

الفيدرالية في الدستور العراقي

(العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات)

م. سه روهـر جمال حيدر

جامعة أربيل التقنية

أ. د. اسراء علاء الدين نوري

كلية العلوم السياسية / جامعة

النهرين

المقدمة

إنَّ أحد أهم القضايا المطروحة في أجندة الدستور العراقي هو مسألة (الفيدرالية)، ففي الحقيقة يرجع أصل فكرة المشروع الفيدرالي في العراق، إلى تبني برلمان إقليم كردستان لمشروع (الفيدرالية في العراق) لعام ١٩٩٢، إذ ترددت الفيدرالية، كمطلب في الخطاب السياسي لحركة المعارضة العراقية بأطرافها المتعددة في اجتماعاتها المتوالية، ومنها اجتماع لندن من ١٤ - ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٢، الذي عقد تحت شعار (من أجل بناء عراق جديد) أي: على أساس التعددية والديمقراطية والفيدرالية وحقوق الإنسان.

فضلاً عما جاء في قرار مجلس الأمن المرقم (١٥٤٦) بشأن النص على الفيدرالية، مع التزام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بإنشاء نظام فيدرالي في العراق، وتوج هذا التوجه بالدستور العراقي المؤقت لعام ٢٠٠٤، والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، وحيث بدأ التطبيق العملي للفيدرالية وبصياغات متعددة وفي أكثر من فصل ومادة دستورية، إذ نصَّ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي صدر في نيسان ٢٠٠٤ في المادة الرابعة منه على أنَّ (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي، يجري فيه تقاسم السلطات بالاشتراك بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات والبلديات، ويقوم النظام الفيدرالي الحكومي على أساس مبادئ الجغرافية والحكم الصالح والفصل بين السلطات ، وليس على أساس العرق والقومية والمذهب)^(١).

فالعراق كسواه من البلدان يحمل خصوصية وطنية يتفاعل معها تعدد اللهجات ، واللغات ، والعقائد ، والقيم والأعراف ، والتقاليد ضمن وطن واحد، وهذه الخصوصية تحتاج إلى تجربة ديمقراطية تؤسس لدولة الإنسان والقانون دولة المساواة والتكافؤ والمواطنة الصالحة، ومن ثمَّ الحكم الصالح، هذه التجربة تؤتي نتائجها في ظل



إعطاء تمثيل شعبي لمختلف هذه الفئات والأعراق يضمن حقوقهم ضمن دستور موحد ويتمثل ذلك بتحقيق مبدأ اللامركزية السياسية التي هي السمة المميزة لمبدأ الفيدرالية التي تتمتع بنوع من المرونة ضمن مفهوم الاتحاد. إشكالية البحث: في الآونة الأخيرة بدأ ينتشر مفهوم الفيدرالية في الأوساط العامة وأيضاً بين نخب عدة، وراح الحديث عنها يأخذ منحى جديلاً يتراوح بين مديات متضاربة ومتباعدة ، بإن الارتقاء بهذه الرؤية يتطلب التعامل معها لا النفور منها، وهناك حاجة متجددة لتبديد الغموض والقلق ، وربما الخوف الذي تستشعره أوساط غير قليلة تجاه نظام لم تجربه من قبل ، وكان هناك رأيان سائدان :

الأول / ينظر إلى الفيدرالية بأنها مقدمة لتقسيم الوطن الواحد وتفتيت الوحدة الوطنية .

الثاني / ينظر إلى الفيدرالية بوصفها المعبر عن طموحاتهم ، التي من خلالها تستطيع أن تحفظ على الوحدة ويظل التاريخ مصاناً ، ويأخذ كل طيف لونه وشكله ضمن محيطه .

فهناك إشكالية رئيسة تنبع من أنَّ العراق كغيره من البلدان الأخرى يحمل خصوصية التنوع العرقي والطائفي المتمثل بوجود أقليات عدّة دينياً ولغوياً وثقافياً تحتاج إلى قدر من تمثيل حقوقها في ظل حكومة قادرة على التعاطي الإيجابي مع مسألة الفيدرالية.

فرضية البحث: إنَّ مسألة الفيدرالية لم تكن مسألة مقبولة من قبل معظم الطوائف والقوى والأحزاب السياسية في الدولة العراقية، فهناك اختلاف في وجهات النظر حول تطبيق الفيدرالية، وعدم الاتفاق الواضح فيما بين الكتل السياسية يسبب إشكالية كبيرة؛ فضلاً عن أنَّ فقرات ومواد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تضمن خلطاً واضحاً بين نظامي اللامركزية الإدارية والفيدرالية، فلم يحدد ما هي طبيعة النظام السياسي والاداري المتبع في العراق، على الرغم من طرح خيار الفيدرالية وإقراره في الدستور، إلا أنَّ التطبيق العملي له على أرض العراق قد واجهته اشكاليات كثيرة، ساعد عليها وجود حكومة مركزية، وهذا الأمر خلق أزمة سياسة في العراق ما تزال تلقى بظلالها على الأطراف كافة، أو من خلال طرح فكرة اللامركزية السياسية للأقاليم في إدارة شؤونها الخاصة بشكل حقيقي وكامل.

هيكلية البحث: من أهم مستلزمات الفيدرالية هو تقاسم الاختصاصات ما بين السلطات الاتحادية ، وسلطات الأقاليم ومن دون هذا التقسيم للاختصاصات لا يمكن الحديث عن نظام فدرالي، ونظم الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ موضوع توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والإقليم في الباب الرابع ، والخامس منه ، وقد اتبع المشرع الدستوري أسلوباً ذكر اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر ،



وفيما عدا ذلك يكون أمر البت فيه يعود إلى الإقليم ، فضلاً عن أنَّ الدستور قد جعل بعض الاختصاصات مشتركاً بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، وتم تقسيم البحث إلى:

