

الفدرالية وإدارة التنوع في العراق

د. فراس عبد الكريم محمد علي^(١)

الملخص:

يتناول البحث مضمون مفاده: ان العراق يعيش ظروف سلبية اثرت على التعايش الموجود فيه، بين الهويات الاجتماعية المختلفة، وان الحفاظ على وحدة العراق يتطلب الاتجاه إلى تطبيق مضمون الدستور، باقامة الفدراليات في المناطق التي لا يمكن ان تتفق مع اتجاهات الاغلبية العددية للسكان، والخيار الصحيح لا يكون بمنح الفدراليات تلقائيا، انما بمنح مدة انتقالية بعد عودة المدن العراقية إلى سلطة الدولة، وبعد الانتهاء من تلك المدة، يعلن استفتاء في كل محافظة ترغب بالتحول صوب الفدرالية، تقيمه وتشرف عليه المفوضية المستقلة للانتخابات، وحسب نتيجته يكون تحول المحافظة إلى إقليم.

اولا: المقدمة

يعتبر العراق واحد من الدول المهمة في الشرق الأوسط، وفي العالمين العربي والإسلامي، بحكم خصائصه السكانية، التي احتوت مزيج متعايش لانتماءات اثنية ودينية متباينة. وكانت هذه الانتماءات وانتشارها وتعايشها محط لدراسات عدة، الا ان اوضاع ما بعد العام 2003 وما انتهت اليه من معضلات تسببت بان يعاد طرح الموضوع لنقاشات معمقة متعلقة بقدرة التنوع على التعايش في ظل الظروف الجديدة. وما يدفع إلى اعادة القراءة والنقاش لهذا الموضوع المهم، ان ارادة القوى السياسية في العراق سبق ان اتجهت، مشفوعة بقبول المواطنين، إلى ارتضاء ان تكون الفدرالية هي اداة للإدارة والتعامل مع التنوع، في اطار يحفظ للعراق استمراره ووحدته ضمن صيغ اختيارية وليست قسرية.

ثانيا: الاطار المنهجي

ان لكل موضوع اطاره المنهجي الذي يميزه عن غيره، بوصف الاطار المنهجي القلب الذي ينطلق منه التحليل للوصول إلى النتائج المرجوة.

1-اهمية البحث واهدافه:

ان الاهمية التي ينطوي عليها البحث تتعلق بكونه يدرس حالة الدولة والمجتمع بعد العام 2003، من حيث مزاجية بين إدارة الحكم (الفدرالية) وبين علم الاجتماع السياسي (التنوع الموجود والقدرة على فرض نظام للتعايش فيما بينه)، وهذا الموضوع اثار نزاعات على مدى السنين الماضية وصلت إلى مستوى التهديد ما بين: الحرب الاهلية أو التقسيم، على نحو وسع من منظور وجود خلل يسيطر على كيان الدولة وطريقة إدارتها، وسعت مختلف الاطراف إلى فرض نظامها الذي تراه مناسباً للعدالة والمساواة والحقوق، وكان هذا الامر وخصوصا مسألة الادعاء بالحقوق والدعوات لحمايتها يعتبر من الموضوعات المهمة التي اعطت وبررت تدخلات إقليمية واسعة في الشأن العراقي.

ان كانت التنوعات الاجتماعية في العراق تعتبر امرا طبيعيا، وان الصراع الذي دخلته أو دخله العراق تحت عناوينها مسألة موجودة لا يمكن انكارها، فاليوم لم تصل الفدرالية في العراق إلى مسألة من النضج للقبول بها كطريقة لإدارة الحكم، باستثناء كردستان العراق، بحكم تدخل العوامل السياسية. ولعل مبعث الاختلاف الرئيس في عدم تطبيقها يعود إلى تفاعل عوامل منها: ان اطلاقها لم يكن عن قناعة بها انما جعلتها بعض الأحزاب منطلقا لتثبيتها عام 2005 في الدستور كنوع من الحماية ، وكانت موضع خلاف بين القوى السياسية، الا انه بعدها استخدمت كخطاب يستخدم في الصراع السياسي لوسم من يطلبها بانه يدعو إلى تفكيك للدولة، لكن ما وصل اليه حال العراق جعلت سقف المطالبات بها تعلو بوصفها مصدر لحلول يمكن ان تسعف في بقاء الدولة.

ويهدف البحث إلى معالجة مسألة قدرة النظام السياسي الفدرالي على التعامل مع مشكلة التعددية والتنوع في المجتمع العراقي، وهل يمكن ان يكون تطبيق هذا النظام هو الاداة التي ستحفظ وحدة واستمرار البلد في السنين القادمة.

لقد سار العراق بطريق إداري وسياسي متباين خلال القرنين الماضيين، فمن طريقة الإدارة اللامركزية في الحكم العثماني: ولاية الموصل (التي تضم شمال العراق وجنوب شرق تركيا الحالية) وولاية بغداد (التي تضم وسط العراق الحالي وشرقه وغربه) وولاية البصرة (التي وصل امتدادها في عام 1875 إلى مملكة البحرين الحالية جنوباً⁽¹⁾)، إلى نظام حكم لا مركزي في اواخر العهد الملكي، إلى نظام الحكم المركزي في المراحل الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى في عهد عبد الكريم قايم والثانية والثالثة في العهد العارفي، والرابعة في عهد حزب (البعث المنحل)، ثم انتقل العراق إلى نظام يزاوج بين صيغتي: الفدرالية واللامركزية الإدارية، وهنا سيتم التركيز على مسألة النظام أكثر منه التركيز على مسألة سياسية متمثلة بعدم الاستقرار الناجم من التعددية والتنوع.

2- المشكلة التي يتعامل معها البحث:

لقد مر العراق منذ العام 1921 وهي مرحلة التأسيس لغاية اليوم (عام 2015) بالعديد من محطات الصراع: سلطوي-سلطوي، سلطوي-سياسي، سلطوي-مجتمعي، سياسي-سياسي، سياسي-مجتمعي، وظهرت اختلافات واسعة بين الأكاديميين بشأن اسباب تلك الصراعات، ف:

-قسم منها ركز على كونها صراعات مسبها ومصدرها ودافعها هو العوامل الخارجية التي لا ترى للعراق خيراً في اعتماد اي صيغة لإدارة التنوع واطهار دولة وطنية بهوية جامعة،

-وقسم آخر ركز على كون المسبب متعلق بالسلطة التي ركزت على تعلق الدولة بالحكومة وتعلية شان الولاء للسلطة مما خلق اجواء من عدم الاستقرار السياسي طالما ان من يحكم لا يتمتع بهوية جامعة بقدر ما يتمتع بهوية فتوية يدافع عنها ويخلطها بالهوية الوطنية.

-وقسم آخر ركز على غياب المشتركات وأهمها غياب دولة القانون والمواطنة والمساواة بين العراقيين، فكل نظام حكم اتجه إلى فرض رؤاه بشأن الهوية الجامعة على نحو يستحيل معه عدم ظهور معارضة له من هذه الفئة أو تلك.

وكل تلك الاطروحات وقعت على جانب من المسببات التي تعرض لها العراق في احداث وتعميق الخلل بمشكلة الحكم وكيفية تعامله مع التنوع المتعايش والموجود حقيقة منذ الاف السنين.

وفي العام 2005، وقع العراقيون على تبني النظام الفدرالي كوسيلة لاستمرار الدولة، بحكم ان السماح باعطاء قدر مرتفع من السلطة لحكومة لا تستطيع الا تبني نهجا ورؤية تعتمد كونها امتداد لقواعدها الجماهيرية، هو امر مشكوك في نتائجه، وهو ما يتم علاجه وموازنه من خلال تحييد قدر من السلطة والسماح بتمثيله بسلطات الأقاليم، بعيدا عن تنوعات النظم الإدارية التي تبقي السلطة كلها بيد المركز السياسي-الإداري ومنح الهامش فقط في المسائل الإدارية.

وعليه تدور مشكلة البحث حول السؤال المركزي:

هل يمكن بناء الدولة-الامة في العراق رغم وجود التنوع المتجه إلى الانغلاق وعدم التعايش بحكم عوامل محلية وإقليمية ودولية؟ من خلال تطبيق النظام الفدرالي؟ وهنا يطرح تساؤلات منها:

-هل ان التنوع كان واحد من اسباب الصراع وعدم الاستقرار السياسي في العراق؟
-ما هو النظام الذي اعتمدته العراق لإدارة الدولة عام 2005؟ وهل التأخر الذي شاب تطبيق النظام السياسي أو عرقلة تطبيقه اسهم في تاجيج النزاع السياسي-الاجتماعي؟
-هل ان التنوع فرض نفسه على طريقة إدارة الدولة العراقية وعلى اختيارها لنوع النظام السياسي؟

-ما تأثير التوزيع والانتشار لمسالتي السلطة والثروة في إدارة التنوع في العراق؟

-ما هي اهم تحديات تطبيق النظام الفدرالي في العراق؟

3-فرضية البحث:

ان متغيري المشكلة البحثية: النظام الفدرالي والتنوع الذي يعيشه العراق، يمكن من خلالهما المساعدة في وضع فرضية، ولدينا المتغيرات الآتية التي تساعدنا في صياغة الفرضية العامة للبحث:

-ان التنوع حقيقة موجودة في العراق سابقة على العام 2003 وعلى العام 1921، وهو تنوع متعايش، ومن ثم يصعب تفسير عدم الاستقرار بكونه يرجع إلى التنوع؛ فالسلطة، وهي مبعث اغلب الصراعات، انما هي امر لاحق على تكوين المجتمع -طبقت في العراق عدة اشكال من الانظمة السياسية-الإدارية، الا ان الفشل كان يصاحب الاتجاه الذي يركز السلطة بيد حكومة واحدة، بل توجد علاقة طردية موجبة بين تركيز السلطة وبين تفاقم الصراعات القائمة على مسببات اثنية ودينية، بحكم ان تثبيت هوية الدولة وممارساتها استنادا إلى كونها ممثلة لجماعة معينة يقود إلى التعارض مع مطالب مختلف التنوعات الأخرى.

-ان بعض القوى السياسية اخطأت في تقدير ارتباطها بالهويات الفرعية والتنوعات الاجتماعية، وجعلها برامج عمل سياسية، على نحو سرع في تحول الصراع من مضامينه السياسية إلى مضامينه الاجتماعية، كونها اقامت فلسفة الارتباط من خلال التعبئة الجماهيرية.

-ان تحويل الصراعات من معناها السياسي إلى المعنى الاجتماعي، بكل ما يحمله المعنى الاجتماعي من تنوع، في ظرف التأخير في تطبيق النظام الفدرالي في العراق اسهم في تفاقم الصراعات وتفاقم ظاهرة عدم الاستقرار العام.

ومن هذه البديهيّات التي سادت في المجتمع والدولة العراقيّتين، يمكن وضع الفرضية الآتية:

يعتبر التوصل إلى حل لمشكلتي توزيع السلطة والاختصاص ومنح الحق بظهور هويات فرعية أو عابرة للحدود، بشكل متساوي لكل الانتماءات بما يسهم في خفض معدلات التوتر وعدم الاستقرار، وعامل داعم لاستمرار بقاء العراق كدولة.

