

Constitutionalizing the Kurdistan Region of Iraq, as a mechanism to enshrine regional identity and guarantee equal citizenship within the framework of the Iraqi federal system

Ibrahim Saleh Al-Barzanji

University of Raparin / Faculty of Humanities / Department of Law

DOI: <https://doi.org/10.31918/twejer.2693KRS.07>

Published:26/4/2026

Abstract

This research, entitled “The Constitutionalization of the Kurdistan Region-Iraq as a Mechanism to Establish Regional Identity and Ensure Equal Citizenship within the Framework of the Iraqi Federal System,” examines the strategy for drafting a future constitution for the Kurdistan Region-Iraq as an effective tool for strengthening cultural identity, protecting the distinct national and historical character of the people of Kurdistan, and ensuring equal constitutional citizenship within the framework of the Iraqi federal system. The research seeks to provide a comprehensive and balanced approach by combining theoretical analysis with practical insights, linking Iraq’s constitutional experience with comparative jurisprudential approaches. Its goal is to formulate a forward-looking constitutional vision grounded in respect for pluralism and the reinforcement of national unity. This is to be achieved through the establishment of a robust regional constitution for the Kurdistan Region within the broader federal structure. Furthermore, the research analyzes the provisions of the 2005 Iraqi Constitution, which recognizes constitutional pluralism and outlines the legal foundations for the constitutional autonomy of regions.

Keyword: *Federal Constitution, Sub-national Constitution, Kurdistan Region-Iraq, Regional Identity, Sub-national Constitutionalism, Equal Citizenship.*

"دسترة إقليم كردستان-العراق، كآلية لتكريس الهوية الإقليمية وضمان المواطنة المتساوية في إطار النظام الفيدرالي العراقي "

أ.م.د. إبراهيم صالح البرزنجي

جامعة رابرين/ كلية العلوم الانسانية/ قسم القانون

E-mail: ibrahim.salih@uor.edu.krd

<https://scholar.google.com/citations?user=oZk2xcEAAAAJ&hl=en>

هذا البحث الموسوم بـ "دسترة إقليم كردستان-العراق، كآلية لتكريس الهوية الإقليمية وضمان المواطنة المتساوية في إطار النظام الفيدرالي العراقي" يبحث في استراتيجية وضع أي دستور مستقبلي لإقليم كردستان-العراق، كأداة فعّالة لتعزيز الهوية الثقافية، وحماية الخصوصية القومية والتاريخية المتميزة لشعب كردستان، وضمان حقوق المواطنة الدستورية المتساوية في إطار النظام الفيدرالي العراقي. يسعى البحث إلى تقديم معالجة شاملة ومتوازنة للمسألة، من خلال الجمع بين التحليل النظري والمعالجة الواقعية، وربط التجربة الدستورية في العراق بالمقاربات الفقهية المقارنة، بهدف بلورة رؤية دستورية مستقبلية تقوم على احترام التعددية وتعزيز وحدة الدولة، من خلال إرساء أحكام دستور إقليمي راسخ لإقليم كردستان – العراق في إطار النظام الفيدرالي. كما تحاول الدراسة تحليل أحكام الدستور العراقي لعام 2005، الذي يُقرّ بالتعددية الدستورية في العراق، ويُنظّم مظاهر ومتطلبات الاستقلال الدستوري للأقاليم. **الكلمات المفتاحية:** "الدستور الفيدرالي، الدستور الاقليمي، إقليم كردستان-العراق، الهوية الاقليمية، الدستورية دون الوطنية، المواطنة المتساوية".

المقدمة

تعريف بموضوع البحث : يُعد موضوع "دسترة إقليم كردستان-العراق" من أبرز الإشكاليات الدستورية التي تواجه نظام الحكم في الإقليم، إذ يُمثّل اختباراً حقيقياً لقدرة الإقليم على ترسيخ الحكم الدستوري وضمان حقوق المواطنة المتساوية ضمن إطار قانوني ومؤسساتي مرّن ومنسجم. فعلى الرغم من اعتراف دستور جمهورية العراق لعام 2005 بإقليم كردستان ككيان اتحادي يتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية واسعة، فإن استمرار غياب دستور إقليمي نافذ ينظّم هذه الصلاحيات بدقة خلق فراغاً دستورياً ألقى بظلاله على مشروعية ممارسة السلطة داخل الإقليم، وأدى إلى تقليص ضمانات الحقوق والحريات، في ظل ممارسات تقديرية – وأحياناً تعسفية – للسلطات الإقليمية في غياب ضوابط دستورية واضحة.

أهمية البحث: يكتسب هذا البحث أهميته من معالجته لقضية محورية تتمثل في إيجاد توازن دقيق بين صون الخصوصية القومية لشعب كردستان من جهة، والحفاظ على وحدة الدولة العراقية الاتحادية من جهة أخرى. وتتبع هذه الأهمية من بُعدين مترابطين: أولاً، لما تحمله عملية دسترة إقليم كردستان من أبعاد دستورية وسياسية تنعكس بشكل مباشر على مستقبل نظام الحكم في الإقليم، حيث تشكل هذه الخطوة محطة مفصلية في تحديد آليات توزيع السلطة وممارستها، وطبيعة العلاقة بين مؤسسات الإقليم. ثانياً، لما ينجم عن هذه العملية من تأثير على مفاهيم المواطنة المتساوية، والحقوق المدنية و السياسية والاقتصادية، بما ينعكس على الاستقرار السياسي والاجتماعي داخل الإقليم وفي الدولة العراقية ككل.

هدف البحث: يهدف هذا البحث إلى تقديم طرح متوازن يُسهم في فهم عملية دسترة إقليم كردستان-العراق وأسسها الجوهرية، مع اقتراح آليات دستورية قادرة على ترسيخ الهوية الإقليمية لشعب كردستان-العراق، وتوسيع نطاق الحقوق الدستورية لمواطني الإقليم، وتعزيز وحدة الدولة العراقية. كما يسعى البحث إلى فتح آفاق جديدة لمقاربة فقهية معمّقة لمفهوم "دسترة الأقاليم في النظم الفيدرالية" بوصفه أداة لترسيخ الفيدرالية الحقيقية، وتجاوز حدود اللامركزية الإدارية والحكم الذاتي نحو تأسيس استقلال ذاتي ودستوري يضع إطاراً قانونياً متكاملًا للوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي.

إشكالية البحث: تتمثل الإشكالية الرئيسية التي يسعى هذا البحث إلى الإجابة عنها في السؤال الآتي:

إلى أي مدى يمكن أن تُسهم دسترة إقليم كردستان-العراق في تكريس الهوية الإقليمية وضمان المواطنة الدستورية المتساوية، مع الحفاظ على وحدة الدولة الاتحادية؟ وهناك مجموعة من التساؤلات الفرعية التي تكوّن عناصر إشكالية الدراسة ، من أبرزها:

1. هل يُساهم المؤسس الدستوري لإقليم كردستان-العراق في توسيع نطاق حقوق وحرّيات المواطنة الدستورية الفيدرالية، أم يقتصر على ترديد الحقوق الواردة في الدستور الاتحادي العراقي، باعتباره الحامي الأول لتلك الحقوق على المستوى الوطني؟

2. إلى أي مدى يمكن لدسترة إقليم كردستان-العراق أن تشكّل إطاراً دستورياً مؤسسياً منظماً لضبط العلاقة بين الهوية القومية الكردستانية وبنية الدولة الاتحادية، بما يضمن تقنين التعددية القومية والثقافية، ويُعزز مبادئ الاستقلال الذاتي ضمن الوحدة الدستورية للدولة؟ وهل تُسهم هذه الدسترة في تحقيق الاستقرار الدستوري، وتطوير نموذج فدرالي متوازن يُوفّق بين متطلبات السيادة الوطنية ومطالب الخصوصية الإقليمية، مع تعميق الاعتراف بالتنوع الإثني والثقافي للمكونات الأخرى داخل الإقليم، بوصفها جزءاً من تركيبة المجتمع المتعدد للدولة العراقية؟

3. هل تُفضي دسترة إقليم كردستان-العراق إلى خلق ثقافة وقيم سياسية مشتركة داخل الإقليم، وتسهم في الاستقرار السياسي فيه، وبالتالي في تخفيف حدة النزاعات بين الحكومات- (Inter-Governmental Conflict) التي تهدد استقرار النظام الفيدرالي في العراق؟

منهج البحث: يعتمد هذا البحث على عدة مناهج بحثية ، بما يضمن تحقيق تحليل شامل ودقيق لموضوع البحث. في هذا الإطار، يُعتمد المنهج التحليلي-المقارن كأداة رئيسة لدراسة وتحليل النصوص الدستورية ذات الصلة، وفي مقدمتها الدستور العراقي لعام 2005، ومشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي). كما تُجرى مقارنات مع نماذج دستورية في دول فدرالية مثل (الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا ، ألمانيا، وكندا)، وذلك بهدف التعرف على أوجه الشبه والاختلاف، واستنتاج الدروس التي يمكن الاستفادة منها في بناء إطار دستوري متوازن على المستوى الإقليمي. كما يستند البحث إلى المنهج الوصفي في تحليل الواقع الدستوري والسياسي الحالي في إقليم كردستان، مع التركيز على تداعيات غياب دستور إقليمي نافذ، وانعكاس ذلك على توازن السلطات، وتوزيع الصلاحيات، وضمان حقوق الافراد داخل الإقليم.

خطة البحث: انطلاقاً من الإشكاليات التي يطرحها البحث، تم تنظيم محتواه في مبحثين رئيسيين تسبقهما مقدمة، تسعى إلى تقديم معالجة منهجية متكاملة للجوانب الدستورية والنظرية والوظيفية المتعلقة بدسترة إقليم كردستان-العراق ضمن الإطار الفيدرالي العام الذي يرسمه دستور جمهورية العراق لعام 2005. يتناول المبحث الأول البعد النظري والوظيفي لـ"دسترة الأقاليم" في النظم الفيدرالية، من خلال دراسة الأسس الدستورية والمفاهيمية التي تحكم هذه الظاهرة، ويتوزع هذا المبحث على مطلبين ، يبحث المطلب

الأول في الإطار المفاهيمي والدستوري لدسترة الأقاليم، من حيث المفهوم الدستوري لدسترة الأقاليم ومرتكزاتها الأساسية. أما المطلب الثاني يبحث عن مدى امكانية دسترة اقليم كردستان-العراق في ظل احكام دستور جمهورية العراق لعام 2005. ويُعنى المبحث الثاني والاخير بدراسة الأثر المتوقع لدسترة الإقليم في تعزيز الهوية الإقليمية وضمان المواطنة المتساوية في الدولة الاتحادية، ويتكون هذا المبحث من مطلبين، يتناول المطلب الأول دور دسترة اقليم كردستان-العراق في تحقيق التوازن بين الهوية الكردستانية والانتماء الفيدرالي، أما المطلب الثاني، فيناقش أثر دسترة الإقليم في توسيع دائرة الحقوق وضمان المساواة بين مواطني الإقليم وبقية المواطنين العراقيين، من حيث الحماية القانونية والضمانات الدستورية.

يُختتم هذا البحث بجملة من الاستنتاجات والتوصيات التي جرى الوصول إليها بعد تحليلٍ متعمقٍ لمختلف محاوره، وذلك بهدف تقديم رؤية قانونية يمكن أن تُسهم في تطوير الإطار الدستوري لإقليم كردستان-العراق.

المبحث الأول

دسترة الأقاليم في النظم الفيدرالية : الأسس النظرية والدستورية وتطبيقها على حالة إقليم كردستان العراق –

يتكون هذا المبحث من مطلبين، المطلب الاول منه يتناول الإطار المفاهيمي والدستوري لدسترة الأقاليم في النظم الفيدرالية بشكل عام، بينما يبحث المطلب الثاني عن امكانية اقليم كردستان-العراق في ضوء احكام الدستور العراقي لعام 2005.

المطلب الاول

الإطار المفاهيمي والدستوري لدسترة الأقاليم الفيدرالية

نظراً لأهمية فهم الأساس المفاهيمي والدستوري لدسترة الأقاليم، سواء من الجانب النظري أو من الجانب العملي، فقد تم توزيع هذا المطلب على فرعين رئيسيين؛ يتناول الفرع الأول المفهوم العام لدسترة الأقاليم الفيدرالية، في حين يخصص الفرع الثاني لمبحث الأسس الدستورية التي تستند إليها الأقاليم في النظم الفيدرالية.

الفرع الأول

المفهوم الدستوري لدسترة الأقاليم الفيدرالية

تُعدّ دسترة الأقاليم مظهرًا رئيسيًا من مظاهر التعدد الدستوري والتوزيع العمودي للسلطة في الدولة الفيدرالية، إذ لا يقتصر التنظيم الدستوري فيها على المستوى الوطني، بل يمتد ليشمل المستويات دون الوطنية. ويمتاز هذا المفهوم عن مجرد توزيع الصلاحيات التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، بكونه يقوم على الاعتراف للكيانات الإقليمية بما يُعرف بـ "السلطة التأسيسية الفرعية" *Subnational* " *Constituent Power*)، وهي التي تتيح لها اعتماد وثائق دستورية خاصة تُحدّد من خلالها بنيتها السياسية والإدارية، وذلك ضمن الإطار العام الذي يرسمه الدستور الفيدرالي . (Elazar, 1987, p.6;) (Popelier, 2012, P.44

وقد تطوّر هذا التصوّر في الفقه الدستوري المقارن، لا سيّما في التجارب الفيدرالية التقليدية الناجحة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا، حيث تتمتع الولايات أو الكانتونات بحق اعتماد دساتيرها الخاصة، ما دام ذلك لا يتعارض مع المبادئ الأساسية للدستور الفيدرالي ، وتلتزم بالقيود التي يفرضها هذا الأخير على "السلطة التأسيسية الفرعية" في الولايات (الأقاليم). تُعدّ هذه الدساتير في الواقع تجسيدًا عمليًا لتلك السلطة الفرعية، التي تُمارَس بشكل مستقل في المجالات التي لا تَمَسّ وحدة الدولة الفيدرالية، أو التي لا تتعارض مع الاختصاصات الحصرية والممنوحة لمستوى الحكم الفيدرالي، والتي تحظر تدخل الأقاليم فيها.

وهكذا، تُبرز عملية دسترة الأقاليم الفيدرالية – في ضوء التجربة الدستورية المقارنة – تفاوتًا ملحوظًا في خصائص الدساتير الإقليمية ومدى اتساع نطاقها، تبعًا للطبيعة البنوية للنظام الفيدرالي ومدى توزيع الصلاحيات بين مستويي الحكم الفيدرالي والإقليمي. ففي النموذج الأمريكي، تحوز الولايات على فضاء دستوري دون وطني واسع، يُمكنها من وضع دساتيرها الخاصة التي تُنظّم من خلالها البنية المؤسسية للحكم المحلي، وتُقرّ قواعد تنظيم العملية الانتخابية، وتوسّع الحقوق والحريات الفردية، فضلًا عن تبني توجهات إصلاحية في مجالات السياسات العامة. ويُعدّ هذا الاتساع في السلطة الدستورية الإقليمية تجسيدًا واضحًا لمبدأ التعدد الدستوري داخل البنية الفيدرالية الأمريكية. في المقابل، تُقيّد هذه الصلاحيات في بعض النماذج الأخرى، كما هو الحال في جنوب أفريقيا، حيث تخضع دساتير الأقاليم لرقابة فدرالية أكثر صرامة،

ما يؤدي إلى تضيق نطاق الفضاء الدستوري دون الوطني. (النجار، 2019، ص123 ; Burgess & (Tarr, 2021, p.14; Marshfield, 2011, P.1160).

يعود ذلك جزئياً إلى السياق التاريخي وحقائق ما قبل التأسيس، إذ تُظهر التجربة المقارنة أن النظم الفيدرالية التي تنشأ عبر انضمام وحدات سياسية قائمة — على خلاف الفيدراليات الناتجة عن تفكك سلطوي من مركز موحد إلى أطراف — تميل، بحكم طبيعتها التكوينية التعاقدية، إلى توفير قدر أكبر من الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة. ويُعزى هذا التوجه إلى طبيعة الديناميات السياسية والاعتبارات التفاوضية التي تسبق تأسيس الاتحاد، حيث تسعى الوحدات إلى حماية مكتسباتها المؤسسية والتشريعية وضمان استمرارها ضمن الإطار الدستوري الجديد. تبعاً لذلك، يؤدي هذا النمط التأسيسي في الغالب إلى توسيع "الفضاء الدستوري دون الوطني sub-national constitutional space"، باعتباره أداة دستورية أساسية لضمان التوافق السياسي، ووسيلة لتثبيت استقلال نسبي للوحدات المكونة، وهو ما يُشكل شرطاً بنيوياً لاستقرار النظام الفيدرالي واستمراره. وتُعد التجربة الدستورية للولايات المتحدة نموذجاً بارزاً لهذا الاتجاه، حيث منح واضعو الدستور لكل ولاية سلطة تحديد شروط ومؤهلات التصويت في الانتخابات الفيدرالية ضمن حدودها الإقليمية، تفادياً لفرض توحيد تشريعي في قضية شديدة الحساسية كان من شأنه أن يُعيق المصادقة على الدستور الفيدرالي ذاته. (Tar, 2011, pp.1135-1136).

