التعطيل الدستوري لتكوين الاقاليم في العراق
للفترة ما بين (٢٠٠٥-٢٠١٥)
"دراسة تحليلية"

م.م. هلال حسين حسن الدلوي* م. د. نيكولا اشرف نامق شالي**

الكلمات المفتاحية: التعطيل الدستوري، الدستور، الأقاليم، تكوين الاقاليم، العراق.
https://doi.org/10.31271/jopss.10032

ملخص البحث:

تكمن اهمية هذا البحث في كون العراق يمر بمرحلة صعبة في تأريخه الدستوري والقانوني, لأن الدستور وكثير من التشريعات النافذة فيه، اليوم شبة معطلة بل اصبح الكثير من احكام الدستور ونصوص القوانين حبر على ورق, بسبب عدم التزام الحكام والسلطات المتحكمة اليوم في العراق بنصوصها وبنودها. لذلك قسمنا هذا البحث إلى مبحثين أساسين، خصصنا الأول منها لتناول ماهية التعطيل الدستوري والتعطيل الدستوري المشروع لتكوين الاقاليم في العراق، بينما في المبحث الثانى تطرقنا فيها للتعطيل الدستوري غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق، ومن ثم أنهينا البحث بخاتمة عرضنا أهم النتائج التي تم التوصل إليها، اضافة إلى التوصيات التي رأينا الضرورة الاخذ بها.

پوختەی تویژینەوە:

لەکارخستنی دەستوری پێکهێنانی هەرێمەکان لە عێراقدا "لێکۆڵینەوەیەکی شیکاری"

گرنگی ئەم تویژینەوەیە خۆی لەوە دەبینێتەوە کە وواڵاتی عێراق بەقۆناغێکی قورس تێدەپەڕێت لەمێژووی دەستوری و یاسایی خۆیدا، چونکە دەستور و زۆربەی یاسا کارپێکراوەکان تایبدا لە ئێستادا پەکخراون، بەڕادەیەك زۆرێك لە دەق و ماددە و بڕگەکانی دەستور و یاساکان تەنها مرەکەبی سەر کاغەزن بەهۆی پابەندنەبوونی دەسەڵاتدارانی ئەمڕۆی عێراق پێیانەوە. بۆیە ئەم تویژینەوەمان دابەش کردووەتە سەر دوو باسی سەرەکی، باسی

* مدرس مساعد في كلية الإدارة العامة والموارد الطبيعية، جامعة جەرمو، اقليم كردستان العراق:
hilal.hussen@charmouniversity.org

** مدرسة في كلية الإدارة العامة والموارد الطبيعية، جامعة جەرمو، اقليم كردستان العراق:
nicola.ashraf@charmouniversity.org

یەکەممان تایبەت کردوە بەماهیەتی پەکخستنی دەستوری لەگەڵ پەکخستنی دەستوری ڕێگاپێدراو لە پێکهێنانی هەرێمەکان لە عێراقدا. بەڵام لەباسی دووەم باس لە پەکخستنی دەستوری ڕێگاپێنەدراو لە پێکهێنانی هەرێمەکان لەعێراق دەکەین. پاشان کۆتاییمان بەتوێژینەوەکە هێناوە، بەکۆتاییەك تیایدا گرنگترین ئەو دەرەنجامانەمان خستووەتەڕوو کە پێی گەشتووین لەگەڵ گرنگترین ئەو ڕاسپاردانەی کە بە پێویستمان زانی کاری پێبکرێت.

Abstract:

The Constitutional Disruption to the Formation of Regions in Iraq

"An Analytical Study"

The importance of this research, lies in the fact that Iraq is passing through a difficult stage in it's constitutional and legal history, because the constitution and many legislations in it today are semi-defective, but many of the provisions of the constitution and the texts of laws have become ink on paper because of the lack of commitment of rulers and the authorities today in Iraq to its texts and clauses, so we divided this research into Two basic chapters, the first of which was devoted to dealing with what is constitutional obstruction and the legitimate constitutional disruption to the formation of regions in Iraq, while in the second chapter of the research we touched on the illegal constitutional disruption of the formation of regions in Iraq, And then we ended the research with the conclusion of our presentation of the most important results that were reached, in addition to the recommendations that we saw the necessity to be take.

المقدمة :

أولاً: أهمية الموضوع

يعد التعدد الاثني والطائفي والعرقي في الدولة المعاصرة نقطة قوة وضعف في الوقت نفسه، وذلك ارتباطاً بالطريقة التي تدار بها التعددية في هذه الدول.

بما ان الدولة العراقية تزخر بمثل هذه التعددية، ولغرض التعامل مع هذه التعددية، طرح الفيدرالية كصيغة دستورية، تعيد بناء الدولة على اساس يكفل للجميع التمثيل والمشاركة العادلة، وهو ما تبنته دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم.

انقسم فقهاء القانون الدستوري بشان الفيدرالية كنظام للحكم، بين مؤيد لها باعتبارها الحل الأمثل لمشاكل التعددية، ومعارض لها باعتبارها وسيلة لتقسيم العراق، على الرغم من تباين شاسع بين الفيدرالية والتقسيم.

وبناء عليه انه وبمجرد تطبيق النظام الفيدرالي، ومنح كل محافظة أو أكثر وفق الدستور الحق في اقامة الاقاليم، والحرية في ادارة شؤونها، تجعل منهم أكثر فاعلية في حل النزاعات والقضاء على أسبابها، الذي سيؤدي بطبيعته الى تعزيز الوحدة الوطنية، كتجربة اقليم كوردستان السياسية والاقتصادية والامنية والخدماتية، خير مثال على نجاح التجربة الفيدرالية في العراق.

تعد هذه الدراسة اسهام متواضع في بيان الجوانب الدستورية والأحكام القانونية لهذه الموضوع، وتسليط الضوء على العوائق والمسببات التي تعرقل عملية تكوين الاقاليم في العراق، وعلى نقاط الإبهام والغموض والضعف التي اصابت الأحكام التي تنظم هذا الحق، علّنا نخرج بحزمة من النتائج والتوصيات تحت النظر الثاقب للمشرع عسى ان يستفيد منها.

ثانياً: اشكالية البحث

ان البحث حول الفيدرالية وتطبيقها في العراق أثارت الكثير من مواضيع الخلاف والنقاش والجدل بين الباحثين والأكاديميين، وبالأخص قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم في العراق رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨، لأسباب كثيرة ومنها تفكيك الدولة العراقية الى دويلات متصارعة وضعيفة وحرمان المناطق الفقيرة في العراق من الموارد الطبيعية بعد استئثارها من قبل الاقاليم الغنية، بالإضافة الى ارتباط بعض تلك الاقاليم بأطراف اقليمية وتدخلها بالشأن العراقي بحجة حماية أقلياتها الاثنية أو المذهبية، هذه المخاوف وغيرها قد شكلت مشكلة البحث، وفي هذا الاطار تسعى هذه الدراسة الاجابة على التساؤلات الاتية:

- لماذا تطبيق الفيدرالية واقامة الاقاليم في العراق ضروري ؟
- ما هي العوائق التي تعرقل عملية تكوين الاقاليم في العراق ؟
- ما هي مستقبل الفيدرالية في العراق ؟
- ما هو فرص توسيع تطبيقات النظام الفيدرالي على باقي الاقاليم في العراق ؟

ثالثاً: هدف البحث: تتمثل أهداف البحث فيما يلي؛

- تحديد كيفية تشكيل الاقاليم في العراق والمعوقات التي اعتلت تشكيلها وعطلت نصوص الدستور العراقي والدائم والقوانين المعمول به.
- تشكيل الاقاليم في العراق كما هو وارد في الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ والقوانين النافذة، يعد مخرجا دستوريا وقانونيا من الأزمات والصراعات التي تعاني منها الدولة العراقية بسبب التعدد الاثني والطائفي والعرقي في الدولة.

رابعاً: فرضية البحث:

للإجابة على الأسئلة فيما تقدم وغيرها تنطلق دراستنا من فرضية مفادها، أن واقع حال العراق هو بلد يتسم بالتعددية الاثنية والطائفية والقومية، الأمر الذي بسببه لا يزال يعاني البلاد اليوم من مشاكل عدة، الاستمرار على هذا النحو يدخل العراق في دوامة صراعات لا متناهية وهو ما حدث بالفعل منذ عام ٢٠٠٣ ليومنا هذا. لذلك البديل الأمثل لمعالجة كل هذه المشاكل هو تفعيل نصوص الدستور والقوانين المتعلقة بتشكيل الاقاليم وتطبيق الفدرالية في العراق كما هو وارد في الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ والقوانين السارية في هذا الصدد.

خامساً: منهجية البحث

لقد وجد من الأنسب – للوقوف على الاشكالية التي تبحث فيها الدراسة- الاعتماد على المنهج الوصفي وما يتفرع عنه من مناهج البحث العلمي الاخرى كالمنهج التحليلي بهدف تحليل النصوص الدستورية والقانونية محل الدراسة، ومعرفة مدى انسجامها مع قصد المشرع، وسنحاول في ضوئه القيام باستقراء الحلول التي حملتها النصوص الدستورية والتشريعية والآراء الفقهية في سبيل وضع الحلول المناسبة بالوقائع الدستورية والقانونية موضوع البحث.

سادساً: هيكلية البحث

يتكون البحث من مبحثين اساسيين، خصصنا الاول منها لتناول ماهية التعطيل الدستوري و التعطيل المشروع لتكوين الاقاليم في العراق، ويتضمن هذا المبحث مطلبين، خصص الاول منها لمعنى التعطيل لغة واصطلاحاً و التمييز بين التعطيل وعما يشتبه به، أما الثاني فخصص لتعطيل الدستوري المشروع لتكوين الاقاليم في العراق بسبب حالة الطوارئ و سلطات الازمات الخاصة.

أما المبحث الثاني تطرقنا فيها الى التعطيل الدستوري غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق، وقسم الى ثلاثة مطالب، خصصنا الاول منها لأسباب التعطيل غير المشروع للدستور، أما الثاني فخصص للتعطيل الدستوري غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق، ومن ثم خصص المطلب الثالث منها لمواقف الكتل السياسية والدول الاقليمية من تكوين الاقاليم والنظام الفيدرالي في العراق.

ومن ثم أنهينا البحث بخاتمة عرضنا أهم النتائج التي تم التوصل اليها، اضافة الى التوصيات التي رأينا الضرورة الاخذ بها، وختاماً نسأل الله التوفيق ومنه نستمد العون.

المبحث الأول

ماهيـة التعطيل الدستوري والتعطيل الدستوري المشروع لتكوين الاقاليم في العراق

ان البحث في موضوع التعطيل الدستوري لتكوين الاقاليم في العراق يقتضي قبل كل شيء بيان ماهية التعطيل الدستوري من حيث التعرف على معنى التعطيل لغة واصطلاحاً و التمييز بين التعطيل وعما يشتبه به في المطلب الاول من هذا المبحث، وسنحاول في المطلب الثاني منها التركيز على التعطيل الدستوري المشروع لتكوين الاقاليم في العراق وكما يأتي:

المطلب الأول

ماهية التعطيل الدستوري

من اجل إعطاء فكرة واضحة عن الموضوع، لابد من بحثه في محورين، نبحث في الاول منها المعنى اللغوي و الاصطلاحي لتعطيل الدستور، والثاني منها للتمييز بين التعطيل وعما يشتبه به وكما يأتي:

الفرع الأول

المعنى اللغوي و الاصطلاحي لتعطيل الدستور

اولا: المعنى اللغوي لتعطيل الدستور:

التعطيل هو مصدر عَطَّلَ أي ترك الشيء ضياعاً، لقوله تعالى في كتابه العزيز(وَبِئرٍ مُّعَطَّلَةٍ وَقَصرٍ مَّشِيدٍ) [١]، وكذلك قوله تعالى (واذا العِشَارُ عُطِّلَت) [٢]، وكذلك القول ان الرعية قد عطلوا أي أهملوا، تأتي التعطيل بمعنى بلا عمل أو التفريغ كقول وعطل الدار أي أخلاها، وكذلك تأتي بمعنى أوقفه عن العمل كالقول عطله المرض عن عمله[٣].

لذلك ان تعطيل الدستور من حيث المعنى اللغوي يقصد ترك الدستور ضياعاً، ويأتي بمعنى عدم العمل به أو وقف العمل به أو تعليقه أو يهمل أو يتجاوز عنه، فهو معطل رغم صلاحيته للتطبيق، فكل تلك الألفاظ تترادف على معنى واحد[٤].

ثانيا: المعنى الاصطلاحي لتعطيل الدستور:

على الرغم من عدم وجود تعريف مانع وجامع لتعطيل الدستور اصطلاحاً، وكل ما نجده مجرد بيان لأنواعه وايراد الامثلة عليه من دون تحديد التعطيل الدستوري بشكل مباشر، وتبعاً

---

(١) الآية رقم (٤٤) من سورة الحج.

(٢) الآية رقم (٤) من سورة التكوير.

(٣) ينظر كل من: احمد بن محمد المقري الفيومي، المصباح المنير، ج٢، مطبعة مصطفى البابي الحلي، مصر، سنة ١٩٥٥، ص٦٦، وكذلك ابن منظور، لسان العرب، المجلد(١٣)، دار صادر، بيروت، ١٩٥٥، ص(٤٨٠-٤٨٢).

(٤) والجدير بالإشارة اليه، انه في حالة اذا لم يستعمل أو يطبق نص دستوري معين لمدة معينة لا لشيء سوى عدم وجود ما يدعوا الى تطبيقه لا يعد هذا النص معطلاً كما كان عليه في الحالات التي سبق الاشارة اليهم.

لذلك يرى فقهاء القانون الدستوري بأن" التعطيل يكون في حالة اصدار قرار من قبل السلطة-رئيس الدولة على الاغلب- لسبب أو لآخر بتعطيل أحكام الدستور كلاً أو جزءاً وفق المبادئ الدستورية التي اعطت صلاحية تعطيل الدستور لاية سلطة"، فنكون والحالة هذه أمام تعطيل رسمي، لمعالجة أزمة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو في حالة وقوع اضطرابات حادة أو وجود خطر يهدد استقلال البلاد وأمنها وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية، وقد يكون التعطيل الدستوري دون ان يصدر القابضون على السلطة أي قرار بتعطيل كل أو بعض أحكام الدستور، ومن دون الاعلان عنه بشكل رسمي، ولكنهم لا يقومون بتنفيذ بعض أحكامه لفترة قد تطول وقد تقتصر، وفي هذه الحالة نكون أمام تعطيل فعلي لأحكام الدستور، وبالإمكان ملاحظة ذلك من خلال مقارنة الواقع السياسي مع الواقع الدستوري، ويتحقق التعطيل في جميع الحالات التي يكون فيها الدستور عقبة قانونية وسياسية أمام تحقيق الأغراض التي يقصد إليها الحكام[١].

أخيراً وفي ضوء ما تقدم بعد استعراضنا للأمثلة على النحو السابق يمكننا تعريف التعطيل الدستوري بأنه يقصد به وقف العمل بالنصوص الدستورية كلاً أو جزءاً، والعمل بها على غير مقتضاها لمدة غير محددة، من دون أن تعدل أو تلغى، قد يكون استثناءاً على مبدأ سمو الدستور والمشروعية في أحوال معينة يقوم الدستور نفسه بتحديدها وفق الاجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية للدولة، أو قد يكون خرقاً وانتهاكا لها في حالات أخرى.

