العدد الأول – السنة الأولى – المجلد الأول_ رجب 1447هـ الموافق كانون الثاني 2026م

النظام القانوني لتشكيل الأقاليم وفق الدستور العراقي لعام 2005

بإشراف الدكتور علي خليفة

اعداد رائد المغير

المستخلص

يتناول هذا البحث النظام القانوني لتشكيل الأقاليم وفق الدستور العراقي لعام 2005، من خلال دراسة النصوص الدستورية وتحليلها في ضوء الإشكاليات العملية التي واجهت تطبيقها. ويهدف البحث إلى بيان أهمية الفيدرالية في تنظيم العلاقة بين المركز والأقاليم، وتوضيح أوجه القصور في النصوص الدستورية، إضافة إلى تقديم رؤية نقدية مقارنة مع تجارب دولية أخرى. خلص البحث إلى أن النصوص الدستورية العراقية جاءت عامة وفضفاضة، مما أدى إلى صعوبات في التطبيق العملي وفتح المجال أمام نزاعات سياسية وقانونية. ويوصي البحث بضرورة إعادة النظر في بعض النصوص وتطوير آليات قانونية أكثر وضوحاً لضمان التوازن بين وحدة الدولة وحقوق مكوناتها.

الكلمات المفتاحية: النظام القانوني، تشكيل الأقاليم، الدستور العراقي 2005، الفيدرالية، السلطة الاتحادية.

Abstract

This research addresses the legal framework for the formation of regions under the Iraqi Constitution of 2005, through an examination and analysis of constitutional provisions in light of the practical challenges encountered in their implementation. The study aims to highlight the importance of federalism in regulating the relationship between the central government and the regions, to identify the shortcomings within the constitutional texts, and to provide a critical perspective by comparing the Iraqi experience with other international federal systems. The findings reveal that the constitutional provisions in Iraq are broad and vague, which has led to difficulties in practical application and opened the door to political and legal disputes.

Keywords: Legal framework, Regional formation, Iraqi Constitution 2005, Federalism, Federal authority, Political balance.

المقدمة

يعد النظام القانوني لتشكيل الأقاليم وفق الدستور العراقي لعام 2005 من أبرز الموضوعات التي أثارت جدلاً واسعاً في الحياة السياسية والقانونية العراقية، إذ يمثل أحد أهم مرتكزات النظام الفيدرالي الذي تبناه الدستور لتنظيم العلاقة بين السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة. وتكمن أهمية هذا البحث في أنه يسعى إلى تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة، وبيان مدى وضوحها وقدرتها على معالجة التحديات العملية المرتبطة بإنشاء الأقاليم، فضلاً عن تقييم انعكاساتها على وحدة الدولة واستقرار النظام السياسي. وتتمثل مشكلة البحث في وجود غموض وتباين في تفسير النصوص الدستورية المتعلقة بآليات تشكيل الأقاليم، الأمر الذي أدى إلى تضارب في المواقف السياسية والقانونية، وأثار تساؤلات حول مدى انسجام هذه النصوص مع التجارب الفيدرالية المقارنة

1- **أهمية البحث** يكتسب موضوع النظام القانوني لتشكيل الأقاليم وفق الدستور العراقي لعام 2005 أهمية خاصة كونه يمثل أحد أعمدة النظام الفيدرالي الذي تبناه العراق بعد مرحلة التحول السياسي الكبرى. فهو يحدد العلاقة بين المركز والأقاليم ويضع الأساس القانوني لتنظيم السلطة وضمان التوازن بين مكونات الدولة. كما أن دراسة هذا الموضوع تساعد على فهم مدى قدرة النصوص الدستورية على تحقيق الاستقرار السياسي والحفاظ على وحدة الدولة مع احترام خصوصية مكوناتها.

2- مشكلة البحث تتمثل مشكلة البحث في وجود غموض في النصوص الدستورية المتعلقة بآليات تشكيل الأقاليم، حيث جاءت عامة وفضفاضة مما أدى إلى تضارب في التفسيرات القانونية والسياسية. هذا الغموض انعكس على التطبيق العملي وأثار جدلاً واسعاً حول حدود الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، الأمر الذي يهدد أحياناً وحدة الدولة ويضعف استقرار النظام السياسي.