وإضافة إلى ذلك، تُبرز التجربة الدستورية المقارنة أن الوحدات السياسية التي تُؤسس الاتحاد الفيدرالي أو تنضم إليه لاحقاً، تسعى إلى صون استقلالها المؤسسي والتشريعي، بما ينسجم مع الأهداف العامة للاتحاد. وفي العديد من الحالات، تشترط هذه الوحدات، خصوصاً عند لحظة التأسيس أو الانضمام، الحصول على ضمانات دستورية تُوسّع أو تحمي الفضاء الدستوري دون الوطني، وذلك كشرط لانخراطها في المنظومة الفيدرالية. ويُعد المثال الإثيوبي دالاً في هذا السياق، إذ اشترطت جبهة تحرير أورومو، كأحد الفاعلين السياسيين الرئيسيين، إدراج حق الانفصال في الدستور كضمانة دستورية مسبقة مقابل إنهاء العمل المسلح والانضمام إلى النظام الفيدرالي. ويعكس هذا المثال كيف يمكن للترتيبات الدستورية دون الوطنية أن تُشكل أداة تفاوضية مركزية في عمليات التأسيس الفيدرالي، وتكشف في الوقت نفسه عن أهمية التعدد الدستوري وتوزيع السلطة كشرطين جوهريين لبناء فيدرالية مستدامة. (Tar, 2011).

وفي ضوء ما تقدم يتبين أنه لا ينبغي فهم دسترة الأقاليم، في إطار النظم الفيدرالية، على أنها تكريس لسيادة موازية أو مستقلة عن سيادة الدولة الفيدرالية، بل تُعد مظهرًا من مظاهر تنظيم السلطة داخل دولة واحدة ذات سيادة خارجية موحدة، وسيادة داخلية موزعة بين المستويين الفيدرالي ودون الوطني (الإقليمي).

فالاختصاصات التأسيسية التي تمارسها الأقاليم الفيدرالية تخضع لأحكام ومبادئ الدستور الفيدرالي، الذي يحتل المرتبة العليا في هرم النظام القانوني للدولة، ويتمتع بسمو شكلي وموضوعي على كافة القواعد القانونية، بما في ذلك دساتير الأقاليم والولايات. ويُعد الدستور الفيدرالي الإطار المرجعي الأعلى لتنظيم العلاقة بين مستويات الحكم المختلفة، إذ يحدّد بدقة نطاق الصلاحيات المؤسسية الممنوحة لكل مستوى، ويضمن أن تُمارَس تلك الصلاحيات ضمن الحدود التي يرسمها. ويستمد هذا الدستور شرعيته من الإرادة الشعبية المعبر عنها على مستوى الدولة الفيدرالية بأقاليمها كافة؛ الأمر الذي يكرّس وحدة الدولة من جهة، ويصون في الوقت نفسه التعدد الدستوري والتنوع الوظيفي في توزيع السلطة داخل بنيتها الاتحادية من جهة أخرى.

وهكذا يمكن القول، أنّ دسترة الأقاليم الفدرالية، يعكس درجة من الاستقلالية المؤسسية والتشريعية التي تتيح لهذه الأقاليم ممارسة استقلالها الدستوري بصورة فعلية. حيث يتطلب التعددية الدستورية في النظم الفدرالية توافر دساتير فرعية ذات مضمون حقيقي، تمكّن الأقاليم أو الولايات من أداء وظائفها بوصفها كيانات دستورية مُمثلة للسكان دون الوطنيين، ومنفصلة، إلى حدّ ما، عن السلطة الفيدرالية في مجالات التشريع وصنع القرار. (Cardinal and Zhang, 2012, p.103)

ويُفهم ممّا سبق، تُعدّ دسترة الأقاليم إحدى الركائز الجوهرية للنظام الفيدرالي، وتُشير إلى منح الوحدات المكوّنة للاتحاد – كالأقاليم أو الولايات – مكانة دستورية مستقلة داخل البنية الدستورية العام للدولة. ويعني ذلك تمكين كل إقليم من اعتماد وثيقة دستورية داخلية تُحدّد طبيعة نظام الحكم المحلي، وهيكّل السلطات الإقليمية، وصلاحياتها، والعلاقة فيما بينها، بالإضافة إلى تنظيم العلاقة بين الإقليم وسكانه، وذلك كله في إطار الدستور الفيدرالي الذي يقرّ هذا التوزيع في نطاق الاختصاصات التأسيسية والسلطات المؤسسية. فدسترة الأقاليم، في هذا السياق، تُشكّل ضماناً دستورية أساسية لوحدة الدولة الفيدرالية، وتعبيراً عن التوازن الدقيق بين السلطة الفيدرالية والسلطات الإقليمية، بما يُرسّخ مفهوم المشاركة والتعددية الدستورية، ضمن إطار نظام دستوري فدرالي موحد ومنسجم.

الفرع الثاني

مرتكزات أساسية لدسترة الأقاليم الفيدرالية

سبق لنا التأكيد على أن دسترة الأقاليم تُشكّل عملية دستورية وقانونية مركزية في بنية النظام الفيدرالي، تستند إلى مرتكزات قانونية وسياسية دقيقة تبرر تضمينها ضمن الإطار الدستوري للدولة الفيدرالية. وتتجلى هذه المرتكزات أساساً في مفهوم الهوية الإقليمية للوحدات المكوّنة للفدرالية، وامتلاكها

لسيادة إقليمية جزئية تمكنها من ممارسة قدر محدود من الحكم الذاتي المحلي، وذلك ضمن إطار السيادة الكلية للدولة الموحدة.

ومن أبرز المراكز التي تقوم عليها عملية دسترة الأقاليم، الهوية الإقليمية ومبدأ السيادة الإقليمية الجزئية، وسيتم تناول كل منهما فيما يلي:

أولاً: الهوية الإقليمية: في سياق الحديث عن دسترة الأقاليم الفدرالية تطرح مسألة الهوية الإقليمية، بوصفها إحدى الركائز التي تتقاطع فيها الأبعاد الدستورية مع الديناميات الاجتماعية و الاثنية و الثقافية داخل الدولة الفيدرالية. فالنظام الفيدرالي، بما يتيح من اعتراف دستوري بالتعددية ومنح الأقاليم قدراً من الاستقلال الذاتي، يوفّر بيئة خصبة لتشكّل هويات إقليمية متميزة، دون أن تكون بالضرورة متعارضة مع الهوية الوطنية الجامعة. غير أن هذا التداخل بين الانتماءين – الإقليمي والوطني – يثير إشكالات نظرية حول مفهوم الهوية ذاته، ومدى قابليته للضبط ضمن إطار قانوني وسياسي.

ومن هنا تظهر أهمية التوقف عند الإطار المفاهيمي لمصطلح "الهوية"، إذ يشكّل مدخلاً أساسياً لفهم ديناميات الانتماء والتعدد داخل الدولة الفيدرالية. فالهوية من المفاهيم الشائعة في العلوم الإنسانية والاجتماعية، لكنها في الوقت نفسه من أكثرها جدلاً، نظراً لما يكتنفها من غموض وتعدّد في المعاني والتفسيرات. فقد أصبح مفهوم الهوية أكثر من مجرد مصطلح محدد، إذ يُنظر إليه الآن كإطار واسع يحمل تأويلات مختلفة تتباين حسب السياقات النظرية والثقافية والسياسية، مما يجعله واحداً من أصعب المفاهيم من حيث التعريف والدراسة على حد سواء.

وتكمن صعوبة تحديد مفهوم الهوية في تشابكه مع مفاهيم أخرى مثل (الذات، واللغة، القومية أو الأثنية، الدين، الثقافة، الحضارة، الأصل، الانتماء، والخصوصية...الخ) ممّا يجعله موضوعاً مشتركاً تتقاطع فيه مختلف التخصصات، من الفلسفة إلى العلوم السياسية والفكر الدستوري، ومن علم الاجتماع إلى الأنثروبولوجيا وعلم النفس. ويؤكد البعض أن مفهوم الهوية لا يمكن اختزاله في تعريف واحد ثابت، لأن "كل تعريف هو هوية بحد ذاته؛ فالهوية تعريف وجودي (أنطولوجي)، يمتلك خاصية سحرية تأهله للظهور في مختلف المقولات المعرفية، ويتمتع بدرجة عالية من العمومية والتجريد تفوق مختلف المفاهيم الأخرى المقابلة لها"، حيث يتجلى بأوجه متعددة تبعاً للنماذج المعرفية والرهانات الثقافية والسياسية التي تُطرح من خلالها. ولهذا، تُعتبر الهوية مفهوماً مفتوحاً، يتجاوز الطابع الماهوي أو الجوهرية، ويخضع لتحولات السياق ولمقتضيات التفاوض بين الذات والآخر. (الربيعي، 2016).

في سياق الفكر الدستوري، يرتبط مفهوم الهوية الاقليمية بالهوية الوطنية الجامعة التي تشمل مختلف المكونات الفرعية داخل الدولة الحديثة، خاصة تلك التي تتكوّن من مجتمع سياسي متنوع إثنيًا، لغويًا، دينيًا أو ثقافيًا. وفي هذا الإطار، يُعدّ مفهوم الهوية أداة مركزية لفهم طبيعة الذات الجماعية واستمراريتها، كما يشكل ركيزة أساسية في بناء الدولة الوطنية الحديثة وتنظيم علاقتها بمواطنيها. وتُعدّ الهوية، في بعدها العميق، نتاجًا لتفاعل الجماعة مع الأسئلة الكبرى التي طرحتها على ذاتها عبر التاريخ، والإجابات التي ساهمت في بلورة مشروعها الحضاري ومنحته ملامحه المميزة. وبهذا المعنى، تُصبح الهوية المحلية إطارًا مرجعيًا تتجلى من خلاله رؤية الجماعة لذاتها، كما تُعدّ وسيلة لفهم موقعها داخل المنظومة الوطنية، وتحديد كيفية تصور لها للآخر وتفاعلها معه. ومن منظور الفلسفة السياسية والدستورية، لا تقتصر الهوية على بعدها الثقافي أو الرمزي، بل تُعدّ مكونًا بنيويًا في تشكيل الوعي الجماعي والسياسي، إذ تسهم في إرساء المرجعيات العليا التي تُبنى عليها السياسات العمومية، وتُؤسس لمشروعية الدولة في تنظيم علاقتها بمكوناتها، وتعزيز التماسك الوطني في إطار من التنوع المنظم والذاكرة التاريخية المشتركة. (المرسومي، 2011، ص ص 11-12؛ الجارري، ص 72، 2013).

إذن، إنّ مفهوم الهوية الوطنية الجامعة، رغم عموميته وتجريده، لا يكتمل دون توظيفه في سياقاته المحلية، حيث تبرز "الهوية الاقليمية" بوصفها التعبير الأكثر واقعية عن تجسد الهوية ضمن الحيز الثقافي، والإثني، والاجتماعي، المرتبط بمحددات جغرافية وتاريخية مخصوصة. فالهوية الاقليمية (المحلية) ليست مجرد امتداد أو تفرع عن هوية وطنية أشمل، بل تُعدّ البنية التحتية التي تتشكل منها عناصر الخصوصية والانتماء الفعلي، بما تحمله من تراكم رمزي وتجريبي يتمثل في اللغة المشتركة لأعضاء المجتمع الفرعي، والعادات اليومية، والأنساق القيمية المرتبطة بالإقليم الذي تسكنه الجماعة، والتي تستمد مشروعيتها من التاريخ المشترك والروابط الاجتماعية العميقة. (المرسومي، 2011، ص ص 13-14).

لا يجوز أن تتحول الهوية الوطنية إلى أداة لتقييد الهويات الاقليمية أو تجاهل خصوصياتها الثقافية والاجتماعية، إذ يُشكل ذلك خرقًا لمبادئ التعددية التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية، ويُضعف الولاء المحلي للدولة. وعلى النقيض، لا يمكن قبول سعي الهوية الاقليمية إلى الهيمنة على الهوية الوطنية أو احتكار تمثيلها، إذ يؤدي ذلك إلى اختلال التوازن بين مكونات الدولة ويفتح المجال لصراعات داخلية قد تتطور إلى نزاعات سياسية أو حتى انفصالية. فالهيمنة الفرعية على الإطار الوطني غالبًا ما تُفضي إلى ردود فعل تمردية من هويات أخرى، مما يهدد تماسك الدولة واستقرارها، ويحول الهوية الوطنية من إطار جامع إلى فضاء للصراع. لذلك، يجب أن تُبنى العلاقة بين الهوية الوطنية والهوية الاقليمية على مبدأ التكامل والاعتراف المتبادل، لا على أسس الهيمنة أو الإقصاء. (جاسم، 2019، ص 194). لأنّ الدستور الفيدرالي

الذي يكرّس "الهوية الوطنية" الجامعة، لا يمكنه أن يتجاهل الهوية الإقليمية، كما أكد البروفيسور أنتوني د. سميث، أنّ الهوية الوطنية "يعتمد جزئياً على التكوين العرقي المحلي القائم مسبقاً" (Jacobsohn, 2006, p. 375).

إذن، إن العلاقة بين الهوية الإقليمية والهوية الوطنية لا ينبغي أن تُفهم على أنها علاقة تناقض أو هيمنة، بل على أنها علاقة تكامل وتفاعل.

وفي هذا الإطار، نشير على سبيل المثال إلى ما ورد في المادة (2) من الدستور الإسباني الفيدرالي لعام 1978 المعدل، تكرّس الاعتراف القانوني الرسمي بالهوية الإقليمية والخصوصية المحلية للأقاليم الفيدرالية، من خلال منحها وضعاً دستورياً يضمن احترام خصوصياتها الثقافية والاجتماعية والسياسية، ويكفل حقوقها ضمن إطار الوحدة الوطنية للدولة. حيث نصّت المادة المذكورة على ما يلي: "يقوم الدستور على وحدة الأمة الإسبانية التي لا تنفصل، وطن كل الإسبان الذي لا يقبل التجزئة؛ ويضمن ويعترف بحق الحكم الذاتي للقوميات والمناطق التي يتكون منها ويضمن ويعترف بالتضامن فيما بينها".

أما ديباجة القانون العضوي رقم 6 لسنة 2006، الخاص بإصلاح النظام الأساسي للحكم الذاتي في إقليم كتالونيا (وهو ما يُعد بمثابة دستور الإقليم)، فقد جاء فيه: "...يرتكز الحكم الذاتي في إقليم كتالونيا على أساس دستوري يتكامل مع الحقوق التاريخية للشعب الكتالوني، وهي حقوق يُقرّ بها النظام الدستوري الإسباني ضمن إطار الدولة الموحدة متعددة القوميات. ويعترف النظام الأساسي للحكم الذاتي في كتالونيا بالمكانة الخاصة التي تحتلها الولاية العامة الكتالونية، بوصفها تعبيراً عن الشخصية السياسية للإقليم، في سياق دولة تتبنّى مبدأ احترام التنوع الهوياتي لشعوبها. وتُعدّ التقاليد المدنية والثقافية في كتالونيا ركيزة أساسية لهويتها الإقليمية، إذ تؤكد بوضوح على مركزية اللغة الكتالونية، وفي سياق التعبير عن تطلعات مواطني الإقليم، أعلن برلمان كتالونيا، بأغلبية واسعة، تعريف كتالونيا كـ "قومية"، وهو توصيف يعكس مشاعر الانتماء الجمعي والتمايز السياسي داخل الدولة...". (Government of Spain, 2006, Preamble to Organic Act 6/2006 on the Reform of the Statute of Autonomy of Catalonia).

وهكذا، يتضح أنّ وجود هوية إقليمية متميّزة تشكل أحد الأسس الجوهرية التي تقوم عليها عملية دسترة الإقليم داخل الدولة الفيدرالية، كما تُعدّ هذه الدسترة في الوقت ذاته آلية دستورية مركزية لحماية الهوية الإقليمية وتعزيزها، بوصفها جزءاً أصيلاً ومندمجاً في الهوية الوطنية الجامعة التي يُكرّسها الدستور الفيدرالي، لا بوصفها نقيضاً لها أو تهديداً لوحدها.

ثانياً: السيادة الإقليمية الجزئية: في سياق الفقه الدستوري المقارن، تتعدد المقاربات الفقهية بشأن كيفية توزيع (تجزئة) السيادة من عدمها بين مستويات الحكم في الدولة الفيدرالية، وذلك تبعاً لاختلاف التصورات حول الطبيعة القانونية لهذا النموذج المركب من الدولة. فبينما يرى البعض أن السيادة وحدة غير قابلة للتجزئة، فإن آخرين يذهبون إلى إمكانية توزيعها، مستندين إلى الطابع التعاقدية أو التوافقي الذي تنشأ بموجبه الدولة الفيدرالية، وإلى ما يترتب على ذلك من تنظيم دستوري يحدد بدقة اختصاصات كل من المستوى الفيدرالي والمستويات دون الوطنية (المستوى الاقليمي) .

وتبرز في هذا السياق اتجاهين فقهين رئيسيين، يعبر كل منهما عن رؤية مختلفة لمفهوم السيادة في الدولة الفيدرالية؛ فهناك من يؤكد وحدة السيادة مع توزيع السلطات فقط، وهناك من يقر بإمكانية تجزئتها وفقاً لطبيعة النظام الفيدرالي، كما تتعدد داخل هذه الاتجاهات تفرعات في الفهم تتعلق بمظاهر السيادة الداخلية والخارجية، وبالجهة التي تملك الاختصاص الأصيل في ممارستها. ويُعدّ هذا النقاش من أبرز ملامح التفاعل بين النظرية الدستورية والواقع السياسي للدول الفيدرالية.

