

الفيدرالية الجغرافية

إعداد: الباحث علي عبود بحر العلوم

معهد العلمين للدراسات العليا

تشكلت الدولة العراقية عام 1921 بعد أن قامت بريطانيا أثناء الحرب العالمية الأولى باحتلال العراق الذي كان جزءاً من الامبراطورية العثمانية. ونتيجة لثورة العشرين وما تنكبته بريطانيا من نفقات باهضة ظهر اتجاه في الحكومة البريطانية يدعو الى التحول من الأسلوب المباشر في إدارة المستعمرات. وبناء على هذا لجأت بريطانيا الى إنشاء حكومات وطنية تديرها بشكل غير مباشر عبر ربط هذه المستعمرات باتفاقيات تؤمن مصالح بريطانيا فيها.

وقد اتبعت بريطانيا في تعاملها مع العراق النهج العثماني، وذلك بتغليب احد المكونات الاجتماعية على المكونات الأخرى، وذلك بأن أولت السلطة لهذا المكون، واستبعدت المكونات الأخرى.

واستمر هذا النهج طوال العصر الملكي والجمهوري، ولغاية 2003، ولذا لم تنعم الدولة العراقية باستقرار سياسي وسلام مجتمعي، الأمر الذي كرس الى الديكتاتورية التي جرت الويلات على العراق.

وبدأت في عقد التسعينات من القرن الماضي الدعوة الى إعادة تشكيل الدولة العراقية، على أسس المواطنة وسيادة القانون، وأن تكون الدولة هي المؤسسة الكبرى الممثلة للمجتمع العراقي بكل تعددياته.

ومنذ أن تبنى الأكراد الفيدرالية كصيغة لعلاقتهم بالدولة العراقية وذلك عام 1992، توالى الجهات السياسية التي تبنت الفيدرالية، ليست كحل لقضية الأكراد فقط، وإنما كحل جذري لمشكلة التعددية الدينية والقومية والطائفية التي يعاني منها العراق. ثم اعتمد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الفيدرالية، وتبعه دستور العراق لسنة 2005 في ذلك.

وهنا يرد التساؤل في مدى نجاعة الفيدرالية كحل لمشكلات التعددية في العراق، وبأي صيغة تطبق؟ وهذه هي مشكلة البحث.

ويفترض البحث أن نجاح تطبيق الفيدرالية مقرون باعتماد الفيدرالية الجغرافية، كصيغة فضلى للفيدرالية.

وعلى هذا، سيتم تناول الموضوع خلال الفقرات التالية:

الفقرة الأولى - الدولة وأنواعها:

كلمة ((دولة)) بالأساس كلمة لاتينية (STATAS)، وتعني الحالة المستقرة، وتطور مفهومها عبر التاريخ لتدل على المؤسسات السياسية بغض النظر عن تنوعات الأنظمة، ولم يستقر الفقه الدستوري على تعريف للدولة، فقد تعددت التعاريف وفقاً للأهمية التي يوليها التعريف لأحد العناصر المكونة للدولة.

فقد عرفها د. صادق أبو هيف على أنها: ((مجموعة من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في على إقليم معين، وتسيطر عليهم هيئة حاكمة ذات سيادة)).
وعرفها استاذنا د. علي الشكري بأنها: ((تنظيم سياسي له صفة الدوام ، يضم مجموعة من الأفراد يقطنون إقليمياً معيناً ويخضعون لسلطة سياسية)).
والملاحظ أن تعاريف الدولة اتفقت على توافر عناصر ثلاث فيها، وهي: الشعب والإقليم والسلطة. وقد استقر هذا المبدأ في القانون القضاء الدوليين.

أنواع الدول:

صنف الفقه الدستوري عدة أنواع للدول ، وفقاً لتركيب السلطة فيها، والتميز بين الدولة البسيطة ذات السلطة الواحدة مع وحدة القانون، وبين الدولة ذات السلطات والقوانين المتعددة.

وعلى هذا قسموا الدولة الى بسيطة ومركبة.
أولاً - الدولة البسيطة:

وهي الدولة التي تكون فيها السيادة موحدة (غير مجزأة)، وتتولى أعمال الحكومة فيتها هيئة واحدة في شؤونها الخارجية والداخلية، ولها دستور واحد يطبق على كل إقليمها، وسلطة تشريعية واحدة تتولى تشريع القوانين التي تطبق على كل بقاعها، وكذلك هيئة تنفيذية واحدة.

وعلى هذا، فإن الدولة البسيطة تتسم بما يلي من الخصائص:

- 1 - وحدة السيادة.
 - 2 - وحدة السلطة السياسية.
 - 3 - وحدة الإقليم.
 - 4 - وحدة الدستور.
 - 5 - وحدة الجنسية.
 - 6 - وحدة الشخصية الدولية.
- ومن الدول البسيطة: فرنسا وهولندا والدانمارك والسويد والنرويج ومصر والعراق قبل دستور 2005.

ثانياً - الدولة المركبة:

وتتكون من نوعين من الدول: اتحاد الدول، ودولة الاتحاد الدستوري.
وسيتناول البحث النوع الأول، في هذه الفقرة، والنوع الثاني يرجأ الى الفقرة التالية.

