

ورقة سياسات

الفدرالية واللامركزية في العراق

عداد:

الدكتور عبد الحبار احمد

الناشر:

مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب الأردن والعراق

تشرين الثاني 2013

بغداد، العراق

المقدمة

شهدت الدولة العراقية على مر السنين تجارب حكم متعددة حيث استندت هذه التجارب إلى مفاهيم المركزية واللامركزية في الحكم (وإن كانت غير حقيقية). وفي الفترة التي تلت عام 2003 شهدت الدولة العراقية أيضاً انبثاق اللامركزية الإدارية والسياسية ليس على صعيد النص الدستوري والقانوني فحسب بل وفي إطار التطبيق العملي لهذه المفاهيم.

وبهذا المعنى، فقد افضت المرحلة الانتقالية إلى تحوّل العراق من إطار الدولة البسيطة إلى إطار الدولة المركبة، واستلزم هذا الانتقال نمطاً جديداً لإدارة هذه الدولة وفقاً لقواعد وإجراءات تختلف عن السابق. ولهذا السبب وجد النظام الاتحادي، فالعراق كغيره من الدول التي تتميز بالتنوع والتعدد يحمل خصوصية التنوع العرقي والطائفي المتمثل بوجود أقليات متعددة دينياً وعرقياً وقومياً ومذهبياً ولغوياً وثقافياً. فدينياً، يتكون المجتمع العراقي من المسلمين الذين يشكلون (97%) من المجتمع والذين بدورهم ينقسمون إلى طائفتين رئيسيتين هما: الشيعة الذين يشكلون أكثر من 55% (ويتوزعون بين العرب والاكرد والتركمان) والسنة الذين يشكلون حوالي 40% وهم بدورهم يتوزعون أيضاً بين العرب والاكرد والتركمان). أما الذين ينتسبون إلى ديانات أخرى فهم بحدود 3% فقط من المجتمع العراقي، وهذه الأديان هي: المسيحية والصابئة والايديدية والشبك والكاكائية وغيرها. وتنقسم هذه الأديان إلى عدة مذاهب وطوائف. أما قومياً، فيتكون المجتمع العراقي من عرب يشكلون حوالي 80% واكرد يشكلون حوالي 17% من المجتمع العراقي، أما بقية القوميات (التركمان والكلدو-اشورين والايديدين والصابئة وغيرهم) فهي تشكل حوالي 3% فقط من مجموع سكان العراق).

ما من شك أن مجتمعاً شديداً التنوع كما هو حال المجتمع العراقي يحتاج إلى إطار حكم ديمقراطي يحافظ على حقوق جميع مكونات المجتمع ويسمح بتمثيلها. ونظراً لهذه الخصوصية فإن نظام الحكم الديمقراطي هو النظام الوحيد القادر على التعامل بصورة إيجابية مع مسألة التنوع والتعدد

الاجتماعي والسياسي والديني والمذهبي والقومي، فالتعامل السلبي مع هذا التنوع الشديد في المجتمع العراقي يفضي حتماً إلى انقسامات مجتمعية ويغذي الصراعات الإثنية والعرقية والمذهبية، وهي صراعات بدورها قد تشكل تحديات حقيقية أمام الخيار الديمقراطي في العراق. وبالتالي فإن الفشل في معالجة هذه الصراعات ضمن اطار حكم ديمقراطي وفيدرالي سيعبد الطريق من جديد للعودة إلى الدكتاتورية وربما اشعال فتيل حرب أهلية جديدة.

إن فكريّ المركزية واللامركزية ليستا تعبيراً عن نزعة فكرية أو اعتقادات عابرة بل تعبران عن توجهات مستديمة تترك آثاراً عديدة على المستوى الجغرافي للدولة وعلى المستويين السياسي والإداري لإدارة الدولة وعلى مستوى التعامل مع المواطن.

وما سبق يحتم علينا أن لا نتجاهل طبيعة التأثيرات السياسية والظروف التي تستلزم تبني هذا النهج من الحكم أو ذلك، فإذا كان بناء الدولة العراقية في بداية تأسيسها قد جعل من المركزية أو اللامركزية الإدارية ضرورة حكم، فإن مقتضيات إعادة بناء الدولة (أو بناء الدولة وليس إعادة) بعد عام 2003 دفع إلى تبني نهج مغاير يضمن الاستقرار ويعلي من قيمة المواطن والمواطنة كأساس لتعامل الدولة مع المجتمع شديد التنوع.

ولسنا هنا في سياق اصدار حكم على الماضي لإدانته أو للدفاع عن الواقع الحالي بقدر ما نحن معنيون بكيفية ايجاد إدارة مدنية ديمقراطية عادلة تستطيع أن تحسن تعاملها مع الموقع الجغرافي وتخلق علاقة متوازنة ما بين المركز والأطراف وتحترم المواطنة والمواطن بدلاً من أن تجعل منهما ضحية الصراعات السياسية أو الحزبية. ونحسب هنا أن المواطن هو محور كل نظام سياسي ديمقراطي، فالأمن الحقيقي لأية دولة ولأية حكومة أو سلطة إنما هو أمن المواطن، وبصرف النظر عن اعتماد النهج المركزي أو اللامركزي في الحكم (فهذا الأمر مرتبط بالظروف) فينبغي أن يكون الثابت هو المواطن وخدمة حقوقه والحفاظ على كرامته.

الفيدرالية والكونفيدرالية:

في العادة، ينشأ الاتحاد الكونفيدرالي بموجب معاهدة بين دول مستقلة وكاملة السيادة تقيم فيما بينها هيئة دائمة تسمى الجمعية أو المؤتمر أو الكونغرس، ويعهد إلى هذه الهيئة بعض الاختصاصات والمهام المشتركة لتقوم بها بصورة منفردة أو بالاشتراك مع بقية الدول الأعضاء في الاتحاد. واللافت أن الدول المكونة للاتحاد الكونفيدرالي تحتفظ بسيادتها وبالقسم الأكبر من اختصاصاتها كحقها في التمثيل السياسي تمثيلا مستقلا وحقها في عقد المعاهدات والتعامل مع الدول الأجنبية مباشرة باستثناء بعض المسائل المعينة المنصوص عليها بوثيقة الاتحاد.¹

ومن الجدير بالذكر أن هناك اجماعا بين فقهاء المدرسة الكلاسيكية في القانون الدولي يفيد بأن فكرة الشخصية المعنوية (القانونية) تشكل ركيزة أساسية للدول الفيدرالية شأنها في ذلك شأن الدولة الموحدة، وهو على العكس تماما من واقع الاتحاد الكونفيدرالي. ومن جانب آخر، ترى غالبية فقهاء هذه المدرسة أمثال لابند Laband وجيلينك Jellinek وبوريل Borel بأن كونفيدرالية الدول لا تحوز على صفة الشخصية المعنوية لأنها ليست دولا بهذا المعنى. وفي هذا السياق يجادل لابند بأن كونفيدرالية الدول هي علاقة قانونية بين دول وليست شخص قانون، والدولة هي خلاف ذلك إذ تعتبر وحدة منظمة أي شخص قانون وليست علاقة قانونية.²

