

چالش‌های قانون اساسی عراق در مورد مشارکت مناطق در حکومت فدرال

کاروان اسماعیل^۱

ارکان شریفی^۲

هانه فرکیش^۳

چکیده

بخش بزرگی از نارضایتی‌های مناطق و ایالات مختلف در کشورهای فدرال برگرفته از قانون اساسی آن‌هاست و گاهی نیز از تفسیرهای مختلف این قانون ناشی می‌شود. کشور عراق به عنوان یکی از نمونه‌های منحصر به فرد فدرال که فقط دارای یک منطقه تحت عنوان اقلیم کردستان عراق است، پس از تصویب قانون اساسی جمهوری فدرال عراق در سال ۲۰۰۵ تاکنون با مشکلاتی از این دست روبه‌روست.

سؤال اساسی این است که به موجب قانون اساسی عراق چه مشکلاتی فراروی منطقه اقلیم کردستان برای مشارکت هست و برای رفع این مشکلات چه راهکارهایی وجود دارد؟ این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و به منظور ارائه راهکار برای حل این مشکل به بررسی قانون اساسی عراق و تفسیر اصول مربوط آن پرداخته است. آن‌گاه با نگاهی تطبیقی به موارد مشابه در دیگر کشورهای فدرال، برای مشارکت اقلیم کردستان در ساختار قوه مقننه فدرال، اصلاح قانون اساسی و ساختار دادگاه عالی فدرال عراق راهکار می‌دهد.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، اصلاحات، ایالت‌ها، قوه مقننه، دادگاه عالی فدرال عراق.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، karwane2000@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران، (نویسنده مسئول)، arkansharifi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران، Hanehfarkish@gmail.com

مقدمه

برخی از کشورهای جهان با بحران هویت ملی روبه‌رویند و به دلیل ساختار اجتماعی خویش دچار مشکلاتی هستند. کشورها برای حل این بحران از هر راهی برای افزایش وحدت و تعادل و توازن و حتی توسل به سازوکارهای سیاسی از طریق استقرار فدرالیسم استفاده می‌کنند. پس از سقوط رژیم قبلی عراق در سال ۲۰۰۳ به استقرار فدرالیسم به عنوان راه حلی برای مشکلات انباشته شده بین حکومت مرکزی و ملت کرد نگرسته شد. گفتنی است پس از قیام ۱۹۹۱ و تثبیت قدرت اداری در کردستان عراق و پس از خروج واحدهای اداری حکومت مرکزی از اقلیم کردستان، کردها به نظام فدرال به عنوان راه حلی برای غلبه بر بحران سیاسی، اجتماعی و ملی اعتماد کردند و حکومت اقلیم کردستان (KRG) به طور یک‌جانبه، نظام فدرال را به رسمیت شناخت و اقلیم کردستان به عنوان یک منطقه فدرال تأسیس گردید. پس از سقوط رژیم سابق عراق، طبق قانون اداری دولت عراق برای دوره انتقالی در سال ۲۰۰۴ و در قانون اساسی سال ۲۰۰۵، عراق از یک دولت ساده متمرکز به یک دولت فدرال تبدیل شد که به طور رسمی، کشور فدرال عراق را اعلام کرد و اقلیم کردستان را به عنوان یک نهاد سیاسی در عراق به رسمیت شناخت.

بحث برانگیزترین موضوع در روند تدوین قانون اساسی عراق، فدرالیسم و روند ایجاد مناطق جدید فدرال بود و شاید تنها موضوعی بود که گروه‌های سیاسی، کم‌ترین نرمش را در مورد آن به خرج می‌دادند. همه گروه‌های عراقی، خواستار یک حکومت مرکزی مقتدر بودند و به فدرالیسم چندان روی خوش نشان نمی‌دادند، اما مخالفت‌ها نیز در حدی نبود که مانع از تثبیت فدرالیسم به عنوان نظام سیاسی جدید کشور شود. به دنبال توافق گروه‌های سیاسی بر سر گنجاندن فدرالیسم در قانون اساسی، عراق به عنوان کشوری متحد معرفی شد. در نهایت، از طریق رأی مثبت مردم در همه‌پرسی به قانون اساسی که فدرالیسم نیز جزئی از آن بود، نظام سیاسی این کشور تثبیت گردید. با توجه به اصل استمرار و نقش مؤثر کردها در آن مقطع زمانی و مخالفت نداشتن سازمان ملل متحد و دیگر کشورها، فدرالیسم در قانون اساسی گنجانده شد.^۱

فدرالیسم عراق از نوع قومی-اداری است؛ زیرا بر اساس ماده ۵۳ قانون موقت عراق و بر اساس بند اول ماده ۱۱۴ قانون اساسی دایم، فدرالیسم عراق به علت به رسمیت شناخته شدن و برپایی منطقه

۱. بوداقتی، جمال و همکاران، «روند پژوهشی تاریخی و آینده فدرالیسم عراق»، فصل‌نامه ژئوپلیتیک، سال هفدهم، شماره ۱، ۱۴۰۰، ص ۱۰۱.

کردستان که قوم کرد دارد، فدرالیسم قومی است. از طرف دیگر، مفهوم اداری فدرالیسم در ماده ۶۳ قانون اساسی دایم عراق مستتر است. در این راستا در این ماده آمده است که «شورای قانون‌گذاری موسوم به شورای فدرالی متشکل از نمایندگان مناطق و استان‌های سازمان‌نیافته در یک منطقه ایجاد می‌شود که تشکیل این شورا و شروط عضویت در آن و وظایفش در قانونی مشخص می‌شود که به تصویب دوسوم نمایندگان مجلس می‌رسد.» در این ماده، جنبه اداری فدرالیسم در مفهومی ماورای «فدرال» پنهان شده است، بدین مفهوم که یک یا دو منطقه هم‌جوار یا محصور در مناطق کردنشین صرف نظر از تفاوت‌های قومی و مذهبی خود، به دلیل ماهیت غیر کردی خویش به عنوان مناطق سازمان‌نیافته، ملزم به تنظیم قوانین خود با منطقه کردستان خواهند بود.^۱

در خصوص پیشینه تحقیق باید دانست که در مقاله‌هایی به موضوع مورد نظر توجه شده است. نویسنده مقاله «تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی؛ مطالعه موردی عراق» معتقد است که فدرالیسم از طریق ایجاد ساختارهای بوروکراتیک، توسعه احزاب سیاسی، شناسایی، پذیرش اشتراکات فرهنگی و زبانی موجب محدودسازی خشونت‌های قومی و کاهش منازعات قومی می‌شود.

نویسندگان مقاله «آسیب‌ها و چالش‌های نظام تک‌حزبی برای فدرالیسم: مطالعه موردی عراق تحت حاکمیت حزب بعث» معتقدند که در تحلیل نظام فدرالیسم، شاخص‌های مختلفی دخالت دارند، مانند عامل جغرافیایی و سرزمینی و منافع اقتصادی، عامل سیاسی و عامل انسانی. هیچ‌کدام از این عوامل به تنهایی امکان بروز و ظهور در جامعه عراق را ندارند و حاکمیت استبدادی نیز در مقابل این‌گونه حرکت‌ها ایستاده بود که اثرات آن در واگرایی گروه‌ها و اقوام در شرایط فعلی مشهود است.

نویسنده مقاله «چالش‌های استقرار حکومت ایالتی در اقلیم کردستان عراق» به این نتیجه رسیده است که وجود عواملی چهارگانه در جامعه سیاسی کردستان در سطوح مختلف سبب شد مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی فدرالیسم با چالش مواجه شود و در نهایت، فدرالیسم در عراق به مدلی خاص تبدیل گردد.

موضوع اصلی این مقاله، بررسی وضعیت مشارکت دولت‌های منطقه‌ای در ساختار دولت فدرال عراق با توجه به موازین مقرر در قانون اساسی عراق است. نتایج این مقاله نشان می‌دهد مدل

۱. آقاعلی‌خانی، سعید، «کاستی‌های فدرالیسم در عراق»، ماه‌نامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها، سال نوزدهم، شماره ۱۹۵، ۱۳۸۳، ص ۱۳۵

فدرالیسم در عراق، نوعی خاص و متفاوت از ساختارهای رایج در قانون اساسی عراق است. این تحقیق توصیفی و تحلیلی بر اساس روش کتاب‌خانه‌ای صورت گرفته است.

گفتار اول. مشارکت مناطق در قوه مقننه فدرال

دولت‌های فدرال از نظر ترتیبات قانون اساسی برای مسائل مربوط به نظام فدرال مشابه نیستند، اما اصول مشترک نظام فدرال در بیش‌تر دولت‌های فدرال رعایت می‌شود و روابط داخلی بین اتحادیه فدرال و واحدهای تشکیل‌دهنده آن بر اساس این اصول شکل می‌گیرد. قوه مقننه نیز به همین صورت است. بیش‌تر دولت‌های فدرال در ساختار قانون اساسی داخلی خود برای قوه مقننه و برخی از دولت‌هایی که نظام فدرالی را اجرا می‌کنند، قدرت‌ها و اختیارات را در داخل بر اساس قانون اساسی سازمان‌دهی می‌کنند.^۱

اصل استقلال که دولت مرکزی در ایالت فدرال و دولت‌های منطقه‌ای به یک اندازه مستقل هستند، در زمینه قانون‌گذاری تعریف‌شده در قانون اساسی فدرال، یک اصل مشخص و ویژه است. هر اندازه استقلال مناطق بیش‌تر باشد، نظام حقوقی و سیاسی به ماهیت نظام فدرالی نزدیک‌تر است. البته به دلیل ادغام و اختلاط ساختارها در هر دو سطح نظام فدرالی، چندین نهاد و قدرت مشترک بین دولت فدرال و مناطق تشکیل می‌شود.^۲

مشارکت مناطق فدرالی در هر یک از قوا به ویژه قوه مقننه، مشارکت در ساخت کشور فدرال به ویژه در تدوین قانون اساسی، اصلاح قانون اساسی و وضع قوانین و مشارکت در ساختار نهادهای آن دولت است. مشارکت مناطق فدرالی در قدرت فدرال، مبنایی برای تشکیل دولت فدرال در نظر گرفته می‌شود.^۳

پارلمان، نماینده مجلس قانون‌گذاری ایالت فدرال است و هر منطقه، پارلمان ویژه خود را دارد. پارلمان یک اتحادیه فدرال از دو مجلس تشکیل شده است؛ مجلسی که نماینده همه مردم است

۱. آریان محمد علی، *الدستور الفدرالی، السلیمانیة: مرکز کوردستان للدراسات الاستراتيجية*، ۲۰۰۹، ص ۱۲۳.

۲. أزهار هاشم أحمد، *تنظیم العلاقة بین السلطة المركزية و سلطات الأقالیم فی النظام الفدرالی*، القاهرة: المركز القومي للإصدارات، ۲۰۱۴، صص ۷۴ - ۷۵.

