

الاستقلال العضوي للأقاليم

وفقاً لدستور جمهورية العراق

لسنة ٢٠٠٥

Territory independence according to the

Constitution of the Republic of

Iraq for the year 2005

الأستاذ الدكتور

مها بهجت يونس الصالحي

كلية القانون

جامعة بغداد

Maha Bahjat Yonis

College of Law

University of Baghdad

طالب الدكتوراه

رائد حمدان عاجب المالكي

كلية القانون

جامعة بغداد

Raed Hamdan Ajeb AlMaleky

College of Law

University of Baghdad

ملخص :

من مقومات الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الاتحادية تمتعها بوجود قانوني مستقل وامتلاكها حرية التنظيم الذاتي أي القدرة على تنظيم نفسها بحرية وإيرادتها الخاصة، من دون ان يفرض عليها ذلك من قبل هيئات السلطة الاتحادية. فالولايات او الأقاليم الاتحادية هي التي تضع دساتيرها الخاصة بها وكذلك قوانينها المحلية ونظامها السياسي وتنظيماتها الحكومية وبما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي. ومثل هذه الفكرة وتطبيقها في العراق كان محلا لبحثنا المعنون " الاستقلال العضوي للأقاليم الاتحادية وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ " والذي تناول مسألتين مهمتين هما : تكوين الأقاليم وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، واستقلال الأقاليم في أنظمتها القانونية والسياسية وهيئاتها الحكومية.

Abstract:

One of the constituents of the autonomy of constituent units of the federal State is the existence of an independent legal existence and the right to self-organization, ie, the ability to organize itself freely and at its own volition, without being imposed by the federal authorities. It is the federal states or regions that establish their own constitutions as well as their domestic laws, political system and government regulations, in a manner not inconsistent with the federal constitution. Such an idea and its application in Iraq was the subject of our study entitled "Organic Independence of the Federal Regions in accordance with the Constitution of the Republic of Iraq of 2005".

المقدمة

Introduction

يحفظ النظام الاتحادي للوحدات المكونة له (الولايات او الأقاليم) خصائصها المعبرة عن وجودها الذاتي من خلال منحها الاستقلال اللازم، والذي لا يمكن تحقيقه الا عندما تملك تلك الوحدات حرية التنظيم الذاتي لشؤونها^(١)، ومعنى حرية التنظيم الذاتي امتلاك الولاية القدرة على تنظيم نفسها بحرية وإبرادتها الخاصة، ومن دون ان يفرض عليها ذلك من قبل هيئات السلطة الاتحادية. فالولايات هي التي تضع دساتيرها الخاصة بها وكذلك تضع قوانينها المحلية ونظامها السياسي وبما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، وهي التي تختار هيئاتها التي تباشر الاختصاصات التي تنفرد بممارستها وتحدد طبيعة العلاقة بينها وبين رعاياها^(٢). ونفهم من ذلك ان هنالك مظهران لحرية التنظيم الذاتي الداخلي للولاية، احدهما يتصل بالجانب العضوي او التنظيمي، والآخر بالجانب الوظيفي أي بحرية الولاية في ممارسة اختصاصاتها. ويقتصر بحثنا هنا على الجانب العضوي او التنظيمي للاستقلال الذاتي للأقاليم الاتحادية في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥ حيث سنقف على آلية تشكيل تلك الأقاليم ومدى استقلالها في أنظمتها القانونية والسياسية وهيئاتها الحكومية.

– أهمية البحث :

تكتسب دراسة هذا الموضوع أهمية كبيرة كونها تسلط الضوء على جانب أساسي من جوانب استقلال الأقاليم الاتحادية في العراق وهو الجانب العضوي او التنظيمي، وهو أمر سيوضح لنا الأحكام الخاصة بتأسيس الأقاليم وتنظيمها ومدى كفايتها في تحقيق استقلال ذاتي حقيقي لها بوصفها وحدات اتحادية، ومنه يمكن التعرف على ابرز نقاط القوة ومكامن النقص في الأحكام الدستورية المتعلقة بالجانب التنظيمي لاستقلال الأقاليم في العراق.

– مشكلة البحث :

يتصدى بحثنا للإجابة عن بعض التساؤلات التي تؤلف بمجموعها مشكلة البحث، ومنها: ما مدى دقة التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الأقاليم في العراق ؟ وما تأثير عدم تشكيل اقاليم جديدة غير اقليم كردستان على تطبيق النظام الاتحادي وتوازنه ؟ وهل ضمن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ للأقاليم الاحتفاظ بأنظمة قانونية وسياسية وتنظيمات حكومية خاصة بها؟

- نطاق البحث ومنهجه :

يقتصر بحثنا على دراسة الاستقلال العضوي للأقاليم الاتحادية وفقا لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بوصفه احد مظاهر الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به بوصفها وحدات اتحادية، حيث سيتم البحث في ابرز جوانب هذا الاستقلال والمرتبطة بـ : تكوين الاقاليم كجزء من تركيبية النظام الاتحادي، واستقلالها في مجال أنظمتها القانونية والسياسية وتنظيماتها الحكومية. وسنعتمد المنهج التحليلي الوصفي كونه الاوفق لدراسة الموضوع .

- هيكلية البحث :

لسهولة البحث ارتأينا دراسة الموضوع على مبحثين، ووفقا للاتي :

- المبحث الأول : تكوين الأقاليم وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- المبحث الثاني: استقلال الأقاليم في أنظمتها القانونية والسياسية وهيئاتها الحكومية

المبحث الأول

تكوين الأقاليم وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على تبني النظام الاتحادي بموجب المادة الأولى منه والتي تنص على ان ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة...)) فيما تكفلت نصوص أخرى من الدستور ببيان تركيبة النظام الاتحادي وطريقة تكوين الأقاليم بأسلوب لم يأخذ بتسمية الأقاليم المتعددة ولم يعين حدودها، بل أحال بشأن تنظيم إجراءاتها إلى قانون يصدره مجلس النواب لهذا الغرض.

وبالرغم من ان تبني النظام الاتحادي شكلاً للدولة العراقية كان قد تم استناداً إلى وثيقة دستور ٢٠٠٤ الانتقالي المسمى (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤)^(٣). إلا ان تحديد الوحدات الاتحادية الأساسية لم يتم في ظل هذا القانون، فقد اكتفى المشرع فيه ببيان آلية تشكيل تلك الوحدات التي أطلق عليها اسم (الأقاليم) وفقاً لنص المادة الثالثة والخمسين من القانون المشار إليه^(٤). ومع ذلك فان هذه الآلية لم يجري تطبيقها ولم يبرز في تركيبة الدولة الاتحادية في تلك المرحلة سوى إقليم كردستان الذي اعترف القانون بحكومته وسلطتها على الأراضي التي كانت تديرها قبل ١٩ آذار ٢٠٠٣^(٥).

وفي ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ تم توسيع دائرة النظام الاتحادي فأصبح يضم عدة مستويات للسلطة وشملت تركيبته وحدات أخرى غير الأقاليم، وأبرزها " المحافظات غير المنتظمة في إقليم " اذ نصت المادة (١١٦) من الدستور والتي جاءت بصدد بيان تركيبة النظام الاتحادي على ان ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)). فالمحافظات غير المنتظمة في إقليم عُدت وحدات اتحادية وجعل لها تمثيل في مجلس الاتحاد^(٦)، مضافاً إلى مساواتها مع الأقاليم في توزيع الاختصاصات^(٧). ومن ثم يمكن القول ان المشرع العراقي لم يقتفي اثر غالبية الأنظمة الاتحادية في اعتماد تكوين ثنائي ومستويين للسلطة في الدولة يقع في المستوى الأول السلطة الاتحادية ويقع في المستوى الثاني الأقاليم، انما جعل هناك ثلاث مستويات أساسية هي: السلطة الاتحادية التي تستأثر بحكم العاصمة مضافاً إلى مالها من اختصاصات حصرية على الصعيد الخارجي واختصاصات أخرى على الصعيد الداخلي في كل إقليم الدولة. وسلطات الاقاليم التي تمارس اختصاصاتها في حدود الاقاليم. واخيراً سلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تمارس اختصاصاتها في حدود تلك المحافظات.

وهناك قرائن عديدة على اتجاه الدستور العراقي الى جعل المحافظات وحدات اتحادية وأحيانا مساواتها بالأقاليم تطبيقاً لمبدأ اللامركزية السياسية^(٨)، وان وجد في قبال ذلك ما يشير الى تحديد مركز المحافظات بأنها وحدات اقليمية تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٩). وبناء على ما تقدم فان تركيبة النظام الاتحادي ينبغي ان تقتصر على الأقاليم فقط لكونها وحدها التي تتقاسم السلطة مع الاتحاد وتتمتع باستقلال دستوري اصيل يتجسد من خلال حرية تنظيمها الداخلي الذاتي وتمارسه من خلال سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما ان تركيبة النظام الاتحادي ينبغي ان لا تقتصر على وجود اقليم واحد لان ذلك يخل بوجود النظام الاتحادي من الناحية الواقعية؛ فالفيدالية تتطلب وجود أكثر من إقليم كحد أدنى لغرض قيامها، فلذلك ينبغي ان يضم العراق الفيدرالي عددا من الاقاليم المتحدة^(١٠). ولأجل الوقوف على جوانب التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الأقاليم في ضوء أحكام دستور ٢٠٠٥، نرى ان نقسم هذا المبحث على مطلبين: نبين في المطلب الاول الية تكوين الأقاليم في العراق، ونتحدث في المطلب الثاني عن تقدير آلية تكوين الأقاليم في العراق. ووفقا للاتي:

المطلب الأول

آلية تكوين الأقاليم في العراق

اذا ما استثنينا تسمية منطقة كردستان العراق بوصفها إقليمياً اتحادياً، فان المشرع الدستوري اكتفى بذكر آلية تقديم طلب تكوين الإقليم وأحال بشأن باقي الإجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم إلى قانون يسنه مجلس النواب بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين طبقاً لنص المادة (١١٨) والتي جاء فيها ((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 اصدر مجلس النواب القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم)^(١١) بعد مرور سنتين تقريبا على انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب^(١٢). وتضمن أحكاما تفصيلية عن آلية تأسيس الأقاليم ويمكن بالرجوع إليها مع ما ورد في الدستور لتحديد خطوات تكوين الأقاليم وتلخيصها بالأمور الآتية :

الفرع الاول

طلب تكوين الإقليم

أعطى الدستور العراقي الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: اما بطلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. او طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم^(١٣).

