قوائم المحتويات متاحة على المجلات الأكاديمية العراقية

مجلة رؤية للدراسات الاجتماعية

الصفحة الرئيسة للمجلة: https://visj.dws.gov.iq/

إشكاليات التشريع وتوازن الوحدات في الدولة الفدرالية في ظل الانفصال

Problems of Legislation and the Balance of Units in the Federal State in the Context of Secession

م.د أحمد مزبان ديوان [١] *

[١] ديوان الوقف السني، كلية الإمام الأعظم، العراق.

Keywords
Federalism
Legislation
Legislative Balance
Autonomy
Secession
Iraq.

Abstract

This study examines the legislative challenges and the balance of constituent units within a federal state amid separatist tendencies, as one of the most complex issues facing modern composite systems. Although federalism aims to strike a balance between state unity and the autonomy of its components, its practical implementation reveals deep complexities related to the distribution of legislative powers and the integration of laws between federal and local levels. The weakness of legislative coordination represents a major manifestation of this imbalance, leading to conflicting legal provisions and inconsistencies in application—as seen in the Iraqi experience, which has resulted in overlapping and contradictory legislation between the central and regional authorities, particularly in areas of shared competence .The first problem arises from the absence of a coherent legislative framework capable of ensuring harmony among the various levels of authority. Unregulated legal plurality weakens the federal structure and undermines institutional effectiveness. Moreover, the ethnic and political diversity that should enrich the federal system often becomes a source of division when not managed through a unified legislative approach. The principle of political consensus, though intended to ensure balanced participation, frequently turns into a tool of legislative paralysis that obstructs decision-making and weakens federal governance .The second challenge concerns reconciling the principle of legislative autonomy for the constituent units with that of federal balance. Genuine federal stability cannot be achieved without granting regions real legislative independence in managing their internal affairs while preserving the unity of the national legal framework. The study concludes that overcoming these challenges requires fostering a federal culture based on legislative cooperation and establishing a precise constitutional delineation of competencies that ensures equilibrium between the requirements of unity and the aspirations of autonomy within a cohesive and stable federal state.

معلومات المقال

تاريخ المقال:
الإرسال:٢٠٢٦/١/٢٣
المراجعة:٢٠٢٦/١/٢٨
القبول:٢٠٢٦/١٠٢

الكلمات المفتاحية:
التشريع –التوازن التشريعي –الاستقلال –الانفصال –العراق

ملخص

يهدف هذا البحث إلى دراسة إشكاليات التشريع وتوازن الوحدات في الدولة الفدرالية في ظل النزعات الانفصالية، باعتبارها من أبرز التحدّيات التي تواجه الأنظمة المركبة الحديثة. فالفدرالية، وإن كانت تهدف إلى تحقيق التوازن بين وحدة الدولة واستقلال مكوّناتها، إلّا أنّ تطبيقها العملي يكشف عن تعقيدات عميقة تتعلق بتوزيع الاختصاصات التشريعية وتكامل القوانين بين المستوى الاتحادي والمستويات المحلية. ويُعدّ ضعف التنسيق التشريعي من أبرز مظاهر هذا الخلل، إذ يؤدي إلى تضارب في النصوص القانونية واختلاف آليات التطبيق، كما هو الحال في التجربة العراقية التي أفرزت ازدواجية في التشريعات بين المركز والأقاليم، خصوصاً في المسائل ذات الطبيعة المشتركة، وتبرز الإشكالية الأولى في غياب منظومة تشريعية متكاملة قادرة على تحقيق الانسجام بين مختلف مستويات السلطة، حيث يتسبب التعدد القانوني غير المنضبط في إضعاف البنية الاتحادية وفي تراجع فاعلية المؤسسات. كما أنّ التنوع القومي والسياسي الذي يُفترض أن يكون مصدر ثراء للفدرالية قد يتحول إلى عامل انقسام عندما لا يُدار ضمن إطار تشريعي موحّد. أما مبدأ التوافق السياسي الذي يُفترض به أن يضمن مشاركة متوازنة، فقد أصبح في كثير من الأحيان أداة لشلل تشريعي يُعطّل القرارات ويُضعف الدولة الاتحادية، أما الإشكالية الثانية فتتمثل في التوفيق بين مبدأ الاستقلال التشريعي للوحدات المكوّنة ومبدأ التوازن الاتحادي، إذ لا يمكن تحقيق استقرار فدرالي حقيقي دون ضمان استقلال الأقاليم في إدارة شؤونها التشريعية، وفي الوقت ذاته الحفاظ على وحدة النظام القانوني العام للدولة. وتخلص الدراسة إلى أنّ تجاوز هذه الإشكاليات يتطلب ترسيخ ثقافة فدرالية قائمة على التعاون التشريعي، وتحديداً دقيقاً للاختصاصات في النصوص الدستورية، بما يحقق التوازن بين مقتضيات الوحدة ومطالب الاستقلال في إطار دولة فدرالية متماسكة ومستقرة.

* **Dr. Ahmed Mazban Diwan, amdrsl1979@gmail.com**

١. مقدمة

لم يُراعِ المستعمرون البريطانيون والفرنسيون الأبعاد التاريخية والاجتماعية والجغرافية عند تقسيم الأراضي التي استعمرتها دولهم، بل اعتمدوا تقسيماً جغرافياً سياسياً أدى إلى تفكك مجتمعات قائمة وظهور حدود جديدة لدول ضعيفة الاستقرار، مع نشوء صراعات داخلية وحدودية ومطالبات بالانفصال.

رغم وضوح مبدأ حق تقرير المصير، الذي مكّن الشعوب من التحرر من الاستعمار، إلّا أنّه تعرّض لتأويل سياسي واستغلال، مما جعل من الصعب تحديد الحالات التي يحق فيها للشعب ممارسة هذا الحق. لذلك، لجأت بعض الدول متعددة القوميات والمكونات إلى منح أقاليمها حكماً ذاتياً ضمن إطار دستوري، كوسيلة لمعالجة الصراعات الداخلية وضمان تمثيل الأقليّات (المجالي،٢٠٢٣)

غير أن بعض الأقاليم ذات الحكم الذاتي قد تتحول إلى المطالبة بالانفصال، كما حصل في جنوب السودان، أو كما حاول أكراد العراق في ٢٠١٧ تنظيم استفتاء للانفصال عن الدولة العراقية. وفي سياق الدولة الفدرالية، لا يقتصر التحدّي على إصدار القوانين فحسب، بل يشمل تطبيقها وتوافقها مع طبيعة تعدد المكونات السياسية والاجتماعية والدينية، وكذلك تحقيق العدالة الاجتماعية والتوازن التشريعي بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة للدولة (عبدالله،٢٠٢٢)

ففي القانون الدولي، ليس هناك حق في الانفصال ما لم يتفق الطرفان عليه، ولذلك، فإنّ ظروف إقليم كردستان العراق تختلف عن حالة جنوب السودان، إذ أعلنت الدول المجاورة للعراق رفضها الانفصال، مما أعطى سنداً قوياً للحكومة المركزية في معالجة الموقف، فإقليم كردستان العراق يختلف عن حالة جنوب السودان، لأنّ جنوب السودان حصل على الانفصال عن طريق الاستفتاء الشرعي (حسين،٢٠٢٣)

وفي السياق نفسه لم يورد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نصاً يبيح للأقاليم الاتحادية الانفصال عن الدولة، بل تشير نصوص الدستور في أكثر من موضع إلى عدم قابلية جمهورية العراق للتجزئة عن طريق تأكيد وحدة الدولة، وواجب السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدتها ونظامها الاتحادي. وهو الأمر الذي يمكن عده بمثابة منع ضمني لمكوناتها من الانفصال.