۳. علی عبود بحر العلوم، *الفیدرالیة الجغرافیة*، معهد العلمین للدراسات العلیا، البحث متاح علی الموقع الالکترونی العلمین.
www.alalamain.edu.iq/old2/uploads/pdf-documents/1be6e0e6aae9be3d63c04af1efecf81d1.pdf

و مجلس عوام یا مجلس خلق یا مجلس نمایندگان یا مجمع عمومی نمایندگی منطقه‌ای (Lower House) نام دارد و نمایندگانش توسط مردمان مناطق انتخاب می‌شود. همانند دولت‌های متمرکز یا ساده، در انتخابات مربوط به این مجلس، موضوع نمایندگی مناطق در نظر گرفته نمی‌شود.^۱ مجلس دوم، مجلس علیا یا مجلس متحد، مجلس فدرال یا سنا (Upper House) یا (Second Legislative House) نامیده می‌شود که نماینده مناطق است و در زمان انتخاب، مبنای برابری را در نظر می‌گیرند. هر منطقه به تعداد کرسی‌های معینی دارای نماینده خواهد شد و نمایندگان بدون توجه به مساحت منطقه یا جمعیت منطقه منصوب می‌شوند.^۲

بند اول. روند شکل‌گیری فدرالیسم در قانون اساسی عراق مصوب ۲۰۰۵

در اجلاس گروه‌های اپوزیسیون عراق و طبق قانون اساسی موقت و قانون دایم عراق، فدرالیسم به عنوان سیستم حکومتی عراق پذیرفته شد. در موقعیت حساس پس از شکل‌گیری عراق جدید در سال ۲۰۰۳، احزاب و گروه‌های مختلف کرد و رهبران آن‌ها در عراق، دارای دیدگاه‌ها و محورهای مشترکی بودند. از جمله این‌که می‌گفتند به دنبال تجزیه عراق نیستند و حکومت فدرالی را بهترین تضمین برای حقوق کردها می‌دانند. در حقیقت، باید گفت فدرالیسم بیش‌تر با کوشش‌های کردها به بار نشسته است، اما این ساختار، مطلوب نهایی آن‌ها نبود. آنان در پی آن بودند که از فدرالیسم به عنوان مرحله اول در راستای رسیدن به استقلال کامل استفاده کنند؛ زیرا تثبیت طرح فدرالیسم، زمینه را برای گسترش قدرت کردها و برآوردن خواست دیرینه آن‌ها به منظور کسب مشروعیت جهانی و تشکیل کردستان آزادتر فراهم می‌کند.^۳

در ماده ۱ قانون اساسی جدید عراق تصریح شده است که عراق دارای یک نظام سیاسی مستقل است و نظام حکومتی آن از نوع دموکراتیک، فدرال و جمهوری پارلمانی است. طبق این ماده، فدرالیسم

۱. محسن خلیل، القانون الدستوری و النظم السياسية، الأُسکندرية، ۱۹۸۷، صص ۳۲۲ - ۳۲۳؛ بلُند ابراهیم حسین شالی، العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الحكومات المحلية في النظم الفيدرالية (دراسة حالة العراق)، السليمانية: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ۲۰۱۴، صص ۶۱ - ۶۲؛ أزهار هاشم أحمد، پیشین، ص ۱۶۹.

۲. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، السليمانية: منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ۲۰۱۳، صص ۴۷ - ۴۸.

۳. مقصودی، مجتبی، «کردستان عراق؛ چشم‌انداز آینده»، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲، ص ۵۹.

در عراق بایستی بر مبنای منطقه‌ای و جغرافیایی شکل گیرد، نه ملیت، قومیت و مذهب. در واقع، قانون‌گذاران عراقی بر این باورند که فدرالیسم قومی نمی‌تواند به تعادل قومیتی در عراق بیانجامد. البته قانون اساسی عراق علاوه بر تصریح معیار منطقه‌ای و نه ملیت و قومیت، برای جلوگیری از خطر تجزیه عراق، شهروندی را نیز در چارچوب هویت عراقی قرار داده است و تعریف می‌کند.^۱

الگوی کردستان عراق و حکومت منطقه‌ای آن با وجود داشتن نقاط مشترک فراوان با الگوهای خودمختاری و فدرالیسم در زمره هیچ یک از آن‌ها قرار نمی‌گیرد؛ زیرا اختیارات و صلاحیت‌هایی که در چارچوب قانون اساسی عراق به حکومت منطقه‌ای کردستان اعطا شده است، نظیر برقراری روابط خارجی، داشتن نیروهای نظامی موسوم به حافظان اقلیم، انتخاب سیستم سه قوه‌ای و تفکیک قوای سه‌گانه از همدیگر در اداره منطقه فدرال کردستان، توزیع قدرت در ابعاد کانونی و فضایی بر اساس قانون، توانایی پارلمان کردستان در وتو کردن و اصلاح قوانین فدرال، اولویت قوانین مصوب پارلمان کردستان بر قوانین حکومت و پارلمان فدرال باعث شده است الگوی کردستان عراق در مرحله بالاتری از خودمختاری و فدرالیسم موجود در دنیا قرار گیرد. به عبارتی دیگر، مدل فدرالیسم عراق نه در چارچوب الگوهای کلاسیک خودمختاری می‌گنجد و نه می‌توان آن را در زمره الگوهای مختلف فدرالیسم موجود در جهان طبقه‌بندی کرد، بلکه حالت بینابینی بین فدرالیسم و استقلال دارد.^۲

بر اساس بند ۲ ماده ۱۱۴ قانون اساسی، فدرالیسم به منطقه کردستان محدود نمی‌شود، بلکه در صورت تمایل به هر چند استان اجازه می‌دهد که یک واحد فدرال را تشکیل دهند. بر اساس ماده ۱۱۵، مجلس نمایندگان، اقدامات اجرایی ویژه مناطق را مشخص می‌کند و در ماده ۱۱۶ نیز شیوه‌های تشکیل مناطق با درخواست برگزاری همه‌پرسی مشخص شده است، اما هنوز مشخص نیست که غیر از اقلیم کردستان، دیگر اقلیم‌ها چگونه تشکیل خواهند شد. در این چارچوب، بر اساس مواد ۱۱۲ تا ۱۱۹ و ماده ۱۳۷ اولاً فدرالیسم را در منطقه کردستان به رسمیت شناخته‌اند و ثانیاً مناطق بر ساختار عمومی قانون در این کشور، حاکم و مستولی شده‌اند. بر این اساس، ماده ۱۱۴، کردستان

۱. سردارنیا، خلیل و محمد زارع مهرآبادی، «فدرالیسم و فرهنگ سیاسی در عراق»، فصل‌نامه روابط خارجی، سال هفتم، شماره ۱، ۱۳۹۴، ص ۱۷۹.

۲. حافظ‌نیا، محمد رضا و همکاران، «تحلیلی تطبیقی الگوی خودگردانی کردستان عراق با الگوهای خودمختاری و فدرالیسم»، مدرّس علوم انسانی، دوره چهاردهم، شماره ۲، ۱۳۸۹، ص ۲۱۴.

را یک ایالت فدرال تلقی می‌کند و ماده ۱۳۷، تداوم اجرای قوانین دولت خودمختار کردستان را در صورتی که مغایر با قانون اساسی نباشند، به رسمیت می‌شناسد. در ماده ۱۱۷ به مناطق اجازه داده شده است که با تدوین قوانین خاص خود، ساختار حکومت منطقه و اختیارات مناطق را مشخص کنند. بر اساس بند اول ماده ۱۱۸، دولت‌های منطقه‌ای مجاز شده‌اند که اختیارات اجرایی و قضایی خارج از حیطه انحصاری مقامات فدرال را اعمال کنند و در بند دوم همین ماده نیز به مناطق، در صورت تداخل قانون فدرال و قانون هر منطقه، اجازه اصلاحات در قوانین فدرال داده شده است. در بند سوم، توزیع عادلانه درآمدهای فدرال و در بند چهارم، نوعی بدعت‌گذاری کم سابقه پذیرفته شده است.^۱

بند دوم. پارلمان فدرال و نظام قانون‌گذاری دوگانه

بیشتر دولت‌های فدرال در جهان به دلیل ماهیت حقوقی و سیاسی نظام فدرال از یک نظام قانون‌گذاری دوگانه پیروی می‌کنند که مستلزم آن است تا شورایی شامل نمایندگان همه مناطق باشد و در وضع قوانین فدرال که در تمام نقاط کشور اجرا می‌شود، نقش داشته باشد.^۲

تشکیل پارلمان فدرال تنها از طریق انتخابات توسط مردم فدرال صورت می‌گیرد و جالب توجه است که در این نوع شوراها بر حسب وسعت و جمعیت مناطق، برابری بین مناطق وجود ندارد و کرسی‌های پارلمانی نیز بر همین اساس کسب می‌شود، اگرچه انتخابات به صورت دموکراتیک برگزار می‌گردد. بنابراین، تشکیل شورای دوم برای ایجاد تعادل و اصلاح این وضعیت به منظور حفظ تعادل بین دولت فدرال از یک سو و حفظ تعادل و حفظ استقلال مناطق فدرال و هم‌چنین برجسته‌سازی مشارکت واقعی و اراده مناطق در نهادهای مبتنی بر قانون اساسی دولت است.^۳ مشارکت، دو هدف اصلی را دنبال می‌کند:

۱. ساعی، احمد و جهان‌بخش مرادی، «معضلات فدرالیسم در عراق»، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۷، ۱۳۹۰، ص ۴۴.
۲. نغم محمد صالح، «الفیدرالیة فی الدستور العراقی لعام ۲۰۰۵ الواقع والطموح»، مجلة دراسات دولیة العراق، العدد ۴۱، تموز، ۲۰۰۹، ص ۵۰.

۳. معمر مهدی صالح الکیسی، توزیع الاختصاصات الدستورية فی الدولة الفیدرالیة، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ۲۰۱۰، ص ۱۱۳؛ روبرت بوی و کارل فریدریک، دراسات فی الدولة الاتحادیة، ترجمة: ولید الخالدی و برهان دجانی، الجزء الثالث، بیروت. نیویورک: مؤسسة فرنکلین للطباعة و النشر، ۱۹۹۶، ص ۱۱۳.

۱. مشارکت در نهادهای فدرال این فرصت را برای مناطق فراهم می‌آورد تا استقلال خود را حفظ و از حقوق خویش دفاع کنند.