أما الأفراد، فلا يخضعون في الاتحاد الكونفيدرالي إلا لسلطة واحدة هي سلطة الدولة الداخلة في الاتحاد الكونفيدرالي الذين هم رعاياها أو لأنهم موجودون على إقليمها. أما في الاتحاد الفيدرالي، فإن الأفراد يخضعون لسلطتين، إي أنهم يرتبطون برابطة ثنائية، فهم مواطنون في دولة الاتحاد من جهة ومواطنون في الولاية التي ينتمون إليها من جهة أخرى، فالمواطنون الأعضاء في الولايات يخضعون بعد قيام الدولة الاتحادية الفيدرالية إلى سلطة الاتحاد مباشرة في مجال الصلاحيات

المحددة إليها. وهكذا، فإنه عند نشوء الاتحاد المركزي الفيدرالي فإن صفة المواطن تؤول إلى جميع الأشخاص الذين يحوزون على جنسية الولايات بموجب القوانين التي تطبق فيها.³

إن مواطني أية دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفيدرالي يعتبرون أجنب في الدول الأخرى المكوّنة للاتحاد، فالإتحاد الكونفيدرالي بهذا المعنى لا يفضي إلى قيام حكومة مشتركة فوق الدول الأعضاء، وبالتالي فهو لا يؤدي إلى تكوين شعب واحد بل يتكون من شعوب الدول المتعاهدة، وهو بذلك يختلف عن الإتحاد الفيدرالي اختلافا جوهريا إذ يمنح الإتحاد الفيدرالي المواطنين جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية وان اختلفت الولايات المكوّنة لمثل هذا الإتحاد الفيدرالي.⁴

وعلى العكس من حالة الإتحاد الفيدرالي الذي تقام في ظلّه محكمة دستورية عليا للفصل في الخلافات التي قد تنشأ بين حكومة الإتحاد وحكومات الدول المكوّنة للاتحاد أو حتى بين الدول والولايات المكوّنة للاتحاد، فلا توجد ضمن هيئات الإتحاد الكونفيدرالي محكمة عليا للفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الدول الأعضاء. غير أن ذلك لا يعني عدم وجود أية وسيلة لحل نزاعات الدول الأعضاء في الإتحاد الكونفيدرالي، بل أن هيئاته تختص بحل منازعات الدول الأعضاء بطريقة سلمية وفقا لنصوص الإتحاد التي تحظر على تلك الدول اللجوء إلى القوة لحل نزاعاتها، بل تلزمها باللجوء إلى الهيئة المركزية للتعاهد (وهي الجمعية أو المؤتمر أو الكونغرس) لحل النزاع عن طريق التحكيم أو الاستعانة بقضاة من الدول الأعضاء للحكم في النزاع.⁵

وعلى نحو لافت، فإن الحرب في حالة الإتحاد الكونفيدرالي هي حرب دولية لان كل دولة من الدول الاعضاء في الإتحاد الكونفيدرالي محتفظة بسيادتها الكاملة من الداخل والخارج. وعلى العكس من ذلك تماما، ينظر إلى الحرب بين الدول الاعضاء في الإتحاد الفيدرالي بوصفها حربا

اهلية ما دامت هذه الدول تخضع لدستور واحد هو الدستور الاتحادي وما دامت جميعها تقع ضمن حدود الدولة الاتحادية.⁶ وبما إن كل الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها، فإنه يترتب على ذلك حق كل دولة في رفض الالتزام بأي عمل أو قرار أو إجراء من جانب السلطات الكونفيدرالية وبخاصة إذا ما وجدت الدولة ذات العلاقة بأن ذلك القرار أو الاجراء يشكل خروجاً على أحكام وثيقة الاتحاد، كما يترتب عليه أيضاً حقها في الانفصال عن الاتحاد إذا رأت في بقائها واستمرار عضويتها ما يخل بسيادتها وحقوقها الإقليمية، وهذا بخلاف الاتحاد الفيدرالي الذي لا يعترف في غالب الاحيان للدول الأعضاء الحق في أي إجراء من إجراءات الإبطال أو الانفصال بحجة تعارض ذلك مع سيادة الدولة الاتحادية.⁷

جدول للمقارنة ما بين الدولة الموحدة والدولة الكونفيدرالية والدولة الفيدرالية

الدولة الموحدة	الدولة الكونفيدرالية	الدولة الفيدرالية
المركزية قوية	المركزية ضعيفة	المركزية معتدلة
التأثير يكون مباشراً في الأفراد	التأثير يكون مباشراً على الوحدات المكونة وليس على الأفراد	التأثير يكون على كل من الوحدات المكونة والأفراد
السيادة غير مجزأة أو غير مقسمة	السيادة تكمن في الوحدات المكونة	السيادة موزعة بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة
القانون الوطني هو السائد والإجراءات خاضعة له بوضوح	الحكومة المركزية يمكن أن يتحكم بها أو تُنقض قراراتها من قبل الوحدات المكونة (حق الإبطال والإلغاء)	القانون الوطني يسود في مجاله وللوحدات المكونة قوانينها الخاصة
النظام الضريبي واحد والتغييرات المحلية تصادق عليها السلطة المركزية	الحكومة المركزية تُمول من الإسهامات والضرائب المقدمة من الوحدات المكونة	نظام الضرائب المزدوج مطبق على كلا المستويين الحكوميين
النماذج : المملكة المتحدة، فرنسا، اسبانيا، بولندا، والجزائر	النماذج : الولايات المتحدة قبل عام 1789 وسويسرا قبل عام 1848 وألمانيا قبل عام 1871	النماذج : الولايات المتحدة منذ عام 1789، كندا، استراليا، سويسرا، الهند، البرازيل، والمكسيك

المصدر: غانم محمد صالح، مفاهيم ومصطلحات، المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية،

العدد(6)، أيار 2009، ص42

اللامركزية

أن اللامركزية ماهي الا أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً. وهي بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية مالية، أو لامركزية اقتصادية، أو لامركزية إدارية.