المحور الأول/ رؤية في الفيدرالية

الفيدرالية هي عبارة عن نظام تتنازل بموجبه الدول الأعضاء عن سيادتها ، وبعض سلطاتها إلى سلطة اتحادية تتولى تسيير الشؤون الرئيسة، كالسياسة الخارجية، والدفاع الوطني، والاقتصاد، بينما تحتفظ الدويلات الأعضاء ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة، وهي ((اتفاق دول عدة ، أو أقاليم، طبقاً للدستور على إقامة اتحاد دائم فيما بينها، بحيث تتكون نتيجة هذا الاتحاد دولة واحدة جديدة، هي الدولة الفيدرالية تمثل من جانب حكومة مركزية، هي الحكومة الفيدرالية، التي تباشر سلطاتها طبقاً للدستور على حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد وعلى معظم رعاياها بالشكل الذي يؤدي إلى اندماج الشخصية الدولية للدول الأعضاء، في شخصية الدولة الفيدرالية))^(٢)، وتمثل ((تنظيماً سياسياً، تتوزع فيه نشاطات الحكومة الفيدرالية بين حكومة مركزية وحكومات محلية وعلى نحو يتيح لكل حالة من هذه الحكومات القيام بنشاطات تتخذ أساسها قراراته نهائية، وتترك الفيدرالية بعض الأمور الخاصة حصراً على السلطات المحلية لاتخاذ القرار بشأنها ، وبمعزل عن الحكومة المركزية، ولابد هنا من توفير الضمان لديمومة مثل هذه السلطات المحلية، والضمان الوحيد هو دستور مكتوب ينفذ من جانب سلطة قضائية مستقلة))^(٣)، وهي ((دولة مركبة تقوم على أساس تقسيم البلاد إلى أقسام عدة (ولايات ، أو أقاليم، أو كانتونات) على طبق الدستور يكون لها سلطات محلية ، ذات طابع تشريعي ، وتنفيذي ، وقضائي، وهي تشبه إلى حد ما التنظيم المعمول به في الدول المستقلة، لكنها لا تتمتع بالسيادة ولا بالشخصية القانونية بوصفها لا يمكن أن تعدّ (الولايات الأعضاء) شخصاً من اشخاص القانون الدولي ، ويكون الاعتراف فقط للدولة الفيدرالية في هذا الشخص القانوني الدولي))^(٤)، وتنشأ الفيدرالية بطريقتين^(٥):

الطريقة الأولى/ تنشأ الفيدرالية عن طريق اتفاق الدول المستقلة على الاتحاد فيما بينها في ميثاق اتحادي ، ثم إلى دستور اتحادي وهذه هي الصورة التي تنشأ بمقتضاها الفيدرالية، ويكون دافع الدول إلى هذا الاتحاد تقارب شعوبها من الناحية التاريخية الحضارية والثقافية ، أو شعور هذه الدول بحاجتها إلى الاتحاد لصد عدوان الغير



عليها ، والحيلولة دون تحقيق مطامع العدو ، وهذه هي الطريقة التي اتبعت في نشأة الولايات المتحدة الاميركية ، وسويسرا ، وكندا ، وافريقيا الجنوبية .

الطريقة الثانية/ تنشأ الفيدرالية نتيجة لتفكك دولة بسيطة موحدة ، وبدلاً من أن تقوم كل دولة ناتجة عن ذلك إلى إقامة دولة منفصلة تمام الانفصال عن الدويلات الأخرى ، فأنّها تلجأ إلى تشكيل اتحاد مركزي فيما بينها ، كما حصل في روسيا ، والبرازيل ، والارجنتين ، والمكسيك .

أما طرق انتهاء الفيدرالية ، فهناك أسلوبان لانتهاء الفيدرالية ^(٦) :

الأول/ انخيار الدولة الاتحادية بالطرق التي يقرها القانون الدولي العام لانتهاء الدول .

الثاني/ تغيير شكل الدولة من الاتحاد الفيدرالي إلى دولة موحدة ، أو بسيطة ، إذ تنقلب الدويلات إلى مجرد أقسام إدارية أو محافظات .

الثالث/ انتهاء الاتحاد الفيدرالي عن طريق تحوّل إلى اتحاد استقراي أو تعاهدي ، فهذا محتمل من الناحية النظرية ، إذ يرى جانب من الفقه الدستوري هذا التحول ربما لن يحصل أبداً ، وإن حدث ذلك ، فمن المستبعد أن يكون تحولاً رضائياً ، وإنما سيكون وليد العنف أو الثورة .

ومهما اختلفت الآراء حول الفيدرالية ، فأنّها تكاد تجمع على مجموعة من السمات ^(٧) :

- ١ . إنّ الفيدرالية تمثل صيغة من صيغ الحكم في دولة عصرية حديثة .
- ٢ . إنّ نظام الحكم الفيدرالي ينتمي إلى ما يسمى بالأنظمة الديمقراطية .
- ٣ . ترتبط الفيدرالية بالاتحاد ، ولا تعني التقسيم والانفصال ، فضلاً عن أنّ الاتحاد في ظل الفيدرالية يكون اختيارياً وليس قسرياً .
- ٤ . يتميّز المجتمع الذي تطبق فيه الفيدرالية بتنوعه الاثني أو الديني أو القومي .

المحور الثاني/ توزيع الاختصاصات والسلطات :

المطلب الأول/ الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية :

تناول الدستور السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية في مادتين ، وعلى النحو الآتي ^(٨) :

أولاً : من أولى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية هو ما ذكرته المادة (١٠٩) من الباب الرابع في الحفاظ على وحدة العراق ، واستقلاله بقولها (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته



واستقلاله وسيادته ، ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، جعل الدستور واجب المحافظة على استقلال العراق ، ووحدته على عاتق الحكومة الاتحادية ؛ لأنّ هذه المسؤولية كبيرة ، ولا يمكن أن تنهض بها الأقاليم ، وإنّ تنظيم القوات المسلحة وتسليحها يعود إلى الحكومة الاتحادية ، والسبب الآخر في إيراد هذا النصّ هو الظروف التي رافقت كتابة الدستور ، والمعارضة الشديدة التي أبدتها كثير من الجهات للنظام الفيدرالي ، الذي جاء به هذا الدستور ولأول مرة في تاريخ العراق ؛ لذلك فقد تمّ ذكر هذا النصّ من أجل الاطمئنان في أنّ الفيدرالية لا تعني التقسيم بأيّ حال من الأحوال، وجعل من واجب الحكومة الاتحادية المحافظة على وحدة العراق، والحيلولة دون أيّ محاولة للانفصال من أيّ إقليم.

ثانياً: ما ذكرته المادة (١١٠) من الدستور من ذكر الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وهي تتضمن قائمة من الشؤون الهامة ، التي لا تفوض للأقاليم وهي :

١. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض ، والتوقيع عليها وبرايمها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

٢. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

٣. 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.

٤. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

٥. تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة، وحق اللجوء السياسي.

٦. تنظيم سياسة الترددات البثية ، والبريد.

٧. وضع مشروع الموازنة العامة، والاستثمارية.

٨. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، على وفق القوانين والأعراف الدولية.

٩. الاحصاء والتعداد العام للسكان.



نجد أنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبني نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية في وقت واحد، إذ يوجد إقليم واحد في العراق حالياً وهو إقليم كردستان، مع إمكانية استحداث أقاليم أخرى في المستقبل على وفق الكيفية التي حددتها مواد الدستور، أما المحافظات التي لم تنتظم في إقليم فأنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وتمارس صلاحيات إدارية ومالية واسعة، ولا تخضع لسيطرة، أو إشراف أي وزارة، أو جهة غير مرتبطة بوزارة، إذ أنَّ المزاوجة بين نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية تثير تساؤلاً ملحاً عن صوابية هذا الأسلوب، ومدى ملاءمته للواقع الاجتماعي والسياسي للعراق، فضلاً عن أنَّ لكل من نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية قوانين اتفق عليها في الفقه، فهل كان الدستور متمسكاً بالقوانين المذكورة أم أنَّه أبتكر من عنده قوانين وأساليب جديدة بعيدة كل البعد عن المسلّم به في الفقه والقانون؟ .

