

اللامركزية في العراق بعد عام 2005

أ.م. بدرية صالح عبد الله (*)

Badrea.salh@gmail.com

الملخص :

أعتمد العراق وفقا لدستور 2005 اللامركزية السياسية والادارية وقد نص الدستور ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

وتضم السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات . وبالرغم من أقرار الفيدرالية الا أنها كخيار مازالت غامضة ولم ترسخ جذورها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا في أغلب مناطق العراق. كما ان الصلاحيات الممنوحة في الدستور طغت عليها صفة الغموض مما قادها الى الفشل في تحقيق التوازن ما بين سلطات الحكومات الاتحادية والاقاليم لأنها أثارَت المشاكل بسبب التنزع والتعارض في الاختصاصات الدستورية .

المقدمة:

يمكن تقييم اهمية تبني المركزية واللامركزية سياسة حكم من خلال علاقة ذلك بطبيعة النظام السياسي كونه ديمقراطيا او استبداديا ففي النظام الديمقراطي تعني اللامركزية (سياسية او ادارية) توزيع الصلاحيات او تفويضها, على مستوى توزيع الصلاحيات دستوريا او قانونيا, او تفويضها للأطراف الاقليمية او المحلية. في حين تطبيق اللامركزية في غياب نظام ديمقراطي

(*)مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية/جامعة بغداد.

تؤدي الى نتائج عكسية من تشتت وتفتت وفقدان وضوح جهة المسؤولية, كما ان احدى مرتكزات النظام الديمقراطي هو مبدأ الفصل بين السلطات وهذا يعني توزيع الصلاحيات على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بشكل متوازن بحيث لا تنفرد اي واحدة منها في سلطات منفردة اي عدم مركزية السلطة لجهة ما .

وفي هذا المجال فأن تبني سياسات تعمل على تعزيز دور السلطة التشريعية (من خلال انتخابات حرة ونزيهة) وجعل القضاء حر وفاعل , وبناء مؤسسة تنفيذية (حكومة) هي خطوات ضرورية لتعزيز اللامركزية في النظام السياسي مما يقلل من فساد واستغلال مراكز النفوذ في السلطة .

وقد شهدت الدولة العراقية تجارب عديدة معتمدة تصورات المركزية واللامركزية وبعد عام (2003) اعتمدت اللامركزية السياسية و الادارية ليس على صعيد النص الدستوري والقانوني فحسب بل وفي اطار التطبيق فقد نصت المادة الاولى من دستور العراق النافذ عام (2005) على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) .

اي ان فكرة المركزية واللامركزية ليست تعبير عن نزعة فكرية او اعتقادات عابرة بل تعبر عن توجهات مستديمة تترك اثار عديدة على المستوى الجغرافي للدولة وعلى المستوى السياسي و الاداري لإدارة الدولة وعلى مستوى التعامل مع المواطن ، وهنا علينا ان لا نغفل طبيعة التأثيرات السياسية والظروف التي تدفع لتبني هذا المنهج او ذاك فأن مقتضيات اعادة بناء الدولة بعد عام (2003) تدفع الى تبني اتباع نهج مغاير وفي هذا البحث سنتناول تطبيق اللامركزية في العراق وتأثير ذلك على الاستقرار السياسي في العراق وقد جاء تقسيم البحث كالاتي :

- المبحث الاول : الاساس القانوني والدستوري للامركزية .
- والمبحث الثاني : واقع تجربة اللامركزية بعد عام 2003 .
- والمبحث الثالث : مستقبل اللامركزية في العراق .

المبحث الاول : الاساس القانوني والدستوري للامركزية :

يمكن تعريف الفدرالية الاقليمية هي نظام سياسي يتعلق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة بهدف يهدف الى توزيع الوظيفة السياسية فضلا عن الوظيفة الادارية بين الحكومة الاتحادية (المركز) والحكومات المحلية (الاطراف) هذا التوزيع السياسي يفترض ازدواج السلطات في الدولة سلطات اتحادية للمركز و اخرى محلية للإقليم على العكس من اللامركزية الادارية التي تفترض سلطة واحدة في الدولة البسيطة الموحدة .

المطلب الاول : الاساس الفلسفي و السياسي:

عندما قامت الدولة الحديثة اتخذ نظامها السياسي طابع التركيز وتجميع السلطة وقد انعكس هذا الاتجاه على النظام الاداري الذي اتجه نحو المركزية وقد تدعم هذا الاتجاه بسيادة مذهب (الحرية الفردية) اذ ادت تطبيقات هذا المذهب الى تدخل الدولة للحد من بعض القيود على الحرية الفردية وحرية الملكية وكان من نتائج هذا التدخل ضرورة الجنوح الى (اللامركزية) وهكذا اتجهت الدول نحو التوسع في توسيع الصلاحيات والاختصاصات وصولا الى مفاهيم اللامركزية في الحكم والسبب في ذلك ان الدولة المعاصرة (الحديثة) اذ تنبغي تحقيق الامن والعدل وتقديم الخدمات وتحقيق الرفاهية فان السلطة المركزية الموحدة الموجودة في العاصمة لا تستطيع ان تستكمل هذه الارقان لهذا كانت اللامركزية الخطوة الاولى بعد المركزية وتقدم اللامركزية السياسية ضمن الشريحة الواسعة للأنظمة السياسية الفيدرالية وتمتع بسلطات سيادية مستمدة من الدستور وليس من اي مستوى اخر من الحكومة¹ .