1. اللامركزية السياسية: هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية. حيث تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية، فتقيم برلماناً وتنشئ حكومة، وتسن التشريعات وتحكم بموجبها.⁸ وتهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديمقراطياً سلطة أكبر في عملية صنع القرار سواء خلال مرحلة الاعداد والتخطيط أو التنفيذ. كما أنها تتطلب اصلاحات دستورية أو تشريعية وإلى بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية وإلى برلمانات أقوى ووحدات سياسية محلية، كما وتتطلب اللامركزية السياسية وجود جماعات ضغط فاعلة. فمفهوم اللامركزية السياسية يقوم على أساس إن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي هم الأقدر على التواصل والتعاون مع دوائهم الانتخابية لتلبية طلباتها واحتياجاتهم. ويشار إلى أن اللامركزية السياسية تعزز من مفهومي الديمقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار.⁹

2. اللامركزية الإدارية: هي أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليمي أو موضوعي. وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية وفي إمكان قيامها في الدول المركبة والدول البسيطة على السواء.¹⁰

وبذلك يكون الاختلاف ما بين الفيدرالية كنظام سياسي يعتمدُ على اللامركزية السياسية وبين اللامركزية الإدارية اختلافاً في النوع والدرجة. فاللامركزية السياسية تعتمد على ازدواج السلطة الدستورية والسياسية مع تحديد صلاحيات كل منهما. بينما اللامركزية الإدارية تعتمد على وحدة السلطة الدستورية والسياسية ومركزيتها.¹¹

فاللامركزية الإدارية Administrative decentralization هي نظام إداري لتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطات المركزية وتحت رقابتها. ويستند هذا النظام إلى فكرة توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة بحيث تخضع هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية لإشراف ورقابة الحكومة المركزية).¹² وتمارس الهيئات المحلية سلطاتها بموجب القانون، وتحل محل السلطة المركزية استناداً إلى مبدأ الحلول في السلطة، وذلك لأن الهيئات الإدارية المحلية تستمد سلطاتها من انتخاب المواطنين للسلطات المحلية، وتكون صلاحياتها بناءً على ذلك صلاحيات أصلية غير مفوضة إليها من قبل السلطة المركزية.¹³ وعليه فإن عناصر اللامركزية الإدارية الأساسية هي:¹⁴

1. مرافق عامة محلية ذات شخصية معنوية .
 2. استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطات المركزية إدارياً ومالياً.
 3. رقابة إدارية عضوية أو موضوعية للسلطة المركزية.
- بطبيعة الحال، هناك مجموعة من المبررات والدوافع التي تدفع نحو اللامركزية بشكل عام وهي:¹⁵
- أ. توجد في معظم الدول مناطق معينة تربط بين سكانها روابط خاصة قوامها المصالح المشتركة بين هؤلاء السكان.
 - ب. النمو المتزايد في نشاط الدولة، سواء كان ذلك في الإدارة الحكومية أو في الميدان الاقتصادي أو في الميدان الاجتماعي وغيره.

ت. ظهور فكرة الأخذ بالتخطيط في شتى الميادين، وإمكانية الاستفادة من هذا التخطيط في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتي عملت الدولة الحديثة جاهدة على غزوها ومنافسة الأفراد بشأنها.

ث. ازدياد وتشعب وظائف الدولة بشكل أدى إلى استحالة تركيز النشاط الحكومي في المركز أو العاصمة، وما يصاحب هذا التركيز من عرقلة وعقبات تقف حجر عثرة في طريق الحياة الديمقراطية وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولعل أفضل وصف للمسوغات أو الأهداف المرجو تحقيقها من تبني اللامركزية على اختلاف درجاتها هو ما نجده في نص تقرير للأمم المتحدة صدر في عام 1999 والذي يفيد بما يلي:
"لا تختلف دول العالم في الأسباب التي من أجلها أنشئ نظام الحكم المحلي، فالغرض أو الهدف من إنشاء نظام حكم محلي أو إدارة محلية هو تقديم خدمات للناس في مناطق أقامتهم المحلية، وتحسين الخدمات القائمة، وتقليل تكلفتها المالية، ولصنع علاقة وثيقة بين الحكومة القومية والمناطق المحلية تساعد على تبادل المعلومات بين المركز والمنطقة المحلية، وتساعد على شرح السياسة المركزية، وخلق القبول لها محلياً، ونقل متطلبات المناطق المحلية واحتياجاتها للأجهزة العليا، وصنع مشاركة أو تكثيف مشاركة سكان المناطق المحلية في الحكم، ولتدريب القادة المحليين على إدارة شؤون مناطقهم وتجهيزهم لدور قيادي قومي، ولتشجيع سكان المناطق المحلية للاهتمام بأمورهم الحياتية، والعمل على قبولهم للتغيير الذي ينجم عن التنمية، ولإقناعهم وتشجيعهم على دفع الضرائب".¹⁶

فالأخذ بنظام اللامركزية الإدارية من شأنه أن يساهم في إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية. فمن مقومات هذا النظام اعتماد مبدأ الانتخاب لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية، وأنماط العمل السياسي الذي سيرافقه هذا المبدأ. ومن ثم ستتحقق التعددية، ويترسخ النهج الديمقراطي وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه لتنتقل من الصعيد المحلي لتكون المحصلة في نهاية الأمر هي ممارسة

الديمقراطية على المستوى الوطني.¹⁷

الفدرالية واللامركزية في العراق بعد 2003

أدى التغيير السياسي في العراق والذي جرى في التاسع من نيسان عام 2003 بفعل حالة من التدخل العسكري المباشر الى تغيير النظام الاداري في العراق. فمن الناحيتين النظرية والتطبيقية اتجهت دولة العراق الى العمل بالنظام اللامركزي. فقد تعزز التواجد العسكري في العراق بموجب قرار مجلس الامن رقم 1483 في 2003/5/22 كاحتلال عسكري، كما أكد قرار اخر لمجلس الأمن حمل الرقم 1511 في 16 تشرين الاول 2003 على التواجد العسكري الغربي. وفي هذا السياق، طالب القرار الأممي رقم 1511 الصادر عن مجلس الامن بأن يقوم مجلس الحكم العراقي باتخاذ الخطوات اللازمة لكتابة الدستور واعادة السلطات الى الشعب العراقي بأسرع ما يمكن.¹⁸

أولاً : قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

أصدر مجلس الحكم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية¹⁹ في الثامن من آذار عام 2004، وهو القانون الذي أعدّ الدستور المؤقت الذي يحكم العراق. ونص قانون إدارة الدولة على تأليف حكومة عراقية منتخبة وفق دستور دائم تكتبه جمعية وطنية منتخبة. وقد جاء القانون في تسعة أبواب و 62 مادة . والهدف من وراء هذا القانون، بحسب واضعيه، هو لمنع تركيز السلطة في يد الحكومة الاتحادية ولتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين.