أما اتحاد الدول، فيقصد به اشتراك عدد من الدول (بسيطة أو اتحادية) في تكوين اتحاد بينها لتحقيق أهداف مشتركة، بحيث تخضع لسلطة سياسية مشتركة. وليس بالضرورة أن يكون الاتحاد دولة، إذ أن أنواع الاتحادات تتدرج في القوة، حيث تبدأ

بالاتحاد الشخصي والاتحاد التعاهدي، وكليهما لا يشكل دولة واحدة، بل إن الدول الاعضاء في مثل هذه الاتحاد لا تفقد شخصيتها الدولية. على العكس من النوع الثالث من الاتحاد، وهو الاتحاد الفعلي، إذ تنبثق عنه دولة واحدة، وتفقد الدول الاعضاء في الاتحاد شخصيتها الدولية. وتشترك كافة أنواع اتحاد الدول بميزتين، وهما:

- 1 - وجود نظام قانوني مشترك يسري على دول الاتحاد كافة.
- 2 - وجود نظام قانوني مستقل بكل دولة عضو في الاتحاد، ولها سلطات مستقلة خاصة بها.

وسنتناول أنواع اتحادات الدول فيما يلي:

1 - الاتحاد الشخصي:

وينشأ الاتحاد الشخصي بين دولتين أو أكثر، تخضع لحكم شخص واحد، قد يكون ملكاً أو أميراً أو رئيساً للجمهورية، على أن تحتفظ كل دولة بشخصيتها الدولية الكاملة، وباستقلالها الداخلي ونظام الحكم الخاص بها. وهذا النوع من الاتحادات هو الاقدم، ومن الأمثلة عليه اجتماع كل من انكلترا وهانوفر في اتحاد شخص، وذلك عندما تولى أمير هانوفر جورج الأول عام 1714 عرش انكلترا تبعاً لقوانين وراثته العرش. اختير بوليفار رئيساً لبيرو عام 1913، ورئيساً لكولومبيا عام 1914، ورئيساً لفرنزويلا عام 1916.

2 - الاتحاد الفعلي:

ينشأ الاتحاد الفعلي نتيجة اتحاد دولتين أو أكثر برئاسة شخص واحد، بوموج اتفاقية أو معاهدة، وذلك لتوحيد السياسة الخارجية والتمثيل الخارجي، وقد يشمل الاتفاق الشؤون العسكرية والحربية والمالية. وعلى هذا، فإن الدول الأعضاء في الاتحاد تفقد الجانب الخارجي من سيادتها، حيث ينفرد الاتحاد بتصريف الامور الخارجية. أما السيادة الداخلية، فإن الدول الأعضاء تتمتع بالسيادة، فلها دستور لها الخاص وقوانينها وبرلمانها وحكومتها الخاصة كذلك قضاؤها.

ومن الامثلة على الاتحاد الفعلي اتحاد النمسا والمجر عام 1867 - 1918، واتحاد مصر والسودان الذي انتهى باستقلال السودان عام 1954.

3 - الاتحاد الكونفدرالي:

يتكون هذا النوع من اتحادات الدول نتيجة لاتفاق عدة دول في معاهدة دولية على الدخول في اتحاد دولي، على أن تحتفظ كل دولة باستقلالها الخارجي ونظمها الداخلية. وقد عرفه بعض الفقه بأنه: ((عبارة عن جمعية دول تعقد فيما بينها اتفاقاً تنازل بموجبه عن جزء من سيادتها لصالح هيئة اتحادية تتولى القيام بتحقيق أهداف مشتركة وحيوية تنص عليها بنود الاتفاقية)).

ومن الأمثلة على هذا النوع من الاتحادات: الاتحاد الجيرماني عام 1815، واتحاد دول أمريكا الشمالية (1777 - 1787)، والاتحاد القائم بين الدول العربية التي انضمت الى جامعة الدول العربية عام 1945.

الفقرة الثانية: دولة الاتحاد الدستوري (الدولة الفيدرالية):

ويتكون الاتحاد الفيدرالي من اجتماع عدة دول أو مقاطعات تحتفظ كل منها بقدر كبير من سيادتها الداخلية دون الخارجية. لذا فإن كل عضو من أعضاء هذا الاتحاد له سلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك له رعاياه الذين يكونون جزءاً من شعب دولة الاتحاد.

وسنتناول الاتحاد الفيدرالي في عدة نقاط:

الأولى - التعريف:

وردت عدة تعاريف للاتحاد الفدرالي، وذلك بسبب اختلاف تطبيقها فيما بين الدول، إذ تعتمد كل دولة الى تبني نموذجاً ينسجم مع ظروفها، لذا نرى ان الدول الفيدرالية تختلف فيما بينها من حيث طريقة توزيع السلطات والاختصاصات، بين المركز والاقاليم، فأحياناً تكون سلطات الاقاليم أكثر، وأحياناً تكون على العكس، لذا اختلف الفقه في تعريف الدولة الفيدرالية. ونورد أدناه تعاريف بعض اساتذة النظم السياسية والقانون الدستوري.

فقد عرفها د. عبد الغني بسيوني: ((اتحاد ضم عدة دول تندمج جمعها في دولة اتحادية واحدة، تنهض بجمع الاختصاصات الخارجية، باسم جميع الاعضاء، وتتولى كذلك إدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد أو ولاياته)).

وعرفها د. محمد علي آل ياسين: ((اتحاد يضم دولاً متعددة في شكل دولة واحدة، ويقوم على اشتراك الحكومة المركزية، أي السلطات الاتحادية - في جميع الاختصاصات من تشريع وقضاء وإدارة مع حكومات الدول الاعضاء مع احتفاظ هذه الدول - في الوقت نفسه - باستقلال داخلي يمتد الى الناحية الدستورية والتشريعية والقضائية والادارية، وذلك في الحدود المبينة في دستور الاتحاد، أما الشخصية الدولية فهي لدولة الاتحاد فقط)).

وأخيراً عرفها د. محمد عمر مولود: ((تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب، تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها، وينطوي هذا التنظيم على وجهين، أحدهما خارجي، حيث تظهر دولة الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية)).

