

(اشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي)

الأستاذ الدكتور على هادي حميدي الشكراوي

جامعة بابل -كلية القانون

-المقدمة :

*-موضوع البحث :

يهتم هذا البحث بدراسة اشكالية نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق ، وتحديد الاطار الدستوري والقانوني لإنشائها ، وبيان التحديات السياسية التي تواجهها .

يتكون الاتحاد الفيدرالي بإحدى طريقتين : الطريقة الشائعة الأولى ، يتكون من اتفاق عدة دول او ولايات او مقاطعات مستقلة على إنشاء اتحاد فيدرالي ، كما في الولايات المتحدة الامريكية وكندا و سويسرا . والطريقة الثانية : يتكون من جراء تفكك دولة موحدة إلى عدّة دويلات ، ترغب في تكوين اتحاد فيدرالي كم في المكسيك و الأرجنتين و البرازيل .

ومن هنا يتعين إيجاد تكييف قانوني معين للطريقة التي نشأ بموجبها الاتحاد الفيدرالي في العراق ، كونه لم ينشأ وفق الطريقتين المذكورتين .

*-اهمية البحث :

تتجسد اهمية هذا البحث مما يأتي :

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

*-مشكلة البحث :

تكمن إشكالية الموضوع في أن المشرع العراقي لم يكن موفقا في اعتماد أسلوب يتناسب مع طبيعة نشأة الاتحاد الفيدرالي في العراق فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والوحدات الإدارية المكونة للدولة كإقليم كردستان والمحافظات ، الامر الذي

انعكس على معايير إنشاء الاقاليم من حيث الاقرار بوجود إقليم معين حتى قبل اصدار دستور العراق عام 2005 ، ومن حيث تنظيم إنشاء اقاليم جديدة بسهولة ويسر لضبط عمليات الانتقال نحو تطبيق الفيدرالية .

واضافة لما تقدم ، فانه وعلى الرغم من وجود الاسس الدستورية والقانونية التي تمنح المحافظات العراقية في تشكيل اقاليم معينة ، الا ان الضغوط الواقعية السياسية قد تؤدي دورها في منع تحقيق ذلك الهدف او على الاقل اعاقته .

***-الفائدة المتوخاة من هذا البحث :**

ويمكن تحقيق الفائدة من هذا البحث في مساعدة المشرع العراقي في التوصل إلى تحقيق الصيغة المناسبة لإنشاء أقاليم فيدرالية وفقا للدستور والقانون ، بما يعزز من وحدة العراق وأمنه ، وذلك من خلال تقديم عدة توصيات إليه ، لعل من أهمها ما يأتي :

1- منح الاقاليم المزمع انشاؤها ، صلاحيات ادارية ومالية واسعة ، من خلال تطبيق اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية بصورة سليمة ، مع تفعيل الرقابة الإدارية على ادائها وفق القوانين النافذة .

2- تشجيع المشرع العراقي على إجراء تعديلات جوهرية في اختصاصات مجالس المحافظات الواردة في دستور عام 2005 ، والقوانين ذات العلاقة ، وبما يزيل التداخل الحاصل بين اختصاصاتها مع اختصاصات الحكومة الاتحادية ، وبما يدفعها الى الابتعاد عن المطالبات بتشكيل الاقاليم في هذه المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق .

***-النتائج المتوقعة من هذا البحث :**

لعل من أهم النتائج التي يمكن للبحث أن يتوصل إليها هي :

1-يتعين أن يتم تحقيق تنظيم دستوري وقانوني أكثر دقة لإنشاء الاقاليم في القسم العربي من العراق . ومن ثم منحها اختصاصات ادارية ومالية واسعة ، وتحاشي منحها اختصاصات سياسية . أي جعلها تمارس وظيفة إدارية وليس وظيفة سياسية .

2-أهمية تفعيل تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية بما يحقق الافادة من مزايا مبدأ تقسيم العمل في إدارة وتطوير أقاليم الدولة ، وتحقيق العدالة في الإنفاق العام إذ يكون لكل وحدة إدارية إقليمية نصيب من إجمالي الموازنة العامة .

*-المنهج العلمي المعتمد :

لقد تم اعتماد المنهج التحليلي في هذا البحث لكونه الاكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع وفي التوصل الى استنتاجاته .

*-تقسيم (خطة) البحث :

لقد تم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مباحث تضمن كل منها مطلبين ، وكما يأتي :

-المبحث الاول-الأسس الدستورية لنشأة الأقاليم في العراق

-المطلب الاول : قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004

-المطلب الثاني :دستور جمهورية العراق لعام 2005

-المبحث الثاني :الأسس القانونية لنشأة الأقاليم الفيدرالية

-المطلب الاول : الامر رقم 71 لسنة 2004

-المطلب الثاني : قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008

-المبحث الثالث-التحديات السياسية التي تواجه نشأة الأقاليم الفيدرالية

-المطلب الاول-الخبرات المتراكمة عن المشاكل العالقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان

-المطلب الثاني-مواقف الكتل السياسية المتنفذة في الدولة

-الخاتمة :

اولا-الاستنتاجات

ثانيا-التوصيات

المبحث الاول

الأسس الدستورية لنشأة الأقاليم في العراق

لقد حدث تطور قانوني كبير فيما يتعلق بتبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، واللامركزية السياسية على حد سواء ، بعد انهيار النظام السياسي العراقي بتاريخ : 9 نيسان 2003 ، وإقامة نظام سياسي جديد مختلف من عدة نواحي ، لعل من أهمها تحول الدولة من بسيطة إلى مركبة ، ومن المركزية إلى اللامركزية في مباشرة وظيفتي الحكم والإدارة .

