

الفيدرالية في العراق: جدلية المفهوم وصراع الإرادات

د. جواد كاظم البكري
أكاديمي وباحث من العراق

أستاذ مساعد / إمارات دولة - كلية
التجارة والاقتصاد - جامعة بابل

مقدمة

تزخر الأدبيات العربية بالكثير من المؤلفات المهيمة بدراسة الفيدرالية، لكنها لم تسهم بما فيه الكفاية في توضيح معنى الفيدرالية بالشكل المطلوب، ويعود ذلك إلى أن هذه الدراسات تعتمد على القراءة النيوية للفيدرالية من وجهة نظر قانونية صرفة، ولا تتناول الجوانب الأخرى المختلفة للفيدرالية، إذ ينزاعى لقارئ بعض هذه الدراسات أن الفيدرالية هي عبارة عن اتحاد كامل لأجزاء متفرقة ضمن اختصاصات موزعة بين جهتين محلية وأخرى اتحادية.

بالرغم من أن فلسفة الفيدرالية تقوم على بعض ما ذكر، إلا أنها معقدة أكثر مما يتصور البعض، وذلك يتطلب دراسة علمية أعمق لتفسير فلسفتها وتوضيح خط سيرها على أرض الواقع، وهذا القصور في إيجاد دراسات عربية توضح المعنى الحقيقي للفيدرالية ناتج عن افتقار العالم العربي لمراكز بحثية متخصصة في دراسة الفيدرالية، إذ أن هذه المراكز البحثية هي مطلب ضروري ومهم لمتابعة تطورات الفيدرالية الحديثة في العالم الثالث، فالفيدرالية اليوم أصبحت ذات وهج عالمي، وأصبحت في بعض الحالات الحل القادر على احتواء الخلافات من خلال إدارة التنوع بطريقة ترضي الجميع.

الفيدرالية اليوم أصبحت ذات وهج عالمي، وفي بعض الحالات غدت الحل القادر على احتواء الخلافات من خلال إدارة التنوع بمختلف جوانبه بطريقة ترضي الجميع

وبالرغم من أن الحلم العربي يحمل رسالة وحدة الوطن العربي، إلا أنه منذ عام 1922

وحتى الآن، لم نلمس من التجارب سوى تجربة شبه فيدرالية واحدة مستمرة لحد الوقت الحاضر، وهي تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة ذات الستة والثلاثين عاماً، وهناك أيضاً كلامٌ كثيرٌ حول وجود الفيدرالية في السودان، ولكن التجربة الفيدرالية في العراق، بالرغم من حداتها، إلا أنها تُعتبر من التجارب التي تستحق الدراسة والتمحيص، إذ أن نجاحها يُعد بادرة لنجاح تجارب فيدرالية أخرى سواء في دول عربية منفردة أو على نطاق العالم العربي بصورة شاملة، فإن هذه التجارب الفيدرالية تحتاج لدراسة ومتابعة علمية متخصصة تناط بها مراكز الأبحاث، لأنها قد تشكل الطريق إلى وحدة الوطن العربي.

إن تحقيق الوحدة ضمن نسيج معقد من التنوع في الدولة الواحدة، ليس بالأمر السهل والهنئ، وذلك لأن هذا التنوع يختلف من مجتمع إلى آخر، فلكل درجة مختلفة من الصعوبة والتعقيد، لكن المهم في الأمر أن الفيدرالية بطبيعتها، تمثل الحل المثالي والواقعي للمجتمعات التي من الممكن أن يشكل فيها التنوع أزمة، قد تؤدي إلى الانفصال والتفكك، فالفيدرالية تجمع بين كل أطراف التنوع في إطار اتحادي يقع في منطقة الوسط ما بين الاتحاد الكامل وبين الاستقلال التام، ضمن إطار الدولة الفيدرالية الواحدة، إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار الأشكال المتنوعة للفيدرالية، أي أن بعض البلدان تحتاج إلى فيدرالية تعاونية، والبعض الآخر بحاجة إلى فيدرالية تنافسية، فيما تكون بلدان أخرى بحاجة إلى فيدرالية اختيارية.

**الفيدرالية ليست موضوعات
تكتب في الدستور والقانون،
إنما هي ممارسات عملية
وتجارب وخبرات تتكون على
مر الزمن**

وبكلمة أخرى، تتضح لنا الرؤية بشكلٍ جلي من خلال سير العمليات السياسية، والتي تعمل ضمن إطار دستوري ينظم العلاقة بين الاتحادي والمحلي، من خلال تحديد التخصصات التي تمثل الحدود الفاصلة بين السلطتين في الكيان الفيدرالي.

فالفيدرالية ليست موضوعات تكتب في الدستور والقانون، إنما هي ممارسات عملية وتجارب وخبرات تتكون على مر الزمن، لأنها

برنامج سياسي اجتماعي وإداري شامل وتنظيم لنواحي الحياة في المجتمع، إذ أنها ليست قالباً واحداً جاهزاً يمكن نقله من مكان إلى مكان بدون مراعاة بعض الخصوصيات، وإن تطبيق الفيدرالية يحتاج إلى معايشة من الباحثين في الدول الديمقراطية المتقدمة، ليعينوا الكثير من الحقائق التي عايشوها ولاسوها عن كتب، والفيدرالية يمكن أن تكون إدارية فقط، أو مالية، أو فيدرالية محافظات، أو أقاليم،



ويبقى تطبيقها بأي شكل من الأشكال منوطاً برغبة أبناء ذلك البلد في الحفاظ على وحدة بلدهم.

وفي العراق فقد طفا مصطلح الفيدرالية بعد سقوط النظام السابق بصورة أكثر، وبخاصة بعد المناقشات المطولة حول مسانعة الدستور العراقي الجديد، مما تلازمه

تصويت شعبي على ذلك الدستور، وقد كان موضوع الفيدرالية من أبرز قضايا الخلاف على مسودة الدستور، الذي لم يخرج بشكله النهائي.

