

إمكانية تحول المحافظات الى اقاليم / دراسة حول المادة 119 من الدستور

العراقي لعام 2005

م. م. حسين خزام بدر

مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية

الكلمات المفتاحية :- الاقليم، المحافظات، المركزي
الملخص:

تتلخص الدراسة الحالية في استعراض الجيئيات القانونية المبينة على التشريعات الدستورية المتعلقة بأنشاء الاقاليم، ومن جانب اخر استعرض الدراسة الابعاد الواقعية التي يعيشها العراق اليوم وقياس مدى تناغمها مع الفقرات الدستورية المتعلقة بتنظيم وانشاء الاقاليم، وبشكل عام توصلت الدراسة الى وجوده مسارين لتكوين الاقاليم على ارض الواقع اما الاول فهو السياق الذي يدعو الى انشاء الاقاليم وفق معطيات واقع الحال واسوة بما هو عليه الوضع في اقليم كردستان وهذا ما لا ينسجم مع الدستور في كثير من فقراته بيد ان نشوء اقليم كردستان كان قد حدث في مرحلة زمنية ذات ظروف سياسية مغايرة تماما للواقع الحالي في يومنا هذا وهو ما يستدعي اعادة نظربصلاحياته الامنية والخارجية والاقتصادية حين ميسرة بالإضافة الى وجوب عدم انشاء اقاليم اخرى وفق هذه الطريقة، اما المسار الثاني لتكوين الاقاليم الذي استعرضه وناقشه البحث فهو المسار المبني وفق احترام دستور جمهورية العراق وتحديدًا وفق ما جاء في المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة (نظام الحكم في العراق هو نظام جمهوري - اتحادي - فيدرالي) وتبعًا لذلك فان الاقاليم الفدرالية لابد ان تقوم وتؤسس وفق قوانين لا تتنافى مع التشريعات العام للدستور الاتحادي وان تتحرك مسألة ادارة امن البلاد وعلاقتها الخارجية بيد السلطة الاتحادية وفي المقابل يترك للأقاليم تنظيم شؤونها السياسية والعلمية والخدمية والادارية مع ما يتناسبه وثقافة كل اقليم على ان لا تقوم تلك الاقاليم على اساس ديني او قومي او عرقي وبالتالي فان المعيار الاساس في تكون هذه الاقاليم هو المعيار الجغرافي بشكل عام ليس الا، ويستفيض البحث

بشكل موسع في حيثيات ما ذكر في هذا الملخص لتتضح من خلاله ايجابيات وسلبيات الاقاليم الفيدرالية في ظل الوضع الراهن.

المقدمة:

بدأ المهتمون بالقانون العام بشكل عام والقانون الدستوري على وجه الخصوص - لكون الأخير يهتم بشكل الدولة من ناحية تركيبها الدستوري - في البحث لذلك ظهرت الحاجة إلى نظام جديد يستجيب لحاجات وخصوصيات المكونات المختلفة في الدولة، حيث شغلت فكرة وحدة السلطة السياسية وتمركزها في العاصمة، أو توزيعها داخل إقليم الدولة (على الولايات) بال الكثيرين من علماء الفقه، الذين أجمعوا على الاعتداد بوحدة السلطة السياسية، وجعلها أساساً للتمييز في توزيع مظاهر السلطة، والاختصاص بين الدولة البسيطة التي تتسم بوحدة السلطة ووحدة القانون، وبين الدولة الاتحادية أو المركبة التي تتصف بازدياد السلطات والاختصاصات، وهو الأمر الذي يترتب عليه، وجود الثنائية في التشريع والتنفيذ والقضاء داخل الدولة الواحدة.

إن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، قد مرّ بعدة مراحل، منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921، وصدر القانون الأساسي العراقي في 21/ آذار / 1925، إذ نظم الباب السابع منه موضوع إدارة الأقاليم، عندما نص في المادة (109) بأن: يتم تعيين المناطق وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها والقائمين في العراق بقانون خاص⁽¹⁾ وبعد تغيير النظام السياسي العراقي في 4/9 / 2003، صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في 8/3/2004. الذي تبني الفيدرالية عندما نص في المادة (4) بأن: نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي) يجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية"

وقد نص الدستور العراقي لعام 2005 وفي الباب الأول (المبادئ الأساسية) المادة (1) جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري، نيابي، برلماني، ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق وبعد ذلك نص في المادة (116) على أن " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"

ونصت في المادة (119) موضوع دراسة بحثنا هذا يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً: طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. اهمية البحث

يهم هذا البحث بدراسة اشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق ، وتحديد الاطار الدستوري والقانوني لإنشائها ، وبيان التحديات السياسية التي تواجهها، يتكون الاتحاد الفيدرالي بإحدى طريقتين : الطريقة الشائعة الأولى ، يتكون من اتفاق عدة دول او ولايات او مقاطعات مستقلة على إنشاء اتحاد فيدرالي ، كما في الولايات المتحدة الامريكية وكندا وسويسرا. والطريقة الثانية : يتكون من جراء تفكك دولة موحدة إلى عدّة دويلات، ترغب في تكوين اتحاد فيدرالي كما في المكسيك والأرجنتين والبرازيل. ومن هنا يتعين إيجاد تكييف قانوني معين للطريقة التي نشأ بموجها الاتحاد الفيدرالي في العراق ، كونه لم ينشأ وفق الطريقتين المذكورتين. مشكلة البحث

تتجسد اشكالية هذا البحث فيما يأتي

- 1- معرفة آلية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق
 - 2 - تحديد الاسس الدستورية والقانونية لنشأة الأقاليم في العراق.
 - 3 - بيان التحديات السياسية التي تواجه نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق.
 - 4 - تقديم توصيات عملية قابلة للتطبيق بشأن حل مشكلة تكوين الأقاليم الفيدرالية في العراق .
- هيكلية البحث :

لقد تم اعتماد المنهج التحليلي في هذا البحث لكونه الاكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع وفي التوصل الى استنتاجاته ونرى تقسيم خطة البحث على الوجه التالي

المحور الأول: الفيدرالية الجغرافية في العراق وتطبيقاتها

اولا: الفيدرالية الجغرافية

ثانيا : الموقف الدستوري من الفيدرالية

ثالثا : اللامركزية في العراق وتطبيقاتها

المحور الثاني : إجراءات تكوين الأقاليم واختصاصاتها

اولا: تكوين الأقاليم

ثانيا: اختصاصات سلطات الأقاليم

المحور الأول: الفيدرالية في العراق وتطبيقاتها

ان مفهوم الفيدرالية تعني المعاهدة او الاتفاق او التحالف او الثقة او الارتباط ، وعرفت بانها نظام توزيع الصلاحيات بين حكومتين او اكثر تمارس السلطة على مجموعة من الناس نفسها وعلى الإقليم الجغرافي ذاته وكان العراق ومنذ تأسيس الدولة العراقية والى عام 2003 يصنف ضمن الدول البسيطة وليس المركبة ولا نجد أي نص في جميع الدساتير العراقية التي صدرت خلال هذه الفترة يشير الى النظام الفيدرالي لا من قريب او من بعيد ولكن بعد سقوط النظام السابق في 2003/4/9 دخل العراق مرحلة جديدة تعد الديمقراطية من ابرز سماتها وبرز النظام الفدرالي وأول اعلان رسمي عن الفيدرالية في العراق كان في قانون إدارة الدولة الذي صدر عام 2004 وفي المادة الرابعة منه (نضام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدراليالخ) وبعد صدور الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 كان النظام الفيدرالي احد المرتكزات الأساسية التي بنى عليها الدستور ، وقد نصت المادة الأولى منه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة ذات سيادة كاملة ...الخ) لذلك تتخذ الأنظمة الفيدرالية صيغاً ملائمة للبيئة التي تنشأ فيها، ولظروف الدولة التي انبثقت عنها، وبما ينسجم مع دوافع اعتماد الفيدرالية.

