مبدأ المواطنة ودوره في تعزيز النظام الفدرالي في العراق

أ.م. د. هورامان محمد سعيد/جامعة السليمانية
م. كارزان عزت حسن/جامعة السليمانية

المقدمة:

إن أهم ما تتميز به الفدرالية هو ذلك التناسق الهارموني بين التوحد والتعدد الذي يشكل جوهر الدولة الاتحادية، حيث هنالك التوحد في كيان جديد مع احتفاظ كل مكوناتها بهويتها وخصائصها الذاتية، وتستند الدولة الفدرالية في قيامها الى الدستور الفدرالي، إذ يعد المنشئ للدولة الفدرالية والمنظم لبنائها القانوني والسياسي، وإن العلاقة بين الدولة الفدرالية والأقاليم المكونة لها؛ هي علاقات يحددها الدستور الفدرالي، فإن إحدى المهام الأساسية للدستور الفدرالي هي التوفيق بين حماية المصالح العامة لجميع أقاليم الدولة الفدرالية والإقرار بالمصالح الذاتية لهذه الأقاليم.

وتختلف طبيعة النظام الفدرالي بحسب الأوضاع التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أحاطت بنشأته، فلا يوجد نموذج فيدرالي موحد، وتعتمد هذه الأمور على تركيبة الشعب وخصوصية هوية المواطنين والأعراف السائدة في داخل البلد التي تختلف من دولة إلى أخرى، ولكن مع ذلك هناك بعض السمات والدعائم الأساسية للنظام الفدرالي، يجب أن يكون موجوداً في جميع أنواع النظم الفدرالية في العالم، وبالرجوع إلى الدساتير الدول الفدرالية نجد في أغلبها النص على توزيع الاختصاصات وفرض القيود على الحكومات الاتحادية وحكومات الأقاليم، حفاظا وضمانا للحقوق المواطنين والمكونات المختلفة داخل الاتحاد. وإن مبدأ المواطنة، على الرغم من أهميته، لارتباطه بجوانب الحياة المختلفة في مثل هذا النظام، إلا أنه لم تحظ بالاهتمام الوافي من الجوانب القانونية والدستورية في الأبحاث المتعلقة بالنظام الفدرالي. خصوصاً بعد سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣، والتطور الحاصل في الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وانتشار مبادئ الديمقراطية، وتغير النظام السياسي وشكل النظام الحكم في العراق من دولة موحدة إلى دولة مركبة (الفدرالية)، وفي الوقت نفسه هناك تحولات جذرية في مفهوم مبدأ المواطنة وأبعادها من خلال مرورها بعدة مراحل متباينة ومختلفة. وتهدف هذه الدراسة بيان مدى تأثير تحقيق مبدأ المواطنة على تعزيز واستقرار النظام الفدرالي في العراق.

أهمية البحث :

إن مبدأ المشاركة في الدول الفدرالية له أهمية بالغة؛ لأنه من أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الفدرالية، وإن تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم المفدرلة في السلطات العامة في الدولة، وإتاحة فرصة المشاركة للأقاليم، والاعتراف بالعادات وبحقوق المواطنين، وبتجسيد جوهر مبدأ المواطنة، وتوفير الوسائل اللازمة لحماية الحقوق الشخصية لمواطني دول الاتحاد، يعدّ من المستلزمات الرئيسية للنظام الفدرالي، ويتوقف عليه تطور النظام الفدرالي واستمرار؛ لذا فإن دراسة موضوع مبدأ المواطنة وأثره في النظام الفدرالي في العراق يعدّ من المسائل الضرورية للبحث في الوقت الحالي.

مشكلة البحث :

تتلخص مشكلة البحث في استجلاء العلاقة ما بين النظام الفيدرالي، الذي أخذ به الدستور العراقي الجديد لعام ٢٠٠٥، وبين مبدأ المواطنة، والبحث حول مدى تأثير تحقيق مبدأ المواطنة وتأثيره في استقرار تجربة النظام الفدرالي في العراق وتعزيزها، و بوصفها أحدث تجربة للنظام الفدرالي في العالم.

فرضية البحث :

نظراً لطبيعة هذا الموضوع وانسجاماً مع مشكلة البحث التي طرحناها، ينطلق البحث من فرضية قوامها هناك علاقة وثيقة بين فكرة الفدرالية، نظاماً للحكم، وبين مشاركة المكونات المختلفة في الحكم، وتحقيق مبدأ المواطنة، والاعتراف بحقوقهم وعاداتهم، ولها دور كبير في تحقيق التوازن القانوني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين المواطنين، والمحافظة على الكيان الفدرالي.

منهجية البحث:

تتطلب طبيعة دراستنا هذه استخدام المنهج التحليلي والوصفي، لبيان الخصائص العامة للنظام الفدرالي، بجانب دراسة الجوانب المختلفة لمبدأ المواطنة ومدى تأثيره في استقرار النظام الفدرالي وتعزيزه.

خطة البحث :

لغرض دراسة الموضوع ينقسم البحث إلى مبحثين: يختص المبحث الأول بدراسة تعريف الدولة الفدرالية وآليات تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم فيها، ويتكون من مطلبين، يتناول المطلب الأول مفهوم الدولة الفدرالية والأسس التي تقوم عليها، والمطلب الثاني يتناول المشاركة الفعالة للأقاليم في الدولة الفدرالية ووسائل حماية الحقوق الشخصية في النظام الفدرالي . ويكرس المبحث الثاني لدراسة مفهوم المواطنة ومدى أثره في النظام الفدرالي في العراق، ويتكون من مطلبين، نخصص المطلب الأول لتعريف لمبدأ المواطنة، أما المطلب الثاني فتناول أثر المواطنة في تقوية النظام الفدرالي في العراق واستمراره. وقد ختمنا بحثنا بالاستنتاجات المتوصل إليها والتوصيات النابعة عنها.

المبحث الأول : التعريف بالدولة الفدرالية وآليات تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم فيها

البحث في الأصول التاريخية لأي نظام سياسي قائم أيا كان شكله ليست بمسألة هينة وسهلة ، وأن الفدرالية بوصفها نظاماً للحكم وشكلا من أشكال الدولة لم يرتبط دوما في الوقت الحاضر بمبدأ القوميات وإن طُبِّق في عدد من الدول كأساس لحل المسألة القومية إلا أن هناك دولا لم تعانِ مشكلة التعدد القومي والعرقي ومع ذلك أخذت بالنظام الفدرالي كألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة.

إنّ الفدرالية بوصفها نظاما قانونيا وسياسيا في جوهرها تعمل للتوفيق بين الاعتبارات القومية والمصالح الذاتية الإقليمية من جهة وتوفير الحقوق التي تؤدي الى تقوية الانتماء الوطني ومبدأ المواطنة من جهة أخرى

ونقسم هذا المبحث إلى المطلبين : الأول جاء بعنوان مفهوم الدولة الفدرالية والأسس التي تقوم عليها وفي المطلب الثاني نبحث في المشاركة الفعالة للأقاليم في الدولة الفدرالية ووسائل حماية الحقوق الشخصية .

المطلب الأول : مفهوم الدولة الفدرالية والأسس التي تقوم عليها

إنّ النظام الفدرالي فكرة قديم للغاية تعود الى التاريخ الاغريقي ويؤكد الاساتذ تنكديس أن اليونان القديمة عرفت البنية الفدرالية[٤٣٩]، ونجد الأصول النظرية للنظام الفدرالي في كتابات الفيلسوف ورجل الدين الألماني جوهان التيزيوس (١٥٥٧-١٦٣٨) حول التنظيم السياسي في إطار اتحادي تضامني وضمن التيزيوس أفكاره بشأن النظام التضامني في كتاب صدر عام ١٦٠٣ وحمل عنوان السياسة وعرض التيزيوس في كتابه أفكارا حول الفدرالية، إذ ركز على حرية المجموعات المؤلفة للفدرالية أكثر من تركيزه على حرية الفرد داخل النظام الفدرالي ، مفهوم الفدرالية أو مصطلح(federal) الذي معناه باللغة العربية (الاتحادية) وهو مصطلح يعبر عن نظام الدولة الذي تقوم عليه مع مقاطعاتها أو ولاياتها، فهو نظام حكم مركب وتقسم الدول من ناحية الشكل الدستوري أو التكوين الدستوري للدولة، ومن ناحية توزيع السلطات بين المركز والأقاليم، إلى دول بسيطة، وهي التي تكون فيها السلطة بيد المركز مع منح بعض الاختصاصات ذات الطابع الإداري إلى المحافظات أو الأقاليم ، مع وجود رقابة مركزية من قبل العاصمة أو المركز، والنوع الآخر من الدول هي الدول المركبة التي تتكون من اتحاد مجموعة دول اتحدت لتحقيق أهداف مشتركة وتوزع سلطات الحكم فيها على الدول المكونة لها تبعاً لطبيعة ونوع الاتحاد الذي يربط بينها وتقسم الدول المركبة إلى: الاتحاد الشخصي، والاتحاد الحقيقي أو الفعلي، والاتحاد الكونفدرالي، والاتحاد الفيدرالي، الذي يعد أقوى أنواع الاتحادات إذ تكون فيه الدول ذات نظام سياسي واحد وعلم واحد، توزع فيها الاختصاصات بين المركز والأقاليم أو المحافظات المكونة للدولة الاتحادية الفيدرالية، ويحدث عادةً أن تتجمع هذه الدول أو الولايات نتيجة وجود خطر مستمر يهدد وجودها في حالة بقائها منفردة، أو وجود عوامل مشتركه بين سكانها مما يدفعها إلى الاندماج في دولة واحدة مع احتفاظها ببعض اختصاصاتها ، كذلك يعدُّ الاتحاد الفيدرالي أفضل الحلول للدول التي تعاني التعدد اللغوي والإثني؛ لأن هذا الاتحاد يحقق للدول المتحدة من التقدم ما لا تحققه في حالة بقائها منفردة، والنظام الفيدرالي عند تطبيقه في أي دولة فإنه يؤدي إلى تغير عمل الدولة ككل وذلك بدوره يؤثر في المجتمع وطبيعة علاقته بالدولة؛ ولهذا فالفيدرالية تفترض ظروفاً من أجل تطبيقها.[٤٤٠]

وتعد فكرة الفدرالية إحدى الصفات المميزة للعصر التي تفسح المجال أمام مختلف الجماعات للمحافظة على خصوصيتها فهي أفضل ضمان للحقوق الفردية والجماعية[٤٤١]، ولا يوجد اتفاق في الفقه الدستوري حول تعريف موحد للفدرالية؛ لأن اصطلاح الفدرالية

([٤٣٩]) د.محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق، دار ئاراس للطباعة والنشر ، ط١، أربيل، ص ٣٦.