۲. تصمیمات صادرشده در سطح فدرال دارای ارتباط و تأثیر مستقیم بر مناطق است و مناطق باید از آن‌ها تبعیت کنند. بنابراین، مشارکت در مراکز تصمیم‌سازی و آگاهی از آن‌ها بسیار مهم است.^۱

اصلی دوگانه که پارلمان فدرال بر آن استوار است، شرطی مهم برای توصیف ماهیت ایالت فدرال و تضمینی ضروری برای مشارکت مناطق در حکومت است. بر همین اساس، اگر مجلس نمایندگان نشانه وحدت در دولت فدرال باشد، انجمن فدرال نیز نشان‌دهنده استقلال است و از طرفی نیز میان مناطق مختلف تشکیل‌دهنده دولت فدرال توازن و یکسانی ایجاد می‌کند.^۲

در واقع، ترتیب دوگانه برای رفع خطر و نگرانی مناطق کوچک با جمعیت کم و تعداد کمی از نمایندگان در مجلس نمایندگان است که آن‌ها را در معرض خطر قربانی شدن منافع مناطق بزرگ‌تر قرار می‌دهد. بنابراین، چنین سازوکاری در قانون‌گذاری بسیار مهم است تا ایالت‌های کوچک بتوانند منافع خود را در موضوعاتی مانند سیاست خارجی و اقتصاد و مسائل مختلف دیگر که مشارکت مستقیم مناطق در قوه مقننه تلقی می‌شود، تضمین کنند.

بند سوم. فدرالیسم بر مبنای جغرافیا

تجربه دولت‌های فدرال نشان می‌دهد که همه نظام‌های فدرال به سمت سیستم مشترک فدرال به ویژه در قوه مقننه حرکت کرده‌اند، اما نظام فدرال عراق در اولین قانون اساسی پس از سقوط رژیم قبلی در سال ۲۰۰۴، معروف به قانون مدیریت انتقالی عراق، سیستم حکمرانی در عراق را به صورت جمهوری، فدرال، دموکراتیک، کثرت‌گرا و تقسیم قدرت بین دولت فدرال، حکومت‌های منطقه‌ای، استان‌ها، شهرداری‌ها و اداره‌های محلی تثبیت و تعریف کرد. فدرالیسم مبتنی بر حقایق جغرافیایی و تاریخی و تفکیک قواست، نه بر اساس نژاد، قومیت، ملیت یا فرقه‌گرایی.^۳ این وضعیت در مسیر مشترک فدرالیسم

۱. سوران علی حسن، نهادهای قانون اساسی برای تضمین حقوق مناطق در ایالت فدرال، سوران: جامعه فرهنگی احمدی‌خانی، ص ۲۸۶.

۲. رحیم قاسم، النظام الفیدرالی فی العراق و توزیع السلطات، المركز العربی لتطویر حکم القانون و النزاهة، ۲۰۰۶، ص ۳۶.

۳. ماده ۴ قانون اداره دولت عراق برای دوره انتقالی ۲۰۰۴.

پیش نرفت، بلکه قوه مقننه را در شورایی واحد به نام مجلس ملی سازمان داد و در متن قانون اساسی تأکید کرد که در دوره انتقال، کشور عراق، یک قوه مقننه دارد که به نام مجلس ملی نام‌گذاری شده است.^۱ این قانون اساسی در رویه قانون‌گذاری با قانون اساسی قبلی عراق از نظر قانون‌گذاری تفاوتی نداشت؛ زیرا به نمایندگی اجزای نظام فدرال در عراق هیچ اشاره‌ای نداشت.^۲

قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۵، سیستم حکومتی عراق را به عنوان کشوری فدرال یک‌پارچه، مستقل و دارای حاکمیت جمهوری مستقل با دموکراسی نمایندگی (پارلمانی) تعریف می‌کند. این قانون اساسی از تمامیت عراق محافظت می‌کند.^۳ تحکیم فدرالیسم، راهکار مناسبی برای غلبه بر آشفتگی در کشور عراق برای سالیان متمادی بود که به دلیل ساختار اجتماعی، قومی و جغرافیایی عراق، مشاهده وحدت و ثبات در سایه یک دولت مرکزی دشوار بود. به ویژه این‌که تا زمان تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۵ عراق، اقلیم کردستان مدت ۱۳ سال بود که نظام فدرالی را اعلام کرده بود.

پس از خلأ قانون اساسی ایجاد شده توسط قانون سال ۲۰۰۴، قانون‌گذار قانون اساسی، شکاف را در ترتیبات قانون اساسی برای قوه مقننه برطرف کرد. به این ترتیب، با تأکید بر دوگانگی قوه مقننه در عراق به مسیر درست فدرالیسم بازگشت و با گنجانیدن یک اصل در قانون اساسی تأکید کرد که قوه مقننه از انجمن نمایندگان و نمایندگان شورای فدرال تشکیل می‌شود.^۴ قانون‌گذار به قوه مقننه فدرال توجه داشته است و اصول ۴۹ تا ۶۴ قانون اساسی به سازمان‌دهی مجلس نمایندگان می‌پردازد.

قانون اساسی، موضوع تشکیل، تشکیلات و اختیارات شورای فدرال را با یک ماده حل می‌کند: شورای قانون‌گذاری به نام شورای فدرال تشکیل می‌شود که نمایندگان مناطق و استان‌هایی که در هیچ منطقه‌ای نیستند، تشکیل می‌شود. مجلس و همه امور مربوط به آن توسط قانون تصویب شده با رأی اکثریت دوسوم اعضای مجلس نمایندگان تنظیم می‌گردد.^۵ بر اساس این ماده،

۱. بند ۳۰ ماده ۳۰ قانون اداره دولت عراق برای دوره انتقالی ۲۰۰۴.

۲. سوران، پیشین، صص ۳۹۲ - ۳۹۳.

۳. ماده اول قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۴. ماده ۴۸ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۵. ماده ۶۵ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

قانون اساسی، سازمان و اختیارات شورای فدرال را از طریق تصویب قانونی به مجلس نمایندگان اعطا می‌کند، به این معنی که مجلس نمایندگان می‌تواند بر شورای فدرال حکومت کند و در کاهش یا افزایش اختیارات آن قدرت مطلق دارد. چنین موضوعی یک ناسازگاری عجیب و انتقادی است،^۱ به این معنی که تشکیل شورای فدرال به تصمیم مجلس نمایندگان پس از دور اول انتخابات و در دور دوم انتخابات وابسته است و در صورت تصویب نشدن این تصمیم، شورای فدرال تشکیل نخواهد شد.^۲ این امر برخلاف اصول قانون اساسی است و نقص جدی ایجاد می‌کند که بر جایگاه و اهمیت شورای فدرال تأثیر می‌گذارد و نوعی نابرابری و نبود تعادل بین مجلس نمایندگان و شورای فدرال ایجاد می‌کند.^۳

قانون اساسی دولت‌های فدرال، بیش‌تر مسائل مربوط به تشکیل پارلمان فدرال را تنظیم و تشکیل و اختیارات هر دو شورا (اگر دو مجلسی باشد) را تعیین می‌کند، اما در قانون اساسی عراق برخلاف قانون اساسی دولت‌های فدرال، این کار بدون ذکر جزئیات آمده و به مجلس نمایندگان سپرده شده است.^۴ اگر قانون اساسی، تشکیل شورا، شرایط عضویت و اختیارات آن و ارتباط آن با مجلس نمایندگان و دیگر قوا را مشخص می‌کرد، بهتر بود.^۵

مطالعه متن قانون اساسی (اصل ۶۵) نشان می‌دهد که شورای فدرال، نماینده منافع منطقه و استان‌هایی است که در یک منطقه سازمان‌دهی نشده‌اند، اما در متن به سازوکار تشکیل، وظایف و اختیارات اشاره نشده است و سپس موضوع سازمان‌دهی این امر به میان می‌آید. تشکیل شورا به قانونی سپرده شده است که با دوسوم آرا به تصویب مجلس نمایندگان می‌رسد.^۶ اصل ۱۳۷ قانون

۱. محمد عمر مولود و شورش حسن عمر، «مظاهر فشل التجربة الفدرالية في العراق، دراسة تحليلية مقارنة»، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرین، بغداد: المجلد ۲۴، العدد ۱، ۲۰۲۲، صص ۷۲ - ۷۳.

۲. حمید حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام القانوني في العراق، بیروت: دار السنهوري، ۲۰۱۹، صص ۱۳۰ - ۱۳۱.

۳. آریان محمد علی، پیشین، ص ۱۷۰.

۴. یوسف صمد لطف‌الله، «التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية»، دکتورا، كلية القانون و السياسة جامعة السلیمانیة، ۲۰۱۰، ص ۲۰۶.

۵. حسن علی البديري، دستور جمهورية العراق لسنة ۲۰۰۵ بين إخفاقات التأسيس و متطلبات الإصلاح، ۲۰۲۱، ص ۲۱.

۶. محمد عبد علی خضير الغزالی، «المركز الدستوري لمجلس الاتحاد»، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية عشرة، العدد الثاني، ۲۰۲۰، ص ۳۰۴.

اساسی می‌گوید: «مفاد مواد مربوط به شورای فدرال در هر جایی که در این قانون اساسی به آن اشاره شده است، تا زمانی که توسط مجلس نمایندگان با اکثریت دوسوم اعضای آن در دور دوم انتخابات پس از لازم‌الاجرا شدن تصویب شود، به تعویق خواهد افتاد».^۱

لایحه شورای فدرال در سال ۲۰۱۱ در دستور کار مجلس نمایندگان قرار گرفت و دادگاه عالی فدرال به تصویب قانون شورای فدرال رأی داد، اما تاکنون این قانون تصویب نشده است.^۲ دادگاه عالی فدرال عراق در تصمیمی درباره شورای فدرال در ۲۰۱۲/۱۰/۱ حکم داد که قانون شورای فدرال مستلزم تصمیم‌گیری مجلس نمایندگان با اکثریت دوسوم است. قوه مجریه و قوه قضاییه دارای ایده‌ها و دیدگاه‌هایی هستند که به شورای فدرال در همه ابعاد و اهداف آن مربوط می‌شود و بایستی آن را در قالب لایحه آماده کنند. سپس تمامی این دیدگاه‌ها برای پیش‌نویس احکام قانون بر اساس چارچوب قانونی شورای دولتی جمع‌آوری می‌شود. بعد طرح برای بحث به مجلس نمایندگان ارسال می‌گردد. آن‌گاه قانون با اکثریت دوسوم به تصویب می‌رسد.^۳

با بررسی هر دو اصل ۶۵ و ۱۳۷ قانون اساسی متوجه می‌شویم که قانون‌گذار قانون اساسی مایل به تشکیل شورای فدرال نبود؛ زیرا تمام اختیارات را به مجلس نمایندگان داده است. بدیهی است احزاب دخیل در نگارش قانون اساسی به نظام فدرال اعتقاد کاملی نداشتند. بنابراین، از نهادهای نظام فدرالی حمایت نکردند.^۴ برخی حقوق‌دانان، ضعف شورای فدرال را ناشی از اختلافات میان جناح‌های عراقی در جریان تدوین قانون اساسی و ساختار پارلمان و نظام فدرال در عراق می‌دانند. در حالی که تنها نمایندگان کرد (ائتلاف کردستان)، طرفدار دو شورای پارلمانی بودند، نمایندگان شیعه (ائتلاف ملی)، موافق یک شورای پارلمانی واحد بودند که از نظر تعداد اکثریت و یک شورای واحد بود. نمایندگان اهل سنت اساساً مخالف نظام فدرالی در عراق بودند که دو شورا یکی از ارکان

۱. ماده ۱۳۷ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۲. روافد محمدعلی الطیار، «مبدأ المشاركة في النظام الاتحادي العراقي»، جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ۱، العدد ۳/۳۶، سبیه م: ماسته‌نامه، ۲۰۱۸، صص ۲۴۳ - ۲۴۴.