ومن ناحية أخرى فإنّ أهم الإشكاليات الدستورية الناجمة عن توزيع الاختصاصات التشريعية ما بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكوّنة للدولة الفدرالية، تتمثل في تعارض النصوص وتنازع القوانين ما بين الجهتين (**بانيمارانى،٢٠٢٢**)

١.١ أهمية الدراسة: تكتسب هذه الدراسة أهمية بالغة لعدة أسباب، أبرزها:

- تسليط الضوء على الإشكاليات القانونية والسياسية التي تثيرها ظاهرة الانفصال في الدولة الفدرالية، بما يشمل تكامل التشريع وتوازن الصلاحيات بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة.
- تقديم فهم معمق للتحديّات التي تواجه استقرار الدولة وحماية حقوق الأقليّات في سياق تعدد المكونات الاجتماعية والقومية والدينية.
- المساهمة في تطوير الأطر الدستورية والقانونية، بما يتيح وضع حلول عملية للتصدّي للصراعات الداخلية والمطالبات بالانفصال ضمن الدول الفدرالية.
- أهمية تطبيقية، حيث توفر الدراسة إرشادات للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية حول كيفية معالجة الإشكاليات القانونية والتوازن بين مختلف مستويات الحكم.

٢.١ أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى:

- تحليل إشكاليات التشريع في الدولة الفدرالية في ظل الانفصال.
- دراسة توازن الصلاحيات بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة.
- اقتراح حلول قانونية وسياسية لضمان استقرار الدولة وحماية حقوق الأقليّات.

٣.١ إشكالية الدراسة: تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول **كيفية تأثير مطالبات الانفصال على تكامل التشريع وتوازن الصلاحيات في الدولة الفدرالية؟** وتتفرع عدة تساؤلات فرعية:

- ما الإشكاليات القانونية الناشئة عن اختلاف المنظومة التشريعية بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية؟

- كيف ينعكس الانفصال أو النزعات الانفصالية على التوازن التشريعي بين الحكومة الفدرالية والوحدات؟
- ما دور النصوص الدستورية والسلطات العامة في معالجة الإشكاليات القانونية الناجمة عن الانفصال؟
- ما الدروس المستفادة من التجارب العملية في الدول الفدرالية التي واجهت مطالبات انفصال أو استفتاءات داخلية؟

٤.٢ منهج الدراسة: تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث يتم تحليل الإشكاليات القانونية والسياسية المرتبطة بالانفصال في الدولة الفدرالية بواسطة دراسة النصوص الدستورية والقوانين الفدرالية، فضلًا عن مراجعة التجارب العملية في بعض الدول الفدرالية بوصفها نماذج تطبيقية. كما يستعمل البحث المنهج المقارن لمقارنة كيفية تعامل الوحدات المكونة للدولة الفدرالية مع التحديات التشريعية، بهدف استخلاص استنتاجات وتوصيات قابلة للتطبيق لتعزيز التوازن القانوني واستقرار الدولة.

٥.٢ هيكلية الدراسة: تنقسم الدراسة إلى مبحثين رئيسين:
الأول: إشكالية عدم تكامل المنظومة التشريعية في الدولة الفدرالية، والثاني: إشكالية الاستقلال والتوازن التشريعي للوحدات المكونة في الدولة الفدرالية.

٢. المبحث الأول: إشكالية عدم تكامل المنظومة التشريعية في الدولة الفدرالية

يُعدّ ضعف تكامل المنظومة التشريعية من أبرز التحديات التي تواجه الدول التي تعتمد النظام الفدرالي، إذ يصعب في كثير من الأحيان تحقيق قدر كافٍ من الانسجام بين التشريعات الاتحادية وتشريعات الوحدات المكوّنة. وتزداد هذه الصعوبة في الدول ذات البنية التعددية، حيث تتباين المصالح السياسية والاجتماعية والاقتصادية بين الأقاليم، مما يجعل من التنسيق التشريعي مسألة معقدة تتفاوت حدّتها من نظام فدرالي إلى آخر.

ولمعالجة هذا الخلل، تبرز الحاجة إلى وضع آليات مؤسسية تضمن تكامل المنظومة القانونية، عبر إنشاء هيئة أو لجنة مشتركة تُعنى بالتنسيق التشريعي بين الحكومة الاتحادية والوحدات الفدرالية. ويُفترض أن تضم هذه الهيئة ممثلين عن السلطات الاتحادية والسلطات المحلية على حد سواء، إلى جانب الجهات المختصة بصياغة مشروعات القوانين. وتكمن الغاية الأساسية من هذه الهيئة في تحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة، وضمان التقارب التشريعي والسياسي والاقتصادي بين مكونات الدولة بما يعزز وحدة الإطار القانوني الاتحادي.

إحدى آليات تحقيق تكامل المنظومة التشريعية للدولة الفدرالية، هي قيام الأطراف الفدرالية بسن واعتماد تشريعات متجانسة (موحدة)، ففي ألمانيا تنفذ هذه المهمة بواسطة مؤتمرات واجتماعات ممثلي السلطة التنفيذية، حيث تتم إحالة مشاريع القوانين المصاغة من قبل تلك الهيئات إلى أجهزة السلطة المختصة بالتشريع (البرلمانات) لإقرارها (حاجم، ٢٠٢٣) وربما يكون من المفيد هنا القول بأن واحداً من أسباب الإشكاليات المرافقة لبناء الدولة العراقية الجديدة هو غياب هذه الآلية ما بين إقليم كوردستان والحكومة الفدرالية لسد الفراغ التشريعي ما بين الجهتين، وعلاوة على ذلك لم يشير في الدستور النافذ في أي مادة دستورية إلى حلول للإشكاليات التي تنشأ في مجال التشريع، وما زاد الطين بلة هو عدم وجود مجلس الاتحاد، وتواجد العديد من القوانين المتعارضة والمتشابكة، وفي بعض الأحيان التي لا تتلاءم مع مبادئ الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥.

إنّ المتتبع لحركة التطور في عملية تكامل المنظومة التشريعية سيلمس بسهولة لوحة متناقضة وبالغة التعقيد، فغالباً ما يشكل مجالي الاقتصاد والسياسة سبباً لتأخر حركة تكامل النظام القانوني الذي يبدو أكثر تعقيداً وتشابكاً في الدول التي أخذت من الفدرالية شكلاً للدولة، فوجود أكثر من منظومة قانونية في إطار رقعة جغرافية واحدة يُشكّل تعقيداً وتشابكاً لما تعكس من إرادة القوى السائدة اقتصادياً وسياسياً في الوحدات المكونة للفدرالية، فتجربة المقاطعات الألمانية في حسم التنازع بين المنظومات التشريعية وخصوصاً بعد توحيد الألمانيين خير مثال على ذلك **(بانيمارانى،٢٠٢٢)**

ولتبيان **إشكالية عدم تكامل المنظومة التشريعية في الدولة الفدرالية** سنتطرق إلى ذلك عبر ثلاث مطالب:

المطلب الأول: الإشكاليات الناجمة عن عدم تكامل النظام القانوني في العراق.

المطلب الثاني: الإشكاليات الناجمة عن الوحدة والتنوع.

المطلب الثالث: إشكالية مبدأ التوافق السياسي (العملية التوافقية).

٢. ١. المطلب الأول: الإشكاليات الناجمة عن عدم تكامل النظام القانوني في العراق الفدرالي

تُعدّ التجربة الألمانية نموذجاً متقدماً في تكامل المنظومة التشريعية داخل الدولة الفدرالية، إذ تتميّز بانسجامٍ واضح بين التشريعات الاتحادية وتشريعات المقاطعات، وندرة الخلافات القانونية بين مستويات الحكم المختلفة، إضافة إلى وضوح النصوص الدستورية والدقة في تحديد الصلاحيات التشريعية لكل جهة. وبفضل هذا الوضوح، استطاعت ألمانيا تحقيق استقرار مؤسسي يحدّ من التضارب التشريعي ويعزز وحدة النظام القانوني للدولة.

وانطلاقاً من هذه المقارنة، يمكن القول إنّ الإشكاليات القانونية التي تعاني منها التجربة العراقية ترتبط أساساً بغياب منظومة تشريعية متكاملة. فعدم التناغم بين القوانين الاتحادية والإقليمية يُعدّ سمة بارزة في الحالة العراقية، وهو ما يفرز تبايناً في الممارسات القانونية ويضعف فعالية النظام الفدرالي.