وفي هذا الإطار، أنّ الاتجاه الأول، يرى بأنّ السيادة في الدولة الفيدرالية وحدة واحدة لا يمكن تجزئتها، إلا أنّ هذا الاتجاه ينقسم إلى ثلاثة آراء رئيسية. الرأي الأول، يرى أن السيادة تكمن في الدول الأعضاء المكونة للدولة الفيدرالية، حيث يتم تأسيس الدولة الفيدرالية بناءً على اتفاق سياسي بين هذه الدول، وبالتالي يكون الدستور الفيدرالي هو نتيجة لهذا الاتفاق. في هذا الإطار، لا يمكن للسلطة الفيدرالية أن تكون أعلى من إرادة أطراف المكونة لها . بينما الرأي الثاني يرى أن السيادة في الدولة الفيدرالية هي للسلطة الفيدرالية فقط، ولا يجوز قبول وجود أكثر من سيادة في الدولة نفسها، حيث أن الدولة الفيدرالية تعتبر كياناً واحداً. أمّا الرأي الثالث، فيعتقد أن السيادة لا تتجزأ، ولكن يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين المستويين الفيدرالي والمحلي وفقاً لما يحدده الدستور الفيدرالي، وهو ما يعني أن السيادة واحدة، ولكن الصلاحيات تختلف حسب المستوى. (أمين، 2006، ص ص 29-36).

لكن الاتجاه الثاني، والذي نؤيده، يذهب الى إمكانية تجزئة السيادة بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية. هذا الاتجاه يعتمد على فكرة أن الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية قد تخلت عن بعض صلاحياتها واحتفظت ببعضها الآخر، وبالتالي يمكن لكل من المستويين الفيدرالي والإقليمي ممارسة السيادة بالتوازي. هذا الرأي يلتقي مع ما طرحه مؤلفو "أوراق الفيدرالية" في القرن الثامن عشر مثل ألكسندر هاملتون وجيمس ماديسون، الذين اعتبروا أن السيادة في الدولة الفيدرالية يمكن أن تكون موزعة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات. هذه الفكرة تبناها ألكسي دي توكفيل في مؤلفه "الديمقراطية في

أمريكا"، حيث أشار إلى أن توزيع السيادة يعكس التعاون بين السلطات. كما أن جانب من الفقه الألماني والسويسري أيضاً تبنى هذه الفكرة، معتبرين أن توزيع السيادة يعكس الطبيعة المتوازنة للفيدرالية. وحظي بتأييد واسع من الفقه الدستوري العربي. وفقاً لهذا الاتجاه، تعتبر السيادة مرادفة للسلطة، مع الأخذ في الاعتبار أن طبيعة الدولة الفيدرالية تقتضي تجزئة السلطة بين المستويين الفيدرالي والاقليمي، بما يعكس التوازن بينهما في إطار الدستور الفيدرالي. (مولود، 2000، ص ص 208، 301؛ أمين، 2006، 32؛ هاملتون، ماديسون، جاي، 1778، ص 328).

من الجدير بالذكر أن أنصار الاتجاه القائل بإمكانية تجزئة السيادة في الدولة الفيدرالية لم يتفقوا فيما بينهم بشأن مدى امتلاك الوحدات المكونة للاتحاد لمظاهر السيادة، فالأنصار التقليديون لهذا الاتجاه، ينظرون إلى الدولة الفيدرالية بوصفها كياناً قانونياً موحداً يتمتع بالشخصية الدولية الكاملة، وهو ما يترتب عليه اندماج الوحدات المكونة لها كـ (الأقاليم، الولايات، الكانتونات) ضمن البنية الدستورية للدولة الفيدرالية، وزوال شخصيتها الدولية المستقلة (هوريو، 1977، ص 152). وبموجب هذا التصور، تحتكر الدولة الفيدرالية ممارسة مظاهر السيادة الخارجية، في حين يُعاد توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين المستوى الفيدرالي والمستوى الإقليمي وفقاً لما يقرره الدستور الفيدرالي. (صبري، 1946، ص 7؛ بدوي، 1961، ص 246؛ الغازي، 1989، ص 90؛ الشكري، 2008، ص 45؛ عبيد، 2013، ص 39)، وتشمل هذه المظاهر ممارسة السلطة الفيدرالية لاختصاصاتها الحصرية، ولا سيما تلك المتعلقة بتنظيم الشؤون التي تدرج ضمن المجالات التي يحتفظ بها المستوى الفيدرالي بصلاحياته التشريعية والتنفيذية الأصلية، بوصفها عناصر جوهرية لضمان وحدة الدولة الفيدرالية وانسجام نظامها الدستوري. ومن أبرز هذه المجالات: تنظيم الجنسية الوطنية، والدفاع الوطني، والسياسة النقدية، والجمركية، وغيرها من المسائل ذات البعد السيادي العام.

أما الأنصار المعاصرون، والذين نؤيد طرحهم، فيذهبون إلى أنه، على الرغم من أن الدستور الفيدرالي يُمكن الوحدات المكونة للاتحاد من ممارسة معظم مظاهر السيادة الداخلية، فإنه قد يجيز – في نطاق استثناءات محددة – لهذه الوحدات ممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية ذات الطابع غير السياسي، وذلك وفقاً لشروط وضوابط دقيقة يحددها الإطار الدستوري الفيدرالي. (شكر، 1994، ص 63؛ لطيف، 1976، ص 138) ومن أبرز هذه المظاهر، إمكانية إبرام الأقاليم لاتفاقيات تعاون ثقافي أو اقتصادي أو بيئي، أو مشاركتها في مبادرات ومنظمات دولية ذات طابع فني أو تقني، شريطة التنسيق المسبق مع السلطة الاتحادية أو الحصول على موافقتها الصريحة، وبما لا يُخلّ بوحدة السياسة الخارجية للدولة الفيدرالية. إلا

أن ممارسة مظاهر السيادة الخارجية الجوهرية – مثل إعلان الحرب، أو إبرام المعاهدات ذات الطابع السياسي أو العسكري، أو التمثيل الدبلوماسي الرسمي – تظل من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، بما ينسجم مع الطبيعة الموحدة للسيادة الخارجية في النظم الفيدرالية المعاصرة. (الجلبي، 1946، ص ص 234-235؛ عمر، 2016، ص 227).

ما يدعم هذا الرأي هو موقف العديد من الدساتير الفيدرالية التي تمنح الحكومات الإقليمية صلاحيات صريحة وواضحة في إدارة بعض جوانب الشؤون الدولية إلى جانب اختصاصاتها الداخلية. وتشكل هذه الأطر القانونية أساساً لتمكين وحدات الفيدرالية من التمتع بسيادة إقليمية جزئية في مجال العلاقات الدولية، مما يعزز مشاركة الأقاليم في ممارسة السيادة الخارجية، وذلك تحت إشراف السلطة الفيدرالية التي تعد صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة هذه السيادة.

ففي ألمانيا، تنص المادة (3/32) من القانون الأساسي الألماني لعام 1949-المعدل عام 2020 على حق الولايات في المشاركة في العلاقات الخارجية ضمن حدود محددة، ما يمنحها مجالاً في التأثير على السياسة الدولية بما يتناسب مع اختصاصاتها الداخلية. بالمثل، تنص المادة (56) من الدستور السويسري المعدل لعام 1999 على تمكين الكانتونات من ممارسة اختصاصاتها في المجالات الدولية ذات الصلة المباشرة بمصالحها، مع فرض قيود تضمن انسجام العلاقات الخارجية للاتحاد. إذ يُشترط ألا تتعارض المعاهدات التي تُبرمها الكانتونات مع التشريعات الفيدرالية أو مع مصالح الدولة العليا، أو مع الحقوق الدستورية المقررة للكانتونات الأخرى. كما تُلزم الكانتونات بإبلاغ السلطة الفيدرالية بمشروعات المعاهدات قبل إبرامها، ما يعكس الطبيعة التعاونية للنظام الفيدرالي السويسري ويُحافظ على وحدة الدولة وسيادتها الخارجية في تعاملها مع الأشخاص القانون الدولي العام.

وفي السياق ذاته، أجازت المادة (167) من الدستور الفيدرالي البلجيكي لعام 1831، المعدل عام 2014، للأقاليم البلجيكية القدرة على توقيع معاهدات دولية في المجالات التي تتعلق باختصاصاتها بالأمور المحلية. وفي نفس المنوال ينص القسم 132 من الدستور الكندي لعام 1867 المعدل عام 2011 المعدل على مسؤولية الحكومة الفيدرالية في العلاقات الخارجية، مع الاعتراف في الوقت ذاته بدور الأقاليم في بعض المجالات الدولية التي تمس مصالحها الإقليمية. ومن الناحية العملية، تشارك أقاليم مثل كيبيك في توقيع اتفاقيات دولية تتعلق بمجالات اختصاصها، كالثقافة واللغة والسياسات البيئية أو العلاقات التجارية الخارجية.

يرى البعض أنّ ممارسة الوحدات الفيدرالية لبعض المهام ذات الطابع الخارجي، تدخل ضمن ما يُعرف بـ "الدبلوماسية الموازية (Para diplomacy)" أو "الدبلوماسية دون الوطنية (Subnational Diplomacy)"، باعتبارها أبرز تجليات السيادة الإقليمية الجزئية في النظم الفيدرالية المعاصرة. إذ يمارس رؤساء حكومات بعض الكيانات دون الوطنية – كرئيس وزراء بافاريا في ألمانيا أو أو رئيس حكومة مقاطعة كيبيك في كندا – أدوارًا دولية محدودة كأعضاء في بعض المنظمات الدولية، أو من خلال عقد اتفاقيات اقتصادية وثقافية وبيئية، بوصفهم ممثلين لوحدات دستورية داخل الدولة، لا خارجها. ويعكس هذا توسيعًا وظيفيًا لصلاحيات الأقاليم الفدرالية في المجال الخارجي، دون المساس بسيادة الدولة الفيدرالية على المستوى الدولي (Kuznetsov 2015, pp. 3–6). يُعبر هذا التمدد الخارجي المنضبط عن إعادة تعريف حديثة لمفهوم السيادة الخارجية في الدولة الفيدرالية، تقوم على التوازن بين وحدة التمثيل الدولي وحق الأقاليم في التعبير عن خصوصياتها ومصالحها العابرة للحدود.

تعكس مواقف الدساتير الفيدرالية الحديثة المشار إليها أعلاه، توجهًا متزايدًا نحو تعزيز دور الأقاليم في المجال الدولي، بما يُسهم في ترسيخ نموذج "الفيدرالية التعاونية (Cooperative Federalism)" وتوسيع نطاق اختصاصات الحكومات الإقليمية على الساحة الخارجية، ضمن حدود اختصاصاتها الدستورية. ويُجسد هذا التوجه البنية المزدوجة للدولة الفيدرالية، بوصفها كيانًا قانونيًا موحدًا في علاقاته الخارجية، ومركبًا من حيث بنيته الداخلية وتعدد مستوياته الدستورية.

ويُتيح هذا التوزيع المركّب للاختصاصات هامشًا فعالًا من الاستقلال الذاتي للأقاليم، خاصة في المجالات ذات الصلة الوثيقة بالهوية الثقافية أو بالاحتياجات التنموية المحلية، دون أن يُخلّ بوحدة الدولة أو يُفكك سيادتها الخارجية. فممارسة الأقاليم لبعض مظاهر السيادة، سواء كانت داخلية خالصة أو خارجية ذات طابع تنسيقي أو فني، لا تُعدّ تهديدًا لوحدة الدولة، بل تمثل أحد السمات الجوهرية للنظام الفيدرالي، الذي يقوم على مبدأ التعدد الدستوري و التوزيع العمودي للصلاحيات ضمن الوحدة السياسية. ومن ثم، فإن الاعتراف بدور الأقاليم في المجال الدولي، وفق ضوابط دستورية واضحة، يعكس ليس فقط مرونة النظام الفيدرالي، بل أيضًا قدرته على التكيف مع المتغيرات الدولية وتنوع الهويات داخل الدولة، دون المساس بجوهر السيادة الوطنية.

وانطلاقًا مما سبق، وبالنظر إلى أن إقليم كردستان –العراق لا يمتلك حتى الآن دستورًا خاصًا به، نرى أنه من الضروري البحث عن مدى إمكانية دسترة الإقليم في ضوء أحكام دستور جمهورية العراق لعام 2005، وهو ما سيتم تناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

إمكانية دسترة إقليم كردستان في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لعام 2005

أقرّ الدستور العراقي صراحةً بحق الأقاليم، وعلى وجه الخصوص إقليم كردستان، في وضع دساتير خاصة بها، تُعنى بتنظيم هيكلها المؤسسي وتحديد سلطاتها واختصاصاتها، شريطة ألا تتعارض أحكامها مع مبادئ وأحكام الدستور الفيدرالي؛ حيث ورد في المادة (120) ما نصه "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور". مما يُكرّس الاعتراف الدستوري بالخصوصية السياسية والإدارية لإقليم كردستان ضمن الإطار الفيدرالي للدولة العراقية.

بما أن الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الأقاليم يُعدّ من الركائز الأساسية للنظام الفيدرالي، بوصفه شرطاً لقيام الدولة الفيدرالية واستمرارها، يتجسّد هذا الاستقلال في امتلاك الإقليم دستوراً خاصاً ينظّم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية بصورة مستقلة عن السلطات الاتحادية، ويعكس تطلعات ومصالح غالبية الشعب السياسي داخل الإقليم. ومع ذلك، فإن هذا الاستقلال لا يُمارس بمعزل عن الإطار الاتحادي، بل يجب أن تُصاغ الدساتير الإقليمية بما ينسجم مع المبادئ العامة التي يكرّسها الدستور الفيدرالي، ضماناً لوحدة الدولة وتماسك بنيتها الدستورية وهيكلها القانوني. (لطيف، 1976، ص ص 141-142؛ الطبطبائي، 1980، ص ص 93-95).

وعليه، أن تتمتع الاقاليم الفيدرالية باستقلال دستوري تمكنها التنظيم الذاتي (Self-Organization) لإدارة شؤونها كما تريد، وفقاً لدستورها تؤسس برلمان الاقليم و حكومة الاقليم ومحاكمها الخاصة بها بما في ذلك المحكمة الدستورية للاقليم، وتملك الاقليم حق تعديل دستورها في الحدود المقررة في الدستور الفيدرالي، حيث أنّ هذا الدستور قد يفرض على السلطة التأسيسية للأقاليم قيوداً لا يمكن تجاوزها عند وضعها لدساتيرها الخاصة، وهذه القيود تتعلق عادة بضمان عدم المساس بحقوق المواطنة المقررة في الدستور الفيدرالي.

تُظهر التجارب الدستورية الفيدرالية المقارنة – كما في النماذج الألماني والسويسري والأمريكي – أن السلطات التأسيسية في الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية (ولايات، أقاليم، أو كانتونات) تُقيّد بمجموعة من المبادئ المُلزِمة التي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة وتماسك بنيتها الدستورية. ففي ألمانيا، تُلزم المادة 28 من القانون الأساسي لعام 1949 الولايات بتبني نظام دستوري يستند إلى المبادئ الجمهورية الديمقراطية الاجتماعية، مع ضمان تمثيل شعبي واحترام الحقوق الأساسية، ويخضع هذا الالتزام لرقابة

اتحادية تضمن الانسجام الدستوري العام. أما في سويسرا، وفقاً لدستورها الفيدرالي لعام 1999 فيُفرض على السلطة التأسيسية في الكانتونات التقيد بقيود موضوعية وشكلية، كما في المادة 62 التي تلزمها بضمان التعليم للأطفال ذوي الإعاقة، والمادة 51 التي تشترط موافقة الشعب لاعتماد أو تعديل دستور الكانتون، ما يعكس اشتراطاً مزدوجاً للمضمون والشكل. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تنص المادة 4 (الفقرة 4) من الدستور الفيدرالي لعام 1787 على أن "تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري"، وهو ما يُقيد حرية الولايات في اختيار شكل نظام الحكم، ولا يسمح لها بتبني نظام الحكم الملكي، حتى ولو كانت ملكية دستورية.

وبهذا، يتضح أن القاسم المشترك بين الدساتير الفيدرالية المقارنة يكمن في خضوع استقلالية الوحدات الفيدرالية لقواعد دستورية عليا تعكس تعددية دستورية تراتبية، تضمن سمو الدستور الاتحادي، مع الحفاظ على درجة من الاستقلال الدستوري المحلي ضمن حدود ينظمها النظام الفيدرالي العام، إضافة إلى إخضاعها لرقابة فدرالية تشمل القضاء الدستوري الفيدرالي لضمان الالتزام بالمبادئ الدستورية الموحدة.