وقد أضاف المشرع في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ بعض الأحكام التي لم ينص عليها الدستور في مسألة طلب تكوين الأقاليم. وهي انه اجاز انضمام إحدى المحافظات لإقليم تم تأسيسه سابقاً. فنص على ان يقدم طلب مشترك بالانضمام من ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي ترغب بالانضمام مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم المراد الانضمام اليه^(١٤). وقد عارض بعض الفقه هذه الإضافة التي جاء بها القانون ورأى فيها تعديلاً لأحكام الدستور بإضافة حكم لم يرد النص عليه، فاحل المشرع ارادته محل ارادة المشرع الدستوري^(١٥).

ولم يحدد الدستور الجهة التي يقدم لها طلب تكوين الإقليم فضلاً عن طلب الانضمام الذي لم ينص عليه، الا ان قانون الإجراءات التنفيذية تدارك هذا الأمر فحدد جهتين يقدم لهما الطلب بحسب الجهة التي تقدمت به. فبالنسبة لطلب احد او بعض مجالس المحافظات تكوين اقليم او الانضمام اليه، نص على ان يُقدم مثل هذا الطلب إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتوقيع رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم حسب الأحوال وخلال مدة لا تتجاوز أسبوع^(١٦). وبعدها يقوم مجلس الوزراء بتكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً من تاريخ تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر^(١٧).

اما اذا كان الطلب مقدماً من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم فيقدم الطلب ابتداءً من ٢% من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه (والذي يتحدد بحسب عدد وخارطة المحافظات التي تريد تكوين الاقليم) وعلى المفوضية الإعلان عن ذلك بالصحف ووسائل الاعلام خلال ثلاث أيام من تقديم الطلب، وان تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر بهم شروط الناخبين في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من اجل حساب تحقق النصاب المطلوب^(١٨).

وعالج المشرع حالة تعدد طلبات تكوين الإقليم من أكثر من جهة وبأشكال مختلفة، كان يتضمن احداها تكوين الإقليم مؤلفا من محافظتين وتقديم طلب اخر بتكوين اقليم من ثلاث محافظات او اكثر من ضمنها المحافظتين السابقتين. وبيّن حكم تعدد هذه الطلبات المختلفة فاذا كان إحداها مقدما وفقا للطريق الأول أي من قبل مجلس المحافظة او مجالس المحافظات، وتجاوز الطلب موافقة ثلثي أعضاء أي من مجالس المحافظات ففي هذه الحالة يعتمد هذا الطلب وتتخذ بصده الإجراءات التي سبق بيانها^(١٩).

أما في غير هذا الفرض فيضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استبياناً يُحدد شكل الأقاليم المقترحة في الطلبات ويعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات. ويُعتبر شكل الإقليم الذي يُقدم للاستفتاء عليه من يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان^(٢٠).

الفرع الثاني

الاستفتاء على تكوين الإقليم

جعل المشرع العراقي الكلمة الفصل في تكوين الاقاليم بيد مواطني المحافظات التي ترغب بتكوين اقليم معين او الانضمام الى إقليم. فاشتراط اجراء الاستفتاء كخطوة لاحقة على تقديم طلب التكوين او الانضمام، واوكل مهمة تنظيمه والإشراف عليه الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وعليها ان تقوم عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الأقاليم باتخاذ إجراءات الاستفتاء والانتهاؤها منها خلال مدة لا تتجاوز (ثلاثة) اشهر ومن تأريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء. ويجوز للمفوضية أن تقرر التمديد لشهر ولمرة واحدة فقط على ان تُعلم مجلس الوزراء بذلك^(٢١).

واشترط المشرع لكي يكون الاستفتاء ناجحاً الحصول على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم او الانضمام إليه وتعلن النتائج خلال (١٥) يوماً من إجراءه، على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن ٥٠% من الناخبين^(٢٢). ويلاحظ ان شرط ان تكون نسبة المشاركة (بما لا يقل عن ٥٠% من الناخبين) الذي اورده المشرع في قانون الاجراءات التنفيذية لتكوين الاقاليم لم ينص عليه في الدستور، ومن ثم فهو مخالف لحكم المادة (١٣١) من الدستور والتي تنص على ان ((كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين، مالم ينص على خلاف ذلك)) والمقصود بالنص خلاف ذلك نصوص الدستور وليست القوانين العادية^(٢٣).

ولان مثل هذا النص يبدو منطقياً وضرورياً لضمان الحصول على موافقة اغلبية المواطنين وهو ما يتحقق عبر مشاركة نصف الناخبين في الاقل . لذا فلا بد من تعديل نص المادة (١١٩) من الدستور لنتضمن شرط مشاركة نصف عدد الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي ترغب بتكوين اقليم او الانضمام الى اقليم.

وقد أجاز المشرع لكل ذي مصلحة الطعن في نتيجة الاستفتاء خلال أسبوع من تأريخ إعلانها على أن تفصل الجهات المختصة في هذه الطعون في مدة لا تزيد على عشرة أيام من تأريخ تقديم الطعن^(٢٤). ولم يحدد المشرع الجهة المختصة بالنظر في الطعن بنتيجة الاستفتاء؛ ولان المفوضية العليا للانتخابات هي الجهة المعنية بتنظيم الاستفتاء حسب القانون، فمن الطبيعي حينها ان تعلن النتيجة بقرار من مجلس المفوضين كما هي الحال بالنسبة للانتخابات. وفي هذه الحالة تكون الجهة المختصة بنظر هكذا طعون هي (الهيئة القضائية للانتخابات) المشكلة بموجب المادة (٨) من قانون المفوضية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ والتي تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين تعينهم محكمة التمييز وتختص هذه الهيئة بنظر الطعون المحالة اليها من مجلس المفوضين او التي تقدم ضد قرارات المجلس^(٢٥).

ويفترض بعد انتهاء مدة الاعتراض دون تقديم طعن، او بصدور قرار من الهيئة القضائية باعتبار نتيجة الاستفتاء صحيحة، ان تعد تلك النتيجة نهائية ويجري تنفيذها. الا ان المشرع نص في قانون الاجراءات التنفيذية على أن تتم المصادقة على النتائج النهائية من الجهة المختصة لكنه لم يحدد من هي الجهة المختصة بالمصادقة على نتائج الاستفتاء^(٢٦). وبالرجوع الى قانون المفوضية العليا للانتخابات نجد انه اكتفى بالنص على أن يتولى مجلس المفوضين اعلان النتائج النهائية للانتخابات والاستفتاء بعد المصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة باستثناء نتائج انتخابات مجلس النواب التي تصادق عليها المحكمة الاتحادية العليا. فلم يحدد هو الاخر من هي هذه الجهات المختصة بالمصادقة بالرغم من انه حدد طبيعتها بأنها قضائية^(٢٧).

والخطوة الأخيرة من إجراءات تكوين الأقاليم تتمثل في إصدار قرار بتشكيل الإقليم، فقد أوجب المشرع بعد المصادقة على النتائج النهائية للاستفتاء رفعها لرئيس مجلس الوزراء خلال (٣) ثلاث أيام التالية لذلك ويُصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين ويُنشر قرار رئيس مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية^(٢٨).

ويفترض بعد صدور هذا القرار إتباع الإجراءات الخاصة بتنفيذ قرار تشكيل الإقليم، وأولها بحسب القانون ان على المجالس المؤسسة للإقليم سواء أكانت مجلس محافظة أم مجلساً تشريعياً)

في حالة الانضمام) أن تجتمع بعد (٧) سبعة أيام من قرار تشكيل الإقليم لتقوم بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي يتولى مهمة وضع دستور للإقليم^(٢٩).

وجدير بالذكر ان المشرع نص بأنه في حالة عدم نجاح الاستفتاء على تكوين الإقليم او الانضمام الى إقليم فانه يجوز إعادته بعد مرور (سنة) من تاريخ إعلان النتيجة وبأتباع الإجراءات ذاتها. والمقصود ليس إعادة الاستفتاء فقط وإنما كل الإجراءات بما فيها تقديم طلب جديد. وهذا الأمر خاص بحالة فشل الاستفتاء ولا يشمل حالة تقديم الطلب فلو فشلت محاولة تقديم طلب وفق القانون أمكن إعادة المحاولة دون التقيد بالمدة المذكورة.

ومن الناحية التطبيقية حصلت أكثر من محاولة لتكوين الأقاليم في العراق وكان أولها عام ٢٠٠٨ عندما تم تقديم طلب تشكيل إقليم البصرة من قبل (٢%) من مواطنيها حسب ما يتطلبه القانون، وقد فتح مكتب انتخابات البصرة مراكز للتسجيل ولمدة شهر لغرض تحقيق النصاب القانوني لطلب تكوين الإقليم وهو (١٠%) عشر الناخبين في المحافظة، الا انه لم يتم تحقيق تلك النسبة^(٣٠). واعد الطلب مرة أخرى في عام ٢٠١٥ ولم يتم فتح باب التسجيل للحصول على تأييد عشر الناخبين^(٣١). كما جرت محاولة أخرى لتكوين اقليم صلاح الدين، اذ أعلن مجلس محافظة صلاح الدين المحافظة إقليماً إدارياً واقتصادياً في جلسة استثنائية عقدها بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠١١، صوت فيها بإجماع الحاضرين البالغ عددهم (٢٠) عضواً من أصل (٢٨) بجعل المحافظة إقليماً^(٣٢). الا ان هذه المحاولات لتشكل الاقاليم لم يكتب لها النجاح .

