

# حدود الأقليم في الدولة الفدرالية

## الأطر و المعالجات الدستورية

اسماعيل نجم الدين زهنگه<sup>1</sup>

<sup>1</sup> قسم القانون، كلية القانون، جامعة جيان- السليمانية، إقليم كردستان، العراق.

### المستخلص

في اللحظة التي تولد فيها الدولة الفدرالية نتيجةً لاتحاد الدول المستقلة، أو لملمة شتات دولة متفككة، فإن احساس الاتحاد وضرورة تقوية الحكومة الاتحادية من التخلي عن مظاهر الاستقلال الذاتي للأقليم، يقابله احساس لاتقل شأناً عن ذلك، وهو التمسك بما تبقى من مظاهر الاستقلال، ولاسيما مايسمى الحفاظ على حدود الاقليم و وحدة أراضيه، وخصوصاً إذا ما علمنا أن حدود الأقليم التي كانت تنصف بالدولية والسياسية قبل قيام الاتحاد، وأن فقدت صفتها الدولية بعدها، ألا انها ظلت تحتفظ بصفتها السياسية. الأمر الذي يمكن ملاحظته بسهولة من قراءة نصوص دستور الاتحاد المركزي (الدولة الفدرالية) للدول محل المقارنة، أو نصوص الدساتير المحلية لأقاليمها، التي تعاملت بصورة سياسية مع امر الحدود الداخلية للأقليم وامكانية تغييرها أو اجراء التعديلات عليها سواء من انشاء اقليم جديد أو استقطاع والحاق أراضي من اقليم إلى آخر، وكلها لا يمكن أن تتكامل بالنجاح ان لم ترض بها الاقليم أو الأقليم التي تتأثر بالتعديلات. لابل أن هناك من الدساتير ما تعاملت بصورة أكثر حساسية ازاء منازعات الحدود التي رافقت قيام الدولة الاتحادية من تضمين مواد وفقرات دستورية ترسم كلها أطر معالجة تلك المنازعات بصورة سلسلة وسلمية، و الأمثلة على ذلك ما جاء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تحت سياق ماسمى بـ(المناطق المتنازع عليها). لذا فإن دراسة موضوع حدود الاقليم في الدولة الفدرالية بصورة علمية تمتلك من مقومات القوة والاهمية الكثير، وخصوصاً في سياق الحديث عن وضع وثيقة دستورية لإقليم كردستان\_العراق في قادم الأيام، ذلك الأمر الذي يبرز معه وبالضرورة التصدي لموقع حدود اقليم كردستان ومعالجته مع الاخذ بنظر الاعتبار النصوص الدستورية التي تحكم حدود الاقليم ولاسيما ما يتعلق بالمناطق المتنازع عليها. ولأجل ذلك اعتمد البحث على منهجية الدراسة التحليلية المقارنة وفي اطار ثلاثة محاور، المحور الأول تتعلق بمفهوم حدود الاقليم الفدرالية، والمحور الثاني يخص للمنازعات الحدودية التي تأطرت في سياق الدستور ومعالجتها خصوصاً نموذج اقليم كردستان\_العراق، والمحور الثالث يتعلق باجراء التغييرات والتعديلات عليها في سياق الدستور الاتحادي ودساتير الاقليم، إلى أن وصلت الدراسة لتسجيل أبرز النتائج والتوصيات.

**مفاتيح الكلمات:** الاقليم الفدرالية، الحدود، الدستور الاتحادي، الاراضي المتنازعة عليها، المحكمة الاتحادية العليا

### 1. المقدمة

#### أولاً: نبذة عن موضوع البحث:

إن الحدود التي تفصل الدول عن بعضها، أية كانت طبيعتها لاتزال موضع اهتمام كبير، والتعامل معها تكون في اطار الموضوعات السيادية، ولاسيما أن الحدود لها أهمية قانونية وترمز إلى سيادة الدولة على اراضيها ورعاياها. كما أن الدول أو الكيانات المستقلة عندما ترتضي أن تدخل في اطار كيانٍ اتحادي مع دول أخرى تحت مسمى الدولة الفدرالية فإنها، مثلما تذهب إليه أغلب الفقه الدستوري، تحتفظ ببعض من

سيادتها الداخلية وكما هو معلوم الأرض أو الحدود هي مركز ممارسة السيادة و رمز لها.

إذن فإن الدول التي أصبحت دويلات في اطار دولة اتحادية مركزية تحتفظ بجزء من سيادتها الداخلية، وبطبيعة الحال تحتاج لممارسة السيادة تلك إلى رقعة جغرافية تسمى بحدود الدويلة أو الاقليم، فسيادتها تبدأ من بدايتها وتصل إلى اقصى خطوطها. وتنتهي عندما تبدأ حدود لدويلة أخرى.

وما سبق يتضح بأنه وفي اطار الدولة الفدرالية مثلما تتعدد الاقليم والولايات تتعدد بموجبها الحدود الداخلية لتلك الولايات. وتتعدد الحدود تبرز بالضرورة خلافات وصراعات وحتى منازعات حدودية بين الاقليم، منها ما تكون اصلها ممتدة إلى ما قبل قيام الدولة الفدرالية، ومنها ما تكون وليدة الدولة الفدرالية ذاتها.

#### ثانياً: أهمية موضوع البحث:

إن دراسة موضوع حدود الاقليم في الدولة الفدرالية في اطار هذه الورقة البحثية تمتلك من الاهمية الكثير، منها ما نذكرها ومنها ما تبرز بين سطورها:

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فلكتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كوة تحت عنوان:  
نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق © 2019



28-27 تشرين الثاني 2019  
البريد الإلكتروني للمؤلف الاول: [esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd](mailto:esmael.najmadin@sulicihan.edu.krd)  
حقوق الطبع والنشر © 2019 أسماء المؤلفين: أ. م. د. اسماعيل نجم الدين زهنگه

موضوع امكانية احدث تعديلات في حدود الاقاليم الفدرالية بعد نفاذ الدستور الاتحادي. وصولاً إلى الخاتمة المحتوية لابرز الاستنتاجات والتوصيات.

### المبحث الأول

#### مفهوم حدود الاقاليم في الدولة الفدرالية وطبيعتها

تتفرع دراسة هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول يكون مخصصاً لتعريف حدود الاقاليم في الدولة الفدرالية، والمطلب الثاني يتم فيه تحديد طبيعة حدود الاقاليم الفدرالية.

### المطلب الأول

#### تعريف حدود الاقاليم في الدولة الفدرالية

إن مفردة الحدود تستعمل لمعانٍ متعددة في اللغة العربية. من بينها، إتها مستقاة من كلمة حد والتي تعني، حدا وحدداً: جعل لها حداً، والشئ عن الشئ ميزه. حدد الارض: اقام لها حدوداً. جمعه حدود: الحاجز بين شيئين) معلوف، 1383، ص 120(. وفي الاصطلاح القانوني تعني (المياه الاقليمية للدولة وحدودها البرية مع الاقطار الاخرى المجاورة وتشمل المجال الجوي الواقع فوقها).

إذن فإن الحدود ترمز بالأساس إلى الاقليم كعنصر من عناصر الدولة، إلى حد عدها بعض بكونها معنى من معني الاقليم، إذ ينحصر معنى الاقليم في أن يكون له حدود واضحة وثابتة تزاول الدولة نشاطها في اطرافها وتنتهي سيادتها باتهامها) العطية، 2006، ص 306(. وتتحدد حدود الدولة بمحدود دولة تجاورها بصور معينة، منها ما تكون اصطناعية، أو فلكية، أو طبيعية) الفتلاوي، 2002، ص 107 وماتلها .)

ومن ذلك فإن الدارج في استعمال مصطلح الحدود في عالم القانون مرتبط أساساً بحدود الدولة، وهذه تعد من المواضيع الرئيسة في سياق القانون الدولي العام. وذلك بسبب أن تحديدها وترسيمها بين الدول المجاورة ترجع بالاساس إلى اتفاقيات دولية. لذا فإن التعريف الفقهي لمفردة الحدود نلحظه اطار كنب القانون الدولي العام ومؤلفاته، حيث يحجز الفقه الدولي العام مكانة ملحوظة إلى هذا الموضوع عند الحديث عن عنصر الاقليم كأحد العناصر الثلاثة للدولة. (للمثال: د.عبو، 2015، ص 189-190)

فقد أورد الفقه تعريفات عدة للحدود، نورد البعضاً منها: (د. عبو، 2015، ص 189):

" حد الدولة فهو ذلك الخط الذي يميز حدود الاقليم الذي تمارس عليه الدولة حقوق السيادة".

" الخط الذي يحدد المدى الذي تستطيع الدولة ممارسة سيادتها فيه، ويفصل بين سيادة هذه الدولة والدولة أو الدول الأخرى المتجاورة".

الخط الذي يخترق السطح العمودي، والذي يحدد حيز مساحة الدولة، اليابسة، المسطح المائي، باطن الارض والمجال الجوي، أي هو الحيز الفضائي لنفوذ سيادة هذه الدولة.

يلاحظ على التعريفات السابقة فضلاً عن التمييز لعنصر الاقليم بصوره الأرضي، والمائي، والجوي، تؤشر إلى موضوع مهم وهو وظيفة الاقليم الاساس حيث يعد الحيز المكاني لممارسة سيادة الدولة، مما يعني أن الاقليم مرتبط اشد الارتباط بالسيادة، ولا يمكن تصور وجود سيادة للدولة من دون اقليم محدد تمارس السيادة فيه.