ويظهر عدم تكامل المنظومة التشريعية في الدولة الفدرالية بوجهين متناقضين؛ الأول يمثل جانباً طبيعياً للنظام الديمقراطي الذي يسمح بتعدد الأنظمة القانونية والتشريعية تبعاً لتنوع البنية الاتحادية، وهو أمر مقبول نسبياً ما دام منضبطاً ضمن إطار الدستور. أما الوجه الآخر، فيتمثل في الفوضى التشريعية التي تنشأ نتيجة غياب التنسيق والضوابط، فتؤدي إلى إشكالات دستورية وقانونية تمسّ جوهر مبدأ المساواة بين المواطنين، وتخلق تفاوتاً في الحقوق والواجبات بين الأقاليم.

ومن هنا أن نحاول طرح الإشكاليات القانونية في العراق لهذا الأمر كالآتي:

١ – **تناقض القوانين:** يثير هذا الوضع بعض التحدّيات والتقاطعات القانونية، وفي بعض الأحيان إهدار لحقوق المواطنين (البرزنجي،٢٠١٤) على سبيل الذكر إن ما أدخلت من التعديلات على قانون الأحوال الشخصية رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ بموجب القانون ١٥ لسنة ٢٠٠٨ صعّبت إلى حد ما تعدد الزواج في إقليم كوردستان، بالنظر للشروط والإجراءات المضافة إلى القانون من قبل المُشرّع الكوردستاني، مما دفع بالكثير من الراغبين في الزواج الثاني أو الثالث باللجوء إلى محاكم الأحوال الشخصية للمحافظات العراقية الواقعة خارج حدود إقليم كوردستان، حيث لا تزال هذه المحافظات تطبق قانون الأحوال الشخصية المشار إليه دون إجراء التعديلات على مسألة تعدد الزواج.

٢– تنازع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والإقليم: المشاكل العالقة: تحت ذريعة تنازع الاختصاصات الدستورية تظهر بالنتيجة إفرازات جديدة في عدم التوازن التشريعي ما بين الإقليم والحكومة الفدرالية، ونظراً لإصدار الكثير من التشريعات في المجالات المختلفة من قبل الإقليم وعدم وجود قوانين من هذا القبيل في الحكومة الفدرالية، بسبب خلاف دستوري حول تفسير نص معين، على سبيل المثال قانون النفط والغاز الذي يثير جدلاً كبيراً وواسعاً يُحوّل دون صدوره، فثمة خلاف واسع النطاق حول تفسير المادة (١١٢) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بالثروات الطبيعية والتي تنصّ على أنّه: (أولاً: تقوم الحكومة الفدرالية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة... ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...)، على ضوء هاتين الفقرتين الدستوريتين، بادرت سلطات إقليم كوردستان بإصدار قانون النفط والغاز رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ لاستخراج النفط ووصولاً إلى بيعه، بينما لا يوجد على مستوى الحكومة الفدرالية قانون من هذا القبيل وهو كما أسلفنا في طور التشريع ويعود هذا بطبيعة الحال إلى انعدام وجود منظومة تشريعية متكاملة.

٣– **إهدار حق المساواة في الحقوق والامتيازات:** هناك شواهد كثيرة تتعلق باختلاف التشريعات والتي ينجم عنها إهدار للحقوق والامتيازات كمثال في مجال الخدمة الجامعية من الترقيات والزمالات الدراسية والتعيين، ورواتب الموظفين (البرزنجي،٢٠١٤) في هذا الجانب لا نلمس أي نقص أو غموض في النصوص الدستورية عدا غياب الأنظمة التشريعية المتكاملة وفي ظل هذا الغياب لا بدّ من هدر وضياع لحقوق المواطنين في مجالات الحياة كافة، حتى في حال عدم وجود القوانين اللازمة فإنّ عدم التوازن في الحقوق المثبتة والتطبيق غير العادل بين القوانين الفدرالية وقوانين الإقليم يؤدّي إلى هذه الحالة.

٢. ٢. المطلب الثاني: الإشكاليات الناجمة عن الوحدة والتنوع

إحدى السمات الأساسية للدولة الفدرالية تتمثل في الجمع بين الوحدة والتنوع على صعيد التشريعات والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ورغم أنّ هذا التنوع، لاسيما في المجال التشريعي، يُعَدّ انعكاساً طبيعياً لتعدد المكونات القومية واللغوية

والاجتماعية داخل الدولة الفدرالية، إلّا أنّ ذلك لا يتعارض مع وجود منظومة تشريعية موحدة ومتكاملة، بل يقتضي تحقيق قدر من التنسيق والتكامل بين القوانين بما يضمن انسجامها ضمن الإطار العام للدولة الفدرالية الواحدة (البرزنجي،٢٠١٤)

على ضوء ذلك يرى البعض أنّ (الوحدة) تشكل قضية أو تحدياً رئيسياً في الكثير من الأنظمة الفدرالية، وبالأخص تلك التي تشهد انقسامات كبيرة في الهوية على أساس الخطوط الطبقية واللغوية والعرقية والدينية وغيرها لذا لا بدّ من وجود خط فاصل بين الوحدة والتنوع في موضوع التشريع على مستوى الدولة الفدرالية، حيث لا يشترط وجود الاثنين في كل الأحوال.

يرى البعض من الأكاديميين المختصين في مجال القانون الدستوري أن سبب وجود هذا التعدد والتنوع في التشريعات يعود إلى عدم وجود منظومة تشريعية متكاملة وخاصةً في العراق الفدرالي، وغموض النصوص الدستورية وتعارضها سبب في الكثير من الأحيان لتناقض القوانين وتنازع الصلاحيات بين الحكومة الفدرالية وحكومة الإقليم (البرزنجي،٢٠١٤).

نحن بدورنا نخالف وجهة النظر هذه، حيث لا نرى وجود التعدد والتنوع في الدول الفدرالية سبباً لعدم تكامل المنظومة التشريعية، قسمة التعدد والتنوع خاصية لصيقة بالنظام الفدرالي في كل أحوالها، لذا نرى ضرورة وجودها في دولة فدرالية كالعراق، بسبب واقعه السياسي والاجتماعي، شريطة أن يكون ذلك ضمن إطار دستوري وقانوني، إلا أنه لا يعدّ ضرورياً في دولة كألمانيا لما تتمتع به من ثبات في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

وإذا نظرنا إلى سمة التعدد والتنوع في جمهورية ألمانيا الاتحادية بسبب وجود علاقة متشابكة بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات، نجد بأنّ الحكومة الفدرالية تتمتع بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة، والمتلازمة والهيكلية، ولكن المقاطعات تتحمل مسؤولية مفروضة بحكم الدستور لتطبيق وإدارة قسم كبير من هذه القوانين ومع ذلك فمن الاختلافات البارزة في الاتحاد الفدرالي الألماني وجود مشاركة مباشرة أكثر من غيرها من جانب حكومات المقاطعات الفدرالية في عملية صنع القرارات التي تتخذها الحكومة الفدرالية بواسطة تمثيل رؤساء ووزرائها المعينين في البوندسرات، الذي يتمتع بحق نقض (فيتو) كافة التشريعات الفدرالية التي تمس المقاطعات الفدرالية (هانس،٢٠٠٧)

ومن هذا المنطق نرى، أنّ وجود العلاقة المتشابكة ما بين المقاطعات الفدرالية في ألمانيا مع الحكومة الفدرالية في صنع القوانين والقرارات من جانب السلطة التشريعية، وكذلك التجانس والتعاون ما بين الحكومة الفدرالية والمقاطعات الفدرالية الألمانية في غاية الأهمية ومشاركة المقاطعات في عملية التشريع والأخذ بنظر الاعتبار المصالح المحلية للمقاطعات يؤدي إلى بناء منظومة تشريعية موحدة ومتكاملة، بمعنى أنّ العملية التشاركية للمقاطعات في إطار دستوري تعمل على هذا الأمر بصورة جلية وواضحة.

