مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية – العدد السادس عشر- السنة (٢٠١٩)
ISSN: 2075 - 2024

العراق بين الفدرالية واللامركزية
دراسة في طبيعة الوضع العراقي بعد عام ٢٠٠٣
Iraq Between Federalism and Decentralism; A study in the Nature of Iraqi situation After 2003

أ.د ستار جبار علاي
Prof. Dr Sattar Jabbar Allai
مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية/ جامعة بغداد
sattargabaar@yahoo.com

ملخص البحث

يعود مصطلح الفدرالية الى الكلمة اللاتينية (foedus) والتي تعني المعاهدة أو الاتفاق إذ كانت المعاهدات السياسية تتم ما بين المجموعات المختلفة لتشكل اتحادات مشتركة. وأصل الكلمة تحديداً يعني الاتفاق الذي بدوره يستند الى الثقة المتبادلة بين الأطراف أو التعهد الموثوق به. والفدرالية أو النظام الفدرالي هو اتفاق تعاقدي يعبر عن مبادئ تنظيمية للنظام السياسي، ويوضح أسس وتوزيع السلطات بصورة عمودية وعبر المستويات المختلفة للحكم (المركز- الإقليم).وتتخذ الأنظمة الفدرالية أشكالا مختلفة لعدة عوامل مفاهيمية وداخلية ذات صلة بالظروف والخصائص الواقعية لكل بلد، ويتوخى التنظيم الفدرالي من حيث المبدأ تلبية حاجات المواطنين من خلال الجمع الناجح بين المصالح الوطنية المشتركة والمصالح الاقليمية الخاصة عبر اقامة شبكة مركبة من الضوابط والقواعد بين السلطات المختلفة. إن الفدرالية بطبيعتها، تمثل الحل المثالي والواقعي للمجتمعات التي من الممكن إن يشكل فيها التنوع أزمة، قد تؤدي الى الانفصال والتفكك، فالفدرالية تجمع بين كل أطياف التنوع في إطار اتحادي يقع في منطقة الوسط ما بين الاتحاد الكامل وبين الاستقلال التام، ضمن إطار الدولة الفدرالية الواحدة، اذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الأشكال المتنوعة للفدرالية، اي إن بعض البلدان تحتاج الى فدرالية تعاونية، والبعض الاخر بحاجة الى فدرالية تنافسية، فيما تكون بلدان اخرى بحاجة الى فدرالية اختيارية.

الكلمات المفتاحية: الفدرالية، اللامركزية، الحكومة المحلية

Abstract

In its narrower sense, federalism refers to the division of authority and function between and among the national government and the various state governments. Or the distribution of power in an organization (such as a government) between a central authority

ISSN: 2075 - 2024

and the constituent. It's a form of government in which power is held partly by a central authority and partly by a number of regional or state governments. Federalism has evolved over the course of American history. At different points in time, the balance and boundaries between the national and state government have changed substantially. In the twentieth century, the role of the national government expanded dramatically, and it continues to expand in the twenty-first century.

Keywords; Federalism, Decentralism, Local government.

المقدمة

يعود مصطلح الفدرالية الى الكلمة اللاتينية (foedus) والتي تعني المعاهدة أو الاتفاق إذ كانت المعاهدات السياسية تتم ما بين المجموعات المختلفة لتشكل اتحادات مشتركة. وأصل الكلمة تحديداً يعني الاتفاق الذي بدوره يستند الى الثقة المتبادلة بين الأطراف أو التعهد الموثوق به. والفدرالية أو النظام الفدرالي هو اتفاق تعاقدي يعبر عن مبادئ تنظيمية للنظام السياسي، ويوضح أسس وتوزيع السلطات بصورة عمودية وعبر المستويات المختلفة للحكم (المركز- الإقليم).وتتخذ الأنظمة الفدرالية أشكالا مختلفة لعدة عوامل مفاهيمية وداخلية ذات صلة بالظروف والخصائص الواقعية لكل بلد، ويتوخى التنظيم الفدرالي من حيث المبدأ تلبية حاجات المواطنين من خلال الجمع الناجح بين المصالح الوطنية المشتركة والمصالح الاقليمية الخاصة عبر اقامة شبكة مركبة من الضوابط والقواعد بين السلطات المختلفة.

وهناك مصطلحان يجري تداولهما في هذا المجال، وهما؛ الفدرالية والفدرلة أو الاتحاد الفدرالي وهما لا ينصرفان الى نفس المعنى بل انهما ينطويان على الاختلاف، فالفدرالية تنصرف الى الجانب الفلسفي والإيديولوجي ويراد بها المذهب أو المبدأ الفدرالي، بينما تتضمن الفدرلة أو الاتحاد الفدرالي التنظيم المؤسساتي ويقصد به إقامة وانشاء النظام الفدرالي.

إن الفدرالية بطبيعتها، تمثل الحل المثالي والواقعي للمجتمعات التي من الممكن إن يشكل فيها التنوع أزمة، قد تؤدي الى الانفصال والتفكك، فالفدرالية تجمع بين كل أطياف التنوع في إطار اتحادي يقع في منطقة الوسط ما بين الاتحاد الكامل وبين الاستقلال التام، ضمن إطار الدولة الفدرالية الواحدة، اذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الأشكال المتنوعة للفدرالية، اي إن بعض البلدان تحتاج الى فدرالية تعاونية، والبعض الاخر بحاجة الى فدرالية تنافسية، فيما تكون بلدان اخرى بحاجة الى فدرالية اختيارية.

وتبرز إشكالية الدراسة في إن العراق انتقل بعد الاحتلال الامريكي- البريطاني في ٩ نيسان(ابريل)٢٠٠٣،من دولة شديدة المركزية الى دولة اتحادية وفق ما اقره الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥،الا إن حقيقة الوضع العراقي تبين إن الحالة القائمة هي أكبر من الفدرالية بكثير في الخصائص والسمات، وأدنى بقليل من الدولة الكونفدرالية في الممارسة العملية، ولذلك نجد إن طرح الفدرالية يقترن برؤية سلبية تقرنها بتقسيم العراق، مما يفسح المجال للحديث عن اللامركزية بمختلف اشكالها وهي رؤية تعد اقرب في معالجتها للواقع العراقي، وفيما بين الفدرالية واللامركزية يتأرجح الوضع العراقي.

ولذلك تفترض الدراسة ان مفهوم الفدرالية يشكل مفهوما غريبا على الثقافة السياسية العراقية، وعملية تطبيق النظام الفدرالي على التجربة العراقية، وإن حسنت النيات، غير مناسبة في المرحلة الراهنة. فالعراقيون غير قادرين على التعامل مع هذا المفهوم بالطريقة التي يفترض أن يكون عليها، كما أن وضع الفدرالية مقابل الاتحادية قد يكون صحيحاً وفق تجارب بلدان بدأت بالفدرالية التي تعني اصطلاحاً الطرد عن المركز والجذب اليه، أما الخبرة العراقية، فتتركز على الجذب الى المركز فقط. وإذا كانت الفدرالية الأثنية، المقبولة عموماً، تنطوي على قدر من التعقيد، فإن الفدرالية المعممة جهوياً أو إدارياً تبدو أكثر التباساً. إذ يخشى معارضو الفدرالية الادارية- الجهوية من أن يؤدي التعميم الى تفكك العراق. وان اللامركزية الادارية تكفي لمعالجة التظلمات من الإهمال بسبب المركزية، وينتقدون منح الاقاليم حق كتابة دساتير خاصة بها، أو إقامة حرس حدود خاص بها. ولإثبات ذلك قسم البحث الى مبحثين هما:

I. المبحث الأول
الفدرالية والواقع العراقي

I.أ المطلب الأول
تعريف الفدرالية ومضامينها

تعرف الفدرالية بانها اتحاد سرمدي لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك اجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الاعضاء بل ايضا على مواطنيها. وعرفت بانها اتحاد دول يخضع جزئياً

لسلطة مركزية واحدة(السلطة الفدرالية) وتحتفظ جزئيا باستقلال ذاتي ودستوري واداري وقضائي(سلطة الدول الاعضاء او المتحدة).[١]

وتعرف الفدرالية ايضاً بأنها تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول اعضاء أو ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها وينطوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي إذ يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السياسة الخارجية ووجه داخلي يتسم بعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية، فهي تنظيم سياسي وقانوني وليست عقداً كما انها تنظيم دستوري وليست نظاماً ادارياً بحتاً فضلا عن انها تنظيم دستوري داخلي وليست معاهدة دولية.[٢] كما تعرف الفدرالية بأنها تنظيم سياسي تتوزع فيه نشاطات الحكومة الفدرالية بين حكومة مركزية وحكومات محلية وعلى نحو يتيح لكل حكومة من هذه الحكومات القيام بنشاطات تتخذ على أساسها قرارات نهائية، وتتخلى الفدرالية عن بعض الأمور الخاصة حصراً الى السلطات المحلية لاتخاذ القرار بشأنها وبمعزل عن الحكومة المركزية. ولابد من توفير الضمان لديمومة مثل هذه السلطات المحلية، والضمان الوحيد لذلك هو الدستور الى جانب سلطة قضائية مستقلة.[٣]

والفدرالية (نظام سياسي من شأنه قيام اتحاد مركزي بين دولتين أو مجموعة من الدول أو الدويلات، بحيث لا تكون الشخصية الدولية الا للحكومة المركزية، مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد ببعض الاستقلال الداخلي، بينما تفقد كل منها مقومات سيادتها الخارجية التي تنفرد بها الحكومة الاتحادية، كعقد الاتفاقات والمعاهدات أو التمثيل السياسي، وتكون على رأس هذا الاتحاد الفدرالي رئيس واحد للدولة هو الذي يمثلها في المحيط الدولي.

ويتألف رعايا الدولة الفدرالية من مجموع رعايا الدول أو الولايات المكونة للاتحاد. والتي تعد وحدات دستورية لا وحدات ادارية كالمحافظات في الدولة الموحدة، ويكون لكل وحدة دستورية نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكن الدستور الاتحادي يفرض وجوده مباشرة على جميع رعايا هذه الولايات بغير حاجة الى موافقة سلطاتها المحلية).[٤] فمفهوم الفدرالية يعني

---

١ محمد عمر مولود، *الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق*، (العراق: مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية،٢٠٠٣)، ص٢٣٣-٢٣٤.

٢. المصدر نفسه، ص٢٣٥- ٢٣٦.

٣ . عبد الجبار احمد عبد الله، *الفيدرالية واللامركزية في العراق* (بغداد: ومؤسسة فريدريش،عمان، ٢٠١٣)، ص١٢.

٤ احمد عطية الله، *القاموس السياسي* (القاهرة: مكتبة النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٦٨)، ص٨٩٦.

اتحاد مجموعة من الدول المستقلة بمقتضى دستور ينظم العلاقة بين الولايات بعضها ببعض، وبينها وبين الحكومة المركزية، وتكون للدولة الجديدة شخصية قانونية دولية، في حين تفقد الدول الداخلة في الاتحاد شخصيتها القانونية الدولية السابقة.[٥]

والفدرالية هي نوع من الشراكة الدولية، تؤلفها دول متعددة بموجب دستور يتضمن تنازل كل طرف منها عن السيادة الخارجية وبعض جوانب السيادة الداخلية لصالح الكيان المؤسس ككيان مشترك ويسمى الدولة الاتحادية الفدرالية. ولذلك اعتبرت السلطة في الانظمة الفدرالية مقسمة بين دول أو اقاليم الاتحاد في حين انها موزعة بين الاقاليم أو الوحدات الادارية في الانظمة اللامركزية. فالدولة اللامركزية انما هي دولة واحدة، ولكنها مؤسسة تأسيساً ديمقراطياً بحيث تتوزع السلطة بين المركز والاقاليم أو الوحدات الادارية.[٦] وفي النظام الفدرالي يكون لشعب الاقليم حق الاستقلال الذاتي وحق المشاركة في ادارة الشؤون المركزية، ولذلك يمكن القول ان الفدرالية هي صيغة متطورة للعلاقة بين الشعوب وهي تنظيم في ادارة الدولة. وبذلك هي تختلف عن حق تقرير المصير الذي هو مبدأ سياسي يقوم على اساس حق الشعوب المضطهدة في تقرير مصيرها أي التحرر من الاستعمار والسيطرة وتأسيس دولة مستقلة ذات كيان سياسي مستقل، لأن الشعوب متساوية في الحقوق.[٧]

وهناك من يرى (ان الدولة الاتحادية(الفدرالية) أو المركبة، تقوم على الجمع بين الوحدة والتنوع، بمعنى التوازن بين قوى الجذب وقوى الطرد ضمن معادلة دقيقة تحافظ على ترابط الدولة بأكملها من جهة وتمايز ولاياتها أو اقاليمها أو مقاطعاتها من جهة أخرى، وهي الولايات التي كانت في الأصل دولاً مستقلة أو كيانات مميزة، قبل ان تنضم للاتحاد الفدرالي.).[٨]

فالفدرالية تعزيز للوحدة الوطنية للأمة وتوفر التمثيل العادل للمواطنين والاقرار بحقهم في ادارة شؤونهم بأنفسهم وحقهم في الحياة في اطار مؤسساتي ثقافي خاص بهم، الا ان الحالة العراقية تبرز اهمية تعزيز نمط الفدرالية الادارية، وما يساعد على ذلك أمرين، أولهما أنه يحل مشكلات المناطق

---

[٥] رشيد عمارة ياس الزيدي، "إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي"، *مجلة المستقبل العربي*، العدد٣٢٠ (٢٠٠٥): ص١١٤.