من هذا المنطلق، وبناء على ماينذهب اليه اغلبية فقهاء القانون الدستوري والقانون

1- مسألة حدود الاقاليم وتنظيمها الدستوري والقانوني في اطار الدولة الفدرالية من المواضيع الحساسة والشائكة التي لم تنسى ولم تغيب عن بال واضعي الدستور الاتحادي، فجل الدساتير الفدرالية تتضمن آليات محددة لإجراء أي تغيير حدودي للأقاليم.

2- لابل إن المنازعات الحدودية التي رافقت قيام الاتحاد هي الاخرى وجدت موضعاً واضحاً في اطار الدستور الفدرالي، بصورة رسمت لها حل دستوري وسياسي بين المتنازعين.

3- ولعل أهم نقطة تحسب لهذه الدراسة هي التي تتعلق بواقع اقليم كردستان العراق، والاقاليم الاخرى التي يمكن أن تنشأ في المستقبل في العراق الفدرالي. إذ إن الاقليم بموجب النصوص المثبتة في دستور جمهورية العراق حدوده لم تعين بصورة نهائية، لأن هناك مناطق شاسعة لم يتم الاتفاق على تبعتها في وقت كتابة الدستور وقبله كتابة قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية. وهذه المناطق بقيت أسيرة النصوص الدستورية ولم تحل عقدها حتى الآن.

4- كما أن تحديد طبيعة حدود الاقاليم الفدرالية وامكانية اجراء التعديلات والتغييرات عليها في مرحلة ما بعد نفاذ الدستور الاتحادي، يستحق أن يكون مداراً للبحث والدراسة ولاسيما فيما يتعلق باقليم كردستان. والبحث في مدى امكانية تأثره بالمواد الدستورية والقانونية التي توطر عملية انشاء اقليم جديدة واحداث تغييرات على الاقليم أو الاقاليم القائمة.

### ثالثاً: مشكلة البحث:

يحد البحث اشكاليته الاساس في الاجابة على التساؤلات الآتية:

ما المقصود بمحدود الاقاليم في الدولة الفدرالية؟ وما هي طبيعتها وخصائصها؟ ما مدى امكانية اجراء التعديلات والتغييرات على حدود الاقاليم في الدولة الفدرالية؟ ومن هي الجهة المختصة بذلك؟ وماهي الاجراءات المتبعة بصدده؟ كيف هي المعالجة الدستورية والقانونية بصدد المنازعات الحدودية أو منازعات الاراضي التي رافقت قيام الدولة الفدرالية؟ وما مدى نجاعة المعالجة المثبتة في الدستور العراقي بصدد المناطق التي سهاها ب" المناطق المتنازع عليها؟" وكيف هو السبيل في تضمين دستور اقليم كردستان المرتقب ترسيماً لحدود الاقليم، محتوياً المناطق المتنازع عليها من عدمه؟ و ما موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من ذلك؟

### رابعاً: نطاق البحث:

على رغم من أن البحث متأطر بعنوانه لدراسة الموضوع من التجارب الفدرالية المتباينة، الا أن تحديد حدوده الموضوعي و المكاني اقتضى التعرج إلى النموذج الفدرالي العراقي بالأساس وما هو متصل باقليم كردستان-العراق بالتحديد، على رغم من الإشارة هنا وهناك إلى نماذج وتجارب مقارنة.

### خامساً: منهجية البحث:

نظراً لتحديد نطاق الدراسة بالنموذج الفدرالي العراقي بالأساس فإن المنهجية الاساسية المتبعة في الدراسة هي المنهجية التحليلية الوصفية، مع الاستناد إلى المنهجية المقارنة بحسب ماتقتضي موضوعات البحث.

### سادساً: هيكل البحث:

ارتأى الباحث تفريع الدراسة إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول يخصص لتحديد مفهوم الحدود في الدولة الفدرالية ومنه حدود الاقاليم فيها، والثاني يكون مخصصاً إلى المعالجة الدستورية للمنازعات الحدودية بين الاقاليم. أما الثالث فيتم فيه تناول

الاتحادية، أو الاقليم المنبثقة عن دولة موحدة متفككة متى ماتتكلت وتجمع في اطار دولة فدرالية. مما يعني أن أمر حدود الاقليم وترسيمها و المعالجات الدستورية اللاحقة لها وما يتعلق بمحدود سيادة الاقليم يرجع اساساً إلى النصوص الدستورية في الدستور الاتحادي. (قاضي، بايسته هاى حقوق اساسى، 1395، ص91).

مثال على ذلك ماجاء في الفقرة 1/103 من دستور جنوب افريقيا حيث حدد اقليم الدولة التسعة، و تم الحاق خريطة تحدد فيها حدود الاقليم تلك. (2/103 من دستور جنوب افريقيا لسنة 1996، والجدول رقم 1/1 الملحق به بعنوان المناطق الجغرافية للأقليم . و ويسى، 2015، ص56).

وكذلك الحال فيما يتعلق بتحديد المناطق الداخلة في اطار اقليم كردستان العراق في سياق الدستور الانتقالي المساة بقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 حيث تم تحديد حدود الاقليم بالمناطق الجغرافية أو الأراضي التي كانت تدار من قبل حكومة اقليم كردستان في 19/ اذار / 2003 (المادة 53 من القانون). هذا و ان التحديد المذكور انتقل إلى الدستور الدائم وفقاً للمادة 117/أولاً و المادة 143 منه.

5- حدود جامدة: من المعلوم أن الحدود الدولية للدول تتصف بديمومتها وثباتها إلى حد كبير بصورة من الصعب التنازل عن عناصرها لدول أو كيانات أخرى. (مثال على ذلك المادة 4 من دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971) هذا في حين أن حدود الاقليم الفدرالية ليست على الثبات ذاته، برغم أن الطرق والآليات المرسومة لإجراء اي تعديل أو تغيير فيها اقل ماتوصف أنها آليات وشرائط معقدة في اغلب الحالات لاجراء التعديلات والتغييرات في حدود الاقليم، بفك جزء أو اجزاء من اقليم وربطها بأخر، أو استحداث اقليم جديدة من الاجزاء تلك وترسيم حدود جديدة لها داخل الحدود الاتحادية.

هذا بغض النظر من أن التعقيد في الاجراءات بشأن عمليات التغيير والتعديل يختلف من دولة فدرالية إلى أخرى من حيث الدرجة، إذ قد تكون الدرجة عالية التعقيد في دولة و منخفضة التعقيد في دولة ثانية.

6- حدود غير مائعة: بمعنى أن الحدود التي تمارس عليها سلطات الاقليم صلاحياتها واختصاصاتها ليست حكرًا عليها، أي أن اختصاصها ليس باختصاص مائع، لأن تمارس السلطة الاتحادية على الاقليم نفسه اختصاصاتها الدستورية، بما فيها سلطة الاكراه. (رعد، 2011، ص31).

### المطلب الثاني

#### طبيعة حدود الاقليم الفدرالية

يعتمد تحديد حدود الاقليم وترسيمها على معايير عدة، تكتسب الحدود عند الاخذ بأي معيار في تحديدها طبيعة ذلك المعيار، إذ قد تكون المعيار تاريخياً، أو قومياً و أثنياً، أو اقتصادياً و تمولياً:

#### أولاً- الحدود التاريخية:

جل الدول الفدرالية التي اتت عن طريق الاندماج، حدود الاقليم فيها هي الحدود التاريخية التي امتلكها الدول قبل دخولها في الاتفاق الدستوري المتعلق بتأسيس الدولة الفدرالية.

هذا برغم أن الدستور الاتحادي يتيح ويفسح المجال في اجراء تعديلات على تلك الحدود بعد قيام الاتحاد من اتباع اجراءات وآليات دستورية وقانونية متباينة في الاقطنة الفدرالية المقارنة.

ومثال هذه الحدود، هو حدود الولايات في الولايات المتحدة الامريكية، وحدود الكانتونات في الفدرالية السويسرية، وحدود المقاطعات الالمانية، والامارات العربية

الدولي العام في صدد سيادة الدولة في النظام الفدرالي، فإنها توزع كتاعدة عامة بين ماتستأثر بها الحكومة الاتحادية من السيادة الخارجية، وجزء من السيادة الداخلية. أما الجزء المتبقي من السيادة الداخلية فيكون من نصيب حكومات الاقليم. (قاضي، 1393، ص242، و المرفعي، 1990، ص101)

والحكمة العليا الأمريكية في سياق حكم لها أشارت بصورة واضحة إلى سيادة الولايات الأمريكية في اطار اقليم الولاية، حيث جاء في رأي المحكمة في قضية مكلوك ضد ماريلاند عام 1819 الذي ادلى به رئيس المحكمة المستر جون مارشال بقوله " في هذه القضية التي سببت فيها الآن، ينكر المتهم - وهو ولاية ذات سيادة...". (لوكار، سنة بلا، ص113).

وبناءً على ذلك فإن الجزء المحجوز من السيادة الداخلية لحكومات الاقليم يستلزم هو الآخر وجود اقليم محدد كي تمارس في اطارها تلك السيادة. ويمكن تسميته هنا ب"حدود الاقليم الفدرالية"

وهذه هي التي تفصل الاقليم عن بعضها البعض، وحكومة أي اقليم تزاول محامها و اختصاصاتها المحددة في الدستور الاتحادي في سياق الحدود المكائبة تلك.

ولم نلمس من عرف هذا النوع من الحدود، الا أننا نحاول هنا ايراد تعريف لحدود الاقليم الفدرالية باعتبارها (تلك الخطوط السياسية الدستورية التي تفصل بين اقليم و آخر في سياق الدولة الفدرالية، و تمارس سلطة الاقليم في اطارها السيادة المتبقية لها بموجب الدستور الاتحادي)

ومن هذا التعريف يمكن استنتاج خصائص لحدود الاقليم في الدولة الفدرالية:

1- حدود داخلية: حدود الاقليم المنصوية في اطار دولة ذات نظام فدرالي لا تبقى حدوداً دولية تحكها المعاهدات الدولية، بل تعد حدوداً داخلية في اطار كيان الدولة الواحدة. فالحدود الدولية وما ترتبط بها من حقوق والتزامات دولية ترجع إلى عهدة الحكومة الاتحادية وهي التي تكون ذات الاختصاص الاصيل في تحديدها وترسيمها مع الدول الاخرى بمعاهدات دولية مرتبطة بموضوع الحدود وتسمى بمعاهدات الحدود.