اولا: الفيدرالية الجغرافية

تقوم هذه الصيغة الفيدرالية على أساس اعتماد تحديد جغرافي تاريخي، بدل المبادئ الاثنية أو الدينية أو الطائفية في تحديد الأقاليم الأعضاء في الاتحاد، وتطبيق هذه الفكرة في العراق يكون على أساس أن تشكل أقاليم العراق الإدارية الحالية (المحافظات) عناصر الاتحاد الفيدرالي العراقي، فتشكل كل محافظة إقليمياً، وباعتماد البنية الإدارية الحالية في العراق في تشكيل الفيدرالية يمكن تحقيق الأهداف التي قام من أجلها الاتحاد، بدون مساس بنقاط التوتر الاثني أو الديني أو المذهبي، وعلى هذا الاساس، تقام الانتخابات الخاصة بكل إقليم لاختيار الحكومة الإقليمية، والاعضاء الذين يمثلون الإقليم في البرلمان الاتحادي⁽¹⁾ ، ووفقاً لهذه الصيغة فإن بنية العراق الفيدرالية لا تقوم على أساس الانتماء الطائفي، بل على أساس المعيار الإداري والسكاني، وهذا من شأنه أن يجنب العراق قيام كيانات تركز على الطائفية، وبالتالي تكون بداية لتقسيم العراق، كما أن الأقاليم وفقاً

لهذه الصيغة سوف تتمتع بسلطات كبيرة، مما يبعد عن المركز احتمالية خضوعه لسلطة جهة مهيمنة⁽²⁾، وبموجب هذه الصيغة بعد أن تتحول الوحدات الادارية إلى فيدراليات ستتمتع باستقلالية داخلية واسعة في شؤونها العامة. مع ارتباطها بالسلطة الاتحادية في قضايا الدفاع والعلاقات الخارجية والمالية والاقتصادية⁽³⁾، ولأن هذا التصميم الفيدرالي يستند - كما ذكرنا - إلى البنية الادارية السارية حالياً في العراق، والمكونة من 18 محافظة. ستمتيز هوية هذه الوحدات على الأساس الجغرافي والوقائع التاريخية، بدل اعتمادها الاساس القومي أو الديني أو الطائفي، وأقرب نموذج مطبق لهذه الصيغة هي الولايات المتحدة الامريكية⁽⁴⁾.

وأما بشأن إقليم كردستان، فيمكن أن يتم الاعتراف به كحالة متميزة داخل الدولة بحدوده الجغرافية القائمة منذ سقوط النظام السابق في 2003/4/9، كما هو الحال عليه في إقليم كيويك في كندا، وإقليم الباسك في اسبانيا، وإقليمي صباح وسارواوك في ماليزيا. أما سائر أنحاء العراق فيتم اعتماد التقسيم السابق بأن تتحول كل محافظة إلى إقليم⁽⁵⁾، إن اعتماد الفيدرالية الجغرافية في العراق لا بد وأن يكون نتيجة لأسباب جدية تدعو إلى تغليب هذه الصيغة على الصيغ الأخرى، الأمر الذي يعني أن تكون هذه الصيغة أكثر ملاءمة من غيرها لظروف العراق، وأكثر إمكانية لتحقيق أهداف الاتحاد ومن هذه الأسباب ما يلي:

1- أن البنية الادارية للعراق والمتكونة من 18 محافظة، مستقرة منذ زمن طويل، وحدود الوحدات وأقسامها معروفة، وهي ترجع بالأصل إلى النظام الاداري الاصلاحى الذي وضعه مدحت باشا (الوالي العثماني في العراق للفترة 1869 - 1873)⁽⁶⁾. وعلى هذا فالمكونات الاجتماعية التي كانت تعيش في المدن متجانسة اجتماعياً فيما بينها، ولا أدل على ذلك من وجود أقليات دينية وطائفية وعرقية تعيش في مدينة واحدة، وهذا ما كان عليه الحال في المدن الكبرى في العراق، مثل بغداد - قبل القرار السياسي بإخراج اليهود من العراق سنة 1950 - والبصرة. بل وحتى المدن الدينية التي عادة ما يكون سكانها منتمين إلى دين واحد وطائفة واحدة، نشاهد تعددية طائفية حتى في المدن الصغيرة منها، مثل سامراء، إن المحافظة الواحدة توفر تجانساً اجتماعياً أكثر بين السكان، مما يكرس للانتماء الوطني قبل الانتماءات الأخرى

2- أن سكان كل محافظة هم أدري بمشاكلها⁽⁷⁾، وبحلول تلك المشاكل، ولأن السلطات التشريعية والتنفيذية سوف تكون منتجة من أبناء الإقليم (الذين هم أدري بمشاكلهم)، سيكون وضع الأقاليم أفضل في عملية البناء والازدهار

3-الصلاحيات الدستورية الواسعة الممنوحة للولايات، توجد فرصة لإنشاء كوادرات إدارية وسياسية (خاصة بالإقليم) لممارسة هذه الصلاحيات وإدارة المؤسسات (التشريعية والتنفيذية)، الأمر الذي يدفع باتجاه إنشاء الاكاديميات والجامعات لإعداد مثل هذه الكوادرات، أو تشجيع الإقليم لأبنائه باتجاه الدراسة في الجامعات الحديثة. وإذا اتجهت كافة الأقاليم هذا الاتجاه فالأمر سيكون مدعاة لتوفير أعداد من الخبرات والكفاءات على المستوى الوطني، الأمر الذي ينعكس على المستوى الثقافي والسياسي العام.

4-شعور المواطن بالرضا عما يدفعه من ضرائب ورسوم، والتي تشكل واردات للإقليم في حالة تشكله من محافظة واحدة أكثر مما لو تشكل من أكثر من محافظة، لأن هذه الواردات سوف تنفق في نفس المحافظة.

5-أن إقامة الفيدرالية الجغرافية في العراق يكون مدعاة لحل مشكلة نظام المحاصصة الطائفية، المتبع حالياً، والذي تغلب بموجبه الهوية الطائفية أو العرقية أو الدينية على الهوية الوطنية، في حين أن الأمر سيكون معكوساً في الفيدرالية الجغرافية، إذ يغلب الانتماء الوطني الذي يكون حاوياً لكل الهويات والانتماءات، والتي لا تكون متعارضة فيه⁽⁸⁾.

6-أن الفيدرالية الجغرافية تعزز مشاعر الانتماء إلى الأرض ومكان العيش والاقامة لدى المواطن قبل الانتماءات الأخرى.

7-إن الفيدرالية الجغرافية تشجع على ظهور الاحزاب الوطنية، غير القائمة على أساس القومية والعرق والدين والطائفة، الأمر الذي له بالغ الأثر في ازدهار الديمقراطية في العراق⁽⁹⁾. وتعزز الشعور الوطني لدى العراقيين وتكريس للوحدة الوطنية.

8-إن الفيدرالية الجغرافية، تنسجم مع عملية البناء الفيدرالي أكثر من غيرها من صيغ الفيدرالية، إذ أن الفيدرالية تسعى إلى تحقيق أقصى قدر ممكن من الخدمات، وكلما زاد عدد المحافظات المكونة للإقليم فإن العبء سيكون أكبر⁽¹⁰⁾.

9-إن هذه الصيغة من الفيدرالية تبقى على البناء الإداري ذاته في المحافظة، مع توفير صلاحيات أوسع، أكثر مما يتيح تشكيل الإقليم من عدة محافظات.