([٤٤٠])علي جاسم عبد علي الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها: نماذج مختارة، مقال متاح على الموقع الالكتروني ،https://www.nahrainuniv.edu.iq/ar/node/3808

([٤٤١]) د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق ،مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية،٢٠٠٩،ص١٢.

يحمل معاني ودلالات مختلفة؛ لذلك فمن الصعوبة القيام بتعريفها بشكل يحيط بكافة جوانبها المختلفة[٤٤٢].

وإشارة دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية إلى أن مصطلح (federation)هو مصطلح فضفاض يتصف بالغموض أو عدم الوضوح فهو يستعمل أحيانا كثيرة بأربعة معان أساسية هي: التحالف، والعصبة أو الجماعة، والدول المتفقة أو الاتحاد الاستقلالي، والاتحاد بمعناه الأدق.[٤٤٣]

ومصطلح " federalism" يعني الاتحاد أو المعاهدة، وسواء كان اتحادا أو معاهدة، فهو يقوم بين طرفين متميزين أو أكثر، تجمع فيما بينهم روابط متينة ، لها قدرة ذاتية على تحفيز الأطراف المعنية في سبيل البحث عن صيغة توافق مركب وحدوي قوي ، فالفدرالية تعني تحرك الأفراد أو الجماعات المتميزة من ناحية، والمشتركة من ناحية أخرى، نحو تشكيل تجمع واحد يوفق بين رؤى الاتجاهات المتناقضة، انطلاقا من الشعور المشترك بالحاجة إلى الوحدة ، وهناك من يقول: إن الفدرالية هي مصطلح معياري وليس وصفيا يشير إلى التشجيع على نظام حكومي متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم، ويقوم هذا المصطلح على أساس القيمة والمصداقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتعددية وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً.

إن جوهر الفدرالية بوصفه مصطلحا معياريا هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليها في آن واحد [٤٤٤] ، وتعد الدولة الفدرالية نوعا من أنواع الدول التي تصنف ضمن الدول المركبة استنادا إلى نوعية سلطة الدولة؛ لأن السلطات في الدولة الفدرالية تنقسم وتتوزع بواسطة الدستور بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم؛ ونتيجة لذلك تتحد فيه الولايات وتتخلى عن بعض سلطاتها لسلطة مركزية[٤٤٥].

فالنظام الفدرالي بصيغته القانونية مفهوم حديث ومعاصر؛ لذا أورد بشأنها تعاريف عديدة ومختلفة من قبل الفقهاء ونحاول في هذا المطلب إيراد بعض هذه التعريف، عرف كارة ديمالبيرج الدولة الفدرالية بأنها (تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة، بينما تبدو من ناحية أخرى كتجمع دول متحدة أضعف منها بالتأكيد، ولكنها تشارك فعليا في إيجاد قوتها وتتسم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها)[٤٤٦]، وعرف اندرية هوريو الدولة الفدرالية بأنها شركة دول فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشتركة[٤٤٧]، أما الفقيه أوبنهايم فعرف الدولة الفدرالية بأنها اتحاد

---

(٤٤٢) آريان محمد علي ، الدستور الفدرالي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية،٢٠٠٩،ص١٥.

(٤٤٣) د.عبد الرحمن البزاز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، دار القلم،ط٢،القاهرة،١٩٦٦،ص٥٩.

(٤٤٤) رونالد ل واتس ،الانظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية ،اوتاوا،ص٩.

(٤٤٥) وليد كاصد الزيدي، الفدرالية دراسة في المصطلح والمفهوم النظرية، كتاب منشور على الموقع الالكتروني https://www.iicss.iq/files/files/5bixcr8.pdf

(٤٤٦) نقلا عن :د. عصام سليمان ،الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان ،دار العلم للملايين،ط١، بيروت،١٩٩١، ص٣٩

(٤٤٧) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،ترجمة د.علي مقلد واخرون، ج١، دار الأهلية للنشر والتوزيع، ط، بيروت،١٩٧٧، ص١٥٢.

سرمدي لدول مختلفة ذات سيادة يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس على الدول الأعضاء فقط، بل أيضا على مواطنيها.[٤٤٨]

وعرف د.محسن خليل الفدرالية بأنها اتحاد دستوري بين الولايات يظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلو هذه الولايات.[٤٤٩] وفي نظر د. إسماعيل الغزال الدولة الفدرالية هي مجموعة دول اتفقت على خلق دولة فدرالية مركزية ذات نظام دستوري مستقل يسمو على النظم الدستورية للدول الأعضاء،[٤٥٠] وعرف أيضا د.شورش حسن عمر الفدرالية بأنها اتحاد دستوري بين الدول أو الأقاليم يقوم على وحدة الدولة وتقسيم السلطات والصلاحيات وفق دستور محدد. [٤٥١] ومن خلال عرض التعريفات يتبين لنا أن النظام الفدرالي قادر على توحيد دول ذات نظم متغايرة ومتباينة في دولة واحدة، ويعمل هذا النظام على التوفيق بين الوحدة والانفصال ، فيحتفظ بوحدة الدولة كشخصية دولية واحدة ويمنح في الوقت نفسه بعض الاستقلال الداخلي للولايات أو الاقاليم.

وبالنسبة للمبادئ والأسس التي تقوم عليها الدولة الفدرالية، فهي أن الدولة الفدرالية كما هو الحال بالنسبة لكافة الدول المركبة تقوم على التوفيق بين تيارين متضادين: أولهما هو التيار الاتحادي الناشئ من عوامل تدعو إلى الوحدة ، وأما الثاني فهو التيار الانفصالي الناشئ من عوامل تستمد من رغبة الشعوب والجماعات في التمتع بأكبر قسط من الاستقلال، والتيار الاتحاد يتمثل في تنظيم الهيأة الاتحادية او الحكومة الفدرالية، أما تيار الاستقلال فيتمثل في نظم الولايات ويقوم الدستور الاتحادي بتنظيم التوفيق بين هاتين النزعتين، و يتم وضعه بموافقة ممثلي الولايات أو الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية حيث تحدد فيها سلطات الحكومة الفدرالية وحكومة الولايات بجانب إقراره بأن تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها لتنظيم السلطات العامة في الولاية، فالدولة الفدرالية توجد فيها سلطة واحدة من ناحية وهذه السلطة تخضع لها جميع الوحدات المكونة للدولة الفدرالية في بعض الأمور وتوجد فيها الى جوار تلك السلطة سلطات أخرى يتحدد نطاقها بنطاق الوحدات الداخلة في تركيب الدولة الاتحادية؛ ونتيجة لهذا التعدد في السلطات فإن الدولة الفدرالية تجمع بين مظاهر الدولة الموحدة في بعض النواحي وتبدو في نواحي أخرى وكأنها وحدات مستقلة بعضها عن بعض ،وذلك يعني أن هناك نوعين من الحكام في الدولة الفدرالية يقبضون على نوعين من السلطات هما: الحكام الفدراليون وحكام الأقاليم (المحليون)، وفي هذا المنطلق يمكن القول بأن الدولة الفدرالية ترتكز على مبدأين أساسين هما: مبدأ الوحدة ومبدأ الاتحاد[٤٥٢] .

إن الدولة الفدرالية تقوم على بعض الأسس والمبادئ الأساسية التي من خلالها تتحقق للأقاليم المساهمة الفعالة في مؤسسات الحكومة الفدرالية، وهناك بعض المظاهر الأساسية في الدولة الفدرالية تحرص على السير بمقتضاها، وإن هذه المظاهر تنشأ عن بعض

---

(٤٤٨) د.محمد عمر مولود ، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط٢، أربيل،٢٠٠٣، ص٢٣٣.

(٤٤٩) د.محسن خليل ،القانون الدستوري والنظم السياسية،١٩٨٧،ص٣١٦.

(٤٥٠) د. إسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات الدستورية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر،بدون سنة نشر، ص٢٢.

(٤٥١) د.شورش حسن عمر، المصدر السابق،ص٢٢.

(٤٥٢) د.شورش حسن عمر، وآخرون، الإشكاليات الدستورية للنظام الفدرالي في العراق –دراسة تحليلية- بحث منشور، مجلة العهد، العدد(٩)سنة٢٠٢٢،ص٢٩٧.

الأسس التي تقيم عليها الدولة الفدرالية، التي تتمثل في ثلاث أسس رئيسة أولهما: أولوية الحكومة الفدرالية على حكومات الإقليمية المكونة له، وثانيها: الاعتراف للحكومات الإقليمية بسلطة التقرير الذاتي في إقليميها، وثالثها: توزيع اختصاصات السيادة الداخلية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم ، بالنسبة لأولوية الحكومة الفدرالية.

