https://doi.org/10.61353/ma.0150151

التنظيم الدستوري للتوازن المكوناتي في العراق بعد عام 2003م

ا.م. د. نجلاء مهدي محسن بحر
معهد العلمين للدراسات العليا
najlamahdi888@gmail.com

تاريخ استلام البحث 2022/12/1 تاريخ ارجاع البحث 2022/12/15 تاريخ قبول البحث 2022/12/31

يُعدُّ مفهومُ المكونات من المفاهيمِ الحديثةِ نسبياً، التي تمَّ تداولها في دراساتِ الانظمة الدستورية، فيتميزُ نسيجُها الاجتماعي بالتّعدد والتّنوع على المستوى الديني والمذهبي والقومي.... الخ.

ومن بينَ أهمَّ الأسباب التي دعَتْ إلى التّداولِ المعرفي؛ لهذا المفهوم هي حالةٌ عدم الانسجام التي يشعرُ بها أفرادُ أو شعبُ بعض المكوناتِ بسببِ التراكماتِ التاريخيةِ السلبيةِ وبالأخصِ المتعلقة في أغلبها بهوية الانتماء القومي، أو المذهبي أو الديني، والذين عانوا منها ضمن الاطار الوطني، وبما أنَّ العراقَ من بين البلدانِ التي تتميز بهذا التَّعدد والتَّنوع على المستويات المذكورة أعلاه؛ لذا كانت إدارة هذا التّنوع تمَّ عِبرَ أدوات قانونية، تَمَثّلَتْ بتنظيمِ الدستوري، فقد يسعى من خلاله؛ لتحقيق التّوازن الوطني بينها، فيحفظُ له حقوقه السياسية والاقتصادية والثقافية، بغضِ النظرِ عن المعيار العددي الذي يستعمل لتمايز بينها.

The concept of components is relatively modern ،which has been discussed in studies of constitutional systems characterized by their social fabric's diversity and plurality at the religious ،sectarian ،and national levels. Among the most important reasons that called for the cognitive discussion of this concept is the state of disharmony felt by individuals or people of some components due to the negative historical accumulations ،especially those mostly related to the identity of national ،sectarian ،or religious affiliation that they suffered within the national framework. Given that Iraq is among the countries characterized by this plurality and diversity at the aforementioned levels ،managing this diversity has been done through legal tools represented by constitutional organization that seeks to achieve a national balance between them that preserves their political ،economic ،and cultural rights ،regardless of the numerical standard that may be used to differentiate between them.

الكلمات المفتاحية: دولة المكونات، فيدرالية المكونات، دستور متعدد الهوية، التنظيم الدستوري.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

المقدمة

أولاً: فكرة موضوع البحث:

يُعدُّ القانونُ وسيلةَ الانجح في معالجة ممّا تعانيه الانظمة الدستورية من مشاكلٍ متعلقةٍ بهوية المجتمع خاصة في ظل الانظمة الدستورية المتميزة بالتعدد والتنوع الديني والعرقي والمذهبي .....الخ.

ويمثلُ العراقُ المثالَ الأهمَّ لتلك الانظمة الدستورية، إذْ اختار شكلاً معيناً للدولة وفق رؤية شكل الدولة الأمثل لإدارة هذا التّنوع والتّعدد؛ ليتفرعَ عنه بقية أحكام التنظيم الدستوري الذي تمحَّورَ العديد من أحكامه حول تحقيق التَّوازن ما بين مكونات الشعب المختلفة، وحماية حقوقه السياسية والثقافية والاقتصادية.....الخ.

ثانياً: أهمية البحث:

تكمنُ أهميةُ البحث في أنَّ المكونات مثلّتْ محورَ التنظيم الدستوري الذي تبنّاه المشرّع العراقي بعد عام 2003 بدءاً من اختيار شكل الدولة وانتهاء بالأحكام المتعلقة بصلاحيات السلطات العامة وتعديل الوثيقة الدستورية.

ثالثاً: اشكالية البحث:

تكمنُ اشكالية البحث في التَّساؤلاتِ أدناه:-

1-هل المكونات والاقليات مصطلحانِ مترادفانِ المعنى؟

2- هل حالة التوتر، وعدم الاستقرار التي عانتها وتعانيها أغلب الانظمة الدستورية المتميزة بتعدد وتنوع المكونات، أو الهوية ومنها العراق يرجع للاعتبارات الأخيرة أم إلى القصور أو غياب التنظيم القانوني الحقيقي لإدارة هذا التنوع تحقيقاً للتوازن.