2- حدود سياسية : الاقليم الفدرالية تعد وحدات سياسية وليست ادارية، لأن النظام الفدرالي يأتي كتطبيق للامركزية السياسية وليست اللامركزية الادارية.

ومن ذلك فإن الحدود التي تعين للاقليم في الدولة الفدرالية وان تفقد صفتها الدولية فيما يتعلق بسلطة الاقليم في تنظيمها و التعامل معها دولياً، إلا انها تبقى حدوداً سياسية بين الولايات بصرف النظر عن طبيعة تحديدها. (الورتي، 2013، ص298).

كما أنها تختلف عن الحدود الادارية في أن السلطات الادارية لاتتمتع بصلاحيات تغيير تلك الحدود بقرارات ادارية مثلاً تستطيع ذلك ازاء الحدود الادارية التي تفصل بين الوحدات الادارية الاقليمية.

3- حدود أرضية : غالباً ماتتمتع الحكومات الاتحادية بموجب الدستور الفدرالي بوضع كل ما يتعلق بالحدود الجوية و إدارتها، والحدود المائية الدولية وخصوصاً تلك التي ترتبط بها حدود دولة أو دول أخرى، إلى حد يمكن تحديد الاطار الاقليمي الذي يمارس فيه الاقليم سيادته الداخلية بالحدود الأرضية.

وهذا برغم أن التجارب الفدرالية المختلفة قد تتضمن استثناءات على هذا الأمر من ذلك ما جاء في المادة 3 من دستور الامارات العربية المتحدة بأنه " تمارس الامارات الاعضاء السيادة على اراضيها ومياهها الاقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور".

4- حدود دستورية: تبعاً للخاصية الأولى فإن حدود الاقليم في الدولة الفدرالية ترسم بموجب نصوص دستورية واتفاق دستوري بين الاقليم المنصوية للدولة

تعير المحكمة العليا إلى مطالبات اقاليم في تحديد الحدود على اساس وحدة القومية أو اللغة، بل رجحت كفة الطبيعة الاقتصادية على كفة القومية و اللغة في تحديد وترسيم حدود الاقاليم في فضها للمنازعات التي تموضعت بذلك الأمر. كما يأتي الحديث إلى ذلك لاحقاً.

#### رابعاً: الحدود الادارية:

هذه الحدود يمكن ان يلاحظ في الدول الفدرالية التي نشأت عن طريق تفكك الدولة الموحدة، فالاقسام المتفككة غالباً ما تكون وحدات ادارية تمتلك حدوداً ادارياً في داخل الدولة الموحدة. وبعد التحول تحتفظ بحدودها الاداري لتصبح حدوداً سياسية داخلية ذات طبيعة ادارية.

ويمكن التمثيل هنا بالأقاليم التي من المرسوم أن تتأسس في العراق بعد نفاذ الدستور، إذ تنص المادة الدستورية "يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين اقليم بناءً على طلب بالإستفتاء عليه..". (المادة 119 من دستور جمهورية العراق لسنة 225) فالملاحظ لهذه المادة يرى وبالعين المجردة ان الاقاليم التي قد تتأسس في العراق سواءً أكانت اصلها محافظة واحدة أو أكثر تكون طبيعة حدودها ادارية. وهذا ما يؤكدها المحاولات المطروحة لإنشاء اقاليم جديدة، مثل محافظة البصرة، ومحافظة صلاح الدين.

#### المبحث الثاني

#### أطر تسوية منازعات الحدود في الدولة الفدرالية

بعد الانتقال إلى النموذج الفدرالي للحكم قد تقترن قبل نشوئه بوجود منازعات حدودية بين اقليمين أو أكثر من الاقاليم الفدرالية، أو تحدث بعد قيام الاتحاد منازعة حدودية بصدد عائدة منطقة أو أراضي إلى اقليمين أو أكثر. هذه الجزئية من الدراسة تحاول أن تجيب على هذه التساؤلات، من تفرعها إلى مطلبين، الأول، يكون للمنازعات التي عاصرت قيام الاتحاد الفدرالي، والثاني مخصص للمنازعات التي تنور بعد قيام الاتحاد:

#### المطلب الأول

#### المنازعات الحدودية التي عاصرت قيام الفدرالية

الدول والكيانات التي ترتضي الدخول مع غيرها في اتحاد فدرالي لا يتصور أن تكون علاقتها بعضها خالية من أي صراع أو منازعة، فقد تكون بين الكيانات منازعة حول عائدة اراضي ومناطق معينة في وقت المفاوضة و الاتفاق على الدستور الاتحادي. مما يطرح سؤال مهم مفاده كيف هو السبيل في معالجة تلك المنازعات حول الأراضي والحدود؟

للإجابة على هذا التساؤل فإن السبيل المتبع في حل المنازعات تلك يتمثل بالاتفاق الدستوري حول آلية معينة توضع وتتضمن إجراءات للوصول إلى الحل و رفع النزاع. وغالباً ما يكون تلك الآلية في اطار الدساتير المؤقتة وخصوصاً في المجتمعات المتعددة التي تنتقل من النموذج مركزي إلى النموذج فدرالي مثل دولة جنوب افريقيا، وجمهورية العراق.

ففي جنوب افريقيا رافقت تبني النموذج الجديد للحكم منازعات حدودية بين الاقاليم ، بيد أنه وفي تجربة ناجحة وناجعة تم إيجاد حل إلى أكثرية المنازعات تلك في مدة الدستور الانتقالي ولم تحال إلى الدستور الدائم. (المادة 124 من القانون رقم 200 لسنة 1993 جنوب افريقيا)

بينما في العراق فإن المنازعات حول عائدة الأراضي إلى اقليم كردستان من عدمه، وإن وضعت لها حلول بإجراءات دستورية في الدستور المؤقت (المادة 58 من قانون

المتحدة.. وغيرها.

#### ثانياً: الحدود القومية والاثنية:

هذه غالباً ما تقترن بالدولة الفدرالية المتشكلة من لم شتات دولة متفككة، بصورة أن المناطق و الوحدات المحلية التي ارتقت شاتها إلى الأقاليم أو الولايات بعد نشوء الدولة الفدرالية لم تكن في السابق دولة كاملة، بل كانت مناطق و ادارات تسكنها افراد متمين إلى قومية واحدة أو اثنية واحدة، لها لغة مشتركة ومصالح وتطلعات مشتركة.

كما أنها عاشت صراعاً طويلاً ومربراً مع الحكومات المركزية التي حكمت الدولة الموحدة قبل تفككها، وجراء ذلك هذا النوع من الاقليم يحتفظ بخصوصياته إلى حد كبير وبطبيعة الحال أولى تلك الخصوصيات هي حدود اقليمها الداخلي.

ومثال بارز لهذا النوع من تحديد حدود الاقاليم هو الدول الفدرالية البلجيكية، إذ إن الدولة قسمت على ثلاث اقاليم بموجب الاصلاح الدستوري الأولى في عام 1970، وهي كل من " اقليم الفلمنك، اقليم والون، و اقليم بروكسل". وبعد ذلك وبموجب التعديل الدستوري لعام 1994 تم تحديد الحدود الادارية للأقاليم الثلاثة، وكانت التقسيم والتحديد على اساس قومي لغوي (المادة الثالثة و الخامسة من الدستور البلجيكي لسنة 1831 المعدل).

ولعل قيام الدولة الاتحادية الفدرالية في العراق بعد عام 2003 مثال بارز لهذا النوع من الحدود الاقليمي، وخصوصاً ما يتعلق بالاقليم الوحيد في الدولة، وهو اقليم كردستان. فقد بدى واضحاً تمسك حكومة الاقليم في النقاشات التي رافقت كتابة الدستور الاتحادي بحدود تلك المناطق التي سكنتها غالبية كردية في الزمن ما قبل تطبيق ما تسمى بـ " سياسة التغيير الديموجرافي" من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة. (خالد، 2005، ص453).

إلى حد أن الاقليم لم ترض بالمناطق التي كانت يستأثر بها قبل عملية الاحتلال، بل أصر على عائدة مناطق و اراضي لها مستنداً إلى وثائق تاريخية وخرائط في ذلك الشأن.

كما أن الباحث يشاطر الرأي القائل بأن تصرح قاتون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي يعد المرجع الاساس للدستور الاتحادي \_ بأن تقوم الدولة العراقية الاتحادية على اساس الحقائق الجغرافية والسياسية (الفقرة أ من المادة الرابعة من قاتون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004) هو في الحقيقة اخفاء للحقيقة وتبديد مخاوف الآخرين، وذلك لان الظروف الموضوعية والذاتية التي وقعت مع تبني الحل الفدرالي في العراق كان بدافع إيجاد الحل للمشكلة القومية الكردية. (أمين، 2006، ص 100) . لا بل أن هناك من يذهب إلى أن الفدرالية هي خيار كوردي وتأتي كإمارة حق تقرير المصير في اطار اتحاد اختياري حر بين الشعبين الكوردي والعربي مع بقية المكونات والاطياف الاخرى للمجتمع العراقي. (اسماعيل، 2008، ص84).

#### ثالثاً: الحدود الاقتصادية والتنمية:

وهذه يمكن ملاحظتها في بعض الدول الفدرالية التي نشأت بعد حروب و صراعات داخلية مبررة في زمن الحكومة المتلونة بلون واحد. ولعل دولة جنوب افريقيا هي المثال البارز في هذا المنوال.