فعلى سبيل المثال، تنص الفقرة (3) من المادة 28 من القانون الأساسي الألماني لعام 1949 (المعدل) على التزام الاتحاد بضمان أن تلتزم الأنظمة الدستورية للولايات بحقوق الإنسان الأساسية وبأحكام الفقرتين (1، 2)، اللتان تتعلق بضرورة تبني الولايات لنظام الحكم الجمهوري الديمقراطي وضمان التمثيل الشعبي عبر انتخابات حرة ومتساوية. ويُعد هذا النص تجسيداً للدور الرقابي المركزي للهيئات الفيدرالية على دساتير الولايات، وهو ما يتم تحقيقه عبر "المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية *Bundesverfassungsgericht*" إذ تختص هذه المحكمة بالفصل في النزاعات الدستورية المتعلقة بتوافق تشريعات الولايات ودساتيرها مع الدستور الفيدرالية، سواء بناءً على طلب الحكومة الفيدرالية أو حكومات الولايات أو من ربع أعضاء النواب الفيدرالي (البوندستاغ). هذا الدور الرقابي للمحكمة يضمن وحدة النظام الدستوري الفيدرالي، ويحول دون تعارض الأنظمة الدستورية المحلية مع القيم والمبادئ الدستورية العليا للدولة الفيدرالية، مساهماً في الحفاظ على توازن دقيق بين الاستقلال الدستوري المحلي للولايات والسمو القانوني للدستور الفيدرالي.

وعند استقراء دستور جمهورية العراق لعام 2005، لا نجد أية قيود دستورية ذات طابع موضوعي أو شكلي تُنظم حدود السلطة التأسيسية التي تمارسها الأقاليم عند وضع دساتيرها، وهو ما يُعد مغايراً لما هو معمول به في عدد من التجارب الفيدرالية المقارنة، كألمانيا وسويسرا والولايات المتحدة. فقد نصّ

الدستور العراقي، في المادة (120) منه، على أحقية الأقاليم في اعتماد دساتير خاصة بها تحدد من خلالها هيكل السلطات وصلاحياتها، "شريطة ألا تتعارض مع الدستور الاتحادي". إلا أن هذا النص لا يتضمن معايير مضمونية ملزمة ترتبط بنظام الحكم الإقليمي أو المبادئ الدستورية الجوهرية، كما لا يتضمن اشتراطات إجرائية موحدة لاعتماد هذه الدساتير، كإلزامية عرضها على الاستفتاء الشعبي أو خضوعها لمراجعة مركزية قبل دخولها حيز النفاذ، إلى جانب غياب آلية رقابية اتحادية مباشرة تُمارس بعد إقرار هذه الدساتير.

صحيح أن المادة (1) من الدستور العراقي تؤكد على أن نظام الحكم في العراق هو نظام جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وأن الالتزام بوحدة الدولة وسيادتها يُعدّ من المبادئ الدستورية الراسخة التي لا تحتمل المساس بها. ويفيد هذا النص ضمناً بضرورة انسجام دساتير الأقاليم وتشريعاتها مع المبادئ الدستورية العامة التي يكرّسها الدستور الاتحادي، بما يشمل شكل نظام الحكم، ووحدة الدولة، وسيادتها الوطنية.

غير أن هذا الانسجام لا يمنع الأقاليم، صراحةً، من تبني نظام حكم ذي طابع ملكي من حيث وسيلة إسناد السلطة، أو اختيار نمط رئاسي أو مختلط، أو حتى اعتماد نظام الحكومة الجمعية، ما دامت جميعها تندرج ضمن الإطار العام للنظام النيابي الديمقراطي، الذي تقوم فيه العلاقة بين السلطات على أساس مبدأ الفصل بينها.

وتؤكد المادة (13) من الدستور على مبدأ سموه، إذ تنص على الآتي: "أولاً: يُعدّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أفعاله كافة وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سنّ قانونٍ يتعارض مع هذا الدستور، ويُعدّ باطلاً كل نصّ يرد في دساتير الأقاليم أو أي نصّ قانوني آخر يتعارض معه." ويُفهم من هذا النص أن السلطة التأسيسية في الأقاليم مقيدة بمبدأ عدم تعارض مخرجاتها مع النصوص الدستورية العليا، وإلا عُدت باطلة من حيث المبدأ.

إلا أن الإشكال الجوهري يتمثل في غياب آليات رقابية مؤسسية فعالة تدعم هذا سموه، سواء من خلال رقابة قضائية دستورية مباشرة، أو من خلال إجراءات شكلية ملزمة تُقيد السلطة التأسيسية الإقليمية. لأن المادة (93) من الدستور العراقي، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021، لم يُخضعا صراحة نصوص دساتير الأقاليم لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا، فإن تلك الدساتير تظل خارج نطاق الرقابة الدستورية المباشرة. وبالرغم من أن

هذا الوضع، من وجهة نظرنا، لا يمنع المحكمة من بسط رقابتها الموضوعية على دساتير الأقاليم، بالنظر إلى كونها الجهة الوحيدة المناطة بها حماية أحكام الدستور وصون الحقوق الدستورية للمواطنين، واتسامها بالحياد والنزاهة، فضلاً عن الحجية المطلقة التي تتمتع بها قراراتها تجاه جميع السلطات والأشخاص في العراق، إلا أن غياب نص دستوري صريح يُعهد إليها بمهمة الرقابة على دساتير الأقاليم يخلق فراغاً قانونياً واضحاً، يُعمّق من إشكالية غياب آليات قضائية فعالة لضبط العلاقة الدستورية بين النظام الاتحادي والسلطات الإقليمية.

إنّ مدى اتساع الفضاء الدستوري دون الوطني – أي نطاق الصلاحيات الدستورية الممنوحة للسلطة التأسيسية الإقليمية في عملية دسترة الاقليم – يتحدد عملياً من خلال النصوص الواردة في الدستور الفيدرالي، بالإضافة إلى التفسيرات القضائية الصادرة عن المحكمة الدستورية الفيدرالية، والتي تبقى بدورها قابلة للتطور والتأويل وفقاً للتحوّلات السياسية والاجتماعية والدستورية التي تشهدها الدولة الفيدرالية.

وانطلاقاً مما سبق، يمكن توصيف التجربة العراقية بوصفها نموذجاً لفدرالية مرنة، تمنح الأقاليم قدراً واسعاً من الحرية في وضع أطرها الدستورية الخاصة، من غير أن تقابل هذه الحرية بقيود دستورية صريحة أو بضمانات مؤسسية محكمة، وذلك على خلاف ما هو مستقر عليه في عدد من التجارب الفيدرالية المقارنة. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، تمارس المحكمة الدستورية الاتحادية رقابة واضحة ومباشرة على مدى التزام دساتير الولايات بالمبادئ الديمقراطية والاجتماعية، ما يعزز الانسجام البنوي داخل النظام الفيدرالي. أما في سويسرا، فإن الرقابة لا تقتصر على الجانب الموضوعي، بل تمتد إلى الجانب الشكلي أيضاً، حيث يشترط الدستور الفيدرالي السويسري عرض دساتير الكانتونات على الاستفتاء الشعبي لاعتمادها، بوصفه قيداً إجرائياً جوهرياً يكفل شرعيتها الديمقراطية. في المقابل، لا تملك المحكمة الاتحادية العليا في العراق صلاحية مماثلة، نظراً لغياب نص في الدستور العراقي يفرض قيداً شكلياً أو إجرائياً على اعتماد دساتير الأقاليم، ما يجعل هذه الدساتير بمنأى عن رقابة شكلية أو موضوعية فعالة على مستوى السلطة الاتحادية.

وهذه المرونة في الفيدرالية العراقية، التي تتجلى في غياب القيود الشكلية والموضوعية، وافتقار النظام إلى آليات واضحة لرقابة القضاء الدستوري على دساتير الأقاليم، وإن كانت تُعبّر عن أحد أوجه الاستقلال الدستوري للأقاليم، استناداً إلى مبدأ الاستقلال الذاتي والتعددية الدستورية داخل الدولة الفيدرالية، فإنها في المقابل تُنذر بإمكانية ظهور تباينات جوهريّة بين دساتير الأقاليم، ولا سيما في حال تكوين أقاليم

جديدة مستقبلاً، على نحو قد يُضعف وحدة النظام الدستوري الاتحادي، لا سيما في ظل غياب رقابة دستورية فعالة تكفل إعادة التوازن بين مقتضيات الاستقلال الإقليمي ومتطلبات السيادة الفيدرالية.

ومن زاوية أخرى، يمكن النظر إلى هذا الوضع الدستوري على أنه تعبير عن توجه يقر بالتنوع ويُدمجه ضمن الإطار الفيدرالي العام، بما يعزز وحدة الدولة الاتحادية من خلال آلية مرنة تتيح للأقاليم ممارسة سيادتها الداخلية نسبياً والتعبير عن خصوصياتها السياسية والدستورية، دون المساس بالمرجعية الدستورية العليا المشتركة. ويمكن اعتبار هذا النموذج انعكاساً لفلسفة فدرالية تراعي التنوع كعنصر تكاملي لا تفكيكي، وتسعى إلى التوازن بين مقتضيات الوحدة والسيادة الفيدرالية من جهة، ومطالب الخصوصية التي تعبّر عنها الهوية الإقليمية والاستقلال المحلي من جهة أخرى، ضمن إطار دستوري شامل يسمح بتعدد الصيغ دون الخروج عن الضبط الدستوري العام.

المبحث الثاني

أثر دسترة إقليم كردستان في حماية الهوية الإقليمية وضمان المساواة في المواطنة

قد تترتب على دسترة الأقاليم آثار قانونية جوهرية، لا سيما فيما يتعلق بحماية حقوق الأفراد والجماعات داخل الإقليم، وتعزيز خصوصيته الإقليمية، فضلاً عن تحقيق التوازن بين الهوية الإقليمية والانتماء الفيدرالي. وفي هذا الإطار، قد تشكل دسترة إقليم كردستان-العراق نموذجاً عملياً يعكس آليات العمل ضمن النظام الفيدرالي العراقي. ولغرض تحليل هذه الآثار، يقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين على النحو التالي:

المطلب الأول

دور دسترة الإقليم في تحقيق التوازن بين الهوية الكوردستانية والانتماء الفيدرالي

يتناول هذا المطلب دور دسترة إقليم كردستان-العراق في تحقيق التوازن بين الهوية الكوردستانية والانتماء إلى الدولة العراقية الفيدرالية، وذلك في سياق الإطار الدستوري والمؤسستي المنظم للعلاقة بين الإقليم والدولة. ويُقسم المطلب إلى فرعين مستقلين و مترابطين، كما يلي:

الفرع الأول

الخلفية التاريخية لمحاولات دسترة إقليم كردستان-العراق

يُعدّ البحث في إمكانية دسترة إقليم كردستان – العراق مسألة لا يمكن تناولها بمعزل عن السياقات السياسية والقانونية التي مرّ بها الإقليم منذ انطلاقة تجربته السياسية ضمن الدولة العراقية. ويتطلب ذلك التوقف عند أبرز المحطات التاريخية والتطورات الدستورية والتشريعية التي ساهمت في تشكيل العلاقة

بين الإقليم والحكومة الاتحادية، بهدف فهم الدوافع التي أفرزت الحاجة إلى صياغة دستور إقليمي خاص. فهذه الحاجة لم تكن وليدة لحظة سياسية عابرة، بل جاءت نتيجة لتراكمات وتحولات شهدتها النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، إلى جانب خصوصية وضع إقليم كردستان، الذي يمارس قدرًا من الاستقلال الإداري والسياسي منذ عام 1992.

وعليه، بدأت الجهود الرسمية لصياغة دستور لإقليم كردستان العراق في عام 2002، حين تم تشكيل لجنة خاصة لإعداد مشروع دستور، حيث صُودق على المشروع بتاريخ 17 / تشرين الثاني 2002، وذلك استنادًا إلى القرار رقم (22) الصادر عن المجلس الوطني الكوردستاني (برلمان كردستان حاليًا) في 4 / كانون الثاني 1992، الذي عبّر عن الموقف الرسمي المعلن لشعب إقليم كردستان في تلك المرحلة.

وفي أعقاب سقوط نظام الحكم السابق في العراق في نيسان/ 2003، و كتابة الدستور العراقي لعام 2005، اتخذت خطوات لتحديث مشروع دستور الإقليم ليتماشى مع المبادئ الجديدة التي يحتويها الدستور الفيدرالي. وبموجب قرار برلمان كردستان رقم (5) بتاريخ 8 / أيلول 2005، تم تشكيل لجنة خاصة لإعادة النظر في المشروع. وقد أنجزت اللجنة أعمالها خلال عام تقريبًا، في الفترة الممتدة من أيلول/ 2005 حتى آب/ 2006، ليُعلن لاحقًا عن مشروع دستور إقليم كردستان بموجب قانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (16) لسنة 2008 -الذي تم إلغاؤه لاحقًا- (برلمان كردستان، 2008).

بموجب المادة الأولى من قانون رقم 9 لسنة 2009 "قانون التعديل الأول لقانون إقرار مشروع دستور إقليم كردستان رقم 16 لسنة 2008"، تم تعديل المادة السادسة من القانون الأصلي، بحيث نصت على أن مشروع الدستور يُعرض على الاستفتاء العام بعد الحصول على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء برلمان إقليم كردستان، وقد اقرت بإجراء الاستفتاء العام السري والمباشر في يوم السبت الموافق 25 / تموز 2009 (برلمان كردستان، 2009 a)، غير أن تفاقم الخلافات السياسية بين القوى السياسية داخل إقليم كردستان، إلى جانب اعتذار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق عن تنظيم الاستفتاء العام بموجب كتابها الرسمي بالرقم (خ/9/1340) المؤرخ في 6 / تموز 2009، أدى إلى تعطيل إجراء الاستفتاء الذي كان من المزمع تنظيمه في 25 / تموز 2009. وفي إطار معالجة هذه الظروف، أصدر برلمان إقليم كردستان قانون التعديل الثاني لقانون إقرار مشروع دستور إقليم كردستان رقم (10) لسنة 2009، والذي نص على إلغاء الفقرة (ثانيًا) من المادة السادسة المعدلة من القانون الأصلي رقم (16) لسنة 2008، واستبدالها بنص جديد يُقرّ بأن يتم تحديد موعد الاستفتاء العام على مشروع دستور إقليم كردستان –

العراق بالتنسيق بين رئاسة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية والجهات ذات العلاقة (برلمان كردستان، 2009b)

وفي إطار السعي إلى تجاوز العقبات التي أعاقَت عملية دسترة إقليم كردستان، وفي مقدمتها الصراعات السياسية بين الأحزاب داخل الإقليم، ولا سيما بين القوى الحاكمة وقوى المعارضة خلال تلك المرحلة، برزت الحاجة الملحة إلى تحقيق توافق سياسي جديد يُمهّد الطريق نحو إعداد دستور خاص بالإقليم. وكان يُفترض أن يكون هذا الدستور نتاجاً لعملية تشاركية حقيقية، يُسهم فيها ممثلو مختلف القوى السياسية والاجتماعية، ويُعرض لاحقاً على شعب الإقليم للتصويت عليه، بما يضمن أن يكون معبراً عن إرادته، ومعبراً عن هويته، ومقبولاً من جميع مكوناته، في إطار يحترم مبادئ الفيدرالية والدستور العراقي الاتحادي، لذلك أصدر برلمان الإقليم قانون إعداد مشروع دستور كردستان للاستفتاء رقم 4 لسنة 2015، والذي تم بموجب المادة (10) منه إلغاء القانون رقم (16) لسنة 2008. وكذلك أصدر قرار 8 لسنة 2009، وأكدت الفقرة (أولاً) من المادة (7) منه على رئاسة الإقليم و رئاسة البرلمان بالتنسيق مع جهات ذات العلاقة تحديد يوم للاستفتاء في غضون ثلاثون يوماً من يوم صدور هذا القانون (برلمان كردستان، 2015). ولم تتمكن اللجنة المشكلة بموجب القانون الجديد من إعداد مشروع دستور بديل حتى يومنا هذا.

ورغم أن مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 فقد صفته القانونية بعد إلغاء القانون رقم (16) لعام 2008، الذي أعد بموجبه، إلا أنه لا يزال يُمثّل وثيقة ذات أهمية تاريخية وسياسية وقانونية في مسار تطور التجربة الدستورية في الإقليم. ولهذا، ورغم إلغائه رسمياً، لا تزال الدراسات القانونية تشير إليه باعتباره مرجعاً مهماً، ويمكن الاعتماد عليه في هذه الدراسة كمصدر تحليلي لفهم ملامح دسترة الإقليم والإطار الذي كان مطروحاً لتنظيم سلطاته.

الفرع الثاني

دور دسترة إقليم كردستان في تحقيق التوازن بين هويته المتميزة والانتماء الفيدرالي للعراق

بما أنّ الفيدرالية وسيلة تتيح للمجموعات الإثنية والثقافية ممارسة نوع من تقرير المصير الوحدات المكونة لها، وهو ما ينسجم بوضوح مع الأسس النظرية لدسترة الاقاليم الفيدرالية. فإذا كان الدستور، في جوهره، تعبيراً عن إرادة جماعة تتمتع باستقلالها الذاتي في تقرير كيفية تنظيم حياتها السياسية، فإن المجموعات التي ترى نفسها متميزة إثنيّاً أو ثقافياً عن بقية مكونات الدولة قد تجد في إعداد دستور إقليمي وسيلةً لتكريس خصوصيتها وتطلعاتها في تقرير مصيرها السياسي داخل الإطار الفيدرالي. ومن ثم، فإن المبررات الخاصة بحماية الهوية الإثنية والثقافية التي تقف وراء تبني النظام الفيدرالي تُسهم في إضفاء

الشرعية على الدستور الاقليمي، وتعزز من مصداقيتها بوصفها تجسيداً لاستقلال ذاتي إقليمي مشروع، ونتاجاً دستورياً ينبثق عن الإرادة الإقليمية في إطار قانوني مشروط بأحكام الدستور الفيدرالي. (Gardner,2008, pp.15-16). وعليه، يلعب وجود دستور خاص بإقليم كردستان دوراً محورياً في تحقيق توازن حقيقي بين الحفاظ على هويته المتميزة بوصفه إقليماً فريداً من نوعه داخل العراق، وبين الانتماء إلى الدولة العراقية الفيدرالية. فدسترة الإقليم توفر إطاراً قانونياً واضحاً يضمن حماية خصوصياته الثقافية والسياسية، وفي الوقت نفسه تعزز الروابط الوطنية، وترسخ الالتزام بالمبادئ التي يقوم عليها النظام الفيدرالي. ومن خلال هذا التوازن، يستطيع الإقليم الحفاظ على تفرد هويته الخاصة، دون التفريط بدوره كشريك أساسي وفاعل ضمن هيكل الدولة الاتحادية.