وعلى الرغم من تميز النظام الفدرالي بمبدأ الفصل التام للمسؤوليات بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة، باعتبار كل مستوى من مستويات الحكم مسؤولاً عن قراراته الخاصة، حتى في حالة تفويض السلطات للسلطة التشريعية لحكومات المكونات بالتشريعات الفدرالية، كما هو الحال في ألمانيا الفدرالية في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٤٩، غير أنها لا تستند على عامودين مستقلين ومنفصلين تماماً يمثلان سلطة الحكومة الفدرالية والحكومات المكونة، بحيث لا يوجد ربط بينهما، بل إنّ ما يوجد هو تركيز الأعمال التشريعية في الحكومة الفدرالية وتركيز من السلطات الإدارية في يد المقاطعات، وأن هذه الوحدات تطبق جانباً كبيراً من التشريعات الفدرالية إضافة إلى التشريعات المحلية (هانس،٢٠٠٧).بمعنى أن بعض المسائل تكون مشتركة بين الهيئات الفدرالية والهيئات المحلية ويسمى بالتشريع التنافسي أو المشترك، إذ أن بعض الاختصاصات حصرية للحكومة الفدرالية، وبعضها مشتركة ما بين الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات، وتمارس المقاطعات الاختصاصات المتبقية (**المادة (٧٠) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.**)

بيد أن الواقع الذي لا يمكن تجنبه هو أنّ هذا التعدد والتنوع في التشريعات يفرض نفسه بقوة في العراق الفدرالي وله سند وبعد دستوري، ولكن هذا لا يمنع من إيجاد مجالات اقتصادية واجتماعية وحتى سياسية يمكن معالجتها بإصدار تشريعات وطنية فدرالية تطبق في أرجاء البلاد ويكون لها الأولوية أو الأفضلية في حال تعارضها مع تشريعات إقليمية في إطار الدولة الفدرالية، وذلك بغية تجسيد المساواة في حقوق المواطنين بغض النظر عن مكان تواجدهم أو انتماءاتهم، مراعياً في نفس الوقت خصوصيات الأقاليم

في إطار الدولة الفدرالية الواحدة (**المادة (٧٠) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.**)

وفيما يتعلق بالعراق وبخصوص سبب وجود التعدد والتنوع في التشريعات، يمكن الأخذ بنظر الاعتبار جملة حقائق لا يمكن تجاهلها في الواقع الذي مر به العراق ما بعد أحداث عام ١٩٩١ الناتجة عن غزو الكويت وسحب الإدارات من محافظات إقليم كوردستان ١٩٩١/١٠/٢٣ من قبل سلطات النظام البائد كونه ليس إقليماً فدرالياً أو وحدة دستورية أو أي كيان آخر، إنما مجرد كونه منطقة جغرافية معزولة ومحمية من قبل مجلس الأمن الدولي بموجب القرار المرقم ٦٨٨ القاضي بإنشاء منطقة آمنة شمال الخط ٣٤، وبروز الجبهة الكوردستانية كسلطة أمر واقع، ومن ثم إجراء أول انتخابات تشريعية في ١٩/ مايس /١٩٩٢، مما دفع بالبرلمان الكوردستاني إلى إصدار الكثير من التشريعات والقرارات التي لها قوة القانون، وذلك لسد الفراغ التشريعي الذي خلفه هذا الانسحاب (البرزنجي،٢٠١٤)

لهذا السبب غدا إقليم كوردستان واقعاً وبات يملك مجموعة كبيرة من القوانين إلى أن سقط نظام الحكم البائد وتم وضع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وفي هذا الإطار تم الإقرار بالأمر الواقع فيما يتعلق بالإقليم في الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ وخصوصاً في المادة (١٤١) التي تنص بصريح العبارة على أنه: (يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعدّ القرارات المتخذة من حكومة إقليم كوردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغائها حسب قوانين كوردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور) كانت تلك نقطة جوهرية لسمة التعدد والتنوع التشريعي في العراق.

بعد ذلك ظهرت أسباب وتداعيات دستورية أخرى، أدّت إلى تعمق التعدد والتنوع التشريعي في العراق أو الإدامة بهذه السمة إلى تعديل التشريعات الفدرالية للإقليم، حيث تنصّ المادة (١٢١/ ثانياً): (يحق للإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) (**بانيمارانى،٢٠٢٢**)

٣.٢ المطلب الثالث: إشكالية مبدأ التوافق السياسي (العملية التوافقية)

يثور تساؤل جوهري حول ما إذا كان مبدأ التوافقات السياسية داخل السلطة التشريعية يشكّل ضرورة لاستمرار العملية التشريعية، أم أنه يُعتمد فقط في بعض الدول الفدرالية التي تمرّ بمرحلة انتقالية نتيجة الخلافات بين القوى والكتل السياسية الممثّلة في البرلمان.

في النظم الفدرالية الراسخة مثل ألمانيا، لا يُعدّ هذا المبدأ جزءاً من العملية التشريعية، إذ تُدار التشريعات هناك وفق آليات مؤسساتية مستقرة داخل كلٍّ من البوندستاغ والبوندسرات، دون الحاجة إلى تسويات سياسية ظرفية. أما في دول العالم النامي، ومن بينها العراق، فإنّ ظاهرة التوافقات السياسية تُستخدم غالباً كوسيلة لإرضاء المكونات القومية والدينية والحزبية المشاركة في السلطة، ما يجعل العملية التشريعية خاضعة للاعتبارات السياسية أكثر من خضوعها للمعايير القانونية والمؤسساتية، وهو ما يُعدّ سمة شائعة في المجتمعات التعددية.

لقد أصبحت التوافقات السياسية في العراق[١] بعد سقوط النظام السابق، وبخاصةً في فترة مجلس الحكم الانتقالي، ضرورة حتمية فرضتها طبيعة المرحلة الانتقالية. فقد شُكّلت كآلية لتجاوز المعوقات التشريعية والسياسية التي واجهت الدولة الوليدة، وسرعان ما تحولت إلى جزءٍ أساسي من بنية العملية التشريعية ذاتها.

---

(١) **ومن الجدير بالذكر أن أساس تكوين الفدرالية في العراق على مبدأ توافقات القوى السياسية المعارضة لم يكن نابعاً من حاجة الشعب العراقي عندما كانت خارج السلطة وبرعاية أمريكية والتي أكدت ضرورة بناء عراق فدرالي يخدم مصالحها في العراق، وأقر ذلك دستورياً بعد سقوط نظام البائد بموجب الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، وعلى الرغم من ذلك فإن القوى السياسية نفسها غير متفقة حول مضمون الفدرالية وكيفية تطبيقها، لذلك فإن الفدرالية التي أقرها الدستور العراقي ولدت وهي تعاني العديد من التناقضات التي تنعكس سلباً على المفهوم الحقيقي للفدرالية. اثمار كاظم الربيعي، الفدرالية الألمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات الدولة، جامعة بغداد، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، العدد الأربعون، لسنة ٢٠٠٩، ص ١٣١.**

جاء ذلك نتيجة التنوع القومي والطائفي في المجتمع العراقي، ووجود كتل وأحزاب سياسية تقوم على أسس مذهبية أو قومية، منها أحزاب شيعية تمثل الأغلبية، وأخرى سنية، إلى جانب الأحزاب الكردية ذات الطابع القومي. هذا التعدد جعل من التوافق السياسي وسيلة لإرضاء المكونات وضمان مشاركتها، لكنه في الوقت نفسه أضعف استقلالية المؤسسة التشريعية وأخضعها للتجاذبات السياسية.