3- ما النمطُ الاتحادي أو الفيدرالي الذي سلكه العراق بعد عام 2003؟

4- هل التنظيمُ الدستوري للهوية المتعددة في العراق بعد عام 2003 حقق التوازن المنشود بين مكوناته؟

رابعاً: منهج البحث العلمي: كانَ المنهجُ التحليلي هو منهج البحث العلمي الأنسب؛ لتسليط الضوء بالتحليل أولاً على إرادة واضعي الوثيقة الدستورية في العراق بعد عام 2003، وثانياً على النَّصوص الدستوري التي تناولت بصورةٍ مباشرةٍ وغيرِ مباشرةٍ لحقوق المكونات، ودورها في انفاذ العديد من الاحكام الدستورية، ولا يفوتنا أنْ ننوَّهَ عن الاستعانة بالمنهج الوصفي، فكان لابدَ منه في بيان نصوص الوثائق الدستورية.

خامساً: هيكلية البحث:

سنقوم بتقسيم هذا الدراسة على مطلبين، يسبقهما تمهيدٌ؛ لتعريف دولة المكونات من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، وكلّ مطلبٍ تمَّ تناوله من فروعٍ عدةٍ.

فقد تمحَّور المطلب الأول حول التنظيم الدستوري للتوازن المكوناتي، وفقاً لقانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004، وقسمناه لثلاثة أفرعٍ.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

أمَا المطلبُ الثاني، فتناولنا فيه التَّنظيم الدستوري للتوازن المكوناتي، وفقاً لدستور العراق الصادر عام 2005، وتَمَّ تسليط الضوء عليه من خلال خمسة أفرعٍ؛ لتنتهي الدراسة بخاتمة تضمنتْ خلاصة أغلب ما توصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات.

تمهيد: تعريف التَّوازن المكوناتي

وللحديث أكثرُ عن مفهوم التوازن المكوناتي تناوله في فقرتين، الأولى تنصرف؛ لتعريف التوازن المكوناتي من الناحية اللغوية والاصطلاحية، أما الثانية؛ لبيان الناحية والاصطلاحية وعلى الوجه الآتي:

أولاً: تعريف التوازن المكوناتي لغةً:

التوازن لغةً: تَوازُن(اسم)، المصدر(تَوازَنَ) تَوازن لشيئين تعادلا، وغذاء متوازن أي كميات متناسبة من الكربوهيدرات و ....، وعكسه فقدان التوازن وهو الاضطراب والارتباك[1]، إذن التوازن لغةً التَّعادل والتَّناسب. المكونات لغةً: مُكون (اسم) ،كون (اسم فاعل) ، مكون (اسم مفعول) ، مكونات (جمع مؤنث سالم لأسم المفعول مكون)، فيقال تمثال مكون: أي مركب ، مؤلف الأجزاء ، ويقال طالب مكون في المعهد: أي يتمَّ تعليمه العلمي والتربوي في المعهد[(2)]، بمعنى أنَّ المكونات لغةً هي الاجزاء0

ثانياً: تعريف التوازن المكوناتي اصطلاحاً:-

إنَّ مصطلح (التوازن المكوناتي) كما ذكرنا في مستخلص هذه الدراسة من المفاهيم الحديثة التي تمَّ تداولها مؤخراً عند الحديث أو دراسة المشاكل التي تعاني منها الانظمة الدستورية ذات الهوية المتعددة والمتنوعة في مكوناتها، فمجمل الدراسات تناولت تلك الانظمة في ظل ما يسمى(دولة المكونات)، دون الغور ،كما يُفترض أنْ يكونَ في ظلها.

لذا، اتجه أغلب الباحثين والمختصين بهذا الشأن لتعريف دولة المكونات، فعرّفها بعضهم على أنَّها: (هي التي تؤدي إلى خلق عصبيات اجتماعية للمكون الذي تنتمي إليه، فتكون الدولة مؤسسة على أساس والطائفية العرقية التي ينتمي إليها الأفراد والجماعات، وبذلك تخلق مجتمع يعاني ضعف في الاندماج الذاتي والانصهار، وتحثيث الجماعات بجوار بعضها البعض، فتبقى ضعيفة التبادل والتواصل فيما بينها)[3]، اما البعض الآخر فأفاد بأنها (ترجمة الواقع بذاته في المجتمع التعددي تعبر عن العلاقة بين الأغلبية والأقلية من مكونات المجتمع التي تكون على أساس قومي أو عرقي أو طائفي، وتكون العلاقة فيما بينها مبنية على مصالح الاقلية والأغلبية، ويكون التَّعامل معها حسب طبيعة النظام السياسي ديمقراطي أو دكتاتور) ويكون التعامل معها حسب طبيعة النظام السياسي ديمقراطي أو دكتاتور[4].

