Remove Watermark Now

الحكومة الاتحادية والفدرالية في العراق

صدام مرير الجميلي*

* باحث، العراق

ملخص: إنّ مشكلة بناء الدولة العراقية لا تزال معروضة للنقاشات والخلافات بين القوى السياسية المتصارعة، فعلى الرغم من إسهام الولايات المتحدة الأمريكية في رسم قواعد خطة بناء الدولة وتحديد مسار التعامل السياسي المفترض بين مؤسساتها- إلا أن القوى والأطراف السياسية لم تتمكن بعد من تثبيت قواعد هذا البناء ونظامه السياسي، فلا تزال حالة الفوضى السياسية والتجاوزات تنخر في جسد هذا النظام، وهي المتمثلة في ظهور نزعة سلطوية جديدة، تثير حالة توتر وعنف وعدم استقرار من كل الجوانب، فضلاً عن التدهور الأمني الرهيب الذي أسقط ثلث العراق تحت سيطرة القوى الإرهابية المتطرفة؛ ويعود سبب ذلك إلى وجود إخفاق سياسي واضح في العراق، فمع إدراكنا أن التقنية العالية التي تمتلكها هذه القوى، قادرة على حسم نتيجة الصراع العسكري في الميدان، إلّا أنّ الشكوك تتمحور حول قدرة هذه التقنية في إدامة استثمار نتائج هذا النصر وفي المجالات الحيوية.

pdfelement

Iraqi Federal Government and KRG

SADDAM ALJAMELY *

ABSTRACT The problem of building the Iraqi state is still subject to discussions and disagreements between the conflicting political forces. The state of political chaos and abuses in the body of this regime. which is the emergence of a new trend of authoritarianism. provokes a state of tension. violence and instability on all sides. as well as the terrible security deterioration that brought down one third of Iraq under the control of extremist terrorist forces. This is due to the apparent political failure in Iraq. Although we know that the high technology possessed by these forces. able to resolve the outcome of the military conflict in the field. but doubts centered on the ability of this technology to sustain the investment of the results of this victory in vital areas.

* Researcher. Iraq

رؤية تركية

2019 - (8/4)

82 - 61

Remove Watermark Now

المقدمة

تمر الدول العربية اليوم بمرحلة مهمة جدًّا تحدد مصيرها ووجودها، فبعد عام 2011، والتظاهرات التي سميت بثورات (الربيع العربي) التي كشفت العديد من مكامن الضعف والفساد في الأنظمة العربية التي كانت حاكمة، ووصلت فترات الحكم في بعضها إلى ثلاثين عامًا، وفي بعضها إلى أربعين عامًا، لكنها لم تقدم خلالها غير القهر والفقر والتشريد لشعوبها؛ لذا بدأت الشعوب تبحث عن بديل لهذه الأنظمة، ومن أكثر النماذج التي طُرِحت ونُوقِشت النظام الفدرالي.

إلا أنّ الفدرالية بمفهومها الحديث وتطبيقها في الدول العربية تُعَدّ فكرة جديدة، (عدا دولة الإمارات العربية المتحدة)، طُرِحت إثر تغيير نظام الحكم في العراق عام 2003، وصاحب هذا التغيير ويلات ودمار هائل في العراق والدول العربية المجاورة، أما عن إدراك الشعب العربي لمفهوم الفدرالية فإنه يختلف اختلافًا كبيرة عن إدراك مفهوم الفدرالية عند الشعوب المتطورة، كما أنّ مسألة التطبيق تختلف اختلافًا كبيرًا عن تطبيق الفدرالية في الدول المتقدمة.

حُكِم العراق بنوعين من أنظمة الحكم، الأوّل: النظام الملكي (1921–1958)م، والثاني: النظام الجمهوري (1958–2003)م، وكانت دساتير النظاميين تؤكّد أنّ العراق دولة موحدة بنظام برلماني.

كان العراق منذ تأسيسه يعتمد النظام اللامركزي في السلطة، وفي عام 1974 صدر قانون الحكم الذاتي للمنطقة الشمالية، ومن ثَمّ تحوّل من النظام اللامركزي إلى نظام الحكم الذاتي، لذلك علينا أن نحدّد كيفية إجراءات التحول من النظام المركزي إلى اللامركزي، ثم من نظام الحكم الذاتي إلى النظام الفدرالي بعد عام 2005.

طرح فكرة الفدرالية في العراق

إن فكرة الفدرالية تُعدّ أطروحة حديثة على المجتمع العراقي، حيث ظهرت أولًا في بداية التسعينيات من القرن الماضي، وعلى وجه التحديد بعد دخول القوات العراقية إلى الكويت في 2 آب/ أغسطس 1990، ثم إثر خروجه في آذار/ مارس 1991، حيث أضحت منطقة شمال العراق ذات الأغلبية الكردية خارج سيطرة السلطة المركزية في بغداد، بدعم من قوات التحالف الدولية التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية، وفي إثر ذلك اتخذ برلمان إقليم كردستان في 4 تشرين الأوّل/ أكتوبر 1992 قرارًا بالإجماع يتبنّى فيه النظام الفدرالي، وهذا أثار جدلًا واسعًا من الناحيتين السياسية والفكرية حول الآثار المستقبلية المترتبة على العلاقات الاجتماعية للمكونات العراقية ودول الجوار[1].

ثم بدأت القوى الكردية تطرح فكرة الفدرالية بين الحين والآخر في المحافل والمؤتمرات والندوات والتحالفات التي كانت تجريها المعارضة خارج العراق، حتى تُوِّج هذا الأمر

بالدعـوى إلى إقامـة اللامركزيـة السياسـية– الفدراليـة في العـراق في الاجتـماع الـذي عقدته المعارضة العراقية بأطرافها المتعددة في لندن في 14–15 كانون الأوّل/ ديسمبر 2002، حينما أكدت ضرورة بناء عراق ما بعد صدام حسـين على أسـس التعددية والديمقراطية والفدرالية، ثم عادت تلك القوى لتؤكد مرة أخرى هذا الأمر في مؤتمر صلاح الدين عام 2003 [2].

ومـا أن تحقـق ذلـك في 9 نيسـان/ إبريل 2003 حتى سـارعت تلك القوى إلى تجسـيد ما اتُّفِق عليه سـابقًا على الأرض، حيث أقرّ قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت الفدرالية بصفتها خيارًا لبناء الدولة العراقية الجديدة[3]. وقد جاء في المادة (4): "نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحاديّ (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسـم السـلطات فيه بـين الحكومة الاتحادية والحكومـات الإقليميـة والمحافظات والبلديـات والإدارات المحلية، ويقـوم النظام الاتحادي على أسـاس الحقائق الجغرافية والتاريخية، والفصل بين السـلطات، وليس على أسـاس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب".

ثـم جاءت الخطوة الأهم في إطار ترسـيخ فكـرة اللامركزية السياسـية– الفدرالية وتبنيها بصفتهـا نظام حكـم وإدارة للدولة العراقيـة الجديدة، عقب صدور الدسـتور العراقي الجديد الذي أعدتّه لجنة صياغة الدستور بإشراف مباشر من قبل الجمعية الوطنية التي انتُخِبت في 30 كانون الثاني/ يناير 2005، وجرى التصديق عليه بعد عرضه على الاسـتفتاء الشـعبي في 15 تشرين الأوّل/ أكتوبر 2005، وقد نصّت المادة الأوّلى من هذا الدستور على ما يأتي: "جمهورية العـراق دولـة مسـتقلّة ذات سـيادة، نظـام الحكم فيهـا جمهوري نيـابي– برلـماني– ديمقراطي اتحادي"[4]. وقد بيّن المشرّع العراقي في المادة 47 من الدسـتور أن هناك سـلطات اتحادية تتكون من السـلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس تلك السلطات اختصاصاتها ومهماتها

pdfelement

Remove Watermark Now

على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وأقرّ الدستور ما جرت عليه العادة في الدول الاتحادية الفدرالية من تفرّع السلطة التشريعية إلى هيئتين أو مجلسين، إذ نصت المادة 48 منه على ما يأتي: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"، وذلك على الرغم من نص الدستور على أن يضمّ مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم باعتبارها وحدات مكونة للاتحاد مستقبلًا، فإن الدستور المذكور ترك عملية تكوّن وتنظيم شروط العضوية في هذا المجلس، وبيان ماهية اختصاصاته وصلاحياته لمجلس النواب لكي يسنّ قانونًا بخصوص هذا الأمر.

