

المبادئ الدستورية والإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم في العراق* دراسة تحليلية

عبدالفتاح عبدالرزاق محمود

قسم القانون، كلية القانون - جامعة صلاح الدين- أربيل، العراق.

a.fattah61@gmail.com

سوران علي حسن

قسم القانون، كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة سوران، أربيل، العراق.

soran.hassan@soran.edu.iq

الملخص

لقد حدثت تغييرات جوهرية على النظام السياسي والدستوري للدولة العراقية بعد سقوط النظام السابق في (9 نيسان 2003 وخاصة بعد صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام 2004 ومن ثم دستور جمهورية العراق في عام 2005، وإنّ تلك التغييرات الجوهرية طالت جميع أجهزة الدولة والنظام السياسي وفي مقدمتها تغيير الشكل الموحد لهذه الدولة وتبني النظام الفدرالي، أي أصبحت جمهورية العراق دولة فدرالية بعد أن كانت دولة بسيطة لمدة دامت أكثر من ثمانين سنة منذ بداية تأسيسها.

وبما أنّ الدولة الفدرالية تتكون من عدة وحدات إقليمية سياسية فإنّ التغيير في عدد الوحدات المكونة للدول الفدرالية وحدودها هي من الأمور الصعبة التي

معلومات البحث

تاريخ البحث:

الاستلام: 2020/4/28

القبول: 2020/6/4

النشر: ربيع 2020

الكلمات المفتاحية:

Federal system,

Constituent units of the

federal state, forming

the regions

* بحث مستل من رسالة ماجستير بعنوان (التنظيم القانوني للوحدات المكونة للفدرالية في العراق -دراسة مقارنة-) للباحث (سوران علي حسن) بإشراف الأستاذ المساعد الدكتور (عبدالفتاح عبدالرزاق محمود) .

قد تلجأ إليها تلك الدول، لأنها قد تؤثر على خصائص النظام الفدرالي والاستقرار السياسي فيه، ولذلك نجد أنّ الدول الفدرالية غالباً تقوم بحسمها في بادئ الأمر بالإتفاق عليها في الدستور الفدرالي وقد تشترط موافقة الوحدات الفدرالية على هذا التغيير، أو تتطلب إجراء إستفتاء شعبي للموافقة عليها. لكن تغيير الوحدات المكوّنة للفدرالية في العراق من حيث عددها وحدودها، فإنّه تقتصر على تشكيل الأقاليم الجديدة والإنضمام إلى الأقاليم المشكّلة (القائمة)، وفي كلا الحالتين تنتج عنها تغيير حدود المحافظات والأقاليم وعددهما.

Doi:

10.25212/lfu.qzj.5.2.12

إن هذا البحث الموسوم بـ(المبادئ الدستورية والإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم في العراق) يتطرق إلى المبادئ الدستورية والتظيم القانوني لتغيير الوحدات المكونة للنظام الفدرالي في العراق والإجراءات التنفيذية اللازمة لها وذلك وفق خطة علمية رقمية مقسمة إلى مبحثين، بحيث حُصص المبحث الأول للمبادئ الدستورية المقررة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004 ودستور جمهورية العراق لسنة 2005 وعرض بعض المقترحات للأقاليم في تلك الفترة، و المبحث الثاني لدراسة أحكام قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة (2008).

المقدمة:

إنّ تغيير عدد الوحدات المكوّنة للدول الفدرالية وحدودها هي من الأمور الصعبة التي قد تلجأ إليها تلك الدول، لأنها قد تؤثر على خصائص النظام الفدرالي والاستقرار السياسي فيه، ولذلك نجد أنّ الدول الفدرالية غالباً تقوم بحسمها في بادئ

الأمر بالإتفاق عليها في الدستور الفدرالي وقد تشترط موافقة الوحدات الفدرالية على هذا التغيير، أو تتطلب إجراء إستفتاء شعبي للموافقة عليها. وعلى الرغم من أنّ بعض الدول الفدرالية تقرّ صراحةً في دستورها على إجراء تغيير الحدود أو عدد الوحدات المكونة لها أو قبول إنضمام وحدات جديدة أو تشكيل وحدات إضافية، إلا أنّ الشروط والإجراءات اللازمة لتلك التغييرات وصلاحيّة إقرارها تختلف من دولة إلى أخرى، فمنها ما يقر دستورها بقبول دخول وحدات جديدة إلى الإتحاد بتصريح من السلطة التشريعية الفدرالية أي سماح بتعديل حدود وحداتها المكونة للفدرالية المشكلة عن طريق موافقة السلطة التشريعية الفدرالية إضافة إلى موافقة الوحدة الفدرالية المعنية بالتغيير، ومنها ما يقر بعدم إمكان التعديل في حدود الوحدات المكونة للإتحاد بدون موافقتها .

وإنّ تغيير الوحدات المكونة للفدرالية في العراق من حيث عددها وحدودها، فإنّه تقتصر على تشكيل الأقاليم الجديدة والإنضمام إلى الأقاليم المشكّلة (القائمة)، وفي كلا الحالتين تنتج عنها تغيير حدود المحافظات والأقاليم وأعدادها.

أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على هندسة المشرع الدستوري لتحديد الأسس لبناء الوحدات المكونة للفدرالية و توضيح المبادئ الدستورية التي يعتمد عليها لتشكيل الأقاليم الجديدة وكذلك الإجراءات القانونية التي تتطلبها تلك العملية التي ترتسم إعادة هيكليّة مكونات الدولة العراقية في المستقبل .

إشكالية البحث :

تتجسد مشكلة البحث في عدم تطرق الدستور الإنتقالي (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 2004) ولا الدستور النافذ 2005 إلى حسم تحديد الوحدات المكونة للفدرالية في العراق بشكل يترسخ من خلاله النظام الفدرالي و استقراره , إضافة الى ذلك لم يكن المشرع الدستوري موفقا في تحديد طرق وآليات يمكن الاعتماد عليها لتشكيل الاقاليم الجديدة أو تغيير طبيعة القانونية للوحدات

الأخرى غير الأقاليم المكونة للفدرالية , وكذلك عدم التطرق إلى احتمالية وفرضيات عديدة لتلك التغييرات.

فرضية البحث :

تتمحور فرضية البحث حول مدى تأثير أقلمة محافظات غير المنتظمة في إقليم على ترسيخ النظام الفدرالي المقرر في الدستور النافذ لسنة 2005.

نطاق البحث:

يكون نطاق دراسة هذا البحث محددة في ضوء الدستور النافذ لسنة 2005 مع الإشارة إلى قانون إدارة الدولة العراقية لسنة 2004 إن اقتضت الحاجة إلى ذلك, وكذلك نصوص القوانين ذات الصلة وبالتحديد قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

منهجية البحث:

إنّ المنهجية التي تم الإعتماد عليها في هذا البحث تقوم على الجانب التحليلي لكونه الأكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع للتوصل الى أستنتاجاته الموضوعية, وكذلك تم اللجوء الى منهج المقارن في بعض المحطات في هذا البحث مع تجارب الأنظمة الفدرالية المختلفة .

خطة البحث :

الخطة المتبعة في هذا البحث تظهر في تقسيمه إلى مبحثين وفق خطة منهجية رقمية. بحيث خصص المبحث الأول للمبادئ الدستورية المقررة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004 ودستور جمهورية العراق لسنة 2005 وعرض بعض المقترحات للأقاليم في تلك الفترة, و المبحث الثاني لدراسة أحكام قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة (2008) .

- المبادئ الدستورية والمقترحات المقدّمة لتشكيل الأقاليم في العراق:

إنّ تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولةٍ فدرالية في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، والذي كان بمثابة دستور مؤقت للمرحلة الإنتقالية، ومن ثم ترسيخ النظام الفدرالي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فقد تناول المشرع الدستوري في كليهما مسألة كيفية إنشاء الأقاليم. ولذلك سنتطرق في هذا المبحث المبادئ الدستورية لتشكيل الأقاليم، والفقرة الثانية فنخصصها لعرض المقترحات المقدمة لتكوين الأقاليم في العراق.

1-1 المبادئ الدستورية لتشكيل الأقاليم في العراق

سنتناول هذه المبادئ في ظل كل من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة 2004 والدستور النافذ لسنة 2005 في فترتين، كالآتي:

1-1-1 المبادئ الدستورية لتشكيل الأقاليم في ظل التنظيم الدستوري 2004

إنّ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004 باعتباره القانون الأعلى في العراق وكان ملزماً في كافة أنحاءها بدون إستثناء كما نصت المادة الثالثة منه، وظلّ نافذاً إلى حين صدور الدستور النافذ (2005) وتشكيل الحكومة بموجبه وفق ماجاء في المادة (62) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، . وكان بمثابة نقطة تحول في التطور الدستوري في العراق، حيث تم تحويل شكل الدولة العراقية بموجبه من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة فدرالية، ولذلك استلزم ابتداءً تحديد الوحدات المكونة للدولة الفدرالية العراقية. ولكن بسبب الخلاف الدائر بين الأطراف السياسية المتنفذة وواضعي قانون إدارة الدولة العراقية حول الفدرالية وشكلها ونوعها والأساس المعتمد عليها بقيت العراق من حيث وحداتها الإقليمية من المحافظات وإقليم كوردستان على حالها، وذلك من أجل ترضية الجميع من المناهضين والمؤيدين للفدرالية، وتم الإعتراف الدستوري بإقليم كوردستان كإقليم وحيد وبسلطاته القائمة(قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، المادة 53,54). وكذلك إبقاء المحافظات على حالها كوحدات إدارية لامركزية (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، المادة 56/ج). إضافةً إلى اعتبارها وحدة مكونة للفدرالية أسوةً بالأقاليم(قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، المادة 4). مع إعطاء الحق للمحافظات بتشكيل أقاليم جديدة (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، المادة 53/ج). وأما ما يتعلق بتحديد الآليات والإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم وضع قانون إدارة الدولة عدة مبادئ وأسس لكي تنقيد بها الجهات المعنية،ويمكن تحديدها فيما يأتي:

أولاً- حق تشكيل الإقليم لمحافظتين أو ثلاث محافظات:

حدّد قانون إدارة الدولة العراقية السقف العددي للمحافظات التي يحق لها تشكيل الإقليم فيما بينها بمحافظتين أو ثلاث محافظات، أي أنّ تشكيل الأقاليم يتم من بين محافظتين أو ثلاث محافظات فقط، بمعنى

آخر لا يمكن تشكيل إقليم من قبل محافظة واحدة، كما لا يجوز أن تتجاوز عدد المحافظات التي تروم تشكيل الإقليم ثلاث محافظات، وهذا ما ورد في المادة (53/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية بالنص: " يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كوردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها....." وإنا نرى أنّ العبارة كانت أدق لو جاءت بصيغة: (يحق لمحافظتين أو ثلاث محافظات.....).

ثانياً- عدم جواز تشكيل إقليم داخل إقليم كوردستان:

إنّ المحافظات التي يحق لها أن تشكل إقليمياً فيما بينها يجب أن تكون من المحافظات التي تقع خارج إقليم كوردستان، أي أنّ المحافظات الثلاث (أربيل، السليمانية، ودهوك) لا يحق لأي منها تشكيل إقليم جديد سواء فيما بينها أو بينها وبين محافظات خارج الإقليم كما نصت المادة (53/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، وهذا مماثل للفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي (شربجي، 2003، ص205). وإنا نرى أن وجود وإقرار مثل هذا النص في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 ضروري لمحافظة إقليم كوردستان على خصوصيته القومية والجغرافية، وإقرار ذلك في مشروع إقليم كوردستان لسنة 2009 خير دليل على ذلك حيث نصت المادة (2/ثالثاً) على أنه: "لا يجوز تأسيس إقليم جديد داخل حدود إقليم كوردستان".

وعليه يتضح أنّ عدد الأقاليم التي توقع واضعوا القانون تشكيلها حسب عدد المحافظات خارج إقليم كوردستان تتراوح بين خمسة أقاليم — إذا قامت كل ثلاث محافظات بتشكيل إقليم فدرالي — إلى سبعة أقاليم — إذا قامت كل محافظتين بتشكيل إقليم فدرالي - وبهذا يتضح إتجاه واضعي قانون إدارة الدولة العراقية إلى عدم تبني تشكيل الأقاليم على أساس قومي أو طائفي (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، المادة 4).

ثالثاً- وضع آليات تشكيل الأقاليم الجديدة من قبل الحكومة:

لا يمكن أن تشكل وحدة جديدة مكونة للفدرالية في الدول الفدرالية إلا عن طريق إتباع آلية أو إجراءات يحددها الدستور الفدرالي أو قانون تسنه السلطة التشريعية الفدرالية. لكن بخصوص قانون إدارة الدولة العراقية حول تحديد آليات تشكيل الأقاليم الجديدة فإنه يمنح الحكومة حق إقترحها شرط إقرارها من قبل الجمعية الوطنية، إضافةً إلى ذلك يتطلب موافقة أهالي المحافظات المعنية عن طريق الإستفتاء وهذا ما أشارت إليه نص المادة (53/ج) : " للحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم، على أن تُطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها، ويجب الحصول بالإضافة إلى موافقة

الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء شعبي عام".