فبرغم حدوث حروب و صراعات في تلك الدولة فإن حدود اقليمها بعد تطبيق نظام الحكم الذاتي بحقها لم تعين في الاغلب على اساس عرقي أو ديني أو اثني درعاً للصراعات المستقبلية، بل تم تعين حدود الاقاليم على اساس اقتصادي وشموي، ولم

فإن المحكمة الاتحادية قد أشارت إلى طرفي النزاع بصورة واضحة في قرارها التفسيري ذي العدد:43/اتحادية/2018 بتاريخ 2018/3/11 بقولها: "إنّ المشرع الدستوري استخدم مصطلح(المناطق المتنازع عليها بين اقليم كردستان والحكومة الاتحادية)..".

ولكن يبقى التساؤلات الالهة قائمة لماذا لم تحل أمر المناطق المتنازعة عليها في العراق؟ وهل فعلاً أنّ المادة 140 قد استنفذت صلاحيتها للتطبيق بسبب فوات المدة المحددة لتطبيقها والمثلة ب( 2007/12/31)؟

فالإجابة على هذه التساؤلات يرى فيها الباحث بأنّ السبب الرئيس في عدم الوصول إلى الحل هو أنّ النموذج العراقي في حل تلك المناطق بعكس النموذج الجنوب الافريقي تتطلب خطوات تطبيقية على الارض قبل استفتاء الشعب السياسي فيها. وذلك بسبب التغييرات الديموجرافية التي تعرضت لها تلك المناطق لعقود من الزمن، علاوة على ذلك أنّ الحكومة الاتحادية وبالاخص سلطتها التنفيذية ليست جادة بما يكفي لتنفيذ المادة الدستورية بصورة محايدة. ولاسيما أنّ التفسير القضائي سالف الذكر تقضي بأنّ الحكومة الاتحادية هي نفسها طرف في النزاع.

أما مايتعلق ببقاء حياة المادة 140 من عدمه، فإنّ المحكمة الاتحادية العليا قد حسمت أمر ذلك في أكثر من قرار لها بصورة غير مباشرة، ولكن في قرارها التفسيري المرقم ب71/اتحادية/2019 قضت في الموضوع بصورة نهائية وبأنه عندما قالت فيه ".. وجد أنّ المادة (140) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اتأطت بالسلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لإكمال تنفيذ متطلبات المادة (58) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها والتي لازالت نافذة استناداً لأحكام المادة 143 من الدستور وذلك لتحقيق الاهداف التي أوردتها المادة(58) التي ترمي إلى تحقيق العدالة في المناطق التي تعرضت إلى تغيير الوضع السكاني من الترحيل والنفي والهجرة القسرية والتوطن... أما الموعد المحدد فيها فإنه قد وضع لأمر تنظيمية وحث المعنيين على تنفيذها ولاتمس جوهرها وتحقيق هدفها..".

### المطلب الثالث

#### المنازعات الحدودية المثارة بعد قيام الاتحاد

مع أنّ أغلب المنازعات الحدودية التي تثار بين الاقاليم والولايات الفدرالية تعاصر قيام الاتحاد مثلما سبقت الإشارة، الا انه يتصور بروز منازعات حدودية حول عائدة أراضي للأقاليم المتخاصمة بعد قيام الاتحاد أو نفاذ الدستور الاتحادي. فكيف يكون الحل في هكذا حالات؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن الإشارة هنا إلى اسلوبين لحل المنازعات الحدودية، هما الاسلوب القضائي. واسلوب اعتبار الحكومة الاتحادية وريثة للأراضي المتنازعة عليها:

#### أولاً: الاسلوب القضائي:

السمة البارزة في الانظمة الفدرالية تتمثل في الاعتماد على الاسلوب القضائي لحل المنازعات السياسية وغيرها التي تثار بين وحداتها السياسية المختلفة. وهكذا نرى بأنّ الدساتير الاتحادية تخصص مكاتة مهمة إلى المحكمة العليا التي تضطلع بفض المنازعات السياسية بين الاتحاد والاقاليم، أو بين الاقاليم مع بعضها. وتسمى هذه المحكمة بالمحكمة العليا، أو المحكمة الاتحادية العليا، أو المحكمة الدستورية العليا..الخ.

وبطبيعة الحال من بين المنازعات التي تقوم المحكمة بفضها بين المتخاصمين هي المنازعات الحدودية المتعلقة بعائدة الاراضي إلى هذا الاقليم أو ذاك.(م 167 من دستور جمهورية افريقيا الجنوبية لسنة1996)

ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004) ألا أنّها باتت عصية عن الحل واحلقت المنازعة بهيئتها حول تلك الاراضي إلى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وفي اطار المادة الدستورية المشهورة ب(المادة 140).

فقد ذهب بعض من الفقه الدستوري بصدد الحل المرسوم دستورياً للمناطق المتنازعة عليها في العراق، "بأنّ النصوص تلك يؤخذ عليها ابتعادها عن مبدأ وحدة التراب الوطني، وتحاول معالجة موضوع الحدود الادارية بين المحافظات وكاتة خلاف بين دول وليس بين محافظات أو حتى اقاليم. لأن من اسس الدولة الاتحادية المركزية (وحدة الاقليم)...، فلماذا الذهاب إلى الامين العام للأمم المتحدة من أجل(تعيين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب)"(خاله، 2006، ص253).

ومع ذلك فإنّ هناك من يعارض الفكرة من الاساس ويرى بأنّ "فكرة التنازع على الاراضي لايمكن أنّ تطرح بشكل لاحق على قيام الدولة الفدرالية بل بشكل مسبق على اقامتها. كما أنّ مسألة التنازع على الارض تطرح على صعيد القاتون الدولي وليس على صعيد القاتون الداخلي أو الوطني.." (الشأوي، 2012، ص185).

وقد تلحظ مسوغاً في أنّ الدستور وقبله قانون ادارة الدولة لم تشر إلى تحديد اقليم الدولة الاتحادية كما فعل اغلب المشرعين الدستوريين الفدراليين، من الاشارة إلى حدود الاقاليم الفدرالية وعد مجموع تلك الحدود اقليماً للدولة الفدرالية، مثل الدستور الاماراتي و دستور جمهورية جنوب افريقيا المشار إليها فيما سبق.

ولكن مايتعلق بضرورة معالجة وضع المناطق المتنازعة عليها في الداخل من دون أنّ تحتاج إلى ادخال جهات دولية لحلها، فهذا برأينا يرجع بالاساس إلى اعدام الثقة بين المتفاوضين قبيل كتابة قانون ادارة الدولة و الدستور الدائم، إذ إنّ الطرف المطالب بتسوية النزاع وهم الكورد بطبيعة الحال سادت شعورهم اذناك بعدم الثقة والاطمئنان بالمضي قدماً في فض المنازعة داخلياً، وبالفعل كاتت تخوفهم في محله بسبب أنّ الحل الدستوري لم تر التطبيق برغم من مرور سنوات عدة على التوقيت الموضوع في الدستور بشأن حلها.(المادة 140 من دستور جمهورية العراق لسنة2005) وبرغم أنّ هناك خطوات دستورية خطت بصدد تشكيل لجنة دستورية اشتهرت بلجنة تنفيذ المادة 140 من الدستور من قبل الحكومة الاتحادية الا ان عملها لم تتكامل بالنجاح لحد الان.( الشالي، 2014، ص170)

أما الادعاء بأنّ التنازع على الأراضي المفروض أنّ تسبق قيام الفدرالية و لاتعقبها، وإنّ تحل بموجب القاتون الدولي وليس القاتون الداخلي فإنّ هذا الرأي كذلك محل نظر ورأي بسبب أنّ التجارب الفدرالية لم تأت كلها عن طريق اندماج دول مستقلة ومعلومة الحدود من الناحية الدولية حتى تطالب بحل النزاع الحدودي بينها قبل دخولها الاتحاد بموجب القاتون الدولي، بل أنّ هناك من الدول المنتهجة للنظام الفدرالي ما كاتت اقاليمها لم تكن دول مستقلة حتى تعقد معاهدات دولية وتحل نزاعاتها الحدودية قبلاً، بل كاتت كيانات ومناطق متحررة تجمعت أو اتفقت معاً لخلق نموذج لدولة اتحادية بينها. ولنا في دولة جنوب افريقيا و دولة العراق نموذجين واضحين.

أما تصوير النزاع الحدودي بعده نزاعاً بين الوحدات الادارية فإنه تجاهل واضح لأبعاد المنازعة واطرافها، فالمناطق المتنازعة عليها ليست اطرافها الوحدات الادارية المشمولة بالمادة الدستورية، بل إنّ اطراف المنازعة هي اقليم كردستان كوحدة فدرالية، والاقليم العراقي، أو كما يذهب إليه بعض بأن اطراف النزاع هي الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان (خاله، روزها ويسي، 2012، ص79-80) حتى وإنّ جاءت المادة قاصرة في تحديد أطراف النزاع بصورة واضحة.

الدستور الاتحادي وضع آليات بمعالجات دستورية بحقها سواء في المرحلة الانتقالية أو في مرحلة الاستقرار الدستوري.

بيد أن المنازعات التي عاصرت الدولة الفدرالية كما في المناطق المتنازعة عليها في العراق نرى أنه كان الحل الأمثل لها هو ضرورة فضها دستورياً من خلال تطبيق الإجراءات المرسومة في المدة الانتقالية كما في النموذج الجنوب الافريقي وليس ترحيلها إلى الدستور الدائم لانه وبسبب عدم الاستقرار في الحياة الدستورية نتيجة للصراعات والتجاذبات الداخلية بين الفقاء السياسيين عطل بقصد أو بغيره نصوص دستورية لعل المادة 140 من الدستور هي المثال الأبرز.