وبما أننا في معرض الحديث عن طرح فكرة الفدرالية في العراق، يجب التساؤل عن ماهية مسوّغات إقامة الفدرالية في العراق.

مسوّغات إقامة الفدرالية في العراق

1. يُعدّ العراق من البلدان ذات الشعوب المتعددة القوميات والطوائف والأديان، وقد مرّ بالكثير من حالات التوتّر والحروب الداخلية، التي دعت إلى تغيّر نظام الحكم من الدولة البسيطة الموحّدة إلى الدولة الاتحادية الفدرالية؛ لضمان حقوق الأقليات.

2. يعاني العراق عدمَ استقرار أمني واقتصادي؛ لذلك طالب الكرد في شمال العراق الذين استقروا نسبيًّا منذ عام 1991، وحققوا استقرارًا اقتصاديًّا وأمنيًّا مقارنة بباقي مناطق العراق- بإقامة إقليم فدرالي لحماية مكتسباتهم.

3. اليأس والتذمر من قبل الشعب العراقي الناتج من الإخفاق في إقامة نظام ديمقراطي تعددي تسوده الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية والرفاه الاقتصادي والاستقرار السياسي.

4. حالة الخذلان لدى غالبية محافظات العراق من أفعال وتصرفات الحكومة التي قد توصف بأنها الأسوء في توزيع الثروات على مختلف مناطق العراق.

5. عدم الاهتمام في تنمية المشروعات الإستراتيجية والتنموية التي تساعد في إحياء المحافظات التي ليس لديها ثروة نفطية.

6. الإهمال الواضح من الحكومة المركزية للقطاعات الصناعية والتجارية والزراعية، وهو ما دفع بالكثير من شيوخ العشائر إلى المطالبة بإقامة أقاليم فدرالية في محافظاتهم.

pdfelement

Remove Watermark Now

	اسم المحافظة	عدد المقاعد	عدد الناخبين	نسبة المشاركة
1	بغداد	57 منها 2 للأقليات	4288041	٪40
2	الأنبار	29	730111	٪40
3	نينوى	37 منها 3 للأقليات	1530302	٪60
4	صلاح الدين	28	634645	٪65
5	ديالى	29	75886	٪57
6	كربلاء	27	518043	٪60
7	النجف	28	638496	٪55
8	بابل	30	882206	٪56
9	واسط	28	588837	٪54
10	ميسان	27	514163	٪46 ٪
11	ذي قار	31	913686	٪50
12	القادسية	28	570810	٪61
13	المثنى	26	346666	٪61
14	البصرة	35 منها مقعد واحد للأقليات	1357045	٪48
	المجموع		14271937	٪53.78

المقاعد المخصّصة لكل محافظة في العراق مع نسب المشاركة في كل محافظة من عدد الناخبين[5]

pdfelement

السلطات الاتحادية في دولة العراق

السلطات الاتحادية في دولة العراق ثلاثٌ، وهي كما يأتي:

أوّلًا- السلطة التشريعية الاتحادية:

تتكوّن السلطة التشريعية الاتحادية كما هو متّبع في الأنظمة الفدرالية من مجلس النواب.

1. مجلس النواب

يتكون مجلس النواب حاليًّا من 275 عضوًا، على أساس مقعد واحد لكل 100 مئة ألف نسمة، ويجري انتخاب هؤلاء الأعضاء بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، على أن تُراعَى

Remove Watermark Now

مسألة تمثيل المكونات الاجتماعية كافة، وتكون مدة الدورة الانتخابية أربع سنوات، تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بإنهاء السنة الرابعة، ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية تتكون من فصلين تشريعيين، أمدهما ثمانية أشهر، على أن يحدّد النظام الداخلي للمجلس تفاصيل كيفية ومواعيد انعقادها[6].

ويحّق لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلس أو خمسين عضوًا من أعضاء المجلس- دعوةَ مجلس النواب للانعقاد، على أن يقتصر الاجتماع على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه، ويتحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بينما تُتَّخذ القرارات فيه بالأغلبية البسيطة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[7].

وفيما يتعلق بتقييم عمل مجلس النواب خلال فترة ثلاث سنوات من دورته الانتخابية الحالية يمكن القول إنّ أداءه كان دون المستوى المطلوب، وأنه كان متأثرًا إلى حدّ كبير بصراعات الكتل السياسية المختلفة، وهذا أثّر سلبًا في أدائه وإنجازاته، فلم يرتق إلى مستوى طموحات المواطنين الذين أسهموا في انتخابه، وعلى سبيل المثال كان من المؤمّل من هذا المجلس أن يقوم بسّن وتشريع أكثر من اثنين وخمسين قانونًا في المجالات المختلفة وفقًا للدستور الدائم لسنة 2005 إلا أنه لم يتمكن إلا من سّن ما لا يتجاوز عدد أصابع اليدالواحدةمنهذهالقوانين.

2. طريقة تشكيل الحكومة في جمهورية العراق:

إن انتخاب رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأوّلى) وإعطاء الثقة للحكومة يدخلان ضمن سلطات مجلس النواب؛ لأن المجلس ينتخب رئيسًا للدولة ونائبين له، بقائمة واحدة، وبأغلبية الثلثين من أعضائه، وكذلك بالأغلبية نفسها في حالة ملء أحد المناصب الشاغرة فيه، إذ يجري التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، بحيث يحصل المرشّح الذي ينال أكثرية الأصوات في الاقتراح الثاني على منصب رئيس الجمهورية، ثم تتولى رئاسة الدولة تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددًا في المجلس النواب بتشكيل الحكومة، وتبدأ الحكومة عملها وممارسة صلاحياتها بعد موافقة مجلس النواب على الوزراء منفردين، وعلى المنهج الوزاري بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[8].

الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

يمكن لمجلس النواب مساءلة رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية، وهذه المساءلة تتضمن توجيه الأسئلة إليهم، وعرض موضوع الاستيضاح عليهم، من خلال دعوتهم إلى الحضور أمام المجلس والإجابة، ويحق للمجلس استجوابهم، وسحب الثقة من أي وزير أو جميع الوزراء أو رئيس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، كما يحق له إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة، لعدم الكفاءة أو

Remove Watermark Now

النزاهة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، ويُعدّ الوزير مستقيلًا عند سحب الثقة منه، كما تُعدّ الوزارة بأكملها مستقيلة عند سحب الثقة من رئيس الوزراء.

بناء على ذلك يتمتع مجلس النواب بصلاحيات مهمّة وكثيرة. ويرجّح الدستور كفّة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، والتي تتخطى المركز الدستوري للبرلمانات في النظام السياسي البرلماني الذي نص عليه الدستور في مادته الأوّلى، وتقترب من نظام المجلس، ومنها يمارس مجلس النواب صلاحياته في تشكيل الحكومة بوجود قواعد المسؤولية السياسية التي تصل إلى سحب الثقة من الوزارة بأكملها، علمًا أنه لا يمكن المساس بمركزه الدستوري، إذ لا يحقّ للسلطة التنفيذية حلّ مجلس النواب، لأنّ سلطة الموافقة على حلّه تعود لمجلس النواب نفسه، وهذا يخالف قواعد النظام البرلماني، فضلًا عن ذلك، إن وجود مجلس الرئاسة بهذه الصيغة الدستورية، من حيث التكوين والاختصاص، وفيما يتعلق باختصاصه التشريعي الذي يعطيه حق الاعتراض التوفيقي على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب- يعطي إلى حد ما بعض ملامح النظام الرئاسي عن النظام السياسي العراقي.