ثانياً: أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004

صدر أمر سلطة الائتلاف رقم 71 في 2004/4/6 من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بول بريمر. ويكرس القرار مبدأ اللامركزية الادارية الذي جاء به قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ولكن باستفاضة اكثر واستطراد في تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل اختصاصاتها.

ثالثاً: دستور العراق لسنة 2005

اعتمد الدستور العراقي لسنة 2005 النظام الاتحادي. فقد نصت المادة الأولى منه على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".²⁰ وقد أخذ الدستور العراقي بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الإداري المطبقة في العالم. الأول نظام الأقاليم، والذي نصت عليه المواد من (116 الى-121). والثاني نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم والذي نصت عليه المادتين (122 و123). والثالث نظام الإدارات المحلية والذي نصت عليه المادة (125). بقي أن نذكر أن نص المادة (124) كان قد عالج موضوع العاصمة بغداد والتي لم يجيز لها الدستور أن تنتظم لإقليم.

رابعاً: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008

ومن أجل تجسيد وتفعيل مبدأ اللامركزية الإدارية، وتطبيقاً للفقرة الرابعة من المادة (122) من الدستور العراقي فقد تم إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات وبما يتلاءم مع اللامركزية الادارية والسياسية.

وفي إطار هذا القانون، تم منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية موسعة، فالمحافظ المنتخب (وليس المعين كما في العهود السابقة) يعتبر الرئيس التنفيذي الأعلى المخول للقيام بمهامه من قبل مجلس المحافظة والذي لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة. هذا الى جانب منح مجالس الشعب المحلية اختصاصات متعددة. كما نص القانون على تأسيس هيئة تسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وذلك من أجل التنسيق بين المحافظات في كل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.

الملاحظات الأساسية على هذه القواعد الدستورية والقانونية الأربع:

1. تحول العراق من إطار الدولة البسيطة إلى إطار الدولة المركبة، ويستدعي هذا الأمر نمطا جديداً لإدارة هذه الدولة حسب قواعد وإجراءات تختلف عن السابق ولذلك وجد النظام الاتحادي.

2. توسعت الدولة العراقية في تطبيق اللامركزية الإدارية بما ينسجم مع توجهات النظام السياسي الديمقراطي الجديد بعد 2003/4/9 مع الأخذ بنظام اللامركزية السياسية أي النظام الاتحادي والأقاليم .

3. هناك رغبة في منع تركيز السلطة في المركز وذلك عبر تجريد المركز من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الأطراف بقصد منع الاستبداد والدكتاتورية في المركز وتشجيع السلطات المحلية للعمل وفقاً لرأي مواطنيها.

4. أصبح الانتخاب والاستفتاء الركيزة الأساسية في ممارسة السلطة على صعيد الأقاليم والمحافظات مثلما هو الحال في المركز، كما تم الابتعاد عن التعيين باعتباره يتنافى مع الديمقراطية.

5. هناك دواعي وراء الأخذ بهذا النظام منها الحفاظ على وحدة الدولة.

ومن الطبيعي، وفي إطار حداثة التجربة العراقية الجديدة أن ترافقها بعض الإشكاليات. ومن هذه الإشكاليات يمكن الإشارة إلى الخلط ما بين ما هو إداري وما هو سياسي. فإذا كانت الأقاليم تعطي صفة سياسية وتشريعية وازدواجية للسلطة التنفيذية في إطار اللامركزية السياسية، فإن المحافظات غير المنتظمة في إقليم يفترض ألا تحتوي على هذه الصفة. ولكننا نلاحظ وجود خلط ما بين الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفارق بطبيعة الحال هو كبير ما بين الكيانات السياسية والوحدات المحلية.

إشكالية المركزية واللامركزية

يكن جوهر اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في عملية تحديد شكل وجوهر إدارة العلاقة ما بين المركز والأطراف وذلك على المستويات الجغرافية والسياسية والاجتماعية. فجغرافياً، يعد العراق دولة ليست واسعة الأجزاء أو كبيرة المساحة قياساً ببعض الدول الفيدرالية الأخرى كالهند وأمريكا وألمانيا أو جنوب أفريقيا. فمساحة العراق تقدر فقط بحوالي 437072 كم مربع). ولهذا السبب، تم استبعاد فكرة اللامركزية السياسية عند تشكيل الدولة العراقية عام 1921، وسادت بالتالي المركزية كفسلفة لإدارة الدولة (أكثر من اللامركزية الإدارية) وما رافق ذلك من أدوات التحكم والهيمنة والاستبداد.

على أن الوضع اختلف بعد انهيار نظام البعث في التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ إذ تم اعتماد اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية معاً لإدارة دولة صغيرة المساحة نسبياً. وعلاوة على ذلك، فقد أفضى التطبيق غير الموضوعي لهاتين اللامركزيتين إلى تصغير مساحة العراق (والحديث هنا بشكل مجازي). فاللائق أن المطالبة بتوسيع الصلاحيات رافقتها ضرورة تحديد رقع جغرافية صغيرة لهذه المحافظة أو تلك. وبالتالي فإذا ما سلمنا بأن هذا هو جوهر الإدارة المحلية والحكم المحلي، فإننا عندها نقول أن هذا الأمر صحيح! ومع ذلك يتوجب علينا أن لا نتناسى ضرورة وجود مركز سياسي قوي يحافظ على وحدة العراق وهذا هو الجوهر.

بدوره يحدد الدستور العراقي مسؤولية السلطات الاتحادية في الحفاظ على وحدة العراق، فقد نصت المادة (109) بأن "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي".²¹ غير أن هذه المادة وللأسف أغفلت مسؤولية مجالس المحافظات والأقاليم في الحفاظ على وحدة وسلامة أراض الدولة العراقية وهي مسؤولية كان ينبغي أن تكون أيضاً ضمن مسؤوليات مجالس المحافظات والأقاليم.

أما على المستوى السياسي، فإذا كانت الدوافع الحقيقية وراء اعتماد اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو منع تكرار تجربة المركز الاستبدادي، فنحسب إن تواجد دستور ديمقراطي ونخب ديمقراطية ومؤسسات حكم ديمقراطية من شأنه أن يضمن عدم عودة الاستبداد مرة أخرى. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يمكن معالجة مركز الاستبداد بخلق محافظات وأقاليم تمارس نمطا من المركزية تجاه أطرافها داخل حدود المحافظة والإقليم. وربما لهذا السبب نجد أن أزمات التنمية (أزمة التوزيع، المشاركة، التغلغل، الاندماج) هي أزمات موجودة بالأصل داخل حدود هذه المحافظات والأقاليم، وبالتالي لم تكن التجربة الديمقراطية بالكامل أو بعيدة عن التمركز أو الاستبداد ولو على نطاق محدود.