[٦] نبيل عبد الرحمن حياوي، *اللامركزية والفيدرالية* (بغداد: المكتبة القانونية،٢٠٠٤)، ص٢٠-٥٥.

[٧] منذر الفضل، "الدستور والفدرالية،" مقدمة لبناء الديمقراطية للعراق"، *المؤتمر الوطني الثاني للمرأة العراقية نحو ثقافة دستورية للمرأة العراقية* (وزارة الدولة لشؤون المرأة)، ص٢٤.

[٨] عبد السلام بغدادي، *دور الفدرالية في تحقيق المصالح العليا للدول العربية أو الإضرار بها* ، في جواد الحمد(محرراً)، *الفدرالية الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي* (عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط الطبعة الأولى،٢٠١٥)، ص٧٣- ٧٤.

الجغرافية المتداخلة اثنياً ودينياً. وثانيهما مساهمته في حل مشكلات الاقليات الصغرى، كالأقلية التركمانية والمسيحية ما دامت الحاجة منتفية للأطر القومية أو الدينية للفدرالية.[٩] والواقع ان الفدرالية تبرز عدة حقائق مهمة أبرزها: [١٠]

١. اهمية ان لا تفهم الفدرالية بوصفها مذهب أو عقيدة، بل بوصفها آلية من آليات ممارسة السلطة تقوم على اساس توزيع أو تقسيم وليس تقطيع السلطة ما بين المركز والاطراف.
٢. اقتران الفدرالية الناجحة في وجودها واستمرارها بالنظم الديمقراطية بمعنى انها لا تفهم الا بوصفها جزءاً من منظومة الديمقراطية فكرة ونظاماً.
٣. ان الفدرالية هي جزء من حل وليست جزءاً من مشكلة. وهذا ما يجعلها معالجة تتجاوز بواعثها المتمثلة بالمشاكل السياسية المترتبة عن تركز السلطة وبالمشاكل الاجتماعية المترتبة على التنوع القومي والديني غير المتجانس وصولاً الى تنوع قومي ديني متجانس من نظام ديمقراطي فدرالي.

I.ب المطلب الثاني

خصائص ومزايا الفدرالية

هناك من يحدد الخصائص البنيوية العامة للفدراليات بوصفها شكلاً محدداً من الانظمة السياسية الفدرالية بما يلي: ([١١])

١. وجود مستويين من الحكم، يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه.
٢. توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية ،وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منها.
٣. ضمانات لممثلي الاقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، وغالبا ما يكون من خلال صيغة المجلس الفدرالي الثاني.
٤. دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا، ولا يمكن تعديله من طرف واحد، ويحتاج ذلك الى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية.

---

٩ يوسف إسكندر، "مسائل خلافية في الدستور القادم،" *مجلة الاسلام والديمقراطية*، العدد ١٠، منظمة الاسلام والديمقراطية، بغداد (٢٠٠٥)، ص١٢٣.

١٠ عامر حسن فياض، "أفكار اجرائية في العملية الدستورية الفدرالية،" *المؤتمر الوطني الثاني للمرأة العراقية نحو ثقافة دستورية للمرأة العراقية* (وزارة الدولة لشؤون المرأة، ٢٠٠٥)، ص٢٢.

١١ عبد الجبار احمد عبد الله، مصدر سابق، ص١٤– ١٥.

٥. هيئة قضائية سواء على شكل محاكم أو تدابير احتياطية للاستفتاءات الشعبية والفصل بشأن النزاعات بين الحكومات المحلية.

٦. هيئات ومؤسسات لتسهيل التعاون بين الحكومات في مجالات المسؤوليات المشتركة أو المتداخلة.

ولذلك تنفرد الدولة الفدرالية بسمات وخصائص معينة كونها احدى التنظيمات الخاضعة للقانون الدستوري، وهذه الخصائص هي: [١٢]

أولاً، وجود دستور مكتوب، فالاتحاد الفدرالي تنظيم قانوني داخلي بموجب الدستور، ويتضمن تقسيم السلطات بين الحكومة العامة والحكومات الاقليمية الاعضاء الأمر الذي يستوجب ان يكون هذا التقسيم دقيقاً وثابتاً وغير قابل للاختلاف والالتباس عند التطبيق العملي وممارسة الحكومات لسلطاتها فمن الضروري ان يكون هذا الدستور مكتوباً.

ثانياً، سمو الدستور، فدستور الدولة الفدرالية هو القانون الأسمى في البلاد، وهذا يعني ان شروط الاتفاق الذي يؤسس الحكومة العامة والحكومات الاقليمية والذي يوزع السلطات فيما بينها يجب ان يكون ملزماً لكل من حكومة الاتحاد والحكومات الاقليمية.

ثالثاً، جمود الدستور، ويقصد به ان يكون الدستور على درجة من الثبات والاستقرار ويتحقق ذلك عملياً في عدم اقتصار سلطة تعديله بصورة منفردة ومستقلة على حكومة الاتحاد أو على حكومات الدول الاعضاء، ويجب ان يكون الدستور ثابتاً أو قابلاً للتغيير فقط بواسطة جهة أعلى أو فوق الهيئات التشريعية العادية سواء كانت هيئات تشريعية فدرالية أو في الولايات.

رابعاً، تقسيم السلطات بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء، وتتضمن النص في وثيقة الدستور التي ينشأ بموجبها الاتحاد على اختصاصات وسلطات حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أو الدول الاعضاء. ويعد هذا من اهم المسائل التي ينص عليها الدستور الاتحادي بل انه جوهر هذا الدستور. وهذه السمة هي اهم ما يميز الاتحاد الفدرالي عن النظم اللامركزية الادارية في الدولة الموحدة إذ لا يجري النص على اختصاصات وسلطات الاقاليم اللامركزية للدولة الموحدة في الدستور وانما يجري تفويضها من قبل السلطة المركزية بقوانين عادية.

خامساً، ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية، فازدواجية السلطة التشريعية الاتحادية أي ان يكون البرلمان الاتحادي مؤلف من مجلسين هي مزية بارزة من مزايا النظام الفدرالي فضلا عن كونها احدى

[١٢] محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص٢٣٩– ٢٨٦.

الضمانات التي تؤمن فعالية هذا النظام. كما ان اسلوب المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفدرالية ويدعى أولهما المجلس الأعلى ويمثل الكانتونات أو الولايات أو المقاطعات الاعضاء في الاتحاد، بينما يدعى الآخر المجلس الادنى أو مجلس الشعب أو مجلس النواب وهو يمثل عموم ابناء البلاد وفقاً لنسبة السكان.

سادساً، وجود محكمة دستورية، يفرض الدستور الاتحاد توزيعا للسلطات والاختصاصات بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم مما يستوجب ضرورة ممارسة كلاً منهما صلاحياته واختصاصاته المحددة له بموجب نصوص الدستور وعدم التجاوز على سلطات الاخرين، وفي التطبيق العملي فان ذلك سيؤدي الى نشوء نزاعات دستورية مما يقتضي وجود مؤسسة دستورية محايدة تقوم بمهمة تفسير نصوص الدستور الفدرالي وحل المنازعات الدستورية التي قد تنشأ في التطبيق العملي بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الاعضاء أو بين حكومة واحدة أو اكثر وبين غيرها من الدول الاعضاء.

سابعاً، عدم قدرة الدول الاعضاء على الابطال والانفصال، ويبرز في التساؤل عما اذا كان من حق الدول الاعضاء في النظام الفدرالي ابطال القوانين الاتحادية أو ان تقرر ومن جانب واحد الانفصال عن الاتحاد. وهناك من يرى ان الانفصال من جانب واحد مخالف أو متناقض مع المبدأ الفدرالي وتأكيد ان الابطال مناقض للفدرالية وذلك لأن الابطال يؤدي الى ان تصبح حكومة الاتحاد وكيلة عن حكومات الدول الاعضاء بينما لا يؤدي الانفصال الى ذلك. ويشار هنا الى بعض المخاطر المترتبة على اقرار حق الانفصال أو الطرد ومن بينها انه يؤدي الى ضعف الحكومة لأنه يضع سلاحاً من الاكراه السياسي بيد الحكومات التي قد تستعمله للحصول على اهدافها. ولذلك يتمتع النظام الفدرالي بعدة مزايا أهمها: [١٣]

١. تكوين الدول الكبيرة، إذ يساعد النظام الفدرالي في ضم شعوب ليست متجانسة في دولة اتحادية واحدة.
٢. التوفيق بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، وما يترتب عليه من توحيد التشريع في المسائل الجوهرية التي تهم دولة الاتحاد الفدرالي في مجموعها ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للولايات أو الاقاليم أو المقاطعات في إصدار التشريعات في المسائل الثانوية المحلية التي تهم كل ولاية على حدة بوصفها تشريعات تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلاءم مع احوالها.
٣. القيمة الديمقراطية الكبيرة للنظام الفدرالي، إذ يسمح بوجود تشريعات ونظم ادارية خاصة محلية تكون اكثر ملائمة لصالح الولاية التي تصدر منها.

[١٣] عامر حسن فياض، مصدر سابق، ص١٨.

٤. الخبرة الواسعة التي يحققها الاتحاد الفدرالي في الشؤون الدستورية، فاستقلال الولايات في كثير من الامور الداخلية يجعل كل ولاية مستقلة بتشريعاتها ولكل منها دستورها الخاص.
٥. أمكانية الاستفادة من التجربة القانونية والادارية للولايات، فالقوانين والنظم التي يثبت نجاحها في احدى الولايات أو الاقاليم ستسري الى الولايات أو الاقاليم الاخرى وتعم الفائدة.

الا ان المزايا اعلاه لا تنكر حقيقة ان الفدرالية تعاني من العديد من العيوب ابرزها: [١٤]

أ- امكانية ازدواج السلطة في الدولة وتكرار مؤسسات الدولة وما يترتب على ذلك من اعباء مالية.
ب- فسح المجال لنمو الثقافات والجماعات المحلية والتباين بين أقاليم الدولة، مما قد يفتح المجال للانفصال وتجزئة الدولة الى عدة دول.
ت- تعدد المؤسسات المحلية والمركزية في الاتحاد قد يخلق الفرصة لتعارض القرارات وتباين السياسات مما يعرقل عمل السلطة.

I.جـ المطلب الثالث

الواقع العراقي وإمكانية الفدرالية

هناك من يرى(ان تاريخ العراق عرف مضمون الفدرالية المناطقية أو الجغرافية إذ كان ما يسمى العراق اليوم، في الأمس العثماني أربع ولايات كبرى ولكل ولاية حاكمها الخاص على الرغم من ارتباط هذه الولايات كلها بالباب العالي في اسطنبول وهي ولايات شهرزور التي تضم كردستان وكركوك والموصل وبغداد والمنتفق، وكان للبصرة وضع فدرالي مميز في الدفاع وعقد المعاهدات وما الى ذلك.)[١٥] فالغرض من الفدرالية اقامة حكومة مركزية قوية وليس العكس، فالدعوة الى الفدرالية في العراق هي محاولة لمواجهة نشوء حكومة مركزية قوية لأنه منذ قيام الحكم الوطني العراقي ومنذ الدستور الاول لعام ١٩٢٥ فان طبيعة الحكومات العراقية هي ذات سمة شمولية ومتسلطة، ولذلك تبرز المخاوف من ان تكون الفدرالية شعاراً تتستر به بعض الفئات أو الجهات للانفصال عن الوطن وهذا ما لا يرغب به العرب والأكراد.[١٦]

١- الفدرالية بعد عام ٢٠٠٣

[١٤] محمد سعيد نوفل، *الفدرالية المفهوم والنماذج التاريخية المعاصرة*، مصدر سابق، ص٣١– ٣٢.
[١٥] يوسف إسكندر، مصدر سابق، ص١٢١– ١٢٢.
[١٦] د. حسان محمد شفيق، "الفدرالية هي الأنسب لتعزيز مركزية الدولة العراقية،" *مجلة الاسلام والديمقراطية*، العدد١٠، ص١٢٩– ١٣١.

