العـراق...
بين الفدرالية وشبح التقسيم

أ. م. د. لطيف كريم محمد*
أكاديمي وباحث من العراق

* كلية العلوم السياسية ـ جامعة تكريت

مقدمة

إن النظم السياسية الفدرالية بمفهومها الإكاديمي (العلمي) هي نظام سياسي واقتصادي واجتماعي عالمي متطور جداً، وأن أغلب دول العالم المتقدمة والمتطورة قد أخذت به ونصت عليه دساتيرها وحققت بموجبه الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي والأمني، كالولايات المتحدة الأميركية والدول الغربية الاوربية بشكل عام، ولكن ذلك تم قبل التطبيق له بموجب (نظرية سياسية) وخط شروع نال رضا الاغلبية المطلقة وليس النسبية. وعليه جاءت دساتيرها ملبية لتلك (النظرية السياسية) والمجتمعية، أي كان هناك (وعي جمعي) قد تحقق مسبقاً بضرورة تحقيق النظام الفدرالي، وأضحت هناك حقيقة مطلقة مفادها بأن هذا النظام الفدرالي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمسألة الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ولن يفرض من الخارج.

وبرغم أن الوثائق الخاصة بالفدرالية متضاربة من حيث تاريخ نشأتها، إذ أن بعضها يعتبر أقدم أنموذج هو الاتحاد السويسري عام 1291، وبعدها الولايات الأميركية المتحدة عام 1787 وكندا عام 1897.

والوثائق التاريخية ترجع تاريخ النظم الفدرالية الى ما قبل عام ثلاثة الاف ومائتي سنة خلت، أي الى عام 1186 ق.م، بين قبائل في مناطق كثيرة في العالم، خاصة في المدن الاغريقية والرومانية القديمة، حيث اصبحت روما بموجبها بعد ذلك قوة فدرالية، وارتبطت بها المدن الأكثر ضعفاً باعتبارها شريكة في النظام الفدرالي.

وشهدت العصور الوسطى في العالم الاسلامي نوعاً من النظم الفدرالية تسمى الامصار وتتمتع بإدارة ذاتية.

إما دول أوربا فقد تمتعت بنوع من الحكم الذاتي، فيما يعرف اليوم بشمال ايطاليا والمانيا وسويسرا، حيث قامت في الأخيرة روابط على شكل كونفدراليات، لأغراض التجارة والدفاع استمرت في سويسرا منذ 1291-1897، وتحولت بعدها الى نظام فدرالي عام 1848.

وتوالت النظم الفدرالية في التطبيق، إذ تحولت الولايات المتحدة من الكونفدرالية الى الفدرالية، وكندا اصبحت ثالث دولة فدرالية، كما اشرنا واستراليا عام 1901.

وشهد النصف الثاني من القرن العشرين انتشاراً واسعاً للأنظمة الفدرالية في أكثر قارات العالم:

الهند الصينية	1945
بورما	1948
اندونوسيا	1949
الهند	1950
الباكستان	1956
الملايو	1957
ماليزيا	1963
الامارات العربية المتحدة	1971

فالفدرالية وفق السياق التاريخي لا تعني (التقسيم)، بل تعني (الاتحاد) وتوظيف امكانيات هذا الاتحاد لخدمة المجتمع ورفاهيته، بتوظيف قدرات البلد والإقاليم للتنمية الاقتصادية والبشرية وحماية الهوية الوطنية وتعزيزها لخدمة الفرد والمجتمع. وانطلاقاً من هذه المقدمة نسأل: إن خيار الفدرالية في العراق هل يحقق الوحدة الوطنية أم لا؟ هذا ما ستجيب عليه ورقتنا البحثية.

أولاً: الفدرالية في العراق والخلط في المفاهيم

لقد أساء الكثير من السياسيين فهم الفيدرالية، وفي الوقت نفسه أساء فهمها أيضاً من الجماعات الاجتماعية والسياسية والجماعات الاثنية وكذلك

الحكام والمحكومين غير المتخصصين في العلوم السياسية والاجتماعية، ما عادوا يميزون بين(الفدرالية) التي تعني(الاتحاد) وبين الكونفدرالية

الاحزاب. بعبارة أخرى قبل الحكام والمحكومين غير المتخصصين في العلوم السياسية والاجتماعية، ما عادوا يميزون بين(الفدرالية) التي تعني(الاتحاد) وبين الكونفدرالية، ولهم الحق في ذلك لأن دستور عام 2005، لم يضعه وبلا شك أن سياسة الفقهاء في القانون الدستوري والمتضلعون في علم السياسة، وبالتأكيد فأن المحتل الأميركي والقوى الدولية والإقليمية، كانت واعية لما فرضته بشكل عاجل لتحقيق مصالحها المستقبلية، في بقعة جغرافية تشكل (مصدر الثراء)، ومن ذلك وهدفها الوصول الى (الفوضى الخلاقة)، التي تشتد بموجبها الصراع والعنف القومي والديني والطائفي والاثني بكل أبعاده[1].