### المبحث الثالث

#### امكانية احدثات تعديلات في حدود الاقاليم الفدرالية

لقد سبقت الاشارة بان من خصائص حدود الاقاليم الفدرالية هي أنها تعد جامدة، مما يعني أن الحدود مصونة دستورياً ولا يمكن احدثات تغييرات فيها بقرارات ادارية و تصرف صادر عن الحكومة الاتحادية وحدها. بل إن الدساتير الفدرالية غالباً ما وضعت آليات وطرائق لإمكانية اجراء أي تعديل على تلك الحدود سواءً بإنشاء اقليم جديد أو فك وربط مناطق وأراضي من اقليم إلى آخر.

وسوف يقسم البحث في هذا الموضوع على مطلبين، الأول يخص لدراسة تأسيس اقليم جديد، والثاني يهتم لاجراء تعديلات من فك وربط مناطق وراضي بين الاقاليم:

#### المطلب الأول

##### تأسيس اقليم جديد

من المواضيع المعالجة في اغلب الدساتير الفدرالية هي التي تتعلق بإمكانية تأسيس اقليم جديد في الدولة تضاف إلى الاقاليم الأخرى، أو قد يأتي التأسيس الجديد لإقليم إلى تقليص عدد الاقاليم الفدرالية من اتحاد اقليمين أو أكثر وإنشاء اقليم جديد. ومع ذلك فإن موقف الدساتير الاتحادية ازاء هذا الامر مختلف، فمن الدساتير ما حددت وطرائق تأسيس اقليم جديد هو دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام 1971 في سياق المادة 1 والمادة 118 منه.

فقد نصت المادة 1 على ان " ...ويجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم إلى الاتحاد، متى وافق المجلس الأعلى للإتحاد على ذلك بإجماع الآراء..".

ويلاحظ على هذه الطريقة بان واضعي الدستور الاتحادي في دولة الامارات قد افسحوا المجال لأي قطر آخر بالانضمام إلى الاتحاد بشرطين، هما أن يكون القطر الراغب بالانضمام إلى الاتحاد عربياً مما يعني أن الاتحاد لايسمح بدخول أية اقطار غير عربية. وكذلك يشترط أن يكون القطر المطالب مستقلاً، ما يمكن أن يفهم من هذا الشرط هو قطع الطريق أمام الاقاليم والمناطق التي تنفصل عن الدول أو لديها نزاعات وصراعات داخلية مع دولتها أن تتطلب الدخول إلى الاتحاد.

ويمكن ان يعزى هذا الموقف الدستوري الاماراتي إلى الظروف والملاسات التي سبقت وعاصرت قيام دولة الامارات المتحدة، حيث أن عدد الامارات المتفاوضة لتأسيس الدولة كانت 9 وليست 7 كما هو مثبت في المادة 1 من الدستور. حيث كان ضمن النقاشات الدائرة كل من دولة قطر والبحرين ولكن هاتين الدولتين قد ترجعا في اللحظات الاخيرة قبل محاض ولادة الدولة الاتحادية، الأمر الذي دفع حكام الامارات إلى عدم سد الطريق عليها من دخول الاتحاد بعد نفاذ الدستور. خالد، 2015، ص 103)

أما الطريقة الثانية فوفقاً لما جاءت في المادة 118 من الدستور الاتحادي والتي تنص

هذا وبرغم أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يتضمن نصاً صريحاً مخصصاً لنظر المحكمة الاتحادية العليا للنزاعات الحدودية التي تنثار بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم أو الاقاليم فيما بينها، أو الاقليم مع المحافظات غير المنتظمة في اقليم، الا أن ما جاء في المادة 93 ففريقي رابعاً وخامساً في اختصاص المحكمة الاتحادية بالفصل في المنازعات التي تنثار بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية من جهة، والفصل في المنازعات بين حكومات الاقاليم والمحافظات. يفهم منه بأن الاطلاق في التعبير يشمل المنازعات الحدودية التي قد تنشأ بين الوحدات المتكونة للدولة الفدرالية في العراق حول عائدة أراضي معينة.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن يمكن الاشارة إلى قرار للمحكمة العليا الامريكية في المنازعة الحاصلة بين ولايتي كونكتكت وبنسلفانيا حول عائدة اراضي موقع وامينغ Wyoming وقد حكمت المحكمة بأحقية ولاية بنسلفانيا بالاستئثار بالموقع المذكور. (الكسندر هاملتون- جيمس ماديسون- جون جاي، 2006، ص 81).

هذا ويجدر هنا الاشارة إلى أن قرار المحكمة في النزاع الحاصل بين ولايتي كونكتكت- بنسلفانيا، لم يكن ذات تأثير كبير بسبب أن ولاية كونكتكت لم تمثل لحكم المحكمة، وبقيت المنازعة إلى أن تم التوصل إلى حل عن طريق المفاوضات والادارة الحسنة، من خلال العثور على ما عده ولاية كونكتكت انها تعوضها عما خسره. (الكسندر هاملتون- جيمس ماديسون- جون جاي، 2006، ص 82).

وكذلك حكم المحكمة الدستورية لجنوب افريقيا في النزاع الحدودي المثار أمامها بين اقليم كوازولو واقليم كاب الشرقية، فالأول تسكنه اغلبية ناطقة بلغة الزولو والثاني غالبية سكاته تتكلم لغة الهوسا، إذ إن المحكمة لم تعراية اهتمام للتكوين اللغوي وحكمت بعائدة المنطقة لاقليم كوازولو برغم أنها تعيش فيها الكثير من الذين يتكلمون الهوسا. وجاء هذا التوجه القضائي من الطبيعة الاساسية للأقاليم الفدرالية في دولة جنوب افريقيا المتمثلة بالطبيعة الاقتصادية والتنموية من دون القومية أو الأثنية.

#### ثانياً: الحكومة الاتحادية وريثة أراضي متنازعة عليها:

لعل هذا الحل استأثر به النموذج الفدرالي الامريكي بخصوص الاراضي التي اجلتها بريطانيا، والتي كانت تتمسك بها وتدعي الاحقية فيها الولايات الامريكية المتجاورة لها.

الأمر الذي خلق نزاعات ومشاحنات كثيرة بين الولايات، ولم تفلح المحكمة العليا في فضها من قراراتها التي اصدرتها في ذلك الشأن. إلى أن تمسكت جمعاً من الولايات، بأن تلك الاراضي تعود إلى الحكومة الاتحادية وتعد ملكية عامة لجميع الولايات واصبحت بعهدة المستوى الاتحادي. (الكسندر هاملتون- جيمس ماديسون- جون جاي، 2006، ص 82).

ويبدو لنا أن هذا الحل غير متصور تطبيقه فيما يتعلق بالمناطق المتنازع عليها في العراق، وذلك بسبب أن هناك اقليم واحد في الدولة الفدرالية العراقية وجل المناطق الاخرى هي بطبيعتها تابعة للحكومة الاتحادية أو كما يسميها بعض الاقاليم العراقي (عمر، 2014، ص 208).، مما يعني أن الحكومة الاتحادية ليست حكومة فوق الحكومات المحلية من الناحية العملية، بل اختلطت بها جميع مستويات الحكم و الاراضي التابعة لها عدا ما هو معترف دستورياً لإقليم كردستان\_العراق.

ومما سبق يمكن أن نستنتج بان المنازعات الحدودية التي تنثار بين الاقاليم الفدرالية، سواء تلك التي عاصرت قيام الدولة الفدرالية وما اعقت تلك الحقبة. لم تغفل

إلا بناء على توصية من الرئيس، وإذا كان الاقتراح الوارد في مشروع القانون يؤثر على المنطقة، أو حدود أو اسم أي من الولايات، فإنه يتعين آنذاك إحالة مشروع القانون من الرئيس إلى السلطة التشريعية لتلك الولاية للإعراب عن وجهة نظره في ذلك الشأن في غضون المدة المحددة في كتاب الإحالة، أو في أية فترة أخرى قد يسمح بها الرئيس، أو أية مدة محددة أو مسموح بها قبل انتهاء صلاحية. (الجزء الأول/3/1/1 من الدستور الهندي)

ومن غوى النصوص الدستورية تلك يتبين أن البرلمان الهندي يستطيع في إطار الحالات والشروط المبينة في الدستور أن يقوم بإنشاء إقليم أو أقاليم جديدة من دون الحاجة أن تحال الأمر إلى استفتاء شعبي في ذلك الإطار. كما أن الدستور الهندي لم يتم بإغفال الشعور والحس الإقليمي للولايات عندما إشتراط موافقة السلطة التشريعية للولايات التي تتأثر بالتغييرات على مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية .

أما في العراق فإن الأمر يختلف نظراً لإختلاف البنية الإتحادية للدولة، فالعراق لا تتضمن عملياً إلا إقليم واحد وهو إقليم كردستان وجل المناطق الأخرى هي محافظات لامركزية تخضع لرقابة السلطة المركزية الإتحادية وبالتالي لا تملك تلك المحافظات المظاهر الإستقلالية للأقليم تلك التي أشرنا إليه آنفاً.

وهذا ما يعد من قبل الفقه الدستوري نقصاً بنوباً في تكوين النظام الفدرالي في العراق حيث أنه لا توجد مستوى الحكومة الإتحادية فوق المستويات المحلية الفدرالية من الحكم، بمعنى آخر إقليم كردستان هو الكيان الوحيد المتمتع باللامركزية السياسية وأكثرية المناطق والأراضي في العراق هي بالأساس ومن الناحية العملية تابعة للحكومة الإتحادية مما يعني أنه مع هذا الحال ينتقص وجود حكومة فدرالية مشتركة. (عمر، 2018، ص 330).