لذا سنتناول في هذا المبحث ، دستوري العراق الصادرين بعد تغيير النظام السياسي ، وهما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، ودستور جمهورية العراق لعام 2005 ، وذلك في مطلبين وكما يأتي :

المطلب الاول-قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004

المطلب الثاني- دستور جمهورية العراق لعام 2005

المطلب الاول

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (*)

صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بتاريخ 2004/3/8^(**) ، واعتبر هذا القانون بمثابة القانون الأعلى في الدولة ، ويكون ملزماً في كافة أنحاءها بدون استثناء⁽¹⁾ . وظل نافذاً إلى حين صدور الدستور العراقي عام 2005 وتشكيل الحكومة بموجبه⁽²⁾ .

لقد نصت المادة (4) من هذا القانون ، على أن : " نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فيدرالي) ، ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة

(*) - يتكون قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 من (62) مادة . أنظر : نص هذا الدستور في : -المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان-كلية الحقوق- جامعة دي بول - الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية - الطبعة الأولى - 2005 - ص 301-327.

(**) -سوف نشير اليه في هذا المطلب ب (القانون) .

(1) - المادة (3) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

(2) - المادة (62) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية . ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب " .

وعلى اساس تحليل المادة العاشرة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، يذهب البعض إلى أن المشرع أراد أن يحدد ويوضح الهيكل الإداري الذي ستقوم عليه الدولة العراقية ، ويؤكد على شكله المستقبلي المتجسد في اللامركزية ، وتبيان طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المكونة للدولة العراقية (1) .

ويرى البعض ان المشرع قد عمد الى تنظيم العمل بين حكومة الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية من جهة وبين الحكومة الفيدرالية بما يهدف إلى النهوض بواقع تلك الوحدات (2) . فقد اختص الباب الثامن بالأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية . حيث جاء فيه إن النظام الاتحادي سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة (3) .

كما اعترف القانون بحكومة إقليم كردستان ، وحظر تبديل حدود المحافظات خلال المرحلة الانتقالية (*) ، ومنحت المادة (2) الحق للمحافظات الأخرى في أن تشكل أقاليم فيما بينها ، مع استثناء بغداد وكركوك لأسباب عديدة .

(1) - حيدر مثنى محمد - دور البرلمان في تعزيز اللامركزية في العراق - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية - U.N.D.P. - ص 3 .

(2) - المرجع نفسه - ص 3-4 .

نصت المادة العاشرة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 على إنه : (تعبيراً عن سيادة الشعب العراقي وإرادته الحرة يقوم ممثلوه بتشكيل الهياكل الحكومية لدولة العراق . وعلى الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، أن تحترم حقوق الشعب العراقي بما فيها الحقوق المذكورة في هذا الباب .) - أي الباب الثاني المعنون بالحقوق الأساسية .

(3) - المادة (52) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

(*) - المرحلة الانتقالية تبدأ من 30 حزيران 2004 - تشكيل حكومة منتخبة في موعد لا يتجاوز 31 كانون أول 2005 ، أنظر :

- المادة (2) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

ويرى البعض أن واضعي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، قد خلطوا بين الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، حيث إن الأقاليم تعد كيانات سياسية وبالتالي فهي تتقاسم السلطات مع الحكومة الاتحادية ، بينما تعد المحافظات والبلديات والإدارات المحلية بمثابة وحدات إدارية وبالتالي فهي تمارس فقط الوظيفة الإدارية وليس لها حق تقاسم السلطات مع الحكومة الاتحادية (1) .

أما بالنسبة لتوزيع الاختصاصات فقد أكد القانون على أن تتخذ الحكومة الاتحادية إجراءات عملية لمنح الإدارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات إضافية ، ومن ثم يتم تنظيم الوحدات الإقليمية وإدارات المحافظات بما فيها حكومة إقليم كردستان على أساس مبدأ اللامركزية ومنح السلطات للإدارات البلدية والمحلية (2) .

وقد اخذ القانون مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان ، حيث أكد على أن تستمر حكومة إقليم كردستان بمزاولة أعمالها طوال المرحلة الانتقالية فيما عدا القضايا التي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (25) ، وهي الاختصاصات المتعلقة بالمسائل ذات الطابع الوطني (3) .

كما منحت المادة (54-أ) القانون الأقاليم ، حق السيطرة على الأمن الداخلي وقوات الشرطة ، وحق فرض الضرائب والرسوم داخل إقليم كردستان . إضافة إلى ذلك فإن القانون قد أشار إلى أن جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات ، بعد تأسيس المؤسسات الحكومية المناسبة (4) .