4- منهجية البحث:

من خلال تحليل مشكلة البحث المتعلق بتطبيق النظام الفدرالي في العراق، سيتم استخدام منهج التحليل النظامي، باعتباره الأكثر ملائمة للتعامل مع موضوع البحث: المقدمات متمثلة بوجود تنوع اجتماعي: اثني وديني وسياسي صار يدخل ضمن منظومة الصراع السياسي في العراق وبشكل متصاعد منذ عام 2003، وتفاعلات متمثلة باقرار العراق لصيغة دستورية في التعامل مع نظام إدارة الدولة، ومخرجات متمثلة بوجود تحديات وعدم ملائمة للظروف في الاسراع بتطبيق الفدرالية في العراق.

5- معاني المصطلحات

لازالة اللبس الذي قد يظهر لدى القارئ، سيتم توضيح المقصود بالمصطلحات الرئيسية الواردة في متن البحث، دون الحاجة للدخول في تفاصيلها:

أ- الفدرالية: تعني الفدرالية اصطلاحا الاتحاد بين مجموعة دول، اي ان هناك دولة مركبة اتفقت اجزائها على التنازل عن سيادتها الخارجية، مقابل تشكيل نظام سياسي واحد يمثلها امام المجتمع الدولي، وبطريقة إدارة عادلة للسلطات والشروات والى اليات في تسوية النزاعات، بين الحكومة التي تمثل الاتحاد في المجتمع الدولي (الحكومة الاتحادية) وحكومات الأقاليم (التي تمثل مصالح مختلفة أو ذات خصوصية في الاتحاد).

ب- اللامركزية الادارية: وهو نظام اداري يقوم على اعطاء اختصاصات تنفيذية لاجهزة ادارية بعيدة عن مركز العاصمة، تسهيلا للتعامل مع حالات استثنائية أو وفقا لتقدير بيئة العمل الادارية، على ان تبقى اعمالها خاضعة لرقابة القضاء الاداري.

ج- التنوع: ويقصد به ان ما موجود من سكان على ارض دولة انما لا يتفقون في الانتماءات الاجتماعية أو في الافكار التي يعتنقونها، والتنوع والاختلاف امر طبيعي، موجود في كل المجتمعات، وياخذ واحد من الصيغ الآتية: تنوع اثني أو لغوي كما يسميه البعض، وتنوع اعتقادي أو ديني كما يسميه البعض، وتنوع سياسي أو

فكري. والمهم ليس التنوع لذاته انما بالقضايا السياسية المرتبطة به، ومدى كونها مصدرا للصراع السياسي داخل الدولة والمجتمع.

د-التنوع الاثني: وهي المجموعات البشرية العامة ينتمي اليها الاعراق المختلفة، وتميزت خلال أَلْفَيَات زمنية سابقة على الميلاد: السامية أو الحامية أو الآرية،.. وسواء ظهرت في انماط سلوكية متشابهة ام لم تظهر، ولكن الغالب انها تتميز بهكذا تقارب ثقافي وجغرافي، اي انه يوجد مجموعات عرقية ضمن مجموعات اثنية واسعة، وفي الغالب تسمى المجموعات العرقية مجموعات قومية، ومثالها العرب والعبرانيين والروم وكلهم من اصول اثنية سامية، وهكذا الحال مع غيرهم. والمهم هنا هو ان يوجد وعي بالتمايز، واللغة الجامعة، واذا اقترن الامر برقعة جغرافية محددة لانتشار التكوين الاثني فانه يكون قد هيئ الارضية لوجود اختلاف داخل الدولة، وان اقترن الاختلاف بوجود تمييز سياسي استنادا لعوامل اثنية فنكون امام مدخلات لعدم استقرار سياسي واسع.

هـ-التنوع الاعتقادي: وهو صورة للتنوع الاجتماعي، لكنها لا تقوم على رابطة الدم، انما على تصوير الإنسان لوجود علاقة فكرية وجودية بينه وبين: سبب وجوده وللعلاقات ولمكانة الكون وللعلاقات في العالم الاخر غير المنظور. وبدايات تكوين الاعتقادات ملاصقة لبني ادم منذ النزول على الارض، وتنوع مصادرها بين: المصدر السماوي والمصادر الاهلية. ولا توجد دالة لارتباط التنوع الاعتقادي بالتنوع الاثني، واذا ما حصل ان ظهر اختلاف قائم بالاثنية والاعتقاد فان مسببات الصراع تكون حاضرة، كونها تتعلق باظهار حقوق، ومسائل متعلقة بالولوية من يحكم، وهوية الحكم،.. ما لم يستطع النظام السياسي استيعاب كل التنوعات بهوية وطنية جامعة قائمة على التفاعل وليس القسر.

ن-التنوع السياسي: ونقصد به ان يتبنى البشر لاعتقاد سياسي (ايدولوجيا) وفيها منظور وتفسير للاشياء وللعلاقات ولمعنى السعادة ولكيفية تحقيقها، واهم الطروحات التي ظهرت في الحياة الإنسانية هي: الليبرالية-الراسمالية، الشيوعية، والفلسفة السياسية الدينية، وهي تعتبر من اهم الطروحات التي تبنها البشر وتسببت

بعض صراعاتهم وحروبهم في العقود السابقة. وهذا التنوع الموجود، يتعلق بالتنوع على عدة مستويات في الحياة السياسية: النموذج السياسي الذي يتبناه النظام السياسي، وأنواع الايديولوجيات التي تتبناها الأحزاب السياسية، وأنواع الايديولوجيات التي تحضى بقبول داخل الدولة ولكنها لا يسمح لها بالتبني والوجود الرسمي داخل الدولة. ومهما كان الايديولوجيات واسماؤها داخل الدولة فان الدول الديمقراطية ترعى مبدأ التنافس السلمي بين الايديولوجيات الحزبية داخل الدولة، من خلال تحييد الدولة واجراءاتها.

6-هيكلية البحث:

سيتم تقسيم البحث إلى ثلاث محاور، فضلا عن المقدمة والخاتمة والاطار المنهجي: في الاولى سيتم التطرق إلى مقدار التنوع في ظل الحالة العراقية، اثنيا ودينيا وسياسيا، وفي الثانية سيتم التطرق إلى موضوع النظام السياسي والإداري في العراق بعد 2005، وفي الثالثة مدى ملائمة النظام الفدرالي في العراق ومدى امكانية تطبيقه في ظل الظروف التي يشهدها البلد.

ثالثا: التنوع في ظل الحالة العراقية⁽²⁾

يعتبر المجتمع العراقي واحد من المجتمعات المتعددة اثنيا ودينيا وسياسيا، بحكم وجوده الجغرافي، وتاريخه الحضاري والإنساني، وهو ما سمح بان يكون اولا مستقر لبعض الموجات البشرية: السومريون والعرب والاشوريون،.. ثم للمجموعات النازحة أو المهاجرة اليه بعد ظهوره ككيان سياسي واضح المعالم: الكرد، والتركمان، أو لتنوعات اثنية أخرى اصغر منها بحكم وجود الحضارة الإسلامية في ارض العراق لمدة ليست بالقصيرة، ثم للاحتلال الذي تعرض له العراق على يد أكثر من قوة اجنبية طوال المدة اللاحقة على العام 1258 م، وهذا الامر لم يسمح بوجود تنوع اثني فحسب انما سمح ايضا بوجود تنوع ديني.

وكل هذه التنوعات اثرت على مسألة تحديد هوية الدولة العراقية منذ التأسيس عام 1921 لليوم، وان كانت علاجات العهد الملكي لم تسبب بمشكلة للعراق لكون الوعي كان غير حاضرم بالمسألة الدستورية لدى عامة المجتمع قياسا بمستوى الوعي الموجود اليوم ومستوى تأثير وسائل الاعلام في اثارته.

واليوم فان محاولة وضع خريطة للتنوعات التي تشهدها الساحة العراقية، فيلاحظ الاتي:

1-مظاهر التنوع الاثني في العراق

يشهد العراق تنوعا اثنيا محدودا، كون عدد الاثنيات يبقى قابل للحصر، ويتفرع عنها تنوع قومي اوسع قليلا منه، وتنوع قبلي واسع، ويمكن ان نؤشر التنوعات الاتية في العراق⁽³⁾:

أ-العرب، وهم بالاصل موجودون في العراق ضمن امتداد طبيعي في البادية الغربية والجنوبية الغربية منه قبل ظهور الإسلام، بحكم العلاقات بين القبائل وانتشارها وترحالها بين الجزيرة العربية واطرافها الشمالية والجنوبية. الا ان نسبتهم التي كانت قرابة 20% من سكان العراق قبل الإسلام سرعان ما ارتفعت بدخول العراق ضمن ارض الإسلام ليرتفع نسبتهم إلى قرابة 60% من سكان العراق. ثم مع الاتجاه إلى هجرة اليهود من ارض العراق، والهجرات إلى حدثت بين المسيحيين، وتباين معدلات التكاثر بين السكان ارتفعت نسبة العرب بين السكان حتى قاربت نحو 75% من السكان، واليوم يمتد انتشارهم من محافظة الموصل شمالا مرورا بركوك ووصولاً إلى البصرة، مع ملاحظة ان اغلب المدن المعروفة تاريخيا شهدت بعض التحول في تركيبها السكانية، فمثلا اربيل كانت تاريخيا خليط من العرب والتركمان اما اليوم فيغلب عليها الاثنية الكردية. كما ان الوعي القومي العربي كان قبل العام 1990 في اعلى مستوياته بين عرب العراق، اما اليوم فانه يعيش مرحلة يحتضر فيها ولا يوجد من يدعم هذا التوجه⁽⁴⁾.

ب-الكرد، وهم الاثنية الثانية في العراق، وتستوطن المناطق الممتدة في شمال شرق البلاد، ويصل امتدادها على طول الشريط الحدودي العراقي الإيراني حتى محافظة ميسان، وكل الحدود العراقية التركية، ويصلون إلى تخوم محافظة صلاح الدين. وتصل نسبتهم بين العراقيين إلى قرابة 15% من السكان، وينتشر بينهم الوعي الاثني بكونهم عنصر غير مندمج بالعراق منذ تاسيسه عام 1921، ولهم طموحهم بتكوين كيان قومي مع نظرائهم الكرد في دول الجوار⁽⁵⁾.

ج- التركمان، وهم الاثنية الثالثة في العراق، ويشغلون نسبة تقارب نحو 5% من عدد السكان، ونسبتهم تتناقص باستمرار، فبعد ان كانت كركوك واربيل والموصل تعيش اغلبية تركمانية قبل القرن العشرين فانهم اليوم اقلية غير مركزة في منطقة جغرافية واحدة، وما يعمق مازقهم انهم يعيشون اختلافا مذهبيا اثر على مدى تمسكهم بالانتماء القومي⁽⁶⁾.