إن النظام الفدرالي لا يضع الحكومة الفدرالية والأقاليم المكونة لها نفس المركز، بل إنه يتضمن سمو الحكومة الفدرالية وأولويتها بحيث يجعل من الدولة الفدرالية أن تجمع بين كثير من سمات الدولة الموحدة المركزية سواء في المجال الخارجي أو في المجال الداخلي، وهناك عدة مظاهر تثبت من خلالها سمو الحكومة الفدرالية على حكومات الأقاليم في المجال الخارجي تتمثل في وحدة الشخصية القانونية الدولية للدولة الفدرالية ووحدة جنسية الدولة التي يتمتع بها مواطنو الدولة الفدرالية ووحدة إقليم الدولة ككيان واحد للدولة الفدرالية ووحدة رئيس الدولة الفدرالية، وبالنسبة للمظاهر سمو الحكومة الفدرالية على المستوى الداخلي ويأخذ هذا السمو بعض المظاهر في المجالات الآتية التي هي سيادة (سمو) الدستور الاتحادي وسيادة السلطة التشريعية الفدرالية فيما يتعلق بسن قوانين التي تهم جميع الأقاليم مثل العلاقات الخارجية والمواصلات والسياسة النقدية والبنوك، وسيادة (سمو) السلطة التنفيذية والتي تشمل اختصاصاتها جميع أنحاء إقليم الدولة الفدرالية، وسيادة(سمو)القضاء الفدرالي التي تتولى مهمته في الفصل في قضايا (المنازعات)التي تثور بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم أو بين هذه الأخيرة وبعضها أو بين مواطنين من أقاليم مختلفة[٤٥٣].

وبالنسبة لاعتراف الأقاليم بسلطة التقرير الذاتي، رغم أن الدولة الفدرالية ترتكز على سمو الحكومة الاتحادية على حكومات الأقاليم المكونة لها، إلا أنها لا تدمج هذه الأقاليم تماما في الدولة، بل على العكس تتمتع هذه الأقاليم بسلطة التقرير لنفسها في وضع القواعد التي تحكمها وفي تحديد نظامها القانوني وتتمثل مظاهر هذا الاستقلال في وجود دستور خاص لكل ولاية وفي التنظيم الذاتي للسلطات الحاكمة فيه السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية[٤٥٤]، وفيما يتعلق بتوزيع اختصاصات السيادة الداخلية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم ، تعد توزيع السلطات والاختصاصات من المواضيع المهمة والجوهرية والدقيقة في النظام القانوني للدولة الفدرالية، لأنها تمس طبيعة العلاقات القانونية والسياسية بين الجانبين.

هناك نوع من اختصاصات بديهية لا يثير جدلا في أن الحكومة الفدرالية دون غيرها هي التي تختص به من ذلك الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الدولية كعقد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي والجيش النظامي والعملات الرسمية كلها أمور حصرية بصورة عامة لا تتصور تجزئتها أو ممارستها إلا من خلال السلطات الفدرالية وبواسطتها ، ولكن في الوقت نفسه هناك بعض من الاختصاصات التي تحتمل أن تؤدي من جانب الحكومة الفدرالية أو حكومات الأقاليم هي التي تثير توزيعها نوعا من الجدل لا بد من حسمه، ويتم ذلك بالنص على طريقة توزيع السلطات في دستور الدولة الفدرالية لتحديد سلطات كل من

([٤٥٣]) لمزيد من التفصيل ينظر: د.شورش حسن عمر، الضمانات السياسية لاستمرار الدولة الفدرالية- العراق نموذجا- دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة قةلاي زانست العلمية المجلد(٣)العدد١، ٢٠١٨،ص٤٤٢ومابعدها.

([٤٥٤]) د.ماجد راغب حلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف ، الأسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٣٢.

الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وإن دساتير الدول الفدرالية تختلف فيما بينهم لمسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم وذلك تبعا للمذهب القانوني والأيديولوجي والاقتصادي الذي تبناه الدولة وبالظروف والعوامل التي أحاطت بنشأتها، وبدون شك أن التمييز الذاتي لكل إقليم داخل الاتحاد لا يمكن أن يستمر ويوضع موضع التنفيذ إلا إذا قرر الدستور الفدرالي اختصاصات محددة للأقاليم تستطيع أن تقوم بها، فهو يجعل للحكومة الاتحادية اختصاصا في بعض المسائل ويجعل لحكومات الأقاليم اختصاصا في بعضها الآخر[٤٥٥].

المطلب الثاني : المشاركة الفعالة للأقاليم في الدولة الفدرالية ووسائل حماية الحقوق الشخصية في النظام الفدرالي

إن نظام الحكم الفدرالي الفعال يجب أن يرتكز على أساس دستور مدون وسيادة القانون ويضع الدستور الإطار والمبادئ الأساسية للنظام الفدرالي ويكون للدستور أهمية رمزية في تعزيز الوحدة او الخلاف والشقاق داخل البلاد، كما تعد الدساتير المدونة أمرا أساسيا في الأنظمة الفدرالية لإرساء الإطار التي يعمل من خلاله كل مستوى من مستويات الحكومة ويجب على الدستور كحد أدنى انشاء مؤسسات مهمة معينة وتحديد المسؤوليات داخل النظام الفدرالي[٤٥٦]، يقصد بمبدأ المشاركة مشاركة الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات أيا كان تسميتها الأعضاء في الدولة الاتحادية كونها كيانات دستورية مميزة ذات دور في تكوين إرادة الدولة الفدرالية؛ فيترتب عليه تحقيق الانسجام والتوافق بين مبدأي وحدة الدولة الفدرالية والاستقلال الذاتي للأعضاء في الاتحاد[٤٥٧].

إن المشاركة في تكوين الإرادة العامة وفي تكوين مؤسسات الدولة الدستورية وفي تسيير هذه المؤسسات وهي تتم بطريقتين : الطريقة الأولى (المشاركة المباشرة) والطريقة الثانية (المشاركة غير المباشرة). فيما يتعلق بالطريقة الأولى، المشاركة المباشرة، تتمثل في إظهار إرادة الأعضاء في الدولة الفدرالية بصورة مباشرة وفعالة تتم عن طريق الاشتراك في عملية تعديل الدستور، سواء من حيث منح الأعضاء في الدولة الفدرالية حق اقتراح تعديل الدستور أو حق المصادقة على الدستور أو كليهما، وهنا تكمن المشاركة الفعلية للأعضاء في الدولة الفدرالية في صنع إرادة الدولة الفدرالية، وبالنسبة للطريقة الثانية المشاركة غير المباشرة تتمثل هذه الطريقة بوجود هيئة خاصة من هيئات الدولة الفدرالية تجسد الإرادة العليا للدولة وهي عادة السلطة التشريعية الاتحادية، أي السلطة التي تعود إليها إصدار القوانين وتمثيل إرادة الدولة العامة، وإن أهم المبادئ التي تحكم النظام الفدرالي أو الدولة الاتحادية هو مبدأ المشاركة الذي يقصد به إشراك كل دولة (الإقليم) عضو في الاتحاد في تكوين الإرادة العامة لهذه الدولة وذلك عن طريق إشراكها في السلطة التشريعية الاتحادية، وفي سبيل تحقيق هذه المشاركة يراعي النظام الفدرالي والدستور الاتحادي عند تنظيم السلطات العامة هذا العمل المزدوج بحيث يتم إنشاء مجلسين تشريعين على مستوى الدولة الفدرالية أحدهما يمثل الشعب الدولة بأكمله والثاني

([٤٥٥]) د.مصطفى ابو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية ،الأسكندرية،١٩٩٧، ص،٥٦.

([٤٥٦])جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية ، منتدى الانظمة الفدرالية ، اوتاوا،٢٠٠٧،ص٥٠

([٤٥٧]) د.محمد هماوندى ، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، ط٢، أربيل،ص١٨١.

يمثل الأعضاء في الاتحاد وكقاعدة عامة على أساس تحقيق المساواة الكاملة فيما بينها رغم الاختلاف الموجود بين الولايات الأعضاء من حيث المساحة أو عدد سكان أو أهمية الاقتصادية أو أهمية للموقع الجغرافي للولاية، ويتألف هذا المجلس الثاني بالاستناد إلى الأقاليم بوصفها كيانات دستورية وقانونية متميزة ، وهو قاصر على تمثيل الأقاليم حتى يكون لها دورها في تكوين إرادة الدولة الفدرالية، على سبيل المثال من الدول التي تأخذ بنظام المساواة بين الولايات في التمثيل بهذا المجلس كل من الولايات المتحدة الأمريكية وإستراليا والأرجنتين والمكسيك وسويسرا ونيجيريا، وبالعكس هناك استثناء على هذا المبدأ المساواة في التمثيل في بعض نماذج الدول الفدرالية فلا يتمتع أقاليمها بالتمثيل المتساوي في مجلس الإقليم كما هو الحال كل من النمسا وكندا وأثيوبيا والهند وبلجيكا والمانيا[٤٥٨] .

تتجسد مشاركة الوحدات المكونة للدولة الفدرالية من خلال مشاركتها في جوهر السيادة نفسه، وهي الصيغة العملية للمبدأ الاتحادي الذي تقوم عليه الدولة الفدرالية الى جانب مبدأ الوحدة ، وهذا يستتبع بطبيعة الحال قيام الهيئة التي تظهر من خلالها إرادة الدولة على أساس الازدواجية وهو ما يعبر عنه بازدواجية السلطة التشريعية؛ لذلك تتكون السلطة التشريعية من هيئتين وليس من هيئة واحدة كقاعدة عامة[٤٥٩].

إضافة إلى ذلك، يخول هذا المبدأ الأقاليم الأعضاء في الاتحاد المشاركة في إعداد القرارات الاتحادية ذات المنفعة المشتركة وبدونه لا يمكن القول بتعاون الأعضاء في الاتحاد وإنما بخضوعهم للسلطة المركزية، فالدولة الاتحادية لا توجد إلا إذا أسهمت الجماعات المشتركة بواسطة ممثليها بتكوين الأعضاء في الدولة الاتحادية وبإعداد قراراتها وقوانينها [٤٦٠]، وأن التنظيم الدستوري والقانوني للنظام الفدرالي الذي استقرت عليه أغلبية نماذج النظام الفدرالي في العالم على تكوين الهيئة التشريعية الاتحادية من مجلسين الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثل الأقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي؛ لأن تكوين الهيئة التشريعية من مجلسين من الأمور الجوهرية (الحتمية) في إقامة الدولة الفدرالية وهو الصيغة الوحيدة الذي يمكن أن يجسد في ظله اعتبارا الوحدة والاستقلال اللذين يسطران على تنظيم الدولة الفدرالية [٤٦١].