المطلب الثاني

تقدير آلية تكوين الأقاليم في العراق

يتضح من دراسة التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الأقاليم في العراق، وجود بعض الأمور الايجابية مضافاً إليها الكثير من النقاط السلبية التي تكتنف هذا التنظيم في جوانبه المتعددة. فمن ايجابيات هذا التنظيم عدم فرض صيغة دستورية مسبقة لشكل الأقاليم في وقت لم تنضج رؤية العراقيين حول مستقبل تطبيق الفيدرالية في بلادهم خاصة وإنها كانت لدى أكثرية الشعب خياراً مفاجئاً لم تتوافر له المبررات الكافية. فالارتكاز على التقسيم الإداري وجعل المحافظات محورا لتكوين الأقاليم أعطى شيئاً من المرونة من خلال الابتعاد عن صيغة القوالب الدستورية المحددة في تكوين الوحدات الاتحادية. خاصة اذا ما نظرنا الى الحالة التي وضعت فيها المحافظات بمنحها استقلالاً ذاتياً واسعاً قبل الانتقال الى الحالة الفيدرالية الكاملة وفقاً لطريقة التحول التي اعتمدها المشرع الدستوري في تكوين النظام الاتحادي الجديد.

ويكشف التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الأقاليم في العراق عن توحي المشرع تبسيط إجراءات تكوين الأقاليم بغية تسهيل اكتمال البناء الاتحادي المركزي الذي اقره الدستور في مادته الأولى^(٣٣). كما ان ما تضمنه هذا التنظيم من إقرار مبدأ الرجوع الى الشعب في تكوين الأقاليم من خلال استفتاء المواطنين على ذلك يعد أمراً مهماً لانه يسمح لهم بالمشاركة في تحديد وضع محافظاتهم ومستوى ممارسة وتوزيع الاختصاصات فيها.

وفي مقابل ماتقدم ذكره من ايجابيات يوجد عدد من مكامن النقص اكتنفت تنظيم آلية تكوين الاقاليم في العراق، اشرنا الى بعض منها. ونقف هنا على مسألتين مهمتين في هذا التنظيم لم يتم معالجة أحكامهما بشكل دقيق. وهما (المحددات القانونية لتكوين الأقاليم وقبول انضمام أعضاء جدد، وموضوع تعيين حدود الأقاليم) .

الفرع الأول

المحددات القانونية لتكوين الأقاليم وقبول

انضمام أعضاء جدد

ربط المشرع الدستوري العراقي أمر تكوين الأقاليم وقبول انضمام أعضاء جدد في تركيبة النظام الاتحادي بالتقسيم الإداري لإقليم الدولة والمتكون أساساً من " المحافظات " وهذا الأمر هو المستفاد بوضوح من نص المادة (١١٩) من الدستور. فبعد إقليم كردستان المتكون في الأصل من ثلاث محافظات، منح حق تكوين الأقاليم او الانضمام إليها للمحافظات فقط دون أن يشمل ذلك غيرها من المستويات الإدارية الأخرى كالأقضية والنواحي.

ويتضح من ذلك محورية المحافظات ودورها في تكوين الأقاليم، فكل إقليم يتم إنشاؤه لابد ان يؤسس على وجود محافظة او أكثر. واهم ما يترتب على ذلك هو ان إنشاء المحافظات سيكون له اثر ودور في تكوين الأقاليم .

وتضم خارطة العراق في الأساس (١٨) ثماني عشرة محافظة بضمنها محافظات إقليم كردستان. ولم يحدد الدستور آلية إنشاء المحافظات ومن هي الجهة التي يعود لها هذا الأمر. وكذلك كان موقف المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل اذ لم يبين الآلية التي يجري بموجبها استحداث الوحدات الإدارية على مستوى ((محافظة)) وهذا الأمر يعد نقصاً كان على المشرع الدستوري تلافيه؛ لان مركز المحافظات مهم في أبعاده القانونية والسياسية.

وبرأينا ان إنشاء المحافظة من المفترض فيه ان يكون بقانون اتحادي؛ نظرا لوجود اثار قانونية وسياسية يرتبها وجود وحدة إدارية بمستوى محافظة كموضوع التمثيل في مجلس الاتحاد وتمثيلها الانتخابي وحصتها من موارد الدولة وغيرها واخيراً والاهم حقها في التحول الى اقليم. ويبدو ان الامر يسير بهذا الاتجاه، فبعد إعلان مجلس الوزراء الاتحادي بموجب قراره رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠١٣ الموافقة على استحداث محافظة (حلبجة) في اقليم كردستان العراق، تمت صياغة مشروع قانون قدم الى البرلمان بشأن استحداث هذه المحافظة ولم يصوت عليه لحد الان^(٣٤). وهكذا يتضح ان وجود المحافظة كمستوى إداري يعد من المحددات القانونية لتشكيل الأقاليم. ومن خلاله يبدو ان المشرع العادي سيحتفظ بدور أولي في تكوين الأقاليم مضافا الى دوره في سن قانون الإجراءات التنفيذية لتكوينها، ويبرز هذا الدور في مسألة إنشاء المحافظات والتي هي نواة تكوين الأقاليم.

ومع ان المشرع قد جعل المحافظات مرتكزا لتكوين الأقاليم، الا انه يلاحظ غياب وجود اي ضابط لاندماج المحافظات في أقاليم كبيرة^(٣٥)، مما قد يؤدي الى احتمال انقسام الدولة الى أقاليم على أسس لا تستند الى الهوية الوطنية انما الى الانتماء القومي والديني للشعب، وهو امر من شأنه ان يؤدي - بحسب ما تشير التجارب الفيدرالية المقارنة - الى عدم الاستقرار، ويزيد من صعوبة إعادة توزيع الموارد الطبيعية بين الأقاليم^(٣٦).

ومن جهة اخرى لم يتضمن التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الاقاليم في العراق احكاما بشأن انضمام عضو جديد الى تركيبة النظام الاتحادي من غير المحافظات العراقية، كانضمام دولة اخرى او جزء منها. بل ان الدستور الاتحادي لم يتعرض في الاصل لموضوع توسيع إقليم الدولة او التنازل عن جزء منه، وكما ورد فيه هو النص على الحفاظ على وحدة العراق وسلامة أراضيه^(٣٧).

ونرى ان التنازل عن اي جزء من ارض العراق يتطلب تعديلا للدستور واستفتاءً شعبياً عاماً لان الدستور الحالي المستفتى عليه ضمن وحدة العراق وسلامة اراضيه اعتبر المحافظة عليها واجبا رئيسا للسلطات الاتحادية. اما انضمام دولة او جزء منها الى العراق فالأمر لا يتطلب فيه - من حيث الاصل - تعديل الدستور او استفتاء الشعب مالم يترتب على هذا الانضمام تغييرا في نظام الدولة او اي من احكام دستورها. ففي غير ذلك سيتم التعامل مع هذه الحالة وفقا لأحكام إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتي توجب موافقة البرلمان فقط^(٣٨). اذ لا بد ان يكون الاقليم المنظم مستقلا ويتمتع بالسيادة ليصح التصرف عنه عندما يبرم معاهدة الانضمام. وبعد الانضمام ان كان قد اختار ان ينصهر في تركيبة الدولة العراقية الحالية فيكون بمستوى محافظة او اكثر لم

يتطلب اجراء تعديل للدستور. وان كان يرغب بالتمتع بمركز اقليم فان ذلك يتطلب تعديل الدستور لاققراره اقليميا اتحاديا.

ومن الامور التي اغفل المشرع تنظيمها حالة إلغاء الإقليم وإنهاء وجوده كوحدة اتحادية والرجوع به الى مستوى محافظة وكذلك حالة انسحاب محافظة من اقليم بعد انضمامها اليه . ولا نعني بذلك الغاء كل الأقاليم؛ لان ذلك يقضي على الشكل الاتحادي للدولة وهو ما يتطلب تعديل الدستور. انما نعني إلغاء إقليم او اكثر مع الابقاء على غيرها.

بقي أن نشير الى ان الدستور الاتحادي منع العاصمة (بغداد) من الانضمام لاي اقليم على ان ينظم وضعها بقانون^(٣٩). الا ان الدستور ميز بين بغداد العاصمة وبغداد المحافظة. فبغداد بحدودها البلدية، عاصمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد. والحدود البلدية اضيق مساحة من الحدود الإدارية؛ لان الاخيرة تشمل كل مايقع ضمن الرقعة الجغرافية لبغداد . اما الحدود البلدية فتقتصر على ما يدخل ضمن خارطة التصميم الأساسي لمركز العاصمة والذي تتولى ادارتها وتقديم الخدمات البلدية فيها امانة بغداد.

وعلى هذا الأساس فبغداد العاصمة تخضع لقانون خاص، اما بغداد المحافظة فهي تخضع لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم. ومن الواضح ان ذلك من شأنه ان يخلق تقاطعا في المهام والصلاحيات. كما انه - وهذا امر مهم - يدعو للتساؤل عن حق بغداد كمحافظة في تكوين إقليم او الانضمام الى إقليم؛ لان المنع الدستوري يقتصر على العاصمة وهي بغداد بحدودها البلدية، وليس بغداد المحافظة. وتبقى العاصمة منطقة اتحادية خارج سيطرة الأقاليم وتديرها السلطات الاتحادية وفقا لما هو معمول به في اغلب الانظمة الاتحادية.

الفرع الثاني

تعيين حدود الأقاليم

تمثل حدود الاقليم النطاق الجغرافي لممارسة الاختصاصات المعهود لسلطاته القيام بها، فعلى أساس حدود الإقليم تتعين حدود سيادة حكومة الإقليم. ومن هذه الناحية وردت الإشارة الى حدود الأقاليم في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في معرض ذكر الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية اذ جعل منها تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات^(٤٠).

وقد اكتفى المشرع الدستوري العراقي بذلك ولم يُبين أسس او معايير تعيين الحدود الإدارية الداخلية للأقاليم التي تفصل بعضها عن البعض الآخر. نظير ما فعله في (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) حيث جعل من " الحقائق التاريخية والجغرافية " أساسا لقيام النظام الاتحادي وتحديد الأقاليم التي يتأسس عليها^(٤١)، وقد عدّ بعض الكتاب اتجاه المشرع بعدم ذكر أسس تعيين حدود الاقليم الفيدرالية في الدستور الدائم خطأ جسيماً وخلاً واضحاً^(٤٢).

