



التنظيم القانوني لتكوين الأقاليم في العراق في ظل دستور سنة ٢٠٠٥

م.م. بريسا برويز خسرو

Parisa.parwez@spu.rdu.iq

جامعة السليمانية التقنية/كلية التقنية الإدارية/ قسم تقنيات إدارة أعمال

م.م. صالح توفيق حمه رشيد

Salh.tofeq@gmail.com

وزارة التربية / مديرية تربية دوكان

Legal regulation of the formation of regions in Iraq under the constitution of the year 2005

Assist. Lecturer. Parisa Parwez Khasraw

Sulaimani Polytechnic University / Technical College of Administration

Department of Business Administration Techniques

Assist. Lecturer. Salh Tofeq Hama Rashed

Ministry of Education / Dukan Education Directorate

المستخلص/ إن الفدرالية التي أقرتها الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥ وكذلك قانون إدارة الدولة العرفية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤، تختلف عن تجارب الفدرالية الأخرى وتتميز عنها من حيث إقامتها، والتي تستند بشكل عام إلى وجود إتفاق مسبق بين الطرفين أو عدة أطراف ينظم بموجبه العلاقة بين لبحكومة الفدرالية وحكومات الأطراف المكونة للإتحاد، وهذا ما لم يحدث عند إنشاء الفدرالية في العراق من قبل المكونات العراقية المختلفة، بل إستندت في نشأتها إلى مبادرة من جانب واحد وذلك نتيجة لوجود إقليم واحد شبه مستقل وهو إقليم كردستان، وهذا ما أعطى هذه الفدرالية طابع فريد من نوعها، ورغم ان الدستور الفدرالي العراقي سنة ٢٠٠٥ قد اعطى حق للمحافظات غير المنتظمة في إقليم إنشاء اقاليم جديدة على مستوى الإتحادية لكن لم يحدد حدا اقصى لعدد المحافظات التي يمكن ان يتكون منها الإقليم، وكذلك ترك إجراءات تكوين الأقاليم للقانون العادي، هنا قد طرحت عدة تساؤلات في هذا السياق في ما يتعلق بإمكانية المحافظة ان تتسحب من الإقليم التي كونتها مع المحافظات اخرى ورجوعها إلى صيغة المحافظة أو ان تشكل إقليما مستقلا عن الإقليم التي تكونت معه

وكذلك إمكانية إنضمام إقليمين أو أكثر في حالة وجود عدة أقاليم إلى البعض لتكوين إقليم جديد موحد أو إمكانية إلغاء الإقليم وإنهاء وجوده كوحدة اتحادية والرجوع به إلى المستوى المحافظة, حاولنا في دراسة بحثنا هذا الإجابة على تلك التساؤلات في ظل الدستور الفدرالي وكذلك قانون إجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين أقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨, بالإعتماد على المنهج التحليلي المقارن. **الكلمات المفتاحية:** الاقاليم, التنظيم, دستور

Abstract /The federalism approved by the Iraqi constitution in 2005 As well as the Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period in 2004, It differs from other federation experiences and it is distinguished from it in terms of its residence, Which is generally based on the existence of a prior (advance) agreement between the two parties or several parties It regulates the relationship between the government and the federal government and the government of the constituent parties to the federation, This is what did not happen when the federation was established in Iraq by the various Iraqi components Rather, it was based on its inception on a unilateral initiative, as a result of the existence of one semi-independent region, which is the Kurdistan Region This is what gave this federation a unique character. Although the Iraqi federal constitution of 2005 gave the right to governorates that are not organized in a region to establish new regions at the federal level. But, he did not specify a maximum number of governorates that a region could consist of. As well as leaving the procedures for the formation of regions to ordinary law. Here, several questions have been raised in this context regarding the possibility of the governorate to withdraw from the region that it formed with other governorates ‘And back to the form of governorate Or to form a region independent of the region with which it was formed As well as the possibility of joining two or more regions to each other in case there are several regions to form a new unified region , or the possibility of canceling the region and ending its existence as a federal unit and returning it to the governorate level.In this study, we tried to answer these questions Under the Federal Constitution as well as the Law on Executive Procedures for the Formation of Regions No. 13 of 2008, Based on the comparative analysis method, And We concluded the research with the most important conclusions and suggestions that we reached during our study of this subject.

Keywords: regions, organization, constitution

المقدمة

أولاً: موضوع البحث ان النظام الفيدرالي في جميع انحاء العالم ومنذ نشوئه كان ولا يزال ينمو ويتطور بشكل مستمر, لتعلقه بالتعايش السلمي بين المكونات المتعددة في حدود دولة واحدة, ولكن لا توجد تجربة معينة للفيدرالية في دولة ما يمكن اعتبارها النموذج المثالي الذي ينبغي ان تتخذه الدول الراغبة في تحول انظمتها الى الفيدرالية, ولكن مع هذا فإن التوفيق بين الرغبة في الوحدة والتنوع, او الاختلاف والاتفاق على مستوى الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية والمواطنين جمعاء فيها هي السمة الرئيسية التي تجمع التجارب المختلفة للانظمة الفيدرالية.

وقد تحولت دولة العراق وفق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 والدستور النافذ لسنة 2005 من دولة بسيطة الى دولة فيدرالية, وكانت الظروف السياسية والاجتماعية والتركيبية المتعددة لمكوناتها أدت الى ان يكون النموذج الفيدرالي العراقي ينفرد ببعض الخصائص هي ما يتعلق بتركيبة وتشكيلة الوحدات المكونة للفيدرالية وتنظيمها القانوني المقرر لتشكيل الأقاليم الجديدة .

ثانياً: أهمية البحث ترجع أهمية هذا البحث الى التعرف على عدد الاقاليم المكونة للنظام الفيدرالي العراقي وتنظيمها الدستوري والقانوني, لأن الدولة الفيدرالية وسلطاتها تتكون من هذه الوحدات الإقليمية, وبدونها لا توجد دولة فيدرالية بالمعنى الدقيق, وتكمن أهمية هذا البحث أيضاً في دراسة تشكيل اقاليم فيدرالية جديدة في النموذج الفيدرالي العراقي وكيفية تنظيمها, والتي تتمثل بتشكيل الأقاليم من قبل المحافظات غير المنتظمة في إقليم, وكذلك تشكيل اقليم جديد داخل حدود الاقليم الاصلي.

ثانياً: اهداف البحث ان الهدف الرئيس لهذا البحث هو إعطاء صورة واضحة عن كيفية تكوين الاقاليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008, مع بيان موطن الخلل في النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالبحث, ومحاولة منا تقديم مقترحات مناسبة لسد النواقص وإزالة الشوائب فيها.

ثالثاً: مشكلة البحث ان المشرع الدستوري في العراق قد تبني الفيدرالية في دستور سنة 2005 وجعلها صيغة دستورية لإعادة بناء شكل الدولة الجديدة بعد سقوط النظام العراقي السابق في 9/4/2003, وبمقتضى هذا النظام يجب ان تكون اقليمين كحد أدنى ليكتمل البناء الفدرالي, وتكمن مشكلة هذا البحث في بيان وتحديد الاقاليم المكونة للنظام الفيدرالي العراقي من حيث

التنظيم القانوني لها، وكذلك الإشكالية في تشكيل الأقاليم الجديدة مستقبلاً أو تحول المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى إقليم، وكذلك تشكيل إقليم جديد داخل حدود الأقاليم الأصلي، وهل هي بشكل ينسجم مع الأسس العامة التي أسست عليها النظم الفيدرالية الناجحة؟ وهنا نحاول التطرق والتحليل كل هذه المسائل في ضوء الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ من خلال هذا البحث.