ويعد المجلس الخاص بالأقاليم على مستوى السلطة التشريعية الاتحادية من أبرز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم وبالأخص في تشريع القوانين الفدرالية ولحماية الأقاليم من تجاوز السلطات الحكومة الفدرالية على مصالحها وسلطاتها؛ لأن وجود هذا المجلس يشكل رابطة بين الأقاليم الأعضاء في الاتحاد من جهة، وبين الأقاليم بالدولة الفدرالية من جهة أخرى، وعن طريق مشاركة هذه الأقاليم في تكوين الإرادة التشريعية للدولة الفدرالية[٤٦٢]. وعند تبني بلد ما شكل النظام الفدرالي للحكم تتضاعف مهام الدستور؛ لأن الدستور الفدرالي في هذه الحالة ينبغي أن يحدد ماهية

([٤٥٨]) د.خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات ، بيروت، ١٩٨١، ط١، ص١٥٠، وجورج اندرسون، المصدر السابق ،ص٥٧.

([٤٥٩]) د.عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة،١٩٧٨، ص٢٥٦.

([٤٦٠]) نبيل عبدالرحمن حياوي ، اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية ، ط٣، بغداد،٢٠٠٧،ص٢٧.

([٤٦١]) د.شورش حسن عمر ، الضمانات السياسية لاستمرار الدولة الفدرالية، المصدر السابق،ص٤٥٨.

([٤٦٢]) د.خالد قباني، المصدر السابق ،ص١٣٧.

الوحدات المكونة في بنية وعمليات السلطات الفدرالية، ويحدد مدى الخصوصية المتاحة للأقاليم المكونة للنظام الفدرالي، وفي إطار الدستور الفدرالي تتجسد مشاركة الأقاليم في المؤسسات الفدرالية التي تعد أهم السمات البارزة في النظام الفدرالي، ويتخلى كل إقليم مكون من الدولة الفدرالية عن جزء من اختصاصاته وصلاحياته إلى الحكومة الفدرالية مقابل أن يشارك في تكوين هيئاتها وفي اتخاذ قراراتها، ومن الجدير بالملاحظة أن تركيبة وتشكيل السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس تشريعي واحد يؤدي إلى فقدان التوازن داخل الاتحاد ويؤدي الى سيطرة الأقاليم الكبيرة على الأقاليم الصغيرة؛ لذلك فإن وجود المجلس التشريعي الثاني أمر ضروري لحفظ التوازن بين الأقاليم الاعضاء المكونة للدولة الفدرالية وحماية استقلالهم الذاتي[٤٦٣].

وبالرجوع الى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أشار في المادة الأولى منه إلى إن العراق دولة اتحادية، وفي المادة (٤٨) من الدستور حددت السلطة التشريعية الاتحادية التي تتشكل من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وهذا يدل الى ان الدستور العراقي يأخذ بمبدأ ثنائية مجلس من حيث المبدأ، وأشار في المادة (٦٥) من الدستور إلى أنه (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى "مجلس الاتحاد" يضم ممثلي عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، ويتبين لنا أن الدستور العراقي لم ينظم كيفية تكوين مجلس الاتحاد وصلاحياته، بل أحال الأمر الى مجلس النواب، وهذا الموضوع شكل فراغاً دستورياً، وهذا يعني أن الدستور فضل مجلس النواب على مجلس الاتحاد وله سلطة مطلقة في أن يتحكم بمجلس الاتحاد والتقليل من شأنه أو الانتقاص من صلاحياته، وفي المادة (١٣٧) من الدستور اشار الى تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور[٤٦٤]، ومن الجدير بالذكر هناك إشكالية دستورية أخرى في الدستور العراقي حول تكوين مجلس الاتحاد يعامل ممثلي الأقاليم نفس معاملة ممثلي المحافظات غير المنتظمة في الإقليم ، بمعنى أن الدستور جعل الإقليم والمحافظات بنفس المركز والمستوى، مع العلم أن هذه الوحدات غير متساوية من الناحية السيادية في النظام الفدرالي.[٤٦٥] ومما سبق يتضح لنا أن الخلل الوارد في الدستور العراقي حول تنظيم مجلس الاتحاد سيؤثر في تحقيق المشاركة الفعالة للأقاليم في النظام الفدرالي واستمرار التجربة الفدرالية في العراق وفي نهاية المطاف ينعكس سلبا على حقوق المواطنين وتحقيق مبدأ المواطنة في أطار الدولة الفدرالية.

---

(٤٦٣) د.اسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر ، بيروت ،١٩٩٦،ص١٠٣.

(٤٦٤) ومن الجدير بالملاحظة أدرج مشروع مجلس الاتحاد سنة ٢٠١١ ضمن جدول أعمال مجلس النواب ، وصدور حكم من محكمة الاتحادية العليا سنة ٢٠١٨ بوجوب تشريع قانون مجلس الاتحاد ، إلا أنه مازال مجلس الاتحاد لم ير النور ، وأن جميع الاختصاصات التشريعية الاتحادية تقوم به فقط مجلس النواب ، ومجلس الاتحاد لم يعد له أي دور في ممارسة مهامه كركيزة أساسية في السلطة التشريعية الاتحادية ، ومن خلال هذا المجلس تتجسد المشاركة الفعالة للأقاليم في السلطات والهيئات الحكومة الاتحادية.

(٤٦٥) د.شورش حسن عمر ، مميزات النظام الفدرالي في العراق ، منشورات اكاديمية التوعية والتأهيل الكوادر، السليمانية،٢٠١٢،ص٨٨.

وبالنسبة لوسائل حماية الحقوق الشخصية في النظام الفدرالي، من المعلوم أن من المبادئ المسلم بها في النظم الديمقراطية أن الدستور يمثل الوثيقة القانونية العليا في الدولة بحكم أنه يتضمن الأسس القانونية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم وتحديد اختصاصات السلطات العامة وتنظيم الحقوق والحريات الشخصية والأساسية[٤٦٦]، ومن الجدير بالذكر أن نطاق المشمول بالحدود التي تغطى مفهوم الحقوق والحريات الشخصية في إطار الدساتير عموما وفي الدساتير الفدرالية خصوصا يمكن أن تحدد بثلاثة أنواع من الحقوق الشخصية، النوع الأول: الحقوق الجوهرية وخير مثال عليها حرية الكلام وحق التعبير عن الرأي، والنوع الثاني الحقوق الإجرائية، وتتعلق هذه الحقوق بالتوقيف والمحاكمة كالحق في الاستعانة بمحام أو مترجم أمام المحاكم أو الحرية من التفتيش والاعتقال، والنوع الثالث الحقوق الإيجابية وهي الحقوق التي تطالب الدولة القيام بها كالحق في الضمان الاقتصادي والاجتماعي والصحي[٤٦٧]، ومن خلال تجارب الأنظمة الاتحادية هناك اختلاف في وسائل حماية الحقوق الشخصية وآليات تعزيز هذه الحقوق واتخاذ التدابير اللازمة لتوفيره لمواطني الدولة داخل الاتحاد، وبشكل عام يمكن أن تنحصر هذه الوسائل بطريقتين: الأولى عن طريق الاعتراف بحماية الحقوق بالعرف والعادة والتفاهم العام (الآداب العام)، وهذه الحقوق نابعة من الأصول التاريخية والثقافية والدينية والمذهبية للمجتمع، التي يختلف مفهومه ومضمونه من بلد إلى آخر وتوفر هذه الحقوق جملة من الحريات الشخصية للمواطن داخل الدولة التي لا يمكن انتزاعها او التعدي عليها، وأصبح نطاق الحقوق المحترمة والمحفوظة من قبل الدساتير واسعة جدا ويجب على السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم التقيد بها، على سبيل المثال أشار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إلى أن الاسلام دين الدولة الرسمي وهو مصدر أساسي للتشريع ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئ الديمقراطية وكذلك لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور[٤٦٨]، وفي قانون دستور الكومنولث الأسترالي لعام ١٩٠١، بعكس هذا المسار يتعامل مع هذه الحقوق وأشارت المادة (١١٦) لا يجوز سن تشريعات بشأن الديانة يفرض دينا معينا للدولة، أو يفرض التقيد بأية شعائر دينية، أو يحظر الممارسة الحرة لأي دين من الأديان[٤٦٩]، فتكفل المادة (٩٣) من الدستور الكندي لبعض الطوائف الحق في إقامة مدارس خاصة بها، كما تكفل المادة (١٣٣) حق استعمال اللغة الانكليزية واللغة الفرنسية في معظم الإجراءات وأمام جميع الهيئات الحكومية [٤٧٠].

والطريقة الثانية لحماية الحقوق الشخصية عن طريق توزيع السلطات (تقسيم الاختصاصات) في الأنظمة الاتحادية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات، قد يكون له أثر هام في حماية الحقوق الشخصية، فإذا أعطيت بعض السلطات للحكومة الاتحادية، قلت بالمقابل قدرة الولايات والأقاليم الأعضاء على التشريع في هذا المجال وبالعكس، فإن

([٤٦٦]) سون حميد رشيد،الرقابة على دستورية القوانين في العراق والأمارات العربية المتحدة ،رسالة ماجستير ،أكاديمية الدراسات العليا ،طرابلس،ص٥.

([٤٦٧]) القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي ، الدول الاتحادية الفدرالية،المكتبةالقانونية،ط٢،بغداد،٢٠٠٩،ص٢٩.