وتعرف اللامركزية بأنها تنظيم يقوم على اساس توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة عنها قانونا واللامركزية بهذا المعنى قد تكون :

1. اللامركزية الادارية : اسلوب اداري يقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين الجهاز الاداري المركزي وهيئات اخرى مستقلة على اساس اقليمي او موضوع وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الادارية وفي امكان قيامها في الدول المركبة والدول البسيطة على السواء² .

ومن الاسباب التي تجعل من اللامركزية الادارية تنظيما ملائما لأشكال النظم السياسية كافة هي :

أ- اسباب سياسية - اجتماعية : وهي تلك التي تتمثل في اهمية اللامركزية وقدرتها على اتاحة القنوات المشاركة السياسية وتوسيع نطاقها امام المواطنين كافة لصنع السياسات العامة سواء كانت كقيمة اخلاقية تحقيقا لمبدأ المواطنة والسيادة الشعبية³ ، ام كهدف عملي من اجل ضمان مزيد من التأييد من المواطنين من اجل تحقيق اهداف السياسة العامة.

ب- اسباب ادارية - مالية : وهي التي ترتبط بما تمنحه اللامركزية من مزايا تقسيم السلطات والاختصاصات الادارية ما بين المركز والأقاليم الامر الذي يولد قدرة فعالة على مواجهة المشكلات الادارية المختلفة والحد من سيطرة البيروقراطية الادارية المختلفة⁴ ، وخلق درجة من التنسيق والتكامل بين المشاريع والهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني و تفعيلها هذا الوضع سيساعد على محاربة الفساد والفقير وإشراك المواطنين المهمشين في ادارة مجتمعاتهم الصغيرة وتسهيل عمليات المراجعة والحاسبة ، ولا ريب ان نجاح النظام اللامركزي الاداري يتوقف على توافر جملة شروط ومقومات تقف في مقدمتها وجود منظومة مشتركة من القيم تمتد من المركز (العاصمة) الى الاطراف (المحافظات) وبعبارة اخرى ينبغي ان تسود ثقافة سياسية قانونية ومؤسسية مشتركة مقترنة باشاعة روح التفاهم والتعاون والتواصل بين عموم ابناء البلد الواحد على كل المستويات بين النخب وعموم الناس وبين المركز والوحدات الفرعية وبين الموظفين وبين هؤلاء الموظفين ورؤسائهم مع ضرورة تطوير نظام الادارة وتنشيط هياكله بالتزامن مع الاستمرار في تدريب واعداد الكوادر ولا سيما القيادية منها وحينذاك حتى الرقابة بكل اشكالها التي تعد ضرورية تتناقض الحاجة اليها شيئا فشيئا مع التأكيد على ضرورة العمل بنظام الحوافز لمكافحة العناصر والهيئات المحلية المتميزة وذلك بغية رفع كفاءتها وتحسين مستوى ادائها⁵.

2. اللامركزية السياسية : وهي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولايات او الجمهوريات او الكانتونات او غيرها من الوحدات السياسية فتباشر الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية فتقيم برلمانا وتنشئ حكومة وتسن تشريعات وتقضي بها ، وترمي اللامركزية السياسية الى اعطاء المواطنين او ممثليهم المنتخبين ديمقراطيا سلطة اكبر في عملية صنع القرار سواء في مرحلة التخطيط او في مرحلة التنفيذ كما انها تحتاج الى اصلاحات دستورية او تشريعية بيئية مشجعة ، لنمو الاحزاب السياسية ، برلمانات اقوى ووحدات سياسية محلية وجماعات ضغط فاعلة . وبقدر ما تكون اللامركزية السياسية وأحيانا الادارية مسألة نسبية وليست مطلقة فهناك قيود دستورية ترد عليها منها ⁶ :

أ- موثيق الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور هذه الموانع الدستورية يجب اخذها في الاعتبار فهي قد تمنع اياً من مستويات الحكومة من بعض الانشطة قياس مدى اللامركزية السياسية وحتى الادارية.

ب- الاستفتاء او المبادرات التي يطرحها المواطنون قد تخضع استقلال مستويات الحكومة او الاقليم للمراقبة والرصد بمعنى الشعب في الاقليم يلعب دور كبير يحد من درجة اللامركزية.

