تشكيل الأقاليم في العراق بين الدستور والصراعات السياسية

أ.م.د هيفاء احمد محمد

مركز الدراسات الدولية – قسم الدراسات الأفريقية

دولة العراق المعاصرة التي تأسست عام 1921 هي دولة بسيطة غير مركبة ، قامت على أساس الحكم المركزي ، حيث كانت السلطات المحلية في المحافظات خاضعة لسلطة المركز في بغداد. لكن هذا التوجه اختلف بعد سقوط النظام السياسي العراقي عام 2003 اثر الاحتلال الأمريكي للعراق، وسعي القوى السياسية العراقية المعارضة في الخارج آنذاك ، لإنشاء نظام ديمقراطي في العراق ، اذ كانت الآراء بين هذه النخبة ، تدعو لإقامة نظام اتحادي في العراق، يعتمد الفدرالية وقد دفع الكرد نحو ذلك ، لتخوفهم من الحكم المركزي الذي حكم العراق المعاصر لسبعة عقود، واضر بهم كثيراً ، ورغبة منهم بالحفاظ على مكتسباتهم التي حصلوا عليها بعد حرب الخليج الثانية عام 1991 وإنشاء إقليمهم المستقل عن سلطة الدولة المركزية الذي وفر له الحلفاء حماية خاصة والذي سمي (بالملاذ الأمن) . وهذا ما أكده (فؤاد معصوم) القيادي في التحالف الكردستاني حين قال في حقبة إعداد الدستور الدائم 2005 (إن الأكراد لن يتنازلوا عن الفيدرالية وجمهورية عراق اتحادية) وما زاد تأكيد هذا الموقف ما عبر عنه (البرزاني) رئيس حكومة إقليم كردستان (إن الأكراد يرفضون العودة للدولة المركزية وإنهم يطالبون بجعل العراق دولة اتحادية ، واعتبر أن مطلبهم هذا اتجاهه اتحادي وليس دعوة لتقسيم العراق ، وأفاد انه لا عودة للنظام المركزي وان الأكراد يسعون لوضع كلمة اتحادي في الاسم الجديد للعراق وانه تم الاتفاق عليه في مؤتمرات المعارضة قبل سقوط النظام ، وان العراق سيكون اتحاديا فدراليا ديمقراطيا تعدديا).

وفعلا هذا ما تم النص عليه في الدستور العراقي الدائم لعام 2005 الذي نص على ان العراق هو بلد اتحادي فدرالي تعددي ديمقراطي ، كما وتضمن الدستور انه (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ وأقاليم ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ وإدارات محلية .

وطبقاً للمادة (113) من الدستور العراقي الدائم:-

أولا :. يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليما اتحادياً .

ثانياً : يقر هذا الدستور، الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه .

كما وقرر الدستور في المادة (114) انه يجب على مجلس النواب أن يسن في مدةٍ لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسةٍ له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين . كما نصت المادة (115) على انه يحق لكل محافظةٍ أو أكثر، تكوين إقليم بناءاً على طلبٍ بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين:

أولا :. طلبٍ من ثلث الأعضاء في كل مجلسٍ من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً :. طلبٍ من عُشر الناخبين في كل محافظةٍ من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

وبعد إقرار الدستور الدائم ناقش البرلمان العراقي قانون تشكيل الأقاليم وتم إقراره في شباط 2008 ، وتضمنت المادة – 2 – من الفصل الثاني من القانون (أن يتم تكوين أي إقليم عن طريق الاستفتاء ويقدم الطلب بإحدى الطرق التي أشار إليها الدستور أما بطلب من عشر الناخبين في كل مجلس من مجالس المحافظات او طلبٍ من ثلث الأعضاء في كل مجلسٍ من مجالس المحافظات) وبهذا القانون فتح الباب دستورياً وقانونيا لتشكيل العراق بصورته الجديدة الدولة الاتحادية القائمة على الأقاليم الفيدرالية .

إلا إن عرض هذا القانون وقبيل إقراره، قد أثار صراعا سياسياً محتدماً ، بين النخب السياسية التي انقسمت بين معارض ومؤيد ، وقد تم إقراره في ظل أزمة سياسية عميقة ، إذ صوتت أطراف سنية (جبهة التوافق وجبهة الحوار الوطني) مع أطراف من التحالف الشيعي (التيار الصدري وحزب الفضيلة) ضد القانون، فيما صوت لصالح القانون التحالف الكردستاني والائتلاف العراقي الموحد ، وبينما أصرت الكتلة الصدرية على رفض القانون ورأت إن تشكيل الأقاليم، هو خطوة نحو تقسيم العراق رأى الائتلاف العراقي الموحد إن مشروع الأقاليم عامل لتوحيد البلاد وليست عامل تقسيم .فيما أيدت القائمة العراقية ، التي حصلت في انتخابات 2006 على 25 مقاعد بحوالي نصف عدد أعضائها قانون تشكيل الأقاليم، وساهموا في إكمال النصاب اللازم للتصويت.وتم طرح قانون تشكيل الأقاليم طبقا للمادة 118 من الدستور على أن يؤجل العمل به إلى ما بعد 18 شهرا من إقراره في البرلمان .