المطلب الثاني/ الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم

في هذا النوع من الاختصاصات جعل المشرّع ممارستها مشتركة بين السلطات الاتحادية، وسلطات الأقاليم بالتعاون فيما بينها، وعلى الرغم من أنَّ معظم هذه الأمور هي من الشؤون التي تهم الأقاليم، ولكنَّ المشرّع قد جعلها لتمارسها بالتعاون مع السلطات الاتحادية وعلى النحو الآتي^(٩):

أولاً/ إدارة النفط والغاز: نصّت المادة (١١١) من الدستور على أنَّ (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، وهذا يعني أنَّ ملكية هذه الثروة الهامة هي ملكية جماعية لأفراد الشعب العراقي كافة من دون تمايز بين الأقاليم، التي يوجد فيها، أو تلك التي لا تحتوي على هذه الثروة، وهذه الملكية الجماعية تستوجب أيضاً التعاون بين سلطة المركز، وسلطة الأقاليم المنتجة للنفط، وهو ما تضمنته المادة (١١٢) من الدستور، التي نصّت على أن "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في معظم أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، التي حرمت منها بصورة محزنة من قبل النظام السابق، التي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون))، وكذلك ما نصّت عليه الفقرة ثانياً من المادة السابقة بأن ((تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)). .

ومن الجمع بين الفقرتين السابقتين نذكر الملاحظات الآتية:



(١) يفهم من هاتين الفقرتين بشكلهما الحالي أنَّ الاختصاص المشترك بين السلطة الاتحادية ، وسلطة الأقاليم فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت ، يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية ، وينتهي بانتهاء هذه الحقول ، أمّا الحقول المستقبلية المكتشفة ، أو التي سيتم اكتشافها لاحقاً فلا نجد نصّاً صريحاً ، أو إشارة واضحة تنظم ذلك ، ولكن الذي يفهم من النص السابق أنَّ إدارتها تكون من اختصاص سلطات الأقاليم تنفرد فيه من دون أن يكون للسلطات الاتحادية أيّ تدخل فيه ، وبعضهم يذهب إلى فهم خاطئ فيما يتعلق بإدارة الحقول غير المكتشفة ، التي تكون إدارتها من اختصاص الإقليم ، إذ ذهب إلى ابعاد من ذلك حيث يعتقد بإدارتها وملكيته أيضاً واستيفاء ما يتحصل منها من واردات للإقليم فقط ، والواقع أنَّ هذا الفهم يشير إلى اشكالات عدّة ، إذ أنَّ ملكية النفط هي ملكية جماعية للشعب بأكمله ، كما نصّت على ذلك المادة (١١١) والواردات سواء المتأتية من الحقول الحالية أم المستقبلية ، فأنّها توزع بحسب التوزيع السكاني للمحافظات ، والأقاليم وبموجب قانون يُسنّ لذلك وأنّ انفراد أيّ إقليم بإدارة أو ملكية أيّ حقل نفطي يوجد في الإقليم ، أو عقد الاتفاقيات بشأنه بصورة منفردة يعارض الدستور العراقي .

(٢) أمّا الفقرة الثانية فهي تتعلّق بالسياسات الاستراتيجية لتطوير النفط والغاز ، إذ أنّها تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية ، وسلطة الأقاليم ، ولمدة غير محددة ، وغير مقيدة بحقول حالية ، أو مستقبلية ، وأنّها تتعلّق بثروة النفط والغاز بأكملها ، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي .

ثانياً/ إدارة المواقع الأثرية: هو ما نصّت عليه المادة (١١٣) التي جعلت إدارة المواقع الأثرية من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الأقاليم ، إذ ((تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية ، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات ، وينظم ذلك بقانون))^(١٠) .

ومعلوم أنَّ العراق يعدّ من أقدم الحضارات في العالم ، وتنتشر على بقاعه ، وأراضيه كافة كثير من المواقع التاريخية والأثرية لمختلف العصور والأزمنة الماضية ، وبمجملة تعدّ ثروة وطنية للشعب العراقي بأكمله ، ولا تعدّ من الشؤون أو الأمور الداخلية للأقاليم ؛ لذلك جعل المشرّع الدستوري إدارة هذه المواقع والمسائل التراثية الأخرى من اختصاص السلطات الاتحادية ، وبالتعاون مع الأقاليم التي توجد فيها هذه المواقع .



ثالثاً: ما نصّت عليه المادة (١١٤) من ذكرها لمجموعة من الاختصاصات تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم وعلى النحو الآتي^(١١):

١. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.
٢. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة ، وتوزيعها.
٣. رسم السياسة البيئية ؛ لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٤. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
٥. رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٦. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٧. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

المطلب الثالث / اختصاصات حكومة الأقاليم

في تنظيم اختصاصات سلطات الأقاليم بيّن الدستور أنَّ كلَّ ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ، التي حددها المادة (١١٠) يكون من اختصاص الأقاليم ، وذلك بحسب نصّ المادة (١١٥) التي جاء بها أنَّ ((كل ما لم ينصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما))^(١٢).

وفضلاً عمّا تقدم من اختصاصات الأقاليم ، ما نصّت عليه المادة (١٢١) البند/ أولاً، الذي تضمن أنَّ ((سلطات الأقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لإحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصاتٍ حصرية للسلطات الاتحادية))، والبند (خامساً) من المادة المذكورة الذي نصّ على أنَّ ((تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجهٍ خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم))^(١٣).



والملاحظ على توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي أنَّه قام بتوسيع اختصاصات سلطات الأقاليم بشكل كبير ، وعلى حساب السلطة الاتحادية، وهذا خلاف المألوف في الدول الفيدرالية التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة ، كثيراً ما كانت تميل إلى تقوية سلطة الحكومة المركزية، أو الاتحادية ، وعلى حساب الحكومات المحلية للأقاليم، ونعتقد أنَّ هذا الأمر مرتبط بالظروف التاريخية ، التي مرَّ بها العراق ، وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق، لذلك ورغبةً من المشرِّع الدستوري في إعطاء الأقاليم دوراً أكبر في تحقيق مصالحها ، ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمراقفها، فقد أعطاها دوراً أكبر في ممارسة السلطات الممنوحة لها، ومن أهم المسائل التي بينت فيها هيمنة السلطات المحلية للأقاليم، هي:

١. ما نصّت عليه المادة (١١٥) السالفة الذكر ، التي حددت اختصاصات الأقاليم، فقد جعلت هذه المادة الأولوية لقانون الأقاليم في حال حصول اختلاف بين قانون الحكومة الاتحادية ، والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبالنتيجة فإنَّ ما نصّ عليه الدستور من اختصاصات مشتركة في الواقع تكون للأقاليم دون الحكومة الاتحادية.