الفرع الثاني

تمييز تعطيل الدستور عما يشتبه به

سنحاول في هذا الفرع التمييز بين تعطيل الدستور وبين عما يشتبه به، وتكون محل الدراسة كل من تعديل الدستور والغائه كما يأتي:

اولا:تمييز تعطيل الدستور عن تعديله:

١-مفهوم التعديل الدستوري: لابد ان يتم تعديل الدستور حتى تساير التطور الذي يصيب تلك الظروف، والقول بعدم تعديلها يؤدي حتماً الى نشوب ثورات وانقلابات وعنف سياسي، وقد يكون من نتيجتها تعطيل الدستور تعطيلاً فعلياً[٢].

لذلك نلاحظ ان المشرع في معظم الدساتير يضع نظام متوازن يجيز تعديل الدستور وتنقيحه

---

(١) ينظر كل من: د. علي غالب خضير العاني ود. نوري لطيف، القانون الدستوري، بلا دار طبع، بغداد، ١٩٧٧، ص(١٩٠)، و د. خاموش عمر عبدالله، أثر قوانين الطوارئ على حريات الافراد في الدساتير(دراسة مقارنة)، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص(٢٧)، وكذلك د.احسان حميد المفرجي واخرون؟، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٩٠، ص(٢٦٢-٢٦٣).

(٢) ينظر كل من: د. إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص(٢٥٤)، وكذلك د. حنان محمد القيسي، الوجيز في نظرية الدستور، نشر وتوزيع مكتبة صباح، بغداد، بلا سنة طبع، ص(٢٢١).

باستبدال بعض نصوصه أو الغائها بأخرى أو بالإضافة اليها، على ان تكون وفقاً لإجراءات غير يسيره أو غير مماثلة لتلك المقررة لتعديل القوانين العادية، بذلك يكون مواكباً بقدر معقول للإصلاح والمستجدات والتطورات، وفي الوقت نفسه يحافظ على استقرار الدستور وثباته النسبي وسموه[١].

٢-أوجه التشابه و الاختلاف بين تعديل الدستور وتعطيله

أ- اوجه التشابه بينهما:وفي ضوء ما تقدم يمكننا القول ان تعديل الدستور وتعطيله يتشابهان في نقاط عدة ومنها:

١- يحدث كل من التعديل الرسمي مع التعطيل الرسمي للدستور وفق اجراءات وشكليات محددة في الدستور.

٢- يحدث كل من التعديل الرسمي مع التعطيل الرسمي للدستور في ظل ظروف و تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية تعجز النصوص الدستورية عن احتوائها.

٣- يلتقيان كل من التعديل والتعطيل في كون كل منهما لا يمكن تصورهما إلا جزئياً لأن الصفة الاخيرة تنسجم مع أنواع التعديل والتعطيل للدستور باستثناء التعطيل السياسي، الذي يكون في معظم الأحيان كلياً.

ب-اوجه الاختلاف بينهما: على الرغم من التشابه المذكور آنفاً بينهما، مع ذلك يختلفان في نقاط عدة ومنها:

١- ان تعديل الدستور يؤدي الى تغيير بعض نصوص الدستور بالحذف أو بالإضافة أو إبدالها بنصوص اخرى أو إضافة أحكام جديدة الى الدستور أو رفع أحكام قديمة منه، في حين ان التعطيل لا يعني إنهاء النصوص الدستورية وإعدامه وإنما يعني إهمال النصوص الدستورية وتخطيه لمدة مؤقتة.

٢- التعديل بأنواعه يكون مشروعاً، أما التعطيل قد يكون مشروعاً وقد يكون غير ذلك.

٣- الجهة المختصة بالتعديل محدد وفق الدستور، عادة تختلف من نظام دستوري لآخر، في حين ان الجهة المختصة بالتعطيل عادة ولاسيما المشروع منها هي رئيس الدولة.

٤- يكون اساس التعديل هو مواكبة المستجدات والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بينما يكون اساس التعطيل هو الظروف الاستثنائية التي تعصف بالبلاد من أزمات سياسية واجتماعية وحروب وكوارث بحيث تعجز النصوص الدستورية والقوانين العادية من معالجتها وفقاً لشروطها[٢].

ثانيا:تمييز تعطيل الدستور عن إلغائه

١-مفهوم إلغاء التعطيل: بما أن القواعد الدستورية هي قواعد قانونية وضعية، فلا بد لها أن تساير التطورات المستجدة في الحياة، بهدف تنظيم العلاقات في المجتمع الذي تحكمه، ومن ثم يأتي

---

(١) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص(١٠٦).

(٢) إذ نظم المشرع العراقي مسألة اعلان حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية في المادة(٦١/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، وفقاً لشروط موضوعية وإجرائية، واحالتها الى قانون لاحق.

يوماً تنتهي فيه وتختفي من الوجود، أي تزول أحكامها وتختفي آثارها، وهذا يعني أن القواعد الدستورية لا تتمتع بسمة الأبدية، ولاسيما عندما يغدوا الدستور القائم غير ملائم للظروف والمستجدات بما لا يكفي معها تعديله فحسب، وانما يلزم استبداله برمته[١].

وعلى أساس ما تقدم ان الكثير من الدساتير عادة ينص على كيفية تعديله، إلا أن غالبيتها تتجنب أو لا تشير الى الطريقة التي تتبع عند إلغائها[٢].

٢-أوجه التشابه و الاختلاف بين إلغاء الدستور وتعطيله

أ-اوجه التشابه بينهما:

١- التعطيل المشروع للدستور يلتقي مع الاسلوب العادي لإلغاء الدستور، كون الاول يقضي بوجود سلطة معينة لها صلاحية تعطيل الدستور في حدود و قيود ينظمها نصوص الدستور، والحال نفسه بالنسبة للثاني حيث يحدد الجهة التي لها الحق في الغاء الدستور ولاسيما في حالة اذا كان الدستور مرناً.

٢- يتشابه التعطيل الفعلي مع الالغاء الثوري في عدم مشروعيتها كونهما تحدث خارج اطار القانون والشرعية الدستورية.

٣- ان الغاء الدستور بالأسلوب الثوري غالباً ما يكون باستخدام القوة عن طريق الانقلابات العسكرية، وكذلك الحال قد تكون سبباً في تعطيل الدستور سياسياً وتعليق أحكامه من قبل الحكام عن طريق اصدار قرارات يقضي بتعطيل الدستور.

ب-اوجه الاختلاف بينهما:

١- ان تعطيل الدستور لا يعني انهاء الدستور واسقاطه بصورة نهائية كما هو عليه الحال عند الغاء الدستور، وانما هو ارجاء العمل بالدستور لفترة محددة أو غير محدد.

٢- التعطيل عادة تكون جزئياً باستثناء التعطيل السياسي الذي يمكن ان يكون كلياً، في حين ان الالغاء لا يمكن توقعه الا كلياً، لأنه اذا كان جزئياً يعد تعديلاً للدستور وليس الغاءً.

٣- ان تعطيل الدستور عادة تستند على مبررات تتعلق بسلامة اقليم الدولة وشعبها في حالة التعطيل المشروع، اما في حالة التعطيل غير المشروع تستند على رغبات الحكام في تركيز السلطة بأيديهم دون غيرهم، في حين ان الدافع لإلغاء الدستور هو عدم مواكبة الدستور مع الواقع السياسي والاقتصادي الجديد التي يحملها الحكام الجدد على الحركات الثورية.

٤- من نتائج الحركات الثورية سوآءا أكانت انقلاباً أو ثورة هو الالغاء الثوري للدستوري، مع ذلك ان التعطيل السياسي لا يكون الا بعد وقوع الانقلاب لان الهدف الاساسي من الانقلاب ليس الغاء الدستور بحد ذاته وانما هو تغيير شخص الحكام على نقيض الثورة الذي يهدف الى تغيير جذري شامل في المجالات كافة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فبذلك لا يستقيم التعطيل السياسي مع

---

(١) د. حميد حنون خالد، القسم الاول، مصدر سابق، ص(١٣٢-١٣٣).

(٢) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص(٢٥٩).

الثورة والابقاء على الدستور و الاكتفاء بمجرد تعطيله والفلسفة والمبادئ الدستورية الجديدة التي ينادي بها الحكام الجدد و يستندون عليها في قيادة حركتهم الثورية.

المطلب الثاني

التعطيل الدستوري المشروع لتكوين الاقاليم في العراق

وعليه ان البحث في موضوع التعطيل الدستوري المشروع لتكوين الاقاليم في العراق يقتضي قبل كل شيء بيان تعطيل الدستور بسبب حالة الطوارئ في الفرع الاول من هذا المطلب، ومن ثم نبيين تعطيل الدستور بسبب سلطات الازمات الخاصة في الفرع الثاني منها وكما يأتي:

الفرع الأول

تعطيل الدستور بسبب حالة الطوارئ

سنتناول تعطيل الدستور بسبب حالة الطوارئ بوجه عام سواء أكانت من حيث المفهوم أو تطبيقاتها في التشريعات العراقية كما يأتي:

اولا: مفهوم حالة الطوارئ:

من ابرز حالات الظروف الاستثنائية حالة الطوارئ والاحكام العرفية، ويتم تنظيمهم بمجموعة من النصوص الدستورية أو القانونية السابقة على حدوثها أو قد يتم تنظيمها من قبل سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية بشكل معاصر لحدوثها بإصدار تشريعات متعددة من قبل مجلس النواب في كل مناسبة يراه ضرورياً، أو يصار الى تنظيم هذه الظروف بالجمع بين الاسلوبين المذكورتين آنفاً، حيث تصدر مجلس النواب التشريعات المنظمة لها قبل وقوعها ثم تصدر قوانين اخرى منظمة لها بعد وقوعها لمواجهة ما قد يستجد من اعتبارات[١].

فتعلن عن الاحكام العرفية في حالة اندلاع حرب أو عند التهديد بالحرب، اما حالة الطوارئ تعلن لمواجهة اضطرابات داخلية تؤدي الى اختلال النظام العام[٢].

ان منح سلطات اوسع للسلطة التنفيذية(الادارة) في الظروف الاستثنائية، أمر له خطورته على

---

(١) ينظر كل من: د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، ط٢، مطبعة جامعة دهوك، عراق، ٢٠١٠، ص(٣١)، وكذلك علي سعد عمران، القضاء الاداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص(٤٧).

(٢) يرى بعض الفقه ان حالة الطوارئ والاحكام العرفية مصطلحان لمعنى واحد، ويميز آخرون بينهما، وحتى بعض الدول تميز بين قوانين الطوارئ وقوانين الاحكام العرفية، باعتبار ان نظام الاحكام العرفية اشد خطورة من حالة الطوارئ، وكذلك ان الاول اوسع نطاقاً من الثاني، وكان العراق من الدول التي كانت تمييز بين كلتا الحالتين منذ صدور دستور العراق الاول لسنة ١٩٢٥، حتى عام ١٩٦٥، ومن ثم تم تنظيم الحالتين في قانون واحد يسمى(حالة الطوارئ)، وكان ينظم كل ما كان ينظمه قوانين كلتا الحالتين المذكورتين آنفاً تحت مسمى قانون السلامة الوطنية رقم(٤) لسنة ١٩٦٥، للمزيد من التفاصيل ينظر د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٣، ص(٢٢٨-٢٢٩).

حقوق وحريات الافراد، لذلك يجب ان ينظم هذه السلطات بشكل في غاية الدقة بحيث لا يترك مجال للجهة الممنوحة بتلك السلطات والصلاحيات فرصة المساس بحقوق وحريات الافراد عندما لا تكون هناك حاجة لذلك، فضلاً عن وجود رقابة قضائية فعالة على عمل الادارة في ظل حالة الطوارئ، لذلك يمكننا القول بناءً على ما تقدم، يقصد بحالة الطوارئ بأنها (تقوية السلطة التنفيذية نظراً للظروف الطارئة التي قد تهدد سلامة الدولة وامنها سوآءا كانت هذه الظروف خارجية كالحرب أو داخلية كاضطرابات الامن العام أو حدوث فيضان أو غير ذلك من الحالات الطارئة)[١].

أياً كانت طريقة اعلان حالة الطوارئ وتنظيمها، فانه من المسلم به ان السلطة التنفيذية تتحرر من القيود والحدود في الظروف غير العادية، فتقيد الحريات العامة بالقدر اللازم لمواجهة الازمة، وبالنتيجة ان النصوص الدستورية التي تنظم هذه الحقوق والحريات تتعطل بقانون الاحكام العرفية، أي بمعنى آخر ان اللجوء الى مثل هذه الاحكام يؤدي الى تعطيل الدستور، الذي يستمد مشروعيته من الاحكام العرفية ذاتها، ومشروعية هذه الاحكام يكون عن طريق صدورها عادة بقانون أو مرسوم، الا ان ذلك قد تثير بعض الاشكالية لدى بعض من الفقه، كون الدستور يتسم بالسمو والعلوية، فكيف يكون تعطيل الدستور بقانون أو مرسوم، وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية، لان التسليم بذلك يعني هدم المبدأ المذكور، الذي يجب على القواعد القانونية الادنى ان لا تخالف القواعد الدستورية التي تعلوها، لذلك نلاحظ ان المشرع الدستوري في دساتير بعض الدول يجيز التعطيل في ظل اعلان حالة الطوارئ في الحدود التي يبينها قانونها، وهذا موقف جيد من المشرع لإنهاء هذا الخلاف، ومن الدساتير الذي اخذ بهذا الاتجاه الدستور البحريني الصادر في ٦ كانون الاول سنة ١٩٧٣، حيث نص في المادة(١٠٨) منه، على انه(لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور الا أثناء قيام الاحكام العرفية وذلك في الحدود التي يبينها القانون)[٢].

وعليه ان التعطيل الذي يحصل للدستور في ظل اعلان حالة الطوارئ يكون عادة تعطيلاً جزئياً وليس كلياً، لان القول بغير ذلك قد يؤدي الى نشوء نظاماً ديكتاتورياً في ظل اعلان حالة الطوارئ.

ثانيا: تطبيقات حالة الطوارئ في التشريعات العراقية:

يوجد نصوص تشريعية كثيرة تعالج حالة الطوارئ في التشريعات العراقية قبل سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣، ما يهمنا في هذا البحث التطرق الى التشريعات التي تعالج حالة الطوارئ بعد سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣، حيث نظم المشرع العراقي مسألة الحقوق والحريات في المادة(٢٥) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وانتقل النص نفسه الى الدستور الحالي الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ، في المادة(٤٦) من الباب الثاني منه.

وعلى أساس ما تقدم صدر الامر التشريعي رقم(١) لسنة ٢٠٠٤[٣]، المسمى ب(أمر الدفاع عن

---

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٣، ص(٤٣٣).

(٢) د. علي غالب خضير العاني و د. نوري لطيف، مصدر سابق، ص(١٩١).

(٣) المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٣٩٨٧) في أيلول سنة ٢٠٠٤.

السلامة الوطنية)[١]، فجاء بالمادة(١) فيه(لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع اعلان حالة الطوارئ.....)، الا ان هذا النص قد تم تعديله وفق المادة(٦١/ تاسعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم، التي نصت على انه من اختصاصات مجلس النواب: أ- الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب).