بالرغم من وجود ترابط وثيق ما بين تشكيل مجلس الرئاسة، ومسألة التوافق السياسي بين المكونات الرئيسة للشعب العراقي الذي من الممكن أن يتحقق وراءه نوع من مشاركة الإقليم في ممارسة السلطة السياسية على مستوى الدولة الاتحادية، وخاصة في بداية تكوين هذه الدولة وبناء مؤسساتها الدستورية- إلا أنّه لا يمكن لهذا المجلس أن يقوم بالمهام والاختصاصات التي يمارسها مجلس الاتحاد، لتجسيد النظام الاتحادي، على الرغم من كون كل ما يتعلق بتكوين المجلس واختصاصاته غير واضح المعالم؛ لأنه متوقف على إرادة الكتل السياسية داخل مجلس النواب.

يُعدّ العراق من البلدان ذات الشعوب المتعددة القوميات والطوائف والأديان وقد مرّ بالكثير من حالات التوتّر والحروب الداخلية التي دعت إلى تغيّر نظام الحكم من الدولة البسيطة الموحّدة إلى الدولة الاتحادية الفدرالية لضمان حقوق الأقليات

وينطبق كل ذلك على طبيعة النظام السياسي العراقي، وتحديد العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في قانون إدارة الدولة، في الفترة الثانية من المرحلة الانتقالية، إلا فيما يتعلق بنقطة جوهرية في القانون، هي عدم النص على صلاحية حلّ الجمعية الوطنية من قبل الحكومة، وهذا ما يرجّح كفّة السلطة التشريعية، إذ يعود ذلك إلى أهداف ومهامّ العملية السياسية في الفترة الانتقالية التي مر بها العراق، والحاجة إلى مؤسسات شبه مستقرة، فضلًا عن ذلك تمارس الجمعية الوطنية بموجب قانون إدارة الدولة صلاحيات تأسيسية، فضلًا عن صلاحيات الجمعية التشريعية، وهذا ما يتطلب نوعًا من الاستقرار السياسي[9].

ثانيًا- السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء[10].

Remove Watermark Now

1. مجلس رئاسة الدولة:

بالنظر إلى كون النظام السياسي المعتمد في العراق بموجب الدستور الاتحادي لسنة 2005 هـو نظام برلماني، فإن منصب رئيـس الجمهورية هو منصب بروتوكولي (رمزي)، ومن هنا فإن سلطاته محدودة إذا ما قُورِنت بسلطات رئيس مجلس الوزراء.

يجري انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب، وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه. وإذا لم يحصل أي من المرشـحينَ على الأغلبية المذكورة، يجري التنافس بين اثنين من المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات، ويُعدّ فائزًا بالمنصب مَن حصل على الأكثرية في الدورة الثانية[11].

وحُدِّدت ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط[12].

أمـا رئيـس مجلس الوزراء فهو مرشـح الكتلة النيابية الأكثر عـددًا في مجلس النواب، وبعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية يقوم بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يومًا، وعرضها مع برنامج الوزارة على مجلس النواب، ويُعَدّ حائزًا على ثقة الأخير إذا جرت الموافقة عـلى الوزراء منفردين وعـلى البرنامج بالأغلبية المطلقة، وإذا لم يتمكـن رئيس الوزراء المكلّف من نيل ثقة مجلس النواب، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يومًا[13].

وبما أن العراق أخذ بالنظام البرلماني فإنّ رئيس مجلس الوزراء يكون هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، وترؤُّس اجتماعاته، ويجوز له إقالة الوزراء، بشرط موافقة مجلس النواب[14].

pdfelement

Remove Watermark Now

إن مجلس الرئاسة في ظل أحكام هذا الدستور يتمتع بصلاحيات مهمّة خاصة، فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية التي تكمن في حقه في الاعتراض التوقيفي على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب، علمًا أن وجود هذا الحق مرهون ببقاء مجلس الرئاسة، لأن رئيس الجمهورية لا يتمتع بهذا الحق بعد الدورة البرلمانية الأوّلى.

2. مجلس الوزراء

يكلّف رئيسُ الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدورة الأوّلى) مرشّح الكتلة النيابية الأكثر عددًا في مجلس النواب- بتشكيل مجلس الوزراء خلال ثلاثين يومًا من تاريخ التكليف. وبعد إعداد قائمة أعضاء وزاراته والمنهاج الوزاري (البرنامج السياسي للحكومة) تُعرَض على مجلس النواب، وتنال التشكيلة الوزارية ثقة مجلس النواب إذا نال جميع الوزراء المرشحين الموافقة بشكل منفرد، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة لعدد مجلس النواب. وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة أو إخفاق رئيس مجلس الوزراء في تشكيل الحكومة خلال المدة أعلاه، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشّح آخر لتأليف الوزارة خلال خمسة يومًا، ويُشتَرَط في المرشح لرئاسة الوزراء ما يُشتَرَط في رئيس الجمهورية، وهو أن يكون حائزًا على الشهادة الجامعية أو ما يُعادلها، وأن يكون قد أتمّ الخامسة والثلاثين من عمره، ويُشتَرَط في الوزير ما يُشتَرَط في المرشح لعضوية مجلس النواب؛ أي أن يكون حائزًا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها. ويكون لرئيس الوزراء نائبان في الدولة البرلمانية الأوّلى[15].

وعلى غرار الأنظمة البرلمانية أخذ الدستور العراقي بالنظام السياسي البرلماني، لذلك فإن رئيس الوزراء يتمتع بالسلطة الفعلية ويكون مسؤولًا، مع أعضاء وزارته، أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية وشخصية وفقًا لقواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني، إذ يُعدّ المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعات المجلس، وله الحق في إقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب، كما يضع مجلس الوزراء نظامه الداخلي وفقًا للمبادئ التي تحقّق المشاركة في اتخاذ القرار وتوضيح المسؤوليات، والإسهام في التنفيذ داخل المجلس، وتشكيل حكومة وحدة وطنية، والأخذ بمبدأ التمثيل العادل، للمكونات العراقية بناء على الاستحقاق الانتخابي الوطني[16]. ويقصد بذلك بلورة التوافق السياسي، وتوسيع دائرة الاشتراك في العملية السياسية الذي يهدف من أحد جوانبه إلى تحقيق التوازن الاتحادي، ومشاركة الأقاليم في تكوين مجلس الوزراء، وكيفية اتخاذ القرارات فيه، فضلًا عن صلاحياته باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر، والقائد العام للقوات المسلحة، وحقه في اختيار الوزراء أو إقالتهم، بموافقة مجلس النواب.

وفيما يتعلق بالإدارة الاتحادية أخذ الدستور العراقي بالنظام المختلط في تنفيذ القوانين الاتحادية. إذ تنشأ إدارات اتحادية لتنفيذ القوانين الاتحادية المتعلقة بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية المتعلقة، بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، باستثناء إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، التي

pdfelement

Remove Watermark Now

تديرها الحكومة الاتحادية، مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة؛ أي أن تكون هناك دوائر مشتركة اتحادية إقليمية لإدارة هذا المرفق ومن الحقول الحالية، وفي هذا الإطار تكون إدارة النفط والغاز المستخرج في المستقبل من الحقول بيد حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ولم يبين الدستور مدى صلاحية حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارتها، ومدى صلاحية الحكومة الاتحادية في الإشراف والرقابة عليها. وكذلك تدار الثروات الوطنية الأخرى، ومنها الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات من قبل الحكومة الاتحادية، بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات، التي تختصّ السلطة الاتحادية بتنظيمها. أما ما يتعلق بإدارة المرافق الأخرى التي تسير وفقًا للقوانين الاتحادية المتعلقة بتنظيم المسائل فتدخل ضمن الصلاحيات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم من خلال الإدارة الإقليمية، وتتمتع حكومات الأقاليم بصلاحية تعديل تطبيق هذه القوانين الاتحادية، أما إذا كانت هناك قوانين إقليمية تتعارض مع هذه القوانين الاتحادية فتكون الأوّلوية فيها للقانون الإقليمي، والتي تخالف قاعدة الأوّلوية للقانون الاتحادي، على القوانين الإقليمية في الأنظمة الاتحادية الدستورية[17].