فإتباع هذه التوافقات بات الحل الأمثل لهذه الفترة. مع ذلك فإنّ انتهاج هذا المسلك أي اتباع التوافقات السياسية أثار جدلاً فى الأوساط الأكاديمية وبين باحثي الشؤون القانونية في العراق، إلا أنها وحتى لحظة كتابة بحثنا هذا ينظر إليها كجزء من الحل السياسي للمعاضل التي قد تواجهها العملية التشريعية، إذا نظرنا إلى عملية التشريع في العراق نجدها في معظم الأحيان تتخذ ما يسمى بالتوافقات السياسية أساساً لها، فنرى أن ولادة تشريع قانون معين يرتبط ارتباطاً شديداً بمشروع آخر مطروح على طاولة النقاش في السلطة التشريعية للحكومة الفدرالية العراقية وهي غير قابلة للنقاش بسبب هذا الارتباط بحيث يخلق نوعاً من المحاصصة التشريعية بين المكونات القومية والمذهبية الأساسية بسبب ابتعادها عن الروح الديمقراطية وهي من المآخذ التي يؤخذ على العملية التشريعية في العراق وخير مثال على ما سبق ذكره مشاريع القوانين الثلاثة التي ناقشها مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٨ جلساتها كوحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، المشروع الأول كان يخص الإقليم والكورد على وجه الخصوص (قانون التصديق على الميزانية العامة)، و(قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم) والتي كان يخص المكون الشيعي والمشروع الثالث (قانون العفو العام) والذي يتعلق بالسنة (البرزنجي،٢٠١٤)

والدليل على ذلك، إنّ المواضيع الأكثر تعرضاً لاهتمام المشرعين كانت تعزز ثبات العملية التشريعية واستمرارها لصالح المكونات المشاركة في الحياة السياسية ولعل السبب الرئيس في ذلك هو أنّ التوافقية السياسية وتكرار عبارة (تمثل مكونات الشعب العراقي بكل أطيافه) (**البند الأول من المادة (١٤٢) من الدستور**) في الدستور ممهداً إلى فكرة أنّ السياسة التشريعية تقوم على التوافق وليس الأغلبية في السلطة التشريعية.

ومن الملاحظ أنّ التعددية السياسية في السلطة التشريعية تعدُّ أكبر عامل مؤثر على العملية التشريعية، وعلى الرغم من ذلك فإنّ التوافقات السياسية تعدُّ العامل الأكبر في تدني ورداءة مستوى الناتج التشريعي كماً ونوعاً، ويؤثر سلباً على جودة التشريع ويؤدي إلى البطء والتأخير في إصدار القوانين اللازمة التي يحتاج إليها المجتمع في الدولة الفدرالية.

ونرى أيضاً أن التوافقات السياسية هي نتيجة الصراعات السياسية والطائفية التي تظهر في الدول ما بعد النزاع أو في الدولة التي تمر بمرحلة انتقالية. وأن نوعية التوافقات السياسية التي تؤثر على سير العملية التشريعية تختلف من دولة إلى أخرى، ولا يتبع هذا المبدأ (مبدأ التوافق السياسي) في كل الدول التي تنتهج النهج الفدرالي، ونحن بدورنا لا نؤيد وجود هذا المبدأ لأنّ في ظله تخرج العملية التشريعية عن الإطار الدستوري والقانوني لإصدار القوانين التي تستلزمها مقتضيات البلاد (**بانيمارانى،٢٠٢٢**)

٣. المبحث الثاني: إشكالية الاستقلال والتوازن التشريعي للوحدات المكونة في الدولة الفدرالية

عند دراسة طبيعة الدولة الفدرالية، لا بدّ من الأخذ في الاعتبار خصائص الوحدات المكونة لها، ومن أبرز هذه الخصائص الاستقلال التشريعي، الذي يمنح كل وحدة الحق في سن التشريعات الخاصة بشؤونها الداخلية ضمن الحدود التي يحددها الدستور. يُعتبر هذا الاستقلال أحد الركائز الأساسية للفدرالية، إذ يتيح للوحدات المكوّنة إدارة شؤونها بما يتناسب مع خصوصياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويضمن تمثيل مصالحها المحلية على نحو فعّال.

ومن هذا المنطلق، يصبح التوازن التشريعي بين الحكومة الفدرالية ووحدات الفدرالية هدفاً رئيسياً لضمان فاعلية الدولة واستقرارها. إذ يتطلب هذا التوازن أن تتمتع الوحدات بصلاحيات تشريعية حقيقية لا تتدخل فيها السلطة الاتحادية، وفي الوقت ذاته أن تظل هذه الصلاحيات متوافقة مع القوانين الوطنية العامة والمبادئ الدستورية العليا التي تحكم الدولة الفدرالية ككل. ويستند تحقيق هذا التوازن إلى وجود آليات واضحة للتنسيق والتعاون بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات، بما يحقق انسجام السياسات العامة ويحد من أي تضارب أو ازدواجية في التشريعات.

كما يتطلب الأمر وضع قواعد دقيقة تحدد نطاق الاستقلال التشريعي للكيانات الفدرالية، بحيث يضمن حماية حقوق المواطنين، وتحقيق المساواة بين مختلف الوحدات، ومنع استغلال الصلاحيات التشريعية لإضعاف الدولة أو تعميق الانقسامات. فالاستقلال التشريعي لا يعني انفصالاً عن الإطار الوطني، بل يشكل أداة لتحقيق التكامل التشريعي بين المركز والوحدات، ويتيح إدارة فعّالة للقضايا المحلية دون الإخلال بوحدة الدولة ومبادئ العدالة والمساواة.

ولتبيان **إشكالية الاستقلال والتوازن التشريعي للوحدات المكونة في الدولة** الفدرالية سنتطرق إلى ذلك عبر مطلبين:

المطلب الأول: إشكالية الاستقلال التشريعي.

المطلب الثاني: إشكالية التوازن التشريعي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

٣. ١. المطلب الأول: إشكالية الاستقلال التشريعي

يمثل التعقيد الملازم للنظام الفدرالي أحد أبرز التحدّيات التي تؤثر على توزيع السيادة بين السلطات الاتحادية والإقليمية، فلكل مستوى من مستويات الحكم حق ممارسة اختصاصاته ضمن نطاق محدد، ما يستلزم من الحكومة بكافة سلطاتها ومن مختلف مستوياتها التعامل كـــ"شركاء في الحكم"، إذ لا يمكن لأي جهة ممارسة صلاحياتها بمعزل عن الأخرى دون تنسيق فعّال، ولضمان هذا التنسيق، من الضروري وجود مؤسسات وآليات تعاون بين السلطات، تكون مهمتها معالجة النزاعات وتنظيم العلاقة بين المركز والوحدات وفق الظروف الواقعية، خصوصاً في الحالات التي تنشأ فيها خلافات على حدود الاختصاص أو على الجهة المخوَّلة بممارسة سلطة معينة (**شورش،٢٠٠٩**)

وفي هذا السياق، يشير الباحث جورج أندرسون إلى وجود نموذجين أساسيين في توزيع السلطات داخل الأنظمة الفدرالية: النموذج الازدواجي (Dualist Model) والنموذج الاندماجي (Integrated Model). ويرى أندرسون أن كثيراً من الدول الفدرالية تجمع بين عناصر كلا النموذجين، بحيث يخصص النموذج الازدواجي صلاحيات محددة لكل مستوى من مستويات الحكومة، ويتيح لكل منها إدارة برامجه وتنفيذها ضمن اختصاصاته، بينما يعمل النموذج الاندماجي على تعزيز التعاون والتنسيق بين المستويات المختلفة لضمان انسجام السياسات العامة وتجنب التعارض في القرارات (**جورج اندرسون،٢٠٠٧**)

يقوم النظام الفدرالي الألماني على مبدأ الاستقلال والمشاركة، وفيما يتعلق بالقانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ ففي المادة (٢٠) يتبين لنا أن مبدأ المشاركة في إدارة سلطات الدولة، وحق كل مقاطعة من المقاطعات في القضايا التشريعية مضمون على أسس ديمقراطية واجتماعية بالشكل الذي يضمن الأمن والأمان لكل الألمان، ومن ثم فإنّ هذه المادة تمنع أي تعديل في الدستور يرمي إلى الضرر بمبدأ المشاركة والاستقلال للمقاطعات في إدارة الدولة، والمادة (٣٠) من القانون الأساسي تنصّ على استقلال المقاطعات وعلى توزيع الصلاحيات بينها وبين الحكومة الفدرالية، وفي مجال التشريع فإنّ هناك مجالاً تشريعياً خاصاً للحكومة الفدرالية لا تستطيع المقاطعات الدخول فيه إلا إذا خولتها السلطة المركزية ذلك (**المواد (٢٠) و (٣) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩.**)