([٤٦٨]) المادة (٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

([٤٦٩]) المادة (١١٦) من دستور الكومنولث الأسترالي لعام ١٩٠١.

([٤٧٠]) المادة (٩٣) والمادة (١٣٣) من الدستور الكندي لعام ١٨٦٧.

وجود بعض السلطات بأيدي الولايات والاقاليم قد يعرقل اتجاهات الحكومة الاتحادية للتعدي على هذه السلطات، ولقد تباينت الطرق التي عالجت فيها دساتير الأنظمة الاتحادية[٤٧١]، وبجانب توزيع السلطات التي تكفل حماية الحقوق الشخصية عن طريق تحديد حدا لصلاحيات الممنوحة، فالإيمان بأن ميل الحكومة للتعدي على حقوق المواطنين الشخصية يقل كلما كانت تلك الحكومة قريبة من الشعب وأكثر ديمقراطية. ونختتم هذا المطلب بالنتيجة، أن توفير الحقوق الشخصية في الدولة الفدرالية بالاعتراف بالعادات والاعراف و مراعاة خصوصية الهوية وثقافة والأصول التاريخية لمواطني الدولة الاتحادية وتوزيع الاختصاصات بشكل دقيق وفق آليات قانونية محدودة ، ضمان لاستمرار ونجاح التجربة الفدرالية وكفالة لتحقيق مبدأ المواطنة في أطار النظام الفدرالي.

المبحث الثاني : مفهوم المواطنة ومدى أثره في النظام الفدرالي في العراق

بما أننا نتحدث عن دور المواطنة في تعزيز النظام الفدرالي في العراق، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتحدث في المطلب الأول تعريف مبدأ المواطنة، ونخصص المطلب الثاني للحديث أثر مبدأ المواطنة في تقوية النظام الفدرالي في العراق واستمراره.

المطلب الأول : مدخل تعريفي لمبدأ المواطنة

تعني المواطنة إعطاء الفرد الحق في الاستفادة مما ترتبه عضوية بلده من امتيازات وحقوق المواطن. وفي معناها السياسي تشير المواطنة إلى الحقوق التي تكفلها الدولة لمن يحمل جنسيتها والالتزامات التي تفرضها عليه. أو تعني مشاركة الفرد في أمور وطنه وما يشعره بالانتماء إليه. ومن المنظور الاقتصادي الاجتماعي يُقصد بالمواطنة إشباع الحاجات الأساسية للأفراد بحيث لا تشغلهم هموم الذات عن المصلحة العامة. ويُقصد بها أيضاً المصلحة والغاية المشتركة بين مواطني الدولة، بما يحقق التعاون والتكامل والعمل الجماعي المشترك[٤٧٢].

وتُعرّف دائرة المعارف البريطانية المواطنة بأنها: العلاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة. والمواطنة مأخوذة في العربية من الوطن، أما في الاصطلاح فهناك فرق بين الوطنية والمواطنة، فالوطنية تفيد معنى حب الوطن وهو ارتباط وجداني وعاطفي، أما المواطنة فهي صفة المواطن التي تحدد الحقوق والواجبات الوطنية. كما أن الوطنية هي اعتزاز بالانتماء واستعداد للتضحية من أجل الوطن وشعور يُترجم إلى المحبة والولاء والميل والاتجاه الايجابي والدافعية للعمل وتنمية الوطن، أما المواطنة فهي جانب سلوكي ظاهر يتمثل في الممارسات الحية التي تعكس حقوق الفرد وواجباته تجاه مجتمعه ووطنه والالتزام بالمبادئ والقيم والقوانين والمشاركة الفعالة في كافة الأنشطة والمجالات[٤٧٣].

([٤٧١]) هناك ثلاث طرق أساسية تسير عليها دساتير الدول الفدرالية ، ولمزيد من التفصيل حول توزيع السلطات بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات ،ينظر د.رعد ناجي الجدة ،النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق،الناشر شركة العاتك لصناعة الكتاب، ط٤، القاهرة،٢٠١١،ص١١١-١١٢.

([٤٧٢]) زياد علاونة، المواطنة، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، عمان، ص٩.

([٤٧٣]) عبد السلام موكيل، المواطنة وسياق الدولة والهوية، مجلة تاريخ العلوم، العدد الأول، ص٣٠.

وتُشكل المواطنة البنية الأساسية للنسيج الاجتماعي المتكامل بغض النظر عن اختلاف الأفراد الطبقية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية والمذهبية والدينية والعرقية، ويتجلى ذلك بالتقييد بالنظام الحكم وقوانينه وتحمل المسؤوليات تجاهه. وتضمن المواطنة حق كل مواطن في العمل والعيش المشترك في إطار التآخي دون تمييز. فالمواطنة تعدّ هوية مشتركة تعمل على اندماج فئات المجتمع على أسس قانونية صحيحة ومقبولة من المجتمع. ويتحقق ذلك في إطار عقد اجتماعي بمقتضى توافق مجتمعي يتم بمقتضاه اعتبار المواطنة مصدر الحقوق ومناط الواجبات لكل المواطنين، بناء عليه، تعدّ المواطنة موضوع بالغ الأهمية وترتبط بحياة الناس ونمط عيشهم وسلوكهم وعلاقتهم بالدولة[٤٧٤].

فإذا كانت الهوية الوطنية تشير إلى حب الوطن والارتباط به، وما ينتج عن ذلك من استجابات عاطفية وروحية تكمن وراء سلوك المواطنة، وإذا كانت المواطنة تعني ترجمة سلوكية وعملية للشعور بالهوية الوطنية؛ فإن المواطنة تعكس الممارسات من حقوق وواجبات تجاه الوطن، مع الالتزام بمبادئ وقيم وعادات وقوانين المجتمع، من خلال المحافظة على مكتسبات الوطن والرقي به[٤٧٥].ويقتضي لتمتع الفرد بالمواطنة أن يشكل هذا الفرد جزء من كيان سياسي اجتماعي، وأن يحوز على كل الحقوق ويلتزم بواجباته استناداً إلى كونه عضواً في هذا الكيان[٤٧٦]. فالمواطنة لا يمكن أن تفهم إلا بوصفها آلية ووسيلة لتأكيد حقوق الإنسان وحرياته، والمواطنة في صورتها المتكاملة تعني ضمان ممارسة الإنسان لكافة حقوقه وحرياته الأساسية التي أكدتها الدين السماوي ونظمتها المواثيق والمعاهدات الدولية وناضلت من أجلها البشرية على مر الزمن[٤٧٧].

بناء على ما تقدم، فإن الحديث عن المواطنة لا يكون في إطار علاقة الفرد بفرد آخر، ولا بمجموعة قومية أو دينية؛ بل يكون في إطار فكرة أساسية تتعلق بالدولة، وأصبح الحديث عن المواطنة، بشكل أساس، إشارة إلى صيانة الحقوق التي تسبغها الدولة بالواجبات التي يقوم بها ويؤديها المواطن.؛ لأن حب الدولة والشعور بالولاء والانتماء لها، هو الدافع الأساس للشعور بالمسؤولية وتأدية الواجبات[٤٧٨].

وتتكون المواطنة من ثلاثة عناصر أساسية العنصر المدني والسياسي والاجتماعي[٤٧٩]، وهناك مجموعة من المقومات الأساسية والمشتركة للمواطنة بين بلد وآخر وهي[٤٨٠]:

([٤٧٤]) أمين فرج شريف، المواطنة ودورها في تكامل المجتمعات التعددية المجتمع العراقي نموذجاً، مؤسسة حمدي السليمانية، ٢٠٠٩، ص٧.

([٤٧٥]) للتفصيل حول هذه العلاقة ينظر: خديجة بن وزة، العلاقة بين الهوية الوطنية والمواطنة، بحث منشور في مجلة السراج في التربية وقضايا المجتمع، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد٧، ٢٠١٨، ص٧٥.

([٤٧٦]) زياد علاونة، مصدر سابق، ص١٤.

([٤٧٧]) أمين فرج شريف، مصدر سابق، ص٢٢٤.

([٤٧٨]) لتفصيل أكثر حول هذا الموضوع ينظر: طلال حامد خليل، جدلية المواطنة وتعدد الولاءات وبناء الدولة، الحالة العراقية نموذجا، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، عدد خاص، ٢٠٢٢، ص٢٧١.

([٤٧٩]) يتضمن العنصر المدني الحرية الفردية، وحرية التعبير والاعتقاد والايمان، وحق التملك، والحق في العدالة وتحقيق العنصر المدني في المواطنة في المؤسسات القضائية. ويعني العنصر السياسي الحق في المشاركة في الحياة السياسية، بوصف المواطن عنصراً فاعلاً في السلطة السياسية. ويعني العنصر الاجتماعي تمتع المواطن بخدمات الرفاهية الاجتماعية وإشباع حقوقه الاقتصادية.

([٤٨٠]) زياد علاونة، مصدر سابق، ص٩.

١- **المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص،** ويقصد بها التساوي بين جميع أفراد المجتمع في الحقوق والواجبات، وإتاحة جميع الفرص أمامهم.
٢- **المشاركة في الحياة العامة والمسؤولية،** وهي فتح المجال للمواطنين للمشاركة في جميع المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، بدءاً من حقهم في التربية والتعليم وانتهاء بحقهم بتولي المناصب العليا والمشاركة في صنع القرار.
٣- **الولاء والانتماء للوطن،** وهو لا ينحصر في الجانب العاطفي والشعور فقط بالولاء، وإنما إدراكه من خلال الاعتقاد الدائم بأهمية التقيد بالالتزامات والواجبات تجاه الوطن، والشعور بالمسؤولية لتحقيق النفع العام وبأن كل فرد معني بخدمة وطنه وتنميته والرفع من شأنه.