د- الكلدواشوريون والارمن، وهم اكثر من تكوين قومي، كانوا يشكلون اغلبية سكان العراق قبل الإسلام بنسب يوصلها الباحثون إلى قرابة 60% من الشعب العراقي، باستثناء الارمن الذين وفدوا للعراق في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، الا ان وجود الكلدواشوريون قل بفعل عوامل عديدة لا مجال لبحثها هنا، حتى صاروا لا يزيدون على 5% من نسبة السكان، وكانت مناطقهم التاريخية قبل الإسلام هي العراق من جنوبه إلى شماله، اما اليوم فهم يستوطنون اجزاء من الموصل ودهوك واربيل وكركوك، مع وجود غير محدد في بغداد والبصرة. ويكاد الوعي القومي لديهم غير واضح⁽⁷⁾.

هـ- الشبك، وهم لا يمثلون اثنية أو قومية بذاتها، انما ظهوروا كتكوين قومي في عصور متاخرة جراء تزاوج عوامل تركية وفارسية وعربية وتركمانية، حتى صاروا اقرب إلى عوائل مختلفة عن نطاق السكان المحيطون بها جراء هذا التزاوج، وهم لا يشكلون نسبة سكانية كبيرة انما نسبتهم لا تتعدى الـ 0.05%، وينتشرون بين محافظتي الموصل ودهوك⁽⁸⁾.

ن- تكوينات قومية أخرى، ومنها الافغانية والفارسية والهندية، والزنجية، والداغستانية والشيشانية.. وهي تكوينات اثنية لا تعيش أغلبية في العراق اتت اما تحت عنوان التجارة أو السكن قرب الاماكن المقدسة في العراق، أو للدراسة، وهي لا تشكل نسب مهمة ولا يتركزون بمدن محددة، والوعي القومي بينهم ضعيف.

هذا التنوع الاثني بقي موجودا في العراق وما زال لليوم رغم ان النسب السكانية شهدت تغيرا، كما شهدت خرائط انتشارها جغرافيا بعض التغير. ومنه يظهر الالتزام القبلي والعشائري، وتحديددا بين الاثنية العربية، باعتباره مظهرا فرعيا للتمايز.

ولقد عانت الانتماءات الاثنية في العراق من مسالة التحديد المكاني لوجودها، كون البشر غالبا ما تعرضوا لعمليات نزوح أو هجرة، وهذا ما نراه على سبيل المثال في تكوينات الكرد والتركمان كونهما وفدو إلى العراق في مراحل زمنية متباينة، تقدر حول الألف الثاني قبل الميلاد، وهم في الاصل نزحوا كتكوين اثني عن بني يافث بن نوح، من جزيرة العرب إلى وسط اسيا، ثم عادوا بعد ان كونوا قومياتهم المنفصلة عن تكوينهم الاثني الاصلي، واستوطنوا في اجزاء من العراق. وهو ما يطرح مسالة المستوطن الاصلي والمستوطن الوافد إلى ارض دولة ما، ومن اي تاريخ يمكن احتساب ذلك في تحديد الصلة بالارض، وهو ما لا اجابة منطقية يمكن الاستناد اليها في كل العلوم الاجتماعية⁽⁹⁾.

2- مظاهر التنوع الديني في العراق

ويعتبر هذا التنوع الشكل الثاني لما موجود، وان تم تحليل صورة هذا التنوع سنجد انه تاريخيا كان العراق وثني الاعتقاد للموجات البشرية الاولى النازحة اليه والمستوطنة فيه، ونزلت فيه معتقدات الانبياء: نوح و ابراهيم عليهم السلام، ثم انتشرت في العراق الديانة اليهودية بحكم السبي البابلي وما جلبه من يهود لارض العراق، بالالف الاول قبل الميلاد، ثم ظهر انتشار محدود للاعتقاد المجوسي والزرادشتي فيه، ثم تحول اغلب سكان العراق إلى الديانة المسيحية، حتى اصبح العراق يشهد غلبة لثنائية دينية مسيحية-يهودية قبل الإسلام، وفي عهد الرسالة اصبح العراق يعيش بين ثلاثة اعتقادات كبرى: إسلامية-مسيحية-يهودية استمرت حتى مطلع القرن العشرين: 65% مسلمين، و 20% مسيح، و 15% يهود، مع وجود تكوينات وانتماءات دينية صغيرة: بهائية وصابئة وايزيدية ولا دينية،.. وكلها لا تشكل الا قرابة 5% من السكان. ومع تطور الاحداث في العراق في القرنين الاخيرين تغيرت النسب السكانية لهذه الاعتقادات، واصبحت: 95% مسلمين، و 4% مسيح، والباقي تكوينات دينية مختلفة⁽¹⁰⁾.

ويتوزع المسلمون بين عدة انتماءات مذهبية، يتوزع فيها المذهب الجعفري في جنوب ووسط وشرق العراق، ويتوزع المذهب الحنفي في وسط العراق، ويتوزع

المذهب الشافعي في مناطق شمال العراق. مع وجود لتداخل مذهبي في أكثر من مدينة، وشهدت النسب السكانية للانتماءات المذهبية تحولاً خلال القرنين الأخيرين، تحت عوامل أهمها ان الانتماءات المذهبية هي اعتقادات فكرية يمكن ان تتغير تحت عوامل عدة، أهمها قناعة الافراد، ناهيك عن وجود صعوبة في احتساب المعدلات الكلية، فليس كل مسلم متدين بالضرورة باعتقاد ديني مذهبي، انما البعض يقدم الانتماء الاثني أو السياسي على الانتماء الديني⁽¹¹⁾.

والواقع ان الانتماء للاعتقادات اعتبرت واحدة من المشكلات التي عايشها العراق احياناً⁽¹²⁾، وذلك بفعل تأثير دولتي إيران وتركيا، كما ظهرت المشكلة ايضاً بعد ان حيكّت مسألة ارتباط الانظمة السياسية بالانتماءات الاعتقادية، وهو ما كان واحد من اسباب ظهور الأحزاب الدينية رداً على الأحزاب القومية التي عصفت بتاريخ العراق المعاصر، واصبحت الاعتقادات واحدة من مصادر الصراع بعد عام 2003 بحكم الاتجاه الى فرض حالات من النقاء المذهبي في المدن العراقية من قبل أكثر من تنظيم اصولي.

3- مظاهر التنوع السياسي في العراق

يعتبر العراق واحد من البلدان التي عايشت حياة سياسية فاعلة في النصف الاول من القرن العشرين، فظهرت حياة فيها اليسار واليمين، والتيارات القومية والعلمانية والاشتراكية، ومع الخمسينات بدء يظهر المد السياسي الديني، الا ان السلطة في العموم تعاملت معه من زاوية التجريم، كونه لا يتفق ومنطق الولاء الذي تبنته السلطة.

وخلال المدة 1968 – 2003 عايش العراق مرحلة جمود فكري شديد عندما كرست السلطة مبدأ الاحادية الحزبية فيه، ولم يتجه نحو قبول التعددية والتنوع في الحياة السياسية الا بعد العام 2003، اذ انه بعد العام 2003 اتجه العراق نحو القبول بتعددية لا يحد منها اي قيود، ولم يمنع من ممارسة الحياة السياسية الا عنوانان: العنصرية والبعث، وخارج سياقهما فان الكل له حق في ممارسة حياة حزبية ولها حق التنافس في الانتخابات وفي اصدار الصحف وفي فتح الفضائيات، ولها جمهورها مهما

كان حجمهم،..⁽¹³⁾. وهذه المؤشرات يمكن ملاحظتها بسهولة على ارض الواقع. اذ وجد في العراق تيارات تمثل ألوان الطيف السياسي المختلفة التي عرفتها الانسانية: التيارات الشيوعية والتيارات الليبرالية، والتيارات الدينية، بل والتيارات القبلية، وفي كل تيار عناوين عديدة للتعددية السياسية، وان كان هناك تفاوت في قوتها ومدى قبولها في الشارع السياسي العراقي.

4-الهوية العراقية بين الإسلام والعروبة والعرقنة

ان الاتجاه الذي سار به التنوع في العراق هو نحو اتجاه التكوينات والانتماءات الاثنية والدينية للانخراط بعدة هويات بحسب القناعات والرغبات، وهو ما سمح بظهور تشكيلة جديدة من التنوع في العراق، قائمة على الدفع العام باتجاه اظهر تنوعات فرعية أخرى واهمها:

أ-الدينية، وهي هوية يدفع لها المنتمين للانتماء الديني، وبشكل عام ليس كل المسلمين في العراق على اختلاف طوائفهم يدفعون إلى تبني الهوية الإسلامية للدولة، انما هناك نسبة منهم غالباً ما تظهر في اثناء التصويت للاحزاب الدينية لتكون مؤشراً معبراً عن ذلك، وتظهر الهوية الإسلامية بين كل التكوينات الاثنية: العربية والكردية والتركمانية⁽¹⁴⁾. وهناك ايضا الهوية الايزيدية ويوجد بين اتباعها وعي بالوجود والتمايز، وتنتشر في نينوى ودهوك.

ب-الهوية القومية، ويبرز في العراق اربع هويات فرعية، واهمها العربية وبشكل عام فان عدد الداعين إلى جعلها هوية الدولة قل بشكل كبير جدا بعد العام 2003، ولا يوجد تركيز في وجودهم، يقابلها الداعين إلى تبني الهوية الكردية وهؤلاء موجودون بكثافة في مناطق كردستان العراق، اما الداعين للهوية التركمانية فهؤلاء لا يشكلون ثقل جغرافي قابل للتبلور بحكم انتشارهم في اكثر من مدينة على نحو لا يعطيهم اقلية مميزة ، واخيرا هناك الداعين للهويات الفرعية التي لا يزيد مجموع افرادها على 0.5 % من مجموع السكان وتضم الكلدواشوريون باعتبارهم هوية قومية-دينية والتي تركز وجودهم في دهوك، وكركوك، والشبك الذين تركز وجودهم في نينوى ودهوك⁽¹⁵⁾.

ج- الهوية العراقية، وهذه الهوية تعيش أكثر مراحلها انحداراً بحكم علو الهويات للانتماءات الاثنية والدينية والسياسية: المحلية والعبارة للحدود، وفي العموم لا يوجد تركيز جغرافي لاتباع الهوية العراقية، انما يتركز معظم اتباعها بين الطبقة الوسطى من المجتمع⁽¹⁶⁾.

5- إدارة التنوع: بين الصراع والتنافس والتعايش

ان مسألة الهوية في العراق تعقدت بعد عام 2003 بحكم الانفتاح على كل التنوعات، ورغم ان العراق لم يشهد أزمة هوية حادة في تاريخه الحديث والمعاصر، ومؤشر ذلك التعايش والمدن المختلطة، وكان الهويات الغالبة قبل 2003 هي الهوية العربية والهوية العراقية والهوية الكردية (في كردستان العراق)، الا ان بدخول العامل الديني، باعتباره مؤشر على التنوع، دخل العراق في مجال مضاعفة التنوع، بحكم ان كل تباين اثني يتبعه انواع متعددة من التباينات الدينية، والسياسية، والمسألة المهمة هي صعوبة فصل كل هذه الانتماءات عن بعضها البعض، لانه بعد اي عملية تفكيك سيتولد هناك انواع فرعية أخرى للهويات والتنوعات داخل كل منظومة تنوع موجودة، اي يمكن ان يصعد في العراق خلال السنين القادمة احتمال لهويتين أو تنوعين جديدين:

- التنوع في الانتماء القبلي داخل كل تنوع موجود، ويصبح انتماء سياسي بذاته.
- والتنوع على اساس نوع الاجتهاد الديني داخل كل تنوع ديني موجود. اي ليس التنوع بحسب الانتماء المذهبي العام انما ان يظهر تنوع ضمن الانتماء المذهبي الواحد.