نلحظ على التَّعريفات المذكورة سلفاً وبالأخص التَّعريف الأول بأنَّه يتركز على سلبية تلك الدولة، والمتمثلة بحالة التَّناحر، وعدم الاستقرار، والذي يناقضه حالة التوازن ما بين مسميات الهويات الفرعية في الدّولة، بغض

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0150151

النظر عن المعيار العددي الذي يتبع في تحديد الأغلبية منها والاقلية؛ لذا يمكننا تعريف مفهوم توازن المكونات بأنَّها ترشيد الحكم للمجتمعات المتعددة الهوية بأداة قانونية ؛تحقيقاً للانسجام والعدالة

المطلبُ الأولُ : التَّنظيم الدَّستوري للتوازن المكوناتي وفقاً لقانون إدارة الدّولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 م

تضمّن قانون إدارة الدّولة العراقية لعام 2004 عدداً من المضامين المباشرة وغير المباشرة، التي مثَّلتْ أساساً دستورياً للتوازن بين المكونات بغض النظر عن المعيار العددي الذي يميز بين الاغلبية والاقلية منها[5]، الأمر الذي يترتّب عليه تمتع هذا التّوازن بالحماية الدستورية، وسيتم تسليط الضوء على تلك المضامين من خلال الفروع الآتية:-

الفرع الأول: توازن المكونات في ديباجة القانون ومبادئه وحقوقه الأساسية

جاءتْ ديباجةُ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 مقتضبة جداً في مبانيها ومعانيها، وبقدرٍ تعلق الأمر بموضوع البحث نلحظ إشارتها إلى ضرورة وضع آلية لمعالجة آثار السياسات السابقة التي عانى منها بعض المكونات ذات الطابع القومي والطائفي.

أمَا بالنسبة لمضامين بابي المبادئ والحقوق الأساسية، فقد كانت المكونات مكانةً ودوراً وتأثيراً حاضرةً في العديد من أحكامهما الهامة، وكما سنبينه أدناه:-

اولاً/باب المبادئ الاساسية

بعد أنْ بينت تلك المبادئ بالنطاق الموضوعي والزمني لسريان هذه الوثيقة111، افادت بما يلي:-

1- افادتْ المبادئ الاساسية بأنَّ: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي فيدرالي ديمقراطي، تعددي ....يقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهبية)[6].

نستشف ممَّا ذُكِر، أنَّ المشرّع الدستوري، قد جعل من التّنوع والتّعدد الذي يتسم به المجتمع العراقي من مرتكزات نظام الحكم فيه، وبالتالي لا يمكن للسلطتين التشريعية والتنفيذية في ذلك الوقت التصدي للصلاحيات الموكلة لها من دون مراعاته – أنْ كان له مُقتضى – فالتَّعدد والتّنوع الذي يمثله المكونات يتمتع بالحماية الدستورية ضد أيّ تشريع أو أجراء لا يراعي مصلحة أيّ مُكونٍ هذا من جهة.

ومن جهةٍ ثانية، يذكرُ المشرّع الدستوري أنَّ اختيار الفيدرالية شكلاً جديداً للدولة أساسه الحقائق التاريخية والجغرافية111، وكما نعلمُ أنَّ تلك الحقائق تمثّلُ أساس وجود المكونات في العراق، وأيضاً أساس ما عانته بعضها من ارهاصات التوتر وعدم الاستقرار؛ لذا كان اختيار الفيدرالية كشكل للدولة هو حلٌ لتلك الارهاصات.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0150151

ومِنْ جهةٍ ثالثة، لا نتفق مع المشرّع الدستوري حول بيانه بأنَّ العرق او الأصل أو القومية أو الاثنية أو المذهب لا يُعدُّ أساساً لاختيار الشكل الاتحادي الفيدرالي 111؛ وذلك لما فيه من تناقض مع مضمون النص الدستوري نفسه؛ لأنَّ الحقائق التاريخية والجغرافية المذكورة أعلاه هي حقائق مرتبطة بتلك الاعتبارات، فمثلاً اقليم كردستان في شمال العراق تشكل وفقاً للحقائق التاريخية والجغرافية المرتبطة بالقومية الكردية، وهو ذات الحقائق التي تمثل سبباً؛ لعدم استقرار العلاقة مع المركز.

2- اتجه المشرع الدستوري الى جعل حقوق المكونات وسلطاتها من بين مضامين الحظر الموضوعي لتعديل القانون، وذلك عندما نص على ان تعديل القانون لا يمكن اجراءه اذا كان من شأنه اولاً المساس بالإسلام والطوائف والاديان وشعائرها[7] ؛ رغبةً منه في حماية حقوقها الدينية والثقافية فضلاً عن موروثها التاريخي.

ثانياً: التقليل من سلطات الاقاليم والمحافظات[8]، وبالأخص وأنْ كان تشكيلها – أي الاقاليم- كان وفقاً للحقائق والاعتبارات المذكورة سلفاً، ولا ننسى في وقتها ان العديد ممن اشترك في كتابة تلك الوثيقة من رفع لواء تشكيل الاقاليم وفق الاعتبارات المذكورة اعلاه.

3- اتجه المشرّع العراقي الى دسترة الهوية المتعددة للمجتمع في عدد من المبادئ الأساسية؛ وذلك عندما أكدَّ على أنَّ العراق بلد متعدد القوميات، وضامن للحقوق الدينية، وحرية ممارستها من قبل أفراد المكونات الدينية الى جانب المكون الديني الأكبر وهو الإسلام هذا من جانب[9].