ومع ذلك فإن واضعي الدستور العراقي قد حاولوا تجنب هذه النقصة الواضحة في النظام الفدرالي حينما أفسحوا المجال أمام المحافظات لإنشاء أقاليم مشتركة بينها ولكن في أطر وشروط أقل ما يتم وصفها أنها معقدة وصعبة وخاضعة لإرادة السلطة المركزية أشد الخضوع. (المرجع نفسه، ص 331).

فقد تطرق الدستور في سياق مادتين منه إلى ضرورة سن قانون من قبل مجلس النواب العراقي لوضع الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة ( المادة 118 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005) وافر لكل المحافظات الحق في تكوين إقليم بإحدى طريقتين (المادة 119 من الدستور) :

طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .

ويختلف الدستور العراقي عن الدستور الهندي في أن الأول لم يقر لمجلس النواب باختصاص تأسيسي في هذا المجال بل القرار في إنشاء إقليم جديد يكون عن طريق استفتاء محلي في المحافظات التي تبغي إنشاء إقليم جديد وقدمت الطلب في ذلك الشأن.

كما أن الدستور العراقي لم يتطرق صراحةً إلى صلاحية المحافظات المنتظمة في إقليم كردستان أو الأقاليم التي من الممكن أنشاها مستقبلاً في أن تقوم بتقديم طلب للاتضمام إلى إقليم آخر غير الإقليم الذي تنتمي إليه.

لا بل إن مشروع دستور إقليم كردستان يقطع الطريق كلياً في حال اعتماده أمام المحافظات المنضوية في الإقليم من إنشاء أقاليم جديدة فيه وذلك بصراحة نص المادة 2/ثالثاً من المشروع الذي يقضي بأنه " لا يجوز تأسيس إقليم جديد داخل حدود إقليم كردستان". مما يفتح باب السؤال حول مدى مشروعية هذا النص في حال

" ... ويجوز لأمارتين أو أكثر بعد مصادقة المجلس الأعلى، التكتل في وحدة سياسية أو ادارية...".

وما يفهم من نص المادة بأن هناك طريقة مسموحة لتأسيس إقليم جديد في الإمارات تتمثل بقيام امارتين أو أكثر بإجراء اتحاد سياسي بينها. ولكن النص لم يعالج آلية تمثيل الإمارات المتحدة في المؤسسات الدستورية للدولة الإتحادية هل تكون كأمانة واحدة أم إمارات متعددة؟

ومما يمكن استنتاجه من هذا النموذج هو أن الدستور الاماراتي الذي أسس لنظام اتحادي بين الإمارات السبعة سمح بتأسيس امانة جديدة بطريقة واحدة وهي الاتحاد السياسي بين الإمارات، ولم يسمح بتأسيس إقليم جديد من اجراء تغييرات على اقليم وراضي الإمارات السبعة واطافة اقليم جديد إلى الاتحاد.

مما يعني أن الدستور الاتحادي الذي جاء تعبيراً للإرادة الحكام وتطلعاتها حيث جاء في أول سطر من الديباجة " نحن حكام امارات ابوظبي ودي والشارقة وعجمان وام القيوين والفجيرة..". بعكس الدساتير الإتحادية الأخرى التي هي بالأساس جاءت كتجسيد لإرادة ورغبة الشعب متمسكة إلى حد كبير بحدود أقاليمها.

وهناك من الدول الفدرالية ما تفصح المجال بصورة أكثر مرونة لإنشاء أقاليم جديدة ، وفي الغالب تلاحظ هذه الحالة في دساتير الدول الإتحادية التي نشأت عن طريق تفكك دولة موحدة و تجمع المناطق المستقلة في اطار نظام اتحادي مثل ( دولة جنوب أفريقيا ، وجمهورية العراق، والهند..الخ). ويمكن أن يعزى ذلك إلى أن الأقاليم لم تكن دول مستقلة في السابق وبالتالي لا يمكن أن يتصور التمسك الشديد بحدود الأقاليم لديها وخصوصاً تلك الأقاليم التي تكون طبيعة حدودها الإقليمي غير مبنية على معايير قومية أو أثنية أو طائفية.

ولعل هذه المرونة تلاحظ في النموذج الفدرالي الهندي بصورة واضحة، حيث أن المشرع الدستوري الهندي قام بإيراد طرق وصور لإنشاء ولاية جديدة، وتمثل في تشكيل أي ولاية جديدة من فصل أراضي إقليم من أية ولاية، أو من توحيد ولايتين أو أكثر أو أجزاء من الولايات، أو من خلال دمج وتوحيد أي إقليم مع جزء من أية ولاية. (الجزء الأول/3/1/1 من دستور الهند لسنة 1949)

وما يلاحظ على هذا النموذج فإن هناك مجالات متعددة لتأسيس إقليم جديد، ويمكن تحديد تلك المجالات في الطرق التالية:

فصل أراضي من إقليم اية ولاية وجعلها إقليماً

توحيد ولايتين أو أكثر وتأسيس إقليم جديد

دمج وتوحيد أي إقليم مع جزء من اية ولاية وتأسيس إقليم.

يرى الباحث أن المشرع الدستوري الهندي كان صريحاً جداً بشأن أفساح المجال أمام تشكيل ولايات جديدة بطرق متعددة، مما عكس ذلك التوجه الدستوري من الناحية التطبيقية بصورة واضحة حيث أن الهند يعد من الدول الفدرالية الأكثر تأسيساً لولايات جديدة، فمنذ دخول الدستور الهندي حيز النفاذ تم إنشاء ولايات جديدة آخرها هي ولاية تيلانجانا.

فضلاً عن تعبيد الطرق أمام اقامة اقليم فدرالية جديدة في الهند وفقاً للدستور، فإن هناك عامل آخر له الفضل في ذلك يتمثل بعدم تعقيد الاجراءات للقيام بهكذا تصرف لأن الدستور اتطقت سلطة إنشاء اقليم جديدة إلى البرلمان.

هذا فقد حدد الدستور شرطاً أساسياً في سياقه والقاضي بالألا يتم تقديم أي مشروع قانون لإجراء التعديلات المشار إليها أعلاه في أي من المجلسين في البرلمان

الباحث يتفق مع من ذهب من الفقه بأنه لحد الآن النظام الفدرالي في العراق لم يلق القبول السياسي والاجتماعي لدى اكثرية المجتمع العراقي بدليل أن هناك محاولات لتأسيس اقليم جديدة في العراق ولكن لم تكمل اية محاولة بالنجاح. (عمر، شورش، 2018، ص 330). بسبب عرقلة المحافظات من قبل الحكومة الاتحادية من دون مسند دستوري أو قانوني.

ومع ذلك فالباحث يرى في أن افساح المجال أمام جميع المحافظات لتأسيس اقليم فدرالية بصورة منفردة أو مشتركة ليس مسلكاً محموداً، وذلك بسبب اعدام الظروف والمقومات الاساسية لدى أغلب المحافظات العراقية للقيام بهذه النقلة النوعية من وحدة ادارية إلى وحدة سياسية والتي تحتاج إلى ثروات مادية وبشرية هائلة لحسن ادارتها. كما أن الأمر سوف يكون رهيناً بيد الاحزاب السياسية التي تمتلك الاغلبية في مجالس المحافظات متى ما تقاطعت مصالحها الضيقة تطالب باقليم ومتى ما تتطابقت مصالحها مع الحكومة الاتحادية تتمسك بوحدة الدولة وتقف بالصد مع الفدرالية، ولاسيما أن في العراق الاحزاب السياسية الرئيسة هي في الأغلب مستقطبة وراء قومية أو طائفة معينة.

### المطلب الثاني

#### فك وربط أراضي من اقليم إلى آخر

إن التغيير في الحدود الداخلية للأقاليم الفدرالية لا ينحصر فقط بتأسيس اقليم جديد، بل يمكن أن يتم اجراء تغييرات في الاراضي والمناطق الجغرافية بين الاقاليم الفدرالية دون أن تضي إلى اضافة أو اقصاء اقليم للدولة. وذلك من فك و ربط أراضي من اقليم إلى آخر.

وهذا ما يختلف بصده موقف المشرعين الدستوريين الاتحاديين، منهم من لم يشير إلى هذا الامر أصلاً مما يفهم أنه منع هذه التغييرات، ومنهم من كان صريحاً في مذهبه القاضي بإجازة احداث تغييرات في حدود الاقاليم سواء تكلمت بإنشاء اقليم جديد أم لم تتكلم. من ذلك سوف نشير إلى النموذج فدرالي من كل اتجاه ومذهب بعد ذلك ناقش النموذج العراقي في ضوء النموذجين. فيما يأتي:

أولاً: النموذج الهندي: أوضح النموذج لهذه الطائفة من الدساتير هو النموذج الهندي (ل. واتس، 2006، ص 36-37)، فقد اجاز الدستور الهندي للبرلمان بموجب القانون أن يقوم بإحداث تغييرات أو تعديلات في أساء الولايات وحدودها الجغرافية، وقد عدد صور التغييرات في سياقه وهي:

زيادة مساحة أية ولاية

التقليل من مساحة أية ولاية

تغيير حدود أية ولاية

تغيير اسم أية ولاية

ولكن هذه الإجازة مقرونة بشروط عدة أشار إليها الدستور بصورة صريحة. وقد سبقنا بالإشارة إلى تلك الشروط والاجراءات عند الحديث عن تأسيس الولايات الجديدة في الهند.