3- منهجية البحث يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية وتحليلها للكشف عن أوجه القوة والقصور فيها، إضافة إلى استخدام المنهج المقارن لمقارنة التجربة العراقية مع تجارب دول أخرى اعتمدت النظام الفيدرالي، وذلك بهدف استخلاص الدروس وتوضيح مدى انسجام النصوص العراقية مع المعايير الدستورية الدولية.

4- خطة البحث يتناول المبحث الأول المرتكزات القانونية والدستورية لإنشاء الأقاليم في العراق، حيث يركز المطلب الأول على النصوص الدستورية التي أرست مبدأ الفيدرالية وحددت آليات تشكيل الأقاليم، بينما يعالج المطلب الثاني الأسس القانونية المكملة لهذه النصوص وما تضمنته من تشريعات لتنظيم العملية. أما المبحث الثاني فيتناول محاولات تكوين الأقاليم في العراق، إذ يوضح المطلب الأول الآليات التي نص عليها الدستور والإجراءات العملية لتشكيل الأقاليم، فيما يستعرض المطلب الثاني المحافظات التي تقدمت بمطالب

لتحويلها إلى أقاليم، مع بيان أبرز التحديات والنتائج المترتبة على تلك المحاولات.

المبحث الاول

المرتكزات القانونية والدستورية لإنشاء الأقاليم

المطلب الأول

المرتكزات الدستورية

يستمد الدستور العراقي لعام 2005 مبادئه الخاصة بالفيدرالية واللامركزية في الإدارة من القانون الإداري المؤقت لعام 2004 والمرسوم 71 الصادر عن سلطة الاتحاد المؤقتة لعام 2004، وهذا ما قضت به المادة (1) من الدستور العراقي[1]، في حين جاءت المادة (116) منه على أن النظام الاتحادي في العراق يتألف من عاصمة وأقاليم وإدارات.

كما نصت المادة (117) أنه عند نفاذ هذ الدستور يعترف بإقليم كردستان اقليماً اتحادياً، في حين تقضي المادة (122) من الدستور بأن تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة

---

[1] المادة (1) من دستور العراق لعام 2005 النافذ، والتي نصت على: جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ولا يتعارض التوسّع في الصلاحيات الإدارية والمالية مع اللامركزية الإدارية، مادام لا يمتد هذا التوسع إلى الشؤون التشريعية.

ولكي تمارس الهيئة الإدارية المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فإنه من الضروري ان تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل مواطني الوحدة الإدارية حتى تمارس صلاحيات أصلية، وليست صلاحيات تفويضية قابلة للاسترداد من قبل السلطة المركزية المانحة لها علماً بان مقتضيات الصياغة القانونية تستدعي حمل الضمير في كلمة صلاحياتها في المادة 122/ رابعاً على مجلس المحافظة وليس على المحافظة.

وقد اتجه واضعو دستور العراقي لعام 2005 نحو مزيد من الصلاحيات باتجاه الأقاليم والمحافظات على حساب المركز، تحت تأثير رد الفعل على مساوئ المركزية الشديدة للنظام السابق على حساب التوازن بين وحدة العراق من جهة، وحاجة المحافظات لتنميتها على يد أبنائها من جهة أخرى، وقد أدى هذا الاختلال في التوازن في الصلاحيات إلى الخلط بين اللامركزية والفيدرالية في نصوص الدستور، فقد ميّزت المادتان 121، 122 من الدستور، بين الطبيعة القانونية للنظامين فما يصدر من مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعد قرارات إدارية، أما ما يصدر عن المجالس التشريعية في الاقاليم فهي قوانين غير أن الفقرة ثالثاً من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، التي أعطت لمجالس المحافظات صلاحية (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة

والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)، تثير اللبس وتلغي الحدود الفاصلة بين النظامين.

ويمكن اللجوء إلى العبارة الأخيرة في هذا النص القائلة بأن يتم ذلك (وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)، لتفسير النص تفسيراً ضيّقاً، وذلك بحصر صلاحية إصدار القوانين بالسلطة المركزية لا بالسلطات الإدارية اللامركزية، تمييزاً لها عن السلطات الإقليم التي تملك هذه الصلاحية وذلك للحيلولة دون الخلط بين النظامين اللامركزي والفيدرالي، ذلك لأن الدستور منح اللامركزية سلطات إدارية ومالية لا صلاحيات تشريعية، وإن تعبير (تشريعات محلية في الفقرة المذكورة آنفاً) لا يمكن أن ينصرف إلى القوانين [11].