فالنظام الفدرالي (Federalism) لا يعني تفكيك الدولة والمجتمع السياسي، بقدر ما يعني مشاركة سياسية وتقسيم إداري إلى وحدات إدارية، تسهل عمل الخدمات على مستوى النواحي والاقضية والمحافظات والإقاليم وتخفيف العبء عن الدولة المركزية[2].

وتؤكد أن استقلال السلطات الثلاثة في الدولة المركزية السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وتكاملها، على أن تخضع سلطات الإقاليم لسلطات الدولة الاتحادية.

ومن الجدير بالذكر فإن هناك ثلاث حلقات للدولة الاتحادية تمارس فيها الصلاحيات كاملة على الاقاليم الفدرالية وهي:

1 ـ المؤسسة العسكرية تكون حصراً بيد السلطة الاتحادية.

2 ـ الموارد المالية والاقتصادية وثروات جميع الاقاليم تخضع لموازنة الدولة الاتحادية.

3 ـ مؤسسة وزارة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ايضاً تكون حصرياً بيد السلطة الاتحادية. وما عدا ذلك تخضع لمؤسسات الاقاليم.

وعليه فإن الفدرالية في مبادئها الاساسية وفي الفقه القانوني والدستوري واضحة، لا تقبل اللبس في وجود شخصية دولية واحدة مركبة من سلطات اتحادية واقليمية، وإن السلطة الاتحادية لها الأولوية على سلطات الإقاليم وليس العكس[3].

(1) للمزيد ينظر: سعد محمود حسين، مخطط التفتيت الأميركي للوطن العربي، رسالة ماجستير، المعهد العالي للدراسات السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية 2004–2005، ص97.

(2) للتفاصيل ينظر: شاكر محمود وهيب، سياسة دولة الامارات العربية المتحدة تجاه منطقة الخليج، رسالة ماجستير، المعهد العالي للدراسات السياسية والدولية، 2005–2006، ص21.

(3) للتوسع ينظر: سعدي ابراهيم حسين، الفدرالية، النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، دار الكتب العلمية للطباعة والنشر، بغداد، بلا، ص2.

ثانياً: مشروع الدولة العراقية الفدرالية

إن مشروع الدولة الفدرالية في العراق هو مشروع حديث النشأة والتطور، وفيه الكثير من المشاكل والإرباك، برغم أن اقليم كردستان الفدرالي قد أصبح واقعاً ملموساً وناجحاً على المستوى الوطني، إلا أن على المستوى الجغرافي لا زال غير واضح المعالم، وفيه الكثير من المشاكل، لكونه الخارطة الجغرافية هلامية ومحض خلاف واسع على المستوى الديمغرافي والجغرافي والسياسي، برغم أن الاكراد بعد الاحتلال الأميركي للعراق أظهروا رغبتهم مجدداً في العودة الى تبني الدستور الجديد عام 2005، وإلى فدرالية قومية تضمن حقوقهم وتمكنهم من الادارة الكفؤة لإقليم كردستان (اربيل، دهوك والسليمانية) وبما يعزز الوحدة الوطنية العراقية، إلا أن حق تقرير المصير ظل بشكل مطلقاً قومياً لهم على المستوى الشعبي الكردي[4].

أن اقليم كردستان الفدرالي قد أصبح واقعاً ملموساً وناجحاً على المستوى الوطني، إلا أن على المستوى الجغرافي لا زال غير واضح المعالم

وقد أقر قانون ادارة الدولة العراقية المؤقت الفدرالية فقد جاء في المادة الرابعة منه (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي، ديمقراطي، تعددي)، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادي والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس العراق أو الاثنية أو القومية أو المذاهب[5].

وأن الدستور العراقي الجديد عام 2005 في المادة (1) من المبادئ الاساسية، ينص على: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهورية نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، ونصت المادة (13) من المبادئ الأساسية، ثانياً: (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو نص قانوني آخر يتعارض معه)[6].

وفي المادة (119) الباب الخامس الفصل الأول: يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه بإحدى طريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقاليم.

(4) انظر: قحطان احمد سليمان، النظرية الاتحادية والمشروع الفدرالي المقترح للعراق، مجلة دراسات عراقية، عدد2، بغداد، مركز العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 2005، ص 126 وما بعدها.

(5) قانون ادارة الدولة العراقية.

(6) الدستور العراقي الدائم، المبادئ الاساسية، 2005، ص2.

ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

وفي المادة (120): يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقاليم وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع هذا الدستور[7]، أما المحافظات التي لم تنتظم بإقليم فقد منحها الدستور الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، على أن ينظم ذلك بقانون المادة (122).

(7) المصدر نفسه، ص6.

وبناءً على ما تقدم فإن الدستور هو ضامن لوحدة العراق من التقسيم، لكون الفدرالية هي ليست تجزئة، ولا يسلب المركز من صلاحياته في حماية وحدة العراق الفدرالي الاتحادي، ونعتقد أن من واجب الدورة البرلمانية الثالثة إزالة بعض المواد المرتبكة والمتناقضة مع روح وفلسفة الدستور الاتحادي الراهن .