ولكن موضوع الفيدرالية لم يُحسم بعد، وقد وجد العديد من الباحثين أن هناك قصوراً كبيراً في فهم الفيدرالية من أوساط الشعب العراقي، وقد تراوحت التفسيرات في هذا المجال إن بدء

البحث تقسيماً للعراق، بينما عده البعض الآخر إلقاء للموضوع القائم، ولكن الواقع يشير إلى أن هنالك اليوم خمساً وعشرين دولة

فيدرالية تقريباً، تضم ما يزيد على 40% من سكان العالم، ومنها (الأرجنتين، أستراليا، بلجيكا، البوسنة والهرسك، البرازيل، إثيوبيا، الإمارات العربية المتحدة، الهند، كندا، ماليزيا، المكسيك، نيجيريا، باكستان، روسيا، سويسرا، صربيا، الجبل الأسود، إسبانيا، جنوب أفريقيا، ألمانيا، الولايات المتحدة، فنزويلا، النمسا).

وتقول (تقريباً) لأن القضايا الدائرة حول الحدود كثيرة، فيصنف الخبراء جنوب أفريقيا وإسبانيا، من ناحية، كفيدراليتين، إلا أن هاتين الدولتين لم تختارا وتمت حالتها بهذه التسمية، فن ناحية أخرى، تصف الإمارات العربية المتحدة والباكستان تقسيميا كدولتين فيدراليتين، مع أن بعض الخبراء يشككون في ذلك.

ويحسب تقرير للأمم المتحدة حول التطور البشري الذي يرتب 180 دولة، تحذف هنالك أربع دول فيدرالية، بين أفضل ست دول، من حيث نوعية الحياة وهي: أستراليا، كندا، بلجيكا، والولايات المتحدة؛ بعدها بقليل تأتي سويسرا وألمانيا.

والمسح لجدل الفيدرالية في العراق، نجد أن هناك ثلاثة متغيرات رئيسة، أدت دوراً محورياً في معظم التجاذبات التي حدثت بين مختلف الأطراف السياسية، على الساحة العراقية، وهذه المتغيرات هي (السيادة الداخلية، المشاركة في السلطة، وتوزيع الثروات)، والملاحظ أن موقف الأطراف السياسية العراقية من هذه المتغيرات يتسم بعدم الثبات، ويتغيرنا، إن غياب الرؤية بعيدة المدى وعدم تحديد الأولويات والأهداف للجماعات العراقية المختلفة، إضافة إلى عدم فهم واضح للنظام الفيدرالي، كان وراء تذبذب هذه المواقف.

كان موضوع الفيدرالية من أبرز قضايا الخلاف على مسودة الدستور، إلى أن خرج بشكله النهائي

فبينما يمتد الأثر على الفيدرالية، وهو ما حصل أهم قفلاً منذ (2001)، نشأ الأطراف الأخرى متقلبة الرأي أو بالأحرى متغيرة في اتخاذ القرار فيما يخص إنشاء الفيدرالية في المناطق الغربية والوسطى الجنوب، إذ أن هذا التذبذب يرتبط بالتغيرات والمصالح السياسية لهذه الأطراف المختلفة سياسياً ومالياً، إضافة إلى التدخلات الخارجية وخصوصاً الإقليمية التي تبحث عن مصالحها.

وفي بداية طرح موضوع الفيدرالية، كان المجلس الإسلامي الأعلى متحسناً بالفكرة، يقابله رفض مناطق من قبل التيار الصدري، وكذا الحال بالنسبة لسياسي ومكان المناطق الغربية من العراق، بينما نجد اليوم تغيراً واضحاً في المواقف، إذ خبا صوت المجلس الأعلى المطالب بالفيدرالية مع تغير موقف التيار الصدري الذي ربط بحث موضوع الفيدرالية بخروج قوات الاحتلال، إضافة إلى شعور موقف دولة القانون من هذا النظام أو على الأقل عدم وجود حماس له، يقابله ارتفاع الأصوات المنادية بالفيدرالية في المناطق الغربية مثل الأنبار وصلاح الدين وديالى بحجة التهميش السياسي والأمني والاقتصادي.

لذلك سيتم في هذه الورقة مناقشة المتغيرات الثلاث المذكورة، وهي (السيادة الداخلية، المشاركة في السلطة، وتوزيع الثروات)، بفرض الوقوف على التجاذبات التي رافقت التطبيق الفعلي لهذه المتغيرات، وأسباب الجدل بين الفرقاء السياسيين، وسبل الوصول إلى حلول توافقية لتجاوز هذا الجدل.

أولاً. السيادة الداخلية:

السيادة الداخلية تعني أن الدولة الفيدرالية تحتفظ بمكوناتها من أقاليم أو ولايات أو محافظات، بجانب كبير من استقلاليتها في إدارة شؤونها الداخلية، وأنها سلطتها الثلاث ودستورها الخاص، فتؤكد دساتير الدول الفيدرالية على استقلالية كل ولاية وسلطاتها على إقليمها، ومن جانب آخر لا يجوز تعديل حدود أي إقليم أو ولاية أو محافظة إلا بموافقة السلطات الفيدرالية، وبطبيعة الحال وفق شروط خاصة.

والسيادة الداخلية تُعزى إلى حرص الوحدات المكونة وبخاصة الأقليات التمتع بسلطات معينة وعدم المس بها من خلال التشريعات الاتحادية، والأمر لا يقتصر هنا على الصلاحيات أو مفهوم السيادة الداخلية بل يتعداه إلى احترام الثقافة المحلية (بكل مفرداتها) والتي تمثل جوهر الخصوصية للوحدات المكونة، وكمثال تعتمد بعض



الأنظمة الفيدرالية أكثر من لغة رسمية لا تمايز بينها من حيث القوى المصاحبة فكلما تكون ثمة حاجة إلى تفسير النصوص التشريعية، فهناك دلتا أربع آليات صغرى تنصّح بها التشريعات السويسرية هي الألمانية والفرنسية والإيطالية والبرتغالية والبريطانية والفرنسية هي لغة الفجر الذين لا تمثل نسبتهم أكثر من 1% من نسبة السكان

ويستخدم مصطلح السيادة بصورتين مختلفتين - وإن ظننا هذا المصطلح - الاستيعاب السيادة الداخلية والسيادة الخارجية، ففي حين ترتبط الثانية بوضع الدولة في النظام الدولي ومدى قدرتها على التصرف ككيان مستقل (مفهوم السيادة العنصرية الدولية ذات السيادة)، فإن السيادة الداخلية تشير إلى القوة أو الساطة العليا داخل الدولة مثلة في الهيئة صائفة القرارات الملزمة لكافة المواطنين والمؤسسات والمؤسسات داخل حدود الدولة، وترتبط السيادة الداخلية بهذا المعنى الداخلي بمفهوم «السيادة البرلمانية» و«السيادة الشعبية» Popular Sovereignty.