برزت الفدرالية في شمال العراق قبل عام ٢٠٠٣،وكانت قنوات الاتصال مفتوحة بين القيادتين الكرديتين والحكومة العراقية حتى وقوع الاحتلال الامريكي في ٩ نيسان(ابريل)٢٠٠٣،وظل الحوار دائراً بصورة متقطعة بين الطرفين. وقد برزت وجهتا نظر مختلفتان ومتباينتان. فقد طرح الطرفان الكرديان الفدرالية كحل مرضٍ لهما وللشعب الكردي، فيما كانت الحكومة العراقية تتحدث عن استعدادها لإعادة النظر في قانون الحكم الذاتي وتطويره بحيث يصبح ملائماً لرغبات الشعب الكردي في العراق. وفي الوقت الذي لم تصرح به الحكومة بأفكارها حول تعديل وتطوير قانون الحكم الذاتي، فإن الاحزاب الكردية نشرت أفكارها حول الفدرالية. والحقيقة ان ما نشر عن الفدرالية وقتذاك يختلف اختلافاً كبيراً عما نشر بعد احتلال العراق، إذ توسع مفهوم الفدرالية لدى القيادات الكردية توسعاً كبيراً وأخذ مديات بعيدة تصل الى حد تشكيل كيان مستقل عن الادارة المركزية وفي كل المجالات. فالحديث عن الفدرالية الواسعة والمفتوحة أصبح يقرن بفكرة تقرير المصير أو الحديث عن دولة مستقلة احياناً في المستقبل.[١٧]

إذ كانت مطالب الأكراد على الدوام تتمثل في ضرورة اعتبار العراق وطناً مشتركاً للعرب والأكراد والقوميات الاخرى، بحيث تتحقق المساواة بين الجميع وتزول نوازع التمييز. ولم تكن حركات التمرد الكردية المتلاحقة سوى رد فعل على تقصير الحكومات المركزية في تطبيق هذا المطلب. وكانت المطالب تتمثل في تشكيل ولاية كردستان، واعتبار اللغة الكردية لغة رسمية في الولاية ،وإعادة المبعدين، وإطلاق سراح السجناء، وممارسة الولاية الحكم الذاتي الداخلي فيما يتعلق بالشؤون الادارية والثقافية، فيما تبقى الأمور العسكرية والخارجية والمالية في عهدة الحكومة المركزية وكما هو واضح، فإن هذه المطالب كانت أقرب الى صيغة الفدرالية، التي ينادي بها الاكراد، وهكذا لم يكن الحضور الكردي في الميدان السياسي العراقي ضئيلاً منذ البدء، كما لم يكن الصوت السياسي هامشياً.[١٨]

---

[١٧] يتركز الأكراد في الأجزاء الشمالية والشمالية الشرقية من العراق، وتحديداً في محافظات دهوك واربيل والسليمانية وجزء من كركوك، ويتراوح عددهم بين ٣– ٤,٢ مليون نسمة، أي ما يقارب نسبة ١٥,٥– ٢٠% من مجموع الشعب العراقي، ويقدم الاكراد أنموذجا لا يتكرر في الواقع العراقي والعربي لأقلية تجد في تماسكها القومي، وتركزها الجغرافي وواقعها الاجتماعي والسياسي ما يشجعها باستمرار على الوقوف بوجه النظم السياسية العراقية والمطالبة بحقوقها القومية. وللمزيد انظر: دهام محمد دهام العزاوي، *الأقليات والأمن القومي العربي، دراسة في البعد الداخلي والإقليمي والدولي* (دار وائل للنشر: عمان، الطبعة الأولى،٢٠٠٣) ص٢٠٨.

أيضا: سعد ناجي جواد، *القضية الكردية، برنامج لمستقبل العراق بعد إنهاء الاحتلال*(بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى،٢٠٠٥)، ص.٢٧٠.

[١٨] موسى مخّول، *الأكراد من العشيرة الى الدولة*(بيروت: بيسان للنشر والتوزيع والإعلام، الطبعة الأولى،٢٠١٣)، ص٢٦٩– ٢٧٠.

وفي دفاعهم عن مطلبهم المتصلب بالفدرالية يذكر القادة الأكراد أن هذا الامر لا يمكن مناقشته لأنه أقر في مؤتمرات المعارضة قبل عام ٢٠٠٣،وقد ذكرت في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤، الا ان المفارقة هنا هي ان القيادات الكردية تضع نص الفدرالية الوارد في ذلك القانون موضع التقديس، لكنها ترفض القبول بإقرار ما ورد فيه بشأن ضرورة العمل على حل كل المليشيات المسلحة للأحزاب، وتصر على اعتبار قوات البيشمركة لا يمكن شملهم بكلمة مليشيات. وفي ظل حكومات متعاقبة ضعيفة وخاضعة للتأثير الخارجي لم تصدر أي توضيح أو خطة لحل المسألة الكردية. بل ان قيادات هذه الحكومات تتجنب المناقشة أو الحديث عن كل ما يمت بصلة الى سياسة وترف الأحزاب الكردية خشية اغضابها، وبالتالي فقدان الحليف الأقوى في المعادلة السياسية الحكومية العراقية.[١٩]

لقد وضع دستور ٢٠٠٥ مبدأ الفدرالية الاتحادية كمبدأ شامل للعراق الجديد (المادة ١)،في حين أن قانون ادارة الدولة اقتصر على الاعتراف بالفدرالية الاثنية (للشعب الكردي)،حين اعترف بإقليم كردستان حكومة وحدوداً(في محافظات أربيل والسليمانية ودهوك)،وترك مفهوم الفدرالية عائماً نوعاً ما. ويأتي ارساء مبدأ الفدرالية في الدستور الجديد ليحل مشكلة تاريخية كبرى، وينهي نزاعاً مستديماً خيم على الدولة العراقية منذ ولادتها عام ١٩٢١ حتى اليوم.

لقد اعطى الدستور صلاحيات واسعة للأقاليم مقابل ما اعطي للمركز مما جعل من هذه الاقاليم بمثابة دول في داخل الدولة العراقية خصوصاً مع وجود نوايا حقيقية بالانفصال لدى الاحزاب الكردية، وامكانية تكوين الاقاليم على أسس قومية أو طائفية مما يجعلها في حالة تصارع ونزاع دائم فيما بينها فكل قوة سياسية مسيطرة في هذا الاقليم أو ذاك سوف تسعى الى الهيمنة على الاقليم الاخر المختلف عنه قومياً أو طائفياً، ويبدو احتمال نشوب حرب اهلية أمر غير مستبعد، خصوصاً وان الثروة والجيش والخبرة الادارية ستكون قد اكتملت في كل اقليم ومعها فان قضية اعلان اي اقليم الانفصال عن الدولة العراقية سيكون امراً وارداً.[٢٠] لقد اوضح الدستور صلاحيات محددة للحكومة الاتحادية وصلاحيات مبينة للأقاليم أو المحافظات التي لم تنتظم الى محافظات اخرى لتشكيل الاقاليم، ومن هذه القضايا المهمة هي حق كل اقليم في النفط والغاز المستكشف حديثا بعد نفاذ الدستور من حيث ابرام العقود للاستكشاف

[١٩] سعد ناجي جواد، مصدر سابق، ص٢٧١.

[٢٠] سعدي الابراهيم، *مستقبل الدولة العراقية*(بغداد : دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع،٢٠١٤)، ص٢٠٨-٢٠٩.

والاستثمار والتصدير فضلا عن حق الاقليم في الثروات الاخرى من مياه وثروة نباتية وغابات وثروة حيوانية وغيرها.(المادة ١١٢).[٢١]

وشهدت الحقبة التي تلت احتلال العراق في ٩نيسان(ابريل)٢٠٠٣،وحتى الان. تطوراً في طموحات الاكراد وامتدت نحو مناطق وقضايا جديدة، اذ (يصر القادة الاكراد، ليس فقط على ضم كركوك الى كردستان، وانما على الهوية الكردية للمدينة. كما يريدون ترحيل العرب منها، واحلالهم بالأكراد الذين تم تهجيرهم منها في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي. ويرون ان المادة ١٤٠ من الدستور الدائم تمثل خريطة الطريق لحل القضية من جهتها، تريد معظم القوى السياسية العربية والتركمانية جعل محافظة كركوك اقليما فيدراليا خاصا.)[٢٢] الا ان الصعوبات امام الحكومة الكردية في كردستان العراق كانت عديدة، وهي مركبة بسلسلة من المشاكل الشخصية، والمناطقية، والوطنية، والعالمية. وهي كالاتي: [٢٣]

١. ان القائدان الكرديان مسعود وجلال كانا يترأسان أتباعاً يصنفون تبعاً لمناطق وجودهم، وقد تخرجا من مدرستين عقائديتين مختلفتين. فالدعم الاساسي لمسعود بارزاني يأتي في معظمه من المنطقة الناطقة باللهجة الكرمانجية في شمال غرب العراق والمحصورة بين نهر دجلة والزاب الكبير والحدود التركية وتضم العمادية وعقرة ودهوك وزاخو. فيما يأتي الدعم الاساسي لجلال الطالباني في معظمه من المنطقة التي تتحدث باللهجة السورانية أي المنطقة الشمالية الشرقية الممتدة من الزاب الكبير حتى الحدود الايرانية وتضم اربيل وحلبجة وراوندوز والسليمانية.

---

[٢١] ينظر نص المواد :دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، المكتبة القانونية: بغداد، ص٥٣. وفي مرحلة لاحقة برزت مسألة تقاسم عائدات النفط مع الحكومة المركزية، واهمية التوصل الى اتفاق بشأن قيام حكومة بغداد بإعادة المدفوعات الشهرية الى حكومة الاقليم والتي تم حجبها خلال اشهر عام ٢٠١٤ بسبب الخلاف حول ادارة العائدات من صادرات نفط الإقليم، وكان الطرفان قد اقتربا من تنفيذ اتفاق تقاسم العائدات بوساطة الولايات المتحدة في اذار(مارس)٢٠١٤. ينظر:مايكل نايتس، "مساعدة رئيس الوزراء العراقي القادم على اغتنام الفرصة في التغيير في العراق من وجهة نظر غربية،" ترجمة وتقديم مصطفى الحيدري، *مجلة حوار الفكر*.العدد٣٠، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، (٢٠١٤)، ص٧٦– ٨٠. ولذلك هناك من يرى ان العقود النفطية التي ابرمتها حكومة اقليم كردستان بعد نفاذ الدستور صحيحة قانونا ومطابقة للدستور واي اعتراضات عليها من الحكومة الاتحادية أو وزير النفط في العاصمة بغداد هي باطلة وغير صحيحة. ينظر: منذر الفضل، *مشكلات الدستور العراقي*(دار اراس للطباعة والنشر: أربيل، الطبعة الأولى،٢٠١٠) ص١٩٢.

[٢٢] قحطان احمد سليمان الحمداني، "الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي"، *مجلة المستقبل العربي*، العدد٣٦٠، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، (٢٠٠٩): ص٣٣

[٢٣] ماريون فاروق سلوغت وبيتر سلوغت، *من الثورة الى الدكتاتورية العراق منذ ١٩٥٨* .ترجمة مالك النبراسي (منشورات الجمل،٢٠٠٣) ص٣٨٨– ٣٩٢.

٢. تباين توجهات الحزبين الكرديين الرئيسيين، فقد ورث السيد مسعود بارزاني القيادة عن أبيه الملا مصطفى، الذي رمز الى نمط تقليدي من الهوية الكردية والتي كانت أكثر عشائرية منها سياسية، واعتمد بشكل واسع على إيران والولايات المتحدة الامريكية. فيما السيد جلال طالباني وابراهيم احمد(والد زوجته)،كانا دائمي الانتقاد للأحكام السياسية للملا مصطفى، وانفصل طالباني عن الحزب الديمقراطي الكردستاني (البارتي) في عام ١٩٧٥ وأسس الاتحاد الوطني الكردستاني ومثل الشرائح الأكثر تعلماً وتنوعاً والمهتمة بالشؤون الاجتماعية أكثر من غيرها والمتواجدة في المدن الكبرى شرقي المنطقة الكردية. فضلاً عن حالة الكراهية المتبادلة بين القيادتين.

٣. تباين الارتباطات الخارجية للحزبين الكرديين، فوجود الاكراد في أكثر من دولة وتحديداً في إيران وتركيا دفع القادة الاكراد الى التطلع الى القوى الاجنبية، إذ ارتبط البارزاني بداية بإيران وارتبط الطالباني بدرجة أقل بسورية. وكان لهما علاقات معقدة مع تركيا ووقفا الى جانبها ضد حزب العمال الكردستاني التركي، ومحاولة ضمان جانب تركيا في أي مواجهة مع الحكومة العراقية والحصول على بعض الدعم منها. وقد أجبرت تركيا والولايات المتحدة الزعيمين الكرديين على التوقيع على ترتيبات متعددة لتقاسم السلطة في عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨.

٤. التنافس المرير بين الزعيمين الكرديين وأتباعهما، والذي شكل تهديداً جدياً أكثر من مرة لبقاء منطقة الحكم الذاتي. فقد تشكلت السلطة التنفيذية التي تدير شؤون المنطقة وبعدد متساوٍ من الحزبين، لكنها لم تتمكن من العمل بشكل سليم ومنسجم، وكانت المحسوبية، تستخدم على نطاق واسع من الجانبين معاً. وبقي الواقع الفعلي حالة من الانقسام بين الحزبين وكل حزب يدير منطقته الخاصة.

٥. التشكيك والاتهام المتبادل بين الحزبين الكرديين، إذ يتهم حزب الاتحاد الوطني الكردستاني بزعامة جلال الطالباني البارزانيين بالعشائرية، والرجعية الفكرية والدينية، والعمالة المباشرة لإسرائيل مستشهداً بالعديد من الوثائق الاسرائيلية التي نشرت في حينها. أما الحزب الديمقراطي الكردستاني فيتهم الاتحاد الوطني بالنفاق السياسي، وتبني الأفكار الماركسية الشيوعية، والعمالة لإيران.[٢٤]

٦. غلبة المواجهات العسكرية على التوافقات السياسية بين الحزبين الكرديين. فامتلاك كل من الحزبين الكرديين لأعداد كبيرة من الرجال المسلحين، ووجود قوات البيشمركة الذين يمكن

[٢٤] رعد مجيد الحمداني، *قبل ان يغادرنا التاريخ* (بيروت: الدار العربية للعلوم– ناشرون، الطبعة الأولى،٢٠٠٧)، ص٢٦٣.