رابعاً: **منهجية البحث** لغرض دراسة موضوع البحث سنتبع المنهج التحليلي، وذلك بإستقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتركيبة الدولة الفيدرالية، وكذلك النصوص المتعلقة بآلية تأسيس الأقاليم الجديدة في هذه الدولة وتحليلها، مسترشدين بأفكار وآراء الفقهاء.

خامساً: **هيكلية البحث** لغرض انجاز هذه الدراسة سوف نقوم بتقسيم موضوع البحث إلى مبحثين نخصص المبحث الأول للحديث عن ماهية الدولة الفيدرالية، من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول مفهوم الدولة الفيدرالية، وفي المطلب الثاني سنتناول طرق نشأة الدولة الفيدرالية، وسنبين في المبحث الثاني آليات تشكيل الأقاليم، من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تكوين الأقاليم على المستوى الإتحادية، أما المطلب الثاني سنخصصه لدراسة تكوين الأقاليم الجديدة داخل الإقليم الأصلي. وسنختم دراستنا بإستخلاص أهم الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات التي سنتوصل إليها.

المبحث الأول

ماهية الدولة الفيدرالية

الفدرالية هي شكل من أشكال الدول الحديثة، التي تسمح بالتعبير عن الخصوصيات الذاتية للأقاليم المكونة لها مع الحفاظ على الوحدة القائمة بين هذه الأقاليم، وهي واحدة من أهم الوسائل الديمقراطية المستخدمة في المجتمعات المتعددة الأصول والثقافات، وتمثل الفدرالية نظاماً ذا خصوصية تشمل الجماعات ذات الاهتمامات الإقليمية أو الاثنية أو العرقية أو الثقافية وغيرها^(١) ويستوحي النظام الفدرالي مفهومه من التنظيم الحكومي، من خلال المسؤوليات الحكومية التي تتقاسمها الحكومة الفدرالية من جهة، وحكومات الوحدات المكونة

(١) ينظر: وحيد علي عبيد السليفاني، تقاسم الثروات في الدول الفدرالية/ منازعات وحلول، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، فاكنتي القانون والإدارة، جامعة دهوك، ٢٠١٣، ص ٣

لها (الولايات أو الأقاليم) من جهة أخرى⁽¹⁾، عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتحدث في الأول عن مفهوم الدولة الفدرالية وفي الثاني نتحدث عن طرق نشأة الدولة الفدرالية. **المطلب الاول: مفهوم الدولة الفدرالية/** من اجل بيان مفهوم الدولة الفيدرالية سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الاول تعريف الدولة القيدالية، وفي الفرع الثاني سنتناول طرق نشأة الدولة الفيدرالية، وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول: تعريف الدولة الفدرالية/ تعد الدولة الفدرالية نوعاً من أنواع الدول المركبة إستناداً الى نوعية سلطة الدولة، لأن السلطات في الدولة الفدرالية تنقسم وتتوزع بواسطة الدستور بين حكومة مركزية وحكومات إقليمية، وتوازن القوى يميل بدرجات متضاربة في الدول الفدرالية المختلفة نتيجة عوامل متنوعة، إذ انه يميل في بعضها الى جانب الحكومة المركزية وفي بعضها الآخر الى جانب الحكومات الإقليمية، لذلك تتصف الدولة الفدرالية بأنها ذات تركيب معقد، مما أورد بشأنها تعاريف عديدة ومختلفة تشابهت وتباينت في مفهومها وفحواها من فقيه آخر من فقهاء القانون العام⁽²⁾، فقد عرفت بأنها " طريقة لفصل السلطات بشكل تتساوى فيه الحكومة المركزية مع الحكومات الاقليمية كل في مجالها، حيث تتنازل كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد عن كل سيادتها الخارجية، وعن بعض سيادتها الداخلية الى هيئة او حكومة مركزية ينشئها دستور الاتحاد ويحدد صلاحيتها"⁽³⁾. وكذلك عرفت بانها " اتحاد عدة دول في شكل دولة واحدة وهي الدولة الفدرالية، وذلك بمقتضى دستور اتحادي مع بقاء سلطات الحكم موزعة بين الدول الأعضاء في الحدود التي يتكفل الدستور الإتحادي ببيانها"⁽⁴⁾، وعرفت ايضا بأنها "الاطار الدستوري لإتحاد مجموعة من الدول في شكل دولة مركبة، أو الذي يحقق للدولة الموحدة تقسيم السلطات بين حكومة عامة وبين وحدات اقليمية، ومن ثم تتحول من خلاله الدولة البسيطة إلى دولة مركبة"⁽⁵⁾ كما وعرفت بانها " دولة واحدة، تتضمن كيانات دستورية متعددة لكل منها نظامها القانوني الخاص واستقلالها الذاتي، وتخضع

(1) هناك تسميات متعددة تستخدم للتعبير عن مكونات الدولة الفدرالية ك (الأقاليم، الولايات، الكانتونات، المقاطعات، الدويلات، والدول الأعضاء) ولكننا نستخدم مصطلح الأقاليم للتعبير عنها.

(2) ينظر: د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، 2009، ص 21.

(3) أريان محمد علي، الدستور الفدرالي، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، 2009، ص 17.

(4) ينظر: لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، دراسة تحليلية مقارنة، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، 2008، ص 35.

(5) ينظر: معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية قانون، جامعة بغداد، 2007، ص 13.

في مجموعها للدستور الفدرالي، بإعتباره المنشيء لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي^(١).
الفرع الثاني: المبادئ الأساسية لقيام الدولة الفدرالية / نستعرض في هذا الفرع أهم المبادئ التي يرتكز عليها النظام الفدرالي الناجح، وهي:

اولاً/ مبدأ الإستقلال الذاتي يوفر النظام الفيدرالي حماية ذاتية ضد استبداد الغالبية في مواجهة الأقلية والتي يمكن أن تكون أغلبية في النطاق المحلي أو الإقليمي، فيكون لها حق تجسيد إرادتها الذاتية في نطاقها الخاص، وفي المجالات التي لا يكون الاختلاف فيها متناقضاً مع الأهداف الأساسية لقيام النظام الفيدرالي، وتكمن هذه الحماية في مبدأ الاستقلال الذاتي، والذي يراد به أن الأقاليم في الإتحاد الفيدرالي تحتفظ بقدر من الاستقلالية على صعيدها الداخلي، بحيث تملك أنظمة سياسية متميزة كل واحدة منها لها دستورها و سلطاتها التشريعية، والتنفيذية والقضائية التي تعمل وفق الإختصاصات المحددة لها بموجب الدستور الفيدرالي، ويفرض مبدأ الاستقلال الذاتي حرية التنظيم الذاتي للأقاليم حيث تمارس الأخيرة تنظيم نفسها بنفسها دون أن يكون للهيئات الفيدرالية عليها أية سلطة عملية في هذا النطاق، فلا تستطيع عزل أعضاء الحكومة المحلية أو قضاتها وليس لها حل المجالس البرلمانية المحلية، حتى ممارسة حق النقض على تصرفاتها المحلية، ولا سلطة إلغاء القوانين المحلية التي ترى عدم ملاءمتها كما لا تستطيع السلطة التشريعية الفيدرالية أن تمس فحوى الاستقلال الذاتي للأقاليم^(٢)، لذا فإن النظام الإتحادي الناجح هو الذي يوفق بين الحاجات والمصالح المشتركة لعموم الدولة الإتحادية وبين الطموحات والرغبات المحلية فيترك لها حرية التصرف في مجالات مصالحها المادية والمعنوية، غير ان هذه الحرية يجب ان تكون منسجمة مع الاهداف العامة التي قامت الفدرالية من اجل تحقيقها وان تكون متسقة ايضاً مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الفدرالية ككل، ويوفر الاستقلال الذاتي للأقاليم فرصة الحفاظ على نوعها الخاص والدفاع عنه، وعليه نستخلص العناصر الأساسية للاستقلال الذاتي وهي^(٣):

١. وجود تنظيمات دستورية خاصة بالأقاليم
٢. حرية تنظيم الأقاليم نفسها بنفسها
٣. حق كل إقليم بان يكون استقلالها مساوياً لاستقلال باقي الأقاليم الأخرى

(١) ينظر: د. محمد هماموند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط٢، اربيل، ٢٠٠١، ص١٨٢.

