

The constitutional system and pluralism in Iraq

Mohammed Hussein Alwan

College of Arts / Al-Qadisiyah University

DOI: <https://doi.org/10.31918/twejer.2693KRS.10>

Published:26/4/2026

Abstract

Multicomponent societies are a common phenomenon encompassing most societies in the modern world. These societies can be organized constitutionally, politically, and administratively according to the concept of a simple, unitary state, or according to the concept of a federal state. The constitutional principles for managing diversity and the underlying political philosophy differ between simple unitary states and federal states. This study examines the impact of societal diversity on the form of the state in two sections. The first section addresses the impact of diversity on the structure of a simple, unitary state, while the second section focuses on the impact of diversity on the structure of a federal state.

Keyword: System, Constitution, Multicomponent Society

النظام الدستوري وتعدد المكونات في العراق

أ.د. محمد حسين علوان

كلية الآداب / جامعة القادسية

drmohammedalsadi@gmail.com

الملخص:

تعد المجتمعات المتعددة المكونات ظاهرة عامة تشمل أغلب المجتمعات في العالم المعاصر، وقد تنظم تلك المجتمعات دستوريا وسياسيا وإداريا وفق مفهوم الدولة الموحدة البسيطة، وقد يكون وفق مفهوم الدولة الاتحادية، إذ إن أسس تنظيم الدستور لتعدد المكونات والفلسفة السياسية الكامنة وراءها تختلف في الدول البسيطة عما هو كائن في الدول الاتحادية. وفي هذه الدراسة سنتناول تعدد المكونات وأثره في شكل الدولة في مطلبين، سنخصص المطلب الأول لأثر تعدد المكونات في شكل الدولة الموحدة البسيطة، ونخصص المطلب الثاني لأثر تعدد المكونات في شكل الدولة المركبة الاتحادية.

الكلمات المفتاحية: النظام، الدستور، تعدد المكونات .

المقدمة :

يعد التعدد في التكوين الاجتماعي ظاهرة اجتماعية وتاريخية قلما يخلو منها مجتمع ما، وهي ليست بحد ذاتها مصدرا لحالة الانقسام والتناحر في أي مجتمع من المجتمعات، إلا أن التعامل غير السليم دستوريا، وقانونيا، وسياسيا، واجتماعيا، وثقافيا مع ظاهرة التعدد هو السبب في انتاج الازمات والتوترات بين المكونات، وسعى العراق لاسيما في فترة حكم حزب البعث المنحل للمدة الممتدة (1968-2003) إلى فرض القهر وإرهاب الدولة والقمع المنظم والحروب الداخلية والخارجية التي قادت البلاد من أزمة إلى أخرى، وبالتالي لم يكن التوحد الموجود حصيلة الرضا والطوعية والتعايش الحر الديمقراطي بين المكونات الاجتماعية قوميا ودينيا ومذهبيا.

وللفكر السياسي دور كبير وأساسي في العملية التنموية، ولعله قادر على ايجاد الأجوبة للكثير من التساؤلات وتوضيح الغموض واللبس للكثير من الامور وخاصة فيما يتعلق في واحدة من أهم القضايا التي يقف عليها مصير السلام في العراق ولقد عرضت الفيدرالية كمرج في حل المشكلة الكردية القومية المستعصية منذ تأسيس الدولة العراقية لا سيما بعد التطورات التي حصلت بعد حرب 1991، وتشكيل ملاذ آمن وفق قرارات قوات التحالف آنذاك مما مكن الحركة الكردية من تشكيل إدارة سياسية في كردستان العراق وتشكيل البرلمان في عام 1992، وعرض الفيدرالية كشكل من أشكال ترتيب العلاقة مع المركز . وتواجه المجتمعات المتعددة المكونات إشكالية التنظيم الدستوري والقانوني لهذا التعدد، والذي يعد واحدة من أكبر التحديات التي تواجه أهل الدستور من القادة السياسيين ورجال القانون، بسبب التعقيد الذي تتسم به هذه المجتمعات وتشابك العلاقات، والمناداة بالحقوق القومية والدينية والمذهبية.

وتزداد المسألة تعقيدا وصعوبة إذا جاء وضع الدستور بعد مدة طويلة من الاستبداد والاقصاء لبعض المكونات، ومحاولة دمجها ضمن اطار الدولة القومية الواحدة بالقوة وفرض ثقافة المكون الواحد أو أفكار الحزب الواحد على بقية المكونات، الأمر الذي يجعل من تنظيم الدستور في هكذا حال يأتي في أغلب الاحيان كرد فعل لسياسة الحكومات السابقة، ومحاولة أخذ أكبر قدر ممكن من الامتيازات والضمانات لهذا المكون أو ذاك، وهذا الامر يؤثر على البنية الدستورية والقانونية الصحيحة لوضع دستور إذا أراد المشرع أن ينظم أمر تلك المكونات بعيدا عن الانفعال وردة الفعل، وهذا يتطلب وقتا لإيجاد نوع من التفاهم لأغلب المكونات وخصوصا على المسائل الرئيسية والمؤثرة على مجمل سلطات الدولة.

ويمكن جوهر التنظيم الدستوري في أن المشرع الدستوري يجب أن يجد حولا مبتكرة واقعية دائما مستندة إلى ايجاد مؤسسات تراعي فيها تعدد المكونات وتوفر لها تمثيل عادل، ودعم ذلك من خلال قوانين خاصة بالمكونات، أي عليه أن يوفق بين احتفاظ المكونات بخصوصياتها القومية أو الدينية أو المذهبية أو

اللغوية وبين خلق هوية وطنية جامعة لكل هذه المكونات، وهذا يمثل تحدياً حقيقياً للمشرع خصوصاً إذا كانت تلك المكونات متمسكة بخصوصياتها وهويتها الفرعية. لذلك يتميز الدستور في البلدان المتعددة المكونات بأهمية كبرى، كونه لا ينظم العلاقة بين سلطات الدولة واختصاصاتها، والحقوق والحريات للأفراد، فحسب؛ بل بين مكونات المجتمع ككل.

وقد جاء الدستور العراقي لسنة 2005 ليغير شكل الدولة العراقية من دولة موحدة بسيطة إلى نظام جديد هو نظام الدولة المركبة الفدرالية الذي يميزه بخصائص ويبني على مبادئ تختلف إلى حد كبير عن ما هو موجود في الدولة الموحدة البسيطة، وقد تبنى النظام النيابي البرلماني كنظام حكم، واعترف أن العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب.

الاطار المنهجي للبحث :

مشكلة البحث :

كانت الفيدرالية كمفهوم ومشروع ربما من أهم القضايا التي واجهها المجتمع العراقي بعد التاسع من نيسان عام 2003 لاسيما وأنه من القضايا المستحدثة والغامضة بالنسبة للمجتمع العراقي، ربما لما يثيره من مخاوف وتساؤلات تتعلق بمصير العراق، ولقد ارتبطت الفيدرالية بالقضية الكردية لكونها كانت عرضاً كردياً منذ البداية، ويعد مفهوم الفيدرالية من المفاهيم الأكثر إثارة للجدل على الصعيدين السياسي والاجتماعي، وبيان عيوبه ومزاياه وآلية نشأته والمبادئ التي يستند إليها، والكشف عن خصائصه والإشارة إلى بعض النماذج الدولية التي تبنت هذا المفهوم، ومن ثم تمييزه عن المصطلحات والمفاهيم الأخرى، التي تتشابه معه من حيث إطارها العام وتختلف معه في الخصوصية والترتيبات الإدارية والقانونية، محاولة لإيجاد حدود فاصلة بين المصطلحات .

هدف البحث :

يهدف البحث إلى محاولة التعريف بالفيدرالية وخلفيات عرضها على صعيد العراق .

منهج البحث :

يعدّ هذا البحث من البحوث الوصفية التي تركز على وصف طبيعة وسمات وخصائص مجتمع معين وتكرارات حدوث الظواهر المختلفة، وهذا النوع من البحوث يستهدف تصوير وتحليل وتقويم

خصائص معينة أو موقف معين يغلب عليه صفة التحديد أو دراسة الحقائق الراهنة المتعلقة بطبيعة ظاهرة أو موقف أو مجموعة من الناس أو مجموعة من الأحداث أو مجموعة من الأوضاع وذلك بهدف الحصول على معلومات كافية ودقيقة عنها دون الدخول في أسبابها أو التحكم فيها، وذلك بغض النظر عن وجود أو عدم وجود فروض محددة مسبقاً .

تحديد المفاهيم والمصطلحات :

1- مفهوم الفيدرالية:

يصعب الحديث عن الفيدرالية من دون التعرف على الإطار العام الذي يضم هذا المفهوم، ألا وهو (الدولة) التي تعرف بأنها: جماعة من الأفراد تقطن على وجه الدوام والاستقرار، إقليمياً جغرافياً معيناً، وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسية، تستقل في أساسها عن أشخاص من يمارسها (خليل، 1972)، (ص22).

وانطلاقاً من هذا التعريف نجد أن أغلب المتخصصين في مجالي الفقه القانوني والسياسي للدولة يجمعون على أن هناك ثلاثة أركان رئيسة للدولة، لا بد من توافرها لتأكيد وجودها الفعلي، وهذه الأركان هي:

أ- الجماعة البشرية (الشعب):

يعد وجود الجماعة البشرية ركن أساسي لا بد منه لقيام الدولة، وعلى الرغم من أن هذا العدد غير مشروط بحد أدنى لعدد هذه الجماعة، إلا أنه يجب أن يكون العدد معقولاً حتى تستطيع الدولة أن تنشأ، كما إنَّ زيادة عدد الأفراد في الدولة يؤدي دوراً مهماً في أغلب الأحيان في زيادة قوتها ودعم مركزها الخارجي، وهو ما يميز بعض الدول كالصين والاتحاد السوفيتي السابق والولايات المتحدة الأميركية.

وللشعب مدلولان أحدهما اجتماعي يشمل الأفراد كافة الذين يقيمون على أرض الدولة ويتمتعون بجنسيتها، سواء أكانوا رجالاً أم نساءً، شيوخاً أم أطفالاً، عقلاء أم مجانين، والآخر سياسي يخص الأفراد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، أي الذين تدرج أسماؤهم بالانتخابات (المصدر السابق، ص42).

ب- الإقليم:

يستقر شعب الدولة على إقليم محدد، يشمل رقعة من الأرض ومساحة مائية وفضاء جويًا يعلو الأرض والماء، وكما إنَّه لا يشترط عدد السكان كحد أدنى، فلا يشترط في الإقليم أن يكون على درجة من الاتساع إلا بالقدر الكافي لإقامة مجموعة من الأفراد فقد تكون مساحة الإقليم المكون للدولة قليلة كما هو

الحال بالنسبة لبعض دول الخليج العربي على سبيل المثال (قطر - الكويت)، وقد تكون مساحته واسعة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية أو الاتحاد السوفيتي السابق أو الصين أو البرازيل أو غيرها (الخطيب، (2006)، ص22).

ج- السلطة السياسية :

لا يكفي قيام دولة ونشأتها على توافر مجموعة من الأفراد يقطنون إقليماً معيناً بصفة دائمة مستقرة؛ وإنما يجب أن تكون هناك هيئة حاكمة أو سلطة سياسية على الأفراد الذين يخضعون لها، كما إنَّ خضوعهم لها يوجب أن تكون هذه السلطة حاصلة على اعتراف الأفراد وقبولهم لها، وقد ارتبطت السلطة السياسية بفكرة الحاكم مدة طويلة على وصف أن الحاكم هو أصل وأساس السلطة، إلا أنه وبتقدم الجماعات وتطورها بدأ هذا الارتباط بين السلطة السياسية والحاكم بالانهيار وظهور فكرة السلطة المجردة عن شخصية الحاكم، مما أدى إلى الفصل بين الأساس وهو (السلطة) وبين الممارس وهو (الحاكم) (خليل، المصدر السابق، ص23).

وعلى الرغم من تشابه الدول من حيث اشتراط الأركان الثلاثة سابقة الذكر المكونة لها، إلا أنَّها تختلف فيما بينها من حيث الشكل إذ تقسم استناداً إليه وفق الآتي (رباط، (1971)، ص11):

أ- دول بسيطة (موحدة).

ب- دول مركبة (اتحادية).

ويأتي تعبير الدولة البسيطة (الموحدة) للدلالة على الدولة التي تدير شؤونها الداخلية والخارجية (سلطة واحدة) ومثال على ذلك (سوريا، تونس، المغرب، تركيا، فرنسا) وغيرها.

أما الدول المركبة (الاتحادية) فهي التي تتكون من اتحاد أكثر من دولة أو إقليم وارتباطها معاً بسلطة مشتركة أو برئيس أعلى واحد، وتتخذ الدول المركبة أكثر من شكل كالاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفيدرالي.

1- تعريف الفيدرالية:

هناك من ينطلق في تعريفه أساساً من توزيع الصلاحيات والخصائص الأساسية للنظام الفيدرالي.