وعليه فإن غياب الثابت الوطني سياسيا بصرف النظر إن كان ذلك مقصودا أو غير مقصود يؤدي إلى تشظية السلطة وإضعاف المركز، فالثابت الوطني يقتضي إعطاء رمزية عالية للعاصمة سياسيا، ورمزية عالية لوجود مركز يدير البلاد ويعالج مشاكل المواطنين. لذلك، فإننا نعتقد بأن نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي بشكل تدريجي إلى نجاح اللامركزية السياسية. فتطبيق اللامركزية السياسية لا ينبغي أن يعني الانفصال أو الانعزال أو الاستقلال، فالفيدرالية كهدف قد تكون نتاج لرغبتنا للاتحاد أو الانفصال.

كما إننا نعتقد إن فشل المحافظات في أدائها لا يعني أن يكون البديل في هذه الحالة هو الذهاب إلى لامركزية سياسية وتشكيل أقاليم جديدة. فالفشل على مستوى اللامركزية الإدارية ينبغي ألا يكون بتوسيع الفشل وتعميمه عبر تشكيل أقاليم جديدة وبخاصة في ظل انعدام الشروط الموضوعية التي تساعد في التوجه لهذا النمط من اللامركزية السياسية. وحتى مع وجود الإقليم أو الأقاليم ينبغي ألا يكون ذلك على حساب ضمان هوية الدولة أو استبدال هيمنة المركز واستبداده بهيمنة المحافظة واستبدالها أو هيمنة الإقليم واستبداده. ولعل النقاشات والتصريحات على مستوى المحافظات والأقاليم تكشف لنا عن إن هناك نوعا من أنواع التوتر في العلاقة مع تباين حدود هذا التوتر ودوافعه المختلفة.

أما على المستوى الاجتماعي، فالتنوع والتعدد هو من يعلي من قيم فلسفة سياسية ديمقراطية تطوعية ترغيبية لإدارة هذا التنوع بدلا من قيم فلسفة استبدادية إكراهية ترهيبية تستند إلى القفز عن هذه التنوع بحجة الحفاظ على الوحدة الوطنية وما يرافق ذلك من تضيق وتضييع للخيار الديمقراطي. وبهذا المعنى تكون إدارة هذا التنوع في العادة أفضل وأكثر فعالية في إطار اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية مع التأكيد على وجود مركز ديمقراطي عادل يحترم الحقوق والحريات. وهذا المركز هو مركز الدولة الديمقراطية المدنية التي تحترم سيادة القانون وتلتزم بتحقيق العدالة بين المواطنين من دون أي تمييز. وبعبارة أخرى، فإن فمركزا كهذا هو قادر بالأصل على إدارة التنوع والتعدد وهي أول اشتراطات هذه الإدارة.

وفي هذا السياق يمكن ملاحظة ارتباط هذا التعدد الاجتماعي وتنوعه بتجسيد مبدأ المكونات ومبدأ المحاصصة السياسية. فبالرغم من وجود تحفظات عديدة وشديدة على هذين المبدأين فقد تم اعتمادهما كأساس عمل في معظم مؤسسات الدولة المختلفة. ولكن هذا الأساس لا يصلح لإدارة المحافظات أو إنشاء أقاليم جديدة ليس لأن الدستور يمنع ذلك ولكن لأن التنوع والتعدد الموجود في بعض المحافظات قد يفضيان إلى صراع على من يقود أو من يحكم أو من يطيع. فغياب هذا التنوع في محافظات أخرى سيعطل تشكيل الإقليم على أساس واحد. هذا مع التركيز على أن التنوع الاجتماعي أو غيابه لا يعني إهمال العوامل السياسية والحزبية الموجودة والتي تحرك العديد من المشاكل في هذه المحافظة أو تلك. ومثال ذلك في محافظات ديالى والانبار والبصرة. أما كركوك فكل المشاكل الجغرافية والسياسية والاجتماعية تكاد ان تكون متوفرة بها.

والحديث عن التداخل الحاصل بالصلاحيات والاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات والإقاليم وضرورة إيجاد حلول حقيقية لهذا التداخل ما هو إلا ذريعة إذ لا ينبغي أن يكون الحل هو تفكيك أو اصر وحدة البلد أو إضعاف وحدة الأراضي العراقية. فالمطالبة على سبيل المثال بتفعيل المادة (123) من الدستور حول التفويض من المركز للإطراف صحيحة وموضوعية.

والحديث عن فك ارتباط دوائر العمل والشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وربطها بالمحافظات هو صحيح، كما أن الحديث عن إلغاء وزارة البلديات والإشغال وتشكيل مديرية عامة لدوائر الوزارات في المحافظات تكون خاضعة للحكومة المحلية هو صحيح أيضاً. ولكن من غير الصحيح إذا كنا نعتقد إن معالجة الفساد ومواجهة العنف وتفعيل الخدمة للمواطن العراقي تكون عبر تجزأة الدولة أو إضعاف وحدة الخيار الديمقراطي العراقي. نتحدث في هذه الحالة إذن عن وحدة الخيار الديمقراطي العراقي كضمانة للوحدة الوطنية العراقية وليس عن خيار ديمقراطي للمحافظة (أ) وخيار ديمقراطي للمحافظة (ب). ونتساءل، ما هي الضمانات الحقيقية لإيجاد أسس واضحة لممارسات ديمقراطية حزبية وحقوق وحرريات وحفاظ على سيادة القانون في إطارها المحلي؟ فالعلاقة هنا تبدو متكاملة ما بين مضمون اجتماعي ديمقراطي ومضمون سياسي لنخب ديمقراطية ومضمون مؤسساتي يقتضي وجود مؤسسات ديمقراطية قوية. ثمة مجموعة شروط لنجاح اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فما هي هذه الشروط؟

1. الشروط المفاهيمية

من الضروري أن يكون هناك اتفاق حول معاني المفاهيم المتداولة في إطار اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية. وللأسف الشديد، فإن عدم الاتفاق هو السائد، وهذا من شأنه أن يعقد الرؤية الواحدة، الرؤية التي من شأنها أن تفعل من المعالجات الصحية للمشاكل الموجودة. ومثلما أوضحنا سابقاً، فالفارق كبير ما بين الحكم المحلي ذو الصبغة السياسية والإدارة المحلية ذات الصبغة الإدارية. ورغم ذلك، يستخدم في الدستور العراقي مصطلح حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات وفي ذلك وحسب رأينا المتواضع نوع من أنواع الخلط المفاهيمي.