(٢) ينظر: معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص١٦ و١٧.

(٣) ينظر: المصدر نفسه، ص١٨.

٤. وجود إختصاصات تتفرد الأقاليم بممارستها.

ثانياً/ مبدأ المشاركة يختلف النظام الفدرالي عن أنظمة السياسية الأخرى، حيث أن الأقاليم المكونة لها تشارك فعلياً وبنشاط في اتخاذ القرارات الصادرة عن السلطات الفدرالية، فالنظام الفدرالي يفترض وجود مؤسسات فدرالية تقوم بإدارة المصالح المشتركة وفرض تطبيق القوانين الصادرة عنها على الأقاليم وإن الأخيرة تشارك في هذه المؤسسات وفي اتخاذ القرارات الفدرالية^(١)، لذا فالمشاركة في النظام الفدرالي تعني مشاركة الأقاليم في حكم الدولة الفدرالية، وتحقيق التوافق والانسجام فيما بينها، وهذا ما يساعد على تنظيم الدولة الفدرالية، وتعتبر المشاركة تجسيدا للتوازن بين متطلبات المصلحة العامة والمصالح الذاتية الخاصة للأقاليم، لان العلاقة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم يجب ان تقوم على أساس التعاون وليس التبعية، وذلك من خلال مشاركة الأقاليم في اتخاذ قرارات الفيدرالية، عن طريق من يمثلها في المؤسسات الفيدرالية^(٢).

ثالثاً/ مبدأ توزيع الإختصاصات الدستورية بين السلطة الفيدرالية وسلطات الأقاليم إن من أهم أعمدة الدولة الفيدرالية هو النص على توزيع الإختصاصات في صلب الدستور الإتحادي لتحديد سلطات كل من الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية، وإن هذا التوزيع يعد من المبادئ المهمة لقيام النظام الفيدرالي وهو اهم ما يميز هذا النظام مقارنة بالأنظمة الأخرى^(٣).

المطلب الثاني/ طرق نشأة الدولة الفدرالية/ تنشأ الدولة الفدرالية بإحدى الطرق الآتية:

أولاً: الإتحاد بالإنضمام بموجب هذه الطريقة تنشأ الدولة الفدرالية بإنضمام عدة دول مستقلة الى بعضها بموجب معاهدة او اتفاق، وهذه هي الطريقة الإعتيادية والأكثر شيوعاً لنشوء الدولة الفدرالية، وبهذه الطريقة نشأت الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد السويسري وكندا وأستراليا وألمانيا واتحاد جنوب افريقيا. وبموجب هذه الطريقة تحتفظ الدول الأعضاء بسلطات واسعة نسبياً على حساب سلطات الحكومة المركزية^(٤).

ثانياً: الإتحاد بالتفكك تنشأ الدولة الفدرالية بموجب هذه الطريقة نتيجة لتفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات صغيرة، مع وجود الرغبة لدى هذه الدويلات في الإبقاء على علاقة متميزة

(١) ينظر: د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي/ العراق نموذجاً، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٨٠.

(٢) ينظر: وحيد علي عبيد السليفاني، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٣) ينظر: معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص ١٩.

(٤) لطيف مصطفى أمين، الفدرالية وأفاق نجاحها في العراق، ط١، دار سرديم، السليمانية، ٢٠٠٦، ص ٢٧-٢٨.

بعضها مع البعض الآخر وتكون في صورة الدولة الفدرالية، بحيث يكون لها استقلالاً نسبياً لم تتمتع به عندما كانت ضمن الدولة الموحدة. وبهذه الطريقة نشأ كل من الإتحاد السوفيتي السابق وبعض الدول الأمريكية اللاتينية كالمكسيك، والأرجنتين والبرازيل وغيرها^(١). وإن الدول الفدرالية المقامة وفق هذه الطريقة تحتفظ للحكومة المركزية بسلطات أكبر من السلطات الأقاليم على عكس الإتحادات الناشئة بموجب الطريقة الأولى^(٢).

أما الفدرالية المقامة في العراق ليس وفق أي من هاتين الطريقتين، بل نشأت بطريقة خاصة، حيث استتدت هذه الفيدرالية في تكوينها إلى مبادرة من جانب واحد، نتيجة لوجود إقليم كردستان كإقليم شبه مستقل عن سيطرة الحكومة المركزية منذ سنة ١٩٩١^(٣)، وذلك بعد الإنتفاضة الشعبية في إقليم كردستان في تلك السنة، وبعدما إستقل كردستان فعلياً عن العراق من الناحية الإدارية، وتم تكوين أول مجلس وطني لكردستان العراق من خلال إنتخابات بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٢، وتشكيل أول مجلس وزراء في الإقليم بتاريخ ٥/٧/١٩٩٢^(٤)، ومن ثم أعلن المجلس الوطني الكوردستاني بقاء كردستان كإقليم إتحادي في ضمن إطار دولة العراق، وحدد علاقته القانونية معه في إطار نظام إتحادي من جانب واحد بموجب القرار الصادر من المجلس الوطني لكردستان العراق - برلمان كردستان - المرقم (٢٢) في ٤/ تشرين الأول/ ١٩٩٢^(٥)، إلى ان تم تثبيت هذه العلاقة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤^(٦)، وبعده في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٧).

(١) ينظر: د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٣، ص٧٥.

(٢) ينظر: لطيف مصطفى أمين، مصدر سابق، ص٢٨.

(٣) ينظر: د شورش حسن، مصدر سابق، ص٢٣٧.

(٤) ينظر: صالح توفيق حمترشيد، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كردستان العراق. رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسية، جامعة السليمانية، ٢٠١٧، ص٣٩.

(٥) ينظر هذا القرار في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق للفترة من ٤/٦/١٩٩٢ لغاية ٣١/١٢/١٩٩٢، المجلد الأول، ١٩٩٧، ص٢٣٧-٢٤١.