ولغرض تقييم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، فإنه يعتبر نقطة تحول في التطور الدستوري في العراق ، حيث تم تحويل شكل الدولة العراقية بموجبه من

(1) - د محمد عمر مولود - قانون إدارة الدولة العراقية والنظرية العامة للفدرالية - المرجع السابق ص 15 .

(2) - المادة (56-ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

(3) - المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

- د. محمد عمر مولود - قانون إدارة الدولة العراقية والنظرية العامة للفدرالية - المرجع السابق ص 18.

(4) - المادة (57-أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

موحدة بسيطة إلى مركبة اتحادية فيدرالية ، وما انطوى على ذلك التحول في الابتعاد عن أسلوب المركزية الإدارية وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية (1) .

المطلب الثاني

دستور جمهورية العراق لعام 2005

أكد دستور جمهورية العراق لعام 2005 في الباب الأول المعنون بالمبادئ الأساسية وبالتحديد في المادة (1) على أن : (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي) .

أما الفصل الأول المعنون بالأقاليم ، فقد أكد المشرع فيها على كل من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية معا و بدون الفصل أو التمييز بينها .

فقد ورد في هذا الدستور أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من : " عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية " (2) .

وأقر الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليميا اتحاديا ، وكذلك الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه (3) .

وطلب الدستور من مجلس النواب أن يشرع قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة (5) . ونظم حق كل محافظة أو أكثر بتكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى طريقتين الآتيتين (6) :

الطريقة الأولى : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

(1) - د. محمد عمر مولود -قانون إدارة الدولة العراقية والنظرية العامة للفدرالية - المرجع السابق ص 21.

(2) - المادة (113) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(3) - المادة (114) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(4) - المادة (115) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(5) - المادة (116) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

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

ومنح الدستور كل إقليم حق وضع دستور له يحدد هيكل سلطاته ، وصلاحياته ، وآليات ممارستها ، بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي (1) .

ونظم الفصل الثالث مسألة تحديد العاصمة بغداد بحدودها البلدية كعاصمة لجمهورية العراق ، والتي تمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد ، وأحال الدستور تنظيم وضع العاصمة بقانون ، ولم يجز انضمام العاصمة لأي إقليم (2) .

وفيما يتعلق بالفصل الرابع المعنون بالإدارات المحلية ، فقد ورد في الدستور أنه يضمن الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان ، والكلدان والآشوريين ، وسائر المكونات الأخرى ، وأحال تنظيم ذلك إلى القانون (3) .

ويتضح جليا أن المشرع الدستوري قد وقع في مطب الخلط فيما بين المطالب أو الحقوق القومية من جهة ، و تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من جهة أخرى .

أما في الباب السادس المعنون بالأحكام الختامية والانتقالية ، والذي نظم الفصل الأول منه الأحكام الختامية ، وخاصة ما يتعلق بتعديل الدستور عموما والمواد التي لها علاقة بالأقاليم خصوصا ، حيث ورد في المادة (123) ما يأتي :

(أ- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (1/ 5) أعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور ... د- لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور بما ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام) .

(1) - المادة (117) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(2) - المادة (121) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(3) - المادة (122) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

كما ورد في المادة (138) إلغاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة ، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (53) والمادة (58) منه (1) .

وفيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات وفقا لدستور عام 2005 ، فلقد منح الدستور الأقاليم أو المحافظات ، ما يأتي :

أ- حق كل إقليم أو محافظة في اتخاذ أية لغة محلية أخرى كلغة رسمية إضافية إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام (المادة (4) / امساً) .

ب- إرسال ممثلين عنها إلى مجلس الاتحاد (2) .

ج- الاشتراك في هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات (3) .

د- الاشتراك في هيئة ضمان مراقبة و تخصيص الواردات الاتحادية (4) .

ويمكن إجمال اختصاصات الأقاليم بالاستناد إلى المواد (120-123) من دستور العراق لعام 2005 ، بما يأتي :

أ-يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور الاتحادي .

ب- لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

(1) - المادة (138) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

(2) - نصت المادة (63)، من دستور العراق لعام 2005 . و إن مجلس الاتحاد لم ينشئ لحد الآن .

(3) - نصت المادة (103)، من دستور العراق لعام 2005.وإن الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لم تنشئ لحد الآن .

(4) - نصت المادة (104) من دستور العراق لعام 2005 .

ج- يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

د- تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها .

هـ- تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية .

و- تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم .

أما المحافظات التي لم تنتظم في إقليم فإنها منحت الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون .

ويُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس . وينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما .

ولا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة . ويجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين .

ولم يجز الدستور وفق المادة (123) إجراء أي تعديل ينتقص من صلاحيات الأقاليم ، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم وأغلبية سكانه (1) .

وأكد الدستور العراق لعام 2005 على أن : (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،

(1) - نصت المادة (123) من دستور العراق لعام 2005 على ما يأتي: " رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور بما ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام " .

والصلاحية الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية لقانون الإقليم في حالة الخلاف بينهما . (1) .