ومن خلال النظر إلى هذه المادة يتضح أنّ إقتراح آلية تشكيل الأقاليم الجديدة ليس أمراً ملزماً على الحكومة لأنها جاءت على صيغة الجواز بعبارة " للحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح" بمعنى أنّ تشكيل الأقاليم في الفترة الإنتقالية التي يحكمها قانون إدارة الدولة العراقية مرهونة بمشيئة الحكومة المؤقتة، وساعد هذا إلى عدم قيام الحكومة الشروع فيه، كما وأنها لم تطلب أية محافظة بتشكيل الإقليم في هذه الفترة. وأنّ صلاحية السلطة التشريعية -الجمعية الوطنية آنذاك- فيما يتعلق بتشكيل الأقاليم تكمن في إقرار الإقتراح المقدم من قبل الحكومة العراقية المؤقتة لتحديد آلية وإجراءات تشكيل الأقاليم الجديدة، وتشريع قانون خاص بشأنه، وهذا يعني أنّ السلطة التشريعية لا يمكن أن تضع وتقر آليات تشكيل الأقاليم إلا من خلال ما تقدمه الحكومة. وأنّ التشريع الذي تسنه الجمعية الوطنية والقاضي بتشكيل الإقليم يتطلب اقتراحه باستفتاء في المحافظات المعنية به لنيل موافقة أهاليها.

رابعاً- استبعاد محافظتي (كركوك وبغداد) في تشكيل الإقليم:

إنّ قانون إدارة الدولة العراقية استثنى محافظتي (كركوك وبغداد) من المحافظات التي منحها حق تشكيل الإقليم، أي لم يسمح لهما بإنشاء الإقليم بوحدهما، كما وأنه لم يسمح لهما أيضاً أن تشاركا مع محافظات أخرى في تشكيل الإقليم. ولاشك أنه كانت هناك دوافع وأسباب سياسية وقانونية من وراء هذا الاستبعاد، التي بالتأكيد تختلف بحسب وضع كل منهما:

فأمّا السبب في إبعاد محافظة كركوك يمكن أن يكون راجعاً إلى ما كان وارداً في المادة (58) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية، والتي وضعت إجراءات خاصة بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل قيام النظام السابق (نظام الحزب البعث الحاكم قبل سنة 2003 والذي سمّاه الدستور النافذ لسنة 2005 في المادة (134) منه بالنظام الدكتاتوري البائد) بتغيير الحدود الإدارية والوضع السكاني فيها. والإجراءات التي وضعت من أجلها وهي تتكون من إعادة المرشحين والوافدين إلى أماكنهم قبل التغيير ومعالجة تغيير الحدود الإدارية للمحافظة، على أن تكون التسوية النهائية إلى حين المصادقة على الدستور الدائم. ولكن باعتبارنا أنّ هذا التبرير ليس في مكانه، لأنّ أحكام المادة (58) ليست متعلقة بمحافظة كركوك وحدها وإنما تشمل عدداً من المحافظات الأخرى، وأنّ محافظة كركوك تقع ضمن هذه المحافظات أو المناطق كما نصت عليه المادة المذكورة في الفقرة (أ) بالنص: "... من أجل رفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق والمتمثلة بتغيير الوضع السكاني لمناطق معينة بضمنها كركوك...." والفقرة (ج) من نفس المادة" تؤجل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها، من ضمنها كركوك....".

وأما ما يتعلق بمحافظة بغداد، فالسبب يعود إلى اعتبارها عاصمة العراق التي تتمركز وتتواجد فيها الأجهزة الرئيسية للدولة، ويراد أن تكون بعيدة عن سيطرة أي إقليم أو أن تكون جزءاً من إقليم معين، كما وأنها ليست كالمحافظات الأخرى لأنها تمثل أكبر مدينة للحكم وتتمتع بمهام وطنية مهمة (كاميرون، 2006، ص7).. وهناك دولاً فدرالية عديدة استبعدت عاصمتها أن تكون جزءاً من وحداتها المكونة للفدرالية، وجعلت لها وضعاً خاصاً، مثل أرجنتين وأستراليا والبرازيل والمكسيك، حيث توجد فيها جميعاً نوعاً من التنظيم الدستوري والقانوني الخاص والقاضي بأن لا تكون العاصمة الوطنية جزءاً من وحداتها الفدرالية (أندرسون، 2007، ص7).

خامساً- تشكيل الأقاليم على الأسس الجغرافية والتاريخية:

حاول واضعوا قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية منع إقامة الأقاليم على أسس إثنية أو قومية أو مذهبية أو عرقية. بل أكدوا على أن تكون الفدرالية العراقية على أساس جغرافي وتاريخي (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، المادة 4). وحاولوا الوصول إلى تحقيق هذا المنع عن طريق تحديد الحد الأعلى لعدد المحافظات التي تكون لها الحق في إقامة الإقليم، وحاولوا أيضاً أن لا ينشأ إقليم خاص بالمذهب الشيعي أو السني على سبيل المثال. وكذلك استبعاد محافظة كركوك ضمن تشكيلات الأقاليم كي لا تكون ضمن إقليم كوردستان لتشكيل إقليم كوردي، مع أننا نرى أن إدخال مدينة كركوك ضمن تشكيلات إقليم كوردستان يعتبر إقامة الإقليم على أساس جغرافي وتاريخي وليس على أساس اعتبارات قومية أو إثنية أو عرقية.

ويبدو أن تحديد الأساس الذي بنيت عليه الفدرالية لتشكيل الأقاليم الجديدة يرجع إلى الخلافات التي ظهرت بين الأطراف السياسية عند وضع قانون إدارة الدولة حول الفدرالية ونوعها وعدد الأقاليم التي سوف تشكل، إضافةً إلى مخاوف البعض من أن فكرة الفدرالية سوف تؤدي إلى تقسيم العراق على أساس قومي أو مذهبي، ويستدلون بما جاء في مشروع إقليم كوردستان المقدم من قبل برلمان كوردستان في عام 2002 باقتراح تشكيل إقليمين في العراق (إقليم كوردستان وإقليم عربي) (مشروع دستور جمهورية العراق، قرار برلمان كوردستان 2002 / 27). ومطالبة مجلس الأعلى الإسلامي بتشكيل إقليم الجنوب التي تضم تسع محافظات ذات أغلبية شيعية. وهذا ما نجده في بعض الدول الفدرالية كإلهورند التي قاومت كثيراً في البداية فكرة تعريف وحداتها الفدرالية على أساس إثني أو لغوي، ولكن خلال الفترة بين (1956-1966) تم إعادة ترسيم الحدود بين وحداتها الفدرالية على هذا الأساس، وبذلك ازدادت عدد وحداتها من (14) إلى (28)، وقد قامت نيجيريا بصورة واضحة بازدياد عدد وحداتها الثلاث إلى (36) وحدة فدرالية على أسس إثنية ولغوية، ويلاحظ أيضاً أن معظم سكان كندا الناطقين باللغة الفرنسية متمركزين في مقاطعة كيبك (Quebec)، بينما توجد في المقاطعات الأخرى تمرکزاً كثيفاً للناطقين باللغة الإنكليزية (أندرسون، 2007، ص16).

وباعتقادنا أنّ تبني العراق لنظام الفدرالي على أساس قومي أو اثني مع ارتباطه بأساس جغرافي يمكن أن يكون عاملاً مساعداً لحل الكثير من المشاكل والنزاعات والتحديات التي كانت ولا تزال يعاني منها العراق طوال السنين وخاصة بين الحركة التحررية الكوردية (حكومة إقليم كوردستان الآن) والحكومات العراقية المتعاقبة. حيث نلاحظ أن تبني هذا الأساس من قبل بعض الأنظمة الفدرالية ساعد على تلبية التعددية الإثنية واللغوية المتمركزة في مناطق معينة في هذه البلدان على تشكيل وحدات خاصة بهم (أندرسون، 2007، ص17).

وأما الحقائق الجغرافية والتاريخية التي تُعتمد عليها كأساس للنظام الفدرالي وتشكيل الأقاليم في العراق يُفهم منها تأييداً لأمر الواقع الذي يُعترف من خلاله بإقليم كوردستان من ناحية، واستبعاد تشكيل أقاليم جديدة من ناحية أخرى، لأنّ الاعتماد على الحقائق الجغرافية والتاريخية لتشكيل الأقاليم إن كانت صالحة لأن تكون أساساً لتشكيل إقليم كوردستان، لكن لا يمكن أن تصلح أساساً لتشكيل الأقاليم الجديدة للمحافظات الأخرى على الأغلب (الجواري، 2005، ص417). فعلى سبيل المثال ما هي الحقائق الجغرافية والتاريخية معاً لتشكيل أقاليم في محافظات ك(صلاح الدين، ديالى، الأنبار، كربلاء، النجف، المثنى، البصرة...)؟

وعلى الرغم من تحديد هذه المبادئ والأسس التي ذكرناه آنفاً، ومنح الحكومة العراقية المؤقتة اقتراح آليات تشكيل الأقاليم الجديدة، إلّا أنّ الفترة الإنتقالية التي حوكت بموجب قانون إدارة الدولة العراقية لم تشهد أيّ طلب من محافظات العراق لتكوين إقليم ما، كما لم تباشر الحكومة العراقية بإعداد اقتراح آليات خاصة بتشكيل الأقاليم الجديدة. مع أنّ العديد من التجارب الفدرالية قد طبقت الإجراءات التي ينص عليها الدستور على أرض الواقع وتغيّرت بموجبها حدود وحداتها المكونة للفدرالية وعددها، ولكن غالباً ما تتطلب الموافقة من الوحدات المشكلة سابقاً أو موافقة أغلبية خاصة للسلطة التشريعية أو على الأقل أحد مجلسيها التشريعيين. وهذا ما جرى في الهند حينما قرر برلمانها في منتصف الخمسينات من القرن الماضي بإعادة ترسيم حدود وحداتها الفدرالية فزاد عددها من (14) إلى (28) ولاية، وازداد عدد الوحدات المكونة للفدرالية في نيجيريا من (3) وحدات إلى (36) وحدة، وكذلك ازدياد عدد الوحدات الفدرالية المكونة للولايات المتحدة الأمريكية منذ استقلالها وإعلان الفدرالية من (13) ولاية إلى (50) ولاية، وقامت روسيا الاتحادية بدمج (11) وحدة في (5) وحدات بعد إجراء استفتاء شعبي، وقامت سويسرا أيضاً بإنشاء كانتون (جورا) باقتطاعه من كانتون بيرن (الجواري، 2005، ص18). (بالمر، 1965، ص138).

1-1-2 المبادئ الدستورية لتشكيل الأقاليم في ظل الدستور النافذ لسنة 2005:

إنّ الدستور النافذ (دستور جمهورية العراق 2005) في تحديده للأسس والمبادئ التي يُعتمد عليها لتشكيل أقاليم جديدة من حيث الإجراءات التنفيذية الخاصة بها كان أكثر تفصيلاً من قانون إدارة

الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004، وأنّ أي إجراء لم ينظمه أحاله إلى القانون الذي يسنّه مجلس النواب في فترة حدها بستة أشهر بعد إنعقاد أول جلسة له. ويمكن تلخيص المبادئ والأسس التي تبناها الدستور النافذ لسنة 2005 كالآتي:

أولاً- حق كل محافظة أو أكثر في تشكيل إقليم:

بناءً على نص المادة (119) من الدستور النافذ يحق لكلّ محافظة وحدها أو مع غيرها من المحافظات (واحدة أو أكثر) تشكيل إقليم خاص بها. أي أنّ الدستور النافذ بخلاف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لم يحدد عدداً معيّناً للمحافظات التي تروم تكوين الإقليم، لأنّ نص المادة (119) من دستور 2005 لا يحدد عدد المحافظات ولا يستثني أي محافظة لتشكيل الأقاليم، بل جاء بصورة مطلقة على أنّه: "يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه".

ويتضح من هذا النص أنّ المشرع الدستوري العراقي أراد أن يفسح المجال لكلّ المقترحات والمشروعات التي قدّمها الأطراف السياسية المنتفذة حول نوع الفدرالية وشكلها وعدد الأقاليم التي كانت موضع خلاف بينها، وذلك بعدم تحديد عدد المحافظات التي يحق لها تشكيل إقليم جديد، وعليه فإنّ عدد الأقاليم التي من الممكن تشكيلها في العراق حسب ظاهر النص يتراوح ما بين إقليمين إلى (17) إقليماً - إذا استبعدنا العاصمة في تشكيل الأقاليم أو الانضمام إليها، بناءً على المادة (124/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005-.