وبرأينا ان المشرع الدستوري لم يكن بحاجة لتبني مثل تلك المعايير الغامضة وغير المحددة التي نص عليها قانون ادارة الدولة، خاصة وانه جعل المحافظات محورا لتكوين الأقاليم، فالإقليم يتكون من محافظة او اكثر، والمحافظة وحدة إقليمية يفترض ان تكون حدودها الإدارية معلومة وعلى أساسها يتعين من له حق المشاركة من المواطنين في استفتاء تكوين الاقليم. اذن فمسألة تعيين حدود الاقاليم التي تتشكل من تحول وحدة اتحادية إقليمية بمستوى محافظة الى إقليم ينبغي ان تكون محسومة سلفاً، لان حدود مثل تلك الأقاليم هي ذات الحدود الإدارية للمحافظات التي تكونت منها. ولان تعيين الحدود الإدارية للمحافظات وتعديلها يتبع إنشاء المحافظات وهو امر لم يتولى المشرع تنظيمه ورأينا انه يتطلب صدور قانون، لذا فان السلطة التشريعية الاتحادية ستمتلك في النهاية قرار تعيين حدود المحافظات ومن ثم الأقاليم التي تتكون منها.

الا ان هذا الكلام الذي يمكن عده بمنزلة الأصل، لا يسري بطبيعة الحال على إقليم كردستان وحدوده لانه اقر بنص الدستور إقليماً اتحادياً من دون تعيين حدوده، كما انه محكوم بالنصوص الدستورية التي عالجت وضع مايسمى بـ (المناطق المتنازع عليها) والتي تتصل بالحدود الادارية لعدد من المحافظات فضلا عن اتصالها باقليم كردستان.

فالدستور الدائم اقر اقليم كوردستان اقليمياً اتحادياً لكنه لم يُعرف هذا الاقليم ولم يذكر ما يشير الى حدوده، ويفهم من عبارة (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليميا اتحاديا) انه اعتراف بأمر واقع موجود. وبالعودة الى نصوص وثيقة قانون ادارة الدولة نجد انها نصت بشكل صريح على سلطة حكومة اقليم كردستان على الأراضي التي كانت تدار من قبلها

في ١٩ اذار ٢٠٠٣ وهو التاريخ السابق لسقوط النظام السابق، وهذه الأراضي تشمل محافظات دهوك واربيل والسليمانية بشكل كامل^(٤٣). ومنه نفهم ان إقليم كردستان الاتحادي الذي اقره دستور ٢٠٠٥ انما يشمل في الأساس تلك الأراضي. ونعتقد انه كان الأجدر بالمشرع الدستوري تعيين حدود اقليم كردستان بشكل صريح في المادة (١١٧) من دستور ٢٠٠٥ مع ذكر إمكانية تغيير تلك الحدود وفقا للآليات القانونية التي وضعها الدستور.

اما فيما يخص المناطق المتنازع عليها فالمقصود بها الأراضي التي تم إحداث تغيير سكاني فيها او تغيير تبعيتها الإدارية بين محافظات العراق في عهد النظام السابق^(٤٤). وشمل ذلك بشكل خاص المناطق التي يسكنها الاكراد وبعض مناطق شمال بغداد والفرات الأوسط. ومشكلة هذه المناطق لها تأثير على حدود إقليم كردستان؛ اذ يطالب الأكراد بضم كثير من الاراضي إلى الإقليم. كما إنها تؤثر على حدود المحافظات الاخرى والتي من المحتمل تحولها الى اقليم في المستقبل.

وكان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية قد تضمن أحكاماً تعالج وضع هذه المناطق وحسم مصيرها داخليا. ونشير بالخصوص الى ماورد في المادة (٥٨) منه والتي تضمنت مجموعة من الإجراءات الواجب تطبيقها خلال المرحلة الانتقالية لمعالجة ما سمي بـ " التغييرات غير العادلة " للحدود الإدارية ولأوضاع السكان في بعض المناطق والتي قام بها النظام السابق لأسباب سياسية. وتضمنت تلك الإجراءات تطبيع أوضاع السكان في تلك المناطق، وأوجبت على الحكومة العراقية إعادة ترسيم الحدود الإدارية لمعالجة التغييرات غير العادلة فيها^(٤٥). في حين تم تأجيل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك الى حين استكمال إجراءات التطبيع وإعادة ترسيم الحدود، وإجراء إحصاء سكاني شفاف، والى حين المصادقة على الدستور الدائم، على ان تتم تلك التسوية بشكل عادل وان تؤخذ بنظر الاعتبار ارادة سكان تلك الأراضي^(٤٦).

وبالرغم من المباشرة بتنفيذ بعض تلك الإجراءات خاصة ما يتعلق بتطبيع الأوضاع، الا انها لم تستكمل وتم ترحيل مشكلة المناطق المتنازع عليها الى الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ مع وضع سقف زمني لإنهائها يمتد لتاريخ ٣١ /١٢ /٢٠٠٧ طبقا لنص المادة (١٤٠) من الدستور الدائم والتي جعلت السلطة التنفيذية المنتخبة بموجبه مسؤولة عن اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بكل فقراتها. والتي كانت ملقاة في الأساس على عاتق السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية ولم تكملها. على أن

تتجزأ كاملةً (التطبيع، الإحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها) في المدة المذكورة اعلاه .

غير ان الحكومة الاتحادية ولأسباب عديدة لم تتمكن من حسم مشكلة هذه المناطق على الرغم من وجود إلزام دستوري بذلك وعلى الرغم من تثبيت مسألة تنفيذها في برنامج الحكومة لعدة سنوات فانتهت المهلة الدستورية ولا زالت هذه المشكلة تعترض سبيل تعيين الحدود الجنوبية والجنوبية الغربية لإقليم كردستان^(٤٧)، فضلا عن بقاءها بالنسبة للمحافظات الأخرى غير المنتظمة في إقليم خارج إقليم كردستان^(٤٨).

وتجدر الإشارة إلى ان مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦^(٤٩)، تضمن تحديدا لحدود الإقليم بموجب نص المادة الثانية منه، ليشمل ((محافظة دهوك بحدودها الإدارية الحالية ومحافظات كركوك والسليمانية وأربيل وأقضية عقرة والشيوخان وسنجار وتكليف وقرقوش ونواحي زمار وبعشيقية وأسكي كلك من محافظة نينوى وقضائي خانقين ومندي من محافظة ديالى بحدودها الإدارية قبل عام ١٩٦٨)).

ويلاحظ ان هذا التحديد يشمل ضم عدداً من المناطق المتنازع عليها وهو امر لا يجوز النص عليه قبل حسمه بالأليات الدستورية وان كانت المادة الثانية من مشروع الدستور نفسه تنص على ان تعتمد المادة (١٤٠) من الدستور الاتحادي لرسم الحدود الإدارية لإقليم كردستان.

المبحث الثاني

استقلال الأقاليم في أنظمتها القانونية والسياسية

وهيئاتها الحكومية

يتطلب البحث في الاستقلال التنظيمي للأقاليم في العراق وفقاً لدستوره الدائم لسنة ٢٠٠٥، توضيح موقف المشرع الدستوري من الإقرار باستقلال الأقاليم تنظيمياً، من حيث تمتعها بنظم قانونية وسياسية خاص بها، وامتلاكها لهيئات وأجهزة محلية مستقلة في تكوينها وممارسة صلاحياتها عن هيئات السلطة الاتحادية. وستوضح من خلال البحث طبيعة المحددات الدستورية التي تقيد استقلال الأقاليم في هذا المجال. ولذا ارتأينا تقسيم هذا المبحث على مطلبين: نخصص الأول لبحث استقلال الأقاليم في أنظمتها القانونية والسياسية، ونداول في المطلب الثاني التنظيم الحكومي وتكوين سلطات الأقاليم. ووفقاً للآتي:

المطلب الأول

استقلال الأقاليم في أنظمتها القانونية والسياسية

تطبيقاً لمبدأ حرية التنظيم الذاتي الداخلي الذي هو احد دعائم الاستقلال الذاتي، تتمتع الأقاليم بالاستقلال في أنظمتها القانونية والسياسية . وسنوضح ذلك من خلال الاتي:

الفرع الاول

الاستقلال القانوني

يرتكز هذا الاستقلال على وجود دساتير محلية تحدد أبعاد الاستقلال القانوني والسياسي الذي تتمتع به. لذا نلاحظ ان وضع (دستور الإقليم) هو اول شيء فرضه المشرع الدستوري العراقي وجوده بعد تشكيل الاقليم الاتحادي، ونقول انه فرض ذلك ولم يفترضه، بمعنى انه جعل وجود دستور مكتوب للإقليم امراً لازماً. ويدل على ذلك ما جاء في المادة (١٢٠) من دستور ٢٠٠٥ بنصها على ان: ((يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور)).

وحسنا فعل المشرع العراقي عندما اوجب على الاقليم وضع دستور، لما له من اهمية على الصعيد السياسي باعتبار ان وجود الدستور يعد ضرورة ديموقراطية، وعلى الصعيد القانوني كونه يعد عنصراً من عناصر بناء الدولة القانونية فضلاً عن أهميته في تحديد نطاق استقلال الأقاليم ونوع الاختصاصات التي يحق لسلطاتها ممارستها.

وعلى الرغم مما تقدم فان المشرع الدستوري العراقي لم يبين من هي الجهة التي تتولى وضع دستور الإقليم والأسلوب الذي يوضع به، كما لم يجعل للهيئات الاتحادية سلطة في التدخل في وضعه نظير الدور الذي أعطي لها فيما يخص تشكيل الإقليم. وهو ما يعبر عن مدى الحرية والاستقلال الذي تمتلكه تلك الأقاليم في وضع دساتيرها وتعديل أحكامها. ولم ترد في الدستور الاتحادي قيوداً خاصة بشأن طريقة وضع دستور الاقليم او مضمونه، اما القيد المتضمن وجوب ان لا يتعارض دستور الإقليم مع الدستور الاتحادي فهو قيد عام يقوم عليه البناء الاتحادي للدولة وتفرضه او تفترضه جميع الدساتير الاتحادية، ويعبر عنه بمبدأ سمو الدستور الاتحادي^(٥٠).

