

## الموضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في النظام القانوني العراقي

شرين أحمد سعدالله

قسم القانون، كلية القانون، جامعة دهوك، اقليم كردستان-العراق

(تاريخ استلام البحث: 5 تموز، 2022، تاريخ القبول بالنشر: 11 كانون الثاني، 2023)

### الخلاصة

يعد النظام الاتحادي، نظاما ملائما في الدول ذات المساحة الواسعة و التي تمتاز بأوضاع متباينة. فهو الحل الأمثل لادارة شؤون الحكم في الدول التي تأخذ به. فعلى الصعيد العملي يتم توزيع السلطة في الدولة بين الحكومة الاتحادية التي تبسط سلطانها على كامل اقليم الدولة وبين وحدات مكونة لهذا الاتحاد.

وقد أفضت المرحلة الانتقالية إلى تحول العراق من إطار الدولة البسيطة إلى إطار الدولة الاتحادية (الفدرالية). فيدور البحث حول ترسيخ الموضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية، ويهدف الى معرفة طبيعة هذه الوحدات ضمن النظام الاتحادي في جمهورية العراق ومعرفة الأسس القانونية لتنظيمها.

حيث يقع ضمن نطاق الأنظمة السياسية الاتحادية، الوحدات الاتحادية والتي تتمثل في العراق بالأقليم، والوحدات الادارية التي هي (الاقسام المحددة او المناطق الجغرافية التي اعطاها القانون الشخصية المعنوية لكي تتولى ادارة شؤونها بنفسها ولكن تحت اشراف الحكومة المركزية). اما الاقليم فهو (الوحدة السياسية المنضوية تحت لواء الاتحاد و يتمتع بمقومات قومية أو ثقافية أو دينية أو طائفية او جغرافية تجعله متجانسا إلى حد كبير عن باقي مكونات الاتحاد)، مثال ذلك اقليم كردستان في العراق. و لكل من الوحدات الاتحادية، اختصاصات يحددها الدستور الإتحادي وتخونها التعامل مباشرة مع مواطنيها وممارسة سلطات داخلية.

وقد تبني دستور جمهورية العراق، النظام الفيدرالي بالنسبة للأقاليم، فتعد الأخيرة وحدات سياسية في الدولة الاتحادية وليست اقسام ادارية. والنظام اللامركزي بالنسبة للمحافظات التي لم تنظم في إقليم، وكلا النظامين يعطي اختصاصات تتحدد وفق مبادئ معينة و في إطار قانوني يحدده دستور الدولة. رغم انه عند تطبيق النظامين بالتزامن في النظم الفيدرالية، غالباً ما يتم الخلط فيما بينهما على صعيد التنظيم القانوني والتطبيق الواقعي، وينعكس تأثير ذلك على تداخل الإختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات الإقليمية والمحلية. وهذا ما حصل في العراق.

*الكلمات المفتاحية:* الفدرالية، الحكومة المركزية، الاقليم، المحافظات الغير منتظمة في إقليم، الوحدات الادارية.

### المقدمة

وحدات حكومية اصغر و كلا المستويين من الحكومة يعتمد على الآخر. وينشأ إماما، عند انضمام عدد من الدول والولايات المستقلة إلى بعضها البعض مكونة دولة اتحادية. او عن طريق تفكك إحدى الدول البسيطة أو الموحدة الى ولايات وأقاليم. وهذا النوع يحدث نتيجة وجود جماعات غير متجانسة في الدولة او وجود فروق بين اجزاء الدولة. كما حدث في العراق حيث تواجد في الإقليم كيان سياسي متميز غايته الحصول على الاستقلال .

فتوجد في الانظمة الفدرالية حكومة مركزية (اتحادية)،

شهدت الدولة العراقية على مر السنين تجارب حكم متعددة حيث استندت هذه التجارب إلى مفاهيم المركزية واللامركزية في الحكم (وإن كانت غير حقيقية)، وبعد التغيير الذي حدث في دولة العراق بعد عام 2003، اتجهت الآراء نحو اختيار نظام سياسي يحول دون عودة الدكتاتورية إلى الحكم في الدولة. فكان تطبيق النظام الفيدرالي سعياً نحو تحقيق هذا الهدف. و الفدرالية هي شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية

5- هل الوحدات المكونة للفدرالية في العراق تتمتع ب الإستقلالية التامة عن السلطة المركزية ام يوجد نوع من التداخل فيما بينها. و الإجابة عن هذه التساؤلات سبقودنا الى تسليط الضوء على النقطة المحورية التي تدور حولها هذه الدراسة والتي هي (بيان الوضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية، خصوصا بما تضمنه دستور 2005 من مواد حول تنظيم هذه الوحدات).

#### رابعا: فرضية البحث

أن هذه الدراسة تنطلق من فرضيات مفادها:

1. ان النظام الاتحادي ينطوي على وجود التنظيم القانوني والدستوري الذي يحدد الأطر التي تدور فيها العلاقة بين مكونات الدولة الفدرالية. لما لذلك من أهمية في استمرارية الدولة الاتحادية وديمومتها.
2. في العراق ان الجدل يثور حول الصيغة الدستورية للفدرالية العراقية وليس على الفدرالية نفسها.
3. أدى عدم الإلتزام ببند الدستور وكذلك غموض بعض نصوص الدستور الى إثارة بعض الإشكاليات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

#### خامسا: نطاق البحث

تتناول هذه الدراسة البحث في موضوع ( الوضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في النظام القانوني العراقي) وبيان مفهومه وما يتعلق به من موضوعات، في ضوء ما تضمنته نصوص القوانين في جمهورية العراق .

#### سادسا: منهجية البحث

سعيًا منا للوصول إلى الحل المناسب للمشكلة التي يتعرض لها البحث، ولتسهيل عرض الأفكار التي يدور حولها، اتبعنا فيه المنهج الوصفي التحليلي، من خلال تحديد و تحليل المفاهيم التي تنطوي عليها الدراسة و النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث. حيث قمنا بجمع المعلومات والتفاصيل حول مشكلة البحث والهدف من إجرائه وقمنا بتحليلها وربطها مع بعضها.

وكذلك حكومات الوحدات المكونة للاتحاد. وقد اشار دستورجمهورية العراق النافذ الى نوعين من الوحدات احدهما اقليمي والآخر محلي. وتبنى هذا الدستورالنظام الاداري اللامركزي الذي يقوم على أساس منح وحدات محلية الشخصية المعنوية لادارة المرافق المحلية تحت اشراف الحكومة المركزية.

#### أولا: أهمية موضوع البحث

تكمن أهمية البحث في محاولته التأكيد على ان الحكم الفدرالي الفعال يجب ان يركز على أساس دستور مدون وسيادة القانون، فيضع القانون الإطار والمبادئ الأساسية للنظام الفدرالي، كذلك تحديد الإطار الذي يعمل من خلاله كل مستوى من مستويات الحكومة. بالإضافة الى انه ينبغي أن يحدد ماهية الوحدات المكونة للنظام الفدرالي ومدى الخصوصية المتاحة لها، و الدور الذي ستلعبه هذه الوحدات بموجب القانون الدستوري، وبشكل أكثر عموما يقوم الدستور الفدرالي بتقسيم السلطة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الوحدات المكونة.

#### ثانيا: هدف البحث

يهدف البحث الى التعرف على طبيعة الوحدات المكونة للإتحاد الفدرالي في جمهورية العراق والمتمثلة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والوحدات الادارية المحلية، ومعرفة الأسس القانونية لتنظيمها.

#### ثالثا: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في ترسيخ ماهية الوضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في العراق، وعلى ذلك ستكون هذه الدراسة بمثابة محاولة للإجابة على مجموعة من التساؤلات، منها:

- 1- ما هي مكونات النظام الفدرالي في جمهورية العراق؟
- 2- ما هو الأساس القانوني لتنظيم هذه المكونات؟
- 3- كيف تنشأ الاقاليم وما هي الصلاحيات الممنوحة لها وما هو الاساس القانوني لمنح هذه الصلاحيات؟
- 4- هل وفق المشرع العراقي حينما صاغ البنود الخاصة بالفدرالية في ثنايا الدستور.

**سابعاً: خطة البحث**

سلطاتها ويقيم فيه الشعب بصورة دائمية. وبهذا يستلزم في الأقليم ان تكون حدوده واضحة المعالم وان يعيش عليه الشعب علي وجه الدوام (7).

وعرف (كلايسون) الاقليم من منظورين:

. الاول يتمثل بالمنظور الشكلي: بأنه مساحة ارض او منطقة معينة تتميز بالهياكل الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية المتجانسة.

والثاني يتمثل بالمنظور الوظيفي: وفقاً لهذا المنظور، تتميز الأقليم بوجود تباين، بين أجزائها، ووجود قطب للنمو تتمركز فيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وبالرغم من وجود تباين بين أجزاء الإقليم الا ان هناك علاقات وظيفية وتماسك بين أجزائه (8).

وتباين مفاهيم الاقليم تبعا لتباين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ففي ضوء اتجاهات معينة يتم تحديد الاقليم (9):

١- اقليم متجانسة: والتي تتجانس فيها ظاهرة جغرافية فوق مساحة محددة من سطح الأرض وتميزها عن الأقليم الأخرى. وتتناول هذه الأقليم ظاهرة واحدة أو مجموعة من الظواهر الطبيعية أو البشرية. كالأقليم الجبلي او الصحراوي.

٢- أقليم تخطيطية: يتم تحديد هذا النوع من الأقليم بحسب درجة التطور والمعايير الاقتصادية؛ فهناك اقليم متقدمة واقليم اقل تقدماً واخرى تسمى اقليم الفرص الجديدة، التي تمتلك موارد غير مستخدمة واقليم متخلفة تعاني من قلة السكان والركود.

٣- اقليم وظيفية: ويستند هذا النوع من الأقليم الى فكرة تصنيف الأقليم إلى أحجام مختلفة تبعا لوظيفة المكان المركزي والأماكن الأصغر التابعة له، من المدن والقصبات والقرى لكنها جميعا مرتبطة، فقد يكون الارتباط راجعا الى النشاطات الاقتصادية والاجتماعية بالشكل الذي يخلق علاقات وظيفية. وتحديد هذه الاقليم لا يعتمد الحدود الإدارية لانه قد تتداخل مناطق ضمن المحافظة مع غيرها أو قد يشمل الاقليم مناطق لا تغطي المحافظة كلها.

وما يخص موضوع بحثنا هذا، هي الاقليم الادارية: والتي

تناولنا موضوع البحث بتقسيمه الى مبحثين يسبقهما مطلب تمهيدي: تطرقنا في المطلب التمهيدي لمفهوم الوحدات الفدرالية، وفي المبحث الاول، للتنظيم الدستوري للوحدات الفدرالية. أما المبحث الثاني، فيتناول التنظيم الإداري للوحدات الفدرالية.

**المطلب التمهيدي****مفهوم الوحدات الفدرالية**

الأنظمة الفيدرالية لا تستخدم دائماً مصطلح الفيدرالية لكي توصف نفسها، بل يمكن أن تدعى نفسها بالحكومة الوطنية أو المركزية أو حكومة الاتحاد. وتسمى الوحدات المكونة للفدرالية بعدة تسميات؛ منها ولايات كما في الولايات المتحدة. أو مقاطعات كما في الأرجنتين. أو كانتونات، كما في سويسرا. أو أقاليم كما في بلجيكا، العراق، إيطاليا... الخ (1). والاختلاف في المصطلحات لا يتفق بالضرورة مع أي نماذج رسمية محددة للفيدرالية أو مع التوزيع الفعلي للسلطات (2). بقدرما يتعلق الأمر بنطاق بحثنا، فسوف نركز على الأقليم في العراق.

**الفرع الاول****التعريف بالاقليم**

لم يتجه الفقهاء إلى تعريف الإقليم تعريفاً قانونياً دقيقاً بوصفه أحد الوحدات المكونة للدولة الاتحادية، وإنما جاؤا بتعاريف متعددة للإقليم بوصفه عنصر من العناصر المكونة للدولة مع عنصر الشعب وعنصر السلطة السياسية (3). فيعرف الإقليم بهذه الصفة على أنه " رقعة من الأرض يقيم عليها سكان الدولة وتمارس الدولة عليه سيادتها ولا يمكن أن تنشأ الدولة بدونها" (4).

وتظهر أهمية الاقليم في التكوين القانوني للدولة، حيث تقيم الجماعة القومية على هذا الاقليم. وقد اقر الفقه المعاصر أهمية الأقليم الكبيرة ومنهم الفقيه الفرنسي (Haureiou) (5)، الذي قال "إن الدولة الحديثة هي اتحاد على أساس إقليمي" (6). ويتمثل بالنطاق المادي الذي تمارس عليه الدولة سيادتها و

ولم تنجو النظرية من نقد النقاد؛ حيث إن اعتبار الدولة مالكة للإقليم يؤدي إلى منع الملكية الفردية للعقارات، إلا أن ثمة رأي يقول (15). ونحن نؤيده في ذلك. إن حق الدولة على إقليمها وإن كان حق ملكية لكنه يختلف عن حق الملكية المعروف في القانون الداخلي، فهو حق ذات طبيعة سياسية، يقصد به ما للدولة من سلطة على الإقليم، وخضوعه لحكمها و ولايتها وإدارتها وتشريعها وقضائها".

**2. نظرية السيادة:** بدأت فكرة السيادة بغاية سياسية تتمثل بتقوية سلطان الدولة من الداخل تجاه الاقطاع و من الخارج تجاه الكنيسة ونفوذ الإمبراطوريات (16)، بتصوير فكرة السيادة بانها سلطة الدولة العليا على إقليمها ورعاياها من الداخل، وسلطة التصرف في الشؤون الدولية من الخارج (17). وقد ايدها رجال القانون الذين يؤمنون بالدولة الصورية ومنهم (لاباند)، إلا أنها تعرضت لانتقاد مهم من جانب الفقيه (Dugiut)، الذي يؤمن بأن السيادة تأتي من السلطة الأمرة والأخيرة لا يمكن أن تمارس على إقليمها بمعزل عن الأشخاص الذين يعيشون على إقليمها (18).

وقد ربط (جون لوك) بين إنشاء السلطة على الأشخاص والسلطة على الأرض في نظريته ( الملكية والموافقة) قائلاً: "بموجب نفس القانون، الذي به يوحد أي شخص نفسه، الذي كان حراً من قبل، في أي كومونولث؛ وبنفس المنوال يوحد بها ممتلكاته التي كانت قبل ذلك حرة، ويصبحان كلاهما، شخصاً وحياة، خاضعين لحكومة الكومونولث..." (19).

والباحث يرى ان خاصية الاطلاق التي كانت اساسية في سيادة الدولة في الفقه التقليدي اصبحت ترد عليها بعض القيود سواء في النطاق الداخلي ام الخارجي و هذا يرجع الى تثبيت مبدأ سيادة القانون في الدولة المعاصرة وتحويلها من دولة مستبدة الى دولة قانونية. فأصبحت سيادة الدولة تتأثر بما يرد في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وما يطرأ على العلاقات الدولية من تطورات.

**3- نظرية الأقليم كعنصر من عناصر الدولة:** و تعد من ابسط النظريات التي ظهرت بشأن تحديد طبيعة علاقة الاقليم

تتمثل بوحدات تخطيطية تطبق عليها القرارات السياسية والاقتصادية، وقد استند الدستور العراقي على هذا الرأي لتحديد مفهوم الاقليم. بالإستناد على المحافظات كوحدات اداريه قائمة في الدولة لتكوين الأقاليم آخذا بنظر الاعتبار رغبة سكانها في ذلك. مع خضوع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية و البيئية للإقليم للدراسة (10).

فالاقليم الاداري: هو عبارة عن وحدة جغرافية محددة المعالم ضمن الهيكل الإداري للدولة وهي المنطقة التي تطبق عليها الدولة قراراتها السياسية والاقتصادية. و تمتاز بوضوح حدودها لان هذه الحدود ترسم بقرار. وقد تتغير حدودها بمرور الزمن (11).

كما يعرف الإقليم بانه: إحدى الوحدات المكونة للدولة الاتحادية ويعترف لها الدستور الاتحادي بوضع دستوري مستقل، ويملك الحق في ان ينشأ السلطات العامة الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في ظل دستور خاص به تضعه جهة مختصة في الإقليم، وهذا ما اكده نص المادتين (120 - 121 / أولاً) (12) من دستور جمهورية العراق النافذ (13).

