفل الحكومة، تعتبر الحكومة بتشكفلها وطرفقة عملها حكومة محلية، تعاني من التضخم بسبب خضوعها لشروط التوافق والمخاصمة، تعاني من ضعف تمثفلها القومي، إذ لم تسجل لها مواقف قومية جل اهتمامها فف الشؤون الداخلية، تعاني من تعقفدات ارث متناقض بفن القوى السفساسفة، إذ انشطرت فف عام 1996 الى حكومتفن كل حكومة مثلت محافظة ثم عاءت وتوءءت فف عام 2005 لكن اجراءات وءة الحكومتفن لا زالت متعثرة فف بعض المفاصل وفعود سبب تعثرها الى الهفمنة الحزبفة عليها، إذ تمارس نفوذها من خلال قفاءتها لخطوات التوففد مؤسسات السلطة التنفيذية، إذ كان من المفترض ان تقوم الحكومات نفسها بذلك، إءرائياً تعتبر ورفة المكتب التنفيذي فف ثورة ايلول والمكتب التنفيذي لمنطقة الحكم الذاتي، فف كلاهما كان مجلس الوزراء مرتبب بالرؤفس الاول، كان رؤفس الثورة والثاني كان الرؤفس العراقي.

وتضمن مشروع دستور اقلفم كردستان فف المادة (108) بأن ((مجلس وزراء اقلفم كردستان هو السلطة التنفيذية والءارفة فف الاقلفم وفعوءف مهامه تحت اشراف وتوففه رؤفس اقلفم كردستان))⁽⁵⁸⁾. وتنص المادة (113) من مشروع الدستور اختصاصات وسلطات مجلس الوزراء ((فمارس مجلس الوزراء الصلاءفاء والاختصاصات الاتفة : أولاً/ تنفيذ القوانين والقرارات والانظمة

⁽⁵⁶⁾ المادة (93) من نص مشروع دستور اقلفم كردستان - العراق، على الموقع الالكتروني:

<http://www.cabinet.gov.krd/a/d.aspx?=14&=01010100&a=13875&s=010000>

⁽⁵⁷⁾ عبء الرحمن كرفم دروفش، مصدر سبق ذكره، ص ص 233 - 234 .

⁽⁵⁸⁾ المادة (108) من نص مشروع دستور اقلفم كردستان - العراق.

والمحافظة على امن الاقليم والاموال العامة . ثانياً/ رسم السياسة العامة للإقليم بالاشتراك مع رئيس اقليم كردستان وتنفيذها بعد موافقة البرلمان عليها . ثالثاً/ اعداد مشاريع خطط التنمية وتنفيذها بعد اقرارها من البرلمان . رابعاً/ تقوم حكومة كردستان مع الحكومة الاتحادية بإدارة حقول النفط والغاز المستخرج من اراضي كردستان العراق والمستغلة تجارياً قبل 2005/8/15 على ان يتم توزيع الموارد المتأتية منها بشكل عادل وفق الاسس المحددة في المادة (112) من الدستور الاتحادي وينظم ذلك بقانون ويكون مقياس الانتاج التجاري لأغراض تطبيق حكم هذه الفقرة هو انتاج خمسة الاف برميل يومياً خلال الاثنا عشر شهراً الس ابقه على تاريخ 2005/8/15. خامساً/ تقوم حكومة كردستان مع الحكومة الاتحادية برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز على أن تقتصر بموافقة برلمان كردستان . سادساً/ تتولى حكومة اقليم كردستان كل ما تتطلبه حقول النفط والغاز غير المستخرج او المستخرج غير المنتج تجارياً قبل 2005/8/15 من عمليات الاستكشاف والاستخراج والادارة والتصنيع والبيع والتسويق والتصدير وغيرها وينظم ذلك بقانون ويكون مقياس الانتاج التجاري لأغراض تطبيق حكم هذه الفقرة هو انتاج خمسة الاف برميل يومياً خلال الاثنا عشر شهراً السابقة على تاريخ 2005/8/15. سابعاً/ ممارسة كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية من صلاحيات تنفيذية خاصة بالإقليم وفق المادة (110) من الدستور الاتحادي . ثامناً/ ممارسة ما تخوله له الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم وفق احكام الدستور الاتحادي . تاسعاً/ اعداد مشروع الموازنة العامة للإقليم . عاشر/ اعداد وتقديم مشاريع القوانين والقرارات لبرلمان كردستان . حادي عشر/ اصدار القرارات التنفيذية والادارية وفقاً للقوانين والانظمة . ثاني عشر/ الاشراف على اعمال الوزارات والمؤسسات والمرافق العامة في اقليم كردستان وتوجيهها ومتابعتها ومراقبتها والتنسيق بينها. ثالث عشر/ تعيين الموظفين وترفيعهم وفصلهم وعزلهم واحالتهم على التقاعد وفقاً للقانون بما لا يتعارض مع قانون مجلس الخدمة المدنية في الاقليم . رابع عشر/ ترشيح ممثلي الاقليم في الهيئات الاتحادية المستقلة والوظائف الاتحادية لمن يكون بدرجة مدير عام فما فوق بموافقة برلمان كردستان . خامس عشر/ انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم))⁽⁵⁹⁾.