الاطار النظري للبحث :

موقف الدساتير العراقية من تعدد المكونات :

موقف الدساتير العراقية الصادرة قبل عام 2003 من تعدد المكونات :

موقف الدساتير العراقية الصادرة بعد عام 2003 من تعدد المكونات :

تم إسقاط النظام السياسي العراقي بعد 9 نيسان 2003 ، والذي اتسمت السلطة السياسية في ظله بشخصنة السلطة بكل أبعادها، وحصر النشاط السياسي في دائرة ضيقة من الذات الخاصة بالحاكم والمقربين منه، وبعد عام 2003 تم التحول إلى النظام الديمقراطي، هذا التحول الديمقراطي في إحدى تعريفاته: بأنه تراجع نظام الحكم السلطوي بكافة أشكاله، ليحل محله نظام آخر في الحكم يعتمد الاختيار الشعبي الحقيقي، وعلى المؤسسات السياسية المتمتعة بالشرعية، وعلى الانتخابات النزيهة كوسيلة للوصول إلى السلطة وتداولها بشكل سلمي، بدلا عن حكم الفرد وانتهاك الدستور والقوانين، وفي ظل النظام الديمقراطي تتمتع المكونات بحقوقها المشروعة (عبدالله، 2004، ص118)

1- موقف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 من تعدد المكونات :

وضع قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية من قبل مجلس الحكم العراقي، ففي الثالث عشر من تموز سنة 2003، أصدر المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (بول بريمر) اللائحة التنظيمية رقم: (6) في 2003/7/13، التي أعلن من خلالها عن تأسيس مجلس الحكم كونه الجهة الأساسية لإدارة العراق مؤقتا، استنادا إلى قرار مجلس الأمن المرقم: (1483) لسنة 2003، وضم المجلس خمسة وعشرين عضوا اختيروا على أساس التوازن، اذ حدد: (13) مقعدا للشيعية، و(5) مقاعد للسنة، و(5) مقاعد للأكراد، ومقعد للتركمان، ومقعد للأشوريين.

وقد جسد هذا التوزيع لمجلس الحكم طبيعة المجتمع العراقي السياسي والاجتماعي، ولم تحدد صلاحيات المجلس وإنما ورد في اللائحة إن للمجلس (صلاحيات ومسؤوليات معينة كممثلين للشعب العراقي) ولكن ما هي السلطات؟، لا أحد يعرفها وتبدو أنها إبداء المشورة للحاكم المدني، لكن في المادة التاسعة من قرار مجلس الأمن المرقم: (1483) وضحت أن ينشئ الشعب العراقي حكومة ممثلة له معترفا بها دوليا تتولى ممارسة السلطة، وظل المجلس قائما حتى 2004/6/1 اذ أصدر المدير المفوض اللائحة رقم: (9) التي قضت بحله وإلغاء اللائحة رقم (6) (خالد، 2010، ص76) .

وتعد تركيبة المجلس اللبنة الأساسية للنظام السياسي الجديد، واعتمدت عليها كل القرارات التي تلت تأسيس المجلس، والتي قامت في أغلبها على أساس التوازن، وتجلت ذلك واضحا عندما لم تتجح طريقة الرئاسة الدورية بين أعضائه وفقا للحروف الأبجدية لأسمائهم، اذ كانت مدة رئاسة العضو للمجلس شهرا

واحد، فتوصلوا إلى انتقاء رئاسة دوار على تسعة أشخاص ويضيف أنهم قرروا في الأصل وجود خمسة رجال تنفيذيين ثلاث من (الشيعة) و(سني) و(كردي).

ووقع ممثلو المكونات العراقية في مجلس الحكم يوم 2004/3/8 على القانون الذي سوف يتم بموجبه إدارة البلاد للمرحلة الانتقالية، (قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية) (المصدر السابق نفسه، ص 78 – 79).

وقد تميز قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عن الدساتير السابقة بعدة خصائص منها (حسين، 2011، ص 283 – 286):

- 1- إنه دستور مؤقت لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية، والسمة البارزة في قانون إدارة الدولة العراقية تحديده للفترة الانتقالية، وهذا التحديد لم نجده في الدساتير العراقية السابقة المؤقتة.
- 2- أكد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والغي استبداد السلطة التنفيذية وتمركزها بيد هيئة أو فرد واحد، على خلاف الدساتير العراقية السابقة، التي تركز جميع السلطات بيد شخص واحد كالملك أو رئيس الجمهورية، أو بيد هيئة واحدة كمجلس قيادة الثورة.
- 3- قد غير قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من شكل الدولة العراقية من موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية (فدرالية) حيث أن الدولة العراقية منذ تأسيسها وفقا لدساتيرها المتعاقبة، كانت دولة بسيطة موحدة.
- 4- اهتم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بمسألة حقوق الإنسان بشكل كبير، إذ نص على تأسيس هيئة وطنية لحقوق الإنسان، لغرض تنفيذ التعهدات الخاصة بالحقوق الواردة في (قانون إدارة الدولة).

ولأول مرة ينص على المساواة بين العرب والأكراد من حيث اعتبار اللغتين العربية والكردية لغتين رسميتين في العراق، وضمن حق العراقيين بتعليم أبنائهم بلغة الأم: كالتركمانية، أو السريانية أو الأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية على وفق الضوابط التربوية، أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخارجية. ويحدد نطاق المصطلح لغة رسمية وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانون يشمل (المادة (9) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004):

- 1- إصدار الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) باللغتين. والتكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كالجمعية الوطنية، ومجلس الوزراء، والمحاكم، والمؤتمرات الرسمية، بأي من اللغتين.

2- الاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وإصدار الوثائق الرسمية بهما، وفتح مدارس باللغتين على وفق الضوابط التربوية، وأية مجالات أخرى يحتمها مبدأ المساواة، مثل: الأوراق النقدية، وجوازات السفر، والطوابع، وتستخدم المؤسسات والأجهزة الاتحادية في إقليم كردستان اللغتين العربية والكردية.

2-تعدد المكونات في ظل دستور العراق لسنة 2005 :

أ- إقامة دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005 (المادة (61) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004):

تم رسم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، ووضع آلية دستور دائم للعراق، فموجب المادة: (60) إناطة مهمة كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق، بالجمعية الوطنية التي تقوم بأداء هذه المسؤولية عن طريق تشجيع المناقشات العامة، وتوعية الجمهور عبر وسائل الإعلام، واستلام المقترحات من مواطني العراق خلال عملية كتابة الدستور، وقد أوضحت المادة (61) آلية إقامته.

وشكلت الجمعية الوطنية لجنة مكونة من (55) عضواً من أعضائها، لكتابة مسودة الدستور، مثلت أغلب القوى السياسية، حيث مثل قائمة الائتلاف العراقي الموحد (28) عضواً، وقائمة التحالف الكردستاني، (15) عضواً، والقائمة العراقية (8) أعضاء، وعضو من الحزب الشيوعي العراقي، وعضو من الجبهة التركمانية، وعضو مسيحي، وعضو من السنة، وبسبب مقاطعة قوى سياسية رئيسية من الطائفة السنية للانتخابات، الأمر الذي ترتب عليه صعوبات كثيرة لإيجاد توافق سياسي لكافة المكونات الأساسية للشعب العراقي، مما اضطر الجمعية الوطنية إلى إشراك القوى المقاطعة للانتخابات في لجنة كتابة الدستور، وبعد إضافة السنة الغائبين، توسعت اللجنة إلى هيئة تضم 71 عضواً (علي، 2007، ص 20).

وبعد مخاض عسير وصلت اللجنة الدستورية إلى وضع الصيغة النهائية لمسودة الدستور العراقي الدائم، حيث ظهرت داخل اللجنة الدستورية آراء ووجهات نظر مختلفة بخصوص بعض القضايا الأساسية أهمها الفدرالية، والدين ودوره في الدولة، وهوية العراق وتوزيع الثروة... الخ (حسين، المصدر السابق، ص 318-321).

وكان على لجنة صياغة الدستور الانتهاء من كتابته بحلول 15 آب 2005، وتنظيم استفتاء شعبي للموافقة عليه قبل 15 تشرين الأول 2005، ونظراً لعدم الانتهاء من صياغة الدستور في الموعد المحدد، قررت الجمعية الوطنية بأكثرية تزيد عن ثلثي أعضاء الجمعية إصدار قرار تعديل المادة 61 من قانون إدارة الدولة، حيث تم تمديد المهلة لأسبوع واحد، إلى 22 آب 2005، ليتمكن رؤساء الكتل من تسوية النقاط المتنازع عليها، وأقرت الجمعية الوطنية في 28 آب 2005 مسودة الدستور، وعرضت المسودة على

الشعب العراقي للاستفتاء عليها في 15 تشرين الثاني 2005، وانتهى الاستفتاء بإقرار الدستور بنسبة 78% من أصوات المقترعين (المصدر السابق نفسه، ص 323).

ويعد دستور العراق لسنة 2005 أول دستور عراقي منذ تأسيس الدولة العراقية يكتب من قبل جمعية تأسيسية عراقية منتخبة (الجمعية الوطنية)، ويتم التصويت عليه من قبل الشعب باستفتاء شعبي.

ب- التنظيم الدستوري لتعدد المكونات وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 :

جسد الدستور العراقي لسنة 2005 عدة مبادئ أساسية فيما يتعلق بنظام الحكم وشكل الدولة وهوية العراق، وأشار الدستور إلى التعدد في مكونات الشعب العراقي. وسوف نذكر هنا المواد التي أشارت إلى تعدد المكونات مركزين على تلك المواد التي أشارت إلى حقوق المكونات الثقافية والاجتماعية والدينية. وعليه سوف نبحت في المبادئ والمواد المتعلقة في موضوع بحثنا على الوجه الآتي:

1- هوية العراق :

نظرا لأن العراق ذو أغلبية مسلمة فإنه تم النص على هوية الدولة الإسلامية، في المادة الثانية من الدستور إن (الإسلام دين الدولة الرسمي ومصدر أساس للتشريع) ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام، مع إن الدستور قد ضمن الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كذلك ضمن كامل الحقوق الدينية للأديان الأخرى كالمسيحيين واليزيديين والصائبة المندائيين.

ونصت المادة الثالثة على إن العراق: (بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وجزء من العالم الإسلامي)، وإن التعددية القومية والدينية والمذهبية هي الأساس المكون للشعب العراقي، ورغم مطالبة بعض القوى السياسية بالنص على كون العراق جزءاً من الأمة العربية كما كان في الدساتير المؤقتة لسنوات 1958، و1964، و1970، إلا أن تلك المطالب وقوبلت بالرفض، وقد ثارت تلك المطالب خلافا رئيسيا بين مكونات العراق المختلفة عامة وخصوصا بين الكرد والعرب السنة خاصة، إذ أن هذه الفكرة تم رفضها من قبل الأكراد وتمت إضافة فقرة أن العراق: (عضو مؤسس وفعال في الجامعة العربية وجزء من العالم الإسلامي)، كما إن دساتير المجتمعات التعددية كالـدستور الكندي والسويسري... الخ، لا تتضمن نصوصا كونها جزءاً من الأمة الانكليزية بالنسبة للغالبية الناطقة بالانكليزية في كندا، أو الألمانية ذات الأغلبية في سويسرا (كوران، 2010، ص 237 - 238).

2- التعددية اللغوية :

اعترف الدستور بالتعدد اللغوي في العراق، حيث نصت المادة الرابعة منه على اعتبار اللغتين العربية والكوردية كلغتين رسميتين على النطاق الوطني، واعتبار اللغتين التركمانية والسريانية لغتان رسميتان على النطاق المحلي في الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية، كما اعترف الدستور بحق العراقيين بتعليم أبنائهم باللغة الإلام، كالتركمانية، والسريانية، والأرمينية، في المؤسسات التعليمية الحكومية، وفقا للضوابط التربوية، أو بأي لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة.

إن النص على كون العراق بلد متعدد اللغات ليس جديداً، لأنه سبق وتم الاعتراف بذلك في الدستور المؤقت لسنة 1970، لكن الفرق بين الدستورين إن دستور 1970 قد حدد المنطقة التي تعد بها اللغة الكردية لغة رسمية بمنطقة الحكم الذاتي، إما دستور 2005 فإنه شمل كل العراق وليس المنطقة الكردية فقط، إضافة إلى ذلك كان دستور 2005 أكثر تفصيلاً في تحديد مصطلح لغة رسمية واستخدامها (المصدر السابق نفسه، ص239).