وما يلاحظ على ما تقدم ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المؤقت، وعلى العكس من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، لم يشير الى حالة الطوارئ، وكان قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، قد تكفل بيان كيفية اعلان حالة الطوارئ[٢]. ان التعديل الذي اشرنا اليه سابقاً في امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، بموجب المادة(٦١/تاسعاً/أ) من الدستور، يشكل ضمانة لحقوق الافراد وحرياتهم ويحول دون انفراد السلطة التنفيذية باتخاذ ما يؤدي الى المساس بالحقوق والحريات، مع ذلك على الرغم من ذلك ان الظرف الاستثنائي يتطلب السرعة والحزم في التصرف لمواجهة تلك الازمات التي تعصف بالدولة، الا ان المشرع العراقي اشترط موافقة مجلس النواب وبأغلبية الثلثين[٣]، وهذا يؤدي الى ابطاء اعلان حالة الطوارئ، وهو الامر الذي يتعارض مع الخطر الحال الذي يتطلب اجراء سريع لمواجهته، هذا في حالة انعقاد مجلس النواب، اما في حالة اذا كان مجلس النواب في عطلة، يمكن دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية بموجب المادة(٥٨/أ) من الدستور، ولكن الذي يثير الاشكالية هنا، هل يحق لرئيس الوزراء اذا كان مضطراً لإعلان حالة الطوارئ بدون موافقة مجلس النواب وفق ما جاء به المادة(٦١/تاسعاً/أ) من الدستور؟ اذا كان الجواب بنعم، بذلك تكون هذه المادة معرضة للخرق والانتهاك من قبل السلطة التنفيذية تحت ظرف الاضطرار، وعليه نطالب المشرع بإعادة النظر في تعديل وصياغة هذه المادة

---

(١) صدر هذا الامر استناداً لأحكام القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقت لسنة ٢٠٠٤، والجدير بالذكر ان هذا الامر صدر في عهد الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة الدكتور(أياد علاوي)، وكان لهذا الامر قوة القانون، لان الملحق المذكور آنفاً قد انيطت السلطة التشريعية بمجلس الوزراء، إذ اجاز له اصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع، وان هذا الامر سارية المفعول، لان البرلمان العراقي لم يتولى اصدار قانون جديد يتعلق بحالة الطوارئ بحكم المادة(١٣٠) من الدستور التي قضت باستمرار التشريعات الصادرة قبل صدور الدستور، نافذة ما لم يتم تعديلها أو الغائها من قبل البرلمان، للمزيد من التفاصيل ينظر د. حميد حنون خالد، القسم الثاني، مصدر سابق، ص (٩٢).

(٢) نرى انه اصبح من الضروري اصدار قانون جديد لحماية السلامة العامة، لان القانون رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، اصبح غير منسجم مع نص المادة (٦١/تاسعاً/ج) من الدستور، بل متعارضاً له مع الكثير من احكامه، وبذلك يعد القانون غير دستورياً، لذلك نناشد المشرع العراقي ان يسارع في اصدار قانون جديد ينظم حالة الطوارئ.

(٣) الحصول على اغلبية خاصة وهي اغلبية (الثلثين)لإعلان حالة الطوارئ، هذا يدل على حيوية هذه المسألة وأهميتها، كونها تتعلق بكيان الدولة من جهة، وعلاقتها بالحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة اخرى.

- والجدير بالذكر ان المحكمة الاتحادية العليا، توصلت في قرارها المرقم(٢٧٨/ت/٢٠٠٦) بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦، بشأن اغلبية الثلثين لرفع الغموض عنها بالقول هي(اغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق النصاب لانعقاد الجلسة.....).

لغرض عدم اغفال موضوع اعلان حالة الطوارئ في حالة عدم انعقاد مجلس النواب أو حلها[١].

ونظر لاستحالة البرلمان امكانية اجتماعه بسبب الخطورة الملحة القائمة، يمكن ان تتخذ التدابير السريعة من قبل السلطة التنفيذية بشرط عرضها على البرلمان في اجتماع يعقده بشأنها اما بتصديق تلك الاجراءات وصحتها أو تعديلها أو الغائها، وبذلك يضمن الرجوع السريع الى مشروعية الاعمال، على ان يراقب القضاء اعمال الادارة لمعرفة مدى مراعاة الضوابط التي حددها القانون في حال اعلان حالة الطوارئ[٢].

ان مدة سريان حالة الطوارئ في العراق ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، بموافقة مجلس النواب على طلب التمديد وينتهي العمل بها تلقائياً اذ لم يقدم ذلك الطلب بعد نهاية أية مدة تمديد[٣]، على ان يسن مجلس النواب قانوناً لا يخالف احكام الدستور، الا ان الاخير لم يلتزم بأحكام الدستور في تشريع القوانين التي امر بتشريعها، و كذلك التواريخ التي نص عليها الدستور لإنجاز قوانين محددة وكل ذلك يشكل مخالفة دستورية صريحة من مجلس النواب لأحكام الدستور، فضلاً عن ذلك ان الذي نود طرحه هنا، انه كان الاجدر بالمشرع الدستوري اسناد الصلاحيات الاستثنائية الى رئيس الجمهورية بدلاً من رئيس الوزراء، كون الاول هو الشخص القائم على ايجاد التوازن بين سلطات الدولة من جهة وبين سلطات الدولة وحماية الحقوق والحريات الفردية للشعب العراقي من جهة اخرى، وكما انه على قرب من جميع السلطات وفقاً للمادة(٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم[٤]، اما الثاني بما انه زعيم الحزب الفائز في الانتخابات وزعيم الكتلة الاكبر في البرلمان، فضلاً عن رئاسته لمجلس الوزراء، لذلك ان اسناد تلك الصلاحيات له قد يؤدى الى اساءة استعماله لها، لان اعماله بعيدة عملياً عن رقابة مجلس النواب، ويخرج عن رقابة فاعلة للأخير[٥].

---

(١) صدرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن قرارها المرقم(٢٧٨) في ٢٠٠٦ المذكور آنفاً، وجاء فيه(ان الدستور لم ينص على امكانية مجلس النواب تخويل هذه الصلاحية الى هيئة رئاسة المجلس وان كان الامر يقتضي ذلك في حالة عدم تحقق الاغلبية المطلوبة وفي حالة عطلة المجلس أو انتهاء دورته، مما يقتضي مراعاة ذلك عند الشروع بتعديل الدستور بوضع نص يتيح ذلك). ينظر القرار المرقم(٢٧٨) في ٢٠٠٦ على موقع السلطة القضائية الاتحادية الالكترونية على النت المنشور على الموقع بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦ www.iraqga.iq/view.113/

(٢) د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الاداري العام، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص(١٢١).

(٣) ينظر المادة (٦١/تاسعاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم.

- ما نلاحظه على هذه الفقرة ان هناك تفاوت واختلاف في تحديد مدة حالة اعلان الطوارئ بين امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، إذ حدده الاول المدة بما لا يزيد عن(٦٠) يوماً، في حين حدده الثاني بمدة(٣٠) يوماً، وبما ان هذا التعارض بين نص تشريعي وآخر دستوري، لذا يأخذ بالنص الدستوري، لأنه اعلى مرتبة في التدرج التشريعي.

(٤) إذ نصت المادة المذكورة آنفاً، على ان(رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً لأحكام الدستور).

(٥) وهذا ما جرى فعلاً في عهد رئيس الوزراء السابق السيد(نوري المالكي)، إذ كان يمارس اعمال الطوارئ دون تخويل من مجلس النواب أو موافقته، وادارة البلد بالأزمات والتجاوز على الاملاك والطرق العامة والخاصة وتقييد حرية الاشخاص بالحركة وتفتيشهم اليومي وقطع الطريق وغيرها خلافاً لنص المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور، التي نظمت

هناك ضمانات عدة جاء بها المشرع العراقي في امر الدفاع عن السلامة الوطنية رق(١) لسنة ٢٠٠٤، وكذلك الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم عند الاعلان عن حالة الطوارئ ومنها:

أ. تسبيب اعلان حالة الطوارئ، وذلك لتسهيل الرقابة على الاجراءات التي تتخذ بسببها.

ب. تحديد المنطقة التي تشملها حالة الطوارئ.

ج. تحديد مدة اعلان حالة الطوارئ.

د. على رئيس الوزراء ان يعرض على مجلس النواب الاجراءات الاستثنائية المتخذة و النتائج من قبله خلال(١٥) يوماً من تاريخ انتهائها.(م٦١/٩/د) من الدستور.

بالإضافة على ما تقدم نلاحظ ان المشرع الدستوري و وفقاً للمادة(٦١/تاسعاً/د) من الدستور، قد اعتمد الرقابة السياسية المتمثلة برقابة مجلس النواب، في حين ان المشرع القانوني في قانون امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، قد اخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز ومحكمة الاتحادية العليا، ولهم الحق في الغاء تلك القرارات والاجراءات أو اقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها[١].

وأخيراً ان الاعلان عن حالة الطوارئ سوآءا أكان وفق المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور، أم بموجب قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، تتضمن الكثير من القيود على سلطة الطوارئ من اجل المحافظة على حقوق وحريات الافراد في الظرف الاستثنائي، وهي فلسفة جديدة للدولة التي سار عليها المشرع في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم، والقوانين ذات العلاقة.

الفرع الثاني

تعطيل الدستور بسبب سلطات الازمات الخاصة

أبرز ما يميز به هذه الازمات، وجوب توافر وصفين في المخاطر والازمات التي تواجه حياة دولة من الدول وهما الجسامة والحلول، فالأول يجب ان يكون جسيماً، بحيث لا تعطي الوقت الكافي اللجوء الى التشريعات والنصوص الدستورية، لأنه اذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً، اما الثاني يجب ان يكون الخطر حالاً ومباشراً للمساس بالمصلحة موضوع الحماية، ما يعني وجود تهديد خطر جسيم وحال موجه ضد الدولة[٢].

حينئذ يجب اللجوء الى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذه الازمات أو الظروف، على ان يتم ذلك

احكام اعلان حالة الطوارئ.

(١) نعتقد ان القرارات التي تتخذه رئيس الوزراء اثناء الظرف الاستثنائي هي قرارات ادارية، كونها تتوفر فيها جميع شروط القرار الاداري، فضلاً عن ذلك ان الحفاظ على الامن العام من انواع الضبط الاداري، التي تدخل ضمن الوظيفة الادارية للسلطة التنفيذية، لذلك كان الاجدر بالمشرع ان يخضع تلك القرارات والاجراءات لرقابة القضاء الاداري، لأنها من صميم اخصاصه وفق المادة(٧/ثانياً/د) من قانون التعديل الثاني رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩، لقانون مجلس شورى الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩.

(٢) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص(١٩٠).

تحت رقابة القضاء الاداري، وعلى هذا الاساس فان أي اجراء أو تصرف صادر لمواجهة هذه الازمات الخاصة أو الاستثنائية يجب ان يكون مما تقتضي الضرورة القصوى وفي حدودها بغية تحقيق المصلحة العامة، أي ان الضرورة يجب ان تقدر بقدرها والا تعرض الادارة نفسها للمسألة وتكون قراراتها قابلة للطعن امام القضاء الاداري بالإلغاء أو التعويض[١].

ومن خلال استقرائنا لنصوص دساتير بعض الدول، يتبين ان المشرع الدستوري يتبع اسلوب التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون نيابة عن البرلمان خلال دورات انعقاده وخاصة في حالة الضرورة، و لمدة محددة على ان تعرض هذه القرارات على البرلمان في اول جلسة بعد انتهاء التفويض، مثل نص المادة(٣٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، وكذلك نص المادة(١٠٨) من دستور مصر لسنة ١٩٧١، و نتأمل من المشرع العراقي ان يسلك مسلك المشرعين الفرنسي والمصري في هذا الشأن، لان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، جاء خالياً من أي نص مشابه للنصوص الموجودة في الدستورين الفرنسي والمصري المذكورين آنفاً، لتوفير السرعة والسرية والخبرة الفنية وتجنب طول الاجراءات البرلمانية وتعقيدها في ظل التجاذبات السياسية التي يشهدها مجلس النواب، وخاصة تواجه الحكومة في هذه الاوقات صعوبات وازمات خطيرة تمر بها الدولة وتعترض تنفيذ برنامجها[٢].

وعلى اساس ما تقدم، ومن خلال استقرائنا لمواد أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، ونص المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور، يتبين ان المشرع العراقي قد أخذ بالاتجاه الاول بشأن تحديد العلاقة بين نظرية الضرورة ونظرية الظروف الاستثنائية المذكور آنفاً، حيث انه قد ميز بين النظريتين، لأنه ولإعلان حالة الطوارئ بموجب المادة(١) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، يتوجب ان يكون الخطر ناشئاً من حملة مستمرة للعنف، بذلك ان مجرد وقوع الخطر الحال من أي فعل، لا يتوجب الاعلان عن حالة الطوارئ الا اذا اصبح هذا الفعل حملة مستمرة واستغرق وقتاً طويلاً، واشترط المشرع شروطاً موضوعية لإعلان حالة الطوارئ وتتمثل ان تكون هناك ظروف استثنائية تواجه الدولة العراقية كحالة الحرب وحالة الطوارئ التي لا يمكن مواجهتها وابعاد أو انهاء مخاطرها الجسيمة باعتماد تطبيق المنظومة القانونية العادية، وبذلك ان أي خطر حال وجسيم تواجه الدولة نتيجة لقيام اضطراب امني غير ناشئ عن حملة مستمرة للعنف أو اذا حدث وباء أو كارثة عامة أو في حالة اعتداء خارجي على حدود الدولة غير ناشئ عن حملة مستمرة لا يمكن الاعلان عن حالة الطوارئ، في هذه الحالة يمكن الاستناد الى قانون السلامة الوطنية رقم(٤) لسنة ١٩٦٥، من الناحية القانونية للإعلان عن حالة الطوارئ، لأنه اشمل و اكثر اتساعاً من الامر رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، لان الاخير يشمل فقط حالتي الحرب وحالة الطوارئ دون غيرهما، فضلاً عن ذلك ان القانون الاول لا يزال قائم كونه لم يتم الغائه أو تعديله الا ما يتعلق بحالتي الحرب والطوارئ، لذلك يعد القانون

---

(١) د. عبد الباقي نعمة عبدالله، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد(١-٢)، سنة ١٩٨٠، ص(١٩).

(٢) للمزيد من التفاصيل ينظر د. رافع خضر صالح شبر وهند كامل عبد زيد، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الاول، السنة الخامسة، ص(١٠٨).

رقم(٤) لسنة ١٩٦٥، لايزال سارية المفعول [١]. على العموم وبعد هذا الاستعراض للنصوص الدستورية والقانونية التي تنظم سلطات الازمات الخاصة، لم تصرح هذه النصوص بتعطيل الدستور، تكتفي بمنح سلطات واسعة لسلطات الازمات الخاصة في الفترات التي تحدث فيه هذه الازمات، مع ذلك يؤيد معظم الفقه الفرنسي والمصري بإعطاء الحق لرئيس الجمهورية بتعطيل الدستور في ظل اللجوء الى النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم الظروف الاستثنائية[٢].

وعلى اساس ما تقدم، وعلى الرغم ما يمر به دولة العراق من ازمات خطيرة وظروف استثنائية، مع ذلك ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، جاء خالياً من أي حكم يتضمن تعليق الدستور أو ايقاف العمل به أو الغائه أو تجميده باستثناء تعديل أحكامه سوآءا أكانت بالإضافة أو الحذف أو التبديل أو التغيير طبقاً لأحكام المادتين(١٢٦) و(١٤٢) من الدستور[٣].