الفقرة الثالثة - طرق نشوء الاتحاد الفيدرالي

ينشأ الاتحاد الفيدرالي بإحدى طريقتين:

الأولى - تفكك دولة موحدة (بسيطة) الى عدة دويلات صغيرة، لأي سبب كان، مع توفر الرغبة لدى الدويلات في الاستمرار بارتباطها ببعضها البعض.

فهذه الدويلات تمتلكها رغبتان، الأولى تتمثل بالاستقلال عن بعضها البعض، والثانية أن تتوحد كدولة واحدة في المحيط الدولي وعلى صعيد الشؤون الخارجية. والمثال على هذه الطريقة نشوء الاتحاد الفيدرالي في البرازيل والارجنتين والمكسيك، والدويلات المنحلة ن الدولة البسيطة، تعاود الاتحاد مع بعضها البعض لتكون دولة مركبة.

وهذه الدويلات كانت ضمن الدولة البسيطة مجرد وحدات إدارية، وفي ظل الدولة الفدرالية حصلت على استقلال ذاتي، وتملك إدارة شؤونها وتحولت الى كيانات سياسية. وعادة في الدولة الفيدرالية التي تنشأ بهذه الطريقة، أن تحصل الحكومة المركزية فيها على النصيب الأكبر من الاختصاصات قياساً بما تحصل عليها الأقاليم والدويلات. الثانية: انضمام عدة دول صغيرة مستقلة أو غير مستقلة الاستقلال، الى بعضها البعض بمحض إرادتها لتكوين دولة فيدرالية واحدة. وهذه الطريقة هي الطريقة الغالبة، وتسمى هذه الطريقة : الاتحاد عن طريق الانضمام. وقد يسبق قيام الدولة الفيدرالية تشكيل اتحاد كونفدرالي، تتحول بعدها الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي الى دولة فيدرالية، ومثالها الولايات المتحدة الامريكية. والدافع نحو الاتحاد في الطريقة الثانية هو تقارب الشعوب حضارياً وتاريخياً وثقافياً ، أو أن تكون إزاء عدوان مشترك. وتكون الاختصاصات الممنوحة للدولة المركزية في هذه الطريقة، أقل نسبياً من اختصاصات الدويلات الاعضاء وذلك رغبة في تشجيع الدول على الدخول في الاتحاد الفيدرالي.

النقطة الثالثة - خصائص الاتحاد الفيدرالي:

يتسم الاتحاد الفيدرالي بخصائص عديدة، وهي:

أولاً - وجود دستور مكتوب:

يقوم الاتحاد الفيدرالي على أساس توزيع الاختصاصات بين الولايات الاعضاء والمركز، لذا فإن الدستور هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاصات، مما يستدعي الدقة والثبات والوضوح، فلا بد أن كون الدستور مكتوباً.

كما أن الاتحاد الفيدرالي يستدعي أيضاً العمل بمبدأ سمو الدستور، أي أن تتميز طريقة تعديل الدستور عن طريقة تعديل القوانين العادية. وتناط مهمة التعديل بالحكومة المركزية دون حكومات الولايات ، وفي العراق أقر دستور 2005 أسلوبين للتعديل: أ / وهو ما نصت عليه المادة 126 من الدستور العراقي، إذ أناطت اقتراح تعديل الدستور الى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس أعضاء مجلس النواب.

كما ميزت نفس المادة بين حالتين:

أ - أن يرد التعديل على المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول من الدستور أو أن يرد على الحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني، ولا يجوز التعديل إلا بعد مرور دورتين انتخابيتين ويصوت على التعديل مجلس النواب، بثلاثي أعضائه، ثم يعرض بعدها على الاستفتاء العام، وبعدها يصادق عليه رئيس الجمهورية.

بالإضافة الى هذا، فإنه لا يجوز تعديل مواد الدستور التي تخص صلاحيات الأقاليم والتي لا تدخل في السلطة الحصرية للسلطة الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية للأقاليم، وأن يحوز بعدها على موافقة أغلبية سكان الأقليم عن طريق الاستفتاء العام.

ب - الأسلوب الثاني تناولته المادة 142 والتي تخص الأحكام الانتقالية، والتي نصت على أن يكون التعديل عن طريق تشكيل لجنة من أعضاء مجلس النواب مهمتها تقديم توصيات الى المجلس بشأن التعديلات الضرورية. ويجب أن يصوت المجلس على المقترحات بالأغلبية المطلقة، ثم يطرح بعدها على الاستفتاء العام. ثانياً - توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاعضاء في الاتحاد:

وجرى الفقه على أن يتولى الدستور الاتحادي عملية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم الاعضاء في الاتحاد، وذلك بأحد الطرق الآتية:

1 - أن تحدد الاختصاصات المنوطة بالسلطة الاتحادية في الدستور، ويكون ما عدها منوطاً بالأقاليم.

2 - أن تحدد اختصاصات الاقاليم ويكون ما عدها من نصيب السلطة الاتحادية.

3 - أن يحدد الدستور صلاحيات كل من السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم. ويؤخذ على هذه الطريقة أن المشرع مهما أوتي من الدقة وسعة الأفق لا يمكن أن يحصر الاختصاصات الممنوحة، وقد يغفل عن ذكر بعضها مما يؤدي الى التنازع بين الحكومة المركزية والأقاليم.

واتبع الدستور العراقي اسلوباً آخر، وذلك بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية، ثم حدد اختصاصات تكون مشتركة بين سلطات الاتحاد وسلطات الاقاليم. ثالثاً - السيادة على الصعيد الخارجي تكون لدولة الاتحاد:

تملك دولة الاتحاد السيادة على الصعيد الخارجي، بامتلاكها الشخصية الدولية دون الأقاليم، وتمثل الاتحاد وتمارس كامل الصلاحيات في الشؤون الخارجية.