(٦) ينظر: المادة (٥٣- أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٨١) حزيران ٢٠٠٤، سامي حمدان ص ٣٧. تأكيد بكم لهم جريدة

(٧) ينظر: البند أولاً من المادة ١١٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وقد صدر هذا الدستور عن طريق الإستفتاء الشعبي الذي جرى في ١٥/١٠/٢٠٠٥، ونشر في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد (٤٠١٢) في ٢٨/١٢/٢٠٠٥. ومن العيوب المأخوذة على هذا الدستور هي ان الفيدرالية التي تم تبنيها في العراق ذات طابع خاص مقارنة بالأنظمة الفدرالية الناجحة الأخرى، إذ انها تتكون من اقليم فيدرالي واحد وهو اقليم كردستان بجانب الحكومة الإتحادية، ولا يوجد أي اقليم فيدرالي آخر، وذلك لأن مثل هذا النوع من النظم الفدرالية يمكن أن يتعرض لمشاكل عديدة كعدم الإستقرار في بنائه السياسي والقانوني وخلق عدم التوازن بين الوحدات والمكونات الاجتماعية المكونة لها وفي مدى مشاركتهم للحكومة الفدرالية، وقد ثبت بالتجربة

المبحث الثاني: آليات تشكيل الأقاليم

بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الدستور المؤقت) تحوّل شكل الدولة العراقية من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة إتحادية (فيدرالية)، ويعد هذا القانون الحجر الأساس للنظام الفدرالي اذ جاء في المادة الرابعة منه بأن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي...), وفيما يتعلق بالأقاليم فقد اعترف هذا القانون بإقليم كردستان كإقليم إتحادي، وذلك في المادة (٥٣ فقرة أ) حيث نصت على (يعترف بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للاراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات (دهوك واربيل والسليمانية) وجزء من محافظات كركوك وديالى ونينوى^(١)), ان مصطلح "حكومة اقليم كردستان" الوارد في هذا القانون يعنى المجلس الوطنى الكوردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة الاقليمية في اقليم كردستان) وبالنسبة للمحافظات خارج إقليم كردستان فقد أعطى لها المشرع الدستوري في قانون إدارة الدولة العراقية الحق في تشكيل أقاليم - فيما عدا بغداد وكركوك- فيما بينها وفقاً للإجراءات التي يحددها قانون خاص بهذا الشأن تصدره الجمعية الوطنية والتي من ضمنها الحصول على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء^(٢).

التاريخية لبعض البلدان الفدرالية إتهيار عدد من الإتحادات الفدرالية من هذا النوع أو حدوث حالات الانفصال فيها، مثل خروج سنغافورة سنة ١٩٧٥ من ماليزيا الفدرالية. والإتحاد الكاميروني كان يتكون من وحدتين والتي عادت وأصبحت دولة موحدة سنة ١٩٧٢، وأتهيار يوغسلافيا السابقة سنة ١٩٩٢، وأنفصال إقليم كوسوفو عن صربيا سنة ٢٠٠٨. في حين أن الإتحادات الفدرالية القائمة على عدد كبير من الأقاليم أو الولايات تعد من الإتحادات الناجحة في مقاومة حالات الانفصال والتفكك رغم حدوثها، ومع ذلك هناك نوعاً من التوازن بين الوحدات والمكونات، وفي مدى مشاركتهم للحكومة الفدرالية، ومن هذه الدول الفدرالية: الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من (٥٠) ولاية، وسويسرا التي تتكون من (٢٦) كانتون، وألمانيا التي تتكون من (١٦) مقاطعة، والبرازيل التي تتكون من (٢٢) كانتون، والأرجنتين مكون من (٢١) مقاطعة. ينظر: دشورش حسن عمر، مميزات النظام الفدرالي في العراق، منشورات أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١١، ص ٣١ وما بعده.

^(١) إضافة الى المحافظات الثلاثة في إقليم كردستان تم استحداث محافظة بموجب القرار الصادر من قبل برلمان كردستان المرقم ١١ في ١٩٩٩/٩/٢٢ المنشور في مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق للفترة ١/١/١٩٩٩ لغاية ٣١/١٢/١٩٩٩، المجلد الرابع، ١٩٩٩، ص ٢٣٧. وهذا القرار متعلق بإستحداث محافظات (سوران، ناكرى، بيتوين، حلبجة)، ولكن نُفذه فقط على محافظة حلبجة، وذلك بموجب القرار الصادر من قبل رئاسة مجلس وزراء الاقليم رقم ١٦٩٤ في ١٣/٣/٢٠١٤ الخاص بتحديد حدود محافظة حلبجة. ومن ثم أصدر برلمان كردستان قانون خاص بتنفيذ وتشكيل إدارة محافظة حلبجة تحت عنوان: قانون إدارة محافظة حلبجة في إقليم كردستان- العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٥.

^(٢) ينظر: المادة (٥٣ ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤.

اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد استكمل عملية تبني النظام الاتحادي وحرص على تفضيله في نصوصه^(١). اذ نصت المادة الاولى منه على انه " جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة ...". وأيضاً نصت المادة ١١٦ منه على أنها (يتكون النظام الإتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لا مركزية وإدارات محلية) وقد أصبح الإقليم بموجب المادة ١١٦ من الدستور أحد مكونات النظام الإتحادي (الفيدرالي)، هذا النظام الذي يقوم على أساس تقاسم السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة بين جهتين، أحدهما تمثل إقليم الدولة برتمته وهي السلطات الإتحادية والأخرى تمارس سلطاتها على جزء معين من إقليم الدولة^(٢) وقد أقر هذا الدستور النافذ بإقليم كردستان كإقليم اتحادي ضمن الدولة العراقية الإتحادية، وكذلك أقر الدستور الأقاليم الجديدة التي ستؤسس وفقاً لأحكامه^(٣) أما بالنسبة لكيفية تكوين الأقاليم الجديدة سنقسم هذا المطلب الى فرعين، سنخصص الفرع الأول للحديث عن تكوين الأقاليم الجديدة على مستوى الدولة الإتحادية، ومن ثم سنتناول في الفرع الثاني موضوع تكوين الأقاليم الجديد داخل الإقليم الأصلي.

المطلب الاول: تكوين الأقاليم على مستوى الدولة الإتحادية/ لقد بين الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كيفية تكوين الأقاليم الجديدة حينما تحدث عن سلطات الأقاليم في الباب الخامس منه، وذلك في المادة ١١٩ حيث نصت على أن ((يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناءً على طلب بالإستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين :

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.
ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم)).

ويلاحظ هنا أن المشرع الدستوري لم يحدد حداً أقصى لعدد المحافظات التي يمكن أن يتكون منها الإقليم، حيث سمح لكل محافظة من المحافظات التي لم تنتظم في اقليم ولأي عدد من المحافظات مجتمعة أن تشكل إقليماً، مما يمكن تصور أن تتألف الدولة العراقية الفدرالية من إقليمين، هما إقليم كردستان، وإقليم ثان يجمع كل المحافظات العراقية الباقية، رغم صعوبة

(١) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، المكتبة الوطنية، بغداد، ط٢، ٢٠١٣، ص٤٨.

(٢) ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٢، ص١٧٦.

(٣) ينظر: البند أولاً وثانياً من المادة ١١٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

هذا التصور بل استحالته على الأرجح^(١). كما رفع القيد الوارد على محافظة كركوك في قانون إدارة الدولة العراقية في الفقرة (ج) من المادة ٥٣ منه، حيث أصبح حالها حال المحافظات الأخرى إذا رغبت في تشكيل إقليم فيدرالي، لأن إدخال المادة (٥٣) من هذا القانون إلى الدستور النافذ شملت الفقرة (أ) منها دون الفقرتين (ب) و(ج)^(٢)، أما محافظة بغداد فقد بقيت كعاصمة للدولة الفيدرالية ولا يجوز لها أن تشكل إقليماً بذاتها أو تنضم لمحافظة أخرى لتكوين إقليم فيما بينها^(٣).

وفيما يخص إجراءات تكوين الأقاليم، فقد أوجبت المادة (١١٨) من الدستور مجلس النواب بأن يسن قانوناً في مدة لا تتجاوز على ستة أشهر من تأريخ أول جلسة له يحدد فيه الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وإستناداً الى هذه المادة فقد صدر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨^(٤)، وأشار هذا القانون إلى أن الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر^(٥). وكذلك قد نصّ على ثلاثة طرق يمكن من خلالها تكوين الأقاليم وهي:-

أولاً: طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور والتي تروم تكوين الإقليم^(٦).