ان اولوية تطبيق قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، على تطبيق القانون الاتحادي ، لا يعني ذلك ان قانون الاقليم يعدل القانون الاتحادي او يلغيه في حالة الخلاف بينهما. وهو الامر الذي ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (6 /اتحادية / 2009 ، بتاريخ : 4 / 2 / 2009 .

أ.د. علي هادي الشكر اوي & جامعة بابل-كلية القانون ٢٠١١

(1) – المادة (115) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

المبحث الثاني

الأسس القانونية لنشأة الأقاليم الفيدرالية

كان من أهم القوانين الجديدة الصادرة في العراق بعد عام 2003 ، التي منحت الاساس القانوني لتكوين الاقاليم ، هو : الأمر رقم 71 لسنة 2004 و قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الاول - الأمر رقم 71 لسنة 2004

المطلب الثاني - قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008

المطلب الاول

الأمر رقم 71 لسنة 2004

في ظل نفاذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، صدر أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004 الخاص بالسلطات المحلية أو الإقليمية من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (1).

وأخذ الأمر رقم (71) بنظر الاعتبار أن نظام الحكم في العراق سيكون جمهوريا ، اتحاديا ، ديمقراطيا وتعدديا وأن تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، وإنه سيكون لكل محافظة الحق في تشكيل مجلس للمحافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية ، وإن الأقاليم والمحافظات ستنظم على أساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية (2).

– (1) Coalition Provisional Authority. Order Number (71) . Local Governmental Powers . CPA / ORD / 6 APR 2004 / 71.

“ (2) Noting that the system of government in Iraq shall be republican, federal, democratic, and pluralistic, and powers shall be shared between the federal government and the regional governments, governorates (also known as provinces), municipalities, and local administrations and that each Governorate shall have the right to form a Governorate Council, name a Governor and form municipal and local councils and that regions and governorates shall be organized on the basis of the

وقد اعترف الأمر رقم (71) بحكومة إقليم كردستان بصفقتها الرسمية للأراضي التي كانت تحت إدارة تلك الحكومة بتاريخ 19 آذار 2003 في محافظات : دهوك و أربيل و السليمانية و كركوك و ديالى و نينوى . وبحقها في مزاولة أعمالها طوال مدة المرحلة الانتقالية باستثناء تلك القضايا التي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية .

وكان الغرض من الأمر رقم (71) من وجه نظر الجهة التي أصدرته ، هو وصف صلاحيات ومسؤوليات المحافظة والبلدية والمستويات المحلية للحكومة ، وتطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم التي تضمنها قانون إدارة الدولة ، ويمنح الصلاحيات المناسبة للدوائر الحكومية في المحافظة والبلدية والمستويات المحلية . وكذلك لتحسين إيصال الخدمات إلى الشعب العراقي وجعل الحكومة العراقية أكثر تجاوبا مع احتياجاتهم . ولتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل الموظفين المحليين في كل إقليم ومحافظة (1) .

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

المطلب الثاني

قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008

لقد جاء قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 ليكرس أسس النظام الاتحادي في العراق . وقد نص في مادته الأولى على أن الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر (2) .

ويتم تكوين الإقليم عن طريق الاستفتاء ، ويقدم طلب تكوينه من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين إقليم . أو من خلال طلب يقدم من 10/1 عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين إقليم . أو في حالة طلب انضمام

principle of de-centralization and the devolution of authorities to municipal and local governments. ” ؛

- (1) CPA / ORD / 6 APR 2004 / 71 .Section. (1)

(2) - المادة (1) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 . المنشور في الوقائع العراقية - العدد (4060) - 1 شباط 2008 - السنة التاسعة والأربعون صص 1-8.

إحدى المحافظات إلى إقليم يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعا بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للأقاليم وذلك حسب المادة الثانية من القانون .

ويقدم وفق المادة (3) طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء الذي يكلف بدوره المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز (15) يوما من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة شهور .

وفي حالة تقديم الطلب من قبل 10/1 عشر الناخبين في المحافظة التي تروم تكوين إقليم ، فيجب أن يقدم الطلب من ابتداء من (2 %) من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه . ويكون على المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاث أيام من تقديم الطلب بالصحف ووسائل الإعلام . وان تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوفر بهم شروط الناخبين في إبداء رغبتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من أجل حساب تحقق النصاب المطلوب (1).

أما إذا كانت الطلبات مقدمة من قبل أكثر من جهة فيتم إتباع الإجراءات المذكورة سلفا ، ويضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استيناءً يُحدد فيه شكل الأقاليم المطلوبة ثم يعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز شهرين من تقديم الطلبات ويُعتبر شكل الإقليم الذي يُقدم للاستفتاء عليه عندما يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستيناء (2).

وفيما يتعلق بإجراء الاستفتاء على تكوين الإقليم فإن المكتب الوطني للمفوضية وفق المادة العاشرة من القانون ، يتولى تنظيم وتنفيذ والإشراف على كافة الإجراءات الخاصة بالاستفتاء وله إصدار التعليمات والأنظمة الخاصة بذلك .

وتقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الأقاليم باتخاذ إجراءات الاستفتاء والانتهاؤها منها خلال مدة لا تتجاوز (15) يوما من تاريخ تقديم الطلب من هذا القانون ومن تأريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء . ووفقا للمادة الخامسة من القانون ، يجوز للمفوضية العليا للانتخابات أن تقرر التمديد لمدة شهر ولمرة واحدة فقط وتُعلم مجلس الوزراء بذلك .

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

(2) - المادة (4-ثانياً ب) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.

ويكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وتعلن النتائج خلال (15) يوماً من إجرائه ، على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن (50%) من الناخبين⁽¹⁾.

كما يجوز الطعن لكل ذي مصلحة في نتيجة الاستفتاء خلال أسبوع من تأريخ إعلانها على أن تفصل الجهات المختصة في هذه الطعون في مدة لا تزيد على عشرة أيام من تأريخ تقديم الطعن⁽²⁾.

وتتم المصادقة على النتائج النهائية من الجهة المختصة و تُرفع لرئيس الوزراء خلال الأيام الثلاثة التالية لذلك⁽³⁾.

ومن ثم يُصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين . وبعدها يُنشر قرار رئيس مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾.

على المجالس المشكلة للإقليم أن تجتمع بعد سبعة أيام من قرار تشكيل الإقليم لتقوم بالتحضير والإعداد لانتخاب مجلس تشريعي انتقالي ، على أن تستمر مجالس المحافظات والأقاليم المشكلة للإقليم بعملها لحين نفاذ دستور الإقليم ، الذي ينظم سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية⁽⁵⁾.

(1) - المادة (6) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(2) - المادة (7-أ) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(3) - المادة ذاتها (7-ب) .

(4) - المادة (4) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(5) - المادة (12-رابعاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.

وتجري انتخابات المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم ، إذ يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري العام المباشر وبواقع مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من محافظة واحدة على أن لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً ، ومقعد واحد لكل خمسة وسبعين ألف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من أكثر من محافظة أو إقليم (1).

ويشكل المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم لجنة مؤقتة ، من بين أعضائه لإعداد مسودة الدستور الدائم للإقليم خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ أول جلسة له.

ويكون عليها الانتهاء من كتابة مسودة الدستور خلال مدة أقصاها أربعة أشهر من تأريخ تشكيلها ، وتعرض على المجلس التشريعي للإقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة ، على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي . وتعرض مسودة الدستور للاستفتاء بعد موافقة المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم عليه ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين من الناخبين (2).

وأكد القانون على أن السلطة القضائية للإقليم مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي ودستور الإقليم والقوانين الاتحادية (3) . ونص القانون على أن تنفيذه يكون بعد سنة ونصف من تاريخ إقراره (4).

(1) - المادة (13-أولاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(2) - المادة (18) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(3) - المادة (19) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(4) - المادة (22) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

المبحث الثالث

التحديات السياسية التي تواجه نشأة الأقاليم الفيدرالية

نتناول في هذا المبحث التحديات السياسية التي تواجه نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق ، وخاصة تلك التحديات المبنية على مواقف استندت على الخبرات التراكمية الناجمة عن علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان والمشاكل التي شابته تلك العلاقة ، ضمن المنظومة القانونية أم خارجها . كما سوف نبحت مواقف الكتل السياسية المتنفذة في الدولة حيال انشاء اقاليم فيدرالية جديدة في العراق . وعلى اساس ذلك ، تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، وكما يأتي :

-المطلب الاول : الخبرات المتراكمة عن المشاكل العالقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان

-المطلب الثاني : مواقف الكتل السياسية المتنفذة في الدولة

المطلب الاول

الخبرات المتراكمة عن المشاكل العالقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان

على مدى ست سنوات (2003-2011) من التعامل مع حكومة اقليم كردستان ، صار للحكومة الاتحادية تراكم خبرة سياسية حول محاور العلاقة ، وكذلك حول السعي نحو ايجاد حلول للمشاكل الناجمة عن تقاطعات تلك العلاقة القانونية والسياسية .

ولقد أثرت تلك التجاذبات (المشكلات) الحاصلة بين الطرفين ، على عمليات التطور الطبيعي للنظام السياسي الاتحادي الجديد ، وعلى أداء الحكومة الاتحادية ومجلس النواب ، مما انعكس سلبيا على توجيه اهتمام الهيئات الاتحادية نحو تحقيق رفاهية المواطن العراقي وتعزيز أمنه ، أي النظام السياسي العراقي الاتحادي ، رغم انجازاته المختلفة ، لم يحقق لحد الان اهدافه التنموية والامنية بنسبة مقبولة ، وتؤكد نظرة بسيط الى الواقع حقيقة هذا التقييم .

ولعل من أهم تلك الاشكاليات في العلاقة بين الطرفين هي ، ما يأتي :

أولا-الاقرار واقعيًا بوجود الإقليم :

تشكل اقليم كردستان -العراق ، في عام 1992 ، إبان فك ارتباطه السياسي عن النظام السياسي العراقي السابق أي عندما كانت الدولة موحدة . أي أن تشكله كان قبل صدور دستور

العراق عام 2005 ، الذي اعتمد الشكل الاتحادي للدولة ، كما لم يخضع بالضرورة الى أحكام قانون تكوين الأقاليم لعام 2008 .