وبناءً على ما تقدم فان النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، هو نظام اللامركزية الإدارية طبقاً للمادة (122/ ثانياً) من الدستور بالرغم من النص على إصدار تشريعات محلية من قبل مجلس المحافظة في قانون رقم (21) لعام 2008، حتى وإن كانت تنحصر فقط في تنظيم الشؤون الإدارية والمالية، ورغم تسمية هذه التشريعات بالتشريعات الفرعية، وعليه فإنّ أي محاولة من مجلس المحافظة في التوسع في الصلاحية التشريعية، ستكون عرضة للطعن فيها أمام

([1]) فارس عبد الرحيم، اللامركزية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم21 لسنة 2008، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، الكوفة، العراق، 2009، ص145.

مجلس النواب تارة وأمام المحكمة الاتحادية العليا تارة أخرى، وذلك طبقاً للمادة، 93/ رابعاً من الدستور على أساس اللامركزية الإدارية لا الفيدرالية.

غير أن المادة (122/ ثالثاً) من الدستور فقد جعلت المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس، وبشكل لا يخضع أو يرتبط برئيس مجلس الوزراء، وعلى نمط يقترب من صلاحيات رئيس الإقليم، مما يلغي نظام الرقابة أو الوصاية الإدارية للمركز وهي من خصائص نظام اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني

المرتكزات القانونية

إن من أهم القوانين الجديدة الصادرة في العراق بعد عام 2003، التي منحت الأساس القانوني لتكوين الأقاليم هو الأمر رقم 71 لسنة 2004، وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008[11]، وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع، وذلك كما يلي:

أولاً: الأمر رقم 71 لعام 2004:

في ظل نفاذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 صدر أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004 الخاص بالسلطات المحلية أو الإقليمية

([1]) علي هادي محمد الشكراوي، نشأة الأقاليم الاتحادية في العراق، جامعة بابل، كلية القانون، بغداد، 2011، ص2.

من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وأخذ الأمر رقم (71) بنظر الاعتبار أن نظام الحكم في العراق سيكون جمهورياً اتحادياً ديمقراطياً، وتعددياً، وأن تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية وإنه سيكون لكل محافظة الحق في تشكيل مجلس للمحافظة، وتسمية محافظ، وتشكيل مجالس محلية، وإنّ الأقاليم والمحافظات ستنظم على أساس مبدأ اللامركزية وتقويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية[11].

وقد اعترف الأمر رقم (71) بحكومة إقليم كردستان بصفتها الرسمية للأراضي التي كانت تحت إدارة تلك الحكومة بتاريخ 19 آذار 2003 في محافظات: دهوك، وأربيل والسليمانية وكركوك، وديالى، ونينوى، وأيضاً بحقها في مزاولة أعمالها طوال مدة المرحلة الانتقالية، باستثناء تلك القضايا التي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

وكان الغرض من الأمر رقم (71) من وجه نظر الجهة التي أصدرته هو وصف صلاحيات ومسؤوليات المحافظة والبلدية والمستويات المحلية للحكومة، وتطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم التي تضمنها قانون إدارة الدولة، ويمنح الصلاحيات المناسبة للدوائر الحكومية في المحافظة والبلدية والمستويات المحلية وكذلك لتحسين إيصال الخدمات إلى الشعب العراقي، وجعل الحكومة العراقية

([1]) محمد سعادي، المعاهدات الدولية – صحة إبرامها ومبطلاتها، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2020، ص198.

أكثر تجاوباً مع احتياجاتهم، ولتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل الموظفين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ويعتبر من القوانين الجديدة التي منحت الأساس القانوني لتكوين الأقاليم.

نخلص مما تقدّم إلى ضرورة مراعاة المشرّع لقواعد الإدارة اللامركزية الإقليمية في تكوين المجالس المحلية، وإذا ما أريد تشكيل مجالس لوحدات فيدرالية فلا بد من تشكيلها وفقاً للقواعد العامة للامركزية السياسية المتعارف عليها في إطار الدول الفيدرالية الاتحادية.