ومن جانبٍ أخر، تأكيده على الحقوق الثقافية والحقوق المتعلقة بلغة أفراد المكونات القومية من غير العربية والكردية[10].

ثانياً: بابُ الحقوق الأساسية

تناولَ المشرّع العراقي في باب الحقوق الأساسية بعض الاحكام المتعلقة بمعالجة أوضاع بعض المكونات التي عاش العديد من أفرادها حالة عدم الاستقرار تارةً؛ لأسباب خارجية أي دولية وتارٍ أخرى؛ لأسباب داخلية متعلقة بالاعتبارات الطائفية او القومية او الدينية.

وتمحّورت هذه الاحكام حول موضوع الجنسية التي أُسقطت عنهم للاعتبارات سالفة الذكر، وتمثلت بالنص على ان (يحق للعراقي ممن اسقطت عنه الجنسية العراقية لأسباب دينية او عنصرية او طائفية ان يستعيدها)[11]،وكذلك النص على ان (يُلغى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(666) لسنة 1980ويعد كل من اسقطت عنه الجنسية العراقية بموجبه عراقياً)[12].

الفرع الثاني: توازن المكونات في أبواب السلطات الاتحادية والاقاليم

نظم المشرّع الدستوري في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الاحكام المتعلقة بالسلطات الاتحادية والاقاليم في خمسة ابوابٍ امتدت من الباب الثالث الى الثامن، وكانت الحقوق السياسية للمكونات حاضرة في هذا التنظيم في موضعين:-

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0150151

الاول / عندما نصَّ على أنَّ: (تنتخب الجمعية الوطنية طبقاً لقانون الانتخابات وقانون الاحزاب، ويستهدف قانون الانتخابات.....،تحقيق تمثيل عادل لشرائح المجتمع العراقي كافة وبضمنها التركمان والكلدو اشوريون والاخرون)[13]، وقراءة النص تفيد بأنَّ المشرع حرص على ضرورة تمثيل المكونات غير الرئيسية في البرلمان تحقيقاً للتوازن مع المكونات الرئيسية في التمثيل النيابي .

الثاني: عندما أفاد بأنَّ: (تتكون المحكمة العليا الاتحادية من تسعة اعضاء، ويقوم مجلس القضاء الاعلى اولياً بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم بترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر الى سبعة وعشرين فرداً لغرض ملأ الشواغر في المحكمة.....)[14]، وعطفاً على ما ذُكر من كون التعددية والتنوع هما اساس نظام الحكم ومحور الحقائق التاريخية التي يقوم عليها النظام الاتحادي حسب النص الدستوري لذا فأن الاقاليم حسب وجهة النظر السائدة آنذاك تمثل هوية تعكس مكون معين؛ وتأسيساً على ذلك فأن ترشيح المجالس القضائية للأقاليم للأفراد المرشحين لعضوية المحكمة العليا الاتحادية سيعكس انتمائهم المكوناتي قومياً او مذهبياً.

أمَا فيما يتعلق بباب الاقاليم والمحافظات، فقد أفتتح المشرّع الدّستوري أحكامه بالنصِّ على تقوية مركز الاقاليم في مواجهة الحكومة الاتحادية من خلال منع تركيز السلطة بيد الأخيرة [15]، ثم انصرف لدسترة جبر الضرر الذي لحق ببعض المكونات[16].

الفرع الثالث: توازن المكونات في ملحق قانون ادارة الدولة

صدر ملحقٌ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في وقتٍ لاحقٍ على صدور القانون، وتضمن ثلاثةَ أقسامٍ متعلقة بتشكيل السلطات العامة خلال تلك المرحلة[17].

ونلحظ أنَّ المشرّع في وقتها اشترط أنْ يتمَّ تشكيل تلك السلطات وفقاً لمشاورات مع جميع شرائح المجتمع العراقي[18]، هذا من جانب.

ومن جانبٍ أخر، أفاد بتشكيل المجلس الوطني المؤقت كسلطة تشريعية بواسطة مؤتمر وطني.....،يتكون من مائة عضو ومن ضمنهم اعضاء مجلس الحكم ومن ممثلي الاقاليم والمحافظات يضطلع بالعديد من الصلاحيات[19]، ووفقاً لما ذُكر فأن هذا المجلس كان مثل طيف اغلب المكونات اولاً باعتبار ان مجلس الحكم كان مقسم وفقا لها، وثانياً كان أغلب ممثلي الاقاليم والمحافظات في وقتها وواجهة لما احتوتها من أغلبية مكوم معين.