## الفرع الثاني

### الطبيعة القانونية للأقليم

تعددت المذاهب الفقهية في تحديد طبيعة علاقة الاقليم بالدولة:

**1. نظرية الملكية او الخلل:** وترجع نشأة هذه النظرية إلى العصور القديمة عندما كانت الأفكار الدينية هي السائدة. وتستمد أساسها من القانون المدني حيث يوصف حق الدولة على إقليمها بأنه حق عيني بمائل حق الملكية. ونالت تأييد (أوبنهايم و دوناتي Oppenheim, Donate وغيرهم)، إلا أنها لم تلق قبولا كبيرا في فرنسا حيث ان انتشار القانون الإداري قد ساعد رجال القانون الفرنسيين على ان يفتعلوا بين حق الملكية للدولة وحق السيادة، مع هذا يرى الكثير (14) أن هناك تشابهاً كبيراً بين سيادة الدولة على إقليمها وبين حق الملكية، فكلاهما حق مقصور على صاحب ويخوله سلطة التصرف في موضوع هذا الحق.

موضوعات يجد أساسه فيما يعرف بمفهوم " اللامركزية السياسية". التي بموجبها يترك لحكومات الأقاليم مجالاً كبيراً من الاستقلال الذاتي في الشؤون المعنية للأقاليم مثل الشؤون البلدية والتجارة داخل الإقليم والتعليم الابتدائي والرعاية الصحية وما إلى ذلك، في حين يكون هذا كله من شأن الحكومة المركزية وحدها في نظام اللامركزية الإدارية أي أنه من الممكن استخدام اصطلاح اللامركزية السياسية للدلالة على اصطلاح (الفيدرالية) التي تعني الاتحاد. حيث أن الأقاليم تستمد سند وجودها من الدستور (26).

فعدد الأقاليم وحدات سياسية في الدولة الاتحادية وليست اقسام ادارية ولكل اقليم دستوره الخاص به بالإضافة إلى وجود الدستور الاتحادي و تتحدد اختصاصات الاقليم في الدستور الاتحادي ولا يجوز المساس بها الا من خلال تعديل الدستور الاتحادي و له قوة عسكرية داخل حدوده و طالما التزم بالدستور الاتحادي أثناء ممارسته للإختصاصات الممنوحة له فلا يخضع لممارسة الحكومة المركزية.

## المبحث الاول

### التنظيم الدستوري للوحدات الفدرالية

تم اقرار النظام الفدرالي في الدولة العراقية في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 2004، في المادة الرابعة منه. وتم التأكيد عليه في دستور 2005 وقد اعترف هذا الدستور في المادة (117) باقليم كردستان وسلطاته القائمة.

و قد يتم تطبيق اللامركزية الإدارية بالتزامن مع تطبيق اللامركزية السياسية في النظم الفيدرالية، وعندئذ يتم الخلط فيما بينهما على صعيد التنظيم القانوني و التطبيق الواقعي، وهذا ما حصل في العراق، وانعكس تأثير ذلك على تداخل الإختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات الإقليمية والمحلية. استتبع صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004 الخاص بالسلطات المحلية أو الإقليمية وقد وردت نصوص فيه تشير وبوضوح إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، واللامركزية السياسية

بالدولة؛ حيث انها تعتبر الاقليم جزءاً مكملاً لطبيعة الدولة والعنصر المخصص حصرياً لتمارس الدولة سلطاتها عليه (20).

**4- نظرية الأقليم كحد للسلطة:** لقيت تأييداً من بعض الفقهاء الفرنسيين ومنهم دوغي (Duguit) الذي قال فيها "الاقليم هو الحد المادي لعمل الحكام الفعلي"، أي الإطار الذي تمارس فيه سلطة الدولة" (21).

**5- نظرية الإختصاص:** وفقاً لهذه النظرية، يكون الاقليم جزء من الأرض الذي تباشر فيه نظام قانوني معين وتنفذ فيه الدولة اختصاصاتها، وتعتبر سلطات الدولة بمثابة امتيازات منحت للحكام وتعتبر اهتماماً للتنازلات الإقليمية ولتحديد طبيعة الأقاليم المستعمرة ولنظام تقاسم الاختصاصات الإقليمية. بالإضافة إلى أن مرونة مفهوم الاختصاص، يتلائم مع مختلف الأوضاع الإقليمية (22).

**الطبيعة القانونية للأقليم من منظور الفدرالية:** ارتبط ظهور الفدرالية بمبادئ ومعايير الدفاع عن حقوق اقلية و قوميات تعرضت للاضطهاد والتهميش. والواقع يشير إلى وجود ما يقارب أكثر من 20 دولة فدرالية، واقدماها الولايات المتحدة عام (1789) وسويسرا عام (1848) وكندا عام (1867) (23).

فالدولة الفدرالية بصورة عامة تعني " منظمة إجتماعية سياسية تقسم فيها سلطة الحكم ما بين حكومات الأقاليم والحكومة الفدرالية، بطريقة توضح أن لكل منها إختصاصات معينة لتصدر القرارات النهائية بدون الرجوع إلى الأخرى" (24).

حيث تشير كلمة اتحاد إلى نوع معين ضمن جنس الأنظمة السياسية الفيدرالية. فالأخيرة هي: نظام سياسي مركب يجمع بين الوحدات المكونة والحكومة العامة، لكل منها صلاحيات مفوضة له من قبل الشعب من خلال الدستور (25).

**وتأسيساً على ما سبق،** يعد الإقليم من الوحدات المكونة للدولة الاتحادية وله دستور مستقل، وهذا ما تؤكد دساتير الدول الاتحادية وكذلك دستور جمهورية العراق النافذ، وعند التمعن في نصوصه - إضافة إلى ما سبق ذكره في تعريف الإقليم - نلاحظ أن المفهوم القانوني للإقليم يدخل ضمن مفهوم قانوني دستوري. أي أن الإقليم وما يرتبط به من

## المطلب الاول

## التنظيم الدستوري للاقليم

لم يرد مصطلح الاقليم في الدساتير العراقية السابقة ابتداءً من القانون الأساسي لعام 1921 ولغاية دستور 1970، وتمت الإشارة الى هذا المصطلح في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (المادة الرابعة منه) ودستور العراق لعام 2005 النافذ في (المادة 117). بموجب دستور العراق لعام (2005) تعد الأقاليم من المستويات التي تعتمد على المركزية في الدولة.

## اولاً: - تكوين الاقاليم

قبل ان نتطرق لبيان موقف الدستور العراقي النافذ من الكيفية التي بموجبها يتم تكوين الأقاليم، نود ان نلقي الضوء على بعض المسائل التي يمكن ان تكون مبررات تؤدي إلى إنشاء أقاليم في دولة معينة؛ ومن ثم نشير الى المبررات التي تؤدي الى إنشاء أقاليم في العراق من خلال الأخذ بالنظام الفدرالي، وكما يأتي: .

## 1- مبررات إنشاء الأقاليم في أية دولة (32)

- الإختلاف في مستويات التنمية والتفاوت في توزيع الاستثمارات بين المحافظات. والتفاوت في المستوى الاقتصادي والاجتماعي للمدن بالشكل الذي يؤثر على معيشة السكان.
- حرمان بعض المحافظات من الاستثمارات وتمركزها في مدن ومحافظات معينة بفعل آلية التخطيط المركزي.
- توافر موارد غير مستخدمة في بعض المدن و ضرورة استغلالها لتنمية هذه المدن و من ثم الاقليم.

## 2- مبررات إنشاء الأقاليم في العراق في ظل الأخذ بالنظام الفدرالي (إقليم كردستان خصوصاً)

لعل اهم المبررات التي اقتضت إنشاء إقليم كردستان في العراق (33): -

- بدايةً ان المبررات الاجتماعية المتمثلة بالتعددية الدينية والقومية والطائفية، توفر المناخ للاخذ بالنظام الفدرالي في العراق. حيث ان دولة العراق تتعدد فيها الخصوصيات الاجتماعية. ونظام الفدرالية يتفق مع تلك الخصوصيات.

بنفس الوقت بصورة واضحة، وقد أخذت طريقها لاحقاً إلى أحكام ومواد الدستور العراقي لعام 2005 (27).

وهناك من يقول بوجود تضارب دستوري في موضوع الفدرالية يضيف بعض الغموض والالتباس على المادة الأولى من الدستور (28)، فالمادة 116 من الدستور تتكلم عن تكوين النظام الاتحادي في العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية، وذلك يجعل شكل الدولة ليس فدرالياً بالمعنى الدقيق، حيث ان واقع العراق بوجود اقليم كردستان يشير الى شكل من اتحاد بين اقليم ودولة لا مركزية، وذلك لوجود صلاحية واسعة لمجالس المحافظات، وفي ذلك خلط واضح بين شكل الدولة وشكل الحكومة، فالأخير واضح بكونه ديمقراطي برلماني، ومن جانب آخر؛ وجود المركزية اوعدمها يرتبط بالتقسيم الاداري وقد لايلحق بأي من تصنيفات شكل الدولة، اذن هنالك ركافة في صياغة النص الدستوري، فالمفروض تحديد شكل الدولة من جانب، وشكل الحكومة وجانبها الاداري من جانب آخر، حتى يفك اللبس الحاصل في الدستور العراقي بين المركزية والفدرالية (29).

حيث ان الاقاليم تخرج من نطاق الوحدات المحلية واذا كان المشرع الدستوري في العراق قسم الدولة الى اقليم ومحافظات فهذا ليس معناه ان الاقليم يأخذ حكم المحافظات التي هي وحدات محلية يطلق عليها محافظات غير منتظمة في اقليم (30). وان ايجاد ادارات محلية خارج مفهوم الاقاليم والمحافظات يعد امراً سلبياً في تكوين النظام اللامركزي ونجاحه في العراق، حيث ان تلك الادارات تعمل على اساس ديني و لغوي وعرقي وقومي وهذا ما اوجدته المادة (125) من دستور جمهورية العراق النافذ، وبالتالي فمثل هذا النص يثير تناقض في الصيغة اللامركزية (31).

والدستور العراقي النافذ، عاج احكام الأقاليم واحال الى القانون امر تنظيم قواعدها الإجرائية.

توترات سياسية واقتصادية وانسانية في المنطقة. وقد اصر الشعب الكوردي في الحصول على تقرير مصيره واستمر في نضاله من أجل ذلك واخذت قضيته بعدا عالمياً ولم يستطع النظام البعثي السابق طمس معالمها، بل اصبحت ضمن مواضيع مناقشات مجالس الهيئات الدولية المناصرة للشعوب المضطهدة، و خصوصاً منظمة الامم المتحدة. وبعد الاعتداء على دولة الكويت في 1990/8/2 من قبل القوات المسلحة التابعة لنظام البعث، و اخراج هذه القوات بمساعدة قوات التحالف الدولي وتحت إشراف قوات الامم المتحدة، ذلك مهد الطريق امام الشعب الكوردي لإعلان حقه في تقرير مصيره ، فانطلقت انتفاضة شعبية عارمة في مناطق كردستان ادت الى تحرير بعض المدن ، الا ان قوات النظام البعثي تمكن من قمع المظاهرات وقتل وتشريد الكثير وبالتالي نزوح الآلاف الى الدول المجاورة للعراق منها تركيا وايران. وهذا ما أثار الرأي العام و تزايدت الدعوات الدولية لوضع حد لهذه القضية (35). وعلى أثر ذلك، اصدرت منظمة الامم المتحدة القرار (688) الذي ربط بين انتهاكات حقوق الشعب الكوردي وتهديد السلم والامن الدوليين (36). واكتساب هذه القضية بعداً دولياً يعد تدويلاً لمظهر اساسي من مظاهر السيادة الداخلية حيث قام المجتمع الدولي و تحت مظلة دول التحالف؛ بتحديد واقتطاع أجزاء من ارض دولة لها سيادتها لتكوين منطقة سميت بالمنطقة الآمنة لحماية المواطنين الكورد مما قد يصيبهم من اعتداءات النظام الدكتاتوري. و بهذا وعلى أرض الواقع اصبحت كردستان العراق تتمتع بالحكم الذاتي في 1991 (37). فالكورد في العراق، تعرضوا للكثير من المآسي والويلات من جانب الحكومات العراقية المركزية المتعاقبة، ولهذا حاولوا توظيف الظروف التي نشأت بعد 9 نيسان 2003 لخدمة قضيتهم . فإن إنشاء الدولة العراقية الجديدة في عام 2003 استهدفت و بشكل مقصود أن تكون دولة اتحادية/ فدرالية تستوعب تنوعاتها الاجتماعية العرقية والدينية ، والطائفية . ودفع النظام السياسي الجديد للتكيف مع المبادئ الفدرالية، ووفقاً للحقائق الواقعية التالية:

• المبررات الاقتصادية. ان سكان اقليم كردستان يعتمدون في تصريف منتجاتهم على سكان الوسط والجنوب وبالمقابل فإن سكان هذه المناطق يعتمدون على سكان الاقليم في تصريف منتجاتهم وخاصة المحاصيل الزراعية لذلك يصعب فصل الاقليم اقتصادياً عن بقية أنحاء العراق. ونظراً لهذه المبررات الاقتصادية فان إقامة الاتحاد الفدرالي يحافظ على هذه المنافع الاقتصادية (34).

• المبررات الجغرافية ان وجود الكرد في موطنهم بشكل متماسك و منفصل، يعد من المبررات الأساسية لإقامة النظام الفيدرالي في العراق.

• المبررات العسكرية. ان انفصال الاقليم عن العراق سيؤدي الى اضعاف العراق ككل ويؤدي الى عدم قدرته على الدفاع عن نفسه وايضا سيؤدي الى اضعاف الاقليم وجعله فريسة للطامعين و ذوي النفوذ الكبيرة.

• التراث المشترك الذي تولد عن الجوار و العيش المشترك.

• الرابطة الدينية المشتركة بين الكورد والعرب، والتي هي الرابطة الإسلامية.

واقليم كردستان يعد الاقليم الوحيد في جمهورية العراق الاتحادية وقد تم تحديد علاقته مع الدولة قانونياً منذ عام 1992، وتم اقرار العلاقة في قانون ادارة الدولة عام 2004 وتم التأكيد على هذه العلاقة في دستور 2005 . والاخير اقر ايضا بالأقاليم الجديدة التي تشكل وفقاً لاحكامه. فبينت المادة 119 من الدستور آلية تكوين الاقليم في العراق؛ إذ اقرت بحق كل محافظة واكثر، تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم باحدى الطريقتين:

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

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

. فيما يتعلق بأقليم كردستان

ظهرت فظية الكورد في العقود الاولى من القرن العشرين، فبعد ان تم التغاضي عن المعاهدة المعروفة ب معاهدة سيفر 1920 وتنكر حقوق الكورد في معاهدة لوزان 1923 ، أصبحت القضية الكردية أكثر تعقيداً عام بعد عام مسببة

الدين عام 2013، بتشكيل إقليمها الفدرالي الخاص، لكنها واجهت رفضاً من الحكومة الاتحادية معتبرة أن تشكيل مثل هذه الوحدة الفدرالية الجديدة، يمكن أن يمس وحدة العراق ويؤدي إلى تقسيمه. بالإضافة إلى أن الاختصاصات البالغة الممنوحة لإقليم كردستان مما يجعله قوة سياسية واقتصادية في مواجهة الحكومة الاتحادية، زاد من مخاوف إنشاء أقاليم جديدة (40).

#### ثانياً: سلطات الأقليم

اعطى دستور جمهورية العراق النافذ في المادة (120) منه الحق للأقليم بوضع دستوره، بالشكل الذي لا يتعارض مع الدستور الاتحادي. وكذلك بينت المادة (121) من الدستور في الفقرة الأولى منها، حق الأقليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. أما الفقرة الثانية من هذه المادة أشارت إلى حق سلطة الأقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهذا النص الدستوري يعطي الأولوية لسلطة الأقليم على السلطة الاتحادية. ونصت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة على تخصيص حصة عادلة من إيرادات الدولة، تكون كافية للقيام بأعبائها، مع الأخذ بعين الاعتبار موارد وحاجات الأقليم ونسبة السكان فيه. ونصت الفقرة الرابعة من المادة الدستورية نفسها على حق الأقليم في تأسيس مكاتب له في السفارات والبعثات الدبلوماسية وهذا الحق يقوي علاقات الأقليم الخارجية (41). واعطت الفقرة الخامسة والأخيرة من (121)، للإقليم الاختصاص بكل ما تتطلبه إدارة الأقليم وخاصةً إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي (42).