10-إمكانية قبول معظم المكونات السياسية لهذه الصيغة من الفيدرالية، لأنها تدرأ كل المخاوف والشكوك في تقسيم العراق ومستقبله، ويكون لها الاثر الكبير

في الحفاظ على وحدة العراق⁽¹¹⁾. فبعض المكونات السياسية رفضت الفيدرالية على أساس التقسيم القومي والطائفي واعتبرها مدعاة لتقسيم العراق.⁽¹²⁾
ثانياً : الموقف الدستوري من الفيدرالية

إن نجاح أي نظام إداري أو سياسي يقتضي توفير البيئة التشريعية الملائمة، وقد خصصنا هذا المبحث لدراسة مدى ملائمة البيئة التشريعية العراقية لتبني النظام الفيدرالي ، وتتجلى تطبيقات هذا المبدأ في كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم. وقد نصت المادة (120) على أن يضع كل إقليم دستوراً خاصاً به، يحدد بموجبه هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، بشرط عدم التعارض مع الدستور الاتحادي⁽¹³⁾ ، ومنحت المادة (121/ أولاً) الحق لسلطات الإقليم في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي، باستثناء الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية. كما أن المادة (121/ ثانياً) منحت الأقاليم، الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص موضوع لا يدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية⁽¹⁴⁾ ، ومنحت الفقرة (رابعاً) من نفس المادة (121) الحق للأقاليم والمحافظات أن تؤسس مكاتب خاصة بها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية⁽¹⁵⁾.

أن هذا الدستور هو ضمان لوحدة العراق⁽¹⁶⁾ ، ويتجلى هذا الضمان في سمو الدستور على دساتير وتشريعات الوحدات المكونة للاتحاد⁽¹⁷⁾ ، وقد أناط الدستور الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة بالمحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁸⁾ ، وبموجب الدستور تعتبر قراراتها باثة وملزمة للسلطات كافة⁽¹⁹⁾.

كما حدد الدستور بنية الدولة العراقية، إذ نص على أنه: "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"⁽²⁰⁾، وعلى هذا، فإن بنية الدولة العراقية تتكون من:

- 1- عاصمة.
 - 2- أقاليم (وحدات سياسية).
 - 3- محافظات (أقسام إدارية).
 - 4- إدارات محلية (مناطق اتحادية).
- ويلاحظ على هذا النص ما يلي:

أ- أنه لم يتطرق إلى المستوى الثالث في الحكم، وهو الحكم المحلي والبلديات، وهذا يعني أن الأقاليم هي المختصة به وفق المادة (115) التي جعلت الاختصاصات التي لم ينص عليها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية. من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽²¹⁾، وهذا ما جرت عليه بعض الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا.

ب- يلاحظ في نفس المادة (116) ونصوص المواد التي تذكر فيها الأقاليم، أن الأقاليم غالباً ما ترد مقرونة بالمحافظات الغير منتظمة بإقليم، وهذا يعني أن إرادة المشرع اتجهت إلى جعل المحافظات في مرحلة انتقالية، تتحول بعدها إلى أقاليم، أو تتمتع بصلاحيات الأقاليم.

ج- وكذلك ورد في نص المادة (116) مصطلح "إدارات محلية، إلا أن قصد المشرع انصرف إلى تمتع جماعات معينة بوضع خاص، وهذا ينطبق عليه مصطلح "الحكم المحلي"⁽²²⁾.

وتناولت المادة (124) عاصمة الدولة العراقية، ونصت على:

"أولاً: بغداد بحدودها البلدية، عاصمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد.

ثانياً: ينظم وضع العاصمة بقانون.

ثالثاً: لا يجوز للعاصمة أن تنضم لإقليم"⁽²³⁾.

وهنا يلاحظ أن هناك تمييزاً بين الحدود البلدية والحدود الادارية، وقد اعتبر المشرع الحدود البلدية هي عاصمة الاتحاد، وبهذا فإن بغداد ستظل وحدة إدارية ينظم القانون كيفية إدارتها، فلا تنضم إلى إقليم، وأما الحدود الادارية فتبقى محافظة بغداد، التي لا يمكن أن تشكل إقليمياً، أو تنضم إلى إقليم.

والجدير بالذكر أن ما ذهب إليه الدستور العراقي ليس اتجاهاً جديداً، فقد ذهبت بعض دساتير الدول الاتحادية أيضاً في نفس الاتجاه واعتبرت عاصمة الاتحاد منطقة خاصة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا والارجنتين. وفي المقابل هناك بعض الدول الاتحادية التي اعتبرت العاصمة جزءاً من إقليم، مثل سويسرا والمانيا والامارات العربية المتحدة، وموقف المشرع له مبرراته، فإن اتخاذ أحد الأقاليم عاصمة للدولة الاتحادية لا يخلو من مصاعب، كما أن اخضاع بغداد بحدودها الادارية لإدارة السلطة الاتحادية ينطوي على مصاعب كذلك، لكثافتها السكانية وتنوع تركيبها الاجتماعية، ولكن هذا التقسيم لا يخلو من مؤاخذات، فقد قابل النص بين الحدود الادارية والبلدية، وهذه المقابلة لا وجه لها، لأن

خدمات البلدية تتبع الحدود الادارية، ولا يمكن للوحدة الادارية أن تخلو من خدمات البلدية⁽²⁴⁾.

ان المشرع حرص على إقران المحافظات بالأقاليم في نصوص مواد الدستور التي ورد ذكر الأقاليم فيها، خصوصاً النصوص الخاصة بتوزيع السلطات واقتسام الثروات، وهذه المواد هي: (65، 93، 105، 106، 110، 112، 113، 114، 115، 121)، الأمر الذي يجعل المحافظة والإقليم متماثلين في المركز. وهذا لا يصح لأن المحافظة وحدة إدارية تقاسم المركز في مهام الإدارة وبموجب قانون. بينما الإقليم هو وحدة سياسية تقاسم المركز في الوظائف السياسية، ويمتلك الإقليم مؤسسات تشابه مؤسسات الاتحاد، إذ له هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وفقاً للدستور. وإذا تساوى مركز المحافظة والإقليم، فإن سعي المحافظة لتشكيل الإقليم يكون عديم الجدوى، كما أن التشريعات التي تنظم عمل المحافظات تكون منتفية⁽²⁵⁾.

ان الدستور جعل مجلس المحافظة مستقلاً عن الحكومة المركزية ولا يخضع لسيطرتها⁽²⁶⁾، مما يعني بالضرورة أن علاقة مجلس المحافظة بالسلطة الاتحادية منتظمة بقانون، ولا رقابة للسلطة المركزية على أداء مجلس المحافظة إلا للقضاء والقانون⁽²⁷⁾.

ثالثاً : اللامركزية في العراق وتطبيقاتها

تعرف اللامركزية بأنها طريقة من طرق الإدارة يراد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تسمى المجالس المحلية تباشر سلطات ومهام محلية تحت رقابة الحكومة المركزية وعرف العراق النظام اللامركزي منذ وقت مبكر ومنذ عام 1921 حيث قامت الإدارة البريطانية بتقسيم العراق الى عشرة الوية وعلى راس كل لواء متصرف وقسمت الالوية الى خمسة وثلاثون قضاء وخمسة وثمانون ناحية ، وبعد تأسيس الدولة العراقية وصدور اول دستور عراقي عام 1925 نصت المادة (109) منه على ان تعيين المناطق الإدارية يتم بواسطة قانون خاص وتنفيذاً لذلك صدرت عدة قوانين منها القانون رقم 58 لسنة 1927 والذي استبدل لاحقاً بالقانون رقم 16 لسنة 1945 والذي اعطى للوحدات الإدارية شخصية معنوية واخذ بشكل واضح بالنظام اللامركزي للإدارة⁽²⁸⁾ وبعد قيام النظام الجمهوري في العراق عام 1958 تم حل جميع مجالس الألوية العامة وفي ظلّه قضي على اللامركزية واصبحنا امام نظام الإدارة المحلية بالمعنى الدقيق .

