**المطلب الثاني: طبيعة النظام الاتحادي في العراق على وفق دستور سنة 2005:**

**جاءت الخطوة الأهم في إطار ترسيخ فكرة اللامركزية السياسية – الفدرالية – وتبنيها كنظام حكم وإدارة للدولة العراقية الجديدة في ظل نظام اتحادي، أثر صدور الدستور العراقي الذي تم إعداده من قبل لجنة صياغة الدستور وبإشراف مباشر من قبل الجمعية الوطنية التي تم انتخابها في 30/1/2005م، وتمت المصادقة عليه بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي العام في 15/10/2005، وقد نصت المادة (1) من هذا الدستور على ما يأتي:**

**(جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي – برلماني- ديمقراطي...)،مما يعني أن المشرع الدستوري العراقي قد حدد طبيعة النظام السياسي بأنه:ديمقراطي وبرلماني وإتحادي،ولكن وكما أسلفنا القول فأن للنظم الاتحادية أنواع ثلاثة:منها ما هو شخصي وآخر كونفدرالي والثالث إندماجي أو مركزي أو فيدرالي وهي التسمية الأكثر رواجاً،ومن ثم فأن المُشرع لم يحدد أي نوع من النظم الاتحادية المذكورة على غرار ما ورد في المادة(4) من قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة 2004م،وربما يتبادر إلى الذهن بأن هذا الأمر جاء بفعل العجالة التي تمت على وفقها عملية صياغة الدستور المذكور،ولكن الراجح إن هذا النص وضع بشكل مقصود من قبل أطراف سياسية معينة لاسيما إن نصوص أخرى وردت في هذا الدستور تؤكد هذا التوجه وفي مقدمتها المادة(115) التي تتجاوز الفدرالية، وتنص تلك المادة على مايأتي:**

**( كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).**

**وبخصوص تحديد ماهية النظام الاتحادي وعملية توزيع الاختصاصات بين المركز والفروع/الأطراف (الأقاليم والمحافظات)،بَيَن المشرع العراقي في المادة (47) من الدستور المذكور على إن هناك سلطات (مؤسسات) إتحادية تتكون من السلطات (المؤسسات) التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس تلك السلطات (المؤسسات) إختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما أقر الدستور المذكور مبدأ ثنائية السلطة التشريعية كما هو معمول في الدول الاتحادية – الفدرالية- إذ نصت المادة (48) منه على ما يأتي:(تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ولكن على الرغم من إقرار الدستور بأن يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم كونها تمثل الوحدات المكونة للاتحاد مستقبلاً،إلا إن الدستور المذكور ترك عملية تكوين وتنظيم شروط العضوية في هذا المجلس وبيان ماهية اختصاصاته وصلاحياته لمجلس النواب لكي يسن قانون بخصوص هذا الأمر،مما يجعله خاضعاً لإرادة القوى السياسية الفاعلة في الأخير.**

**ومن جانب آخر فإن تحديد المشرع الدستوري العراقي لطبيعة النظام السياسي بأنه (نظام إتحادي)،كما حددت المادة (116) مكونات هذا النظام حينما نصت على مايأتي: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)،كما تم تحديد الآليات والشروط التي ينبغي أن تتوفر لغرض تحول العراق من دولة بسيطة ذات إقليم واحد إلى دولة مركبة تتكون من أقاليم عدة وهذا مانصت عليه المادتان(118 و119) من الدستور النافذ، ولحين تحقق تلك الشروط سيبقى هذا البلد يدار على أساس نظام اللامركزية الإدارية- وعلى نطاق خمسة عشر محافظة مع الإقرار بإقليم كردستان بمحافظاته الثلاث (ينظر الشكل 5) كإقليم إتحادي- وهذا ما أقره المشرع الدستوري في نصوص كثيرة وعززته التشريعات العادية.**

**وعلى ذلك يصنف النظام السياسي في العراق على وفق الدستور النافذ وعلى وفق المعيار الإداري والإقليمي بأنه:نظام مختلط لأنه يجمع بين خصائص وسمات النظام الاتحادي الذي يتجاوز حدود الفدرالية، هذا فضلاً عن واقع إقليم كوردستان الوحيد يؤكد تلك الحقيقة،وإلى جانب ذلك مازالت اللامركزية الإدارية هي السمة الغالبة في الواقع السياسي العراقي بفعل استمرار العمل بنظام مجالس المحافظات وعدم تحول أي محافظة من المحافظات الـخمسة عشر المتبقية إلى إقليم.**

**شكل(5) يبين التقسيمات الإدارية للعراق حسب المحافظات**



**وقد حدد الدستور العراقي المذكور في الباب الرابع منه اختصاصات السلطات (المؤسسات) الاتحادية، وقد جاء في المادة (109)منه:(تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، كما وصفت المادة (110)،تلك الاختصاصات بالاختصاصات الحصرية وهي كما يأتي:**

**(أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.**

**ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.**

**ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.**

**رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان .**

**خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي .**

**سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.**

**سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .**

**ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه و توزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية .**

**تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان ).**

**وتجدر الإشارة إلى أن المادة (111)،كانت قد أكدت على مايأتي:(النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) ،كما نصت المادة (112) على ما يأتي:**

**(أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء 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 .**

**ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) .**

**على ذلك كان الدستور العراقي كان قد نص على ضرورة قيام السلطة الاتحادية بإدارة وتنمية وتوزيع الثروات المعدنية فضلاً عن الثروة المائية بشكل عادل باعتبارها ملك لكل الشعب العراقي مراعياً بذلك التفاوت الناتج عن وجود هذه الثروات بين مختلف المحافظات العراقية.**

**كما بين الدستور العراقي الاختصاصات المشتركة بين السلطات (المؤسسات) الاتحادية والمؤسسات المحلية في الأقاليم والهيئات المحلية في المحافظات كما جاء في المادة(114) التي نصت على ما يأتي:(تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:**

**(أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون .**

**ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها .**

**ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .**

**رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .**

**خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.**

**سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .**

**سابعاً : رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون).**

**وبغية إستكمال عملية بناء النظام الاتحادي كان الدستور المذكور قد وضح أولاً آليات تأسيس الأقاليم ومن ذلك ماجاء في المادة (118) بأن:(يسن مجلس النواب في مدة لاتتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين )([[1]](#footnote-1)) ،كما أقر الدستور المذكور الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه،على أن يقدم بإحدى طريقتين([[2]](#footnote-2)):**

**(أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.**

**ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).**

**ومن ذلك يستدل على أن الشروط الواجب توافرها في تأسيس الأقاليم تستدعي تقديم طلب من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم،أو أن تجري عملية استحصال موافقة مانسبته 10% من الناخبين - الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب كالأهلية العقلية والجنسية وبلوغ سن الرشد المدني في المحافظة المعنية-، وفي حالة تحقق أي من الشرطين يطرح موضوع تأسيس الإقليم على الاستفتاء الشعبي الذي سيكون فيه للناخبين في المحافظة المعنية بالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول نحو تأسيس أقاليم إتحادية جديدة على أساس مبدأ اللامركزية السياسية.**

**ومن جانب آخر كان الدستور المذكور قد أقر لكل إقليم – حين تأسيسه – الحق بوضع دستور له، يحدد ماهية مؤسسات الإقليم،على أن لا يتعارض مع هذا الدستور، كما أعطى الأخير للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على وفق أحكامه،باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات (المؤسسات) الاتحادية،كما أقر الدستور المذكور تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحادياً للأقاليم والمحافظات،تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها([[3]](#footnote-3))،والأكثر من ذلك أعطى الدستور المذكور لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم،في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي- أي القانون الذي تشرعه المؤسسة التشريعية في السلطة المركزية-وقانون الإقليم بخصوص مسألةٍ لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للمؤسسات الاتحادية([[4]](#footnote-4)).**

**والتساؤل الذي يطرح هنا هل توفرت تلك الشروط بعد مرور ما يربو على عقد من الزمان على نفاد الدستور المذكور ؟ وإذا لم تتوفر لغاية الآن هل بالإمكان توفرها بالمستقبل؟ والإجابة على هذا التساؤل هي التي ستحدد مصير تحول الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة إلى دولة في ظل نظام إتحادي تدار بأسلوب اللامركزية السياسية.**

**في الواقع لم نشهد لحد اللحظة (نهاية عام 2018م) تأسيس إقليم واحد – باستثناء إقليم كردستان لخصوصيته كما ذكرنا سابقاً ومع وجود دعوات متزايدة للمطالبة بتحول محافظات بعينها لتشكيل أقاليم جديدة كما أسلفنا - وقد كانت هناك محاولة في محافظة البصرة وقد تكررت أكثر من مرة ولكنها فشلت بفعل عدم تحقق أحد شرطي الخطوة الأولى الذي كان يعول عليه ألا وهو موافقة عُشر الناخبين، مما يدل على عدم توفر الظروف الملائمة لبلوغ تلك الغاية،ويأتي في مقدمتها ضعف التأييد الشعبي لفكرة تأسيس الأقاليم كوحدات مكونة للدولة الاتحادية،وقد يكون مبعث ذلك عدم وضوح الرؤيا لدى الكثير من الناخبين من أبناء الشعب العراقي حول هذه الفكرة، وتخوف البعض منهم من إن هذا الأمر ربما سيفضي إلى حالة من التشرذم والانقسام في المجتمع والدولة العراقيَيَن،هذا فضلاً عن تباين المواقف وبفعل التجاذبات السياسية بين مختلف الأطراف سواء الداخلة منها في العملية السياسية أو تلك التي لم تدخل فيها أزاء هذا التوجه([[5]](#footnote-5)).**