ثانياً- إجراء الإستفتاء من قبل المحافظات التي تروم تكوين الإقليم:

إنّ تشكيل الأقاليم من قبل محافظة أو أكثر يُعدّ حسب المفهوم العام ممارسةً لحق تقرير المصير بمظهره الداخلي لسكان أية محافظة التي تروم تشكيل الإقليم ، ولذلك يتطلب أن يكون هذا نابعاً من إرادة السكان القاطنين في هذه المحافظات، ولذا نجد أنّ الدستور النافذ قد أقرّ بمبدأ الإستفتاء بحيث يعطي الحق لكل محافظة أو أكثر التي تروم تكوين الإقليم أن تقدم طلباً بهذا الخصوص، وهذا الطلب إما يقم من قبل ثلث (3/1) الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، وإما أن يقدم من قبل عشر (10/1) الناخبين في كل محافظة من محافظات التي تروم تكوين الإقليم. وبعد ذلك فإنّ الطريقة الوحيدة التي يتم تشكيل الأقاليم بموجبها أو بناءً عليها هي الإستفتاء، أي أنّ تشكيل الأقاليم يبني على رغبة أهالي تلك المحافظات التي تروم تشكيل الإقليم الجديد، وهذا مانصت عليه المادة (119) من دستور النافذ " يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه...".

ثالثاً- تنظيم الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم بقانون يسنّه مجلس النواب:

إنّ الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 في المادة (118) أحال تحديد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وتنظيمها إلى قانون يسنّه مجلس النواب في مدة زمنية لا تتجاوز ستة (6) أشهر

من تاريخ أول جلسة له، وحدد أيضاً الأغلبية التي يتطلب لسنّ هذا القانون وهي الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

ويلاحظ على هذه المادة أنها لم تطلب سوى الأغلبية البسيطة لسنّ قانون خاص بالإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم، على الرغم من أهمية هذا القانون وطبيعته الخاصة التي سوف تكون لها الأثر البالغ في تقرير شكل الدولة العراقية وتكوين وحداتها (عمر، 2009، ص252).

والسبب في اعتقادنا يعود إلى أنّ المشرع الدستوري أراد أن يسهل عملية تشريع القانون المتعلق بالإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وتبسيطها بهدف تكريس قواعد النظام الفدرالي في العراق كما جاءت في الأسباب الموجبة لقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.

2-1 المقترحات المقدّمة لتشكيل الأقاليم في العراق:

بعد أن كان النظام الفدرالي أمراً واقعاً من قبل برلمان إقليم كوردستان بإعلانها في 6/14/1992 وحصراً في المحافظات الثلاث (اربيل، السليمانية، ودهوك)، وأقرت مؤتمرات المعارضة العراقية المنعقدة في داخل العراق وخارجه في فترة ما بعد انتفاضة ربيع 1991 إلى سقوط النظام السابق في 2003، بأنّ عراق ما بعد النظام الدكتاتوري سيكون فدرالياً بشكل عام، أي أن لا يشمل إقليم كوردستان فقط، كما وأنّ سياسة الولايات المتحدة الأمريكية التي مارستها بعد سقوط النظام قد أيدت تحويل العراق إلى أقاليم متعددة على غرار إقليم كوردستان وأسوة بتجربتها الفدرالية. وهو الأمر الذي أدى إلى إقرار قانون إدارة الدولة العراقية لسنة 2004 والدستور النافذ لسنة 2005 بالنظام الفدرالي والنص على المبادئ والإجراءات الضرورية لتشكيل الأقاليم الجديدة.

وعلى الرغم من وجود النصوص الواردة في قانون إدارة الدولة العراقية لسنة 2004 والدستور النافذ 2005، والتي ذكرناها في الفقرة السابقة، إلا أنّ العراق لم يشهد لحد الآن تشكيل أي إقليم جديد. مع أنه هناك دعوات ومقترحات لتكوين أقاليم جديدة وجعل العراق أقاليم متعددة قد سبق بعضها تلك النصوص الواردة في قانون إدارة الدولة العراقية والدستور النافذ. وتم تقديمها من قبل الأحزاب والقوى السياسية والأكاديميين وجهات أخرى. ولذلك سنعرض فيما يأتي أهم المقترحات التي قُدمت بشأن تشكيل الأقاليم في العراق:

أولاً/ مقترح تشكيل إقليمين:

بمقتضى هذا المشروع يتم تحديد عدد الوحدات المكونة للفدرالية في العراق بوحدتين فدراليتين هما: (إقليم كوردستان وإقليم عربي) وهذا المشروع تبناه برلمان إقليم كوردستان كمقترح لدستور العراق

بقرار رقم 27 لسنة 2002، وذلك استناداً إلى إعلان الفدرالية من جانبه بقرار رقم 22 في 1992/10/4، حيث نصت المادة الثانية من مشروع دستور جمهورية الفدرالية العراقية المقترح من قبل برلمان كوردستان " تتكون الجمهورية العراقية الفدرالية من: أولاً/ الإقليم العربي، ويضم منطقتين الوسط والجنوب من العراق ثانياً/ إقليم كوردستان، ويضم محافظات دهوك وأربيل وكركوك وسليمانية ...". إلا أن هذا المقترح لم يندل تأييداً من القوى العراقية الأخرى وكذلك سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) بحجة أن المشروع بُني على أساس قومي وإثني، وكان لإصرار هذه القوى دوراً كبيراً في تبني الأسس التاريخية والجغرافية واستبعاد الأسس الإثنية والقومية واللغوية لبناء النظام الفدرالي في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (2004).

ثانياً / مقترح جعل كل محافظة إقليماً فدرالياً:

جاء هذا الإقتراح في الاتفاق المبرم بين مجلس الحكم وسلطة التحالف المؤقتة حول مضمون العملية السياسية للمرحلة الانتقالية وتحديد جدول زمني لها، حيث نص الاتفاق على "إقامة نظام فدرالي للعراق، على أن يتضمن ذلك محافظات، والفصل بين السلطات التي سيمارسها الكيان المركزي والكيانات المحلية، وتحديد سلطات كل منهما"، وتم تأييده من قبل أحزاب شيعية على أساس أنه مبني على النظام الإداري للوحدات الإدارية الإقليمية المكونة من ثماني عشر وحدة إدارية (كشكول 2015 ص89). ولكن رُفض هذا الإقتراح، وخاصة من قبل السلطة الحاكمة إقليم كوردستان، لأسباب وحجج عديدة، منها: أولاً: أنه غير عملي من الناحية الإدارية والإقتصادية أن تكون لكل محافظة إدارة وبرلمان ودستور وحكومة (الكرني، 2010، ص53). ثانياً: أن الفدرالية الممنوحة للمحافظات لا تعني سوى اللامركزية الإدارية لأن المحافظات كانت وحدات إقليمية وليست وحدات إقليمية سياسية. ثالثاً: أن إقليم كوردستان يتكون من ثلاث محافظات، وفي حالة جعل كل محافظة إقليماً فدرالياً فإنه يؤدي إلى تفكيك إقليم كوردستان بحدوده الإدارية والجغرافية إلى ثلاث أقاليم، وهذا لا يتفق مع الحقوق المشروعة للقومية الكوردية ضمن دولة العراق (كالبريت، 2007، ص223). ولذلك أصرّ الطرف الكوردي على استبعاد محافظات إقليم كوردستان (أربيل، السليمانية، ودهوك) في تشكيل أقاليم سواء بصورة منفردة أو مع محافظات أخرى في قانون إدارة الدولة العراقية. وهذا ما أكد عليه أيضاً مشروع دستور إقليم كوردستان في المادة (2/ثانياً) منه بالنص على أنه: "لا يجوز تأسيس إقليم جديد داخل حدود إقليم كوردستان".

ثالثاً / مقترح تشكيل ثلاثة أقاليم فدرالية :

تم تقديم هذا المقترح من قبل جهات وأطراف وشخصيات أكاديمية عديدة، وتم إثارته لأول مرة في مؤتمر المعارضة العراقية المنعقد في لندن في عام 2002 عند مناقشة إعداد مشروع دستور للعراق من قبل مجموعة من الخبراء، وكان أحد هذه المشاريع ينص على أن: "تقوم الدولة العراقية على أساس الإتحاد الفدرالي وتكون لكل حكومة فدرالية دستورها المحلي الذي ينسجم مع دستور الدولة المركزية وهي

: " 1 – الفيدرالية في كوردستان ... 2 – الفيدرالية في جنوب العراق ... 3 – الفيدرالية في الوسط (الفضل، 2010، ص455).

ومن أبرز الأحزاب السياسية التي طرحت هذا المشروع المجلس الأعلى الإسلامي بزعامة السيد عبد العزيز الحكيم - آنذاك - حينما دعا إلى تكوين إقليم الجنوب على أن يضم تسع محافظات ذات أغلبية شيعية وهي: (بابل، البصرة، ذي قار، الديوانية، النجف، كربلاء، ميسان، المثنى، واسط). وقد انتقد هذا المشروع أيضاً لكونه بني على أساس طائفي. كما أنه لو تمّ إنشاء هذا الإقليم فسيكون إقليمياً قوياً من حيث الموقع وغنياً بالثروة النفطية الواقعة في محافظة البصرة (حسن، بدون سنة الطبع، ص143).

ومن جهة أخرى وخارج أطروحات عراقية صدر قرار غير ملزم في 2007/9/26 من مجلس الشيوخ الأمريكي بموافقة (75) ورفض (23) عضواً، بتقسيم العراق إلى ثلاثة كيانات حسب الانتماء الطائفي والعراقي (إقليم كوردستان، إقليم شيعي، وإقليم سني) تربط بينها حكومة فدرالية محدودة الصلاحيات تتولى حماية الحدود وتوزيع العائدات النفطية بين الأقاليم الثلاثة إلى جانب صلاحيات محدّدة حصراً للحكومة الفدرالية. وقد أُقترح مشروع القرار من قبل السيناتور الديموقراطي (جوزيف بايدن)- آنذاك- نائب الرئيس الأمريكي الحالي (الفضل، 2007، ص190).. إلا أنّ هذا المشروع قد انتقد من قبل الكثيرين على أساس أنه بني على أساس طائفي وعراقي، وخاصة أنّ المشروع جاء بعبارة (تقسيم العراق) وليس تكوين الأقاليم، وهي العبارة التي تثير الإشكالية عند الكثير من العراقيين، وإن كان المقصود غير ذلك، إضافةً إلى ذلك أنّ إقرار مشروع كهذا خارج العراق والذي يمس بقضية سيادية وشكل الدولة العراقية أدى إلى رفضه لدى الكثير من العراقيين (الفضل، 2007، ص193). وخاصةً من قبل الذين لديهم مخاوف من الفدرالية على أساس أنها تمهيدٌ لتقسيم البلاد.

رابعا/ مقترح تشكيل خمسة أقاليم فدرالية:

أول من طرح مشروع الأقاليم الخمسة هو العراقي السياسي المعارض-آنذاك- ومستشار الأمن القومي الأسبق (موفق الربيعي)، وقد قام بتقديم مشروعه ابتداءً في مؤتمر دولي بلندن عام 1999 تحت عنوان:(العراق حتى عام 2020-الفدرالية والاقتصاد)(الفضل، 2007، ص23). وأكد عليه مرّات عديدة قبل سقوط النظام وبعده، وكانت الأقاليم التي طرحها هي: (إقليم كوردستان، إقليم يضم الموصل ووادي أعالي دجلة، إقليم الكوفة ويضم محافظات الفرات الأوسط، إقليم البصرة ويضم الأودية السفلى لدجلة والفرات، وإقليم بغداد ويقام حول منطقة بغداد الكبرى والتي يمكن أن تضم جزءاً من محافظتي ديالى وصلاح الدين). وكان هذا المقترح أقرب المقترحات إلى ما جاء به قانون إدارة الدولة العراقية بإقراره

لمحافظتين أو ثلاث محافظات خارج إقليم كوردستان بتكوين أقاليم جديدة، لأنّ عدد الأقاليم التي ستشكل بموجبه يتراوح كما ذكرنا سابقاً ما بين (5 – 7) أقاليم.

وهناك مقترحات أخرى أقل إثارة للجدل قدمتها شخصيات سياسية وأكاديمية، من ذلك إقتراح إنشاء ستة أقاليم على أساس جغرافي وإداري وهي (1- إقليم كوردستان ويضم محافظات اربيل، السليمانية، دهوك، وكر كوك 2- إقليم الوسط ويضم نينوى والانبار وصلاح الدين 3 – إقليم مكونة من محافظتي بغداد وديالى 4- إقليم مكونة من محافظات السماوة والديوانية وواسط و التجف والكربلاء 5- إقليم مكونة من محافظات البصرة وميسان وذى قار)، ودعوة أخرى بإنشاء إقليم يجمع بين محافظتي النجف وكربلاء (حسن، بدون سنة الطبع ص144). وكذلك جرت محاولات أخرى لإعلان فدرالية الوسط التي تضم ثلاث محافظات شيعية وهي: (النجف وكربلاء وبابل) وقد نظمت الجامعة الإسلامية في مدينة النجف مؤتمراً لمناقشة إنشاء هذا الإقليم، والذي شارك فيه رجل الدين والسياسية (الدكتور محمد بحر العلوم) عضو مجلس الحكم – آنذاك – وقال في معرض تأييده لإنشاء هذا الإقليم أنّ " فدرالية الوسط مشروع وحدوي وليس مشروع تقسيم " (فريق أبحاث، 2010، ص195).