وبعد وصول حزب البعث الى السلطة عام 1968 وصدور دستور عام 1970 الذي ضل نافذا حتى سقوط النظام عام 2003 وبموجب هذا القانون تم تقسيم الوحدات الإدارية في العراق الى منطقة ومحافظه وقضاء وناحية وكان المحافظ ممثلا للسلطة المركزية ويتم تعيينه من السلطة المركزية وبمرسوم جمهوري. ويمكن القول انه خلال فترة نظام الحكم الأسبق ان العراق كان يدار بطريقة المركزية الشديدة ولا وجود لنظام اللامركزية الإدارية .

الا انه بعد سقوط النظام السابق في عام 2003 دخل العراق بعدها الى مرحلة جديدة في التنظيم الإداري حيث تحول العراق الى النظام اللامركزي حيث أجاز قانون إدارة الدولة للفترة الانتقالية في المادة (55) منه تشكيل مجالس المحافظات وتسمية محافظ لها إضافة لتشكيل مجالس بلدية ومحلية وبعد صدور الدستور الدائم لسنة 2005 نجد ان هذا الدستور قد تبنى وبشكل صريح نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات وذلك في المادة (122) منه والتي نصت على ما يأتي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية) وفي عام 2008 صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 الذي الغى امرسلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004 وبين حدود اختصاصات المحافظات وفق نظام اللامركزية الإدارية.

المحور الثاني: إجراءات تكوين الأقاليم واختصاصاتها

نص الدستور العراقي في الباب الخامس منه على سلطات الأقاليم في ست مواد هي (116 و 117 و 118 و 119 و 120 و 121) بالإضافة إلى نص المادة (115) التي أعطت ما تبقى من صلاحيات للأقاليم فقد جاء في المواد أعلاه، النص على صلاحيات الأقاليم وألوية تشريعاتها، وحدد لها بعض الصلاحيات التي تتعلق بالتمثيل الدبلوماسي وإنشاء حرس حدود وقوى أمنية ، ولغرض دراسة إجراءات تكوين الأقاليم واختصاصاتها التي جاءت في نصوص الدستور ينبغي تقسيم هذا المحور الى نقطتين أولهما نبحث فيه كيفية تكوين الأقاليم وفي الثاني نبحث اختصاصات سلطات الأقاليم

اولا : تكوين الأقاليم

يتضح من خلال دراسة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الأقاليم، أن الدستور العراقي قد ميز في هذا المجال بين أمرين مهمين: الأول يتضمن الاعتراف بإقليم كردستان وسلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية إقليمياً اتحادياً⁽²⁹⁾، والسماح باستمرار العمل بكل القوانين التي تم سنها من قبل السلطة التشريعية في

إقليم كردستان منذ عام 1992⁽³⁰⁾ من جهة، ومن جهة أخرى، بين الدستور كيفية تكوين الأقاليم. فنصت المادة (119) منه على ما يأتي: (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين:

1- طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

2- طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

إن إقرار الدستور العراقي للمحافظات الشمالية الثلاث (أربيل والسليمانية ودهوك) إقليمياً اتحادياً، فيه تناقض مع مبدأ المساواة أمام الدستور والقانون الذي نص الدستور على تشريعه، لأن الدستور يلزم كل محافظة تشكل إقليماً أو تنضوي إلى إقليم، إتخاذ إجراءات منصوص عليها، ولم تتبع هذه الإجراءات في محافظات إقليم كردستان.

فقد نص الدستور في المادة (118) على (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين). وقد أقر مجلس النواب⁽³¹⁾ مشروع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008 ونشر في الوقائع العراقية بالعدد 4060 في 2008/2/11⁽³²⁾، ونص في المادة الأولى منه على (يتكون الإقليم من محافظة أو أكثر) وهذا يعني إمكانية أن تكون كل محافظة إقليماً من جهة، ومن جهة أخرى إمكانية أن يتكون الإقليم من أكثر من محافظة.

وقد ذكر القانون، إضافة إلى الحالتين التي نص عليهما الدستور لتكوين الأقاليم، حالة انضمام محافظة إلى إقليم قائم؛ فقد نصت المادة (2) منه على هذه الطرق بقولها (يتم تكوين أي إقليم عن طريق الاستفتاء ويقدم الطلب بإحدى الطرق الآتية:

أولاً: طلب مقدم من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثالثاً: في حالة طلب انضمام احدى المحافظات إلى إقليم، يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم).

ولقد نظم القانون هذه الإجراءات ونص عليها في الفصل الثالث منه، وتتضمن إتباع إجراءات معينة وفقاً لطلب تكوين الإقليم، ووفقاً لحالات ثلاث نص عليها القانون كما يأتي:

الحالة الأولى:

طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الإقليم، أو الانضمام إلى إقليم، فتتبع الإجراءات الآتية:

-تقديم طلب تكوين الإقليم موقفاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات إلى مجلس الوزراء، أو طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم⁽³³⁾.

-يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا بإجراء استفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز 15 يوم من تقديم الطلب، على أن تجري المفوضية ذلك الاستفتاء، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ويجوز للمفوضية أن تمدد تلك المدة شهراً إضافياً آخر⁽³⁴⁾.

-يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على نسبة أغلبية الناخبين (50 + 1) وتعلن النتائج خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من إجراء الاستفتاء، على أن لا تقل نسبة المصوتين عن (50%)⁽³⁵⁾.

-تتم المصادقة على نتائج التصويت من قبل المفوضية وترفع إلى رئيس الوزراء خلال ثلاثة أيام⁽³⁶⁾.

-يصدر رئيس الوزراء قراراً بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين.

-ينشر القرار في الجريدة الرسمية⁽³⁷⁾.

-وفي حالة عدم نجاح الاستفتاء، يجوز إعادته بعد مرور سنة من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء⁽³⁸⁾.

الحالة الثانية:

طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة التي تروم التحول إلى إقليم، فتتبع الإجراءات الآتية:

-يقدم 2% من الناخبين في المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم، إلى مكتب المفوضية في تلك المحافظة، ويتضمن ذلك الطلب شكل الإقليم، ومن ثم تعلن المفوضية من خلال وسائل الإعلام عن ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب، وتحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين لإبداء رغبتهم⁽³⁹⁾.

-تفتح المفوضية سجلاً لجمع رغبات المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الناخبين من أجل حساب تحقق النصاب المطلوب الذي يبلغ (عشر الناخبين)⁽⁴⁰⁾.
-المرحلة الأخرى التي يجب أن تمر بها عملية التحول من محافظة إلى إقليم بعد أن تعلن المفوضية تحقق النصاب، هي أن يقوم الرؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات، بتقديم طلب التحول إلى إقليم، إلى مجلس الوزراء خلال مدة لا تتجاوز أسبوع من إعلان المفوضية⁽⁴¹⁾.

-ويكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا بإجراء استفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز 15 يوم من تقديم الطلب، على أن تجري المفوضية ذلك الاستفتاء خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ويجوز للمفوضية أن تمدد تلك المدة شهراً إضافياً آخر⁽⁴²⁾.

-يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على نسبة أغلبية الناخبين (50 + 1) وتعلن النتائج خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من إجراء الاستفتاء، على أن لا تقل نسبة المصوتين عن (50%)⁽⁴³⁾.

-تتم المصادقة على نتائج التصويت من قبل المفوضية، وترفع إلى رئيس الوزراء خلال ثلاثة أيام⁽⁴⁴⁾.

-يصدر رئيس الوزراء قراراً بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين⁽⁴⁵⁾.

-ينشر القرار في الجريدة الرسمية⁽⁴⁶⁾.

-وفي حالة عدم نجاح الاستفتاء، يجوز إعادته بعد مرور سنة من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء⁽⁴⁷⁾.