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

ثالثاً: في حالة طلب إنضمام احدى المحافظات الى إقليم يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم^(٧). الا أنه يلاحظ بأن هذه

(١) ينظر: د. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ط ١، ٢٠١٥، ص ٩٧.

(٢) ينظر: د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

(٣) ينظر: البند أولاً ثالثاً من المادة ١٢٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ في ٢٠٠٨/٢/١١. وهنا تجدر الإشارة إليه بأن هذه الحالة انفردت بها التجربة الفدرالية في العراق من حيث تنظيم الأقاليم المكوّنة للفدرالية بقانون عادي، بخلاف التجارب الفيدرالية الأخرى التي حسمت مسألة الوحدات المكوّنة للدولة الفيدرالية وآليات اللازمة حول إجراء التغييرات على هيكل تلك الوحدات من حيث اندماج الأقاليم فيما بينها أو انضمام اقاليم جديدة إليها في صلب الدستور دون ان يحول هذه المسألة الأساسية في بناء الفيدرالي الى قانون عادي. ذلك لأن الوحدات المكوّنة للفيدرالية تتنازل بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل أو بعض سلطاتها الخارجية إلى دولة تتكون منها جميعاً هي دولة الإتحاد. ينظر: د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥٣.

(٥) ينظر: المادة (١) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٦) ينظر: البند أولاً من المادة (٢) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

الحالة هي إضافة حالة جديدة وجاءت مخالفة لنص المادة ١١٩ من الدستور، لأن الدستور لم يأت بذكرها في هذه المادة التي حددت كما رأينا طريقتين فقط لتقديم طلب تكوين الأقاليم أحدهما يكون مقدماً من ثلث الأعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات أو ان يكون من خلال طلب يقدمه عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، ثم إن صياغة اللغوية للمادة ١١٩ لا تحتمل إضافة حالة جديدة من قبل المشرع العادي التي نصت على ان ((يحق لكل محافظة او اكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالإستفتاء عليه يقدم بإحدى طريقتين...)) وطالما حدد المشرع الدستوري طريقتين على سبيل الحصر فإن المشرع العادي لا يستطيع مخالفة ذلك بإضافة طريقة أو حالة جديدة^(٢).

فتجدر الإشارة الى انه يتم تكوين اي إقليم من خلال هذه الطرق الثلاثة عن طريق الإستفتاء، ويتوقف مصيره على اساس نتائجها، هذا وقد فرق القانون في الإجراءات المتبعة في تكوين الأقاليم بإختلاف طريقة تقديم الطلب بتكوينها، فإذا كان طلب تكوين الإقليم مقدم من مجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم، فإنه سيقدم إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتوقيع رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات او المجالس التشريعية للأقاليم وخلال مدة لا تتجاوز عن اسبوع. والمجلس الوزراء سيكلف بدوره المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ تقديم الطلب بإتخاذ إجراءات الإستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور^(٣)، أما إذا كان طلب تكوين الإقليم مقدم من عشر الناخبين فيقدم الطلب مباشرة إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة، وينبغي اتباع مجموعة من الإجراءات وعلى نحو الآتي^(٤):-

- ١- يقدم الطلب ابتداءً من قبل (٢%) من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه، وعلى المفوضية الإعلان عن ذلك خلال مدة ثلاثة أيام من تقديم الطلب باصحف ووسائل الإعلام .
- ٢- يقوم مكتب المفوضية بتحديد زمان ومكان تلقي الرغبات الداعمة للطلب على ان لا تقل مدة تلقي الطلبات عن شهر .

(١) ينظر: البند ثالثاً من المادة (٢) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٣) ينظر: الفقرة أ-ب من المادة (٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ينظر: البند أولاً من المادة (٤) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

٣- تقوم المفوضية بتنظيم سجل لتلقي الطلبات ويعتمد لإحتساب تحقق النصاب القانوني المطلوب وهو (١٠%) من الناخبين في المحافظة، مع ملاحظة ان الطلبات الداعمة التي ستقيد هي المقدمة ممن تتوفر فيهم شروط الناخبين على ان يكونوا من سكنة المحافظة المعنية، في إبداء رغبتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من اجل حساب تحقق النصاب المطلوب.

ان ما تقدم أعلاه يفصل الإجراءات المتخذة في حالة تقديم طلب واحد سواء كان هذا الطلب مقدماً من مجالس المحافظات أو الأقاليم او كان مقدماً من الناخبين مباشرة. وإذا تعددت الرغبات في الطلبات المقدمة من أكثر من جهة، وكانت تلك الطلبات مقدمة من ثلث أعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات وتجاوز إحدى هذه الرغبات موافقة ثلثي أعضاء أي من مجالس المحافظات، حينها تهمل بقية الطلبات ويؤخذ بنظر الإعتبار هذا الطلب ويتخذ بشأنها الإجراءات الواردة في المادة الثالثة من القانون التي سبق بيّناها^(١).

أما إذا تعددت الرغبات في الطلبات حول شكل الإقليم، وكانت جميع الطلبات موافقة للقانون، عندها يقوم مكتب المفوضية في المحافظة بتنظيم استبيان يتضمن الرغبات في الطلبات وشكل الأقاليم المقترحة، ويقوم مجلس المفوضية بتحديد زمان ومكان تلقي أصوات الناخبين للمشاركة في الإختيار في كل محافظة من المحافظات المعنية، شرط أن لا تتجاوز فترة الإختيار مدة شهرين من تأريخ تقديم الطلبات، وبعد انتهاء الإختيار فإن شكل الإقليم الذي يحصل على أكثر أصوات من الناخبين المشاركين في الإختيار هو الذي يطرح للإستفتاء عليه^(٢).

وبعد إنتهاء كل هذه الإجراءات يتم إجراء الإستفتاء على شكل الإقليم الذي أقر بموجب الإختيار، وتقوم المفوضية العليا للإنتخابات عن طريق مكاتبها بإتخاذ إجراءات الإستفتاء والإنتهاء منها خلال مدة ثلاثة أشهر من تأريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء، مع جواز التمديد لشهر واحد ولمرة واحدة فقط ويعلم مجلس الوزراء^(٣). ويكون الإستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية أصوات المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي

(١) الفقرة (أ) من البند ثانياً من المادة (٤) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨
(٢) ينظر: الفقرة (ب) من البند ثانياً من المادة (٤) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨. و د. يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص ١٠١-١٠٢.
(٣) البند أولاً وثانياً من المادة (٥) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

تروم الإنضمام إلى إقليم وتعلن النتائج خلال (١٥) يوماً من اجراءه, على ان لا تقل نسبة المشاركين في التصويت من (٥٠%) من الناخبين في المحافظة المعنية^(١). وفي حالة عدم نجاح الإستفتاء, فإنه يمكن إعادته بعد مرور سنة من تأريخ إعلان النتيجة, وبإتباع الإجراءات نفسها المبينة أعلاه^(٢).

وبعد إعلان نتيجة الإستفتاء, يتم منح مدة اسبوع لتقديم الطعون من قبل كل ذي مصلحة, وتفصل الجهات المختصة بالطعون خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تأريخ تقديم الطعن^(٣). إلا أن الجهة المختصة بالطعن لم تحدد في القانون ولا في الدستور, هل هي المفوضية نفسها؟ أم هي جهة قضائية كأن تكون المحكمة الإتحادية؟ للإجابة على هذا التساؤل هناك رأي قائل بأن المحكمة الإتحادية العليا تكون مختصة بالنظر في هذه الطعون استناداً على الفقرة (٣) من المادة (٩٣) من الدستور التي تنص على أن ((المحكمة الإتحادية العليا تختص بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الإتحادية, والقرارات والأنظمة والتعليمات, والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية))^(٤).