ثانياً–الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم لعام 2008:

لقد جاء قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 ليكرس أسس النظام الاتحادي في العراق، وقد نصَ في مادته الأولى على أن الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر، ويتم تكوين الإقليم عن طريق الاستفتاء، ويقدم طلب تكوينه من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين إقليم أو من خلال طلب يقدم من 1/10 عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين إقليم أو في حالة طلب انضمام إحدى المحافظات إلى إقليم يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم، وذلك حسب المادة الثانية من القانون.

ويقدم وفق المادة (3) طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء الذي يكلف بدوره المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور ، وفي حالة تقديم الطلب من قبل 1/10 عشر الناخبين في المحافظة التي تروم تكوين إقليم فيجب أن يقدم الطلب ابتداء من (2%) من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة، يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه.

ويكون على المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام، وأن تحدّد مدَّة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر بهم شروط الناخبين في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك، من أجل حساب تحقق النصاب المطلوب [11].

أما إذا كانت الطلبات مقدمة من قبل أكثر من جهة فيتم اتباع الإجراءات المذكورة آنفاً، ويضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استبياناً يُحدّد فيه شكل الأقاليم المطلوبة، ثم يعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات، ويُعتبر شكل الإقليم الذي يُقدم للاستفتاء عليه عندما يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان.

وتجري انتخابات المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم، إذ يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري العام المباشر، وبواقع مقعد واحد لكلّ خمسين ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من محافظة واحدة، على أن لا يقل عن خمسة وعشرين

([1]) **المادة (4) أولاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.**

عضواً، ومقعد واحد لكلّ خمسة وسبعين ألف نسمة، ويُشكّل المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم لجنة مؤقتة من بين أعضائه لإعداد مسودة الدستور ويكون عليها إنهاء كتابة مسودة الدستور خلال مدة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ تشكيلها، وتعرض على المجلس التشريعي للإقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة، على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي[11].

المبحث الثاني

محاولة تكوين الأقاليم في العراق

المطلب الأول

آليات تكوين الأقاليم في العراق

إن المشرع الدستوري فيما يتعلق بآليات تشكيل الأقاليم في العراق قد أوجب على مجلس النواب بمقتضى المادة (118) من الدستور: تشريع قانون يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، والذي يصدر من مجلس النواب بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين وأصدر المجلس القانون رقم 13 لسنة 2008 أي بعد مرور سنتين تقريباً على انعقاد أي بعد مرور سنتين تقريباً على انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، وأجل تنفيذ القانون ثمانية عشر شهراً من تاريخ اقراره[12]،

([1]) هاجد بن يحيي الاصلعي، المعاهدات الدولية بين النظرية والتطبيق، دار الكتاب الحديث، مصر، 2020، ص111.

([1]) يلاحظ ان مجلس النواب لم يلتزم بأحكام الدستور في تشريع القوانين التي أمر بتشريعها وكذلك لم يلتزم بالتواريخ التي نص عليها الدستور لإنجاز قوانين محددة أو لتعديل الدستور وكل ذلك يشكل مخالفة دستورية صريحة من مجلس النواب لأحكام الدستور

وقد بينت المادة (119) من الدستور وقانون رقم (13) لسنة 2008 الإجراءات التي لابد من توافرها لأجل تشكيل الأقاليم، وهي:

1- تقديم طلب إلى مجلس الوزراء، إما من عشر الناخبين في كل من المحافظات التي ترغب بتكوين إقليم أو من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي ترغب بأن تكون إقليماً أو تنضم إلى إقليم على وفق القانون.

2- المصادقة على نتائج الاستفتاء بعد البت بنتيجة الطعون من قبل الهيئة القضائية، فقد ذكر القانون بأن المصادقة تتم من قبل جهة مختصة، وترفع بعدها إلى رئيس الوزراء خلال ثلاثة أيام.

أما الإجراء الأخير فهو ما حددته الفقرتان (أولا) وثانيا) – المادة (8) من القانون المتضمن إصدار القرار بتشكيل الإقليم من قبل رئيس مجلس الوزراء خلال مدة أسبوعين، ويتم نشره في الجريدة الرسمية.