ب. رئاسة الاقليم: نشأت هذه المؤسسة من امتداد مباشر لرئاسة ثورة ايلول تحت مسميات عديدة وب فعل قانون رقم (2) لعام 1992، جاءت التسمية بقائد الحركة التحررية الكردستانية، وهذه المؤسسة تميل الى ترسيخ النظام الرئاسي يستمد قوته من قوة كاريزما القيادات العليا في الحركة التحررية الكردية من جهة وبوصفها اكثر الاجهزة فاعلية في التمثيل القومي للقضية الكردية التي تواجه انظمة مركزية قوية من جهة اخرى، اصبحت اكثر فاعلية بفعل انتخابات 2009، إذ تم انتخاب رئيس الاقليم بفعل تصويت مباشر، وهذا ما جعل المؤسسة تنصرف بقوة، اعتبارها سلطة مستقلة تتمتع بقوة تنفيذية وتشريعية في آن واحد، وهذا ما صبغ النظام السياسي في كردستان بكونه نظاماً شبه رئاسياً يقترب من النموذج الفرنسي، إذ اعتمد على تركيز السلطة في السلطة التنفيذية بتقسيم السلطة التنفيذية نفسها، إلا أن الرئاسة كسلطة تفتقر الى القوة الدستورية بسبب عدم اقرار دستور كردستان، وهذا ما يعرقل ادواره القومية في ادارة ملف القضية القومية خاصة امام الحكومة الاتحادية . إذ تنص المادة (99) / الفصل الثاني من مشروع دستور اقليم كردستان، ((إن للإقليم رئيس يسمى (رئيس اقليم كردستان) وهو الرئيس الاعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات البيشمركة (حرس الاقليم)

⁽⁵⁹⁾ المادة (113) من نص مشروع دستور اقليم كردستان - العراق.

ويمثل شعب الاقليم وينوب عنه في المناسبات الوطنية والقومية ويتولى التنسيق بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم⁽⁶⁰⁾.