۳. حکم دیوان عالی فدرال عراق (رقم القرار: ۷۲/اتحادیة / ۲۰۱۲): www.iraqfsc.iq/searchkrar.php.

۴. طه حمید حسن العنبری، العراق بين اللامركزية الادارية و الفيدرالية، أبوظبی: مرکز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، ۲۰۱۰، صص ۵۹-۶۰.

نظام فدرال بود. این موارد باعث شد برخی از ارکان فدرالیسم و نهادهای کلیدی مانند این شورا که نقش مهمی در فدرالیسم دارند، ایجاد نشوند. برخی صاحب‌نظران، پیدایش این وضعیت را به عجله برای تدوین قانون اساسی در آن زمان نسبت می‌دهند.^۱

برخی پژوهشگران، موافق نمایندگی استانی در شورای فدرال هستند، اما با ایده تمرکززدایی اداری به جای فدرالیسم. این گروه بر این باورند که بر اساس مطالعه‌ای که در این زمینه انجام شده است، اولی برای بیش‌تر عراقی‌ها ارجحیت دارد.^۲ احتمالات زیادی برای نمایندگی در شورای فدرال وجود دارد، به ویژه در ساختار عراق که در آن، ترکیبی از مناطق و استان‌ها وجود دارد. فرض کنید این یک راه حل است. بنابراین، این موضوع هم‌چنان مفتوح است و سازوکار و راه حلی برای این مشکل در قانون اساسی وجود ندارد. ادغام و تساوی بین مناطق و استان‌ها نیز مغایر بند دوم اصل ۱۲۲ قانون اساسی است که در آن استان‌ها باید اصل تمرکززدایی اداری را در اداره امور خود در نظر بگیرند.^۳

ویژگی یکسان‌سازی استان‌ها با مناطق، نظام فدرال عراق را از دیگر نظام‌های فدرال متمایز می‌کند و این ویژگی تأثیر منفی دارد و باید به آن توجه شود؛ زیرا «منطقه» را با دارا بودن قانون اساسی مختص خود و هر سه قوه عمومی نمی‌توان با «استان» یکی دانست که چیزی جز یک واحد اداری متعلق به مرکز نیست.^۴

در قانون اساسی عراق، مجلس نمایندگان، برتر از شورای فدرال است؛ زیرا اولی دارای قدرت قانون‌گذاری است و توانایی اصلاح شورای فدرال را در هر زمانی دارد. بنابراین، شورای فدرال تابع مجلس نمایندگان و تحت کنترل آن خواهد بود. علاوه بر این، قانون اساسی به طور رسمی، شورای فدرال را تعلیق می‌کند. این به آن معناست که هیچ سازوکار قانونی برای مشارکت مناطق در دولت فدرال وجود ندارد که در حال حاضر دارای یک منطقه به نام اقلیم کردستان است. با این سازوکار،

۱. عابد خالد رسول، پیشین، ص ۱۵۷؛ یوسف صمد لطف‌الله، پیشین، ص ۲۰۶.

۲. طه حمید حسن العنکی، پیشین، ص ۷۷ - ۷۸.

۳. بند دوم ماده ۱۲۲ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵؛ به استان‌هایی که به هیچ منطقه‌ای تعلق ندارند، اختیارات اداری و مالی گسترده‌ای داده می‌شود تا بتوانند بر اساس اصل عدم تمرکز که در قانون تنظیم می‌شود، امور خود را اداره کنند.

۴. شورش حسن عمر، *مميزات النظام الفدرالی فی العراق*، السلیمانیة: منشورات أكاديمية التوعية و تأهيل الكوادر، ۲۰۱۱، صص ۸۸ - ۸۹.

به دلیل نبود یکی از ضمانت‌های قانونی اساسی، مشارکت واقعی در نهادهای فدرال دشوار است و این امر بر تجربه کلی فدرال در عراق تأثیر منفی خواهد داشت.

گفتار دوم. مصادیق مشارکت مناطق در دولت فدرال

بند اول. فدرالیسم و نظام اداری عراق

نظام اداری عراق، نظام موروثی برجامانده از استبداد است و نمی‌تواند وضعیت مطلوبی برای مردم ایجاد کند یا همواره در آن، احقاق حقوق انجام گیرد. قانون اساسی عراق در نظام اداری به صورت عملی پالایش نشده است و در خصوص یک مسئله، احکام زیاد و متناقضی صادر می‌شود. نظام اداری عراق بیش‌تر در خدمت قشرهای مرفه و ذی نفوذ است. مدیران فعلی عراق، رشدی بادکنکی دارند و بر اساس درخواست‌های حزبی به کار گمارده می‌شوند. به عبارتی، نظام مدیریتی قبیله‌ای و عشیره‌ای و در واقع، نظام قارچی است. شاید برای اداره این کشور به هزاران مدیر استراتژیست نیاز باشد، ولی بستر این کار فراهم نیست. نبود مدیریت به معنای اتلاف بودجه و اتلاف نیروی انسانی است.^۱

فدرالیسم عراق از نوع قومی-اداری است؛ زیرا بر اساس بند اول ماده ۱۱۴ قانون اساسی داریم، فدرالیسم عراق به علت به رسمیت شناخته شدن و برپایی منطقه کردستان که سکنه کرد دارد، فدرالیسم قومی است. از طرف دیگر، مفهوم اداری فدرالیسم در ماده ۶۳ و ایجاد شورای قانون اساسی داریم عراق مستتر است. در این ماده آمده است که «شورای قانون‌گذاری موسوم به شورای فدرالی متشکل از نمایندگان مناطق و استان‌های سازمان‌نیافته در یک منطقه ایجاد می‌شود که تشکیل این شورا و شروط عضویت در آن و وظایفش در قانونی مشخص می‌شود که به تصویب دوسوم نمایندگان مجلس می‌رسد.» طبق این ماده، یک یا دو منطقه هم‌جوار یا محصور در مناطق کردنشین صرف نظر از تفاوت‌های قومی و مذهبی خود به دلیل ماهیت غیر کردی‌شان به عنوان مناطق سازمان‌نیافته ملزم به تنظیم قوانین خود با منطقه کردستان هستند.^۲

۱. نیری، بیژن و محمدمبین انصاری، «نقش قومیت‌ها در تکاپوی فدرالیسم نوین سیاسی عراق»، پژوهش‌نامه روابط بین‌الملل، دوره پنجم، شماره ۲۰، ۱۳۹۱، ص ۲۴۸.

۲. نورمحمدی، مرتضی، «تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق»، پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۶، ص ۱۸۵.

بند اول. مشارکت مناطق در دادگاه عالی فدرال

در یک دولت فدرال، قوه قضاییه به طور کلی مهم است؛ زیرا ساختار قدرت و مشکلاتی که بین دولت فدرال و مناطق ایجاد می‌شود، پیچیده است و نمی‌توان از طریق مذاکره یا دیپلماسی حل و فصل کرد. روابط بین دولت فدرال مناطق بر اساس قانون اساسی سازمان دهی شده‌اند؛^۱ یعنی رابطه قانونی و حقوقی بین آن‌ها وجود دارد و هرگاه مشکلی پیش آمد، باید از طریق قانون اساسی و قانونی حل شود که این مسائل از طریق دادگاه عادی داخلی حل و فصل نمی‌شود.^۲

تنوع از ویژگی‌های بارز نظام فدرال است. خواسته‌های سیاسی و اجتماعی گروه‌ها، احزاب و مناطق متنوع است و لزوماً از هر نظر با خواسته‌های دولت فدرال موافق نیست. در این نوع سیستم، این خطر وجود دارد که حزب اکثریت به تسلط بر احزاب دیگر تصمیم خواهد گرفت یا استفاده از مناصب در دولت موجب هرج و مرج و پیچیدگی خواهد شد. برای حل این مشکلات، یک نهاد داوری حقوقی که بی‌طرفانه بین خواسته‌های سیاسی قرار می‌گیرد و تصمیم‌گیری نهایی را بر عهده دارد، همه به تصمیم آن احترام می‌گذارند، یک نیاز مهم برای حفظ تعادل و تثبیت اصول قانون اساسی در اتحادیه فدرال مانند دادگاه عالی فدرال یا قانون اساسی است.^۳

دادگاه عالی فدرال، وظیفه تصمیم‌گیری در مورد اختلافات مربوط به کل مناطق و هم‌چنین اختلافات ناشی از دولت فدرال و مناطق و تصمیم‌گیری در مورد قانون اساسی بودن قوانین مورد تجدید نظر را دارد. حضور این دادگاه در ایالت فدرال به ویژه برای نظارت بر قانون اساسی قوانین فدرال و قوانین صادر شده توسط مناطق ضروری است. دادگاه، متشکل از قضاتی است که بی‌طرف توصیف می‌شوند و مستقلند و تابع هیچ مرجع سیاسی نیستند.^۴

علاوه بر قوه قضاییه فدرال، هر منطقه دارای نظام قضایی و دادگاه‌های خاص خود است که در قانون اساسی و قوانین آن منطقه با توجه به شرایط آن منطقه تعیین شده است. دادگاه‌های منطقه‌ای نه

۱. محمد عبدالحمید أبوزید، توازن السلطات و رقابتهما، دراسة مقارنة، القاهرة: النشر الذهبي، ۲۰۰۳، ص ۲۴۷.

۲. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، القاهرة: مطبعة القاهرة الجديدة، ۱۹۷۸، ص ۳۰۶.

۳. اسماعيل حما امين، فدراليسم و تجارب مختلف آن، سليمانيه: دفتر اندیشه و شعور اتحاديه ملي كردستان، ۲۰۰۵، صص ۱۱۳ - ۱۱۴.

۴. عبدالغني بسبوني عبدالله، النظم السياسية، بيروت: الدار الجامعية، ۱۹۸۶، صص ۱۱۲ - ۱۱۳.