وتعدّ الديمقراطية بوصفها نظاما وتوجها سياسيا فضاء مناسب لمبدأ المواطنة. والحقوق التي تقوم عليها المواطنة هي حقوق مدنية بامتياز. إلا أن المواطنة لا تعني التمتع بالحقوق والتهرب من الواجب، فهي مبدأ قانوني تقوم على علاقة تداخلية بين الحقوق والواجبات، فكل حق يقابله واجب، والالتزام به يعدّ من مستلزمات مبدأ المواطنة[٤٨١].

المطلب الثاني : أثر المواطنة في تقوية النظام الفدرالي في العراق واستمراره

الحديث عن دور المواطنة في هذا المجال، يفرض علينا بيان مقومات ومستلزمات المواطنة، ومن خلاله نقوم بتقييم دور هذا المبدأ في تعزيز النظام الفدرالي في العراق واستمراره، ويكون كالآتي:

أولاً: أحد المضامين الأساسية للمواطنة هو المساواة وتكافؤ الفرص، بغض النظر عن الفئة الأثنية والطائفية وغيرها، فمبدأ المواطنة بهذا المعنى، له دور مهم في تعزيز النظام الفدرالي في العراق.

تعدّ المساواة مبدأ أساسيا تستند إليها جميع الحقوق والحريات، وتعني عدم التمييز بين المواطنين في الدولة في الحقوق والواجبات لأي سبب كان. ولا يعدّ مبدأ المساواة، بحد ذاته، حرية من الحريات، بل هو الركيزة والأساس التي تستند إليه جميع الحقوق والحريات، فالمساواة هي أساس القاعدة القانونية وأساس مبدأ المشروعية وأساس العدل[٤٨٢]، فإذا لم تُحترم تنهار في المجتمع قيم كثيرة إحداها الشعور بالمواطنة. فيعدّ التسليم بهذا المبدأ شرط لازم لقيام نظام قائم على أساس المواطنة[٤٨٣].

عليه، لا تتحقق المواطنة إلا بتساوي جميع المواطنين في الحقوق والواجبات، وبتهيئة الظروف والإمكانات أمام الجميع، ليتمكنوا من ممارسة حقوقهم وحرياتهم، والاستفادة من الفرص المتاحة بالتساوي. لكن يُقصد بذلك التساوي أمام القانون، الذي هو المرجع الوحيد

([٤٨١]) للتفصيل حول أسس المواطنة ينظر: شريف الدين بن دوبه، المواطنة، مفهومها وجذورها التاريخية وفلسفتها السياسية، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠١٩، ص٧٥ وما بعدها.

(٤٨٢) غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٢٧٩.

([٤٨٣]) أمين فرج شريف، مصدر سابق، ص٢٢٥.

في تحديد تلك الحقوق والواجبات. بمعنى أن يكون جميع الأفراد سواء أمام القانون، أي أن تنطبق القواعد القانونية نفسها على الجميع[٤٨٤].

وإذا كان التعايش والشراكة والتعاون تعدّ أهم العناصر الأساسية يفترض توافرها بين المشتركين في الانتماء لنفس الوطن، فإنها تهتز وتختل في حال عدم احترام مبدأ المساواة، ويؤدي إلى تهديد الاستقرار السياسي في الدولة؛ لأن كل من يشعر بالحيف أو الحرمان دون حق؛ قد يصبح متمرداً على قيم الوطنية والمواطنة[٤٨٥]، فما بالك إذا كان الذي يحرم من الحق، هو إقليم أو طائفة أو مذهب معين داخل الدولة، فيؤدي بلا شك إلى سيادة جو من التنافر وعدم الاستقرار، ويعدّ بمثابة قنبلة موقوتة قابلة للانفجار بشكل من الأشكال في مواجهة الحكومة الاتحادية، وبالتالي إلى هدم الكيان السياسي والوحدة الوطنية.

لذلك حرص الدستور العراقي النافذ على تكريس مبدأ المساواة أمام القانون، وقضى بأن جميع العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي[٤٨٦]. وتحقيقاً لمبدأ المساواة تنص على كفالة تكافؤ الفرص لجميع العراقيين، وتحرص الدولة على اتخاذ جميع الاجراءات اللازمة لتحقيق هذا الحق[٤٨٧]. وهذا يعني أنه يحق لكل العراقيين حق الاشتراك في سلطات الدولة، والوظائف العامة، والانتخابات العامة، ولا ميزة لأي مواطن على الآخر إلا من حيث الكفاءة.

إلا أن مجرد النص على هذا المبدأ في الدستور والقانون لا يعدّ كافياً، لكن يتطلب وجود ضمانات لتحقيق الغرض المنشود، ومن أبرز تلك الضمانات هو الرقابة القضائية، وذلك من خلال وجود جهة قضائية مستقلة مبنية على أسس وقواعد تعزز مكانتها وتقوي سلطاتها وتضمن استقلالها، تضع رقابتها على دستورية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية من جهة، ومشروعية الأعمال والقرارات والإجراءات التي تتخذها الجهة الإدارية من جهة أخرى، بهذا تمنع السلطات من استخدام صلاحياتهما في غير الغرض المخصص لها، وتضمن عدم الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، وتعمل على تعزيز مبدأ المساواة أمام القانون، وتحقيق مبدأ المواطنة الفعلية.

ثانياً: أن المشاركة الفعلية في الحياة العامة بكل أبعادها تعد أهم الأسس التي يقوم عليها النظام الفدرالي، ولا تتحقق بدونها المواطنة، إذن، فلا يمكن تصور نجاح النظام الفدرالي في العراق بدون تحقيق المواطنة بهذا المعنى.

فلكل فرد حق المشاركة في الشأن العام، وفي اتخاذ القرارات التي من المحتمل أن تؤثر فيه، ويعد ذلك من الحقوق المكفولة لجميع المواطنين في الدولة. ومن شأن ذلك، بناء ثقة متبادلة بين المواطن والحكومة، ونمو المبادئ الديمقراطية في الدولة، وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم.

وعلى الرغم من ذلك، فإن حق المشاركة بحد ذاتها ليست كافية، بل تستدعي احترام السلطة الإدارية لآراء الآخرين وأفكارهم وإدراك وجهات نظرهم ولو كانت مختلفة،

---

(٤٨٤) إيثار عبد الجليل علي طاهر، دستورية الحريات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد٤٩، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٥، ص٢١٦.

(٤٨٥) أمين فرج شريف، ص٧.

(٤٨٦) ينظر المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٨٧) ينظر المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ويتطلب ذلك اعترافهم الفعلي بضرورة العمل لتحقيق المصالح المشتركة وتلافي المصالح الشخصية. فالشعور بالمواطنة تتجلى نتيجة الممارسة الفعلية للمساواة وعدم التمييز بين مكونات النظام الفدرالي. ويُقصد بالمشاركة الفعلية أن تكون الفرص متاحة لجميع الأفراد والمكونات الموجودة داخل النظام الفدرالي، في تدبير الشأن العام والوصول إلى موقع القرار.

ولأن العالم المعاصر يتميز بتسارع معدلات التغيير والتطور، بحيث طغى التغيير على الاستمرارية، فبدون تحقيق مبدأ المواطنة ومشاركة الأفراد والمكونات داخل النظام الفدرالي، باختلاف ثقافاتها وعقائدها، في الحياة العامة، في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ لا يمكن الحديث عن استمرار واستقرار هذا النظام، خصوصاً في ظل العولمة، وتزايد المتطلبات المتعلقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان، وتزايد اهتمام العالم وتدخلها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والأقليات، فلتحقيق المواطنة الفعالة ومشاركة الجميع في الحياة العامة؛ دور كبير في تقوية النظام الفدرالي في العراق.

ثالثاً: العدالة في توزيع الأعباء والعدالة في توزيع الموارد المالية يؤدي إلى استنهاض الولاء للوطن وتحقيق مبدأ المواطنة، وبالنتيجة إلى تعزيز النظام الفدرالي.

فلا يمكن بأي حال من الأحوال تحقيق مبدأ المواطنة بدون تحقيق العدالة في العبء المالي والعدالة في توزيع الإيرادات المالية بين الأقاليم الموجودة داخل النظام الفدرالي، مع وجود نوع من الموائمة بين هذين النوعين من العدالة؛ لأن المساواة لا تحقق العدالة في جميع الأحوال[٤٨٨]. فالشعور بالعدالة في هذا المجال، يؤدي إلى استنهاض فكرة المواطنة الصالحة والانتماء إلى الدولة، ثم إلى تعزيز العلاقة بين المكونات المختلفة الموجودة داخل النظام الفدرالي، وبناء ثقة بينها وبين الدولة الفدرالية.

وتلعب السلطات العامة في الدولة دوراً فعالاً في إدراك أو تغيب هذا النوع من العدالة، عبر وضع القوانين ذات الصلة من جهة، ووضع تلك القوانين موضع التنفيذ من جهة ثانية، والفصل في المنازعات التي تنجم عن تطبيق تلك القوانين من جهة ثالثة. فتشكل السلطات العامة بهذه الصورة من الفعاليات؛ الجهة الفاعلة في تحقيق العدالة، ثم رضا المواطنين والكيانات، ونضج الشعور بالمواطنة الصالحة، لحسن أدائها لواجباتها وقيامها بممارسة اختصاصاتها.

أما إذا كانت العدالة لم تتحقق بهذه الصورة، ويشعر المواطن والكيانات بالظلم عليهم، فإن الشعور بهذا النوع من الظلم يعدّ أقسى أنواع الشعور، وتكون ردة الفعل قوية وقاسية، ويدفع إلى التفكير في أنواع الحلول، وبالوسائل كافة، للتخلص من هذا الظلم والجور، وقد يدفع إلى التفكير في التحالف مع الجهات الأجنبية، ويؤدي بالنتيجة إلى التدخل الأجنبي، وما تحدث من آثار على النظام الفدرالي واستقراره من جهة، ومحاولة الكيانات إخفاء مواردهم المالية من جهة أخرى، وقد يدفع الأفراد إلى التهرب من دفع الضرائب والتكاليف المالية كذلك. والنتيجة التي ستحدث جراء هذا الظلم، وعدم الشعور بالمواطنة،

([٤٨٨]) للتفصيل حول المساواة والعدالة ينظر: قيس حسن عواد البدراني، المساواة القانونية في التكاليف المالية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد١٢، ع٥، ٢٠٠٥، ص١٢١.