وتضمن مشروع دستور اقليم كردستان اختصاصات وصلاحيات رئاسة الاقليم في مادته (104) ((يمارس رئيس الاقليم الصلاحيات التالية: أولاً/ اقتراح مشروعات القوانين والقرارات لبرلمان كردستان. ثانياً/ اصدار القوانين والقرارات التي يسنها برلمان كردستان خلال عشرة ايام من تاريخ استلامها من قبل ديوان الرئاسة وله حق الاعتراض عليها كلياً او جزئياً واعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها ويكون قرار البرلمان بشأنها قطعياً وتعد مصادقة عليها، في حالة عدم اصدارها ضمن المدة المذكورة. ثالثاً/ اصدار مرسوم ياجراء الانتخابات العامة لبرلمان كردستان عند حله او انتهاء مدة دورته الانتخابية وذلك وفق المادة (96) من هذا الدستور مع مراعاة المدد المحددة في المادتين (96 و 97) منه. رابعاً/ اصدار مرسوم دعوة برلمان كردستان إلى دورة الانعقاد الاولى للدورة الانتخابية خلال (15) يوم من تاريخ اعلان النتائج النهائية وفي حالة عدم دعوته يجتمع البرلمان تلقائياً في اليوم التالي من انتهاء المدة المذكورة. خامساً/ حل برلمان كردستان بمرسوم في الحالات التي ينص عليها هذا الدستور او قانون برلمان كردستان. سادساً/ اقالة الوزير بناءً على اقتراح رئيس الوزراء. سابعاً/ اصدار مراسيم لها قوة القانون بعد التشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ومجلس وزراء الاقليم وذلك عند تعرض اقليم كردستان ونظامه السياسي او الامن العام فيه او مؤسساته الدستورية لمخاطر داهمة تهدد كيانه وتعرض اجتماع البرلمان على ان تعرض تلك المراسيم على البرلمان عند اول اجتماع له فإن لم تعرض عليه او عرضت ولم يقرها البرلمان زالت عنها الصفة القانونية. ثامناً/ العفو الخاص عن المحكومين بموجب القانون. تاسعاً/ المصادقة على احكام الاعدام او تخفيفها الى السجن المؤبد. عاشراً/ اعلان حالة الطوارئ في حالات الحرب أو الاحتلال او العصيان او الفوضى او الكوارث الطبيعية او انتشار الاوبئة او اية حالات طارئة اخرى على ان لا تزيد المدة الاولى عن شهر واحد وتكون التمديدات اللاحقة بموافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان ولمدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر لكل تمديد وتنظم الاحكام الخاصة بحالة الطوارئ بقان ون. حادي عشر/ دعوة مجلس الوزراء الى الاجتماع بشكل استثنائي عند الاقتضاء ومناقشة المسائل المحددة التي يعقد الاجتماع من اجلها وترؤسه ذلك الاجتماع. ثاني عشر/ السماح بدخول قوات مسلحة اتحادية او اية وحدات عسكرية اخرى الى الاقليم عند الاقتضاء بموافقة برلمان كردستان على ان تحدد مهامها ومكان تواجدها. ثالث عشر/ لرئيس الاقليم ارسال قوات البيشمركة (حرس الاقليم) او قوى الامن الداخلي الى خارج الاقليم بموافقة برلمان كردستان. رابع عشر/ أ. تكليف مرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه. ب. يكلف رئيس الاقليم مرشحاً اخر لنفس الكتلة لتشكيل الوزارة عند اخفاق المرشح الاول بتشكيلها ضمن المدة المحددة في الفقرة (أ) اعلاه. ج. في حالة اخفاق المرشح الثاني في تشكيل الوزارة المكلف بها فلرئيس الاقليم اختيار من يراه مناسباً وتكليفه بتشكيل الوزارة. د. يجوز ان يكون المكلف بتشكيل الوزارة من بين اعضاء البرلمان او غيرهم. خامس عشر/ اصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء او الوزير عند حجب الثقة عن أي منهما. سادس عشر/ اصدار مرسوم بقبول استقالة مجلس الوزراء او الوزير وتكليفهم على الاستمرار بمهامهم لحين تشكيل الوزارة الجديدة. سابع عشر/ اصدار مرسوم بتأسيس المكاتب الخاصة بالإقليم للشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية في الخارج. ثامن عشر/ تعيين اصحاب الدرجات الخاصة بناءً على ترشيح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء. تاسع عشر/ تعيين القضاة ورؤيس اعضاء الادعاء العام بعد ترشيحهم من قبل مجلس قضاء الاقليم. عشرون/ منح

(60) المادة (99) من نص مشروع دستور اقليم كردستان - العراق.

الرتب العسكرية لضباط البفشمركة (حرس الاقلفم) وقوى الامن ءااءلف وطرءهم واءالءهم على ءءاعء وفق القواولن المرعفة ءااءف وعشرون/ منح الاوسمة والانواط بموجب القانون⁽⁶¹⁾.

3. السلطة القضافة: المؤسسة القضافة فف كورءسءان ءشكل بفعل قانون السلطة القضافة لإقلفم كورءسءان العراق رقم 14 لسنة 1992، وكانء وقءها ءء الاشراف المباشر للسلطة ءنفلءفة، لكن ءلك ءغفر بعء صءور قانون 23 قانون السلطة القضافة لإقلفم كورءسءان لسنة 2007، وءطور بشكل كبفر أءر صءور قانون مجلس شورى الاقلفم فف كورءسءان رقم 14 لسنة 2008، مما أسس نظام القضاء المءءوء، كان من المؤمل ان فقوم القضاء الكرءسءانف بءور كبفر فف فض المنازعات السفساسة بسبب عءم وءوء ءسءور وكما كان له ان فنظم المنازعات الءارفة الع امة فف البلاد لكنة فشل بشكل كبفر بسبب هفمنة البنة فر الءومفة على النظام السفساف الكرءسءانف وضعف البنة القانونفة للبلاد الءف ءءحمل مسؤولفءها السلطة ءشرففة⁽⁶²⁾.