ت- الهيكلة الحزبية على مستوى الاتحاد ومستوى الاقليم وضمن المحافظات ومدى تبعيتها وعدم تبعيتها.⁷

اما عن دوافع اللامركزية: هناك دوافع مختلفة منها العوامل القومية، التاريخية، الجغرافية، السياسية، الاقتصادية، اللغوية، والسكانية وكذلك للدول الاقليمية المختلفة وما بينها من ترابط اهمية في تكوين الاتحاد المركزي وأهمية في تقوية دوافع الاتحاد والتعبير عن الهوية الاقليمية وخصوصيتها وقد اثر ذلك على طبيعة اللامركزية ، وغالبا كلما ازدادت درجة التجانس في المجتمع المعني ازدادت درجة فاعلية اللامركزية وكلما ازدادت درجة التنوع في المجتمع ازدادت درجات اللامركزية السياسية ، وحتى في الحالات التي فيها اللامركزية السياسية

يكون مرغوب فيه منح الحكومة المركزية سلطة كافية لمقاومة رغبات الانقسام او الانفصال والنزاعات يضاف الى هذه الدوافع عوامل مؤثرة اخرى للأخذ باللامركزية السياسية وهي :

أ- فلسفة الدولة : اي فلسفة السلطة قائمة على الديمقراطية فهي تنوي الى توسيع المشاركة الشعبية من خلال اللامركزية⁸.

ب- حاجة الامة : اي امة تتكون من عدة قوميات وأجناس متنوعة بحاجة للامركزية بأنواعها المختلفة لأنها تحقق بواسطتها وحدتها الوطنية وتعتبر هنا اللامركزية السياسية افضل وسيلة لمواجهة التقسيم والانفصال .

ت- وعي الامة : وعي المجتمع هذا يعني تحقق اللامركزية السياسية وكلما زاد الوعي السياسي ازدادت الرغبة لدى الشعب بالمشاركة وتوزيع الصلاحيات .

ث- التشتت والتباعد الجغرافي الذي قد يرهق السلطة المركزية في متابعة شؤون المجتمعات المتفرقة جغرافيا.

وفيما يتعلق بتقييم درجات اللامركزية داخل اي نظام سياسي هي الصعوبات التي تظهر في كيفية قياسها (من صعوبات القياس الكمي) عند قياس السلطات مثل (درجات التبعية او الاستقلال ، الادوار النسبية في مجالات التدخل ، الاعتماد المتبادل او التأثير على الحكومات الاخرى).

ومن الممكن تحديد مجموعتين من التقسيمات الموضوعية العامة عند المقارنة هما :

1. اختلاف مجالات الاختصاص التشريعي اللامركزي من اتحاد فيدرالي الى اخر من اجل الوفاء بالظروف الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية الخاصة بكل اتحاد فيدرالي بشكل منفصل. وهناك اختلافات في مجالات وأشكال اللامركزية القائمة بين الاتحادات الفيدرالية مثل اللغة ، والمواطنة ، والثقافة ، والقانون الجنائي حتى الامور المالية بجوانبها المختلفة⁹.

2. صعوبات التوصل الى ترتيب الاتحادات الفيدرالية من حيث اللامركزية الكلية بسبب المؤشرات المختلفة التي يجب اخذها في الاعتبار مثل اللامركزية السياسية والإدارية والاقتصادية .

المطلب الثاني : نظرة تاريخية على طبيعة التنظيم في الدولة العراقية :

منذ العهد العثماني عرفت السياسة العراقية نظام الحكم الفيدرالي حيث اتخذ نظام الحكم فيه شكل الولايات الذي طبق من قبل الوالي مدحت باشا (1869-1872) وذلك وفقا لقانون الولايات الذي اصدر عام 1864 وعلى وفق هذا القانون قسم العراق الى ثلاث ولايات (بغداد - الموصل - البصرة) وقسم من الدراسات يذكر ان عدد الولايات اربع (بغداد - البصرة - الموصل - شيرزور) والسمة الغالبة لهذا العهد اعتماد مبدأ المركزية الادارية وليس المركزية السياسية . وبعد قيام الحكم الوطني في العراق عام 1921 جزئيا اعيد النظر بالنظام الاداري على اسس مشابهة تقريبا للتنظيمات العثمانية حيث قسمت البلاد الى عشرة الوية تضم 35 قضاء وتتفرع الى 85 ناحية وفيها 1160 شعبة وبعد اعلان الدولة العراقية وقيام الحكم الملكي عام 1921 في ظل الانتداب البريطاني بقيت سياسة الانكليز تفرض نفسها وبالفعل فقد اتخذت عدد من الاجراءات لتنسيق النظام الاداري وإنشاء تشكيلات ادارية .

وصدر في عام 1925 اول دستور عراقي سمي القانون الأساس العراقي ولم يشير القانون الأساس العراقي الى عملية توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الادارية التي تم احالة تعيينها وتأسيسها الى القانون العادي لكن هناك اشارة في المادة رقم (111) بخصوص البلديات التي تدار بواسطة مجالس بلدية وفقا لقانون ادارة الألوية رقم 58 لسنة 1927 تم تقسيم العراق اداريا الى ألوية وأقضية ونواحي إلا ان القانون لم يعط الشخصية المعنوية للوحدات الادارية ولم يمنح الادارات اللامركزية او المجالس المحلية حق ابداء رأيها في مسألة انشاء الوحدات الادارية بل كان الامر مقتصر على وزير الداخلية ومجلس الوزراء ممثل

عن السلطة المركزية العليا وبقية مجالس الولاية مجالس استشارية لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري¹⁰.