وفي إطار الهيئات المستقلة، نصّ الدستور على تأسيس هيئة عامة، بقانون لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، وكذلك المشاركة في البعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويأتي تأسيس هذه الهيئة ضمن الترتيبات السياسية المؤقتة التي يتضمنها الدستور العراقي، لتنظيم سير الإدارة الاتحادية، وضمان مشاركة الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيها، كمحاولة من المشرع الدستوري لسدّ ثغرات عدم تمثيل الأقاليم في المؤسسات السياسية للدولة الاتحادية، وينصّ الدستور على تأسيس هيئة عامة، بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التي تتكون من خبراء وممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات للقيام بالواجبات الآتية:

1. التحقّق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة.
2. التحقّق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية واقتسامها.
3. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقًا للنسب المقررة[18]. إن الدستور لم ينظم بصورة واضحة ودقيقة كلّ ما يدخل ضمن مالية الدولة الاتحادية، وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها، سواء كان وفقًا للنسب المقررة التي جاء بها الدستور السويسري، أم بحسب نوعية الموارد كما شملها القانون الأساسي الألماني، لذلك نص الدستور على تنظيم هذه الهيئة بقانون، لكي تكون هي الجهة المختصة بها.

pdfelement

Remove Watermark Now

ومن أوجه النقص إعطاء الدستور العراقي صلاحية تنفيذ بعض القوانين الاتحادية للأقاليم التي لم تنظم كأقاليم، والسؤال هو كيفية إشراف ورقابة الحكومة الاتحادية على سير تنفيذ هذه القوانين؛ إذ يُعدّ ذلك نقصًا في الدستور، وفي تنظيم الإدارة الاتحادية، كما هو معمول به في كل من دستور الاتحاد السويسري، والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، كذلك لم ينص الدستور العراقي بصورة واضحة على إمكانية تنفيذ الأقاليم القوانين الاتحادية، كما نص على ذلك الدستور السويسري والقانون الأساسي الألماني، وهذا ما يضيف نقطة أخرى حول غموض التنظيم القانوني للإدارة الاتحادية، وكيفية تنفيذ القوانين الاتحادية في العراق.

ثالثًا- السلطة القضائية الاتحادية

أكّد دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005، على استقلالية السلطة القضائية التي تشرف وتنظم عمل المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها، إذ تصدر الأحكام القضائية وفقًا للقوانين المنظمة لها، ويكون القضاة مستقلين، ويخضعون للقانون فقط، ولا يجوز التدخل من قبل أيّ سلطة في شؤون القضاء والعدالة[19].

هذا فضلًا عن منع القاضي وأعضاء الادعاء العام من الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة التشريعية أو التنفيذية، أو أي عمل آخر.

كما يحظر الدستور عليهم الانتماء إلى أيّ حزب، أو منظمة سياسية، أو القيام بأيّ نشاط سياسي، ولا يمكن عزلهم إلا بالطرق التي يحدّدها القانون، وفي الحالات المحدّدة بالقانون.

يجري انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه. وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المذكورة يجري التنافس بين اثنين من المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات ويُعدّ فائزًا بالمنصب مَن حصل على الأكثرية في الدورة الثانية

المحكمة الاتحادية العليا أعلى سلطة قضائية في الدولة العراقية:

أكّد الدستور العراقي الدائم لعام 2005 أن المحكمة الاتحادية العليا هيئة مستقلّة ماليًّا وإداريًّا، وهي تتكون من عدد من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي والقانون، يُحدَّد عددهم وكيفية اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه[20]. إن الفئات الأخرى من بين تشكيل المحكمة من خبراء الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون هم من غير القضاة، وهذا يخالف اعتبار المحكمة هيئة قضائية. إن وجود خبراء الفقه الإسلامي ضروري، في بعض الأحيان؛ لتفسير بعض النصوص الدستورية أو القانونية، ولاسيما أن الفقرة (1) من المادة (2) من الدستور نصّت على أن (الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع، ولا يجوز سنّ قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام) وفي الوقت نفسه إن وجودهم كأعضاء في المحكمة سيشكل عبئًا على المحكمة عندما تنظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين، وتفسير الدستور، فالمنازعات القضائية البحتة التي تتعلق بتنازع الاختصاص بين السلطات عامة، أو بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والإدارات الأخرى، أو

pdfelement

Remove Watermark Now

أكّد دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005 على استقلالية السلطة القضائية التي تشرف وتنظم عمل المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها إذ تصدر الأحكام القضائية وفقًا للقوانين المنظمة لها ويكون القضاة مستقلين ويخضعون للقانون فقط ولا يجوز التدخل من قبل أيّ سلطة في شؤون القضاء والعدالة

تلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة ضد رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، لذلك من الأفضل أن يكون وجودهم ليس بصفة أعضاء في المحكمة، وإنما بصفة استشارية، أي بإمكان المحكمة الاستئناس بهم عند الحاجة لرأي آخر، في بعض الأمور الشرعية والقانونية.

وعلى هذا الأساس، وعلى الرغم من وجود صلاحية المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانون المحكمة الذي لم يتغير ولم يصدر قانون جديد لتنظيمها- بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات التي تصدرها الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم للحفاظ على علوية الدستور الاتحادي، إلا أن الدستور العراقي الجديد، من خلال قراءة الصلاحيات المبينة أعلاه، لم يحتو على صلاحية المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والقرارات التي تصدرها حكومات الأقاليم (المقصود هنا بالنسبة للدستور الاتحادي)، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الرقابة الدستورية في الدول الاتحادية، إذ يجب أن يشمل القوانين الإقليمية والاتحادية، فضلًا عن ذلك، لم ينص الدستور على إصدار قانون اتحادي يحدّد الإطار القانوني للاختصاص الاستئنافي للمحكمة الاتحادية العليا، وإن نص قانون المحكمة على ذلك، ولكن لم يصدر أيّ قانون بهذا الخصوص[21].

وفي إطار صلاحيات المحكمة من الممكن إعطاء الصلاحيات التي تتعلق بشرعية الأنظمة والقرارات الإدارية، وكذلك المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، لمحكمة القضاء الإداري، وتوسيع صلاحياتها في هذا المجال، فضلًا عن إنشاء محكمة إدارية عليا لمراجعة قرارات محكمة القضاء الإداري.