وبما ان سلامة الدولة فوق القانون، وهو استثناء يرد على مبدأ سمو وعلو الدستور ويعطل تطبيقه جزئياً لحماية الدولة والمجتمع في الاوقات الصعبة والخطيرة التي تمر بها، ومنها قد يكون البلد بدون برلمان أو هناك صعوبة في انعقاده أو هناك حالة طوارئ معلنة قانوناً، لذلك ان المعطيات والوقائع المبسوطة في العراق تؤكد عدم وجود أي فراغ في النظام القانوني وغياب السلطة العامة والمؤسسات الحكومية جزئياً أو كلياً لاسيما مجلس النواب العراقي على الرغم من سيطرة تنظيم الدولة الاسلامية(داعش) على مدينة الموصل في ٢٠١٤/٦/١٠، مع ذلك نلاحظ ان الحكومة العراقية تبرر قرار تشكيل هيئة الحشد الشعبي الوطني وتجاوزها على البرلمان، بحجة كون المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور، تخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في أثناء مدة اعلان الحرب أو حالة الطوارئ، وهذا السبب غير منتج لآثاره القانونية، لان حالة الطوارئ غير معلنة، لأنها تأتي بموجب المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور والموافقة على اعلان الحرب و حالة الطوارئ تكون بأغلبية الثلثين من اعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق النصاب لانعقاد الجلسة المنصوص عليه في الفقرة(اولاً) من المادة(٥٩) من الدستور[٤]، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وان العمل بأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، قد انتهت لعدم امكانية تطبيقه، ولاسيما المادة(٢) منه الخاص بتمديد حالة الطوارئ كل(٣٠) يوماً، والتي اعتبرت عدم التمديد معناه انتهاء حالة الطوارئ فعلياً، ويكون الاعلان عن حالة الطوارئ من خلال تصويت البرلمان عليها

---

(١) إذ نصت المادة(٢) من القانون المذكور آنفاً، على ان مبررات اعلان حالة الطوارئ هي: اولاً: حدوث خطر من غارة عدائية او اعلان الحرب او قيام الحرب او ما يهدد بوقوعها. ثانياً: حدوث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له. ثالثاً: وقوع وباء او كارثة عامة.

(٢) ينظر كل من: د. يحيى الجمل، مصدر سابق، ص(٢٠٦)، وكذلك د. علي غالب خضير العاني و د. نوري لطيف، مصدر سابق، ص(١٩١).

(٣) طارق حرب، الخبير القانوني، لا يجوز تجميد الدستور – مقالات، تصريح له منشور على موقع العراق جريدة الزمان الالكترونية بتاريخ٢٤/ اغسطس/٢٠١٥:

https://www.azzaman.com/%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D8%AC%D9%88

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم(٢٧٨/ت/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦، المشار اليه سابقاً.

عندها يتم تخويل رئيس مجلس الوزراء صلاحية ادارة البلاد وتطبيق نظرية سلامة الدولة فوق القانون[١].

لذلك بما ان دولة العراق تتمتع بسلطة عامة تتولى ادارة الدولة وشؤونها ومواجهة خطر داعش عن طريق المؤسسات الدستورية المختصة وعدم وجود استحالة مادية لمواجهة هذا الخطر بالطرق العادية، اذاً ان الرجوع الى نظرية الضرورة وتطبيقاتها لا جدوى منها، لأنه لا ينطبق وحالة دولة العراق، ولاسيما ان الحكومة العراقية قد شكلت قوات الحشد الشعبي الوطني في ٢٠١٤/٦/١٣، بناءً على فتوى صدرت من المرجعية الدينية في النجف الاشرف، بعد سيطرة تنظيم الدولة الاسلامية(داعش) على اجزاء من البلاد، وكان المفروض على الحكومة ان تقوم المباشرة بالشكليات القانونية والدستورية المطلوبة في تشكيل هكذا هيئات، ومنها تشريع قانون لها لنكون امام عمل قانوني يتمتع بغطاء شرعي دستوري، ومنذ تشكيل الهيئة المذكورة آنفاً ولحد الان عقد البرلمان جلساته بصورة عادية وسن الكثير من القوانين، بل كان المفروض على الحكومة ان تعرض على البرلمان الاجراءات التي اتخذتها وتطلب من البرلمان ان تعفيها من المسؤولية بواسطة قانون، والاعتراف بقوات الحشد الشعبي كونها هيئة عراقية ضمن منظومة الامن الوطني ضمن قانون الموازنة لسنة ٢٠١٤، في المادة(٤١) منه، من دون قرار أو أمر ديواني صادر من مجلس الوزراء يشير الى ان قوات الحشد الشعبي هيئة، ومن ثم اقرارها من قبل مجلس النواب وتخصيص ميزانية لها ضمن الموازنة العامة للدولة، وحاولت الحكومة من خلال هذه الخطوة الحصول على شرعية مبطنة باعتبار ان مجلس النواب صوت على الموازنة بشكل عام ومن ضمنها الفقرة الخاصة بشأن مخصصات الحشد الشعبي، ولكن هذا لا يلغي ان تشكيل تلك الهيئات بدون سن قانون لها يعد خرق للدستور وتجاوز و احتيال على القانون، و عليه نرى ان السلطة عندما تتحرك بلا حدود قانونية تساهم في تعقيد المشهد السياسي واثارة الشكوك في شرعية الاداء الرسمي للدولة وتفتح قنوات للفساد والخلل الاداري وتفتح باب للسيطرة الحزبية والشخصية على مفاصل الدولة[٢].

و من ثم شرع واقر قانون الحشد الشعبي من قبل مجلس النواب العراقي بالأغلبية يوم السبت ٢٦ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٦، وهذه مخالفة قانونية اخرى سبق للمحكمة الاتحادية أن طعنت بكل القوانين التي صوت عليها مجلس النواب وهي لم تأتي من قبل مجلس الوزراء [٣].

---

(١) ينظر ريناد منصور و فالح عبد الجبار، الحشد الشعبي و مستقبل العراق، بحث منشور على موقع مركز كارنيغي للشرق الاوسط الالكتروني بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٨:

https://carnegie-mec.org/2017/04/28/ar-pub-68812

(٢) ينظر كل من فارس حامد عبد الكريم، التنظيم القانوني للحشد الشعبي، بحث منشور على موقع شبكة الاعلام في الدانمارك الالكترونية، بتاريخ ٢٠١٥/اذار/٢٤:

https://iraqi.dk/maqalat/m-alseyasia/2015-03-24-21-26-57

وكذلك ريناد منصور و فالح عبد الجبار، الحشد الشعبي و مستقبل العراق، بحث منشور على موقع مركز كارنيغي للشرق الاوسط الالكتروني بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٨:

https://carnegie-mec.org/2017/04/28/ar-pub-68812

(٣) ينظر سيف احمد، ماذا بعد إقرار قانون الحشد الشعبي؟، مقال منشور على موقع شبكة اخبار اليوم الالكترونية

المبحث الثاني

التعطيل الدستوري غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق

ان البحث في موضوع التعطيل الدستوري غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق يقتضي بيان اسباب التعطيل غير المشروع للدستور في المطلب الاول من هذا المبحث، ونبيين التعطيل الدستوري غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق في المطلب الثاني منه، ومن ثم نخصص المطلب الثالث منه لمواقف الكتل السياسية والدول الاقليمية من تكوين الاقاليم والنظام الفيدرالي في العراق وكما يأتي:

المطلب الاول

اسباب التعطيل غير المشروع للدستور

ويقصد به وقف العمل ببعض أحكام الدستور من قبل الحكام أو يتعمدون اهماله من دون ان يعلن عنه بشكل رسمي، و بالإمكان تمعن ذلك من خلال دراسة الواقع السياسي ومقارنته مع الواقع الدستوري في دولة ما، وأي تباين بين الواقعين المذكورين آنفاً في موضوع ما، يعد ذلك تعطيلاً فعلياً لنصوص الدستور التي تعالج ذلك الموضوع[١].

ومن الامثلة الحديثة على تعطيل الدستور فعلياً، ما جرى فعلاً في العراق في ظل الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، ولاسيما من عام (٢٠٠٨ الى عام ٢٠١٤)، حيث تعمد الحكومة آنذاك ان تعطل الكثير من نصوص الدستور فعلياً، ومنها منع اجراءات تكوين الاقاليم في العراق بمبررات مختلفة، على الرغم ان تلك المبررات لا تجد ما تدعمها لا في الدستور ولا في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة لتكوين الاقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨[٢].

ويظهر ذلك جلياً عند مقارنة الواقع الدستوري مع الواقع السياسي، نجد ان هناك بون شاسع بين النصوص المثبتة في الدستور بهذا الشأن والنظام السياسي المطبق في العراق فعلاً.

لعل ما يثير الكثير من المشاكل ومنها التعطيل الفعلي لنصوص الدستور هو عدم الدقة والانتباه عند صياغتها وعدم كفايتها لتطور الوقائع التي يتناولها تلك النصوص بالتنظيم، لان التجارب اثبتت كلما كانت الصياغة الدستورية متسمة بالدقة والاتقان كلما اصبح تطبيق نصوص الدستور وتفسيره أمراً سهلاً لا يثير المشاكل الكثيرة، نظراً لإحاطته وشموليته للموضوعات التي ينظمها، لذلك ان ما يؤدي الى تعطيل الدستور فعلياً هو ما يلحق صياغة الدستور من عيوب من نقص أو غموض في النصوص الدستورية، لان الدستور مهما بلغت من الدقة والاحاطة لكافة الشؤون التي شرعت من اجلها، لابد ان تفاجئهم التطورات السياسية والدستورية المتلاحقة، ومن ثم يبرز التناقض أو التعارض بين قواعد

بتاريخ ٢٩نونبر ٢٠١٦:

http://aliraqnews.com/%D9%85%D8%A7%D8%B0%D8%A7-%D8%A8%D8%B9%D8%AF-%D8%A5%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8

(١) د. احسان حميد المفرجي، مصدر سابق، ص(٢٦٢-٢٦٣).

(٢) المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٤٠٦٠)، السنة(٤٩)، ص(١-٨)، في ٢٠٠٨/٢/١١.

الدستور وبين متطلبات الواقع الجديد[١]، هذا من جانب، ومن جانب آخر ان السرعة والاستعجال في وضع الدستور وما يشوب نصوصه من اقتضاب مخل ما يؤدي الى تخطي تفاصيل ذات اهمية بالغة في فهم الخطوط الرئيسية للمواضيع التي ينظمها تللك النصوص في الدستور مما يؤدي الى تعطيل تلك النصوص فعلياً من قبل القابضين على السلطة، مما يجعل الدستور يعاني من نواقص عديدة يساهم في انحراف فعلي في نظام الحكم و هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم[٢].

يعد الغموض في النصوص الدستورية عيباً آخراً تلحق الصياغة الدستورية، لأنه تثير الكثير من المشاكل التي تتعلق بتفسيره بشكل يشوه قصد المشرع ويعطل حكم النص الغامض ويغتصب المفسر سلطة التشريع، وبذلك يؤدي في تطبيق الدستور ونفاذه الى تعطيله تعطيلاً فعلياً[٣].

وكذلك عدم تنظيم الضمانات سوآءا أكانت سياسية ام تشريعية، التي تكفل حسن تطبيق الدستور وكذلك يضمن تطابق قواعد القوانين العادية مع القواعد الدستورية بما يمنع من خرق الدستور أو النيل من علويته، ويحد محاولات السلطات العامة في الدولة للخروج على الدستور وتخطيها[٤].

ولعل اهم هذه الضمانات والمنيعة للدستور، هي ايمان الشعب بالمبادئ الديمقراطية فضلاً عن ادراكه لأهمية الدستور في الحياة السياسية و جموده[٥]، مع ذلك يستحيل ممارسة هذه الضمانات

---

(١) د. احسان حميد المفرجي، الفن الدستوري بين الاتجاهات الدستورية الحديثة والاتجاهات الدستورية العربية، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، سنة ١٩٩٩/٢٠٠٠ م.

(٢) د. احسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص(٣٥٢).

- نلاحظ ان الكثير من النصوص الدستورية التي يتناول مواضيع مهمة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، تم احالتها من قبل المشرع الدستوري على القانون لتنظيمها، وان كان الافضل ان ينص الدستور على تفاصيل اكثر لتلك المواضيع للتأكد على اهميته في البناء الدستوري للدولة، ولإعطائها السمو الموضوعي والشكلي الذي يتسم به النصوص الدستورية، فضلاً عن ابعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالإضافة او بالحذف كالمادة(٤٩/ثالثاً) من الدستور الخاص بالشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب العراقي، والمادة(٩٢/ثانياً) من الدستور الخاص بآلية تكوين وعمل المحكمة الاتحادية العليا، والمادة(٦٥) من الدستور الخاص بآلية تنظيم مجلس الاتحاد، وكذلك المادة(١١٨) من الدستور الخاص بآلية تكوين الاقاليم في جمهورية العراق الفيدرالي.....الخ.

(٣) د. طلعت الشيباني، القوى المؤثرة في الدساتير و تفسير الدستور العراقي، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٥٤، ص(٢٣).

- كالاختلاف الذي حصل في تفسير نص المادة(٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم، في مسألة تولي منصب رئاسة الوزراء وتشكيل الحكومة، إذ تباينت الآراء وتعددت بسبب كثرة التفسيرات وتباين مصادرها في تحديد مفهوم(الكتلة النيابية الاكثر عدداً)، والحال كان يقتضي الرجوع الى المحكمة الاتحادية العليا، التي تعد مرجعية قضائية لتفسير أي نص ووضع الحد لأي اختلاف بين الاطراف طبقاً للمادة(٩٣/ثانياً) من الدستور، وفعلاً اصدرت المحكمة المذكورة آنفاً قرارها المرقم(٢٥/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/٣/٢٥، بشأن العبارة المذكورة آنفاً، للمزيد من التفاصيل حول القرار المذكور ينظر د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار أراس للطباعة، اربيل، ٢٠١٠، ص(١٣٨-١٣٩).

(٤) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص(٣٣٣).

(٥) ما لاحظناه خلال عمر الحكومة السابقة برئاسة السيد(نوري المالكي)، محاولة الاخير النيل من هذه الضمانات وخرق الدستور من خلال تصريحاته المعلنة بشأن بنود الدستور وأحكامه ومنها تصريحه الصريح والمعلن بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣، بشأن تفضيله النظام الرئاسي على البرلماني المقرر في الدستور وفق المادة(١) من الدستور، للمزيد من التفاصيل ينظر اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر، لبنان، ٢٠١١، ص(٢٧٩).

بصورة فعلية في حالة غياب أو ضعف وسائل الرقابة على دستورية القوانين، قضائية كانت أم دستورية ، لأنها يزيد من تقليص علوية الدستور واحترامه[١].

بالإضافة الى ما تقدم ان الكثير من الدساتير ولا سيما دساتير دول العالم الثالث ومنها الدستور العراقي هو نتاج التوجهات السياسية للمتمسكين بالسلطة فعلياً ومترجماً لتلك التوجهات، الذي يعد من اسباب تعطيل الدستور فعلياً[٢]، وكذلك استيراد نظاماً سياسياً جاهزاً من دولة اخرى نجح فيها وحقق نتائج متقدمة في الديمقراطية، لأنه امر يحمل في طياته مخاطر كثيرة، كون نجاح نظام سياسي معين في دولة معينة مسألة نسبية لأنه قد نجده نجح في بلد ما وحقق فيها الامن والحرية، في الوقت نفسه قد لا يحقق سوى الاستبداد والفوضى في بلد آخر، وهذا ما يراه بعض من الفقه بخصوص ما حدث بالفعل بعد ٢٠٠٣، ومنذ سقوط النظام السابق في العراق عندما تبنى المشرع الدستوري النظام البرلماني في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم، و قبله قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، الذي استورده من شعوب كان النظام حصيلة تطور اجتماعي واقتصادي فيها، كان المفروض ان يعرف اتجاهات الرأي العام ما يتعلق بالأطر العام لذلك النظام واجراء استفتاء الشعب حول بعض الاطر كشكل الدولة أو شكل الحكومة أو شكل نظام الحكم[٣].