وابسته به قوه قضاییه فدرال هستند و نه در عرض آن قرار می‌گیرند، بلکه هر دو نهاد کاملاً مستقل و مجزا هستند. برای مثال، در ایالات متحده آمریکا، هر ایالت کاملاً آزاد است که هر شکل سازمانی را به دلخواه انتخاب کند. هر ایالت کاملاً آزاد است هر تعداد دادگاهی را که مایل است، تأسیس کند یا هر نامی را که مایل است، برای آن‌ها تعیین کند و اختیارات و صلاحیت خود را در صورت صلاح دید تعیین کند. لازم نیست دادگاه‌های ایالتی مشابه نظام قضایی فدرال باشد و حتی نام دادگاه‌ها نیز متفاوت است.^۱

قانون مدیریت انتقالی عراق برای دوره گذار در بازسازی قوه قضاییه در عراق تلاش کرد. پس از آشفستگی قوه قضاییه در سال‌های گذشته تحت رژیم بعث تا سقوط آن در ۹ آوریل ۲۰۰۳، نظام‌های سیاسی متوالی عراق به استقلال قضایی و تفکیک قوا اعتقاد نداشتند و برای تمرکز قدرت و سلطه تلاش می‌کردند. از این رو، گاهی برای مجازات قضاتی که احکامی صادر می‌کردند که با اراده حاکمان منطبق نبود، از جمله اعضای ارشد قوه قضاییه عراق، مانند اعضای دادگاه استیناف عراق یا ممانعت از رسیدگی دادگاه به برخی موارد تصمیم می‌گرفتند.^۲ این نقض جدی همان اصل قانون اساسی است که در آن، حق استیناف و عدالت برای همه شهروندان تضمین شده است.^۳

قانون اداره دولتی عراق برای دوره انتقالی، تشکیل شورای عالی قضایی را تنظیم کرده و از ضرورت تشکیل شورای عالی قضایی صحبت به میان آورده بود که نقش شورای قضات را بر عهده بگیرد. شورای عالی قضایی بر دادگاه فدرال نظارت خواهد کرد. این شورا متشکل از رئیس دادگاه عالی فدرال، رؤسای و معاونان دادگاه استیناف فدرال، رؤسای دادگاه استیناف فدرال، رئیس و معاون هر دادگاه استیناف منطقه‌ای است. رئیس دیوان عالی فدرال، ریاست شورای عالی قضایی را بر عهده دارد و در غیاب وی، رئیس دادگاه استیناف فدرال ریاست شورا را بر عهده می‌گیرد.^۴

بر اساس قانون اساسی ۲۰۰۵، قوه قضاییه فدرال در عراق متشکل از شورای عالی قضایی، دادگاه عالی فدرال، دادگاه استیناف فدرال، دادستانی کل، هیئت نظارت قضایی و دیگر دادگاه‌های فدرال است

۱. لقمان عمر حسین، مبدأ المشاركة فی الدولة الفدرالية، بیروت: مکتبة زین الحقوقية والأدبية، ۲۰۱۱، صص ۷۰ - ۷۱.

۲. حمید حنون خالد، «قراءة فی قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بحث منشور فی مؤلف دراسات دستورية عراقية حول موضوعات اساسية للدستور العراقي الجديد»، المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة دی بول، ۲۰۰۵، ص ۴۴۸.

۳. بند ب ماده ۶۳ قانون اساسی موقت عراق ۱۹۷۰.

۴. ماده ۴۵ قانون اداره دولت عراق برای دوره انتقالی ۲۰۰۴.

که توسط قانون تنظیم می‌شود.^۱ بر اساس قانون اساسی عراق، شورای عالی قضایی و دادگاه عالی فدرال از مهم‌ترین نهادهای قضایی عراق به شمار می‌روند.^۲

قانون اساسی سال ۲۰۰۵ جمهوری عراق، سازوکار تشکیل شورای عالی قضایی را مشخص نکرده است، اما آیین‌نامه داخلی برای نحوه تشکیل و اختیارات آن باید وضع شود.^۳ قانون اساسی برخی از اختیارات این شورا را چنین تعریف کرده است:

«شورای عالی قضایی دارای این اختیارات است:

- **اول:** اداره امور قضایی و نظارت دادگاه فدرال

- **دوم:** معرفی رئیس و اعضای دادگاه استیناف فدرال، رئیس دادستان و رئیس هیئت نظارت قضایی و ارائه نام آن‌ها به مجلس نمایندگان برای تصویب و انتصاب

- **سوم:** پیشنهاد پیش‌نویس بودجه سالانه قوه قضاییه فدرال و ارائه آن به مجلس نمایندگان برای تصویب».^۴

دیوان عالی فدرال از نظر مالی و اداری یک قوه قضاییه مستقل است و متشکل از تعدادی قاضی، متخصص در زمینه فقه اسلامی و حقوق دان است. تعداد و نحوه انتخاب و کار دادگاه را قانون با رأی اکثریت دوسوم اعضای مجلس نمایندگان معین می‌کند.^۵

قانون‌گذار قانون اساسی نتوانسته است اعضای دیوان عالی فدرال را تعیین کند؛ زیرا تعداد قضات را تعیین نکرده است که باید بر اساس متن قانون اساسی تعیین می‌شد، نه این‌که قانون را به تصویب برساند. کار این دادگاه کاملاً قانونی و مربوط به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد مبتنی بر قانون اساسی بودن قوانین و حفظ مقررات قانون اساسی از هرگونه نقض توسط قوه مجریه یا مقننه است و صلاحیت

۱. ماده ۸۹ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۲. حمید حنون خالد، *مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام القانوني في العراق*، بیروت: دار السنهوري، ۲۰۱۹، ص ۳۷۷.

۳. ماده ۹۰ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵؛ شورای عالی قضایی، اداره امور دستگاه‌های قضایی را بر عهده می‌گیرد و قانون، ساختار، ویژگی‌ها و قواعد عملکرد آن را توضیح می‌دهد.

۴. ماده ۹۱ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۵. ماده ۹۲ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

دادگاه فدرال قانونی است، نه فقهی که متخصصین فقهی بایستی در آن حضور داشته باشند. عراق، کشوری چندمذهبی است که منجر به انتصاب کارشناسان فقه اسلامی از مذاهب مختلف و در نهایت، نظرهای متفاوت فقه در بسیاری از مسائل خواهد شد و باعث می‌شود که اختلافات مذهبی و جناحی به این دادگاه منتقل یابد و به مرکز تسویه حساب‌های چنین اختلافاتی بدل شود.

اختیارات دیوان عالی فدرال گسترده است، مانند نظارت بر قانون اساسی قوانین، تفسیر متون قانون اساسی، حل و فصل اختلافات ناشی از اجرای تصمیمات دولت فدرال، تصمیمات، قوانین، دستورالعمل‌ها و اقدامات صادرشده توسط دولت فدرال و سازمان‌ها و حکومت‌های منطقه‌ای، استانی، شهری و محلی یا حل و فصل اختلافات بین حکومت‌های منطقه‌ای یا استانی و هم‌چنین حل و فصل اتهامات علیه رئیس جمهور، نخست وزیر و وزیران، تأیید نتایج نهایی انتخابات عمومی برای عضویت در مجلس نمایندگان و حل و فصل اختلافات بین صلاحیت دادگاه فدرال و قوه قضاییه مناطق و استان‌هایی که در محدوده مناطق قرار نمی‌گیرند.^۱ حل و فصل اختلافات مربوط به کار دادگستری مناطق و استان‌هایی که در محدوده مناطق نمی‌گنجند. تصمیمات دادگاه عالی فدرال قطعی است و قابل تجدید نظر نیست و همه مقامات باید از آن‌ها تبعیت کنند.^۲

برای این‌که دادگاه‌ها به عنوان یک مرجع مستقل و بی‌طرف تصمیم بگیرند، دو شرط لازم است:

اول. استقلال کامل از هرگونه نفوذ بر دادگاه در هر سطح معینی از قدرت. این الزام شامل انتصاب قضات می‌شود. دولت‌های منطقه‌ای باید در انتصاب قضات قانون اساسی مشارکت داشته باشند، به این معنا که آن‌ها رابطه مستقیمی با مناطق دارند. سنت رایج برای انتصاب قضات دیوان عالی کشور با مشورت حکومت‌های مناطق است.

دوم. نمایندگی تناسبی در اعضای دادگاه. این موضوع در تشکیل دیوان عالی بسیار حایز اهمیت است. در دولت‌های فدرال مانند کانادا، سوئیس و بلژیک به دلیل وجود زبان‌های مختلف سعی کرده‌ایم تعداد قضات را به صورت متوازن تعیین کنند که به عنوان تضمینی در مقابل تصویب هر قانونی محسوب می‌شود که منافع و مصالح یک ایالت را به خطر می‌اندازد.^۳

۱. ماده ۹۳ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۲. ماده ۹۴ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۳. رونالد ل. واتس، *الأنظمة الفدرالية، ترجمة: عالی برهومة وآخرون، أوتاوا، كندا: منتدى الاتحادات الفدرالية، ۲۰۰۶*، صص ۱۲۵ - ۱۲۶.

قانون‌گذار قانون اساسی عراق باید این موضوع را در متن قانون اساسی تنظیم می‌کرد نه این‌که تصویب قانون را به مجلس واگذار کند. بدیهی است که قوانین مصوب مجلس با اکثریت اعضا تصویب می‌شود. بنابراین، همان‌طور که مشاهده می‌شود، در تصمیمات صادرشده از سوی دادگاه‌های عالی فدرال، به دلیل مشارکت ضعیف اقلیم کردستان، اکثریت قضات، حکمی را صادر می‌کنند که به ضرر مردم کرد تمام می‌شود. می‌توان گفت که مشارکت اقلیم کردستان در دستگاه قضایی فدرال ضعیف و سطحی است و نمی‌تواند هیچ تصمیمی را رد کند؛ زیرا تصمیمات با اکثریت گرفته می‌شود و نمایندگان کرد با داشتن دو قاضی در اقلیت هستند. بعد از ۱۶ سال از تصویب قانون دیوان عالی فدرال (شماره ۳۰) سال ۲۰۰۵، این قانون اصلاح گردید و در قانون اصلاحی، تعیین تعداد قضات اصلاح شد. دیوان عالی فدرال متشکل از یک رئیس، معاون رئیس جمهور و هفت عضو است که از بین قضات درجه یک انتخاب می‌شوند و با حداقل ۱۵ سال سابقه خدمت و چهار عضو علی‌البدل به خدمت خود ادامه می‌دهند.^۱ به دلیل وجود این اعضای علی‌البدل، ضمانت حمایت از حقوق اقلیم کردستان برداشته شد؛ زیرا بدون اعضای کرد، برخلاف وضعیت قبل از اصلاح قانون، دادگاه می‌تواند جلسه تشکیل دهد و تصمیم‌گیری کند.