ولو أن بعض الدساتير الفيدرالية قد أجازت لبعض الاقاليم أن تمارس بعض الصلاحيات على الصعيد الخارجي. وهكذا فعل دستور العراق لسنة 2005، إذ منح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، الحق في فتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية، وذلك لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. رابعاً - تنازل الوحدات الاعضاء في الاتحاد عن جزء من سيادتها الداخلية:

ينشأ في دولة الاتحاد الفيدرالي نوعان من السلطات: الأولى تمثل الحكومة الاتحادية، ولها هيئات تنفيذية وتشريعية وقضائية، والثانية سلطات الحكومات المحلية، والتي تملك كذلك هيئات تنفيذية وتشريعية وقضائية. وكما ذكرنا يتولى الدستور توزيع الاختصاصات بين نوعي السلطة على أن السلطة الاتحادية تنفرد ببعض الامور دون سلطات الاقاليم، مثل صلاحيات الضرائب والصلاحيات النقدية والمالية والصلاحيات الكمركية.

خامساً - ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية:

يلاحظ أن معظم الدول الفيدرالية تأخذ بثنائية السلطة التشريعية، إذ تتكون هذه السلطة (عادة) من مجلسين، أحدهما يمثل شعب الاتحاد ويتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب، حيث يقوم كل إقليم باختيار نوابه، ولأن الأقاليم تتفاوت في عدد سكانها، نرى تفاوت عدت النواب الممثلين للأقاليم. والمجلس الثاني، مجلس الولايات أو الأقاليم، ويكون عدد نواب كل إقليم متساوياً مع الأقاليم الأخرى.

ويلاحظ أن بعض الدول الاتحادية لم تعمل بهذه الصيغة فيما يخص تساوي النواب في المجلس الثاني، كما اختلفت كذلك بعض الدول بطريقة تعيين هؤلاء، فبعض الدول اعتمدت الانتخابات كوسيلة للتعيين، وبعضها الآخر اعتمد وسيلة التعيين من قبل حكومات الأقاليم.

سادساً - سلطة الاتحاد المباشرة على كافة مواطني الاتحاد: يملك الاتحاد سلطة مباشرة على رعايا الوحدات الاعضاء في الاتحاد ويعتبرون من مواطنيه ويحملون جنسية دولة الاتحاد. وبعبارة أخرى، يكون رعايا الدولة الاتحادية شعباً واحداً، ولهم جنسية دولة الاتحاد.

سابعاً - عدم قدرة الوحدات الأعضاء في الاتحاد على الإبطال والانفصال: إن من أهم المواضيع في النظام الفيدرالي هو عدم قدرة الوحدات الاعضاء في الدولة الفيدرالية على رفض تطبيق قانون اتحادي، وعدم قدرتها على الانفصال عن الاتحاد بعمل منفرد.

ثامناً - احتفاظ الوحدات الاعضاء في الاتحاد بحق تنظيم سلطاتها الدستورية: تحتفظ الوحدات الاعضاء في الاتحاد الفيدرالي بحقها في تنظيم سلطاتها الدستورية وفق دستورها ووفق ما يلائم ظروفها وليست مجبرة على اتباع الاتحاد في تنظيمها، على ان لا تخالف مبادئ الدستور الفيدرالي الأساسية. تاسعاً - تعتبر الحرب بين الوحدات الاعضاء في الاتحاد حرباً داخلية:

الفقرة الرابعة - مبادئ الفيدرالية:

تستند الفيدرالية الى مبادئ متخالفين، الأول هو مبدأ الاستقلال الذاتي، والثاني هو مبدأ المشاركة. وبموجبها تميزت الفيدرالية كنظام لإدارة الدولة. وسنتناول كلا المبدأين في النقطتين الآتيتين:

النقطة الأولى - مبدأ الاستقلال الذاتي:

إن دوافع الدول للاتحاد الفيدرالي، لا تتلخص في الرغبة في الاتحاد فقط، إذ يمكن تحقيق هذا عن طريق تشكيل دولة بسيطة، وإنما هناك دافع مهم، فالدول الى جانب رغبتها في الاتحاد تملك رغبة مغايرة، وهي الاستقلال النسبي عن بقية الاعضاء في الاتحاد. لذا نرى أن الولايات في الاتحاد الفيدرالي، تتمتع باستقلال ذاتي حقيقي، فلها

الحق في إدارة شؤونها الداخلية كما تريد، ولها سلطاتها الخاصة بها ، حيث لها سلطة تشريعية أخرى تنفيذية وقضائية، كما أن لها دستوراً خاصاً بها . وكل هذا مشروط باحترام الدستور الاتحادي ومبادئه الأساسية.

ويتولى الدستور الاتحادي تقسيم الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. على أن بعض الدول الاتحادية لا تملك ولاياتها دساتير خاصة بها، مثل الهند باستثناء ولايتي جامو وكشمير.

النقطة الثانية - مبدأ المشاركة:

ويتيح هذا المبدأ للدويلات الاعضاء في الاتحاد المشاركة في صنع القرارات على مستوى الدولة الفيدرالية، وبخلافه لا يمكن تصور علاقة الدولة الفيدرالية بالوحدات الاعضاء سوى علاقة رضوخ، فالفيدرالية قائمة على أساس مساهمة الولايات (الاعضاء في الاتحاد) في القرارات الفيدرالية .