وقد تزايدت الانتقادات الموجهة ضد التصورات «التقليدية» للسيادة اقتحماً بتركيز السيادة في هيئة أو كيان معين (الملك أو رئيس الجمهورية أو ليس ~~الملك~~ البرلمان) في ضوء عدم تماشيها مع النظم التعددية الديمقراطية القائمة على أشكال معقدة من علاقات الرقابة والتوازن Checks and Balances، فعلى الديمقراطية تناقض جوهرياً مع مفهوم السيادة إذ تدعو هذه العبادات إلى تنويع القوة، وتوزيعها بدلاً من ذلك بين عدد من المؤسسات لا تستطيع إحداها إخضاع السيادة، ويظهر ذلك بوضوح في النظم الفيدرالية القائمة على التشارك في السيادة «Shared Sovereignty» مع ما يقتضيه ذلك من توازنات.

وفي العراق لم تبرز هذه المشكلة إلا في عام 2011، عندما قامت بعض المحافظات بالاعتراض على سياسات الحكومة المركزية، مما يخص اعتقال بعض من خاضع حزب البعث المنحل في تلك المحافظات، والمتهمين بمحاولة زعزعة الأمن والطمع عن خارجي، بعد ورود معلومات من «المجلس الانتقالي الليبي» بهذا الشأن، إضافة إلى محاولة تطبيق قانون المساءلة والعدالة على بعض التدريسين في جامعة صلاح الدين، ولذلك حاولت محافظات مثل (صلاح الدين، الأنبار، نينوى، ذي قار)، الاحتيل على استقلالية أكبر في إدارة شؤونها الداخلية، محاولة منع تركيز السلطات في المركز.

ثانياً. المشاركة في السلطة

يعني حكم الأكثرية البسيطة، في مجتمع متنوع ومتعدد الانتماءات، أن الأقليات قد تتعرض للتهيش والحرمان من بعض الامتيازات والحقوق وهذا يجعل الحكومة المركزية

تبدو غير شرعية في نظر الأقليات، والنتيجة قد تعني رفض الأقليات الممارسات الديمقراطية: أو أن تنجح الأقليات إلى الحكومات الإقليمية من أجل حماية نفسها من ظلم الأكتريّة في المركز، ومشاركة الساطة في المركز هي وسيلة أولية الموحدة في الأنظمة المنقسمة؛ وهي تعمل على تقوية الحكومة المركزية لا إضعافها.

لعل الصفة الأساسية التي تميز الاتحادات الفيدرالية هي التوزيع الدستوري للسلطات التشريعية والتنفيذية، والموارد المالية، غير أن شكل توزيع السلطات ونطاقه قد يكون متفاوتاً بشكل كبير، ففي بعض الدول، ككندا وبلجيكا، شدد الدستور على الصلاحيات المحصورة في كل نظام حكومي، فيما قامت بعض الدول الأخرى، كالولايات المتحدة وأستراليا وألمانيا والاتحادات الفيدرالية في أمريكا اللاتينية، بتخصيص مناطق أساسية لتأثير صلاحيات السلطتين معاً، حسب الدستور؛ فمن جهة، تقع المسؤولية التنفيذية تجاه مسألة معينة، عموماً، في بعض الاتحادات الفيدرالية كالولايات المتحدة وكندا وأستراليا، على عاتق النظام الحكومي نفسه الذي يتولى المسؤولية التشريعية تجاه تلك المسألة، ومن جهة أخرى، ففي العديد من الاتحادات الفيدرالية الأوروبية، كألمانيا والنمسا وسويسرا بخاصة، يتصنف الدستور بنداً شرطياً يخص الولايات بإدارة معظم التشريعات الفيدرالية، وهكذا، من حيث الصلاحيات التشريعية، تعتبر ألمانيا مثلاً أكثر مركزية من كندا، لكنها أكثر لامركزية منها من حيث الصلاحيات التنفيذية.

وتختلف الاتحادات الفيدرالية في ما بينها أيضاً من حيث توزيع السلطات الضرائبية ومصادر الدخل، فضلاً عن ذلك، فهي تختلف في توظيف الحوالات المالية بما يخدم الوحدات المكونة، وفي درجة تضمّنها شروطاً أو خلّوها منها، ما يؤثر في اعتماد الوحدات المكونة النسبي على الحكومة الفيدرالية.

وإلى جانب هذه التفاوتات المهمة في شكل توزيع السلطات والموارد التشريعية والتنفيذية، تنوعت الاتحادات الفيدرالية تنوعاً كبيراً في ما يتعلق بالنطاق الفعلي للمسؤوليات المحددة لكل طبقة حكومية، أما النتيجة الواضحة، فقد كانت اختلافات واسعة بين الاتحادات الفيدرالية، في درجات المركزية أو انعدام المركزية، وتجدر الإشارة إلى أن التفتحات الحكومية الفيدرالية كنسبية من مجموع التفتحات الحكومية على صعيد الفيدرالية والولاية، وبصفتها مؤشراً واسعاً على نطاق المركزية النسبية، تراوحت عام 1996 كالتالي: ماليزيا 85,6%؛ النمسا 68,6%؛ إسبانيا 68,5%؛



حلف عراق ما بعد الهزيمة الأميركية

المحافظات والأقاليم؟ أم تعطى هذه المحافظات قسماً من عائدات الثروات ويرسل القسم الآخر للخزينة العامة؟ إنها الأسئلة الملحة التي يتوخى الأفراد المقبلون على الأنظمة الفيدرالية أجوبة دقيقة عنها.

علمنا أن الدولة اللامركزية يقوم فيها مستويان من السلطات: سلطة الدولة أو السلطة المركزية، وسلطات المناطق المحلية أو السلطات الثانوية، وفي ظل اللامركزية تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات تشريعية وتنفيذية يحدد نطاقها بطبيعة المهام والواجبات الملقاة على عاتقها.