والمتابع لقضية الأقاليم والنظام الفدرالي يجد ان العراق خاضع منذ إقرار الدستور الدائم لازدواجية العلاقة بين المركز والأطراف ، فبينما تتمتع منطقة إقليم كردستان بسلطات ذاتية كبيرة ، تتطابق ان لم تتفوق في الاستقلالية على العلاقة في أي دولة فدرالية بين المركز والأقاليم الفدرالية ، فان العلاقة بين الحكومة المركزية وبقية المحافظات في الدولة العراقية لازالت لحد يومنا الحالي ، مطلع 2013 علاقة مركزية وتتمتع به سلطة المركز بنفوذ كبير فيها على حساب السلطات المحلية التي لم تمنح سلطات واسعة كالسلطات التي تتمتع به حكومة اقليم كردستان .

أي أن النظام العراقي في علاقات المركز بالأطراف يخضع لنموذجين النموذج الفدرالي في العلاقة مع إقليم كردستان وبالنموذج المركزي في العلاقة بين السلطة المركزية وبقية المحافظات. ويرجع ذلك لأسباب منها عدم الاتفاق على كيفية إقامة الأقاليم، وعلى أي أساس ، وعلى عدد

المحافظات التي ستؤلف كل إقليم . فقد طرح حزب الفضيلة إقامة 18 إقليم بواقع إقليم لكل محافظة ، لان هذا الخيار لا يثير الحزازيات المذهبية والسياسية ويستند الى فكرة تكريس اللامركزية الإدارية للمحافظات ، فيما طالب عبد العزيز الحكيم زعيم المجلس الإسلامي الأعلى (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية آنذاك) بإقامة فدرالية الوسط والجنوب على أساس اشتراك تسع محافظات عراقية في هذا الإقليم ،عاداً أنها ضمانة بعدم عودة الدكتاتورية.

ثم جاء مقترح بإقامة إقليم البصرة الذي تمت المطالبة به عام 2009 وقد نظمت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات حملة لجمع التواقيع للمؤيدين لإقامة الإقليم حيث لم تحصد عملية جمع التواقيع إلا ما لا يزيد عن 2% من الناخبين ورفع الطلب لتشكيل الإقليم تفترض جمع تواقيع ما لا يقل عن 10% من مجموع الناخبين مما افشل محاولة تشكيل إقليم البصرة . وجاء مقترح أخر يطالب بتشكيل إقليم الجنوب من ثلاث محافظات(البصرة والناصرية والعمارة) ، إلا انه لم يلق التأييد الشعبي الكافي ، لان المحافظات الثلاث ليس لها ما يميزها عن المحافظات المجاورة لها.

ولم تتوقف المطالب على المنطقة الجنوبية، التي أحبطتها عدم الرغبة الشعبية بإقامة الأقاليم ، فيما محافظات الوسط ذات الغالبية السنية والتي لم تؤيد ابتداء عراقا فدراليا اتحاديا، ودعمت ،في حقبة إعداد الدستور الدائم، شعبياً ونخبوياً الدولة المركزية وتخوفت من خطط تقسيم العراق التي طرحت من قبل أطراف دولية. إلا أن التطورات السياسية التي شهدها العراق والصراع السياسي بين القوى السياسية، وشكوى هذا المكون من التهميش و من سياسات حكومية ، يتهمونها باضطهادهم، فقد ارتفعت الأصوات في محافظات الانبار وديالى وصلاح الدين ، مطالبة بتشكيل أقاليم خاصة بهم ، و منها الشيخ عبد الحكيم حسن المطر (زعيم عشائري) حين قال (منحنا أصواتنا للعراقية (فازت ب 91 مقعد في البرلمان في انتخابات 2010) من اجل