#### ثالثاً: اختصاصات الأقليم بالاشتراك مع الحكومة الاتحادية

حدد دستور جمهورية العراق النافذ، الاختصاصات الإدارية المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم والتي تتمثل بما يأتي:

##### 1- إدارة الكمارك

1. إن العراقيين الكورد يختلفون من حيث تكوينهم العرقي واللغوي عن باقي المكونات في المجتمع العراقي.  
2. أنهم يشكلون الاغلبية السكانية في نطاق جغرافي موحد ومحدد في الجزء الشمالي الشرقي من العراق بما يساعدهم على تحديد النطاقين السياسي والبشري لأقليمهم الفدرالي .  
3. إن العراقيين الكورد، وبمساعدة الولايات المتحدة والامم المتحدة، بعد عام 1991 استطاعوا التمتع فعلياً بقدر وفير من الاستقلال عن الحكومة المركزية في بغداد (38).

وبعد صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام 2004، أقر بالحكم الفدرالي لأقليم كردستان، وتم التأكيد على ذلك في الدستور العراقي عام 2005 بنصه على دولة ذات نظام فدرالي تضم إقليم كردستان الذي أصبح دستوريا وحدة فدرالية .

وإذا كان الدستور العراقي قد أكد الطبيعة الفدرالية للدولة العراقية الجديدة التي تضم إقليم كردستان كإقليم فدرالي، فإنه لم يوضح ماهية الاسس التي جرى على أساسها تشكيل هذا الأقليم، وهذا ما جعل البعض (39) يرى أن تلك الاسس جمعت بين:

- التسمية الدستورية (إقليم كردستان) والتي تعني ارض الكورد.

- إصرار القوى السياسية الكوردية على المطالبة بضم مناطق أخرى إلى الأقليم، تشمل كركوك وأجزاء من محافظات أخرى، تأسيساً على أنها مناطق ذات أغلبية سكانية كوردية الاصل. ويعتقد إن فدرالية إقليم كردستان العراق هي فدرالية مزدوجة تجمع بين اساسين في تشكيلها: الاسس العرقي - الاثني (القومية الكوردية)، والاساس الاقليمي الجغرافي (إقليم شمال شرق العراق)، وبهذا تكون مزيجاً من الفدرالية الاثنية والفدرالية الاقليمية، وهو نوع من (Ethno-Federalism) التي تعني الفدرالية القائمة على الاعتراف بالمجتمعات الاثنية ككيانات مجتمعية مكونة للأقليم الفدرالي.

أما باقي محافظات العراق، فهي تتمتع بحق إقامة أقاليم فدرالية خاصة بها وفق شروط سبق وحددها الدستور. وتأسيساً على ذلك، طالبت الحكومة المحلية في محافظة صلاح



تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لفترة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

وأثناء تفسير هاتين المادتين نلاحظ حدوث تداخل في بعض الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان وهذا ما كان السبب في إثارة الكثير من الإشكاليات، فالملاحظ أنها لم ترد ضمن الاختصاصات الاتحادية ولا اختصاصات الأقاليم أو المحافظات ولا من الاختصاصات المشتركة، ولكن تشير العبارات الواردة فيها الى ان السلطات الواردة فيها هي من الاختصاصات المشتركة. وكذلك فإن نص الفقرة الأولى من المادة (112) تعني أن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول التي كانت منتجة قبل نفاذ الدستور العراقي مشاركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظة المنتجة، وما عدا ذلك فإن حكومات الأقاليم والمحافظة صاحبة الاختصاص في استخراج النفط في الحقول التي استكشفت بعد نفاذ الدستور<sup>(49)</sup>، وإستنادا إلى المادة (115) من الدستور التي تبين أن الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما<sup>(50)</sup>. فعند حصول نزاع بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان حول مسألة النفط والغاز فإن الأولوية تكون لقانون الإقليم. واصدرت حكومة الإقليم إستنادا إلى هذه النصوص الدستورية قانونها الخاص للنفط والغاز (قانون رقم 22 لسنة 2007) فمذ إقرار الدستور الاتحادي الدائم، لم يفلح مجلس النواب الاتحادي في عدة

لقد بين المشرع الدستوري أن إدارة الكمارك تسيير بالتنسيق بين الإدارة المركزية وإدارة الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، أن هذا الاختصاص المشترك لا يتعدى إلى رسم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظة لأنها من الاختصاصات الحصرية للمركز<sup>(43)</sup>.

2-تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ورسم السياسة البيئية وسياسة التنمية والتخطيط العام والسياسة الصحية وكذلك السياسة التعليمية العامة و تنظيم الموارد المائية الداخلية وتوزيعها العادل<sup>(44)</sup>.

3- بالإضافة الى ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية<sup>(45)</sup>. و رسم السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز<sup>(46)</sup>.

وأشار الدستور إلى أن كل اختصاص آخر لا يدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ممثلة بمجالس المحافظات. و قد أعطى الدستور حق الأولوية لقانون الاقليم والمحافظة التي لم تنتظم في إقليم في المسائل التي يثير بشأنها الخلاف<sup>(47)</sup>. و بهذا فتمتة رأي<sup>(48)</sup> يقول، ان العلاقة بين اقليم كردستان والحكومة الاتحادية تتسم بالتوتر وعدم الاستقرار؛ حيث ان إقليم كردستان يشكل قوة سياسية وإقتصادية وعسكرية ويمتلك مكونات قيام الدولة، في ظل الإختصاصات الواسعة الممنوحة له بموجب الدستور، مقابل ضعف الحكومة الاتحادية أمامه وفقدانها للسيطرة القانونية عليه، وهذا

يجعل الإقليم يسعى للإنفصال وإعلان دولته المنتظرة، مع رفض الحكومة الإتحادية لذلك.

وإن من اهم نقاط الخلاف بين الحكومة الإتحادية وحكومة إقليم كردستان؛ إستخراج وتصدير النفط والغاز، و الدستور الاتحادي تطرق في المواد (111 و112) الى مسألة ادارة و توزيع النفط و الغاز. حيث تنص المادة (111) من الدستور على أن النفط والغاز هما ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظة.

وتنص المادة (112) من الدستور على ما يلي، أولاً:

الحكومة الاتحادية بممارسة الضغوطات على حكومة الإقليم من أجل إخضاعها لها ومن هذه الضغوطات: أولاً: اعلانها مقاطعة جميع شركات النفط التي تبرم عقودها مع حكومة الإقليم. وفي البداية مالت هذه الشركات الى جانب الحكومة الاتحادية ولكن بعد أن تبين للرأي العام العالمي أن حكومة الإقليم تمارس حقها الدستوري، تراجعت هذه الشركات عن موقفها.

ثانياً: استخدام الموازنة السنوية كوسيلة لممارسة الضغط على حكومة الإقليم. حيث تبلغ نسبة اقليم كردستان (17%)، من النسبة الإجمالية للموازنة السنوية فقد تم تحديدها في اول قانون موازنة اتحادية عام 2006، بعد إقرار دستور 2005، إلا أن الحكومة الاتحادية تراجعت العام تلو الآخر عن ارسال هذه النسبة من خلال خلق أسباب قانونية. إضافة إلى أن نفقات الشركات الاجنبية العاملة في الإقليم تعتبر من النفقات السيادية، والحكومة المركزية من أجل ارسال النسبة المخصصة واستمرارها في دفع مستحقات هذه الشركات؛ على حكومة الإقليم ان تقوم بتوريد الحكومة الاتحادية ب (250) برميل يوميا. و مع قيام حكومة الإقليم بذلك، لم تلتزم الحكومة المركزية بارسال مستحقات هذه الشركات بحجة أن هناك مبالغ تتعلق بإيرادات النفط والغازم تسلم من قبل حكومة الإقليم إلى الحكومة المركزية. لذلك فإن حكومة الإقليم تعتبر عدم إيفاء الحكومة الاتحادية بصرف النسبة المخصصة للإقليم من الموازنة الاتحادية إحدى الأسباب الرئيسية التي دفعتها إلى التفكير باستكشاف حقول جديدة في الإقليم من خلال التعاقد مع الشركات النفطية علما أن حكومة الإقليم حسب قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، وحسب إحدى تصريحات رئيس إقليم كردستان (نيجيرفان بارزاني) فإن العوائد المالية لنفط الإقليم تذهب كلها إلى الحكومة الاتحادية ولا يريدون سوى نسبة (17%). مما سبق ذكره؛ يتبين أن إشكالية ثروة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم سياسية بالدرجة الأولى، فعلى الرغم من أن المواد (111) و (112) تعطي الحق لإقليم كردستان بإدارة النفط والغاز من الحقول المكتشفة بعد 2005. والمادة

دورات برلمانية إصدار القانون الاتحادي للنفط والغاز، الا ان الحكومة الاتحادية اعتبرته خطوة غير مشروعة<sup>(51)</sup>.

### والخلاف حول ثروة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية

وحكومة إقليم كردستان، يتمركز في امرين أساسيين:

الاول: العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع مجموعة من الشركات العالمية لاستكشاف النفط وإنتاجه دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية، فحكومة الاقليم ابرمت ما يقارب 50 عقدا مع الشركات العالمية<sup>(52)</sup>. خصوصا بعد اجتياح تنظيم داعش لمحافظة الموصل وما أعقبها من أحداث في 2014 وسيطرة حكومة الاقليم على محافظة كركوك كأمر واقع وهذا ما عدته الحكومة الاتحادية باطلاً في ظل غياب قانون النفط والغاز الاتحادي مما يجعل الوصول الي حل مشترك امرا صعبا، اما حكومة الاقليم فتصف عقودها بالدستورية وترى وجوب التمييز او التفرقة بين الحقول الحالية و الحقول المستقبلية، وحجتها في ذلك ان التفسير العادي لعبارة ( الحقول الحالية ) التي جاءت في المادة (112/أولاً) من الدستور الاتحادي ، يعني الحقول المنتجة ، ويدل على ذلك كلمة ( المستخرج ) ، وعلى هذا الاساس فان الحقول الجديدة او في دور التطوير او المكتشفة حالياً تقع خارج نطاق المادة الدستورية سابقة الذكر ويؤول أمراذرها حصراً لحكومة الاقليم<sup>(53)</sup>. اما الفقرة الثانية من المادة (112)، فلا تركز على الادارة وانما على السياسات الاستراتيجية المشتركة بين الحكومتين واللازمة لتطوير ثروتي النفط والغاز ولا تنص على حظر ابرام عقود نفطية مع حكومة الاقليم<sup>(54)</sup>.

الامر الثاني: عائدات ثروة النفط والغاز، استنادا إلى المادة (111) من الدستور والتي تنص على "أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات..." فإن عائدات هذه الثروة يجب أن تكون اتحادية وتوزع في جميع انحاء العراق.

وحكومة الاقليم لم تقدم معلومات وافية عن عائدات نفط الاقليم إلى الحكومة الاتحادية حول التفاصيل المالية. وترى ان ذلك يدخل ضمن اختصاصاتها حسب المواد ( 112،115،121) من الدستور النافذ، لذلك قامت

ان المطلب الكردي لحل موضوع المناطق المتنازع عليها ينبع من الافاق الديمقراطية و السلمية و القانونية في حل هذه المشكلة<sup>(59)</sup>. الا ان قضية هذه المناطق كانت ولا زالت من أعقد القضايا التي تواجه العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، وان جميع الحكومات التي تشكلت بعد عام 2003، لم تتمكن ان تقوم بخطوات جدية لحسم هذا الملف فيما عدا بعض الاجراءات الشكلية القليلة. وجاء دستور 2005 ليزيد من تفاقم هذه القضية، فلم يضع الدستور العراقي توصيفا دقيقا لمصطلح المناطق المتنازع عليها الا في نطاق وصفه لشكل الحل في كركوك ضمن المادة (140) والتي تتضمن تطبيع الأوضاع في هذه المدينة عبر ثلاث خطوات أساسية هي التطبيع، فالإحصاء، ومن ثم إجراء الاستفتاء<sup>(60)</sup>. والحقيقة أن الخلاف حول هذا الموضوع يتجسد بمطالبات الإقليم بتطبيق المادة (140) في حين تجد الحكومة الاتحادية صعوبة تطبيق هذه المادة في الوقت الحاضر بسبب التعقيدات التاريخية لهذه القضية من جهة وتعدد أطرافها ومكوناتها من جهة أخرى فضلا عن عمق المطبات المفاهيمية والقانونية التي أخفق الدستور في معالجتها وبهذا لا يمكن اعتماد الدستور العراقي والمادة (140) كحكم في تسوية هذه القضية<sup>(61)</sup>.

تأسيساً على ذلك كله، نرى ان الاقليم لم يعد واقعا سياسيا مفروضا كما كان قبل الاعتراف الدستوري به. بل الآن يجد قوته في الدستور؛ إذ إنه هو الذي ينظم العلاقة بينه و بين السلطة الاتحادية، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة تتمثل بأنه ما من سبيل إلى المساس باستقلال الاقليم و بالاختصاصات الممنوحة له بموجب الدستور الا بتعديل الدستور الاتحادي وهذا لا يجوز إلا بإشراك الاقليم نفسه وبحسب ما هو مقرر من إجراءات تعديل الدستور. و نرى ان الدستور العراقي بحاجة الى تعديل بعض نصوصه و خاصة النصوص التي تحتمل أكثر من تفسير، فقد يتم تفسيرها على غير الغاية التي شرعت لأجلها.

وعند التمعن في نصوص هذا الدستور، يظهر ان ثمة طريقتين لتعديله. اثار اليهما الدستور بوضوح، في المادتين

(115) تعطي الأولوية لقانون النفط والغاز لاقليم كردستان، إلا أن الحكومة الاتحادية تأبى الإعراف بذلك وتحاول أن تكون إدارة النفط والغاز بكل مراحلها مركزية وتحت إشرافها، وهذا ما يخالف الاسس التي تتف عليها الفدرالية والمتمثلة بالشراكة السياسية والقانونية<sup>(55)</sup>.

ولا يفوتنا الاشارة الى ان من أحد المبادئ المقررة في النظام الفدرالي؛ هو تمتع الدول الأعضاء بالاستقلال المالي. فنحن نتفق مع الرأي القائل<sup>(56)</sup>، ان نجاح الأقاليم الفدرالية في العراق يتوقف على درجة استقلالها المالي، وإن هذا يمكن أن يتحقق من خلال منح المجالس التشريعية في الأقاليم اختصاص إعداد الموازنة الخاصة بالإقليم والمصادقة عليها نهائياً وكذلك إعطائها السلطة في مسألة فرض الضرائب داخل الاقليم والحصول على واردات المشاريع الصناعية والأعمال التجارية ومشاريع الانتاج الزراعي والحيواني في الإقليم، الى جانب الاجور والرسوم التي تدخل كإيراد في خزينة الدولة مع تخصيص حصة عادلة من المعادن والثروات الطبيعية المستخرجة من اراضيها وضرورة التقييد بهذه النسبة من قبل الحكومة الاتحادية وعدم تقليصها واستعمالها كوسيلة ضغط على حكومة الاقليم - كما اشرنا الى ذلك سابقا- و ايضا ان أهم شروط الاستقلال المالي للأقاليم في العراق الفدرالي؛ هو الإقرار لها بحق ابرام العقود ذات الطبيعة التجارية مع الشركات العالمية.

### وكذلك يوجد الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة

#### الاقليم حول المناطق المتنازع عليها.

وتشكل هذه المناطق شريطاً من الاراضي تبدأ من حدود العراق الغربية مع سوريا، عبر نواحي ومدن محافظات نينوى وصلاح الدين وكركوك وديالى الى حدود العراق الشرقية مع ايران، وتقع خارج سيطرة المنطقة التي تسيطر عليها حكومة كردستان<sup>(57)</sup>. وقد تعرضت هذه المناطق الى التغيير الديمغرافي من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة، وذلك ضمن سياسة ما يسمى (تصحيح القومية)، كما تم اقتطاع مساحات واسعة من مدن وقصبات كردستان و تم ضمها الى محافظات عربية مجاورة<sup>(58)</sup>.