وئنص الماءة (130) من مشروء ءسءور اقلفم كرءسءان ((السلطة القضافة فف الاقلفم مسءقلة وءءكون من مجلس القضاء والمحكمة ءسءورفة ومحكمة ءمففز ومجلس الشورى وهفة الاشراف العءلف وءهاز الءعاء العام والمحاكم بمءءلف ءرءاءها وانواعها وهفءاءها وءنظم طرفة ءشرفها وشروط واءراءء ءعبفن اعءاءها ومساءءلهم بقانون))⁽⁶³⁾.

اما الماءة (137) من مشروء ءسءور اقلفم كرءسءان فءنص على ((ءءءص المحكمة ءسءورفة بالأمور ءالفة : أولاً/ ءفسفر نصوص ءسءور اقلفم كرءسءان . ءانفاً/ أ. الرقابة على ءسءورفة القواولن بناء على طلب رئفس اقلفم كرءسءان او مجلس الوزراء او المءضرر المباشر. ب. البء فف مشروءفة الانظمة والقراءء وءءلعماء بناء على طلب المءضرر المباشر. ءالءاً/ البء فف ءءع المقءم فف ءعوى مقامة امام المحكمة بعءم ءسءورفة القانون او مشروءفة قرار او نظام او ءلعماء وعلى مكممة الموضوع اسءءءار ءعوى لءفن البء فف ءءفة ءءع. رابعاً/ ءءفق ءءاء الانتخاباء العامة لرئفس اقلفم كرءسءان وبرلمان كرءسءان))⁽⁶⁴⁾.

وان الابنة الءومفة الكرءسءانفة مبنفة على أسس مؤطرة ضمن مفاعفل السفساءء العامة، لءا ففف بءاءة الى ءءفءها كف ءصء ابنة لءكومة وءنفة، إء أن الابنة الءومفة وطبفة هفكلءها لا ءنسجم مع مءطلباء قضفة كورءسءان، بوصفها قضفة ءءرفر وءنف لا زالت فر مكمءلة، لءا فطبفة ءشرفم والسلطاء وءقسفمها انما فءمءل سلوك ءولة مسءقرة لا ءعانف من مءاوف ءكامل وءنف فف ءفن كورءسءان اقلفم لا ءمءلك سفاءة وقضفءها الوءنفة الءف أنشأء بنفءها السفسافة ءاء طابع مءءلف إنما ءءطلب أبنة سفسافة ءومفة ءاء طابع ءاص قاءرة على ءعبفر عن مءطلباء ءمفل هءه القضفة⁽⁶⁵⁾.

وعلى الرغم من اعلان البرلمان الكرءف عن ءسءور اقلفم كورءسءان فف 25 افلول 2006، وصرء ءسءور وسط اءواء من الشء والءءب ءول الصلاءفاء الءف فنبغف ءضمفنها فف هءا ءسءور، والمناطق الءف فضمها اقلفم كورءسءان، فف ظل رءبة

⁽⁶¹⁾الماءة (104) من نص مشروء ءسءور اقلفم كرءسءان - العراق.

⁽⁶²⁾ نقلأ عن: عبء الرحمن كرئم ءروفش، مصدر سفق ءكره، ص 234 .

⁽⁶³⁾ الماءة (130) من نص مشروء ءسءور اقلفم كرءسءان - العراق.

⁽⁶⁴⁾ الماءة (137) من نص مشروء ءسءور اقلفم كرءسءان - العراق.

⁽⁶⁵⁾ نقلأ عن: عبء الرحمن كرئم ءروفش، مصدر سفق ءكره ، ص 235 .

الاحزاب الكردية بتوسيع حدود الاقليم، اذ ان القراءة المتأنيّة لفقرات الدستور تظهر جوانب متعددة سعى الاكرد من خلالها الى ابراز خصوصيتهم القومية في الواقع العراقي، وبالتالي حقهم في التميز ضمن الحالة العراقية الراهنة، لعل اهمها الاشارة الى المظالم التي تعرض لها الشعب الكردي طيلة الحقب التي الحق فيها قسراً بالدولة العراقية الحديثة، حيث عانى الشعب الكردي من مآسي الترحيل والتهجير والقتل الجماعي الذي مارسته الحكومات العراقية ضده، وهو ما يبرر له المطالبة بحقوقه القومية، وفي مقدمتها الفيدرالية التي تعد تنويجاً لنضال الاكرد وكفاحهم المسلح لاسيما الفترة التي اعقبت حرب الخليج الثانية 1991، وما رافقها من انسحاب القوات العراقية من اقليم كوردستان، وتمكن الفصائل الكردية من تشكيل حكومة وحدة وطنية وبرلمان كردي اقر بالنظام الفيدرالي كصيغة قانونية لعلاقة الكرد المستقبلية بالحكومة العراقية الاتحادية⁽⁶⁶⁾.