مواجهة تهميش العرب السنة ، وإذ واصلت الحكومة العراقية ذلك فنريد تفعيل قانون المحافظات للحصول على صلاحيات أوسع). كما وأعلن مجلس محافظة صلاح الدين عزمه تحويل المحافظة إلى إقليم بسبب ما اسماه السياسة الاقصائية التي تمارسها الحكومة، ومنها الاعتقالات التي طالت أبناء المحافظة واجتثاث عدد كبير من أساتذة جامعة تكريت ، ورفضاً لسياسات الحكومة أعلنت المحافظة رغبتها بجعلها إقليما فدرالياً . فيما كان رد الحكومة رفض هذه المطالب على لسان رئيس الوزراء الذي قال ان هذه المطالب قائمة على خلفيات طائفية متهما المحافظة بأنها حاضنة للإرهاب . كما تبعت محافظة الانبار محافظة صلاح الدين في مطالبتها بإقامة إقليم الانبار، على لسان عضو مجلس المحافظة (فيصل العيساوي) الذي قال (إن خيار الذهاب إلى إقليم مستقل في الانبار أصبح الخيار الاقرب لدى مجلس المحافظة ولدى شعب الانبار الذي يضغط على المجلس لان مطالبهم لم تنفذ من قبل الحكومة المركزية) ، التي اتهمها العيساوي بالتسويف ، وأيد عضو مجلس النواب عن القائمة العراقية (خالد العلواني) هذه المطالب ، ورجح إقامة إقليم الأنبار ، بسبب مماطلة الحكومة في تنفيذ المطالب التي على رأسها تسليم الملف الأمني في المحافظة لسلطاتها المحلية وإخراج الجيش من المحافظة وترسيم الحدود الإدارية بين الانبار وكربلاء والإفراج عن المعتقلين ، وغيرها. وانطلقت مطالب أيضا من محافظة ديالى مطالبا بإقامة إقليم ديالى الفدرالي.

وقد دعمت شخصيات من القائمة العراقية مطالب هذه المحافظات بتشكيل أقاليم ورأت أن هذا حق كفله الدستور ، كنائب رئيس الوزراء (صالح المطلك) الذي أكد على (حق مواطني إقليم الانبار في إعلان محافظتهم إقليما ولا يحق لأحد الاعتراض على مطالبهم ، وان على الحكومة معالجة مشاكل هذه المحافظة وغيرها من المحافظات لتذليل العقبات التي يعاني منها السكان) كما فعل قبله رئيس مجلس النواب (أسامة النجيفي) وغيرهم من الساسة المحسوبين

على القائمة العراقية.

إن موضوعة الأقاليم من المواضيع التي أثارت الخلاف بين الأطراف السياسية العراقية، بين مؤيد وعارض والملاحظ انه بين عام 2005 وعام 2011– 2012 قد اختلف توجه الأطراف السنية العربية التي كانت في اغلبها ضد النظام الفدرالي وتطالب باستمرار الحكم المركزي لأنه الضمانة برأيها لوحدة العراق ، لتعود بعد أعوام لتكون ابرز المطالبين بإقامة الأقاليم ، والتي تركزت في محافظاتهم تحديداً ، وكأنها تنفذ فدرالية على أسس طائفية ، والملاحظ انه بالمقابل ان الحكومة العراقية التي تؤكد دوماً على احترام الدستور،ترفضا طلباً دستوريا قد تم إقراره بموافقة ممثليها كحزب وقوة سياسية آنذاك عام 2005 فهي ترفض اليوم ما وافقت عليه يومذاك .

إن ما يحدث اليوم في العراق هو نتيجة للصراع السياسي، بين النخب المشاركة في العملية السياسية ، وان وصول هذه القوى السياسية إلى حد أدنى من الاتفاق هو الضمانة لخروج البلاد من أزماتها المختلفة والحفاظ على وحدتها أما وضع البلاد على حافة الهاوية ، كل يوم فقد يؤدي، ليس فقط إلى فدرلة البلاد وجعلها أقاليم اتحادية ، فهذا لو تم بطرق أصولية مع المحافظة على علاقات صحية بين المركز والأقاليم ، ليس فيه ضير على وحدة البلاد واستقرارها ، إلا أن ما يموج به العراق وجواره من أزمات ، لا يجعل من المناسب طرح هذه القضية التي تثير الخلافات بين الأطراف المطالبة بإقامة الأقاليم وبينها وبين الرافضين لهذا المشروع. إن الحل بالاتفاق بين الحكومة والقوى السياسية وحل الأزمات المستعصية واستجابة الحكومة للمطالب الشعبية العادلة في هذه المحافظات بما يضمن وضع نهاية لهذه الأزمات ووضع آلية مستقبلية لحلها قبل تفاقمها ، ولإيجاد الصيغة المناسبة لإدارة الأقاليم وتشكيلها.