وأحد أهم الأسباب التي تدعو إلى الأخذ بنظام اللامركزية، وجود مناطق معينة تربط بين سكان الواحدة منها روابط خاصة تابعة من خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة، ويُعد السلطة المركزية عن هذه المناطق، وتعدّ مشكلات الأخيرة وتعدّد حاجتها، ويمكن أن يضاف إلى ذلك توسع مهام الدولة بحيث يصعب عليها إدارة جميع أنحاء البلاد. بعبارة موجزة يمكن القول: إن اللامركزية يقصد بها وجود درجة من تفويض السلطة ممنوحة إلى التنظيمات الإدارية في الدولة لتنظيم شؤونها الداخلية (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية).

وفي مجال تطبيق هذا المفهوم على مستوى وحدات الجهاز الفيدرالي للدولة، فإن نظام اللامركزية الإدارية (الفيدرالية)، تكون لها أهمية كبيرة بالنسبة لتنظيم العلاقة التي تنشأ بين التنظيمات التي يكون لها سلطات في مثل الوزارات وبين الفروع التابعة لها في المناطق المحلية المختلفة.

ولعرض الإجابة على الأسئلة التي تم طرحها آنفاً، ينبغي أولاً معرفة اختصاصات النظام الفيدرالي التي يمكن حصرها بالاتي:

- للحكومة الفيدرالية حق عقد المعاهدات الدولية وعقد الصلح مع الدول الأخرى.
- للحكومة الفيدرالية حق تنظيم الموازنة العامة للدولة وتوزيع الثروات.
- وحدة العلم.
- وحدة التمثيل الخارجي والسفارات تكون بيد الحكومة الفيدرالية.
- وحدة القوانين والقضاء تكون بيد الحكومة الفيدرالية، ولا يمنع من أن تكون للحكومات المحلية في الأقاليم دساتير مناسبة تُسفق مع دستور الدولة الاتحادي.



- وحدة المؤسسات العسكرية تكون بيد الحكومة المركزية.
- تكون باقي الأمور الإدارية للإقليم متروكة لسؤن الإقليم والمجالس المحلية المختصة.

ومن هنا فإن الموضوع الذي نستم التركيز عليه في هذا الجزء، هو (حق تنظيم الموازنة العامة للدولة وتوزيع الثروات)، الذي هو إذن من اختصاص الحكومة المركزية في أغلب الأنظمة الفيدرالية. ويشكل النفط العمود الفقري للإيرادات العراقية والدخل القومي، حيث تنفي المعادن الأخرى والمنتجات الزراعية والصناعية تحنل موقفاً ضعيفاً. ولما كانت حفول النفط المنتجة تقع في نضج محافظات محددة، أخذت تصاعد الدعوات بضرورة حصول المحافظات النفطية على حصة كبيرة من عائدات النفط العراقي.

أخذت تصاعد الدعوات في
بضرورة حصول المحافظات
النفطية على حصة كبيرة من
عائدات النفط العراقي

إن الدعوة لتخصيص نسبة معينة من عائدات النفط للمحافظة المنتجة ليا، قد تبدو منسجمة مع النظام الفيدرالي في العراق حيث أن الأقاليم الجديدة بحاجة إلى إيرادات تغطي بها التزاماتها، وكذلك للإتفاق الضخم على خطط الإعمار، ولكن هل يعني ذلك أن كل محافظة تستأثر بعائدات الثروة العراقية الموجودة في أراضيها ولا تلتفت لالتزاماتها ومسؤولياتها تجاه المحافظات الأخرى؟ وهل تبقى المحافظات التي لا تحتوي على حزين من الثروات النفطية فقيرة تمتد يد المساعدة إلى الآخرين؟ وهل تستطيع الحكومة الفيدرالية في العاصمة أن تؤدي التزاماتها القانونية والإدارية والمالية والسياسية تجاه الأقاليم دونها تمويل؟

تعد تفاوتت وجهات النظر بين الساسة العراقيين بخصوص هذه النقطة، التي عُدت من اعتد النقاط التي واجهها موضوع الفيدرالية، وبخاصة بعد تصاعد الدعوات حول ضرورة اختلاف التخصيصات بين الأقاليم المنتجة للنفط والأقاليم الأخرى، التي لا تحتوي على مخزونات نفطية، ومن المؤكد أن هذه الدعوات نابعة من الحرمان الطويل الذي عانى منه بعض المحافظات، وبخاصة المحافظات النفطية منذ بدء تصدير النفط لأول مرة عام 1927. فمن غير المقبول أن يجري استخراج النفط من أراضي هذه المحافظات، ويصدر إلى الخارج وتذهب عائداته إلى المركز في بغداد، وبعض المحافظات التي ينتمي إليها رجال السلطة والحكومة، فضلاً عن أن هذه الدعوات كانت ناجمة عن التراكمات السياسية والاقتصادية، التي فرضها النظام السابق، والتي كانت تسم بالتمييز بين محافظة وأخرى في

الإتفاق المالي والتخصيصات الاستثمارية، إذ إن الأرقام والحقائق تؤكد هذه الحقيقة. ففي مراجعة بسيطة لتوزيع التخصيصات الاستثمارية على المحافظات العراقية، يتضح أنه لم يكن هناك تناسب بين عدد ونسبة سكان كل محافظة، وقيمة ونسبة ما تخصص لها من نفقات في الموازنة.

لم يكن هناك تناسب بين عدد ونسبة سكان كل محافظة، وقيمة ونسبة ما تخصص لها من نفقات في الموازنة

وبالمقابل فإن هناك ضمانات اقتصادية تنس عليها الدستور العراقي، إذ أن ملكية وإدارة الحقوق النفطية الحالية وكذلك توزيع عائداتها تمت معالجتها دستورياً في المادتين 111 و112، ولما هنا في صدد تقاسم مضايف المواد بقدر ما هي محاولة للتركيز على فترة توزيع عائدات هذه الواردات على الشعب بالشكل

المنصف مع استعمال المعايير التي تضمنتها الفقرة: معيار الكثافة السكانية ومعيار الحرمان الذي أصاب المحافظات والأقاليم المتضررة من قبل النظام السابق ومعيار الضرر الذي لحق ببعض المحافظات جراء الإرهاب بعد ذلك، والمهم كذلك في هذه الفقرة هو أن المعايير هذه المذكورة دستورياً في توزيع العائدات يجب أن تؤدي إلى تحقيق التنمية المتوازنة لمختلف المناطق في البلاد.