ترتيب أو شراء دعمهم من قبل أي من الجانبين، جعل امكانية الاقتتال بين الطرفين حالة متكررة، ففي نهاية عام ١٩٩٤ اندلع القتال بينهما وبالرغم من محاولات فرنسا والولايات المتحدة للتوسط في تحقيق اتفاق ما، وإجراء مفاوضات بين الحزبين في باريس في أواخر تموز(يوليو)١٩٩٤،ومفاوضات أخرى في دبلن في اب(اغسطس)١٩٩٥،الا انها لم تنجح في وقف اندلاع القتال بين الحزبين على امتداد السنوات الثلاث اللاحقة. وقد أدت هذه الحالة الى خسارة الأكراد للكثير من الدعم الدولي الذي اكتسبوه على مدى السنوات الماضية، وإعاقة جهود الاغاثة في المنطقة.

وبحلول النصف الأول من عام ٢٠٠٤،برز تياران كرديان في كردستان العراق، هما: [٢٥]

الأول، وتقوده الزعامات الميدانية لقوات البيشمركة، التي عانت كثيراً خلال حقبة المواجهات والصعود الى الجبال، وخوض حروب ضد قوات الجيش العراقي. ويطلق عليهم الصقور، وتؤمن باستخدام القوة العسكرية لإنشاء كردستان تضم، السليمانية، ودهوك، وأربيل، وكركوك، وأجزاء واسعة من الموصل وديالى، وحتى محافظة صلاح الدين، معتبرين ان قيام دولة كردية كاملة السيادة في شمال العراق ثمن طبيعي لما عانوه. ويبرر هؤلاء هذا التوجه بأنه فرصة تاريخية، لتحقيق هذا الهدف، بسبب غياب حكم وجيش قويين في العراق، وكان لقيادات البيشمركة الضلع الاكبر في عملية تفكيك الجيش العراقي السابق، ليس لكونه خصماً فحسب، بل لتصبح البيشمركة القوة العسكرية الأكبر في العراق.

الثاني، وتمثله القيادات السياسية النخبوية، التي كانت في الولايات المتحدة الامريكية وأوربا وعواصم دول الجوار. وهذه القيادات تؤمن بالحوار بين جميع العراقيين وان مسألة الحكم الذاتي في كردستان، لا تتم الا بالحوار مع السلطات المركزية العراقية، وبالاتفاق مع كل الفئات العراقية، وبضمانات دولية.

وإذا كانت الفدرالية هي الصيغة التي يجتمع عليها الغالبية في الظرف الراهن، فإن التحرك حول ما يسمى بإعادة ضم كركوك الى المنطقة الكردية يشير الى الضعف النظري والعملي لإدراك معنى وابعاد الفدرالية من جانب القوى السياسية الأساسية في العراق. فالقوى السياسية الأساسية الفاعلة على ساحة الأحداث في العراق، تعاني ضعفاً شديداً في إدراكها لحد وحقيقة الفدرالية، التي هي من حيث الجوهر، قضية سياسية، وبالتالي ينبغي أن تخدم تعميق وترسيخ الفكرة السياسية في التعامل مع الاحداث بما يخدم المصالح الوطنية الكبرى للعراق. ولا يعني ذلك سوى ضرورة العمل من اجل ترسيخ تقاليد وقيم الدولة الشرعية والنظام الديمقراطي والمجتمع المدني. بينما نرى التيار القومي الكردي يحرف الأبعاد السياسية

[٢٥] موسى مخّول، مصدر سابق، ص٢٧٢-٢٧٣.

لقضية الفدرالية صوب الأبعاد القومية الضيقة. إذ تتحول الفدرالية الى مسألة ضم منطقة عراقية الى منطقة كردية، وهو موقف يعكس شرخاً عميقاً في الوعي القومي الكردي بين الوطنية العراقية والقضية القومية (الكردية)،بعبارة اخرى هو تعبير عما يمكن دعوته بنفسية الغنيمة السائدة في ذهنية وأيديولوجية الحركات القومية الكردية في العراق، التي تجعل من مهمة الفكرة الفدرالية في وضع العراق الحالي وسيلة لانتزاع الغنيمة، عوضاً عن المساهمة في بناء لحمته الوطنية.[٢٦]

أن مسألة كركوك والاصرار الكردي على اعتبارها (قدس الأكراد)،والتصرف بكونها مسألة حياة أو موت، وإلحاقها بمنطقة كردستان العراق، تشكل عقبة أمام حل القضية الكردية. لقد بدأ التفكير ينصب على إثبات كردية كركوك، وذلك باللجوء الى القوة العسكرية المتيسرة للحزبين الكرديين في سبيل ما يصفونه بإعادة الطبيعة الديمغرافية في كركوك الى سابق عهدها. وهذا تغييب واضح لحقيقة ان جميع القيادات الكردية، الحالية منها والسابقة، كانت قد وافقت على مبدأ إجراء استفتاء وقبله إحصاء سكاني للمدينة لتقرير مستقبلها، كما ان المبدأ الاساس الذي يجب ان يتبع هو اقرار الحقوق القومية الكردية، السياسية والثقافية منها خاصة، وهذا الاقرار سيمكن اكراد العراق من التمتع بحقوقهم في كل انحاء العراق، وهذا هو الاساس والأهم. علماً بأن جميع الاتفاقات التي وقعت ما بين القيادات الكردية والحكومات العراقية المتعاقبة، وآخرها بيان اذار(مارس)١٩٧٠ بعد ١٧ تموز(يوليو)١٩٦٨ لم تتناول قضية كركوك. [٢٧]

وفي المحادثات التي جرت بين عامي ١٩٩١ وعام ١٩٩٢،تم الاتفاق على اعتماد إحصاء عام ١٩٥٧،وتعديلات نتائجه بعدما حدث من اقتطاع اجزاء ذات اغلبية كردية من مناطق كركوك وإلحاقها

---

[٢٦] ميثم الجنابي، *العراق ورهان المستقبل* (العراق: دار المدى للثقافة والنشر، الطبعة الأولى،٢٠٠٦) ص٢١٤– ٢١٦.

[٢٧] كانت هناك اتصالات جديدة لغرض انهاء الاوضاع الحربية في كردستان، وتحولت الى مفاوضات بين الجانبين، وسافر الوفد الكردي الى بغداد أكثر من مرة وعاد منها الى كردستان، وأخيراً حضر نائب رئيس الجمهورية صدام حسين الى ناوبردان، مقر قيادة الثورة الكردية، والتقى البارزاني، وتم التوقيع على الاتفاق وهو بيان ١١ اذار(مارس)١٩٧٠ الذي شمل، ضمان الحقوق القومية المشروعة للشعب الكردي وإعطاء الحكم الذاتي لكردستان العراق عوضاً عن الادارة الذاتية المستقلة للمحافظات، وتخصيص رواتب تقاعدية لعوائل جميع الكرد الذين فقدوا حياتهم أو اصيبوا اثناء حوادث القتال، وتعيين ستة آلاف من افراد كردستان كجنود في حرس الحدود، وتخصيص رواتب شهرية لخمسة الاف مقاتل كردي الى حين تعيينهم في وظائف مناسبة، وتخصيص مخصصات شهرية لمقر المكتب السياسي للحزب الكردستاني، وتشكيل هيئة لإعمار كردستان، وذلك ايماناً من قيادة الثورة الكردية بأنه الطريق الفعال لنشر العدالة الحقيقية بين الكرد، والقضاء على شعورهم بالغبن وما يجره التطور غير المتكافئ لأنحاء العراق المختلفة من آثار سلبية تؤثر على مستقبل البلاد. وللمزيد ينظر: عبد القادر البريفكاني، المحررون، *رجال قرن مضى*، (منشورات الزمان: لندن، الطبعة الأولى،٢٠٠١) ص١٦٥.

بمحافظة السليمانية ضمن منطقة الحكم الذاتي، كأساس لتحديد هوية كركوك، علماً بأن إحصاء عام ١٩٥٧ بين ان الاكراد ليسوا أكثرية في مدينة كركوك ولا في محافظة كركوك، وأن الأكثرية هم من التركمان والعرب.[٢٨]

وفي ظل حكومة ابراهيم الجعفري تم تشكيل لجنة لتطبيق المادة ١٤٠ من الدستور الدائم واسندت رئاستها الى السيد حميد مجيد موسى وخصص لها مبلغ ٢٠٠ مليون دولار لأغراض عمليات التطبيع والاجراءات الاخرى، الا ان هذه اللجنة لم تتسلم اي مبلغ من التخصيص اعلاه مما تعذر على اللجنة الاستمرار في هذه المهمة، وبتشكيل حكومة المالكي شكلت لجنة جديدة برئاسة وزير العدل السابق السيد هاشم الشبلي الذي مارس عمله واصدر اربع قرارات على طريق تفعيل نص المادة ١٤٠ من الدستور الدائم. وقد صادق رئيس الوزراء على القرارات الاربعة، الا ان رئيس اللجنة استقال من منصبه وبقي المنصب شاغرا حتى نهاية تموز(يوليو) ٢٠٠٧،إذ عين مجلس الوزراء السيد رائد فهمي رئيسا جديداً لها.[٢٩]

لقد رفض مؤتمر كركوك الذي نظمه المعهد الاستراتيجي العالمي عام ٢٠٠٧،وبمشاركة ممثلين للمجموعات الدينية السنية والشيعية، ومختلف القوميات والأعراق: التوافق العراقية، والتركمانية، وحزب الدعوة، والاشوريون واليزيديون باستثناء الاكراد، ورفض الاستفتاء على مدينة كركوك بموجب المادة ١٤٠ من الدستور، مؤكدين ضرورة مشاركة جميع أبناء الشعب العراقي في أي استفتاء يجري على وضع المدينة. كما حذروا من المحاولات الكردية المستمرة لتغيير الوضع الديمغرافي في كركوك، عن طريق القيام بعمليات تهجير واسعة منذ الاحتلال الامريكي عام ٢٠٠٣.فيما برر الاكراد عدم مشاركتهم بتأكيد ايمانهم بان مدينة كركوك من مدن كردستان، منتقدين المؤتمر بوصفه تدخلاً في الشؤون الداخلية العراقية.[٣٠]

---

[٢٨] تبنى المؤتمر التأسيسي للمعارضة العراقية المنعقد في مصيف صلاح الدين(اربيل) في عام ١٩٩٢،المطلب الكردي بالفدرالية وعده وجها من وجوه حق تقرير المصير، والحل الانجح للمشكلة الكردية في العراق، وكان القرار عاماً في مضمونه تجاوز، عن قصد أو عن غير قصد، مسألة توضيح طبيعة مفهوم الفدرالية وصلاحياتها وابعاد علاقة السلطة الاتحادية بالمحافظات، واعتمد في ظل غياب حكومة المركز في بغداد. وللمزيد انظر: سعد ناجي جواد، مصدر سابق،ص٢٧٣– ٢٧٤.أيضا: غانم محمد صالح، "مستقبل الاقاليم والفدرالية بعد الانسحاب الامريكي من العراق،" *مجلة شؤون عراقية*، العددان ٣–٤، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية:عمان، (٢٠١١/(٢٠١٢).ص٣٧– ٣٨.

[٢٩] منذر الفضل، *مشكلات الدستور العراقي*، مصدر سابق، ص٢١٩– ٢٢٠.

[٣٠] موسى مخّول، مصدر سابق، ص٢٧٥– ٢٧٦.

وهناك من يرى (بأن كركوك قضية عراقية لاتحل الا وفقا للدستور، وباحترام نصوص الدستور، وتحل هذه القضية بعقل عراقي، بنوايا حسنة على الارض العراقية، ولا يجوز لأي طرف اقليمي أو دولي ان يتدخل في الشأن العراقي، فليتركوا كركوك لأهلها وهم العراقيون يحلون هذه المشكلة بحسن نية وموضوعية طبقاً لخريطة الطريق الموجودة في الدستور، والتي حددتها المادة ١٤٠ والفقرة ٢٢ من برنامج حكومة المالكي.[٣١]

وفي انتخابات الجمعية العامة لإقليم كردستان والتي تزامنت مع انتخابات الجمعية الوطنية العراقية في كانون الثاني(يناير)٢٠٠٥،نال الحزب الديمقراطي الكردستاني وحزب الاتحاد الوطني الكردستاني معاً أكثر من ١,٥ مليون صوت من أصل ١,٧٥ مليون صوت. فيما أظهر استفتاء غير رسمي حول استقلال اقليم كردستان ونظمته حركة كردستان للاستفتاء في المناطق المأهولة بالأكراد، بالتزامن مع انتخابات الجمعية العامة لحكومة اقليم كردستان، أن ٩٨,٣% من قرابة مليوني كردي شاركوا في ذلك الاستفتاء صوتوا لمصلحة الاستقلال .[٣٢]

٢- المخاوف من الفدرالية

يبرز الخلاف واضحا بين الاحزاب السياسية العراقية حول قضية الفدرالية والاقاليم، فالمجلس الإسلامي الأعلى يعد من أبرز الدعاة الى إقامة نظام فدرالي في الجنوب يضم المحافظات الشيعية محاولاً بهذا المشروع كسب التأييد الجماهيري، وتقديم رؤيته كمشروع استراتيجي للشيعة في الجنوب، الا ان المشروع واجه عقبتين مهمتين تمثلت الأولى بنتائج انتخابات مجالس المحافظات في عام ٢٠٠٩ وفوز ائتلاف دولة القانون في العديد من المحافظات وطرحه لبرنامج يقوم على اساس تقوية السلطة المركزية مع احتفاظ المحافظات بصلاحيات إدارية وتشريعية في المحافظة. وتمثلت العقبة الثانية في سياسة ائتلاف دولة القانون الذي كان يقود الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي التي استنجدت بكافة النجاحات التي حققتها الحكومة، وكسبه التأييد العشائري في الشارع العراقي من اجل حماية هذا الدور، وقد تمكن من تحقيق نجاحات واسعة على ارض الواقع مكتسحاً بذلك جميع الكيانات والكتل السياسية الأخرى. ولذلك قد لا تصب الفدرالية أو إقامة أقاليم متعددة في مصلحة العراق خصوصاً وان القيادات في مناطق الجنوب لا تتمتع بمركزية عالية بسبب ارتباطها بالقيادة المركزية في بغداد أو النجف وهذا ما يرتبط بمستوى الارتباط السياسي والديني بهذا الشأن. ففي منطقة كردستان تتواجد القيادة في مركز

---

[٣١] منذر الفضل، *مشكلات الدستور العراقي*، مصدر سابق، ص٢١٤.