وقد بادر المشرع في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ الى تحديد أسلوب وضع دستور الإقليم والجهة المعنية بإعداد مشروع الدستور والإجراءات الواجب إتباعها. فقد عهد بمهمة وضع مشروع دستور الإقليم الى (مجلس تشريعي انتقالي) يصار الى

تشكيله بالانتخاب^(٥١). من قبل ناخبي الإقليم، وهو أول هيئات الإقليم ويستمر عمله لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائمي للإقليم^(٥٢).

اما بالنسبة لأسلوب وإجراءات وضع دستور الإقليم فبينتها المادة (١٨) من قانون الإجراءات التنفيذية، وتتمثل بالاتي :

١. يشكل المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ اول جلسة له لجنة مؤقتة من بين أعضائه لإعداد مسودة الدستور الدائم للإقليم.

٢. على اللجنة الانتهاء من كتابة مسودة الدستور الدائم خلال مدة أقصاها اربعة أشهر من تاريخ تشكيلها وتعرض على المجلس التشريعي للإقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة، على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي.

٣. تعرض مسودة الدستور للاستفتاء بعد موافقة المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم عليه ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين من الناخبين.

ويلاحظ ان المشرع في قانون الاجراءات التنفيذية وضع قيدين رئيسيين على دساتير الاقاليم: الاول، يتعلق بطريقة وضعها، اذ يتعين اتباع افضل الاساليب الديموقراطية في وضعها من خلال جمعية منتخبة مقترنا باستفتاء الشعب. لكنه مع ذلك اخفق عندما اشترط موافقة أغلبية المصوتين من الناخبين فقط، وكان من المفترض اشترط ان تكون نسبة المصوتين اكثر من نصف عدد الناخبين لتحقيق نسبة معقولة من موافقة الشعب.

اما القيد الآخر فهو قيد موضوعي يتعلق بمضمون دستور الإقليم بان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي. وهذا القيد العام يثير العديد من التساؤلات ابرزها تلك التي تخص تحديد مضمونه. فما المقصود بان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، وهل من شأن ذلك الانتقاص من الاستقلال القانوني والسياسي للاقليم، او مصادرة بعض نتائج هذا الاستقلال ومتطلباته.

ان التدقيق في مضمون هذا القيد يدفعنا الى القول بوجود احترام جميع المبادئ والاحكام التي جاء ذكرها في الدستور الاتحادي بوصفها مبادئ واحكام عامة للدولة دون تلك المخاطب بها السلطات الاتحادية او المحلية كل فيما يخص شؤونها. ومن ثم فانه لا يقف عند مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم، وعدم جواز ان يتعدى دستور الاقليم على مالا يدخل في نطاق اختصاصات الاقليم.

وكمثال على ذلك فان - معظم - ما ورد في الدستور الاتحادي في الباب الأول (المبادئ الأساسية) والباب الثاني (الحقوق والحريات) يتعين احترامها عند وضع دساتير الأقاليم فلا يجوز ان تتضمن تلك الدساتير ما يتعارض مع الأحكام الواردة في هذين البابين وإلا عد النص

المعارض لهما باطلا. ولا يشمل ذلك بعض القواعد والمبادئ السياسية والقانونية التي يتوجه خطابها للسلطات الاتحادية مثل الذي ورد في المادة (الاولى) من الدستور بشأن تحديد طبيعة نظام الحكم بانه (نيابي برلماني) فهذا مختص بالسلطات الاتحادية دون الاقاليم ويتعين مراعاته في تكوينها والعلاقة بينها.

ولعدم تشكيل أقاليم في العراق لغاية الآن، لذا لا توجد دساتير محلية خاصة. أما إقليم كردستان فلازالت القوى السياسية المتنفذة فيه مترددة ومختلفة بشأن وضع دستور للإقليم بالرغم من اكتمال إعداد مسودته منذ عام ٢٠٠٦^(٥٣).

ويتطلب وضع دستور الإقليم بحسب نص مشروعه موافقة أغلبية المصوتين لشعب إقليم كردستان العراق عليه في استفتاء عام^(٥٤). ولم يشر إلى وجوب موافقة برلمان الإقليم عليه قبل عرضه على الاستفتاء، ومع ذلك فان إقراره من قبل برلمان الإقليم يعد أمرا لازما بعد النص عليه في قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم ولا يعفى من ذلك كون هذا القانون وضع لتنظيم عملية تشكيل الأقاليم الجديدة دون ان يشمل إقليم كردستان الذي اقر بموجب الدستور الاتحادي.

ولا يزال مشروع الدستور لسنة ٢٠٠٦ بنسخته المعدلة هو الوثيقة المعدة للاستفتاء عليها، في حين يجري تطبيق قوانين أساسية في الإقليم تحدد السلطات وتبين اختصاصاتها والعلاقة بينها، أهمها : قانون رئاسة اقليم كردستان – العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، وقانون برلمان إقليم كردستان – العراق (المجلس الوطني لكوردستان العراق) رقم ١ لسنة ١٩٩٢ المعدل.

ومضافا الى الاستقلال الدستوري تتمتع الأقاليم في العراق باستقلال ذاتي في مجال تنظيمها القانوني لمختلف المسائل والموضوعات التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٥٥) ورسم المشرع الدستوري أسس العلاقة بين تشريعات الأقاليم والتشريعات الاتحادية مرجحا كفة تشريعات الأقاليم^(٥٦)، اذ يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٥٧). وقد نص مشروع دستور إقليم كردستان ايضا على سيادة قوانين الإقليم على القوانين الاتحادية في كل ما لا يدخل في الاختصاصات الحصرية^(٥٨).

الفرع الثاني

الاستقلال السياسي

لا خلاف بشأن امتلاك الأقاليم في العراق استقلالاً ذاتياً في مجال نظمها السياسية، ولكن ما مدى هذا الاستقلال ونطاقه في ضوء المحددات التي أقرها الدستور الاتحادي. إذ ان الدستور الاتحادي ألزم الأقاليم بتبني مبدأ فصل السلطات عندما نص على ان لها (سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية)، كما انه يجب السير على وفق قواعد النظام الديموقراطي والجمهوري لأنه نظام للدولة بكل أجزائها ومكوناتها ومن ثم لا تملك الأقاليم حرية مخالفتها وتبني أنظمة أخرى.

أما طبيعة نظام الحكم فيها من حيث كونه (برلماني – رئاسي – مجلسي) او غير ذلك، فنعتقد انه لا يتعين اعتماد الشكل البرلماني نظاماً للحكم على مستوى الأقاليم كما هو الحال بالنسبة للاتحاد؛ لان هذا الأمر مرتبط بتكوين وعلاقة السلطات الاتحادية فيكفي ان تطبق هي هذا النظام لتحقيق وصف نظام الحكم لجمهورية العراق بـ (البرلماني) حسب ماقرره الدستور الاتحادي بخلاف وصف الجمهورية والديموقراطية فهو وصف يستغرق كل كيان الدولة ولا يصح استثناء جزء منه. وعلى هذا الأساس فان تبني دساتير الأقاليم شكلاً آخر لنظام الحكم غير برلماني لا يتعارض، من وجهة نظرنا، مع الدستور الاتحادي.

وقد اتجه مشروع دستور إقليم كردستان إلى اختيار النظام الجمهوري البرلماني شكلاً لنظام الحكم فيه^(٥٩)، لكنه خرج عن مقتضيات هذا النظام وفي نواح عديدة^(٦٠) بشكل فاق ما حصل في الدستور الاتحادي^(٦١).

ومضافاً الى ذلك فان إقليم كردستان والأقاليم الاتحادية التي تشكل وفقاً للدستور تتمتع جميعاً بالاستقلال في أنظمتها السياسية فلها ان تختار شكل النظام الانتخابي الذي تطبقه ونوع النظام الحزبي الذي تختاره بشرط توافقه مع الديموقراطية وكذا سائر عناصر النظام السياسي الأخرى. ونجد فيما تضمنه مشروع دستور إقليم كردستان العديد من المسائل التي قررها بشكل مستقل وأقام عليها نظامه السياسي. منها توجهه نحو تبني بعض مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة وتحديد الاستفتاء اذ اعتبره حق لمواطني إقليم كردستان فأعطى لـ ٢٥% ممن لهم حق الانتخاب في الإقليم طلب إجراء الاستفتاء لموضوع معين على ان ينظم ويجرى وفق القانون^(٦٢). وكذلك اعتماد نظام السوق التنافسي^(٦٣) خلافاً لموقف الدستور الاتحادي الذي تشير نصوصه الى تبني مبدأ الحياد الاقتصادي^(٦٤).

المطلب الثاني

التنظيم الحكومي وتكوين سلطات الاقاليم

ان جوهر استقلال الاقاليم على الصعيد التنظيمي هو امتلاكها لهيئات وأجهزة تتولى ممارسة السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وقد برز حرص المشرع الدستوري الاتحادي على اقرار ذلك عندما اكد حق الاقاليم وسلطاتها في ممارسة الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٦٥)، في حين أوكل الى دستور الإقليم امر تحديد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي^(٦٦). وعلى هذا الاساس تملك الاقاليم حرية كبيرة في تحديد هيكل سلطاتها – مع احترام الفصل بينها – وتتمتع باستقلال واسع في تكوين هيئاتها واجهزتها الحكومية بعيدا عن تدخل السلطة الاتحادية. لان ذلك يعود لدساتيرها المحلية التي تضعها بشكل مستقل ووفقا لارادة ناخبها. وجاء تأكيد هذه الحقيقة من قبل المشرع الاتحادي ايضا في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ اذ نص على ان ينظم دستور الإقليم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٦٧).

وفي ضوء ذلك فان تكوين السلطة التشريعية للاقاليم يمكن ان يكون احاديا او ثنائيا (من مجلس واحد او من مجلسين) ولا يجب التقيد بصيغة المجلس التشريعي الانتقالي الذي نص عليه قانون الاجراءات التنفيذية وعهد له بمهمة وضع مشروع دستور الاقليم كما مر معنا، بالرغم من النص على وجود مجلس تشريعي دائم^(٦٨). لان القانون المشار اليه معني بتحديد إجراءات تكوين الأقاليم وليس تنظيم سلطاتها وصلاحياتها، فقد اوكل ذلك بموجب الدستور الاتحادي وبموجب قانون الإجراءات التنفيذية نفسه الى دستور الاقليم.

وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية للاقاليم فتكوينها موكول لدستور الاقليم وبحسب طبيعة النظام السياسي الذي يعتمده، ان كان برلمانيا لزم اعتماد الثنائية في تكوينها (رئيس اقليم ومجلس وزراء) وان كان رئاسيا انيطت السلطة التنفيذية برئيس الإقليم، وهكذا ان تم اختيار نظام اخر خاص، فالإقليم سيستقل بتحديد هيكل سلطته التنفيذية واجهزتها في دستوره المحلي. وقد صرح الدستور الاتحادي باستقلال الأقاليم على المستوى الحكومي التنفيذي عندما نص على ان ((تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه ادارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الاقليم))^(٦٩).

والحال كذلك بالنسبة للسلطة القضائية المحلية في تكوينها وممارسة وظيفة القضاء في حدود الإقليم، فلم يفرض الدستور الاتحادي صيغة معينة لإدارة شؤون الهيئات القضائية في الأقاليم نظير " مجلس القضاء الأعلى " الموجود على المستوى الاتحادي انما أشار الى وجود هيئات قضائية للأقاليم فقط^(٧٠).

ومن حيث تطبيق ما ذكرناه انفاً، نجد ان مشروع دستور اقليم كردستان عهد بالسلطة التشريعية الى هيئة احادية من مجلس واحد اسمها (برلمان كردستان - العراق) يجري اختيار اعضاءه بالانتخاب من قبل مواطني الاقليم على ان ينظم ذلك بقانون^(٧١). وفيما لم يحدد عدد اعضاء هذا البرلمان، فقد جعل مدة دورته الانتخابية اربع سنوات تبدأ من اول اجتماع له بدعوة من رئيس الإقليم^(٧٢). ويمتلك برلمان الإقليم صلاحيات واسعة تشمل تشريع القوانين، والموافقة على تعديل الدستور، والرقابة على السلطة التنفيذية في الإقليم ومنح الثقة للوزارة فيها^(٧٣).

اما السلطة التنفيذية فهي بحسب مشروع دستور الاقليم ذات تكوين ثنائي من (رئيس الاقليم ومجلس وزراء)، فرئيس الاقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات حرس الإقليم، يتم انتخابه بشكل مباشر من قبل ناخبي الاقليم، ومدة ولايته أربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية^(٧٤). ويمارس رئيس الإقليم صلاحيات واسعة تتجاوز كثيراً ما يتمتع به أي رئيس في نظام برلماني. وتشمل المجال التنفيذي حيث هو رئيس السلطة التنفيذية، وفي المجال التشريعي حيث له حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها^(٧٥). ويعاونه في اداء مهامه نائبه الذي يحل محله ايضا في غيابه ويكون نائباً للقائد العام لقوات حرس الإقليم^(٧٦).

اما مجلس وزراء الإقليم فهو السلطة التنفيذية والإدارية في الإقليم ويؤدي مهامه تحت إشراف وتوجيه رئيس الإقليم. ويتألف من رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء ويحدد تشكيله بقانون. ويتطلب هذا التشكيل مصادقة رئيس الإقليم على قائمة مرشحي رئيس الوزراء المكلف من قبله، مضافا الى حصوله على ثقة برلمان كردستان^(٧٧).

اما السلطة القضائية في الاقليم، فتتكون بحسب مشروع الدستور من مجلس القضاء والمحكمة الدستورية ومحكمة التمييز ومجلس شوري الاقليم وهيئة الأشراف العدلي وجهاز الادعاء العام والمحاكم بمختلف درجاتها وأنواعها وهيئاتها وتنظم طريقة تشكيلها وشروط وإجراءات تعيين أعضائها ومساءلتهم بقانون^(٧٨).

ويتولى مجلس القضاء إدارة شؤون القضاء والإشراف على الهيئات القضائية وضمان استقلاليتها وفقاً للقانون. ويتكون هذا المجلس من رئيس المحكمة الدستورية وأحد نوابه ورئيس محكمة

التمييز وأحد نوابه ورئيس هيئة الإشراف العدلي ورئيس الادعاء العام ورؤساء محاكم المناطق الاستثنائية في الإقليم^(٧٩).

وتضمن مشروع دستور الإقليم انشاء محكمة دستورية تتألف من (٧) سبعة اعضاء بما فيهم الرئيس يتم اختيارهم من بين القضاة واساتذة القانون والمحامين ممن لا تقل ممارستهم في مجال القضاء او التشريع او التدريس او المحاماة ما مجموعه عشرون سنة. وحدد اختصاصاتها بتفسير نصوص دستور الإقليم والرقابة على دستورية القوانين مضافا الى اختصاصات أخرى تتعلق بتصديق نتائج الانتخابات، والبت في الطعون المتعلقة بصحة عضوية، ومحاكمة رئيس ونائب رئيس الإقليم^(٨٠).

وفي ظل عدم إقرار دستور لإقليم كردستان، تمارس السلطة التشريعية حاليا من قبل برلمان كردستان العراق، والذي انشأ بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢ باسم (المجلس الوطني لكوردستان العراق) والذي يتكون بحسب القانون من مائة واحد عشر عضوا يجري اختيارهم بالانتخاب كل أربع سنوات^(٨١)، ويمارس صلاحيات مهمة في التشريع والرقابة وغير ذلك^(٨٢).

أما السلطة التنفيذية فتمارس من قبل جهتين هما : رئيس الإقليم ومجلس وزراء الإقليم استنادا لأحكام قانون رئاسة إقليم كردستان – العراق رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الذي صدر بعد توحيد الإدارة الكردية في محافظتي اربيل والسليمانية تحت حكم محلي موحد . وقد منح هذا القانون لرئيس الإقليم مركزا مشابها لما تم إقراره لاحقا في مشروع دستور اقليم كردستان العراق باستثناء ما يتمتع به من صلاحيات يبدو إنها أوسع وأهم في ظل قانون رئاسة الإقليم^(٨٣).

وجدير بالذكر انه وفي ظل عدم وضع دستور خاص لإقليم كردستان فان وجود السلطات الحالية في الإقليم يستند من الناحية الدستورية الى المادة (١١٧/ اولا) من الدستور الاتحادي التي اقرت " إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليميا اتحادياً ". وحيث ان تلك السلطات أقيمت بموجب قوانين وضعت قبل نفاذ الدستور الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ لذا فإنها ذات وجود دستوري.

الخاتمة

Conclusion

نخلص من خلال بحثنا لموضوع مبدأ المشاركة بوصفه ضماناً لحماية الاستقلال الذاتي للولايات الدولة الاتحادية، بنتائج وتوصيات نجملها بالاتي :

أولاً : النتائج

١. ضمت تركيبة النظام الاتحادي في العراق الى جانب الاقاليم الاتحادية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، واقتصر الأمر على وجود اقليم واحد هو إقليم كردستان وهو أمر يخل بوجود النظام الاتحادي من الناحية الواقعية؛ فالفيدرالية تتطلب وجود أكثر من إقليم كحد أدنى لغرض قيامها، فلذلك ينبغي ان يضم العراق الفيدرالي عدداً من الأقاليم المتحدة.
٢. أعطى الدستور العراقي الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: اما بطلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. او طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.
٣. حصلت اكثر من محاولة لتكوين الأقاليم في العراق في محافظات البصرة وصلاح الدين الا ان ايا منها لم يكتب لها النجاح.
٤. لم يتضمن التنظيم الدستوري والقانوني لتكوين الاقاليم في العراق احكاماً بشأن انضمام عضو جديد الى تركيبة النظام الاتحادي من غير المحافظات العراقية، كانضمام دولة اخرى او جزء منها . وقد لاحظنا غياب وجود اي ضابط لاندماج المحافظات في أقاليم كبيرة ، مما قد يؤدي الى احتمال انقسام الدولة الى أقاليم على أسس لا تستند الى الهوية الوطنية انما الى الانتماء القومي والديني للشعب، وهو امر من شأنه ان يؤدي – بحسب ما تشير التجارب الفيدرالية المقارنة - الى عدم الاستقرار.
٥. اوجب المشرع العراقي على الاقليم وضع دستور، لما له من اهمية على الصعيد السياسي والقانوني ولم يجعل للهيئات الاتحادية سلطة في التدخل في وضعه نظير الدور الذي أعطي لها فيما يخص تشكيل الإقليم. وهو ما يعبر عن مدى الحرية والاستقلال الذي تمتلكه تلك الأقاليم في وضع دساتيرها وتعديل احكامها.

٦. ان جوهر استقلال الأقاليم على الصعيد التنظيمي هو امتلاكها لهيئات وأجهزة تتولى ممارسة السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وقد برز حرص المشرع الدستوري الاتحادي على إقرار ذلك عندما أكد حق الأقاليم وسلطاتها في ممارسة الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية

ثانيا : التوصيات

١. لابد من تأسيس أقاليم متعددة وعدم الاقتصار على وجود إقليم واحد كون ذلك يعد أمراً أساسياً في تشكيل النظام الاتحادي المتكامل .
٢. ضرورة حل مشكلة المناطق المتنازع عليها وبقرار من السلطة التشريعية الاتحادية وبالشكل الذي يحفظ توازن واستقرار النظام الاتحادي.
٣. ضرورة استكمال اجراءات وضع دستور إقليم كردستان وعدم تضمينه نصا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي. والأفضل ان يتم تبني نظام سياسي برلماني انسجاما مع النظام المطبق على المستوى الاتحادي.

الهوامش

Endnotes

^١ ينظر: د. عادل الطبطبائي: النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ١١٩. د. زهدي يكن: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٣٢.

^٢ ينظر: د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري (دراسة مقارنة لداستير الدول العربية)، دار الملاك، بغداد، ط ٣، ٢٠٠٤، ص ١٨٥. د. زهدي يكن: المصدر السابق، ص ١٣٢.

^٣ نصت المادة (٤) منه على ان: ((نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الإتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...)).

^٤ أوضحت هذه الآلية المادة ٥٣ / ج من قانون ادارة الدولة بنصها على ان ((يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم، على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها. يجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء)).