وأخيراً يتم تصديق النتائج النهائية وترفع إلى رئيس الوزراء خلال ثلاثة أيام بعد انتهاء مدة الفصل في الطعون, وبدوره يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز الأسبوعين^(٥), وينشر هذا القرار في جريدة الرسمية^(٦). وبذلك يكون قد استحدث إقليم اتحادي مكون من محافظة واحدة أو أكثر بحسب الأحوال^(٧).

(١) ينظر: المادة (٦) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر: المادة (٩) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر: الفقرة (أ) من المادة (٧) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ينظر: د. شورش حسن عمر, خصائص النظام الفدرالي في العراق, مصدر سابق, ص ٢٥٦.

(٥) ينظر: البند أولاً من المادة (٨) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٦) ينظر: البند ثانياً من المادة (٨) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

(٧) يتبين مما تقدم ان نهج ورغبة المشرع الدستوري في العراق في صياغة دستور سنة ٢٠٠٥ كان مع إنشاء وتكوين الأقاليم الفدرالية الجديدة, ليكتمل البناء الفدرالي مع وجود إقليم كردستان. ولكن بالرغم من التسهيلات وتبسيط الإجراءات المنصوصة في الدستور وفي القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ لتكوين أقاليم جديدة, لم يتكون أي إقليم آخر حتى الآن, وذلك لأسباب سياسية وطائفية, وعدم المعاونة من قبل السلطات الإتحادية. وبالعكس من ذلك فقد كانوا عرقله لنشوءها, كما حدث في حالة إعلان مجلس محافظة صلاح الدين على إعتبار المحافظة إقليماً إقتصادياً وإدارياً ضمن(العراق الموحد) بناءً على التصويت من قبل ثلثي الأعضاء الحاضرين والبالغ عددهم عشرين عضواً بتاريخ ٢٧/١١/٢٠١١. حيث رفض هذا الطلب من قبل رئيس مجلس الوزراء بحجة أن التوقيت غير مناسب, وأن الطلب مخالف للدستور؛ لأن الدافع منه هو أجندات طائفية وخارجية. نقلاً عن: سوران علي حسين, التنظيم القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في العراق- دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون والسياسة, جامعة صلاح الدين, اربيل, ٢٠١٣, ص ١١٦-١١٧. علماً أن المادة ١١٩ من الدستور النافذ وكذلك قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم لم تعطيا مجلس الوزراء ورئيسه

المطلب الثاني: تكوين الأقاليم الجديدة داخل الإقليم الأصلي/ كما بيّنا سابقاً ان المشرع الدستوري في العراق في صياغة دستور سنة ٢٠٠٥ قد توجه نحو تكوين الأقاليم الفدرالية الجديدة، ليكتمل البناء الفيدرالي مع وجود إقليم كردستان، حيث أقر هذا الدستور بالأقاليم الجديدة التي ستؤسس وفقاً لأحكامه بموجب المادة (١١٧/ثانياً) منه، كما أعطى الحق لكل محافظة او اكثر بتكوين إقليم فيدرالي- ماعدا محافظة بغداد حسب المادة ١٢٤/ثالثاً من الدستور سواء كان بمفردهم او تكوين اقليم موحد من محافظتين او اكثر.

ويلاحظ هنا أن المشرع الدستوري لم يحدد حداً أقصى لعدد المحافظات التي يمكن أن يتكون منها الإقليم، حيث سمح لكل المحافظة من المحافظات التي لم تنتظم في اقليم - بمفرده- ولأي عدد من المحافظات مجتمعة أن تشكل إقليماً - ماعدا بغداد العاصمة- مما يمكن تصور أن تتألف الدولة العراقية الفدرالية من إقليمين، هما إقليم كردستان، وإقليم ثان يجمع كل المحافظات العراقية الباقية، كما يمكن ان تتألف من أكثر من اقليمين، كما ويتصور ان تشكل (١٤) اقليماً آخر بجانب اقليم كردستان، أي كل محافظة تصبح اقليماً فيدرالياً.

ومن هنا تتبادر إلى ذهن أسئلة عديدة تتعلق بمدى أحقية المحافظة التي كونت إقليماً مع محافظات اخرى ان تسحب هذا الإقليم او ان تنفك عنه والرجوع الى صيغة المحافظة او ان تشكل اقليماً مستقلاً عن الإقليم الذي تكونت معه أو في حالة وجود مجموعة من الأقاليم هل بإمكان اثنين منهم أو أكثر الانضمام الى البعض لتكوين إقليماً جديداً موحداً أو هل بإمكان إلغاء الإقليم وإنهاء وجوده كوحدة اتحادية والرجوع به الى مستوى محافظة ؟ في الواقع ان احكام او نصوص الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ وكذلك قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ قد خلت من معالجة هذه الفرضيات^(١). غير اننا نرى

صلاحية رفض الطلبات المقدمة من قبل المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم أو الانضمام إليه، بل أجبرهما للقيام بتكليف المفوضية العليا للإنتخابات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تقديم الطلب، بإتخاذ إجراءات الإستفتاء في هذه المحافظات - ضمن الإقليم المراد تكوينه - خلال مدة ثلاثة أشهر. عليه فإن الرفض هذا الطلب من رئيس مجلس الوزراء يُعد إنتهاكاً للقانون، وكان بإمكان مسألته عن ذلك

^(١) ويرى البعض بأنه يمكن للمحافظة ان تطلب فك ارتباطها من الإقليم والرجوع الى صيغة المحافظة او ان تكون إقليماً مستقلاً شرط ان تتبع الإجراءات التي حددها المشرع في تكوين الأقاليم ويكون الإستفتاء الخيار الوحيد لتحقيق هذه الفرضيات، وذلك استناداً إلى القواعد العامة في ممارسة الإختصاصات التي اقرها القضاء الإداري في فرنسا بهذا الشأن وبالأخص قاعدة (توازي الإختصاص أو توازي الأشكال)، ووفقاً لهذه القاعدة انه إذا حدد المشرع بنص جهة مختصة للقيام بعمل ما وسكت عن تحديد الجهة المختصة بتعديله أو إلغاءه تكون الجهة الإدارية الاولى هي المختصة بذلك. ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سابق، ص ١٨٠. ورائد حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية وتطبيقاته في الدساتير المعاصرة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتورا، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ١٣٦.

بان المحافظة التي تكوّن إقليمياً لا يمكن لها ان تقوم مرة اخرى بإلغاء هذا الإقليم والرجوع الى صيغة المحافظة, وكذلك لا يمكن لهذا الإقليم المنشئة (لأي إقليم) الإنضمام الى إقليم آخر ليشكل إقليماً موحداً او جديداً, وكذلك الأمر في حالة تكوين إقليمياً من قبل المحافظتين او مجموعة من المحافظات لا يمكن لهم إلغاء هذا الإقليم وانهاء وجوده كوحدة اتحادية والرجوع الى مستوى محافظة او كل واحد منهم تكوّن إقليمياً مستقلاً داخل دولة العراق, كل ذلك استناداً الى الحجج الآتية:

أولاً: ان نهج ورغبة المشرع الدستوري في العراق في صياغة دستور سنة ٢٠٠٥ كان مع إنشاء وتكوين الأقاليم الفدرالية الجديدة, ليكتمل البناء الفدرالي مع وجود إقليم كردستان, حيث ذكر الدستور صراحة آلية تقديم طلب تكوين الأقاليم, ومن ثم وضع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ أحكاماً تفصيلية عن آلية تأسيس الأقاليم وتحديد خطوات تكوينها, إلاّ انهما لم يتصدى لإلغاء الإقليم في نصوصه, بمعنى أنه لا يسمح في الوقت الراهن بمناقشة فكرة إلغاء الإقليم والرجوع مستوى محافظة^(١).