وربما يتم الوصول إلى عدم وجود رابط بين ابناء المجتمع ككل وان هناك مقدار غير محدد للتنوع.

ان المسألة التي تم الاتفاق عليها هو ان العراق يشكل رابطة جغرافية سياسية، الا ان المسألة التي خرجت عن السيطرة هي السماح بتمرير العنصرية للانتماءات وتغليبها بعضها على بعض كل منها في نطاق وجوده، مع تجاهل ان هناك ارتباط قوي وتداخل بين الهويات: العربية والإسلامية، والكردية والإسلامية، والقبلية والعربية...⁽¹⁷⁾.

ان واحدة من اهم المشكلات التي برزت في إدارة التنوع في العراق هي المتعلقة بوجود اعتقاد تام ان السلطة باتت ترتبط بهوية وانتماء محدد، وان الانتماء

بات محدد بمناطق جغرافية، اتجه التهجير المتبادل إلى خلق مناطق شبه نقية، غير قابلة للاختلاط، باستثناء انتشار الهوية والتنوع القومي والقبلي العربي بين مناطق انتشار التنوع الديني-المذهبي في شمال وغرب ووسط وجنوب العراق، وانتشار الإسلام بين انواع التنوعات العربية والكردية والتركمانية من شمال العراق لجنوبه، لكنه انتشار يصطدم بالاعتقاد المذهبي وليس بالاعتقاد الديني الإسلامي العام.

وعموماً، ان التنوع بحد ذاته لا يعتبر امر سلبي، انما هو ظاهرة حتمية تعيشها اغلبية المجتمعات والدول، انما يحتاج الامر إلى إدارة على نحو لا تظهر فيه الدولة ملتزمة لهوية انتماء اثني-ديني-سياسي محدد، وانما ان تلتزم الدولة كونها وعاء علماني مدني محايد، بمعنى ان الامر يحتاج إلى نوعين من التعامل مع التعددية في الانتماء:

أ-الاستيعاب، اي تغليب الهوية والانتماء العراقي وجعله سابق على غيره من الانتماءات، اي الاعتراف ان العراق انما هو دولة متعددة الانتماءات، ولكل حق في ان ينتمي وان يحمي انتماءه، لكن يقدم الانتماء للعراق على غيره من الانتماءات عند التعارض المفضي إلى نزاع بين الانتماءات في مسائل الحقوق والالتزامات. وان مسألة الالتزام الطوعي بالفصل في النزاع أو عدم التعرض له مسألة اخلاقية من الصعب الركون اليها بحكم ما شهده العراق من عدم استقرار سياسي وامني بعد العام 2003، لهذا يتوجب صدور قوانين ضامنة بهذا المجال تحمي التنوع وتضمن الوحدة الوطنية للدولة⁽¹⁸⁾.

ب-العمل على تحقيق اندماج وتعايش استناداً إلى معيار المواطنة، وهذا الامر لا يتحقق الا عبر اشاعة المساواة وحكم القانون، ووجود مؤسسات ذات تاصيل في عملها، والعمل على اشاعة تكافؤ الفرص، ومحاولة اشعار جميع المواطنين انهم على قدم المساواة في التمتع بحقوقهم امام سلطة مسؤولة⁽¹⁹⁾.

ان ما وصل اليه عدم الاستقرار في العراق افضى الى صعوبة الاستمرار في التعايش السلمي تحت نظام سلطة واحدة، مركزية أو سلطة مركزية تمنح سلطات إدارية واسعة (مجالس المحافظات) بحكم ارتفاع سقف مظاهر عدم الاستقرار العام التي عاشها البلد منذ احداث الموصل في حزيران 2014، والتي ولدت بعضاً من مظاهر السلبية

واعطت مؤشرات للعزوف عن الاستمرار بالتعايش المشترك، وهو ما ترافق مع اتجاه الكونغرس الأمريكي إلى قبول مبدأ القيام بأعمال تسليح لبعض الانتماءات الاثنية والدينية في العراق خارج الحكومة الاتحادية، في ظل قصور الاخيرة عن ضمان الحماية والامن لتلك المجموعات⁽²⁰⁾، والامر هنا يقتضي اجراء تغييرات في اسلوب القيادة وطريقة تنفيذ السياسة درأاً للاخطار التي تعصف باستمرار وحدة الدولة، باتجاه لجم اي حالة يتم فيها التطاول على القانون والمواطنة والمساواة، أو العمل على تطبيق نظام الفصل بين السكان استناداً إلى النظام الفدرالي المقرر بالاساس دستورياً، استناداً إلى التنوع الموزع جغرافياً.

رابعاً: تطور النظام السياسي في العراق: بين اللامركزية الإدارية والانظمة الشمولية والنظام الديمقراطي

لقد شهد العراق على مدى تاريخه المعاصر انتقالاً بين أكثر من نظام إداري وسياسي، وما يهم ليس وضع العراق قبل التأسيس، لأنه كان عبارة عن ثلاث ولايات يمتد حدودها إلى خارج العراق الحالي وصولاً إلى ديار بكر شمالاً وإلى شرقي الخليج العربي وغربه جنوباً، إنما ما يهم هو العراق بحدوده السياسية بعد عام 1921 .

1-النظام السياسي والإداري قبل 1958

لما تشكل النظام الملكي في العراق، لم يعط المشرع العراقي بعد تأسيس مملكة العراق صلاحيات للالوية الموجودة في الدولة، وإنما اعتبر مجالسها هيئات استشارية لا تتمتع باستقلال مالي أو إداري، وأعطى بعض الصلاحيات إلى مجالس البلديات استناداً إلى قانون تنظيم إدارة الالوية في عام 1927، والذي أكد في القانون (قانون إدارة البلديات) 84 لسنة 1931⁽²¹⁾، حتى صدور قانون الالوية رقم 16 لسنة 1945 الذي نظم اللامركزية الإدارية للدولة، وأعطى صلاحية الإدارة المحلية. وخلال تلك المرحلة كان العراق يتألف من عدة محافظات (الوية) تدار بطريقة لا مركزية إدارية، وهي: الموصل، والديلم، والحلة، وكربلاء، والديوانية، والمنتفك (الناصرية)، والبصرة، والعمارة، والكوت، وديالى، والسليمانية، واربيل، وكركوك وبغداد⁽²²⁾.

2- النظام السياسي والإداري بين 1958-2003

ولما سقطت الملكية في العراق، صار الاتجاه إلى المزاجية بين النظامين الإداري والسياسي على نحو ولد بدايات المشكلة بشكل تدريجي، أي أن النظام التنفيذي صار مرتفعاً بالنظام السياسي، واتجه العراق بسببه نحو نوع من المركزية الصارمة التي ارتفع مؤشرها بعد عام 1979، على نحو قيد جميع المحافظات في ممارسة أي أنواع من السلطات إلا بالرجوع نحو المركز.

وكان أول بدايات تقليص صلاحية اللوية هو القانون رقم 36 لسنة 1959 (قانون تعديل قانون إدارة اللوية رقم 16 لسنة 1945)، والذي جمد طريقة الانتخاب لاختيار أعضاء مجلس اللواء العام، وبعد عام 1968 صدر قانون رقم 159 لسنة 1969 الذي ألغى القانون رقم 16 لسنة 1945 وتعديلاته، واعتمد طريقة نظام الإدارة اللامركزية عبر مجالس المحافظات. والذي استمر بالعمل به حتى العام 1977 عندما صار الاتجاه إلى تشكيل مجالس الشعب في كل وحدة إدارية، والذي عدل بالقانون رقم 25 لسنة 1995 (قانون مجالس الشعب المحلية)، إلا أن القصور الذي شاب ذلك التطور أنه بقي مرتفعاً بالسلطة في اختيار أعضائه وفي طريقة عمله، بمعنى أنه حدث خلل في التطبيق بين نص قانون يدعو إلى لا مركزية إدارية وبين تطبيق فعلي اعتمد المركزية⁽²³⁾.

إن الربط بالمركز في لحظة اتجاه العراق إلى الارتباط بالهوية العربية، يفيد أن كل التنوعات عليها أن تخضع لهوية التنوع الذي يدير السلطة المركزية، وهو ما سمح بتوسيع دائرة الرفض الكردي لسطوة الهوية التي اعتنقها المركز، وبداية ظهور واتساع للهوية الدينية في التعبير عن نفسها بوجه الهوية القومية، وانتهى الحال إلى مزيد من تفكيك لشرعية الدولة بحكم أنها لم تبنى على قبول طوعي من المواطنين بهويتها وشرعيتها، وطالما أن التنوع في أصله يشهد تركيزاً جغرافياً: هوية دينية-مذهبية مميزة في جنوب العراق وأخرى في شماله وغربه، وهوية إثنية مميزة في شمال شرق البلاد، بينما من يدير السلطة المركزية يدعي تبني هوية قومية عربية، وهو أمر اتجه انصارها إلى

الانخفاض بعد العام 1991، حتى صارت السلطة بلا غطاء مجتمعي، اذن صار هناك نوع من العزل بين السلطة المركزية والتنوعات الموجودة.

ورغم ان الدستور المؤقت لسنة 1970 يعترف ان العراق يدار بطريقة اللامركزية الإدارية، ويعطي كردستان نظام حكم محلي خاص: حكم ذاتي، الا ان التطبيق العملي لم يراع هذه النقاط، واستمر الحال حتى بعد العام 1991، بحكم عدم الاستقرار الأمني الذي شهده العراق الذي دفع إلى تعيين محافظين يحملون رتب عسكرية لاداء مهام إدارية وخدمية⁽²⁴⁾.

3- النظام السياسي والإداري بعد 2005

بعد ان حدث الاحتلال، اتجهت الادارة المدنية الامريكية في العراق ممثلة بشخص السفير بول بريمر ومعه السياسيين العراقيين إلى تطبيق جانب من مقررات مؤتمرات المعارضة في لندن لسنة 2002، والتي تنص إلى تحول العراق عن الحكم المركزي، وتم العمل على جعل كل محافظة وحدة إدارية وتنفيذية بصلاحيات واسعة، والعمل على تقييد السلطات المركزية، ثم وضع في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي كتب في اذار 2004 ليحكم المدة بين اذار 2004- كانون الاول 2005، تطبيقات للتمهيد للنظام الفدرالي⁽²⁵⁾، مع اعطاء المحافظات صلاحيات واسعة في مجال الإداري والمالية والتنفيذ، واستمر الحال كمرحلة انتقالية لحين اقرار دستور العراق الدائم في منتصف تشرين الاول 2005، وعندها تم اقرار اربع انواع من السلطات:

أ- السلطة الاتحادية، وهي تمثل العراق الاتحادي في المحافل الداخلية بما

مفوض لها من سلطات حصرية بنص المادة 110 من الدستور⁽²⁶⁾، وتمثل العراق في ما يتعلق بالسيادة والأمن والدفاع والتمثيل الدبلوماسي الحصري في المحافل الدولية، وهي تنفرع إلى: سلطة تنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء وعدد غير محدد من الوزارات، وبرلمان يتألف من مجلسين احدهما يمثل الشعب فصلت احكامه في الدستور ومجلس يمثل الأقاليم ترك تقدير حجمه ووجوده بيد المجلس الاول في سابقة غير

معروفة بالقوانين الدستورية؛ كون ما يوضع بقانون يمكن ان ينتهي بقانون ومن ثم فان مجلس الاتحاد كله مقترن بارادة مجلس النواب. مع وجود لسلطة قضائية اتحادية.