وهذا المبدأ يترجم المساواة الحقيقية بين الأقاليم الاعضاء في الاتحاد الفيدرالي (بغض النظر عن الاختلافات فيما بينهم في المساحة وعدد السكان) في المساهمة باتخاذ القرارات الخاصة بالاتحاد. وهنا تظهر أهمية وجود المؤسسات الفيدرالية التي تتولى إدارة المصالح المشتركة.

كما ويتجلى هذا المبدأ في تعديل الدستور الاتحادي، إذ تعد مشاركة الولايات في احدى الضمانات الاساسية لعدم المساس بصلاحياتها واختصاصاتها بدون موافقتها، على أن الدول الاتحادية تختلف في مدى مساهمة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي. كما ويتجلى هذا المبدأ أيضاً في مساهمة جميع الولايات في اختيار رئيس دولة الاتحاد ونوابه وأعضاء مجلس البرلمان الاتحادي، وذلك عن طريق الانتخابات.

الفقرة الخامسة - مبررات تطبيق الفيدرالية في العراق:

إن لجوء الدول على اعتماد الفيدرالية، لا بد أن يستند الى مبررات واقعية، ليكون النظام الفيدرالي منسجماً مع الواقع الذي يقام فيه. والأمر نفسه يسري على العراق، إذ أن المناداة بالفيدرالية كانت مستندة الى مبررات عدة، وهي:

أولاً - حل مشكلة التنوع القومي والديني والطائفي:

يعتبر العراق أحد الدول التي تتميز بعدم التجانس الكامل في التركيبة الاجتماعية، إذ تتعدد فيه الاعراق والاديان والطوائف واللغات، وذلك بسبب القدم الحضاري للعراق، وتوالي الهجرات البشرية عليه، لذا نرى تركيبته الاجتماعية تضم القوميات العربية والكردية و التركمانية والكلدانية والسريانية والآشورية.

فمن حيث الديانة، فالى جانب الغالبية العظمى المسلمة في العراق، هناك كمن غير المسلمين مانسبته (3.1%) من السطان.

وأما التقسيم الطائفي فإنه يطال القوميات الكبرى الثلاث: العرب والأكراد

والتركمان.

ولذا فإن المجتمع ال عراقي لا يعتبر مجتمعاً متجانساً، فتعددياته القومية والدينية والطائفية مدعاة لتنوع الخصوصيات الاجتماعية، وهذا هو أحد عوامل التفرقة في المجتمع.

ولم تتوافر الشروط اللازمة لاحتواء عوامل التفرقة عند تشكيل الدولة العراقية ولا في عصور الحكم التي تلت ذلك، مما أدى الى اتساع ونمو ظاهرة الانقسام القومي والطافي في العراق. وتعتبر الفيدرالية النموذج الأمثل الذي يستجيب للتنوع الديني والعربي والطائفي في العراق.

الثانية - إعادة تشكيل الهوية العراقية وضمان الوحدة الوطنية: إن الهوية الوطنية هي صياغة الجماعة وفق مشتركاتها العامة أو مجمل ثقافتها، وبما ينسجم مع تاريخها ومعتقداتها. وهي تشكل عنصر اطمئنان للفرد والجماعة، وتدوب في الهوية الوطنية الانتماءات الاخرى كاللغة والدين والطائفة. والعراق ومنذ نشوئه عام 1921 لم ينجح في تشكيل الهوية الوطنية لسكانه، والتي يفترض بها أن تحوي الانتماءات الاخرى، لذا يلاحظ أنه كان دوماً ساحة صراعات. إن ضمان الوحدة الوطنية في العراق يكون بإنهاء صراعات الهوية والانتماءات عن طريق إقامة نظام فيدرالي يستوعب كل هذه الانتماءات ويوجد المشتركات بينها، بذا تتحقق حالة التلاحم والتفاعل بين أبناء البلد الواحد مما يولد إدراكاً في انتمائهم لإقليم الوطن، وهذا الانتماء يعلو على ما عداه من هويات، فالهوية السياسية العامة هي التي تربط جميع أبناء البلد هي الهوية العليا على ما عداها من هويات فرعية ثانوية .

الثالثة - إقامة الديمقراطية وضمان عدم عودة الدكتاتورية: إن الدولة الفيدرالية بطبيعتها ديمقراطية لأنها قائمة على أساس فصل السلطات وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم بموجب الدستور. وكذلك لأنها توفر لأي من إقاليمها فرصة إدارة شؤونه الداخلية باستقلال عن السلطة المركزية. كما أن الفيدرالية تعزز القيم الديمقراطية الليبرالية، وذلك من خلال التأكيد على أن تكون الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات منتخبة من قبل الناخبين، وهي مسؤولة إزائهم.

الرابعة - تحقيق التنمية البشرية والاقتصادية:

لقد تبنى برنامج الأمم المتحدة الانمائي لعام 1990 دليل التنمية البشرية كأساس لقياس مدى رفاهية الإنسان - بدلاً من قياس الدخل - في الدول المختلفة، وتصنف دول العالم استناداً الى هذا التصنيف وفق درجات بحسب المستوى الذي تبلغه في مجالات الصحة و التعليم والدخل.

واستناداً الى دليل التنمية البشرية، فإن العراق في السنين الأخيرة، بلغت (0.627)، مما يؤشر كون العراق ضمن الفئة الدنيا ذات مستوى تنمية بشرية متوسط. وتعتبر الفيدرالية إحدى العوامل المهمة لإجراء التنمية والبشرية، إذ تقوم على اساس العدالة في توزيع الثروات وتكافؤ الفرص، وبما تؤشره من مجال ملائم لتحقيق

قدر عالٍ من الانتاجية، علاوة على القدرات الاقتصادية المتنوعة التي يملكها العراق، والتي تؤهله الى التقدم.