المطلب الثاني: التّنظيم الدَّستوري للتوازن المكوناتي في العراق وفقاً لدستوره الصَّادر عام 2005

تمثَّلتْ الوثيقةُ الدستوريةُ لجمهورية العراق لعام 2005 ابتداءً من الديباجة وانتهاءً بالأحكام الانتقالية والختامية لمتنها الاطار الدستوري لموضوع بحثنا[20]، وأوّل من اشارة إلى التعدد المكوناتي في دستور عام 2005 كان في ديباجته، من خلال أوّلاً استذكار معاناة جميع مكونات الشعب العراقي – خلال الفترة التي سبقت عام 2003 – بعد انْ خصَّ بالذكر المكونات الابرز على المستوى القومي والمذهبي(الشيعة والسنة والعرب

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0150151

والكرد والتركمان) هذا من جانب، ومن جانبٍ أخرٍ، تأكيده على الظُلامة التي طالت جميع تلك المكونات في شمال البلاد ووسطه وجنوبه.

وثانياً: التّأكيد في نهايتها بعبارة: (نحن شعب العراق الذي اَلى على نفسه بكل مكوناته واطيافه ان يقرر بحريته واختياره الاتحاد بنفسه،....)، نلحظ هنا أنَّ تأكيد المشرّع الدَّستوري مجدداً على مكونات وأطياف الشعب العراقي جاء من بمناسبة الربط بين تعدد الهوية التي يتميز بها الشعب العراقي وبين اختياره للشكل الاتحادي للدولة، بمعنى أنَّ اختيار الشكل الاتحادي من مقتضيات تحقيق التوازن بين تلك المكونات والاطياف.

أمَا بالنسبة لتوازن المكونات في ابواب الدستور فسنتناولها من خلال الفروع الآتية:-

الفرع الأول: توازن المكونات في بابي المبادئ الاساسية الحقوق والحريات

تمثل المبادئ الاساسية والحقوق والحريات القواعد والضمانات التي يرتكز عليها موضوع البحث، ولتسليط الضوء عليها سنتناولها من خلال الفقرتين الاتيتين:-

اولاً/ توازن المكونات في باب المبادئ الاساسية:-

تُعدُّ المبادئ الأساسية القاعدة أو الأساس الذي تبنى عليه أغلب الاحكام الواردة في الوثيقة الدستورية، وبالتالي فإنَّ تلك المبادئ تُعبد الطريق لما يليها من أحكام، وهذا ما لاحظناه على الباب الأول من دستور العراق لعام 2005 فجاء بعنوان(المبادئ الاساسية) كما جاءت أغلب أحكامه مُنظمة لأهم الأسس التي بنيت عليها احكام الدستور، وانصرفت معظم تلك الأسس الى ذكر المكونات الدينية والعرقية والمذهبية التي يتألف منها النسيج الاجتماعي في العراق من خلال ما نأتي على ذكره ادناه:-

1- نصَّ المشرّع الدستوري في باكورة المبادئ الاساسية على ان الفيدرالية هي شكل الدولة المتبنى من قبله[21]، ولكن عطفاً على ما ذكرناه من الاحكام الواردة في الديباجة نلحظ انه ربط بين اختيار هذا التنظيم الدستوري لشكل الدولة وبين التعدد المكوناتي للبلاد في محاولة منه لإسباغ الحماية غير المباشرة على هذا التعدد من خلال اختيار تنظيم يكفل تحقيق العدالة و التوازن بينها.

2- التأكيد على ما سبقه في ذلك من المنظومة الدستورية السابقة التي مرت على البلاد، التي اعترف اغلبها بوجود بعض تلك المكونات [22]- فضلاً عن ديباجته المذكورة اَنفاً.

3- على سبيل التأسيس الدستوري لوثيقة متعددة الهوية لتغدو النهج او المسلك الذي لا يحيد عنه المشرع العادي عند سن القوانين الخاصة او المتعلقة في بعض احكامها بحقوقها السياسية والاقتصادية والثقافية والدينية[23].....الخ.

4- انصرفت إحدى المبادئ الأساسية الى تجريم كل محاولة أو سلوك أو نهج من شأنه ان يعرض التعايش بين المكونات المذكورة الى مخاطر الارهاب او العنصرية او التكفير.[24]

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

5- تأكيد المبادئ الاساسية على ضرورة تحقيق التوازن المكوناتي في صفوف القوات الامنية والعسكرية[25] ،في محاولة من المشرع الدستوري دون استحواذ مكون معين على هذا التّشكيل الأمر الذي سيمثل مستقبلاً تهديداً لمبدأ التّداول السّلمي للسلطة، والذي يمثل إحدى أحكام تلك المبادئ.

6- حرص المشرّع الدّستوري على انْ يرمز علم الدولة، ونشيدها الوطني برمزية مكونات او الهوية المتعددة للشعب العراقي.[26]

ثانياً: توازن المكونات في باب الحقوق والحريات

يتألف البابُ الثاني من الدستور الذي جاء بعنوان (الحقوق والحريات) من فصلين الأول: انصرف الى بيان الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أما الثاني: فتمحّور حول بيان الحريات، وبالنسبة لما يُفترض أنْ تتمتع به المكونات من الحقوق والحريات المذكورة وعلى سبيل التوازن، فسنده الدستوري متحقق بما اورده المشرع الدستوري من ضمانات سنأتي على بيانها وبشكلٍ موجز:-

1- الضمانات العامة: وتتمثل بالنص على الحق في المساواة دون تمييز لأي سبب، سواء انصرف هذا السبب إلى النوع اي الجنس أو الاعراق أو القوميات أو الاصول أو العنصر أو الاديان او المذاهب أو الآراء او الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية[27].