وهذا يعني انه يتعين على أي نظام سياسي جديد أن يقر بوجود هذا الاقليم واقعيا ، ومن خلال التنظيم القانوني .

وهو ما حصل في إطار قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، ومن ثم في إطار دستور عام 2005 النافذ حاليا ، فقد أقر عند نفاذه ، واقعيا ، إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليميا اتحاديا (المادة 115 /أولاً) (1) .

ثانيا-مكونات الإقليم (مساحته وحدوده) :

يتكون الاقليم وفقا للمادة (2) من دستور إقليم كردستان من محافظة دهوك ومحافظات كركوك والسليمانية واربيل واقضية عقرة والشيخان وسنجار وتكليف وقرقوش ونواحي زمار وبعشيقه واسكي كلك من محافظة نينوى وقضائي خانقين ومندلي من محافظة ديالى وذلك بحدودها الادارية قبل عام 1968 .

وغني عن القول ، إن معظم اركان الحكومة الاتحادية غير مقتنعة بان كل تلك المناطق هي بالأصل تمثل جزءا من مكونات الاقليم ، وخاصة فيما يتعلق بمناطق من محافظات كركوك و نينوى و واسط ، على سبيل المثال لا الحصر .

ولاشك في ان هنالك اعتقاد بان النظام السياسي السابق قد غير من حدود كردستان الادارية ، وجاءت المادة 140 من دستور العراق لعام 2005 لمعالجة الموضوع .

ولكنه لحد الآن لم يتم حل هذه المشكلة بسبب اختلاف وجهات نظر الكتل السياسية المتنفذة حولها ، الامر الذي دفع بحكومة اقليم كردستان الى تأسيس وزارة شؤون مناطق خارج اقليم كردستان بموجب القانون رقم 19 لسنة 2006 .

(1) – نصت المادة (115) ، من دستور العراق لعام 2005 على ما يأتي :

”يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة“ .

ثالثاً-عدم المصادقة على دستور الإقليم لمخالفته الدستور الاتحادي :

انسجاماً لما ورد في الدستور الاتحادي للإقليم من اختصاصات ، فإن الإقليم بدوره يقوم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطاته وصلاحياته ، وآليات ممارستها على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي (المادة 117) ، فضلاً عن تحديده لنوع وطبيعة نظامه السياسي (1).

وعلى هذا الأساس ، تم تبني مشروع دستور إقليم كردستان من قبل المجلس الوطني الكردستاني (البرلمان) بموجب قراره (26) الذي اتخذه بتاريخ : 7 / تشرين الثاني / 2002 . ومن ثم شكل المجلس لجنة مختصة بإعادة النظر في المشروع بموجب قراره المرقم (5) والمؤرخ في 8 / 9 / 2005 .

وبجلسة المجلس الوطني الكردستاني التاسعة عشر المنعقدة بتاريخ 26 / 11 / 2008 ، شرع قانون اقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (16) / 2008 ، بهدف تحديد الية لوضع دستور دائم للإقليم وفقاً لأحكام المادة 120 من الدستور العراقي الاتحادي لعام 2005 الذي يعطي الحق للأقاليم بان يكون لها دستورا خاص بها .

وطلب المجلس من اللجنة المختصة بإعادة النظر في المشروع تقديمه الى رئاسة المجلس حال الانتهاء من عملها ، لتقوم الاخيرة بإدراج الصيغة النهائية للمشروع والتصويت عليه ، ومن ثم عرضه على الاستفتاء العام بعد موافقة المجلس بأغلبية ثلثي اعضائه .

واجرى المجلس الوطني الكردستاني التعديل الاول على قانون اقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (16) / 2008 ، بجلسته العشرين المنعقدة بتاريخ 22 / 6 / 2009 ، عندما شرع القانون رقم (9) لسنة 2009 (*) ، والذي تضمن تحديد موعد لإجراء عملية الاستفتاء الشعبي العام على مشروع الدستور وبالاقتراع العام السري المباشر وفق المادة (1) وذلك في يوم السبت المصادف 25 / 7 / 2009 . كما عد الدستور موافقا عليه بحصوله على اكثرية المصوتين بنعم في الاستفتاء الشعبي العام ، وحدد نفاذه بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ

(1) نصت المادة (1) من دستور كردستان على إن : ” إقليم كردستان من أقليم الجمهورية الفدرالية العراقية، ويكون نظامه السياسي جمهوريا برلمانيا ديمقراطيا تعدديا “.

(*)-قانون رقم (9) لسنة 2009 ، قانون التعديل الاول لقانون اقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (16) لسنة 2008 .

الاستفتاء وفق المادة (4) . فضلا عن تحديده الشروط الواجب توفرها في المصوتين بموجب المادة (5) وهي ان يكون عراقيا من مواطني كردستان العراق واكمل الثامنة عشر من العمر وان يكون مسجلا في سجل الناخبين .

ومن الجدير بالذكر ان هذا الاستفتاء لم يجرى لحد الان بسبب الخلافات الحاصلة بين حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية بشأن بعض مواد هذا الدستور .