٢. ما نصّ عليه البند ثانياً من المادة (١٢١) من الباب الخامس من الدستور، وذلك في حال تطبيق قانون اتحادي معين ، فإنَّ بإمكان حكومة الأقاليم تعديل تطبيق هذا القانون إذا كان يتعارض مع قانون الإقليم ، وذلك في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية التي تضمنتها المادة (١١٠).

علماً أنَّ هذه الفقرة لم تبين لنا كيفية تعديل التطبيق ، إذ أنَّ التعديل ينصب على القانون نفسه ، وليس على التطبيق عند التعارض.

ومن هذا نجد أنَّ الدستور العراقي أعطى الأولوية لقانون الأقاليم في حال وجود تعارض ، واختلاف في تطبيق القوانين الاتحادية والقوانين الإقليمية، وهذا من جهته يضعف سلطة الحكومة الاتحادية في الأقاليم ، وعدم قدرة الحكومة الاتحادية في التدخل بصورة مباشرة في الشؤون الداخلية الإدارية ، والمالية ، والقانونية للأقاليم.



المطلب الرابع/ اختصاصات المحافظات غير منتظمة في إقليم

أفرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور لبيان التنظيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، فقد نصّت على ذلك المادة (١٢٢) من الدستور^(١٤):

أولاً: تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية ، والنواحي ، والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظّم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعّد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظّم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أيّ وزارة ، أو أيّ جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

والملاحظ على هذا النص أنّ البند (خامساً) اسقط دعامة أساسية من دعائم نظام اللامركزية، وذلك عندما نصّ على عدم اخضاع مجالس المحافظات إلى رقابة أيّ جهة.

وكان الأولى بالمشرع الدستوري أن ينصّ على ضرورة اخضاع هذه المجالس لرقابة أخرى، كرقابة السلطات الاتحادية في الدولة من أجل الحفاظ على الوحدة الإدارية للدولة لتحقيق تطبيق صحيح وفعال للامركزية الإدارية ، وهذا الأمر تمّ تلافيه في القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، عندما نصّت المادة الثانية منه على اخضاع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ، وأيضاً ما ورد في المادة (٤٧) من القانون المذكور ، التي نصّت على خضوع دوائر المحافظة ، والمجالس لرقابة ، وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة بموجب أحكام الدستور.

ونصّت المادة (١٢٣) من الدستور على أن ((يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون))^(١٥).

إنّ تفويض السلطات الذي نصّت عليه هذه المادة الدستورية يثير عدداً من الملاحظات وهي:

١. إنّ تفويض الاختصاص في مجال القانون العام جائز بناء على نصّ صريح وهو ينحدر

من أعلى إلى أسفل فيقوم الرئيس الإداري على سبيل المثال بتفويض الموظف المرؤوس ، أو تقوم



الهيئة أو المجلس بتفويض رئيسها جزءاً من الاختصاصات المتحدة من القانون ، وذلك بناءً على قناعة واختيار أما تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق بين جهتين إداريتين فهو أثناء الحياة العملية.

٢. إنَّ المادة (١١٠) من الدستور قد حددت وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية ، وما عداها يدخل ضمن صلاحيات الإقليم ، فيكف تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، وهي خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية.

٣. نصّت المادة (١١٥) من الدستور أنَّ الصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما.

إنَّ امعان النظر في الاختصاصات التي منحتها هذه المادة الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يكشف لنا بوضوح تام أنَّ الدستور ساوى بينها ، وبين الأقاليم في الاختصاصات ، وأعطى لقانونها الأولوية عند التعارض في غير الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، مما يعني أنَّ الدستور قد منح المحافظات كلَّ شروط الفيدرالية على الرغم من أنَّ المادة (١٢٢) من الدستور ، قد نصّت على اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية.

مما يؤدي إلى القول إنَّ الدستور في تنظيمه لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد خلط بين مفهومي الفيدرالية واللامركزية الإدارية ، وكان على المشرع الدستوري أن يكون أكثر وضوحاً في تحديد مفهوم اللامركزية الإدارية ، ومنح المحافظات الاختصاصات التي تتناسب وهذا المفهوم.

وضمن التنظيم الإداري للمحافظات توجد هناك سلطتين محلَّ كلٍّ منهما محل السلطة المركزية ، وهما مجلس المحافظة والمحافظ ، وقد حدد القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اختصاصات كلٍّ منهما على النحو الآتي:

أ. مجلس المحافظة :

نصّت المادة الثانية من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أنَّ مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة.

أما المادة السابعة من القانون فقد حددت اختصاصات مجلس المحافظة الرقابية والإدارية ، التي أهمها:
أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.



ثانياً: إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حال تحققت أحد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من المادة (٧) بناءً على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

رابعاً: إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة للمحافظة.

خامساً: المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقشة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ، ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية ؛ لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

سادساً: الرقابة على معظم أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية ، والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء عملها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

سابعاً: انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثامناً: استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستوجب يعرض للتوصيات على الإقالة في جلسة ثانية، ويعدّ مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

تاسعاً: المصادقة على ترشيح ثلاثة أعضاء لإشغال المناصب العليا من المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، وإعفائهم أيضاً بالأغلبية المطلقة أيضاً.

عاشراً: المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

حادي عشرة: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج، والاستحداث ، وتغيير أسمائها ومراكزها ، وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ ، أو ثلث أعضاء المجلس.

ثاني عشرة: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ، ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية ؛ لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

ثالث عشرة: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول ، أو رفض التبرعات والهيآت التي تحصل عليها المحافظة.



رابع عشرة: ممارسة أي اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة.

ب. المحافظ:

نصّت المادة (٢٣) من القانون رقم ٢١ على وفق لسنة ٢٠٠٨ على أنّ المحافظ هو أعلى مسؤول تنفيذي في المحافظة، أما صلاحياته فقد نصّت عليها المادة (٣١) من القانون ومن أهمها:

أولاً: إعداد الموازنة العامة للمحافظة المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة .

ثانياً: تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة .

ثالثاً: تنفيذ السياسة العامة الموضوعية من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة .

رابعاً: الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة ، وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .

خامساً: تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل ، التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية.

سادساً: استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ، ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس .

سابعاً: إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون ، الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس .

ثامناً: تثبيت الموظفين المحليين، في المحافظة، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا، بترشيح من الدوائر المختصة على وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس .

تاسعاً: اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة .



عاشراً: للمحافظ أن يأمر الشرطة بإجراء التحقق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون.

حادي عشر: للمحافظ استحداث وإلغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة ، وضوابط وزارة الداخلية .

ثاني عشر: للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، ومعظم الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام، العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش) .

ثالث عشر: للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي.

رابع عشر: للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه ، ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة إليه.

ونصّت المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ البند ثالثاً على منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين على أن ((إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)).

وقد أثار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين كثيراً من الانتقادات ، إذ أن منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ينسجم مع النظام الفدرالي ، وليس مع نظام اللامركزية الإدارية ، الذي لا يمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات التشريعية.

وإنّ هذه القوانين قد تسبب كثيراً من الاحتمالات ما يخصّ المواطنين عند تنقلهم من محافظة لأخرى بسبب اختلاف هذه القوانين.

إلا أنّ الذي يخفف من حدة هذه الانتقادات هو حصر الاختصاص التشريعي في الأمور الإدارية والمالية فقط مثل استحداث ، أو دمج قضاء ، أو ناحية ، أو فرض رسوم على بعض البضائع داخل المحافظة.

لذلك لا يجوز لمجالس المحافظات إصدار قوانين أو تشريعات عدا المسائل الإدارية ، والمالية مثل إصدار قانون عقوبات للمحافظة.

وهذه القوانين التي تشرعها مجالس المحافظات ينحصر نطاق سريانها بالحدود الإدارية للمحافظة ، ولا يمكن أن يمتد نطاق سريانها إلى الحدود الإدارية لمحافظة أخرى.



وتتولى المحكمة الاتحادية النظر في دستورية هذه القوانين استناداً إلى نصّ المادة (٩٣) من الدستور ، وما يخصّ الطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية ، والتشريعات المحلية ، التي تصدرها مجالس المحافظات فإنّ العلاقة بينهما تحددها صفتان وهما:

١. علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي، فقد نصّت المادة السابعة البند ثالثاً من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بأن لا تتعارض التشريعات ، التي تصدرها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية ، وبذلك فإنّ للقوانين الاتحادية علوية على التشريعات التي تسنّ من قبل مجالس المحافظات.

٢. التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي، ومعنى ذلك أنّ المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأيّ تشريع يتعدى هذه الممارسة ، يكون باطلاً، ولا بد أن يكون هذا التشريع متكاملًا مع القوانين الاتحادية ، ويتفق معها.

ولا بد أن تسير إلى أنّه في حال تعارض القانون المحلي مع القانون الاتحادي في موضوع معين لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية ، أيّ ضمن الصلاحيات المشتركة ، ولم يكن القانون المحلي مخالفاً للدستور ، فإنّ القانون المحلي هو الذي يطبق ، ولا يعني هذا القانون المحلي المشرّع من قبل مجلس المحافظة معدلاً أو لاعباً للقانون الاتحادي.

وأخيراً لا بد أن نشير إلى القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد أوجب على مجالس المحافظات في المادة السابعة البند ثاني عشر على إصدار جريدة تنشر فيها القرارات والأوامر كافة التي تصدر عن المجلس.

المحور الثالث/ الرؤى المستقبلية للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم

والمحافظات

إنّ مستقبل الفيدرالية في العراق مفتوح على كثير من الاحتمالات والخيارات، فحادثة التجربة الفيدرالية ووجود كثير من المشاكل والعقبات الدستورية ، التي لم يتمّ تفسيرها بالشكل الصحيح تارة، ولعجز مجلس النواب العراقي من تشريع قوانين تفسرها بالشكل الصحيح تارة أخرى، وهذا الأمر عزز وجهة النظر القائلة بوجود كثير من الاحتمالات والخيارات لمستقبل الفيدرالية في العراق، وهو ما سنتناوله بمشاهد عدة، وهي:



المطلب الأول/ مشهد فيدرالية الأقاليم أو فيدرالية المحافظات

يتضمن هذا المشهد نوعاً من التفاؤل؛ لأنّ معظم المؤشرات والنتائج التي يتحصل عليها هذا المشهد هي في صالح كلّ الأطراف العراقية، الشعبية منها أو السياسية؛ وذلك لأنّ الوصول إلى حلول منطقية توافقية تحصل على رضا الأطراف جميعها (السياسية، القومية، الطائفية، والاثنية)، لاسيما في الأمور المتنازع عليها من توزيع للصلاحيات الدستورية بين المركز والإقليم، وحلّ لبعض الاشكالات المتعلقة ببعض المناطق المتنازع عليها، عبر آلية دستورية يشترك فيها أبناء هذه المناطق لتحقيق الاستقرار فيها، وإنّ تشريع بعض القوانين المنظمة لتوزيع الثروات الطبيعية والنفط والغاز، والاستثمار وبمشاركة كلّ الأطراف، سيكون له التأثير المباشر في الوصول إلى الحلّ المنشود، وتجاوز بعض الخلافات والجلوس على طاولة الحوار، والاتفاق على وضع خارطة طريق تؤدي إلى حلول ناجعة لمشاكل معقدة، وتجاوز بعض العقد، ومن ثمّ الذهاب إلى توقيع عقد وطني يتمّ وفقه تسيير أمور البلد أثناء المرحلة القادمة، والوصول إلى إيجاد الغطاء القانوني لبعض الأمور الدستورية المبهمة، وتفسيرها على وفق تشريعات، يقوم بوضعها مجلس النواب العراقي، وإنّ إقرار بعض القوانين الهامة مثل قانون المحكمة الاتحادية العليا، وقانون تشكيل المجلس الاتحادي، سيكون كفيلاً بالبدء بالخطوات اللاحقة التي تتطلب توافقاً أكبر، لاسيما في المواضيع المصرية مثل تشكيل أقاليم جديدة^(١٦)، وبصور هذا المشهد مستقبلاً ممكناً تستطيع فيه السلطة الاتحادية من تأكيد السيطرة على الحياة الوطنية في العراق والمحافظة عليها، وتعمل بقوة توازن مضادة للميول الإقليمية الدفينة في المجتمع، والمنعكسة في الهيكل الرسمي للدستور، ويمكن إرساء ذلك عبر عملية التعديل الممكنة للمادة (١٤٢)، التي تعيد التوازن للسلطتين الاتحادية والإقليمية، إذ يعتمد هذا المشهد على عدد من العوامل كاهمية طموحات، ومصالح الساسة، والمسؤولين الملتزمون بوظائف على المستوى الوطني، فقيامهم على الرغم من الاختلافات بينهم، بإيجاد اهتمام مشترك في حماية وتنمية سلطتهم في النظام الفيدرالي، فالسلطة الممنوحة لهم في المادة (١٠٩) بحفظ وحدة العراق و تكامله، واستقلاله، وسيادته، ونظامه الفيدرالي الديمقراطي، تعدّ كبيرة، وتتيح لهم أرضية صلبة، فكثير من السلطات الحصرية المذكورة في المادة (١١٠) مثل الأمن الوطني بما في ذلك القوات المسلحة، والسياسة المالية، وإعداد الميزانية الوطنية للدولة، ووضع مشروع قانون الموازنة العامة وموازنة الاستثمار، يمكنها إذا تمّ تأويلها على نطاق موسع، دعم حكومة وطنية تتمتع بنفوذ كبير في النظام الفيدرالي، ويمكن صياغة تلك الإجراءات لتسهيل، أو تأخير ظهور المستوى الحكومي للأقاليم في النظام الفيدرالي، فقد يمكنها وضع شروط تتعلق بالحجم والقدرات الحكومية والمالية التي