نظرة في مستقبل النظام الفدرالي في العراق:

من ينظر نظرة متعمقة إلى النظام السياسي والاقتصادي والأمني والتعليمي في العراق، ويدرس المجالات يجد أن العراق بحاجة إلى إعادة صياغة في مؤسساته كافة، بدءًا بالمؤسسة السياسية أولًا؛ لأنها القائدة لعملية التطور في البلاد، والمخططة لأولويات البناء والإعمار، وإعادة العلاقات مع دول الجوار والدول الإقليمية والقوى الكبرى والقوى المؤثرة في النظام العالمي، لتضمن دعمها لعملية إعادة إعمار العراق، ثُمَّ المؤسسة الأمنية ثانيًا، فبلا أمن لا وجود لعملية تنموية أو اقتصادية أو أيّ أمان لمستثمر أو عامل، ثم المؤسسة القضائية ثالثًا؛ لأنها المسؤولة عن إقامة العدل، ومحاسبة الفاسدين والمفسدين، وحفظ هيبة القانون والدولة، فبلا قضاء عادل لا وجود للدولة الحقيقية. ثم المؤسسة الاقتصادية رابعًا؛ لأنها المحركة والداعمة لأي عملية تقدّم أو أعمار أو بناء، والعراق بلد غني اقتصاديًّا، تتنوع ثرواته، إذ فيها ثروات سياحية ودينية واصطيافية، وهي تكفي ميزانيته لو استُغِلت بشكلها الصحيح، وفيه نهران

pdfelement

Remove Watermark Now

عظيمان (دجلة والفرات)، وأراض زراعية واسعة كانت تكفيه ويصدّر منها، وبساتين نخيل وغيرها من الثمار، فضلًا عن المعادن والثروة النفطية الهائلة، حيث يُعَدّ من أهمّ دول العالم التي تمتلك خزينة نفطية. ثم المؤسسة التعليمية خامسًا؛ لأنه بلا ثقافة وتعليم لا نضمن استمرار التقدم والبناء لخلق جيل جديد بعيد عن التطرف والعنف القومي والطائفي. ثُمَّ بناء المؤسسة الإنتاجية سادسًا، وهذه المؤسسة التي كانت تكفي إنتاجها العديد من مناطق العراق في الغزل والنسيج والملابس والزجاجيات والمشروبات والمعلبات والعديد من المعامل والمؤسسات الإنتاجية دُمِّرت بسبب الحروب والقصف الأمريكي العشوائي والمنظّم تارة، حيث استهدف غالبية المصانع الكبرى في العراق، وما سلم منها من القصف، فتحت أمريكا أبوابه لكي يسرقه الغوغائيون والفوضويون، لتدمير المؤسسة الإنتاجية. ثم إعادة بناء المؤسسة العسكرية سابعًا؛ لأنها درع الأوطان وسورها، ولاسيما في بلد مثل العراق، محاط بأطماع إقليمية ودولية وفتنٍ داخلية عديدة، لا بد من مواجهتها بالحكمة والقوة جميعًا، فالحكمة بلا قوة تسندها هي حكمةٌ ضعيفة، والقوة بلا حكمة، تكون قوة غاشمة، فعلينا أن نجمع بين الاثنين للوصول الى الهدف المنشود من عملية البناء والإعمار لوطننا.

يبدو واضحًا أن مشكلة بناء الدولة العراقية لا تزال معروضة للنقاشات والخلافات بين القوى السياسية المتصارعة، فعلى الرغم من إسهام الولايات المتحدة الأمريكية في رسم قواعد خطة بناء الدولة، وتحديد مسار التعامل السياسي المفترض بين مؤسساتها، إلا أن القوى والأطراف السياسية، لم تتمكن بعد من تثبيت قواعد هذا البناء ونظامه السياسي، فلا تزال حالة الفوضى السياسية والتجاوزات تنخر في جسد هذا النظام، وهي المتمثلة في ظهور نزعة سلطوية جديدة، تثير حالة توتر وعنف وعدم استقرار في كل الجوانب، فضلًا عن التدهور الأمني الرهيب الذي أسقط ثلث العراق تحت سيطرة القوى الإرهابية المتطرفة، ويعود سبب ذلك، إلى وجود إخفاق سياسي واضح في العراق، فمع إدراكنا أن التقنية العالية التي تمتلكها هذه القوى، قادرة على حسم نتيجة الصراع العسكري في الميدان، إلا أنّ الشكوك تتمحور حول قدرة هذه التقنية في إدامة استثمار نتائج هذا النصر، وفي المجالات الحيوية اللاحقة والمتمثلة في:

1. عملية بناء دولة جديدة على أنقاض الدولة المدمّرة.
2. عملية إعادة الإعمار والتأهيل للمدن المدمّرة.
3. عملية كسب العقول والقلوب لبداية نقية جديدة.
4. إعادة مدّ الجسور مع دول الجوار.

إن المشكلة الصعبة التي تواجه العراق الآن تكمن في تحديد الخيارات المستقبلية لبناء دولة عراقية جديدة؛ أي في إيجاد هذه الفرصة. وربما يكون من المفيد النظر في نماذج عديدة مستمدة من التاريخ والنظريات السياسية؛ لإيجاد حلّ سياسي ودستوري، يتوافق مع ثقافة وعقيدة وأيديولوجية مناسبة للعالم الثالث، والمتضمن أنواعًا من النظم؛ كالنظم البرلمانية، والرئاسية،

Remove Watermark Now

والطـراز الأمريكـي، أو النظام الاتحادي الفدرالي، مع تطوير كبير للسـلطة في مجالات وظيفية معينـة نحـو الوحدات الفدرالية، ومن شـأن هذا النظام أن يحتوي عـلى مناطق أو أقاليم محددة جغرافيًّا، على نحو ما نرى مثلًا في كندا أو سويسرا.

وكما هو معلوم فإن الأنظمة الديمقراطية تتنوع بتنوع البيئة السياسية، فلربما يتصوّر البعض أن النظـام الديمقراطي مبني على الطوائف والعشـائر، وهو خير وسـيلة لبناء الدولة، بسـبب التنـوع الاجتماعـي والقومـي لبيئته، فمع هذه الصيغة تكون المشـاركة في السـلطة على أسـس عرقية وطائفية، ومن شأن هذا النموذج أن يتطلب -كشرط مسبق- توزيعًا نسبيًّا محدّدًا بصورة شرعية للمناصب الحكومية الرئيسة، وهي مهمة ليست يسيرة في عراق اليوم.

ولعل أخطر ما في اللامركزية السياسية- الفدرالية في العراق إشكالية توزيع الاختصاصات بـين هيئـات السـلطة في الدولـة الاتحاديـة المركزيـة وبـين هيئـات الوحـدات المحليـة التابعة لهـا، فالتوزيـع مهما كان دقيق الترسـيم لا يمكن أن يصمـد طويلًا بفعـل تفاعلات الأحداث وتشابكها، بل وتعارض المصالح، وحينذاك يقع التداخل والتجاوز[22]، ومن ثم الخلاف وربما النـزاع. وما حصل بـين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردسـتان من خلاف حول مسـائل عديدة -ومنها مسألة العقود النفطية على سبيل المثال لا الحصر- خير دليل على ذلك.

ونـرى أن الفدراليـة التي تعنـي تطبيق اللامركزيـة في أرقى درجاتها تُعدّ أرقى مسـتويات النـماذج الديمقراطية؛ لأنها تعني فسـح المجال أمام المزيد من المشـاركة الشـعبية في بناء مرافق ومؤسسات الدولة أفقيًّا وعموديًّا: أفقيًّا من خلال توزيع الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذيـة والقضائية على صعيـد الحكومة المركزية، وعموديًّا من خـلال توزيع الصلاحيات والثـروات بـين الحكومـة المركزية وبـين الحكومات المحليـة التي تمثّلهـا أيضًا سـلطات محلية مصغرة على غرار السـلطات المركزية (سـلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية)، وهذا الأمر يعني أن يكون هنالك شـعب واع سياسـيًّا، وقادر على تحمل المسـؤولية وممارسة السلطة واتخـاذ القرار على مسـتوى الحكومة المَركزيـة والحكومات المحلية، فضلًا عن ضرورة سـيادة القانون على الجميع بدون اسـتثناء، والأهم من كلّ ذلك اسـتتباب الأمن، وتحقيق الاسـتقرار التـامّ، والسـؤال الذي يفرض نفسـه هنا: هل يمتلك الشـعب العراقي هـذه القدرة في الوقت الحاضر؟

الجواب بلا شكّ: لا. والأمر لا ينبغي أن يُفْهَم على أن هناك قصورًا لدى الشعب العراقي، بـل عـلى العكس من ذلـك، فهذا الشـعب معـروف بانتمائه الأصيـل وتاريخه العريـق، ولكن التركيبة السياسية التي خلفها الاحتلال تعرقل مسيرة عمل الدولة، أو بالأحرى تشوّه منظومة الدولة بأكملها.