الفيدرالية بالنسبة للبعض تعبر عن نهج سياسي لإدارة الدولة المركبة عبر ثنائية السلطة التشريعية والتنفيذية، وهذا هو التعبير الصحيح. غير أن الأمر مختلف عند البعض

الآخر الذي يرى في الفيدرالية آلية تسمح بالانفصال أو التقسيم أو التجزئة أو التفتيت وتفكيك الدولة أو حتى خدمة لأجندات خارجية (وهي حتما خارج نطاق الدول المجاورة لان الدول المجاورة للعراق ليست فيدرالية). آخرون يرون الفيدرالية كتعبير عن الحق الشرعي لتقرير المصير في إطار الدولة الموحدة. وحتما فإن التنازع ما بين الرؤية العقائدية الحزبية من جانب والرؤية الموضوعية-الأكاديمية للفيدرالية من جانب آخر يوجب ترجيح الثانية على الأولى ولو من اجل تحديد حدود المفهوم وأبعاده. فهذا التحديد المفاهيمي سيجنبنا أيضا خطأ الوقوع في إشكالية تفسير وتحديد أبعاد الدستور العراقي ما بين كونه فيدرالي أو كونفدرالي.

2. شروط تحديد حدود التجربة

وهذا يبدأ بالتحديد التاريخي للتجربة وهو أمر في غاية الأهمية، فنلاحظ مثلاً إن العديد يخطئون بالاعتقاد بأن مصطلح الفيدرالية في العراق هو حديث وكأنه طرح للتداول فقط بعد سقوط النظام السياسي في 9/4/2003،²² أو أنه ظهر في التسعينيات من القرن المنصرم.²³ وفي حقيقة الأمر بدأ المصطلح بالظهور على مستوى المفاهيم عام 1923 مع بدايات تشكيل الدولة العراقية.²⁴ وبالتالي فإن حدود التجربة المستقبلية أيضا مهم من حيث النوع والتوقيت. فمن حيث النوع يراها جون بايدن بأنها ثلاثة وآخر يراها بأنها خمسة.²⁵ إلا أن المادة الأولى من قانون تكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 كانت قد اتاحت لكل محافظة ان تكون إقليما. وهذا يعني إن النص القانوني أجاز تشكيل ثلاثة عشر إقليما إلى جانب إقليم كردستان، ماعدا بغداد وكركوك لاعتبارات واضحة. أما التوقيتات، فنقصد بها التوقيتات الفاعلة المرتبطة برؤية واحدة وليس في إطار ردة الفعل. وهنا تبرز بوضوح أمثلة عراقية عن مواقف كان تعارض الأقاليم لكنها اليوم تدعو إليها. وهذه الدعوة التي تأتي ضمن الإطار الدستوري ينبغي أن تخضع لتوقيتات الظروف المناسب والشروط الملائمة. كما أن هناك من يرى إن الفيدرالية في العراق

تتجذر وتترسخ يوماً بعد يوم،²⁶ في حين إن واقع الحال يشير إلى عكس ذلك، فقياس الإقليم الواحد وإن كان ناضجاً وفعالاً لا يقود إلى التعميم على باقي العراق.

3. اشتراطات إيمان النخب الديمقراطية على مستوى المركز وعلى مستوى اللامركزية الإدارية أو السياسية

وهذا يتطلب أولوية العمل لإيجاد دولة ديمقراطية مدنية في المركز على أن تكون قادرة على قيادة التحول الديمقراطي وتعزيز مبدأ المواطنة لجميع العراقيين من دون أي تمييز يُذكر، مع ملاحظة إن هناك موقفاً متأرجحاً للنخب السياسية إزاء الفيدرالية ما بين موقف معارض لها بشكل تام أو جزئي ومؤيد لها بشكل تام أو جزئي. وهذا الواقع انعكس على التعامل مع الفيدرالية ما بين كونها حاجة فعلية لإدارة التنوع الاجتماعي والقومي والطائفي أو باعتبارها حاجة انتخابية وشعار سياسي مع/أو ضد وليس ضمن إطار المشروع السياسي الموضوعي.

وهنا تجدر الإشارة إلى إن رؤية النخب السياسية العراقية تختلف طبقاً لطبيعة هذه النخب، فهل يمكن القول أنها تعبر عن رجال دولة، أم رجال أحزاب وسلطة؟ ونتساءل أيضاً فيما إذا كانت هذه الرؤية متلائمة ومتوافقة مع رؤية القاعدة الاجتماعية لها؟ فمن الضروري أن يكون هناك فهم حقيقي لماهية اللامركزية الإدارية أو السياسية والدعوة لتطبيقها في إطار شروطها الصحيحة. فربما نفهم إن غياب اللامركزية السياسية مع بدايات تشكيل الدولة العراقية قد يكون لأسباب موضوعية تتعلق بطبيعة وظروف ومتطلبات بناء الدولة. لكن ومع مرور السنين وتغير طبيعة النخب السياسية واكتساب الخبرة فإن العذر بالابتعاد عن اللامركزية السياسية يبدو غير مقبول. فالركون للمركزية في إدارة الدولة والمجتمع بدت وكأنها تعبر عن فلسفة سياسية غير ديمقراطية ولا تعكس الشروط الموضوعية لها. وهذا هو الذي جعل العراق يفتقد لتجربة كان بالإمكان تفعيلها من خلال تجارب اللامركزية الإدارية والسياسية.

4. اشتراطات موضوعية المقارنة مع التجارب الأخرى

إن التجربة العراقية في اللامركزية الإدارية والسياسية لما بعد 2003/4/9 مازالت في طور التكوين إذ لم تكتمل، فعشر سنوات غير كافية لكي نقارنها مع تجارب لدول أخرى. لا بل وحتى المقارنة مع ما قبل 2003/4/9 تتطوي على صعوبة. ففي العهد الأول كان العراق دولة بسيطة، أما في العهد الثاني فالعراق أصبح دولة مركبة. وفي العهد الأول فإن الطرف الخارجي بريطانيا (وهي ليست فيدرالية) أوجدت هذه الدولة البسيطة. في حين إن أمريكا (الفيدرالية) أوجدت مع آخرين الدولة المركبة في العراق. فتسعة عقود من العهد الأول بسياستها المركزية الادارية أو شبه المركزية أو بالتطبيق أفقدت اللامركزية الإدارية مضمونها الحقيقي. ومن غير الجائز أن تقارن بها تجربة اللامركزية الإدارية والسياسية التي مضى على بدايتها عقد واحد فقط وبفلسفة بعيدة عن المركزية. ولكنه من المؤكد إن اللامركزية تتوافق مع الفلسفة الديمقراطية، بينما تفضل الفلسفة غير الديمقراطية أسلوب الإدارة المركزية (وهنا نتحدث عن الوضع في العراق وليس في أوروبا، ففرنسا تتبع المركزية لكنها حتما ديمقراطية بالكامل). ونؤكد هنا على ان هناك حاجة للأخذ بالتشريعات الايجابية التي وجدت في العهد الأول.