الخاتمة والاستنتاجات

تناول البحث ماهية النظام السياسي في اقليم كوردستان وبيان الاشكاليات الدستورية والمؤسسية في النظام، إذ تضمن البحث اختصاصات وصلاحيات اقليم كوردستان في الدستور العراقي لعام 2005 والصلاحيات والاختصاصات المشتركة مع الحكومة الاتحادية، وتكوين ومؤسسات النظام السياسي لإقليم كوردستان، واختصاصات السلطات السياسية وصلاحياتها في مشروع دستور اقليم كوردستان.

وتضمن البحث عدة استنتاجات

1. ان الفيدرالية مصطلح معياري، وليس وصفي يشير الى التشجيع على نظام حكومي على مستويين : مستوى الحكومة (الاتحادية) وحكومات الاقاليم، يقوم هذا النظام على الجمع ما بين الوحدة والتعددية، وعلى استيعاب الهويات المتميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي، بمعنى ان النظام الفيدرالي يعمل على ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليها في آن واحد.
2. ان التجربة الفيدرالية في العراق ما زالت حديثة وتواجه العديد من العقبات، كالوعي السياسي للعراقيين قيماً وسلوكاً، وهشاشة المؤسسات الدستورية وضعفها. فلتطبيق الفيدرالية مميزات كثيرة يمكن ان تحققها الدولة العراقية ابرزها تعميق التجربة الديمقراطية وتوزيع السلطات والمشاركة الادارية الواسعة في ادارة الدولة وتعزيز قوة الدولة ومكانتها الدولية.
3. تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم وفق اطر قانونية محكمة يعتمد على اقرار عدد من القوانين المهمة كقانون الاحزاب وقانون النفط والغاز، وغيرها من القوانين التي ستكون كفيلة لإنجاح التجربة الفيدرالية العراقية.
4. تأكيد الأسس التي تقوم عليها الفيدرالية العراقية، ليتمكن المواطنون من تحديد الأساس المضمون والنافع من بين الأسس المختلفة .
5. توضيح مبادئ تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وشؤون المصادر والثروات وكيفية توزيعها .

⁽⁶⁶⁾ د. دهام محمد العزاوي، الاحتلال الامريكي للعراق وابعاد الفيدرالية الكردية، ط 1، مركز الجزيرة للدراسات والدار العربية للعلوم ناشرون، الدوحة / بيروت، 2009،

6. ان يتم نشر ثقافة نظام الحكم الفيدرالي، بحيث يستطيع المواطن العراقي ان يتفهم طبيعة الفيدرالية وفوائدها، فضلاً عن تقبل هذه الفكرة نفسياً وعقلياً من شرائح المجتمع العراقي المختلفة.
7. توضيح مبادئ توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية وبين الحكومات المحلية، وان الدعوة الى الفيدرالية لا تمثل انفصلاً او تقسيماً للسلطات، وان الرجوع الى السلطة الاتحادية قضية اساسية لحفظ السيادة والحفاظ على وحدة العراق.
8. ان يتم تعديل الدستور على نحو يحدد اختصاصات الاقاليم على سبيل الحصر وترك ما عداها لسلطات الحكومة الاتحادية، وما يتبعه من تعديل نص المادة (115) من الدستور على النحو والاتي ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية لسلطة الاقاليم، يكون من صلاحية السلطات الاتحادية، والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهم)).

المصادر

- 1) احسان حميد المفرجي واخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، دار الحكمة، 1990.
- 2) أحمد رشيد، نظرية الإدارة: السياسة العامة والإدارة، دار المعارف، القاهرة، 1981.
- 3) بسيوني إبراهيم حمادة، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993.
- 4) التعديل الثالث لقانون انتخابات المجلس الوطني الكرديستاني رقم 47 لعام 2004 .
- 5) ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، 1997.
- 6) جابريل الموند، جي، بنجهامباويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة : دهشام عبد الله، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط5، عمان، 1998 .
- 7) خالد سعيد توفيق وباسين محمود عباكر، الانتخابات البرلمانية في اقليم كردستان بين الواقع والطموح، المؤتمر العلمي السنوي الثالث لـ (سكول) العلوم السياسية، ج مجمال في جامعة السليمانية، بالتعاون مع منظمة (نفار) لتنمية ثقافة الديمقراطية، 16 - 18 نيسان 2012.
- 8) خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1989.
- 9) الدستور العراقي الدائم لعام 2005 .
- 10) دهام محمد العزاوي، الاحتلال الامريكي للعراق وابعاد الفيدرالية الكردية، ط 1، مركز الجزيرة للدراسات والدار العربية للعلوم ناشرون، الدوحة/ بيروت، 2009.
- 11) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، اوتاوا، منتدى الانظمة الفيدرالية، 2006.
- 12) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، ترجمة: غالي برهومة واخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2008 .
- 13) رونالد ل. واتس، نماذج المشاركة الفيدرالية في السلطة، المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت، 2006.