أولاً_ طرق تكوين الأقاليم

أوضحت المادة (1) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 أنّ الإقليم يتشكل من محافظة واحدة أو أكثر، وتناولت المادة (2) من القانون تكوين الأقاليم، فبينت أن الأقاليم تتشكل عن طريق الاستفتاء الذي يجري على أساس طلب مقدم بطريقتين، هما: 1- أن يتقدم ثلث أعضاء مجلس كل محافظة من المحافظات المشكلة بموجب الدستور، بطلب تكوين إقليم بمفردها أو مع غيرها من المحافظات.

2- أن يقدم الطلب من قبل عشر السكان الذين لهم حق المشاركة بالانتخابات في كل محافظة من المحافظات التي ترغب بتكوين الإقليم، أما في حالة انضمام

محافظة إلى أحد الأقاليم المُشكلة، فإن الطلب يقدم من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة، مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي الذي ترغب المحافظة بالانضمام إليه [11].

ثانياً: إجراءات تكوين الأقاليم:

حدد قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008، طريقتين لتشكيل الإقليم، وفرّق بين الإجراءات التي تتخذ حسب كل طريقة والطريقة الأولى هي أن يتم تكوين الأقاليم فيها عبر الإجراءات التالية:

1- يقدم طلب تشكيل الإقليم إلى مجلس الوزراء، على أن يكون الطلب موقعاً من قبل رئيس مجلس المحافظة، أو الممثل القانوني لمجلس المحافظة، أو المجلس التشريعي للإقليم، حسب الجهة التي ترغب بتكوين الإقليم، وخلال مدة لا تتجاوز الأسبوع.

والملاحظ هنا أن نص المادة (3/1) قد حدد مدة لا تتجاوز الأسبوع والتساؤل يرد هنا حول هذه المدة، وكيفية احتسابها اعتباراً من أي أجل أو مناسبة أو حدث؟، والمفروض أن تتحدد هذه المدة بدقة في القانون، لكي لا تكون مورد اجتهاد و محل خلاف، أما النص بمثل هذه العبارة فسيستمر بإثارة الكثير من الاشكالات.

([1]) أحمد إبراهيم علي الورتي، النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مكتب التفسير، اربيل، 2008، ص132.

2- يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات، وخلال مدة لا تتجاوز 15 يوما من تاريخ تقديم الطلب، بإجراء الاستفتاء داخل حدود الإقليم المزمع تكوينه خلال مدة 3 أشهر.

أما الطريقة الثانية، وهي التي يكون فيها طلب تكوين الإقليم مقدماً وفق المادة (2) (ثانيا) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008، والتي تفيد بأن يتقدم عشر سكان كل محافظة من المحافظات بطلب تكوين الإقليم فالطلب يقدم إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة أو المحافظات، وينبغي تقديم الطلب ابتداء من قبل (162) من الناخبين في كل محافظة تتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه، ويلاحظ أن القانون اشترط أن يقدم الطلب من 2% من الناخبين ابتداء ثم اشترط أن يدعم بنسبة 9610 الناخبين. ويقوم مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة بالإعلان عن طريق الصحف ووسائل الإعلام الأخرى وخلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب وتحدد مدة لاتقل عن شهر للناخبين في كل محافظة من المحافظات الراغبة بتكوين الإقليم لإبداء رأيهم ضمن سجل معد لذلك لغرض احتساب توافر النصاب المطلوب، وفي حالة تعدد الرغبات في الطلبات المقدمة من عدة جهات وفق المادة (2)، فتتبع بصددها الإجراءات التالية:

1- إذا كانت إحدى الرغبات مقدمة من قبل ثلث الأعضاء لكل مجلس محافظة من المحافظات التي تشكلت بموجب الدستور والتي ترغب بتشكيل إقليم: يلاحظ مدى نسبة الموافقين على الطلب من أعضاء مجلس المحافظة أو المحافظات.

2- إذا تضمنت الطلبات أشكالاً عدة للإقليم المقترح، فإن مكتب المفوضية العليا للانتخابات في يضع استبياناً يحدد فيه هذه الاشكال ويعرضها على الناخبين لاختيار أي منها خلال مدة شهرين من تاريخ تقديم وعلى ضوء نتائج الاستبيان يعتمد الشكل الذي حاز على أغلبية الأصوات المحافظة الطلبات ليقدم للاستفتاء عليه.