الحالة الثالثة:

في حالة تعدد الرغبات في الطلبات المقدمة من أكثر من جهة، فتتبع الاجراءات الخاصة نفسها بتكوين الإقليم أو الانضمام إلى إقليم، مع شرط قيام مكتب المفوضية في المحافظة المعنية استبياناً يحدد فيه شكل الأقاليم المطلوبة، ويعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز الشهرين من تقديم الطلبات، ويعتبر الاستبيان ناجحاً إذا حصل على أكثرية أصوات الناخبين⁽⁴⁸⁾،

إن الأغلبية البسيطة لتكوين الإقليم غير كافية، وقد تحصل الأغلبية البسيطة بزيادة 1% ثم قد يتبدل رأي الناخبين بعد مدة وجيزة. وقد اشترط الدستور في أمور أقل أهمية من تكوين الأقاليم، موافقة أغلبية الثلثين (مثل

انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وغيره، وهو أقل أهمية من تكوين الإقليم، لأنه منصب موقوت بدوره نيابية).

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الدستور لم يعالج مسألة الرغبة في الانسحاب من الإقليم أو فكه في حالة عدم الرغبة في استمرار البقاء في الإقليم، فهل يكون بالأغلبية البسيطة أسوة بتكوين الإقليم أو الانضواء إليه؟ وبناء عليه، ندعو المشرع الدستوري إلى تنظيم عملية الانحلال من الإقليم، وربما بشروط الانضمام أو التشكيل نفسها، لأن موضوع انضمام محافظة إلى محافظة أخرى أو محافظات أخرى لتكوين إقليم، لا يعني أن هذا الانضمام مؤبد لا انفصام منه، وهذا الموضوع من الفراغات المهمة التي توجد في هذا الدستور.

ومن الجدير بالذكر، أن قانون إجراءات تكوين الأقاليم قد حدد أجل تنفيذه في المادة (22) منه، التي نصت على (ينفذ هذا القانون بعد (18) شهراً من تاريخ إقراره) وعلى الرغم من مرور فترة طويلة جداً على دخوله حيز التنفيذ، إلا أنه لم يشكل أي إقليم آخر حتى الآن وفقاً لأحكام هذا القانون. على الرغم من دعوات بعض الأحزاب السياسية لتشكيل أكثر من إقليم في الجنوب والوسط⁽⁴⁹⁾. وجرت محاولة واحدة لتشكيل إقليم البصرة إلا أنها لم تنجح، لعدم حصول الاستفتاء على النسبة المطلوبة لعدد الناخبين، وهو عشر الناخبين، في المحافظة التي تروم تكوين إقليم.

ثانياً: اختصاصات سلطات الأقاليم

لقد جاءت المادة (13) من الدستور بمبدأ علو الدستور وسموه⁽⁵⁰⁾ وهو الأمر الذي يجعل الدستور أعلى من جميع القوانين وأسمائها وهو تطبيق لمبدأ تاريخ القواعد القانونية الذي يعتبر من المبادئ القانونية العامة، وتقهر جميع دساتير العالم، كما يقهر القضاء والفقهاء الدستوري ويحترمانه، وبناء على هذا المبدأ تترتب النتائج القانونية الآتية:

- 1- عدم جواز تشريع أي قانون يتعارض مع هذا الدستور، سواء كان هذا التشريع مركزياً (اتحادياً) أو محلياً (إقليمياً). ويحكم القضاء المختص بعدم دستورية التشريع الذي يخالف هذه القاعدة.
- 2- تكون قواعد هذا الدستور ملزمة في جميع أنحاء الوطن وبدون استثناء.
- 3- يعد باطلاً كل دستور إقليمي أو أي نص قانوني آخر إذا تعارض مع أحكام الدستور العراقي.

وعلى أساس مبدأ التدرج القانوني، تأسس المبدأ الدستوري العام الذي يجعل القاعدة القانونية الأدنى خاضعة إلى القاعدة القانونية الأعلى، وأن الأولوية تكون للقانون الأعلى في حالة التناقض والاختلاف مع القانون الأدنى. وبموجب هذا التدرج تتم حماية النظام القانوني العام واستقراره، وبدونه تحل الفوضى، وينتج خراب أسس وكيان كل من الدولة والمجتمع، وما ينتج عن ذلك من أثار سلبية في جميع الميادين.

إن احترام هذه المبادئ الدستورية العامة، والمتفق عليها فقهاً وقضاء، يقتضي أن لا تتعارض التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية الوطنية أو المحلية مع الدستور العراقي، كما يجب في الوقت ذاته، أن لا تتعارض التشريعات المحلية الصادرة عن الأقاليم مع القوانين الاتحادية في النظام العراقي الفيدرالي، وفي حالة وجود مثل هذا التعارض والاختلاف فإن المنطق القانوني السليم يتطلب أن تكون الأولوية في التطبيق للدستور العراقي والقانون الاتحادي.

غير أن الدستور العراقي قد شذت قواعده عما اعتادت عليه كل دساتير العالم وتجاوز المبادئ الدستورية المتعارف عليها. فقد منح القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها أعلى من القاعدة القانونية الأعلى، وسيكون لها الأولوية في حالة وجود اختلاف أو تعارض بين القاعدتين.

فقد نصت المادة (115) من الدستور على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

يدل نص المادة أعلاه على أن كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ونقترح على المشرع العراقي إلغاء هذه المادة لمعالجة قضايا الاختلاف بالمادة (93) من الدستور ودخولها ضمن صلاحيات المحكمة الاتحادية العليا.

ومن الأسباب التي دعت إلى الإلغاء:

1- ليست هناك حاجة إلى هذه المادة، لأن كل أنواع الاختلاف في تفسير الدستور وتطبيقه والقانون والجهات المختلفة الرسمية أو الأفراد، قد عولجت بالإحالة إلى المحكمة الاتحادية العليا⁽⁵¹⁾.

2- أن المادة بشكلها الحالي تنزع إلى تحجيم السلطات الاتحادية من غير مبرر، وتجعل الحالات الخاصة فوق الحالات العامة، مع ملاحظة وجود مساحات مهمة في الاختصاصات في نصوص الدستور الحالي، مما يزيد من مخاطر الانجراف إلى توسيع الفجوات بين الأقاليم والمحافظات وبين السلطات الاتحادية، فالمواد الدستورية تهدف إلى زيادة الصلاحيات المحلية على حساب السلطة الاتحادية باطراد وبضوابط توسع الفجوة بينهما، ومثل هذه النزعة لا يمكن أن يتضمنها دستور دولة موحدة، بل دستور دول مستقلة تدخل في كونفيدرالية وتهدف إلى الحفاظ على صلاحياتها وحقوقها السيادية.

3- لا يمكن الادعاء أن هذا الدستور قد عالج كل المسائل الأساسية من ناحية الصلاحيات الاتحادية أو المشتركة أو المناطة بالأقاليم والمحافظات أو استحداثها، وهي من الأمور المهمة، بل السيادية، في أوضاع مثل أوضاع العراق، لذلك من غير المعقول إحالة ما لم ينص عليه في الصلاحيات الاتحادية أو المشتركة إلى الأقاليم، لأن الواقع السياسي ووعي المجتمع لم يصل إلى مرحلة من حالة استيعاب التجربة الجديدة، لتعطي الأقاليم هذه الاختصاصات الواسعة.