يعتمد النظام الدستوري الألماني على توزيع الصلاحيات في النظام الفدرالي الألماني، ولهذا يجب أن يسبق حل تشابك المسؤوليات أي إصلاح للعلاقات المالية بين المقاطعات والحكومة الفدرالية، ويجب أن تحصل المقاطعات والمستوى الفدرالي على المزيد من الاستقلال في عدة مجالات قبل أن يكون توزيع المواد المالية ممكناً، ويهدف الإصلاح المقترح إلى تخفيض حصة التشريعات التي تتطلب موافقة البوندسرات من حوالي ٥٠% بعد الإصلاح وسيتحقق ذلك عن طريق تخصيص المزيد من الصلاحيات الحصرية للمقاطعات، على سبيل المثال في التعليم بالمدارس والجامعات، وبالنسبة للمستوى الفدرالي، الصلاحيات الحصرية في ألمانيا توجد سيطرة كبيرة على فرض الضرائب على مستوى البلديات فقط، وهي ذات أهمية ثانوية، وتتحد أهم الضرائب بشكل مشترك من قبل المستوى الفدرالي والمقاطعات في البوندسرات بالبرلمان، ولا يمكن للمقاطعات بمفردها وضع قواعد الضرائب أو معدلاتها، واستكمالاً لهذا النظام المالي هناك مخطط عادل للغاية لتحقيق المساواة المالية لتعويض المقاطعات الأكثر فقراً (**جوتا كريمر،٢٠٠٧**) وبالنسبة للحكومات المحلية في المقاطعات تحاول أيضاً أن تلعب دوراً أكبر في عملية تشريع القوانين الفدرالية، وبما أنها تلعب دوراً هاماً في تنفيذ القوانين الفدرالية وتمتلك قدراً كبيراً من الخبرة والمعرفة، فإنها تريد دوراً رسمياً في عملية صنع القوانين وصوتاً في عملية تأثير هذه القوانين ضمن الإطار الدستوري للنظام

البرلماني الحالي عن طريق المجلسين للسلطة التشريعية (**مارتن برجي،٢٠٠٧**)

ومعظم السلطات الخاصة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك نظام المساعدات الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، وقوانين العمل، والتنظيم الاقتصادي، والزراعة وحماية البيئة، وهناك قوانين أطر العمل التي ترسي المبادئ الأساسية، تاركة أمر تفسيرها لاختصاصات المقاطعات، ولكنها تشمل أيضاً معظم السلطات الموكلة للمقاطعات بشكل واضح، مثل التعليم العالي والصحافة وصناعة الأفلام، وإصلاح الأراضي والتخطيط الإقليمي، وقد حددت المحكمة الدستورية الفدرالية الشرط الأساسي لصياغة تشريعات أطر العمل على أنه إمهال المقاطعات (اللاندر) وقتاً طويلاً عند تطبيقها بنود هذه التشريعات.

بالنسبة لألمانيا الفدرالية، لا توجد مناطق أو مدن كبرى تحظى بقانون معين أو تشكيل قانوني، لذلك لا تثار النقاشات أو الجدل حول أي وضع قانوني خاص لها بسبب حجمها الاستثنائي وأهميتها الاجتماعية والاقتصادية، ومع ذلك ففي مناطق حضرية أخرى أصغر حجماً لكن ليست أقل أهمية. لأنّ العلاقة بين الحكومة الفدرالية والولايات وكذلك العلاقة بين الولايات وبعضها تحكمها مبادئ التكافؤ والمساواة، باستثناء ما ينص عليه القانون الأساسي أو ما يسمح به خلاف ذلك، فلكل ولاية مرتبة فدرالية متساوية في ظل الدستور بصرف النظر عن حجمها أو عدد المقيمين بها أو قوتها الاقتصادية وقدرتها المالية.

على العموم، لا تتمتع كل الدول الفدرالية بمبدأ الاستقلال التشريعي والتوازن التشريعي للوحدات على نحو كامل فبعضها شديدة المركزية مع نظام فدرالي ضعيف، والبعض الآخر لها ملامح وحدوية خاصة قد تسمح أحياناً للحكومة المركزية بتجاوز الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة (**جورج اندرسون،٢٠٠٧**) على ضوء ذلك يتم تخصيص حصة دستورية من السلطات المحددة لكل حكومة، ضمن كل اتحاد فدرالي، لكن ثبت أنه لا يمكن تفادي التشابك والاتكال المتبادل بين الحكومات في كل اتحاد فدرالي، نتيجة لذلك، عادةً ما يتطلب هذا سلسلة متنوعة من العمليات والمؤسسات لتيسير التعاون ما بين الحكومات، غير أنّ هذه الحالة لا تخلو بدورها من اختلاف هائل بين الاتحادات الفدرالية من حيث درجة التعاون بين الحكومات وطابع هذا التعاون، فضلاً عن التوازن بين استقلالية الحكومات واتكالها على بعضها البعض، على سبيل المثال، تتميز ألمانيا بعلاقة وطيدة ومتشابكة ضمن اتحادها الفدرالي، بينما تميل كندا وبلجيكا بالمقارنة، إلى النقيض (**رونالد واتس،٢٠٠٦**)

في الأنظمة الفدرالية، توجد لكل ولاية أو إقليم مصالح خاصة به، وهذه المصالح قد تكون متفقة أو متعارضة مع مصالح الدولة الفدرالية أو الأقاليم الأخرى، وسعياً لإزالة تلك الفوارق والاختلافات، وبغية عدم نشوء النزاعات، فإنّ لكل وحدة من وحدات الاتحاد الفدرالي أن تتنازل عن جزء من حقوقها وامتيازاتها لصالح الدولة الفدرالية واستمرار قيامها، بيد أنّ الدستور الفدرالي هو الوعاء السامي الذي تتجسد وتتحدد فيه تلك التنازلات والتوافقات التي تتم بين الوحدات الفدرالية اعتماداً على نصوص واضحة في الدستور الفدرالي، ولمراعاة هذه الاعتبارات وصيانتها فإنّ الدستور الفدرالي يتضمن في العادة توزيعاً دقيقاً للاختصاصات المختصة بحكومة الفدرال أو الاختصاصات المختصة بالوحدات الفدرالية أو الاختصاصات المشتركة بين الجميع (**الموافقي،٢٠٠٨**)

ويمارس الإقليم بعض الاختصاصات منفرداً، حيث تكون له حرية العمل في تعديل النظم والقواعد الخاصة بذلك الإقليم، دون رقابة أو إشراف أو توجيه من الحكومة الفدرالية، وتكون الرقابة والإشراف والتوجيه بالمجلس التشريعي للوحدات حصراً، لأنّ وجود الرقابة والإشراف أو التوجيه من قبل الحكومة الفدرالية على الوحدات الفدرالية تنفي الصورة الصحيحة للدولة الفدرالية، لذا تتمتع حكومات الوحدات بسلطة إدارة شؤونها من داخلها (قحطان،٢٠٠٩)

فالقانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ لجمهورية ألمانيا الفدرالية، بيّن أنّ للقانون الفدرالي الأولوية على قانون المكونات الفدرالية، وإذا ما قصرت إحدى المكونات في الوفاء بالتزاماتها التي يفرضها عليها القانون الأساسي الألماني أو يفرضها عليها قانون فدرالي آخر، فإنّه يجوز للحكومة الفدرالية بعد موافقة البوندسرات أن تتخذ الإجراءات التي تراها ضرورية لإرغام الوحدات المكونة على القيام بواجبها بتنفيذ القانون الفدرالي، ولتنفيذ السلطة الفدرالية الإلزامية فيما يخص تطبيق القوانين الفدرالية، يحق للحكومة الفدرالية أو لمفوضها إصدار التعليمات إلى كافة المقاطعات ودوائرها الرسمية (**المواد (٣١) و (٣٧) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩**)

إلّا أنّ هناك حالة استثنائية تخل بمبدأ الاستقلال التشريعي للمقاطعات الفدرالية الألمانية، حيث يكون في حالة الدفاع حق التشريع التنافسي في المجالات التي تتبع الاختصاص التشريعي للمقاطعات، وتتطلب هذه القوانين موافقة البوندسرات عليها (**المادة (١١٥/ج) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩**).