وبعد قيام العهد الجمهوري عام 1958 نرى ان دستور 28/تموز/1958 لم يشير لا من قريب ولا من بعيد الى ادارة الاقاليم او الألوية ، غير انه نص على سريان التشريعات الصادرة قبل 16/تموز/1958 والملاحظة الاساسية عن هذا العهد هي انه بالرغم من الاعتراف بالحقوق القومية للأكراد في دستور 1958 إلا ان الدستور اغفل الاشارة الى الوحدات الادارية المكونة للدولة ولم يحدد اي توزيع للاختصاصات ولم يعالج مجدية مسألة اللامركزية الادارية ولا اللامركزية السياسية . وبعد انقلاب عام 1963 اصدر القائمون على السلطة قانونان يؤكدان اتباع اللامركزية الادارية إلا انهما بقيا في اطار الوعود اذ انهما لم تنفذ ، وصدر فيما بعد القانون رقم (165) لسنة 1964 والذي حاول ولو بشيء يسير تطبيق اللامركزية الادارية ومنح الشخصية المعنوية للوحدات الادارية ولكن مع وجود رقابة شديدة من السلطة المركزية . وبعد سقوط النظام السياسي للجمهورية الثالثة في السابع عشر من تموز عام 1968 تم اصدار القانون رقم (59) لسنة 1969 والذي نص على تشكيل الهيئة العليا للإدارة المحلية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء اخرين بهدف رسم السياسة العامة لنشاط مجالس الوحدات الادارية ومع وجود هذا النص نجد ان اعتماد مبدأ اللامركزية كان شكليا وليس واقعا¹¹.

أما دستور عام 1970 بالرغم من تبنيه اللامركزية الادارية فهو لم يعمل على تسمية الوحدات الادارية المكونة للدولة . وحتى مع تجربة الحكم الذاتي (قانون 33 لسنة 1974) فانه لم تحدد الاختصاصات الادارية والسياسية لمنطقة الحكم الذاتي وإنما احالها الى القانون . وهناك من يعتقد بان اللامركزية قد طبقت في العراق من خلال صدور قانون الحكم الذاتي وهذا على العكس من الواقع وذلك لان اللامركزية الادارية لم تكن مطبقة بالشكل الصحيح عندها كيف يمكن تطبيق اللامركزية السياسية التي تعني توسيع صلاحيات سياسية وليست

ادارية ، لم يكن النظام السياسي القائم انذاك يسمح بذلك وحتى مع وجود قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 .

مما تقدم يمكن القول انه بالرغم من اصدار العديد من الدساتير وبالرغم من صدور العديد من القوانين في تلك المدة الزمنية إلا ان هذه التشريعات لم تؤسس لأساس حقيقي وموضوعي لفهوم اللامركزية الادارية او اللامركزية السياسية¹² .

المبحث الثاني : واقع تجربة اللامركزية بعد عام 2003 :

بعد التغيير السياسي الذي شهده العراق في 9/نيسان/2003 ادى الى تغيير النظام الاداري في العراق اتجه الى العمل بالنظام اللامركزي ، كما ان فكرة المشروع الفيدرالي في العراق ترجع الى تبني برلمان كردستان لمشروع (الفيدرالية في العراق ما بعد الدكتاتورية) لعام 1992 مطلب الاكراد حيث ترددت الفيدرالية كمطلب في الخطاب السياسي لحركة المعارضة العراقية بأطرافها المتعددة في اجتماعاتها المتوالية ومنها اجتماع لندن في 14-20/كانون الاول/2002 والذي جاء تحت شعار (من اجل بناء عراق جديد لما بعد صدام) اي على اساس التعددية والديمقراطية والفيدرالية وحقوق الانسان اضافة الى ذلك ما جاء في قرار مجلس الامن المرقم (1546) بخصوص النص على الفدرالية مع التزام قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 والدستور العراقي الدائم لعام 2005 اذ بدأ التطبيق العملي للفدرالية وبصياغات متعددة وفي اكثر من فصل ومادة دستورية¹³ .

المطلب الاول: اللامركزية في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

بدأ العمل بتطبيق اللامركزية بشقيها الاداري والسياسي في العراق رسميا بعد صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في اذار 2004 الذي اكدت في المادة (4) منه على (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي فدرالي ، ديمقراطي ، تعددي ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات

وفيما يتعلق بتطبيق القوانين الاتحادية في اقليم كردستان يسمح للمجلس الوطني الكردستاني بتعديل تنفيذ اي من تلك القوانين داخل منطقة كردستان ولكن فيما يتعلق فقط بالأمر التي ليست مما هي منصوص عليه في المادة (25) وفي المادة (44 / د) من هذا القانون التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية حصراً¹⁷.

المطلب الثاني : اللامركزية في دستور العراق النافذ لسنة 2005 .

"جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق " ¹⁸ . هذه المادة من ضمن المبادئ الاساسية في الدستور العراقي لعام 2005 وتتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد¹⁹ . لكن الدستور لم يوضح على اي اساس قام النظام الفيدرالي في العراق مما يفتح الباب امام اي نوع من النظم الفيدرالية على العكس من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي اشترط منع قيام النظام الفيدرالي في العراق على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب²⁰ . ان الدستور العراقي لم يحدد بدقة تنظيم بنية الفيدرالية ولا مبادئ تشكيله المناطق الفيدرالية وإحالة ذلك الى الجهات التشريعية المختصة ويقترح لحد الان ان تضم الفدرالية العراقية عاصمة البلاد والإقليم والمحافظات اللامركزية التي لا تنتظم في الاقاليم الادارية المحلية كما يضع الدستور نظام مرن لتغيير البناء الفيدرالي ساعماً للأقاليم ضم محافظة او عدة محافظات ويجيز عدة اقاليم الاتحاد بإقليم واحد عند ذلك بمقدور محافظة او عدة محافظات ان تكون اقليم لتكون عضو مهم في الفدرالية²¹ .

ويظم مجلس الاتحاد ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العقوبة فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به يسن بقانون اغلبية ثلثي مجلس النواب . وفي الباب الخامس من الدستور تحدد شكل النظام الاداري في العراق بالنص يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية . واقر

الدستور كذلك ان اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليميا اتحاديا²² . وأعطى الدستور حق كل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب الاستفتاء عليه يقدم بإحدى طريقتين وذلك يطلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم ويقوم الاقليم بوضع دستور له . يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور²³ . وكان هذا تفعيلًا لفكرة اللامركزية التي قبلت بإقليم كردستان او اي اقليم جديدة وهذا يعني تحقيق شروط الفيدرالية عبر تواجد ثنائية السلطة التشريعية والتنفيذية وهكذا تحققت الاسباب الموجبة لسن قانون رقم (13) لسنة 2008 الخاص بتكوين الاقاليم لتكريس قواعد النظام الاتحادي بغيه وضع قانون ينظم الاجراءات الخاصة لتشكيل الاقاليم²⁴ .

المبحث الثالث : مستقبل اللامركزية في العراق

ان جوهر اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية هو تحديد العلاقة ما بين المركز والأطراف وذلك على مستوى جغرافي ومستوى سياسي واجتماعي .

المطلب الاول : تقييم تجربة اللامركزية :

تواجه الفيدرالية في العراق تحديات خطيرة تهدد نجاحها وعلى الرغم من اقرار الفيدرالية في العراق دستوريا وفقا لنصوص دستور 2005 إلا انها خيار استراتيجي لازالت غامضة ولم ترسخ جذورها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا في اغلب مناطق العراق وعند الاستناد والرجوع الى دستور العراق عام 2005 والذي حدد ملامح وخصائص هذا النموذج العراقي ضمن المواد الدستورية من المادة (110) ولغاية المادة (121) تلك التي حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية ومنح صلاحيات واسعة لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي تنشأ مستقبلا نجد صفة الغموض طغت على غالبية النصوص المنظمة لتشكيل النظام السياسي ودولته وبين مفهوم اللامركزية والفيدرالية مما قادت الى فشلها في تحقيق التوازن ما بين سلطات الحكومات الاتحادية والأقاليم لأنها اثارت المشاكل بسبب التنزع والتعارض في الاختصاصات الدستورية²⁵ .

بأجمعه) وكذلك (المادة 114) التي نصت على ان (ادارة شؤون النفط والغاز المستخرجة من الحقول الحالية على اساس مشترك بين الحكومة الاتحادية و الاقاليم وتوزع الواردات بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد) . في حين نرى ان هناك تناقض بين هذه المادتين وبين (المادة 115) التي تتضمن (للسلطات الاقليمية حق استثمار و ادارة الحقول الجديدة لكل الموارد الطبيعية من غاز و نفط ومعادن)²⁸ والتناقض والتعارض بينهما يتمحور في ما هو عام ملك الشعب العراقي بأجمعه والحق الخاص لإقليم ويفترض قانونا ان يسيطر العام على الخاص وليس العكس لان الملكية هي للجميع وليست ملك لقومية وأقلية مهما كان نسبة عددها السكاني , ووفقا لهذه النصوص فانه من الطبيعي ان تقوم حكومة اقليم كردستان حسب رأي مؤيدي هذه السلطات بالتفاوض والتعاقد مع شركات اجنبية للقيام بعمليات التنقيب عن النفط والاستثمار فيها ضمن حدود اقليم كردستان , وحتى في المناطق التي تقع خارج حدود كردستان اي في المناطق المتنازع عليها في محافظتي نينوى وكركوك²⁹ , بدون الرجوع لوزارة النفط او الحكومة الاتحادية لان للسلطة الاتحادية الحق في الادارة والإشراف على النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ولا تملك الحق في التعامل مع بقية الثروة المعدنية مستنديين في ذلك على ما اشارت اليه في الفقرة (ثانيا من المادة 112) الى موضوع المشاركة بين السلطتين في رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز ولكن دون الاشارة الى حق السلطة الاتحادية في الاستثمار والمشاركة في ادارة الحقول التي تكتشف في الاقاليم . وهذا ما يعني النظام الفيدرالي وان كان نظام اتحادي لكنه يعمل على التوفيق بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة الاتحادية * ، فهو اذا يحتفظ بوحدة الدولة كشخصية قانونية دولية يمنح في نفس الوقت بعض الاستقلال الداخلي للولايات او الاقاليم كدويلات داخلية في الاتحاد , إلا انه من اهم عيوبها ان تؤدي الى تفتيت الوحدة الوطنية خاصة اذا ما علو سلطات الولايات على حساب سلطة الدولة الاتحادية من ناحية , كما ان تعدد السلطات واختلاف التشريعات من ناحية اخرى يؤدي الى تعددية القوانين المطبقة وكثيرا ما يقود ذلك الى نشوب نزاعات