وفي كانون الأول 2004 أعلن عن تشكيل أمانة عامة من قبل شخصيات في محافظات البصرة والعمارة والناصرية، بهدف تشكيل إقليم الجنوب الذي يضم ثلاث محافظات (البصرة والعمارة والناصرية) على أساس نظام فدرالي وبموافقة سكّان هذه المحافظات عن طريق إستفتاء شعبي بعد عرض المشروع على الجمعية الوطنية للحصول على موافقته (فريق أبحاث، 2010، ص195).

2 _ الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم في العراق

قبل أن نتطرق إلى الأسس القانونية والإجراءات التنفيذية التي وضعها قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم لسنة 2008 علينا أن نشير إلى أنّ في فترة نفاذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة 2004 صدر أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004 الخاص بالسلطات المحلية والإقليمية، وجاء مؤكداً على النظام الفدرالي (الإتحادي) في العراق على أن تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الإتحادية والحكومات الإقليمية، وأنّه سيكون من حق كلّ محافظة تشكيل مجلس للمحافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية، وأنّ الأقاليم والمحافظات ستنظم على أساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية، وقد اعترف بحكومة إقليم كوردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تحت إدارتها بتاريخ 19 آذار 2003 وبحقها في مزاوله السلطات التي تتمتع بها من قبل طوال مدة المرحلة الإنتقالية باستثناء تلك القضايا التي تقع ضمن اختصاص الحكومة الفدرالية حصراً. ولكن دون أن يتطرق أو يشير إلى تشكيل أقاليم جديدة أو أن ينظم الإجراءات اللازمة له، ولذلك نخص هذا المطلب للأسس القانونية لتشكيل الأقاليم وفق قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم. وكما ذكرنا فيما سبق أنّ المادة (118) من الدستور النافذ ألزم مجلس النواب بأن يسنّ قانوناً في مدة لا تتجاوز

سنة أشهر من تأريخ أول جلسة له يُحدد فيه الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

وقد أقر مجلس النواب العراقي قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بتاريخ (2006/10/11) ولكن تم تأجيل نفاذه إلى (18) أشهر بعد اقراره من مجلس النواب، وعلى الرغم من أن الدستور النافذ حدّد بعض الأسس والمبادئ لكي يعتمد عليها هذا القانون لتنظيم الأمور التفصيلية التي تتعلق بإجراءات تشكيل الأقاليم إلا أنه أضاف بعض الأمور التي لم يتطرق إليها الدستور.

ولذلك نحاول في هذا المبحث أن نتناول أحكام قانون الإجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008، بتقسيمها إلى فقرات وهي: الأسس القانونية لتشكيل الأقاليم، الجهات المعنية بتشكيل الأقاليم وصلاحياتهم، تكوين سلطات الإقليم المشكل الجديد، المُدد الزمنية المحددة للإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم، والتي سنتناولها فيما يأتي:

1-2 الأسس القانونية لتشكيل الأقاليم:

يمكن إجمال أهم الأسس القانونية التي اعتمدها قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 بما يأتي:

أولاً/ تكوين الإقليم من محافظة أو أكثر:

تطبيقاً لما جاء في المادة (119) من دستور العراق لسنة (2005) فإنّ المادة الأولى من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 تمنح حق تشكيل الإقليم من قبل أيّة محافظة بوحدها أو مع غيرها.

ولكن من الملاحظ أنّ هناك خيارات أخرى متوقعة أو محتملة، والتي لم يتم معالجتها لا في الدستور النافذ ولا في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم. وهذه الخيارات يمكن ذكرها على سبيل المثال:

أ. اندماج إقليمين أو أكثر:

بعد أن يتم تشكيل أقاليم جديدة في المستقبل بموجب هذا القانون، يحتمل أن يطالب إقليم أو أكثر باندماج أو اتحاد بعضها مع بعض لتشكيل إقليم جديد، ولكن لم يعالج هذا الخيار لا في الدستور النافذ لسنة 2005 ولا في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم⁽¹⁾. إذن فهل يجوز مثل هذا الخيار؟ وما

(1) تم التطرق إلى هذه الحالة المتوقعة من قبل أعضاء في مجلس النواب أثناء الجلسات الخاصة بتشريع هذا القانون ولكن لم ينالوا تأييداً ملحوظاً، وردت ملاحظاتهم على أنها مخالفة للدستور. وردّ أحد أعضاء مجلس النواب بالقول "...هذا افتراض نظري

هي الإجراءات التي تتطلبها مثل هذه القرارات؟ ومن يقدم طلب تشكيل الإقليم أو الانضمام إليه؟ وهل يحق لمجالس المحافظات داخل الإقليمين تقديم هذا الطلب؟ وهل يتطلب الأمر موافقة المجلسين التشريعيين للإقليمين؟ كل هذا لم يأت بصدده نصوص تعالجه وتنظمه.

ب. طلب محافظة أو أكثر للانفصال من إقليم قائم:

من الممكن والمتوقع أن تطالب محافظة أو أكثر بالانفصال من الإقليم المنضم إليه أو المكونة له في البداية، وهذه الحالة تحصل في حال إذا ظهرت في المستقبل ظروف ومشاكل لم تستطع إحدى المحافظات البقاء ضمن الإقليم. إذن فهل يحق لها المطالبة بالانفصال عن هذا الإقليم وتشكيل إقليم جديد أو أن تطالب بانفصالها وإعادة مركزها القانوني السابق كمحافظة غير منتظمة في إقليم؟ إذا كان الجواب بنعم. فما هي الإجراءات اللازمة لذلك؟ وإذا كان الجواب غير ذلك فما هو الأساس أو السند الذي أستند عليه لمنعها؟ لأن تحويل المحافظات إلى الأقاليم ليس ملزماً وإنما هو حق ممنوح للمحافظات كما نص عليه المادة (119) من الدستور على أنه: "يحق لمحافظة أو أكثر، تكوين إقليم.....", إضافة إلى ذلك فإن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعدّ أحد مكونات النظام الفدرالي في العراق.

ت. تكوين إقليم بين محافظات مكونة لأقاليم مختلفة:

تكون هذه الحالة بمطالبة إندماج محافظة في إقليم ما مع محافظة أو أكثر الواقعة في إقليم آخر، ويتوقع في هذه الحالة أيضاً نشوء نزاعات وخلافات بين الأقاليم بسبب التغيرات التي ستحصل جراء تشكيل الإقليم الجديد في الحدود الجغرافية والظروف الاقتصادية والثقافية والاجتماعية للأقاليم المعنية بتلك التغييرات.

ث. انضمام محافظة في إقليم ما إلى إقليم آخر:

إن انضمام محافظة في إقليم ما إلى إقليم آخر هي حالة أخرى لم يعالجها القانون، وبقي السؤال مطروحاً: فهل يجوز ذلك؟ وهل يتطلب فقط موافقة الإقليم الذي تطالب المحافظة منه بالانضمام إليه أم يتطلب موافقة كلا الإقليمين (الإقليم الذي يكون المحافظة جزءاً منه والإقليم المطالب بالانضمام إليه) وبقيت هذه الحالة بدون معالجة قانونية أيضاً.

وكذلك الحال بخصوص المحافظات الثلاث في إقليم كوردستان (أربيل، السليمانية، دهوك) فإن هناك سؤالاً يطرح نفسه: هل يحق لمحافظة من هذه المحافظات أو أكثر أن تطالب تكوين إقليم جديد بوحدها أو مع غيرها؟ أو أن تطالب انفصالها عن الإقليم وتكوين إقليم جديد؟ وللإجابة على هذا السؤال لا نجد نصاً

وإذا ظهرت أقاليم تريد الإتحاد فعندها نعدل القانون، هذا سابق لأوانه " انظر: محضر الجلسة (رقم 41 بتاريخ 2006/1/3) ومحضر الجلسة (رقم 43 بتاريخ 2006/10/5) ومحضر الجلسة (رقم 47 بتاريخ 2006/10/11) للفصل التشريعي الأول – السنة التشريعية الأولى لمجلس النواب. المأخوذة من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي (www.parliament.iq).

دستورياً أو قانونياً يسمح بهذا أو يمنعه، لذا يمكن الإجابة بـ(نعم) لأنّ النص الوارد بشأن هذا جاء بصورة مطلقة من دون أن يستثني محافظات إقليم كوردستان، وكذلك بـ(كلا) لأنّه ليس هناك إجراءات محدّدة في القانون المذكور بشأن تلك المطالبات أو الخيارات.

وفي نظرنا كان الأفضل للمشرع أن يكون أكثر تفصيلاً في تناوله لهذا الموضوع بحيث يشمل الإجابة على كلّ التساؤلات التي تثار بهذا الصدد، وذلك إمّا بقيامه معالجة هذه الحالات لاسيما حالات الاندماج والإتحاد، وإمّا أن يقوم بمنعها صراحةً، منعاً للبس والاختلاف في تفسير سكوته.

ثانياً/ مطالبة تكوين الإقليم أو الإنضمام إليه:

إنّ قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بخلاف الدستور النافذ لسنة 2005 الذي نص على حالة تكوين الأقاليم فقط، ميّز بين حالتين وهما حالة تكوين الإقليم وحالة الانضمام إلى الإقليم والتي نتناولها تباعاً:

الحالة الأولى/ تكوين الإقليم: أكدت المادة (2/ أولاً و ثانياً) من القانون على نفس الطريقتين اللتين ذكرهما الدستور النافذ لتقديم المطالبة بتكوين الإقليم وهما:

الطريقة الأولى/ طلب مقدم من ثلث الأعضاء لمجالس المحافظات:

بموجب المادة (2/أولاً) من القانون يحق لثلث (3/1) الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات أن يقدم طلباً لتكوين الإقليم.

والملاحظ على هذه المادة استخدامها عبارة (المحافظات المشكّلة بموجب الدستور)، والتي جاءت بالنص: "... طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات المشكّلة بموجب الدستور التي تروم تكوين الإقليم". وعليه فإنّ محافظة كركوك لا تستطيع أن تقدم طلب تكوين الإقليم عن طريق أعضاء مجلسها، لأنّ مجلس محافظة كركوك هو المجلس الوحيد الذي لم يشكل بموجب الدستور النافذ لسنة 2005، وإنّما كانت مشكلة بموجب أمر سلطة الائتلاف المرقم 71 لسنة 2004 في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 وبقيت على حالها ولم تجر فيها الانتخابات لمجلس المحافظة بسبب الخلافات الدائرة بين ممثلي مكوناتها السياسية في المحافظة ومجلس النواب، وأجّلت انتخاب مجلس محافظة كركوك بموجب المادة (23) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 36 لسنة (2008). وإنّ مجالس المحافظات المشكّلة بموجب الدستور النافذ هي المجالس التي انتخبت بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، وتم إجراء الانتخابات في جميع المحافظات غير المنتظمة في إقليم في (2009/1/31)، إلا أنّ المادة (23) من القانون المذكور أجّلت إجراء انتخاب

مجلس محافظة كركوك إلى ما بعد تنفيذ تقاسم السلطات الادارية والأمنية والوظائف العامة بين مكوناتها، وبعد تقديم تقرير اللجنة الخاصة المشكلة من أعضاء مجلس النواب.

وعليه فإنه من الناحية القانونية نرى أنّ محافظة كركوك لا تستطيع أن تقدم طلب تكوين الإقليم عن طريق أعضاء مجلسها للموانع التي ذكرناها، غير إنّه من الناحية الدستورية وكذلك قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم لا يوجد مانع دستوري أو قانوني في تقديم طلب تكوين الإقليم وفق الطريقة الثانية التي سنتطرق إليها لاحقاً. ولكن الملاحظ أنّ المادة (23/خامساً) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 تقضي بعدم إجراء أي تغيير على وضع محافظة كركوك إلى حين إجراء الإنتخابات فيها، أي ليس لها أن تكون إقليمياً بوحدها ولا أن تشارك مع محافظات أخرى لتشكيل إقليم أو الانضمام إلى إقليم قائم.

وبناءً على ما تقدم فإنّ المادة المذكورة والمادة (2/ أولاً) من قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم تتعارضان بصورة واضحة مع المادة (119) من الدستور التي منحت حق تكوين الإقليم أو الانضمام إليه لكل المحافظات دون إستثناء.

واستناداً إلى هذه الطريقة فقد صوت مجلس محافظة صلاح الدين بتاريخ 2011/11/27، على اعتبار المحافظة إقليمياً اقتصادياً وإدارياً بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين كما صرح به أمين العام للمجلس (نيازي معمار أوغلو) في مؤتمر صحفي عقده في اليوم نفسه في مبنى المحافظة وحضرته وسائل الاعلام، إنّ "مجلس المحافظة صوت خلال جلسة اليوم، على اعتبار المحافظة إقليمياً اقتصادياً وإدارياً ضمن (العراق الموحد) وأنّ التصويت تمّ بثلثي الأعضاء الحاضرين والبالغ عددهم عشرين عضواً بغياب ممثلي ائتلاف دولة القانون" (السومرية نيوز، 2019).