هي عدم استقرار النظام الفدرالي في العراق وعدم استم، بل قد إلى تفكيكه في المستقبل[٤٨٩].

رابعاً: قبول التعدد والتنوع واحترام الاختلاف الموجود بين الأفراد المكونة للنظام الفدرالي؛ يعدّ أساس وعنصر لتحقيق المواطنة، ولا يخفى دور ذلك في تعزيز النظام الفدرالي في العراق.

يعدّ التعدد والتنوع الديني والمذهبي والعرقي والقومي، والاختلاف الثقافي والطبقي، مظهرا من مظاهر النظام الفدرالي، ولعلّ أهم التحديات التي تواجه النظام الفدرالي في العراق هو كيفية التعامل مع هذا التنوع وكيفية استيعاب هذا الاختلاف، خصوصاً عند تزايد وتيرة التحريض على العنف تحت مبررات مذهبية وعرقية.

فتحقيق مبدأ المواطنة، بحسب رأينا، هو الضمان الأهم لإدارة هذا التنوع، ولخلق بيئة مناسبة للتعايش في ظل نظام سياسي واحد، ولتحويل هذا التنوع، كنوع من الاختلاف والتهديد والخطر على حياة الفرد والمجتمع والكيان السياسي، إلى قوة دفع لتعزيز التعايش والتماسك المجتمعي بين المكونات الموجودة داخل النظام الفدرالي، وتحقيق السلام والاستقرار بالنسبة للنظام الحكم فيه، كما يؤدي إلى استنهاض القدرات وتوحيد الجهود لتعزيز النظام من جهة، وكفالة حماية التنوع الموجود من جهة أخرى.

وتعدّ هذه الضمانة في غاية من الأهمية، ليس لأصحاب القرار فقط؛ بل لأفراد المجتمع بشكل عام ولكيان الدولة وتطورها بشكل خاص؛ لأن الدولة القائمة على أساس مبدأ المواطنة، كنظام تعاون عادل بين جميع المواطنين في مختلف الكيانات، تعتمد على أسس وقواعد تضمن للجميع التمتع بالحقوق والحريات، وتضمن في الوقت نفسه، بناء مجتمع موحد على أساس من التكامل والتكافل بين جميع فئاته ومكوناته.

خامساً: الاعتراف بالهوية القومية للأقليات وضمان حقوقهم في إطار مبدأ المواطنة يعدّ من مستلزمات مبدأ المواطنة، وتحقيقه يؤدي إلى صون الحياة السياسية من الاضطراب ومدها بأسباب الاستقرار.

قدّم الدستور العراقي حماية قوية ضد التمييز ويضمن، إلى حد كبير، معاملة متساوية لجميع العراقيين بغض النظر عن اختلافهم في الدين والمذهب وتنوعهم في العرق والقومية والأصل واللون، وبغض النظر عن آرائهم وعقائدهم ووضعهم الاقتصادي والاجتماعي، ووضع أساساً متيناً للنصوص القانونية التي ستصدر في هذا المجال. كما وأن العراق قد وقّع على عدد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وحقوق الأقليات؛ تفرض عليه التزامات دولية بأن تعكس قواعده القانونية المبادئ والأحكام الموجودة فيها. لكن كل ذلك لا يكفي، إن كان هناك نصوص دستورية وقواعد قانونية دولية تبقى تاركة دون تنفيذ، تحت ذريعة الأغلبية الديمقراطية وتحت رحمة السلطة القائمة بتفسير نصوص الدستور والسلطة القائمة بتنفيذها وتطبيقها.

بناء على ذلك، نرى ضرورة قيام الدولة العراقية، بسلطاتها المختلفة، بواجباتها الدستورية والدولية تجاه الأقليات، وأن تعمل على تحقيق المواطنة الفعلية، كضمان أساسي لحقوق تلك الأقليات من جهة، ولحماية سيادة الدولة من التدخلات الأجنبية من جهة

([٤٨٩]) للتفصيل حول العدالة التوزيعية ينظر: أحمد خلف حسين الدخيل، العدالة التوزيعية ودورها في بناء المواطنة الصالحة وإنفاذ القوانين المالية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، عدد خاص، ٢٠٢٢، ص .

أخرى، وذلك من خلال حماية الوجود المادي والمعنوي للأقليات، وعدم التمييز ضدهم، وعدم محاولة استيعاب الأقليات بل العمل على تعزيز هويتها واحترام متطلباتها، واعتماد تدابير تشريعية ملائمة لحمايتها، بالتشاور معهم وبمشاركتهم.

لأن انتهاك حقوق الأقليات واضطهاد الدولة لحقوقهم يعدّ عاملاً أساسياً للمطالبة بتقرير المصير، فيؤدي إلى خلق حالة من الخوف والتفكك وعدم الاستقرار والرغبة في الانفصال، لأن هناك تداخلا بين سيادة الدولة ومسؤوليتها تجاه الأقليات، أي أن السيادة ليست مطلقة، ولا تعني بأن الدولة لها أن تفعل ما تشاء بشعبها وبأقليات الموجودة فيها، فعندما تفشل الدولة في التزاماتها في تأمين حقوق الأقليات، وتكون الأقليات مهددة بخطر؛ يصبح التدخل الإنساني أمر ضروري[٤٩٠].

بناء على ما سبق، فإن المواطنة الفعلية بجميع أبعادها، وتحقيق الحقوق الواردة في إطارها؛ له دور كبير في صون الحياة السياسية من الاضطراب وتقوية وتعزيز النظام الفدرالي في العراق، وأثرها في غاية من الأهمية في استيعاب التنوع والتعدد الموجود وجعله قوة توازن بدل من أن تكون عبئاً على السلطة، ومن خلالها تستطيع الإدارة أن تستفيد من قدراتهم ومواهبهم المختلفة في خدمة المجتمع وأن تعزز النظام وتخلق الثقة والولاء والانتماء لدى جميع الأفراد، وتشجعهم على الاستعداد التام لخدمة البلد وحمايتها، وبالنتيجة يؤدي ذلك إلى تقوية الدولة ونظامه الفدرالي. فإن تعدد الاتجاهات والتصورات والتنوع الموجود، في حال توفير المناخ السليم لها، تعد ضمانة كبيرة للتجديد والتطوير.

ولا يأتي ذلك من فراغ، وإنما يحقق بواسطة الحوار والنقد والاعتراف والأخذ والعطاء، والتعايش في إطار السلم القائم على الحلول الوسط بين الاتجاهات المختلفة، وبالتداول السلمي للسلطة وعدم احتكارها بيد اتجاه واحد، ويأتي من خلال توفير قضاء مستقل بمثابة ملاذ آمن لحقوق وحريات الأفراد وضمانة لاستقرار وشرعية النظام السياسي. وبتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني بمنزلة العمود الفقري لعملية صنع واتخاذ القرار السياسي وباعتبارها جهة منشئة لعلاقات سلمية بين المكونات وحامية لاستقرارها وتطورها. ولا يحقق ذلك كله؛ إلا مع وجود وتنظيم أوجه الرقابة على إعمال السلطات العامة في الدولة، تحمي الأفراد من التعدي، وتحمي السلطات من الانحراف.

(٤٩٠) لتفصيل أكثر حول سيادة الدولة وحقوق الأقليات ينظر: فضل عبد الغني، اضطهاد الدولة وحق الأقليات في تقرير المصير، بحث منشور في مجلة قلمون، المجلة السورية للعلوم الإنسانية، عدد١٨، ٢٠٢١.

الخاتمة

توصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات أهمها:

أولاً: الاستنتاجات:

١- أن توفير الحقوق الشخصية في الدولة الفدرالية والاعتراف بالعادات والاعراف و مراعاة خصوصية الهوية وثقافة والاصول التاريخية لمواطني الدولة الاتحادية وتوزيع الاختصاصات بشكل دقيق وفق اليات قانونية محدودة ، ضمان لاستمرار ونجاح التجربة الفدرالية وكفالة لتحقيق مبدأ المواطنة في أطار النظام الفدرالي.

٢- أن الحديث عن المواطنة يكون ضمن فكرة أساسية تتعلق بالدولة، فمبدأ المواطنة يعني صيانة الحقوق التي تسبغها الدولة بالواجبات التي يقوم بها ويؤديها المواطن؛ لأن المواطنة هي مبدأ قانوني تقوم على علاقة تداخلية بين الحقوق والواجبات، فكل حق يقابله واجب، والالتزام به يعدّ من مستلزمات مبدأ المواطنة والديمقراطية كنظام وتوجه سياسي فضاء مناسب لمبدأ المواطنة.

٣- لا تتحقق المواطنة إلا بتساوي جميع المواطنين في الحقوق والواجبات، بغض النظر عن الفئة الأثنية والطائفية وغيرها، ولا تتحقق إلا بتهيئة الظروف والامكانيات الكافية، ليتمكن الجميع من ممارسة حقوقهم وحرياتهم، والاستفادة من الفرص المتاحة للمواطنين، وعدم احترام هذا المبدأ، يؤدي إلى تهديد الاستقرار السياسي في الدولة، فلمبدأ المواطنة بهذا المعنى دور مهم في تعزيز النظام الفدرالي في العراق.

٤- حق المشاركة في الشأن العام، وفي اتخاذ القرارات التي من المحتمل أن تؤثر في المواطن؛ يؤدي، بلا شك، إلى بناء ثقة بين المواطن والدولة، وإلى نمو المبادئ الديمقراطية وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، وتعد ذلك من مستلزمات مبدأ المواطنة. فالشعور بالمواطنة لا ينشأ؛ إلا نتيجة المشاركة الفعلية وعدم التمييز بين مكونات النظام الفدرالي، إذن، فلا يمكن تصور استمرار واستقرار النظام الفدرالي في العراق بدون تحقيق المواطنة بهذا المعنى.