من شأنها تأخير تحرك المحافظات نحو الإقليمية، بل يمكنها أن تجعل وضع المحافظات أكثر جاذبية من وضع الأقاليم بشكل أكبر مما هي عليه، ويمكن للحكومة الاتحادية في ظل غياب وجود أقاليم بالفعل، وبالتعاون مع المحافظات الموجودة، التأكيد على السيطرة الشديدة على إدارة، وتنمية موارد النفط والغاز في العراق، وطبقاً لهذا المشهد وخلال العشر سنوات، سيظهر العراق كنظام فيدرالي متوازن، إذ يكون المركز مجهزاً بشكل معقول بالسلطة والمواد اللازمة لإدارة التعددية المتنوعة للعراق، والحفاظ على البلد وحدة واحدة، وذلك بتبديد الصراع، ووضعه في إطار مؤسسي لنمط العلاقات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات^(١٧).

وهنا يمكن الاستفادة من تجارب بعض الدول الناجحة في انتهاز النظام الفيدرالي، لاسيما التجربة السويسرية، التي تعد نموذجاً متميزاً في الاندماج السياسي، التي تمكنت من تجاوز كل العقبات ونجحت في إيجاد سبل ناجحة للوصول إلى تفاهم بين ثقافتها المتعددة داخل المجتمع، مما ساعد في حماية الأقليات وديمومة نجاح التجربة، فدور المؤسسات السياسية كان محورياً في توحيد شعب له أربع لغات متعددة، وديانتان، وثقافات إقليمية متنوعة، ومن ثم تحويل كل هذه العقبات إلى مميزات، وهذا كله يكمن في القدرة على الاندماج، والدمج بين مفهومي (الديمقراطية والفيدرالية)، وكذلك في الأسلوب الخاص في التعامل مع الصراعات، والمشاكل السياسية والاجتماعية بطريقة سليمة.

وإنّ تطبيق هذا المشهد ونجاحه يدعمه (بحسب وجهة نظرنا) وجود رغبة حقيقية بالتعايش السلمي، والحفاظ على وحدة العراق لدى عدد غير قليل من الأطراف السياسية العراقية، وذلك عبر انتهاز النظام الفيدرالي الاتحادي، فضلاً عن إدارة الاختلاف بينها عبر آلية الحوار والديمقراطية.

المطلب الثاني / مشهد التحول إلى نظام ثنائي: فيدرالية كردستان / لا

مركزية إدارية المحافظات

هو المشهد المتحقق حالياً في ظل انعدام الحلول الدستورية لبعض المشاكل العالقة بين حكومة المركز والإقليم من جهة، وحكومة المركز والسلطات المحلية في المحافظات من جهة أخرى، إذ أنّ انعدام الرؤية الواضحة والتفسير المتناقض لبعض مواد الدستور، فضلاً عن انعدام الثقة بين مجمل أطراف العمل السياسي في العراق، جعل كل طرف يعمل على وفق الاتجاه، الذي يوازي رغباته، وهذا الأمر أدى إلى تعطيل إقرار كثير من القوانين السياسية والاقتصادية الهامة، فضلاً عن استمرار التشكيك والمماطلة من قبل مجمل الأطراف، وهذا



الأمر لو استمر سيتسبب بالكثير من التقلبات والأزمات السياسية، فضلاً عن تعطيل النمو الاقتصادي، فالمركزية الموروثة تفعل فعلها في ممارسة السلطة والتعامل معها، وفي برامج القوى السياسية وشعاراتها، وفي الأنماط الاقتصادية السائدة، وفي القيم والعلاقات الاجتماعية، ولم يحصل تغيير ملموس في هذه الجوانب ينسجم مع الفيدرالية، باستثناء المظاهر المطفة للديمقراطية، التي جعلت المواطن قانعاً بالمستوى المحدود من اللامركزية ظناً منه أنها هي الفيدرالية^(١٨)، ففي هذا المشهد يعترف الدستور الحالي بوضعية متميزة للإقليم الكردي، لكنه في الوقت نفسه لا يزال يعمل في اتحاد مع بقية أجزاء البلاد، التي تعدّ الدولة المركزية مسؤولة عنها، ويستمر وجود المحافظات الموجودة خارج الإقليم الكردي، ولكنها تبقى وحدات إدارية وليس وحدات إقليمية لها استقلالية وصلاحيات في ظل نظام فيدرالي فاعل، وتظل بغداد هي نقطة الثقل السياسي للعراقيين العرب، بينما يزداد انسحاب الاكراد لإقليمهم الشمالي، وينشغلون ببناء مجتمع سياسي يتمتع بشبه سيادة، ويعتمد هذا المشهد على واقع أن ما يوجد حالياً هو بالفعل الوضع القائم، يتمتع الاكراد فيه حالياً بحكومة إقليمية ذات استقلال ذاتي كبير، بينما يجد العراقيون في الأماكن الأخرى أنه من الصعب عليهم الاتفاق على الإصلاحات، ومقترحات التغيير، فعلى الرغم من أن الدستور قد حدد مسبقاً ظهور هياكل فيدرالية في بقية أنحاء العراق، فهذا لن يحدث طبقاً لهذا المشهد، وستزجج البلاد في متاهة بين التجربة التاريخية لوجود دولة مركزية أحادية النظام، والوعد بنظام فيدرالي لامركزي، ويمكن أن يسود مثل هذا الوضع في المستقبل القريب، فتقاليد الحكومة الدستورية غير موجودة على الإطلاق في العراق، فقد قام العراقيين بما كان عليهم القيام به؛ لتسيير النظام في ظل غياب ثقافة دستورية مشتركة، يمكنها تنظيم السلوك السياسي، وإذا كان لهذا المشهد أن يحدث بالفعل، فإن طبيعة الصراع سوف تتحدد بشكل كبير بحسب خيارات وإستراتيجيات المجتمع المسيطر في الوقت الحاضر، وقد يتنحى الاكراد جانباً عن السياسات الوطنية، على الرغم من إمكانية ظهور قضية الانفصال الكامل في مرحلة لاحقة.