ثانياً: عند ممارسة المحافظة حقها لتكوين الإقليم, ترتفع مرتبتها من المحافظة الى الإقليم, وعندها يعترف بها الدستور كإقليم فيدرالي, وبذلك يكون لها نفس المكانة والصلاحيات الممنوحة للأقاليم داخل الدولة الفيدرالية, ومن ثم يجب عليه ان يلتزم بمواد الدستور في ممارسة سلطاته وصلاحياته كإقليم فيدرالي وليس كمحافظة, وعند الرجوع الى المواد الدستوري والقانوني فيما يخص الأقاليم, لا نجد فيها أي نص بأن يعطي المجال أو الحق لإلغاء الإقليم والرجوع الى صيغة المحافظة او انضمام الى إقليم آخر لتشكيل إقليمياً جديداً موحداً.

ثالثاً: إن الإستقلال الذاتي للأقاليم كما اشرنا اليه سابقا هو أحد المبادئ الأساسية التي ترتكز عليها الدولة الفدرالية, ويتحقق هذا الإستقلال بتجسيد إرادتها الذاتية في نطاقها الخاص, وفي المجالات التي لا يكون الإختلاف فيها متناقضاً مع الأهداف الأساسية التي قام النظام الفدرالي من أجلها, وبخصوص مسألة تنظيم الوحدات الإدارية على مستوى الأقاليم نجد بأن الدستور لم ينص عليها, بل ترك أمر تنظيمها للأقاليم نفسها من خلال دساتيرها الخاصة وقوانينها, وعلى هذا الأساس تتمتع كل إقليم من الأقاليم الأعضاء بإستقلال التنظيم الذاتي الداخلي بوصفها عنصراً أساسياً من عناصر الاستقلال الذاتي لأقاليم الدولة الفيدرالية,

(١) ينظر: د. يمامة محمد حسن كشكول, مصدر سابق, ص ١٠٤.

وبمعنى آخر ان للأقاليم - التي ستشكل في العراق - حرية في تقسيم الإقليم على مستوى الجغرافي الى وحدات إدارية والى مستويات مختلفة, وكذلك لها الحرية في أن يأخذ بنظام اللامركزية الإدارية أو يأخذ بنظام المركزي لتنظيمها الإداري أو أن يأخذ بالمزج بين هذين النظامين, وعليه فإن المحافظة يفقد شخصيتها القانونية داخل الإقليم المكوّن, والمشرع الإقليمي هو الذي يحدد موقع ومكانة المحافظة, ومن ثم على أي اساس واستناداً لأي نص من الدستور يمكن لها - المحافظة - ان تمارس هذا الحق بعدما تشكلت اقليمياً فيدرالياً على الرغم من ان ممارسة هذا الحق تبقى للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم فقط.

يتبين مما سبق أن لجميع المحافظات التي لم تنتظم في إقليم في ضوء دستور سنة 2005 الناقد والقانون رقم 13 لسنة 2008 الحق في تكوين اقليم مستقل بمفردها او ان تكون اقليمياً بالاشتراك مع المحافظات الأخرى, او الانضمام الى اقليم آخر وذلك لمرة واحدة فقط. ومن جانب آخر يثار تساؤل فيما يخص طرق تكوين الاقاليم المنصوصة في الدستور سنة 2005 وكذلك في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008, هل تشمل المحافظات المتكونة منها إقليم كردستان أم لا ؟

للإجابة عن هذا السؤال نرى بان هذه الطرق المذكورة تخص فقط المحافظات التي لم تنتظم في إقليم والمكونة عددهم (15) محافظة, أي لا يشمل المحافظات المتكونة منها إقليم كردستان, وذلك استناداً للحجج الآتية:-

أولاً: كما سبقت الذكر ان الدستور في المادة (119) قد حدد طريقتين لتكوين أقاليم الفيدرالية, وهي إما ان يكون عن طريق مجلس المحافظة او عن طريق الناخبين في المحافظة ومن ثم اوضحت في المادة (122) المقصود بالمحافظة هي المحافظات المستقلة التي لم تنتظم في اقليم, كما تحدثت عن وجوب انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ في هذه المحافظات وفقاً للقانون, لذا فإن مجلس المحافظة التي تم ذكرها في المادة 119 والتي لها الحق في تقديم الطلب هي المجالس ذاتها التي تم الاشارة اليها في المادة 122, ومن ثم فقد اكدت المادة (2/أولاً) من قانون رقم 13 لسنة 2008 على ان مجالس المحافظات التي لها حق تقديم طلب تكوين الاقليم هي مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور, وهذا ما لا يشمل محافظات اقليم كردستان لا من بعيد ولا من قريب, وذلك لان جميع المحافظات الداخلة في حدود الاقليم المذكور معترف بهم كإقليم وتحت اسم وعنوان إقليم كردستان كإقليم فدرالي(سياسي), وإضافةً الى ذلك لم يتضمن الدستور العراقي اي نص حول كيفية إدارة

الوحدات الادارية في اقليم كردستان والاقليم التي سينكوّن فيما بعد بل ترك هذا الامر للاقاليم نفسها.

ثانياً: وقد اعترف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بإقليم كردستان كإقليم فيدرالي، وان أحد المبادئ الأساسية التي تركز عليها الدولة الفيدرالية هو مبدء الإستقلال الذاتي للأقليم على مستوى الداخلي، ويتحقق هذا الإستقلال بوجود دستور خاص به بجانب الدستور الفدرالي، يحدد بموجبه هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الفدرالي، وأعطى الحق أيضاً لسلطات الأقليم في ممارسة السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور بإستثناء ما ورد فيه من إختصاصات حصرية للسلطات الإتحادية^(١). وكذلك للإقليم حرية التنظيم الذاتي الداخلي بوصفها عنصراً أساسياً من عناصر الاستقلال الذاتي لأقاليم الدولة الفيدرالية، وبمعنى آخر ان لإقليم كردستان صلاحية انشاء شخصية قانونية عامة داخل الاقليم وله حرية في كيفية تقسيم الاقليم على المستوى الجغرافي الى وحدات إدارية والى مستويات مختلفة، وكيفية ادارة تلك الوحدات الادارية، فهل يأخذ بنظام المركزية الادارية او يأخذ بنظام اللامركزي لتنظيمه الإداري او يأخذ بالمزج بين هذين النظامين، لذا يمكن القول ان لا يكونوا المحافظات الموجودة في اقليم كردستان بهذه التركيبة الحالية، وأن لا يكونوا بإسم المحافظات، بل تغير الى المناطق مثلاً وبأحجام مختلفة أيضاً، وكذلك يمكن ان لا يكون لها مجالس المحافظات المنتخبة، بل تدار بأسلوب المركزي عن طريق الموظفين الذين يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية في الإقليم، كما انه يجوز انشاء او تكوين محافظة او عدد من محافظات اخرى وفقاً للظروف الذاتية للإقليم، ومن هذا المنطلق نتوصل الى ان المشرع الدستوري قد اخذ بنظر الاعتبار مبدء الإستقلال الذاتي لأقليم كردستان على مستوى الداخلي، لانه ادرك ان الاعتراف باقليم كردستان وتسميته كإقليم فدرالي هو بمثابة منحه او اعطائه الصلاحية لإعادة التنظيم الاداري وتكوين هيكل الاداري الجديد للاقليم وفقاً للدستور والقوانين الخاصة به، وكذلك تقسيم الاقليم الى عدد من وحدات الادارية والى مستويات مختلفة مع الاخذ بنظر الاعتبار الظروف الداخلية والمصالح المحلية للاقليم وكذلك تحديد اسم وعنوان لكل واحد

(١) ينظر: المادة (١٢٠) والبند أولاً من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

منهم وطرق ادارتهم, لهذه الاسباب كلها نرى بان تلك المواد الدستورية التي سبقت ذكرها لا تشمل بأي صورة من صور محافظات الموجودة في اقليم كردستان.