ومشاكل تعوق تنظيم المرافق في مختلف الولايات وفي الوقت ذاته فان من اهم مزاياها تمنح الولايات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها لتسيير كل ولاية شؤونها بما يتلائم مع ظروفها المحلية³⁰.

* هناك ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وما يجب ان تكون عليه اللامركزية هي:

أ- تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم في الدستور على وجه الحصر والالتزام (محددة).

ب- تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية وترك ما عداها لسلطات الاقاليم (غير محددة)

ت- تحديد الاختصاصات المشتركة بين السلطتين الاتحادية والأقاليم ولهذا التحديد غاية هي تمكين الاقاليم من التصرف ببعض شؤونها مع اخضاعها لرقابة السلطة الاتحادية كاشتراط اخذ موافقة السلطة الاتحادية عند اجراء تصرف قانوني معين او تكون لغاية تمكين السلطة الاتحادية من وضع الاسس والقواعد العامة للموضوع وترك التفضيلات للأقاليم إلا انه مهما كانت الطريقة المتبعة في توزيع الاختصاصات فان الاولوية للقوانين الاتحادية لأنها تعلق على قوانين الاقاليم كي يمكن تحقيق الاهداف التي قامت من اجلها الدولة الى تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية الفيدرالية.

ولأجل نجاح مبدأ اللامركزية (الفيدرالية) في العراق ينبغي مراعاة حقوق الاقليات الاخرى في الاقاليم الشمالية من العراق حيث التعدد الديني والثقافي واللغوي والذي يشكل سمة مجتمعية مميزة لفئات مختلفة لا يمكن انكار حقوقها ذلك ان التجانس العرقي الثقافي قد يخلق دولة ناجحة اذ ان هذا الامر مرتبط بتغييرات اخرى في مقدمتها السياسات العامة التي يتخذها النظام السياسي (المحلي) فضلا عن قبول الجماعات المحلية داخل الوطن الواحد لبعضها البعض ورغبتها في العيش المشترك على الرغم من الاختلافات الاثنية فجميع مكونات العراق الاثنية تلتقي في مستويين هما (الاسلام والعربية) وبالتالي المجتمع العراقي رغم التعدد والتنوع الذي ينطوي عليه فهو مجتمع متجانس الى حد كبير في دينه ولغته وتكوينه القومي .

المطلب الثاني : رؤية مستقبلية للامركزية :

لقد اشار كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ودستور العراق النافذ لعام 2005 الى اللامركزية من خلال:

1. يمكن الاقتصار على فيدرالية واحدة لإقليم كردستان مع احتمالات توسيعها بضم (كركوك وسنجار وخانقين ومنديلي ومخمور) بسبب خصائصه الجغرافية والتاريخية واللغوية والاثنية ، اما باقي محافظات العراق فسوف تحكم باللامركزية الادارية.

2. اقامة فيدراليتين من اقليم كردستان وسائر العراق ومن ثم لا يكون هناك تساوي في الحجم والسكان.

3. تحقيق فيدرالية من خلال تعدد الاقليم ومن ضمنها فيدرالية بغداد وفيدرالية كركوك الى جانب اقليم كردستان واقليم الجنوب والإقليم الغربي الا انه تراجع بسبب رفض القوى الاقليمية والدولية لهذا المشروع .

4. الفيدرالية الجغرافية : والتي تعني تحويل المحافظات القائمة الى فيدراليات تتمتع باستقلالية داخلية واسعة مع ارتباطها بالسلطة الاتحادية المسئولة عن قضايا الدفاع والسياسة الخارجية والمالية والاقتصادية وهي الاكثر قبولا من الشعب العراقي لأنها تقوم على اساس جغرافي وليس العرقي او المذهبي والديني وبالتالي فان فرص نجاحها افضل من غيرها³¹ .
الا انها تراجعت ايضا لاسيما بعد استفتاء الاقليم الذي فشل سياسيا .

كما ان نجاح تطبيق اللامركزية الادارية من شأنه ان يؤدي بشكل تدريجي الى نجاح اللامركزية السياسية ، وان تطبيق اللامركزية السياسية لا يعني الانفصال او الانعزال او الاستقلال فالفيدرالية عندها تكون نتاج رغبة الاتحاد والانفصال³² .

كذلك فان فشل المحافظات في اداءها لا يعني ان يكون البديل هو تفضيل الذهاب الى اللامركزية السياسية وتشكيل اقليم جديدة وكما ان الفشل على مستوى اللامركزية الادارية ينبغي ان لا يكون بتوسيع الفشل وذلك من خلال الذهاب لإقليم من دون وضع شروط او ظروف موضوعية لهذا الوضع الجديد .