على التعديل الذي ورد في المادة (126). لان المادة(142) أصبحت في حكم الميت، عندما أشارت إلى إن يقوم مجلس النواب في بداية عمله بتشكيل لجنة تتولى النظر في التعديلات الضرورية على الدستور - أن عمل اللجنة المنادي بها، هو توصية واقتراح ولا يحمل صفة الإلزام لمجلس النواب - لكن المجلس لم يشكل تلك اللجنة<sup>(64)</sup>، إذ إن تشكيل اللجنة البرلمانية لتقديم مقترحات التعديل يتوقف على استكمال النظام الداخلي للمجلس. واثرت التظاهرات الشعبية في تشرين الأول 2019، شكل مجلس النواب لجنة خاصة بالتعديلات الدستورية التي تلي ثلاث لجان أخرى سابقة لها شكلت في الدورات البرلمانية السابقة وعقب التحول الذي حدث عام 2003، كلفت هذه اللجان بإعادة صياغة الكثير من المواد الدستورية دون أن تتمكن من عرضها على مجلس النواب وطرحها للاستفتاء، وبهذا تكون قد فشلت في اجراء التعديلات الدستورية<sup>(65)</sup>. فيرى المهتمين<sup>(66)</sup>، أن المادة (142) من الدستور قد عطلت حكم المادة (126) وذلك عندما أشارت إلى أنه لا يعمل بالمادة (126) إلا بعد الانتهاء من المادة (142). الا ان القوى السياسية بتوافقها تجعل تعديل الدستور ممكناً من خلال تطبيق المادة (126) التي رسمت الطريق العادي لتعديل الدستور.

ويرى آخرون ان حكم المادة (142) قد سقط بشكل حكمي والتعديل وفق المادة (126) يعد الطريقة الوحيدة أمام السلطات المختصة في اجراء التعديلات الدستورية، حيث ان التعديل لا يحتاج إلى موافقة اغلبية ثلثي سكان ثلاثة محافظات، وإنما فقط الحصول على الموافقة الشعبية عند عرضه على الاستفتاء الشعبي، وبهذا تبقى مسألة الاستفتاء الشعبي هي المسألة الحاسمة في اجراء التعديلات من عدمها، مع عدم المساس بالحقوق الدستورية الممنوحة للإقليم، إلا بعد عرض التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية في الاقليم و ثم عرضها على مجلس النواب وبعد ذلك تمريرها في الاستفتاء الشعبي. وليس هناك صعوبة بالغة التعقيد وفق المادة (126)، بل هناك طرق دستورية ممكن أن تلجأ لها لجنة التعديلات الدستورية والامر كله مرهون بمجدية اللجنة والسلطات المختصة

126 و 142. فعلى وفق المادة (142)، يختص مجلس النواب بذلك من خلال تشكيل لجنة تختص بتقديم التوصيات الضرورية لتعديل الدستور، ومن ثم عرضه على الشعب في استفتاء عام، بعد أن يتم اقرارها بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وأن لا يتم نقضها من أغلبية الثلثين في ثلاث محافظات و المقصود هنا محافظات إقليم كردستان (أربيل، السليمانية ودهوك)، وقد اشارت الفقرة الأخيرة من المادة (142) الى انه لا يجري العمل بالمادة (126) من الدستور، لحين استكمال إجراءات تعديل الدستور وفقاً للمادة (142)<sup>(62)</sup>.

اماالتعديل على وفق المادة (126)، والذي يعد الطريق الاعتيادي لتعديل للدستور، فيكون لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (5/1) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور ويعد التعديل مصادقاً عليه بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، يظهر من النص انه احتوى دستور العراق لسنة 2005، على حظر موضوعي زمني حيث لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين والمصادقة عليه بالإجراءات نفسها الواردة أعلاه، والفقرة الرابعة تنص على انه لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام وبعد ذلك حظراً موضوعياً على سلطة التعديل بعدم التقليل من سلطات الأقاليم الدستورية. فيتبين من ذلك، أن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تشارك في عملية تعديل الدستور الاتحادي، وهذا ما جسد استقلالها الدستور<sup>(63)</sup>. ويمكن القول بأن إجراء التعديل الدستوري على وفق ما جاء في المادة (142)، انتهى ولا يمكن الرجوع له؛ لأن التعديل بموجبها يؤدي إلى مخالفة بنود الدستور العراقي، وقد تنقضه المحكمة الاتحادية فيما بعد، رغم أن التعديل وفق المادة (142) يتقدم

التي وردت في المادة (119) من الدستور، فأشار الى ان الاقليم يتكون من محافظة او أكثر<sup>(69)</sup>. وخصص الفصل الثاني لطرق تكوين الاقليم، فجاء نص المادة (2) مبيناً "يتم تكوين أي اقليم عن طريق الاستفتاء بطلب مقدم اما من ثلث الاعضاء من كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. او بطلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. فالدستور لشرط الثلث في مجلس المحافظة و هي نسبة قليلة من اعضاء المجلس، و حتى إن لم تتحقق، فإنه يجوز لعشر الناخبين في كل محافظة تقديم طلب الاستفتاء لتكوين اقليم معين وهي ايضا ليست بنسبة كبيرة. وربما الذي كان يهدف اليه المشرع، لحسم مسألة تكوين الاقليم، هو الاستفتاء الشعبي الذي يصبح ناجحاً أيضاً بالاغلبية البسيطة .

ويبدو أنه اذا طلبت احدى المحافظات ان تنظم الى اقليم، يقدم مجلس المحافظة طلباً من ثلث اعضائه و مقرورنا بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للاقليم المراد الإنضمام إليه. و تختلف الاجراءات المتبعة في تكوين الاقليم باختلاف طريقة تقديم الطلب؛ كما هو واضح من نص المادة (3) في الفصل الثالث من القانون سالف الذكر، فاذا كان الطلب مقدماً من ثلث اعضاء مجلس المحافظة التي ترغب في تكوين الاقليم؛ يرفع هذا الطلب الى مجلس الوزراء والاخير يكلف المفوضية العليا للانتخابات و خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب، القيام بما يلزم لإجراء الاستفتاء في الأقليم المعني وضمن مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر. اما اذا كان الطلب مقدم من عشر الناخبين فيقدم مباشرة الى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة و يتضمن شكل الأقليم المراد تكوينه وعلى المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاث أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام<sup>(70)</sup>.

إذا تعددت الرغبات في الطلبات المقدمة من أكثر من جهة وفقاً للمادة (2) من هذا القانون تتبع إجراءات معينة<sup>(71)</sup>. وخصص الفصل الرابع من القانون لتنظيم اجراءات الاستفتاء<sup>(72)</sup>. والفصل الخامس تضمن احكام خاصة باجراءات تشكيل الاقليم<sup>(73)</sup>.

في اجراء التعديلات الدستورية من عدمها، سواء في الأمور التي تتعلق برغبة الاحزاب والقوى السياسية في إشراك اصحاب الاختصاص والاساتذة المختصين في القانون الدستوري واشراك النقابات ومنظمات المجتمع المدني في لجنة تعديل الدستور بعيداً عن هيمنة الاحزاب السياسية المتحكمة في الساحة السياسية العراقية، فالامر الاخير يعد العقبة الكبرى التي تقف بوجه التعديلات الدستورية وتحقيق مطالب المحتجين، فيبدو بأن الاشكالية الدستورية في تعديل الدستور، هي اشكالية سياسية أكثر مما هي اشكالية دستورية<sup>(67)</sup>.

ولابد من بداية حملة وطنية عراقية ترافق تعديل الدستور وما بعد التعديل، تبدأ بسلسلة من اللقاءات تشارك فيها شخصيات فكرية وسياسية واجتماعية ودينية معنية بالشأن العراقي بعيداً عن أي انحياز حزبي أو سياسي، مع دعم من إحدى مؤسسات الامم المتحدة المعنية بالشأن العراقي<sup>(68)</sup>. وذلك من أجل التعايش الوطني، والحفاظ على اسس الشراكة وقيم الديمقراطية التي تتكفل بنجاح وتقوية النظام الاتحادي في جمهورية العراق .

## المطلب الثاني

### التنظيم القانوني للاقليم

تطبيقاً للمادة (118) من الدستور العراقي لعام 2005، صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقليم رقم (13) لسنة 2008. حيث اوكل الدستور مجلس النواب سن قانون يتضمن الإجراءات التنفيذية حول تكوين الاقليم، بالاغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين في المجلس، و خلال مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ جلسته الاولى.

وبهذا فان اجراءات تكوين الأقليم تبدأ من مجلس النواب ويلاحظ ان القانون يسن بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب للنظام الداخلي لمجلس النواب وهذا يظهر سهولة سن وقرار قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقليم .

واحتوى القانون على قواعد تنظم الآلية التي تتكون بها الاقليم، فقد خصص الباب الأول لتوكيد القاعدة الدستورية

المبحث تعريف هذه الوحدات و الطبيعة القانونية لها ومن ثم التنظيم القانوني لتقسيمها، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث الى المطالب الثلاثة التالية:

### المطلب الاول

#### التعريف بالوحدات الادارية المحلية

يقصد بالوحدة الادارية : الاقسام المحددة او المناطق الجغرافية التي اعطاها القانون الشخصية المعنوية لكي تتولى ادارة شؤونها بنفسها ولكن تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية. وتعبير ادق: انها عبارة عن (اجهزة ادارية ايا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها في الدولة والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية. وتتمكن من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة)<sup>(77)</sup>. مما يعني ان تكوين الوحدة الإدارية يستلزم توافر ثلاثة عناصر أساسية: وهي ان تمتع بالشخصية المعنوية وان تعمل ضمن اطار حدود معينة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية.

وهناك من عرفها بانها تتمثل: بميئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم، حيث انه من المستحيل ان يقوم جميع ابناء المنطقة بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة لذا وجب ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، وعن طريق الانتخاب يتم تكوين مجالس تعبر عن ارادة الشخص المعنوي العام<sup>(78)</sup>.

وان الغرض من تشكيل هذه الوحدات هو: ان يعهد سلطة القيام ببعض الامور الى هيئات تكون مستقلة نوعا ما من السلطة المركزية \_ التي يتسع اختصاصها في الاصل لكل اقليم الدولة \_ فتتكون عن طريق الانتخاب وتمتع بالشخصية المعنوية، مع عدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة<sup>(79)</sup>.

فالوحدات الادارية هي اشخاص ادارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية لغرض ادارة شؤون محلية ضمن مساحة جغرافية محددة لتخفيف العبء عن كاهل الادارة المركزية، وتقوم باداء مهامها من خلال مجالس محلية تتشكل عن طريق الانتخاب.

ومن التعريفات السابقة يظهر لنا ان الوحدات الادارية

تأسيسا على ذلك فإن إجراءات تكوين الاقاليم على وفق الدستور الدائم بسيطة نوعا ما، حيث ان ارادة المشرع الدستوري أجهت نحو اكمال البناء الفدرالي في العراق مع بقاء إقليم كردستان، رغم انه و على ارض الواقع عندما تم طرح مشروع قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم ثار الخلاف بين القوى السياسية وكأن مبدأ الفيدرالية يطرح لأول مرة في الدستور<sup>(74)</sup>. والفيدرالية أمر واقع في العراق متمثلة بإقليم كردستان الذي اقره الدستور الدائم ، ومن قبله قانون إدارة الدولة<sup>(75)</sup>، وبالتالي لا يمكن إنكار هذا الواقع .

فالحكم الفيدرالي متجذر في الدستور. وفي النظام الفيدرالي، يجب أن تتمتع الوحدات المحلية ببني حكم تتيح لها ممارسة صلاحياتها. وينبغي ترسيخ هذه البنى في دساتيرها المحلية أو الدستور الفيدرالي أو في بعض الحالات، في قوانين خاصة.

وبعد ان يتم تكوين اقليم ومضي 18 شهرا، يقوم الاقليم بوضع دستور خاص به على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي. فيوجد دستور على مستوى الاتحاد و دستور على مستوى الاقليم كما يمتلك الاقليم السلطات الثلاثة الى جانب السلطات الاتحادية ، واذا كانت نصوص الدستور الأقليمي تخالف نصوص الدستور الإتحادي، فالمنطق القانوني السليم وتطبيق القواعد العامة ومن ضمنها قاعدة تدرج القوانين يقتضي ان يتم ترجيح القواعد الواردة في نص الدستور الاتحادي<sup>(76)</sup>.

### المبحث الثاني

#### التنظيم الاداري للوحدات الفدرالية

يجمع الفقه الاداري على ان قيام التنظيم الاداري على أساس الاسلوب المركزي وحده أمر لم يعد يتلائم مع اتساع دور الإدارة في الدولة المعاصرة ( الخادمة)، فتكون مجالات نشاطها متزايدة، لذا ينبغي ان تعهد ادارة المرافق المحلية لمناطق محددة الى هيئات محلية من خلال نظام اللامركزية الادارية الذي ينطوي على تشكيل وحدات ادارية تتولى إدارة شؤونها بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية. و سوف نستعرض في هذا

تتمتع بما يأتي:

- سلطات مخولة بموجب قانون تمكنها من إدارة الشؤون المحلية.

- ورقة جغرافية محددة تتميز بتجانس سكاني - لتمارس فيها تلك السلطات.

- وهيئة حاكمة منتخبة ( مجلس المحافظة والمجالس المحلية) تمثل مواطني المجتمع المحلي، تعمل على إدارة الشؤون المحلية.

- بالإضافة إلى تمتع هذه الوحدات بدرجة مناسبة من الإستقلالية تمكنها من ممارسة سلطاتها ورسم السياسات واتخاذ

القرارات وتنفيذها (فيما يتعلق بشؤونها المحلية) دون تدخل مباشر من السلطة المركزية، فالأخيرة تملك الرقابة الادارية

عليها. حيث ان اللامركزية الادارية تقوم على وجوب توفير الاستقلال للوحدات الادارية من ناحية وضرورة رقابة السلطة

المركزية على هذه الوحدات من ناحية أخرى، و التوافق بين الامرين يتحدد بالدستور والقانون. فالفقه في القانون الاداري

ينادي بضرورة أن تتمتع الوحدات الادارية بقدر مناسب من الاستقلال في ادارة المرافق المحلية ومن ثم تأمين المصالح المحلية،

الامر الذي يقتضي ان تتمتع المجالس المحلية بجزئية ممارسة الصلاحيات التي منحت لها بموجب الدستور ام التشريع، الا

أن هذا الأمر لا يجرى على إطلاقه، وانما تخضع الوحدات المحلية في ممارسة صلاحياتها لنوع من الرقابة المركزية ويسمى ذلك

بالوصاية أو الرقابة الادارية، ولكن يجب عدم تماذي السلطة المركزية في هذه الرقابة بحيث تخرج من مفهومها والحدود

المعلومة لها، وبخلاف ذلك تفقد الادارة اللامركزية المعنى الحقيقي لها (80).

قبل ان نتطرق لبيان الوحدات الادارية المحلية في العراق، نود ان نشير الى العوامل التي تضمن توفير الاستقلال

للوحدات الادارية المحلية وتؤدي الى نجاح اللامركزية الادارية في العراق. وهذه العوامل تتمثل بالآتي (81):

- أن الدستور هو عامل داعم للسير قدماً باتجاه دعم وترسيخ تجربة اللامركزية في العراق، كونها أكثر فعالية في حل النزاعات

والمشاكل بالطرق الدبلوماسية.

-منع تركيز السلطة في المركز وذلك عبر تجريدتها من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الهيئات المحلية، ومنع

الاستبداد والتسلط والدكتاتورية، واتباع الاساليب الديمقراطية مثل الانتخاب، والاستفتاء كركيزة أساسية في ممارسة السلطة

على المحافظات.

-التنوع والتعدد يميز القيم الثقافية والسياسية . الا انه يجب ان يكون دور الاقليات يصب في مصلحة بناء الوطن بطريقة

أفضل وأكثر فعالية في إطار تجربة "اللامركزية الادارية.