المطلب الثالث / مشهد التفكك إلى دويلات

قد يقود عدم إيجاد حلول توافقية لكثير من القضايا العالقة بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات إلى كثير من الاحتمالات، إذ أن بقاء هذه المشاكل على حالها وعدم الاتفاق على تعديلات دستورية أو تشريعات قانونية توافقية، فضلاً عن عدم إعطاء الصلاحيات المقررة على وفق الدستور لحكومات الأقاليم والمحافظات، سيكون كفيلاً بدفع حكومات الأقاليم والمحافظات، لاسيما إذا ما اقترنت بسياسة



التهميش والاقضاء، وتجاهل الصلاحيات، سيدفعها للتفكير بخيارات أخرى من ضمنها الاستقلال ، أو انتهاج النظام الكونفدرالي، الذي يؤدي إلى تقسيم البلد كمرحلة أولى ، ومن ثمّ ظهور مشاكل وتبعات أخرى ، منها اللجوء إلى الخيار العسكري في تسوية بعض المشاكل المتعلقة بالمناطق المتنازع عليها، ومن المؤكد أنّ مثل هذا الصراع المسلح المنفلت سيؤدي إلى تغييرات جغرافية وسياسة على الأرض، وأنّ الذهاب إلى هكذا مشهد سيخضع بالتأكيد لكثير من العوامل الداخلية والخارجية، فشكّل العلاقة بين القوى السياسيّة واتجاهه نحو التأزم، وصعود القوى القومية أو الطائفية، المنتهجة أسلوب التصعيد لزيادة رصيدها بالشارع، فضلاً عن دعم بعض الفاعلين الخارجين التصعيد لزيادة رصيدها بالشارع، ودعمهم لتوجهات هذه القوى ورغباتها بالانفصال، ومن ثمّ إفشال التجربة الفيدرالية العراقية وجعله عرضة للتقسيم والصراعات^(١٩)، فيعتمد هذا المشهد على الفهم التقليدي للدستور، بكونه يحدد مقدماً نظاماً فيدرالياً شديداً المركزية، يضمّ قائمة محدودة من السلطات القاصرة على الحكومة الفيدرالية، وقدرة غير محددة على تحصيل الإيرادات، وسلطة متبقية للأقاليم، وسلطة عليا للأقاليم تفوق السلطات المشتركة بما في ذلك السيادة الإقليمية الواضحة على إدارة وتنمية صناعتي النفط والغاز، وغياب أيّ قيود على إمكانية اندماج المحافظات لتكوين أقاليم (باستثناء بغداد)، ونظام حزبي انتخابي فيدرالي لا ينتظر منه أن يوفر في النهاية سوى حكومة تحالف ضعيفة نسبياً في بغداد، ووجود قدوة تتمثل في كردستان عراقي قوي يتمتع بالاستقلال الذاتي، ومستوى من التمثيل الدولي للأقاليم والمحافظات، ويحقق العراقيون في هذا السيناريو القصد الواضح لوضعي الدستور، فالحكم الذاتي يتفوق على الحكم المشترك، وتعرض البلاد بذلك إلى خطر التشتت الحقيقي، وفي ظل هذا السيناريو، فهناك احتمال أن تقوم المحافظات التي تضم أغلبية من الشيعة بتكوين إقليم واحد كبير ، تحكم سيطرتها على حقول النفط والغاز الغنية الموجودة في الجزء الجنوبي من البلاد، ويستمر قيام الأكراد بالشيء نفسه في الشمال، ويضطر السُنة، نظراً لعدم امتلاكهم موارد قيمة، إلى تكوين إقليمهم الخاص بهم دفاعاً عن النفس ، على الرغم من تفضيلهم لمفهوم وجود حكومة وطنية قوية، وسيؤدي التمرّك الإقليمي الطائفي إلى إسراع عملية الانتقال السكاني، إذ سينتقل الشيعة والسُنة إلى تلك الأجزاء من العراق ، التي يمثل أعضاء مجتمعاتهم الأغلبية فيها، وتشعر مجموعات الأقليات الصغيرة بزيادة تهمة، وتظل الحكومة الفيدرالية والمؤسسات الفيدرالية بشكل عام ضعيفة ، وتفشل في التطور لتكون بؤرة ولاء المواطن، ولعل هذا النظام الفيدرالي القائم على الفصل الطائفي يشكل أسوأ المسارات وأخطرها ، والتي يمكن للعراق إتباعها، فهو يضع مجتمع في مواجهة مباشرة ضد مجتمع



آخر من دون وجود تهدئة كافية، ويشجع على تكوين هويات حصرية متبادلة تدعمها التحولات السكانية، ومن شأنه أن يجذب اهتمام الدول المجاورة وتدخلها، والتي ترى مصلحتها في الاستفادة من الصراع الطائفي في العراق، ويتمثل الخطر الرئيس للعراق بأن الحكومة الاتحادية، قد تكون ضعيفة للغاية بحيث لا تتمكن من السيطرة على اتحاد النظام الفيدرالي، فإذا كانت قيادة بغداد وقدرتها على إعادة توزيع الثروات ضعيفة وغير قاطعة، أو تتم ممارستها بشكل انتقائي، قد تطالب الوحدات القوية في النظام الفيدرالي بمرور الوقت بالمزيد والمزيد من الاستقلال الذاتي (٢٠).

الخاتمة

إنَّ المشرع الدستوري عند كتابته للدستور العراقي، وعند توزيعه لاختصاصات السلطة المركزية السلطة المحلية، قد وحد بين نظامي الحكم المحلي واللامركزية الإدارية، وهو بذلك قد خلط بين نظامين مختلفين في الطبيعة القانونية، وهذا الأمر سيؤدي إلى نتائج غير مستساغة في العمل الوظيفي، فمن الطبيعي أن ينظم الدستور النظام اللامركزي السياسي، ولكن من غير الطبيعي أن يقوم الدستور بتنظيم النظام اللامركزي الإداري، فهو أمر تتكفل به السلطة التشريعية، وهذا يتناسب مع طبيعة النظام اللامركزي الإداري، الذي يحتاج إلى أداة قانونية، تقوم بتحديد السلطات المركزية والسلطات المحلية، إذ تمتاز السلطات المحلية بنوع من المرونة غير موجودة في الدستور؛ لأنَّ تحديد السلطات المركزية والمحلية قد تكفل بها الدستور عندما وزع الاختصاصات بين السلطة المركزية والأقاليم أو المحافظات، وترك هامشاً ضيقاً للسلطة التشريعية في تحديد اختصاصات السلطات المركزية والمحلية، وذلك ضمن الاختصاصات، التي أوردها كاختصاصات مشتركة بين السلطة المركزية وسلطة المحافظات، أو الأقاليم وهي على سبيل الحصر، أما غير ذلك من الاختصاصات فلا يمكن تغييرها إلا في مجال ضيق يتمثل في الاختصاصات المشتركة فقط.