4- إن ترجيح قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة، في حالة الخلاف بينهما كما قضت بذلك المادة (115) من الدستور، فهو أمر غير منطقي، لأن أكثر الاختصاصات المشتركة تتعلق برسم سياسات في مجالات معينة، فإذا تم وضع السياسة التعليمية والتربوية بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فكيف يجوز للأخيرة التحلل من الالتزام بها، ووضع سياسة خاصة بها في الشؤون المذكورة؟ فإذا أعطت المجموعات المحلية حرية واسعة واستقلالاً في إدارة شؤونها المحلية؛ وإذا ما اتسعت صلاحيتها الإدارية لتشمل صلاحيات التشريع ومن القوانين، فهنا تكون قد اجتمعت لديها عناصر الاستقلال ومقومات الدولة، وسيكون لديها ميل طبيعي نحو الاستقلال، ومن هنا الخطورة التي قد تنشأ عن اللامركزية الموسعة، لأنها تحمل في جذورها بذور التجزئة والانقسام؛ ومن هنا يفهم حرص بعض الدول على الإبقاء على النظام الإداري القائم على اللامركزية الإدارية الضيقة نوعاً ما، خوفاً على وحدة البلاد من التجزئة⁽⁵²⁾.

ويمكن تعديل المادة (115) لتكون على الوجه الآتي: (تفصل المحكمة الاتحادية في عائدة الشؤون التي لم تعالج في المادتين (110) و (114) إلى الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، أو إلى الاختصاصات المشتركة بين

السلطات الاتحادية وبين سلطات الأقاليم، أو إلى صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم).

ب- أما البند الثاني من المادة (121) فقد نص على (يحق لسلطة الإقليم تعديل القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).

في البداية، يمكن تسجيل الملاحظات الأولى على النص وهي شكلية، فقد استعملت عبارة (تعديل تطبيق) في حين أن المقصود هو ترجيح قانون الإقليم على القانون الاتحادي، أو بعبارة أوفى، تطبيق قانون الإقليم وإهمال القانون الاتحادي في المسألة محل الخلاف⁽⁵³⁾.

في هذا البند نجد أن المشرع الدستوري العراقي لم يتوقف على ما تقدم في مخالفة المبادئ الدستورية المعروفة والمستقرة، وإنما أراد أن يجعل هذه المخالفة مبدأً دستورياً عراقياً، عندما منح الأقاليم صلاحية تعديل (تطبيق) القانون الاتحادي.

أن هذا البند قد تمت صياغته على نحو يجعله قابلاً للتفسير والتأويل على أكثر من منحى، فهو ينص على تعديل (تطبيق) القانون الاتحادي، بالشكل الذي جعلنا نعتقد بأن التعديل لا يمتد إلى القانون الاتحادي مباشرة، وإنما يقتصر على (تطبيق) هذا القانون في الإقليم، كأن يصدر نظام أو قرارات أو تعليمات تتعلق بتطبيق القانون الاتحادي في مجال الإقليم، وتتضمن اختلافاً أو تعارضاً مع قانون الإقليم، ففي هذه الحالة يكون من صلاحية الإقليم تعديل هذه الأنظمة أو القرارات أو التعليمات، دون أن تمتد هذه الصلاحية إلى تعديل القانون الاتحادي ذاته.

ولكن عندما ندقق في نص البند المذكور، نجد أن المشرع الدستوري يقول إن هذه الصلاحية يمارسها الإقليم في حالة وجود (تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم) ولم يقل إن هذا التعارض والتناقض بين (تطبيق) القانون الاتحادي وقانون الإقليم، الأمر الذي يمكن تفسيره على أن وجود مثل هذا التعارض والتناقض، يمنح الإقليم صلاحية تعديل القانون الاتحادي، وهو أمر شديد الخطورة خصوصاً إذا انتظمت جميع المحافظات في عدة أقاليم، ولكل منها صلاحية تعديل القوانين الاتحادية وفقاً لمصالحها المحلية.

زيادة على ما تقدم، نجد أن غموض صياغة النص توجي بأن الإقليم هو من يقرر وجود أو عدم وجود هذا التناقض أو التعارض، ولكن لم يقرر النص أعلاه، ولم يحدد جهة (سلطة الإقليم) التي تحدد وجود هذا التعارض والتناقض الذي يجري التعديل بسببه، أو التي لها حق النظر في تعديل التشريع، لكنها منحت الحق لجهة غامضة هي (سلطة الإقليم) بتعديل (القانون الاتحادي) المقرر من قبل جهة تشريعية منتخبة، وهذا يدل على الارتجال والارتباك الذي أدى إلى وجود الغموض في الكثير من النصوص الدستورية.

وتجدر الإشارة، إلى أن إقليم كردستان منح هذا الحق لسلطته التشريعية، فقد نص بموجب مشروع دستوره المصوت عليه في برلمان إقليم كردستان بتاريخ 2009/6/24 وفي المادة (53/ ثالثاً/2) منه على (إقرار نفاذ القوانين الاتحادية في إقليم كردستان وتعديل تطبيقها، وذلك بقانون باستثناء القوانين التي تقع كلياً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وفق المادة (110) من الدستور الاتحادي، فتطبق في الإقليم حال نفاذها بموجب أحكام الدستور الاتحادي).

ووفقاً لهذا النص، إذا قرر الإقليم وجود هذا التناقض أو التعارض، فإنه يصبح بإمكان السلطة التشريعية في الإقليم تعديل القانون الاتحادي، وهو أمر يتنافى مع المنطق الدستوري الذي يعمل وفقاً للمبادئ الدستورية المشار إليها سابقاً. بالإضافة إلى أن تعديل القانون الاتحادي من قبل سلطة الإقليم، يفتح الباب لثنائية السلطة التشريعية، ويخل بمبدأ وحدة التشريع والقضاء؛ والصحيح أن تكون صلاحية التعديل محصورة في جهة التشريع ذاتها، بناء على حاجة تعرض في الأجهزة المشتركة بين الأقاليم وبين السلطات الاتحادية.

إن جهة التشريع في العراق يمثلها مجلسا النواب والاتحاد وفق الدستور، وعلى الرغم من عدم تشكيل مجلس الاتحاد حتى الآن، إلا أن نواب الاقليم ممثلون في مجلس النواب، إضافة إلى المؤسسات المشتركة القائمة على الصلاحيات المشتركة؛ وإعطاء صلاحية التشريع لجهة، وصلاحية إلغاء التشريع تحت عنوان حق التعديل لجهة أخرى، يلغي العمل التشريعي لمجلس النواب عملياً، ويتناقض مع مبدأ حكم الشعب، ويحد من صلاحيات مجلس النواب.

ففي هذا البند محظورات أهمها:

1- إنه يؤدي إلى تشتيت وحدة التشريع.

2- إنه يقلص من صلاحيات مجلس النواب، وهذا يتناقض مع مفهوم المساواة والعدل في الممارسة الديمقراطية، إذ يعطي للأقاليم الحق بالمشاركة في التشريع مرة في مجلس النواب، ومرة بالتعديل في الإقليم.

3- إنه يعطل المجلس النيابي التشريعي، إذ لا معنى لعمله مع إعطاء حق الإلغاء لجهة أخرى باسم التعديل، وإن كان في جزئية معينة بما هو خارج الصلاحيات الحصرية، خصوصاً مع تداخل الصلاحيات ببعضها، وإمكانية التنازع فيما بينها من ناحية. ومن ناحية أخرى، نجد أن موضوع معالجة التناقض هو في مجال مناقشة الاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية، وإطلاق حق التعديل في هذا الجانب لسلطة الإقليم، فيه مشكلات كثيرة؛ فمن ناحية التطبيق تؤدي إلى تعطيل الأعمال وفوضى في التشريع، لأن الاختصاصات المشتركة بموجب نصوص هذا الدستور، غير واضحة، وغير حاسمة، ومتداخلة في مجالات عدة مع الصلاحيات الحصرية، وهو يعد بهذا الشكل، بؤرة للمنازعات والخلافات التي تؤدي إلى تعطيل عمل الدولة، وتراكم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو بخلاف ما تقصده دساتير العالم كلها.