وبالمحصّلة يبقى خيار الفدرالية مثيرًا لمخاوف كثير من العراقيين، من منطلق الحرص على الوحـدة الوطنية، بل إن بعضهم يحرص على التهرّب مـن المواجهة الحقيقية فيه، والخوض فيما

Remove Watermark Now

يمكـن أن يترتـب عليه من آثار، أو ما تصاحبه من مشـكلات وصعوبات عملية قد تكون على درجة عالية من الخطورة في بلد كالعراق.

والحقيقة أن الفدرالية من جهة المبدأ تُعدّ خيارًا مثاليًّا، لكن هذا الخيار لا يجري بمعزل عن مظاهـر الواقع المحـلي بكلّ تفاصيله، وهـذا يتطلب إلقاء نظرة فاحصة عـلى خريطة الأوضاع السائدة في البلد، ومن ينظر إلى الواقع العراقي الراهن يكتشف مدى حاجة هذا البلد إلى الأمن والاستقرار والتأمين، كما يكتشف حاجته الماسة إلى إنجاز ثلاث مهامّ، لطالما أخفق في تحقيقها منذ تأسيس الدولة العراقية في عشرينيات القرن الماضي، وهذه المهام هي:

1. ضرورة بناء الثقافة السياسـية والمؤسسـات السياسية والدسـتورية، إذ من المفترض أن تُقام مؤسسـات وطنية ومحلية على صعيد العراق بأجمعه، وأن تكون لهذه المؤسسات القدرة على تمثيل مختلف مكوناته، كما ينبغي أن تكون لها برامج ذات جدوى، ومثل هذا الأمر يقتضي أن يكتسـب القائمون عليها قدرًا من المهارات مع القـدرة على القيام بمبادرات تتّصل بالحكم في إطار الواقع الاجتماعي، وخير ما يجسّـد ذلـك أن تكون الحكومة على قدر من الفاعلية التي تمكّنها من الاستفادة من تجارب الأمم والشعوب، وذلك من خلال استقراء الواقع وتشخيص سلبياته والعمل على تلبية احتياجاته، ورصد مشاعر الجماهير واستقطابها وتحشيدها[23].

2. إيـلاء التنميـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة الرعايـة والاهتـمام اللازمين، وهـذه مهمة ليسـت بالعسيرة في بلد مثل العراق الغني بثرواته، وهذا يتطلب تبني سياسة اقتصادية جديدة تتمخّض عما يلبّي بل ويؤمّن للشعب حقوقه، ويحقق له طموحاته وسعادته. وهذا الأمر ينبغي أن يقـترن بتنميـة المجتمع العراقي عن طريق دعم وتعزيز مؤسسـات المجتمع المدني، بما يعينها

يبقى خيار الفدرالية مثيرًا لمخاوف كثير من العراقيين من منطلق الحرص على الوحدة الوطنية بل إن بعضهم يحرص على التهرّب من المواجهة الحقيقية فيه والخوض فيما يمكن أن يترتب عليه من آثار أو ما تصاحبه من مشكلات وصعوبات عملية قد تكون على درجة عالية من الخطورة في بلد كالعراق

على إعادة تحديد المعايير المهنية، والوقوف ضد أي مظهر من مظاهر الاستبداد أو التعسف الذي قد يصدر من الحكام، ثم استنهاض الشعب وتحريره من روح الركون للاستسلام والاتكال على الحكومة في جلّ الأمور[24].

3. تمتين عرى الوحدة الوطنية التي لا تزال هشّة، ولاسيّما بعد ما مرّ به البلد في المرحلة الماضية من عنف وعنف مضاد، عقب تفاقم الفتنة الطائفية، ومن هنا فإن هذه المهمة قد لا تتفق مع الفدرالية ما لم تكن روح الولاء للوطن لدى جميع مكونات المجتمع قوية، وتعلو على الولاءات الأخرى: الإثنية والدينية والمذهبية والعشائرية[25].

وبناء على ذلك، تبقى مهمة استكمال الوحدة الوطنية في العراق من أبرز المهامّ التي يتوقف عليها نجاح التجربة الفدرالية. ولكن الواقع والمنطق يؤكدان أن إنجاز هذه المهمة يحتاج إلى المزيد من الجهود على صعيد المصالحة الوطنية بين مختلف أطياف المجتمع العراقي، فضلًا عن ضرورة العمل بكل الوسائل على إشاعة ثقافة الحوار والتسامح وترسيخ التعايش وبناء جسور المحبة والثقة المتبادلة ونبذ الخلافات وترك الأحقاد جانبًا، والاجتماع حول رابطة الانتماء للوطن والمصلحة العامة، وهذه المهام بدورها بحاجة إلى وضع خطط وبرامج في إطار التنشئة الاجتماعية– السياسية الشاملة، وكل ذلك يستدعي المزيد من الوقت الذي قد يطول أو يقصر، وهذا يعني ضرورة تأجيل تطبيق الفدرالية حتى تتهيأ الأرضية والأجواء الملائمة وفي الزمن المناسب.

وفضلًا عن كل ما تقدّم، فإن الفدرالية التي تعني منح السكان المحليين المزيد من السلطات والصلاحيات السياسية تتطلب تحشيد هؤلاء السكان للعمل في المؤسسات المحلية لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم من دون الحاجة إلى الرجوع إلى الحكومة المركزية إلا في الحدود التي يرسمها الدستور المركزي، وهذا هو جوهر المشكلة في العراق، فلا تزال هذه القدرة أو الإمكانية غير متوافرة حاليًّا لدى عموم المجتمع العراقي بالمستوى المطلوب.

السيناريو الأوّل: الفدرالية الجزئية:

وتكون على الشكل الآتي: إقليم كردي ذو استقلال ذاتي كبير يعترف بوضعه وامتيازاته الدستور، مع استمرار باقي المحافظات بالنظام اللامركزي، وتبقى بغداد المركز، ويتمتع الأكراد بحكومة إقليمية ذات استقلال ذاتي كبير، وسيادة كاملة على أراضيها، وحينها سترزخ البلاد في متاهة وتجزئة تاريخية، لوجود إقليم أقوى من الدولة.

وإن حدث هذا السيناريو سيؤدي إلى الصراع في المستقبل، وقد يؤدي إلى الانفصال بسبب تكرار الصراع.

Remove Watermark Now

السيناريو الثاني : نظام فدرالي راديكالي لا مركزي :

يعتمد هذا السيناريو على الفهم التقليدي للدستور بكونه يرسي أو يحدّد نظامًا فدراليًّا شديد اللامركزية، يضم قائمة محدودة من السلطات للحكومة الفدرالية، وقدرة أضعف ومحدودة على تحصيل الإيرادات من الإقليم والمحافظات، وسلطة للأقاليم أعلى من سلطة المركز.

وفي هذه الحالة سيكون لدينا احتمالان:

1. الاحتمال الأوّل: أن تقوم المحافظات التي تحتوي على أغلبية شيعية بتكوين إقليم واحد كبير تفرض حكومته سيطرتها على حقول النفط والغاز الغنية الموجودة في الجزء الجنوبي من البلاد. ويستمر قيام الأكراد بالشيء نفسه، مما سيضطر السُّنّة إلى تكوين إقليمهم الخاص ليحموا أنفسهم، بالرغم من تفضيلهم وجود حكومة وطنية قوية. وسيؤدي هذا التمركز الطائفي إلى سرعة انتقال السكان من المناطق المختلطة والمغايرة للطائفة إلى المناطق ذات الطائفة الأصلية، وتبقى حكومة هشّة ضعيفة، وأفضل الساسة وأقدرهم سينجذب إلى الإقليم بدلًا من بغداد، ومن هنا وخلال عقد من الزمن ستكون قدرة البلاد على البقاء موضع تساؤل خطير.