- وجود رغبة حقيقية لدى اغلب الاحزاب و القوى السياسية بالتوسع في تجربة اللامركزية إذ يرى المؤيدون لفكرة التوسع أن

تمتع كل محافظة بالحرية في إدارة شؤونها، يحقق التنمية المحلية (82).

- مع معالجة كل أشكال الفساد واساليبه والعمل على إرساء مبدأ سيادة القانون وتعزيزه، واتباع الاساليب العلمية في تحديد

الأهداف واتباع التقييم السلوكي في تقييم جهود العاملين. وتهيئة الخبراء و المستشارين والكوادر الكفوءة في الوحدات

الادارية المحلية وحل المشاكل السياسية سلمياً بالجلوس على طاولة التفاوض وجعل الدستور هو الفيصل في فض

الخلافات (83). كل ذلك يضمن تعزيز اللامركزية الادارية واستقلال الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي في جمهورية العراق (84).

#### والوحدات الادارية في جمهورية العراق حالياً، تتمثل

بالمحافظة و الاقضية والنواحي (85). والمقصود بالمحافظة هنا هي تلك التي لم تنتظم في إقليم، حيث ان المحافظة التي تنتظم

في اقليم تنصهر شخصيتها المعنوية في الاقليم الذي يحتويها. فالمحافظة هي : وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون

من اضية ونواحي و قرى (86). ويعد القضاء والناحية وحدة ادارية ضمن نطاق الرقعة الجغرافية للمحافظة. وتعد المحافظة

أكبر الوحدات الادارية في العراق ولا تختلف عن اللواء - سابقاً- الا من حيث التسمية. و يمكن تعريفها بأنها "شخص

إداري معنوي يتمتع بالحقوق والالتزامات ضمن مساحة جغرافية محددة يقطنها مجموعة من الأفراد بهدف تقديم

خدمات عامة لهؤلاء الأفراد" (87). وقانون المحافظات غير

بهذا المعنى تعني الديمقراطية بذاتها ومتطلباتها فلا يمكن إدراك اللامركزية الإدارية بمفهومها الصحيح والدقيق إلا في ظل نظام سياسي ديمقراطي<sup>(92)</sup>.

والمرشح العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم 19 لسنة 2013، منح الشخصية المعنوية للوحدات الادارية المحلية<sup>(93)</sup>. حيث إن تطبيق اللامركزية الادارية لا يتحقق إلا من خلال توزيع الوظيفة الادارية بين المركز و الوحدات الادارية و هذا يتطلب منح هذه الوحدات الشخصية المعنوية كي تتمكن من اداء التصرفات القانونية<sup>(94)</sup>، وبغير ذلك ستكون هذه الوحدات مجرد كيانات تابعة للحكومة المركزية وسنكون أمام عدم التركيز الاداري والاخير يفرق عن اللامركزية الادارية.

وطبيعة الوحدات الادارية، يظهر من خلال معرفة طبيعة مجالس هذه الوحدات. وخصوصا ان المحافظة - كأكبر وحدة ادارية - تمارس شؤونها من خلال مجلس المحافظة.

**فمجالس الوحدات الادارية - بوصفها حكومات محلية-** هي أشخاص قانونية، فالقانون هو الذي منحها الشخصية المعنوية و اعطاها صلاحية القيام بإدارة شؤونها وتنفيذ المهام المناطة بها في حدود معينة لا يجوز لها تجاوز هذه الحدود الا بترخيص قانوني جديد، وطبيعتها القانونية تفرض عليها ان تكون تصرفاتها ضمن النطاق الذي حدده لها القانون<sup>(95)</sup>. كما عرفت بأنها: أجهزة تنفيذية متخصصة، تقوم على إشباع وظيفة بعينها، وهي تعبر مباشرة عن إرادة المواطنين في الوحدة المحلية، فيجب أن يرجع إليهم بشكل مباشر في اختيار ممثليهم فيها دون وساطة<sup>(96)</sup>.

فمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها تطبيقا لنظام اللامركزية الإدارية لها طبيعة مزدوجة ، فهي ذات طبيعة قانونية سياسية<sup>(97)</sup>.

1. طبيعة قانونية : فطبيعتها القانونية تظهر من ناحيتين.: فمن ناحية أنها تعمل على تفتيت تركيز الوظيفة الادارية التي تعد جزءا من الوظيفة التنفيذية التي تمارسها السلطة التنفيذية في الدول المعاصرة.

المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 لم ينص على استحداث المحافظة.

ويعد القضاء الوحدة الإدارية الثانية من حيث المرتبة وتأتي بعد المحافظة مباشرة ولم تعترف التنظيمات السابقة للقضاء بالشخصية المعنوية بالرغم من وجود مجلس إدارة القضاء أما التنظيم الجديد للإدارة المحلية - نظام المحافظات - فقد منح القضاء الشخصية المعنوية إضافة إلى وجود مجلس محلي يسمى بـ (مجلس القضاء)<sup>(88)</sup>. و يتألف القضاء من المركز و النواحي التابعة له.

وتعد الناحية الوحدة الإدارية الثالثة من حيث المرتبة وتأتي بعد المحافظة والقضاء حيث تعد الوحدة الادارية الصغرى في سلسلة الوحدات الادارية التابعة للمحافظة. ولم تعترف لها ايضا التنظيمات السابقة بالشخصية المعنوية بل كان يوجد فيها المجلس البلدي الذي اعترف له القانون - قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 - بالشخصية المعنوية، اما قانون المحافظات فقد اعترف للناحية بالشخصية المعنوية وبوجود مجلس محلي - مجلس الناحية - الذي حل محل المجلس البلدي<sup>(89)</sup>. و من الجدير بالذكر أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 قد نص على إستحداث الأفضية و النواحي في الفقرة الحادية عشر من المادة السابعة منه<sup>(90)</sup>.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للوحدات الادارية المحلية

تعد الوحدات الادارية اجزاء من مكونات الاتحاد و تكون محددة جغرافيا وتتميز بخصائص معينة تجعل منها وحدة ادارية ضمن نظام الدولة<sup>(91)</sup>.

ودستور جمهورية العراق النافذ، في المادة 116 منه تكلم عن تكوين النظام الاتحادي في العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية. وبهذا يكون الدستور قد اشار الى نوعين من الوحدات احدهما اقليمي والاخر محلي. وتبنى هذا الدستور النظام الاداري اللامركزي، وعهد ادارة الوحدات الادارية لمجالس منتخبة من أهالي الوحدة. فاللامركزية



– كما ذكرنا سابقا – فالوحدات الادارية عند ممارستها لمهامها تخضع للرقابة المركزية وبذلك، لا يمكن القول أن الهيئات المحلية هي حكومات محلية تأسيسا على استقلالها أو اتساع حريتها في العمل وقياسا على تساويها في بعض السلطات مع الحكومة المركزية في بعض الأنظمة. كما أن السلطات المركزية تتزايد صلاحياتها في الظروف الاستثنائية مثل أوقات الحروب والأزمات الاقتصادية بينما تتناقص سلطات واختصاصات المجالس المحلية ويتضاءل استقلالها كثيرا في هذه الظروف. (103).

عليه، فإن الطبيعة القانونية للوحدات الادارية تتمثل في كونها وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل منها هيئة تمثل سكان الوحدة المحلية، بالتنسيق مع السياسة العامة للدولة وتحت اشرافها. وهي تتجسد التطبيق العملي للسلوب اللامركزي الإداري الذي يقوم على أساس منح هيئات محلية الشخصية المعنوية لإدارة المرافق المحلية تحت اشراف الحكومة المركزية ولغرض أن تتفرغ الأخيرة لإدارة المرافق القومية للدولة.

### المطلب الثالث

#### التنظيم القانوني لتقسيم الوحدات الادارية المحلية

تختلف الدول الحديثة في مجال تقسيم الوحدات الادارية؛ فبعضها تستعمل مستوى واحد للإدارة المحلية كما في سويسرا، حيث توجد وحدات ذات مستوى واحد تسمى (كومينات). والبعض الآخر يستخدم مستويان، فتقسم الوحدات الادارية الى وحدات كبيرة تسمى مقاطعات أو أقاليم و وحدات اصغر تسمى بلديات. كما في الدنمارك و نرويج. اما بالنسبة للدول العربية، فاکثرها تقسم الوحدات الادارية الى محافظات و اقصية و نواحي (104). و من الجدير بالذكر أن تقسيم الوحدات الادارية لا يكون اعتباطيا من جانب المشرع و انما يكون مستندا على اعتبارات معينة، منها على سبيل المثال، المركز الجغرافي و طبيعة الارض و خصائص السكان (105).

أولاً: التنظيم الدستوري لتقسيم الوحدات الادارية: غالباً، يكتفي الدستور بالنص على المبادئ العامة لتنظيم الحكومة

و من ناحية اخرى، وجود هذه المجالس يرجع للقانون. فالأخير يعني بتنظيمها، و يتولى تحديد وبيان المصالح المحلية للإشراف عليها من تلك المجالس، و يتم تشكيلها ايضا بالقانون سواء شكلت عن طريق الانتخاب أم التعيين، أما بالنسبة لاستقلالها (المالي والإداري) فيتحقق عن طريق الشخصية المعنوية التي يمنحها القانون لتلك المجالس، وفيما يخص الرقابة التي تفرض عليها من السلطة المركزية، لتمتعها باستقلال نسبي لا مطلق، فإن مصدرها القانون كذلك، وهي تنشأ وتحل بالقانون (98).

2. طبيعة سياسية: أما طبيعتها السياسية، فتظهر بكونها تعد تطبيقاً عملياً لمعنى مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته و إدارة شؤونه، فهي بهذا المعنى تمثل التجسيد التطبيقي لمبادئ الديمقراطية (99).

وجدير بالذكر ان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في المادة الثانية منه – واستناداً لنص المادة (122) من الدستور العراقي النافذ – اشار إلى ان مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة (100)، وله الحق في إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة وبما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين المحلية... (101). وتوجد مجالس محلية أيضاً في الاقضية والنواحي، الا ان مجلس المحافظة والمجالس المحلية تخضع لرقابة مجلس النواب.

هذا بالإضافة الى انه تم منح مجلس المحافظة والمجالس المحلية اختصاصات عديدة بموجب الفصل الثاني من قانون المحافظات التي لم تنتظم في إقليم. فيتوجب عليها ان تعمل على توفير الخدمات لسكان المنطقة بما يحقق مطالبهم وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لها. وهذا لا يتحقق الا بتوافر الاستقلال والحريّة في العمل من جهة. ومن جهة أخرى فان الدولة ترى ان إعطاء الحريّة المطلقة للوحدات الادارية ترتب عليها مساوئ عديدة؛ فالأمور المتعلقة بالمصلحة العامة والتي تؤثر في مستقبل الدولة تكون من اختصاصات الدولة ويجب أن تنظمها بشكل متوازن بحيث يستفيد منها جميع المواطنين وعلى مستوى واحد من الكفاءة (102). وتأسيساً على ذلك

تتكون من عدد من الأفضية والنواحي والقرى، وهي ثلاثة افضية لكل محافظة وثلاثة نواحي لكل قضاء او قائمقامية. وكل ناحية حدودها الادارية أكثر من ثلاثة قرى كبيرة. أما الفقرة الثانية من المادة نفسها فقد منحت المحافظة التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. وعل اثر ذلك صدر قانون المحافظات التي لم تنتظم في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل. واعتبرت المادة (124-أولاً) بغداد بحدودها البلدية، عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد وينظم وضعها بقانون وأوردت الفقرة (ثالثاً) من المادة تحريماً بان لا يجوز للعاصمة ان تنضم لإقليم لتبقى عاصمة الدولة الاتحادية.

وكما ذكرنا، أن الدستور العراقي النافذ، لم يتطرق الى كيفية إستحداث المحافظة و هذا الأمر يعد طبيعياً كون الدستور لا يدخل في تفاصيل الأمور ودقائقها، و قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، أشار<sup>(110)</sup> فقط الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و القرى و التغييرات الإدارية في العراق عليها دون أن يشير الى كيفية إستحداث المحافظة و هذه المسألة ذات أهمية كبيرة امام المطالبة الجماهيرية من قبل بعض المناطق في العراق و في الإقليم بتكوين محافظات، وكان من الأولى معالجته في القانون المذكور، لأن هذا القانون يعد القانون المنظم للمحافظات و الوحدات المحلية و الإدارية في العراق<sup>(111)</sup>. في حين أشار الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و حدد الإجراءات اللازمة لاستحداثها و التغييرات الأخرى المتعلقة بهما، على الرغم من أنه إذا قارنا المحافظة بالأفضية و النواحي نجد أن المحافظة ذات أهمية أكبر منهما و تضم عدد أكبر من السكان و لها صلاحيات أوسع منهما، هذا من جهة. ومن جهة أخرى. ان التشريعات العراقية السابقة اشارت الى موضوع كيفية استحداث المحافظة<sup>(112)</sup>، كما أشار اليها القانون الأساسي العراقي لعام 1925<sup>(113)</sup>.

**ثانياً: تقسيم الوحدات الإدارية على وفق القوانين العادية:** لقد اولى العراق اهتماماً بضرورة توزيع العمل بين وحدات مركزية تتولى المهام القومية علي مستوى الدولة وبين

المحلية و لا يرد بكافة التفاصيل. وهذا ما بينه الدستور العراقي الصادر سنة 1925، حيث ذكر بانه (تعين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها والقابض في العراق بقانون خاص). و على اثر ذلك صدر قانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927. أما ما يتعلق بشؤون البلدية، فإنها كانت تدار في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص. وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تناط بها بموجب القانون.

وفي الدستور العراقي المؤقت الصادر في 29/ نيسان/ 1964، سلك المشرع نفس المسلك وسار على المبدأ نفسه.<sup>(106)</sup> وكذلك وردت الطريقة نفسها في الدستور الصادر في سنة 1970. فقد أشار هذا الدستور بصورة موجزة جداً إلى تقسيم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية وتنظيمها على أساس الإدارة اللامركزية<sup>(107)</sup>.

والتغيير الذي شهده العراق بعد عام 2003 والتي كانت وليدة تحول دستوري نتج عنه صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004<sup>(108)</sup>، كذلك صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 في 2004/4/6 الخاص بتنظيم السلطات المحلية، ادى الى تبني نظام اللامركزية الادارية. هذا و قد تبني الدستور العراقي النافذ نظاماً يمزج بين الفدرالية و اللامركزية الادارية، رغبة منه في تحقيق المساواة بين الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم. و ان اسلوب المشرع الدستوري هذا في التنظيم قد يؤدي إلى اضطراب و ارباك في بيان الإطار التنظيمي الذي يحكم اختصاصات و حقوق المحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ فمن جانب، تبني الدستور نظام اللامركزية الادارية لها و من جانب آخر منحها اختصاصات تماثل تلك التي منحتها للأقاليم دون ان ينص على ان يكون للمحافظة التي لم تنتظم في إقليم دستور خاص بها<sup>(109)</sup>.

ويظهر موقف المشرع الدستوري العراقي في التقسيمات الإدارية بصورة جلية في المادة (122 - أولاً) التي تنص على "تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى". فقد أوردت هذه المادة احكام عامة في فقراتها الخمسة؛ تضمنت الفقرة الأولى منها تعريفاً للمحافظة وإنها

وحدات محلية تراعي إدارة المرافق والخدمات المحلية منذ سنة 1534 في عهد العثمانيين<sup>(114)</sup>، ومن الجدير بالذكر أن تسمية المحافظة لم تكن معتمدة في النظام الإداري العراقي منذ نشأته الأولى، فقد عرف العراق تسمية لواء وسنجد قبل تسمية المحافظة، فخلال العهد العثماني كانت تسمية سنجد هي السائدة وهو جزء من الولاية. فقد كانت بغداد مقسمة الي 17 سنجقا، ثم صدر نظام الولايات في عهد مدحت باشا في الفترة ما بين 1869-1873. ومنذ عام 1914 أصبح العراق مقسما الي ثلاث ولايات وهي بغداد و البصرة والموصل. و علي اثر احتلال القوات البريطانية للعراق 1917، و قيام ثورة العشرين و توي الملك فيصل الحكم، تم تقسيم العراق إلى عشرة ألوية بداية عام 1921 وبعد إعلان القانون الأساسي العراقي في 21 / 3 / 1925، بدأت مرحلة جديدة من التنظيم الدستوري والإداري، حيث خصص الدستور المواد ( 109 - 112 ) للتنظيم الإداري بصدر قانون إدارة الألوية المرقم (58) لسنة 1927، وبعد ذلك تم استحداث لواء السليمانية عام 1934 ليصبح عدد الألوية (14) لواء<sup>(115)</sup>. الا ان اللواء لم يكن في ظل هذا القانون وحدة إدارية مستقلة، بالرغم من وجود مجلس إدارة اللواء، إلا إنه لم يتمتع بالشخصية المعنوية وإنما كان مجلساً استشارياً وغير منتخب من السكان المحليين بشكل صحيح، وقد اعتبر اللواء أكبر وحدة ادارية و تم منحها الشخصية المعنوية عام 1945<sup>(116)</sup>.