وبالإضافة الى ما سبق، ان اختلاف النظم الحزبية تلعب دوراً مهماً في تعطيل النصوص الدستورية تعطيلاً فعلياً سوآءا أكانت نظام ذات حزب واحد، كونه يؤدي الى تركيز السلطات، لا الى الفصل بينها، واخضاعها للحزب[٤]، أو نظام ذات حزبين، وذلك من خلال حتمية فوز احدهما بالأغلبية

---

(١) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، ضمانات الدستور، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص(٦-٧).

- إذ تم خرق استقلال القضاء والتدخل في شؤونه من قبل الحكومة السابقة برئاسة السيد(نوري المالكي)، واستعماله في تصفية خصومه السياسيين بالتواطئ مع رئيس مجلس القضاء و رئيس المحكمة الاتحادية العليا والتعطيل المتعمد للتشريعات التي تصحح وضع التشكيلات القضائية وفقاً للمتطلبات الدستورية كعدم اصدار قانون المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة(٩٢/ثانياً) من الدستور، فضلاً عن تعطيل الدور الرقابي لمجلس النواب من خلال رفضهم الحضور الى المجلس لغرض استجوابهم، وتعطيل العمل الرقابي على اعمال السلطة التنفيذية بحجة تعطيلها لجهود الاعمار والبناء وتسريح معظم المفتشين العموميين ذوي الخبرة والكفاءة، للمزيد من التفاصيل ينظر كل من: جبار الياسري، خطأ فضيع نتداوله.. المالكي ليس اغنى رجل في العالم، مقال منشور على موقع الكتابات الالكتروني بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٧:

http://www.kitabat.com/2015/02/17/

(٢) وهذا ما حصل فعلاً عند اقامة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، بعد ان رسم قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، آلية وضعها وفق المادتين(٦٠) و(٦١) منه، وان طريقة اقامته من الناحية الشكلية كان وفقاً لطريقة الاستفتاء الدستوري، الا انه من الناحية الموضوعية لا يمكن اغفال الدور الفعال الذي قامت به سلطة الائتلاف المؤقت من اجل انجاز مسودة الدستور، وتقييد الجمعية العامة بالأطر العامة التي نص عليها قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، ونقلت حرفياً الى الدستور الجديد كالنظام الفيدرالي وتحديد نسبة تمثيل النساء والنظام البرلماني و الديموقراطية التوافقية....الخ، للمزيد من التفاصيل ينظر د. حميد حنون خالد، القسم الثاني، مصدر سابق، ص(١٠٧-١٠٨).

(٣) ينظر د. حميد حنون خالد، القسم الثاني، مصدر سابق، ص(١٠٤).

(٤) كما كان سائداً أبان حكم حزب البعث العربي الاشتراكي في العراق منذ عام ١٩٦٨، والى حين سقوطه في عام ٢٠٠٣، كونه كان الجامع بين مختلف اجهزة الدولة واصبحت السلطة التشريعية المتمثلة بالمجلس الوطني والسلطة التنفيذية

البرلمانية، ولاسيما في النظام البرلماني، حيث تكون في الغالب كفة الرجحان للسلطة التنفيذية، حيث يشكل زعيم الاغلبية في البرلمان الحكومة، ومن ثم زعيماً للحكومة والبرلمان في الوقت نفسه، مما يؤدي الى اضعاف دور البرلمان وتضاؤله ويكون تابعاً للسلطة التنفيذية ، وبذلك تتعطل النصوص التي تكرس مبدأ الفصل بين السلطات تعطيلاً فعلياً، وكذلك النصوص التي تقرر رقابة كل سلطة على الاخرى، كما هو عليه الحال في بريطانيا كونها دولة برلمانية ذات نظام حزبي ثنائي[١]، أو نظام تعدد الاحزاب، الذي يتميز بأنه اكثر تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات من النظامين السابقين، لأنه لا يمكن ان يتم تركيز جميع السلطات بيد حزب واحد ولا سيما في النظام الرئاسي، لأنه لا يستطيع الحصول على الاغلبية المطلوبة من المقاعد البرلمانية، وهذا ما يصدق على النظام السياسي الالماني ولاسيما بعد الانتخابات النيابية لسنة ٢٠٠٥، وكذلك النظام السياسي الايطالي الذي يسود فيها نظام تعدد الاحزاب السياسية[٢].

ان ما اوردناه فيما تقدم وغيرها هي من اسباب تعطيل النصوص الدستورية تعطيلاً فعلياً، مع ذلك نجد عند استقرائنا لدساتير معظم دول العالم ولاسيما الدول النامية منها، انها دساتير تتبنى نظماً ديمقراطية تقوم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، وتقرر الكثير من الضمانات الدستورية لغرض عدم خرقه من قبل القابضين على السلطة، الا ان النصوص الدستورية التي تنظم تلك المبادئ يتساوى وجودها من عدمها نتيجة لإهمالها أو عدم العمل بها من قبل السلطة التنفيذية الا باستثناء ما يتعلق بصلاحيات الاخيرة التي تستخدمها كوسيلة لتعطيل النصوص الدستورية الاخرى، التي يعد بمثابة خرق وتجاوز لمبدأ سمو الدستور واهدار لمبدأ المشروعية[٣].

المطلب الثاني

التعطيل غير المشروع لتكوين الاقاليم في العراق

نتناول هذا الموضوع في اربعة فروع، نخصص الاول منها للأسس الدستورية والقانونية لتكوين الاقاليم في العراق، والثاني منها لأهمية تكوين الاقاليم في العراق، والثالث منها للخروقات الدستورية لرئيس الوزراء الاسبق وحكومته، واما الرابع منها لعوائق تكوين الاقاليم في العراق، وكما يأتي:

الفرع الاول

الاسس الدستورية والقانونية لتكوين الاقاليم في العراق

عموماً وبعد استعراضنا للأسباب المختلفة لتعطيل النصوص الدستورية تعطيلاً فعلياً على النحو

تؤلفان اساساً هيئة واحدة المتمثلة بمجلس قيادة الثورة، ومن ثم اصبح الاخير هيئة تابعة لرئيس الدولة، وان النظام السياسي في هذه الحقبة اتجه نحو شخصنة السلطة من خلال تركيزها بيد شخص واحد، للمزيد من التفاصيل ينظر المصدر نفسه، ص(٦٨).

(١) إذ يوجد في بريطانيا حزبان فاعلان في المشهد السياسي البريطاني وهما حزب العمال والمحافظين، ينظر د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص(١٣١).

(٢) د. سعاد الشرقاوي، دراسات في النظم الانتخابية، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص(١٢٢).

(٣) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور(دراسة مقارنة)، دار الحامد، عمان، ٢٠٠٨، ص(٢٠١).

السابق، يمكننا الرجوع الى النصوص الدستورية ذات الصلة بجوهر موضوع الدراسة، وعند استقرائنا لتلك النصوص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، نجد ان المشرع الدستوري قد تبنى النظام الاتحادي(الفيدرالي)، أي ان شكل الدولة ونظام الحكم تغير جذرياً بعد سقوط النظام السابق في ٢٠٠٣، واصبح العراق دولة مركبة(اتحادية)، يتكون من عاصمة اتحادية واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية(المادة ١١٦) منه، واعترف بإقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً، ويقر بالأقاليم الجديدة التي تؤسس وفق لأحكامه(المادة ١١٧) منه[١]، على ان يسن مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين (المادة ١١٨) منه[٢].

مع ذلك صدر القانون المذكور آنفاً ذي الرقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، بعد مرور سنتين تقريباً على انعقاد الجلسة الاولى لمجلس النواب، ومن ثم تم تأجيل تنفيذه لمدة(١٨) شهراً وفق المادة(٢٢) منه، ومنع تنفيذ القانون من قبل الحكومة الاتحادية السابقة على حكومة السيد حيدر العبادي استناداً على مبررات لا سند لها لا في الدستور ولا في القانون، لذلك نعتقد ان عدم الالتزام بالتواريخ التي نص عليها نصوص الدستور، يعد بمثابة تعطيلاً فعلياً لتلك النصوص سوآءا أكانت ذلك نتيجة لعدم تطبيقها أو التعمد في تأخير اعداد مشاريع القوانين من قبل الحكومة وتقديمها الى مجلس النواب لغرض اقرارها أو التلكؤ في تنفيذها، أم كان التأخير يعود الى عدم ادراج تلك المشاريع للقوانين للقراءة الاولى والثانية والتصويت عليهم من قبل مجلس النواب[٣].

نعتقد ان تكوين الاقاليم وفق المادة(١١٨) من الدستور، يمثل حلاً واقعياً للمشكلات العراقية وتأكيداً على شكل الدولة الفيدرالي وفق المادة(١١٦) من الدستور، لأنه ما يحدث من تجاذبات في العراق هي ليست سياسية فحسب وانما هي تجاذبات قومية ودينية ومذهبية، ومن ثم تقسيم العراق الى كيانات اتحادية وفق المادة المذكورة آنفاً من الدستور على اساس جغرافي، لكي ينعم ساكني هذه

---

(١) وبذلك لا يمكن العودة بأي شكل الى الدولة البسيطة المتكونة من اقليم واحد، والى نظام حكم فردي مركزي، لان ذلك يعد نقيضاً لمبدأ الديمقراطية التي تعد من المبادئ الاساسية التي يتبناها الدستور النافذ وفق المادة(١) منه، للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع الى المواد(١٢١،١٢٠،١١٩،١١٨،١١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم.

(٢) نلاحظ ان الكثير من الفقه الدستوري انتقدوا المشرع الدستوري في موقفه بشأن التصويت بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين على قانون الاجراءات التنفيذية بتكوين الاقاليم، كونه قانون يحدد مصير العراق مستقبلاً، في الوقت نفسه اشترط نسبة تصويت أعلى من ذلك بكثير في كثير من مواد الدستور التي هي اقل شأناً كالمادة(١٣٨/ثانياً/ج) منه، المتعلقة بشأن اقالة عضو مجلس الرئاسة. للمزيد من التفاصيل ينظر المدرس المساعد قاسم هيال رسم، ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٢، ص(١١٥).

(٣) يعد الدستور المرجعية التي يعود اليه لوضع الحلول لكافة المشكلات ورسم خارطة لعراق اتحادي فيدرالي نيابي برلماني، ولكي يتحقق الامان والاستقرار في البلاد، لابد من تطبيق نصوص الدستور واحترامه والعكس صحيح، لذلك ان الدستور قد نص من خلال نصوصه على اصدار قوانين عدة، التي تعزز بناء المؤسسات الدستورية للدولة التي يبلغ ما يقارب(٥٥) قانوناً، وكان من ضمنها قانون انشاء الاقاليم، وهذا يعد وبشكل صريح مخالفة دستورية سوآءا أكانت من قبل الحكومة أو مجلس النواب، للمزيد من التفاصيل ينظر د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص(١٩١)

الكيانات بالسلام والامن والاستقرار افضل من تطبيق نظاماً مركزياً، قد تعصف به رياح الفوضى ويعمه الارهاب والفساد[١].

الفرع الثاني

اهمية تكوين الاقاليم في العراق

وبالإضافة الى ما تقدم، ان تشكيل الاقاليم في العراق ضروري لأنه يحقق الكثير من الغايات ومنها[٢]:

أ. منع التفرد والاستبداد بالسلطة.
ب. ضمان الحقوق والحريات للأفراد والطوائف والقوميات والمكونات الاجتماعية العراقية.
ج. التوزيع العادل لثروات البلد وتطوير كفاءة وديمقراطية الادارة الحكومية.
د. تعزيز وحدة العراق وترسيخ روح المواطنة والانتماء الحضاري بين الشعب.
هـ. يجعل الوثيقة الدستورية الاساس لبناء نظام سياسي متزن و دائم وكفوء.

ومع ذلك هناك نشاطات محمومة من قبل بعض من الاطراف السياسية في العراق، لغرض تغيير شكل النظام السياسي و ذلك بموجب التعديلات الدستورية و الانقلاب عليه وافراغه من محتواه من خلال تعديل المواد الدستورية المتعلقة بصلاحيات الاقاليم كالمادتين(١١٥) و(١٢١) منه، واعتماد المبدأ المعاكس تماماً، لان ذلك ينسجم مع الحكم المركزي الذي يسعى اليه القابضين على السلطة بحجة حماية مصالح الوطن[٣].

وعليه ان اساس التعطيل الفعلي لتكوين الاقاليم في العراق، هو عدم الجدية في تطبيق المواد

---

(١) خير دليل على ذلك اقليم كردستان الذي يعد النموذج الفريد للأقاليم في العراق، إذ ينعم بالأعمار والتطور والازدهار، ناهيك عن تقديم افضل الخدمات لمواطنيها ونجاحهم في ادارته وتقدمه في كافة المجالات السياسية والعمرانية والاقتصادية والامنية، إذ يتطلع باقي اجزاء العراق الاحتذاء بهذه التجربة الرائدة، فضلاً عن استقطابه اعداد كبيرة من ابناء المحافظات العراقية الاخرى المتلهفين للعيش بأمان واستقرار ورفاهية في الاقليم من الاطباء والاكاديميين والتجار ورجال الاعمال بالإضافة الى اعداد هائلة من النازحين قبل الازمة الاقتصادية التي عصفت بالبلاد وظهور داعش في ٢٠١٤/٦/١٠، إذ ادت الى خلق الكثير من المشاكل لاسيما بين المركز واقليم كوردستان.

(٢) د. خالد عليوي العرداوي، البعد الاستراتيجي لإقامة الاقاليم في العراق، بحث منشور على موقع كلية القانون/جامعةكربلاءبتاريخ٢٠١٤/١١/٢٥:

http://www.law.uokerbala.edu.iq/index.php/art/125-different-articles/596-d

(٣) ولاسيما تصريحات السيد(نوري المالكي) رئيس الوزراء الاسبق المتعددة وبالأخص ما صرح به في كلمته يوم ٢٠٠٨/١١/٨، في مؤتمر النخب والكفاءات العراقية بالقول(الدستور كتب في ظل اجواء الاستعجال والخوف من الماضي ووضعت قيود على سلطات المركز ويخشى ان تصادر الفيدرالية الدولة..... مما يتوجب تعديله واعادة السلطة المركزية للحكم وتقييد صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لتقوية حكم المركز.....)، وكذلك تصريحه بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣، بشأن تفضيله النظام الرئاسي على النظام البرلماني، التي اثارت الكثير من ردود الفعل لدى الكتل السياسية الاخرى، كونها مخالفة واضحة لمبادئ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم، للمزيد من التفاصيل ينظر كل من: د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص(٢٥٣)، وكذلك اثير ادريس عبد الزهرة، مصدر سابق، ص(٢٧٩-٢٨٠).