وقد صدر قانون اللغات الرسمية رقم (7) لسنة 2014، الذي عرفه في المادة الأولى منه اللغة الرسمية وهي (اللغة التي تعتمد الدولة في التكلم والتعبير والمخاطبات الرسمية والأوراق النقدية والطوابع والوثائق الرسمية في جميع ما يتعلق بأمور الدولة في الداخل والخارج وغير ذلك من المجالات الأخرى)، في حين عرف اللغة الرسمية المحلية التي تنقيد استعمالاتها الرسمية في الوحدات الإدارية التي يشكل المتحدثون بها كثافة سكانية، واعتبرت المادة العاشرة من نفس القانون، اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان في الوحدات الإدارية التي يشكل التركمان أو السريان فيها كثافة سكانية. في قرار للمحكمة الاتحادية العليا 15/اتحادية/2008، حول مفهوم الكثافة السكانية بعد أن ورد من مجلس محافظة كركوك كتاباً بالعدد 639 في 2008/3/6، يستوضح ما المقصود من الكثافة السكانية الواردة في المادة الرابعة رابعاً، وذلك لغرض كتابة لوحات الدوائر في المحافظة باللغتين التركمانية والسريانية إضافة إلى اللغة العربية واللغة الكوردية.

وبعد الدراسة والرجوع إلى أحكام دستور جمهورية العراق والمعاجم اللغوية وجد تعبير (الكثافة السكانية) ينصرف إلى الجماعات التي تشكل ثقلاً وظهوراً بارزاً في المدن المتكونة من عدة قوميات ويكون لتلك الجماعات تأثيراتها في مسيرة المجتمع ومشاركتها في حركته، وحيث إن ذلك ينطبق على التركمان وعلى الناطقين باللغة السريانية في محافظة كركوك فيكونان ضمن مفهوم (الكثافة السكانية) المنصوص عليها في الفقرة (رابعاً) من المادة (4) من الدستور لأن (الكثافة السكانية) لا تعني بالضرورة غالبية عدد السكان؛ وإنما تعني ما تقدم ذكره وبناء عليه تجد المحكمة الاتحادية العليا تطبيقاً لأحكام الفقرة (رابعاً) من

المادة (4) من الدستور إمكانية كتابة لوحات الدلالة للدوائر في مركز المحافظة وفي القضاء والناحية باللغات العربية والكوردية والتركمانية والسريانية (المادة الثانية من قانون اللغات الرسمية رقم (7) لسنة 2014).

وجاء القانون بشيء جديد هو تشكيل لجنة عليا لمتابعة تنفيذ هذا القانون، تساعد على لجنة مختصة من لغويين وأكاديميين وممثلي التركمان والسريان والأرمن والمندائيين وإضافة ممثل لأية لغة عراقية أخرى، وبهذا فتح المشرع العراق الباب أمام إمكانية إضافة لغات عراقية أخرى. وأوضحت الأسباب الموجبة للقانون الذي جاء تطبيقاً للمادة الرابعة من الدستور، واحتراماً للتنوع القومي أو اللغوي في العراق وتأكيداً لترسيخ البعد الإنساني لحضاراته في عهده الاتحادي الجديد، ومن أجل تمكين المكونات الأساسية لجمهورية العراق من التعبير الحر عن حاجتها ومتطلباتها بلغاتها الأصلية (المادة (15) من قانون اللغات الرسمية رقم (7) لسنة 2014).

3- علم العراق وشعاره ونشيدته الوطني :

علم الدولة وشعاره ونشيدته الوطني من الرموز والقيم الوطنية للبلاد، التي يجب أن تعبر عن المجتمع والشعب ككل، وإن الإشارة إلى أن يكون علم الدولة ونشيدته الوطني معبراً عن مكونات المجتمع العراقي المختلفة هي اعتراف من المشرع الدستوري بالقيمة الثقافية والوطنية لرموز هذه المكونات، وهو خطوة هامة في سبيل تعزيز انتماء هذه المكونات إلى الدولة العراقية الحديثة وتقوية الروح الوطنية فيها وبناء هوية وطنية عراقية جامعة.

ونصت المادة 12 فقرة أولاً من الدستور على أنه (ينظم بقانون، علم العراق وشعاره، ونشيدته الوطني بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي)، حيث لم نجد مثل هذا النص في الدساتير العراقية السابقة بالشكل الذي يعبر به عن مكونات الشعب العراقي (كوران، يوسف ، المصدر السابق، ص 243-244).

4- الأجهزة الأمنية والجيش :

نصت المادة التاسعة من الدستور على أن (تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية وتدافع عن العراق...) (المادة (التاسعة/ أولاً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005). وقد اعتبر البعض إن الإشارة إلى ضرورة تكوين الجيش والأجهزة الأمنية من أفراد كافة مكونات الشعب العراقي الدينية والمذهبية والقومية هي ضمانة دستورية قوية لعدم تهميش أي مكون وعدم سيطرة

أي مكون على مفصل الأجهزة الأمنية كما حدث في العهود السابقة، وإن خصوصية التجربة العراقية قد فرضت هذه الإشارة.

ولم نجد في دساتير العالم التطرق إلى وجوب تشكيل الجيش بصورة متوازنة من مكونات الشعب الدينية والمذهبية والقومية المختلفة، بل الجيش والأجهزة الأمنية تمثل سيادة الدول التي يجب تشكيلها على أساس الوحدة و معيار المواطنة لا معيار المكون، كذلك فإن المشرع الدستوري لم يتطرق إلى كيف يمكن أن يتحقق التوازن بين مكونات الشعب فهو لم يتطرق لذلك، مثلاً هل يصدر قانون يوضح كيفية تحقيق التوازن، مما يجعل هذه المادة محل خلاف واجتهاد حول استخدام مفردة الإقصاء والتميز من قبل بعض المكونات، ونرى أن هذه المادة تفرق أكثر بين المكونات وتجعل الجيش ضعيفاً، ولربما يكون ولاؤه للمكون أكثر من العراق (كوران، يوسف، المصدر السابق، ص 243).

5- الحرية الدينية والأحوال الشخصية :

فقد أكدت المادة (10) من دستور العراق لسنة 2005 على أن (العتبات المقدسة والمقامات الدينية في العراق، كيانات دينية وحضارية، وتلتزم الدولة بتأكيد وصيانة حرمتها، وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها).

كذلك المادة (43) من الدستور التي نصت (أتباع كل دين أو مذهب أحرار في ممارسة الشعائر الدينية بما فيها الشعائر الحسينية، وإدارة الأوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية، وينظم عملها بقانون) (المادة (43)، من دستور جمهورية العراق لسنة، 2005).

ويعترض البعض على هذه المواد وخصوصاً فيما يتعلق بالعتبات المقدسة أو الشعائر الحسينية، لماذا تميز هذه الأماكن المقدسة والشعائر الحسينية التي هي مختصة بمكون معين؟ وإن كان البعض محقاً عندما يقول إن الدستور ليس له علاقة بهكذا أمور، يمكن الإجابة على هذا السؤال بشيء من الموضوعية الواقعية لا الدستورية، إن هذا النص جاء بعد أن عانت العتبات المقدسة في العراق الكثير من الإهمال المتعمد خلال الأنظمة السابقة، وتعرضت للدمار أكثر أيام الانتفاضة الشعبانية عام 1990 وذلك بحجة لجوء الثوار المعارضين للنظام البائد إلى داخل هذه العتبات، فكان لابد بعد تغيير النظام السياسي في العراق في 2003، من إعادة الحياة إلى هذه العتبات وصيانتها والحفاظ عليها، لإقامة الشعائر الدينية بكل حرية من خلال النص الدستوري عليه، أما عن الشعائر الحسينية فإن النص كتب في لحظة تاريخية لازالت ذاكرة من اضطهدوا بسبب ممارسة هذه الشعائر جريحة، فكان لابد من ضمانة دستورية في هذا المجال.

كذلك نص الدستور العراقي على أن العراقيين (أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية، حسب أديانهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختيارهم وينظم ذلك بقانون)، إضافة إلى نص الدستور لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة، وكفلت الدول حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني (المادة (37/ ثانياً)، من دستور جمهورية العراق لسنة، 2005).

وتأتي الإشارة إلى إن العراقيين أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية هو نتيجة طبيعية لوضع العراقي المتعددة الأديان والمذاهب، حيث كل دين ومذهب له قواعده وأصوله الخاصة بالأحوال الشخصية (الزواج والطلاق والإرث).

6- الهيئات الدستورية المستقلة :

تعرف الهيئات المستقلة بأنها: هيئات رسمية أنشئت من أجل أن تعمل بصورة مستقلة عن السلطات الثلاث، وقد أصبح شائعاً استحداث مثل هذه الهيئات عالمياً لغرض حماية الشؤون التي تضطلع بها من الضغوط السياسية للدولة (مجموعة باحثين، 2006، ص52).

وقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 على الهيئات المستقلة في الفصل الرابع منه إذ نص في المادة (102) منه على: (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم عملها بقانون).

وتطبيقاً لهذه المادة صدر قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (53) لسنة 2008 النافذ، وعدل هذا القانون ثلاث مرات، إلا أن ما يهمننا هو التعديل الأول الذي ألغى نص المادة (15/ خامساً) وجعلها بالشكل الآتي: (يحل عضو الاحتياط وحسب استحقاق المكون من ضمن القائمة المصادق عليها في مجلس النواب محل العضو الذي انتهت عضويته لأحد الأسباب أعلاه).

وهذا يعني أن المشرع قد راعى تمثيل المكونات في المفوضية العليا لحقوق الإنسان، حتى في حالة انتهاء عضوية أحد الأعضاء الأصليين فإن بديله يجب أن يكون من نفس مكون العضو الأصلي (قانون رقم (81) لسنة 2012 التعديل الأول لقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (53)، 2014).

ويساعد وجود مفوضية خاصة بحقوق الإنسان، في زيادة الحماية الدستورية والقانونية للمكونات وخصوصاً المكونات قليلة العدد التي قد تتعرض للاضطهاد والتمييز المادي والمعنوي.

وبخصوص قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 المعدل، فقد جاء في المادة: (التاسعة/عاشراً) منه: (يراعى في تشكيل المفوضية العليا للانتخابات بما يحقق التوازن في تمثيل مكونات الشعب العراقي وفقاً للأنظمة والتعليمات). وهذا يعني يجب أن يكون أعضاء مفوضية الانتخابات

مرشحين حسب استحقاق المكونات. بل إن التوازن بين المكونات امتد إلى الموظفين، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من التعديل الأول لقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 بقولها (تراعي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند تثبيت ملاكها التوازن بين جميع مكونات الشعب العراقي) (قانون رقم (81) لسنة 2012 التعديل الأول لقانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53)، 2014).

ونص الدستور على هيئات مستقلة أخرى مثل البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، وينظم القانون عمل كل هيئة منها. أما من حيث ارتباط هذه الهيئات فيكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب. ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، بمجلس النواب. في حين ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء، ويعد من الهيئات المستقلة التي ترتبط بمجلس الوزراء هي مؤسسة الشهداء (المادة (104) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

وصدرت ثلاث قوانين لدواوين الأوقاف مرتبطة بمجلس الوزراء وهي ديوان الوقف الشيعي، وديوان الوقف السني، وديوان أوقاف الديانات المسيحية والايثيوبية والصابئة المندائية، وتعكس هذه الدواوين المتعددة كيف أثر تعدد المكونات في مؤسسات النظام السياسي، وبالتالي تعدد مؤسسات هذا النظام وفقاً لذلك التعدد.

وأقر الدستور إنشاء هيئتين منفصلتين مستقلتين الأولى في المادة (105) الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، التي تتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لتنظيم المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، والتي ينظم عملها بقانون (المادة (105) من من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

وتطبيقاً للمادة: (105) من الدستور صدر قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم: (26) لسنة 2016، وهي هيئة مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت رقابة وإشراف مجلس النواب.

وقد كررت المادة الثانية من القانون أعلاه الغرض الذي أراده الدستور من تأسيس هذه الهيئة وهو ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات، والزمالات الدراسية، والوفود، والمؤتمرات الإقليمية والدولية، على أساس معايير المهنية والكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص، وتتألف الهيئة العامة من ممثلين من الجهات ... على أن

يراعى فيها تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي...الخ المادة (الثانية) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم، رقم (26) لسنة (2016) .

وتتولى الهيئة وضع الخطط والبرامج لضمان مشاركة أبناء الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة مؤسسات الدولة بما يضمن العدالة و وفقا لمعايير المهنية والكفاءة وتكافؤ الفرص ودون تمييز بسبب الجنس، أو العرق، أو القومية، أو الأصل، أو اللون، أو الدين، أو المذهب، أو المعتقد، أو الرأي. و إشراك ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية. وإعداد تقرير نصف سنوي عن حاجة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للبعثات والزمالات الدراسية والمؤتمرات الإقليمية والدولية وعن تصوراتها للمشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة يعرض على مجلس النواب لأحاليته إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنه(المادة (الرابعة) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم (26) لسنة (2016).