وحتى المقارنة مع النماذج الناجحة للفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وحتى الإمارات العربية المتحدة ينبغي أن تكون في إطار فهم الظروف الحقيقية الذاتية والموضوعية التي أدت إلى نجاحها.

ومما تقدم يمكن تسجيل بعض الملاحظات على هذه التجربة

أ- إنها موضع تنازع وتصارع لأسباب سياسية واقتصادية وبعضها لأسباب طائفية ومذهبية وقومية. ومن نتائج هذا التصادم عدم رسوخ التجربة استنادا إلى قواعد وإجراءات موضوعية لتحديد العلاقة ما بين المركز والأطراف.

ب- التداخل الحاصل بين ما هو لامركزية سياسية ولامركزية إدارية أوجد تداخلا في الصلاحيات بين السلطة الاتحادية والمحافظات. وهذا التداخل لم يشفع له وجود احترام حقيقي للمرجعية السياسية الدستورية. ولذلك يبقى الدستور معطلا عندما تتعارض مصلحة هذا الطرف أو ذاك ما أوجد انتقائية في التعامل مع الدستور.

ت- إن المشكلة مع الأقاليم كانت اكبر بعض الشيء لأنها ثنائية معترف بها دستوريا وقانونيا وواقعا وفعليا. وأيضا ولأسباب سياسية لم تكن العلاقة هادفة، بل شابتها حالات توتر عديدة بسبب العناد السياسي أو التفسير الانتقائي للدستور المشفوع بمدى امتلاك كل جهة لأوراق سياسية تمكنها من الهيمنة على مصادر القرار السياسي والاقتصادي.

ث- إن التشريع لوحده لا يكفي لإدارة الدولة العراقية وفق نظامها الجديد رغم أهميته. فالتقنين والتأطير القانوني للظاهرة السياسية شيء مهم، ولكن المشكلة هي إن هذا التأطير والتقنين يكونان خاضعين لاعتبارات سياسية مختلفة عن تلك السائدة في الدول الديمقراطية الأوروبية المستقرة كاعتبارات التصارع السياسي التي من شأنها أن توجد نظرة الريبة والشك ما بين المركز والأطراف.

ج- إن المعادلة السائدة في أذهان البعض، وهي خاطئة طبعا، هي أن الفيدرالية تعني ضعف المركز. في حين إن المعادلة الموضوعية تفترض ان يكون هناك مركز يتصف بالقوة والديمقراطية ليس لضمان استمرار وجود الدولة فقط بل وللقيام بمهامها وواجباتها والحفاظ على هيبتها أيضا. كما أنه ليس من الحكمة تفتيت السلطة وإيجاد محور مركز جديد داخل نواة الأطراف لكي يتحكم بحجة الصلاحيات والاختصاصات .

ح- إن الموضوع الأساس يتعلق بالتنسيق والتعاون والتنظيم والتشاور بدلا من التنازع والتصارع. ومما لاشك فيه هو ان الابتعاد عن هذه المسارات لا يعني الا مزيد من إهدار المال العام بسبب الفساد وضعف المراقبة والمحاسبة المتبادلة والابتعاد عن المواطنين وعدم تقديم الخدمات لهم. وهذا يعني انتفاء المقاصد الأساسية والحقيقية لتكوين مجالس المحافظات والأقاليم.

الخاتمة والتوصيات

إن ارتباط الدعوة إلى اللامركزية الإدارية والسياسية بفلسفة سياسية معينة تؤسس للديمقراطية وتلبي حاجات المواطنين تعتمد على مدى ارتباطها بمجموعة اشتراطات تكاد تصل إلى حد القوانين العلمية. فإنجاح اللامركزية الإدارية والسياسية لا يعتمد فقط على الشعارات، بل على المشروعات المتضمنة لكل الأبعاد السياسية والقانونية لا بل وحتى النفسية.

• ونعتقد أن إحدى الاشتراطات الهامة في هذه العملية برمتها هي ضرورة عدم إضعاف

المركز أو تفتيت السلطات في الدولة وإضعاف دعائم وأسس المركز الديمقراطي.

• فالدعوة إلى تطبيق اللامركزية الإدارية والسياسية كنهج لإدارة الدولة لن تكون كافية لوحدها

لبناء الأسس الديمقراطية والحكم والإدارات المحلية إن كان على مستوى المحافظات أو

الأقاليم إذ لا بد من توافر نخب سياسية وديمقراطية ومهنية تستطيع أن تحقق الموائمة

الضرورية ما بين الشعار والمشروع.

• إن اعتماد اللامركزية الإدارية والسياسية ينبغي أن يكون في إطار تدريجي وضمن سياق

الاستفادة من التجارب العراقية السابقة وتجارب الدول الأخرى. وفي هذا السياق علينا

ملاحظة ضرورة أن تكون الأدوات الناقلة للتجارب والمطبقة لها مؤمنة بالديمقراطية كخيار

ليس على مستوى توزيع أو تقسيم الصلاحيات والسلطات ما بين المركز والأطراف فقط

وإنما في إطار المسؤولية والمحاسبة والتعددية الحزبية. فالجميع في العراق يتحدث عن

تداخل الصلاحيات أو تضاربها، لكنهم لا يتحدثون عن كيفية تنمية الثقافة الديمقراطية

القائمة على ركيزتي المحاسبة والمسؤولية. فلذلك قد تكون اللامركزية الإدارية والسياسية

مجرد أداة لتفادي الرقابة والمحاسبة من المركز وليس الأقترب من احتياجات المواطن .

• أن تجربة اللامركزية بجوانبها الإدارية والسياسية بهذا الأفراط العددي الموجود في العراق

من شأنه أن يرهق الميزانية ويقود إلى وجود شريحة سياسية جديدة (طبقة لاتحتل موقعاً

محددًا من مراكز الإنتاج الصناعي الاقتصادي، بل من مواقع القرار الإداري السياسي والتشريعي)، وما من شك فإن تعاضم اعداد هذه الطبقة سيولد نوعا من أنواع الثقافة السياسية التي قد لا تعزز التحول الديمقراطي بالمعنى الصحيح على مستوى العراق.