2. الاحتمال الثاني: يظلّ وضع الإقليم الكردي كما هو عليه مع 8 أو 10 وحدات لامركزية، وتبقى مهددة بالانفصال في أي لحظة.

وفي كلتا الحالتين يفترض هذا السيناريو حكومة ضعيفة وأقاليم قوية، وهذه حالة لا تبعث على الاستقرار .

pdfelement

السيناريو الثالث: نظام فدرالي متوازن

يؤكّد سيطرة السلطة المركزية على الحياة الوطنية في العراق والمحافظة عليها، وتعمل بوصفها قوة توازن مضادة للميول الإقليمية.

إلا أنه إلى الآن غالبية الحكومات ضعيفة، ليس لها خبرة في العمل السياسي، لذلك عليها إنشاء المجلس الفدرالي، وتفعيل المحكمة العليا، وتفعيل إجراءات تشكيل الأقاليم، وطبقًا لهذا السيناريو سيظهر العراق بوصفه نظامًا فدراليًّا متوازنًا. حيث يكون المركز مجهزًا بشكل معقول بالسلطة والموارد اللازمة لإدارة التعددية المتنوعة، والحفاظ على البلد وحدة واحدة، حينها سيتبدَّد الصراع، ويُوضَع إطار مؤسسي يحفظ البلاد.

إلا أنّ هناك سيناريوهات أخرى تلوح ملامحها في الأفق، فمن يتابع ويشاهد تتابع الأحداث في العراق يجد أمرًا مختلفًا، وهذا ما سنطرحه في ما يأتي:

السيناريو الرابع: فدرالية ما بعد الصراع

بدأ بالفعل هذا السيناريو عام 2013، حين سيطر ما يسمى تنظيم (داعش) على أربع محافظات عراقية وأخرى سورية، وخلال أيام معدودة تجمع المتشددون من كل بقاع الأرض، وتيسّر أمر

Remove Watermark Now

دخولهم إلى العراق وسوريا، وكأنّ هناك من يسّهل أمرهم للوصول إلى هذه المنطقة، وهذا ليس معرض حديثنا، إنما حين دخول هذه القوى إلى هذه المحافظات تجذرت فكرة الطائفية بشكلٍ أعمق وأكبر، فبدأت التحشيدات الطائفية، ومن يتابع تسارع الأحداث يلاحظ أن هناك خلافًا عميقًا حتى بين المتحالفين ضد قوى (داعش) الإرهابية، وهناك عدم ثقة بين جميع الأطراف حتى داخل المكوّن الواحد، وهذا أمر خطير على المستوى الإستراتيجي، ففي الصراعات الكبرى لابد من وجود ثقة على مستوى كبير بين المتحالفين، ففي الحرب العالمية الثانية تحالف الاتحاد السوفيتي مع المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، ضد ألمانيا وإيطاليا وحلفائهما، ولكن كان هناك عدم ثقة بين الأطراف المتحالفة، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية تحوّل الصراع بين الحلفاء المنتصرين، وهذا ما سيحدث في العراق، سيتحوّل الصراع بين القوى المنتصرة على تنظيم (داعش)، الذي يصورونه أنه ممثلٌ للسُّنّة –رغم أنّه بعيد كلّ البعد عن الاعتدال السُّنّي– وقد تحالف الطرفان (الشيعي والكردي) ولكن بحذر شديد، وبعدم ثقة بين الطرفين، وصل في بعض الأحيان الى الاصطدام في مناطق التماس بين الحلفاء، وهذا ما حدث في أكثر من مرة، في أثناء القتال مع (داعش الإرهابي)، وهذا الأمر ينذر بخطر كبير، فحين تضع الحرب أوزارها، سيتصارع المنتصرون لتقطيع كعكة النصر، وهناك عدة نقاط اختلاف بينهم، اتفق المتحالفون على تأجيلها لما بعد انتهاء الحرب، وهذا الأمر ينبئ بخطر أشد وأكبر وأعظم للأسف، فالطرفان يحشدان للحرب من الآن إعلاميًّا وشعبيًّا ونفسيًّا في عديد من المواقف، وقد يتحوّل الصراع إلى صراع داخل القومية الواحدة، وداخل الطائفة الواحدة؛ للهيمنة على القرار والتحكّم في الآخرين .

وإذا حدث هذا السيناريو سيدوم الصراع إلى أن تنفد قوى الطرفين، حينها يتطلب الأمر تدخلًا دوليًّا بتوسل من الأطراف الثلاثة المكوّنة للعراق: (السنة، الشيعة، الكرد)، للتدخل وإنهاء حالة الصراع والضياع، علمًا أن الأطراف الثلاثة يعرفون وعلى يقين مطلق أنهم يعيشون في حالة ضياع تام، ولا وجود لبوادر لحلّ الأزمة إلا بالصراع؛ وذلك لقوة تدخل الأطراف الخارجية وسيطرتها على القرار السياسي والأمني والاقتصادي، فغالبية الساسة في العراق مرتهنون للقرار الإقليمي والدولي، ويأتمرون بأمره، ومن يرتهن للخارج لا يستطيع بناء دولة قوية ومستقرة أبدًا .

السيناريو الخامس: التحوّل إلى الكونفدرالية أو الانفصال

عانى العراق ما عاناه خلال الحقبة الماضية، بكل شعبه وقومياته وطوائفه، فمنذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، والشعب العراقي في ثورات وانتفاضات وحروب مستمرة، لم يكد يمر عام واحد إلا وكانت هناك حرب أو أمر كارثي، وأعتقد أنّ ذلك بسبب تكوينه الاجتماعي، والعقلية الشرسة، والعناد المتأصّل في الشخصية العراقية، وما مّر به العراق منذ 2003 من دمار وقتل وتهجير وإبادة وعدم الوصول الى حوار عقلاني ينبئ بأمر حتمي، وهو الانفصال بين مكوناته، وقد صرّحت رسميًّا القيادات الكردية بذلك، من خلال المطالبة بالاستقلال وإعلان الدولة الكردية. إنّ قوة الدولة وهيبتها في العصر الحديث لا تقاسان

Remove Watermark Now

بعدد شعب الدول، أو بحجم الدولة، فهناك دول لا يتعدى شعبها مليون نسمة، ورغم ذلك تتحكّم باقتصاد العالم، وتحرّك سياسات دول عملاقة، إن ما يحدث الآن في العراق يشير إلى احتمالية كبيرة في تفكّك العراق وتقسيمه إلى ثلاثة أقاليم كونفدرالية، أو ثلاث دول مستقلّة، إن لم يصل العقلاء إلى حلّ سريع قبل نهاية عام 2020، لأنه حينها سيكون خيار التقسيم مطروحة على منضدة التنفيذ السريع.

إن الشعب العراقي اليوم أمام مفترق طرق، إما البقاء في حالة الضياع وتدهور في المجالات كافة، الأمنية والسياسية والقانونية والصحية والمعاشية والسير نحو المجهول، أو التحرّك نحو خُطا التغيير الجذري لكل نظام الحكم، وهذا الخيار صعب جدًّا في ظل الظروف الحالية، والفوضى الداخلية، والتدخلات الإقليمية، واللامبالاة الدولية، أو قد يكون التخطيط الدولي المدروس لبقاء الأوضاع التعيسة في هذه المنطقة، لأسباب خفية، ولكن على الشعب التوحد في سبيل تغيير الأوضاع إلى الأفضل؛ لضمان مستقبل أنقى وأكرم لأجيالنا القادمة.

السيناريو السادس: التحوّل إلى نظام الدولة البسيطة

عانى العراق ما عاناه خلال الحقبة الماضية بكل قومياته وطوائفه فمنذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921 والشعب العراقي في ثورات وانتقاضات وحروب مستمرة لم يكد يمر عام واحد إلا وكانت هناك حرب أو أمر كارثي

بعد الإخفاقات العديدة التي مرّت بها التجربة الفدرالية في العراق، وعدم الوعي وامتلاك الثقافة الفدرالية من قبل الساسة العراقيين، وإهمال الدستور- من المحتمل التحوّل إلى نظام الدولة البسيطة الموحدة، وقد تكون بنظام لامركزي مشدد، أو بالأحرى ستكون بنظام مركزي؛ نظرًا لسوء استخدام الصلاحيات والاختصاصات في المحافظات، وهذا قد يولّد ردّة فعل عكسية تجاه النظام الفدرالي أو اللامركزي.