كما أ، الفيدرالية تلوى مهمة بناء وازدهار الأقاليم لأبناء الأقاليم وهم أدرى بمشاكلها وكيفية توفير الحلول الملائمة لها.

الخامسة - اتفاق جميع فصائل المعارضة العراقية (السابقة) على أن يتضمن دستور العراق الجديد خيار الفيدرالية:

لقد تبنت معظم فصائل المعارضة العراقية (سابقاً) من خلال مؤتمراتها قرار حق الشعب الكردي في تقرير مصيره من دون انفصال، وضمن الوطن العراقي الواحد، وكذلك تبني برلمان كردستان الفيدرالية في علاقته مع المركز وبهذا أصبحت الفيدرالية أمراً واقعاً، وأقرت كمبدأ على اساس واقع التنوع والتعدد في تركيبة المجتمع العراقي القومية والمذهبية والسياسية.

الفقرة السادسة - توافر الشروط اللازمة لإقامة الفيدرالية في العراق:

إن إقامة نظام فيدرالي في العراق يستدعي توافر الشروط اللازمة لإقامته، واستمراره وازدهاره وتحقيق الأهداف المرجوة منه. ويلاحظ توافر هذه الشروط من خلال النقاط التالية:

الأولى - الرغبة الصادقة والقوية في الاتحاد:

إن الرغبة الصادقة في الاتحاد الفيدرالي لدى جميع المكونات الاجتماعية شرط ضروري لاستقرار النظام واستمراره وازدهاره، وقد توفر هذا الشرط بالنسبة لأحد المكونات الاجتماعية المهمة وهم الأكراد، إذ تم الاستفتاء في كردستان على الفيدرالية، ووافق عليها البرلمان الكردي وأعلن عن تطبيقها في 4 / 10 / 1992.

ويمكن ملاحظة قبول المكونات الأخرى من خلال ما يلي:

1 - الاستفتاء الذي أجري حول دستور 2005، إذ بلغت نسبة المصوتين عليه نسبة 78%، وقد ورد في المادة الأولى منه على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية)).

2 - قبول معظم الاحزاب السياسية العراقية بالفيدرالية.

3 - إجماع كافة الفرقاء السياسيين على رفض صيغة الحكم المركزي وحتى المعارضين منهم للفيدرالية، كان اعتراضهم ينحصر في كون الفيدرالية تحتاج الى تهيئة.
4 - منح دستور 2005 للمحافظات صلاحيات أقرب الى صلاحيات الأقاليم، فهي تهيئة للتحويل الى إقاليم.

الثانية - التجاور الجغرافي والتجانس الاجتماعي:

إن خارطة انتشار المكونات الاجتماعية في العراق، تشير الى تواجدهم في مناطق متقاربة، مما يعني تقارب الظروف المحيطة بهم، مما يعني تقارباً في طريقة المعيشة والعادات والتقاليد، مما يوفر مناخاً مناسباً لانسجام ثقافي مطلوب في الدولة الاتحادية. وإذا كانت الطبيعة الجبلية هي الغالبة لمناطق تواجد الأكراد، إلا أن الاعتمادية الاقتصادية القائمة بين هذه المنطقة وما يجاورها، وكذلك التراث المشترك من خلال

تشابه الظروف التي عاشها العرب والاكرد، وقيام علاقات اجتماعية فيما بينهم، واشتراكهم في الاحداث الكبرى (ثورة العشرين)، وكذلك في الديانة، يكرس للانسجام بين المكونات الاجتماعية.

الثالثة - توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الاعضاء في الاتحاد:

يمتاز الاتحاد الفيدرالي بقيام حكومة اتحادية وحكومات خاصة بالاقاليم الى جانبها، وتولي الدستور توزيع الاختصاصات فيما بينهم. وقد توفر هذا الشرط في دستور 2005، وذلك من خلال النص على تقسيم الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. الرابعة - دستور اتحادي: وهذه الشرط يعد من أهم الشروط اللازمة لقيام الاتحاد الفيدرالي، إذ تحدد بموجبه السلطات الاتحادية ونطاق اختصاصاتها، وصلاحيات الأقاليم. وهذا ما نجده متوفرا في دستور 2005.

إضافة الى أن دستور العراق لسنة 2005 نص على السلطات الثلاث والتي تتكون من السلطة التشريعية، من مجلسين، والسلطة التنفيذية والقضائية. الخامسة - محكمة اتحادية عليا:

إن أهمية الدستور الاتحادي تستدعي إنشاء جهة تفصل في المنازعات بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، أو بين الأقاليم. وقد أسس الدستور العراقي لسنة 2005 لمحكمة اتحادية عليا تتولى هذه المهام، وذلك بموجب المواد (92 - 94). السادسة - النظام الديمقراطي:

يقوم الاتحاد الفيدرالي على أساس الانتخاب ومبدأ الفصل بين السلطات، وتولي توزيعها بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، وكذلك على أن تكون السلطة التشريعية في مجلسين، أحدهما يمثل شعب الاتحاد، وآخر يمثل الاقاليم، وذلك من خلال اعتماد الانتخابات كوسيلة لاختيار أعضاء هذين المجلسين.

وعلى هذا، فإن قيام الفيدرالية يتطلب وجود نظام ديمقراطي، تكون الحكومة فيه منتخبة، الى جانب وجود أحزاب سياسية وبالتالي فلا يمكن للفيدرالية أن يكتمل في ظل الانظمة الديكتاتورية. وقد نص دستور 2005 في المادة الأولى على أن نظام الحكم في العراق: ((جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي))، ونصت المادة الثانية منه على عدم جواز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية.