ولكن ما يلاحظ على هذا القرار هو عدم التمييز بين المطالبة بتكوين الإقليم والإعلان عنه لأنّ الأولى من صلاحية مجالس المحافظات وبعدّ الخطوة الأولى لتشكيل الإقليم وأمّا الثاني هو من صلاحية رئيس مجلس الوزراء وبعدّ الخطوة النهائية والأخيرة للإجراءات التنفيذية لتكوين الإقليم، ومن جهة أخرى يؤكد القرار على إعلان المحافظة إقليمياً إدارياً واقتصادياً، وهذه الصيغة ابتدعتها المجلس بنفسه ولا نجد ما تشير إليه نصوص دستورية وقانونية. وعلى الرغم من عدم حاجة المطالبة بتكوين الإقليم من قبل المحافظات إلى أسباب ومبررات لأنّها حق دستوري وقانوني لها وغير مشروط بتقديم أسباب الطلب، أشار أمين مجلس محافظة صلاح الدين إلى أنّ "تصويت المجلس لإعلان المحافظة إقليمياً جاء لأسباب عدة هي: عدم إعطاء الحكومة المركزية للمحافظة الصلاحيات الدستورية والقانونية المطابقة لمجالس المحافظات وفق القانون 21 لسنة 2008، وعدم منح المحافظة استحقاقها من التخصيصات المالية وفق الدرجات الوظيفية المقررة للمحافظات، فضلاً عن سياسة الإقصاء والتهميش والاعتقالات العشوائية المستمرة دون سبب قانوني، والإستملاكات المستمرة حول الإمامين العسكريين في سامراء لأسباب طائفية، والتي تؤدي إلى تغييرات

ديموغرافية في المدينة، مما يتعارض مع أحكام الدستور، و فقدان التوازنات للمناصب الحكومية والأجهزة الأمنية و تعدد القيادات الأمنية المرتبطة بالمركز، والتي تنفذ سياسات المركز دون الرجوع إلى الحكومة المحلية هي من أسباب إعلان الإقليم أيضا (السومرية نيوز، 2019). ولكن هذا الطلب رُفض من قبل رئيس مجلس الوزراء، على الرغم من أن قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم لم يعطيه صلاحية رفض الطلبات المقدمة من قبل المحافظات التي تروم تكوين الإقليم أو الإنضمام إليه - سوف نتطرق إليه في الفقرة المخصصة لموضوع (الجهات المعنية بتشكيل الأقاليم وصلاحياتهم)، وبّرر رفضه خلال كلمة ألقاها بعد عدة أيام من مطالبة محافظة صلاح الدين، بأنّ التوقيت غير مناسب وأنّ المطالبين جاءوا بأجندات طائفية وخارجية بالقول: " إننا نسمع اليوم كثيراً حول ضرورة إقامة الأقاليم ومنها إقليم صلاح الدين، والذي نجدد على أنه إقليم جاء بأجندة طائفية ومخالف للدستور وشكل ليكون ملاذاً آمناً للبعثيين القادمين من سورية ومصر واليمن وغيرها من الدول للتحرك بحرية، والعمل على تخريب الأمن وتقويضه والتفكير بالعودة للسلطة " وأضاف بالقول: " نحن نؤكد أنّ التوجه نحو الأقاليم في الوقت الحالي سيكون كارثياً على وحدة العراق وأبناء شعبه"(انباء برائنا، 2019).

الطريقة الثانية/ طلب مقدم من قبل عُشر (10%) الناخبين:

بموجب المادة (119/ثانياً) من الدستور النافذ لسنة 2005 و المادة (2/ثانياً) من قانون رقم 13 لسنة 2008 لِعُشر (10%) الناخبين في كلّ محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، تقديم طلب بصدد هذا الغرض إلى المفوضية العليا، ابتداءً من (2%) من عدد الناخبين فيها، وتتخذ المفوضية الإجراءات اللازمة للتأكد من أن تصل هذا العدد إلى (10%) من إجمالي عدد الناخبين في تلك المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

وباعتقادنا أنّ هذه الطريقة يمكن اللجوء إليها في حالة عدم إستجابة ممثلي الأهالي في مجلس المحافظة، إذن في هذه الطريقة لسكان أي محافظة أو أكثر أن يطالبوا تكوين إقليم جديد إذا بلغ عدد المطالبين به إلى (10%) من مجموع عدد الناخبين المسجلين في كلّ محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

وعلى أساس هذه الطريقة فقد نظمّ عضو مجلس النواب (القاضي وائل عبد اللطيف) حملةً في 2008/8/9 لجمع التواقيع في محافظة البصرة للمطالبة بإجراء استفتاء حول تشكيل إقليم البصرة، وبعد أن عقد ندوات واجتماعات مع شخصيات سياسية واجتماعية وعشائرية حصل على تأييد بعضٍ منهم مما ساعد على جمع تواقيع أكثر من العدد المطلوب لتقديمها إلى المفوضية العليا للانتخابات (فريق أبحاث 2010 ص203). ولكن بعدما افتتحت المفوضية العليا المستقلة نحو (34) مركزاً لجمع التواقيع بدءاً من 2008/12/15 لمدة شهر وتمديده لأربع أيام إضافية، أعلن عضو مجلس النواب العراقي وائل عبد اللطيف في 2009/1/17 عن إخفاق مشروعه لإقامة "إقليم البصرة" بسبب تعذر الحصول على نسبة

(10) بالمئة من أصوات الناخبين، واعتبر المفوضية العليا للانتخابات هي سبب فشل المشروع (إيلاف، 2019). بينما نفى رئيس المفوضية السابق – آنذاك - فرج الحيدري مسؤوليتها عن فشل مشروع إقليم البصرة بالقول: "إنّ المفوضية العليا للانتخابات وفّرت جميع الظروف الملائمة لإقامة الإستفتاء، وأنّ عدم وجود إقبال كبير على مراكز الإستفتاء من قبل سكان محافظة البصرة، لا تتحملة المفوضية العليا للانتخابات، لأنّها جهة تنظيمية للإستفتاء، وليست جهة سياسية تدعو إلى رفضه أو قبوله (أنباء برائا، 2019).

الحالة الثانية/ الإنضمام إلى إقليم قائم:

بموجب المادة (2/ثالثاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم يحق لثلث الأعضاء في مجلس إحدى المحافظات أن تطلب إنضمامها إلى إقليم قائم، بشرط أن تكون مطالبة المحافظة التي تريد الإنضمام إلى إقليم قائم مقترنة بموافقة ثلث (3/1) أعضاء المجلس التشريعي لذلك الإقليم الذي ستندمج إليه المحافظة.

ومن الجدير بالذكر أنّ الدستور النافذ لم ينص على هذه الحالة، بل أضافها أو نظمها قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008. ومع ذلك يلاحظ على هذه الحالة أنّها لا تشير إلى حق الناخبين في المطالبة بانضمام محافظتهم إلى إقليم قائم ومشكل مثل ما نص عليه القانون في حالة تكوين الإقليم، بل حصرها القانون بطلب مقدم من (3/1) أعضاء مجلس المحافظة. وباعتقادنا ليس هناك مبرر لهذه التفرقة بين الطريقتين (التكوين والانضمام) فيما يتعلق بالأخذ برأي أهالي المحافظات للمطالبة بتكوين الإقليم أو الإنضمام إلى إقليم قائم. ولذلك نرى ضرورة الأخذ برأي سكان تلك المحافظات والأقاليم على حدّ سواء.

وعلى الرغم من أنّ هذه الحالة تشير إلى إمكانية إنضمام أية محافظة إلى إقليم قائم وموجود فعلاً، غير أنّ القانون لم ينص على الإجراءات التنفيذية الخاصّة بهذه الحالة (الإنضمام) كما بيّن الفصل الثالث للقانون إجراءات تكوين الإقليم، وإنّ أغلب مواد وفقرات هذا الفصل تتحدث عن إجراءات تكوين وتشكيل إقليم جديد وليس فيها ما يشير إلى مسألة تفاصيل الإجراءات اللازمة لانضمام محافظة إلى إقليم قائم ومؤسس فعلاً. لهذا فإنّ القصور التشريعي في هذا القانون لمعالجة الموضوع الذي نحن بصدد سيؤدي حتماً إلى إشكالية في نفاذ مفعول الفقرة الثالثة من المادة الثانية إلى حين سدّ هذا القصور بتعديل القانون القائم (الزهرى، 2012). بالإضافة إلى ذلك يبدو أنّ هناك من أشار إلى مانع آخر من موانع تطبيق حالة الإنضمام، على أساس أنّ القانون اشترط أن يكون الطلب مقترناً بموافقة ثلث (3/1) أعضاء (المجلس التشريعي للأقاليم)، حيث فسّر هذا المجلس بـ(مجلس الاتحاد) الذي لم يتمّ تشكيله لحدّ الآن (الزهرى، 2012). ولكن في رأينا هذا التفسير غير منطقي وليس هناك ما يشير في القانون إلى تعلق الأمر بمجلس الاتحاد أو السلطة التشريعية الفدرالية بصورة عامة، ويبدو أنّهم وقعوا في لبس لأنّه لم ينتبهوا إلى نص

المادة (١/3) من القانون التي تنص بعبارة واضحة "يقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء موقعين من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم....". وكانت محافظة كركوك هي المحافظة الوحيدة لحدّ الآن التي طالبت بالانضمام إلى إقليم قائم، وقد انعقد مجلس المحافظة جلسة استثنائية في 2008/7/31 لمناقشة طلب مقدم من قبل أكثرية أعضاء المجلس البالغ عددهم (22) عضواً لانضمام المحافظة إلى إقليم كوردستان، ولكن طالبوا من رئيس المجلس أن يعلّق طلبهم وإحالتة إلى برلمان الإقليم باتفاق سبيرمه التحالف الكوردستاني مع الكتل الأخرى على إقرار المادة المتعلقة بانتخاب مجلس محافظة كركوك، كما جاء في الطلب "... نطلب من سيادتكم وفق القانون المذكور إحالة الطلب إلى المجلس الوطني لإقليم كوردستان العراق في حالة عدم توصل كتلة التحالف الكوردستاني في مجلس النواب العراقي إلى التوافق مع الكتل النيابية الأخرى على إقرار قانون انتخاب مجالس المحافظات بشكل ينسجم مع الدستور العراقي الجديد". من خلال مضمون الطلب وتعليقه على الاتفاقيات التي ستتوصل إليها الكتل البرلمانية يتضح أنّه ما هو إلّا ضغط سياسي على الكتل والأطراف الأخرى لإيجاد صيغة متوافقة عليها من قبل الجميع. ولذلك رأينا أنّ الطلب لم يتم تفعيله ولم يتخذ الإجراءات التي تعقب طلب الانضمام بعد ما نُقِض قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي من قبل رئاسة الجمهورية العراقية ورَدّها إلى مجلس النواب على أساس أنّه يتضمن خروفاً دستورية وإجرائية، وبعد إحالتها إلى مجلس النواب تم إعادة صياغة المادة المتعلقة بانتخابات مجلس محافظة كركوك بصورة توافقية بين الكتل البرلمانية.

ثالثاً- إجراء الاستفتاء لتشكيل الأقاليم:

إنّ ما ذكرناه في الأساسين السابقين كان عبارة عن طرق تقديم الطلب لتشكيل الإقليم وحالات تشكيلها بالتكوين أو الانضمام، ولكنّ الطريقة الوحيدة التي يتم تشكيل الأقاليم بموجبها هي الاستفتاء، أي أنّ تشكيل الأقاليم يبني على صوت ورأي أهالي تلك المحافظات التي تُعنى بالإقليم الجديد، وهذا ما نصت عليه المادة (119) من الدستور النافذ بالقول: " يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه..." وكذلك المادة الثانية من القانون "يتم تكوين أي إقليم عن طريق الاستفتاء....". وأمّا ما يتعلق بإدارة عملية الاستفتاء وإجراءاتها فإنّ المادة الخامسة من القانون المذكور تقضي بأنّ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي الجهة المختصة بذلك ويجب أن تنتهي منها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء مع أنّ لها أن تقرر التمديد لشهر واحد ولمرة واحدة بشرط أن يكون مجلس الوزراء على علمٍ بذلك. وبموجب المادة السادسة من القانون يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كلّ محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم بشرط أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن (50%) من الناخبين، وتعلن النتائج خلال (15) يوماً من إجراء الاستفتاء.