وفي هذا السياق ففي مقدمة مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) ، جاءت ما يلي:

"إبرأنا منا بما عانته أجيالنا من قسوة سياسات المتعاقبة الموقلة في ممارسة القمه والظلم و الاضطهاد و حرماننا مما منح الله لبني البشر من حق والحرية والمساواة، فارتكبت بحقنا جرائم ضد الانسانية و حملات ابادة جماعية وتطهير عرقي فلما شهد لها التاريخ وتقديراً من قادة ورموز الحركة التحررية لكوردستان ومناضليها والبشمركة و تضحياتهم من أجل حريتنا و صون كرامتنا و حماية وطننا والاقرار بتقرير مصيرنا بملأ ارادتنا الحرة، فلقد توحدت خيارتنا و التفتت ارادتنا مع ارادة بقية شعب العراق لتكون اقليم كردستان اقليماً اتحادياً ضمن دولة العراق الفيدرالية و تجسيدا لهذه الارادة و تحقيقاً لهذه الاهداف ، فلقد تبنينا هذا الدستور " . تعكس مقدمة هذا المشروع بُعداً رمزياً وهوياتياً واضحاً، من خلال سرد تاريخي يُبرز معاناة الشعب كوردستان على مدى عقود من السياسات القمعية والاضطهاد الممنهج، بما في ذلك جرائم تُصنّف ضمن الإبادة الجماعية والتطهير العرقي. وتُظهر المقدمة وعياً جماعياً بهذه المعاناة، وتقديراً عميقاً لتضحيات قادة الحركة التحررية الكوردستانية وقوات البشمركة، الذين ناضلوا من أجل الحرية والكرامة والحفاظ على الهوية الكوردستانية. كما تؤكد على الارادة الحرة لشعب كوردستان في تقرير مصيره، وهي الإرادة التي انسجمت مع تطلعات باقي مكونات الشعب العراقي لتشكيل إقليم كوردستان ككيان اتحادي ضمن الدولة العراقية الفيدرالية، وهو ما شكّل الأساس الذي استند إليه مشروع الدستور.

جدير بالذكر، أنّ الصيغة المعتمدة في مقدمة مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) تميل إلى أن تكون أقرب إلى خطاب سياسي رمزي منها إلى مقدمة دستورية تقليدية قائمة على مبادئ قانونية واضحة، كما هو مألوف في الدساتير المقارنة. فهي لا تركز على المبادئ الدستورية العامة التي

تشكّل الإطار القانوني للنظام السياسي، بل تتبنى أسلوباً إنشائياً يغلب عليه الطابع التأملي، يعرض سرديّة تاريخية وسياسية لتجربة إقليم كردستان. وبهذا الشكل، تأخذ المقدمة طابعاً توثيقياً لهوية الإقليم ومعاناته، أكثر من كونها مدخلاً تأسيسياً يحدد القيم والمبادئ الدستورية للنظام العام.

ورغم الطابع الرمزي البارز في مقدمة هذا المشروع، لا يمكن النظر إليها كمجرد تعبير عن نزعة قومية ضيقة أو توجه إقصائي. بل على العكس، فهي تمثل انعكاساً مشروعاً لوعي جماعي بهوية إقليم كردستان السياسية والتاريخية، وتُجسّد سرديّة نضالية متجذرة في مسيرته نحو تثبيت حقوقه القومية ضمن إطار الدولة العراقية. وتأتي هذه الصياغة كمحاولة لتأكيد خصوصية الإقليم، وإبراز تمايزه من حيث التجربة السياسية والسياق الاجتماعي، بما يعزز من مكانته ككيان اتحادي يتمتع بميزات تاريخية وثقافية مميزة.

وفي السياق نفسه، نصت المادة (7) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) على أن: "شعب كردستان – العراق له حق تقرير مصيره بنفسه، وأنه قد اختار بإرادته الحرة أن يكون إقليم كردستان – العراق إقليماً اتحادياً ضمن العراق، طالما التزم بالنظام الاتحادي الديمقراطي البرلماني التعددي وحقوق الإنسان الفردية والجماعية، وفق ما نص عليه الدستور الاتحادي."

يُفهم من النص أن انضمام إقليم كردستان إلى الدولة العراقية الفيدرالية جاء بإرادة حرة، ضمن ما يمكن اعتباره "اتحاداً اختيارياً"، ما يمنح العلاقة بين الإقليم والحكومة الاتحادية طابعاً تعاقدياً دستورياً. وبناءً على ذلك، فإن التزام السلطات الاتحادية بأحكام الدستور العراقي لعام 2005، خاصة ما يتعلق بطبيعة النظام الفيدرالي وضمان الحقوق والحريات، ليس مجرد خيار بل واجب دستوري. فشعب الإقليم، بصفته جزءاً من الشعب العراقي، قبل الدستور الاتحادي العراقي وصادق عليه بحرية، وبالتالي فإن من يمارس السلطة الاتحادية ملزم باحترام المبادئ التي تنظم الدولة الفيدرالية، وعلى رأسها مبدأ الشراكة، والمواطنة المتساوية، والحفاظ على خصوصية الأقاليم، ولا سيما الحقوق الدستورية لإقليم كردستان باعتباره كياناً فدرالياً يتمتع بهوية قومية وتاريخية وثقافية متميزة ضمن دولة متعددة القوميات والثقافات.

في هذا السياق، تُظهر المادة (2) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) تداخلاً واضحاً بين الرؤية القومية لمؤسس الدستوري في إقليم كردستان مع الآليات الدستورية الواردة في الدستور الاتحادي لتحديد الحدود الجغرافي للإقليم، مما يُبرز مدى تعقيد العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، خصوصاً فيما يتعلق بالحدود الإدارية للإقليم. حيث تنص المادة (2) من المشروع

الدستوري المذكور على ما يلي: "أولاً: كردستان العراق كيان جغرافي تاريخي تتكون من محافظة دهوك بحدودها الادارية الحالية ومحافظات كركوك والسليمانية واربيل و افضية عقرة و شيخان و تلكيف و قرقوش و نواحي زمار وبعشيق و آسكي كلك من محافظة نينوى و قضائي خانقين و مندلي من محافظة ديالى و ذلك بحدودها الادارية قبل عام 1968. ثانياً: يتم تحديد الحدود الادارية لاقلم كردستان العراق باعتماد تنفيذ المادة (140) من الدستور الاتحادي. ثالثاً: لايحوز تاسيس اقليم جديد داخل حدود اقليم كردستان"

وعليه، تحمل المادة (2) من مشروع دستور اقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) من دلالات قانونية وسياسية بالغة الأهمية، إذ لا تقتصر على تحديد الرقعة الجغرافية للإقليم، بل تُدرج ضمن حدوده مناطق متنازع عليها – مثل كركوك وأجزاء من محافظتي نينوى وديالى – بالاستناد إلى المادة (140) من الدستور العراقي لعام 2005، وهي مادة لم تُنفذ بالكامل حتى الآن. وهذا الإحالة إلى آلية قانونية غير مكتملة التنفيذ يعكس بُعداً سياسياً في محاولة تثبيت حدود الإقليم على أساس قانوني لا يزال موضع خلاف بين مستويي الحكم الفدرالي والاقليمي في العراق.

مع الأخذ في الاعتبار أن الحدود الجغرافية للاقليم الفيدرالية تُشكّل أحد الأسس الجوهرية التي تستند إليها استقلالية هذه الاقليم بوصفها وحدات مكونة للفدرالية، إذ تُعتبر الإطار المكاني الذي تُمارس من خلاله السلطات الإقليمية صلاحياتها واختصاصاتها السيادية الداخلية. (مجيد، 2019، ص32). وتُعدّ هذه الحدود تعبيراً دقيقاً عن النطاقين الجغرافي والسياسي للإقليم، بما يعكس الهوية المتميزة للاقليم، ويُسهّم في إرساء دعائم التمايز الإداري وتعزيز الاستقرار المجتمعي لسكان الاقليم في إطار البنية الفيدرالية للدولة.

وقد أقرت المادة (6) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) على الهوية الدينية لشعب الاقليم ، حيث نصّت على أن الدين الإسلامي هو دين الغالبية العظمى لشعب كردستان، مع التأكيد في الوقت ذاته على احترام الحقوق الدينية وحرية الاعتقاد لمعتنقي الديانات الأخرى من مواطني الإقليم، ولا سيما المسيحيين والإيزيديين، باعتبارهم مكّونات أصيلة من مكونات الشعب الكردستاني. كما أكدت المادة ذاتها أن "مبادئ الشريعة الإسلامية تُعدّ مصدراً أساسياً للتشريع، ولا يجوز سنّ أي قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام"، مع التنصيص في الوقت نفسه على "عدم جواز تعارض قوانين الإقليم مع مبادئ الديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور".

ويعكس هذا التوازن في الصياغة توجهاً دستورياً يهدف إلى ضمان احترام التعدد الديني والتنوع الثقافي في إقليم كردستان، دون المساس بالهوية الإسلامية لأغلبية سكان الإقليم.

يُبرز موقف مؤسس مشروع دستور إقليم كردستان توافقاً جوهرياً مع المادة (2) من الدستور العراقي لعام 2005، التي تُقر الإسلام ديناً رسمياً للدولة ومصدراً أساسياً للتشريع، وتضمن الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما تكفل كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، بما في ذلك المسيحيين والإيزيديين والصابئة المندائيين. وقد أكد مشروع دستور الإقليم أن الإسلام هو دين أغلبية سكان الإقليم وأحد مصادر التشريع، مع ضمان احترام الحقوق الدينية لجميع الأقليات، رغم عدم الإشارة الصريحة إلى الصابئة المندائيين لعدم تواجدهم كمجموعة مستقرة داخل الإقليم. ويعكس هذا الموقف حرصاً واضحاً على توافق الهوية الدينية للإقليم مع الهوية الوطنية العراقية، مستنداً إلى المرجعية الإسلامية المشتركة، مع تأكيد حماية التعددية الدينية، مما يساهم في تعزيز التقارب التشريعي بين مستويي الحكم الفيدرالي والإقليمي ويقوي الانتماء الفيدرالي عبر إبراز الإسلام كهوية دينية جامعة.

وفي إطار تأكيد مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) على حماية الهوية الرمزية والخصوصيات الثقافية لإقليم كردستان، تنص المادة (11) منه على ما يلي: "لإقليم كردستان علم خاص يُرفع إلى جانب العلم الاتحادي، وله شعار ونشيد وطني وعيده القومي (نوروز)، ويُنظم ذلك بقانون". ويُجسد هذا النص تكريساً دستورياً للهوية الرمزية الخاصة لإقليم كردستان ضمن الإطار الفيدرالي للدولة العراقية. فالنص يُقر صراحةً بحق الإقليم في تبني رموز رسمية – كالعلم، والشعار، والنشيد الوطني، والعيد القومي – تُعبّر عن خصوصيته الثقافية والتاريخية.

ويُعتبر التنصيص في مشروع دستور الإقليم على أن "علم الإقليم يُرفع إلى جانب العلم الاتحادي" تجسيداً لمبدأ ازدواج الرمزية في الأنظمة الفيدرالية، حيث يُتاح للكيانات المكونة للدولة الاحتفاظ بهويتها المميزة، دون أن يتعارض ذلك مع السيادة الوطنية أو يُضعف من رموز الدولة الاتحادية. ومن ثم، فإن هذا النص لا يُمثّل نزعة انفصالية، بل يُعبر عن نموذج متقدم من اللامركزية الدستورية، يقوم على احترام التنوّع في إطار الوحدة، ويُعزز من شعور الانتماء المتوازن لدى سكان الإقليم، باعتبارهم جزءاً من الدولة الاتحادية ذات السيادة الوطنية.

جدير بالذكر، أن الفقرة (5) من المادة (121) من الدستور العراقي لعام 2005 أكدت على حق الاقاليم بتشكيل قوات أمنية خاصة لحماية أمن الاقليم، سماها المؤسس الدستور الاتحادي العراقي هذه القوات بـ "حرس الاقليم"، إلا أن مؤسس الدستور الاقليمي اختار أن يمنح هذه القوات تسمية تعبر عن خصوصية الإقليم وامتدادها التاريخي في وجدان الشعب الكوردستاني، فأطلق عليها اسم "البيشمرگة".

ويُظهر هذا الاختلاف في التسمية توجهاً رمزياً يعكس مدى ارتباط هذه القوات بالهوية النضالية للإقليم، دون أن يُشكّل خروجاً عن الإطار الدستوري الاتحادي، طالما أن الوظائف والاختصاصات الممنوحة لهذه القوات تبقى منسجمة مع نصوص الدستور الاتحادي ولا تتعارض مع مبدأ وحدة الدولة وسيادتها. فاختيار تسمية "البيشمرگة" لا يُعدّ مجرد تعبير لغوي، بل تجسيداً لبُعد تاريخي وثقافي متجذّر في الوعي الجمعي الكردستاني، يُضفي على هذه القوات طابعاً خاصاً ضمن الإطار القانوني العام الذي ينظم العلاقة بين مستويي الحكم الاقليمي والفيدرالي .

وما تجدر الإشارة إليه، أنّ المادة (5) من مشروع دستور الاقليم لعام 2008 (الملغي) تُقرّ بأن :
"يتكون شعب كردستان من الكُرد، التركمان، العرب، الكلدان، السريان الآشوريين، والأرمن، وغيرهم من مواطني إقليم كردستان"، بينما تنص المادة (14) منه على أن : *"اللغة الكردية والعربية لغتان رسميتان في إقليم كردستان، ويتضمن هذا الدستور حق مواطني إقليم كردستان في تعليم أبنائهم بلغة الأم، ويشمل ذلك اللغة التركمانية والسريانية والأرمنية، في المؤسسات التعليمية الحكومية وفق الضوابط التربوية."*

تعكس صياغة هاتين المادتين توجهاً إيجابياً نحو الاعتراف بالتعددية القومية والدينية والثقافية التي تميّز إقليم كردستان. فمن خلال مضمون المادة (5)، يتّضح أن مفهوم "شعب كردستان" لا يقتصر على جماعة قومية بعينها، بل يشمل جميع مكونات الإقليم، رغم أن الكرد يشكّلون الغالبية السكانية العظمى فيه. أما المادة (14)، فتبرز الطابع التعددي للهوية اللغوية في الإقليم، إذ تؤكد اعتماد اللغة الكردية لغة رسمية إلى جانب اللغة العربية، مع ضمان حقّ مواطني الإقليم في تعليم أبنائهم بلغاتهم الأم، بما في ذلك التركمانية والسريانية والأرمنية، ضمن المؤسسات التعليمية الرسمية، ووفقاً للضوابط التربوية التي ينظمها القانون.

فاللغة، في هذا السياق، لا تُعدّ مجرد وسيلة تواصل، بل هي وعاء حاضن للتراث الثقافي والعلمي والتاريخي، وأداة لربط أبناء المجتمع الواحد وتعزيز الانسجام بينهم، مما يجعلها عنصراً أساسياً في تشكيل الهوية والانتماء (العكيلي، 2016). ومن هذا المنطلق، فإن الانتماء إلى شعب كردستان لا يقتصر على الكُرد وحدهم، بل يشمل جميع الجماعات الأخرى المقيمة ضمن الإقليم، بوصفهم مكونات فرعية تُكوّن مجموعها هذا الشعب، الذي يملك هوية متميزة ضمن الإطار الأوسع للهوية الوطنية الجامعة للدولة العراقية الفيدرالية.

وفي ضوء ما تقدم، يتضح أنّ حماية الهوية الاقليمية تُعدّ مكوناً جوهرياً في مسار دسترة اقليم كردستان، حيث يتم تكريسها من خلال وثيقة دستورية إقليمية تُعنى بضمان الطابع السياسي للإقليم،

وبتثبيت خصوصياته المحلية، سواء كانت ثقافية أو إثنية أو دينية أو جغرافية (Yitayih, 2010, p. 41). تعكس هذه الوثيقة القيم المشتركة والذاكرة الجماعية المتجذرة في تاريخ الإقليم وتراثه، كما في وعي سكانه. كما تنظم العلاقة بين انتماء مواطني الإقليم إلى الدولة العراقية الفيدرالية التي ينتمون إليها بجنسيتهم من جهة، وتمسكهم بخصوصيتهم الإقليمية من جهة أخرى، عبر تنسيق الأطر القانونية المتعددة. وبهذا المعنى، يُشكّل أي دستور مرتقب لإقليم كردستان العراق أداة ضامنة لحماية الهوية الإقليمية لشعب كردستان، إذ يُسهم في تعزيز شعور مواطني الإقليم بالانتماء إلى ثقافتهم وتاريخهم الخاص، دون الإخلال بانتمائهم الأوسع إلى الكيان الفيدرالي، مما يُكرّس انتماءً مزدوجاً قائماً على التكامل بين البُعدين المحلي (الإقليمي) والوطني (الفيدرالي).