بند دوم. مشارکت مناطق در اصلاح قانون اساسی

قانون اساسی در هر کشور منعکس‌کننده شرایط سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی است که دولت در آن زندگی می‌کند. چون این شرایط تحت تأثیر توسعه تغییر می‌کند، لازم است از طریق اصلاحات قانون اساسی، وضعیت قانونی و قانون اساسی کشور تغییر کند. اگر متون قانون اساسی متناسب با زمان و شرایط نباشد، در صورت تأمین نشدن نیازهای مردم، دیگر موارد و راه‌هایی برای تغییر آن‌ها از طریق انقلاب و کودتا دور از انتظار نخواهد بود. قانون اساسی، ضرورت یا نمادی از وجود دولت و بازتاب زندگی و پیشرفت جامعه است. اگر این قانون نتواند هم‌گام با پیشرفت جامعه پیش برود و در مقابل خواست و افکار عمومی جامعه خود بایستد، اصلاح آن یکی از وظایف ضروری برای تغییر است، به نحوی که هم‌گام با تحولات جامعه خود در همه زمینه‌ها باشد.^۲

۱. ماده اول / قانون شماره ۲۵ سال ۲۰۲۱ دیوان عالی فدرال (در مورد اصلاح ماده سوم قانون شماره ۳۰ سال ۲۰۰۵).

۲. عصمت عبدالله الشیخ، الدستور بین مقتضیات الثبات و أسس التغيير، القاهرة: دار النهضة العربية، ۲۰۰۲، ص ۵۸.

یکی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات قوه مقننه، اصلاح قانون اساسی است. بدون شک، این قدرت به قدری خطرناک است که بدون نقش داشتن مناطق نمی‌توان آن را به دولت فدرال واگذار کرد. اصلاح قانون اساسی فدرال ممکن است بر استقلال مناطق تشکیل‌دهنده اتحادیه فدرال تأثیر بگذارد. پس برای اجرایی شدن این اصلاحیه، رضایت مناطق ضروری است. همانا اگر هدف از اصلاحیه، تلاش برای تضعیف استقلال و حاکمیت مناطق باشد، می‌توانند این تلاش را ناکام بگذارند و با اصلاح قانون اساسی موافقت نکنند که بدون تغییر مفاد آن، قانون اساسی بدون تغییر باقی می‌ماند.^۱ به همین دلیل، اصلاح قانون اساسی یک صلاحیت مشترک بین مقامات فدرال و منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود.

همان‌طور که ذکر شد، مناطق فدرالی، این قدرت و مشروعیت را از طریق شورای فدرال اعمال می‌کنند. بیش‌تر قوانین اساسی دولت‌های فدرال برای هرگونه اصلاح قانون اساسی به اکثریت خاصی در مجلس نمایندگان و مجلس فدرال نیاز دارند. همه این‌ها روند اصلاح قانون اساسی را دشوارتر از قوانین عادی می‌کند. این روند باید از دو مرحله اصلی عبور کند: پیشنهاد اصلاحیه، تصویب متمم با اکثریت ویژه تعیین‌شده توسط قانون اساسی و تصویب اصلاحیه قانون اساسی توسط مردم در نظرسنجی عمومی.^۲

در ایالات متحده، اصل مشارکت بین دولت فدرال و ایالت‌ها برای اصلاح قانون اساسی اجرا می‌شود که یکی از مهم‌ترین اصول قانون اساسی محسوب می‌شود.^۳ قانون اساسی ایالات متحده، یک روند اصلاحی را پیش‌بینی می‌کند که شامل دو مرحله است: پیشنهاد و تصویب. از مرحله پیشنهاد، ایالت‌های فدرال در اصلاح قانون اساسی مشارکت دارند. هرگاه هر دو مجلس (مجلس نمایندگان و سنا)، اصلاح این قانون اساسی را ضروری بدانند یا به درخواست دوسوم قانون‌گذاران ایالتی، مستقیماً اصلاحات قانون اساسی را پیشنهاد کنند، از کنگره از طریق یک کنگره اصلاحی ویژه درخواست می‌کنند. در حالت اول، اکثریت دوسوم اعضای کنگره باید این اصلاحیه را تأیید کنند.

۱. محمد کامل لیل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، القاهرة: دار الفكر العربي والهيئة المصرية العامة للكتاب، ۱۹۹۵، صص ۱۵۳ - ۱۵۴.

۲. نبیل عبدالرحمن حیواوی، الدول الاتحادية الفيدرالية، المجلد الأول، الجزء الرابع، بغداد: المكتبة القانونية، ۲۰۰۹، ص ۱۵.

۳. عادل زغبوب، الدولة الاتحادية مفهومها، تحليلها، مستقبلها، لبنان: دار المسيرة، ۱۹۷۹، ص ۱۳۵.

در مورد دوم از طریق کنگره ویژه تشکیل می‌شود. این اصلاحیه زمانی جزء لاینفک قانون اساسی محسوب می‌شود که با اکثریت سه چهارم مجالس قانون‌گذاری منطقه تصویب شود یا با اکثریت سه چهارم کنگره ویژه هر منطقه تصویب شود.^۱ از این متن قانون اساسی مشخص می‌شود که نمی‌توان اصلاحاتی را پیشنهاد کرد، مگر این‌که هر دو مجلس آن را ضروری بدانند. هر دو شورا با دوسوم رأی اعضای هر شورا در فرآیند پیشنهاد برابر هستند.^۲ این امر، مشارکت فعال مناطق را تضمین می‌کند. قانون اساسی آلمان بیان می‌کند که قانون اساسی را نمی‌توان اصلاح کرد، مگر با قانونی که صراحتاً متن آن را تغییر یا تکمیل یا اضافه کند. بنابراین، طبق قانون اساسی می‌توان از طریق قانون با نص صریح، اصلاحاتی را برای تغییر یا افزودن متن مندرج در قانون اساسی انجام داد.^۳ خود قانون اساسی، روش‌هایی را پیش‌بینی می‌کند که به موجب آن، دولت فدرال می‌تواند لایحه‌ای را به مجلس نمایندگان فدرال (بوندستاگ) ارسال کند یا این‌که توسط اعضای شوراهای منطقه‌ای (بوندسرات) یا توسط اعضای مجلس فدرال نمایندگان (بوندستاگ) مطالبه شود.^۴ این ماده نشان می‌دهد که قانون اساسی به دولت فدرال، مجلس نمایندگان فدرال و شوراهای منطقه‌ای، حق ارائه لایحه‌های اصلاح قانون اساسی و حق ارائه لوایح مربوط به قوانین عادی یا پیشنهاد اصلاحات در مواد قانون اساسی را می‌دهد.

در سوئیس، اصلاح قانون اساسی توسط یکی از شوراهای پارلمان فدرال یا توسط ۱۰۰ هزار شهروند برای جمع‌آوری امضا برای اصلاح قانون اساسی در قالب بازنگری کلی قانون اساسی پیشنهاد می‌شود، اما این تعداد از شهروندان باید حق رأی داشته باشند. همه‌پرسی عمومی با اکثریت مردم و با اکثریت در هر منطقه برگزار می‌شود.^۵ واجدان شرایط یادشده برای رأی‌دهی می‌توانند ظرف ۱۸ ماه از تاریخ انتشار پیشنهاد خود، بازنگری جامع قانون اساسی فدرال را پیشنهاد دهند و این پیشنهاد برای رأی‌گیری به مردم ارائه می‌شود.^۶ بازنگری جزئی قانون اساسی مستلزم همان رویه‌هایی است که

۱. ماده پنجم، قانون اساسی ایالات متحده آمریکا.

۲. صفاء محمد عبد راضی، «تعديل الدستور الفيدرالی»، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة كربلاء، ۲۰۱۵، ص ۶۲.

۳. بند اول ماده ۷۹ قانون اساسی آلمان سال ۱۹۴۹.

۴. بند اول ماده ۷۶ قانون اساسی آلمان سال ۱۹۴۹.

۵. عثمان علی ویسی، الطبیعة الدینامیکیة للدستور الفدرالی، بیروت: منشورات زین الحقوقية، ۲۰۱۵، صص ۵۵۵ - ۵۵۶.

۶. بند اول و دوم ماده ۱۳۸ قانون اساسی سوئیس.

بازنگری جامع دارد.^۱ همه‌پرسی در متمم قانون اساسی اجباری است و مردم و مناطق باید به این متمم رأی دهند؛ زیرا متمم، یکی از مواردی است که متن قانون اساسی مستلزم همه‌پرسی است.^۲ اگر نظام سیاسی در سوئیس موفق شده باشد، ممکن است در خارج از سوئیس، موفقیت برای آن دشوار باشد. با وجود تنوع مردم سوئیس، وحدت ملی در این کثرت نهفته است. در سوئیس، همه مجاز به داشتن حقوق هستند. بنابراین، مکمل یکدیگرند. تفاوت‌ها و تنوع زبان‌ها، فرهنگ‌ها و مذاهب باعث تعمیق وحدت ملی شده است، نه تضاد و تفرقه.^۳

بند سوم. مشارکت مناطق در اصلاح قانون اساسی عراق

اختیارات در ایالت فدرال بر اساس مقررات قانون اساسی فدرال بین دولت فدرال و مناطق تقسیم شده است. اصلاح قانون اساسی می‌تواند ابزاری برای انتقال این قدرت بین دو طرف با توافق باشد. افزایش اختیارات دولت فدرال با کاهش اختیارات مناطق می‌تواند از طریق اصلاحات قانون اساسی انجام شود.^۴ قانون‌گذار در احکام پایانی قانون اساسی عراق، اصلاح قانون اساسی را در دو ماده ذکر کرده و اصل ۱۲۶ را اصیل دانسته است که در جریان اصلاحیه به آن متوسل خواهد شد، اما اصل ۱۴۲ به عنوان استثنا در اصل گنجانده شده است.^۵ طبق قانون اساسی عراق، دوراه برای اصلاح این قانون اساسی وجود دارد که عبارتند از: مورد اول، اصلاح عادی طبق اصل ۱۲۶ و مورد دوم، اصلاح فوق‌العاده طبق اصل ۱۴۲. در مرحله پیشنهاد اصلاحات قانون اساسی، محدودیت‌های خاصی برای هر رویکرد وجود دارد. ماده ۱۲۶ جنبه‌های خاص پیشنهاد اصلاحی یعنی رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر را با هم تعریف می‌کند یا یک پنجم اعضای مجلس نمایندگان. در این متن آمده است: «رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر با هم یا یک پنجم اعضای مجلس نمایندگان می‌توانند اصلاحیه قانون اساسی را پیشنهاد کنند».^۶

۱. بند اول ماده ۱۳۹ قانون اساسی سوئیس.

۲. بند اول بند ۱ ماده ۱۴۰ قانون اساسی سوئیس.

۳. نزیه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ الامة و النظرية السياسية، طرابلس: مؤسسة الحديثة للكتاب، ۱۹۹۹، ص ۲۷۳.

۴. بیریشان رمزی سعید، «تعديل الدستور في الدولة الفدرالية»، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة صلاح الدين، ۱۹۹۲، ص ۱۹.

۵. عدنان عاجل عبید، القانون الدستوري النظرية العامة و النظام الدستوري في العراق، النجف الأشرف: مؤسسة النبراس للطباعة و النشر و التوزيع، ۲۰۱۳، ص ۲۹۸.