والهيئة الثانية في المادة (106) الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وهذه الهيئة تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، حيث تضطلع هذه الهيئة بالمسؤوليات الآتية (المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005):
أ- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب- التحقيق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ت- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفق النسب المقررة.

ولم يشر الدستور إلى عائدة بعض المؤسسات مثل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ومجلس الخدمة الاتحادي، وقد أجاز الدستور استحداث هيئات مستقلة حسب الضرورة بقانون (المادة (108) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005).

الأمر الذي يشير إلى أن فلسفة إنشاء هذه الهيئات المستقلة كانت قائمة على أساس مؤسسات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ولا يكون لمجلس النواب ومجلس الوزراء سوى الإشراف على عملها، ولكن واقع الممارسة العملية وطريقة تشكيل هذه الهيئات وتعيين أعضائها كان بعيدا عن معايير الكفاءة قريبة إلى

المحاصصة الحزبية والطائفية والقومية، لاسيما المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيأة الاتصالات (الزويني، 2016، ص178).

تعدد المكونات وأثرها في شكل الدولة الاتحادية :

1-مبادئ النظام الفدرالي :

نشأت المبادئ الفدرالية نتيجة التوفيق بين الوحدة والتنوع في تنظيم الدولة الفدرالية، حيث يرتكز الاتحاد الفدرالي على مبدئين أساسيين، وهما: مبدأ الاستقلال ومبدأ المشاركة.

أ-مبدأ الاستقلال الذاتي :

يعد الاستقلال مبدأ أساسيا في النظام الفدرالي الاتحادي حيث يضيف على الدول الأعضاء الطابع الدولي ويميزها عن الأقاليم والمحافظات في الدولة الموحدة، وتحفظ الدول الأعضاء، أو الأقاليم في ظل النظام الفدرالي باستقلال ذاتي، فلها سلطة حكم نفسها بنفسها وإدارة شؤونها بحرية، في إطار الوضع الدستوري الممنوح لها. فلكل دولة من الدول الأعضاء، أو الأقاليم سلطة خاصة بها بالنسبة للقضايا المتعلقة بتنظيمها الداخلي وتدير الشؤون المتروكة لها، ولها تشريعاتها ونظامها القضائي، والأجهزة العامة الضرورية لضمان فعالية نظامها الداخلي، وعليها أن تحترم المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور الفدرالي (سليمان، 1991، ص41).

ويعد الاستقلال الذاتي أحد أبرز مقومات النظام الفدرالي، كونه المبدأ الذي يمنح الأقاليم الداخلية في الاتحاد استقلالية في ممارسة شؤونها الداخلية ضمن إطار الإقليم، وذلك من عدة وجوه تتمثل في الاستقلال الإقليمي ووجود دستور خاص بالإقليم الذي يعطي الشرعية للسلطات العامة الإقليمية التشريعية والتنفيذية والقضائية، إضافة إلى الاستقلال المالي واللغوي للمكونات التي تقطن الإقليم، حيث إن هذه العوامل تعد أهم مقومات تمسك مواطني الإقليم بوجودهم المميز، وباحتفاظهم على كيانهم الذاتي داخل الدولة الفدرالية، فمبدأ الاستقلال الذاتي للأقاليم يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للأقاليم، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها، فمن خلال هذا المبدأ تستطيع المكونات التي تقطن الإقليم تشريع قوانين خاصة للحفاظ على خصوصيتها اللغوية أو الدينية أو تقرير نظام تعليمي خاص وغيرها (علي، 2012، ص124).

ب-مبدأ المشاركة :

يخول هذا المبدأ الدول الأعضاء أو الأقاليم في الاتحاد المساهمة في صنع القرارات الاتحادية ذات المنفعة المشتركة، فبدون هذا المبدأ لا يمكن القول بتعاون الأعضاء وإنما برضوخها، فالفدرالية لا توجد إلا إذا ساهمت المكونات الشريكة بواسطة ممثليها الأعضاء في الاتحاد الفدرالي بإعداد قراراته، تكمن المشاركة في أن المكونات في الدولة الاتحادية تشارك فعليا في اتخاذ القرارات الصادرة عن السلطة الفدرالية، والمشاركة هي ضمانة الاستقلال الذاتي للأقاليم، فالفدرالية تفترض وجود مؤسسات، مهمتها إدارة المصالح المشتركة، وفرض تطبيق القوانين الصادر عن عنها على الأقاليم ومشاركة هذه الأخيرة في المؤسسات المركزية، وفي اتخاذ القرارات التي تهم مجموع الفدرالية. والمشاركة عادة تتم بواسطة المجلس الثاني في البرلمان الفدرالي، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، وهذا المجلس مكون من أعضاء يمثلون الأقاليم (الغزال، 1996، ص102).

وتمثل المشاركة السياسية للأقاليم عصب النظام الفدرالي الذي على أساس التوزيع السليم للسلطة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وفقا لما رسمه الدستور الفدرالي، حيث إن النظام الفدرالي يسمح للأقاليم ومواطنيها المشاركة الفعالة في السياسة العامة للدولة، بالإضافة إلى ما يتمتعون به من مشاركة في المؤسسات الخاصة التابعة لها، وهذا هو النظام المطبق في أغلب الدول الفدرالية كالولايات المتحدة وسويسرا وكندا وبلجيكا، ولمبدأ المشاركة أهمية كبيرة في الدولة الفدرالية، لأن وحسب تعبير بعض الفقهاء لا وجود للدولة الفدرالية إذا لم تشارك الجماعات المكونة لها عن طريق ممثليها في تكوين الهيئات الاتحادية وفي صنع قراراتها، وذلك لا على أساس أنهم مجموعة من مواطني الدولة الفدرالية ولكن على أساس أنها كيانات متميزة يسمع رأيها في حكم البلاد، وحيث أن بعض هذه الكيانات يشكل شعبها من أغلبية قومية أو دينية ولغوية، لذلك تكون مؤثرة من خلال هذا المبدأ بالمشاركة في رسم السياسة العامة للبلد (علي، المصدر السابق، ص138).

ويمكن تحديد أوجه التعاون والمشاركة الرئيسية بتمثيل الدول الأعضاء، أو الأقاليم في مجلس خاص بهم على مستوى الاتحاد، وأيضا بمشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الاتحادي، وكما يأتي:

أ- مجلس الأقاليم :

وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية فهي من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة، وتختلف تسميات هذا المجلس في الدول الفدرالية، حيث يطلق عليه في الولايات المتحدة الأمريكية بـ(مجلس الشيوخ)، وفي سويسرا (مجلس المقاطعات)، وفي الاتحاد السوفيتي سابقا (مجلس القوميات)، وفي دستور

العراق لسنة 2005 يطلق عليه (مجلس الاتحاد). وقد أخذت أغلب الدول الاتحادية بأسلوب المجلسين في تكوين سلطتها التشريعية، يمثل أحدهما سكان الدولة الاتحادية، والثاني يمثل الولايات أو الأقاليم. وفي العراق فقد نصت المادة: (65) من الدستور لسنة 2005 على تشكيل المجلس التشريعي الثاني الذي يسمى (مجلس الاتحاد) لضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد أحال المشرع تنظيم ذلك إلى مجلس النواب بإصدار قانون لمجلس الاتحاد، ويسن بأغلبية الثلثين، ويحدد فيه شروط واختصاصات المجلس، ولم يكن المشرع الدستوري موفقا بعدم تنظيمه هذا المجلس بنصوص دستورية يحدد فيها اختصاصاته والتمثيل للأقاليم، كما هو الحال في سائر الدساتير الاتحادية الأخرى التي تعده ضمانات أكيدة لمكونات الدولة الاتحادية، هذا إضافة إلى أن مجلس النواب، وعلى الرغم من مرور أكثر من دورتين تشريعتين، لم يشرع قانون هذا المجلس مما يعد ذلك أحد التحديات التي تواجه عمل السلطة التشريعية في العراق (كاظم، 2017، ص96).

ب- المشاركة في تعديل الدستور :

من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تميز الدساتير الفدرالية بصفة الجمود هو قاعدة إشراك الأقاليم أو الولايات كوحدات سياسية في عملية تعديل الدستور الاتحادي، إذ أن الدستور الفدرالي هو الذي يخلق الدولة الفدرالية، وهو الضامن الأساسي للعلاقات التي تربط الأقاليم بالحكومة الاتحادية للحفاظ على الاستقلالية الدستورية.

أما في العراق فلم يعط الدستور العراقي لسنة 2005 الحق للإقليم باقتراح تعديل الدستور، كذلك لم يعط للأقاليم دورا في الموافقة على تعديل الدستور إلا في حالة أن يكون التعديل من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إذا يجب موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وبموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام (ليلة، 1969، ص144).

2- الفدرالية كحل لمشكلة عدم التعايش بين المكونات :

تعد الفدرالية أفضل ضمان للحقوق الفردية والجماعية، كما أنها ضمان للنمو الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، كونها توفر الموارد الاقتصادية والبشرية للجماعات المتحدة، وما تعانيه المجتمعات في أغلب دول العالم الثالث التي تبنت هيكلية الدولة الموحدة البسيطة التي يسعى نظامها السياسي إلى فرض الهوية الواحدة عبر تخطي، أو حتى قمع الثقافات الفرعية أحيانا لم تؤدي إلا إلى مزيد من المشاكل وتبديد الموارد باتجاهات لا تخدم التنمية البشرية. ولعل ما يعانيه العراق مثلا من مصاعب ومخاطر وعنف يعيق

بناء دولة عصرية قائمة على أسس ديمقراطية وتعددية، وقد يكون النظام الفدرالي أحد الوسائل الناجحة في إدارة التعددية الأثنية والقومية والمذهبية سلمياً، ويقلص دوامة العنف التي تشهدها، وتعيش آثارها التي بدأت تنخر في النفوس وتباعد بين شركاء الوطن (شيال، 2007، ص1).

وأثبتت الديمقراطية نجاحها بإيجاد الحلول للمشاكل التي يثيرها الانفراد بالسلطة، واختلاف الرأي والمصالح داخل الجماعة والمجتمعات المختلفة، فإن الفدرالية، وعبر مختلف تطبيقاتها الحقيقية قدمت هي الأخرى الكثير من الحلول للمشاكل التي يثيرها التنوع والتعدد القومي والديني واللغوي في تلك الدول من خلال قيامها بتوزيع وتعدد مركز اتخاذ القرار على أسس ديمقراطية، فنجاح الفدرالية وضمان الديمقراطية كلاهما يعتمدان على وجود دستور ينظم العلاقة بين السلطات، ويجعل الشعب مصدر السلطة، ويسمح بالتعددية والمشاركة الحقيقية للشعب في إدارة شؤونها، فضلاً عن ضمانة للحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية المتباينة في الدولة.

إن قيم الديمقراطية قد لا تقتضي إقامة الفدرالية غير أن قيم الفدرالية تقتضي وجود الديمقراطية، ففي الدولة التي لا تعاني من تنوع قومي وديني ولغوي يمكن إقامة الديمقراطية دون الفدرالية، أما في الدولة التي تتميز بتعدد مكوناتها الاجتماعية وعدم تجانسها القومي والديني فإن الفدرالية ستكون الضمان لتحقيق الديمقراطية بل سر نجاحها (سلمان، 2008، ص131-132).

ويمكن اعتماد النظام الفدرالي، كحل لمشكلة التعايش السلمي في المجتمعات المكونة من عدة مكونات دينية، أو مذهبية، أو قومية، أو لغوية، أو ثقافية فاشتغال المكونات بإدارة مصالحها، في إطار الدولة الفدرالية، ممكن أن يخفف من أسباب الصراعات التي قد تحدث بينهم والمهددة للسلم الأهلي، وتبدو إن بنية الدولة الفدرالية مطابقة لبنية المجتمعات المتعددة، وضامنة لحقوق وحريات المكونات التي تكون الدولة الاتحادية.

إن الاستغلال الذاتي لكل من المكونات يسمح لها بإدارة شؤونها وفق أساليبها الخاصة، وضمان مصالحها، والتعبير عن طموحاتها، والمحافظة على خصوصياتها، وإغناء شخصيتها، وتنمية نشاطاتها، حيث أن مشاركة المكونات في ممارسة السلطة الفدرالية، وعلى مستوى المؤسسات الاتحادية، تشكل ضمانة الاستقلال الذاتي لهذه المكونات، لأن الفدرالية هي أساساً تهدف إلى بناء نظام حكومي متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم، ومن ثم استيعاب الهويات المختلفة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً، أي أنها تهدف إلى ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد.

ففي الدولة الفدرالية أقاليم أو كيانات سياسية أو مجاميع قومية، أو دينية، أو مذهبية، أو ثقافية ضمن بناء سياسي غير مركزي واحد، وذلك بهدف الحفاظ على الخصائص الذاتية لكل كيان من هذه الكيانات، فهي تقوم على تقسيم مناطقي للدولة، فهي توفر الحياد والمساواة التامة في تمثيل كل أفراد الدولة الفدرالية، كما أنها تؤمن الحكم الذاتي المحلي لمختلف أطياف المجتمع مع تمثيل هذه الأطياف المتنوعة في مؤسسات الدولة الفدرالية (سليمان، المصدر السابق، ص43).