المطلب الثاني

أثر دسترة إقليم كردستان في تحقيق مبدأ المواطنة الدستورية المتساوية

يتناول هذا المطلب أثر دسترة إقليم كردستان في تعزيز مبدأ المواطنة الدستورية المتساوية ضمن الدولة العراقية، وذلك من خلال بناء إطار قانوني يُكرّس حقوق المواطنين المقيمين داخل الإقليم ويحمي حرياتهم دون تمييز. وينقسم المطلب إلى فرعين آتيين:

الفرع الأول

دور دسترة إقليم كردستان في تحقيق "الدستورية الإقليمية" و حماية الحقوق المدنية

تُبيّن التجارب الدستورية المقارنة في الأنظمة الفيدرالية أنّ دساتير الوحدات المكوّنة للدولة الفيدرالية يمكن أن تُجسّد من خلالها ظاهرة "الدستورية دون الوطنية" Sub-National Constitutionalism أي "الدستورية الإقليمية"، والتي يُفهم منها في سياقها المفاهيمي الأولي أنها مذهب قانوني ومؤسسي يُعنى بتنظيم شكل الحكومة على المستوى الإقليمي، وتقيد السلطة، وضمان الحقوق والحريات داخل الوحدة دون الوطنية. وبعبارة موجزة، تُعرّف "الدستورية الإقليمية" بأنها: "تطبيق مبادئ الدستورية الوطنية ضمن نطاق السلطة الإقليمية"، وبهذا تشكل جزءاً بنوياً من الفيدرالية، إذ لا يمكن تصورهما إلا في ظل وجود تقسيم عمودي للسلطات. ورغم ارتباطها الهيكلي بالفيدرالية، فإنها تمثل منظومة قانونية مستقلة نسبياً تهدف إلى تنظيم السلطة داخل الوحدات الإقليمية، من خلال تبني مبادئ دستورية خاصة. وتستند في ذلك إلى ثلاثة أسس قانونية رئيسية: أولاً، تمتع الوحدات الإقليمية باستقلال دستوري في مجالات جوهرية، لا سيما ما يتعلق بتنظيم هيكل الحكم وضمان حقوق الأفراد داخل الإقليم؛ ثانياً، سمو الدستور الإقليمي على سائر القوانين والسلطات الإقليمية الأخرى؛ وثالثاً، ضرورة حصول الدستور

الإقليمي على قبول شعبي داخل المجتمع الإقليمي، بما يمنحه شرعية سياسية وقانونية متميزة ضمن الإطار الدستوري العام للنظام الفيدرالي (Marshfield, 2011, pp. 1157-1158; Siqueira, 2010, p. 4).

تُعَدُّ الدستورية الإقليمية، إطاراً قانونياً يقوم على فرضية حماية الحقوق والحريات الفردية ضمن مستويات دون وطنية عبر سلطة تأسيسية مستقلة، تمكّن من استيعاب الخصوصيات المحلية لسكان الإقليم. وتشتمل هذه الدساتير على أحكام واضحة تضمن حماية الحقوق بما يتوافق مع المبادئ الدستورية المعتمدة على المستوى الإقليمي (Gardner, 2008, p. 16).

إذن، أن "الدستورية الإقليمية" هي نتاج للدستور الإقليمي ولا يمكن تحقيقها إلا إذا منح الدستور الفيدرالي السلطة التأسيسية الإقليمية صلاحية تقديرية في تنظيم بنيتها الدستورية الداخلية، بما في ذلك معالجة قضايا جوهرية كهيكل السلطة وضمان الحقوق والحريات الأساسية لمواطني الإقليم وسكانها من خلال تفعيل آليات الرقابة و على رأسها الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الدستورية الإقليمية والمحاكم الأخرى التابعة للسلطة القضائية الإقليمية.

في النظم الفيدرالية التي تُحدّد فيها اختصاصات مستوى الحكم الفيدرالي على سبيل الحصر، كما هو الحال في النظام الدستوري العراقي، تُقيّد السلطات الإقليمية، بما في ذلك السلطة التأسيسية، بعدم تجاوز تلك الاختصاصات أو التدخل في نطاق ممارستها. ويترتب على هذا المبدأ أن أي دستور، أو قانون، أو إجراء صادر عن السلطة التأسيسية الإقليمية، أو عن برلمان أو حكومة الإقليم، لا يُعدّ مشروعاً ما لم يكن مستنداً إلى تفويض صريح أو ضمني يقرّه الدستور الفيدرالي، يمنح السلطات الإقليمية صلاحية الدسترة أو التشريع أو التصرف في المجال المعني.

ومع ذلك، وعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام 2005 حدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا أنه لا يتضمّن نصاً صريحاً يُقيّد السلطة التأسيسية الإقليمية، كما أُشير إلى ذلك سابقاً، وهو ما يثير إشكاليات تأويلية تتعلّق بمدى حرية هذه السلطة في دسترة اختصاصات السلطات العامة الإقليمية وتنظيم بنيته المؤسسية، فضلاً عن مدى إمكانياتها في تنظيم الحقوق والحريات بشكل مستقل في إطار النظام الفيدرالي.

تُبرز التجارب الدستورية المقارنة في النظم الفيدرالية أن السلطة التأسيسية على المستوى دون الوطني لا يجوز لها أن تمنح لنفسها اختصاصات تتجاوز ما هو مخوّل لها ضمناً بموجب الدستور الفيدرالي، كما لا يصح لها تضمين دساتيرها أحكاماً تتناول مجالات تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الفيدرالية. ويُعدّ أي تجاوز من هذا النوع مخالفة صريحة للتدرج الدستوري الموجود في الدولة الفيدرالية، قد يترتب عليه الحكم بعدم دستورية النص الإقليمي وانعدام أثره القانوني، وذلك من قبل المحكمة الدستورية

أو المحكمة العليا الفيدرالية، بحسب النظام القضائي المعتمد. وبناءً عليه، غالبًا ما تلتزم الدساتير الإقليمية بتنظيم سلطاتها ضمن المجالات غير المحجوزة للمشروع الفيدرالي، كما تنظم الحقوق والحريات الدستورية لسكان الاقليم في إطار دائرة حقوق المواطنة التي أرسى مبادئها الدستور الفيدرالي. ويأتي ذلك بهدف تفادي أي تعارض مع الهيكل الدستوري الأعلى الذي يمثلته الدستور الاتحادي، وبما يتوافق مع الاجتهادات والتفسيرات الصادرة عن القضاء الدستوري الفيدرالي.

فعلى سبيل المثال، تمثل دساتير الولايات جزءًا أساسيًا من النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، لكنها تبقى خاضعة لمبدأ سمو الدستور الفيدرالي، الذي يحكم العلاقة بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات. وقد مثل التعديل الرابع عشر، منذ اعتماده عام 1868، تحولاً مفصلياً في هذه العلاقة، حيث قيّد صلاحيات الولايات في المجال التشريعي والتنظيمي، وفرض عليها التزاماً دستورياً بحماية حقوق المواطنة، والمساواة أمام القانون، وضمان الإجراءات القانونية الواجبة (Due Process Clause)، باعتبارها حقوقاً مضمونة على المستوى الفيدرالي لا يجوز المساس بها من قبل سلطات الولايات بما فيها السلطة التأسيسية للولاية. (U.S. Constitution, Amendment XIV). هذا التعديل الدستوري قد ساهم في ترسيخ رقابة قضائية فدرالية فعالة تقودها المحكمة العليا الأمريكية، أفضت إلى إبطال عدد من نصوص دساتير الولايات التي تضمنت تمييزاً أو انتهاكاً للحقوق. ويُعد حكم المحكمة العليا في قضية *Harper v. Virginia State Board of Elections* (1966) مثالاً بارزاً على هذه الرقابة، حيث قضت المحكمة بعدم دستورية نص في دستور ولاية فيرجينيا لعام 1902 المتعلق بضريبة الاقتراع، لمخالفته بند الحماية المتساوية في التعديل الرابع عشر. وأكد الحكم خضوع دساتير الولايات للمعايير الفيدرالية الخاصة بحقوق المواطنة المتساوية التي اقرتها الدستور الفيدرالي.

ومن المهم الإشارة الى أنّ تدخل السلطة التأسيسية الإقليمية في مجال تحديد أو تنظيم الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور الفيدرالي، أو تلك التي لم يرد بشأنها نص صريح، لا يُعدّ في ذاته أمراً محظوراً، طالما أن هذا التدخل يهدف إلى توسيع نطاق الحماية الدستورية الممنوحة لتلك الحقوق، أو إلى تنظيمها بما يتوافق مع الخصوصيات الثقافية والاجتماعية للإقليم، ويعكس الفكرة القانونية السائدة لدى سكانه. ويشترط في ذلك ألا يؤدي هذا التنظيم إلى المساس بالحد الأدنى المعياري الذي يقرره الدستور الفيدرالي لهذه الحقوق (Marshfield, 2011, Pp.1160,1161,1168). وبهذا المعنى، يمكن لدساتير الأقاليم أن تُقرّ حقوقاً إضافية غير منصوص عليها في الدستور الفيدرالي، وأن تشكل مصادر إضافية أو ثانوية للحقوق القابلة للتقاضي، ما دام ذلك يتم ضمن إطار احترام المبادئ الدستورية الفيدرالية، ودون تجاوز حدود السلطة المفوضة للسلطة التأسيسية الإقليمية (Muluneh, 2013, P.186). ويُعدّ هذا النمط

من التنظيم التكاملي أحد ملامح التعددية الدستورية داخل الدولة الفيدرالية، حيث تُمنح الأقاليم مجالاً مرئياً للتطوير الحقوقي ضمن الإطار العام الفيدرالي.

على الرغم من أن الدستور الفيدرالي يرسّخ ضمانات أساسية للحقوق، إلا أن دساتير الوحدات المكوّنة في الأنظمة الفيدرالية، كما في الولايات المتحدة، غالباً ما تسعى إلى توسيع نطاق الحماية الدستورية للحقوق بما يعكس تطور المفاهيم الحقوقية والسياقات الاجتماعية الخاصة بكل ولاية. فبينما يركز الدستور الأمريكي على مفاهيم القرن الثامن عشر، أدرجت العديد من الولايات حقوقاً اجتماعية واقتصادية وثقافية غير منصوص عليها في الوثيقة الفيدرالية، كالحق في السكن (نيويورك)، والمساواة بين الجنسين، وحماية اللغات والتراث المحلي، ما يعكس وظيفة الدساتير الإقليمية كآليات مرنة لتعزيز الحقوق وفق خصوصيات محلية متغيرة. (Tarr, 2008,P.179)

تجدر الإشارة إلى أن التفاوت بين ضمانات الحقوق على المستوى الفيدرالي وتلك المعترف بها على مستوى الوحدات دون الوطنية (الأقاليم) لا تقتصر على النظام الأمريكي فقط، بل تمثل ظاهرة عامة في عدد من النظم الفيدرالية الأخرى. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، أعادت دساتير الولايات الألمانية التي أُقرّت بعد توحيد ألمانيا عام 1990، لاسيما في الولايات التي انضمت من ألمانيا الشرقية، إحياء البُعد الاجتماعي للدستور من خلال التركيز على الحقوق الاجتماعية وتوجيه السياسات نحو أهداف ديمقراطية حديثة تعبّر عن القيم المستجدة في المجتمع (2008,p.180).

أما في كندا، فيبرز الميثاق الدستوري لإقليم كيبيك الحقوق والحريات كنموذج فريد يتجاوز الميثاق الفيدرالي، حيث يشمل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ويوسع حماية حقوق الجيل الأول، مثل الكرامة والخصوصية والملكية، ما يعكس شمولية أكبر على المستوى الإقليمي. وبناءً على ذلك، فإن الاختلاف في نطاق الحماية بين الدساتير الفيدرالية والإقليمية لا يُعدّ إشكالية بنيوية، بل يعكس مرونة الفيدرالية في التكيف مع تنوّع الهويات المحلية، ويُعدّ وسيلة فعالة لتعزيز الحماية الدستورية من خلال الاعتراف بالخصوصيات الثقافية والاجتماعية لكل وحدة سياسية مكونة للفدرالية (2008).

عند الرجوع إلى الفيدرالية العراقية، يُلاحظ أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد تبنّى نهج الدساتير الحديثة، إذ تميّز بإيراد تفاصيل دقيقة ضمن أحكامه، ولا سيما فيما يتعلق بالحقوق والحريات. ويبدو أن هذا الميل نحو التفصيل يعكس خلفية تاريخية وسياسية معقدة مرّت بها الدولة العراقية، إذ عانى الشعب، بمختلف قوميّاته ومكوناته، من أنظمة دكتاتورية متعاقبة مارست تركيزاً شديداً للسلطة، لا سيما منذ ستينيات القرن الماضي وحتى سقوط النظام في عام 2003. وقد أدّى هذا الإرث السلطوي إلى ترسيخ حالة من انعدام الثقة بين الشعب والسلطة السياسية (البرزنجي، 2009، ص69)، الأمر الذي دفع المؤسس

الدستوري إلى ترسيخ ضمانات مفصلة في الدستور، إدراكاً منه لتركيبية المجتمع العراقي المتنوعة، وحرصاً على أن يشكل الدستور، بوصفه القانون الأعلى في البلاد، أساساً جامعاً لضمان حقوق المواطنة المتساوية وتعزيز التوازن في ظل نظام فيدرالي ناشئ.

وقد تضمن هذا الدستور تنظيمًا شاملاً للحقوق والحريات في بابه الثاني، الذي قُسم إلى فصلين: أحدهما للحقوق (المواد 14-36) والآخر للحريات (المواد 37-46). ويعكس هذا التنظيم التزاماً واضحاً بالمبادئ الدستورية الحديثة في حماية حقوق الإنسان. فقد نصّت المادة 14 على مبدأ المساواة بين جميع العراقيين أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الدين أو غيرها، مما يشكل أساساً للمواطنة المتساوية. كما تضمن الدستور مجموعة واسعة من الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كحق الحياة والعمل والتعليم والصحة والسكن والضمان الاجتماعي والحق في الجنسية والمشاركة السياسية. أما الحريات، فقد شملت حرية الفكر والتعبير والعقيدة والإعلام والتنقل والاجتماع وتأسيس الأحزاب السياسية. وتُعد المادة 46 ضماناً أساسية، حيث حصرت تقييد الحقوق والحريات بالقانون، وبما لا يمسّ جوهرها، مما يكرّس احترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان ضمن السياق الوطني.

ومع ذلك، فإن القراءة المتأنية لمواد ونصوص مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) يُبين أن المؤسس الدستوري في الإقليم عمد إلى إعادة تأكيد حقوق المواطنة الدستورية المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مع العمل على توسيع نطاقها من حيث المفهوم والضمانات. وقد جاء هذا التوسّع بدرجة تتجاوز ما ورد في الدستور الاتحادي، سواء على مستوى الاتساع المفاهيمي أو من حيث تركيزه على آليات الحماية الدستورية.

ويظهر هذا التوجه بوضوح في الباب الثاني من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي)، المخصص للحقوق الأساسية، إذ يتناول الفصل الأول منه الحقوق المدنية والسياسية، مؤكداً على الحق في الحياة، والحرية، والمساواة، والحق في التقاضي، والمحاكمة العادلة، فضلاً عن المشاركة السياسية المتكافئة. أما الفصل الثاني، المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فيركّز على الحق في الصحة والرعاية الصحية، والعمل، والضمان الاجتماعي، وحرية تأسيس الجمعيات النقابية والمهنية والانضمام إليها، بالإضافة إلى الحق في تكوين الأسرة، والتعليم المجاني. (المواد 20، 22، 24، 27، مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام 2008-الملغي).

يتمثل أبرز ما يميز مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) عن دستور جمهورية العراق لعام 2005 في النص الصريح على مبدأ الكرامة الإنسانية، حيث جاءت المادة (19) من المشروع

لتؤكد هذا المبدأ بشكل واضح من خلال عشرين فقرة تُفصّل الحقوق المرتبطة به، في حين أن الدستور الاتحادي لم ينص على الكرامة الإنسانية كمبدأ دستوري مستقل، بل اكتفى بإدراج الحقوق والحريات بوصفها قابلة للتقاضي وخاضعة للحماية القانونية. وقد جاء في مشروع دستور الإقليم تأكيد واضح على التزام سلطات الإقليم "بحماية وصيانة" هذا المبدأ، وربطه بجملة من الحقوق الأساسية.