۶. ماده ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

قانون‌گذار قانون اساسی کوشیده است نهادهای قانون اساسی را برای پیشنهاد اصلاحات در قانون اساسی گرد هم بیاورد، مشروط بر این‌که رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر با هم باشند یا با پیشنهاد تعداد معینی از اعضای مجلس نمایندگان انجام شود. در بیش‌تر ایالات فدرال، شورا نقش بسزایی دارد و مشارکت مناطق را در ارائه پیشنهادها منعکس می‌کند. با این حال، به مشارکت دومین شورای فدرال که در بیش‌تر ایالت‌های فدرال نقش مهمی ایفا می‌کند و نشان‌دهنده مشارکت مناطق در ارائه توصیه‌هاست، اشاره‌ای نکرده است.^۱

اصل ۱۲۶ نیز محدودیت‌های موضوعی را برای یک زمان معین برای بند یک وضع کرده است و حقوق و آزادی‌های مقرر در بند ۲ این قانون اساسی اصلاح نمی‌شود، مگر پس از دو دوره انتخابات.^۲ این اصلاحیه باید به تصویب دوسوم اعضای مجلس نمایندگان برسد و از طریق همه‌پرسی عمومی به تصویب مردم برسد و ظرف مدت هفت روز به تأیید رئیس‌جمهور برسد.^۳

آن‌چه برای اقلیم کردستان به عنوان یک منطقه واحد مهم است، این است که هیچ اصلاحیه‌ای در قانون اساسی صورت نگیرد که اختیارات مناطقی را که تحت اختیارات ویژه دولت فدرال نیستند، کاهش دهد.^۴ قانون‌گذار هیچ تضمینی مانند حق وتو به اقلیم نداده است که به عنوان سلاحی بازدارنده در دسترس باشد که احساس امنیت کند و ممکن است آن را به کار نبرد؛ زیرا ممکن است استفاده بیش از حد بر خلاف منافع خودش باشد، اما دادن هرگونه قدرت یا منفعتی برای حفظ خود، مانع از هرگونه تضاد یا تعارض بین آن‌ها برای تسلط یک طرف بر طرف دیگر می‌شود. حق وتو باعث نمی‌شود هیچ اقلیتی احساس ضعف کند.^۵ هر اقلیتی که در داخل کشور خود احساس سعادت کند، برای صلح و هم‌زیستی تلاش می‌کند، نه این‌که از راه دیگری برای جلوگیری از شکوفایی و پیشرفت جامعه متوسل شود. بنابراین، اعطای حق وتو، خطر استفاده نامحدود را ندارد؛ زیرا

۱. صفاء محمد عبد راضی، پیشین، ص ۶۴.

۲. بند دوم ماده ۱۲۶، قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۳. بند سوم ماده ۱۲۶، قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۴. بند چهارم ماده ۱۲۶، قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۵. خالد علیوی العرداوی، «الفدرالية و الديمقراطية التوافقية و معطيات الواقع العراقي»، مجلة الفرات مجلة ثقافية شهرية تصدر عن مركز الفرات للتنمية و الدراسات الاستراتيجية، العدد السابع، كربلاء، العراق، ۲۰۱۱، صص ۴۶ - ۴۷.

کردها را از هدف زندگی مشترک با اقلیت‌های دیگر در یک عراق فدرال دموکراتیک دور نگه می‌دارد که اساساً یکی از گزینه‌های خود کردها از سال ۱۹۹۲ است که فدرالیسم را اعلام کردند.

در اصل ۱۴۲ قانون اساسی مشهود است که قانون‌گذار در پاسخ به اعتراض برخی از نهادهای سیاسی به لایحه قانون اساسی و اطمینان از اصلاحات پس از لازم‌الاجرا شدن، برخی از اقدامات و شرایط مندرج در اصل ۱۲۶ را تسهیل کرده است.^۱ برای ارائه پیشنهادهای اصلاح قانون اساسی بر اساس اصل ۱۴۲ باید کمیته‌ای از مجلس نمایندگان به نمایندگی از همه جوامع مختلف در عراق تشکیل شود تا توصیه‌هایی را که برای اصلاح اصول قانون اساسی ارائه می‌شود، تعیین کند. این کمیته باید ظرف چهار ماه، کار خود را به پایان برساند. این پیشنهاد باید اکثریت آرای اعضای مجلس نمایندگان را کسب کند و سپس به همه‌پرسی گذاشته می‌شود و مردم باید در مورد آن تصمیم بگیرند.^۲

در همین ماده آمده است که اگر دوسوم سه استان در همه‌پرسی، قانون اساسی را رد کنند، قانون اساسی یادشده قابل اصلاح نیست^۳ و این می‌تواند یک نکته مثبت برای اقلیم کردستان تلقی شود، اگر این اصلاحیه، مغایر با حقوق مردم کردستان باشد. بند ۵ ماده ۱۴۲ می‌گوید: اصلاحیه مطابق ماده ۱۲۶ تا اجرای مفاد ماده ۱۴۲ مستثنی می‌شود تا مفاد ماده ۱۴۲ اجرا شود. مفاد این ماده مشمول اصل ۱۲۶ مربوط به اصلاح قانون اساسی تا تکمیل اصلاحیه یادشده در این ماده نیست.^۴ تفاوت اصل ۱۲۶ و ۱۴۲ قانون اساسی در این است که اصل ۱۴۲ به اصلاحات به طور کلی اشاره دارد و همه اصول قانون اساسی را شامل می‌شود، اما طبق اصل ۱۲۶ این اصلاحیه شامل همه اصول قانون اساسی از جمله اصول اساسی و حقوق و آزادی‌ها نمی‌شود و ماده ۱۴۲ هم چنین به اقلیم کردستان و دیگر استان‌های عراق حق وتو می‌دهد، اما این مفاد در ماده ۱۲۶ وجود ندارد.

در همین راستا، دیوان عالی فدرال در مورد تفاوت تفسیر ماده ۱۲۶ و ماده ۱۴۲ در حکم فدرال شماره (۵۴ فدرالی/۲۰۱۷) در تاریخ (۲۰۱۷/۵/۲۲) می‌گوید: در بند اول ماده ۱۴۲ آمده است که برای اصلاح

۱. عدنان عاجل عبید، پیشین، ص ۲۹۹.

۲. بند اول ماده ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۳. بند چهارم ماده ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۴. بند پنجم ماده ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

قانون اساسی ابتدا باید اصل ۱۴۲ اجرا شود و بعد از اجرای اصل ۱۴۲ می‌توان اصل ۱۲۶ را اجرا کرد. در این حکم آمده است که بند پنجم اصل ۱۴۲ مشمول مفاد اصل ۱۲۶ مربوط به اصلاح قانون اساسی تا تکمیل اصلاحیه موضوع این ماده نیست.

در حکم دادگاه عالی فدرال آمده است که پس از بررسی محتوای هر دو ماده ۱۲۶ و ۱۴۲ متذکر می‌شود که ماده ۱۴۲ برای شرایطی طراحی شده است که برای تأمین منافع جوامع اصلی جامعه عراق از طریق اصلاحات قانون اساسی در ماده ۱۲۶ قانون اساسی ضروری باشد. در اصل ۱۴۲ قانون اساسی آمده است: مفاد این اصل در مورد اصل ۱۲۶ مربوط به اصلاح قانون اساسی تا تکمیل اصلاحیه یادشده در این اصل جاری نخواهد بود.^۱ این استثنا، شرطی است که بر اساس آن، اصل ۱۲۶ قانون اساسی اجرا نمی‌شود، مگر این‌که این شرط اجرا شود. بنابراین، قانون اساسی باید این شرط را در نظر بگیرد.^۲

نتیجه‌گیری

نظام فدرال، یکی از مهم‌ترین گونه‌های نظام دموکراتیک است که امروزه بسیاری از کشورهای جهان از آن برای حل عادلانه مشکلات سیاسی، اجتماعی و تاریخی هر جامعه متکثری بهره می‌برند که در پرتو نظام متمرکز اداره می‌شود. دموکراسی در یک نظام فدرال سالم تحقق می‌یابد، به این صورت که مناطق در اختیارات و تصمیم‌گیری‌ها مشارکت می‌کنند و در عین حال، مناطق بدون توجه به جمعیت یا وسعت منطقه در رأی دادن برابر هستند.

قوه مقننه از دو سطح تشکیل شده است؛ مجلس نمایندگان که شامل نمایندگان کل مردم فدرال است و مجلس دوم یا شورای فدرال (سنا) که از تعداد مساوی از اعضای مناطق تشکیل شده است. نقش دیوان عالی فدرال برای حل و فصل اختلافات ناشی از قانون اساسی که بین دولت فدرال و مقامات منطقه‌ای در اجرای قوانین فدرال وضع شده توسط دولت فدرال رخ داده یا در صورت تضاد بین دو مقام فدرال و منطقه‌ای پیش می‌آید، بسیار مهم است.

قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق، حق پیشنهاد اصلاحات قانون اساسی را به قوه مجریه و مجلس نمایندگان می‌دهد، بدون این‌که این حق را به شورای فدرال بدهد که نماینده مناطق یا استان‌هایی است که

۱. بند پنجم ماده ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری عراق ۲۰۰۵.

۲. حکم دیوان عالی فدرال عراق، شماره ۵۴/الاتحادیة/۲۰۱۷، ۲۱/۵/۲۱۰۷.

در یک منطقه سازمان‌دهی نشده‌اند. در اصل ۶۵ قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق، تشکیل شورای فدرال پیش‌بینی شده، اما این ماده اجرایی نگشته و این شورا تشکیل نشده است.

با بررسی همه مواردی که گذشت، پیشنهاد می‌شود:

۱. شورای فدرال باید هر چه زودتر تشکیل شود؛ چون حقوق مناطق را تضمین می‌کند و در کنار مجلس نمایندگان در تدوین قوانین و اصلاح قانون اساسی فعالیت می‌کند.

۲. قانون‌گذار عراق به مجلس یا شورای دوم هیچ توجهی نداشته، بلکه تشکیلات و اختیارات این شورا را بدون ذکر جزئیات به مجلس نمایندگان واگذار کرده است. بهتر است در متن قانون اساسی، نحوه تشکیل شورا، شرایط عضویت و اختیارات آن مشخص گردد و رابطه‌اش با مجلس نمایندگان و دیگر قوا توضیح داده شود.

۳. حقوق اقلیم کردستان در قانون اساسی، نتیجه مذاکرات پرفراز و نشیبی بوده است. بنابراین، در اصلاح قانون اساسی فدرال باید حقوق کردها در نظر گرفته شود تا قانون اساسی بدون رضایت کردها قابل اصلاح نباشد.

۴. ترکیب دیوان عالی فدرال نشان‌دهنده مشارکت واقعی نیست؛ زیرا تصمیمات آن با رأی اکثریت گرفته می‌شود. تا زمانی که احکام بر خلاف منافع مردم اقلیم کردستان و به راحتی صادر شود، باید سازوکار مناسبی برای جلوگیری از چنین تصمیماتی مانند حق وتو ارائه شود.