- 14** طاهر محمد ماىء الجناىف، اللامركزفة فف المءال النظرف، بءء مقءم فف مؤءمر اللامركزفة لوزارة ءءولة لشؤون المءافظاء، عن ((ءراساء ءول اللامركزفة))، للفترة 27 - 28 شباء 2012.
- 15** عابء ءالء رسول، الفراغ ءءسءورف فف اقلفم كورءسان - العراق: الأسس، الاسباب والءءاءء)، المؤءمر العلمف السنوف الرابع ل (سكول) العلوم السفاسة، جمءمال فف جامعة السلفمائف، بالءعاون مع منءمة (نفار) لءنمفة ءءافة ءفمقراطفة، 10 - 11 نفسان 2013، مطبعة ره هن نء، السلفمائف، 2013.
- 16** عبء الرءمن كرفم ءروفش، اشكالفة النءام السفاسف فف اقلفم كورءسان : ءراسفة ءءلففة، المؤءمر العلمف السنوف الرابع ل (سكول) العلوم السفاسة، جمءمال فف جامعة السلفمائف، بالءعاون مع منءمة (نفار) لءنمفة ءءافة ءفمقراطفة، 10 - 11 نفسان 2013، مطبعة ره هن نء، السلفمائف، 2013.
- 17** عبء الكرفم علوان، النءم السفاسة والقانون ءءسءورف، مكتبة ءار ءءافة للءشر والءءوزفء، عمان، ط1، 2001.
- 18** عبء الهاءف بو طالب، النءم السفاسة العالمة المعاصرة، ءار الكءب للطباعة، ط1، ءار اللفضاء، 1981.
- 19** ففلفب برو، علم الءءماع السفاسف، ءرءمة ء . محمد عرب صاصفلا، المؤسسة الجامعة للءراساء والءشر والءءوزفء، بفروء، 1998.
- 20** قانون اءارة ءءولة الاءءقالفة لعام 2004 .
- 21** قانون اءءاباء المءلس الوطنف الكورءسانف رقم (1) لسنة 1992 .
- 22** محمد ءواء علف، النءام الس فاسف فف الهنء، معهء ءءراساء الأسفوفة والأفرقففة، الجامعة المسءنصرفة، ءلقة ءراسفة عن "النءم السفاسة فف العالم ءالء"، 8 آءار 1986.
- 23** محمد عبء المعز نصر، فف النظرفاء السفاسة والنءم السفاسة، ءار النهضة العربفة، بلا ءارفء.
- 24** محمد فءء الله ءءطفب، ءراساء فف ءءوءماء المقارئة، ءار النهضة العربفة، القاهرة، 1966.
- 25** مرءضى عبء الرءفم ءءصفنف، كرءسان : قسو ولاءة ءءولة، ط1، مركز الجنوب للءراساء والءءطفط الاءءراءفءف، الناصرفة، بلا ءارفء.
- 26** مها عبء اللطف ءءفءف، العلاقة بفن السفاسة والاءارة فف العالم ءالء، مجلة قضافا س فاسفة، المءلء الأول، العءء الأول، كانون ءانف 2000.
- 27** نلسون أروكفلر، مسءقبل الففءرالفة، منشوراء ءار الأفاق ءءفءة، بفروء.
- 28** ءارفء الاءءاباء، ءءورة ءانفة، 2005، علف الموقع الاءءرونف:
- 29** ءءاءء النهائفة لاءءاباء برلمان كرءسان، علف الموقع الاءءرونف:
<http://www.cabinet.gov.krd/a/d.aspx?i=14&a=49265>
- 30** نص مشروع ءسءور اقلفم كرءسان - العراق، علف الموقع الاءءرونف:
<http://www.cabinet.gov.krd/a/d.aspx?i=14&=01010100&a=13875&s=010000>