وفيما يتعلق بمسألة علوية القانون الفدرالي على القوانين الإقليمية، فإنّ أحكام الدستور العراقي تختلف حولها، إذ يفرق الدستور بين حالتين: في الحالة الأولى، تكون الأولوية للقانون الفدرالي على قانون الإقليم حينما ينظم القانون الفدرالي إحدى المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الفدرالية. وفي الحالة الثانية، يمنح الدستور العراقي للأقاليم الحق:

أ- بتعديل تطبيق القانون الفدرالي في الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية.

ب- إعطاء الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بين القانون الفدرالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بخصوص مسألة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الفدرالية والأقاليم (**المادة (١١٥/ج) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩**).

الملاحظ أن الإقرار بالأولوية للقانون الإقليمي على القانون الفدرالي لا يأتي في نطاق واسع، بل ينحصر في بعض الحالات في الدستور، بيد أنه في ذات الوقت يعد استثناء عن قاعدة أسبقية القانون الفدرالي على قانون الوحدات المكونة في الدساتير الفدرالية، إلّا أنّ ورود هذه الحالة في النظام الفدرالي العراقي يأتي عوضاً عن الفراغات الدستورية الموجودة في الدستور العراقي ذات العلاقة بأسس النظام الفدرالي وتكوين مؤسساته الدستورية، وفي مقدمتها عدم تكوين السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وإعطاء مجلس النواب صلاحية إنشاء مجلس الاتحاد. مع هذا منح حق دستوري يمنع إجراء أي تعديل على مواد دستورية من شأنه أن ينتقص من صلاحيات لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الفدرالية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية السكان باستفتاء عام (**المادة (١٢٦/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥**) وكذلك يكون الاستفتاء على المواد المعدّلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلث المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر **المادة (١٤٢/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥**)

ويرى البعض أن المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بينت أن اختصاصات الأقاليم هي تلك التي تخرج عن الاختصاصات الحصرية والمشتركة، فاختصاصات الأقاليم غير محددة على سبيل الحصر، بل إنّ الدستور قد حضر اختصاصات السلطة الفدرالية وتلك المشتركة بينها وبين الأقاليم، مما يشكل إضعافاً لدور السلطة الفدرالية في الدولة بأن حيث مهامها ضمن الاختصاصات الحصرية والمشتركة، ولم يكتف المُشرّع الدستوري بإعطاء الأقاليم مركزاً قانونياً أقوى من مركز السلطة الفدرالية، بل عاد ورجح كفة مراكز الأقاليم على نحو صارخ فنص المادة (١١٥) على أنه في حالة إصدار كل من السلطة التشريعية الفدرالية والإقليمية لقانون يعالج ذات الموضوع ضمن الاختصاصات المشتركة بينهما وكان كل منهما يناقض الآخر ويخالفه، فالعبرة في داخل الإقليم بقانون الإقليم، حيث يكون هو القانون المطبق ولا يتم أعمال القانون الفدرالي (**كشكول، ٢٠٢٠**)

لذا فإنّ إحدى المؤشرات الهامة على نطاق اللامركزية هو التخصيص الدستوري للصلاحيات التشريعية، آخذين بنظر الاعتبار درجة الممارسة العملية للسلطات التشريعية المحددة دستورياً من قبل الحكومات بشكل كامل أو جزئي، وهنا نجد أنّ الدستور العراقي قد توسع في منح الأقاليم صلاحيات مهمة بل كذلك منحها الأولوية كذلك في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الفدرالية بالنسبة للاختصاصات المتلازمة وكأنّ المُشرّع قد أراد أن تقيد اختصاصات السلطات الفدرالية كي لا تهيمن على تلك الأقاليم فجردها من وسائل القوة لضمان استقرار النظام الفدرالي وضمان إقامة نظام ديمقراطي تعددي فدرالي (**شورش، ٢٠٠٩**)

إنّ تعدد المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات التشريعية المشتركة قد تدفع نحو سطوة الأقاليم الفدرالية على حساب السلطة المركزية في الاتحاد الفدرالي، طالما علمنا أن من هذه المسائل ما يتميز بأهمية بالغة قد تصل إلى تعديل الدستور في بعض النظم الفدرالية، قاصداً بذلك المُشرّع الدستوري منح الوحدات الفدرالية صفة الشريك الحقيقي في إصدار القرارات التي تقع ضمن الاختصاص التشريعي (**مصطفى، ٢٠٠٦**)

ومن أبرز جوانب الاختصاص التشريعي المشترك، هو اشتراك الوحدات المكونة للفدرالية في الاختصاص التشريعي التأسيسي (وضع أو تعديل وثيقة الدستور) وهو ما أشار إليه القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩، وعلى غرار ما جاء بدستور ألمانيا، أشار الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ إلى الاختصاصات التشريعية المشتركة.

إنّ ممارسة الاختصاصات المشتركة بين السلطات الفدرالية والإقليمية لكل دولة تختلف وفق التحديد الدستوري في هذا الأمر، فهل نكون أمام ما يسمى بـــ (الازدواج التشريعي)، أم يتم التنسيق بينهما لسن تشريع موّحد باتفاق الطرفين بخصوص مجالات الاختصاصات المشتركة، حينئذ لا بدّ من التقييد بها من قبل الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، وحين نبحث في الدستور نجد أنه قصد بها الاحتمال الأول باستدلال المادة (١١٥) من الدستور والتي تنص على أنّ (عند التنازع على الصلاحية المشتركة بين الحكومة الفدرالية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم) مما يعني إقرارها بوجود تشريعين (فدرالي وإقليمي) بصدد كل اختصاص من تلك الاختصاصات المشتركة دون أن يتعارض أي منهج مع الدستور الفدرالي حيث منحت الأولوية للتشريع الإقليمي في حال وجود خلاف بين التشريعين(**شورش،٢٠٠٩**)

علاوة على تلك الاختصاصات المشتركة، فقد حدد الدستور بعض الاختصاصات الأخرى التي تمارس بالتنسيق بين السلطة التشريعية للإقليم والحكومة الفدرالية لكنها لم تذكر ضمن الاختصاصات المشتركة إلا أنه ادرجه خارج الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، لذا يمكن اعتبارها ضمن الاختصاصات المشتركة، ومن هذه الاختصاصات تلك التي تتعلق بتنظيم إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير هذه الثروة ومن هذا المنطق أصدر برلمان إقليم كوردستان قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ **(بانيمارانى،٢٠١٤)**

إنّ العلاقة التشريعية ما بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية والحكومة الفدرالية تدور حول الإطار الدستوري لتنظيم هذه العلاقة والمبدأ العام لهذه الأمور كأساس الترابط وتجانس العلاقة التشريعية داخل الدولة الفدرالية، عادةً تعلو القوانين الفدرالية فوق قوانين الوحدات المكونة، ولكن هذا المبدأ ليس بهذه الدرجة القطعية، عادةً يدخل مبدأ الاستثناء في هذه القاعدة.

٣. ٢. المطلب الثاني: إشكالية التوازن التشريعي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية.

في الأنظمة الفدرالية، وبسبب تعدد السلطات التشريعية كما سبق الإشارة إليه، يتعين التوفيق بين مبدأ علو التشريع الفدرالي ومبدأ الاستقلال التشريعي للوحدات المكوّنة. تمنح الدساتير هذه السلطات الحق في إصدار التشريعات ضمن نطاق اختصاصاتها المحدد دستورياً، شرط ألا تتجاوز هذه التشريعات الإطار الدستوري بما يضمن عدم الإخلال بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

ومن أجل تحقيق هذا التوازن، ينبغي التنسيق بين التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية الفدرالية وتلك الصادرة عن سلطات الوحدات المكوّنة، باعتبار الأخيرة تمثل مصالح المواطنين في هذه الوحدات أو الأقاليم. وعلى هذا الأساس، تراعي غالبية الدساتير الفدرالية توزيع الاختصاصات التشريعية بشكل واضح، بحيث تحدد ما يختص به المستوى الفدرالي وما تختص به الوحدات المكوّنة، بما يضمن انسجام التشريعات وعدم التضارب بينها.