ونرى بأنَّ ما تضمنه هذا النصّ الدستوري من أحكام تنطوي أسس تمايز تفصيلية ليس بين المكونات التي تعكس التنوع والتعدد بل بين شرائح المجتمع التي تنتمي لذات المكون.

2- الضمانات الخاصة/ وتنصرف الى ما اكّد عليه المشرع من حقوق المكونات ذات الاعتبار الديني والمذهبي فيما يتعلق بقضايا الأحوال الشخصية، وضمان حرية ممارسة الطقوس والشعائر الدينية فضلاً عن ادارتهم اي (المكون) لأوقافهم ومؤسساتهم الدينية[28].

الفرع الثاني: توازن المكونات في ابواب السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم واختصاصاتها

يُفترض ان تعكس النصوص المتعلقة بالسلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم واختصاصاتها ما ورد من احكام متعلقة بموضوع التوازن المكوناتي ولكن في اطار الوحدة الوطنية ولا تكون مدعاة لعدم الاستقرار، وللتعرف على اهم ما جاء في تلك النصوص سنسلط الضوء عليها في الفقرتين الآتيتين:

أولاً/ توازن المكونات في بابي السلطات الاتحادية واختصاصاتها:

تتكون السلطات الاتحادية في العراق وفقاً لأحكام الباب الثالث من الدستور من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والهيئات المستقلة، اما بالنسبة لاختصاصاتها فتولى الباب الرابع بيانها، ومن خلال التمعن في النصوص الدستورية ذات العلاقة نلحظ ان البعض قد يذهب الى ان موضوع التوازن المكوناتي لم يكن حاضراً فيها بالدرجة التي ينسجم بها مع ما تميز به دستور جمهورية العراق لعام 2005 من كونه دستور متعدد الهوية، غير ان هذا الرأي المفترض قد يكون محل نظر لعدة اسباب من بينها:-

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

1- إنَّ تلك النصوص الدستورية، وفي أكثر من مناسبة تؤكد على تعهد واختصاص السلطات الاتحادية بالمحافظة على النظام الاتحادي، وكما ذكرنا سابقاً أنّ اختيار هذا النظام كشكل للدولة كان من اهم اسبابه ما تتميز به البلاد من تعدد مكوناتي بالتالي فأن هذا التعهد والاختصاص ينصرف بصورة غير مباشرة الى المحافظة على هذا التوازن.

2- إنَّ المشرّع الدَّستوري عندما تبنى الثنائية المجالسة في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية[29]، أفاد بأنَّ المجلس الثاني(مجلس الاتحاد) سيمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم[30]، وطالما ممثلي تلك الوحدات يعكسون خريطة توزيع المكونات فيها؛ لذا سيمثل وجود هذا المجلس أحد براهين سعي المشرع الدستوري لتحقيق التوازن خاصة لصالح بعض المكونات ذات الكثافة السكانية القليلة هذا من جانب، ومن جانب أخر انْ النص على تشكيل المجلس التّشريعي الثاني من ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم هو اتجاه منسجم مع المسلك المذكور آنفاً والمتمثل باختيار الشكل الاتحادي كنموذج مناسب للدول المتعددة الهوية.

3- إنَّ الاتجاه المتبنى من المشرّع الدستوري في توزيع الصلاحيات بين المركز من جهة وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والمتمثل بتقوية كفة تلك الوحدات على حساب المركز[31]، ربما لرغبة واضعوا مسودة الوثيقة الدستورية لإنصاف بعض المكونات التي كانت تعاني من حالة عدم الانسجام اما مع كيان الدولة او فلسفة الحكم فيها قبل عام 2003.

غير ان التطبيق لهذا الاتجاه كان محل نظر، لأنَّه لمْ يحقق حالة التوازن ما بين المركز والاقليم ومن وجه نظر كليهما؛ وذلك بسبب النصوص غير واضحة التي استدعت تفسيراتٍ عدة منهما.

4- نصَّ المشرّع الدَّستوري في الفصل الرابع المتعلق بالهيئات المستقلة على تأسيس هيئات فرض الشكل الاتحادي للدولة وجودها والمتمثلة بالهيئة الخاصة بضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة والهيئة الخاصة بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية[32]، تحقيقاً للتوازن بين مصلحتي المركز من جهة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهةٍ اخرى.