۵. اعضای دیوان عالی فدرال باید در قانون اساسی مشخص شوند و افزودن کارشناسان فقه اسلامی به این دادگاه مناسب نیست؛ زیرا کار این دادگاه قانونی است و ارتباطی با فقه و شریعت ندارد. بنابراین، بند ۲ ماده ۹۲ باید اصلاح شود.

فهرست منابع

۱. فارسی

۱. اسماعیل حما امین، فدرالیسم و تجارب مختلف آن، سلیمانیه: دفتر اندیشه و شعور اتحادیه ملی کردستان، ۲۰۰۵.
۲. آقاعلی خانی، سعید، «کاستی‌های فدرالیسم در عراق»، ماه‌نامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها، سال نوزدهم، شماره ۱۹۵، ۱۳۸۳.
۳. بوداقی، جمال و همکاران، «روندپژوهشی تاریخی و آینده فدرالیسم عراق»، فصل‌نامه ژئوپلیتیک، سال هفدهم، شماره ۱، ۱۴۰۰.
۴. حافظ‌نیا، محمدرضا و همکاران، «تحلیلی تطبیقی الگوی خودگردانی کردستان عراق با الگوهای خودمختاری و فدرالیسم»، مدرّس علوم انسانی، دوره چهاردهم، شماره ۲، ۱۳۸۹.
۵. ساعی، احمد و جهان‌بخش مرادی، «معضلات فدرالیسم در عراق»، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۷، ۱۳۹۰.
۶. سردارنیا، خلیل و محمد زارع مهرآبادی، «فدرالیسم و فرهنگ سیاسی در عراق»، فصل‌نامه روابط خارجی، سال هفتم، شماره ۱، ۱۳۹۴.
۷. سوران علی حسن، نهادهای قانون اساسی برای تضمین حقوق مناطق در ایالت فدرال، سوران: جامعه فرهنگی احمدی خانی.
۸. مقصودی، مجتبی، کردستان عراق؛ چشم‌انداز آینده، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲.
۹. نورمحمدی، مرتضی، «تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق»، پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۶.
۱۰. نیّری، بیژن و محمدامین انصاری، «نقش قومیت‌ها در تکاپوی فدرالیسم نوین سیاسی عراق»، پژوهش‌نامه روابط بین‌الملل، دوره پنجم، شماره ۲۰، ۱۳۹۱.

۱. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، القاهرة: دار النهضة العربية، ۲۰۰۶.
۲. احسان حميد المفرجى وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري و النظام الدستوري في العراق، بغداد: المكتبة القانونية، طبع ۴، ۲۰۱۱.
۳. آريان محمد علي، الدستور الفدرالي، السليمانية: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ۲۰۰۹.
۴. أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، القاهرة: المركز القومي للإصدارات، ۲۰۱۴.
۵. بل ندى ابراهيم حسين شالوى، العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الحكومات المحلية في النظم الفيدرالية (دراسة حالة العراق)، السليمانية: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ۲۰۱۴.
۶. حسن علي البديري، دستور جمهورية العراق لسنة ۲۰۰۵ بين إخفاقات التأسيس و متطلبات الإصلاح، ۲۰۲۱.
۷. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام القانوني في العراق، بيروت: دار السنهوري، ۲۰۱۹.
۸. رحيم قاسم، النظام الفيدرالي في العراق و توزيع السلطات، المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، ۲۰۰۶.
۹. روبرت بوى و كارل فريديريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: وليد الخالدي و برهان دجاني، الجزء الثالث، بيروت - نيويورك: مؤسسة فرنكلين للطباعة و النشر، ۱۹۹۶.
۱۰. رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالى برهومة و آخرون، أوتاوا، كندا: منتدى الاتحادات الفدرالية، ۲۰۰۶.
۱۱. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية، الأسكندرية: منشأة المعارف، ۱۹۸۰.
۱۲. شورش حسن عمر، مميزات النظام الفدرالي في العراق، السليمانية: منشورات أكاديمية التوعية و تأهيل الكوادر، ۲۰۱۱.
۱۳. طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الادارية و الفيدرالية، أبوظبى: مركز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية، ۲۰۱۰.
۱۴. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثانى في الدولة الفيدرالية، السليمانية: منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ۲۰۱۳.

١٥. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، القاهرة: مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨.
١٦. عادل زغبوب، الدولة الاتحادية مفهومها، تحليلها، مستقبلها، لبنان: دار المسيرة، ١٩٧٩.
١٧. عبدالغنى بسيونى عبدالله، النظم السياسية، بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٦.
١٨. عثمان على ويسى، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالى، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٥.
١٩. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة و النظام الدستورى فى العراق، النجف الأشرف: مؤسسة النبراس للطباعة و النشر و التوزيع، ٢٠١٣.
٢٠. عصمت عبدالله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات و أسس التغيير، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
٢١. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة فى الدولة الفدرالية، بيروت: مكتبة زين الحقوقية و الأدبية، ٢٠١١.
٢٢. محسن خليل، القانون الدستورى و النظم السياسية، الإسكندرية، ١٩٨٧.
٢٣. محمد عبدالحميد أبوزيد، توازن السلطات و رقابتها، دراسة مقارنة، القاهرة: النشر الذهبى، ٢٠٠٣.
٢٤. محمد عمر مولود، الفدرالية و امكانية تطبيقها كنظام سياسى، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، ٢٠٠٩.
٢٥. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة و الحكومة، القاهرة: دار الفكر العربى و الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.
٢٦. معمر مهدي صالح الكبيسى، توزيع الاختصاصات الدستورية فى الدولة الفيدرالية، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.
٢٧. نبيل عبدالرحمن حياوى، الدول الاتحادية الفيدرالية، المجلد الأول، الجزء الرابع، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٩.
٢٨. نزيه رعد، القانون الدستورى العام المبادئ الامة و النظرية السياسية، طرابلس: مؤسسة الحديثة للكتاب، ١٩٩٩.

ب) مقاله

١. حميد حنون خالد، «قراءة فى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية»، بحث منشور فى مؤلف دراسات دستورية عراقية حول موضوعات اساسية للدستور العراقى الجديد»، المعهد الدولى لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة دى بول، ٢٠٠٥.
٢. خالد عليوى العرداوى، «الفدرالية و الديمقراطية التوافقية و معطيات الواقع العراقى»، مجلة الفرات مجلة ثقافية شهرية تصدر عن مركز الفرات للتنمية و الدراسات الاستراتيجية، العدد السابع، كربلاء، العراق، ٢٠١١.

۳. رنا مولود شاکر، «النظام السياسي الفيدرالي البلجيكي و دوره في تحقيق الاستقرار السياسي الاجتماعي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية و السياسية، العدد الخامس، ۲۰۱۲.
۴. روافد محمد علي الطيار، «مبدأ المشاركة في النظام الاتحادي العراقي»، جامعة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية، المجلد ۱، العدد ۳/۳۶، سببه: ماسترنامه، ۲۰۱۸.
۵. محمد عبد علي خضير الغزالي، «المركز الدستوري لمجلس الاتحاد»، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية عشرة، العدد الثاني، ۲۰۲۰.
۶. محمد عمر مولود و شورش حسن عمر، «مظاهر فشل التجربة الفدرالية في العراق، دراسة تحليلية مقارنة»، مجلة كلية الحقوق جامعة النهدين، بغداد: المجلد ۲۴، العدد ۱، ۲۰۲۲.
۷. نغم محمد صالح، «الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ۲۰۰۵ الواقع و الطموح»، مجلة دراسات دولية العراق، العدد ۴۱، تموز، ۲۰۰۹.

ج) پایان نامه

۱. بیریفان رمزی سعید، «تعدیل الدستور فی الدولة الفدرالية»، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة صلاح الدين، ۱۹۹۲.
۲. صفاء محمد عبد راضی، «تعدیل الدستور الفيدرالی»، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة كربلاء، ۲۰۱۵.
۳. یوسف صمد لطف الله، «التنظیم الدستوري للمجتمعات التعددية فی الدول الديمقراطية»، دكتوراه، كلية القانون و السياسة جامعة السليمانية، ۲۰۱۰.

د) رأی

۱. حکم دیوان عالی فدرال عراق (شماره حکم: ۷۲ / اتحادیة / ۲۰۱۲): www.iraqfsc.iq/searchkrar.php.
۲. حکم دیوان عالی فدرال عراق (شماره ۵۴ / فدرال / ۲۰۱۷)، (۲۰۱۷ / ۵ / ۲۱): www.iraqfsc.iq/searchkrar.php.

ه) وبگاه

۱. علی عبود بحر العلوم، الفيدرالية الجغرافية، معهد العلمین للدراسات العليا، البحث متاح علی الموقع الالکترونی العلمین.

www.alalamain.edu.iq/old2/uploads/pdf-documents/1be6e0e6aae9be3d63c04af1efecf81d.pdf.

۳. اسناد و قوانین

۱. قانون اساسی بلژیک، اصلاحی ۱۸۳۱.
۲. قانون اساسی سوئیس.
۳. قانون اساسی موقت عراق.
۴. قانون اساسی جمهوری عراق، ۲۰۰۵.
۵. قانون اساسی کانادا، اصلاحی ۱۸۶۷.
۶. قانون اساسی ایالات متحده.
۷. قانون اساسی آلمان، اصلاحی ۱۹۴۹.
۸. قانون اداره دولتی عراق برای دوره انتقالی، ۲۰۰۴.
۹. قانون شماره ۲۵ سال ۲۰۲۱ دیوان عالی فدرال (در مورد اصلاح ماده ۳ قانون شماره ۳۰ سال ۲۰۰۵).

Iraqi Constitutional Challenges Regarding the Participation of Regions in The Federal Government

karwane Esmaeil¹

Arkan Sharifi²

Haneh Farkish³

Abstract

A large part of the grievances of different regions and provinces in federal countries is derived from their constitution and sometimes it comes from different interpretations of this law. The country of Iraq as one of the unique federal examples that has only one region called the Kurdistan Region of Iraq, which after the approval of the Constitution of the Federal Republic of Iraq in 2005, is facing such problems until now. The basic question is, according to the constitution of Iraq, what are the problems facing the Kurdistan region for participation, and what solutions are there to solve these problems? With a descriptive and analytical method and in order to provide a solution to this problem, this article examines the Iraqi constitution and interprets its relevant principles, and with a comparative look at similar cases in other federal countries, provides a solution for the participation of the Kurdistan Region in the power structure. The federal legislature has revised the constitution and the structure of the Iraqi Federal Supreme Court.

Keywords: Constitution, reforms, states, legislature, Iraqi Federal Supreme Court

1. PhD student, Department of Law, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran, karwane2000@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran, (Corresponding Author), arkansharifi@gmail.com

3. Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran, Hanehfarkish@gmail.com