[٣٢] بيل بارك، *سياسات تركيا تجاه شمال العراق، المشكلات والآفاق المستقبلية*(دبي: مركز الخليج للأبحاث،٢٠٠٠)، ص١٠.

الإقليم في حين ان القيادة وخصوصاً في المناطق الجنوبية تتمركز في بغداد أو النجف الأشرف وهذا ما يقلل من مصداقية وقبول القيادات الفرعية في بعض الاحيان أو رفضها في أحيان أخرى.[٣٣]

وتبدو المادة ١٤٠ من الدستور(وهي المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقد ضمنت كاملة في دستور ٢٠٠٥،اذ الزمت السلطة التنفيذية بمسؤوليات تطبيق هذه المادة من خلال خطوات يجب القيام بها وهي: التطبيع، والاحصاء، والاستفتاء) هي الأهم، والاستفتاء يحصل في كركوك والمناطق المتنازع عليها الاخرى لتحديد ارادة مواطنيها حول بقائهم على ما هم عليه أو انضمامهم الى محافظات اخرى، وقد حددت المادة ٥٨ من قانون ادارة الدولة سقفا زمنيا لتنفيذ هذه الخطوات هو نهاية عام ٢٠٠٧.ولتبقى كركوك والمناطق المتنازع عليها موضع خلاف وجدل كبيرين، وستظل مثيرة للخلاف، ما لم تطرح حلول مرضية لجميع الاطراف السياسية. وهذا يعني إن الاعتراضات والاشكالات التي تثار حول دستور ٢٠٠٥ ستبقى قائمة الى حين الاتفاق على مبادئه الاساسية، وآلياته القانونية على ان يحظى هذا الاتفاق بموافقة شعبية تجعل من الدستور مرجعية قانونية وسياسية للدولة العراقية.[٣٤]

ولذلك تشكل المادة ١٤٠ حجر عثرة نحو استتباب الاوضاع السياسية في البلاد من خلال التأكيد على دور الحكومة العراقية في اتخاذ اجراءات لتغيير الحدود الادارية لبعض المحافظات ولاسيما كركوك، وإعادة الأمور المتعلقة بالسكن والعقارات والعمل والتوظيف الى نصابها، مما يعني شرعنة عمليات الطرد والتهجير الطائفي والعرقي، وهذا ما حدث في مدينة كركوك، اذ سعى الاكراد الى تخفيف الوجود العربي والتركماني فيها الى اقصى الحدود، وبما يسمح لهم بإعلان تبعيتها لهم مستقبلا.[٣٥] وهنا يرى الاكراد ان عدم تطبيق المادة ١٤٠ يجعل الديمقراطية في العراق (عرجاء) بينما ترى عناصر في

---

[٣٣] لقد فشل قادة البصرة في محاولتهم عام ٢٠٠٨،اجراء استفتاء حول جعل المحافظة اقليماً، وكان آخر مسعى لها في عام ٢٠١١،عندما روجت له الصحافة العراقية تحت عنوان (البصرة تطالب بالانفصال).وقد عمل ائتلاف دولة القانون برئاسة المالكي، على مواجهة مؤيدي اللامركزية في الجنوب، وأجل طلبات فردية قدمتها البصرة وواسط لتنظيم استفتاء محلي على تحولهما الى اقليمين. وللمزيد أنظر: علي فارس حميد، *التخطيط الاستراتيجي للأمن القومي العراقي دراسة في التخطيط الاستراتيجي العراقي بعد عام ٢٠٠٣* .مركز رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية.بغداد.٢٠١٢.ص١٢٧-١٢٩.أيضاً:سين كان واخرون. العراق والمأزق الفدرالي. ترجمة مركز حمورابي. مجلة حمورابي للدراسات.العدد٢.مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية. بغداد. اذار(مارس)٢٠١٢.ص١٨٥

[٣٤] اثير ادريس عبد الزهرة، *مستقبل التجربة الدستورية في العراق*(بيروت: دار ومكتبة البصائر، الطبعة الأولى،٢٠١١)، ص٢٢٢- ٢٧٨.

[٣٥] دهام محمد العزاوي، *الاحتلال الأمريكي للعراق وإبعاد الفيدرالية الكردية* (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى،٢٠٠٩)، ص٧٠.

القائمة العراقية ان هذه المادة فقدت غطاءها الدستوري، وجدير بالذكر ان لجنة تنفيذ المادة ١٤٠ التي شكلت بقرار من مجلس الوزراء برئاسة وزير العلوم والتكنولوجيا آنذاك رائد فهمي، لم تضع حلا للخلاف القائم حول هذه المادة.[٣٦]

ان طرح الفدرالية في العراق هو الخوف من حكومة قوية، الا ان المشكلة ليست بطبيعة النظام الفدرالي، بل هي في مشكلة التنشئة التي تربت عليها أجيال متوالية غابت عنها التربية الوطنية، ولم توجه الجهود التربوية والتثقيفية على المواطن بصفته مواطناً عراقياً أولاً قبل ان يكون منتمياً لهذه الطائفة أو تلك أو لهذه القومية أو تلك.([٣٧]) ومشكلة الفدرالية تشير بقدر واحد الى ضعف الوعي السياسي من جهة وتعقيد النمو الديمقراطي من جهة اخرى. فالإعلانات السياسية والبرامج والمشاريع شيء وإمكانية وكيفية تطبقها شيء آخر، مع أن المنطق والحقيقة والمصالح الكبرى تفترض اقترابهما وتطابقهما. لاسيما أن هذا الاقتراب أو التطابق يشكلان المقدمة الضرورية لصنع المعادلة القادرة على إرساء أسس التطور الاجتماعي والديمقراطي.[٣٨]

(وهكذا يمكن اعتبار الفدرالية من اخطر العوامل التي تهدد مستقبل الدولة العراقية بعد ٢٠٠٣،والسبب في ذلك هو عدم وجود اسباب حقيقية تدعو العراق للأخذ بها، فضلا عن التوقيت الخاطئ لاختيار مثل هذا النظام والمتمثل بوجود قوى سياسية طائفية وقومية قد تجعل من الفدرالية مركزاً لتجمع طائفي أو قومي يكون اقوى من الدولة وعندما تحدث أية مشكلة فان انفصال الاقاليم القوية عن العراق يصبح امراً واقعاً لامحال، خصوصاً وان هناك الكثير من المشاريع والمخططات التي تجعل من تقسيم العراق هدفاً لها).[٣٩] وقد تكون الخشية ليس من الفدرالية ذاتها بل من عدم الفهم الصحيح لها، ولذلك يمكن القول ان الفدرالية من حيث المبدأ لا خشية منها عندما تقوم على شرطين مهمين هما: [٤٠]

الأول، ان تقوم الفدرالية على اساس توزيع وليس تقطيع السلطات. وهذا يقتضي استبعاد المعايير العرقية والعنصرية والدينية والطائفية في تشكيل النظام الفدرالي.

الثاني، ان تكون ديمقراطية المشاركة اساساً لممارسة السلطة الفدرالية وسلطات الاقاليم. فالفدرالية التي تقوم لا تتعارض مع الوحدة الوطنية العراقية بقدر ما تخدم وتجسد وتعزز هذه الوحدة. الا ان الدولة

---

[٣٦] التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠١٠، (القاهرة: مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠١٠)، ص١٨١.

[٣٧] حوار مع: د. حسان محمد شفيق، مصدر سابق، ص١٢٩– ١٣١.

[٣٨] ميثم الجنابي، مصدر سابق. ص٢١١.

[٣٩] سعدي الابراهيم، مصدر سابق، ص٢٠٩.

[٤٠] عامر حسن فياض، مصدر سابق، ص٢١.

الفدرالية التي يقوم جيشها على المحاصصة القومية والطائفية لا تخدم الوحدة الوطنية، فالوحدة الوطنية لا تصان بالمركزية القسرية وباللامركزية القائمة على معايير وأسس عرقية عنصرية ودينية طائفية بل انها تصان بالديمقراطية الحقيقية وفي اطار نظام ديمقراطي فدرالي.

في ضوء ما تقدم هناك العديد من المعوقات التي تبرز في تطبيق الأنموذج الفدرالي في العراق ابرزها: [٤١]

١. إن تبني الأنموذج الفدرالي في هذه المرحلة قد يفسّر بالرغبة في مجاراة التجارب الفدرالية العالمية بصورة عامة، وتجربة الولايات المتحدة على وجه الخصوص، الا ان اختيار نظام حكم معين يجب أن يكون انعكاساً للواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي للبلد المعني، فليس كل ما يطرحه الفكر السياسي العالمي من مفاهيم هو بالضرورة ملائماً لواقعنا ومطابقاً لأوضاعنا، الأمر الذي يفسّر فشل العديد من التجارب في غالبية بلدان العالم الثالث، عندما اعتمدت على غير دراية ودون مراعاة لظروفها الوطنية وخصائصها القومية تجارب عالمية تمخض عنها فشل بناء الذات وتعاظمت من جرائها النزاعات السياسية والحروب.
٢. اقتران تطبيق النظام الفدرالي في العراق بالاحتلال الامريكي، مما يوحي بأنها تجربة دخيلة وليست محلية، وبعبارة اخرى انها تجربة غير وطنية، وهي جزء من توابع الاحتلال، والتفكير في انها ستزول بزوال الاحتلال. فضلاً عن ان النظام الفدرالي لا يمكن ان يكتب له النجاح اذا فرض على الشعب فرضاً من دون استعداد أو رغبة أو شعور بالحاجة اليه، وهذا ما لم يتوفر في العراق، إذ ان هناك شرائح كبيرة ما زالت غير راغبة في الاتحاد الفدرالي، وهو أمر مفروض عليها بحكم التغييرات السياسية التي حدثت في البلاد.
٣. إن الخيار الفدرالي يثير جدلاً غير محسوم وعدم اتفاق حول محتوى ومضمون الفدرالية المزمع اقامتها في العراق حتى بين القوى السياسية التي كانت متوافقة حولها سابقاً. فالقيادات الكردية تهدد عند كل أزمة بتنفيذ مطالبها أو الانفصال عن بغداد، وهذا ما عبر عنه كل من مسعود البارزاني وجلال الطالباني في حزيران(يونيو)٢٠٠٤ عندما رفعا مذكرة الى الرئيس الامريكي جورج بوش الابن يهددان بقطع صلاتهما بالعراق مالم يدعم قانون ادارة الدولة في قرار الأمم المتحدة رقم ١٥٤٦ الذي اعترف بالحكومة الانتقالية.
٤. ما يثيره طرح الفدرالية من هواجس ومخاوف العرب والتركمان وبقية الأقليات في العراق، فضلاً عما يثيره من بوادر صراع قومي لأنه يشكل خطوة لإنشاء دولة كردية مستقلة.

[٤١] رشيد عمارة ياس الزيدي، مصدر سابق، ص١١٦– ١١٩.

وخصوصاً ان الطروحات المقدمة لمستقبل العراق تحفها المخاطر من احتمالات تقسيم طائفي أو عرقي، وربما تؤدي الى زعزعة البلاد اكثر من استقرارها، ولاسيما أن كل الطروحات لا تعزز حالة المساواة بسبب التباين الاقتصادي والاجتماعي بين وحدات الاتحاد، الامر الذي سيفرز اقليماً قوياً على حساب بقية الاقاليم، وهو ما سيزعزع الاتحاد لأن أول الشروط لتحقيق الاتحاد هو المساواة بين الوحدات المكونة له، وهذا ما يصعب تطبيقه في العراق.

٥. ما يثيره الخيار الفدرالي من إشكالية توزيع السلطات والصلاحيات بين المركز والاقاليم، وهي من الاشكاليات الجوهرية، وقد اخذ الدستور العراقي الدائم بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وما عدا ذلك ترك لسلطات الولايات، وبما يعزز سلطات الولايات مما يمكن ان يقود الى دكتاتورية الاقاليم المؤدية الى الانفصال.