الدستورية المتعلقة بها، والتي تقع على عاتق الحكومة الاتحادية عملية تطبيقها، فعدم تطبيق تلك المواد من قبل الحكومة أو التلكؤ في تنفيذها، أدّيا الى عدم تشكيل الاقاليم في العراق، وتبقى في حالة التذبذب بين دعوات المحافظات بتشكيل الاقاليم وبين رفض الحكومة لتلك الدعوات بحجج ومبررات لا تجد ما تدعمه لا في الدستور ولا في القانون الخاص بتكوين الاقاليم في العراق رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨، لغرض الالتفاف على الدستور وتغيير الواقع وحسب رغبة بعض اصحاب المناصب العليا في الحكومة الاتحادية وتعطيل العمل به عملياً، وهذا يشكل خطراً كبيراً على الديمقراطية والعملية السياسية في العراق برمتها، وهو أمر مرفوض من قبل الجميع وحتى اللذين عارضوا الدستور، حيث طرحت سابقاً ولايزال خلال مدة ما بين سنوات(٢٠٠٥-٢٠١٥) دعوات ومشاريع عدة لإقامة اقاليم فيدرالية في العراق بالإضافة الى اقليم كردستان المعترف به دستورياً اصلاً اقليماً اتحادياً وفق المادة(١١٧/اولاً) من الدستور، ومن ابرزها:

اولاً: مشاريع الاقاليم الشيعية:

أ-اقليم الوسط والجنوب(اقليم سومر):

حيث كان اول المنادين بتكوين هذا الاقليم من قبل المرحوم السيد عبد العزيز الحكيم رئيس المجلس الاعلى الاسلامي السابق في يونيو ٢٠٠٥، ومن ثم نجله السيد عمار الحكيم الذي حل محل والده في رئاسة المجلس بعد وفاته، ويضم (٩) محافظات تقطنها اغلبية شيعية وعاصمتها(النجف) نظراً لوجود المراجع المقدسة بها، وذلك لوجود مصالح مشتركة بين ساكني هذه المناطق، الا انها اجهضت من قبل المراجع الدينية والاحزاب المرتبطة بها.

ب- مشروع اقليم البصرة:

في أواخر عام ٢٠٠٨، تمكن المشرفين على اقامة الاقليم من الحصول على تواقيع ٢٪ من الناخبين، تأهلهم لتقديم طلب رسمي الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لإجراء استفتاء على تشكيل الاقليم، لكن محاولتهم لم تكلل بالنجاح بسبب تعذر الحصول على نسبة ١٠٪ من اصوات الناخبين، وهي المرحلة التي تمهد في حال نجاحها لإجراء استفتاء جماهري عام، وفي منتصف عام ٢٠١٠ تقريباً وقع غالبية اعضاء مجلس المحافظة على طلب يدعون فيه الى تحويل البصرة الى اقليم، وارسلوا الطلب الى مجلس الوزراء، الا ان الاخير لم يرد على ذلك الطلب، وتحرك مجلس المحافظة من جديد اواخر عام ٢٠١٣، مرة اخرى لتأسيس اقليم البصرة، ولوح بمقاضاة مجلس الوزراء في حال تجاهله أو رفضه، ولكن الطلب تم تجميده أو سحبه ضمن اطار تفاهمات سياسية، ولايزال المحاولات جارية في الوقت الحاضر ولاسيما بعد نكسة ١٠ حزيران ٢٠١٤، من دون اية نتيجة، وحذت حذوها محافظات شيعية اخرى بحركات شعبية للمطالبة بتشكيل الاقاليم كمحافظة ذي قار والديوانية وكربلاء وغيرهم.

ثانياً: مشاريع الاقاليم السنية:

قبل الخوض بذكر تلك المشاريع لتأسيس الاقاليم، نود ان نذكر ان أول من طرح مشروع اقليم الغربية(السنية) عام ٢٠٠٣، كان على لسان محافظ الانبار الاسبق(فصال الكعود) ودفع حياته ثمناً

لهذه الفكرة.

١-مشروع اقليم صلاح الدين:

تقدمت مجلس محافظة صلاح الدين بطلب الى مجلس الوزراء لتحول المحافظة الى اقليم بتاريخ٢٧/تشرين الاول/٢٠١١م، الا ان الحكومة الاتحادية السابقة برئاسة السيد نوري المالكي، عارض هذه الخطوة واصفاً اياها بأنها محاولة من قبل البعثيين لإجاد ملاذ آمن لهم، واتخذ الحكومة خطوات عدة لوقف فيدرالية صلاح الدين وتتمثل:

أ. التلويح بانفصال كل من الدجيل والبلد ذات الغالبية الشيعية عن محافظة صلاح الدين.

ب. عدم ارسال طلب مجلس محافظة صلاح الدين الى المفوضية العليا للانتخابات خلال المدة القانونية، بحجة على ان الطلب جاء على اسس طائفية وتحركاً نحو تقسيم البلاد ومؤامرة ضد الحكومة، ويعد ذلك خرقاً فاضحاً للدستور وقانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨.

ج. التهديد بالعمل بمشروع قانون اعادة ترسيم حدود المحافظات التي تضم المناطق المتنازع عليها والمشمولة بالمادة(١٤٠) من الدستور، الذي تقدم به رئيس الجمهورية الاسبق السيد(جلال الطالباني)، لغرض الحاق مشروع اقليم صلاح الدين الى القوانين المعطلة الاخرى التي تنتظر التوافق حولها.

٢ – فضلاً عن مطالبات محافظات سنية اخرى لتحويلهم الى اقاليم فيدرالية مثل محافظة الانبار وديالى والموصل، الا ان عرقلة ورفض هذه الدعوات من قبل الحكومة لم يروا أي منهم النور [١].

وعلى الرغم من صراحة المواد الدستورية التي تجيز انشاء الاقاليم الفيدرالية في العراق، الا ان الحكومة الاتحادية تتشبث بالمادة (١) من الدستور، التي تنص على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة..... وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، واستناده على هذه المادة ، و توسيع مبدأ اللامركزية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، الغرض منها لفشل واحباط محاولات تحويلهم الى فيدراليات جديدة، فضلاً عن تجاهل مطالبهم من قبل الحكومة الاتحادية عن طريق اهمالها أو عدم إحالتها الى المفوضية العليا للانتخابات [٢]، مع التلويح بالفوائد المادية التي قد تنعم بها المحافظة التي

---

(١) للمزيد من التفاصيل ينظر كل من: سداد الخفاجي، لماذا لم يطالبون بالإقليم الشيعي، مقال منشور على صفحة المراقب العراقي الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٧:

http://www.almurakwb-aliraqi.orq/index.php/news/29301.html

ومشرق عباس، مشروع الفيدراليات العراقية الثلاث، بحث منشور على موقع المونيتور الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٤/٥:

http://www.almonitor.com/pulse/0riginals/2013/04/iraq-p0litics-decentralization.html

وكذلك وائل عبداللطيف، الخطوات الاولى لصياغة مسودة دستور اقليم البصرة، مقال منشور على موقع الالكتروني لفضائية السومرية بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢١:

http://www.alsumaria.tv/news/119631/%D9%88%D8%A8%D8%AF%D8%A7%D8%A6%D9%84-%D8%B9%D8%A8%D8%AF-%D8%a7%d9%84%D9%84%D8

(٢) ان وظيفة مجلس الوزراء(الحكومة) أو رئيسه في هذا الامر لا تتجاوز ان يكون ممراً لطلب المحافظات في اقامة الاقاليم، ولا تمتلك حق رفضه لا في الدستور ولا في قانون الاجراءات التنفيذية لتكوين الاقليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨، بل

تتنازل عن هذه المطالب، ويعد ذلك خرقاً أو تعطيلاً واضحاً لنصوص الدستور[١].

مع ذلك ان الاسباب التي تستند عليها هذه المطالبات بتكوين الاقليم، يتباين من محافظة لأخرى، فالمحافظات الجنوبية ذات الاغلبية الشيعية تشعر بالتهميش والاهمال من قبل الحكومة الاتحادية وعدم منح هذه المحافظات التخصيصات المالية المطلوبة لتطويرها، في حين نجد المحافظات الغربية التي تسكنها غالبية سنية تشكو من اصرار الحكومة التعامل معهم كتابعين للنظام السابق أو المبالغة في تطبيق قوانين مكافحة الارهاب وقانون المسألة والعدالة[٢].

الفرع الثالث

الخروقات الدستورية لرئيس الوزراء الاسبق وحكومته للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٤)

ان العبرة ليست بما هو مسطر في القوانين والدساتير، وانما في وضع هذه النصوص موضع التطبيق، وان أي تعطيل لهذه النصوص وخرقة يعد جريمة كبرى بحق الدولة، لذلك حرص الحكومة الاتحادية السابقة برئاسة السيد نوري المالكي على الحكم المركزي، ومساهمة الاخير بشكل واضح في تعطيل نصوص الدستور وخرقه ولعل من أهمها:

١-عدم الايمان بالدستور والالتزام به، يتمسك به قولاً وينتهكه فعلاً، الذي ينظر اليه على اساس انه مؤامرة على وحدة البلاد ولاسيما عندما تتضمن فقراته حق اقامة الاقاليم أو الحكم الذاتي لهذا الاقليم أو لآخر داخل الدولة العراقية[٣].

٢-الاقصاء والتهميش الانتقامية وتاجيج الطائفية، وادارة العملية السياسية من دون النظر لمصالح الفئات الاخرى في المجتمع، مما دفع هذه الفئات محاولة الافلات من هذه الظروف من خلال طرح

عليه وفق المادة(٣) منه ان يحيل اي طلب من المحافظات لتكوين الاقليم الى المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة(١٥) يوماً من تاريخ تقديم الطلب لإجراء الاستفتاء.

(١) ونتيجة لهذه الخروقات لنصوص الدستور، قدم القاضي رحيم العكيلي شكوى ضد رئيس الحكومة السابق لدى القضاء العراقي، طالباً محاكمته عما تم ارتكابه من خروقات لنصوص الدستور، وكان من بين الخروقات التي ورد في هذا الدعوى هي(منع اجراءات تشكيل الاقاليم استهتاراً وتجاوزاً، وخاصة حينما طلبت بعض المحافظات اقامة اقليم وفقاً للدستور منها صلاح الدين، خلافاً للمادة(١١٩) من الدستور.....)، للمزيد من التفاصيل ينظر تفاصيل الدعوى القضائية للقاضي رحيم العكيلي ضد السيد رئيس الوزراء الاسبق، منشور على موقع ميو نيوز الالكترونية بتاريخ ٢/٢٤/ ٢٠١٥: https://meo.news/en/node/526068

(٢) سعد ناجي وسوسن اسماعيل العساف، الفيدرالية العراقية تقوية الاقاليم بإضعاف الدولة، بحث منشور على موقع الجزيرة الالكترونية بتاريخ ١٦/ يونيو/٢٠١٢:

http://ww.studies.aljazeera.net/reports/2012/06/2012616121337228231

(٣) إذ صرح رئيس الوزراء السابق نوري المالكي بالقول(ان كتابة الدستور جرت في اجواء لم تكن موضوعية..... وان الفيدرالية ربما تكون تكريساً لعودة الديكتاتورية)، ودعوته للمركزية واعادة كتابة الدستور بشكل تصب في خدمة مشروعه في العراق، ينظر أ. اكرم حسام وآخرون، الفيدرالية والاقاليم في العراق حل للازمة ام خطوة نحو التقسيم، بحث منشور على موقع مركز بغداد للدراسات الالكتروني، قطاع البحوث، بتـاريخ ٢٠١٢/١٠/٧:

http://www.baghdadcenter.net/print-88.html1/26

فكرة اللامركزية السياسية للأقاليم في ادارة شؤونها بشكل حقيقي وكامل[١].

٣-هدم مبدأ التداول السلمي للسلطة من خلال التمسك بكرسي الحكم بطريقة غير مشروعة والطعن بقانون تحديد الولايات امام المحكمة الاتحادية العليا والغائه خلافاً للمادة(٦) من الدستور[٢].

٤-التسويف في عدم تطبيق الدستور ومنع اجراءات تكوين الاقاليم في العراق بمبررات مختلفة، وعطلت الإرادة الشعبية الرسمية الراغبة في تطبيق الدستور في البناء الفيدرالي بانتقال محافظة غير منتظمة في اقليم الى اقليم[٣].

٥-الانتقائية في تطبيق مواد الدستور، وتعطيل الدور التشريعي والرقابي لمجلس النواب، والتلويح في اكثر من مناسبة بإمكانية تجميد الدستور، كتعطيل مشروع قانون اعادة ترسيم الحدود الادارية للمحافظات المشمولة بالمادة(١٤٠) - الذي قدمه رئيس الجمهورية السابق جلال الطالباني في شهر تشرين الاول من عام ٢٠١١، الى البرلمان- من قبل كتلة السيد رئيس الوزراء الاسبق من جهة، وتهديد الاخير بتفعيل المشروع بعد تعطيله من قبل كتلته مجلس محافظة صلاح الدين لغرض اجهاض مشروع اقليم الاخير من جهة اخرى[٤].

٦- الاستئثار بالسلطة حيث نصب نفسه وزيراً للداخلية و وزيراً للدفاع ورئيساً لجهاز المخابرات ورئيساً لمجلس الامن القومي بالإضافة الى كونه رئيساً لمجلس الوزراء[٥].

٧-تعطيله تنفيذ التعداد العام للسكان خلافاً للقانون والدستور، الذي يعد احد عوائق تكوين الاقاليم في العراق التي سوف نتناوله ضمن موضوع عوائق تكوين الاقاليم[٦].

٨-اتخاذ القرارات من قبل رئيس الوزراء بدلاً من مجلس الوزراء، والاصرار على ادوات الحكم المركزي بدلاً من اللامركزية الادارية خلافاً لنص المادة(١٢٢/ثانياً) من الدستور، ناهيك عن معانات

---

(١) المصدر نفسه.

(٢) إذ نصت المادة (٦) من الدستور على انه(يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور).

(٣) د. وائل عبد اللطيف، العوامل الاساسية والمساعدة في الابطاء بتشكيل الاقاليم، بحث منشور في جريدةالمواطن الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٩:

http://www.almowatennews.com/index.php/2013-04-19-21-25-43/11700- 2014-10-29-17-06-11html

(٤) د. اسامة مهدي، العراقية/ اجراء مريب يثير شكوكاً ويشعل ازمة ستفجر الاوضاع، المقال المنشور على موقع جريدة الايلاف الالكتروني بتاريخ ٢/نوفمبر /٢٠١١:

http://83.222.244.64/news/693403/?source=Web&year=2011&month=11&page=2&per-page=10

(٥) باسم فرهود الزيدي، الخروقات الدستورية للسيد المالكي، مقال منشور على موقع جريدة صوت العراق الالكتروني بتاريخ ٢٦/حزيران /٢٠١٢: http://www.sotliraq.com

(٦) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بهذا الشأن المرقم(٦٩/اتحادية/٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١، إذ جاء فيه ان(تجاوز الحكومة للمدة القانونية في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٩، لإجراء التعداد العام ينطوي على مخالفة قانونية، اذ كان المقتضى التقدم بمشروع قانون لتعديل المدة المنصوص عليها في المادتين(٢٠)و(٤٠) من قانون الموازنة لسنة ٢٠٠٩، القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا الالكترونية بتاريخ٢٠١٤/٢/٢٦:

https://www.iraqfsc.iq/s.2009/#

المحافظات من هيمنة السلطة المركزية واحزابها المتنفذة و من انعدام الامن، ويضاف الى ذلك ان السياسة المركزية قد صاحبها فساد كبير وسوء ادارة جعل اغلب مناطق البلاد تعيش حالة من عدم الاستقرار وعدم توفر الخدمات[١].