يعكس مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) في تبنيه الصريح لمبدأ الكرامة الإنسانية، خصوصاً في المادة (19)، انسجاماً واضحاً مع الاتجاهات الدستورية الحديثة في الأنظمة الفيدرالية، وعلى وجه الخصوص ما رسخته دساتير ولايات جمهورية ألمانيا الفيدرالية بعد الحرب العالمية الثانية، حيث عُدت الكرامة قيمة دستورية عليا تفرض التزاماً قانونياً وأخلاقياً على السلطات العامة بحمايتها وتعزيزها. ويُعد دستور بافاريا (1946) نموذجاً مبكراً لهذا التوجه، إذ ربط الكرامة بمسؤولية الدولة الاجتماعية والاقتصادية، ومبادئ الحرية، والصحة، والحياة الكريمة، في حين وسّعت دساتير ولايات أخرى مثل براندنبورغ وبرلين وبريمن وتورينغن وراينلاند بفالز هذا المبدأ ليشمل العدالة الاجتماعية، التعليم، والعمل، ومناهضة التمييز. وقد بلغ هذا الاتجاه ذروته في دستور ولاية ساكسونيا الذي دمج الكرامة ضمن إطار شامل للحقوق السياسية والاجتماعية والثقافية، مع تأكيده على المساواة واستقرار النظام الديمقراطي. (مجيد، 2019، ص ص 134-138). وفي هذا السياق، يتقاطع مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) مع هذا النموذج المقارن من حيث الانتقال من المفهوم الإعلاني للكرامة إلى تبنيه كالتزام دستوري ملزم، يشكل مرجعية لضمان الحقوق الأساسية بمختلف أبعادها.

كما كرست المادة (20) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) مبدأ المساواة بما ينسجم في جوهره مع ما ورد في الدستور الاتحادي، إلا أن المشروع تجاوز الطابع الإعلاني للنص الاتحادي، إذ فرض التزاماً إيجابياً صريحاً على حكومة الإقليم بإزالة جميع العقبات التي تحول دون تحقق المساواة الفعلية بين المواطنين في الحقوق الدستورية. وقد بيّن النص أن مبدأ المساواة، وفقاً للرؤية الدستورية للإقليم، "...لا يمنع من تصحيح آثار وتبعات الظلم الواقع في الماضي من قبل أنظمة الحكم السابقة بحق مواطني كردستان العراق ومكوناته القومية والدينية واللغوية"، وهو ما يعكس بعداً تصحيحياً وعدالياً يميز هذا النص عن نظيره في الدستور الاتحادي الذي لم يتضمن مثل هذا التوجه بشكل صريح.

ومن الملاحظ أيضاً أن الفقرة الرابعة من المادة (21) من مشروع دستور الإقليم لعام 2008 (الملغي) الخاصة بحقوق المواطنة نصّت على أن "لكل مواطن الحق في تقديم شكاوى أو عرائض إلى سلطات الإقليم وليس لها رفض تسلمها، وله الحق في تلقي إجابة سريعة، وإنّ رفض استلامها أو تأخير البت فيها دون مسوّغ قانوني يوجب المسؤولية القانونية"، مما يمثل تطوراً ملحوظاً في تكريس حق الالتماس وضمان

فعاليته. ويتسم هذا النص بالانسجام مع مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان، خاصة الفقرة الثالثة من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، التي تلزم الدول بضمان آليات فعالة للشكوى والبت فيها وتنفيذ الأحكام لحماية الحقوق والحريات، مؤكداً بذلك أهمية تكريس حق الالتماس دستورياً لضمان الانتصاف الفعال. في المقابل، يغيب الدستور الاتحادي العراقي عن تضمين هذا الحق بشكل صريح ضمن الحقوق الدستورية، ما يبرز تميز مشروع دستور الإقليم في تأصيل حق الالتماس ومحاطبة السلطات العامة بما يتوافق مع المعايير الدولية، ويوسع نطاق حقوق المواطنة الدستورية المتساوية ويعزز آليات حمايتها، مما يمنحه قيمة إضافية في السياق القانوني الوطني والدولي.

الفرع الثاني

أثر دسترة اقليم كردستان في تعزيز الحقوق السياسية والاقتصادية لمواطني الاقليم

في سياق توسيع دائرة الحقوق السياسية، يرتقب أن يتبنى المؤسس الدستوري لاقليم كردستان توجهاً تقدماً في تمكين الفئات التي تستوجب تدابير دستورية لضمان تمثيلها العادل، لا سيما النساء والمكونات المجتمعية ذات الحضور السياسي المحدود تقليدياً.

وفي هذا الإطار فقد نصّت الفقرة الثانية من المادة (41) من مشروع دستور اقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) على تخصيص ما لا يقل عن (30%) من مقاعد برلمان كردستان للنساء، كما أوجبت الفقرة الثانية من المادة (106) أن يستهدف قانون انتخابات المجالس المحلية تحقيق تمثيل نسائي لا يقل عن (30%) في مجالس الإدارات المحلية، المنصوص على تشكيلها في المادة (102)، وهي: مجالس المحافظات، الأقضية، النواحي، والقرى. كما نصّت الفقرة الأولى من المادة (106) على ضرورة مراعاة التمثيل العادل للمكونات ضمن الوحدات الإدارية.

وفي المقابل، يقتصر الدستور الاتحادي العراقي لعام 2005 في المادة (49/أولاً) على تحديد نسبة كوتا نسائية قدرها (25%) في مجلس النواب فقط، دون امتداد صريح لهذا الحق إلى المجالس المحلية أو الإدارات اللامركزية. كما يكتفي بالإشارة العامة إلى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي في مجلس النواب، من دون تنظيم صريح للتمثيل على المستويات الإدارية الأدنى. وبذلك، يُظهر مشروع دستور الإقليم اتساعاً في نطاق وعدالة التمثيل السياسي، سواء من حيث النسبة أو من حيث شمول مختلف مستويات الحكم، بما يعكس التزاماً أشمل بالمعايير الدستورية الحديثة ويؤسس لنموذج أكثر شمولاً في تكريس المشاركة السياسية والعدالة التمثيلية.

وفيما يتعلق بتوسيع نطاق الحقوق الاقتصادية، تنص المادة (28) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) على حماية حقوق المستهلكين، من خلال توفير الوسائل القانونية الكفيلة بذلك، وتمكينهم من تأسيس الجمعيات والاتحادات الخاصة بهم. ويُعدّ هذا النص تطوراً لافتاً في تكريس الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ضمن الإطار الدستوري، لا سيّما في ظل غياب نص مماثل في الدستور الاتحادي العراقي، الذي لم يمنح حقوق المستهلكين صفة دستورية صريحة. وعليه، يُلاحظ أن مشروع دستور الإقليم يتقدّم بخطوة في تبني مقارنة أكثر شمولاً للحقوق الاقتصادية، تعكس توجهاً نحو تمكين المواطن وحمايته في علاقته بالأسواق والمؤسسات الاقتصادية، سواء في القطاع العام أو الخاص.

ومما يُلفت النظر أنّ المادة (37) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) تنصّ صراحةً على أن الحقوق الدستورية لكل شخص تشمل، إلى جانب ما ورد في هذا الدستور، الحقوق المستمدة من العهود والإعلانات الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها العراق أو انضم إليها، فضلاً عن الحقوق المكفولة بموجب قواعد القانون الدولي العام. ويُجسّد هذا النص توجهاً واضحاً نحو إدماج المعايير الدولية لحقوق الإنسان ضمن الإطار الدستوري للإقليم، بما يعزّز من ضمانات الحماية القانونية ويمنح هذه الحقوق مكانة دستورية متقدّمة تتجاوز ما هو منصوص عليه في الدستور الاتحادي العراقي، الذي لا يتضمن نصاً صريحاً يُكرّس هذا الالتزام الدولي. وبذلك، يميّز مشروع دستور الإقليم باعتماد مقارنة أكثر شمولاً وتكاملاً في تنظيم حقوق الإنسان، على نحو يُوسّع من دائرة الحقوق الدستورية المكفولة لكل من يقيم ضمن إقليم كردستان، مواطناً كان أم غير مواطن.

وجدير بالذكر أنّ الفقرة الأولى من المادة (18) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) تنصّ على أنّ "تلتزم سلطات إقليم كردستان التشريعية والتنفيذية والقضائية بالحقوق الأساسية الواردة في هذا الدستور باعتبارها تشريعاً أساسياً واجب التطبيق والتنفيذ لمواطني الإقليم"، وهو ما يُجسّد توجهاً واضحاً نحو إضفاء طابع إلزامي دستوري على الحقوق والحريات، واعتبارها جزءاً لا يتجزأ من البنية الملزمة للسلطات العامة. ويُعدّ هذا التوجّه خطوة متقدمة في ترسيخ مبدأ الحكم الدستوري وسيادة القانون، لا سيما في ظل تخصيص الباب الثالث من مشروع الدستور (المواد 39-99) لتنظيم السلطات الثلاث الرئيسة في الإقليم، من حيث التكوين والصلاحيات والعلاقات فيما بينها ومع المواطنين. كما يُعزّز هذا الإطار الدستوري من خلال المادة (95) التي تقرّ بمبدأ الرقابة على دستورية ومشروعية التشريعات الإقليمية أمام المحكمة الدستورية لإقليم كردستان (المحكمة الدستورية لكردستان-العراق)، بما يضمن خضوع التشريع الإقليمي للرقابة القضائية الدستورية، ويُرسّخ مبدأ سمو الحقوق الأساسية في النظام القانوني للإقليم. وهذا يشير إلى أن مؤسس مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي)

كان يهدف إلى أن يصبح دستور الاقليم ، القانون الأعلى داخل الإقليم. كان من المفترض أن يتمتع هذا الدستور بالجمود يضمن له سمو والسيادة على سائر القوانين الاقليمية، ويظهر هذا بوضوح في المادة (120) من المشروع، التي وضعت شروطاً صارمة لتعديله، تختلف عن تلك الخاصة بتعديل القوانين العادية الاقليمية. فالتعديل يجب أن يُقترح من قبل السلطة التنفيذية للإقليم أو ثلث أعضاء البرلمان، ثم يراجع من قبل المحكمة الدستورية للإقليم للتأكد من دستوريته، ثم يُصادق عليه البرلمان بأغلبية الثلثين، وأخيراً يُعرض للاستفتاء الشعبي ليقرّ ويعتمد بشكل نهائي.

وهكذا يتضح إنّ مشروع دستور الإقليم لعام 2008 - ولو تم اعتماده رسمياً ولم يُلغَ لاحقاً- لكان يُعدّ "دستوراً جامداً"، يتمتع بسمو شكلي وموضوعي، يحول دون خضوعه لتعديلات مرنة أو لتجاوزات من قبل السلطات القائمة، ويكرّس بذلك مبدأ سمو الدستور بوصفه الإطار المرجعي الأعلى الذي يضبط ممارسة السلطة، ويحمي الحقوق والحريات، ويؤسس لنظام حكم إقليمي قائم على الشرعية الدستورية الراسخة. ويتماهاى هذا التوجّه الذي تبناه مؤسس مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) مع الاتجاهات الفقهية الدستورية التي ترى أنّ الدستور الإقليمي، لكي ينهض بوظيفته كأداة فاعلة في ضبط السلطة وتوسيع دائرة حقوق المواطنة المتساوية، لا بدّ أن يتمتع بصفة "الترسيخ" (*Entrenchment*) " ضمن النظام القانوني للإقليم؛ أي أن يُرسّخ في مرتبة أعلى من القوانين العادية وقرارات السلطات التنفيذية أو الإدارية، بحيث لا يكون تعديل أحكامه خاضعاً لذات الإجراءات المقررة لتعديل التشريعات العادية. فالدستور، من حيث طبيعته، يفترض أن يكون القانون الأعلى في الإقليم، متمتعاً بالسمو الشكلي والموضوعي، بما يقيده عن التعديل التعسفي من قبل السلطات التي يخضعها لأحكامه. وإذا ما فُقدت هذه الخاصية، وفُتح الباب لتعديل النصوص الدستورية بذات سهولة تعديل القوانين العادية، فإنّ الدستور يفقد قيمته كنص ضامن للحقوق ومقيّد للسلطة، ويتحوّل إلى أداة قانونية مرنة قد تُستخدم لتقييد الحقوق والحريات بدلاً من حمايتها. (Marshfield, 2011, p.1163).

وعلى الرغم من أن الفقرة الأولى من المادة (38) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام 2008 (الملغي) تنص على عدم جواز تقييد الحقوق الدستورية إلا بموجب قانون وألاً يمسّ هذا القيد جوهرها، وأن الفقرة الثانية من المادة نفسها تتيح الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية للإقليم، إلا أنّ غياب الدستور الإقليمي حال دون تشكيل المحكمة الدستورية المنصوص عليها فيه، مما أدى إلى تعطلّ هذه الضمانات وعدم قابليتها للتفعيل.

وعليه، فإن غياب دستور إقليمي نافذ، الذي بظلاله غياب المحكمة الدستورية في إقليم كردستان، أتاح للسلطة التنفيذية في الإقليم مساحة واسعة للتصرف في الشؤون المتصلة بالحقوق الدستورية لمواطني

الإقليم المنصوص عليها في الدستور الاتحادي العراقي لعام 2005، وفق سلطتها التقديرية، دون خضوع فعلي لرقابة قضائية دستورية فاعلة. وقد أدى ذلك في بعض الحالات إلى انتهاك تلك الحقوق، من خلال إصدار قرارات وتعليمات وأوامر إدارية لا تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا. ويُعزّز هذا القصور بما نصّت عليه المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، التي حصرت نطاق رقابة المحكمة الاتحادية العليا بالقوانين والأنظمة النافذة في الإقليم، مستبعدةً بذلك التعليمات والقرارات والإجراءات الإدارية الإقليمية، حتى لو ترتب على تطبيقها مساسٌ بالحقوق الدستورية.

مثالٌ على ذلك: في عام 2016، قررت حكومة إقليم كردستان-العراق اعتماد نظام الادخار النسبي الإجباري على رواتب الموظفين ومخصصاتهم، وإيقاف ترفيع درجاتهم، بموجب القرار رقم (64) الذي لم يُنشر في جريدة وقائع كردستان، وإنما أُعلن عنه عبر وسائل الإعلام، ما يشكل مخالفة صريحة للإجراءات الدستورية المتبعة في سنّ القرارات ذات الصلة الإلزامية العامة، والتي تقتضي النشر الرسمي كجزء من مراحل التشريع. وقد تم لاحقاً الإشارة إلى هذا القرار من خلال نشر قرار مجلس الوزراء المرقم (134) في جريدة وقائع كردستان العدد 224 بتاريخ 2018/4/17، دون أن يمنحه ذلك صفة تشريعية بأثر رجعي. ويُعد هذا القرار فاقداً للسند القانوني، لأنه تجاوز صلاحيات السلطة التنفيذية التي لا تملك قانوناً تعديل أو تعليق القوانين النافذة، مثل قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، وقانون رواتب موظفي الدولة رقم (22) لسنة 2008، ما يشكل خرقاً لمبدأ الشرعية والفصل بين السلطات. كما أن تطبيق القرار بأثر رجعي اعتباراً من 2016/1/1، رغم صدوره في 2016/2/3، يمثل انتهاكاً واضحاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الذي يُعدّ من المبادئ الدستورية الراسخة في النظم الدستورية والقانونية المقارنة. وعندما تم الطعن بدستورية ذلك القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا، ردت المحكمة الدعوى بعدم الاختصاص، ذاهبة إلى القول "أنّ الطعن بقرار رئيس مجلس وزراء إقليم كردستان الخاص بتطبيق نظام الإدخار لنسبة من رواتب موظفي الإقليم يخرج النظر فيه عن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا لأنه من القرارات الإدارية". (المحكمة الاتحادية العليا العراقية، 2018).

في ضوء ما تقدّم، يمكن القول أن عملية "دسترة الإقليم" لا تقتصر على كونها تنظيمياً قانونياً داخلياً، بل تمثل خطوة باتجاه بناء ثقافة دستورية سياسية مشتركة تُعيد صياغة العلاقة بين المواطن والأحزاب والسلطات الإقليمية، ضمن الإطار الفيدرالي لجمهورية العراق. وأي دستور مرتقب للإقليم يُفترض أن يؤسس لتكامل دستوري فعال بين الإقليم والدولة الاتحادية، حيث تُمارس سلطات الإقليم ضمن حدود ما يسمح به دستور العراق لسنة 2005، مع الإبقاء على الحقوق والحريات التي ينص عليها الدستور الاتحادي

وتوسيع نطاقها على المستوى الإقليمي، من خلال تطويرها المفاهيمي و تدعيم وسائل الحماية الدستورية لها.