II. المبحث الثاني
اللامركزية والواقع العراقي

II.أ المطلب الأول

تعريف اللامركزية ومضامينها

تقسم الدول الموحدة الى دول تكون ادارة الحكم فيها مركزية وأخرى تكون ادارة الحكم فيها لامركزية، فالدولة المركزية هي الدولة التي ينظم الدستور فيها جميع السلطات ويحصرها في الحكومة الوطنية المركزية، وبذلك هناك سلطة مركزية واحدة. فالمركزية تعني تركيز السلطة في المركز، وتجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العاملين في العاصمة. وتنطلق المركزية من فرضية ان كفاءة وفعالية المؤسسات تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف واحد أو رئيس واحد، وهو صانع القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه إذ يمكنه تفويض اتخاذ القرارات الى مرؤوسيه أو إلغائها بصرف النظر عن مشروعيتها. ويمكن ان تكون المركزية سياسية أو ادارية.[٤٢]

فالمركزية السياسية تقوم على تجميع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسة واحدة، فيما المركزية الاقتصادية تقوم على اشراف الدولة على اوجه النشاط الاقتصادي كافة وتوجيهه وفقاً لخطط مرسومة ووفقا لنظام تخطيط مركزي. أما (المركزية الادارية فهي نظام اداري تدار بموجبه جميع انحاء الدولة من قبل سلطة موحدة من مركز البلاد، وتهدف الى احتكار الوظيفة الادارية في الدولة وتحصرها

[٤٢] نظام بركات، الفدرالية المفهوم والنماذج التاريخية المعاصرة، مصدر سابق، ص٢٣.

بيد الحكومة تتولاها بنفسها في المركز بواسطة ادارتها المركزية المؤلفة من رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء وبواسطة ممثليها في الاقاليم والمحافظات من حكام اداريين يرتبطون فيما بينهم وبالإدارة المركزية برباط من التسلسل الاداري يجعل من السلطة المركزية مصدر الأوامر ويرجع اليها البت في الشؤون الادارية.)[٤٣]

أما المركزية الادارية فهي بمثابة نظام اداري أو اسلوب من أساليب تنظيم الادارة العامة في اطار توحيد أو جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الامر لرئاسة عليا واحدة. وتقوم المركزية الادارية على حصر الوظيفة الادارية في يد الادارة المركزية لتكون سلطة البت النهائي واتخاذ القرار في شؤون الوظيفة الادارية والنشاط الاداري في جميع ارجاء اقليم الدولة بيد الادارة المركزية، ولموظفيها وحدهم سلطة اتخاذ القرارات الادارية. فضلاً عن خضوع جميع الموظفين لنظام السلم الاداري وللحكومة المركزية، وحصر التعيين في الوظائف العامة بالحكومة المركزية، ولا يكون للسلطات المحلية الحق في اختيار وتعيين الموظفين المحليين.([٤٤]) فيما اللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً. ويمكن ان تكون اللامركزية سياسية تقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات، أو غيرها من الوحدات السياسية. وتهدف اللامركزية السياسية الى إعطاء المواطنين، أو ممثليهم المنتخبين ديمقراطياً، سلطة أكبر في عملية صنع القرار سواء خلال مرحلة التخطيط أو التنفيذ. وهي بذلك تدعم مفهومي الديمقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار. أو لامركزية مالية وتتعلق بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات العامة على تحصيل الإيرادات العامة الناشئة عن هذه الخدمات، أو على تحصيل المخصصات العائدة لها من الحكومة المركزية، الا انها تثير الخوف من السيطرة على الاقتصاد الكلي وسياسات التوازن وتوجيه الاستثمار في الإنفاق العام والفساد المحتمل في الحكومات المحلية والكفاءة الادارية، فضلا عن من يضع السياسات، ومن سيقوم بالتمويل، والادارة لتحقيق هذا النوع من الادارة. أو لامركزية اقتصادية بالتحول الى القطاع الخاص ويمكن ان يتراوح نطاقه من ترك الامداد بالخدمات والسلع بالكامل الى التشغيل الحر للسوق أو الشراكة العامة/ الخاصة(والتي تتعاون فيها الحكومة والقطاع الخاص على الامداد بالخدمات

[٤٣] المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان(معداً)،اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق، المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان، العراق.٢٠٠٦، ص٧ .

[٤٤] عبد الجبار احمد عبد الله، مصدر سابق، ص٣٩-٤٢.

والبنية الأساسية. أو لامركزية إدارية تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين الجهاز الاداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليمي أو موضوعي.[٤٥]

وتهدف اللامركزية الى توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في اجزاء الدولة. الا ان هذا التوزيع يفتقد الى وجود معيار مطلق للتفرقة بين المرافق أو المصالح القومية التي يجب ان تدار من المركز وبين المرافق أو المصالح المحلية التي تدار من المجالس المحلية، ولذلك تأخذ الدول في هذا الاطار هما: [٤٥]

الأسلوب الأول، حصر وتحديد المرافق أو المصالح أو الاختصاصات الادارية المحلية في القانون وترك المتبقي من الاختصاصات الى ادارة الحكومة المركزية.

الأسلوب الثاني، حصر وتحديد المرافق أو المصالح أو الاختصاصات الادارية القومية في القانون وترك خلاف ذلك من اختصاصات الى ادارة المجالس المحلية في المحافظات.

وهناك ثلاثة اركان في النظام الاداري اللامركزي هي: [٤٦]

١. الركن الاول، ان النظام اللامركزي يقتصر على وظيفة الادارة ولا يشمل وظيفة الحكم، وبما يحافظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة.
٢. الركن الثاني، وجود مجالس محلية منتخبة تزاول ادارة قرية أو ناحية أو قضاء أو محافظة، وانتخاب المجالس يعد ركناً اساسياً للنظام الاداري اللامركزي.
٣. الرقابة والاشراف من قبل المركز على عمل المجالس وادارتها، وتتباين نوعية الرقابة فبعض الدول تجعل القضاء والبرلمان رقيباً اساسياً مع رقابة بسيطة لحكومة المركز، فيما تجعل دول اخرى من الحكومة المركزية رقيباً اساسياً مع وجود رقابة البرلمان والقضاء الى جانبها. وقد تأخذ بعض الدول كالعراق مثلا بالرقابة القضائية على المجالس فضلا عن رقابة الهيئات المستقلة كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والرقابة الشعبية.

II.ب المطلب الثاني

خصائص ومزايا اللامركزية

هناك العديد من المزايا التي تميز نظام اللامركزية الادارية ابرزها:

[٤٥] المصدر نفسه، ص٤٥– ٥١.

[٤٦] المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان(معداً)، مصدر سابق، ص٧.

أ- تؤدي اللامركزية الادارية الى الوصول لحسن الاداء الاداري، لأن اعضاء المجالس الذين يتولون الادارة هم من اهل المحافظة نفسها ويملكون معلومات دقيقة عن احتياجات ومصالح محافظاتهم، فضلا عن ولاء واخلاص اعضاء المجالس المحلية في ادارة مصالحهم أو مرافقهم الادارية وتطويرها اكثر من الاشخاص الذين لا ينتمون الى المنطقة أو الاقليم أو المحافظة بصلة.

ب- استجابة اللامركزية الادارية لواقع التفاصيل الادارية المتشعبة، والسرعة في الاداء خاصة في مواجهة الازمات الطارئة.

ت- ان المجالس المنتخبة تؤدي المهام الادارية بشكل افضل من الموظفين في النظام المركزي وهذا ما اثبتته التجربة في الكثير من الدول.

الا ان المزايا اعلاه لا تنفي حقيقة ان هناك العديد من العيوب والانتقادات التي توجه الى هذا النظام ابرزها: [٤٧]

١. ان اللامركزية الادارية تمثل خطراً وتحدياً للوحدة الادارية داخل الدولة الواحدة. فالمجالس المنتخبة قد تتولى ادارة مصالح ومرافق المحافظة على نحو مختلف عن اسلوب الادارة المتبع في المركز وباقي المحافظات.
٢. افتقاد المجالس للخبرة والمهارات والمؤهلات الفنية التي يتمتع بها موظفو الادارة المركزية.
٣. ما تتميز به اللامركزية الادارية من تبذير وميل الى زيادة عدد المصالح أو المرافق العمومية.
٤. فقدان الدولة لهيبتها وامكانية تشتت وتبعثر السلطة في البلاد.

ويمكن إن يكون نظام اللامركزية هو البديل المناسب للخيار الفدرالي إذ ان الهدف الاساسي منه هو محاولة منع الاستبداد وسيطرة سلطة المركز على الولايات، وبما يحقق الهدف ذاته دون أن يثير هواجس ومخاوف تقسيم العراق. ويبدو أن اللامركزية مناسبة للعراق وأفضل من الفدرالية، وقد عُرفت اللامركزية واتخذت سبيلاً لتطبيق الديمقراطية من خلال توزيع السلطة بين مركز الدولة وأقاليمها منذ الثلث الأول من القرن الماضي. واللامركزية ليست غريبة على الموروث الثقافي العراقي، وكانت نظام حكم للعراق خلال الحكم العثماني.[٤٨] وهناك العديد من نقاط الالتقاء التي تجمع بين نظام اللامركزية

[٤٧] المصدر نفسه، ص ٤-٩.

[٤٨] المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان(معداً)، مصدر سابق، ص٤-٩.

الادارية الاقليمية والنظام الفدرالي فكلاهما يقوم على أساس وجود وحدات اقليمية تمارس سلطات معينة، الا ان هناك نقاط اختلاف جوهرية عديدة تباعد بين النظامين وابرزها: [٤٩]

١. تعد الدول الاعضاء في الدول الفدرالية وحدات سياسية مستقلة ذاتياً بينما تعد المناطق ذات النظام اللامركزي مجرد اقسام أو وحدات ادارية تابعة للدولة الموحدة.
٢. لكل دولة عضو في الاتحاد الفدرالي دستورها الخاص بها أي انها تتمتع بتنظيم ذاتي واستقلال دستوري يختلف في مداه من دولة الى اخرى. ولا يوجد في الدولة ذات النظام اللامركزي سوى دستورها.
٣. تشارك الدول الاعضاء في تكوين ارادة الدولة الفدرالية وفي ممارسة السلطات الاتحادية عن طريق تمثيلها بصورة متساوية في المجلس الاعلى بينما لا تشارك الوحدات المحلية في الدولة ذات النظام اللامركزي في ممارسة السلطة المركزية.
٤. يعد انتخاب اعضاء الهيئات المحلية من أهم اسس ومقومات اللامركزية الادارية الاقليمية بينما لا يتطلب النظام الفدرالي هذا الشرط بالنسبة للهيئات الادارية المحلية ضمن الدول الاعضاء. ويمكن للدولة الاتحادية ان تأخذ الى جانب نظامها الفدرالي باللامركزية الادارية الاقليمية في مجال الوظيفة الادارية ولا يوجد أي مانع قانوني من اجتماع النظامين سوية في نطاق دولة واحدة.
٥. يجري توزيع الاختصاصات في الدول الفدرالية بموجب دستور الاتحاد ولا يمكن تعديله الا بموافقة الدول الاعضاء، أما في الدول ذات النظام اللامركزي فيجري عادة تخويل السلطات المركزية تعديل والغاء اختصاصات الهيئات اللامركزية بسهولة ودون الرجوع الى تلك الهيئات.
٦. يتميز نظام اللامركزية الادارية بقيام السلطة المركزية بممارسة رقابة واسعة ومتعددة الوجوه على الهيئات اللامركزية من اجل المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية من جهة وتأمين وحدة الانماط والاساليب الوظيفية الادارية وضمان حسن ادارة المرافق والمشروعات العامة والمحلية من جهة اخرى. فيما تكون الرقابة المركزية على نطاق اضيق في الدولة الفدرالية وذات صبغة قضائية على الاغلب إذ تمارس عادة من قبل المحكمة العليا في الاتحاد التي تقوم بمهام الرقابة على دستورية القوانين.

[٤٩] رشيد عمارة ياس الزيدي، مصدر سابق، ص١٢٠– ١٢١.

٧. تكون سيادة الدولة مقصورة على السلطة المركزية وحدها في المجالين الخارجي والداخلي دون منازع في نظام اللامركزية الاقليمية، على العكس من الدولة الفدرالية التي تقوم على تقسيم سيادة الدولة في المجال الداخلي بين دولة الاتحاد والدول الاعضاء فضلا عن توزيع جانب كبير من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة.

كما تتميز النظم الفدرالية عن نظم الادارة المحلية بالاتي: [٥٠]

أ- تعد الولايات في النظم الفدرالية وحدات سياسية، بينما الاقاليم في الادارة المحلية هي وحدات أو اقسام ادارية.

ب- انفراد الولايات أو الاقاليم المكونة للنظام الفدرالي باختصاصات معينة لا يشاركها فيها سلطات الاتحاد الفدرالي إذ لا تكون لسلطات الدولة الاتحادية أي رقابة على الولايات والاقاليم في ممارسة هذه الاختصاصات.

ت- عدم امكانية تعديل الدستور الاتحادي في النظام الفدرالي الا بموافقة الاقاليم والولايات على التعديل.