كما أن الدستور كفل حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر.

السابعة - التعددية الحزبية:

إن تنظيم عمل الحكومة الفيدرالية وحسن سيره ينسجم مع نظام التعددية الحزبية، ولا ينسجم نظام الحزب الواحد مع الفيدرالية لانعدام انسجامه مع تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم.

ونجد أن دستور العراق لسنة 2005 قد وفر هذا الشرط من خلال إقراره لحربة تأسيس الأحزاب السياسية.

الثامنة - الموارد الاقتصادية:

يتطلب قيام الاتحاد الفيدرالي توفر موارد اقتصادية تغطي ما يتطلب من نفقات ضخمة خصوصاً وأن لكل إقليم ميزانيته الخاصة به. ويمتلك العراق الموارد الاقتصادية اللازم توفرها لقيام الاتحاد الفيدرالي، إضافة الى الثروة النفطية، فإنه يملك موارد اقتصادية متنوعة، من زراعة وسياحة إضافة الى المعادن المختلفة.

الفقرة السابعة - صيغ تطبيق الفيدرالية في العراق وإمكانية نجاحها:

تتلاءم الصيغة المعتمدة للفيدرالية في أي بلد مع بيئتها ومحيطها والظروف التي نشأت فيها، وكذلك لا بد من انسجامها مع دوافع اعتمادها، وذلك لكي تزدهر وتستقر وتحقق الهدف المرجو منها. لذا نرى أن هناك فيدراليات قامت كحل تنوع اثني أو ثقافي أو قومي أو ديني، ومثالها: الهند وماليزيا وكندا وسويسرا، بل وأحياناً تعتمد الفيدرالية لمنع قيام الديكتاتورية، وهذا أحد دوافع اعتماد الفيدرالية في ألمانيا الاتحادية بعد الحرب العالمية الثانية.

وفي العراق، اعتمدت الفيدرالية لدواعٍ عدة، أهمها حل مشكلة التنوع القومي والديني والطائفي، ولحل مشكلة الحكم ومنع نشوء الديكتاتورية. وعلى هذا، فلا بد من اجترار صيغة للفيدرالية في العراق توافق مع دواع قيامها. ويمكن ملاحظة الصيغ الفيدرالية المقترحة في العراق ومناقشتها عبر النقاط التالية:

النقطة الأولى - الفيدرالية على أساس قومي:

وقد طرح هذا المقترح بعد حرب تحرير الكويت عام 1991، إذ تبنت الولايات المتحدة الأمريكية سياسة الاحتواء العسكري للعراق، وطرحت مشكلة الحكم في العراق في ما بعد نظام صدام حسين، وتعددت الصيغ المطروحة للفيدرالية. وناصر الأكراد هذه الصيغة، لأنها تستجيب لمطالبهم باستقلال ذاتي ضمن العراق. وتوفر لهم تحقيق الكثير من الأهداف القومية.

وتقوم هذه الصيغة على أساس اعتبار أن العرب والاكراد هم أكبر القوميات الأساسية في العراق، فيقسم العراق الى إقليمين، لكلا القوميتين إقليم خاص. وقد وفرت ظروف ما بعد حرب 1991 فرصة للأكراد لإدارة شؤونهم بأنفسهم.

ولكن ترد عدة ملاحظات على هذه الصيغة من الفيدرالية تتلخص فيما يأتي:

1 - إن هذه الصيغة تكرر وتعمق الاختلاف القومي، وبالتالي لتجزئة البلد

وانقسامه.

2 - إن هذه الصيغة وجدت لحل مشكلة الاكراد فقط، متجاهلة مشاكل المكونات

الاجتماعية الاخرى.

- 3 - إن هذه الصيغة كانت مورد قبول مكون اجتماعي واحد، ولم تجمع على قبولها المكونات الاخرى، وهم يشكلون الأغلبية السكانية.
- 4 - إن قلة عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي واقتصارها على وحدتين يعتبر ن أهم المشاكل التي واجهها تطبيق الفيدرالية في العالم، لاثارتها عدم الاستقرار في البناء القانوني والسياسي للدولة، مما يهدد بالانفصال. ويلاحظ ذلك في سنغافورة وانفصالها عن الاتحاد الماليزي عام 1975، وانفصال كوسوفو عن صربيا عام 2008.
- 5 - إن هذه الصيغة تثير حفيظة دول الجوار الاقليمي (إيران وتركيا)، والتي تتواجد فيها إقلييات كردية.
- النقطة الثانية - إقامة نظام فيدرالي على أساس الانتماء العراقي والديني والطائفي: وتقوم هذه الصيغة المقترحة على أساس تقسيم العراق الى ثلاث أقاليم : شمالي خاص للأكراد، ووسط مع الجزيرة لكون للعرب السنة، وجنوبي للعرب الشيعة. وقد تبنت الحكومة الامريكية هذا المقترح بعد أن ورد ضمن خطة طرحها السناتور الامريكي جورج بايدن (نائب الرئيس حالياً)، وصوت الكونغرس لصالحها بأغلبية الثلثين.
- ولكن هذه الصيغة لا تخلو من نقاط تورد عليها، وهي:
- 1 - إن تقسيم العراق بهذا الشكل سوف يكرس للصراعات العرقية والطائفية ويهدد وحدة العراق.
- 2 - إن اعتماد الفيدرالية على اساس قومي وطائفي سوف يشجع للمحاصصة الطائفية والقومية في تشكيل وإدارة مؤسسات الدولة واجهزتها ويؤسس لبيئة الفساد المالي والإداري واستبعاد الكفاءات.
- 3 - تساعد هذه الصيغة على تفرد الاحزاب الكبيرة القوية بالسلطة في مناطقها، مما يصطدم مع الاهداف التي أقيمت الفيدرالية من أجلها.
- 4 - لا تراعي هذه الصيغة حقوق الأقليات والطوائف الصغيرة، والتي وجدت الفيدرالية كحل لمشاكلها.
- 5 - تشجع هذه الصيغة على اتجاه الأحزاب والجماعات السياسية لإقامة روابط مع دول الجوار، كما حدث خلال فترة الاحتراب الطائفي مما يكون على حساب المصالح العليا لدولة العراق.
- 6 - إن انتشار المكونات غير محدد بإقليم معين، الأمر الذي يؤدي الى صعوبة التطبيق وكثرة المنازعات.
- 7 - إن العلاقات بين المكونات الاجتماعية لم تصل الى حد الصراع، فلا مبرر لعزلها عن بعضها البعض.