ب-سلطة مجالس المحافظات، وهي سلطات إدارية، وتنفيذية، وهي محكومة بقوانين يصدرها مجلس النواب الاتحادي، ونظم طريقة تشكيلها وتحديد صلاحياتها قانون رقم 21 لسنة 2008، وتنص المادة 120/ ثانيا: (تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)⁽²⁷⁾، ورغم ان الدستور يذهب إلى مقارنتها بسلطات الأقاليم في احيان عدة، الا انها لا تعدو ان تكون ممتلكة لسلطات قدرها مجلس النواب بقانون يمكن سحبها أو تعديلها أو الغائها لاحقا بقانون. وصلاحيه هذه المجالس حاولت المحكمة الدستورية ان تكيفها في العام 2010 بالقول ان المحافظ يمثل سلطة تنفيذية، وان مجالس المحافظات تمثل سلطة تشريعية للمحافظة، الا ان الامر الذي لا يمكن تصوره هو كيف لمجلس محكوم بنص قانون ان يشرع، وهو اصلا مجلس قابل للحل من قبل مجلس النواب، كما ان صلاحيته بالتشريع غائبة دستوريا، والامر كما يبدو هو محاولة لاعاقه التحول نحو الأقاليم بجعل الاكتفاء بتوزيع قدر ضئيل من الصلاحيات لا يتعدى مجالس المحافظات)⁽²⁸⁾.

ج-سلطة الأقاليم، وهي السلطة الثالثة، لكنها تختلف عن سلطات مجالس المحافظات بكونها سلطات سياسية وتشريعية وتنفيذية وإدارية مختصة بموجب نصوص الدستور وليس بنصوص قانونية، وحددت صلاحياتها بالاطلاق وعدم التقييد الا بحدود ما نصت عليه المادة 110 من الدستور الاتحادي، حسب نص المادة 115 من الدستور الاتحادي النافذ: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)⁽²⁹⁾.

د-وهناك نوع رابع من السلطات التي تقرها المادة 116 من الدستور، وهي الإدارات المحلية: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم

ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ وإداراتٍ محلية)، وهي ما موضحة في المادة 125 من الدستور: (يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون)⁽³⁰⁾. وبالربط بما تذهب اليه المادة 3 الفقرة رابعا من الدستور: (اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان أخريان في الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها كثافةً سكانية) وتذهب الفقرة خامسا من نفس المادة: (لكل إقليم أو محافظة اتخاذ اية لغة محلية أخرى، لغةً رسمية إضافية، اذا اقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام)، فان هذه الصلاحيات للوحدات الادارية للانتماءات السكانية الاثنية والدينية المختلفة عما موجود داخل المدن الكبرى يعترف به الدستور الاتحادي.

اي ان الدستور اعترف بوجود لانتماءات وتنوع يحق له ان يمارس صلاحيات إدارية وثقافية ولغوية محددة مختلفا عن سائر اجزاء العراق الأخرى، دون تحديد ما اذا كانت تلك الانتماءات واقعة في اطار إقليم محدد ام في اطار محافظة غير منتظمة في إقليم⁽³¹⁾.

والواقع ان ما يثير النقاش هو مسالتي السلطات الإقليمية والسلطات الإدارية الواردة في الفقرتين: ج، د، في اعلاه، اما بخصوص الفقرة (د) فان امرها مشروط اذن بوجود اغلبيّة تركمانية أو كلدواشورية وسريانية في منطقة جغرافية محددة، تتشكل منها وحدة إدارية ليكون لها حق بالتمتع بحقوقها، اما ما يتعلق بالفقرة (ج) اي المتعلقة بالأقاليم فالواضح ان الدستور يقر الية محددة في تشكيل الأقاليم، اذ يعترف ابتداء في المادة 117/ اولاً ان كردستان إقليم فدرالي، ثم يذهب بالمادة 117/ ثانياً: (يقر هذا الدستور، الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لإحكامه)⁽³²⁾. واذا ما اتينا إلى الاحكام بهذا الشأن فاننا نجدها مفصلة بنص المادة 119: (يحق لكل محافظةٍ أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلبٍ بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً: طلبٍ من ثلث الاعضاء في كل مجلسٍ من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً: طلبٍ من عُشر الناصحين في كل محافظةٍ من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم)⁽³³⁾، والاجراء هنا اذا لا يتطلب سوى تقديم طلب موقع من نسبة سكانية أو

تمثيلية محددة مرفوع إلى المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق لتقوم الأخيرة بتدقيق الوثائق المطلوبة وتحديد موعداً لاجراء استفتاء لتقرير وضع المحافظة/ المحافظات المعنية بإمكانية تحويلها إلى وضع إقليم⁽³⁴⁾.

وهذا الامر يجعلنا نصطدم بمسببات ظهور النظم الفدرالية في العالم، ومدى توفر شروطها في العراق الذي كان يعيش نظاماً سياسياً بسيطاً حتى العام 2003، والواضح ان النظام الفدرالي ينشأ كاصل من خلال عدة طرق، وهي:

- اتحاد دول مستقلة في كيان سياسي واحد على نحو تنتفي معها سيادة تلك الدول لمصلحة السيادة الجديدة الناشئة؛ وهو ما موجود في حالة المملكة المتحدة -خروج إقليم أو كيان من دولة ذات سيادة ليندمج في كيان جديد بحكم تطابق اثني أو ديني أو لضرورات مصلحة.

- الحرب وضم اجزاء جديدة لكيان الدولة بصيغة الانضمام ككيان إقليمي فدرالي؛ وهو ما تم في حالة الولايات المتحدة -تفكيك دولة بسيطة تعاني من عدم الاستقرار واعادة دمج اجزائها بكيان فدرالي؛ وهو ما موجود في السودان.

وفي اي من الحالات اعلاه فان الكيان الفدرالي الاتحادي يرتبط مع الكيانات الفدرالية الإقليمية بروابط، تكاد لا تتفق الدول على صيغة واحدة لها، انما هناك ثلاث صور رئيسية لها، وهي⁽³⁵⁾:

الصورة الاولى، هي تلك المتعلقة بتحديد صلاحيات الحكومة الاتحادية على وجه الحصر، واطلاق صلاحيات الأقاليم، وهذا الامر يكثر في حالة كون الدولة كانت موحدة سابقاً وتم تفكيكها والاتجاه نحو اعادة الاواصر عبر الصيغة الفدرالية الصورة الثانية وهي المتعلقة بتحديد اختصاصات الأقاليم على وجه الحصر واطلاق ما عداها لدولة الاتحاد، وهذا الامر يظهر في حالات اتجاه مجموعة من الدول إلى الاتحاد فدرالياً

والصورة الثالثة، هو الموازنة بين صلاحيات الاتحاد وصلاحيات الأقاليم، اما بطريقة ذكر صلاحية كل منهما على وجه الحصر، ومعالجة الامور المستحدثة عبر

لجان متخصصة، أو وضع اليات للقول بان الامر والاختصاص يعود إلى احد السلطين دون سواها.

بمعنى اخر، ان الاتحاد الفدرالي انما هو كيان دستوري وسياسي ارادي مركب، غرضه التعامل مع مسائل: توزيع السلطة والثروة وإدارة النزاعات وتسويتها بطريقة ملائمة تتفق وما يعيشه المواطنون من تنوع، حفاظا على استيعاب التعددية وتعزيزها ضمن اتحاد ملائم لا يسبب وجود معارضة تتخذ صيغة العنف في رفض النظام السياسي⁽³⁶⁾. وصيغة الاتحاد الارادي تضمن وجود سلطة واحدة تمارس اختصاصات غالبا ما تتعلق بتمثيل الهوية الناشئة في المجتمع الدولي، اما الهويات المعبرة عن التنوع فانها ترضى اختيارا بان تكون مستويات تمثيلها ضمن مستوى محلي، اما سقف سلطاتها فانه يحدد دستوريا اما بالتقييد واما بان يكون مفتوح خارج سلطات اتحادية مقيدة، وفي الحالتين هناك سلطات اتحادية تنفيذية وتشريعية، وأخرى إقليمية تشريعية وتنفيذية، لكل منهما دستورها، والفكرة تدار وفق منطق اللامركزية السياسية، وليس وفق منطق اللامركزية الإدارية، فالأخيرة لا يتعدى ان يكون تفويض من حكومة مركزية تصريف بعض المهام الإدارية والخدمية بحكم السرعة التي يتطلبها التنفيذ. في حين ان اللامركزية السياسية التي تدير الدولة الفدرالية انما هو نظام لا يتعلق بالسرعة انما باستمرار التعايش في مجتمع متنوع، كل مجتمع يدير كيانه وفقا لظروفه ضمن سقف لا يتعامل مع هوية الكيان العامة ولا عملة الدولة ولا جنسيتها ولا جيشها الوطني.

ولعل القيمة الاعتبارية الممنوحة للكيان الفدرالي هو انه يسمح لكل التنوعات الاثنية والدينية والسياسية ان تشارك في صياغة القرار الوطني، بحكم ان السلطة تتكون من: سلطة اتحادية تنفيذية، وسلطة تشريعية اتحادية، والأخيرة في شق منها يوجد كيان تشريعي اتحادي يمثل الأقاليم، مهمته المحافظة على التوازن ورعاية المصالح المشتركة، واخر يمثل السكان، هدفه اثبات وتقديم هوية وطنية جامعة، وتحديد من يصلح لحكم البلاد.

ولعل الدوافع الرئيسية من وراء الاتجاه إلى اعتماد الصيغة الفدرالية في إدارة الدولة، هو اما لمعالجة خلل في توزيع الموارد والسلطات، أو كآلية محايدة لتخفيف

النزاعات المحلية، خصوصا ان كان البلد يعيش حالة امتداد جغرافي واسعة أو ان البلد يعيش حالة تعدد في الانتماءات في الهويات الاولية أو العابرة للحدود على نحو واسع. وفي الحالتين تكوين دولة على حساب تلك الانتماءات يجعل من الشرعية مسألة قابلة للطرح والنقاش وربما تكون غير قابلة للاستحضار في الدولة⁽³⁷⁾.