الخاتمة

من خلال دراسة التجربة الفدرالية في البلاد العربية، اتّضح لنا أنّ ما يُكتَب في دساتير معظم الدول يتشابه من حيث النصّ الدستوري والفكرة العامّة وأسلوب الصياغة، إلا أنه يختلف في التطبيق، ومن المعلوم أن التطبيق هو أساس نجاح التجربة أو إخفاقها، هذا التناقضُ أو الاختلاف بين النصّ والتطبيق يؤدّي بالنهاية إلى الخلاف.

إنّ الفدرالية كالعُملة لها وجهان لا ثالث لهما، فهي إما سبيل إلى الوحدة، أو ذريعة إلى التفكّك والانفصال، ولكل حالة أسبابها ومعطياتها التاريخية والسياسية والاقتصادية، ففي الحالة الأوّلى، هي اعتراف متبادل وطوعي بضرورة العيش معًا، من دون أن يشعر أي طرف بأنه مهدّد ومهمّش، أمّا في الحالة الثانية (حالة التفكّك)، تكون الانتماءات الإثنية والطائفية أو القومية هي الحافز للاستقلال من دولة موحدة بسيطة والانتقال إلى الحالة الفدرالية، بوصفه

pdfelement

Remove Watermark Now

طريقًا ممهّدًا للاستقلال والانفصال تدريجيًّا، وفي كلا الحالين هناك محركات ودوافع، وبحسب ما تقتضيه المصالح الضيقة.

إنّ المتتبع لكيفية تطبيق التجربة الفدرالية في البلاد العربية، لا يجد خططًا محددة لسياسة الدولة، إنما هي معالجات ترقيعية للمشكلات التي تطرأ على عمل الحكومات، وهذا أحد أهمّ أسباب التباين بين النصّ الدستوري والتطبيق العملي له.

أهمّ استنتاجات البحث:

1. إنّ العراق بلد متعدّد القوميات والأديان والطوائف، وإن تطبيق الفدرالية في العراق على أسس قومية وطائفية، لا على أسس جغرافية يعزّز التفرقة والتجزئة داخل الدولة؛ لذا يجب إيجاد صيغة لنظام سياسي يحفظ للجميع حقوقهم.

2. إنّ انفراد مكون اجتماعي معين بمقاليد السلطة في إطار النظام الفدرالي الاتحادي في العراق يسمح بقيام دكتاتوريات جديدة، وهذا يناقض مبادئ النظرية الفدرالية، إذ لم يحقق النظام الفدرالي الغاية المرجوة من تبنيه، ولم يُلبّ متطلبات وتطلعات الشعب العراقي.

3. بيَّن الدستور العراقي الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة 110، كما بين السلطات الحصرية للأقاليم في المادة 114، وترك ما سواها لتدخل في صلاحيات الأقاليم، وهذا الأمر خطير، فلو ترك الصلاحيات الأخرى للحكومة الاتحادية لكان السمو للحكومة المركزية مما يقوّي وحدة الدولة.

4. إن منطقة إقليم كردستان تملك خصوصية، إذ تشكل الإقليم بقرار من برلمان كردستان عام 1992، وقبل أن يُسَنّ الدستور الدائم؛ لذا فإن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 عدّها أمرًا واقعًا، وكذلك دستور 2005 الدائم.

5. في الواقع العملي أصبح إقليم كردستان أقوى من الحكومة المركزية، وهذا مخالف لمبدأ سموّ الدستور، وذلك من خلال السماح لهم بتعديل الدستور الأساس في الإقليم.

6. استحدثت حكومة إقليم كردستان محافظات جديدة من دون الرجوع إلى الاجراءات القانونية اللازمة لاستحداثها.

7. إنّ الخلل الذي أصاب الفدرالية العراقية ليس في النظام الفدرالي، بل في عملية تطبيق مبادئ الفدرالية بشكل انتقائي، فالصراع بين السياسيين سيؤدي حتما إلى المطالبة بالانفصال، ومن ثَمّ ستؤدي إلى صراعات بين مكوّنات الشعب، وإحداث فتنة طائفية وقومية، ولو تعمّقنا في طبيعة المجتمع نلاحظ حالة من الوئام والسلام والتعايش الذي عاشته هذه البلاد سابقًا، بين القوميات والطوائف في العراق.

pdfelement

Remove Watermark Now

8. إنّ الظروف المحيطة بالعراق في المستقبل المنظور غير مهيئة لتطبيق النظام الفدرالي بمعناه الحقيقي، وعلى مختلف الأصعدة: السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فضلًا عن الثقافي، فالبعض يتصور الفدرالية على أنّها أخذ دون عطاء، وتسلّمٌ للحقوق من دون تنفيذ الواجبات، وهذا أمر خطير.

الهوامش والمصادر :

1. رشيد عمارة، "إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي"، مجلة المستقبل العربي، العدد 320 (بيروت: تشرين الأول/ أكتوبر 2005)، ص112–113، وقحطان أحمد سليمان، "الفدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي"، مجلة المستقبل العربي، العدد 360 (بيروت: شباط/ فبراير 2009).
2. رشيد عمارة، مرجع سابق، ص113.
3. صدر قانون "إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" في آذار/ مارس 2004 بإشراف سلطة الائتلاف التي كان يرأس إدارتها آنذاك الحاكم المدني الأمريكي بول بريمر، ونصّ القانون منشور في مجلة الوقائع العراقية، العدد 3981 (أيار/ مايو 2004)، ص96–116.
4. ناظم عبد الواحد الجاسور، "انتخابات مجالس المحافظات، المجلة السياسية والدولية، العدد 12 (بغداد: الجامعة المستنصرية 2009)، ص-5 19-20.
5. المواد (49، 56، 57) من دستور الجمهورية العراقية لسنة 2005، انظر نصّ دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرفق في الملحق رقم (3) وخريطة العراق في الملحق رقم (1).
6. المادّتان (48، 59) من دستور جمهورية العراقية لسنة 2005.
7. المواد (70، 76، 128) من دستور جمهورية العراق 2005.
8. المادّتان (64، 138) من دستور الجمهورية العراقية لسنة 2005.
9. المادة (66) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
10. المادة (70)، ونصّت المادة (138) على أن يحلّ تعبير (مجلس الرئاسة) محلّ تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويُعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة، وبأغلبية الثلثين.
11. المادة (-72 أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
12. المادة (-76 ثالثًا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
13. المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
14. المواد (76، 77، 139) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
15. المواد (78، 83، 85) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
16. المواد (112، 115، 121) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
17. المادتان (105، 106) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
18. المواد (78، 87، 88، 89) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
19. المواد (90، 91، 92، 97، 98) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
20. المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
21. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية، في الدولة الفدرالية (دراسة

pdfelement

Remove Watermark Now

مقارنة). منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2010، ص98-101.

22. جاسم العبودي، "الفدرالية بين الاتحاد والولاية" مجلة العراق الفدرالي، العدد 1 (بغداد: حزيران-/ يونيو 2005)، ص47–50.
23. مرجع سابق، ص44–45.
24. مرجع سابق، ص45.
25. دايفيد كاميرون، بحث بعنوان (إنجاح الفدرالية في العراق)، نشر في كتاب (كيف نمنع جيلًا آخر من الصراع)، تحرير دايفيد مالون، روبن روزويل، وماركوس بوبون، نشر وترجمة جامعة تورنتو، قسم العلوم السياسية، تورنتو 2007، ص13، ص16.

pdfelement