ث- احتفاظ كل ولاية في النظام الفدرالي بدستورها الخاص، أي انها تتمتع بتنظيم ذاتي وباستقلال دستوري يختلف مداه من دولة الى اخرى. ويترتب على هذا الاستقلال الدستوري ان الاقليم أو الولاية يتمتع بسلطات مستقلة ليس في مجال الادارة فقط، بل في مجال التشريع والقضاء كذلك.

ج- هناك توزيع للاختصاص بين السلطات الاتحادية الفدرالية والولايات أو الاقاليم أو المقاطعات. ويكون تحديد مدى استقلال الولايات تجاه السلطات المركزية مبيناً في الدستور الاتحادي. وهذا الدستور أكثر ثباتاً وأشد جموداً من القوانين العادية.

ح- تعد الاقاليم أو الولايات أو المقاطعات في النظام الفدرالي هيئات سياسية ذات سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، بينما الهيئات المحلية في الادارة المحلية تكون مجردة من السلطة السياسية، ويكون نشاطها ادارياً بحتاً.

خ- ان نظام الحكم المحلي يمكن تطبيقه في الدول البسيطة أو الموحدة وفي الدول المركبة. أما الفدرالية أو الاتحاد المركزي فيتم تطبيقه في الدول المركبة فقط.

د- ان نظام الحكم المحلي قد يكون جزءاً من نظام الاتحاد الفدرالي إذ يقوم توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات بحسب الدستور الاتحادي، وقد يكون جزءاً من نظام الدولة الموحدة البسيطة.

---

[٥٠] محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص٣٤٩– ٣٥٠.

ISSN: 2075 - 2024

II.جـ المطلب الثالث

اللامركزية والواقع العراق

تغير النظام الاداري في العراق بعد ٩ نيسان(ابريل)٢٠٠٣،واتجه الى العمل بالنظام اللامركزي أو ممارسة السلطة المحلية، وشكلت مجالس المحافظات المنتخبة كما شكلت مجالس بلدية ومحلية.

١- اللامركزية بعد عام ٢٠٠٣

جاء قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي صدر في ٨ اذار(مارس)٢٠٠٤، الذي استهدف منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية وتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين، ليؤكد في المادة العاشرة منه على دور ممثلي الشعب في تشكيل الهياكل الحكومية لدولة العراق، فضلا عن ما ورد في الباب الثامن منه المتعلق بالأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية وفي سبعة مواد (٥٢-٥٨).فقد اجاز قانون ادارة الدولة تشكيل مجالس المحافظات وتسمية محافظ لها، والى جانب هذا المجلس اجاز ايضا تشكيل مجالس بلدية ومحلية (المادة ٥٥ الفقرة ١)،وابقى القانون المحافظين واعضاء مجالس المحافظات الذين يشغلون مناصبهم كما في ١ تموز(يوليو)٢٠٠٤ في مناصبهم، أما في حالة استقالة وعزل احد المحافظين أو رئيس البلدية أو أي عضو في تلك المجالس، فان لمجلس المحافظة ان يتلقى طلب اي شخص تتوافر فيه شروط عضوية الجمعية الوطنية، يتم فوزه برئاسة المجلس أو عضوية المجلس في حالة حصوله على اغلبية الاصوات في المجلس (المادة ٥٥ الفقرة ٢) على ان تستمر هذه الآلية في التشكيل لغاية ٣١ كانون الثاني(يناير)٢٠٠٥ وهو موعد انتخابات مجالس المحافظات.[٥١]

وتعزز هذا الاتجاه بأمر سلطة الائتلاف المرقم ٧١ في ٦ نيسان(ابريل)٢٠٠٤ من قبل المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بول بريمر. وكرس القرار مبدأ اللامركزية الادارية الذي جاء به قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ولكن باستفاضة اكثر واستطراد في تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل اختصاصاتها، فمن حق كل محافظة تشكيل مجلس للمحافظة، وتسمية المحافظ، وتشكيل مجالس محلية. وتؤدي هذه المجالس مسؤولياتها مستقلة عن سيطرة أو اشراف أي وزارة. فضلا عن تشكيل المجالس الاقليمية الفرعية ومجالس البلديات ومجالس محلية اخرى مثل مجالس المدن ومجالس الاحياء وذلك من اجل تحقيق أعلى كفاءة ومن اجل تنسيق الخدمات العامة وتوفيرها وتسهيل ادارة المدن بشكل موحد ومنسق وبشكل اقتصادي. وإعطاء مجالس المحافظات الاستقرار الكامل إدارياً ومالياً، الى جانب منح مجالس المحافظات صلاحيات سياسية عبر اعطاءها الحق في تكوين الاقاليم، الى جانب اعطاءها

[٥١] عامر حسن فياض، مصدر سابق، ص١٩- ٢٠.

الصلاحيات التشريعية عبر إصدار الأنظمة.[٥٢] كما بين الأمر ٧١ حق مجلس المحافظة في تعيين اعضاء جدد أو تعويض الشواغر من خلال التصويت بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس المحافظة وعملية الاختيار بمنافسة عادلة، واكد الأمر على الابقاء على هذا الاسلوب في التشكيل حتى اجراء انتخاب اعضاء المجالس في ٣١ كانون الثاني(يناير)٢٠٠٥.[٥٣]

اعتمد دستور ٢٠٠٥ النظام الاتحادي للبلاد [٥٤]،وقد أخذ الدستور بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الاداري المطبقة في العالم، أولها نظام الأقاليم، والذي نصت عليه المواد(١١٦- ١٢١)،وثانيهما نظام اللامركزية الادارية للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم والذي نصت عليه المادتين (١٢٢-١٢٣)،وثالثهما نظام الادارات المحلية والذي نصت عليه المادة ١٢٥،هذا مع نص المادة ١٢٤ التي عالجت موضوع العاصمة بغداد والتي لم يجيز لها الدستور ان تنظم لإقليم. فالمادة ١١٠ من الدستور حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهي قائمة من الشؤون المهمة والتي لا تفوض للأقاليم وهي:

١- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
٢- وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.
٣- رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته.
٤- تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.
٥- تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.
٦- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

---

[٥٢] الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، المعهد الدولي لحقوق الانسان (كلية الحقوق بجامعة دي بول: الطبعة الأولى،٢٠٠٥)، ص١٨٣– ١٨٥.
[٥٣] عبد الجبار احمد عبدالله، مصدر سابق، ص٦٨– ٦٩.
[٥٤] المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان(معداً)،مصدر سابق، ص١٥.

٧- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.
٨- الاحصاء والتعداد العام للسكان.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم فقد وردت في محورين هما :إدارة النفط والغاز وإدارة المواقع الاثرية. وسوف نقتصر على موضوع ادارة النفط والغاز لأهميته للدراسة.

نصت المادة ١١١من الدستور على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات).[٥٥] وكان ينبغي النص على ان الثروات الطبيعية هي ملك للشعب وان لا يقتصر الامر على النفط والغاز فقط، فهناك ثروات طبيعية مهمة اخرى مثل الكبريت والفوسفات وغيرها من الثروات المعدنية وغير المعدنية الأمر الذي يوجب تعديل النص الدستوري.[٥٦]

فيما اشارت المادة ١١٢ من الدستور بان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون).[٥٧]

وحددت الفقرة الثانية من المادة ١٠٩ من الدستور بان (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمداً احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).[٥٨] وتثير هذه المادة ومضمونها التساؤل في العديد من القضايا والمسائل، فإدارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بانتهاء هذه الحقول، اما بالنسبة للحقول المستقبلية المكتشفة أو التي سيتم اكتشافها لاحقاً فلا نجد نصاً صريحاً أو اشارة واضحة تنظم ذلك ولكن الذي يفهم من النص السابق هو ان ادارتها ستكون من اختصاص سلطات الاقاليم تنفرد فيه دون ان يكون للسلطات الاتحادية أي تدخل فيه. وقد فسر البعض ذلك بان ادارة

[٥٥] ينظر نص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٥٦- ٦٠.
[٥٦] المصدر نفسه، ص٥٣.
[٥٧] منذر الفضل، *مشكلات الدستور العراقي*، مصدر سابق، ص١٠٢.
[٥٨] انظر نص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٥٣- ٥٤.

الحقول الغير مكتشفة ستكون من اختصاص الاقليم، فضلا عن ملكيتها واستيفاء ما يتحصل منها من واردات للإقليم فقط، وهذا على النقيض تماماً من نص المادة ١٠٩من الدستور. أما فيما يتعلق بالسياسات الاستراتيجية لتطوير النفط والغاز فأنها تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطة الاقاليم ولمدة غير محددة وغير مقيدة بحقول حالية أو مستقبلية بل انها تتعلق بثروة النفط والغاز بأكملها بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.[٥٩]

وهنا يثار تساؤل مهم مفاده (إذا كانت المرجعية القضائية عاجزة عن الفصل ما بين نزاعات بين المواطنين أنفسهم، فكيف لها يا ترى الفصل في المنازعات الحتمية التي سوف تنشأ بين الأقاليم العراقية لتثبيت عوائد هذه الثروة أو ذاك المورد المادي؟ وهنا نثبت حقيقة ان النفط في العراق حتى هذه الساعة ليس بالعامل المشجع على تكوين الفدرالية، فالنفط في النظام السياسي المركزي كأداة ريعية كانت في أيدي مركزية شديدة، أما بعد عام ٢٠٠٣ فالنفط تحول الى عامل للنزاع والصراع.).[٦٠]

كما أقر دستور ٢٠٠٥ اقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً، واقرار الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه (المادة ١١٣) ،مؤكداً في المادة (١١٤) يسن مجلس النواب في مدةٍ لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ أول جلسةٍ له، قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين. [٦١] وبالفعل تم اقرار قانون الاقاليم بالرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.وأهم النقاط التي تضمنها هذا القانون هي: [٦٢]

١. يتكون الاقليم من محافظة أو أكثر.
٢. ان الاستفتاء هو الآلية لتكوين الاقليم، على ان لا تقل نسبة المشاركة عن ٥٠% من الناخبين.
٣. هناك إجراءات للتعاون ما بين رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم من جانب ومجلس الوزراء والمفوضية العليا للانتخابات من جانب اخر وصولا للاستفتاء.
٤. أن توضح رغبة تشكيل الاقليم بتحديد شكل الاقليم المراد تكوينه.

---

[٥٩] المصدر نفسه، ص٥٢.

[٦٠] جمال ناصر جبار الزيداوي، *دراسات دستورية*(بغداد: مركز العراق للدراسات، الطبعة الأولى،٢٠٠٩)، ص١٤٦-١٤٨.

[٦١] عبد الجبار احمد عبد الله، مصدر سابق، ص١٢٧.

[٦٢] انظر نص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٥٤- ٥٥.

٥. إجراء انتخابات المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم على ان يستمر بعمله لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائم للإقليم.
٦. ينظم دستور الاقليم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية.
٧. السلطة القضائية للإقليم هي سلطة مستقلة.

وهناك من يرى ان(هذا تفعيلاً لفكرة اللامركزية السياسية التي قبلت بإقليم كردستان أو أية أقاليم جديدة. وهذا يعني تحقيق شروط الفدرالية عبر تواجد ثنائية السلطة التشريعية والتنفيذية. وهكذا تحققت الأسباب الموجبة لسن هذا القانون وهي تكريس قواعد النظام الاتحادي بغية وضع قانون ينظم الإجراءات الخاصة لتشكيل الأقاليم في المحافظات استناداً لمواد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.)[٦٣]

ولتفعيل مبدأ اللامركزية الادارية، وتطبيقا للفقرة الثانية من المادة ١١٨ التي نصت : (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.)،[٦٤]أقر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات وبما يتلاءم مع اللامركزية الادارية والسياسية. وقد منحت المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة، وأصبح المحافظ المنتخب الرئيس التنفيذي الأعلى المخول للقيام بمهامه من قبل مجلس المحافظة والذي لا يخضع لسيطرة أو أشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة. هذا الى جانب منح مجالس الشعب المحلية اختصاصات متعددة. كما نص القانون على تأسيس هيئة تسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وذلك بقصد التنسيق بين المحافظات في كل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.[٦٥]

الا ان قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،افتقر الى الكثير من الصلاحيات التي كان من المفترض تنظيمها، أو على الاقل الاشارة اليها، ضمن اختصاصات سلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم. وخصوصا ما نصت عليه المادة ١٠٩ في ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بمعية حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ،ولا يوجد أي اشارة أو تفصيل لذلك في القانون.

ولمعالجة جوانب القصور في القانون وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الادارية بما يمكنها من ادارة شؤونها، تم تعديل القانون من قبل مجلس النواب في ٢٣

---

[٦٣] نقلا عن: عبد الجبار احمد عبد الله، مصدر سابق، ص٧١– ٧٢.
[٦٤] المصدر نفسه، ص٧١– ٧٢.
[٦٥] ينظر نص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٥٦.