وفي عام 1939 صدرت لائحة لتعديل قانون إدارة الألوية تتضمن جواز استحداث وحدة إدارية يعين اسمها تحت عنوان " المحافظة " ويرأسها موظف بعنوان " محافظ "، ومنه يفهم أن المحافظة كانت جزءا من اللواء. أي أنها لم تكن أكبر التقسيمات الإدارية ، و بصدر قانون المحافظات 159 لسنة 1969 والذي قضى في نص المادة الثانية منه على " تقسم الجمهورية العراقية إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواحي، ويكون لكل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارات المحلية ". فحددت اللامركزية الادارية.

التقسيمات الادارية بالمحافظة والقضاء والناحية<sup>(117)</sup>. وبصدر قانون المحافظات 159 لسنة 1969، بموجب تم الغاء قانون إدارة الألوية و تعديلاته وبعض الأنظمة والتعليمات<sup>(118)</sup>. وهذا القانون اعتمد مبادئ اللامركزية الادارية، فقد اعطى الشخصية المعنوية للوحدات الادارية<sup>(119)</sup>. وقد وردت فيه أول إشارة صريحة للمحافظة بشكلها الحالي في العراق حيث منحها الشخصية المعنوية اللازمة لأداء عملها ووظائفها، وبالرغم من ذلك فإنه لم يأت بتعريف صريح للمحافظة، واكتفى ببيان أن المحافظة هي " وحدة إدارية "، كما أسبغ هذا الوصف على الناحية والقضاء . بعد صدور القانون أعلاه، تم استحداث محافظتين هما دهوك والمثنى عام 1969 ومحافظتي النجف وصلاح الدين عام 1976 ليصبح عدد محافظات العراق 18. وانطوى القانون المذكور على تقسيم الوحدات الادارية الى محلات ضمن الحدود البلدية والى قرى خارج هذه الحدود من خلال بيان يصدره الوزير بناء على طلب المحافظ بالاستناد الى قرار مجلس الوحدة الادارية المعنية<sup>(120)</sup>. وعند صدور قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل قد الغيت القوانين التي سبقته كقانون المحافظات رقم 159 وتعديلاته وقانون مجالس الشعب رقم (25) لسنة 1995 وقانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 حول تشكيل واختصاصات المجالس البلدية وتعديلاته وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) في 2004. وأكد هذا القانون التقسيم الاداري الذي يجعل من المحافظة الوحدة الادارية الأساسية والتي تقسم بدورها الي اقضية ونواحي و قري<sup>(121)</sup>، كما اشار القانون في المادة (54) منه الى ان ادارة القرية تكون عن طريق مجلس الناحية ومدير الناحية حسب الإختصاص ومن خلال المختار<sup>(122)</sup>. و بهذا تتكون اللامركزية الادارية في النظام العراقي من المستويات الثلاثة ( المحافظات والأقضية و النواحي). فتضم كل محافظة مجموعة من الأقضية والنواحي، التي هي اشخاص معنوية ادارية تتبع اللامركزية الادارية.

## الخاتمة

وفي ختام بحثنا الموسوم ب (الوضع القانوني للوحدات المكونة للدولة الفدرالية في النظام القانوني العراقي) نعرض أهم الاستنتاجات والمقترحات:-

## الاستنتاجات:

1. تم اقرار النظام الفدرالي(الاتحادي) في الدولة العراقية في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية 2004 وتم التأكيد عليه في دستور 2005، وقد اعترف هذا الدستور في المادة (117) منه باقليم كردستان وسلطاته القائمة. ويمكن القول ان الاتحاد تم بالإرادة التي فرضته في الدستور على اثر الأوضاع التي مر بها العراق، على الرغم من توفر المبررات الموضوعية للاخذ به.

2. توجد في الانظمة الفدرالية حكومة مركزية أو فدرالية (اتحادية)، وكذلك حكومات الوحدات المكونة لها مثل المقاطعات اوالولايات اوالاقليم اوالامارات، وقد تشكل البلديات (المحافظات) أيضا مستوى متميز من النظام الحكومي. بالإضافة الى وجود وحدات محلية أصغر من المحافظة. التي في العراق تتمثل بالأقضية والنواحي.

3. إن هيكلية النظام الإتحادي في العراق يقوم على مستويات تتمثل بالحكومة المركزية و الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية كما هو مبين في دستور الدولة.

4. يظهر من نصوص الدستور العراقي النافذ انه اخذ بثلاثة انواع من أنظمة الحكم الاداري التي تطبق في العالم؛ النوع الأول نظام الأقاليم، والذي نصت عليه المواد (116-121). والثاني نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم والذي نصت عليه المادتين (122، 123). والثالث نظام الإدارات المحلية والذي نصت عليه المادة(125)، ومن الجدير بالذكر أن نص المادة ( 124)لم تجيز للعاصمة بغداد ان تنظم في إقليم.

5. عاجل الدستور العراقي النافذا احكام الأقاليم واحال الى القانون امر تنظيم قواعدها الإجرائية.

6. ان المفهوم القانوني للوحدات الادارية، يتمثل بكون هذه الوحدات احد ركائز نظام اللامركزية الادارية باعتباره اسلوب من اساليب الادارة. ومنحت هذه الوحدات الشخصية المعنوية لتقوم بتقديم خدمات في مناطق محددة.

7. توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم يكون على أساس اللامركزية السياسية وبين الحكومة الاتحادية و المحافظات غير المنتظمة في إقليم، يكون على اساس اللامركزية الإدارية.

8. لقد نھج دستور جمهورية العراق النافذ للمحافظات غير المنتظمة في اقليم اطاران تنظيميان ، يتمثل احدهما في منح المحافظات اختصاصات في ظل اللامركزية، ويتمثل الثاني في منحها اختصاصات في ظل النظام الفدرالي.

9. الدستور العراقي منح الاقاليم اختصاصات واسعة، حيث اشار الى اختصاصات الحكومة الإتحادية بشكل حصري و غير ذلك تكون من صلاحيات الاقاليم و تطرق الى الامور المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم على سبيل المثال ولا الحصر، حيث ان عبارة (تكون الاختصاصات الالية... الخ) لم ترد بشكل حصري لذا يمكن اضافة اختصاصات اخرى غير التي ذكرت في المادة (114)، و عند التنازع يكون الاولوية لقانون الاقليم على القانون الاتحادي. وبهذا ما ورد في المادتين ( 111 ) و (112) تكونان محكومتين بذلك.

10. نتيجة لعدم الالتزام بنصوص الدستور وغموض والتباس بعض بنوده وخصوصا تلك التي تتعلق بتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية الاتحادية وسلطة الإقليم تحدث حالة من التوتر في العلاقة بين المركز و الاقليم. وخاصة في ظل عدم استقرار الوضع السياسي. حيث أن نصوص الدستور تعزز سلطات الأقاليم على حساب ضعف سلطة المركز.

11. إن امتلاك الوحدات المحلية سلطة اتخاذ ما يلزم من القرارات الادارية التي تلي حاجاتها وتحقق مصالحها مع الاخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة الاتحادية- الذي يتعين الا يتخطى استقلال هذه الوحدات- يكون الدستور العراقي لسنة

تعني بالإجراءات اللازمة لإستحداث المحافظة باعتبارها أكبر وحدة ادارية محلية ، فضلا عن ان المشرع تطرق الى موضوع إستحداث الأقضية و النواحي و التغييرات الأخرى المتعلقة بهما.

### الهوامش

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة (72) من الدستور الفرنسي النافذ لعام 1958 على التقسيم الاداري للجمهورية وبينت " ان المجتمعات المحلية في الجمهورية هي البلديات و المقاطعات والاقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص ... " و لاقاليم ماوراء البحار وضعا دستوريا خاصا و هذا التقسيم شبيه بالتقسيم الاداري في العراق بموجب الدستور النافذ. لمزيد من التفاصيل ينظر، جورج فيدا و بيار دولفي، القانون الاداري، ج ٢، المؤسسة الجامعه للدراسات والنشر، 2008، ص 321 .

(2) منشورات IDEA ( international Institute for democracy and electoral assistance)، وهي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم، الفدرالية. 2015، ص 4.

(3) د. احمد غازي فيصل، التنظيم القانوني للوحدات الادارية المحلية، مركز الدراسات العربية، 2019، ص 69 .

(4) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية ( الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي 1971، ص 24 .

(5) موريس هوريو (17 أغسطس 1856 - 12 مارس 1929) كان عالم فقه، عالم اجتماع فرنسي ومفكر قانوني، قام بتدريس القانون العام في جامعة تولوز منذ عام 1888، والقانون الدستوري منذ عام 1920.

(6) رغم ان بعض المذاهب الفقهية انتقدت ما ذهب اليه هوريو وقللت من قيمة الأقليم باعتباره مجرد حيز لاختصاص الدولة ( النظرية الموضوعية) او انه مجرد نطاق للنظام القانوني للدولة ( النظرية النمساوية). ومن جهة اخرى، ظهرت في العصر الحالي بعض الأحداث تخفف من قيمة الأقليم؛ كانتشار ظاهرة الهجرة، ظهور بعض التكتلات الدولية على اساس الطابع المهني او الروحي او الاقتصادي... الخ، بذل الجهود الدولية لتوحيد القوانين والأنظمة، تطور وسائل الاتصال وعلى وجه الخصوص الطيران و وسائل الإذاعة التي تصف الأقليم وسيلة التحرك للسلطة الرسمية. شارل روسو، القانون الدولي العام، الاهلية للنشر والتوزيع، 1987، ص 136، 137 .

(7) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط 6، بغداد، عام 2001، ص 226 .

2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، الاساس الدستوري والقانوني لذلك.

12. ان دستور العراق لعام 2005 يوصف بانه دستور جامد لصعوبة وتعقيد إجراءات تعديله و بدون التدخل والتوافق السياسي، فان تعديل الدستور بشكله الطبيعي والقانوني فائق الصعوبة .

13. حظر الدستور العراقي إجراء اي تعديل من شأنه الانتقاص من سلطات الأقاليم والمحافظات.

14. ان إستمرار نظام الفدرالية يتوقف على مدى جدية الأطراف لإنجاح الإتحاد كإتحاد ومراعاة المصلحة العامة له التي يفترض أنها تمثل مصلحة أعضائه. وبناءً على ماتقدم، يمكن القول أن المجتمع العراقي بحاجة إلى رفع مستوى وعيه السياسي والثقافي والديمقراطي مع ضرورة رفع مستوياته المعيشية وذلك بغية توفير أسس ومقومات الديمقراطية التي ستسهم مع مرور الوقت بدورها في نجاح تطبيق الفدرالية في هذه الدولة.

### المقترحات:

1- في سبيل ان لا تفقد الادارة اللامركزية المعنى الحقيقي لها، نوصي السلطة المركزية ان لا تتمادى في رقابتها على الوحدات المحلية بحيث تخرج من مفهومها والحدود المعلومة لها.

2- نوصي بضرورة التوافق السياسي بين الجهات السياسية في العراق بالشكل الذي يخترق كل العقبات التي وضعها الدستور على التعديل. وجعل التعديل ممكناً من خلال تبني المادة (126) من الدستور.

3- نوصي اللجنة المكلفة بتعديل الدستور، بضرورة اعادة النظر بالدستور العراقي وخاصة المواد التي تحدد الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وازالة الغموض و عدم الوضوح عنها.

4- نوصي لجنة تعديل الدستور بتعديل الفقرة الرابعة من المادة (126) بالشكل الذي يعطي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة اقتراح تعديل الدستور.

5- نقترح على المشرع العراقي صياغة نصوص ضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ،

Dominion of the Commonwealth, as long as it has a being.”

(20) د آمنة حسين صبري، عبدالله كريم حمادي، المصدر السابق، ص 225.

(21) لمزيد من التفاصيل يرجع شارل روسو، القانون الدولي، المصدر السابق، ص 139.

(22) شارل روسو، المصدر نفسه، ص 140.139.

(23) جواد كاظم عبد نصيف البكري، اسس توزيع الثروات في الأنظمة الفدرالية، مقال أكاديمي منشور على الموقع الإلكتروني لشبكة جامعة بابل.

[www.uobabylon.edu.iq](http://www.uobabylon.edu.iq)

تاريخ الزيارة 2027/8/4.

(24) William H. Riker. The Development of American Federalism, Kluwer Academic Publishers, 1987, P.9.

(25) The word federation: refers to a specific species within the genus of federal political systems. A federation is a compound policy combining constituent units and a general government, each possessing powers delegated to it by the people through a constitution. - Ronald L. Watts, federalism, federal political systems, and federations, institute of intergovernmental relations, queen's university, Canada, 1998, p.5

(26) عبد الرحمن البراز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، مطبعة العاني، 1958، ص 29 و 41.

(27) عامر إبراهيم أحمد، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013، ص 292 و 293.

(28) تنص المادة الأولى من دستور جمهورية العراق النافذ على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). والمادة (116) تنص على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وإقليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية).

(29) د. احمد عدنان عزيز، العلاقة بين السلطات الاتحادية وإقليم

كوردستان، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، العدد التاسع والسبعون، سنة 2019، ص 205 و 206.

(30) أحمد غازي فيصل، المصدر السابق، ص 73.

(31) محمد عودة محسن، إصلاح النظام اللامركزي الإداري في العراق، بحث مقدم الى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام في جامعة الكوفة/ كلية القانون، 25-26 نيسان 2018.

(8) نقلا عن الوليد خالد عبداللطيف، تشكيل الأقاليم الوظيفية في العراق

بين متطلبات الدستور والامكانيات التنموية، بحث منشور في مجلة المخطط والتنمية، العدد (28)، 2013، ص 2.

(9) الوليد خالد عبداللطيف، المصدر السابق، ص 3.

(10) د. آمنة حسين صبري، عبدالله كريم حمادي، الحكم الذاتي وتجربه الأقاليم (اقليم كردستان العراق نموذجا)، بحث منشور في الموقع الإلكتروني [www.ijssj.net](http://www.ijssj.net) للمجلة العلمية والاكاديمية العراقية، ص 274 و 275، تاريخ الزيارة 2021/8/16.

(11) الوليد خالد عبداللطيف، المصدر السابق، ص 3.

(12) تنص المادة (120) على "يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد

هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور."

وتنص المادة (121/أولاً) على " لسلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. "

(13) د. أحمد غازي فيصل، المصدر السابق، ص 69.

(14) ومن أبرزهم العالم الفرنسي (فوشي).

(15) أ. علي هادي حميدي الشكرائي، محاضرات في القانون الدستوري/ طبيعة حق الدولة على إقليمها، التي القيت في تاريخ 2021/2/5، منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة بابل، تاريخ الزيارة 2021/8/26.

(16) فما يثير الجدل انه من غير البديهي أن تكون مجموعة واحدة قادرة على المطالبة بالسيادة على مساحات شاسعة من الأرض، كما فعلت الإمبراطوريات الأوروبية في عصر الاكتشاف...

“What causes argument, that it is counter-intuitive that a single group should be able to claim sovereignty over vast tracts of land, as the European empires did in the 'Age of Discovery'...”. Moore, Margaret, "Territorial Rights and Territorial Justice", The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2020.

(17) لمزيد من التفاصيل راجع د. عبدالفتاح عبدالرزاق محمود، الإعلان

عن الدولة، دراسة تاصيلية تحليلية في القانونين الدولي والدستوري، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2009، ص 49.

(18) شارل روسو، المصدر السابق، ص 139.