كما يمكن ملاحظة أن صيغة النص تعالج قوانين قائمة أصلاً، في حين أن الدستور يعالج مبادئ عامة تفترض تكوين أقاليم أخرى، إضافة إلى إقليم كردستان، حيث يكون أي قانون إقليمي لاحق لنفاذ هذا الدستور أو لتعديلاته، ولأي إقليم قد يتكون، يسري عليه ما قيل آنفاً، والمفروض في هذه الحالة، الاحتكام إلى المحكمة الاتحادية العليا تحسم التناقض بين القوانين في الإقليم وبين القوانين الاتحادية بخصوص المسائل التي تدخل أو لا تدخل في الاختصاصات الحصرية كما ذكر البند، والمعلوم إن جهة الفصل في مثل هذه المسائل، منطقتاً حسب الدستور إلى المحكمة الاتحادية العليا، وبذلك تتناقض نصوص هذا البند مع المواد الدستورية التي تنظم حالات الاختلاف. وليس من الصحيح إقرار قانون إقليمي قد صدر في ظروف خاصة لم يكن هذا الدستور معمولاً به، بل الصحيح هو العودة إلى تعديل كل النصوص القانونية السابقة لهذا الدستور، بما يتوافق مع القوانين الصادرة بموجبه، وجهة الفصل في ذلك هي المحكمة الاتحادية العليا، أننا نعتقد أن منطقت البند أعلاه، يدعو صراحة إلى نسف مبدأ علو الدستور والذي نص عليه الدستور في المادة (13). كما يعمل ضد مبدأ التدرج القانوني، وهو يخضع الحكومة الاتحادية إلى أهواء ومصالح إقليم من الأقاليم أو محافظة من

المحافظات، ويجعل من سلطة الإقليم أو المحافظة سلطة أعلى من سلطات الدولة الاتحادية.

كما أن النص المذكور يعد خرقاً لأصول النظام الفيدرالي، لأنه من المتفق عليه، أن بإمكان برلمان الولاية أو الإقليم أن يصدر تشريعات في المسائل الداخلية، لا يتعدى أثرها حدود الولاية أو الإقليم، شريطة عدم مخالفتها للتشريعات الاتحادية، وفي حالة الخلاف بينهما، فإن الأولوية للتشريع الاتحادي⁽⁵⁴⁾.

إن المادتين (115) و (121) من الدستور، تشكلان خطورة بالغة على مستقبل النظام الدستوري العراقي، بسبب استبعادهما للمبادئ الدستورية المتعارف عليها، ولتغليبهما المصلحة المحلية للأقاليم والمحافظات على المصلحة الوطنية العامة عند تعارضهما أو تناقضهما. لذا فإن مضمون هذا النص يدعونا إلى المطالبة بإلغائه، لأنه من غير المعقول أو المنطقي إعطاء علوية وفوقية لجهة التطبيق على جهة التشريع في الدولة، ونعتقد أن هذه الحالة غريبة وشاذة في فقه القانون، ولم تألفها الدساتير، لكونها تأتي بالضد من أسس اللامركزية السياسية ومقوماتها التي تعطي للدولة الاتحادية الأولوية على الولايات.

وبعد استعراض مواد هذا القانون، يلاحظ أن المشرع سهل قضية تشكيل الأقاليم عندما افترض إمكانية تقديم طلب تكوين الإقليم من قبل عشر الناخبين في الإقليم، وهي نسبة قليلة، ولكن جعل الاستفتاء من كل ناخي الإقليم هو حل لهذا الإشكال، ولو أنه اشترط لنجاح الاستفتاء أغلبية بسيطة من الناخبين. فالمشرع هنا يدفع باتجاه تسهيل تشكيل الأقاليم عبر هذا القانون المكون من 22 مادة، ولو أنه أجل العمل به بعد نفاذه بـ 18 شهراً.

كما أن تشكيل الأقاليم استناداً إلى قانون، حالة انفرد بها المشرع العراقي، من حيث أن تنظيم وتحديد الأقاليم المشكلة للاتحاد بقانون عادي، أمر يخالف التجارب الفيدرالية الأخرى، والتي حددت فيها الآليات اللازمة لإجراء التغييرات على هيكل الوحدات في صلب الدستور ولم تنط مثل هذه القضية المهمة إلى قانون عادي. إن بناء الدولة الفيدرالية يكون ناجزاً من خلال الدستور والذي يحدد بموجبه الأقاليم والآليات المتبعة في تشكيل هيكل الاتحاد الفيدرالي. إن الدساتير الفيدرالية جرت على نسق آخر، إذ أنها تتولى كل ما يتعلق بهيكل النظام الفيدرالي والوحدات المكونة له، ولذا غالباً ما تكون هذه الدساتير جامدة.

أن الدستور العراقي أوكل آليات تشكيل الأقاليم إلى قانون عادي يشرع من قبل مجلس النواب بأغلبية بسيطة، دون أية إجراءات أخرى، كإرساله إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه بالإجماع. بل إن المادة (138) من الدستور استثنت من مصادقة مجلس الرئاسة على القوانين، ما يتعلق بالمادة (118) و (119) الخاصتين بتشكيل الأقاليم.

ولعل موقف الدستور العراقي، يبرر بطريقة إقامة الفيدرالية في العراق، إذ لم تنشأ الفيدرالية من اتحاد عدة دول، ولم تنشأ كذلك من تفتيت دولة وإعادة تشكيلها بصيغة اتحادية، وإنما قامت الفيدرالية في العراق على أساس وجود إقليم كردستان قبل الدستور، وعلى أن تتحول المحافظات إلى أقاليم⁽⁵⁵⁾ الخاتمة : بعد دراسة الموضوع توصلنا الى النتائج والمقترحات الاتية:
الاستنتاجات

1/ ان الواقع السياسي اليوم لا يعد مناسباً لتكوين الاقاليم في الفترة الحالية ذلك انشاء الاقاليم يستدعي وجود حالة من الاستقرار الاجتماعي والسياسي الذي يتصف بالاستمرارية.

2/ لازالت بعض محافظات واقضية ونواحي البلاد غير مستقرة جغرافية وتخضع لعملية من التوسيع او الضم كما هو الحال في تحويل قضاء حلبجة الى محافظة وكذلك تحويل ناحية القاسم في بابل الى قضاء وهكذا كثير من الحالات وهو مايفضي الى عدم وضوح الحدود الادارية والصلاحيات التي تضطلع بها الادارت المحلية داخل كل قضاء او ناحية.

3/ يتضح مما تقدم من مراجعتنا لمضامين الدستور العراقي المتعلقة بانشاء وتكوين الاقاليم ان هناك ضبابية لغوية وتفسيرية في فهم هذه القوانين وبالتالي فان ذلك يعكس تشضي في التنظيم القانوني والاداري لهذه الاقاليم اذا ما توجب انشاءها.

4/ تشكل الحالة الادارية والسياسية والقانونية لقيام اقليم كردستنا حالة مغايرة ومخالفة لبعض التشريعات التي وردت في الدستور العراقي وخصوصا فيما يتعلق بالجانب الاقتصادي والعلاقات الخارجية والصلاحيات الامنية.

توصيات :

1/ لا بد من اعادة النظر بالتشريعات الدستورية الموجودة في الدستور الاتحادي والتركيز على الزام المحافظات التي تريد انشاء اقليم بعدم المساس او

التجاوز على التشريعات الاتحادية المتعلقة بالجانب الاقتصادي والامن والتشديد على ان يشكل الجيش الاتحادي السلطة المطلقة في جميع مناطق البلاد.

2/ يجب ترسيم وتثبيت الحدود الادارية للأقضية والنواحي التي لازالت تعاني من حالة تشطي قانوني واداري وترسيم حدودها بشكل نهائي غير قابل للتغيير ليتسنى فيما بعد معرفة وتحديد الابعاد الجغرافية الواضحة لكل اقليم ومعرفة حدود صلاحياته الادارية والقانونية والامنية.