وتفسح الفدرالية المجال أمام مختلف المكونات للمحافظة على حريتها، هذه الحرية هي أساس نشوء السلطة الفدرالية، فكل مكون يحتفظ باستقلاله الذاتي، لكي ينمي شخصيته وفق موارده المادية وأوضاعه الجغرافية ويحافظ على خصوصيته، على أن تبقى هذه الاستقلالية ضمن حدود معينة، فلا يجوز أن تشل النمو المتناسق للنظام الفدرالي، فميزة الفدرالية تكمن في أنها توحد جماعات بشرية مختلفة، وتحترم في الوقت نفسه تنوعها، ويمكن اعتبارها أفضل ضمانة للحقوق الفردية والجماعية.

كما إنها خير ضمانة للنمو السياسي والاجتماعي والاقتصادي؛ لأنها توفر الموارد الاقتصادية والبشرية للمكونات المتحدة.

وهكذا تبدو الفدرالية كنظام سياسي قادر على ضمانة الحريات والحقوق الفردية والجماعية في آن واحد، فهي وسيلة توحيد حيث يسود التنوع، ووسيلة تنوع واغناء حيث ترخي الوحدة بثقلها، وتتوخى الفدرالية التوفيق بين ضرورة اعتماد سياسة مشتركة إزاء القضايا الكبرى المجموعة بكاملها، على الصعيدين الوطني والدولي، وبين تطلعات كل من المكونات المتحدة، والتي لا ترغب بالالتزام بالقضايا التي تتناقض مع رؤيتها، وتريد أن تبقى سيدة نفسها بالنسبة لقضاياها الخاصة، وأن البنية القانونية للمؤسسات التي تستجيب لهذه الضرورة تبدو معقدة، وهذا التعقيد ناتج، من إن الدولة الفدرالية تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة، بينما تبدو من ناحية أخرى كتجمع دول متحدة، أضعف منها بالتأكيد، ولكنها تشارك فعليا في إيجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها (المصدر السابق، ص39).

وإن المبررات والأسباب التي ساهمت باتجاه تبني النظام الاتحادي الفدرالي أسوة بأي نظام آخر، قد يكون الوسيلة التي من خلالها تم توحيد شعوب ناطقة بلغات مختلفة كسويسرا، وكذلك في الهند التي توحدت في اتحاد فدرالي على الرغم من وجود عدد كبير من الديانات المختلفة فيها، ويمكن أن يكون النظام الاتحادي الطريقة المثلى لإدارة دولة ذات مساحة جغرافية شاسعة، فيتولى الاتحاد خلق حالة من التوازن بين وحدة الدولة بوجود سلطة مركزية مع منح الصلاحيات لحكومات محلية تتولى إدارة شؤون الولايات بالتعاون والتنسيق مع حكومة الاتحاد، وقد يكون النظام الاتحادي هو الحل لدولة تعاني من الانقسامات القومية أو الدينية أو المذهبية، وأحيانا تكون الرغبة في تشكيل قوة ردع لأجل مواجهة أي خطر خارجي

هي الدافع الرئيسي لتأسيس الاتحاد الفدرالي، وهذا ما حصل في الاتحاد الفدرالي للولايات المتحدة الأمريكية بعد استقلال ولاياتها الثلاثة عشر.

إن النظام الفدرالي ليس دائما هو الحل لجميع الدول التي تعاني من المشاكل والاضطرابات سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو عرقية أو دينية، ذلك أن تطبيق مثل هذا النظام لا يمكن فهمه من خلال وضع دستور والنص على أن الدولة تكون اتحادية فدرالية مع أهمية هذه الخطوة، ولكن يجب العمل وبجهود مضنية على تهيئة البيئة الملائمة لنشر ثقافة الديمقراطية والوعي المجتمعي باتجاه ترسيخ واقع يتمثل بأن إقامة النظام الاتحادي لا يعني التقسيم ولا يعني إقامة الأقاليم على أساس قومي أو ديني أو مذهبي، كما نصت على ذلك بعض من الدساتير الفدرالية.

وهنا ممكن أن نعطي أمثلة للدساتير التي نصت على منع إقامة أقاليم على أساس ديني، أو طائفي، أو قومي. ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي لا يجيز إقامة مثل هذه الأقاليم، كما أن هناك من مبادئ النظام الاتحادي اختصاصات سيادية للدولة المركزية لا يمكن التجاوز عليها من الأقاليم، وإن الفدرالية لا تعني استبداد إقليم معين بالثروات المنتجة في حدود الإقليم.

كما إن سن دساتير للأقاليم يجب أن لا تتعارض مع الدستور الاتحادي، وكذلك التشريعات الإقليمية يجب أن لا تتعارض مع التشريعات الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وإذا لم تراعى مثل هذه المبادئ فإن الفدرالية سوف تقود البلاد إلى منزلقات خطيرة قد تشكل خطورة بالغة على أمن البلاد ووحدته واستقراره (المصدر السابق، ص34-37).

3-مزايا وعيوب النظام الفدرالي :

1- مزايا النظام الفدرالي :

يتمتع النظام الاتحادي بعدة مزايا قد تكون سببا يدفع باتجاه تبني النظام الاتحادي نجملها بما يأتي (المصدر السابق نفسه، ص 73-75):

أ- يضاعف النظام الاتحادي من فرص المشاركة السياسية من خلال انتخاب أعدادا كبيرة من المسؤولين المحليين، مما يمنع نشر الاستبداد والتفرد، ومن ثم عدم استئثار مكون أو طائفة معينة بالحكم على حساب باقي مكونات الدولة الاتحادية، لكون النظام الاتحادي يتميز بتقسيم السلطات بين الدولة الاتحادية والأقاليم، أو الولايات المكون لها.

ب- يمكن أن يؤدي النظام الاتحادي إلى احتواء الانقسامات القومية والدينية والمذهبية السائدة في دولة معينة والتي تشكل الأرضية المناسبة لاشتعال الصراعات بين هذه المكونات مما يهدد استقرار الدول

ووحدها، وبالتالي فإن تطبيق النظام الاتحادي يخلق حالة من التوازن والانسجام بين مختلف المكونات القومية، والدينية، والمذهبية للتعايش المشترك في دولة واحدة تحفظ للحقوق للجميع في إطار اتحاد فدرالي. ث- إن النظام الاتحادي يمكن أن يرتبط به وجود بعض الدول ودوام استمرارها بسبب التنوع الحاد بين مكوناتها على سبيل المثال سويسرا، حيث سمح الاتحاد الفدرالي لجميع الكانتونات المكونة له بممارسة سلطاتها وعلاقاتها الخارجية، مما جعلها متماسكة وخفف من حالة الانقسام القومي، والديني، والمذهبي، واللغوي في عموم سويسرا، حتى قال فيها فقهاء القانون الدستوري: (لا يمكن بقاء دولة مثل سويسرا بدون تطبيق النظام الفدرالي).

ث- يتلاءم النظام الاتحادي مع البلاد الشاسعة ذات الأقاليم الجغرافية ومع الشعوب الكبيرة التي عانت من تعاقب أنظمة الحكم المختلفة وتباين في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ليضع الحلول الناجحة لتلك الدول الكبيرة ذات الحجم السكاني المتنوع من خلال وضع تشريعات يراعي فيها حجم هذا التنوع في العادات والتقاليد والمعتقدات، ومن ثم فإن تقسيم السلطة التنفيذية سيكون له انعكاس ايجابي على أوضاع السكان من خلال التعايش في إطار دولة اتحادية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والهند.

ه- يعد تطبيق النظام الاتحادي من الوسائل العامة في التوفيق بين اتجاهين مختلفين وهما الاتحاد والاستقلال، أي أنه يجمع بين الرغبة في الوحدة، والنزعة نحو الاستقلال الذاتي، فهو يحافظ على الانسجام ووحدة الأمة في الدولة الاتحادية سواء في مجال الدستور، أو التشريع، أو القضاء مع المحافظة على الاستقلال الذاتي للأقاليم وإدارتها من خلال التشريعات المحلية والإدارية التي تتناسب مع مصالحهم وظروفهم الخاصة.

2- عيوب النظام الفدرالي :

إذا كانت لهذا النظام مزاياه، فإن هناك عيوباً ومساوئ تطرح من قبل منتقديه نجملها بما يأتي (ليله، المصدر السابق، ص150):

أ- قد يؤدي النظام الفدرالي إلى تجزئة الدولة الموحدة أصلاً وجعلها دويلات صغيرة وضعيفة، أو تفتيت وحدة الدولة عندما يتم إعطاء الأقاليم سلطات واسعة على حساب السلطات الاتحادية، مما يضعف قوة الدولة المركزية ويعرقلها في تنفيذ قراراتها وقوانينها؛ نظراً لصعوبة تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم.

ب- بما أن النظام الاتحادي يتميز بتعدد السلطات وتشكيل سلطات مشابهة في المهام والاختصاصات في الأقاليم والولايات الأعضاء في الاتحاد، أي وجود عدة برلمانات وحكومات وموظفين

وهيئات، فإن ذلك من الناحية المالية يستوجب زيادة في النفقات الحكومية والضرائب الباهظة مما يثقل كاهل الموازنة العامة، فيؤدي إلى معارضة بعض الأقاليم لتحملها أعباء مالية من أجل أقاليم أو ولايات أخرى في الاتحاد.

الأمر الذي يشير إلى إن الحل الفدرالي لا يشجع على التوجه الانفصالي بقدر ما يحتويه، ولتوكيد ذلك نستشهد بالتجارب الفدرالية القائمة على أسس الديمقراطية واحترام الدستور الفدرالي، بينما التجارب الفدرالية التي أدت إلى تفتيت الدولة وانفصال الأجزاء عنها، كانت بسبب غياب المؤسسات الديمقراطية أو ضعفها أو لربما لم تتصرف الهيئات الفدرالية بمقتضى الدستور الفدرالي.

ويتضح أن النظام الاتحادي الفدرالي قد طبق بداية في دول معينة لجأت إليه لمعالجة أزمتها الداخلية والتحديات الخارجية التي واجهتها، وإن تطبيقه أيضا يتوقف على الحقائق التاريخية والجغرافية والبشرية والحضارية حسب طبيعة كل دولة، فربما يكون النظام الفدرالي ضارا بدولة متجانسة بكل ثقافتها وتاريخها وعقائدها بحيث تكون الدولة البسيطة الموحدة هي الأصل لها، في حين يكون النظام الفدرالي هو الأصل في دولة متعددة القوميات والأديان والمذاهب والثقافات واللغات.

ومن ثم فإن كل دولة هي محكومة بظروفها السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وعليه فإن النظام الاتحادي لا يمكن أن يكون علاجاً سحرياً لجميع الدول، ولكن ينبغي الأخذ بنظر الاعتبار ظروف كل دولة وبيئتها المناسبة، فالدول الفدرالية التي استمرت إلى الآن كانت قد أصبحت دولا فدرالية بعد أن تعرضت لحروب واقتتال داخلي ونزاعات استمرت لعقود من الزمن، ومن ثم اتحدت واستحضرت عوامل النجاح وعملت على التطوير والديمومة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وألمانيا الاتحادية، وكندا وغيرها من الدول (كاظم، المصدر السابق، ص79).

الجانب الإداري والدستوري في الدولة الفيدرالية :

توصف الدولة الفيدرالية بأنها نظام سياسي وإداري على أساس أنها نظام ينطوي في معناه على تواجد كيان واحد عام النظام السياسي والاجتماعي ذو خصائص متميزة ، يتألف بالأساس من كيانين إداريين أو أكثر ولكل من هذه الكيانات ومكوناتها خصائصها المتميزة أيضا والغرض من أقامتها هو احتواء هذه الخصائص وما ينشأ عنها من مشاكل لصالح عملية تطور النظام (جزءاً) أو (كلاً)، ويرتبط هذا الوصف بمفهوم الإقليمية التي هي اعتقاد سياسي وإداري يعني إن البلد يدار بأكبر قدرة من الكفاءة بتقسيمه إلى أقاليم بدلاً من تقسيمه إلى مناطق حكومية محلية صغيرة وهذا مفهوم تكنوقراطي ولكن له جذر ثقافي جغرافي الأقلمة (موسى، 2004، ص13).

وبما أن الدستور هو نص مقبول رسمياً تذكر فيه المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم السلطات ومهامها فهو يعبر عن عقد اجتماعي تعاقدي، وهو يحمل غالباً طابع الأزيمة السياسية التي انبثق عنها، منطوق عليه كما أن مصير الدساتير ليس منوطاً بالنظام الذي تنطوي عليه بل بعلاقاتها مع قوى البلاد الحقيقية وبوسائل التعبير التي تتيحها أو تحدد لها.