(19) Locke connects the creation of authority over persons and authority over territory in this way: “By the same Act therefore, whereby any one unite his Person, which was before free, to any Commonwealth; by the same he unites his Possessions, which were before free, to it also; and they become, both of them, Person and Possession, subject to the Government and

(50) تنص المادة ( 115 ) من الدستور العراقي النافذ على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات المحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما. "

(51) وليد خدوري، نفض كردستان و مستقبل العراق ، مقال منشور على الرابط [faceiraq.com/news](http://faceiraq.com/news) تاريخ الزيارة 2022/12/2 .

(52) حيث أن المادة (6) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان تنص على أن وزير الثروات الطبيعية في الإقليم هو المسؤول عن التفاوض وإبرام الاتفاقيات وتنفيذ جميع الإجازات ومن ضمنها العقود النفطية التي أبرمتها.

(53) شورش حسن عمر، خصائص النفط الفدرالي في العراق، ط5، القاهرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ص 279 .

(54) شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص 234 .

(55) كردستان سعيد، إشكالية توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.researchgate.net/publication/321788305> ، في 2021/4/7 ، تاريخ الزيارة 2021/7/27 .

(56) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مطبعة موكرياني/اربييل، 2000، ص 470-471 .

(57) فريد أسسرد، المسألة الكردية بعد قانون ادارة الدولة العراقية، السليمانية ، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، 2004، ص 52 .

(58) شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص 140 .

(59) انطلاقاً من المادة (58) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والمادة (140) من الدستور الاتحادي الدائم و الفقرة (22) من برنامج الحكومة الاتحادية لسنة 2006 ، تم تشكيل لجنة سميت (اللجنة العليا لتنفيذ المادة140 ) و هذه اللجنة تعتبر لجنة دستورية تنفيذية وزارية قانونية.

(60) ونص الاتفاق الذي قامت عليه حكومة الوحدة الوطنية في أيار 2006 على وجوب اكتمال عملية التطبيع بحلول 31 آذار 2007 ثم إجراء الإحصاء خلال فترة غايته 31 تموز 2007 واخيراً إجراء الاستفتاء بحلول 30 تشرين الثاني من نفس العام ويهدف هذا الاستفتاء الى تحديد وضع مدينة كركوك وغيرها من المناطق.

(32) الوليد خالد عبداللطيف، المصدر السابق، ص 4 .

(33) للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذه المبررات، يرجع د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مطبعة وزارة التربية، اربيل، 2000. ص 458-464 .

(34) باور احمد حاجي السليفاني، الفدرالية في العراق بعد 2003، مطبعة خاني/ دهوك /2012، ص123 .

(35) عبد الفتاح عبد الرزاق، مبدأ التدخل وعدم التدخل في القانون الدولي العام، ط1، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، اربيل، ص 374 ومابعدها .

(36) ينظر القرار 688 1991/4/5 المنشور على الموقع الرسمي للامم المتحدة .

[www.un.org](http://www.un.org)

(37) عبد الفتاح عبد الرزاق ، المصدر السابق، ص 423 .

(38) د. علي عباس مراد، د. سمير جسام راضي، مخاطر انشاء اقاليم فدرالية جديدة في العراق على اسس اثنية - طائفية. بحث منشور على الموقع الإلكتروني للمجلة الاكاديمية العراقية، تاريخ الزيارة 2021/9/10، ص 1 .

(39) د. علي عباس مراد، د. سمير جسام راضي، المصدر السابق، تاريخ الزيارة 2021/9/10، ص 3.1 .

(40) منذر الشاوي ، فلسفة الدولة، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 181 .

(41) و على اعتبار ان الاقليم ممثل دبلوماسياً وثقافياً ضمن المؤسسات الاتحادية السيادية الخارجية. و بالتالي ما كان يجب ان تعطي هذه الصفة للاقليم. د. علي حسين أحمد، وجهة نظر قانونية في أزمة الإدارة المحلية في العراق ، المصدر السابق ، ص 257

(42) ينظر المادة (121 الفقرات اولا، ثانيا، ثالثا، رابعا و خامسا).

(43) ينظر المواد(114/أولا) و (110//ثالثا) من دستور جمهورية العراق النافذ.

(44) ينظر المادة 114 الفقرات (ثانيا، ثالثا، رابعا، خامسا، سادسا وسابعا) من الدستور نفسه.

(45) ينظر المادة (112/أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(46) ينظر المادة (112/ثانيا ) من دستور جمهورية العراق النافذ.

(47) ينظر المادة(114/سابعا) من نفس الدستور.

(48) محمد حازم حامد الاختصاصات الدستورية لإقليم كردستان العراق وتأثيرها في العلاقة مع الحكومة الاتحادية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، جامعة بغداد /مركز الدراسات الدولية، العدد 79، 2019، ص 432 .

(49) د. ميثم حنظل شريف و د. علي هادي عطية الهلالي، المصدر السابق، ص 191،192 .

- (73) ينظر المواد (11،12،13،14،15،16،17،18،19) من القانون نفسه.
- (74) الجدل الذي ثار بين مختلف القوى السياسية كان بعيداً عن أية أسس دستورية وذلك لأن الحجة الاساسية للاطراف التي عارضت مشروع قانون الاجراءات التنفيذية تمثلت بانه؛ يجب تطبيق نص المادة (142) الذي يقضي بإنشاء لجنة لمراجعة نصوص الدستور واقتراح التعديلات الممكنة على الدستور والاستفتاء عليها قبل الشروع بتطبيق المادة(118) وطرح مشروع القانون للتصويت في مجلس النواب. أما الاطراف التي قدمت مشروع القانون، فقد احتجت بان المادة (118) تتضمن مدة دستورية يقتضي الالتزام بها ثم إنه ينطوي على إجراءات تنفيذية فقط، اضافة الى ذلك فان أي تعديل على الدستور يصعب أن يبدأ بشكل الدولة الاتحادي. ثم تم الاتفاق على إقرار مشروع القانون، فالجج التي قدمتها الاطراف لتبرير معارضتها للمشروع غير مستندة الى أسس دستورية، فلا يوجد ارتباط بين نص المادة (118) ونص المادة (124) حيث ان هذا القانون هو قانون إجرائي أما اصل المبدأ الفيدرالي فهو مقر في الدستور النافذ الذي وافقت عليه القوى السياسية، فضلاً عن انه تم إقرار العديد من القوانين دون ان تثار مثل هذه الاعتراضات. لمزيد من التفاصيل ينظر، د.عقيل محمد عبد. وم. سليم نعيم - خضير، رؤية تحليلية عن توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 23، في 2009/1/6، ص 24-26.
- (75) أن المنطقة الكردية كانت تحكّم لغاية 3/11 / 1974 بقانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، وبعد هذا التاريخ ولغاية 1991 حكمت المنطقة بقانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان سنة 1974، اما بعد 1991 ولغاية 2003 فإن المنطقة قد انفصلت عن الدولة العراقية لتحكم نفسها بنفسها وبعد صدور دستور 2005 ولحد الآن فإن الاقليم يحكم بهذا الدستور وكذلك قانون المحافظات لاقليم كردستان العراق الذي اصدرته حكومة الاقليم في 4/3 / 2009 . لمزيد من التفاصيل ينظر، يوسف فواز الهيتي، المصدر السابق، ص 200.
- (76) رافع خضر شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الفدرالية، مكتبة زدn الحقوقية، 2018، ص 60 و 201.
- (77) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2001، ص 43.
- (78) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، 1982 .
- (79) محمود عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية ، القاهرة ، مكتبة القاهرة المدنية، 1968، ص12
- (80) تختلف نوعية الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية باختلاف الأنظمة المتبعة في الدول و قوانينها، ففي إنجلترا مثلاً إن الوحدة الإدارية تتمتع بقسط كبير من الحرية في إدارة شؤونها. أما في فرنسا والعراق و مصر فتتمثل هذه الرقابة بما يسمى الوصاية الإدارية. لمزيد من التفاصيل، ينظر، ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1987، ص 81
- (61) د. شيماء معروف فرحان، اشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 62، 2018، ص 43-45 .
- (62) ينظر المادة (142) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (63) ينظر المادة (126) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (64) تجدر الإشارة الى انه، قرر مجلس النواب بتاريخ 2006/9/26 تشكيل لجنة إعادة النظر بالدستور، لتقديم توصيات ومقترحات بشأن تعديل الدستور، من (27) عضواً من مختلف الكتل في البرلمان حيث ان المادة (142) من الدستور اشترطت وجود تكوين هذه اللجنة من المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي الا انها اخفقت في عملها . ينظر : طارق حرب، تشكيل لجنة تعديل الدستور عظم الطوالب وخطورة الوجائب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqkhair.com> تاريخ الزيارة 10 /12/2022.
- (65) أحمد الدباغ ، مشكلات كبيرة تعترض الدستور العراقي .. هل سيُعدل ؟ مأخوذ من الموقع الإلكتروني Noonpost.com ، تاريخ الزيارة 2/12/2022.
- (66) د. عكاب احمد محمد، فاعلية المادة (126) في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في ضوء المادة (142) منه، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (3) المجلد (2) العدد (1) الجزء (1) ايلول 2018، ص 339.
- (67) م ميثاق مناحي العيساوي، تعديل الدستور العراقي وفق المادتين (142) و (126) اشكالية دستورية أم اشكالية سياسية، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية في جامعة كربلاء، (CSS) www. Kerala University Center for Strategic Studies في 28 نوفمبر 2019، تاريخ الزيارة 2/12/2022.
- (68) د. فياض عامر حسن ، تعزيز الوحدة الوطنية العراقية بين الفيدرالية والمركزية وتعديل الدستور، بحث منشور في الموقع الإلكتروني للمجلة العلمية الاكاديمية العراقية. [www.Iasj.net](http://www.Iasj.net)
- (69) ينظر المادة (119) من الدستور والمادة الاولى من قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008 .
- (70) ينظر المادة (3) من القانون نفسه.
- (71) ينظر المادة (4) من قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008 ،
- (72) ينظر المواد(7،8،9،10،5،6) من نفس القانون.



(91) م. فوزية خدا كرم عزيز، الفيدرالية في العراق والأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، بحث منشور في مجلة الباحث الإعلامي، العدد 9-10 حزيران - أيلول، 2010، ص 158.

(92) وهذا الربط بين اللامركزية والديمقراطية تؤيده الوقائع، ففي فرنسا مثلاً، لم تنتصر اللامركزية إلا بانتصار الديمقراطية وذلك كان في ظل الجمهورية الثالثة عام 1875. منذر الشاوي - القانون الدستوري ( نظرية الدولة ) - منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد، 1981، ص 212.

(93) ينظر المواد ( 22 و 2 / ثانيا ) من قانون المحافظات التي لم تنتظم في اقليم رقم 21 لسنة 2008.

(94) نص قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 على منح الشخصية المعنوية للوحدات الادارية بشكل صريح في الفقرة الاولى من المادة الثانية منه. كما ان قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 الملغي، نص في المادة الاولى منه على ان يكون لكل من المحافظة والناحية والقضاء مجلس شعب يتمتع بالشخصية المعنوية. و تتمتع هذه المجالس باختصاصات حددها القانون. وكانت نصوص القانون تسري على مجالس الشعب المحلية في محافظات منطقة كردستان - منطقة الحكم الذاتي - بالتوافق مع احكام قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان (33). الذي صدر سنة 1974.

(95) عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا، مطبعة الرابطة، 1956، ص 162.

(96) د. سليمان نجاد الطماوي مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، 1978، ص 342.

(97) د. جورج سعدة، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، من دون مكان طبع، 2006، ص 29.

(98) عبد المجيد القيسي، المصدر السابق، ص 162.

(99) د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، منشأة المعارف، 1984، ص 66.

(100) عدلت المادة (٢) من قانون المحافظات بموجب التعديل الثاني للقانون رقم 19 لسنة 2013 مبيئة تعريف مجلس المحافظة بأنه " سلطة تشريعية ورقابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يمثلها رئيسها او من يخوله ، لها الحق في اصدار تشريعات محلية تمكنها من ادارة شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض وأحكام الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ". وبهذا نجد انما قد حذفت عبارة ( مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية ) مكنته بالقول بان (مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية ).

(101) بالاطلاع على نص المادة (122) من الدستور نرى ان المبدأ المتبع هو اللامركزية الادارية، وان اعطاء الصلاحيات التشريعية لمجلس المحافظات على وفق القانون المذكور يتعارض مع ما جاءت به المادة (122) من الدستور التي تنص على "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون."

(102) وجد صراع بين الهيئات المحلية في انكلترا والحكومة المركزية في تلك الدولة على رغبة الهيئات في الحصول على الاستقلال في اعمالها وبين حق

(81) لمزيد من التفاصيل، ينظر د. ادم حازم احمد وصباح سهيل على عبد الجمعي، الأفق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد 11، سنة 2019، ص 43-46.

(82) أكرم حسام وآخرون الفدرالية والأقاليم في العراق حل للأزمة أم خطوة نحو التقسيم " متاح على الرابط [www.baghdadcenter.net/details-88.html](http://www.baghdadcenter.net/details-88.html) تاريخ الزيارة 2022/12/18.

(83) مهدي حسن زويلف، إدارة الأفراد في منظور كمي، بغداد: دار المشي للطباعة والنشر، 1982، ص 222.

(84) من اهم شروط نجاح النظام الفدرالي في العراق.

- النظام الديمقراطي

ان النظام الفدرالي ينجح ويستمر في الدول التي يسود فيها الحكم الديمقراطي وتؤمن بمبادئ الديمقراطية المتمثلة بإعطاء الحق للمجموعات القومية ان تعمل على تحقيق مصالحها واشباع حاجاتها. بالإضافة إلى أن تقسيم السلطة بين المركز والإدارات الإقليمية، يتم في ظل النظام الديمقراطي.

- التعددية الحزبية

ان كل التجارب الفدرالية الناجحة تؤكد على ان سيادة نظام الحزب القائد في الدولة يتناقض مع طبيعة الحكومة الفدرالية. وعلى العكس من ذلك فان قيام احزاب مختلفة و بروز التعددية الحزبية على مستوى الاتحاد و الأقليم ينسجم مع طبيعة النظام الفدرالي.

- الترحيب والتقبل النفسي

ان توفر الرغبة القومية في تكوين اتحاد قوي، ليس من منظور القيادات السياسية فحسب وانما على المستوى الشعبي ضرورة ملحة لقيام ونجاح النظام الفدرالي. لمزيد من التفاصيل ينظر، باور احمد حاجي السليفاني، الفدرالية في العراق بعد 2003، مطبعة خاني في دهوك، 2012، ص 125-127.

(85) ينظر المادة (122/اولا) من دستور جمهورية العراق النافذ.

(86) ينظر المادة(1/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

(87) بمامة نجاد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2015، ص 25

(88) ينظر المادة الثانية من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي.

(89) ينظر المادة الثانية من القانون نفسه.

(90) حادي عشر :- 1- المصادقة بالاجلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث او تغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير .

على اقتراح وزير الداخلية و موافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة (المحل).

(113) تنص المادة الثالثة من القانون الأساسي لسنة 1925 على أنه "تعين المناطق الإدارية و أنواعها و أسمائها و كيفية تأسيسها... بقانون خاص".

(114) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، المصدر السابق، ص 46.

(115) ماهر صالح علوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل، دار الكتب للثقافة والنشر، 1996، ص 48.

(116) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، المصدر السابق، ص 46.

(117) علي حسين أحمد، وجهة نظر قانونية في أزمة الإدارة المحلية في العراق بعد عام 2003، مجلة الجامعة العراقية، العدد 43، ج 2، ص 253.

(118) من ضمن الانظمة التي تم إلغائها، الانظمة التي كانت تختص بتعيين الموظفين الإداريين و ترفيعهم. كنظام انتقاء الموظفين الإداريين و ترفيعهم رقم 62 لسنة 1946.

(119) ينظر المادة (2 / اولا) من قانون المحافظات رقم (156) لسنة 1969.

(120) ينظر المادة (7 / اولا) من القانون نفسه.

(121) ينظر المادة (1 / اولا) من قانون المحافظات التي لم تنتظم في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

(122) تنص المادة (54) من القانون السابق الذكر على (تدار القري والأحياء من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كل حسب اختصاصه من خلال المختار الذي يمارس عمله وفق القانون).