3/ لابد من العمل على تكوين حكومة مستقرة سياسيا على ان يلقي بضلاله هذا الاستقرار السياسي على الجانب الاجتماعي والثقافي والديموغرافي وهو ما يحقق بالنهاية شرط الاستقرار العام المطلوب في حالة انشاء اقليم ما.

4/ لابد من حسم مسألة المادة 140 من الدستور العراقي المتعلقة بالتبعية الادارية لمحافظة كركوك وفق التشريعات الدستورية الاتحادية وان يتم الى جانب ذلك اعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للإقليم كردستان والغاء بعض من قوانينه الداخلية التي تتناقى مع التشريعات الدستورية الاتحادية وخاصة فيما يتعلق بالجانب الديموغرافي وحق الاستيطان والتملك والعمل وكذلك تقنين الصلاحيات الاقتصادية المتعلقة بالتصدير والاستيراد بالإضافة الى تنظيم شكل العلاقات الخارجية تحت مظلة وزارة الخارجية العراقية فقط لا غير وانتهاء بالوضع الامني المتعلق بضرورة ان يمثل الجيش العراقي السلطة العسكرية والامنية الاعلى في عموم البلاد وبالتالي اذا ما تم ذلك سيكون الاقليم النواة الاساسية لشرعية انشاء الاقاليم الاخرى.

الهوامش:

- (1) كما نص في المادة (111) على أن: " تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص ، وفي المناطق الإداري تقوم مجالس إدارة بالوظائف التي تناط بها بموجب قانون".
- (1) غارث ستانفيلد وحسن عبد الرزاق، مسح للترتيبات أو الأنظمة السياسية المحتملة في العراق ، واشنطن ، الولايات المتحدة الاميركية ، ص 24.
- (2) غارث ستانفيلد وحسن عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 25
- (3) د. قحطان أحمد سليمان الحمداني، النظرية الاتحادية والمشروع الفيدرالي المقترح للعراق ، مجلة دراسات عراقية، العدد الثاني ، السنة الأولى ، العراق ، حزيران، 2005، ص 41.
- (4) غارث ستانفيلد، نحو نظام مؤسسي مستدام للعراق، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، أوتاوا ، كندا، 2003، ص 34.

- (5) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، مطبعة الغدير، البصرة - العراق، 2009، ص 16.
- (6) د. وائل عبد اللطيف، المحافظة - اقليم / قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق، المجلة العراقية للعلوم السياسية، الجمعية العراقية للعلوم السياسية، العدد الأول، السنة الثانية، اذار - 2008، ص 50.
- (7) د. وائل عبد اللطيف، المحافظة - اقليم / قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق، مرجع سابق، ص 50.
- (8) سليم مطر، فيدرالية المحافظات العراقية، في ضوء التجربة السويسرية، المجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد الأول، السنة الثانية، اذار، 2008، ص 67.
- (9) سليم مطر، مرجع سابق، ص 73.
- (10) د. وائل عبد اللطيف، المحافظة - اقليم / قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق، مرجع سابق، ص 52.
- (11) المرجع السابق، ص 25.
- (12) غارث ستانفيلد وحسن عبدالرزاق، مرجع سابق، ص 24.
- (13) المادة (120) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (14) المادة (121/ أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (15) المادة (121/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (16) المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (17) المادة (13) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (18) المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (19) المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (20) المادة (116) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (21) المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (22) حسين عذاب السكيني، مرجع سابق، ص 20 - 21.
- (23) المادة (124) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (24) حسين عذاب السكيني، مرجع سابق، ص 22.
- (25) حسين عذاب السكيني، مرجع سابق، ص 26.
- (26) المادة (122/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (27) د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010، ص 452.
- (28) جمال ناصر جبار الزيداي - اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق
- (29) انظر المادة (117 البند أولاً منها) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
- (30) انظر المادة (141) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

- (31) ومن الجدير بالذكر، أن هذا القانون لم يتم إصداره من هيئة رئاسة الجمهورية لأنه مستثنى بنص الدستور فقد نصت المادة (138 البند خامساً منها) على (ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (118 و 119) من هذا الدستور والمتعلقين بتكوين الأقاليم. أي أنها لم ترسل لهيئة رئاسة الجمهورية لإصدارها، مما يؤكد الإصرار المسبق من قبل لجنة كتابة الدستور على إصدار قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم واعداد العدة من خلال وضع النص أعلاه لتلافي اعتراض إصداره من قبل أي من أعضاء هيئة رئاسة الجمهورية.
- (32) للاطلاع على النص الكامل لقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم راجع الملحق رقم (1)
- (33) انظر المادة (2 البند ثالثاً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (34) انظر المادة (5 البند ثانياً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (35) انظر المادة (6) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (36) انظر المادة (7/ب) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (37) انظر المادة (8 البند ثانياً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (38) انظر المادة (9) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (39) انظر المادة (4 البند أولاً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (40) انظر المادة (2 البند ثانياً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (41) انظر المادة (3) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (42) انظر المادة (5 البند ثانياً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (43) انظر المادة (6) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (44) انظر المادة (7/ب) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (45) انظر المادة (8 البند أولاً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (46) انظر المادة (8 البند ثانياً منها) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.

- (47) انظر المادة (9) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (48) انظر المادة (4 البند ثانياً / أ - ب) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ذي الرقم 13 لسنة 2008.
- (49) انظر د. ماهر صالح علاوي وأحمد ماهر صالح- توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها- بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم والسياسية-عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون 2009-ص 7.
- (50) نصت المادة (13) أولاً : من الدستور (يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء)
- ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم او أي نص قانوني او يتعارض معه .
- (51) انظر المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ التي نصت على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا
- 1-الرقابة على دستورية القوانين
- 2-تفسير النصوص
- 3-الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات...الخ
- 4-الفصل في النزاعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات.
- (52) انظر د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2003 - ص 53 وما بعدها.
- (53) انظر د. غازي فيصل - نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان - بدون دار أو مكان نشر - الطبعة الأولى - 2008 - ص 45.
- (54) أنظر د. نعمان أحمد الخطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع - الأردن - 2011 - ص 230 وما بعدها.
- (55) د. شورش عمر حسين، خصائص النظام الفيدرالي في العراقي، دراسة تحليلية مقارنة ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، سليمانية ، العراق، 2009، ص 258 - 259.

The possibility of transforming governorates into the provinces / study on article 119 of the Iraqi Constitution for 2005

Assist Teacher. Hussein Hizam Badr

Al-Mustansiriya Center for Arab and International Studies

Keywords: Region, provinces, central

Summary:

The current study is summarized in a review of the legal rationale based on the constitutional legislation related to the establishment of regions, and on the other hand, the study reviewed the realistic dimensions experienced by Iraq today and measured the extent of its harmony with the constitutional clauses related to the organization and establishment of regions, and in general the study found two paths for the formation of regions on the ground, either The first is the context that calls for the establishment of regions according to the facts of the situation and similar to what is the situation in the Kurdistan region, and this is not consistent with the constitution in many of its paragraphs. Which calls for a review of its security, external and economic powers when it is facilitated, in addition to the necessity not to establish other regions according to this method. Governance in Iraq is a republican-federal-federal system) and accordingly, the federal regions must be established and established in accordance with s laws that do not contradict the general legislation of the Federal Constitution and leave the issue of managing the country's security and its external relations in the hands of the federal authority. In return, it is left to the regions to organize their political, scientific, service and administrative affairs in line with the culture of each region, provided that those regions are not based on a religious, national or ethnic basis. Therefore, the criterion The basis for the formation of these regions is the geographical criterion in general, and the research elaborates extensively on the reasons mentioned in this summary to clarify the advantages and disadvantages of the federal regions in light of the current situation.