إذن عائدات الثروة يجب أن تحقق توازناً تنموياً دونما تمييز في شتى أنحاء البلاد، هذا التوازن في التنمية، يصبح المجلس الرئيس في ضمان توزيع العائدات، بالشكل الذي يضمن تخصيص حصة عادلة للأقاليم والمحافظات، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها، كما أشارت إليه الفقرة (3) من المادة 121 من الدستور.

إن الإسراع في مناقشة قانون النفط والغاز ودفعه إلى البرلمان يرسم ملامح إدارة الثروة النفطية، بالشكل الذي يحقق الاستغلال الأمثل للثروة بمشاركة الحكومة الاتحادية وبمشورة الأقاليم والمحافظات

هذه ضمانات دستورية، ولكن من أجل السير بشكل متوازن يدفع بالطمأنينة إلى نفوس العراقيين، يتحتم على مجلس النواب الإسراع في تقديم قانون ينظم توزيع العائدات النفطية، بالطريقة التي تحقق التوازن في التنمية بشكل عادل، وتخلق شعوراً لعموم العراقيين بعدالة التوزيع.

الخطوة هذه تعد أحد صقّامات الأمان لرفع هواجس الحرمان والحيف المتوقع حصوله جراء تشكيل الأقاليم، وفي السياق نفسه فإن الإسراع في مناقشة قانون النفط والغاز ودفعه إلى البرلمان يرسم ملامح إدارة الثروة النفطية، بالشكل الذي يحقق الاستغلال الأمثل للثروة



مشاركة الحكومة الاتحادية ومشورة الأقاليم والمحافظات. إذن نحن أمام مهمتين أساسيتين: إدارة الثروة النفطية وإدارة عائداتها، وهاتان المهمتان بحاجة إلى أن تنظما بفاعلية بحيث لا يصاب منه لمخفق الإنصاف والعدالة في التوزيع والمهنية في الإدارة لصالح الشعب العراقي كله.

ومع قيام النظام الفيدرالي في العراق، فإن الحكومات الإقليمية، يجب أن يكون لها نفوذ مالي يسمح لها بتشكيل السياسات الاقتصادية، التي تلمى احتياجات الأقليم وتعود على الأفراد بزيادة الدخل، ما يأخذهم إلى السعي وراء تطبيق هذا النظام.

أما بدون مصادر الدخل المستقلة، فإن الحكومات الإقليمية ستظل معتمدة على الحكومات المركزية لتمويلها، الأمر الذي يجعل استقلال الأقاليم استقلالاً سياسياً أمراً أجوف، فارغ المضمون، وسيحول دون تطبيق سياساتهم التي صنعوها لأنفسهم.

وبما أن معظم دخل العراق من النفط، لذا فإن الأقاليم كلها، يجب أن يكون لها نصيب من هذا الدخل، وإلا فسيؤدي هذا إلى نشوب خلافات على الثروة. ذلك الأمر الذي قد يتفشى في أنحاء البلاد كلها. أما عن كيفية توزيع دخل البترول، فإن الأقاليم الغنية بهذه المادة، يجب أن تحصل على نسبة من هذا الدخل، لكيها الأقاليم المنتجة له، ويتسبب إنتاجها للبترول في مشاكل بما في ذلك تلوث البيئة والآثار السلبية على الصحة العامة والمحاصيل الزراعية. وكما ورد في الدستور الفيدرالية الأخرى التي حددت نسبة معينة من إيرادات الثروات إلى الأقاليم التي تقع في أراضيها تلك الثروات، وغالباً ما تكون تلك النسبة تتراوح بين (5% - 13%) وتالياً فإن الفشل في تعويض تلك الأقاليم المنتجة للنفط عن ما تكبده من عناء، قد يتسبب بكل سهولة في ظهور موجات من الغضب والاستياء، بالقدر نفسه الذي كانت سبباً به الأقاليم غير المنتجة للبترول في حالة حرمانها من دخله.

وعلى الرغم من إمكان إيجاد حل عادل في مسألة السيطرة الإقليمية وتوزيع الثروة، إلا أنه يجب أولاً إذابة جميع الفروق الاقتصادية بين الجماعات كلها على المستوى القومي. إن هذا النمط من السياسة، يتناسب مع مطالب الأكراد، الذين إنهم أبدوا رغبتهم في أن يتم تقسيم الدخل القومي بين الأقاليم، بما في ذلك دخل النفط وذلك حسب تعداد السكان. وإذا نظرنا إلى التجربة النيجيرية، تلك الدولة التي لديها احتياطي وفير من النفط، فإن هذا سيوضح لنا المشاكل المحتملة والتي يتسبب تقسيم دخل النفط في إثارتها داخل العراق الفيدرالي. وما حدث في نيجيريا هو أن الأقاليم المنتجة للنفط تطلبت من سياسة تقسيم الدخل وقالت إننا نتكبد المشقة والعناء في إنتاج البترول وذلك

على حساب اقتصادنا وبيئتنا الطبيعية ولذا فإننا نستحق النصيب الأكبر من هذا الدخل، ومع الوقت تحولت تلك المطالب إلى أعمال عنف وظهرت حرب العصابات التي قامت بأعمال تخريبية في أنابيب النفط وذلك لحذب انتباه الحكومة. ومن جانبها فقد أعلنت الحكومة النيجيرية عن استجابتها لتلك المطالب ووعدت بزيادة دخل الأقاليم المنتجة للنفط عن الأقاليم الخالية منه، بنسبة 1.3% من دخل النفط، ولذا فقد ظهرت منافسة حادة وعنيفة لفرض السيطرة على دخل النفط في أقاليم الدلتا النفطية وكذلك فرض السيطرة على الحقول غير الشرعية للنفط في المنطقة.