وهي بذلك تعد نتاجاً جماعياً وقد لا تتفق قطعاً مع أمني كل فرد من واضعيها ومن الثابت أيضاً أنه يصعب على هؤلاء أن يعرفوا تمام المعرفة التوازن الحقيقي الذي تتصف به التسوية التي أوصلهم إليها البحث عن اتفاق ثم قبوله بشكل واسع. ولما كان هذا الاتفاق مجموعة من التنازلات وتبادل آراء متباينة، كانت الفائدة السياسية التي يجنيها الجميع لا يمكن أن تبدو لكل إنسان إلا بشكل ضرر أخف ومن أولى مزايا الدستور هو إقصاء القضية الدستورية عن النزاع السياسي (دوفابر، 1970، ص 23).

وتقوم السلطة في الدولة الفيدرالية بأحكام السيطرة على التقسيمات المكانية للسلطة كافة ويحتضن النظام عادةً بدستور لا يستطيع أن يغيره أي من طرفي السلطة (الحكومة المركزية والولايات) دون موافقة الطرف الآخر، وذلك بعكس النظم المركزية إذ تستطيع الحكومة المركزية إيقاف الصلاحيات الممنوحة لأجزاء الدولة كافة وتأتي الصبغة المركزية لهذا النوع بسبب الدور الذي تلعبه المحكمة الفيدرالية والتي تقوم بتغيير الدستور من أجل حل الخلافات التي تحصل في المستويات العليا للسلطة كالسلطة التشريعية أو القضائية، وتقوم الدولة الفيدرالية على اعتبارين أساسيين:

الأول: هو وحدة الدولة.

والآخر: هو استقلال الإقليم.

وإن أحد المظاهر الأساسية لوحدة دولة الاتحاد الفيدرالي هو الدستور الاتحادي الذي يُعَدُّ الأساس القانوني لدولة الاتحاد الفيدرالي، وهو الذي يحدد اختصاصات الحكومة الاتحادية المركزية التي تمثل الحكومة عموماً وتعمل على تحقيق المصلحة العامة لمختلف الأقاليم التي يتكون منها الاتحاد وكذلك بين اختصاصات الأقاليم (قره ولي، 2004، ص 230-231).

وينص دستور الدولة الفيدرالية على وجود حكومة وطنية (اتحادية) وعلى فروعها الكبرى (في الأقاليم)، ويقسم على سلطات الحكومة فيما بينها، وفي ظل هذا التنظيم لا تستطيع أي واحدة من الحكومتين الوطنية أو المحلية أن تغير الحكومة الأخرى أو تتدخل بصورة قانونية في ممارسة السلطات التي تعود للحكومة الأخرى ولا يمكن إجراء مثل هذا التبديل وإعادة التنظيم إلا بتعديل دستوري.

ومعلوم أن دساتير الاتحادات (الدولة الفيدرالية) تمتاز بأنها (جامدة أي تعديلها صعب). ولا يجوز تعديلها بنفس الإجراءات التي تتعدل بها القوانين وذلك لأهميتها البالغة في تحديد اختصاصات

السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم وإقامة نوع من التوازن بينها، ونجد في الدولة الفيدرالية إن الوحدات الرئيسية مستقلة استقلالاً ذاتياً و لكل منها دستورها ونظامها السياسي وهي تمتاز بثنائية السلطة وثنائية التشريع (العاني، 2002، ص123).

وإذا كانت هذه الوحدات السياسية (الأقاليم) ليست دولاً مستقلة ذات سيادة وهي لا تستطيع قانوناً الانسحاب من الاتحاد كما لا تستطيع أن تمارس سلطات الحكومة المركزية أيضاً، إذ لا تستطيع القضاء على الحكومات الإقليمية أو تعديل حدودها دون رضاها والتدخل في شؤونها وسلطاتها وقد يجوز أن تكون الصلاحيات الأصلية التي يمنحها الدستور لأعضاء الاتحاد أقل من تلك الممنوحة للحكومات المحلية في النظام الموحد، ومقياس النظام الفيدرالي ليست سعة الصلاحيات الممنوحة إلى الحكومات المحلية وإنما هو بمركزها القانوني ومصدر سلطاتها (كيتل، 1963، ص305).

ويحتوي مضمون الدستور الاتحادي وأحكامه على بيان شكل الدولة و سلطاتها الاتحادية وما تتمتع به من اختصاصات وما يرتبط بها من علاقات والنص على الحريات العامة التي يتمتع بها جميع مواطني الاتحاد الفيدرالي، وكذلك القيود التي تلتزم بها الأقاليم أعضاء الاتحاد وقد تظهر عند تطبيق الدستور الفيدرالي مشاكل وخلافات بين دولة الاتحاد الفيدرالي و الأقاليم حول تفسير نصوص الدستور.

وقد يؤدي وقوع مثل هذه المشاكل إلى اختلاف التوازن الذي أقامه الدستور بين الاتحاد الفيدرالي والولايات وعندها يقوم القضاء وحسب دستور الاتحاد بكفالة احترام الدستور ورد الاعتداءات التي تقع وتفسير مواد الدستور تفسيراً يتفق مع روح الدستور والمصلحة المقصودة منه وقد يقوم برلمان الاتحاد بدور الرقابة على دستورية القوانين للأقاليم كما هي الحال في (سويسرا)، كذلك الرقابة على دساتير الأقاليم بضمان عدم مخالفتها لدستور الاتحاد الفيدرالي كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية (قره ولي، المصدر السابق، ص 232-233).

الأمر الذي يشير إلى أن الدستور الاتحادي يتولى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المحلية والحكومة الاتحادية التي تتبعها سائر الحكومات.

تعدد المكونات وأثرها في شكل الدولة في العراق :

إن تطبيق النظام الفيدرالي في العراق لم يكن مطروحا للنقاش قبل عام 1990، ولكنه بعد هذا التاريخ قد أصبح الشغل الشاغل للمعارضة العراقية للنظام السياسي البائد. وبعد التغيير الذي حصل في العراق في عام 2003، بدأت عملية التطبيق الفعلي للفدرالية وبهذا تحول العراق من إطار الدولة الموحدة

البسيطة إلى إطار الدولة المركبة الاتحادية، من خلال ما نص عليها في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، ودستور العراق الدائم لعام 2005.

1- جذور النظام الفدرالي في العراق :

جرت المناقشات حول النظام الأنسب للعراق بعد سقوط النظام الحاكم عام 2003، وقد تباينت وجهات النظر بين الحكومة الأمريكية والمعارضة العراقية في الخارج، حيث فضلت الحكومة الأمريكية نظام الفدرالية الاتحادية، الذي من خلاله يمكن إنشاء حكومة عراقية لحقبة ما بعد صدام، وفقا للهويات العراقية القومية والدينية والطائفية.

وقد تم تبسيط التنوع الطائفي في العراق بشكل مبالغ فيه، حيث التعارض بين الشيعة والسنة من جهة، وبين العرب والأكراد من جهة أخرى، نتيجة لذلك يتضمن تصوير الفدرالية المقترحة تقسيم العراق إلى ثلاث وحدات إقليمية، وحدة للأكراد في الشمال، ووحدة للعرب السنة في الوسط والجزيرة، ووحدة للعرب الشيعة في الجنوب يعزز مفهوم الاتحادية الاعتراف الدستوري بالمجموعات الاثنية ككيانات متحدة، تتمتع بتمثيل نسبي، ومستقل أحيانا في المؤسسات الرسمية.

وتقوم هذه المقاربة الاتحادية على أساس دستور البوسنة والهرسك، بموجب شروط اتفاقات دايتون للسلام في تشرين الثاني 1995، مع الإشارة إلى إن الولايات المتحدة الأمريكية تنظر إلى هذه التجربة نظرة ايجابية. إلا أنه يلاحظ أن البوسنة والهرسك عام 1995 تختلفان عن العراق عام 2003 نسبيا، ويتم التشكيك في مدى مناسبة هذا النظام في المشاركة في السلطة، كحل لازمات العراق.

أما الاعتراض الأساسي على اعتماد الفدرالية الاتحادية في العراق، فهو إن هذا النظام قد يقضي على وحدة الدولة، ويقوض أسس التعاون بين الجماعات، ودرست الحكومة الأمريكية إنشاء اتحاد فدرالي، يستهدف قادة المجموعات الثلاث الأهم في العراق، العرب الشيعة والعرب السنة والأكراد، ويهدف هذا السيناريو إلى إقناع القادة المعنيين بأن الاتحاد الفدرالي سيكون بمثابة النموذج السياسي "للتسوية الكبرى" الصادر عام 1787، الذي أتاح إنشاء الولايات المتحدة، حيث يتم تأسيس مجلس أعلى يمنح فيه كلا من المجموعات الثلاثة الرئيسية في العراق تمثيلا لحماية كل منها على المستوى الوطني.

ومن هنا يتم اقتراح نظام فدرالي كأفضل وسيلة لتحقيق الاستقلال الإقليمي، والحماية من عودة الحكومة المركزية المستبدية والتوزيع العادل لعائدات النفط العراقي (أوكلير، 2009، ص21).

أما الخيار الفدرالي من وجهة نظر المعارضة العراقية فيمكن تتبع أثر أصول النظام الفدرالي بعد انتخاب الجمعية الوطنية الكردستانية عام 1992 وما تبعه في مؤتمر المعارضة في نيويورك عام 1998 من تأكيد دعمه للخيار الفدرالي المقترح، وكذلك دعا المشاركون كافة من المجموعة العراقية المعارضة

الشيعية والسنة والأكراد وممثلي الأقليات الطائفية والاثنية في بيانهم الصادر في مؤتمر لندن في كانون الأول/ديسمبر 2002 إلى إنشاء دولة عراقية ديمقراطية فدرالية ضمن الحدود الإقليمية الحالية للعراق، وكان القبول العام الواسع للفدرالية، في مؤتمر لندن من أحزاب عراقية متعددة، خاصة الاتحاد الوطني الكردستاني، والحزب الديمقراطي الكردستاني، والمؤتمر الوطني العراقي، وممثلين عن الأشوريين. وقد تقبل كل من حزب الدعوة الإسلامية والمجلس الأعلى العراقي الفدرالية على مضض، بصفتها الآلية الأفضل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة في العراق، غير أنه اختلف بخصوص العناصر المحتملة للاتحاد الفدرالي المقترح من أجل العراق، ولاسيما حول إمكانية بناء النظام الفدرالي وفقا لإطار اثني أو طائفي أو إقليمي.

وهكذا نرى أن معظم الأحزاب توافقت على المبدأ الفدرالي كوسيلة لإعادة تنظيم نظام الحكم في العراق، انتقل النظام الفدرالي السياسي في العراق من كونه مظهرا يكاد يكون متجاهلا من الخطاب السياسي في التسعينات، وهو مظهر نظر إليه الأكراد على أنه ميزة أساسية في النقاش السياسي في عراق ما بعد صدام، وشيئا فشيئا، أخذت أحزاب المعارضة تعتمد الحل الفدرالي.

ومع سقوط نظام الحكم في 2003، وبعد ذلك محاولة إعادة تنظيم البلاد سياسيا بدأت وتيرة النقاش حينها بالتسارع فيما يتعلق بأي نظام فدرالي يناسب الدولة العراقية أكثر، والمشكلة إن كل مكون من مكونات الشعب العراقي، وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتمد موقفا خاصا بها، يصب في خانة مصالحها في العراق، أما الأكراد فكانوا يفضلون نظاما فدراليا مستندا إلى الاثنية، في حين مال العرب الشيعية إلى تفضيل نظام فدرالي مستند إلى تصميم جغرافي، أما العرب السنة فقد كانوا شبه رافضين للفدرالية (المصدر السابق نفسه، ص18-20).

الأمر الذي يشير إلى أن هناك تأييدا واسعا للنظام الفدرالي باعتباره الحل الأنسب كنظام سياسي لبلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهذا ما نلاحظه بشكل واضح بعد إقرار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 ودستور جمهورية العراق لسنة 2005، خصوصا بالنسبة للأحزاب الكردية، حيث تبنى حزب الاتحاد الوطني الكردستاني الفدرالية باعتباره تمثل حلا للمشكلة الكردية، وإن الحزب يكافح من أجل ترسيخ النظام الفدرالي، فهو يعتبر الفدرالية اتحادا طوعيا ديمقراطيا يحترم إرادة الناس وحقوقهم في حكم مناطقهم المتميزة بخصوصيتها.