## قائمة المصادر

### اولا: الكتب العربية

د. احمد غازي فيصل، التنظيم القانوني للوحدات الادارية المحلية، مركز الدراسات العربية، 2019.

باور احمد حاجي السليفاني، الفدرالية في العراق بعد 2003، مطبعة خاني/ دهوك /2012.

د. جورج سعده، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، من دون مكان طبع، 2006.

د.حمود عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية، القاهرة ، مكتبة القاهرة المدنية، 1968.

د.خالد سمارة الزعي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، منشأة المعارف، 1984.

رافع خضر شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الفدرالية، مكتبة زين الحقوقية، 2018.

د.زكريا المصري، اسس الادارة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2007.

د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، 1982.

الدولة في الاشراف، وكانت حجة الأولى الظروف التاريخية و كانت الدولة تنادي بان الضرورات العملية والآراء الحديثة تبرر تدخلها. لمزيد من التفاصيل، ينظر عبدالمجيد حسيب القيسي، المصدر السابق.

(103) د.خالد سمارة الزعي، المصدر السابق، ص 45.

(104) حدد القانون رقم 213 الصادر في سنة 1982، والمتعلق بحقوق وحرثيات الأقاليم والمحافظات والبلديات في المادة (59) منه، التقسيمات الإدارية المحلية في فرنسا، بثلاث مستويات وهي: الأقاليم (Regions) والمحافظات (Departements) والبلديات (Communes) و منحها الشخصية المعنوية ويوجد داخل الوحدات السابق ذكرها، تقسيمات إدارية تتبع الحكومة المركزية، وتعتبر فروعاً لها وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية. هذا وتخضع مدينة باريس لنظام إداري محلي متميز، وذلك لاعتبارات تتمتع بها المدينة. لمزيد من التفاصيل ينظر، د.زكريا المصري، اسس الادارة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 266 وبعدها.

(105) عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، المصدر نفسه، ص 43.

(106) تنص المادة (84) منه على " تقسم الجمهورية العراقية الى وحدات ادارية تنظم و تدار وفقا للقانون.

(107) ينظر المادة (9 / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 1970.

(108) ينظر المواد (4 و 52) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

(109) د.ميثم حنظل شريف وعلي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، منشور في مجلة جامعة ذي قار، ع 4، المجلد 2، 2007، ص 196، 197.

(110) في المادة (7/11) من الفرع الأول من الفصل الثاني بعنوان (إختصاصات مجلس المحافظة).

(111) والحال كذلك بالنسبة لمشروع دستور اقليم كردستان، حيث تطرقت المادة (102) منه لإستحداث الوحدات الإدارية و التي جاءت تحت عنوان (الإدارات المحلية و المجالس البلدية)، وأشارت الى موضوع إستحداث المحافظة والأفضية و النواحي و القرى بصورة عامة، و لم تتطرق الى القواعد والتفاصيل التي يمكن على أساسها أن تغطي كل الأمور المتعلقة بالوحدات المحلية الإدارية . و بالنسبة للقانون المنظم للوحدات المحلية في الإقليم فهو قانون المحافظات لاقليم كردستان رقم (3) لسنة 2009، و من خلال ملاحظة نصوص هذا القانون يتبين لنا انه كمنيله (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 الإتحادي)، لم يتطرق الى كيفية إستحداث المحافظة داخل اقليم كردستان، رغم تطرقه الى كيفية إستحداث الأفضية و النواحي و تحديد إجراءات إستحداثها و تعديل حدودها و مركزها و أسمائهما في المادة (26/2) من هذا القانون. ينظر المادة (102) من مشروع دستور اقليم كردستان و المادة (2/26) من قانون المحافظات والأفضية و النواحي لاقليم كردستان رقم (3) لسنة 2009.

(112) على سبيل المثال أشار قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي، الى هذا الموضوع فنص المادة الخامسة منه على : "تستحدث المحافظة، و يعين و يغير مركزها و أسمائها و تثبت و تعدل حدودها و يفك ارتباط الأفضية و النواحي منها ، و تلحق بمحافظة أخرى بمرسوم جمهوري يصدر بناء

- د. سليمان مُجَّد الطماوي مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، 1978.
- شارل روسو، القانون الدولي العام، الاهلية للنشر والتوزيع، 1987.
- شورش حسن عمر، خصائص النفط الفدرالي في العراق، ط5، القاهرة، المركز العربي للنشر والتوزيع.
- طاهر مُجَّد مايع الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، مكتبة السنهوري، بيروت، 2017.
- عامر إبراهيم أحمد، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013، ص292 و 293.
- عبد الرحمن البزاز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، مطبعة العاني، 1958.
- د. عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2001.
- د. عبد الفتاح عبد الرزاق، مبدأ التدخل وعدم التدخل في القانون الدولي العام، ط1، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، اربيل.
- عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا، مطبعة الرابطة، 1956.
- د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة، دراسة تاصيلية تحليلية في القانونين الدولي والدستوري، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2009.
- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط 6، بغداد، عام 2001.
- فريد أسسرد، المسألة الكردية بعد قانون ادارة الدولة العراقية، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، 2004.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1987.
- ماهر صالح علوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل، دار الكتب للثقافة والنشر، 1996.
- د. مُجَّد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، مطبعة وزارة التربية، اربيل، 2000.
- د. مُجَّد كامل ليلة، النظم السياسية ( الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، 1971.
- د. منذر الشاوي - القانون الدستوري ( نظرية الدولة ) - منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد، 1981.
- د. منذر الشاوي ، فلسفة الدولة، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- مهدي حسن زوليف، إدارة الأفراد في منظور كمي، بغداد: دار المشي للطباعة والنشر، 1982.
- يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسه مصر مرتضى للكتاب العراقي، 2011.
- ثانيا: الكتب الأجنبية**
- Moore, Margaret, "Territorial Rights and Territorial Justice", The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2020.
- William H. Riker. The Development of American Federalism, Kluwer Academic Publishers, 1987.
- Ronald L. Watts, federalism, federal political systems, and federations, institute of intergovernmental relations, queen's university, Canada, 1998.
- ثالثا: البحوث المنشورة**
- د. احمد عدنان عزيز، العلاقة بين السلطات الاتحادية وإقليم كردستان، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، العدد التاسع والسبعون، سنة 2019.
- د. ادم حازم احمد وصباح سهيل على عبد الجمعي، الأفق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد 11، سنة 2019.
- حمد حازم حامد، الاختصاصات الدستورية لإقليم كردستان العراق وتأثيرها في العلاقة مع الحكومة الاتحادية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، جامعة بغداد /مركز الدراسات الدولية، العدد 79، 2019.
- خالد عبداللطيف، تشكيل الأقاليم الوظيفية في العراق بين متطلبات الدستور والامكانات التنموية، بحث منشور في مجلة المخطط والتنمية، العدد (28)، 2013.
- د. شيماء معروف فرحان، اشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 62، السنة، 2018.
- د. علي طارق الزبيدي، مستقبل اقليم كردستان العراق ، بحث منشور في مجلة سياسات دولية، العدد 29.
- د. عقيل مُجَّد عبد وسليم نعيم خضير، رؤوية تحليلية عن توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 23، في 2009/1/6.
- د. علي حسين أحمد، وجهة نظر قانونية في أزمة الإدارة المحلية في العراق بعد عام 2003، مجلة الجامعة العراقية، العدد 43، ج 2.
- فوزية خدا كرم عزيز، الفيدرالية في العراق والأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، بحث منشور في مجلة الباحث الإعلامي، العدد 9-10 حزيران- ايلول، 2010.

القانون رقم 213 الصادر في سنة 1982، والمتعلق بحقوق وحرقات الأقاليم والمحافظات والبلديات .

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

قانون المحافظات لاقليم كردستان رقم 3 لسنة 2009.

#### ثامنا: المواقع الالكترونية

علي هادي حميدي الشكرابي، محاضرات في القانون الدستوري/ طبيعة

حق الدولة على اقليمها، التي القيت في تاريخ 2021/2/5،

منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة بابل، تاريخ الزيارة

2021/8/26.

ينظر القرار 688 1991/4/5 المنشور على الموقع الرسمي للامم

المتحدة [www.un.org](http://www.un.org) .

جواد كاظم عبد نصيف البكري، اسس توزيع الثروات في الأنظمة

الفدرالية ، مقال أكاديمي منشور على الموقع الإلكتروني لشبكة

جامعة بابل [www.uobabylon.ed.iq](http://www.uobabylon.ed.iq) تاريخ

الزيارة 2027/8/4.

د. فياض عامر حسن ، تعزيز الوحدة الوطنية العراقية بين الفيدرالية

والمركزية وتعديل الدستور، بحث منشور في الموقع الإلكتروني

للمجلة العلمية الاكاديمية العراقية. [www.iasj](http://www.iasj) ، تاريخ

الزيارة 2022/12/2.

ميثاق مناحي العيساوي، تعديل الدستور العراقي وفق المادتين (142) و

(126) اشكالية دستورية أم اشكالية سياسية، مقال منشور

على الموقع الإلكتروني لمركز الدراسات الاستراتيجية في جامعة

كربلاء،

Kerbala University Center for (CSS).

Strategic Studies

في 28 نوفمبر 2019، تاريخ الزيارة 2022/12/2.

وليد خدوري، نفض كردستان و مستقبل العراق ، مقال منشور على

الرابط <https://www.faceiraq.com\inews>

تاريخ الزيارة 2022/12/2

طارق حرب، تشكيل لجنة تعديل الدستور عظم الطوالب وخطورة

الوجائب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.iraqkhair.com> تاريخ الزيارة 10

ر/2022/12/.

د.ميثم حنظل شريف وعلي هادي عطية، التنظيم الدستوري

لاختصاصات محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة

ذي قار، ع 4، المجلد 2، 2007.

نُجْد حازم حامد الاختصاصات الدستورية لإقليم كردستان العراق وتأثيرها

في العلاقة مع الحكومة الاتحادية، بحث منشور في مجلة دراسات

دولية، جامعة بغداد /مركز الدراسات الدولية، العدد 79،

2019.

أحمد عودة محسن، إصلاح النظام اللامركزي الإداري في العراق، بحث

مقدم الى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة

الرشيدة و مكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبا للثقافة

والاعلام في جامعة الكوفة/ كلية القانون، 25-26 نيسان

2018.

منشورات IDEA المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات ،

( International institute for democracy )

(and electoral assistance)، وهي منظمة حكومية

دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم، الفدرالية.

2015.

#### خامسا: المجلات العلمية

د.آمنة حسين صبري، عبدالله كريم حمادي، الحكم الذاتي وتجربة الأقاليم

(اقليم كردستان العراق امودجا)، بحث منشور على الموقع

الإلكتروني للمجلة العلمية والاكاديمية العراقية

[www.iasj.net](http://www.iasj.net) تاريخ الزيارة 2021/8/16

د.علي عباس مراد و د. سمير جسام راضي، مخاطر انشاء اقاليم فدرالية

جديدة في العراق على اسس اثنية - طائفية. بحث منشور على

الموقع الإلكتروني للمجلة العلمية الاكاديمية العراقية،

[www.iasj.net](http://www.iasj.net) تاريخ الزيارة 2021/9/10.

#### سادسا: الدساتير

القانون الأساسي العراقي لسنة 1925.

الدستور الايطالي لسنة 1947

دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1970

قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

#### سابعا: القوانين

قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 للملغى.

قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان (33). الذي صدر سنة 1974.

## پوخته

سیستە می فیدرالی سیستەمیکی گونجاوه لهو ولاتانە ی که رووبەریکی فراوانیان هەیه و تاییه تمەندی بارودۆخی جیاوازیان هەیه. چارهسەری ئایدیالە بۆ بەرپۆهبردنی کاروباری حکومەت لهو ولاتانە ی که دەییەن. لەسەر ئاستی کردەیی، دەسەلات له نیوان حکومەتی فیدرالییدا دابەش دەکریت، که دەسەلاتی خۆی بەسەر تەواوی خاکی دەولەتدا درێژدەکاتەوه، هەرۆهها له نیوان یهکهکانی پیکهینهری ئەم یهکهیتییه. قۆناغی ئینتقالی بووه هۆی گۆرینی عێراق له چوارچۆهی دەولەتی سادە بۆ چوارچۆهی دەولەتی فیدرالی. تووژینهوهکه له دەوری چهسپاندنی پیگهی یاسایی یهکه پیکهینهرهکانی دەولەتی فیدرالی دەسورپۆتهوه، و ئامانجی زانیی سروسیتی یاسایی ئەم یهکانه له چوارچۆهی سیستەمی فیدرالی له کۆماری عێراق و زانیی بنه ما یاساییهکان بۆ پیکهراوهکهیان.

له چوارچۆهی سیستەمی سیاسییه فیدرالییهکاندا یهکه فیدرالییهکان، که له عێراقدا بریتین له هەریم، پارێزگاکانی به هەریمیک ریک نه خراون، هەرۆهها یهکه کارگێرییهکان که بریتین له (ئەو دابەشکردنه تاییه تانه یان هەریمه جوگرافیانه ی که یاسا کهسایهتی یاسایی دەدات بۆ ئەوهی بتوانن ئیداره ی کاروباری خۆی بکه ن، بەلام له ژیر چاودیری و کۆنترۆلی حکومەتی ناوه ندیدا). وسەبارەت به هەریمهکان، ئەو یهکه ی سیاسییهکان که دهکهوینه ژێردەولەتی فیدرالی، که پیکهاته ی نیشتمانی، کولتووری، ئاییی، تاییی یان جوگرافی هەیه ، بۆ نموونه هەریمی کوردستان له عێراق .

وه بۆ هەر یهکه یهکه فیدرالییهکان، ده ستهه لاته کان له لایه ن دەستووری فیدرالییهوه دیاریکراون و دەسەلاتیان پێدەدات که راسته وخۆ مامه له له گه ل هاو لاتیانیان بکه ن و دەسەلاته ناوخۆییهکانیان به کاربھینن.

دەستووری عێراق، سیستەمی فیدرالی بۆ هەریمهکان په سەند کردوو، که هه رئمە کان له دەولەتی فیدرالییدا به یهکه سیاسییهکان دادەنرئن نهک به شه ئیدارییه کان . هه روه ها سیستمی لامه رکهزی بۆ ئەو پارێزگاکانه که به هەریمیک ریک نه خراون. وههردوو سیستمه کهش ده ستهه لات ده به خشن له چوارچۆه یهکی یاسایدا که دەستوور دیاری کراوه.

وشه ی سه ره کی: فیدرالیزم، حکومەتی ناوه ندی، هەریم، ئەو پارێزگانه ی که له هەریمیکدا ریک نه خراون، یهکهکانی ئیداری

## THE LEGAL STATUS OF THE CONSTITUENT UNITS OF THE FEDERAL STATE IN THE IRAQI LEGAL SYSTEM

SHIREEN AHMED SAADULLAH

Dept. of Law, College of Law, University of Duhok, Kurdistan Region-Iraq

### ABSTRACT

The federal system is an appropriate system in countries with a large area and are characterized by different situations. It is the ideal solution to manage the affairs of government in the countries that take it. On the practical level, the power is distributed between the federal government, and the constituent units of the union. The transitional period led to the transformation of Iraq from the framework of the simple state to the framework of the federal state. The research revolves around consolidating the legal status of the constituent units of the federal state, and aims to know the legal nature of these units within the federal system in the Republic of Iraq and to know the legal bases for their organization.

Within the scope of the federal political systems, are the federal units, which are represented in Iraq by regions, governorates are not organized into a region, and administrative units that are (the specific divisions or geographical areas that the law gives the legal personality to take over the administration of it's own affairs but under the supervision of the central government). As, for the region, it is the political unit that falls under the banner of the federal state, which has national, cultural, religious, sectarian or geographic components that make it largely homogeneous from the rest of the components of the union, for example, the Kurdistan Region in Iraq.

The Iraqi constitution has adopted the federal system for the regions, so the latter are considered political units in the federal state, not administrative divisions. And the decentralized system for the governorates that are not organized into a region, and both systems give specializations that are determined within a constitutional legal framework.

**KEY WORDS:** federalism, central government, and the region, governorates that are not organized in a region, administrative units