وقد أظهرت التجربة الأمريكية أن نمو الصناعة وتوسعها يتطلبان توسيع صلاحيات السلطة الفيدرالية المركزية وتقلص سلطة الولايات، والاتجاه العام في التجربة الأمريكية منذ إعلان الدستور قبل أكثر من 200 عام هو من الكونفيدرالية إلى الفيدرالية إلى فيدرالية متركزة مع نمو الهوية القومية الأمريكية.

2 - النهج الذي اتبعه الدستور العراقي بما يخص توزيع الثروات⁽²⁾

دخل الدستور العراقي الفيدرالي، الذي صوت عليه الشعب العراقي في 15 تشرين الأول (أكتوبر) 2005 حيز التنفيذ في 20 أيار (مايو) 2006، وهو تاريخ تشكيل أول حكومة عراقية دائمة بعد إسقاط النظام البائد، لولاية توازي ولاية مجلس النواب العراقي، وبدخول هذا الدستور حيز التنفيذ تكون أحكامه واجبة التنفيذ أيضاً. وعند إلقاء الضوء على أحكام هذا الدستور بخصوص الثروات الطبيعية بشكل عام، والنفط والغاز على وجه الخصوص، فلا بد من الإشارة إلى النهج الذي اتبعه هذا الدستور في توزيع السلطات والثروات بين الحكومة الاتحادية من جهة وبين حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من جهة أخرى:

3. كيفية توزيع الثروات الطبيعية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدستور العراقي الفيدرالي⁽³⁾:

يختلف حكم الدستور العراقي الفيدرالي بخصوص مختلف الثروات الطبيعية، وسنعالج هنا حكم جميع المعادن، عدا الغاز والنفط، حيث نفرد لهما موضوعاً مستقلاً لأهميتهما.

2 - المزيد من المعلومات ينظر صفحتي إسماعيل البريضي خصوصيات النظام الفيدرالي في الدستور العراقي الدائم تحت مضمون إلى مؤتمر صراكورا حول الدستور العراقي الجديد تقنية من 13-1E تشرين الثاني (نوفمبر) 2005.

3 - المزيد من المعلومات انظر: جواد كاظم الذكرى، الدستور العراقي وتوزيع الثروات: مركز حوراني للدراسات والبحوث الاستراتيجية، بغداد، آذار 2007.

• المعادن الأخرى غير النفط والغاز:

نصت المادة (115) من هذا الدستور على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المستقلة في إقليم ... الح). وذلك يعني أن الثروات الطبيعية باستثناء النفط والغاز كالحديد والزنك والنحاس والدمج والمانس والشمع المحوري والبورانيوم والحجر الجيري وغيرها من المعادن، هي من اختصاص حكومات الأقاليم حصراً لأنه لم يرد لها ذكر في المادة (110) الخاصة بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ولا في المادة (114) الخاصة بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم بناء عليه تملك حكومات الأقاليم حتى استثمار هذه المعادن والبحث عنها واستخراجها وإدارتها وبيعها وتصديرها أو استخدامها في الصناعات المحلية. أي أنها تملك حق التصرف بها بكل أنواع التصرفات العادية والقانونية لاستثمارها على الوجه الذي تراه مناسباً لا يشاركها فيها أحد.

• المياه:

والمياه أيضاً تعتبر ثروة طبيعية هامة، بل ربما تستوفي أهميتها في العشرين سنة القادمة، أهمية النفط والغاز. وقد ورد ذكرها في المادة (110) الخاصة بالاختصاصات الحصرية والفقرة سابعاً من المادة (114) الخاصة بالاختصاصات المشتركة ما يستدعي التوقف عندهما لمعرفة موقف هذا الدستور من مسألة المياه كثروة طبيعية.

والمياه أيضاً تعتبر ثروة طبيعية هامة، بل ربما تستوفي أهميتها، في العشرين سنة القادمة، أهمية النفط والغاز

• نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (110) على ما يأتي:

«تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للتوازنين والأشرف الدولية. وهذه المادة هي المادة الوحيدة التي حددت الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، كما سبق لنا بيان».

ومن الفقرة تلك نستنتج أن ما يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية فيما يخص المياه مقتصر على تخطيط السياسات فقط، وليس تنفيذها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا التخطيط للسياسة هو ما يتعلق بمصادر المياه من

خارج العراق لضمان مناسيب المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. وذلك وفقاً للقوانين والأعراف الدولية، وهذه العبارة الأخيرة تساعدنا كثيراً في تحليل وفهم معنى ومغزى هذه المادة، ونستنتج منها أن الأمر يتعلق بالأنهار الدولية التي تدخل الحدود العراقية وضرورة الحفاظ على حقوق العراق فيها واتخاذ ما يلزم لضمان تدفق المياه إليها بشكل يتناسب مع حقوق العراق في تلك المياه وفقاً للاتفاقيات التي تربط العراق بالدول التي تتدفق منها المياه إلى العراق.

• نصت الفقرة (سابعاً) من المادة (114) الخاصة بالاختصاصات المشتركة على ما يأتي: «رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها توزيعاً عادلاً وينظم ذلك بقانون» وتأتي هذه الفقرة ضمن المادة (114) الخاصة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، وهذا يعني أنها خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ولكنها أيضاً ليست من الاختصاصات المشتركة للأقاليم على وجه الانفراد.

وهنا نورد الملاحظات الآتية:

• تتعلق هذه الفقرة برسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بهدف التوزيع العادل، وذلك يشمل السدود والخزانات المائية ومشاريع الري داخل الدولة العراقية وشق الجداول والترع والمشاريع الإروائية.

• كونها من الاختصاصات المشتركة يعني وجوب التعاون والتنسيق والتشاور واتخاذ القرار مشتركاً بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم بصدد رسم وتنظيم سياساتها.

• كونها من الاختصاصات المشتركة يشملها الحكم الذي ورد في عَجْر المادة (115) ونصه ما يأتي: «تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما»، أي بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم.

وخلاصة القول أن الكلمة العليا في رسم وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية تكون لحكومة الإقليم، لأنه عند تعارض قانون يسنه الإقليم مع حكم قانون اتحادي. بصدد رسم سياسة وتنظيم المياه الداخلية، تكون الأولوية لقانون الإقليم.