وبناءً على ما سبق، فإن أي دستور مرتقب لإقليم كردستان لا يُمتثل خروجاً عن الإطار الفيدرالي القائم في جمهورية العراق، بل يُكرّس العمل ضمنه، ويُعزّز من مبدأ التوافق الدستوري بوصفه آلية أساسية لتنظيم العلاقة المؤسسية وتحقيق التناغم الوظيفي بين السلطات الاتحادية والإقليمية. ويتميز هذا النهج بأنه لا يقتصر على تنظيم العلاقة بين المستويين من الناحية الشكلية أو القانونية فحسب، بل يُسهم فعلياً في تخفيف حدة النزاعات السياسية والتوترات المحتملة مستقبلاً، من خلال اعتماد قواعد دستورية واضحة، وآليات دستورية لفضّ النزاع، في مقدّماتها القضاء الدستوري، سواء على المستوى الاتحادي أو الإقليمي، مع الأخذ بنظر الاعتبار أن القضاء الدستوري الإقليمي، وإن تمتع بولاية مستقلة داخل الإقليم، يظل خاضعاً – من حيث المرجعية العليا – لأحكام القضاء الدستوري الاتحادي، وذلك في إطار وحدة النظام الدستوري العراقي وسيادة الدستور الاتحادي بوصفه الوثيقة القانونية الأعلى في البلاد.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1. لا يُقاس نجاح النظام الفيدرالي بالتوزيع العمودي للاختصاصات الدستورية بين مستويي الحكم الفيدرالي ولاقليمي فحسب، بل بما يتيح لوحدها المكونة لها دسترة نفسها وفق لخصوصياتها التاريخية او الجغرافية أو لاثنية أو الثقافية. وفي هذا السياق، تمارس الأقاليم الفيدرالية سيادة داخلية جزئية لا تعبّر عن استقلال سياسي أو قانوني منفصل، بل تشكل مرتكزاً دستورياً يؤطّر وجودها داخل البنية الاتحادية للدولة. ويكرّس هذا الإطار خضوع الأقاليم للدستور الفيدرالي باعتباره المرجعية العليا لكل السلطات، بما في ذلك السلطة التأسيسية الإقليمية، ما يضمن توازناً دقيقاً بين الاستقلال الذاتي للأقاليم ووحدة الدولة وسيادتها.
2. تُعدّ دسترة الأقاليم في الأنظمة الفيدرالية إطاراً مؤسسياً تفاوضياً يهدف إلى استيعاب تعددية الهويات الفرعية ضمن الدولة الواحدة. إذ يُوفّر هذا الإطار آلية قانونية منظمة تُتيح تفاعلاً مؤسسياً منتظماً بين الجماعات المحلية والسلطة الاتحادية، استناداً إلى قواعد دستورية واضحة تُكرّس مبدأ الاستقلال الذاتي للأقاليم.

3. في التجارب الفيدرالية المقارنة، يُعد الدستور الاتحادي المرجع الأساسي لضمان حقوق المواطنة المتساوية، ولا يجوز للسلطات الإقليمية، بما في ذلك السلطة التأسيسية، أن تنتقص من هذه الحقوق. ومع ذلك، يُسمح لها بتوسيع هذه الحقوق بما يتناسب مع الخصائص الثقافية والاجتماعية لكل إقليم. ولهذا، كثيراً ما تتضمن الدساتير الإقليمية حقوقاً إضافية لا ينص عليها الدستور الاتحادي، مثل الرعاية الصحية، والضمان الاجتماعي، وحماية اللغة والتراث المحلي، مما يجعلها أدوات مرنة تعزز الحقوق الفردية والجماعية في ضوء الخصوصية الإقليمية

4. تسهم عملية دسترة إقليم كردستان في تعزيز التوازن بين السلطات الإقليمية من جهة وبينها وبين السلطات الاتحادية من جهة أخرى، بما يدعم الاستقرار السياسي في الإقليم و ترسيخ النظام الفيدرالي وفاعليته في العراق. و يتوقع ان يترتب على هذه العملية تحقيق ما يسمى بظاهرة " الدستورية دون الوطنية Sub-National Constitutionalism" أو الدستورية الإقليمية التي تمثل امتداداً للدستورية الوطنية، وتسهم في تطبيق المبادئ الدستورية العامة مثل تقييد السلطات بالدستور، والفصل فيما بينها، والرقابة القضائية الدستورية على تصرفاتها، وحماية الحقوق الأساسية. وتعمل الدستور الاقليمي من خلال هذا الإطار على توسيع نطاق الحقوق والحريات الفردية داخل حدود الجغرافي للإقليم، مما يعزز البنية القانونية والسياسية الإقليمية من خلال مبادئ دستورية الزامية تتيح تفاعلاً مؤسساتياً منتظماً استناداً إلى مبدئي سمو الدستوري والتدرج بين القواعد القانونية التي تُعزز مبدأ المواطنة المتساوية في الإقليم.

5. تجسّد الفيدرالية العراقية نموذجاً مرناً يمنح السلطة التأسيسية الإقليمية صلاحيات واسعة في مجال "الدسترة"، دون أن تُقابل هذه الصلاحيات بقيود دستورية صارمة أو آليات رقابة فعّالة من قبل القضاء الدستوري الاتحادي. ورغم ما تقرره المادة (13) من الدستور الاتحادي العراقي لعام 2005 بشأن بطلان النصوص الإقليمية المخالفة لأحكامه، فإن غياب نص صريح في الدستور الاتحادي يُخضع دساتير الأقاليم وتعديلاتها لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، خاصة من الناحية الشكلية، يمثل ثغرة بنيوية تُضعف من ضبط الفيدرالية وتحدّ من فعالية الرقابة الدستورية الاتحادية. وإذا كان هذا الوضع يُفهم كتعبير عن التعددية الدستورية والاستقلال الذاتي، فإنه يعكس في جوهره فلسفة دستورية مرنة تستوعب الخصائص الإقليمية ضمن إطار اتحادي متكامل، قائم على التوازن بين السيادة الاتحادية والاستقلال الذاتي الإقليمي، بعيداً عن مظاهر التنازع أو التفكك.

ثانياً: التوصيات:

1. يوصي البحث الجهات المعنية من السلطات العامة في إقليم كردستان-العراق، وكذلك القوى السياسية الفاعلة فيه، بضرورة الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لتطبيق أحكام المادة (120) من الدستور العراقي لعام 2005، التي تكفل للإقليم حق صياغة واعتماد دستوره الخاص، بما ينسجم مع الإطار الدستوري الاتحادي، ويسهم في ترسيخ مبادئ النظام الدستوري والاتحادي في البلاد، والعمل على تكريس حقوق المواطنة المتساوية، مع مراعاة الخصوصيات الإقليمية.
2. يوصي البحث بعدم اسناد مهمة إعداد أي مشروع دستوري للإقليم أو مراجعة المشروع الملغى، لأن دور البرلمان محصور في التشريع والرقابة، ولأن أعضاؤه لم يُنتخبوا لأداء وظيفة تأسيسية. كما أن تبعية معظم النواب لأحزابهم تجعلهم أقل قدرة على تمثيل الإرادة الشعبية في عملية بهذا الحجم. وبناءً على ذلك، يوصي البحث بتشكيل جمعية تأسيسية تُنتخب مباشرة من الشعب وتضم شخصيات وطنية وأكاديمية ذات خبرة في الحوكمة والفكر الدستوري وحقوق الإنسان، على أن تُشكّل بعيداً عن المحاصصة الحزبية. وينبغي أن تُمنح هذه الجمعية صلاحية إطلاق نقاشات عامة واسعة لضمان مشاركة مجتمعية فعّالة تعكس تطلعات مواطني الإقليم في صياغة الدستور.

قائمة المصادر

أولاً: باللغة العربية:

أ/ الكتب:

1. أمين، لطيف مصطفى. (2006) *الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق*. ط1. السليمانية.
2. البرزنجي، د.سرهنگ حميد. (2009) *مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه* ط 1. بغداد: دار دجلة.
3. بدوي، ثروت. (1961) *النظم السياسية: الكتاب الأول – تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية*. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.
4. الغازي، د. إبراهيم عبدالكريم. (1989) *الدولة والنظم السياسية مع أسس نظام الحكم في الإسلام*. ط1. أبوظبي: دار المتنبي للطباعة والنشر.
5. الشكري، د. علي يوسف. (2008) *مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية*. ط1. القاهرة: إيتراك للطبع والنشر والتوزيع.

6. شكر، د.زهير (1994) *الوسيط في القانون الدستوري* ج.1، ط3. بيروت:المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
7. صبري، السيد. (1946) *مبادئ القانون الدستوري*. ط الثالثة. القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة.
8. الجلبي، د. حسن. (1946) *القانون الدولي العام: ج1، أصول القانون الدولي العام*. بغداد: مطبعة شفيق.
9. لطيف، د. نوري. (1976) *القانون الدستوري*. ط1. الجامعة المستنصرية.
10. مولود، محمد عمر. (2000) *الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق*. ط1. أربيل: مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر.
11. هاملتون، ألكسندر؛ ماديسون، جيمس؛ جاي، جون. (1778) *أوراق الفيدرالية*. ج.1، ط1. ترجمة: النعيمي، عبدالاله (2006). بغداد – بيروت: معهد الدراسات الاستراتيجية.
12. عبيد، د. عدنان عاجل. (2013) *القانون الدستوري: النظرية العامة والقانون الدستوري في العراق*. ط3. النجف: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر.
13. عمر، د. شورش حسن. (2016) *خصائص النظام الفيدرالي*. ط1. القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع.

ب/ الرسائل والأطاريح الجامعية:

14. مجيد، دلاور عثمان. (2019). *المركز الدستوري لولايات الفيدرالية: دراسة سياسية - دستورية لدستور ولاية بافاريا في ألمانيا الاتحادية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية*.

ج/ المجلات العلمية:

15. الجراري، د. عباس. (2013) *الهوية الوطنية والجهوية*. مجلة الإسلام اليوم، العدد 29، السنة 2013. الرباط: منظمة إيسيسكو (منظمة تعليمية علمية وثقافية تابعة لمنظمة التعاون الإسلامي).
16. جاسم، خيرى عبدالرزاق. (2019) *إشكالية الهوية الوطنية في العراق وسبل ترسيخها*. مجلة حامورابي، العدد 30، السنة السابعة. بغداد: مركز حامورابي للدراسات الاستراتيجية والدولية.
17. الطبطبائي، عادل طالب. (1980) *الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية* مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مج4، ع 1.

18. العكيلي، حسن منديل حسن. (2016) *قراءة في قانون اللغات العراقي*. الحوار المتمدن، العدد 5073، 13 فبراير. متاح على: <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=504930> <7 يوليو 2025>.
19. الربيعي، د. فضل عبدالله. (2016) *إشكالية الهوية وتأثيرها في الصراعات: دراسة سوسيولوجية في المجتمع اليمني*، مجلة دراسات اجتماعية، العدد 36، السنة 2016. بغداد: بيت الحكمة.
20. المرسومي، د. عماد مؤيد جاسم. (2011) *أثر العولمة في الهوية الوطنية*. مجلة قضايا سياسية، العدد 23-24، السنة 2001. بغداد: جامعة النهرين.
21. النجار، د. شيرزاد (2019) *النظام الفيدرالي الألماني ودستور الولايات: تنظيم العلاقة بين الاتحاد والولايات (دستور ولاية بافاريا أنموذجاً)*. مجلة قضايا سياسية، العدد 56، 31 مارس، ص. 119-160.

د/ الدساتير والوثائق الدولية والقوانين:

22. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغي).
23. دستور جمهورية العراق لعام 2005.
24. مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام 2008 (الملغي).
25. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 (المعدل).
26. دستور بلجيكا لعام 1831 (المعدل).
27. دستور كندا لعام 1867 (المعدل).
28. قانون الاساسي لجمهورية المانيا الفيدرالية لعام 1946 (المعدل).
29. الدستور الاسباني لعام 1978 (المعدل).
30. دستور سويسرا لعام 1999 (المعدل).
31. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
32. برلمان كردستان (2008) *قانون رقم 16 لسنة 2008: قانون إقرار دستور إقليم كردستان-العراق* [PDF]. متاح على: <https://www.parliament.krd/media/2489/> <2-6-2025>.
33. برلمان كردستان (2009a) *قانون رقم 9 لسنة 2009: قانون التعديل الأول لقانون إقرار مشروع دستور إقليم كردستان رقم 16 لسنة 2008* [PDF]. متاح على: <https://www.parliament.krd> <2-6-2025>.

34. برلمان كوردستان (2009b) قانون رقم 10 لسنة 2009: قانون التعديل الثاني لقانون اقرار مشروع دستور إقليم كوردستان رقم 16 لسنة 2008 [PDF]. متاح على:

<2025-6-3> <https://www.parliament.krd>

35. برلمان كوردستان (2015) قانون اعداد مشروع دستور كوردستان – العراق للاستفتاء رقم (4) لسنة 2015 [PDF]. متاح على: <https://www.parliament.krd/media/2938/...pdf> <2025-6-5>

هـ/ قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية:

36. المحكمة الاتحادية العليا العراقية (2018)، قرار رقم 146/اتحادية/2017 بتاريخ 11 مارس 2018، متاح على:

<2025-6-8> https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/146_fed_2017.pdf

ثانياً: باللغة الإنكليزية:

A/ Books:

37. Burgess, M. & Tarr, G.A. (2021). *Sub-national Constitutions in Federal Systems*. Ottawa: Forum of Federations.
38. Kuznetsov, A.S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Abingdon: Routledge.

B/ Journal Articles, Papers, Legal Texts and Court Decisions:

39. Gardinal, P. and Zhang, Y. (2012). *Subnational Constitutionalism in the SARs of the People's Republic of China: An Exceptional Tailored Suit Model?* Perspectives on Federalism, 4(2), pp. 199–221.
40. Gardner, J.A. (2007). *In Search of Subnational Constitutionalism*. Draft paper presented at the Seventh World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, Greece, June 11–15. Available at: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/journal_articles/231 [Accessed 21 July 2025].

41. Gardner, J.A. (2008). *In Search of Sub-National Constitutionalism*. *European Constitutional Law Review*, 4(2), pp. 325–343. Available at: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/journal_articles/231 [Accessed 1 August 2025].
42. Jacobsohn, G.J. (2006). *Constitutional Identity. The Review of Politics*, 68(3), pp. 361–397. Cambridge University Press on behalf of the University of Notre Dame.
43. Marshfield, J.L. (2011). *Models of Subnational Constitutionalism*. *Penn State Law Review*, 115(4), pp. 1151–1192.
44. Muluneh, Y.A. (2013). *Status of Subnational Constitutionalism in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Implications of Theoretical Evaluation of Some Facts*. *Jimma University Journal of Law*, 5, pp. 166–197. Available at: <https://ejhs.ju.edu.et/index.php/jlaw/article/view/4082> [Accessed 6 August 2025].
45. Popelier, P. (2012). *The Need for Sub-national Constitutions in Federal Theory and Practice: The Belgian Case*. *Perspectives on Federalism*, 7(2). Available at: <https://www.perspectivesonfederalism.eu> [Accessed 11 July 2025].
46. Siqueira, J.P.F.H. de (2010). *What is Subnational Constitutionalism?* STALS Research Paper No. 7/2010. Sant'Anna School of Advanced Studies, Department of Law.
47. Tarr, G.A. (2008). *Subnational Constitutions and Minority Rights: A Perspective on Canadian Provincial Constitutionalism*. *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2, pp. 175–194.
48. Tarr, G.A. (2011). *Explaining Sub-national Constitutional Space*. *Penn State Law Review*, 115(5), pp. 1129–1153. Available at:

<https://www.pennstatelawreview.org/print-issues/articles/explaining-sub-national-constitutional-space/> [Accessed 11 July 2025].

49. *Government of Spain (2006). Organic Act 6/2006 of 19 July on the Reform of the Statute of Autonomy of Catalonia: Preamble. Boletín Oficial del Estado*, No. 172, 20 July. Available at: <https://www.boe.es> [Accessed 21 May 2025].
50. *United States Supreme Court (1966). Harper v. Virginia State Board of Elections*, 383 U.S. 663.

پوخته:

ئهم توێژینهوهیه بهناوێشانی "به دهستووریکردنی ههریمی کوردستان-عێراق وهک میکانیزمیک بۆ پاراستنی ناسنامهی ههریمی و دهستهبرکردنی هاوولاتیبوونی یهکسان له چوارچێوهی سیستهمی فیدرالی عێراق"، ههول و بههواداچوونیکی زانستیه بۆ ستراتیژییهتی دهرشتنی ههر دهستووریکێ داهاووه بۆ ههریمی کوردستان-عێراق وهک ئامرازیکێ کاریگهر بۆ بههیزکردنی ناسنامهی کولتووری، پاراستنی تایههتیهندییه نهتهوهیی و میژووویه جیاکهروهکانی خهکی کوردستان، و دهستهبرکردنی مافی هاوولاتیبوونی دهستووری یهکسان له چوارچێوهی سیستهمی فیدرالی عێراقدا. توێژینهوهکه ههولدهات رێبازیکی گشتگیر و هاوسهنگ بۆ ئهو پرسه بگریتهبهر به تیکهلهکردنی شیکاری تیوری لهگهڵ داکهوتی سیاسی، و بهستههوهی بهراوردکاریانهی ئهمومونی دهستووری فیدرالی له عێراقدا به تیزهکانی هزری دهستووری و ئهمومونی بهدهستووریکردنی یهکه پیکهینهههکانی دهولتانی فیدرالی بهراوردپیکراوه. ئامانجیش بریتیه له دهرشتنی دیدگایهکی دهستووری داهاووه لهسهه بنهمای ریزگرتن له فرهیی و پتهوکردنی یهکێتی و یهکانگیری دهولت. ئهمهش به دامهزراندنی دهستووریکێ توکمه ی گهلهپهسهند بۆ ههریمی کوردستان-عێراق له چوارچێوهی سیستهمی فیدرالییدا بهدی دێت. ههروهها له لیکۆلینهوهکهدا ههولداروه بۆ شیکردنهوهی برهههکانی دهستووری عێراقی ساڵی 2005، که دان به فرهیی دهستووری له عێراقدا دهنی، و رێگهدهات به سهربهخوایی دهستووری ههریمی کوردستان.

کلیله وشهکان: "دهستووری فیدرالی، دهستووری ههریمی، ههریمی کوردستان-عێراق، ناسنامهی ههریمی، دهستووریهتی ههریمی، هاوولاتیبوونی یهکسان."