عند الحديث عن تعدد السلطات التشريعية في الدولة الفيدرالية ينبغي على المشرع في الدستور العراقي أن ينتبه إلى إن هناك سلطات تشريعية عامة و سلطات تشريعية خاصة وقد تمارس سلطات تشريعية واسعة للأقاليم في بعض الفيدراليات مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، إذ تمارس السلطة التشريعية للولايات كل ما لم يتم منحه للسلطة التشريعية الاتحادية وكذلك الأمر في ألمانيا حيث أعطت المجالس التشريعية للولايات بعد موافقة الحكومة الاتحادية . وفي دول أخرى فيدرالية تم منح البرلمان الاتحادي سلطات واسعة بحيث يستطيع أن يوقف أي تشريع تصدره السلطة التشريعية للإقليم أو الولاية مثل دولة كندا والولايات المتحدة الأمريكية وكل التشريعات لا تتعارض مع السلطات الفيدرالية العليا ، بمعنى أن الخيار الفيدرالي الطبيعي القياسي على غرار النماذج التي تم ذكرها (الأمريكية والألمانية والكندية) هو خيار ينطوي على أي شيء من حفظ الوجود وضمان القوة للحكومة الفيدرالية وتحقيق المنفعة المشتركة.

وعند متابعة اللامركزية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 نرى انه : قد شوه او انحراف عن طبيعة النظام الاتحادي من خلال منطبق المواد (121،115) ويأتي على وجه الخصوص إبطال المبدأ الذي تضمنته المادة (13) المتعلقة بعلوية الدستور ومبدأ التدرج القانوني والتي تنص على أن (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) وإذا ما ناقشنا المواد (115-121) نرى الأولوية للقانون الاتحادي وفي المادة (13) تكون الأولوية للدستور ، إضافة الى ذلك إعطاء اختصاص تشريعي لمجلس المحافظة وان كان في الشؤون المالية والإدارية وهذا مخالف لنظام اللامركزية الإدارية ويتعارض مع اللامركزية السياسية وذلك وفقا للمادة (2 و 7) من قانون مجالس المحافظات التي تعطي صلاحيات تشريعية فيما يخص القضايا الإدارية والمالية . وفي ضوء ما تقدم سيكون من الصعب تمرير تعديلات على ما رسمته وضمنته اللامركزية حول تحويل الصلاحيات الواسعة من الإقليم إلى المركز إذا ما افترضنا ذلك لأن مصالح الأقاليم هي العليا دستوريا (وهذا ما يشوه اللامركزية السياسية) وسياسيا وهذا ما جاء في اللامركزية

السياسية أي بمعنى التوزيع الدستوري للسلطات ، إضافة إلى ذلك عدم التوقع من أصحاب المصلحة المباشرة بممارسة اللامركزية السياسية أن يدخلوا تعديلات على نصوص الدستور الاتحادي لعام 2005 والمتعلقة بالاتحاد.

والتساؤل الجوهرى الذي يطرح ما هي الإجراءات الفاعلة لمنح قوة أكبر للحكومة المركزية الاتحادية مستقبلا لكي تحافظ على وحدة الدولة العراقية والهوية الوطنية وما هي الكيفية في أن تكون الحكومة المركزية الاتحادية قابلة للاستمرار وعادلة وقوية ، وذلك من خلال عدة خطوات تبدأ في البحث عن اللامركزية ليس في المصطلحات الدستورية والقانونية فقط بل في البنى والمؤسسات أيضا وهي (البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية) حيث يعني ان التفاعل بين الأسس الاجتماعية والممارسات الواقعية التي تقوم بها الحكومات هو الذي يمكن من خلاله فهم طبيعة وتعزيز الصلاحيات والسلطات بشكل فعال على مستوى الدستور ، وعلى مستوى الممارسة (السلطة) وعلى مستوى البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . أي أن تقوم اللامركزية على معايير جغرافية وإقليمية وليس على معايير قومية عنصرية أو دينية أو طائفية . كذلك الحد من الاجراءات والسياسات والقوانين التي تحد من صلاحيات الحكومة المركزية مقابل تحديد وتحجيم صلاحيات الحكومات المحلية كما ان الدعوة إلى بناء الاسس الديمقراطية في الحكم لا تقتصر على اللامركزية وتطبيقها كمنهج لإدارة الدولة الى جانب ذلك ينبغي توافر نخب سياسية وديمقراطية ومهنية تستطيع الموازنة الضرورية ما بين الشعارات والواقع العملي. ومن اجل ترسيخ وتعزيز اللامركزية وذلك من خلال تشكيل مؤسسات قائمة على المصالح المشتركة التي تحافظ على نسيج الطبيعة الاتحادية وعلى كيان المركزية وليس قائمة على اضعاف المركز وتحجيم سلطاته، بمعنى آخر ان وجود أطراف فيدرالية مشتركة وحكم مشترك هما العنصران المهمان لضمان ديمومة اللامركزية بوجه خاص وديمومة الفيدرالية بوجه عام.