4. كيفية معالجة موضوع النفط والغاز في هذا الدستور

أقرت الدستور العراقي مادتين لمعالجة موضوع النفط والغاز، هما المادة (111) التي



نصت على أن النفط والغاز، وهما ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة، والمادة (112) التي نصت على:

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف متناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة محددة للأقاليم المنتجة والتي حرمت عنها بصورة مجحمة من قبل النظام السابق والتي تميرت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة معاً، بوضع السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

• الحقول المستقبلية:

أول ما يلاحظ على هاتين المادتين أنهما لم تنطرقا إلى الحقول المستقبلية، وهذا يعني أن تلك الحقول ستكون من اختصاص حكومات الأقاليم التي توجد فيها على وجه الأفراد، ولا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية، ولا يشملها القيد الوارد في الفقرة الأولى من المادة (112) بخصوص التوزيع المنصف لواردها والذي يتناسب مع التوزيع السكاني... الخ، لأن ذلك القيد يصرح عبارة الفقرة المذكورة من المادة (112) مقصور على الحقول الحالية، ولأن المادة (115) نصت على أن ما لم ينص عليه صرح السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظة.

• المادة (111) ملكية الغاز والنفط:

أوردت هذه المادة عبارة عامة تفيد بأن النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة، فلا بد من تفسير المقصود بالمادة (111) وبيان غزائها بالمادة التالية لها بفقرتها الأولى والثانية، إذ أقرت هذه المادة بملكية كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة للنفط والغاز. هنا نورد الملاحظات الآتية:

أولاً: لم تقل هذه المادة بأن النفط والغاز ملك للدولة العراقية بل جعلتهما ملكاً للشعب العراقي، وفي ذلك دلالة خاصة تخرجهما من كونهما من الأملاك الحكومية للدولة الاتحادية.

ثانياً: يتنازع تفسير هذه المادة احتمالان:

1. أن كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة مالك لكل النفط والغاز

الموجود في كل الأقاليم والمحافظات على وجه الشبوع.

2. أن شعب كل إقليم أو محافظة يملك النفط والغاز الموجود في إقليمه أو محافظته وبهذا يختص هؤلاء بما هو موجود في أقاليمهم أو محافظاتهم.

ثالثاً: وهنا فإن الاحتمال الأول هو المرجح، لأنه لا اجتهاد في مورد النص، ولكن لا بد لنا من تحليل مفهوم الملكية هنا؛ فهل المقصود بها هي الملكية كما هي معروفة في القانون الخاص كونها سلطة مباشرة للمالك على المملوك يباشرها بعناصيرها الثلاثة: الاستعمال والاستغلال والتصرف؟ أم أن المقصود بذلك هو التأكيد على وجوب وضع ثروتي النفط والغاز في خدمة الشعب العراقي وتخصيص وارداتها لمصلحته ولازدهاره وتقدمه، لا أن تكون كما كانت في زمن النظام السابق بيد فئة قليلة تتصرف بها لمصلحتها ولتحقيق مآربها الخاصة وتبديدها كما تشاء؟ لقد جاء النص كرد فعل على الوضع السائد في ظل الأنظمة البائدة وعلى سياساتها الطائفة.

ويدعم هذا التفسير ما ورد في الفقرة (أولاً) من المادة (112) من تأكيد على توزيع الواردات بإنصاف وأخذ التوزيع السكاني بنظر الاعتبار وكذلك المحرومية السابقة واللاحقة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن من قواعد التفسير أن يُحمل الكلام على الوجه الذي يكون له معنى، لأنه عملياً يتعذر أن يقوم الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات بممارسة عناصر الملكية في كل تلك المناطق المختلفة، ما يعني أن شعب الإقليم أو شعب المحافظة هما اللذان يقومان بممارسة حقوق الملكية داخل الإقليم أو المحافظة بالنسبة للنفط والغاز، وبذلك نقرب من المعنى المقصود في الاحتمال الثاني المذكور في (2) أعلاه.

الحقول الحالية

إذا اتهمنا من ذلك الجدل حول تفسير مدلول المادة (111) ننتقل إلى موضوع الحقول الحالية المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (112) فهذه المادة نصت على قيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة. وأول سؤال يطرح نفسه هنا هو: ما هو المقصود بالحقول الحالية؟ في مؤتمر البحر الميت، الذي نظمته الأمم المتحدة حول النفط والغاز في الدستور العراقي، حاول عدد من خبراء النفط العراقيين السابقين تفسيرها بأنها تشمل كل حقل مكتشف حتى وإن لم يجز استخراج النفط والغاز منه، أي استثماره



فعلًا حالياً. لكن النص الدستوري الذي يقول: «تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم... الخ» يرجّح القول بأن مفهوم الحقول الحالية يقتصر على تلك الحقول التي كان يستخرج منها النفط والغاز فعلاً (أي الحقول المستثمرة) عند وضع النص، فالنص يقول بإدارة النفط والغاز المستخرج وهذا ليس متحققاً في الحقول المستكشفة التي لم يجر استثمارها فعلاً.

والملاحظة الثانية على ما ورد في الفقرة (أولاً) من المادة (112) أنها نصت على الاشتراك في الإدارة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز، وهذا يعني أن ليس للحكومة الاتحادية الانفراد بهذه الإدارة ولا بد من إشراك حكومات الأقاليم المنتج أو المحافظة المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، وبعبارة أخرى على الحكومة الاتحادية

**ان مفهوم الحقول الحالية
يقتصر على تلك الحقول التي
كان يستخرج منها النفط
والغاز فعلاً**

العراقية بموجب هذا النص (على سبيل المثال) إشراك مجلس محافظة كركوك في إدارة الحقول المنتجة في حدود محافظة كركوك الآن، وإذا أصبحت كركوك مع إقليم كردستان فعلى الحكومة الاتحادية إشراك حكومة كردستان في إدارتها مع ملاحظة ما سيأتي بخصوص كون هذه السلطة من الاختصاصات المشتركة بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، وأنها محكومة بما ورد في عجز المادة (115) من الدستور بخصوص توزيع موارد الحقول الحالية، إذ ألزمت الفقرة (أولاً) من المادة (112) بتوزيع الواردات المتحققة من الحقول الحالية بشكل منصف مع الأخذ بنظر الاعتبار المعايير الآتية:

• التناسب مع التوزيع السكاني.