إنَّ المتعارف عليه في الدول التي تطبق النظام اللامركزي السياسي، أو الإداري، أنَّ الدستور يحدد الخطوط العريضة للنظام تاركاً التفاصيل للقانون، وفي أشد الأحوال يقوم الدستور بالتدخل في تفاصيل أكثر، لكنَّ مع ذلك يترك هامشاً للقانون لتنظيم اللامركزية الإدارية فيما يتناسب مع طبيعة الوظيفة الإدارية، لكنَّ يبدو أنَّ دستورنا الحالي قد تجاوز أشد الأحوال في التدخل في النظام اللامركزي الإداري، وبلغ درجة لم يبلغها أحد الدساتير العالمية، وهذا الأمر ستكون له نتائج وخيمة في المستقبل.



ويتضح من قراءة فقرات الدستور الخاصة بصلاحيات السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم والمحافظات، ما يأتي:

(١) إن واجبات الحكومة المركزية (الاتحادية) وصلاحياتها تشكل أساساً متيناً لصالح وحدة العراق، والمحافظة على سيادته وأمنه الخارجي، وتحتوي على معظم الأسس، التي تكفل بقاء العراق وحدة واحدة لا تقبل التجزئة والتقسيم.

(٢) صلاحيات الحكومة المركزية وإن كانت واسعة، لكنّها محددة بصلاحيات الأقاليم، ما ينتج عنه موازنة جيدة أقرب إلى تحقيق العدل ورفع الظلم، فمن صلاحياتها رسم السياسة الخارجية، من دون التدخل في السياسة الداخلية للإقليم، ومنها إنشاء القوات المسلحة، لكنّها تختص بالحدود والأمن الخارجي، ولا تتدخل بشؤون الأمن الداخلي، فهذا من صلاحيات حكومة الإقليم بكلّ ما تتطلبه واجباتها الإدارية، من إنشاء، وتنظيم قوى الأمن الداخلي كالشرطة، والأمن، وحرس الإقليم.

(٣) رئيس الإقليم هو المحافظ، الذي سيأتي إلى رأس السلطة عن طريق الانتخاب المحلي كلّ ٤ سنوات، وهذا يعني أنّ أيّ أحد لن يتمكن من فرض نفسه بالقوة على رئاسة الإقليم، وإنّ هذه الرئاسة ليست دائمية، وإنّ إقليم كردستان شاهد تقاس عليه الأمور.

(٤) أمّا فقرة حق تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، فهي ليست كما يتوهم بعضهم؛ لتمثيل الإقليم مستقلاً عن دولة العراق، وإنّما لمتابعة شؤونه في المجالات الثلاثة التالية: أ. الثقافية ب. والاجتماعية ج. والائتمانية، فقط.

ولا تشمل المجال السياسي الخاص بالتمثيل الدبلوماسي، وعقد الاتفاقيات الدولية، وهذا منصوص عليه في الدستور بأنّه من الصلاحيات الحصرية للسلطة المركزية، وعلى هذا الأساس فإنّ تلك الممثلات تمنح الإقليم قوة ذاتية، وتعطيه حرية في تقوية نفسه من حيث إقامة العلاقات، واستثمارها لصالح الإقليم في المجالات المذكورة، وليس لها أيّ علاقة بتمثيل العراق، واستقلال الأقاليم دبلوماسياً وسياسياً عن المركز.



(٥) ما يخصّ ثروات النفط والغاز، فهي ملك عام مشاع لكل الشعب العراقي في كلّ الأقاليم والمحافظات، توزع وارداتها بشكل منصف ، يتناسب مع التوزيع السكاني في معظم أنحاء البلاد، وهذا أساس متين للحفاظ على وحدة البلد، وإنّ الدستور كفّل لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة حق المشاركة في إدارة الثروات ، ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطويرها، وبذلك تسهم الثروات الموجودة في الإقليم بتنمية اقتصادها الذاتي، وزيادة دخل أبنائها.

(٦) ومن الاقتراحات تعديل مواد الدستور الخاصة باللامركزية الإدارية، وتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحيث تكون هناك موازنة بين منح المحافظات الحق في إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وبين مراقبة حسن أداء السلطات المحلية بما يحقق المصلحة العامة.



المصادر والمراجع:

- (١) المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نيسان ٢٠٠٤ .
- (٢) حيدر ادهم الطائي، الشكل الفيدرالي للدولة وامكانيات التطبيق في العراق، مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للأبحاث، العدد (٦)، اذار ٢٠٠٦، ص ١٢١ .
- (٣) لاري دايغوند، الديمقراطية تطويرها وسبل تعزيزها، ترجمة: فوزي ناجي حاكم، دار المأمون، ط١، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٨٢.
- (٤) حيدر ادهم الطائي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٢ .
- (٥) د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ١، ط ٦، دار العلوم للنشر، ٢٠٠٤، ص ١٣١ .
- (٦) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية: دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوربي، بيروت، الدار الجامعية للنشر، د. ت، ص ١٠٤ .
- (٧) اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، معجم مصطلحات حقوق الانسان، مصر، ٢٠٠٦، ص ٣٥٥ - ٣٥٦ .
- وخالد عليوي الرداوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، مجلة الفرات، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، العدد (٧)، ٢٠١١، ص ٣٧ .
- (٨) ينظر : المواد (١٠٩ - ١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٩) ينظر: المواد (١١١ - ١١٢)، من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٠) المادة (١١٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١١) المادة (١١٤) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٢) المادة (١١٥) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٣) المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٤) المادة (١٢٢) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٥) المادة (١٢٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٦) ينظر: طه حميد العنبيكي، نحو بناء نظام سياسي صالح في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (٢٨)، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٩، ص ١١٦ - ١٢٣ .
- وخالد عليوي الرداوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، مصدر سبق ذكره، ص ٦١ - ٦٢ .
- (١٧) رضوان زيادة، الديمقراطية التوافقية كمرحلة أولية في عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (٣٣٤)، ٢٠٠٦، ص ٨٣ - ٩٤ .



- (١٨) امجد زين العابدين طعمة، مستقبل النظام الفيدرالي في العراق: دراسة في التجارب الدولية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد (٤٧)، ص ٢٦.
- (١٩) امجد زين العابدين طعمة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥ - ٢٦.
- (٢٠) ينظر: احمد عاطف طه، مشروع تقسيم العراق، الدلالات والتداعيات المحتملة، مجلة شئون خليجية، العدد (٥٢)، شتاء ٢٠٠٧، ص ١١٣ - ١١٥. وياس خضير البياتي، تفكيك المشهد العراقي، مفخخات الطائفية والسياسية واعلامية، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٤٥)، ٢٠٠٧، ص ٤٤ - ٥٠.