• أن نجاح اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية يحتاج الى وسائل متعددة متكاملة ما بين تشريعات قانونية وممارسات سياسية واضحة وقناعات راسخة بأهمية هذا النهج. وليس منها سياسة ردود الافعال المشحونة بالتصارع السياسي وبخاصة في ظل غياب قانون الاحزاب العراقية

• أن تلبية احتياجات ورغبات وطلبات المواطنين هي الاساس في نظام اللامركزية الإدارية والسياسية. كما ان تفعيل الحكم المحلي والادارات المحلية وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات ما بين المركز والاطراف انما ينبغي ان يكون هدفه المواطن. وهذا يستدعي اعتماد نموذج ناجح للاتفاق المالي على مستوى المحافظة بالطريقة التي تجعل المواطن يتفاعل مع هذا النهج. وهنا نتساءل اين هي مكانة التنمية الاقتصادية على مستوى المحافظات، أي التنمية التي من شأنها أن تطور البنى التحتية لكل محافظة وتوفر اساسيات الحياة الكريمة لكل مواطن؟

• اما موضوع الأمن فهو الاسفين الذي يدق بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، ودائماً ما يكون موضوعاً للتنازع، ومن ثم فقدان المضمون الحقيقي له وهو الأمن الشمولي. وحتى الدول العظمى والكبرى بتعددتها واختلافها، فأنها تتعاون لتحقيق الامن رغم تضارب المصالح. اما نحن هنا في العراق فاننا نجد التصارع في اطار المحافظة الواحدة سواء كان سياسياً او ثقافياً ونجد التصارع ايضاً ما بين المحافظات، والتصارع الاخير نجده ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات وكأنها دول على ابواب حرب. والامثلة على هذا التصارع حول صلاحيات تعيين واقالة قائد شرطة او على امر آخر ماثلة للعيان.

المصادر:

1. الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص188-203.
2. نقلا عن محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، مصدر سبق ذكره، ص 124.
3. نبيل عبد الرحمن حياوي، التنظيم الدستوري لقضايا الجنسية والهجرة في الدول الاتحادية الفيدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، ط1، 2004، ص17-19.
4. للمزيد من التفاصيل انظر: الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، مصدر سبق ذكره، ص203-204.
5. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، مصدر سبق ذكره، ص126.
6. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ط1، 1999، ص100.
7. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، مصدر سبق ذكره، ص126-127.
8. محي الدين صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، مركز تنمية المجتمع في العالم العربي 1963، ص49.
9. طارق طوقان، اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، سلسلة التقارير القانونية (22)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2001، ص12.
10. محي الدين صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، مصدر سبق ذكره، ص50.
11. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، المكتبة القانونية، بغداد، ج (1)، ط(2)، 2007، ص251.
12. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط2، 1966، ص 86.
13. زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد للفترة من 27-28 شباط 2012، الجزء الثاني، ص147.
14. انظر كل من طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963-1964، ص114-116 و محمد الهاموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، دار المستقبل العربي، القاهرة، ط1، 1990، ص200-201.

15. ساجد احمد عبل الركابي، بحث عن إشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق، الجزء الأول، دراسات حول المركزية صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد من 27-28 شباط 2012، ص158.
16. نقلا عن عباس فاضل، تجربة الحكم المحلي في العراق بين الواقع والطموح، المجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد الأول، السنة الثانية، آذار 2008، ص1123.
17. البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العام 1997: الدولة في عالم متغير، مصدر سبق ذكره، ص122.
18. عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق الواقع.. والمستقبل، مؤسسة المرتضى للكتاب العراقي، بغداد، 2011، ص 110.
19. هناك من اعتبر إن هذا القانون باطل دستوريا ومعدوم المشروعية وتجاوز خطير على إرادة الشعب العراق خاصة فيما يتعلق بشكل النظام السياسي، الاتحادي . أنظر القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، إعداد وتقويم الكتبة القانونية، بغداد، 2004، ص7.
20. المادة 1، الباب الأول، دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المنشور في الوقائع العراقية، العدد 4012 في 2005/12/28
21. المادة (109) من دستور العراق لسنة 2005.
22. انظر على سبيل المثال: جمال ناصر جبار، اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد 18-19، بغداد، 2011، ص 70.
23. طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، العدد 155، سنة 2010، ص 49.
24. أنظر ريدار فشر، شيعة العراق، جذور الحركة الفيدرالية، ترجمة فاضل جتكر، ط1، بغداد - اربيل - بيروت، 2007
25. د. موفق الربيعي، الفيدرالية الاقليمية وليس الإقليمية من أجل التقسيم، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد 8، بغداد، 2008، ص146.
26. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، مصدر سبق ذكره، ص558.

عن المؤلف :

د. عبد الجبار احمد عبدالله عميد كلية العلوم السياسية في جامعة بغداد، وباحث في مركز المعلومة للبحث والتطوير (مركز مدني مقرة بغداد). ويهدف المركز إلى تعزيز مبدأ الشفافية وتممية الوعي الدستوري والقانوني لدى أفراد المجتمع، وحثهم على ممارسته من خلال التعبير والوصول إلى المعلومة، وتعزيز مبادئ الديمقراطية السياسية والاجتماعية، والتعريف بمبادئ حقوق الانسان والعدالة الاجتماعية، والمساهمة في بناء ثقافة مجتمعية تتقبل فكرة استطلاعات الرأي والدراسات الميدانية لمعرفة آراء المجتمع واتجاهاته، والتشجيع على المشاركة الإيجابية فيها. وطباعة الكتب والإصدارات الدورية التوثيقية.

يتكون المركز من ثلاثة أقسام وهي: قسم استطلاعات الرأي، قسم إصدارات الدراسات البحثية والكتب، وقسم الندوات والورش.

مؤسسة فريدريش إيبيرت - الأردن والعراق:

تعتبر مؤسسة فريدريش إيبيرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية. كما تعتبر أقدم مؤسسة سياسية ألمانية حيث تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس ألماني منتخب ديمقراطياً (فريدريش إيبيرت) .

افتتحت المؤسسة أبوابها في الأردن عام 1986 من خلال الشراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية.

تهدف مؤسسة فريدريش إيبيرت- الأردن والعراق إلى تعزيز وتشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، دعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة. إضافة إلى ذلك يدعم مكتب فريدريش إيبيرت- الأردن والعراق بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة. كما تعمل مؤسسة فريدريش إيبيرت- الأردن والعراق من خلال شراكة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأطراف سياسية مختلفة لإنشاء منابر للحوار الديمقراطي، عقد المؤتمرات وورش العمل، وإصدار أوراق سياسيات متعلقة بأسئلة السياسية الحالية.

للتواصل معنا:

مؤسسة فريدريش ايبرت الاردن والعراق

صندوق البريد 941876

عمان 11194

الأردن

هاتف: +962 6 5680810

فاكس: +962 6 5696478

البريد الالكتروني fes@fes-jordan.org

الموقع الالكتروني www.fes-jordan.org

صفحة الفيسبوك www.facebook.com/FESAmmanOffice

تنويه

الآراء الواردة في هذه النشرة (ورقة السياسات) ليست بالضرورة تلك الآراء التي تمثلها منظمة فريدريش إيبرت أو المنظمة التي يعمل بها المؤلف.

ISBN 978-9957-484-38-5 (ردمك)