إن الفدرالية تاريخيا جاءت لتوحيد الأقاليم التابعة لأمة واحدة كألمانيا أو لتوحيد أقاليم تسكنها قوميات متميزة كما في كندا وسويسرا، أو لتوحيد أقاليم ذات خصوصيات معينة كما في الهند وأستراليا، إذن الفدرالية توحيدية وليست تقسيمية، والفدرالية ممارسة ديمقراطية لإشراك الناس جميعا من حكم بلادهم،

وكذلك إعطائهم حرية اختيار حكاهم وإدارة مناطقهم الخاصة، فالفدرالية تنهي المركزية المفرطة التي تجمع الصلاحيات كلها في يد المركز بما يشبه الدكتاتورية من خلال توزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم. وأخيرا الفدرالية هي الممارسة العصرية والحضارية لحكم الدولة الواحدة ذات الأقاليم المتميزة أو القوميات المتنوعة.

وكذلك الحال بالنسبة للحزب الديمقراطي الكردستاني حيث يؤيد النظام الفدرالي في العراق ويعتبر الفدرالية النظام الأمثل لحكم العراق من حيث إنها تتسجم مع طبيعة المجتمع العراقي المتعددة الطوائف والقوميات.

كما إنها تعد مسعى مناسباً لحل القضية الكردية في العراق، لأنها تتيح للشعب الكردي ممارسة حقوقه القومية المشروعة، والتمتع باستقلاله الذاتي داخل إقليم كردستان وفي إطار الدولة العراقية الواحدة. إن الفدرالية تحافظ على كيان العراق لأنها ستسهم في تعزيز الوحدة الوطنية العراقية، وترسخ الأخوة العربية الكردية، الأمر الذي يسهم في القضاء على هاجس الخوف من تقسيم العراق وتجزئته إضافة إلى موقف الأحزاب الكردية الأوضح في تبني النظام الفدرالي، فقد أيدت قوى سياسية عراقية إسلامية النظام الفدرالي وخصوصاً الفدرالية الكردية التي أصبحت أمراً واقعاً كحزب الدعوة الإسلامية والمجلس الأعلى الإسلامي العراقي والحزب الإسلامي، وقد كان منطلق هذه الأحزاب الإسلامية في تأييدها للنظام الفدرالي هو أنه له شبيه في الإسلام وهو نظام الولايات المعروف في تجربة الحكم الإسلامي، فمثلاً هذه التجربة يمكن أن تهضم هذا التطور (الفدرالي) وتتقاطع في بعض جزئياته لكن لا تصل إلى حد تصطدم به (الفدرالية (الاتحادية) والوحدة الوطنية العراقية، 2004، ص 20-21).

الأمر الذي يشير إلى أن هناك عدة عوامل متنوعة تحدو بالدول والمكونات المختلفة إلى تكوين الدولة الفدرالية، فقد توجد الرغبة في إنشاء الدولة الاتحادية نتيجة الروابط المعنوية كاتحاد شعوب تلك الدول أو المكونات في اللغة أو الدين أو العرق أو العادات المشتركة، أو نتيجة لاتحاد مصالحها الاقتصادية أو لغرض الدفاع المشترك عن خطر خارجي، أو التجاور الجغرافي واتساع الرقعة الجغرافية أو وجود التعدد القومي أو الاثني.

ومن الطبيعي أن تختلف تأثير هذه العوامل من دولة فدرالية إلى أخرى تبعا لاختلاف ظروف الدول أو المكونات الاجتماعية الداخلة في تكوينها من سياسية واقتصادية واجتماعية (عبد الوهاب، 2007، ص 58).

2- النظام الفدرالي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 :

اتبعت الدولة العراقية منذ تأسيسها سنة 1921 شكل دولة بسيطة موحدة، وقد أخذت بأسلوب اللامركزية الإدارية لكن الحكام كانوا يمارسون السلطة بمركزية شديدة، وبعد سقوط النظام السابق في 2003/4/9 تحول العراق من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية تقوم على أساس توزيع الصلاحيات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، وأول ما يجب القيام به لتأمين السلام المنشود في العراق هو اختيار شكل الدولة الذي يلائم مختلف المكونات القومية والدينية والمذهبية في العراق تلك المكونات التي تعرضت للقمع العسكري والسياسي في عهد النظام السابق، وفي ظل غياب نظام الحكم الذي يحقق الاستقرار ويعترف بحقوق المكونات، فإن الصراعات العنيفة ومطالب الاستقلال سوف تسود العراق، أي أن قيام أي حكومة ديمقراطية في العراق ستفشل في الحفاظ على النظام إذا لم يتم التخطيط لها بعناية وحرص وتراعي التعددية القومية والدينية والمذهبية في العراق، وهنا يظهر النظام الاتحادي الفدرالي الذي يقوم بتقسيم السلطة بين مستويين للحكومة، فهو يعطي للمكونات سيطرة أكبر على شؤونهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية ويضيف إلى ذلك احساسهم بالاستقلال والأمان، لذا فالنظام الفدرالي هو أنسب أو أقدر النظم على منع الصراع والانفصال القومي، وخصوصا لوضع مثل العراق متعدد المكونات (برانيتي، 2010، ص290).

ويعد النظام الفدرالي وسيلة مهمة للتوفيق بين الرغبات المتزايدة للمكونات الاجتماعية المختلفة في التعبير عن هويتها الخاصة وضمان التنسيق والتعاون بين هذه المكونات في إطار دولة فدرالية، التي تجمع في بنيتها الوحدة والتنوع، ففي الدولة الفدرالية لا يثير التنوع والخصوصيات المحلية المخاوف، بل يعمل النظام على رعاية تلك الخصوصية ويضعها في إطارها الطبيعي والمؤسسي إذ إن أحد تعريفات الفدرالية بأنها اتحاد اختياري في إطار دولة واحدة، ويتحقق ذلك عندما يكون الاتحاد طوعيا بين دول أو أقاليم أو مكونات تختلف قوميا أو دينيا أو مذهبيا أو لغويا أو ثقافيا، حيث يكون هناك كيان واحد مع احتفاظ هذه المكونات المكونة للكيان المتحد بخصائصها وهويتها، وعليه يمكن أن تعرف الفدرالية بأنها اتحاد اختياري في إطار دولة واحدة، وغالبا ما يتم بين مكونات يتميز بعضها عن الآخر بصفات قومية أو دينية أو مذهبية أو ثقافية، وجاءت الفدرالية كحل توافقي بين المكونات المختلفة في دولة واحدة لتتعم بالاستقرار والمساواة، ويظهر أن الدولة الفدرالية تتشكل من خلال توافق إرادات الوحدات المكونة لها، الموجودة أساسا والمتفقة على التجمع.

ومن الأمثلة للدول ذات التعددية القومية والدينية والمذهبية واللغوية والتي نجحت في تأسيس نظام ديمقراطي مستقر من خلال تطبيق الفدرالية، مثل سويسرا وكندا واسبانيا والهند وبلجيكا.

الأمر الذي يشير إلى أن الدول سالفة الذكر قد ساد بها التوتر بين مختلف مكوناتها القومية والدينية والذي أدى إلى إثارة العنف مرات عديدة، إلا أنه في ظل الهيكل السياسي الصحيح من خلال اتباع النظام الفدرالي استطاعت الحد من تلك التوترات. وهذا يمكن للمكونات العراقية من أن تتلاقى عند نقاط كثيرة سواء قومية أو دينية من إقامة نظاما ديمقراطيا مستقرا يعتمد على الفدرالية (المصدر السابق نفسه ، ص295).

وشهد العراق بعد عام 2003، تغيرا جذريا، على أثر ذلك تم اقرار الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، وكان هذا الدستور مستقى من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الذي عُدّ الوثيقة الأساسية التي تم مناقشتها من قبل لجنة كتابة الدستور الدائم، وتعود أهمية هذا القانون إلى كونه أرسى الأركان الأساسية لدستور العراق القادم، ولشكل النظام السياسي العراقي بعد 2005 وهذا وفقا لما جاء في المادة الرابعة فقرة (1) من القانون الذي حدد (النظام في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي، يجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهبية)، واتفقت المكونات العراقية المختلفة على اتحاد اختياري فيما بينها الذي جسد الدستور الدائم مبادئه الأساسية، هذا الاتحاد قد جاء اختيارا بناء على الرغبة والإرادة المشتركة للمكونات، مع التأكيد الدستوري على إن التزامهم جميعا بتلك المبادئ كفيل باستمرار ونجاح التجربة العراقية الجديدة (خلف، 2014، ص 12).

واحتج المكون الكردي بأن الدستور يسمح لهم بالانفصال عن العراق الاتحادي إذا لم تلتزم الحكومة الاتحادية بالدستور، مستندين في هذا الرأي على ما ورد في ذيل ديباجة الدستور العراقي لسنة 2005 (إن الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعبا وارضاً وسيادة) وهذا يعني بمفهوم المخالفة عدم الالتزام بالدستور يعطيهم الحق بالتدخل من الالتزام بالدستور الاتحادي. ونحن نرى إن هذا التفسير غير سليم وذلك بدليل المادة الأولى من دستور 2005 (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة... وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، كذلك إن هذا التفسير يخالف الغالب بالدساتير الفدرالية التي لا تسمح للأقاليم أو لمكوناتها بالانفصال عن الدولة الاتحادية، كما إن أي مكون لا يستطيع تفسير الدستور على هواه بل ذلك من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا صاحب القول الفصل في تفسير نصوص الدستور. وإن أهم القضايا التي تناولها دستور 2005، هي قضية الفدرالية الذي أقر النظام الفدرالي كشكل لنظام الدولة في العراق، فقد جاء في المادة الأولى من الدستور (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري (برلماني) ديمقراطي (...))، ويعد الدستور العراقي لسنة

2005، الأساس القانوني للاتحاد الفدرالي في العراق والذي يجب أن يسمو على جميع الدساتير في الأقاليم، ولا يجوز أن تتعارض معه بأي شكل من الأشكال.

وهذا ما نصت عليه المادة (120) من الدستور (يقوم الإقليم بوضع دستور له... على أن لا يتعارض مع هذا الدستور، وأوضح الدستور العراقي لسنة 2005، إن النظام الاتحادي يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية، وقد أقر الدستور منذ صدوره بإقليم كردستان كإقليم اتحادي.

كما نص على إمكانية تشكيل أقاليم جديدة تؤسس وفقا لأحكام هذا الدستور (المادة (117)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، فحدد الدستور الإطار العام لتكوين الأقاليم الاتحادية، هذا وقد أحال الدستور لمجلس النواب تحديد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم.

وتنفيذا لذلك صدر قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008، والذي تضمن ستة فصول خاصة بالاجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم، مثلا في الفصل الثالث الخاصة بإجراءات تشكيل الإقليم حيث يرفع طلب تشكيل الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعا من قبل رؤساء الإقليم أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم على أن يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات باتخاذ الاجراءات المتعلقة بالاستفتاء ضمن الإقليم المراد تشكيله خلال 15 يوما من تاريخ تقديم الطلب، هذا وقد استثنى الدستور العاصمة بغداد ولم يعطها الحق بالانضمام إلى إقليم (المادة (124/ثالثا)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005) .

وعن العلاقة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، فمن خلال استقراء نصوص الباب الرابع من الدستور العراقي لسنة 2005 والمتعلق بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الحكومة المركزية وبين حكومات الأقاليم، يدل بوضوح إن الدستور أخذ بالأسلوب الذي يقضي بتحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر وترك ما عداها لسلطات الأقاليم، وهذا يعني إن القاعدة العامة في توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي هي إن الأقاليم صاحبة الاختصاص العام وغير مقيد، بينما للحكومة الاتحادية اختصاصات مقيدة.

ويوجد إلى جانب الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم، إذ نصت المادة 115 من الدستور (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)(احمد، 2014، ص 225- 226).

ويكون للإقليم مركز أعلى وسلطات أكبر مقارنة بالمحافظات، إلا أن قراءة نصوص الدستور العراقي لسنة 2005 تشير إلى تناقض المشرع وإرباك في تحديد الطبيعة القانونية للمحافظة، ولا سيما في موضوع العلاقة بين السلطة الاتحادية والمحافظات غير منتظمة في إقليم، ففي أغلب نصوص دستور 2005، تحظى المحافظات بنفس الوضع والاختصاصات التي تتمتع بها الأقاليم حيث يمنح الدستور المحافظات كما منح الأقاليم الحق بممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور على أنها من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، والاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم مع اعطاء الأولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة.

وبذلك يمنح الدستور العراقي لسنة 2005 المحافظات غير المنتظمة في إقليم مركزاً قانونياً أكبر من كونها وحدات إدارية ويجعلها أقرب إلى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً على الصعيد الداخلي، ولم يكتفِ الدستور بمنح المحافظات غير المنتظمة بإقليم استقلالاً على الصعيد الداخلي بل ذهب إلى أبعد من ذلك بمنحها بعض الاختصاصات في المجال الخارجي، وذلك من خلال منحها الحق في إنشاء مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمراقبة الشؤون الاجتماعية والثقافية والانمائية (المصدر السابق نفسه، ص 235).