رابعا - موازنة الاقليم السنوية :

قدرت حصة إقليم كردستان حسب قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2011 من اجمالي نفقات الموازنة الفيدرالية (11.180.000) (احد عشر ترليون ومائة وثمانون مليار دينار) .

وخلاصة القول ، حددت موازنة إقليم كردستان بنسبة (17 %) ، من اجمالي نفقات الحاكمة والتشغيلية والاستثمارية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق (1).

وتكمن اشكالية تلك النسبة في أنها قد حددت باتفاق سياسي ، وليس على أساس إحصائي رسمي دقيق . ومن هنا تكمن اهمية اجراء احصاء وتعداد سكاني في العراق ، ليجري على اساسه اعادة النظر في حصة إقليم كردستان بصورة حقيقية ودقيقة وعادلة .

موقف الحكومة من انشاء الأقاليم في الوقت الحاضر بناءً على الخبرات المتراكمة :

أكد السيد رئيس الوزراء نوري المالكي في 28 تشرين الأول 2011 على أن مجلس الوزراء سيرفض إقامة إقليم في محافظة صلاح الدين ، لأن الطلب قد بني على خلفية طائفية وحماية عناصر حزب محظور دستوريا . وصرح في 9 تشرين الثاني 2011 على أن اختيار الوقت مهم بالنسبة للفدراليات والأقاليم ، وأن الوقت الحالي غير مناسب ، إنما ينبغي أن تكون هذه في ظل استقرار وهدوء وظل وحدة وطنية وحرص، وليس على أساس طائفي ، وأن إعلان الأقاليم خلال هذه الفترة سيتحول إلى كارثة.

(1) -أنظر :

-المادة (16-سادسا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (10) لسنة 2010 .

- قانون رقم (6) لسنة 2011 قانون موازنة اقليم كردستان -العراق لسنة 2011 .

المطلب الثاني

مواقف الكتل السياسية المتنفذة في الدولة

لم تشجع الكتل السياسية العراقية -عدا الكردستانية -عمليات الدفع بتكوين اقاليم فيدرالية في القسم العربي من العراق ، على الاقل بسبب ظروف المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق وضخامة التحديات الداخلية والدولية التي تهدف الى تفتيت قدراته وموارده .

ولعل من تلك المشاريع الدعوات التي لم يكتب لها الحياة برغم وجود مقومات نجاحها الجغرافية والاقتصادية ، كانت الدعوة الى اقامة إقليم الوسط والجنوب ، واقليم البصرة .

وحاليا تختلف مواقف الكتل السياسية العراقية بشأن دعوة مجلس محافظة صلاح الدين في 27 تشرين الأول 2011 ، الى جعلها اقليما فيدراليا اقتصاديا واداريا ، بعدما كانت هذه المحافظة من اقوى جهات رفض الفيدرالية في البلاد .

ويمكن اجمال مواقف الكتل السياسية العراقية حول جعل محافظة صلاح الدين الى جعلها اقليما فيدراليا ، بما يأتي :

اولا-موقف كتلة المواطن (الائتلاف الوطني) :-

رفضت كتلة المواطن (الائتلاف الوطني) دعوة مجلس محافظة صلاح الدين الى جعلها اقليما فيدراليا اقتصاديا واداريا ، بسبب عدم ملائمة الظروف الحالية التي يمر بها البلد التي لا تستدعي الانفعال والتسرع في اتخاذ المواقف السياسية التي قد تهدد وحدة البلاد وانسجام مجتمعها واغلاق امنها .

فقد أكد التيار الصدري إن إعلان مجلس محافظة صلاح الدين تحوله إلى إقليم مستقل، ليس في محله، مشيرا إلى أن توقيت الإعلان لم يكن موفقا، بسبب وجود تحديات كبيرة داخلية وخارجية، تتطلب تكاتف المحافظات مع الحكومة الاتحادية .

وأشار القيادي في التيار السيد جواد الجبوري إلى أن القرار ليس في محله، رغم أنه مطلب دستوري، لكن السياسيين في المحافظة استعجلوا في الموضوع، لأن توقيتاته حرجة نظرا إلى أن المرحلة الحالية تتطلب التكاتف والتعاون مع الحكومة الاتحادية، لأن هناك تحديات كبيرة داخلية وخارجية، متمثلة في الإرهاب الداخلي والانسحاب الأميركي.

ثانيا-موقف الكتلة العراقية :

رفض زعيم القائمة العراقية الدكتور اياد علاوي إقامة الأقاليم في الوقت الحالي ، مؤكداً أن الطائفية السياسية التي اعتمدت في العراق هي التي دفعت للمطالبة بالأقاليم . وقد صرح قائلاً إن : (الدستور العراقي أقر إقامة الأقاليم لكننا نعلم إذا أقيمت فستعرض العراق لصدمات على الحدود الإدارية والثروات والنفط والغاز ... وان الوقت الآن غير مناسب للمطالبة بإقامة الأقاليم) .

ويعتبر موقف زعيم القائمة العراقية مخالفاً لمواقف قياديي القائمة ومنهم رئيس مجلس النواب السيد إسامة النجيفي الذي أيد طلب مجلس محافظة صلاح الدين بإقامة إقليم ، وأكد على أنه ليس من حق مجلس الوزراء الاعتراض عليه ، وأشار إلى أن طلب إقامة الإقليم سيحال إلى المفوضية العليا للانتخابات لتنظيم استفتاء في المحافظة .