المطلب الثاني

المحافظات التي باشرت بالمطالبة بتحويلها إلى إقليم

واجهت محاولات تكوين الأقاليم في العراق مصاعب وعوائق كثيرة؛ منها ما هي سياسية تستند إلى عملية بناء النظام السياسي، لا يمكن فصلها عن البيئة السياسية والاجتماعية التي يقتضي أن تتناغم معها تنظيماً وإطاراً، وإلا فإنَّ هناك شعوراً ومخاوفاً من السير بالبلاد إلى الاتجاه نحو التقسيم على أسس عرقية وطائفية ؛ ومنها مصاعب عملية تتَّخذ من المشكلات التي أفرزتها تجربة إقليم كردستان العراق من نزاعات وإشكاليات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم ذريعة لرفض التوجه نحو تكوين أقاليم جديدة[11]،

إقليم البصرة:

من حيث تاريخ البدايات في المطالبة بتكوين إقليم البصرة، فتاريخياً لم تكن المرة الأول التي يقدم عليها أهل البصرة، سواء من قبل مجلسها أو الأهالي هناك، من

([1]) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص39.

المطالبة بتكوين الإقليم، فأول محاولة ذات طابع انفصالي فتعود إلى عام 1921 عندما قدَّم عدد من رجال الدين وشيوخ العشائر والسياسيين والتجار البصريين طلباً يحمل تواقيعهم إلى الحكومة البريطانية، جاء فيه: "لايرغب أهالي البصرة في شيء غير الخير لأهالي العراق، ولا شيء أحب إليهم من أن يسيروا جنباً إلى جنب على أسلوب تعود منه الفائدة على الفريقين، وعلى العالم عموماً ، ولكنهم يعتقدون بأنه لا يمكن الوصول إلى هذه النتيجة إلا بمنح محافظة البصرة استقلالاً سياسياً منفصلاً. وهذه تعد أول دعوة لإقامة إقليم البصرة.

وتذكر أن القوى السياسية في البصرة تتباين مواقفها بشأن تطبيق الفيدرالية، حيث تعارضها بعض الأحزاب والحركات جملة وتفصيلاً، فيما تؤيدها أخرى بنسب متفاوتة، كما تطمح جهات سياسية إلى تشكيل إقليم فيدرالي تكون عاصمته البصرة، ويتألف من ثلاث محافظات هي: النصرة، وميسان وذي قار، وأخرى ترى أن الصيغة الأمثل لتطبيق الفيدرالية تكمن بتأسيس إقليم تكون عاصمته النجف، ويضم تسع محافظات من الجنوب والفرات الأوسط [11].

وفي عام 2010، وقع غالبية أعضاء مجلس المحافظة على طلب يدعون فيه إلى تحويل البصرة إلى إقليم، وأرسلوا الطلب إلى مجلس رئاسة الوزراء لإصدار أوامره إلى المفوضية من أجل الإعلان عن مدَّة معيَّنة يتم خلالها الترويج للمشروع من قبل القوى السياسية الداعمة له، وبعدها يتم تحديد موعد لإجراء استفتاء

([1]) اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، دار ومكتبة البصائر، بيروت، 2011، ص176.

جماهيري في البصرة، لكن مجلس رئاسة الوزراء لم يرد رسمياً على ذلك الطلب، فيما تحرك مجلس المحافظة أواخر عام 2013 مرة ثانية لتأسيس إقليم البصرة، ولوح بمقاضاة مجلس الوزراء في حال تجاهله أو رفضه طلب تأسيس الإقليم الذي وقع عليه (12) من أصل (35) عضواً، لكن الطلب تم تجميده أو سحبه ضمن إطار تفاهمات سياسية.

ممَّا تقدَّم يتضح أنَّ المحاولات المطالبة بالإقليم للبصرة وإن اختفت خلال هذه السنتين الماضية لعدة أسباب، يأتي في مقدمتها حل مجالس المحافظات من قبل البرلمان، وتخويل المحافظين بإدارة الشؤون اليومية في المحافظة، وإن كان ذلك نصاً قانونياً حسب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، لكنَّها ستعود أيضاً في حال عودة تلك المجالس أو ظهور احتجاجات شعبية مرة أخرى نتيجة التقصير المستمرّ من قبل الحكومة المحلية، الأمر الذي يتطلب إيجاد حل جذري لهذه الإشكالية، إما الاستجابة لهذه المطالب وفق القانون، أو إلغاء القانون الخاص بالإجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.