^٥ جاء هذا الاعتراف في المادة (٥٣ / أ) من قانون ادارة الدولة اذ نصت على ان ((يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى. إن مصطلح "حكومة إقليم كردستان" الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردي، ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان)).

^٦ تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد. وفيما يخص الاخير نص الدستور العراقي في المادة ٦٥ على ان ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)).

^٧ بدلالة ما ورد في المادة (١١٥) من الدستور، اذ جاء فيها: ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما)).

^٨ من هذه القرائن ما اشرنا اليه من منحها حق التمثيل في المجلس الاتحادي، وجعلها طرفا في مسألة تقسيم الاختصاصات في الدولة، مضافا الى مساواة هيئاتها بالحكومة الاتحادية ومنحها استقلالا كبيرا في مواجهتها كما ورد في المادة (١٢٣) من الدستور والتي اجازت التفويض المتبادل للسلطات

- والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات. ومعلوم ان التفويض يكون من الأعلى الى الأدنى. ينظر في هذا المعنى : د. حميد حنون خالد ، المصدر السابق، ص ٤١١.
- ^٩ كنص المادة (١٢٢/ ثانيا) من الدستور والتي جاء فيها : ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)).
- ^{١٠} د. محمد عمر مولود : المصدر السابق، ص ٢٧٢.
- ^{١١} منشور في جريدة الوقائع العراقية ، السنة التاسعة والأربعون / العدد (٤٠٦٠) في ١١ / ٢ / ٢٠٠٨.
- ^{١٢} ونص هذا القانون في المادة (٢٢) منه على تأجيل تنفيذه ثمانية عشر شهرا من تأريخ اقراره، وقد اشكل بعض الفقهاء على استخدام كلمة (اقراره) بأنها تثير اللبس لان الاقرار يتم في مجلس النواب يليه التصديق والنشر، بعدها يعد نافذا. فكان ينبغي القول من تأريخ نفاذه وليس إقراره. ينظر: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ٣٩٥.
- ^{١٣} ينظر نص المادة (١١٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ^{١٤} نص المادة (٢/ ثالثا) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{١٥} د. حميد حنون خالد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٩٧.
- ^{١٦} ينظر نص المادة (٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{١٧} نص الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم ، ونص المادة (١) فقرة ب) من القسم الرابع من النظام رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بتكوين الأقاليم الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. متاح على الرابط: <http://www.ihc.iq/ftpar/provinces2009/system> /٢/٢ /٢٠١٦.
- ^{١٨} ينظر نص المادة (٤/ اولا) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{١٩} نص الفقرة (ثانياً – أ) من المادة (٤) من قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم، ونص الفقرة (أ) من المادة (٢) من القسم الخامس من النظام رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ الخاص بتكوين الأقاليم .
- ^{٢٠} نص المادة (٣، ٤/ ثانيا) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{٢١} ينظر نص المادة (٥/ اولا ، ثانيا) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{٢٢} ينظر نص المادة (٦) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{٢٣} د. حميد حنون خالد : المصدر السابق، ص ٣٩٩.
- ^{٢٤} ينظر نص المادتين (٦ ، ٧) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{٢٥} ينظر نص المادة (٨/ ثالثا) من قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل. منشور في جريدة الوقائع العراقية (العدد: ٤٠٣٧ في ١٤ / ٣ / ٢٠٠٧).
- ^{٢٦} ينظر نص المادة (٧/ ب) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ^{٢٧} ينظر نص المادة (٤/ سابعا) من قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

- ٢٨ ينظر نص المادة (٨) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ٢٩ ينظر نص المادة (١١) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ٣٠ كان العدد الكلي للناخبين المسجلين في البصرة (١,٣٥٧,٠٤٥) وكان يتطلب النصاب الحصول على تأييد عشر الناخبين والذي يبلغ (١٣٥٧٠٥) ناخب. ووقتها لم يتم الحصول سوى على (٣٢٤٤٨) ناخب فقط. ينظر : د. حميد حنون خالد : المصدر السابق، ص ٣٩٨.
- ٣١ حمل الطلب توقيع أكثر من ٤٤ ألف ناخب يشكلون أكثر من ٢% من مجموع ناخبي المحافظة البالغ عددهم مليون و ٥٨٠ ألف ناخب، ينظر: موقع مجلة حصري الالكترونية، متاح على الرابط: <http://exclusive-mag.com/?p=129614> تاريخ الزيارة : ١٥ / ٥ / ٢٠١٦.
- ٣٢ ينظر المقال: إعلان صلاح الدين إقليمياً يثير ردود أفعال نيابية واسعة، منشور على الموقع الإلكتروني : <http://www.inciraq.com> تاريخ الزيارة ٢٩ / ١٠ / ٢٠١١.
- ٣٣ د. مها بهجت يونس الصالحي : توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور ٢٠٠٥. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد - كلية القانون ، (المجلد ٢٤ / العدد الثاني / ٢٠٠٩) ، ص ١٩٠.
- ٣٤ ينظر : رائد حمدان عجب المالكي ، الحكومات المحلية، مكتبة النباهة، ٢٠١٦، ص ١٤٢.
- ٣٥ ومثل هذا الضابط كان قد ورد النص عليه في المادة ٥٣ / ج من قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤، إذ اعطت الحق (لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها).
- ٣٦ د. مها بهجت يونس الصالحي: المصدر السابق ، ص ١٩٠. وكمثال على حالة عدم الاستقرار التي يخلقها نظام فيدرالي ثنائي او ثلاثي ما حصل في نيجيريا اذ تكونت في البداية عام ١٩٦٣ من ثلاثة اقاليم ولكن بسبب ما اوجده ذلك من عدم استقرار، وجدت نيجيريا انه من الضروري مضاعفة عدد الوحدات الاتحادية، فأصبح النظام الاتحادي النيجيري يتألف من ٣٦ ولاية فضلا عن اقليم للعاصمة الفدرالية. ينظر : المصدر نفسه ، ص ١٩١.
- ٣٧ نصت المادة (١٠٩) على ان : ((تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)) . ووجب المادة (٦٧) من الدستور على رئيس الجمهورية والمحافظ على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لاحكام الدستور. كما تضمن نص اليمين الدستورية في المادة (٥٠) القسم على الحفاظ على استقلال العراق وسيادته، ورعاية مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي كما ينظر المواد ٧١ و ٧٩ من الدستور.
- ٣٨ ينظر نص (٦١ / رابعا) من دستور ٢٠٠٥.
- ٣٩ تنص المادة (١٢٤) من الدستور على: ((اولاً :- بغداد بحدودها البلدية، عاصمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد. ثانياً :- ينظم وضع العاصمة بقانون. ثالثاً :- لا يجوز للعاصمة أن تنضم لأقليم)).

- ٤٠ نص الفقرة الثالثة من المادة (١١٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٤١ نص المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٢ ينظر : د. ازاد عثمان ، مشكلة حدود اقليم كردستان الفيدرالي، بحث مقدم الى (مؤتمر الفيدرالية في العراق – الواقع والمستقبل) الذي عقدته كلية القانون والسياسة/ جامعة صلاح الدين في اربيل بتاريخ ٢٨ / ٤ / ٢٠١٠ ، ص ٢٣. متاح على الرابط الالكتروني:
- <http://www.kurdipedia.org/files/books/2013/89693.PDF>
- ٤٣ نص المادة (٥٣ / أ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٤ لم يعرف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (المناطق المتنازع عليها) ولم يرد تحديد لها بأستثناء كركوك التي ورد ذكرها في المادة (١٤٠) الفقرة ثانياً" (١)(٢) وبالتالي لا يوجد اجماع وطني على تحديد وتعريف لتلك المناطق بل يوجد الكثير من الخلافات والتقاطعات على المسمى وعلى الية تحديد تلك المناطق وسلسلة الاجراءات الادارية المقترحة لتصحيح اوضاع تلك المناطق لتضارب المصالح القومية والفنوية والحزبية. وقد كانت هنالك محاولات من الامم المتحدة وممثلها في العراق لتحديد تلك المناطق وحسم النزاع بشأنها. وقد قدم الممثل الاممي ديمستورا مذكرة ضمت افضية ونواحي عراقية يرى بانها من (المناطق المتنازع عليها) والتي قسمها الى مرحلتين من التحليل لتلك المناطق : ضمت المرحلة الاولى افضية ((عقرة والحمدانية ومخمور / التابعة من الناحية الادارية لمحافظة نينوى. وناحية مندلي او بلدروز في محافظة ديالى)) وتضمنت المرحلة الثانية افضية ((تلعفر وتلكيف وشيخان وسنجان وخانقين)) في نينوى مضافا الى محافظة كركوك. ينظر : هادي حسين محسن ، المناطق المتنازع عليها، بحث منشور في مجلة كلية الاداب/ جامعة بغداد (العدد ١٠١ - السنة ٢٠١٢) ص ٢١-٢٢.
- ٤٥ نص المادة (٥٨ / ب) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٦ نص المادة (٥٨ / ج) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٤٧ د. ازاد عثمان : المصدر السابق، ص ١٧.
- ٤٨ كما الحال بالنسبة لإعادة ترسيم الحدود بين محافظتي الانبار وكربلاء.
- ٤٩ ينظر: مشروع دستور الاقليم في الموقع الرسمي لرئاسة اقليم كوردستان على الانترنت، الرابط الالكتروني: <http://www.presidency.krd/arabic/documents.aspx> تاريخ الزيارة (٢٠١٦ / ٢ / ١).
- ٥٠ سمو الدستور الاتحادي يعني اعتباره قانونا اعلى فوق جميع السلطات في الدولة (اتحادية او اقليمية) وما يحكمها من أنظمة قانونية. ويعتبره الفقه احد الملامح المهمة في تصميم أي نظام اتحادي وضمان عمله بفاعلية باعتباره مصدر السلطات الحكومية لكل مرتبة من مراتب الحكم. ينظر : رونالد واتس، مصدر سابق، ص ١٢٣.
- ٥١ نصت المادة (١١) من قانون الإجراءات التنفيذية بان ((على المجالس المشكلة للإقليم سواء كانت مجلس محافظة أم مجلساً تشريعياً أن تجتمع بعد (٧) أيام من قرار تشكيل الإقليم لتقوم بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي)).
- ٥٢ حدد المشرع الية انتخاب المجلس التشريعي الانتقالي وعدد أعضائه في المادة (١٣) من قانون الإجراءات التنفيذية . اذ نصت على الآتي: ((أولاً: تجري انتخابات المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم والذي يتكون من

عدد من الأعضاء, يمثلون سكان الإقليم بأكمله وتتوافر بهم الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي, يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري العام المباشر وفقاً للنسب التالية:

أ- مقعد واحد لكل (خمسين ألف) نسمة من نفوس الإقليم المشكل من محافظة واحدة على أن لا يقل عن (٢٥) عضواً.