ثانياً/ توازن المكونات في باب سلطات الاقاليم:

تناول الباب الخامس من الدستور سلطات وحقوق مكونات النظام الاتحادي في العراق والمتمثلة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فضلاً عن العاصمة والادارات المحلية، وفي معرض هذا البيان اكد المشرع الدستوري على تحقيق التوازن المكوناتي من خلال ما يلي:

1- نصَّ على حق المكونات خاصة القومية منها في انْ تكون لها إدارات محلية[33]، حدودها هي حدود الاغلبية العددية لمكونٍ معين منها، لضمات تمتعها اولاً بالحقوق التعليمية والثقافية التي تفرضها خصوصية اللغة والموروث التاريخي، وثانياً بالحقوق السياسية وعلى مستويين الاول خاص بالإدارة

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

المحلية نفسها، والثاني متعلق بتمثيلها بمجالس المحافظات ومجلس النواب خاصة في ظل منظومة قانونية تأخذ بنظر الاعتبار هذا التنوع عند تقسيمها للدوائر الانتخابية.

2- افاد المشرع الدستوري بحق الاقليم في تعديل تطبيق القوانين الاتحادية في الاقليم في حالة وجود تعارض او تناقض بينها وبين قانون الاقليم[34]، ومن بين اوجه هذا التعارض او التناقض عدم مراعاة القوانين الاتحادية لخصوصية مكون معين خاصة في ظل تشكيل اتحادي اساسه هذا المكون، هذا وقد تنصرف تلك الخصوصية اما الى المعيار العددي اي نسبة عدد سكانه مثلاً عند تحديد ما يستحق من الموازنة الاتحادية، أو إلى الاعراف والتقاليد الاجتماعية، كتلك المتعلقة بقضايا الأحوال الشخصية، أو الموروث الحضاري والتاريخي، ومثالها ما متعلق بمناسبات واعياد قد تقتضي عطلات رسمية لديها، فتأتي أحكام القوانين الاتحادية تارة متعارضة، وتارة أخرى متناقضة مع أحكام القوانين التي تتناول بالتنظيم قضايا تمس خصوصية هذا المكون او ذاك.

3- تأكيد المشرّع الدستوري على تأسيس مكاتب تمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لدى السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الاجتماعية والثقافية والانمائية[35]، ايماناً منه بخصوصية بعض الاقاليم والمحافظات النابعة من الاغلبية القومية او الدينية او المذهبية لديها.

الفرع الثالث: توازن المكونات في باب الاحكام الختامية والانتقالية

تضمن الباب السادس من الدستور فصلين الأول: تولى بيان الاحكام الختامية، اما الثاني فانصرف لبيان الاحكام الانتقالية، وبالاطلاع على تلك الاحكام نلحظ في الكثير منها اتجاه المشرع نحو حضور مفصلي ورئيسي للمكونات فيها، من خلال ضمان دورها في انفاذ العديد من تلك الاحكام من جهة، و نحو ايراد تنظيم دستوري للعديد من الحقوق المتعلقة بها من جهةٍ اخرى وعلى الوجه الاتي:-

1- اتجه المشرّع الدستوري نحو دسترة دور للمكونات في عملية تعديل الدستور التي جرى تنظيمها في الفصلين المذكورين في حالتين:-

الحالة الاولى/عندما اشترط المشرع الدستوري فيها الموافقة المباشرة وغير المباشرة لسكان المكونات الرئيسية على عملية تعديل الدستور اذا كان من شأن هذه العملية المساس بصلاحيات الاقاليم غير الداخلة ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية[36].

ورُبَّ مُعترضٍ على ما ذُكر؛ بسبب عدم وروود عبارة(المكونات الرئيسية) في متن المادة المذكورة وبالتالي جرى تفسيرها بما لا ينسجم مع ارادة واضعي الوثيقة الدستورية التي اتجهت الى ذكر الاقاليم فقط دون المكونات او الاقليات.

غير أنّ هذا الرد المفترض قد يكون محل نظر خاصة ونحن في ظل نظام دستوري اولاً اختار فيدرالية المكونات كشكل للدولة، وثانياً جرى الواقع على تشكيل الاقليم على اساس سيادة مكون قومي معين.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الحالة الثانية/ والتي أفاد المشرع الدستوري فيها باشتراط التمثيل المكوناتي للجنة النيابية التي تضطلع بمهمة اقتراح تعديل الدستور[37].

2- اتجه المشرع الدستوري نحو دسترة جبر الضرر وتسوية اوضاع بعض المكونات التي عانت من التهجير والمطاردة قبل عام 2003 [38].