ويتجلى ذلك بوضوح في التجربة الألمانية، حيث ينص القانون الأساسي على علو التشريع الفدرالي على تشريعات الوحدات المكوّنة، بينما يوفر وجود البوندسرات، الذي يمثل المقاطعات، فضلاً عن ممارسة السلطات التشريعية للمقاطعات لاستقلالها التشريعي، إطاراً يحقق التوازن بين المركز والوحدات المكوّنة ويضمن حماية مصالح المواطنين على مختلف المستويات.

أما ما يتعلق بموقف الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فقد أخذ منحى آخر، والذي سبق أن أشرنا إليه في إطار العوائق القانونية لنفاذ التشريعات الفدرالية تحت مسمى (إنفاذ القوانين) والذي نجده وباعتقادنا خطوة لخلق التوازن أو بالأحرى التوازن التشريعي بين المستويين الفدرالي والإقليمي (الوحدات المكونة)، فالمادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ تنص على الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية، أما المادة (١٢١/ ثانياً) فإنها تمنح إقليم كوردستان حق تعديل القوانين الفدرالية قبل تطبيقها والتي تستوجب مرورها (بالإنفاذ) **(بانيمارانى،٢٠١٤)**

بالتالي فإنّ وجود هذه المادة (١٢١/ ثانياً) باعتقادنا ليس خروجاً عن المبدأ العام للقوانين (التشريعات) على المستوى الفدرالي

بقدر قيامها بخلق أرضية للتوازن التشريعي، وكضمانة لعدم صدور تشريعات تنتهك أو تعارض مصالح الوحدات المنضوية تحت مظلة النظام الفدرالي.

٤. الخاتمة

أظهرت هذه الدراسة أن إدارة العلاقة بين المركز والوحدات المكونة في الدولة الفدرالية ليست مجرد مسألة سياسية عابرة، بل هي توازن دقيق بين القانون والسياسة، بين حقوق الأفراد واحتياجات الدولة. فالتجارب المقارنة في دول مثل ألمانيا وكندا والعراق بينت أن وضوح الصلاحيات وآليات حل النزاعات يساهم في الحفاظ على الوحدة ويمنح الوحدات مساحة لتطبيق خصوصياتها الثقافية والاجتماعية دون الإخلال بمصلحة الدولة العامة.

كما بينت الدراسة أنّ الاعتماد على التوافق السياسي وحده لا يكفي، إذ قد يكون محفوفاً بالمخاطر إذا لم يرافقه إطار دستوري متين ينظم العلاقة بين المركز والوحدات. فالتعدد التشريعي والخصوصيات المحلية يمكن أن يصبح مصدر قوة إذا أحكمت الدولة تنظيمه وآليات تنسيقه، أما غياب هذا التنظيم فيؤدي إلى صراعات وتأزّم مستمر.

أخيراً، تؤكد الدراسة أن النجاح في إدارة الفدرالية يتطلب رؤية واضحة تجمع بين احترام استقلال الوحدات وحفظ وحدة الدولة، فالدول التي نجحت في هذا التوازن استطاعت حماية حقوق مواطنيها، وتعزيز سيادتها، وضمان استقرارها السياسي، بينما الدول التي افتقرت لهذه الآليات واجهت صعوبات كبيرة في مواجهة النزاعات الداخلية. ومن هذا المنظور، يصبح التوازن بين المركز والوحدات، بين القانون والسياسة، بين الوحدة والتعدد، مفتاحاً أساسياً لفهم الفدرالية وإدارتها بنجاح.

النتائج:

١- وضع آليات واضحة لتحديد الصلاحيات، وحل النزاعات بين المركز والوحدات يضمن استقرار الدولة ويقلل من الصراعات الداخلية.

٢- اعتماد إطار دستوري وتنظيم تشريعي مُحكم كشرط أساسي لتطبيق التعددية المحلية والاستفادة منها كمصدر قوة بدل أن تتحول إلى سبب للتأزم.

٣- تحقيق التوازن بين استقلال الوحدات وحفظ وحدة الدولة يمكّن الدولة من حماية حقوق المواطنين وتعزيز سيادتها واستقرارها السياسي.

التوصيات:

١- تعزيز ثقافة الحوار والتوافق السياسي بين المركز والوحدات، مع وضع ضوابط دستورية تمنع تجاوز الصلاحيات وتضمن حقوق الأقليّات.

٢- اعتماد برامج تدريبية ومساقات توعوية للقادة والمسؤولين المحليين حول إدارة الفدرالية وأهمية التوازن بين الوحدة والتعددية.

٣- المراجعة الدورية للتشريعات وآليات التنسيق لضمان تحديثها ومعالجة أي ثغرات قد تؤدي إلى النزاعات أو سوء الفهم بين المركز والوحدات.

تضارب المصالح

يؤكد الباحث/الباحثون عدم وجود أي تضارب في المصالح المالية أو المهنية أو الشخصية قد يؤثر في تصميم الدراسة أو تحليل البيانات أو تفسير النتائج أو نشرها، وأن جميع الإجراءات البحثية تمت وفق معايير النزاهة والموضوعية العلمية.

– المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب:

١ – بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٢٢.

٢ – جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدو الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧.

٣ – خاموش عمر عبد الله، الانفصال في ضوء الأنظمة الدستورية المقارنة، الجزء الأول، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٢٢.

٤ – رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالب برهومة، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٦.

٥ – شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، العراق، ٢٠٠٩.

٦ – لطيف أمين مصطفى، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، العراق، ٢٠٠٦.

ثانياً: المجلات العلمية:

١– اثمار كاظم الربيعي، الفدرالية الألمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات الدولة، جامعة بغداد، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، العدد الأربعون، لسنة ٢٠٠٩.

٢– سرهنك حميد البرزنجي، التحديات الناجمة عن عدم وجود تشريعات موحدة متكاملة بين إقليم كوردستان والحكومة الاتحادية، بحث منشور في مجلة القانون السياسة، العدد ١٥، لسنة ٢٠١٤.

٣– قحطان أحمد سليمان الحمدانين الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٣٦، ٢٠٠٩.

٤– مارتن برجي، إصلاحات جديدة تعالج تحديات قديمة في ألمانيا وتخلق تحديات جديدة، مقال منشور في سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية، تحرير: راؤول بليندنباخر وشاندرا باسما، الجزء السادس ترجمة مها بسطامي، ٢٠٠٧.

٥– هانس – بيتر شنايدر، ألمانيا الولايات المكونة (اللاندر) تطبيق التشريع الفدرالي، دراسة منشورة في سلسلة كتيبات (حوار عالمي حول الفدرالية)، الجزء الثاني، حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفدرالية، تحرير راؤول بليندنباخر وأبيغل أوستاين، تم النشر بواسطة منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفدرالية، ٢٠٠٧.

ثالثاً: الدساتير والقوانين:

١– دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢– القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

رابعاً: الرسائل الجامعية:

١– يمامة محمد كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة المستنصرية، ٢٠١٠.

خامساً المواقع الإلكترونية:

١– هزاع عبد العزيز المجالي، المشروعية القانونية لانفصال الإقليم وإعلان الدولة وفقاً للقانون الدولي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: http://rasseen.com.

٢– محيي الدين حسين، ليس هناك حق للانفصال في القانون الدولي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، https://www.dw.com

٣– فلاح إسماعيل حاجم، نظرة قانونية: تكامل النظام القانوني في الدولة الفدرالية، المقال المنشور على الموقع كتابات في الميزان، المتاح على الموقع الإلكتروني: https://www.kitabat.