ورغم ان هناك محاذير من التوسع بالنظام الفدرالي كونه يسمح بمدد الصلاحيات للأقاليم إلى مستويات غير قابلة لان تتأطر بنموذج ثابت ومتفق عليه عالميا، الا ان الامر الواضح انه لا يمكن ان يفرض في عالم اليوم ارادة قومية أو دينية على ارادة أخرى بحكم الاغلبية العددية، فحق تقرير المصير موجود، وكل تكوين أو تنوع اثني أو ديني انما له امتداد وعلاقات اقليمية تكفيه لان يحول العلاقات داخل حدود الدولة الى وضع تكون كلف الاستمرار ببقاء الدولة غير قابلة للاحتمال واعلى من كلف تفكيك الدولة، ودفعاً لمنع مزيد من الانقسام عالميا وظهور دول جديدة، فان السماح بامتلاك الخصوصية والصلاحيات ومنع التفرد بالسلطة والهيمنة هو اجراء كفيل يضمن الحقوق لجميع مكونات الشعب داخل الدولة.

مما تقدم، وخلاصة، فان العراق يعيش حالة تنوع تندمج بحالة التقسيم الجغرافي، خصوصا بعد اعمال التهجير التي طالت بعض المدن في العراق بعد العام 2005، والجغرافيا صارت تعيش تقريبا في اغلب مناطق العراق حالة تجانس اثني وديني، وهو ما يسمح باتجاه المحافظات للتحول نحو وجهة الأقاليم للتمتع بسقف مرتفع من السلطات قياسا بالنظام الإداري اللامركزي الذي تعيشه⁽³⁸⁾، اي ان يتم تفكيك الدولة في اطار ضمانات بالبقاء ضمن العراق، والتحول من كون المنطقة الجغرافية محافظة ادارية، الى كونها اقليم سياسي. طالما ان ادعاءات المزاجية بين السلطات الاتحادية والانتماءات موجودة، وهو ما يعرض الحقوق لاتباع الانتماءات الأخرى غير المعرفة بالسلطات التي تتشكل منها الحكومة الاتحادية لنوع من الضرر، وهو ما يجعلها في معرض المطالبة الدائمة برفع سقف امتيازاتها السياسية.

خامساً: الفدرالية في ظل النظام السياسي لعام 2005: الواقع والملائمة للنظام الفدرالي

لقد اتجه العراق في نهاية العام 2005 إلى تبني الفدرالية كآلية لتقاسم السلطة وللتعامل مع حالة التنوع والاختلاف الموجودة في المجتمع، والتبني الرسمي للدستور عبر الاستفتاء لم يتبعه تبني فعلي للفدرالية، لأنها كانت موضع اختلاف واضح بين السياسيين في المنطقة العربية من العراق، والسبب ربما يكون متعلق برغبات الساسة في هذه المناطق بممارسة نوع من السلطات التي تتعلق بوجود مركزية سياسية مع قدر من اللامركزية الإدارية، أو لاحتمالات الاستعداد لانفصال إقليم كردستان وعدم الزج بباقي العراق في اتون الفدرالية، أو بوجود نوايا بالعودة لتطبيق نظام مركزي.

الا ان تطورات الاحداث دفعت السكان في بعض المحافظات للمطالبة بالفدرالية عام 2012، وكان المبرر فيها مختلف، فالبصرة طرحت الحاجة إلى الفدرالية لان هناك نوع من الغبن المتحقق عليها بسبب عدم نيلها اهتماما يتناسب وما توفره للعراق من موارد، اما المحافظات الغربية والشمالية فانها طرحت الخيار الفدرالي كونه يتعلق بشعورها بوجود تمييز قائم على اساس النوع في ممارسات السلطة الاتحادية⁽³⁹⁾. أو بتحريض من الخارج من قبل بعض الدول الاقليمية أو الدولية.

وهذا الامر يقتضي مناقشة عدة نقاط لبيان مدى ملائمة الخيار الفدرالي بعد التطورات التي عصفت بالعراق، والتي لا يمكن توقع الجبر فيها وعودة الحياة لما كانت عليه قبل نيسان 2003، وان تأثيرها على مدى الانسجام والتعايش ما زال من المبكر الخوض فيها.

1-الحكومات العراقية بعد عام 2003 وإدارة التنوع

ان مما يقتضي الوقوف عنده هو الاتي: هل يمكن ان تكون هناك قوة سياسية يمكنها ان تمثل انتماء وهوية فرعية محددة بكاملها؟ وهل ان الدولة كيان يقبل ان يكون واقع تحت عنوان انتماء محدد في حالة العراق؟ ان العراق بلد متلون في انتماءات ابناءه، كما ان مسألة امكانية ادعاء قوة سياسية ما انها تمثل ارادة النوع الاجتماعي الذي تدعي هويته فانها مسألة ممكن بيانها بالانتخابات والتصويت لها،

وطالما ان واحدة من اهم قواعد التصويت ان التصويت لحزب أو قوى سياسية لا يمكن ان يدوم انما هو يتغير بمرور السنين، اذ لا يدوم منح امتياز التصويت لقوة سياسية لأي كيان أو قوة سياسية كما يفيدنا بذلك درس التاريخ الا ان كانت القوة تتبع منهجا شموليا ديكتاتوريا لا يقبل باي انتخابات كوسيلة لتحديد الوزن الذي يحضى به الجميع داخل الدولة، ولا يطلب من القواعد الجماهيرية الا التبعة والطاعة.

والواقع ان معضلة العراق بعد عام 2003 هو وقوعه في شرنقة عاملين سلبين⁽⁴⁰⁾:

أ- التوافقية والمحاصصة، بمعنى ان الكل له نسبة من السلطة والإدارة وحق الاعتراض استنادا إلى نسب افتراضية للسكان، لا تسمح بان يدار البلد بطريقة ديمقراطية.

ب- ان القوى السياسية تشكلت استنادا إلى عامل الانتماء والتنوع الاثني والديني واحيانا القبلي، وليس وفقا لمبدأ سياسي، اي تسييس الانتماءات الاولى بفعل غياب القدرة على امتلاك مشروع سياسي، وهذا ما يؤثر بانه لا يمكن لغير عوامل فتوية من الانخراط بالعمل السياسي للقوة السياسية.

وصاحب المأزقين في اعلاه، ان من تولى الادعاء بانه ممثل للانتماء والتنوع انما كان يخضع في الغالب لعوامل تستهدف التريح الشخصي والصعود اكثر منه السعي وراء تحقيق تمثيل جاد، وبناء حوار جاد يعيد العراق إلى دائرة الدول الطبيعية. وما يعطي هذا الامر جدية في التفسير هما مسألة الفساد الذي استشرى وغياب عائد جدي للتنمية رغم ما دخل العراق من موارد طوال المدة بين 2003-2015.

ومن ثم تشكلت السلطات بهذا المنهج الخاطئ طوال المدة بين 2003 (مجلس الحكم) وصولا إلى العام 2010، عندها حدث بعض التراجع في الطريقة التوافقية في الإدارة، لصالح اعتماد محدود للمركزية، مما تسببت بمرحلة من الهدم السريع للمعايير التي دعت اليها القوى السياسية المتصارعة، والتي فسرت انها معايير للتعایش السلمي، بحكم الارتباط الواقعي الحاصل بين اتفاق القوى السياسية والتعايش السلمي، مما برز معها بعض الاعتراضات على طريقة إدارة الدولة التي اصبح اغلب

مناصب الحكومة فيها تدار بطريقة الوكالة، ولم تتجه القوى السياسية الى حوار جاد لمعالجة حالة الانغلاق السياسي في حينه، وانتهى الامر بالتصعيد عبر حدوث الاعتصامات في عدة مدن ووصل مطلبها إلى تبني الخيار الفدرالي، دون ان تكون الحكومة الاتحادية قادرة على ايجاد حلول جذرية وعملية للمشكلة، اذ كان رد الحكومة: ان الاصلاحات التي يطلبها المواطنون تقع في نطاق صلاحيات مجالس المحافظات التي افرغت قواها العملية من ممارسة اي سلطة، وبين انها تتطلب تشريعات من مجلس النواب والذي انهكته الخصومات واصبح فاقد للقدرة على ممارسة الدور؛ دون التطرق الى الاخطاء التي وقعت فيها الحكومة الاتحادية، وخصوصا قيامها على اساس خاطئ: التوافقية والمحاصصة، وبعض اخطاء المؤسسات الامنية والقضائية في الاساءة الى مبدأ المواطنة⁽⁴¹⁾.

ومن ثم وقعت الحكومة الاتحادية اسيرة القوى السياسية والمحاصصة والتوافقية، والتغذية الخارجية على التحريض، وانتهت إلى ان تكون الحكومة ومعها القوى السياسية جزء من المشكلة وليس جزء من الحل، على نحو ضاعف من تطور الاحداث حتى انتهت إلى سقوط الموصل في حزيران 2014 في مرحلة كان العراق يشهد واحدة من مراحل الانغلاق المترتبة على نتائج الانتخابات، والتخندق جراء عدة اعوام من الصراعات وازعاج التنافس السلمي، والعمل على تحقيق مكاسب على الأرض عبر انهاء التعايش وتنقية انتماء المدن.

بمعنى آخر، ان العراق بعد عام 2003 شهد ارتفاع في معدلات العنف القائمة على التنوع والانتماء، ولمسببات سياسية أكثر منه لمسببات اجتماعية، وهو ما صار يدفع بالعراق لمستوى مرتفع من عدم الاستقرار، اصبح لا يجد له تسوية الا عبر تطبيق ارتباط جديد يحفظ وحدة العراق وتعايش العراقيين، لا يقوم على الرابط الاداري: مجالس المحافظات، انما يقوم بالعودة للدستور وتطبيق الفدرالية.

2- تحولات المشهد السياسي العراقي بعد احداث الموصل ومبررات اعادة الطرح

الفدرالي

خلال العامين 2013- 2014 تطور المشهد السياسي العراقي كثيرا، فالازمة السياسية تصاعدت إلى مستويات مرتفعة، في مرحلة واكبت الانتخابات البرلمانية التي لم تسفر عن حصول اي قوة سياسية على اقلية تتيح لها تشكيل حكومة بمفردها، والإرهاب عصف بالبلاد على نحو صار يتغذى على السلبية في إدارة الجهاز الأمني والعسكري للملف الأمني في المناطق غير المستقرة، وانتهى الامر في الموصل إلى حدوث تحول عندما انهار الجهازين العسكري الأمني رغم فارق القوة والتجهيز الكبير بين عدد وتجهيز الجماعات الإرهابية والاجهزة الحكومية الاتحادية، ولم يسعف في وقف الانهيار الا مجموعة من الاجراءات الواسعة التي تم اتخاذها:

أ- فتوى المرجع الديني الاعلى (السيد علي السستاني) بتشكيل الحشد الشعبي، اي الجهد المجتمعي لدعم القوات المسلحة والأمنية، وهو ما اعطى دعما كبيرا للتشكيلات العسكرية والأمنية المنهارة⁽⁴²⁾.

ب- تدخل الولايات المتحدة العسكرية لدعم الحكومة الاتحادية، مقابل بعض الشروط المتمثلة بتصحيح مسار السياسة الحكومة على نحو يحقق متطلبات الحد الأدنى من المشاركة والتعايش السلمي⁽⁴³⁾.

ج- تدخل إقليمي، ممثل بايران لدعم الحكومة العراقية⁽⁴⁴⁾.