٩-ممارسة اعمال الطوارئ دون تخويل من مجلس النواب وادارة البلد بالأزمات والتجاوز على الاملاك والطرق العامة والخاصة وقطع الطريق وتقييد حركة الاشخاص وحريتهم وتفتيشهم اليومي وممارسة الاعتقالات العشوائية وانتهاكات حقوق الانسان خلافاً لنص المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور التي نظمت احكام اعلان حالة الطوارئ[٢].

١٠-رفض تام لمصطلح المناطق المتنازع عليها، بحجة انه يدخل في مجال النزاع بين دولتين وليس في القضايا الوطنية الداخلية واطلاق تسمية المناطق المختلف عليها على هذه المناطق خلافاً لنص المادة(١٤٠/ثانياً) من الدستور[٣].

١١-عدم تنفيذ خطوات التطبيع والاحصاء والاستفتاء في كركوك والمناطق المتنازع عليها طبقاً للمادة(١٤٠) من الدستور، التي يعدها بعض القانونين والسياسيين بأنها قنبلة موقوتة قد تنفجر تشتعل العراق بأكمله رغم التكليف الوجوبي الصريح بذلك، فضلاً عن ذلك تعد عدم تطبيق هذه المادة احدى عوائق عدم تكوين الاقاليم في العراق.

ان تلك المخالفات الدستورية غيض من فيض التي خرقته الحكومة الاتحادية السابقة برئاسة السيد نوري المالكي، واستغلال الاخير مؤسسات الدولة لخدمة اغراضه للبقاء على سدة الحكم[٤].

لذلك نرى ان انتهاك الدستور وخرقه من قبل السلطة التنفيذية هو انتهاك لحقوق الانسان العراقي، لذلك كان من المفترض على رئيس الجمهورية الذي يعد بنص المادة(٦٧) من الدستور هو الحامي والساهر على الحفاظ على الدستور، وكذلك المحكمة الاتحادية العليا التي تعد الرقيب القانوني لتحديد اختراق والتجاوز عليه بنص المادة(٩٣/اولاً) من الدستور، تحديد تلك الخروقات للحد منها، مع ذلك عندما سمح المشرع الدستوري في المادة(١١٩) من الدستور، بمنح المحافظات الحق بتكوين الاقاليم في العراق ضمن الحدود الادارية للمحافظة الواحدة أو بالاشتراك مع محافظات اخرى بناءا على طلب بالاستفتاء، ليس لكي توضع العقبات امام تكوينها لان:

---

(١) ينظر سعد ناجي، وسوسن اسماعيل العساف، الفيدرالية العراقية تقوية الاقاليم بإضعاف الدولة، بحث منشور على النت بتاريخ ١٦/يونيو/٢٠١٢:

http://ww.studies.aljazeera.net/reports/2012/06/201261612133722823

(٢) للمزيد من التفاصيل عن الموضوع ينظر الفرع الثاني من المطلب الاول من المبحث الثاني من هذا البحث.

(٣) د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص(٢٤٩).

(٤) لمعرفة المزيد من هذه الخروقات ينظر كل من: القاضي رحيم العكيلي، خروقات المالكي الكبرى للدستور قراءة قانونية، منشور على موقع احرار العراق الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢٧:

http://www.ahraraliraq.com/index.php?page=article&id=29424

وكذلك باسم فرهود الزيدي، الخروقات الدستورية للسيد المالكي، منشور على موقع جريدة صوت العراق الالكتروني بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢٦: http://www.sotliraq.com

١- هذه الطلبات أو الدعوات دستورية مهما كانت النوايا والغايات، لأنهم يطلبون بحق قد كفله القانون والدستور.

٢-الاقاليم ضمانة لقوة الحكومة الاتحادية، لأنه كلما كان هناك اقاليم عدة كلما كان اضمن للاستقرار فيها والعكس صحيح، لأنه يولد الازمات بشكل مستمر وانفكاك الدولة والبون الشاسع في مجال التنمية والاعمار بين المركز والاقليم كون الاخير غير منشغل بالأمور السيادية، وكل ذلك يجعل من حكومة المركز عاجزاً ومترهلاً وضعيفة وعدم الثقة بها.

٣-الاقاليم ضمانة لعدم عودة الاستبداد في الحكم وتمركزه في فرد أو حزب أو تيار سياسي، وتسلط المركز على مقدرات البلاد، بل على العكس من ذلك تمنح الاقاليم الحق في ادارة شؤونها والتصرف بالميزانية المخصصة لها بما يخدم اهالي الاقليم من توفير الخدمات والبناء والاعمار وتوفير الاطمئنان النفسي لهم وبلورة ثقافة سياسية قائم على المشاركة والمساهمة واقامة مجتمع حر يتمتع بالعدالة والوحدة، وبالنتيجة ضمان التوزيع العادل للثروات والموارد[١].

٤-هو الوعاء الافضل للوحدة الوطنية، كونه يرعى التنوع السياسي والديني والقومي والثقافي، لان الوحدة المتنوعة وحدة اختيارية، وهذا ما اكد عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم في ديباجته، ومنح الفرصة للمكونات الاجتماعية غير الاكثرية ان تدير اقاليمها، حتى اذا لم يكن لها فرصة في ادارة الدولة بالثقل الذي تتطلع اليه، اي ان الاقاليم ضمانة لحفظ حقوق الاقليات من تسلط الاكثرية[٢].

الفرع الرابع
عوائق تكوين الاقاليم في العراق

وفي ضوء هذه الدراسة، يتبين ان تكوين الاقاليم في العراق في الوقت الحاضر سيصطدم بكثير من العقبات ولعل من اهمها:

اولاً: وجود اقليم كردستان قبل اصدار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، اعلن الكرد منذ عام ١٩٩٢ انهم قد دخلوا مع العراق في اتحاد فيدرالي، وكان الاقليم في ذلك الوقت خارج سلطة حكومة بغداد، عندما كان شكل الدولة موحدة، واعترف به قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية المؤقت لسنة ٢٠٠٤، وكذلك اقر به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، في المادة(١١٧/اولاً) منه، كل ذلك جعل من اقليم كردستان وسلطاته القائمة مقراً به واقعياً(Defactu)، وغير خاضع الى احكام قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨، فضلاً عما حققه من نجاحات ادارية واقتصادية وامنية وتمتعه بعلاقات دولية خاصة، كل ذلك جعل الاقليم في حالة لا يمكن للمركز استيعابها او التعامل معها[٣].

---

(١) د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد(٤١)، ٢يونيو ٢٠١٣، ص(٤٧).

(٢) ضياء الشكرجي، دعوة تشكيل الاقاليم ما لها وما عليها، منشور على موقع الحوار المتمدن الالكتروني، بتاريخ ٢٠١١/١١/٩: http://www.M.alhewar.org/debat/show.art.asp?aid=282826&r=0

(٣) يلاحظ ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، قد اضفيا

ثانياً: الصراع على الحدود الادارية(المادة ١٤٠ الدستورية) من جهة تماطل الحكومة وتعرقل تنفيذ المادة(١٤٠) الدستورية، لعدم قناعة الحكومة كون المناطق المتنازع عليها جزء من اقليم كردستان، ومن جهة اخرى رفض دعوات اقامة الاقاليم من قبل بعض المحافظات بحجة وجود مناطق لديهم مشمولة بالمادة(١٤٠) من الدستور، مثل محافظة صلاح الدين وديالى و الموصل[١].

ثالثاً: عدم اجراء تعداد سكانيكان الاحصاء العام لسكان العراق المقرر في عام ٢٠٠٧، تم تأجيله بسبب سوء الاوضاع الامنية الى تشرين الاول من عام ٢٠٠٩، ليتم تأجيله مرة اخرى بسبب مخاوف من تسيسه الى عام ٢٠١٠، مما تسبب في الكثير من المشاكل ولاسيما فيما يتعلق بحصص المكونات سوآءا في الموازنة العامة أو في المؤسسات الحكومية الاخرى أو الجيش، ولاسيما ما يتعلق بحصة اقليم كردستان المقدرة ب(١٧٪)، والمحدد باتفاق سياسي، وهكذا بالنسبة للمناطق الاخرى من العراق، ومن هنا تكمن اهمية اجراء احصاء وتعداد سكاني في العراق ليجري على اساسه اعادة النظر في حصص المحافظات والاقاليم من الموازنة بصورة حقيقية ودقيقة وعادلة[٢].

رابعاً: شعور الطائفة الشيعية بأنهم الاغلبية في العراق يشعر ابناء الطائفة الشيعية بأنهم يمثلون الاكثرية السكانية في العراق، وأهل الثروة التي تشكل نحو(٨٠-٨٥٪)، من مجمل انتاج العراق، اضافة الى امتلاكها الميناء الوحيد في العراق(الفاو)، وكل ذلك ينتج حتماً فكراً مركزياً، وتحقق ذلك عملياً في عهد حكومة السيد نوري المالكي[٣].

صفة الاقليم باعتباره اقليماً اتحادياً من دون ان تطبق عليه الآلية التي نص عليها قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم في العراق رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨، التي اجاز للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بتشكيل الاقاليم فيما بينها، للمزيد من التفاصيل ينظر فريد اسسرد، المسألة الكردية بعد قانون ادارة الدولة العراقية، مركز دراسات كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٤، ص(١٠).

(١) ينظر كل من: د. علي هادي حميد الشكراوي، اشكالية الاقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، المجلة القانونية، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص(٢٠)، وكذلك رياض الزيدي، تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية، مقال منشور على موقع الحوار المتمدن الالكتروني بتاريخ ٢٠١٢/١/٣:

http://www.alhewar.org/debat/show.art.asp?aid=290025&r=0

(٢) صدر قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم(٤٠) لسنة ٢٠٠٨، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٣، ونشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٤٠٩٥) بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١١، لغرض تنفيذ التعداد العام للسكان والمساكن، وذلك لأهميته في وضع الخطط التنموية في جميع المجالات مستقبلاً استناداً على بيانات احصائية دقيقة ومعتمدة.

-والجدير بالذكر، و وفق قرار مجلس الوزراء المرقم(٤٠٣) في ٢٠٠٩/٩/١٥، تم تأجيل اجراءات التعداد السكان العام، وطعن بهذا القرار امام المحكمة الاتحادية العليا، واصدرت الاخيرة قرارها المرقم(٦٩/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/١، بهذا الشأن واعتبرت ان تأجيل أو تعطيل تنفيذ التعداد العام للسكان مخالف للقانون والدستور، مع ذلك اصرت الحكومة على عدم تنفيذ القانون ورفضها قرار المحكمة المذكورة آنفاً، ينظر القرار على موقع المحكمة الاتحادية العليا، المنشور بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٦:https://www.iraqfsc.iq/s.2009/#

(٣) مهدي البناي، حقائق الاقتصاد واوهام السياسة(مستقبل العراق من منظور المحافظات)، بحث منشور على موقع العراق الاقتصادية الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٣:

http://www.iraqiwconomists.net/ar/2014/10/03/%D9%85%D9%85%D9%87%D8%AF%D9%8A%-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%8A.....

خامساً: التدخلات الاقليمية المحيط الاقليمي ولاسيما دول الجوار الجغرافي، ونتيجة لمخاوفهم من التجربة الديمقراطية المطبقة في العراق وخاصة النظام الفيدرالي، الامر الذي جعل ان يخشى بعض الجهات السياسية في العراق من ارتباط بعض الاقاليم التي سوف تنشأ في العراق بجهات خارجية أو تدخل تلك الجهات في شؤون هذه الاقاليم بشكل مباشر أو غير مباشر بحجة حماية الاثنية الدينية أو القومية، والتي ادت الى ما هو يحصل في العراق من توتر طائفي وقومي، وأذكت الصراع الدامي والانقسام السياسي الحاد وفقدان الثقة بين الاطراف السياسية[١].

سادساً: عدم الاستقرار السياسي والتخوف من تكرار تجربة اقليم كردستان نتيجة لعدم ايمان الحكومة المركزية السابقة بمحتوى الدستور ولاسيما ما يتعلق بالنظام الفيدرالي الذي لم تأخذ شكلها النهائي بعد، ويصفها البعض ومنها الحكومة المركزية السابقة برئاسة السيد نوري المالكي بالكونفدرالية، وتفعيل الازمات لغرض رد دعوات انشاء الاقاليم بحجة عدم الاستقرار السياسي والامني والمحافظة على وحدة العراق واقامة سياسة مركزية شديدة، تتعارض مع مضمون الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم، لغرض عدم تكرار تجربة اقليم كردستان مرة ثانية[٢].

سابعاً: الصراع على الموارد الطبيعية يرى البعض بانه في حالة تكوين الاقاليم في العراق سيوسع من حدة الصراع على حق الاستخراج والاستثمار والتصدير للنفط والغاز وغيرهما من الموارد الطبيعية، ولاسيما المستكشفة لاحقاً حسب المادة(١١٢) من الدستور، واستئثارها من قبل الاقاليم الغنية وحرمان المناطق الفقيرة منها، ومن ثم سيخلق مشاكل مستعصية بين الحكومة المركزية والاقاليم تقود البلاد الى التفتت[٣].

ثامناً: التنوع والتداخل الاثني والقومي والمذهبي في التركيبة السكانية، وضعف الخبرة الادارية والسياسية لدى الاقاليم عند تكوينهم، والتشبث بالسلطة على خلاف ما جاء به المشرع الدستوري في ديباجة الدستور لسنة٢٠٠٥ الدائم، وجاء فيه(انتهاج سبل التداول السلمي للسلطة)، مما يدفع بقابضي السلطة نحو القمع والاقصاء والتهميش، فضلاً عن تعالي الطائفة السنية كونهم مصرون على حكم كل

---

(١) د. رضا عبد الجبار سلمان الشمري واياد عايد والي البديري، بناء الدولة العراقية الجديدة والفيدرالية، ط١، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص(٧٤-٧٧).

(٢) رائد حامد، اعلان اقليم صلاح الدين(الخلفيات والتداعيات)، بحث منشور على موقع وجهة العراق الالكتروني بتاريخ ٢٠١١/١٢/١: http//www.faceiraq.org/inews.php?id=66300

(٣) إذ نصت المادة(١١١) من الدستور ان(النفط والغاز ملك لعموم الشعب العراقي)، في حين نصت المادة(١١٢) من الدستور على ان(تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة)، اي بمعنى ان مضمون المادة(١١١) المذكورة آنفاً ينطبق على ما هو مستثمر فعلاً الان من حقول النفط والغاز ولا ينطبق في حالة استثمار الاحتياطي من النفط أو اكتشاف حقول جديدة واستثمارها، للمزيد من التفاصيل ينظر كل من: د. سعدي اسماعيل البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الاخرى في الدستور الفيدرالي العراقي، بحث منشور في جريدة الاتحاد على موقعها الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٩:
www.alitthad.com/paper.php?neme=news&file=article&sid=16283
وكذلك اثير ادريس عبد الزهرة، مصدر سابق، ص(٢٣٢-٢٣٥).

العراق وعدم تقبل ما جرى في العراق من تغيير بعد سنة ٢٠٠٣[١].