مستقبل الفدرالية في العراق

إن المتتبع لمسار العملية السياسية ونظام الحكم في العراق منذ عام 2003 وإلى الآن، والمستوعب لبنود الدستور عام 2005، يصل الى حقيقة مؤداها بأن: خيار الفدرالية لا بد منه، فضلاً عن الى الازمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي أفرزتها المرحلة الحالية لم يعد بالإمكان تجاهل المطلب الدستوري والمطلب الشعبي، والمطالب المتعلقة بالرأي العام الدولي، وباعتبار أن الفدرالية تكمن فيها حل لمشاكل العراق.

ومن أجل ضمان وحدة العراق وعدم الذهاب الى الكونفدرالية أو التقسيم، نرى أن يطبق النظام الفدرالي (الاتحادي) بشكله الصحيح، على وفق الشروط العلمية والاكاديمية له، وكما يأتي:

ومن أجل ضمان وحدة العراق وعدم الذهاب الى الكونفدرالية أو التقسيم، نرى أن يطبق النظام الفدرالي (الاتحادي) بشكله الصحيح

1 ـ تعديل بعض مواد أو بنود الدستور الغير واضحة، لا سيّما المتعلقة منها بالتداخل في الصلاحيات بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم أو الأقاليم، فيفترض في حالة وجود نزاع أو التباس في القرارات أن تعطى الأولوية للسلطة الاتحادية.

2 ـ أن لا تكون هناك عبارة (حق تقرير المصير)، بعبارة أخرى أن يكون هناك نص واضح، أو مادة واضحة لضمان وحدة العراق.

3 ـ أن الفدرالية أو النظام الفدرالي الاتحادي: هو ليس اتحاداً اختيارياً بل هو ملزم لجميع الإقاليم والمحافظات.

4 ـ أن الفيدرالية يجب أن لا تكون على أساس طائفي أو قومي أو أثنين أو ديني، بل على أساس إداري (عدا إقليم كردستان).

5 ـ وتبعاً لذلك يمكن أن يكون العراق الفيدرالي وفقاً لما يأتي:

أ ـ فدرالية كردستان.

ب ـ فدرالية الوسط.

جـ ـ فدرالية الجنوب.

د ـ فدرالية الشمال.

هـ ـ الغربية (الأنبار).

6 ـ مع تأكيدنا بأن المفهوم الاكاديمي للفدرالية أنه نظام إداري وسياسي واقتصادي متطور جداً، وهو يقوي المركز ولا يضعفهُ.

المفهوم الاكاديمي للفدرالية أنـه نـظـام إداري وسـيـاسـي واقـتـصادي مـتـطـور جـداً، وهـو يقوي المركز ولا يضعفهُ

7 ـ ويتم التأكيد أن: الجيش (المؤسسة العسكرية)، والمؤسسة المالية والاقتصادية، والخارجية والتمثيل الدبلوماسي، تكون هذهِ المؤسسات حصرياً عن صلاحيات الدولة المركزية.

8 ـ التأكيد بذلك على توزيع الثروة بحسب نسبة عدد السكان، وكذلك توزيع السلطة وعدم تركيزها وفق الصيغ الديمقراطية السليمة.

الخاتمة

يبدو العالم في الربع الأول من القرن الحادي والعشرين وسط امواج من المتغيرات في انماط الحكم السائدة، من عالم الفوضى الخلاقة، عالم تتضاءل فيه سيادة الدولة، وتتزايد بين الدول روابط شتى. فهناك الآن في هذا العالم أكثر من خمسة وعشرين دولة، تضم أكثر من اربعون بالمئة من سكان العالم، تعكس كل منها الخصائص الاساسية للدولة الفدرالية وتطبيقاتها.

ومن خلال دراستنا للأنظمة الفدرالية لا نستطيع الاقرار بأن أي من هذه النظم تشكل أنموذجاً صالحاً للتطبيق في كل زمان ومكان، لأن ذلك خاضع لأمور عدة كمستوى الوعي الجمعي والتركيب السياسي، ونوع السياسات الحكومية والوضع الديموغرافي ومستوى التماسك في الاندماج الاجتماعي، ولا نغالي اذا قلنا للظروف الدولية والاقليمية دور في تأجيج اللاوعي أو الوعي الجمعي للجماعات، التي تؤسس البنية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمجتمع معين في مكان معين.

وغالبا ما ارتبطت بالوقت الراهن مسألة الديموقراطية وحقوق الانسان بالفدرالية، لأنها اصبحت مطلباً شعبياً ورسمياً، كما يظهر من مطالبات المنظمات الحكومية وغير الحكومية، وعلى المستوى العالمي نصت عليه المواثيق والعهود والقوانين الدولية. وهكذا اصبح ليس بالإمكان الكلام نظرياً عن الديمقراطية وحقوق الانسان، إلا بتطبيقاتها العملية وتجسيدها دستورياً وعلى أرض الواقع.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول إن خيار الفدرالية بمفهومها ومضمونها القانوني، يحقق الوحدة الوطنية ويجنب البلد من منزلقات التقسيم بكل أشكاله.