ب- مقعد واحد لكل (خمسة وسبعين ألف) نسمة من نفوس الإقليم المشكل من أكثر من محافظة أو إقليم.

ثانياً: تتولى المفوضية العليا للانتخابات الإعداد والإشراف على الانتخابات التشريعية للإقليم.

ثالثاً: يستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائم للإقليم...)).

٥٣ تم وضع أول مسودة لدستور إقليم كردستان من قبل المجلس الوطني للإقليم واعتمدت بقراره المرقم (٢٦) في

٢٠٠٢/١١/٧، وبالنظر للتطورات التي حصلت على اوضاع العراق وإقامة دستور جمهورية العراق

الفيدرالية وإقراره في الاستفتاء العام من قبل الشعب العراقي بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٥ لذا إنتخب برلمان

كوردستان لجنة خاصة لاعادة النظر في مشروع دستور الاقليم وإعادة صياغته فكانت تلك المسودة التي

اعتمدت عام ٢٠٠٦. ينظر ما جاء في المذكرة الايضاحية المعدة من قبل لجنة اعادة النظر في مشروع

دستور اقليم كردستان - العراق ، نص مشروع الدستور ، منشورة على موقع حكومة اقليم كردستان ، متاح

على الرابط الالكتروني : <http://cabinet.gov.krd>

٥٤ نص المادة (١١٨) من مشروع دستور الإقليم لسنة ٢٠٠٦.

٥٥ نص المادة (١٢١/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، على ان : ((لسلطات الأقاليم، الحق في ممارسة

السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات

حصرية للسلطات الاتحادية)).

٥٦ اعتمد المشرع الدستوري العراقي بشأن توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم طريقة

قسم فيها تلك الاختصاصات إلى حصرية خص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية التي ورد

ذكرها بشكل خاص في المادة (١١٠)، واختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم وهذه أوردها

المشرع في المادة (١١٤) مع عدم بيان طبيعة الاشتراك بشأنها، فلم ينص مثلاً على ان يكون تنظيمها

القانوني اتحادي وتنفيذها إقليمي. بل انه افسد هذا الاشتراك عندما جعل بموجب المادة (١١٥) لقوانين

الأقاليم الأولوية في التطبيق في المسائل المشتركة. وفيما عدى ذلك من اختصاصات فهو من صلاحيات

الأقاليم تمارسها بشكل مستقل.

٥٧ نص المادة (١٢١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥٨ نص المادتين (٤،٥) من مشروع دستور الإقليم لسنة ٢٠٠٦.

٥٩ نصت المادة (١) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦ على ان ((إقليم كردستان إقليم اتحادي

ضمن دولة العراق الاتحادية نظامه السياسي جمهوري برلماني ديمقراطي يعتمد التعددية السياسية وتداول

السلطة سلمياً ومبدأ الفصل بين السلطات)).

٦٠ وبرز مظاهر الانحراف عن النظام البرلماني الاتجاه نحو تقوية مركز رئيس الإقليم وجعل انتخابه بشكل

مباشر من الشعب وليس من البرلمان. وهذا الامر جعل نظام الحكم في الإقليم اقرب للنظام المختلط. ويبدو

- انه صيغ على شاكلة وضع نظام الحكم في ظل قانون رئاسة الإقليم رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الذي لازال نافذاً، فهو نظام مختلط نظراً لوجود مجلس وزراء للإقليم ورئيس يملك صلاحيات واسعة.
- ٦١ يشير الفقه الى مسائل عديدة خرج فيها الدستور الاتحادي عن مقتضيات النظام البرلماني الذي صرح باعتماده. منها : الخروج على القواعد العامة التي تنظم العلاقة بين جهازي السلطة التنفيذية كونه عمل على تقوية وتدعيم مركز رئيس الجمهورية وصلاحياته على حساب مجلس الوزراء. ومنها عدم مراعاته لمقتضيات تحقيق التوازن بين السلطات، اذ يلاحظ اختلال التوازن لصالح مجلس النواب . ينظر للمزيد حول الموضوع : د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٨١ وما بعدها.
- ٦٢ نص المادة (١٢١) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ٦٣ وقد صرح دستور الاقليم بذلك في نص المادة (١٥) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦، وجاء فيها : ((يعتمد إقليم كردستان نظام اقتصاد السوق التنافسي (المشروع) مع تشجيع وتبني التنمية الاقتصادية على اسس حديثة والاستثمار بوجهيه العام والخاص ولا يجوز الاحتكار الا بقانون)).
- ٦٤ وهو ما يفهم من مضمون نص المادتين (٢٥، ٢٦) من دستور ٢٠٠٥. اذ نصت المادة (٢٥) على ان: ((تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته)). ونصت المادة (٢٦) على ان : ((تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون)).
- ٦٥ نصت المادة (١٢١ ، اولا) من دستور ٢٠٠٥ على ان : ((لسلطات الاقليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)).
- ٦٦ نص المادة (١٢٠) من دستور ٢٠٠٥ .
- ٦٧ نص المادة (١٣/ رابعا) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ٦٨ اذ نصت المادة (١٣/ ثالثاً) من هذا القانون على ان ((يستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائم للإقليم)).
- ٦٩ نص المادة (١٢١/ رابعا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٧٠ ذكرت في اطار بيان اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ينظر: نص المادة (٩٣/ سابعاً) من دستور ٢٠٠٥ .
- ٧١ نص المادة (٤٠) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ٧٢ نص المادة (٤٢) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ٧٣ ينظر بشأن هذه الصلاحيات ما تضمنه نص المادة (٥٣) من مشروع دستور الإقليم لسنة ٢٠٠٦.
- ٧٤ ينظر نصوص المواد (٥٩، ٦٠، ٦١، ٦٤) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ٧٥ ينظر بشأن هذه الصلاحيات نص المادة (٦٥) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ٧٦ نص المادة (٦٠) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ٧٧ نص المادتين (٦٩، ٧٠) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.

- ^{٧٨} نص المادتين (٧٧) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ^{٧٩} نص المادة (٩٨) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ^{٨٠} ينظر : نصوص المواد (٩٧-٩١) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٦.
- ^{٨١} ينظر نصوص المواد (١، ٢، ٥١) من قانون برلمان كردستان العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢ المعدل. موقع قاعدة التشريعات العراقية على الانترنت: http://www.iraqld.iq/Law_result.aspx ت. ز (٣/٢ /٢٠١٦).
- ^{٨٢} ينظر نصوص المواد (٥٦-٥٢) من قانون برلمان كردستان العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢ المعدل.
- ^{٨٣} ينظر نصوص المواد (٩-١) من قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل منشور في الوقائع العراقية (العدد: ٥٥ في ١٠/٧ /٢٠٠٥) ص ١٨. وبشأن صلاحيات رئيس الإقليم نص المادة (١٠) من القانون نفسه.

المصادر

References

الكتب:

- I. د. إحسان حميد المفرجي ، رعد ناجي الجدة ، كطران زغير نعمة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ، مطبعة وزارة التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٩٠.
- II. د. إسماعيل مرزة : القانون الدستوري (دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية) ، دار الملاك، بغداد، ط٣، ٢٠٠٤.
- III. د. حميد حنون خالد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٣.
- IV. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- V. رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية في العراق، مكتبة النباهة ، ط١، ٢٠١٥.
- VI. د. زهدي يكن : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت، ١٩٨٢.
- VII. د. عمر محمد مولود ، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣.

الرسائل والبحوث :

- I. د. ازاد عثمان ، مشكلة حدود اقليم كردستان الفيدرالي، بحث مقدم الى (مؤتمر الفيدرالية في العراق – الواقع والمستقبل) الذي عقدته كلية القانون والسياسة/ جامعة صلاح الدين في اربيل بتاريخ ٢٨ / ٤ / ٢٠١٠ ، ص٢٣ . متاح على الرابط الالكتروني: <http://www.kurdipedia.org/files/books/2013/89693.PDF>
- II. د. مها بهجت يونس الصالحي : توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في دستور ٢٠٠٥. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد - كلية القانون ، المجلد ٢٤ / العدد الثاني / ٢٠٠٩).
- III. د. عادل الطببائي: النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧٨.
- IV. هادي حسين محسن ، المناطق المتنازع عليها، بحث منشور في مجلة كلية الآداب/ جامعة بغداد (العدد ١٠١ - السنة ٢٠١٢)

الدساتير :

- I. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المنشور في الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، العدد ٤٠١٢، السنة السابعة والأربعون، ٢٨ كانون الثاني ٢٠٠٥، ٢٧ ذي القعدة ١٤٢٦٠.
- II. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية (العدد ٣٩٨١- في ٣١/١٢/٢٠٠٣).
- III. مشروع دستور الإقليم في الموقع الرسمي لرئاسة إقليم كردستان على الانترنت، الرابط الالكتروني: <http://www.presidency.krd/arabic/documents.aspx> تاريخ الزيارة (٢٠١٦ /٢/١).

القوانين:

- I. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية، السنة التاسعة والأربعون / العدد (٤٠٦٠) في ١١ /٢ /٢٠٠٨.
- II. قانون برلمان كردستان العراق رقم ١ لسنة ١٩٩٢ المعدل. موقع قاعدة التشريعات العراقية على الانترنت: http://www.iraqld.iq/Law_result.aspx ت. ز (٢٠١٦ /٣/٢).
- III. قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل منشور في الوقائع العراقية (العدد: ٥٥ في ٧/١٠/٢٠٠٥).