**وأمام هذا الواقع يمكن القول إن عملية بناء النظام الاتحادي- الذي يعد من أرقى مستويات النماذج الديمقراطية لأنه يعني فسح المجال أمام المزيد من المشاركة الشعبية في بناء مرافق ومؤسسات الدولة أفقياً وعمودياً-،مازالت بحاجة إلى المزيد من الاستعداد والتهيئة،ومن ذلك أن يكون هناك شعب واعي سياسياً ويتحلى بروح المواطنة الحقة وقادر على تحمل المسؤولية وممارسة السلطة واتخاذ القرار على المستوى المركزي والمستوى المحلي،وكل ذلك مازال غير متيسر ليس لدى عموم أبناء الشعب العراقي فحسب،بل حتى لدى النخب السياسية.**

**والأمر لاينبغي أن يفهم على أن هناك قصوراً لدى الشعب العراقي،بل على العكس من ذلك ،ذلك إن هذا الشعب معروف بانتمائه الأصيل وتاريخه العريق ، ولكن الظروف التي عاشها في العقود الماضية أثرت بشكل كبير في ثقافته وقيمه السياسية وحَرَمَتهُ من أبسط حقوقه وحرياته،على ذلك مازالت هناك معوقات تعيق تطبيق اللامركزية السياسية ومن أبرز تلك المعوقات ما يأتي:**

1. **حداثة التجربة الديمقراطية وضعف مؤسسات النظام السياسي بفعل كونها مازالت في طور البناء والتأسيس مع وجود الكثير من التحديات.**
2. **تدني مستوى الوعي الثقافي والسياسي لدى المجتمع العراقي.**
3. **تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية كالولاء للطائفة أو الدين أو الولاء للقومية أو الولاء للحزب أو ما شاكل على حساب الولاء للوطن.**
4. **دور ونفوذ الكثير من القوى الخارجية،الدولية على وجه الجملة والإقليمية على وجه الخصوص في الساحة السياسية العراقية.**
5. **ضعف أو غياب مؤسسات المجتمع المدني.**
6. **تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية.**
7. **تباين بل وتذبذب مواقف القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية العراقية أزاء تبني النظام الإتحادي(الفيدرالية)،ففي الذي كانت الكثير من القوى والشخصيات تؤيد فكرة الفدرالية بدأت مع مرور الوقت تعارضها،وبالمقابل كانت هناك قوى وشخصيات تعارض تلك الفكرة وتعدها بمثابة دعوة لتقسيم العراق،صارت من أشد المدافعين عنها وعلى ذلك بدأت تطالب بتكوين إقليم يضم محافظات معينة تشكل الأغلبية فيها من إنتماء واحد،أو تحول محافظات بعينها إلى إقليم قائم بذاته،مثل محافظة(صلاح الدين) التي قدمت طلباً رسمياً إلى مجلس الوزراء في نهاية شهر تشرين الأول من عام 2011م بهذا الخصوص،كما ظهرت دعوات لتحول محافظات الأنبار والموصل وديالى لتبني هذا الخيار،ولكن بالمحصلة كل تلك المحاولات باءت بالفشل.**

**ولما كانت الديمقراطية تقوم على المشاركة الشعبية،والأخيرة تتطلب توفر وجود مؤسسات وآليات مع وجود شعب واعي وحر قادر على بناء تلك المؤسسات ، وهذا الأمر لايتحقق دفعة واحدة بل يحتاج إلى المزيد من الوقت والجهود ، ذلك أن الديمقراطية ممارسة قبل كل شيء ، وهي عملية بناء وليست عصا سحرية ، ولما كان الشعب العراقي حديث عهد بالممارسة الديمقراطية ،فبكل تأكيد ينبغي أن يطبق نماذج الديمقراطية بشكل تدريجي أي أنه يبدأ بتطبيق نماذج بسيطة تتواءم وثقافته ومدركاته السياسية ، ومع مرور الوقت ومع تنامي وعيه السياسي يمكن أن يرتقي إلى مستويات أخرى .**

**ولما كانت اللامركزية السياسية تعني منح السكان المحليين المزيد من السلطات والصلاحيات السياسية ويتأسس ذلك على ضرورة تحشيد هؤلاء السكان للعمل في المؤسسات المحلية لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية إلا في الحدود التي يرسمها الدستور المركزي (الاتحادي)، ولكن لما كانت مثل هذه القدرة والإمكانية غير متوفرة حالياً لدى المجتمع العراقي بالمستوى المطلوب،تغدو اللامركزية الإدارية هي الحل الأمثل في ظل المعطيات الحالية كونها يمكن أن تلبي قسطاً كبيراً من الحاجات والمتطلبات وطبيعة التمايز التي تختص بها كل منطقة من مناطق الدولة التي يتألف شعبها من مكونات وإنتماءات متباينة أو سمات عدة متمايزة.**

1. **- المادة 118 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام 2005.** [↑](#footnote-ref-1)
2. **- المادة 119 من الباب الخامس من الدستور المذكور.** [↑](#footnote-ref-2)
3. **- المادة 120 والفقرتان أولاً وثالثاً من المادة 121من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.**  [↑](#footnote-ref-3)
4. **- الفقرة ثانياً من المادة 121 من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة 2005.** [↑](#footnote-ref-4)
5. **- للمزيد حول طبيعة تلك المواقف راجع مؤلفنا: العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية،مصدر سبق ذكره،ص76 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-5)