كما دعا القيادي في القائمة العراقية نائب رئيس الجمهورية طارق الهاشمي مجلس الوزراء العراقي إلى عدم عرقلة إقامة إقليم صلاح الدين ، وأكد أن من حق المحافظة اللجوء إلى المحكمة الاتحادية أو رئاسة الجمهورية إذا رفض رئيس الوزراء نوري المالكي إرسال طلب تشكيل الإقليم إلى المفوضية العليا للانتخابات .

وقال عضو مجلس النواب عن الكتلة العراقية السيد سليم الجبوري إنه (ليس من حق مجلس الوزراء ومجلس النواب الاعتراض على قضية تشكيل الإقليم، لأنه حق خالص لسكان المحافظة، التي تريد أن تتحول إلى إقليم، وهذا الأمر نصّ عليه الدستور والقانون) .

ثالثاً-موقف الكتلة الكردستانية :

صرح السيد محمد فرج عضو الاتحاد الاسلامي الكردستاني ، بان يكون إقليم صلاح الدين صديقاً عزيزاً لإقليم كردستان . وان اعلانه بسبب شعور المحافظات بنوع من التهميش في الجوانب السياسية والاقتصادية والخدماتية ، وعندما يزورون الاقليم يجدون التطور ، بواسطة 17% من الميزانية العراقية .

كما قال السيد سيروان الزهاوي عضو التحالف الكردستاني ، ان السياسيون الكرد على الاغلب يؤيدون تشكيل الاقاليم سواء في صلاح الدين او أي محافظة اخرى ، وهم الذين صوتوا على قانون الاقاليم لان بموجب تشكيل الاقاليم في أي محافظة ستكون لها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، كل ذلك سيسهل حصول المواطن على الخدمات .

وقال النائب عن ائتلاف الكتل الكردستانية السيد سامان فوزي ، إن (من حق رئاسة مجلس الوزراء اللجوء الى المحكمة الاتحادية في حال توفر المبررات القانونية لرفض ارسال طلب مجلس محافظة صلاح الدين الى المفوضية العليا للانتخابات، وللأخير ايضا حق اللجوء الى المحكمة لمعرفة اسباب عدم احالة الطلب) . كما بيّن أيضا أن (المطالبة بتشكيل الاقليم امر دستوري شريطة ألا تتعارض مع بنود دستورية اخرى كالمادة 140 من الدستور ، مشيرا الى ان محافظة صلاح الدين حديثة النشأة ، وتضم العديد من المناطق التي استقطعتها النظام السابق من المحافظات الاخرى) .

رابعاً-موقف هيئة علماء المسلمين :

قالت هيئة علماء المسلمين إن السعي للفدرالية في هذا الظرف ليس سوى خيانة وعاراً يتحملها الساعون إليها ، واصفة ذلك بأنه مشروع خبيث تقف وراءه دوائر أمريكية وصهيونية وإيرانية، هدفها إضعاف العراق، والإجهاز على مقوماته.

الخاتمة :

من خلال ما تقدم ، يمكن تقديم أهم الاستنتاجات والتوصيات ، الأتية :

أولاً-الاستنتاجات :

- 1- يؤدي تطبيق الإدارة اللامركزية الإقليمية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية ، وتحت رقابتها .
- 2-يتم بموجب تطبيقات اللامركزية السياسية توزيع هيئات سلطة الحكم الأساسية وهي : التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات الاقليمية .
- 3-إن تطبيق اللامركزية بالصورة السليمة ، لا يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة القانونية والسياسية ، خاصة وإن هنالك رقابة مركزية تفرض على الهيئات اللامركزية .
- 4-ان اقامة الاقاليم الفيدرالية ، يعتبر حقا دستوريا ، ولكن التمتع بهذا الحق بحاجة الى توافر المقومات الاقتصادية والجغرافية ، فضلا عن التوقيت المناسب لإنجازه .

ثانياً-التوصيات :

- 1-ضرورة الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق ، وفق الضوابط القانونية و الإدارية السليمة التي تضمن تحقيق المصلحة الوطنية العامة .

2- أهمية إيجاد البدائل السلمية والعادلة ، لحل مشكلة تحديد حدود الوحدات الإدارية الإقليمية في العراق ، خاصة وهو يرسخ عمليات انتقاله من تطبيقات المركزية إلى اللامركزية .

3- أن يكون إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية على أساس الاعتبارات الإدارية والخدمية ، وليس على أساس الاعتبارات السياسية أو الأمنية أو القومية أو الدينية أو المذهبية.

4- منح المحافظات مزيدا من الصلاحيات الادارية والمالية ، بهدف الحد من اطلاق دعوات انشاء اقاليم في الوقت الحاضر ، فان استكمال بناء قواعد التطبيق الفيدرالي لا يستكمل مداه في سنوات قليلة من حياة الشعب والدولة .

هادي الشكر اوي & جامعة بابل-كلية القانون ٢٠١١