النقطة الثالثة - الفيدرالية الجغرافية:

وتقوم هذه الصيغة على أساس اعتماد تحديد جغرافي تاريخي، بدل اعتماد العوامل القومية أو الدينية أو الطائفية في تحديد الأقاليم الأعضاء في الاتحاد. ويقوم تطبيقها على أساس أن تشكل المحافظات (التقسيم الإداري) الأقاليم الفيدرالية، بأن تتحول كل محافظة الى إقليم، وبهذا تكون بنية العراق الفيدرالية قائمة على أساس المعيار الإداري والسكاني، مما يجنب الدولة قيام كيانات قائمة على أسس طائفية قد تؤول الى تقسيم العراق.

وتتميز هوية الوحدات (الأقاليم) على الأساس الجغرافي والوقائع التاريخية بدل اعتمادها على الأسس القومية أو الدينية أو الطائفية.

ويستند اعتماد صيغة الفيدرالية الجغرافية على عدة أسباب:

- 1 - استقرار البنية العراقية والمتمثلة في 18 محافظة، وتجانس المكونات الاجتماعية فيما بينها وتعايشها رغم انتماءاتها الدينية أو الطائفية أو القومية المختلفة، ونرى ذلك بوضوح في مدن العراق الكبرى، مثل بغداد والبصرة، في أمن وسلام وانسجام إذا كانت بعيدة عن تأثير العوامل السياسية، والتي كانت السبب في كل ما حدث من صراعات أهلية، إذ كانت العوامل السياسية تستخدم على عناصر الاختلاف الاجتماعي.
- 2 - ان سكان كل محافظة هم أدرى بمشاكلها وبحلول هذه المشاكل، لذا فهم مؤهلين أكثر من غيرهم لتولي إدارة شؤونهم بنفسهم، وأدعى لتحقيق الازدهار والتقدم.
- 3 - أن الصلاحيات المخولة من قبل المركز للأقاليم تستدعي توفير كوادر إدارية وسياسية خاصة بالأقاليم مما يستدعي إنشاء أكاديميات وجامعات متخصصة. مما له آثاره على المستوى الثقافي والسياسي العام.
- 4 - شعور المواطن بالرضا عما يدفعه من ضرائب ورسوم، لأنه سيكون على تماس مباشر مع موارد صرف هذه الضرائب والرسوم في نفس ولايته.
- 5 - إن نظام الفيدرالية الجغرافية يتضمن حولا لمشاكل المحاصصة السياسية، إذ سيعاد رسم خارطة انتشار القوى السياسية وفق الانتماء المناطقي الإداري، ويغلب الانتماء الوطني على الانتماءات الأخرى.
- 6 - الفيدرالية الجغرافية تدفع الى التمسك بالانتماء الى الأرض ومكان العيش والإقامة، قبل الانتماءات الأخرى. وبذا ترجح الهوية الوطنية كانتماء عام قبل الانتماءات الأخرى التي تكون هويات فرعية.
- 7 - تعد الفيدرالية الجغرافية أحد الحلول المهمة لمشكلة الحكم الديكتاتوري في العراق.

8 - تشجع الفيدرالية الجغرافية ظهور الأحزاب الوطنية، التي لا تقوم على اساس قومي أو طائفي أو ديني.

9 - انسجام الفيدرالية الجغرافية مع عملية البناء الفيدرالي أكثر من غيرها، إذ أن الإقليم في ظلها يتكون من محافظة (سابقة) واحدة، ويعني هذا تخفيف العبء الإداري عن الأقاليم وتقديم أفضل للخدمات العامة.

10 - إن هذه الصيغة تشكل عامل توحيد للعراق لا عامل تقسيم، وبذا تكون أكثر قبولاً من قبل معظم العراقيين.

الخاتمة:

توصل البحث في نهايته الى النتائج الآتية:

- 1 - إن العراق بلد متعدد القوميات والأديان، ولم تراخ هذه الحقيقة منذ تأسيس الدولة العراقية.
- 2 - لم تشكل الهوية الوطنية بما ينسجم وتعددية مكونات المجتمع العراقي.
- 3 - ان اعتماد التقسيم القومي والطائفي في تكوين الأقاليم سوف يؤدي الى ترسيخ الاختلاف القومي والطائفي.
- 4 - إن أفضل صيغ تطبيق الفيدرالية في العراق هي الفيدرالية الجغرافية، لعدم اعتمادها في تكوين الأقاليم على أساس المكونات القومية والدينية والطائفية.
- 5 - لا يوجد أي مانع دستوري أو قانوني يعارض تطبيق الفيدرالية الجغرافية في العراق.

للحصول على كامل الكتاب يرجى مراسلتنا على alalamain@gmail.com