ولكن ما يلاحظ على هذه المادة هو ذكر المحافظات التي تريد الانضمام إلى إقليم دون المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. وقد برر الخبير القانوني طارق حرب رفض رئيس الوزراء لمطالبة محافظة صلاح الدين بتحويلها إلى إقليم بالقول: "إنّ رفض مجلس الوزراء لطلب تكوين الإقليم يعدّ أمراً طبيعياً

لكون قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لم يحدّد آلية لإجراء الاستفتاء فيها من أجل تكوين إقليم، وأنّ المباشرة بإجراءات تكوين الإقليم بحاجة إلى تشريع قانون في مجلس النواب، وأنه لا يوجد حتى الآن نص قانوني ينظم الاستفتاء في المحافظات التي تتحول إلى إقليم" (الحدث، 2019)، وكذلك المستشار القانونية في مكتب رئيس الوزراء آنذاك مريم الرئيس صرّحت لوسائل الإعلام بأنّ الحكومة في طور مفاصلة المحكمة الاتحادية بشأن قانونية طلب مجلس محافظة صلاح الدين بإنشاء إقليم مستقل إدارياً واقتصادياً، مُبيّنة أنّ ثغرة قانونية في المادة السادسة من قانون رقم 13 لسنة 2008 تمنع إقامة أقاليم المحافظات لأنّها تحدثت عن نجاح الاستفتاء في المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وليس المحافظات التي تروم تشكيل إقليم مستقل، وعلى مجلس النواب العمل على تعديل قانون 13 لسنة 2008 ليتسنى للمحافظات تشكيل الأقاليم (العشتار، 2019). وفي رأي الباحث أنّ هذه الثغرات ترجع إلى عدم الدقة في صياغة القانون، وكان الأجدر به أن ينظم الإجراءات التنفيذية لكلّ من تشكيل الأقاليم عن طريق التكوين والانضمام كلّاً على حدة.

2-2 الجهات المعنية بتشكيل الأقاليم وصلاحياتها:

إنّ الإجراءات التي تتطلب إتخاذها لتشكيل الأقاليم وفق قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم من بداية خطواتها بالمطالبة به إلى أن تقرر تشكيله وإعلانه ونشره في الجريدة الرسمية، كانت الأدوار تدور بين الناخبين ومجالس المحافظات والمجالس التشريعية للأقاليم ومجلس الوزراء والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ولذلك سنذكر صلاحيات ودور كلّ هذه الجهات على حدة:

أولاً/ مجالس المحافظات:

بموجب المادة (118) من الدستور النافذ لسنة 2005 والمادة (2/ أولاً وثانياً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، يمكن البدء بالإجراءات التنفيذية لتكوين إقليم جديد أو الانضمام إلى إقليم آخر عن طريق مجالس المحافظات، وذلك بمطالبة ثلث (3/1) أعضائها، وهي نسبة قليلة من عدد أعضائها وحتى دون اشتراط الأغلبية البسيطة، ويبدو أنّه غير متناسب مع أهمية هذا الطلب وتداعياتها ونتائجها على شكل الدولة العراقية، وكذلك الحال بالنسبة للأغلبية البسيطة التي يتطلبها الدستور لتشريع هذا القانون، كما ذكرنا في السابق، إلّا إنّنا نرى أنّ هذا ليس إقراراً لتشكيل الإقليم، بل هو مجرد طلب وبمناخ اقتراح لتشكيل الإقليم، وإنّ تكوين الإقليم بموجب المادة السادسة من القانون يُبنى على نتيجة الإستفتاء وليس على هذا الطلب.

وأما ما يتعلق بمهام رئيس مجلس المحافظة فإنّه عليه أن يقدم أو يرفع الطلب باسم مجلس المحافظة إلى مجلس الوزراء ويوقع عليه بنفسه أو من قبل الممثل القانوني للمجلس، وذلك لإجراء اللازم بصدد تكوين الإقليم أو الانضمام إلى إقليم قائم، وأما إذا كان الطلب من أكثر من محافظة لتكوين الإقليم أو الانضمام إليه يجب أن يكون مقدّماً من قبل رؤساء مجالس كل من هذه المحافظات بعد التوقيع عليها من

قبلهم أو من قبل الممثلين القانونيين لهذه المجالس(قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم , 2008, المادة 1/3).

ثانياً/ المجالس التشريعية للأقاليم:

في حالة الانضمام، أي انضمام محافظة أو أكثر إلى إقليم قائم، تتطلب موافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم المراد الانضمام إليه. أي أنّ طلب مجالس المحافظات في هذه الحالة لا إعتبار لها بدون هذه الموافقة كما نصت المادة (2/ ثانياً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 على ذلك. وهذا مماثل لما جاءت في الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي والتي منعت إنشاء أية ولاية عن طريق ضم ولايتين أو أكثر أو ضم أجزاء من ولايات أخرى دون موافقة المجالس التشريعية للولايات المعنية بالتغيير (شرجي، 2003، ص205).

ويجب أن يكون هذه الموافقة مقدّمة من قبل رئيس المجلس التشريعي للإقليم أو ممثله القانوني إلى مجلس الوزراء للبدء بالإجراءات التي تعقب تقديم الطلب خلال مدة لا تتجاوز أسبوعاً(قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم , 2008, المادة 1/3).

ولكنّ السؤال الذي يطرح نفسه هو أين دور سكان الإقليم الذي ستنضم إليه محافظة ما؟ وهل أنّ إجراء الاستفتاء كشرط لتشكيل الإقليم الجديد يشمل سكان الإقليم الذي ستنضم إليه المحافظة أو أنّ الاستفتاء سيقتصر على أهالي تلك المحافظات المطالبة بالانضمام؟ ويبدو أنّ هذا السؤال يبقى من دون إجابة صريحة ومعالجة قانونية واضحة، لأنّ القانون لم يحسم ذلك صراحةً وإنّما جاء بشأنه نصان مختلفان من حيث المفهوم، حيث أنّ المادة (5/أولاً) تنص على أن "تقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الأقاليم باتخاذ إجراءات الاستفتاء والإنهاء منها..." وهذا يعني أنّ الاستفتاء يجري في الأقاليم كما يجري في المحافظات المعنية بتشكيل الإقليم الجديد، وأمّا المادة (6) من القانون فتتص على أن "يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم..." وهذا يعني أنّ عملية الاستفتاء لا تشمل الإقليم الذي ستنضم إليه محافظة أو أكثر، وإذا كانت كذلك، فيرى الباحث، أنّ منح صلاحية الموافقة لانضمام محافظة إلى إقليم ما بنسبة قليلة من أعضاء سلطتها التشريعية دون الرجوع إلى الأخذ برأي سكانه مباشرةً في الاستفتاء يُعدّ إجحافاً بحقهم لأنّ عملية الانضمام تؤثر عليهم في تغيير حدود الإقليم الذي ينتمون إليه وعدد سكانه، وبنيتة الاجتماعية والجغرافية.

ثالثاً/ هيئة الناخبين:

إذا كان طلب تكوين الإقليم جاء من قبل الناخبين مباشرةً بموجب الطريقة الثانية لطلب تكوين الإقليم المنصوص عليها في المادة (2/ثانياً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، فيقدم

الطلب إلى مكتب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إذا بلغ عدد المطالبين إلى (2%) من إجمالي عدد الناخبين في المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، لبدء بالإجراءات اللازمة من قبل المفوضية العليا للانتخابات وذلك بالإعلان عنه خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب في وسائل الاعلام، وتحديد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الناخبين في إبداء رغبتهم للطلب من أجل تحقق النصاب المطلوب، أي (10%) من عدد الناخبين في تلك المحافظة أو المحافظات المقيدة للطلب (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم , 2008, المادة 4/أولاً).

وحسناً فعل المشرع عندما لم يمنح رؤساء مجالس المحافظات أو المجلس التشريعي للإقليم المعني صلاحية رفع طلب الناخبين إلى مجلس الوزراء مباشرة، وذلك خوفاً من ماطلة وعرقله مجالس المحافظات في رفع الطلب إذا لم يرغبوا بذلك.

رابعاً/ مجلس الوزراء:

إن صلاحية مجلس الوزراء في الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم تبدأ وكأنها حلقة وصل بين مجالس المحافظات والأقاليم من جهة والمفوضية العليا للانتخابات من جهة أخرى، ويمكن أن تلخص صلاحياته فيما يأتي:

أ. تلقي واستلام طلبات تكوين الأقاليم أو الإنضمام إلى إقليم من مجالس المحافظات والمجالس التشريعية للأقاليم التي ستندمج إليها المحافظات، ويجب أن يكون موقّعة من قبل رؤساء هذه المجالس أو ممثليها القانونيين (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم , 2008, المادة 3/أ).

ب. تكليف المفوضية العليا للانتخابات باتخاذ الإجراءات اللازمة للاستفتاء في المحافظات التي طالبت بتكوين الإقليم أو الإنضمام إليه (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم , 2008, المادة 3/ب).

ت. تلقي واستلام النتائج النهائية من الجهة المختصة وإصدار قرار بتشكيل الإقليم الجديد، ولكن هذه الصلاحية منحت لرئيس مجلس الوزراء وليس لمجلس الوزراء (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم , 2008, المادة 7/ب, 8/أولاً).

وأنه من الجدير بالإشارة أنّ صلاحية مجلس الوزراء ورئيسه في سلسلة الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم هي مجرد صلاحية إجرائية ومقيدة بفترات زمنية محددة، ولا يتمتع أي منهما بسلطة تقديرية في ذلك، أي لا يحق لأيّ منهما (مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء) رفض هذه الطلبات والإجراءات أو تأخيرها، ويعدّ كلاهما ولا سيما الرفض انتهاكاً للقانون ويمكن مساءلة المجلس أو رئيسه عن ذلك.

ويرى الباحث أنه أصوب لو كان المشرع يقضي باستكمال الإجراءات تلقائياً بعد مرور المدد الزمنية للإجراءات التي تكون ضمن صلاحيات مجلس الوزراء ورئيسه فيما يتعلق بتشكيل الأقاليم، وذلك

منعاً للمماطلة والتعسف في استعمال تلك الصلاحيات، كما هو الحال بالنسبة لصلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين التي يسنّها مجلس النواب، والتي تعدّ مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها (دستور جمهورية العراق 2005، المادة 73/ثالثاً).

خامساً/ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات:

إنّ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي الهيئة المختصة بالإدارة والإشراف على جميع العمليات الانتخابية التي تجري في العراق على المستوى الفدرالي أو الإقليمي أو في المحافظات غير المنتظمة في إقليم (قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات 2007، المادة 2).

وبناءً عليه فإنّ قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم منح المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهمة القيام بكافة الإجراءات اللازمة لعملية الإستفتاء وإدارتها، وإصدار التعليمات والأنظمة الخاصة بتنظيم وإدارة هذه العملية (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 10).

وتبدأ مهمة المفوضية بعد تكليفها من قبل مجلس الوزراء أو تسلمها طلبات الناخبين وتنتهي بانتهاء عملية الإستفتاء وإعلان نتائجه كما نوضحه فيما يأتي:

أ. تقوم المفوضية العليا للانتخابات بعد تكليفها من قبل مجلس الوزراء باتخاذ الإجراءات اللازمة لعملية الإستفتاء، وهذه الإجراءات تشمل إنشاء وتحديث سجل الناخبين، اعتماد مراقبي العملية، وضع الأنظمة والتعليمات التي تحفظ للعملية نزاهتها، إعلان النتائج النهائية للإستفتاء بعد مصادقتها من قبل الجهة المختصة (قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات 2007، المادة 4).

ب. تقوم المفوضية العليا باستلام طلبات تشكيل الأقاليم المقدّمة وفقاً للمادة (2/ثانياً) أي عن طريق الناخبين الذين بلغ عددهم (2%) من الناخبين، والإعلان عن ذلك خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب في وسائل الإعلام، وأن تحدد مدة لا تقل عن شهر للناخبين في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب وذلك من أجل تحقق النصاب المطلوب وهو (10%) من عدد الناخبين (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 4/ثانياً).

ت. تقوم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بعملية إستبيان قبل القيام بالإستفتاء في حالة تعدد الرغبات والطلبات المقدّمة من أكثر من جهة (كـ مجالس المحافظات، الناخبين، المجالس التشريعية للأقاليم) لتكوين إقليم جديد أو الانضمام إلى إقليم قائم، ويكون هذا الإستبيان بشكل تتوافر فيه الاختيارات المطروحة لاختيار واحد منها، والاختيار الذي يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الإستبيان يقدّم للإستفتاء (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 4/ثانياً).

وبعد أن تتم عملية الاستفتاء والإنتهاء منها، يبقى إجراء آخران وهما الفصل في الطعون المتعلقة بنتائج الاستفتاء والمصادقة على النتائج النهائية. فأمّا ما يتعلق بالطعن في نتائج الإستفتاء يمكن كسائر عمليات الانتخابية والإستفتاء أن تطعن في نتائجها، ولكنّ السؤال الذي يطرح نفسه هو: من هي الجهة التي تفصل في الطعون المتعلقة بنتائج الاستفتاء؟ ويلاحظ أنّ قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم لم يحدد جهة معينة بذاتها وأما نص على أن تفصل هذه الطعون من قبل (الجهة المختصة) بذلك (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 7/أ).