وفي الختام يمكن القول أن الفيدرالية تكون نافعة إذا ما وحدت البلد في كيان واحد وتكون ضارة إذا ما فرقتهم على أساس مناطقي وعرفي وطائفي .

According to the constitution of 2005, Iraq depend on Decentralization

Assistant professor:Badrea salh

Abstract:

In Article (1) the constitution refer to "The Republic of Iraq is a single federal, independent and fully sovereign state in which the system of government is republican, representative, parliamentary, and democratic, and this Constitution is a guarantor of the unity of Iraq"

Although the Federalization as an option, it still mysterious and never rooted politically, economically and socially in most Iraqi regions.

الهوامش والمصادر

- ¹ رونالد واتس ، الانظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي بروفقة وآخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، كندا، 2006، ص16.
- ² وانظر نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 1999، ص100.
- ³ منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، مطبعة شفيق ، بغداد ، ط2، 1966، ص52-53.
- ³ مُجد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص31.
- ⁴ منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة)،المكتبة القانونية ، بغداد، ج1، ط2، 2007، ص251.
- ⁵ عبد السلام ابراهيم البغدادي ، العراق وخيار اللامركزية الادارية الطرح النظري وارهاصات التطبيق ، مجلة دراسات سياسية واستراتيجية ، بيت الحكمة بغداد ، العدد (33) ، ص1، 28.
- ⁶ محاضرات دكتور خميس حزام لطلبة الدكتوراه، كلية العلوم السياسية للعام الدراسي 2015 / 2016 (اللامركزية السياسية في العراق).
- ⁷ نور قيس عبود الخزعل، الفيدرالية والنظام الاداري في العراق بعد عام 2003، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين ، العدد (48-49) ، ص563 .
- ⁸ ليث عبد الحسين الزبيدي ، الفيدرالية والنظام الفيدرالي في العراق ، بغداد ، 2015 ، ص175 .
- ⁹ المصدر نفسه ، ص176 .
- ¹⁰ اثمار كاظم الربيعي ، معوقات النظام الفيدرالي في العراق، اعمال مؤتمر العلمي السنوي الرابع في كلية العلوم السياسية، سلیمانیه، في 10-11 نيسان 2013، ص181.
- ¹¹ عبد الجبار احمد عبد الله، الفيدرالية واللامركزية في العراق ، بغداد ، 2013 ، ص62-63
- ¹² ابتهاج مُجد رضا داود الجبوري ، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، مجلة السياسة الدولية، العدد (31-32) ، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية ، 2006، ص101-102.

- ¹³ اسراء علاء الدين نوري، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة دراسة مقارنة، بيروت، 2017، ص 214.
- ¹⁴ اسراء علاء الدين نوري، مصدر سبق ذكره، ص 115.
- ¹⁵ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الوقائع العراقية، العدد (3981) في 2004/12/31 .
- ¹⁶ سعدي ابراهيم حسن، الفدرالية النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، دار الكتب العلمية، بغداد، ص 334.
- ¹⁷ عواد عباس الخردان و احمد ساجر جاسم ، الفيدرالية الاقليمية دراسة في العلاقة بين الحكومة لاتحادية وحكومة اقليم كردستان العراق ، اعمال المؤتمر العلمي السنوي الرابع في جامعة سليمانية ، 11/نيسان/2013 ، ص 193.
- ¹⁸ المادة (1) / الباب الاول ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، الوقائع العراقية العدد (4012) ، في 2005/12/28.
- ¹⁹ المادة (47) و (48) ، الباب الثالث ، مصدر سبق ذكره ، ص
- ²⁰ اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط1، دار مكتبة البصائر للطباعة، بيروت، 2011، ص 238.
- ²¹ مارينا سبروتنا ، التحولات الدستورية في العراق ، صفحات في تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ترجمة الدكتور صالح فالخ الحمراي ، الطبعة الاولى ، صفحات للنشر ، سوريا ، 2012 ، ص 104.
- ²² قانون انتخاب والاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقليم رقم (13) لسنة 2008 .
- ²³ المادة (117-119) ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- ²⁴ عبد الجبار احمد ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص 71.
- ²⁵ محاضرات الدكتور خميس خزام والي ، اللامركزية السياسية ، مصدر سبق ذكره .
- ²⁶ المادة 110 دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، مصدر سبق ذكره .
- ²⁷ المادة 111 دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، مصدر سبق ذكره .
- ²⁸ المادة 115 دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- ²⁹ رهاب نوفل، مشروع مقاومة تقسيم العراق وتفتيته، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2015، ص 124.
- ³⁰ ليام اندرسن وغاريت ستانسفيلد، عراق المستقبل، مراجعة وتقديم ماجد شير، دار الوراق، لندن، 2005، ص 332.
- ³¹ شيرزاد احمد امين النجار، مركز اقليم كردستان العراق، مجلة قضايا سياسية كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، العبدان (35-36)، 2014 ، ص 114-115 .
- ³² خيري عبد الرزاق جاسم، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون، مركز العراق، 2009، ص 82.