يبد أنه تجدر الإشارة هنا بأن النظام الفدرالي الهندي الذي صمم بواسطة اطول دستور واضخم مواد دستورية، تعامل بمرونة كبيرة مع امكانية تجسيده على أرض الواقع، وذلك عندما سمح باجراء تغييرات جزئية وكلية في حدود الاقاليم الفدرالية من دون أن تتطلب اجراءات غاية في التعقيد. وهذه المرونة والتنظيم الدستوري هو الذي دفع بعضهم إلى وصف التجربة الهندية بالأهمية الخاصة، بالنظر إلى استخدامها للمؤسسات والمسارات الفدرالية. (ل. واتس، 2006، ص 37). كما يرى الباحث

فإذ؟ لأن يمكن أن يفسر بأنه يعارض الدستور الاتحادي وهذا ما لا يميزه، ويمكن أن يعد باطلاً وفقاً لما جاء في المادة 13 والتي تنص "أولاً: يعد هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أتحائه كافة، من دون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم، أو اي نص قانوني آخر يتعارض معه".

ومما يكون فإن مجلس النواب العراقي نفذ التكليف الدستوري ولو متأخراً عندما سن القانون رقم 13 لسنة 2008 والمسمى بقانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم في العراق. والذي فصل الطريقتين الدستوريتين لإنشاء اقليم جديد. ففما يتعلق بكيفية تنفيذ الطلب واتخاذ الاجراءات اللازمة فيه، فالمشرع ميّز بين أن يكون الطلب مقدماً من المجالس النيابية أو مقدماً من قبل الناخبين:

ففي حال إن كان الطلب مقدماً من قبل النصاب المطلوب من تصويت مجلس المحافظة أو مجالس المحافظات أو المجلس التشريعي لإقليم. فإن الطلب يقدم إلى مجلس الوزراء موقعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم بحسب الأحوال. وذلك في مدة لا تتجاوز اسبوع. ويقوم مجلس الوزراء بتكليف المفوضية العليا للانتخابات في مدة لا تتجاوز 15 يوماً من تقديم الطلب بإتخاذ اجراءات الاستفتاء ضمن الاقليم المراد تكوينه في مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور. المادة 3 فقرة 1 أ ب من القانون)

أما إذا كان الطلب مقدماً من قبل النصاب المطلوب من الناخبين في المحافظة، فإن القانون وضع تنظيماً مختلفاً إلى حد ما، حيث اشترط أن يقدم الطلب ابتداءً من 2% من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الاقليم المراد تكوينه، وعلى المفوضية الاعلان عن ذلك خلال ثلاث ايام من تقديم الطلب بالصحف و وسائل الاعلام وأن تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الناخب في ابداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من اجل حساب تحقق النصاب المطلوب.

وإذا تعددت الرغبات حول تشكيل الاقليم الجديد عندئذ يقوم مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة بوضع استبيان يحدد فيه شكل الاقاليم المطلوبة ويعرضه على الناخبين لاختيار اي منها في مدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات ويعد شكل الاقليم الذي يقدم للإستفتاء عليه من يحصل على أكثر اصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان.

وبعد ذلك تقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الاقاليم بإتخاذ اجراءات الاستفتاء والانتفاء منها في المدة ثلاثة اشهر المحددة لها، ويحق لها التمديد لمدة شهر واحد فقط. ويكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على اغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى اقليم وتعلن النتائج فس 15 يوماً من اجراءه على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت من 50% من الناخبين. (المادة 5 من القانون).

وبعد المصادقة على النتيجة النهائية للإستفتاء يصدر قرار تشكيل الإقليم من قبل رئيس مجلس الوزراء في مدة لا تتجاوز اسبوعين وينشر القرار في الجريدة الرسمية (المادة 6 من القانون). وبعد نشره يتم القيام بالاجراءات الكفيلة الانتقالية من وحدات لامركزية ادارية إلى وحدات سياسية وادارية وكل ما يتطلبه ذلك التحول وفقاً للقانون. وقد حدد المشرع الاجراءات اللازمة للتحول في اطار مواد قانونية عدة. (المواد 11-21 من القانون).

ومع وضع الاجراءات القانونية الكفيلة بتأسيس اقليم جديدة في العراق، الا أن

تتبع ادارياً الى محافظات، الاحزاب الكوردية هي اقلية في مجالس محافظاتها. هذا برغم أن المحكمة الاتحادية العليا اعطت رأياً فيما يتعلق بطلب مجلس محافظة كركوك بالانضمام إلى اقليم كردستان، بأن ذلك الطلب غير جائز نظراً لأن المحافظة من المناطق المشمولة بتطبيق المادة 140 من الدستور. ولا يحق لمجلس محافظتها تقديم طلب في ذلك الشأن. مما قطع الطريق أمام جميع المحافظات التي تدخل في اطار تلك المادة من تقديم مثل هكذا طلب.

#### الخاتمة

بعد أن تم دراسة موضوعات البحث في التقسيمات الثلاثة لها، بقي هنا أن يسجل ابرز الاستنتاجات التي توصلت اليها. وطرح بعض من المقترحات والتوصيات بشانها:

#### أولاً: الاستنتاجات:

1- تمتلك سلطة الاقليم في الدولة الفدرالية اقليةً محددًا تمارس فيه ما تبقى لها من السيادة و ما رسم الدستور لمستواها من سلطات واختصاصات. و يمكن أن يعرف حدود الاقليم في الدولة الفدرالية بأنها (تلك الخطوط السياسية الدستورية التي تفصل بين اقليم و آخر في سياق الدولة الفدرالية، وتمارس سلطة الاقليم في اطارها السيادة المتبقية لها بموجب الدستور الاتحادي).

2- وبناءً على التعريف المطروح فإن حدود الاقليم جمعاً من الخصائص وهي (حدود داخلية، حدود دستورية، حدود سياسية، حدود جامدة، حدود ارضية، حدود غير مائعة).

3- إن اقليم الدول الفدرالية تؤسس على وفق طبائع مختلفة، منها ما تكون ذات طبيعة تاريخية، وغيرها ذات طبيعة قومية أو أثنية أو لغوية، أو تكون ذات طبيعة اقتصادية تنموية أو طبيعة ادارية. واية طبيعة تكون لها أثر في مرونة أو جمود المسارات الفدرالية في الدولة.

4- الدول أو الكيانات المنصوية في اطار اتحاد فدرالي قد تكون بينها منازعات حدودية وقت تأسيس الدولة الفدرالية، وقد حجز هذا الموضوع اهتمام المشرعين الاتحاديين و وضعوا آليات دستورية لحل تلك المنازعات غالباً ما تكون في اطار الدساتير الانتقالية، وترتكز على استفتاء الشعب لتعيين تبعية الاراضي المتنازعة عليها.

5- الأئودج العراقي في معالجة المنازعات الحدودية حول اراضٍ متنازعة عليها بين اقليم كردستان وباقي المناطق العراقية يعتره عيوب و نواقص. ابرزها والتي آلت من دون فصلها تتمثل بعدم وجود حكومة اتحادية مشتركة لتكون مشرفة محايدة ومحمية على عملية تنفيذ الفقرات المثبتة في الدستور، لابل ان الحكومة الاتحادية في العراق هي طرف في النزاع؟. وايضاً كان الاصوب تنفيذها في المدة الانتقالية وليس ترحيلها إلى المدة الدستورية المستقرة والدائمة.

6- والمنازعات الحدودية التي تنور بين الاقاليم الفدرالية بعد نفاذ الدستور الاتحادي، في الاغلب تحل عن طريق القضاء وبالأخص المحكمة العليا وهذا ما اخذ به الدستور العراقي. كما يمكن أن تفض المنازعات تلك عن طريق تبني الحكومة الفدرالية لتلك الاراضي التي اثرت بصدها نزاع بين اقليمين أو أكثر مثلما طبق في الولايات المتحدة الامريكية.

7- جل دساتير الدول الفدرالية تحجز جزئية فيها لإمكانيات احدث تغييرات في الحدود الداخلية للأقاليم واعادة رسم خارطة تقسيمها داخل الدولة. منها ما تكون متخذة الحيلة والحذر وتسمح بإجراء تعديل أو تعديلات محددة. مثل الأئودج الاماراتي.

بانه يمكن أن يرجع الفضل في الاجازة بالتغييرات الجزئية إلى الآلية الموضوعة من لدن الدستور والتي تعتمد أساساً على رأي المؤسسة الرئاسية اقتراحاً والمؤسسات التشريعية الوطنية و في الولاية المعنية اقراراً كي تكفل اية محاولة من هذا القبيل بالنجاح، من دون أن تحتاج إلى رأي الناخبين في ذلك. لأن بعكس ذلك يكون من الصعب أن لم يكن من الاستحالة أن ترضى ناخبي اية ولاية من أن تقطع منها جزء من اراضيها.

ثانياً: الأئودج الماتع: في هذا الأئودج والذي يكون على الاغلب في اطار الاقليم ذات الطبيعة التاريخية، أو القومية والاثنية، حيث تمنع الدساتير الاتحادية صراحةً أو ضمناً إمكانيات القيام باجراء تغييرات في المناطق الجغرافية بين الاقاليم من فك و ربط اراضٍ بين بعضها.

وابرز أئودج هو دولة الامارات العربية المتحدة حيث لم يصرح في سياق مواد دستورها الاتحادي بإمكانية احدث مثل هكذا تغييرات. بل كل ما اجاز به يتمثل في امكانية انضمام قطر عربي مستقل إلى الاتحاد، أو اتحاد سياسي بين امارتين أو أكثر مثلما سبقت الحديث في ذلك.

ثالثاً: الأئودج العراقي: وفقاً لما جاءت في المادتين الدستوريين (118، 119) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، يتبين بانه لا يوجد سبيل دستوري لإجراء التعديلات الجزئية في حدود الاقليم، وذلك بسبب أن الدستور قد رسم طريقتين لإحداث تغييرات في الحدود الدستورية والادارية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وكلتا الطريقتين تتعلقان بتأسيس اقليم جديد. وليس بإحداث تغييرات جزئية مثل فك منطقة أو قضاء أو ناحية من اقليم إلى آخر.