حزيران(يونيو)٢٠١٣،وكان ذلك التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨،إذ كانت صلاحيات المحافظات شكلية لا تتجاوز انتخاب مجلس المحافظة ونائبيه، ولم يعط صلاحيات أمنية، ومالية، أو ادارية، أو حقيقية لمجلس المحافظة. وبعد التعديل أصبح مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، كما منح التعديل مجالس المحافظات صلاحيات واسعة منها استحداث الوحدات الادارية، وتخصيص الاراضي للمشاريع، فضلا عن تغيير اسماء الوحدات الادارية، لقد سعت التعديلات الى خلق نوع من التوازن بين المحافظات والحكومة الاتحادية في منح مجالس المحافظات صلاحيات واسعة تشمل تنفيذ المشاريع واستلام مخصصاتها من عمليات الاعمار، وادارة شؤونها الأمنية، ومراعاة منح الصلاحيات للمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات في تنفيذ الخدمات.[٦٦]

وهناك من يرى ان هذه الوثائق الدستورية والقانونية لها تأثير مهم في التجربة العراقية وذلك من خلال: [٦٧]

١. ان العراق تحول من إطار الدولة البسيطة الى إطار الدولة المركبة. وهذا يستدعي نمطا جديدا لإدارة هذه الدولة ذات النظام الاتحادي.
٢. ان هذه الوثائق توسعت في تطبيق اللامركزية الادارية بما ينسجم مع توجهات النظام السياسي الجديد بعد عام ٢٠٠٣،مع الاخذ باللامركزية السياسية والنظام الاتحادي، والاقاليم.
٣. هناك رغبة في منع تركيز السلطة في المركز ومحاولة تجريده من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الاطراف، سعيا لمنع الاستبداد والدكتاتورية في المركز، وتشجيع السلطات المحلية للعمل وفقا لرأي مواطنيها.
٤. أصبح الانتخاب والاستفتاء الركيزة الاساسية في ممارسة السلطة على صعيد الاقاليم والمحافظات مثلما هو الحال في المركز، كما تم الابتعاد عن التعيين كونه يتنافى مع الديمقراطية.
٥. السعي الى ترسيخ التجربة الديمقراطية ومحاولة الحفاظ على وحدة الدولة.

٢- المخاوف من اللامركزية

---

[٦٦] ينظر نص القانون في جريدة الوقائع العراقية،العدد٤٠٧٠، بتاريخ ٣١ اذار(مارس)٢٠٠٨.

[٦٧] سين كان واخرون، "العراق والمأزق الفدرالي،" (ترجمة مركز حمورابي)، *مجلة حمورابي للدراسات*، العدد٢،مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد (٢٠١٢): ص١٨٦– ١٨٧.

هناك من يرى ان الدستور في فقراته ذهب الى تفتيت الدولة، وإعطاء صلاحيات تشكيل أقاليم تمتلك سلطات واسعة على حساب المركز، اعتقاداً من لجنة كتابته بمنع عودة الدكتاتورية الناتجة عن تمركز السلطة في يد واحدة. فالعراق إذا تحول الى اتحاد بين أقاليم تتمتع بالفدرالية فسيدفع بشكل وآخر نحو الانفصال تدريجياً، مما يفكك الدولة العراقية. الا ان إيجاد نوع من اللامركزية في نظام الحكم هو الأسلوب الأمثل للواقع العراقي الذي لا يمتلك في الوقت الراهن وعياً وثقافة سياسية تؤهله الى هذا النوع من الممارسة السياسية العالية النضوج.[٦٨]

وهناك من يطرح رؤية ان التخفيف من عبء المركزية وصرامة السلطة المتمركزة في العاصمة، يبرز الحاجة الى الأخذ باللامركزية الادارية أو الادارة المحلية أو الحكم المحلي، لما فيها من مزايا تخفف من ثقل المركزية وأوزارها.([٦٩])الا إن تأسيس الوضع اللامركزي والقوانين اللازمة لذلك واجراءاتها بقيت خاضعة لمجلس النواب الذي بقي اسير الخلافات السياسية بين القوى السياسية العراقية المختلفة.([٧٠])

الخاتمة

طغا مصطلح الفدرالية في العراق بعد سقوط النظام السياسي في عام ٢٠٠٣،بصورة كبيرة، وبخاصة بعد المناقشات المطولة حول صياغة الدستور العراقي الجديد، وما تلاه من تصويت شعبي على ذلك الدستور، وكان موضوع الفدرالية من أبرز قضايا الخلاف على مسودة الدستور، الى إن خرج بشكله النهائي. ولكن موضوع الفدرالية لم يحسم بعد، الا إن هناك قصوراً كبيراً في فهم الفدرالية بين أوساط الشعب العراقي، وقد تراوحت التفسيرات في هذا المجال، إذ عدها البعض تقسيماً للعراق، بينما عدها البعض الاخر انقاذاً للوضع القائم.

ويركز القادة الاكراد على ان العراقيين اختاروا الفدرالية صيغة لحل مشكلة الثنائية القومية للعراق. كما اختاروا النظام اللامركزي صيغة لحل مشكلة الاحتكار المركزي للموارد الطبيعية وعائداتها. وهذه حلول سليمة، غير أن رغائب احتكار السلطة القديمة تستمر في صيغ جديدة لدى بعض القوى. من هنا الميل الى تعميم الفدراليات خارج نطاق المنطقة الكردية. وتنبعث ميول الاحتكار هذه

---

[٦٨] عبد الجبار احمد عبد الله، مصدر سابق، ص٧٩.

[٦٩] غانم جواد، *نظرة نقدية الى الدستور العراقي، مأزق الدستور– نقد وتحليل* (بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية، الطبعة الأولى،٢٠٠٦)، ص١٣٢– ١٣٣.

[٧٠] عبد السلام بغدادي، مصدر سابق، ص٣٩.

على خلفية تحويل الاختلافات المذهبية الى ايديولوجيات تعبئة سياسية وانتخابية(لجهة المشاركين في الحكم)،وعلى خلفية نزعة تكفيرية، تدميرية.

ونحن نرى انه وبدلا من ان يتبني العراق مبدأ الفدرالية المتناسقة، يتعين عليه اتباع أنموذج الفدرالية المتباينة، التي بموجبها يكون مستوى الحكم الذاتي الذي منح لكردستان استثنائياً، هذا الانموذج سوف يسمح لحكومة الاقليم بأبرام عقود نفطية منفردة، وفي الوقت نفسه تضمن سلطات بغداد المالية والنقدية، اجراء عقود نفطية في اي مكان اخر. وتحديد نوع الحكم الذاتي الذي يمكن إن تتمتع به المحافظات الاخرى.

ان طبيعة القضية الكردية تتطلب التعامل معها بشفافية وحلها بشكل عادل ونهائي دون أي لبس أو غموض أو إجحاف بحق أي طرف، وهذا يتطلب تعديل الدستور، لوضع حل عادل وواضح يحقق العدل والانصاف للجميع، وأهمية ان تختار القيادة الكردية واحداً من اثنين: إما دولة كردية مستقلة، أو القبول بالحكم الذاتي (اللامركزي) ضمن الدولة العراقية الفدرالية على غرار الفدراليات المعروفة في العالم. وحل مشكلة المناطق المتنازع عليها، فيجب ان تحل عن طريق استفتاء سكان كل بلدة أو مدينة فيما إذا يرغبون في البقاء مع العراق أو كردستان، واحترام آراء ورغبات أكثرية سكان تلك المناطق.

والحقيقة ان قضية الفدرالية في العراق لم تأخذ شكلها النهائي بعد، فليس هناك اتفاق على نوع هذه الفدرالية، أو على أي اساس تقوم، وعلى الرغم من ان نسبة كبيرة من العراقيين يميلون الى اعطاء صلاحيات اكبر للمحافظات، لكن مقدار هذه الصلاحيات قياسا الى صلاحيات الحكومة الاتحادية لم يحسم بعد.

مصادر البحث:

١- اثير ادريس عبد الزهرة. *مستقبل التجربة الدستورية في العراق*. بيروت: دار ومكتبة البصائر، الطبعة الاولى،٢٠١١.
٢- احمد عطية الله. *القاموس السياسي*. القاهرة: مكتبة النهضة العربية، الطبعة الثالثة،١٩٦٨.

أولاً:الكتب

٣- بيل بارك. *سياسات تركيا تجاه شمال العراق-المشكلات والآفاق المستقبلية*. دبي: مركز الخليج للأبحاث،٢٠٠٥.
٤- التقرير الاستراتيجي العربي ٢٠١٠. *مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية*.القاهرة:٢٠١٠.
٥- جمال ناصر جبار الزيداوي. *دراسات دستورية*. بغداد: مركز العراق للدراسات، الطبعة الاولى،٢٠٠٩.

٦- جواد الحمد(محرراً).*الفدرالية الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي*. مركز دراسات الشرق الأوسط. عمان: الطبعة الأولى،٢٠١٥.

٧- *الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية*. المعهد الدولي لحقوق الانسان. كلية الحقوق بجامعة دي بول: الطبعة الاولى،٢٠٠٥.

٨- دهام محمد العزاوي. *الاحتلال الأمريكي للعراق وإبعاد الفيدرالية الكردية*. بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، الطبعة الأولى،٢٠٠٩.

٩- دهام محمد دهام العزاوي. *الأقليات والأمن القومي العربي، دراسة في البعد الداخلي والإقليمي والدولي*. عمان: دار وائل للنشر، الطبعة الأولى،٢٠٠٣.

١٠- رعد مجيد الحمداني. *قبل ان يغادرنا التاريخ*. بيروت: الدار العربية للعلوم- ناشرون، الطبعة الاولى،٢٠٠٧.

١١- سعدي الابراهيم. *مستقبل الدولة العراقية*. بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٤.

١٢- عبد الجبار احمد عبد الله. *الفيدرالية واللامركزية في العراق*. بغداد: مركز المعلومة للبحث والتطوير ومؤسسة فريدريش ايبرت.عمان،٢٠١٣.

١٣- عبد القادر البريفكاني. المحررون. *رجال قرن مضى*. لندن: منشورات الزمان، الطبعة الاولى،٢٠٠١.

١٤- علي فارس حميد. *التخطيط الاستراتيجي للأمن القومي العراقي- دراسة في التخطيط الاستراتيجي العراقي بعد عام ٢٠٠٣*. بغداد: مركز رؤية للبحوث والدراسات الاستراتيجية،٢٠١٢.

١٥- ماريون فاروق سلوغت وبيتر سلوغت. *من الثورة الى الدكتاتورية- العراق منذ ١٩٥٨ ترجمة مالك النبراسي*. منشورات الجمل.٢٠٠٣.

١٦- مجموعة باحثين. *برنامج لمستقبل العراق بعد إنهاء الاحتلال*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الاولى،٢٠٠٥.

١٧- مجموعة باحثين. *مأزق الدستور- نقد وتحليل*. بغداد: معهد الدراسات الاستراتيجية. بغداد- بيروت، الطبعة الأولى.٢٠٠٦.

١٨- محمد عمر مولود. *الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق*. العراق: مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية،٢٠٠٣.

١٩- منذر الفضل. *مشكلات الدستور العراقي*. اربيل-العراق: دار اراس للطباعة والنشر، الطبعة الاولى،٢٠١٠.

٢٠- المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان(معداً).*اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق*. العراق: المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان،.٢٠٠٦.

٢١- موسى مخّول. *الأكراد من العشيرة الى الدولة*. بيروت: بيسان للنشر والتوزيع والإعلام، الطبعة الاولى،٢٠١٣.

٢٢- ميثم الجنابي. *العراق ورهان المستقبل*. العراق: دار المدى للثقافة والنشر، الطبعة الاولى،٢٠٠٦.

٢٣- نبيل عبد الرحمن حياوي. *اللامركزية والفيدرالية*. بغداد: المكتبة القانونية، الطبعة الاولى.٢٠٠٤.

ثانياً:الدوريات

١. رشيد عمارة ياس الزيدي. "إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي." *مجلة المستقبل العربي*. العدد٣٢٠. (٢٠٠٥).

٢. سين كان واخرون. "العراق والمأزق الفدرالي." ترجمة مركز حمورابي. *مجلة حمورابي للدراسات*.العدد٢. (٢٠١٢).

٣. غانم محمد صالح. "مستقبل الاقاليم والفدرالية بعد الانسحاب الامريكي من العراق." *مجلة شؤون عراقية*. العددان ٣- ٤. (٢٠١٢).

٤. قحطان احمد سليمان الحمداني. "الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي." *مجلة المستقبل العربي*. العدد٣٦٠. (٢٠٠٩).

٥. مايكل نايتس. "مساعدة رئيس الوزراء العراقي القادم على اغتنام الفرصة في التغيير في العراق من وجهة نظر غربية." *مجلة حوار الفكر*.العدد٣٠. (٢٠١٤).

٦. نغم محمد صالح. "الفدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح." *مجلة دراسات دولية*.العدد٤١. (٢٠٠٩).

٧. وزارة الدولة لشؤون المرأة. "أوراق عمل المؤتمر الوطني الثاني للمرأة العراقية نحو ثقافة دستورية للمرأة العراقية." بغداد. (٢٠٠٥).

٨. يوسف اسكندر. "مسائل خلافية في الدستور القادم." *مجلة الاسلام والديمقراطية*.العدد١٠. (٢٠٠٥).

ثالثاً:الصحف

١. جريدة الوقائع العراقية.العدد٤٠٧٠.بتاريخ ٣١ اذار(مارس)٢٠٠٨.