وفي رأينا أنّه كان من الأفضل تحديدها بجهة قضائية لأنّ طبيعة الأمر بالفصل أو حل النزاع يقتضي ذلك. وفيما يبدو أنّ قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات منح صلاحية البت في الشكاوى والطعون المقدمة إلى المفوضية نفسها، ولكن قراراتها قابلة للطعن أمام هيئة قضائية تمييزية مختصة (قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات 2007، المادة 4/خامسا).

وأما ما يتعلق بالمصادقة على نتائج الإستفتاء فإنّ كلا القانونين المذكورين لم يحددا الجهة المختصة بالمصادقة على النتائج النهائية للاستفتاء، إلّا أنّ قانون مفوضية العليا المستقلة للانتخابات يشير إلى أنّ الجهة المختصة هي جهة قضائية دون تحديد هذه الجهة (قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات 2007، المادة 4/سابعاً).

لكن قانون الإجراءات التنفيذية لم يحدد الجهة المختصة بالمصادقة على النتيجة النهائية على الإطلاق (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 7/ب).

وأنّ هذا يثير مشاكل وإشكالات متوقعة، لأنّ هذه المرحلة لا تقل أهميتها عن المراحل الإجرائية السابق ذكرها.

ث. تقوم المفوضية بالإعداد والإشراف على الانتخابات التشريعية للإقليم الجديد (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 13/ثانياً). وكذلك الإشراف على عملية الاستفتاء على مسودة الدستور الدائم للإقليم وأيّة عملية انتخابية أخرى فيه (قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات 2007، المادة 2).

3-2 تكوين سلطات الإقليم الجديد:

بعد الإجراءات التي ذكرناها في السابق لتشكيل الأقاليم من بداية الطلب إلى أن يعلن رئيس مجلس الوزراء بقرار صادر منه تشكيل الإقليم الجديد ونشره في الجريدة الرسمية، نظم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم كيفية اقامة سلطات الإقليم المشكل الجديد، والتي تتكون من السلطات (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) وفق ما أقره الدستور النافذ لسنة (2005) في المادتين (120، 121).

لذا سنعرض فيما يأتي الإجراءات المحدّدة وفق القانون المذكور لتكوين سلطات الإقليم الجديد في الفترة الإنتقالية، وفترة ما بعد إقرار دستور دائم للإقليم:

أولاً/ الفترة الإنتقالية:

حسب الترتيب الزمني لأحكام مواد الفصل الخامس من قانون الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم فإنّ الفترة الإنتقالية تبدأ من وقت صدور القرار الصادر من رئيس مجلس الوزراء لتشكيل الإقليم ونشره في الجريدة الرسمية إلى حين نفاذ دستور الإقليم الدائم. وإنّ السلطة التشريعية للإقليم المعلن عنه هي المؤسسة الإقليمية الأولى التي سيتم تشكيلها بموجب المادة (13) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، والذي يتكون من عدد من الأعضاء، يمثلون سكان الإقليم بأكمله، ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري العام المباشر، بحيث يكون هنالك مقعد واحد لكل (خمسين ألف) نسمة من سكان الإقليم المكوّن من محافظة واحدة، على أن لا يقل عن (خمسة وعشرين) عضواً، وأما إذا كان الإقليم مكوّن من أكثر من محافظة فيكون هنالك مقعد واحد لكل (خمسة وسبعين ألف) نسمة من سكان الإقليم. وتتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الإعداد والإشراف على الانتخابات التشريعية للإقليم.

ويقوم المجلس التشريعي الإنتقالي في جلسته الأولى انتخاب رئيس له ونائبين للرئيس بالاقتراع السري المباشر، ويضع نظامه الداخلي خلال مدة شهر من أول جلسة له. وبعد ذلك عليه أن يشكل خلال مدة أقصاها لا تتجاوز الفترة المذكورة، لجنة مؤقتة من بين أعضائه لإعداد مسودة الدستور الدائم للإقليم، وعلى اللجنة الانتهاء من كتابة مسودة الدستور الدائم خلال مدة أقصاها أربعة أشهر من تأريخ تشكيلها وتعرض على المجلس لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة، بشرط عدم تعارضها مع الدستور الفدرالي. وتعرض مسودة الدستور للاستفتاء، ويكون ناجحاً إذا حظي موافقة أغلبية المصوتين من الناخبين(قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 17، 18).

ويستمر عمل المجلس التشريعي الإنتقالي لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائم للإقليم الذي ينظمه دستور الإقليم كما ينظم السلطتين التنفيذية والقضائية(قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 13/ ثالثاً، رابعاً).

وفي الوقت نفسه تؤكد المادة (12) من القانون على استمرار عمل مجالس المحافظات والأقاليم المشكّلة للإقليم إلى حين نفاذ دستور الإقليم الدائم(قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 12).

وهذا قد يؤدي إلى تنازع الاختصاص التشريعي في الإقليم المشكّل في الفترة الإنتقالية بسبب تعدد المجالس التشريعية في آن واحد، ومما يخلق تعدداً ازدواجياً في التشريعات والقرارات، وكان من الأفضل أن تكون صياغة المادة (12) المذكورة سابقاً كما يلي: "مجالس المحافظات والأقاليم المشكّلة للإقليم تستمر بعملها

لحين انتخاب المجلس التشريعي الانتقالي" وليس إلى حين نفاذ دستور الإقليم الدائم (عمر، 2009، ص256)

وعلى الرغم من أنّ هذا القانون قد أشار إلى كيفية إقامة السلطة التشريعية وتنظيمها في الفترة الإنتقالية، لكنّه لم يتطرق بأي شكل من الأشكال إلى تكوين وتنظيم السلطين التنفيذية والقضائية للإقليم في الفترة الإنتقالية. وباعتقادنا كان على المشرع إمّا أن يحدد وينظم تكوين السلطات الثلاث أو أن يترك أمر تكوينها إلى دستور الإقليم الذي يعدّه المجلس التشريعي الإنتقالي للإقليم.

ثانياً/ الفترة ما بعد إقرار دستور دائم للإقليم الجديد:

بناءً على ما أقره الدستور النافذ بحق الأقاليم في قيامها بوضع دستور خاص بها، يحدد هيكل سلطاته، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، وكذلك حقه في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور الفدرالي، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الفدرالية، فقد نصت المادة (13/رابعاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم على أن "ينظم دستور الإقليم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية" وهذا تأكيد على مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للنظام الفدرالي. وعند اقرار الدستور بالاستفتاء عليه من قبل ناخبي المحافظات المعنية، تتحول المحافظة أو المحافظات الى إقليم فدرالي، ويبدأ بإقامة مؤسساته الدستورية وفقاً لدستوره الدائم، ويتمتع بجميع الصلاحيات الدستورية لإدارة شؤون الإقليم.

2-4 المدد الزمنية المحددة للإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم :

إنّ قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم معيّد بفترتين زمنيتين، من حيث تشريعه وتنفيذه، فمن حيث التشريع مهّل الدستور في المادة (118) مدة زمنية لا تتجاوز ستة أشهر لمجلس النواب لسنّه بعد أول جلسة له. وأمّا من حيث التنفيذ فبموجب المادة (22) من القانون المذكور تم تأجيل نفاذها إلى سنة ونصف بعد إقراره من قبل مجلس النواب نفسه. ولذلك نجد أنّ هذا القانون لم يترك أي إجراء من الإجراءات التي يتطلبها تكوين الإقليم إلا إقترنها بمدة زمنية محدّدة، من أولى خطواتها بتقديم الطلب لتكوين الإقليم إلى صدور القرار من رئيس مجلس الوزراء بشأن تشكيله، وذلك من أجل عدم المماطلة أو التأخير في الإجراءات دون ميرر من قبل أيّة جهة معنية بتشكيله. ولذلك نبين الإجراءات المقيدة بالفترات الزمنية المحددة مع بيان المدة المحددة:

أ- أن يكون تقديم الطلب من قبل رؤساء مجالس المحافظات والمجالس التشريعية للأقاليم أو ممثليهم القانونيين إلى مجلس الوزراء بشأن تكوين الإقليم أو الانضمام إلى إقليم ما خلال مدة لا تتجاوز أسبوعاً واحداً(قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم, 2008, المادة 3/ أ).

- ب- إذا كان الطلب مقدّم من قبل الناخبين الذين بلغ عددهم (2%) من الناخبين في المحافظة أو المحافظات التي تروم تشكيل الإقليم، على المفوضية أن تقوم خلال (ثلاثة أيام) من تاريخ تقديم الطلب بالإعلان عن ذلك بالصحف ووسائل الإعلام وأن تحدد مدة لا تقل عن (شهر) للمواطنين الذين تتوفر فيهم شروط الناخب في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب، إلى أن يصل عدد المطالبين إلى (10 %) من مجموع عدد الناخبين في تلك المحافظة أو المحافظات (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 4/أولاً).
- ت- في حالة تعدد الرغبات في الطلبات المقدّمة بشأن تكوين الإقليم من أكثر من جهة في المحافظة، مثال ذلك لو قدّم طلب في محافظة بتكوين إقليم بوحداه، وطلب آخر بتكوين إقليم مع محافظة أخرى، وطلب آخر بالانضمام إلى إقليم ما، ولم يكن من بينها طلب مقدم من قبل أعضاء مجلس المحافظة بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائها، فعلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إجراء استبيان في تلك المحافظة لإختيار أحد الطلبات المقدّمة خلال مدة لا تتجاوز (شهرين). والطلب الذي يحصل على أكثرية أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان هو الذي يقدّم للاستفتاء (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 4/ثانياً).
- ث- تكليف من مجلس الوزراء للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال (15) يوماً من تاريخ تقديم طلب التكوين أو الانضمام إلى الإقليم، باتخاذ الإجراءات اللازمة لعملية الإستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 3/ب).
- ج- على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أن تستكمل إجراءات الإستفتاء والانتهاؤها منها خلال مدة لا تتجاوز (ثلاثة أشهر) من تأريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء، وفي حالة عدم إستكمال إجراءات الاستفتاء أو الإنتهاء منها يجوز للمفوضية العليا تقرير تمديد المدة المسموح لها بـ(شهر واحد) ولمرة واحدة، على أن تعلم مجلس الوزراء بذلك (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 3/ب، 5/ثانياً).
- ح- على المفوضية العليا أن تعلن نتائج الإستفتاء خلال (15) يوماً من إجرائه، على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن نصف عدد الناخبين (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 6).
- خ- يجوز لكل ذي مصلحة أن يطعن في نتيجة الإستفتاء خلال (أسبوع) من تأريخ إعلانها، وعلى الجهات المختصة أن تفصل في الطعون المقدّمة خلال مدة لا تزيد على (10) أيام من تأريخ تقديم الطعن، وبعدها تتم المصادقة على النتائج النهائية من الجهة المختصة ورفعها إلى رئيس مجلس الوزراء خلال (3) أيام من تاريخ المصادقة على نتائج الاستفتاء (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 7).
- د- صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز (اسبوعين) (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 8).

- ولكن دون أن تحدد تاريخ بداية هذه المدة، وهذا قد يؤدي إلى المماطلة أو التأخير في ممارسة
صلاحيته بهذا الشأن دون أن تقع عليه مسؤولية قانونية.
- د- على المجالس المشكّلة للإقليم سواء كانت مجلس محافظة أم مجلساً تشريعياً أن تجتمع بعد (7)
أيام من قرار تشكيل الإقليم، للقيام بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي
للإقليم (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 11).
- ر- على المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم تشكيل لجنة مؤقتة من بين أعضائه لإعداد مسودة
الدستور الدائم للإقليم خلال مدة أقصاها (30) يوماً من تاريخ أول جلسة له، وعلى اللجنة الانتهاء
من كتابة مسودة الدستور الدائم خلال مدة أقصاها (أربعة أشهر) من تاريخ تشكيلها (قانون
الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، 2008، المادة 18).

الخاتمة

وبعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم بـ(المبادئ الدستورية والإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم في
العراق) نحاول أن نعرض أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث:

أولاً/ الاستنتاجات:

1. من خلال دراسة الأنظمة الفدرالية المختلفة نجد -غالباً- أنها حسمت مسألة تحديد الوحدات المكونة
لها والآليات لإجراء التغييرات على حدود وهيكل تلك الوحدات من حيث الإنضمام فيما بينها أو
دخول وحدات إقليمية جديدة إليها في صلب الوثيقة الدستورية، لأنّ بناء الدولة الفدرالية
ومؤسساتها يتحققان من خلال وثيقة الدستور. ولكنّ النموذج الفدرالي العراقي انفرد في تنظيم
وتحديد الوحدات المكونة للفدرالية وصلاحياتها -عدا إقليم كوردستان- والإجراءات اللازمة
لتشكيل الأقاليم الجديدة بقوانين عادية.
2. المشرع الدستوري العراقي قد خلط بين النظامين وهما: نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية
والنظام الفدرالي في تنظيمه لصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحيث يعدها الدستور
وحدات مكونة للفدرالية ومنحها صلاحيات موازية للأقاليم من جهة، بينما يحدد أساس
الصلاحيات الممنوحة لها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية من جهة أخرى. ممّا أدّى إلى أن تتمتع
المحافظات غير المنتظمة في إقليم باستقلال وسلطات أكثر ممّا هو مقرر لها في نظام اللامركزية
الإدارية وأقل ممّا تتمتع بها الوحدات الفدرالية في النظام الفدرالي.
3. يعد الدستور النافذ بالإدارات المحلية وحدات مكونة للنظام الفدرالي في العراق، ولكن جاءت
ذكرها بمضمون ليس له علاقة بالإدارات المحلية وبعيدة كل البعد عن كونها وحدة مكونة
للفدرالية، بل إنّها تأكيد على حقوق القوميات والمكونات القومية والدينية المختلفة في العراق.