الخاتمة

في نهاية هذا البحث نلخص اهم الإستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها وكما يأتي:

أولاً - الإستنتاجات:

١- ان نشوء الدولة الفدرالية في العراق ليس وفق الطرق المعروفة لإنشاء الدولة الفيدرالية المتمثلة بـ أولاً: الإنضمام, أي إنضمام عدة الدول المستقلة الى بعضها, وثانياً: التفكك, أي بتفكك الدولة الموحدة الى عدة دويلات صغيرة مع وجود الرغبة لدى هذه الدويلات في الإبقاء على علاقة متميزة بعضها مع البعض الآخر وتكون في صورة الدولة الفدرالية, بل نشأت وفق طريقة خاصة, حيث استندت هذه الفيدرالية في تكوينها إلى مبادرة من جانب واحد, نتيجة لوجود إقليم كردستان كإقليم شبه مستقل عن سيطرة الحكومة المركزية منذ سنة ١٩٩١, الى ان تم الاعتراف به كإقليم فيدرالي في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤, وبعده في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٢- ان تركيبة النظام الفيدرالي في العراق تقتصر على إقليم واحد - وهو إقليم كردستان - , وهي حالة فريدة تنفرد بها التجربة الفدرالية, وتعتبر خاصية سلبية, لأن الفيدرالية تطلب وجود أكثر من إقليم كحد أدنى لغرض قيامها, وبالرغم من ان المشرع الدستوري قد توجه في صياغة دستور سنة ٢٠٠٥ لتكوين الأقاليم الفدرالية الجديدة, وكذلك قد صدر قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ بهذا الخصوص, ولكن لم يتكون أي إقليم آخر لحد الآن, إضافة الى ان هذا الدستور لم يتضمن الإجراءات اللازمة لتكوين الأقاليم الجديدة في صلبه, بل احال تنظيم تلك المسائل إلى قانون عادي.

٣- أن المشرع الدستوري لم يحدد حداً أقصى لعدد المحافظات التي يمكن أن يتكون منها الإقليم, حيث سمح لكل المحافظة من المحافظات التي لم تنتظم في اقليم ولأي عدد من المحافظات مجتمعة أن تشكل إقليماً موحداً داخل الدولة الفيدرالية.

٤- ان طرق تكوين الاقاليم المنصوصة في الدستور سنة ٢٠٠٥ وكذلك في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨, سواءً كان عن طريق مجلس المحافظة او عن طريق الناخبين في المحافظة تخص فقط المحافظات التي لم تنتظم في إقليم, أي لا تشمل المحافظات المتكونة منها إقليم كردستان بأي صورة من صور.

ثانياً: المقترحات

- ١- نقتراح تنظيم اجراءات تكوين الأقاليم في العراق في صلب الدستور , ومن ثم الإسراع في تكوين الأقاليم الجديدة ليكتمل البناء الفدرالي مع وجود إقليم كردستان.
- ٢- نقتراح بمنح الحق للمحافظات التي كونت اقليما- من ضمنها محافظات إقليم كردستان- بإفتكاك عن هذا الأقليم وتكوين أقليما جديدا مستقلا أو الإنضمام إلى اقليم آخر, وكذلك إعطاء الحق للأقاليم بإنضمام الى البعض وتكوين إقليما موحداً, وذلك على اساس عوامل او صفات مشتركة, اذ ان آلية تشكيل الأقاليم يفترض ان تخضع للدراسة والتحليل للخصائص الاقتصادية والاجتماعية للمحافظات وبما يعزز إيجاد اقاليم مترابطة ومتناسكة في ادائها الاقتصادي وخصائصها الاجتماعية.

المصادر

أولاً: الكتب

- ١- آريان محمد علي, الدستور الفدرالي, مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية السليمانية, ٢٠٠٩.
- ٢- د. حميد حنون خالد, مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, ط١, ٢٠١٣.
- ٣- د. شورش حسن عمر, خصائص النظام الفدرالي في العراق, مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية, السليمانية, ٢٠٠٩.
- ٤- د. شورش حسن عمر, مميزات النظام الفدرالي في العراق, منشورات أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر, السليمانية, ٢٠١١.
- ٥- د. عدنان عاجل عبيد, القانون الدستوري(النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق), المكتبة الوطنية, بغداد, ط٢, ٢٠١٣.
- ٦- لطيف مصطفى أمين, الفدرالية وأفاق نجاحها في العراق, ط١, دار سردم, السليمانية, ٢٠٠٦.
- ٧- لقمان عمر حسين, مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية, دراسة تحليلية مقارنة, مطبعة الحاج هاشم, اربيل, ٢٠٠٨.
- ٨- د. محمد عمر مولود, الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي/ العراق نموذجاً, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, ٢٠٠٩.
- ٩- د. محمد هماوند, الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية, مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر, ط٢, اربيل, ٢٠٠١.
- ١٠- د. يمامة محمد حسن كشكول, النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها, كلية القانون, جامعة المستنصرية, ط١, ٢٠١٥.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١- الأطاريح

- أ- راند حمدان عجب المالكي, الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية وتطبيقاته في الدساتير المعاصرة - دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٧.
- ب- سامي حسن نجم الحمداني, الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الموصل, ٢٠١٢.
- ج- معمر مهدي صالح الكبيسي, توزيع الإختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية, دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية قانون, جامعة بغداد, ٢٠٠٧.

٢- الرسائل



- أ- سوران علي حسين, التنظيم القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في العراق- دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون والسياسة, جامعة صلاح الدين, اربيل, 2013.
- ب- صالح توفيق حمّار شيد, التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في إقليم كردستان العراق, رسالة ماجستير, كلية القانون والسياسة, جامعة السليمانية, 2017.
- ج- وحيد علي عبيد السليفاني, تقاسم الثروات في الدول الفدرالية/ منازعات وحلول, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, فاكنتي القانون والإدارة, جامعة دهوك, 2013.

ثالثاً: الدساتير والقوانين

١- الدساتير:

- أ- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004
- ب- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

٢- القوانين:

- أ- قانون إدارة محافظة حلبجة في إقليم كردستان- العراق رقم 1 لسنة 2015.
- ب- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.

رابعاً: القرارات

- ١- مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق للفترة من 1992/6/4 لغاية 1992/12/31, المجلد الأول, 1997.
- ٢- قرار برلمان كردستان المرقم 11 في 1999/9/22 المنشور في مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكردستان العراق للفترة 1999/1/1 لغاية 1999/12/31, المجلد الرابع, 1999.
- ٣- قرار مجلس وزراء إقليم كردستان - العراق رقم 1694 في 2014/3/13