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج والمقترحات نوردها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1. ينصرف التنظيم الدستوري للتوازن المكوناتي في العراق بعد عام 2003 الى النصوص الدستورية المتمثلة بقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004، ودستور العراق الصادر عام 2005.
2. يمكننا تعريف توازن المكونات بأنها ترشيد الحكم للمجتمعات المتعددة الهوية بأداة قانونية تحقيقاً للانسجام والعدالة بين مكونات تلك المجتمعات ولا يشترط تحقيقاً للتوازن ان تُمثل الهويات الفرعية للمجتمع بهويات سياسية بشكل كامل في السلطات العامة واجهزتها.
3. اتبع المشرع العراقي وفقاً لوثيقتي 2004و2005 نمط فيدرالية المكونات، لأنه جعل من المكونات اساساً لاختيارها.
4. يُعد دستور العراق لعام 2005 دستور مكونات لعدة اسباب' منها ما ذُكر في الفقرة السابقة هذا من جانب، ومن جانب آخر أنَّ هذه الوثيقة الدستورية لا يصار الى تعديلها الا بموافقة الاقاليم التي اساسها وحدودها الجغرافية في وقتها الاغلبية المكوناتية فيها فضلا عن اسباب اخرى تم ذكرها في متن البحث.
5. لم يكنْ المشرع العراقي موفقاً في صياغة العديد من الاحكام الدستورية ذات الصلة بموضوع المكونات، ومن بينها التناقض بين بعض احكام المادة(الرابعة) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 عندما نص على ان النظام الاتحادي يقوم على الحقائق الجغرافية والتاريخية وليس على اساس الاصل او العرق او المذهب او القومية، بينما اساس الحقائق المذكورة تكمن في تلك الاعتبارات هذا من جانب، ومن جانب اخر كانت صياغته للنصوص المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين الاقاليم والسلطة الاتحادية في دستور 2005 محل نظر لأنها ادت الى حالة من التوتر وعدم الاستقرار وعدم الثقة بين السلطة الاتحادية و الاقاليم وبين الاخيرة والمحافظات، الامر الي يعيق حالة التوازن التي افترض المشرع الدستوري تحققها.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0150151

ثانياً: المقترحات:

1. نوصي المحكمة الاتحادية العليا ومن خلال القيام باختصاصها الرقابي والتفسيري الى التصدي للنصوص الدستورية ذات العلاقة بحقوق ، ومكانة المكونات تحقيق التوازن بينها لكن في اطار الوحدة الوطنية.
2. نقترح تعديل المادة(115) من الدستور بالإضافة إلى ذلك، فقيد على اولوية الصلاحية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم – فيما يتعلق بالصلاحيات غير الحصرية للسلطة الاتحادية، والمشتركة في حالة الخلاف – ويتمثّل القيد اذا كان موضوع الصلاحية يتعلق بقضايا الاحوال الشخصية والحقوق الثقافية والتعليمية والدينية والاقتصادية للمكونات.
3. نوصي بتعديل المادة (126/ رابعا) من الدستور من خلال اضافة القيد المذكور اعلاه.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

المصادر والمراجع:

[1] معجم المعاني الجامع – معجم عربي – عربي :
www.almaany.com تاريخ الزيارة2022/12/1
[2]عبد الغني أبو العزم ، معجم الغني ،ط1، مؤسسة الغني للنشر والطباعة، لسنة 2013م ، ص208.
[3] احمد زكي بدوي, معجم المصطلحات العلوم الاجتماعية,ط2 ,مكتبة لبنان ,بيروت , 1986, ص 31.
[4] نقلاً عن لقاء ياسين حسن, دولة المكونات في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل , المركز الديمقراطي العربي , جامعة بغداد, 2016, ص3
[5] جريدة الوقائع العراقية, العدد/3981, بتاريخ2003/12/31.

[6] المادة /الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[7] المادة /الثالثة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[8] المادة /الثالثة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[9] المادة/السابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[10] المادة/التاسعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[11] المادة/ الحادية عشر- د من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[12] المادة/ الحادية عشر- ه من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[13] المادة/ الثلاثون- ج من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[14] المادة/ الرابعة والاربعون- ه من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[15] المادة/ الثانية والخمسون من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[16] المادة/ الثامنة والخمسون من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[17] جريدة الوقائع العراقية, العدد/ 3986, بتاريخ 2004/1/9.
[18]القسم الاول من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[19] القسم الثالث من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[20] جريدة الوقائع العراقية, العدد/ 4012 , بتاريخ 2005/12/28.

[21] المادة/1 من دستور العراق لعام 2005.

[22] المادة/3 من دستور العراق لعام2005.

[23] المادتين / 3 و10 من دستور العراق لعام2005.
[24] المادة/7 من دستور العراق لعام2005.

[25] المادة/9- اولا من دستور العراق لعام 2005.

[26] المادة/12 من دستور العراق لعام 2005.

[27] المادة/14 من دستور العراق لعام 2005.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0150151

[28] المواد/ 41و42و43 من دستور العراق لعام 2005.
[29] المادة/48 من دستور العراق لعام 2005.

[30] المادة/65من دستور العراق لعام 2005.

[31] المادتين /114و115 من دستور العراق لعام 2005.

[32] المادتين /105و106 من دستور العراق لعام 2005.

[33] المادة / 125من دستور العراق لعام 2005.

[34] المادة /121- ثانيا من دستور العراق لعام 2005.

[35] المادة /121- رابعا من دستور العراق لعام 2005.

[36] المادة /126- رابعا من دستور العراق لعام 2005.
[37] المادة /142- اولا من دستور العراق لعام 2005.
[38] المادة /143 من دستور العراق لعام 2005.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0