الخاتمة

بعد استعراض المرتكزات الدستورية والقانونية لإنشاء الأقاليم في العراق، والوقوف على محاولات تكوينها وما واجهته من تحديات، يمكن القول إن موضوع الأقاليم يمثل إحدى القضايا المحورية في النظام السياسي العراقي بعد عام 2005. فقد أظهر البحث أن النصوص الدستورية وضعت إطاراً عاماً للفيدرالية لكنها لم تقدم تفاصيل دقيقة تكفل وضوح التطبيق، الأمر الذي انعكس على الواقع العملي وأدى إلى جدل واسع بين القوى السياسية والمحافظات الساعية للتحول إلى أقاليم.

أولاً: النتائج

1-النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الأقاليم جاءت عامة وفضفاضة، مما أوجد حالة من الغموض في التطبيق العملي.

2-القوانين المكملة لم تنجح في سد الثغرات الدستورية بشكل كامل، وهو ما أدى إلى استمرار الجدل القانوني والسياسي حول آليات تشكيل الأقاليم.

3-آليات تكوين الأقاليم كما نص عليها الدستور تبدو معقدة وتحتاج إلى توافق سياسي واسع، وهو ما جعل تطبيقها محدوداً في الواقع.

4-التجربة العراقية في هذا المجال ما زالت في بداياتها ولم تصل إلى مرحلة الاستقرار، وهو ما يفرض الحاجة إلى مراجعة شاملة للنظام القانوني.

ثانياً: التوصيات

1–ضرورة إعادة النظر في بعض النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الأقاليم لتكون أكثر وضوحاً ودقة في تحديد الإجراءات والاختصاصات.

2–العمل على تطوير قوانين مكملة أكثر انسجاماً مع الدستور، بما يضمن معالجة الثغرات وتوضيح الآليات العملية لتشكيل الأقاليم.

3–تعزيز الحوار السياسي بين المركز والمحافظات لضمان توافق وطني حول مسألة الأقاليم بما يحافظ على وحدة الدولة ويحقق التوازن بين مكوناتها.

4– النظام القانوني لتشكيل الأقاليم في العراق بحاجة إلى مراجعة وتطوير مستمر، حتى يتمكن من تحقيق التوازن بين وحدة الدولة وحقوق المحافظات، ويؤسس لفيدرالية.

المصادر والمراجع

أولاً: كتب عامة

1.غليون، برهان، ومحمد سليم العوا. النظام السياسي في الإسلام. دار الفكر للطباعة والنشر، دمشق، 2004.

2. المفرجي، حسان حميد، وآخرون. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. المكتبة القانونية، بغداد، 2007.

3.الورتي، أحمد إبراهيم علي. النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق. مكتب التفسير، أربيل، 2008.

4.عبد الزهرة، أثير إدريس. مستقبل التجربة الدستورية في العراق. دار ومكتبة البصائر، بيروت، 2011.

5. سلمان، إحسان عبد الهادي. الفدرالية (دراسة في الإطار المفاهيمي والنظري قراءة في النموذج الألماني). مكتبة الفكر والتوعية في الاتحاد الوطني الكردستاني، العراق، 2005.

6. أحمد، عبد الجبار. اللامركزية الإدارية في العراق. مؤسسة فريدريش إيبرت، بغداد، 2013.

7. حاشي، يوسف. في النظرية الدستورية. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

8.عبد الرحيم، فارس. "اللامركزية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008." مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، الكوفة، العراق، 2009.

9.الشكراوي، علي هادي محمد. نشأة الأقاليم الاتحادية في العراق. جامعة بابل، كلية القانون، بغداد، 2011.

ثانيا": الدساتير والقوانين

1.دستور العراق لعام 2005 النافذ، المادة (1).

2.قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008، المادة (4) أولاً.

ثالثا": المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية

1.سعادي، محمد. المعاهدات الدولية – صحة إبرامها ومبطلاتها. المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2020.

2.الأصلعي، هاجد بن يحيي. المعاهدات الدولية بين النظرية والتطبيق. دار الكتاب الحديث، مصر.