ومع ذلك يمكن الاشارة إلى موقف من المشرع العراقي عندما سن القانون رقم 13 لسنة 2008 المتعلقة بالإجراءات التنفيذية لتشكيل الاقاليم في العراق، وذلك عندما اضاف طريقة ثالثة للطريقتين المثبتتين في الدستور، وهي امكانية تقديم طلب من قبل ثلث اعضاء مجلس محافظة بالانضمام إلى اقليم شريطة أن يكون الطلب مشفوعاً بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للإقليم. (المادة 2 الفقرة ثلثاً من القانون)

وبغض النظر عن المناقشات الدائرة حول دستورية بعض مواد القانون من عدمه وفيما يتعلق بهذه الطريقة المستحدثة في القانون، الا أن الباحث يرى بأن هذه الطريقة يمكن أن يفهم منها انها قانوني امام احدث تغييرات جزئية في حدود الاقاليم من فك ارتباط محافظة من اقليم إلى اقليم آخر، أو ارتباط محافظة غير منتظمة باقليم إلى اقليم. ويمكن أن يعزى ذلك اساساً إلى سببين:

1- سبب قانوني، والذي يتمثل في أن الدستور والقانون بالتحديد اعطى حق القرار في تشكيل اقليم جديدة أو احدث التغيير في حدود الاقاليم إلى تصويت ايجابي لاغلبية الناخبين في أية محافظة مطالبة بالانضمام إلى اقليم، في الاستفتاء الذي يجري بشأن ذلك الأمر. (المادة 6 من القانون) مما يعني أن ليس هناك أية طريقة لأن تطلب قضاء أو ناحية الانضمام إلى اقليم غير الاقليم أو المحافظة التي ترتبط بها، أي أن احدث التغييرات اية كان شكلها تحصر في مستوى المحافظة فقط.

2- سبب سياسي، يتجلى هذه الامكانية التشريعية في انضمام محافظة إلى اقليم كما يذهب اليه بعضهم في رغبة الاقاليم أو بالتحديد اقليم كردستان في ضم محافظة كركوك اليه وخصوصاً ان الاغلبية في مجلس محافظة كركوك تأتي لمصلحتها في وقت تشريع القانون.

ولكن هذه الطريقة قد لا تكون في صالح الاقضية والنواحي الاخرى التي تدخل في اطار المناطق المتنازعة عليها مثل مدينة خالقين، ومدينة سنجان ومدن ونواحي أخرى

**ثانياً: الكتب باللغة العربية:**

اسماعيل، مسعود حميد، 2008، الامن القومي الكردي وسبل حمايتها جنائياً، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية.

أمين: لطيف مصطفى، 2006، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية.

خالد: د.حميد حنون، 2015، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت.

خالد، روزهات وبسي، 2012، مشكلة المناطق المتنازع عليها في العراق، ط1، جامعة دهوك.

د.الشأوي: منذر، 2012، فلسفة الدولة، ط1، الناكرة للنشر والتوزيع.

ديوين: لوكار، الفدرالية الأمريكية، ترجمة لجنة من الاساتذة الجامعيين، منشورات دار الآفاق الجديدة.

رعد، د.نزيه، القانون الدستوري العام\_ المبادئ العامة والنظم السياسية\_، 2011، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.

الشالي: بلند ابراهيم حسين، 2014، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية.

عبو: د.عبدالله علي، 2015، القانون الدولي العام، مكتبة يادكار، السليمانية.

العطية: د.عصام، 2006، القانون الدولي العام ، ط6، جامعة بغداد.

عمر: د.شورش حسن ، 2018، خصائص النظام الفدرالي العراقي، ط2، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.

الفتلاوي: د.سهيل حسين، 2002، الوسيط في القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، بيروت - لبنان.

الكسندر هاملتون- جيمس ماديسون- جون جاي، أوراق فدرالية، الورقة الفدرالية رقم 7، ترجمة عبدالإله النعيمي، 2006، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط1، بغداد- بيروت.

المفرحي: د.احسان حميد وآخرون، 1990، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد.

واتس: رونالد ل. ، 2006، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ، مها بسطامي ، مها تكلا ، منتدى الإتحادات الفدرالية، ط خاصة ، أوتاوا، كندا.

الورتي: د.احمد ابراهيم، 2013، النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق، ط2، مكتب التفسير للنشر، اربيل.

ويسي، د.عثمان علي، 2015، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان .

ومنها ما يكون متسمة بمرونة بالغة وتتيح التغييرات في حدود الاقاليم بآليات واجراءات لاتتسم بالتعقيد المفرط.سواء بصدد تأسيس اقليم جديد، أو فك وربط اراضي من اقليم لآخر. مثل النموذج الهندي.

8- أما ما يتعلق بالنموذج العراقي فإنه تعامل مع المحافظة دون غيرها من الوحدات الادارية أو الاراضي التابعة لها، لأجل انشاء اقليم جديد أو انضمام محافظة من المحافظات إلى اقليم قائم. وفي الحالتين وفقاً لطرق مثبتة في الدستور وآليات وشرائط مفصلة في القانون رقم 13 لسنة 2008.

9- والجهات التي تمتلك القرار في احداث اقليم جديد أو اجراء تغييرات على حدود الاقاليم في الدولة الفدرالية تختلف من النموذج لآخر. ففي النموذج الهندي يتم ذلك بقانون يصدر عن البرلمان الهندي، أما في دولة الامارات المتحدة فإن الامر مرهون بقرار المجلس الاعلى الاتحادي المكون من حكام الامارات. والنموذج العراقي يعطى صلاحية القرار الاخير إلى الشعب في المحافظة أو المحافظات التي تبغي اجراء تغييرات فيها اياً كان نوعها.

**ثانياً: المقترحات والتوصيات:**

1- نوصي السلطة التنفيذية في الحكومة الاتحادية الاسراع في تنفيذ خطوات تطبيق المادة 140 من الدستور وفقاً لما هو مرسوم في المواد (53،58) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية. لكونها ملزمة دستورياً بذلك. ومهدف فض المنازعة الحدودية الوحيدة التي عاصرت قيام الدولة الفدرالية وقد عمرت ما يقارب 15 عاماً.

2- نقتح على المشرع الدستوري في اقليم كردستان عدم اعداد نص في مشروع دستور الاقليم القاضي بمنع تأسيس اقليم جديد في حدود اقليم كردستان. لكونه قد يقف متعارضاً مع الدستور الاتحادي وأي تعارض مصيره بطلان النص في دساتير الاقليم.

3- نوصي الحكومة الاتحادية ضرورة تمرير الطلبات المستوفية للشروط الدستورية والقانونية لتأسيس اقليم جديدة في العراق وذلك بهدف استقرار وتثبيت المسارات الدستورية نحو قيام دولة اتحادية فدرالية حقيقية توجد فيها حكومات لأقاليم وحكومة اتحادية مشتركة بينها.

4- نقتح على المشرع الدستوري في اقليم كردستان في سياق وضعه للدستور المرتقب ربط حدود الاقليم في الدستور بتطبيق المادة 140 من الدستور العراقي من النص على حدود الاقليم المتمثل بالمناطق التي كانت تحت سيطرتها قبل 3/19/2003، والمناطق التي تؤول إليها نتيجة لتطبيق المادة140. وكذلك ربطها بالمواد 118 و119 من الدستور الاتحادي لانضمام أية محافظة رابعة إليها في المستقبل. وذلك لكي لا تحتاج التغييرات تلك إلى تعديلات دستورية في الاقليم. ولكي لا ينعت تحديد الاقليم لحدوده بعدم الدستورية بسبب ضم محافظات ومناطق ادارية هي مثبتة في الدستور الاتحادي بانها "مناطق متنازع عليها".

5- مع مراعاة النقطة الثالثة من التوصيات، نقتح إلى المشرع الدستوري الاتحادي ومنه إلى المشرع الاتحادي وضع شرائط وآليات تنظيمية موضوعية للمحافظات الراغبة في بتأسيس اقليم منفرد كانت أم مشترك. بصورة تتجسد فيها ظروف وشروط انشاء اقليم فدرالي له من المقومات ما يؤهله في ادارة شؤونه وفقاً للإختصاصات الممنوحة لها في الدستور.

**قائمة المراجع****أولاً: المعاجم والقواميس:**

المنجد في اللغة، لويس معلوف، انتشارات اسلام، تهرآن، 1383.

**ثالثاً: الكتب باللغة الفارسية:**

قاضي، د.سيد ابو الفضل، 1393، حقوق اساسي ونهادهاى سياسى، ط13، نشر ميزان، تهران.

قاضي، د.سيد ابو الفضل، 1395، بايسته هاى حقوق اساسى، ط54، نشر ميزان، تهران.

**رابعاً: الابحاث والدراسات القانونية:**

خالد، د.حميد حنون، 2005، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ورقة بحثية منشورة في دراسات دستورية عراقية، ط1، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان\_كلية الحقوق جامعة ديوبل.

**خامساً: الدساتير والقوانين:**

دستور جنوب افريقيا لسنة 1996.

دستور الهندي لعام 1949.

دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971

الدستور البلجيكي لسنة 1831 المعدل

قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

القانون رقم 200 لسنة 1993 الملغاة لجنوب افريقيا

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

القانون العراقي رقم 13 لسنة 2008 قانون الاجراءات التنفيذية لانشاء الاقاليم في العراق.

**سادساً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا:**

قرار رقم 43/اتحادية/ 2018

قرار رقم 71/اتحادية/ 2019