• درجة الضرر والمحرومية بصورة محففة من قبل النظام السابق، وأضيف إلى النص، فيما بعد، عبارة (والتي تضررت بعد ذلك) في إشارة إلى محافظات الأنبار وصلاح الدين والموصل والنجف التي تضررت بعد سقوط النظام.

• تأمين التنمية المتوازنة لمختلف مناطق من البلاد.

وأضافت بأن ذلك ينظم بقانون، والمعايير هذه واجبة المراعاة في ذلك القانون.

رسم السياسات الاستراتيجية:

نصت الفقرة الثانية من المادة (112) على قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط

والغاز، وربطت ذلك بهدف تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي من جهة، واستعداد
أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، من جهة أخرى.
وهذه الفقرة قاطعة الدلالة في وحيث الاشتراك الفعّال وعلى قدم المساواة والتأثير
في رسم تلك السياسة بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم والمحاكمات المتحدة،
لأن كلمة (معاً)، قاطعة الدلالة في معناها ولا تحتاج لتفسير.

إشكالية تكييف السلطات والمهام الواردة في المادتين (111) و(112):

السؤال المطروح هو بخصوص تكييف ما ورد في المادتين أعلاه فهل إنهما ضمن السلطات
المحصرة للحكومة الاتحادية أم إنهما خارجتان عن السلطات المحصورة تلك؟ وإذا لم تكن
ضمنها، فهل هي من السلطات والصلاحيات المشتركة بين المركز والأقاليم؟

في الجواب عن هذين السؤالين نقول: إن المادة (110) بفقراتها التسع حددت حصراً
السلطات المحصورة للحكومة الاتحادية في ما ورد في تلك الفقرات التسع، وكونها
سلطات حصرية، فلا مجال لإضافة سلطة أخرى إليها إلا بتعديل دستوري، وإذا قيل
إنهما من السلطات المشتركة بين المركز والأقاليم، فربما كان ذلك محل جدل حيث
لم ترد ضمن المادة (114) التي عيّنت السلطات المشتركة بين المركز والأقاليم في
فقراتها التسع، لذلك فالجدل يدور حول تكييف ما ورد بالمادتين (111 و112)
بخصوص النفط والغاز، ونرى صعوبة تكييفها على وجه يدخلها ضمن السلطات
المحصرة للحكومة الاتحادية للسبب الذي سبق ذكره، كما لا يمكن اعتبارها من
السلطات المشتركة للأقاليم والمحاكمات على وجه الانفراد لأن المادة (111)
الخاصة بملكية النفط والغاز لم تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى الحكومة الاتحادية
ولا إلى حكومات الأقاليم، بل أشارت إلى الشعب العراقي في الأقاليم والمحاكمات،
ولأن المادة (112) بفقرتها أشارت إلى اشتراك الحكومتين (الاتحاد والأقاليم) في ممارسة
السلطات المنصوص عليها فيهما معاً، مما يجعلها موضوعياً من ضمن الاختصاصات
المشتركة، بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، لأنها، إذا تركنا الجانب الشكلي
الذي لا يصلح لترجيح أي من الاحتمالين أي التصنيف ضمن الاختصاصات المحصورة أو
ضمن الاختصاصات المشتركة، فإنه من الناحية الموضوعية يستنتج من عبارات
المادة (112) أن السلطات المذكورة فيها هي من الاختصاصات المشتركة، كونها
تشاركها (أي الطرفين) ولا تفرد أحدهما بممارسة تلك الاختصاصات، هذا من جهة،



ومن جهة أخرى، فإن عبارة المادة (114) صيغت بشكل يسمح بإدخال اختصاصات أخرى غير المذكورة في فقرات تلك المادة ضمن الاختصاصات المشتركة، حيث يفهم ضمناً من عبارة (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الأقاليم)، أنها أوردت تلك الاختصاصات على سبيل المثال وليس الحصر.

لأن عبارة (تكون الاختصاصات الآتية... إلخ) لا تمنع من وجود اختصاصات مشتركة أخرى غير تلك المذكورة في الفقرات السبع للمادة (114)، وإذا صح التعبير فإن المادتين (111 و112) تكونان محكومتين بما ورد في عجز المادة (115) من كون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينه وبين قانون الاتحاد.

الاستنتاجات

1 - هناك اتجاهان رئيسان في المجتمع العراقي حول كيفية حكم العراق وإدارته، وهما:

أ - إقامة حكم مركزي قاعدته في بغداد ومنها تدار شؤون العراق وإدارته، سواء كان ذلك النظام قائماً على الشورى، أو ديمقراطياً.

ب - أو إقامة حكم مركزي في السلطة والحكم، إلا أنه يعمل مبدأ اللامركزية الإدارية في المحافظات.

2 - ثمة مخاوف وعقبات تعترض الفيدرالية في العراق يمكن إجمالها في نقطتين:

أ - إن هناك اختلافاً بين القوى المتفهمة على مبدأ الفيدرالية على طبيعة هذه الفيدرالية، بين الأكراد الذين يطرحون الفيدرالية على أساس قومي جغرافي كصيغة لكيانهم القومي الخاص بهم، وبين بعض القوى العربية التي تطرحها من باب وحدة وقوة العراق، وبين قوى ثالثة تنظر إلى المسألة من باب إداري لا أكثر، فيما تبقى هناك مجموعات رافضة للفيدرالية من الأساس.

ب - إن الفيدرالية كصيغة للحكم في العراق تثير مخاوف وحفيظة الدول المجاورة للعراق وبشكل خاص تركيا التي ترى فيها مدخلاً لإقامة دولة كردية في العراق ستعكس بظلالها على أكرادها في الداخل، وكذلك الأمر في إيران وسورية لأسباب مشابهة.

3 - يمكن أن يطور العراق نموذجاً فدرالياً فريداً من نوعه، وخاصاً به، مستفيداً من تجارب مختلف النماذج التي اعتمدها الدول الأخرى، وفي ضوء ذلك من الممكن أن يند تغير بعض فقرات الدستور، والتي تخص الفيدرالية، وبما ينسجم مع الفقرات الحاصلة على الساحة العراقية.