٥- لا يمكن الحديث عن مبدأ المواطنة بدون تحقيق العدالة في توزيع الإيرادات المالية بين الأقاليم الموجودة داخل النظام الفدرالي، فالذي يؤدي إلى استنهاض فكرة المواطنة الصالحة والانتماء إلى الدولة هو الشعور بالعدالة، وبالتالي فإن لتحقيق العدالة ومن ثم تحقيق مبدأ المواطنة دور كبير في تعزيز العلاقة بين المكونات الموجودة داخل الدولة العراقية واستقرار النظام السياسي فيها.

٦- من أهم التحديات التي تواجه النظام الفدرالي في العراق هو كيفية التعامل مع التنوع والاختلاف وكيفية استيعابه، خصوصاً في ظل التعصب المذهبية والعرقي. فيعدّ تحقيق مبدأ المواطنة، بجميع أبعاده، أهم ضمانة لإدارة هذا التنوع، وخلق بيئة مناسبة للتعايش في ظل نظام سياسي واحد، وتحقيق السلام والاستقرار للنظام الحكم في الدولة، وكفالة حماية التنوع الموجود. ويؤدي في الوقت نفسه إلى استنهاض القدرات وتوحيد الجهود وتحويل هذا التنوع، كنوع من الاختلاف والتهديد والخطر على حياة الفرد والمجتمع والكيان السياسي، إلى قوة دفع لتعزيز التعايش والتماسك المجتمعي بين المكونات الموجودة.

٧- يعدّ الاعتراف بالهوية القومية للأقليات وضمان حقوقهم في إطار مبدأ المواطنة؛ من مستلزمات مبدأ المواطنة، ويؤدي تحقيقه إلى صون الحياة السياسية من الاضطراب ويمدها بأسباب الاستقرار والاستمرار.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو السلطات المختلفة في الدولة، القيام بواجباتها الدستورية تجاه الأقاليم والكيانات الموجودة فيها، وحماية الوجود المادي والمعنوي لها، والعمل على تحقيق المواطنة الفعلية لأفرادها، وعدم التمييز ضدهم، وعدم محاولة استيعاب الأقليات بل العمل على تعزيز هويتها واحترام متطلباتها، واعتماد تدابير تشريعية ملائمة لحمايتها، بالتشاور معهم وبمشاركتهم كضمان أساسي لحقوق تلك الأقليات من جهة، ولحماية سيادة الدولة من التدخلات الأجنبية من جهة أخرى.

٢- وجود جهة قضائية مستقلة، تضع رقابة فاعلة على دستورية القوانين ومشروعية الأعمال والقرارات والإجراءات التي تتخذها الجهة الإدارية، وتمنع انحراف السلطة في غير الغرض المخصص لها؛ يعدّ ضمانة مهمة لتحقيق مبدأ المواطنة، فندعو تقوية السلطة القضائية وتعزيز مكانتها وضمان استقلالها. لكي تصبح ملاذا آمنا لحقوق وحريات الأفراد وضمانة لاستقرار وشرعية النظام السياسي.

٣- نوصي بتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، وأن تصبح العمود الفقري لعملية صنع واتخاذ القرار السياسي، وتصبح كذلك، جهة منشئة لعلاقات سلمية بين المكونات الموجودة في النظام الفدرالي وحامية لاستقرارها وتطورها.

المصادر

أولاً: الكتب

١- آريان محمد علي، الدستور الفدرالي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية،٢٠٠٩

٢- د.إسماعيل الغزال ،الدساتير والمؤسسات الدستورية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر،بيروت،١٩٩٦

٣- أمين فرج شريف، المواطنة ودورها في تكامل المجتمعات التعددية المجتمع العراقي نموذجاً، مؤسسة حمدي، السليمانية، ٢٠٠٩

٤- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،ترجمة د.علي مقلد واخرون،ج١،دار الأهلية للنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ١٩٧٧.

٥- جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الانظمة الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧

٦- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت،١٩٨١

٧- د.رعد ناجي الجدة ،النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك لصناعة الكتاب، ط٤، القاهرة،٢٠١١

٨- رونالد ل واتس ،الانظمة الفدرالية ،ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا ،منتدى الاتحادات الفدرالية ،اوتاوا

٩- زياد علاونة، المواطنة، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، عمان، بدون ذكر سنة النشر.
١٠- شريف الدين بن دوبه، المواطنة، مفهومها وجذورها التاريخية وفلسفتها السياسية، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠١٩.
١١- د.شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق ،مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٩.
١٢- د.شورش حسن عمر ،مميزات النظام الفدرالي في العراق ،منشورات اكاديمية التوعية والتأهيل الكوادر، السليمانية،٢٠١٢
١٣- د. عبدالرحمن البزاز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، دار القلم،ط٢،القاهرة،١٩٦٦
١٤- د.عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨
١٥- .عصام سليمان ،الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان ،دار العلم للملايين،ط١،بيروت،١٩٩١
١٦- غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
١٧- د. ماجد راغب حلو،النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥
١٨- د.محسن خليل ،القانون الدستوري والنظم السياسية،١٩٨٧
١٩- د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط٢، اربيل، ٢٠٠٣
٢٠- د.محمد هماوندى، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الاقليمية، ط٢، اربيل
٢١- د.محمد هماوندي، الفدرالية والديمقراطية للعراق ، دار ئاراس للطباعة والنشر، ط١، اربيل.
٢٢- د.مصطفى ابو زيد فهمي ،النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية ،الأسكندرية،١٩٩٧
٢٣- نبيل عبدالرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية ، ط٣، بغداد، ٢٠٠٧
٢٤- نبيل عبدالرحمن حياوي ، الدول الاتحادية الفدرالية، المكتبة القانونية، ط٢، بغداد، ٢٠٠٩

ثانياً: المجلات والدوريات

١- أحمد خلف حسين الدخيل، العدالة التوزيعية ودورها في بناء المواطنة الصالحة وإنفاذ القوانين المالية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، عدد خاص، ٢٠٢٢.
٢- إيثار عبد الجليل علي طاهر، دستورية الحريات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد٤٩، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٥.

٣- خديجة بن وزة، العلاقة بين الهوية الوطنية والمواطنة، بحث منشور في مجلة السراج في التربية وقضايا المجتمع، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد٧، ٢٠١٨
٤- د.شورش حسن عمر، الضمانات السياسية لاستمرار الدولة الفدرالية-العراق نموذجا- دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة قةلاي زانست العلمية المجلد(٣)، العدد١،٢٠١٨
٥- د.شورش حسن عمر ،وآخرون ، الإشكاليات الدستورية للنظام الفدرالي في العراق –دراسة تحليلية- بحث منشور، مجلة العهد، العدد(٩)، ٢٠٢٢
٦- طلال حامد خليل، جدلية المواطنة وتعدد الولاءات وبناء الدولة، الحالة العراقية نموذجا، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، عدد خاص، ٢٠٢٢.
٧- فضل عبد الغني، اضطهاد الدولة وحق الأقليات في تقرير المصير، بحث منشور في مجلة قلمون، المجلة السورية للعلوم الإنسانية، عدد١٨، ٢٠٢١.
٨- قيس حسن عواد البدراني، المساواة القانونية في التكاليف المالية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد١٢، ع٥، ٢٠٠٥.
٩- عبد السلام موكيل، المواطنة وسياق الدولة والهوية، بحث منشور في مجلة تاريخ العلوم، العدد الأول

ثالثاً: الرسائل الجامعية

١- سون حميد رشيد، الرقابة على دستورية القوانين في العراق والأمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس

رابعاً: المصادر الالكترونية

١- علي جاسم عبد علي الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها: نماذج مختارة، مقال متاح على الموقع الالكتروني
https://www.nahrainuniv.edu.iq/ar/node/3808،
٢- وليد كاصد الزيدي، الفدرالية دراسة في المصطلح والمفهوم النظرية ، كتاب منشور على الموقع الالكتروني
https://www.iicss.iq/files/files/5bixcr8.pdf

الملخص

تقوم هذه الدراسة على فكرة أساسية تتمثل في الربط بين استقرار النظام الفدرالي في العراق وديمومته وبين تحقيق المواطنة الفعلية، إذ ترى الدراسة بأن التنوع والاختلاف الموجود في العراق لا يمكن استيعابه، كما لا يمكن استغلاله والاستفادة من القدرات والمواهب الموجودة فيه؛ إلا من خلال تحقيق مبدأ المواطنة الفعلية، وشعور المواطنين بجميع قومياتهم وأديانهم وطوائفهم؛ بالولاء والانتماء الحقيقي للدولة واستعدادهم للعمل على تقديم الخدمة لها ولحمايتها.

وتذهب الدراسة إلى أن المواطنة الفعلية تتحقق بتكريس المساواة بين الجميع، ومشاركتهم في الحياة العامة، وتحقيق الفرص لهم دون أي تمييز، وتحقيق العدالة في تحمل الأعباء وفي توزيع الموارد المالية، وقبول واحترام التعدد والتنوع والاختلاف الموجود، وضمان حق الأقليات وعدم اضطهادها تحت ذريعة الأغلبية الديمقراطية.

Abstract

This research is based basically on an important idea which contains the crucially of connecting the federal system in Iraq, and its permanence with real citizenship.

This study is based on an assumption that there is no way to understand the multi_ethmcity in Iraq unless by achieving the active citizenship, which consequently leads the citizen, no matter their affiliation, to feel that they are part of the state.

A moreover this study goes beyond this point by asserting that the active citizenship also would be available by implementing (devoting) the principle of equality among the people, also by providing the opportunity without any ground of discrimination as well by spreading the culture of tolerance. And ensuring the rights of minorities and protecting them from Persecution.