4. من خلال قراءتنا لقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تبين لنا أنّ كليهما يُتصف بعدم دقة المشرع في صياغة بعض أحكامهما مع وجود ثغرات قانونية واضحة وتعارض بعض موادها مع أحكام الدستور، ومنح صلاحيات للسلطات الفدرالية أكثر ممّا هو مقرر في الدستور على حساب صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ونرى أنّها ترجع -إن كانت غير مقصودة- إلى التوافقات السياسية بين الكتل البرلمانية لتميرير عدة مشاريع للقوانين بدفعة واحدة على حساب مضمونها، كما كانت الحال بالنسبة لمشاريع قوانين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وموازنة عام 2008 والعفو العام التي شهدت خلافات عميقة بين الكتل النيابية إلى أن حسمت بالتصويت على مشاريع القوانين الثلاثة دفعة واحدة. والتشريع على عجلة بالنسبة للقوانين التي حدد الدستور فترةً زمنية محددة لتشريعها مثل قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم حيث كانت أمام مجلس النواب ستة أشهر من تأريخ أول جلسة له.

10. عدم تفعيل قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 قد يشكل مأزقاً لنظام الفدرالي في العراق وربما فشلها مستقبلاً، بسبب عدم وجود التوازن والتماثل بين الوحدات المكونة للفدرالية في العراق وخاصةً بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً/ التوصيات:

1. نقتراح تحديد الوحدات المكونة للفدرالية في العراق مع تحديد حدودها الجغرافية، وتنظيم آليات لتشكيل وحدات فدرالية جديدة وتغيير هيكلها في صلب الدستور، مع الأخذ بعين الاعتبار إرادة أهالي ومؤسسات الوحدات الفدرالية المعنية بالتغيير، وليس بقانون عادي تسنه السلطة التشريعية، وخاصة بتركيبها الحالية المكونة من مجلس النواب وحده.
2. تحديد المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتحديد اختصاصاتها بموجب نصوص دستورية واضحة وصريحة، بحيث يبعد اللبس والخلط بين وصفها وحدات فدرالية من جهة ومنح صلاحيات لها وفق اللامركزية الإدارية من جهة أخرى.
3. إسناد مهمة صياغة التشريعات إلى لجنة خاصة في مجلس النواب (السلطة التشريعية) على أن تضم هذه اللجنة خبراء ومتخصصين في مجال اللغة والقانون والشريعة الإسلامية وعلومها، لتحسين وإصلاح صياغة القوانين النافذة التي تفتقر إلى القواعد المتبعة لجودة الصياغة، ومرور مشروعات القوانين التي سيستنها مجلس النواب (السلطة التشريعية) قبل المصادقة عليها عبر هذه اللجنة للتأكد من صياغتها السليمة.

قائمة المصادر

أولاً/ المصادر باللغة العربية:

أ/ الكتب:

1. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مطبعة التقدم، 1980.
2. سعدي ابراهيم حسن، النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، دار الكتب العلمية، بغداد، بدون سنة الطبع.
3. د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق- دراسة تحليلية مقارنة، منشورات مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2009.
4. د. عبد الكريم زيدان، الوجيز في أصول الفقه، الطبعة السادسة، نشر إحسان للنشر والتوزيع، طهران، ايران، بدون سنة الطبع.
5. فتحي الجواري، الفدرالية كنظام سياسي ومدى ملائمتها للعراق الجديد، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، الطبعة الأولى، المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة ديوبول، 2005.
6. د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دول الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
7. فريق أبحاث، صراع المركزية واللامركزية في البصرة 2003-2009، دراسات عراقية، مركز أبحاث التنمية العالمية، أوتاوا، كندا، الطبعة الأولى، بغداد، بيروت، اربيل، 2010.
8. د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة آراس، اربيل- كوردستان، 2010.
9. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص89.

ب/ الكتب والدراسات المترجمة:

10. نورمان د. بالمر، النظام السياسي في الهند، ترجمة وتقديم: د. محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الانجلو المصرية بالاشتراك مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة- نيويورك، 1965.

ج/ الرسائل والأطاريح الجامعية:

11. جميلة مسلم شرجي، الإتحاد الفيدرالي — دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2003.
12. سولاف محمد أمين، تحديد الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين — اربيل، 2000.

د/ المجلات العلمية والدوريات:

13. د. محمد احمد الكزني، ضرورة العمل بالنظام الفدرالي في العراق، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، عدد خاص بالبحوث التي قدمت إلى مؤتمر (الفدرالية- الواقع والمستقبل) 2010.

ثانياً المصادر باللغة الكوردية:

14. بيتير و. غالبريت، كوتاي عيراق، ومرگيراني: مامكك، چاپى يهكهم، دمزگای ناراس، همولير، كوردستان، 2007.

خامساً المصادر والمواقع الإلكترونية:

15. جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة مها تكلا، منتدى الإتحادات الفدرالية، اوتلوا، كندا، 2007، النسخة الالكترونية، المأخوذة من الموقع الالكتروني لمنتدى الإتحادات الفدرالية

<http://www.forumfed.org/wp->

[content/uploads/2018/03/Arabic_Primer_Book_comp.pdf](http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2018/03/Arabic_Primer_Book_comp.pdf)

16. دافيد كاميرون، نجاح الفدرالية في العراق، 2006، النسخة الالكترونية. المأخوذة من الموقع الالكتروني للمنتدى الإتحادات الفدرالية

<http://www.forumfed.org/pubs/iraqfed-dc-ara.pdf>

17. د. رياض الزيدي، تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية، الحوار المتمدن، العدد: 3596، 2012/1/3، المتاحة على الموقع الالكتروني

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=290025>

www.alsumarianews.com موقع سومرية نيوز الالكترونية ()

19. الموقع الالكتروني وكالة أنباء برانا

<http://ftp.burathanews.com/arabic/news/141350>

20. الموقع الالكتروني لتجمع المستقبل الوطني (www.nfgiraq.com/news)

21. الموقع الالكتروني لوكالة أنباء بيامنير (www.peyamner.com)

22. الموقع الالكتروني لوكالة اسرار الشرق للانباء (www.asrar-alsharq.net)

سادساً الدساتير والقوانين:

أ/ الدساتير والقوانين العراقية:

23. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

24. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

25. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

26. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.

27. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

28. قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم 36 لسنة 2008 المعدل.

29. أمر سلطة الائتلاف رقم (92) لسنة 2004.

30. أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004.

31. مشروع دستور إقليم كوردستان 2009.

ب/ الدساتىر الأجنىبة:

32. دستور الولایات المتحدة الامرىكیة 1787.
33. دستور بلجىكا 1931 .
34. دستور الإتحاد السوفىتى لسنة 1936.
35. دستور الهند لسنة 1949.
36. الدستور المالىزى لسنة 1984.

پوخته:

له پاش همرهسهنیان و كهوتنى سىستهمى فمرمانرهوابى له عىراق له (9)ى نىسانى 2003 و به تابیتهى پاش دهرچونى یاسای بهرىومبردى دهولتهى عىراق بؤ قوناعى گواستنهوه (2004) و پاشان دهستورى كؤمارى عىراق (2005)، چهند گؤرانكارىبهكى جهوهرى بهسمر سىستهمى سىاسى و دهستورى دهولتهى عىراق هات، و نهو گؤرانكارىبیانهش تهواوى دامهزراوهكانى دهولت و سىستهمى سىاسى له خوگرتوه و له پىشانیهدا گؤرانكارى له شىوهى دهولت و بهرجهستهكردى سىستهمى فیدرالى، واته كؤمارى عىراق وهك دهولتهىكى فیدرالى ناسینرا پاش نهوهى كه دهولتهىكى ساده بوو زیاتر له ههشتا سأل له رىكهوتى دامهزراوندىبهوه.

لهبهر نهوهى دهولتهى فیدرالى پىكهاتوى چهند یهكهیهكى همرىمى سىاسیبه، و همر گؤرانكارىبهك له ژماره و سنورى نهو یهكه فیدرالییانه به كارىكى ناستهم ههژمار دهكرىت كه دهولتهان له ههندىك كاتدا پهنای بؤ دهبن، نهامش به هوى نهویه كه نهگهرى كارىگهرى بهسمر تابیتهمهندىبهكانى سىستهمى فیدرالى و سهقامگیرى سىاسى دهبنیت، همر لهبهر نهوه دهبنرىت كه دهولتهانى فیدرالى له دهستپىكى رىكخستنى دهستورى نهو بابته یهكلایى دهكهنهوه، یان ههندىك جار بؤ گؤرانكارى له یهكه فیدرالییبهكان رهزامهندى خودى یهكهكان به مخرج دادهنین یان به پىویستى دهزانن كه راپرسى گشتى بؤ نهو مبهسته به نهجام بگهینرىت. بهلام گؤرانكارى له یهكه پىكهینهرمكانى سىستهمى فیدرالى له عىراق له روى ژماره و سنورییانهوه خوى دهبنیتتهوه له پىكهینانى همرىمى نوى و چوونهپالى یهكىك له همرىمه پىكهینهراوهكان، و له همردوو حالتهدا گؤرانكارى له سنورى پارىزگا و همرىمهكانى لىندهكهوتیهوه.

نهو توپژینهویه به ناونیشانى (بنهما دهستورى و رىكارىبه جىبهجىكارىبهكان بؤ پىكهینانى همرىمهكان له عىراق) باس له بنهما دهستورى و رىكخستنى یاسایى دهكات كه تابیتهكراره به گؤرانكارى له یهكه پىكهینهرمكانى سىستهمى فیدرالى له عىراق همرهوهها نهو رىكارىبه جىبهجىكارىبیانه دهخاته بهر باس كه پىویست بگىرىنه بهر بؤ ههمان مبهست. نهو توپژینهویهش به پى پلانىكى زانستى دابهشكراوه بؤ دوو بهشى دىجىتالى، له یهكهمیاندا تىشك دمخرىته سمر بنهما دهستورىبه بریار دراوهكان له یاسای بهرىومبردى دهولتهى عىراق بؤ قوناعى گواستنهوه (2004) و دهستورى بهركار (2005) همرهوهها نهو پروژانهى

لهم چوارچىوهدا نامادهكر ابون، بهشى دووهمىش حوكمهكانى ياسا تاىبهت به رىكارىبه جىبهجىكارىبهكان
كه له ياساى ژماره (13)ى سالى 2008 تاىبهت بهو بابته دمهىنه جىباسى توژىنهومان.

Constitutional Principles and Executive Procedures for Forming the Regions in Iraq Analytical Study

Abdul Fattah Abdul Razaq

Department of Law, College of Law, University of Salahaddin, Erbil, Iraq

Soran Ali Hasan

Department of Law, College of Law, Political Science, University of Soran, Erbil, Iraq

Abstract

Fundamental changes happened to the political and constitutional system of the Iraqi State after toppling of the Previous Regime on 9 April 2003, issuing of the Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period in 2004, and then issuing the Constitution of the Iraqi Republic in 2005. These fundamental changes include all state agencies and the political system, in forefront of which were changing of unified form of the Iraqi State and adopting the federal system, which the Republic of Iraq became a federal state after it was a simple state for a period of more than eighty years since it's establishing.

Since the federal state consists of several regional political units, the change in the number of constituent units of the federal states and their borders is one of the difficult issues that these countries may face, because it may affect the characteristics of the federal system and political stability in federal country. Therefore, it can be found that the federal states frequently resolve them at the beginning through agreement upon in federal constitution, or it might be subject to the agreement of the federal units, or it may require a general referendum to approve it. But, changing the constituent units of federalism in Iraq in terms of their number and border is limited to forming new regions

and joining to the formed (existing) regions, and in both cases changing the borders and number of governorates and regions are resulted.

This research titled (the constitutional principles and executive procedures for forming the regions in Iraq) addresses the constitutional principles and legal regulation for changing the constituent units of the federal system in Iraq and the needed executive procedures for them. Therefore, according to a digital scientific plan this paper is divided into two parts, the first part deals with the constitutional principles established within The Administration Law of the Iraqi State for the Transitional period of 2004 and the Constitution of the Iraqi Republic of 2005, and some suggestions are provided for the regions in that period. The second part studies the provisions of the Executive Procedures Law regarding the formation of regions No. 13 of the Year 2008.