الا ان الاجراءات اعلاه تكاد تكون اجراءات مرحلية وقصيرة ولا تلي متطلبات اعادة بناء العراق كدولة في مرحلة ما بعد الانتهاء من الإرهاب، لان المرحلة اللاحقة هي مرحلة سياسية ان لم يتم التعامل مع المسببات الفعلية التي قادت إلى توليد الإرهاب فان امر اعادة ظهوره ممكنة ، ولعل اهم الاسباب التي يمكن بها معالجة الإرهاب هو تحويل السلطات إلى المحافظات ليس بواقع صلاحيات إدارية كما يطرح في مجالس المحافظات، انما بتطبيق الدستور والسماح بتشكيل الأقاليم وبهذا يكون العراق قد حمى نفسه من⁽⁴⁵⁾:

أ- حماية من التمزق، لانه وفر اطارا لكي يدير ابناء المناطق مناطقهم وفقا لحقوق وصلاحيات شبه مطلقة مقررة بالدستور، وتعطيهم صلاحيات سياسية واقتصادية والأمنية وثقافية وتشريعية، خصوصا وان اغلب المدن والمحافظات اصبحت تقريبا نقيطة مذهبيا أو اثنيا أو اثنيا ومذهبيا بفعل تراكمات المرحلة بين 2005-2015.

ب- توفير الموارد، فبدلا من تعامل السلطات الاتحادية مع محافظة أو منطقة جغرافية بأكملها فيكون التعامل مع سلطات تدبير الإقليم، وفي هذا اختزال للوقت والجهد.

ج- كما ان الإقليم سيكون مسؤولا عن إدارة السكان والأرض وتوفير الموارد اللازمة لذلك، وهو ما يشكل تخفيفا للعبء العام المسلط على الموازنة الفدرالية.

3- اثر وضع كردستان العراق على الفكرة الفدرالية في العراق

وما يعطي تشجيعا للتحويل نحو سلطة الأقاليم هو ان تجربة إقليم كردستان ناجحة سياسيا واقتصاديا وقضائيا، كونها لا تحمل الدولة الاتحادية الا ما يتعلق بالتخصيص من الموازنة الفدرالية، في حين ان مسؤولية ادارة مرافق الامن والتعليم والصحة والقضاء وغيرها فان تنظيمها واقع على سلطة الاقليم، ونجح الاقليم ببناء بنية ادارة وسلطة ملائمة حققت استقرارا مقبولا.

اما الخلافات بين الإقليم والسلطة الاتحادية فان اغلبها يقع في اطار واحد من احتماليين⁽⁴⁶⁾:

أ- اللبس الحاصل في تفسير النصوص الدستورية، وهو امر يمكن التوصل إلى حلول بشأنه.

ب- العمل على تحقيق مكاسب خارج دائرة النصوص الدستورية، المتعلقة بالاتجاه الذي تتبناه بعض القوى السياسية في توسيع صلاحيات المركز على حساب الاقاليم؛ الا انه امر غير عملي كون الدستور حدد بنص المادة 110 ما للسلطة الاتحادية على وجه الحصر غير القابل للاجتهاد فيه.

ومهما كان الاحتمال الواقف خلف تلك الخلافات، فإن امكانية الوصول إلى حل فيها ممكن، قياسا بمعضلة التعرض للتعایش السلمي القائمة في باقي مناطق العراق.

وكخلاصة، فإن النظام الفدرالي انما هو علاج يتيح امكانية التخفيف من حدة الاحتقان، ويزيل مبررات الخوف من السلطة الاتحادية، ويعطي فرصة لانماء كيان الدولة العراقية ككل.

سادسا: الخاتمة والاستنتاجات

لقد تم معالج مسألة مهمة في هذا البحث، الا وهي متعلقة بان العراق بلد متنوع اثنيا ودينيا وسياسيا، وهو ما يفرض على النظام السياسي ابتكار وسائل تكفل وجود تعامل مرن مع هذه التعددية بما لا يؤثر على قوة الدولة، وبما يحفظ استمراريتها، وقد انتهى المشرع العراقي عند صياغة القانون الاساس: الدستور في العام 2005 الى طرح الخيار الفدرالي باعتباره الخيار الملائم للحالة العراقية، ووفقا لما تم تأكيده سابقا في مؤتمرات المعارضة العراقية، وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

وانتهى البحث الى ان الفدرالية بقدر ما هي خيار مهم لمستقبل العراق، الا ان طبيعة الظروف التي يمر او مر بها العراق تستدعي التريث في تطبيقها، قليلا، لحين اعادة هبة الدولة واستقرارها.

ولقد توصل الباحث إلى نتائج محددة:

1- ان عامل التنوع ليس مشكلة بحد ذاته، فهو موجود ومتعايش على مدى عدة قرون سابقة على العام 2003.

2- ان كافة الانظمة التي تعاملت بسياسية مع حالة التنوع وربطتها بادارة الدولة فشلت، وتحديدًا منذ العام 1958، كونها تعاملت بسياسية أكثر وبمهنية اقل، ومما سمح ببروز لقوى وتيارات تخالف الاتجاهات الموجودة داخل الدولة والمجتمع.

3- ان ربط التنوع بالسياسة أدى إلى تغذية الصراع وعدم الاستقرار في العراق.

4- ان ابرز مشاكل تنشور في العراق منذ العام 2005 هي المتعلقة بتوزيع السلطات والثروة وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحكم القانون ، ولا يتلائم اي حل معها غير الفدرالية، بحكم عامل عدم الثقة التي تم تغذيتها طوال المدة اللاحقة على العام 2005.

5- ان وضع كردستان اسهم بشكل فاعل في انتاج تحديات بوجه استمرار الادارة السياسية المركزية في العراق.

وبعد ان بينا ان العراق سادته اوضاع غير مستقرة دفعت إلى طرح احتمالات اما لتفكك البلاد أو لدخولها في شرقة الحرب الاهلية بعد العام 2005، وبعد ان بينا ان تلك الاحداث اقترنت بالتنوع الذي يعيشه العراق أو اتجهت القوى السياسية إلى جعلها مقترنة بذلك التنوع، وان اصل المشكلة ليس بالتنوع كونه موجود ومتعايش سلميا منذ قرون خلت، انما المشكلة هي بتعلق العوامل السياسية بالتنوع، مع ضعف واضح في إدارة الملف السياسي والأمني للدولة ، على نحو جعل التنوع واحد من ادواته.

ولما وصل العراق إلى مراحل لا يمكن معها تحقيق إدارة الدولة بصيغة مركزية حتى وان تم منح لا مركزية إدارية فيه، فان الامر المتصور للحلول، تحت مراعاة هدف بقاء الدولة العراقية موحدة، هو التحول صوب الفدرالية الموجودة بنص الدستور.

لكن، يقتضي الحال هنا مراعاة أمرين:

أ- ان يكون التحول نحو الفدرالية لاحق على الانتهاء من التصدي لاعمال الإرهاب، لانه قبل ذلك سيكون فيه انتكاسة يتعرض لها نظام الدولة.

ب- ان يعطى بعد الانتهاء من التصدي للإرهاب فترة انتقالية وليكن امدها خمسة اعوام كمرحلة انتقالية، قبل اجراء التحول في بنية نظام الدولة.

ج- في المرحلة الانتقالية يتم خضوع المحافظات غير المستقرة لنظام الادارة اللامركزية: مجالس المحافظات، مع تقليل السيطرة الحكومية الاتحادية على تلك المناطق في نطاق ما ستفوض به من صلاحيات، بمعنى ان تكون الصلاحيات المعطاة حقيقية وعملية في آن واحد.

ج-بنهاية المرحلة الانتقالية، يستفتى فيها اصحاب الأرض في المناطق التي تدعي وجود غبن متحقق لاسباب تتعلق بالانتماء، يخبرون فيها بين الاستمرار في ظل اللامركزية الإدارية وبين التحول نحو الفدرالية.

Federal and management of diversity in Iraq

This paper deals with the content of that: that Iraq live negative circumstances affected the coexistence located where, between different social identities, and preserve the unity of Iraq requires a direction to the application of the content of the constitution, the establishment of federations in areas that can not be consistent with the numerical majority of the population trends, the correct option not be granted federations automatically, but to grant a period of transition after the return of Iraqi cities to the authority of the state, and after the completion of that period, announce a referendum in each province would like the shift towards federalism, hosted and supervised by the Independent Electoral Commission, and as result have turned the province into the territory.