الأمر الذي يشير إلى أن الفدرالية العراقية لم تنشأ عن اتفاق وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الاتحاد الفدرالي، عدا إقليم كردستان الذي كان يتمتع بشبه استقلال عن الحكومة المركزية العراقية منذ عام 1991 إلى حين سقوط النظام السابق في 2003/4/9، وإقرار الفدرالية بعد ذلك في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودستور 2005. وإن الدستور العراقي قد أقر بالسلطات القائمة في إقليم كردستان المواد (116، 117) من الدستور.

وقد منحت المادة (120) من الدستور لإقليم كردستان الحق بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الأقاليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات شريطة عدم تعارضها مع الدستور الاتحادي. ونشير إلى أن الدستور العراقي لسنة 2005 قد اعتمد اللامركزية السياسية أو النظام الاتحادي بالنسبة للأقاليم، والنظام اللامركزي الإداري بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ويمكن القول إن أهم آثار الاعتراف بتعدد المكونات المختلفة في صلب الدستور العراقي هو الأخذ بالنظام الفدرالي الذي يتناسب مع ذلك التعدد، وتبعاً لذلك تم صياغة النصوص الدستورية وفقاً للنظام الفدرالي من توزيع السلطة بين حكومة اتحادية وبين حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وهكذا يتبين أن اختيار النظام الفدرالي قد أثر على مجمل المواد الدستورية بسبب تقسيم السلطة بين المركز

والإقليم وهذا أبرز أثر لتعدد المكونات بخصوص شكل الدول (قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008).

النتائج :

1- بالنسبة للدساتير العراقية من حيث المقارنة بينها من عدة جوانب مثلاً في جانب التعدد اللغوي، والاعتراف باللغة الرسمية للبلاد مثلاً القانون الأساسي لسنة 1925 اعترف باللغة العربية فقط كلغة رسمية واعترف من خلال قانون اللغات بلغات محلية في بعض المناطق، في حين تم الاعتراف في دستور 16 تموز لسنة 1970 المؤقت بالتعدد اللغوي لأول مرة لكن فرق بين نطاقيين، فنص على اللغة العربية كلغة رسمية على نطاق كل العراق في حين حدد المنطقة التي تعتبر بها اللغة الكردية لغة رسمية بمنطقة الحكم الذاتي، لكن الفرق الواضح كان دستور 2005 إذ اعترف بلغتين رسميتين وشمل كل العراق وليس المنطقة الكردية بتطبيق اللغة الكردية.

2- في مجال الاعتراف بالتعدد الديني، فأن أغلب الدساتير العراقية اعترفت بالحرية الدينية وممارسة الشعائر، في حين اعترفت بعض الدساتير بالتعدد الديني والمذهبي، مثلاً اعترف القانون الأساسي لسنة 1925 بالدين المسيحي واليهودي بشكل صريح، وكذلك حق إقامة المحاكم الدينية سوى الخاصة بالمسلمين على اختلاف مذاهبهم والتي سميت بالمحاكم الشرعية أو الخاصة بالطائفة المسيحية واليهودية والتي سميت بالمجالس الروحانية.

3- لم ينص القانون الأساسي لسنة 1925 على التعدد القومي، وإن نص على ذلك في قانون عادي وهو قانون شعار الدولة الذي قال بأنه يرمز للمكونين العربي والكرد، في حين كان أول اعتراف على مستوى الدستور بالقومية الكردية في دستور 1958 المؤقت، إذ اعترف بحقوق القومية الكردية واعتبرهم شركاء مع العرب في هذا الوطن، بقي هذا الاعتراف فقط بالقومية العربية والكردية دون باقي القوميات الأخرى في دستور 21 أيلول 1968 المؤقت، وفي دستور 16 تموز 1970 المؤقت، أما في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودستور جمهورية العراق لسنة 2005، فقد اعترف بالتعدد القومي بشكل كبير من خلال النص على أن العراق بلد متعدد القوميات، وقد ذكر القوميات بشكل صريح كالعرب والكرد والتركمان والكلدان والاشوريين، وغيرهم.

4- يعد الدستور العراقي لسنة 2005، أول دستور دائم للعراق منذ صدور القانون الأساسي العراقي لسنة 1925، بعد أن عاش الشعب العراقي تحت سقف مجموعة من الدساتير المؤقتة كتبته أنظمة سياسية متعاقبة أنتت عن طريق الانقلابات والثورات الدموية، وإن التجارب التاريخية السابقة أثبتت أن إدارة الدولة العراقية عن طريق سلطة مركزية لا يمكن أن تحقق الاستقرار والتعايش السلمي، في حين الدولة العراقية

المستندة إلى دستور 2005 الذي شارك أغلب المكونات في كتابته والتصويت عليه، وكفل لجميع مكونات العراق القومية والدينية واللغوية والمذهبية حقوقها، وأسس للديمقراطية والسلام، لذلك يعد دستور العراق لسنة 2005 ضماناً للتعایش بين جميع مكونات وأطياف الشعب العراقي.

5- لم ينص القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 على أي انتماء للدولة العراقية، في حين نص دستور 1958 المؤقت في المادة الثانية منه بأن: (العراق جزء من الأمة العربية)، وكذلك نصت المادة الأولى من دستور 29 نيسان 1964 ، ودستور 1968 المؤقت على أن الشعب العراقي جزء من الأمة العربية، وكذلك نص دستور 1970 في المادة الخامسة منه على (إن العراق جزء من الأمة العربية)، وبعد تغيير النظام السابق، وبسبب اعتراض الأكراد على مسألة النص على أن العراق جزء من الأمة العربية، نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 على أن: (العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية)، في حين نص دستور جمهورية العراق على أن (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب وهو جزء من العالم الإسلامي وعضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها).

6- ارتبطت الفيدرالية في العراق بالحركة الكردية منذ نهاية الحرب العالمية الأولى وبداية تأسيس الدولة العراقية 1921، إذ أسست بعد نهاية الحرب العالمية الأولى إدارتان للحكم الذاتي في المنطقة الكردية وذلك بقيادة الشيخ محمود البرزنجي .

7- تبين إن بعض القضايا المرتبطة بالفيدرالية ارتبطت بالحركة القومية الكردية وصراعها مع السلطة المركزية في العراق طوال عقود من الزمن وأنه غالباً ما يتم التوصل إلى اتفاق ثم سرعان ما ينهار .

ب-المصادر :

- أحمد، ازهار هاشم ، 2014، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية .
- أوكلير، سيلين ، 2009، الخيارات الدستورية لعراق ما بعد الحرب، تر: نور الاسعد ناتالي سليمان، بيروت: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ومنتدى الاتحادات الفدرالية .
- بعلبكي، منير ، (2004)، قاموس المورد، بيروت: دار العلم للملايين.
- برانيتي، دان ، 2010، هل تساعد الفدرالية على استقرار العراق، ط2، بحث منشور ضمن كتاب ابحاث حول الفدرالية، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، مطبعة ثامن الحجج .

- بوندنهايمر، ديفيد، (2004)، الفيدرالية والديمقراطية، مجلة الإسلام والديمقراطية، السنة الأولى، العدد (6) .
- حسين، لقمان عمر ، 2011، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية ، بغداد: مكتبة السنهوري .
- حياوي، نبيل عبد الرحمن، (2007)، اللامركزية والفيدرالية، ط3، بغداد: المكتبة القانونية .
- خالد، حميد حنون ، 2010 ، مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق، بغداد: مكتبة السنهوري .
- خلف، علاء عكاب ، 2014، الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، بغداد: بيت الحكمة، قسم الدراسات السياسية .
- خليل، محسن، (1972)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، بيروت: دار النهضة العربية.
- الخطيب، نعمان أحمد ، (2006)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع .
- دوفابر، جاك دوندبو، الدولة ، 1970، تر: سموحي فوق العادة ، بيروت: منشورات عويدات .
- رباط، أدمون ، (1971)، الوسيط في القانون الدستوري - النظرية القانونية للدولة وحكمها، ج2، بيروت: دار العلم للملايين .
- سلمان، سعدي كريم، 2008، الفدرالية والديمقراطية، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، السنة الثانية، العدد الثامن .
- سليمان، عصام ، 1991، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، بيروت: دار العلم للملايين، ص41 .
- شيال، عزيز جبر، 2007، النظام الفدرالي- إدارة التعددية الاثنية والعرقية، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، السنة الثانية، العدد السابع. - الزويني، بشرى، 2016، العلاقة بين السلطة التشريعية السلطة التنفيذية في العراق بعد عام (2003)، عمان: دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع .
- عبدالله، عبد الجبار احمد ، 2004، واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (29)، السنة الخامسة عشرة .
- عبد الوهاب، محمد رفعت، 2007، الانظمة السياسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص58 .
- علي، آريان محمد، 2007، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية القانون، جامعة بغداد .

- علي، أمجد ، 2012، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، الإسكندرية: منشأة المعارف - العاني، علي غالب خضير، و لطيف، د. نوري ، 2002، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري، 1958-1968 ، ج5، بغداد: بيت الحكمة .
- الغزال، اسماعيل ، 1996، الدساتير والمؤسسات السياسية، بيروت: مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر .
- قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008 .
- قانون رقم (81) لسنة 2012 التعديل الأول لقانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53)، 2014 .
- قره ولي، المحامي حسن، 2004، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والاقليات في اطار القانون الدستوري والدولي، بيروت: دار الفارابي .
- الفدرالية (الاتحادية) والوحدة الوطنية العراقية، 2004، من منشورات مكتب الاعلام المركزي للاتحاد الوطني الكردستاني .
- كاظم، هاتف محسن، 2017، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية)، بيروت: دار السنهوري .
- كيتل، ريموندا كارفيلد، 1963، العلوم السياسية ، تر: د. فاضل زكي محمد، ج1، بغداد : مكتب النهضة .
- كوران، يوسف، 2010، التنظيم الدستوري في المجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، السليمانية: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية .
- ليلة، محمد كامل، 1969، النظم السياسية الدولة والحكومة، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر .
- مجموعة باحثين، 2006، مآزق الدستور، بيروت: معهد الدراسات الاستراتيجية .
- موسى، صبا حسين، 2004، الفيدرالية والوحدة الوطنية العراقية ، مجلة العرب والمستقبل ، عدد 6 ، السنة 2، 18 حزيران .
- المادة (9) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
- المادة (61) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .
- المادة الثانية من قانون اللغات الرسمية رقم (7) لسنة 2014 .
- المادة (15) من قانون اللغات الرسمية رقم (7) لسنة 2014 .
- المادة (التاسعة/ أولا / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- المادة (43)، من دستور جمهورية العراق لسنة، 2005 .
- المادة (37/ثانيا)، من دستور جمهورية العراق لسنة، 2005 .
- المادة (104) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

- المادة (105) من من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- المادة (الثانية) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم، رقم (26) لسنة 2016 .
- المادة (الرابعة) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (26) لسنة 2016 .
- المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- المادة (108) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- المادة (117)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- المادة (124/ثالثا)، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- هماوندي، محمد، (2003)، الدولة الفيدرالية، مجلة سردم العربي، بغداد: دار سردم للطباعة والنشر، السنة الأولى، العدد (2) .

سیستمی دهستووری و فرمی له عیرا قدا

پوخته:

کۆمه‌لگا فره پێکهاته‌کان دیاردیه‌کی گشتین که زۆربه‌ی کۆمه‌لگا‌کانی جیهانی هاوچهرخ ده‌گرتیه‌وه. ئهم کۆمه‌لگا‌یانه ده‌کریت له رووی ده‌ستووری و سیاسی و کارگیریه‌وه به‌پێی چه‌مکی ده‌ولتی یه‌ک‌گرتووی ساده ریک‌بخرین، یان به‌پێی چه‌مکی ده‌ولتی فیدرالی ریک‌بخرین. بناغه‌کانی ریک‌خستنی ده‌ستووری بۆ سیستمی فره پێکهاته‌یی و فله‌سه‌فه‌ی سیاسی بنه‌رته‌ی له ده‌ولته‌ سادەکاندا جیاوازن له ده‌ولته‌ فیدرالیه‌کان. لهم لیکۆلینه‌وه‌یه‌دا له دوو به‌شدا باس له سیستمی فره پێکهاته‌یی و کاریگه‌رییه‌کانیان له‌سه‌ر فۆرمی ده‌ولت ده‌کەین. به‌شی یه‌که‌م باس له کاریگه‌ری سیستمی فره پێکهاته‌ ده‌کات له‌سه‌ر فۆرمی ده‌ولتی یه‌ک‌گرتووی ساده، به‌شی دووهمیش باس له کاریگه‌ری سیستمی فره پێکهاته‌یی له‌سه‌ر فۆرمی ده‌ولتی ئالۆزی فیدرالی ده‌کات.

وشه‌ی سه‌ره‌کی: سیستم، ده‌ستوور، سیستمی فره پێکهاته‌یی.