- 1 - كاظم فحجان الحمادي، "سواحل ولاية البصرة بين الماضي والحاضر، رابطة أدباء الشام، استخرج بتاريخ: 16 اب 2011 <http://www.odabasham.net/show.php?sid=33872>
- 2 - تذهب بعض البحوث الى وضع اطار نظري ثم التعامل مع الحالة التطبيقية، وبما ان هناك دراسات ليست بالقليلة التي تناولت موضوع الفدرالية ومقوماتها... فقد ذهب الباحث الى ايراد المعنى الذي يقصده بالفدرالية في فترة مصطلحات ومعاني البحث دون التوسع بها، طالما ان لا جديد فيها، وليس من هدف البحث احداث اضافة في المعنى النظري للفدرالية.
- 3 - ياسين محمد حمد، عبد الجبار عيسى عبد العال، التعامل مع الأقليات في إطار إدارة التنوع (دراسة مقارنة بين العراق والهند)، مجلة السياسية والدولية، العدد 24، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، 2014، ص ص 19-22.
- 4 - هيفاء احمد محمد، سداد مولود سبع، التيارات السياسية الحزبية العراقية بعد الاحتلال وموقفها من إعادة بناء الدولة، مجلة كلية التربية للبنات، العدد 23، جامعة بغداد، 2012، ص ص 1019-1021.
- 5 - لمياء محسن الكناني، هادي حسين محسن، الحدود الادارية لإقليم كردستان دراسة تاريخية (1921م - 2012م)، قضايا سياسية، العدد 35 و 36، جامعة النهدين، 2014، ص ص 363-365.
- 6 - د. مثنى علي المهدي، د. علي محمد علوان، السياسة التركية تجاه إقليم كردستان العراق بعد الانسحاب الامريكي، مجلة الاستاذ، العدد 207، جامعة بغداد، 2013، ص ص 41-42.
- 7 - عمار يوسف عبد الله، بريطانيا والآثوريون في العراق، مجلة التربية والعلم، العدد 18، جامعة الموصل، 2007، ص ص 62-64.
- 8 - افتخار زكي عليوي، التنوع الأثني والتعايش السلمي في العراق، مجلة الاداب، العدد 109، جامعة بغداد، 2014، ص ص 523-524.
- 9 - انظر مثلاً: مثنى فاضل ذيب الجبوري، الآثار المترتبة على القول بأصل اللغة، مجلة الجامعة العراقية، العدد 25، الجامعة العراقية، 2010، ص ص 381-383.
- 10 - رسول مطلق، التنوع الاثني في العراق : سوسيولوجيا التعدد في الوحدة، مجلة الاداب، العدد 110، جامعة بغداد، 2015، ص ص 467-570.
- 11 - قارن مع: عبد العظيم جبر حافظ، الأحزاب السياسية الإسلامية العراقية (دراسة نقدية)، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 30، الجامعة المستنصرية، 2010، ص ص 24-25.
- 12 - عبد النبي خزعل، تجزئة الجمهور الوطني في ظل تعدد القضايات العراقية في المجتمع، مجلة الباحث الاعلامي، العدد 15، جامعة بغداد، 2012، ص ص 16-14.
- 13 - آذار عبد خليفة، التعددية الحزبية المحاسن والمساوي دراسة حالة العراق بعد عام 2003، مجلة كلية التربية الاساسية، العدد 69، الجامعة المستنصرية، 2011، ص ص 231-234.
- 14 - سعدي ابراهيم حسين، الفدرالية، النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، دار الكتب العلمية، بيروت، 2011، ص ص 114-115.
- 15 - سعدي ابراهيم حسين، مصدر سبق ذكره، ص ص 116-117.
- 16 - راند شهاب احمد، الحماية القانونية للأقليات في العراق والمعالجات المقترحة، مجلة رسالة الحقوق، العدد 2، جامعة كربلاء، 2012، ص ص 176-179.
- 17 - -- افتخار زكي عليوي، التنوع الأثني والتعايش السلمي في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ص 517-520.
- 18 - توفيق خلف السامرائي، دور المحتل في تفتيت النسيج الاجتماعي العراقي، مجلة سر من رأى، العدد 25، جامعة سامراء، 2011، ص ص 3-4. وايضا: Kenneth Katzman, Iraq: Politics, Security, and U.S. Policy, Congressional Research Service, No. RS21968, May 26, 2015 <https://www.fas.org/srg/crs/mideast/RS21968.pdf>
- 19 - ظاهر محسن هاني الجبوري، مفهوم المواطنة لدى طلبة الجامعة دراسة ميدانية لطلبة جامعة بابل، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية، العدد 18، جامعة بابل، 2010، ص ص 277-279.
- 20 - انظر مثلاً، مشروع قانون أمريكي يتيح لواشنطن تسليح الكرد والسنة بمعزل عن بغداد، استخرج بتاريخ 12 ايار 2015 <http://www.iraq99.com/90913/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85-%D8%B5%D8%AD%D9%8A%D9%81%D8%A99%8A%D8%AA%D9%8A%D8%AD.html>
- 21 - كان العراق في اواخر العهد العثماني مقسماً إدارياً إلى ثلاث ولايات يدير كل ولاية منها وال مسؤول عن إدارته تجاه الحكومة العثمانية مباشرة: بغداد، الموصل، والبصرة، وقد قسمت كل ولاية منها إلى سناجق يحكمها قائمقامون مسؤولين أمام الوالي. وبعد تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة بعد الاحتلال البريطاني، قامت بتقسيم العراق إلى عشرة محافظات (ألوية) وقسمت الألوية إلى أقضية ونواحي، وقامت بتعيين موظف عراقي لكل محافظة والى جانبه مستشار بريطاني، ثم أحدثت وزارة الداخلية العراقية عدة تغيرات في الوحدات الإدارية ولاسيما في الاقضية والنواحي، أملتها عليها ظروف البلد وأحواله السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخلال المدة بين عامي 1925-1927، كانت الوحدات الإدارية قد تعرضت لتبديلات كثيرة ومتواصلة، وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها الحكومة العراقية قبل عام 1927 بخصوص تطوير وتوسيع الجهاز الحكومي ليشمل أوسع رقعة في المحافظات العراقية مع ما رافق ذلك من استحداث وظائف

للموظفين العراقيين إلا أنها بادرت بخطوة كبيرة نحو بناء إدارة حكومية واضحة الأهداف ورسم تنظيم إداري للمحافظات مبني على أسس وضوابط ويعمل وفق تسلسل إداري محددة فيه الواجبات والصلاحيات والمسؤوليات التي كلف بها الموظفين الإداريين في المحافظات من خلال إصدار الحكومة العراقية قانون إدارة المحافظات (الألوية) رقم 58 لعام 1927 وبموجب القانون قسم العراق إلى أربع عشرة وحدة إدارية سميت كل واحدة منها لواء وقسمت كل لواء إلى عدة أفضية وكل قضاء إلى نواح.

خالد العبيدي، صفحات عراقية من الأمس القريب - 3 .. نظام إدارة المحافظات (الألوية)، استخرج بتاريخ: 11 ايلول 2015

<http://www.sotaliraq.com/mobileitem.php?id=124590#axzz3oIGelAQ7>

وقد صدر عام 1931 القانون رقم 84 الذي عرف بأنه قانون إدارة البلديات الذي ذهب في المادة الأولى منه إلى أن البلدية هي كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في القانون، وقد ذهب المشرع إلى اعتماد طريقة الانتخاب لعضاء المجلس البلدي، وذلك رغبة منه في تعميق تجربة اللامركزية الإدارية ومراعاة وجود مصالح محلية مميزة، إلا أن السلطات عادت وجعلت رئيس المجلس شخصاً معيناً وهو ما يمثل محاولة منها لتعزيز الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة.

سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص ص 40-41.

22 - محمد زامل سعيد، تأريخ الحكومات المحلية في العراق الحديث قانون المحافظات اغفل ذكر قانون العاصمة وتداخل صلاحياتها مع محافظة بغداد، صحيفة التآخي، في: 19 شباط 2014

<http://altaakhipress.com/printart.php?art=44777>

23 - ماجد عبد الحميد ابوكلل، الادارة اللامركزية في العراق بعد 2003 نظرة تحليلية، مدونة: رؤية عراقية، استخرج بتاريخ: 22 حزيران 2015

<http://vision4iraq.blogspot.com/2011/10/2003.html>

24 - قارن مع، أزهار الغرابوي، بناء الدولة العراقية.. النشأة والتكوين.. من أقلية حاكمة إلى أكثرية محكومة، مجلة النبأ، مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام، العدد 79، تشرين الثاني، 2005.

25 - جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الانظمة الفدرالية، اوتاوا، 2007، ص ص 5-6.

26 - حسب المادة 110 من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، فإن: تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثانياً: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه. ثالثاً: رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته. رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان. خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحقوق اللجوء السياسي. سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد. سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية. تاسعاً: الاحصاء والتعداد العام للسكان

27 - مجالس المحافظات النافذ، قانون رقم 21 لسنة 2008، المادة 120.

28 - ماجد عبد الحميد ابوكلل، الادارة اللامركزية في العراق بعد 2003 نظرة تحليلية، مصدر سبق ذكره.

29 - دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، المادة 115.

وايضاً: خالد عليوي العرداوي، البعد الاستراتيجي لإقامة الأقاليم في العراق، مدير مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية <http://www.fcdrs.com/articles/p1.html>

30 - دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، المادة 125.

31 - عبد الاله عبد الرزاق الزركاني، دور الإستراتيجية الاتحادية للحكومات ألمحليه، شبكة اخبار الناصرية، استخرج بتاريخ: 17 ايار 2015،

<http://www.nasiriyah.org/ara/post/22968/%D8%AF%D9%88%D8%B1%8A>

32 - دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، المادة 117/أولاً.

33 - دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، المادة 119.

34 - جمال ناصر جبار الزيدواوي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق، استخرج بتاريخ: 20 ايار 2015 <http://www.hamoudi.org/dialogue-of-intellenct/18/04.htm>

35 - د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، العدد 41، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، 2009، ص ص 48-49.

36 - عزيز جبر شبال، النظام الفدرالي وإدارة التعددية الاثنية والعرقية، المجلة السياسية والدولية، العدد 7، بغداد، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، 2007، ص 5.

37 - فوزية خدا كرم عزيز، الفدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، مجلة الباحث الاعلامي، العدد 10، جامعة بغداد، حزيران- ايلول، 2010، ص ص 146- 147.

38- Marina Ottaway and Danial Kaysi, The state of Iraq, The Carnegie Papers, Middle East, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, February 2012, , pp: 11- 14.

39 -سعد ناجي جواد وسوسن إسماعيل العساف، الفيدرالية العراقية، تقوية الأقاليم بإضعاف الدولة، مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة، حزيران 2012
<http://studies.aljazeera.net/reports/2012/06/2012616121337228231.htm>
وايضا: تقرير: موازنة 2015 قد تدفع محافظات الجنوب للمطالبة بالأقاليم، صحيفة العالم، العدد 1288، في: 25 ايار 2015
<http://www.alaalem.co.m/index.php?aa=news&id22=23411>

وايضا: المالكي: إقامة الأقاليم في الوقت الحالي مرفوض جملة وتفصيلا .. في ظل التحولات في المنطقة، صحيفة شمس الحرية، في: 13 شباط 2012
http://www.shams-alhorreya.com/wesima_articles/index-20120213-96981.html
وايضا: سبهان الملا جباد، تفكك الاصطفافات المبنية على اساس الاعراق والطوائف والمكونات ستؤدي إلى إعادة المطالبة بتشكيل الأقاليم، موقع قناة دجلة الفضائية، في: 14 حزيران 2012

<http://ikhnews.com/index.php?page=article&id=45560>

40 -عبد الوهاب حميد رشيد، العراق المعاصر: أنظمة الحكم والأحزاب السياسية، مركز الابحاث والدراسات العلمانية في العالم العربي، بلا، 2013

41 -قارن مع: خالد عليوي العرداوي، البعد الاستراتيجي لإقامة الأقاليم في العراق، مصدر سبق ذكره.

42- Anthony H. Cordesman, Sam Khazai, and Daniel Dewit, Shaping Iraq's Security Forces, CSIS, Washington, December 16, 2013, PP: 13-14>

http://csis.org/files/publication/131213_Iraq_Security_Forces.pdf

43 -فكرت نامق العاني، وكرار انور ناصر، محددات الموقف الأمريكي من الازمة الامنية في العراق بعد احداث الموصل، مجلة قضايا سياسية، العدد 37 و 38، بغداد، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، السنة 2014، ص ص 7-13.

44 -انتوني كوردسمان، لنتائج الحقيقية من الحرب على العراق: المنافسة الإستراتيجية بين الولايات المتحدة وإيران،، ترجمة دار بابل للدراسات والاعلام، دار بابل للدراسات والاعلام، اذار 2015

http://www.darbabl.net/show_tarjama.php?id=251

45 -د.هشام القروي، مشروع الاحتلال ومشروع الدولة الوطنية الديمقراطية، المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2011، ص ص 15-17.

وايضا: تقرير: تقسيم العراق وانضمام إقليم كردستان إلى إيران، صحيفة صوت العراق، استخراج بتاريخ: 20 حزيران 2015

<http://www.sotaliraq.com/mobilenews.php?id=156762#axzz3e5uflRdb>

46 -د.آزاد عثمان، مشكلة حدود إقليم كردستان الفدرالي، بحث مقدم إلى مؤتمر الفدرالية في العراق، الواقع والمستقبل، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ومكتب إقليم كردستان للدراسات الفدرالية، اربيل، في: 28- 29 نيسان 2014

<http://www.kurdipedia.org/books/89693.PDF>

وايضا: سولاف محمد، الأزمة الدستورية في العراق، "دراسة تحليلية مقارنة للدستور العراقي الفدرالي لعام 2006 ومقارنتها مع دساتير الدول الفدرالية"، دراسة منشورة على موقع النور الالكتروني، استخراج بتاريخ: 16 تموز 2015
www.alnoor.se/extra/75.doc