تاسعاً: المجلس الاتحادي والعاصمة الفيدرالية هناك ثغرات في وجود مؤسسات دستورية في الدولة ومعطلة بسبب عدم تطبيق النظام الفيدرالي وفق ما نص عليه الدستور الاتحادي العراقي مثل المجلس الاتحادي الذي هو رديف لمجلس النواب يتكون من ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم، وينظم تكوينه واختصاصاته وشروط العضوية فيه بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، وتؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في الدستور، ولعل المشرع بذلك يريد ان يشجع البرلمان على التأني في كتابة التشريع الخاص بمجلس الاتحاد، وبذلك ان وحدانية السلطة التشريعية العراقية(مجلس النواب)، يهدم أحد ركائز أو مبادئ الدولة الفيدرالية المتمثلة بمبدأ ثنائية السلطة التشريعية، كما هو في معظم الدساتير الفيدرالية، كالدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧، والدستور السويسري لسنة ١٨٧٤، المعدل سنة ١٩٩٨، فضلاً عن ذلك اعطى المشرع الدستوري وضعاً دستورياً-قانونياً خاصاً الى العاصمة بغداد في حدودها البلدية التي لا تشكل اقليم و لا تنظم الى اقليم، وينظم وضع العاصمة بقانون، ولم يلتزم المشرع العراقي في البناء الفيدرالي في العراق المتمثل بتشريع قانون العاصمة بغداد، لذلك نرى من الغريب ان يتم تجاهل تشريع قانون مجلس الاتحاد وقانون العاصمة بغداد من قبل المشرع الدستوري والقانوني الى يومنا هذا، لانهما من الاسس الرئيسية لتطبيق النظام الفيدرالي في العراق[٢].

المطلب الثالث

مواقف الكتل السياسية والدول الاقليمية من تكوين الاقاليم والفيدرالية في العراق خلال فترة من(٢٠٠٥ – ٢٠١٥)

وتجدر الاشارة ان هناك تغّير وتبدُل في مواقف الكتل السياسية والدول الاقليمية في قضية تكوين الاقاليم والنظام الفيدرالي في العراق، لاسيما بعد تولي السيد نوري المالكي سدة الحكم للولاية الثانية بعد الانتخابات البرلمانية في اذار ٢٠١٠، اذ ظهرت مواقف جديدة للكتل السياسية في هذا الشأن، فضلاً عن ظهور اشكاليات عدة حول كيفية تطبيق المواد المتعلقة بتكوين الاقاليم والدوافع التي تدفع بالمحافظات غير المنتظمة بإقليم المطالبة بتحويلها الى اقليم وتفسيرها، وهنا تقتضي الضرورة الوقوف على تلك المواقف من تكوين الاقاليم في العراق، لذلك سنقسم هذا المطلب الى فروع ثلاثة نتناول في

---

(١) د. رضا عبد الجبار سلمان الشمري واياد عايد والي البديري، مصدر سابق، ص(٨٩-٩٠)، وكذلك محمد صادق الهاشمي، الثقافة السياسية للشعب العراقي، مطبعة الساقي، بيروت، ٢٠١٢،(١٦-١٧).

- إذ استخدم رئيس الحكومة الاسبق سلطته على المحكمة الاتحادية العليا لإصدار قرارات لإلغاء الكثير من القوانين، كقرارها التي اصدرتها بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٥، بنقض قانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاث، للتفصيل اكثر ينظر نقض قانون تحديد الولايات الرئاسات، مقال منشور على موقع صحيفة بوابة مسارات الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢:

http://news.masaratcom.com/details-4913.html

(٢) للمزيد من التفاصيل ينظر كل من: د. حميد حنون خالد، القسم الثاني، مصدر سابق، ص(١٣٠)ن وكذلك ينظر المواد(٦٥)و(١٣٧)و(١٢٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم.

الاول منها موقف الكتل السياسية في العراق، وفي الثاني منها لموقف الدول الاقليمية وتأثيره على تكوين الاقاليم في العراق، اما الثالث فسنفرده للمواقف الدولية من تكوين الاقاليم في العراق و كالآتي:

الفرع الاول
موقف الكتل السياسية في العراق خلال فترة من(٢٠٠٥ – ٢٠١٥)

أولاً / موقف الكتل السنية:

لم تبدوا حماسهم في البداية لخيار الفيدرالية وتكوين الاقاليم بل طالبوا بتأجيل تطبيق النظام الفيدرالي وتعليق النصوص الدستورية التي تنشئ مناطق اتحادية خارج منطقة كردستان، اذ جاء في اولوياتهم النص على استعادة استقلال العراق وسيادته و وحدته الاقليمية في اطار دولة مركزية قوية عند كتابة الدستور عام ٢٠٠٥، الا انهم بدأوا تدريجياً ينتقلون الى تبني مشروع الفيدرالية وتكوين الاقاليم في العراق والدفاع عنه، نتيجة للسياسات الخاطئة التي انتهجها الحكومة السابقة ضد المكون السني من اقصاء وتهميش واجتثاث واعتقال دون مبرر[١]، فضلاً عن ذلك ونتيجة لعدم وجود مرجعية أو قيادة سياسية واحدة لهم توحد صفوفهم وقيادتهم سياسياً، انقسموا الى اتجاهين في مسألة تكوين الاقاليم في العراق:

الاتجاه الاول: اصحاب هذا الاتجاه يرفضون تكوين اقاليم سنية في العراق، كونه مشروع لتقسيم العراق وتفتيت وحدتها، ويدعم هذا الاتجاه هيئة علماء المسلمين، ووصفها على لسان امينها العام الشيخ المرحوم د. حارث الضاري بالمشروع الخبيث هدفها اضعاف العراق وتقف وراء هذا المشروع الدوائر الامريكية والاسرائيلية والايرانية[٢].

الاتجاه الثاني: اصحاب هذا الاتجاه يؤيدون مشروع تكوين اقاليم سنية في العراق ويدعم هذا الاتجاه أبرز القيادات السنية، ولاسيما عندما دعا مجلس محافظة صلاح الدين بإقامة الاقليم كالسيد اسامة النجيفي رئيس مجلس النواب السابق والسيد طارق الهاشمي نائب رئيس الجمهورية السابق والسيد سليم الجبوري رئيس مجلس النواب الحالي[٣].

---

(١) مشرق عباس، مشروع الفيدراليات الثلاث..حل استباقي لم يمر بمرحلة اللامركزية الادارية، مقال منشور على موقع المونيتور الالكتروني بتاريخ ٥/ابريل/٢٠١٣:

http://www.almonitor.com/pulse/0riginals/2013/04/iraq-p0litics-decentralization.html

وكذلك جوناثان مورو، الاستمرارية الضعيفة(الدولة الاتحادية العراقية وعملية تعديل الدستور)، معهد السلام الامريكي، تقرير خاص رقم(١٦٨)، يوليو/ تموز ٢٠٠٦، ص(٨).

(٢) عبد الله الرشيد، لماذا يرفض السنة مسودة الدستور؟ بحث منشور على موقع المنتدى الاسلامي الالكتروني، على الموقع بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٩:

http://www.articles.abolkhaseb.net/ar-articles-2005/0905/rshid-040905.html

(٣) د. علي هادي حميد الشكراوي، مصدر سابق، ص(٢٢).

ثانياً / موقف الكتل الشيعية:

تغير موقف الكتل الشيعية من قضية الفيدرالية وتكوين الاقاليم في العراق، لذلك انهالت وتوالت ردود الافعال حول هذا الموضوع من جميع الجهات الشيعية، فهناك من هو مؤيد لهذا الموضوع، ومن هو رافض له، مع ذلك يمكن ان نقسم هذه المواقف من قبل الكتل الشيعية في هذا الشأن بشكل عام الى اتجاهين:

الاتجاه الاول: اصحاب هذا الاتجاه يؤيد فكرة تكوين الاقاليم الشيعية في العراق، ويدعم هذا الاتجاه ابرز الكتل الشيعية وفي مقدمتهم كتلة المواطن(الحكمة) حاليا، بزعامة السيد عمار الحكيم، الذي كان والده السيد المرحوم عبد العزيز الحكيم من المنظرين لهذه القضية، مع ذلك كان السيد عمار الحكيم من المعارضين لقيام اقليم صلاح الدين بعد دعوة مجلسها في ٢٧/تشرين الاول/٢٠١١، الى جعلها اقليماً فيدرالياً اقتصادياً وادارياً[١].

الاتجاه الثاني: اصحاب هذا الاتجاه يرفضون فكرة تكوين الاقاليم الشيعية في العراق، ويدعم هذا الاتجاه اغلب الكتل الشيعية وابرزها كتلة دولة القانون بزعامة السيد نوري المالكي رئيس الوزراء السابق، رغم ان الاخير كان مساهماً في كتابة الدستور لسنة ٢٠٠٥ الدائم، الذي اسس وشرع لمثل هذه الفكرة(تكوين الاقاليم في العراق)، فضلاً عن بعض المرجعيات الشيعية، واتهموا الذين يسعون لهذا الخيار بالخيانة العظمى للبلاد ومغازلة لمشروع تقسيم العراق الذي اقره الكونغرس الامريكي، بحجة ان هذه المرحلة تتطلب التكاتف والتعاون مع الحكومة الاتحادية للقضاء على الارهاب[٢].

ثالثاً / موقف الكتل الكردستانية:

اما الكتل الكردستانية فهو الطرف الوحيد الذي كان له موقف ثابت من النظام الفيدرالي، وتشجيع عملية الدفع نحو تكوين الاقاليم في العراق في القسم العربي منه، لان تشكيل الاقاليم في اية محافظة من محافظات العراق باستثناء اقليم كردستان يسهل التغلب على التحديات التي تواجه العراق وحصول المواطن على الخدمات المحرومة منها، فضلاً عن ذلك انهم يرون ان المطالبة بتكوين الاقاليم في العراق امر دستوري وقانوني شريطة ان لا تتعارض مع بنود المادة(١٤٠) من الدستور، لأنها لم تحسم لحد الان، لذلك انهم لا يرضون ولا يوافقون بعد اليوم الرجوع الى ما كان عليه في ظل الحكومات المركزية التي توالت على اضطهادهم، ويرى الكتل الكردستانية ان تشكيل اي اقليم آخر في العراق سيكون بمثابة عنصر قوة لإقليم كردستان والنظام الفيدرالي[٣].

---

(١) رعد الشيخ، اعلان اقليم صلاح الدين ومواقف المعارضين، مقال منشور على النت بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٦: http://www.76news.net

(٢) ينظر مركز التنوير للدراسات، الحرب الاهلية في العراق (دراسة استشراقيه)، مقال منشور على موقع المركز الالكتروني على النت:

http://www.altanweer.net/articales.aspx?id=20011&selected_id=200110004&Page_size=5&links=true

(٣) ينظر كل من: د. نغم محمد صالح، مصدر سابق، ص(٥٣)، وكذلك د. علي هادي حميدي الشكراوي، مصدر سابق، ص(٢٣).

الفرع الثاني
مواقف الدول الاقليمية وتأثيره على تكوين الاقاليم في العراق خلال فترة من (٢٠٠٥ – ٢٠١٥)

أولاً / الموقف الايراني: مرت موقفها بمرحلتين:

المرحلة الاولى: كانت ترغب بكيان شيعي في جنوب العراق أو كيانين بعد سقوط النظام السابق سنة ٢٠٠٣.

المرحلة الثانية: مرحلة المخاوف الايرانية من الفيدرالية العراقية، مع مرور الوقت وتسلم السلطة للشيعة والمهيمن عليها وتعقد الاوضاع الداخلية في العراق و تغلغل ايران بداخله، اصبحت تخشى من مخاطر تمدد الفيدرالية لها وتمزقها لدول عدة، وكان السبب الرئيسي في دعمها لحكومة السيد نوري المالكي الرافض للفيدرالية في العراق، فضلاً عن ضمان بقاء النفوذ الايراني داخل العراق، وتكوين حكومة مركزية موالية لإيران، وبذلك ما عجزت تحقيقه بالقوة ستحققه من خلال السياسة[١].

ثانياً/ الموقف التركي: مرت موقفها بمرحلتين:

المرحلة الاولى: كانت رافضاً وبشدة النظام الفيدرالي في العراق، ومدافعاً عن وحدة العراق و تؤيد حكومة مركزية قوية في بغداد خوفاً من مطالبة اكراد تركيا بذلك[٢].

المرحلة الثانية: بعد حدوث الاقتتال الطائفي وسيطرة ايران على زمام الامور في العراق، قد تغير تركيا نهجها السابق تجاه العراق والنظام الفيدرالي المطبق فيها، لأنها كانت مجبرة على التعامل مع المعطيات السياسية والاقتصادية والامنية الجديدة التي اضعفت موقفها المتصلب ازاء فيدرالية اقليم كردستان، حتى لا ينزلق الوضع الى المساس بمصالحها الحيوية[٣].

ثالثاً / موقف دول الخليج العربي

يمكن القول ان موقف دول الخليج من النظام الفيدرالي وتكوين الاقاليم في العراق بشكل عام، هو موقف رافض ولاسيما الموقف السعودي، حيث اعتبرت الفيدرالية بداية لتقسيم العراق، وكذلك التخوف من ازدياد النفوذ الشيعي في المنطقة، كون الفيدرالية هي السبب في ابراز الشيعة في النظام السياسي العراقي، وخوفاً من تحرك الطائفة الشيعية لديها ضده في داخل المملكة، لذا دعمت اهل

---

(١)ينظر كل من: د. مروة وحيد وأ. أكرم حسام، مستقبل النفوذ الايراني في العراق الفرص والاشكاليات، مركز دراسات بغداد، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع، ص(١١-١٥)، وكذلك مركز التنوير للدراسات الانسانية، الحرب الاهلية في العراق، مقال منشور على موقع المركز الالكتروني على النت:

http://www.altanweer.net/articales.aspx?id=20011&selected_id=200110004&Page_size=5&links=true

(٢) د. عامر كامل احمد، الموقف التركي من الفيدرالية في اقليم كردستان العراق، مجلة دراسات دولية، العدد الثالث والثلاثون، ص(٦٠).

(٣)المصدر نفسه، ص(٦٤-٦٧).

السنة في العملية السياسية في العراق[١].

رابعاً / الموقف الاسرائيلي

تعد اسرائيل هي الوحيدة بين الدول الاقليمية التي لم تدعم النظام الفيدرالي وتكوين الاقاليم في العراق فحسب بل دعمها لإقليم كردستان كدولة مستقلة، لما سيكون له من تأثيرات ايجابية على أمنها القومي، لان غياب العراق الموحد يعني تقليص فرص تطور المخاطر الاستراتيجية على اسرائيل مستقبلاً[٢].

خامساً/ الموقف السوري

رفضت سوريا وبشكل قاطع قيام نظام فيدرالي في العراق عندما كانت في عافيتها، خوفاً من ايقاظ الشعور القومي لدى الاكراد الذين يعيشون ضمن حدودها ومطالبتهم بحقوقهم القومية وفق النموذج العراقي، وجاءت الموقف السوري هذا على لسان رئيسها بشار الاسد خلال استقباله رئيس مجلس النواب العراقي الاسبق محمود المشهداني بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢٥، ورفضه اية طروحات من شأنها ان تؤدي الى المساس بوحدة العراق واستقراره[٣].

سادساً / الموقف الاردني

تدعم الاردن اجراء مصالحة وطنية واستعادة الامن والاستقرار في العراق من خلال مشاركة جميع اطياف الشعب العراقي في العملية السياسية يمكنهم من المحافظة على وحدتهم وتماسكهم وانهاء حالة الاضطراب والعنف على اساس الصيغة الفيدرالية والتعددية القومية والسياسية والثقافية واحترام

---

(١) عبد الله خليفة، العراق وامن منطقة الخليج: تداعيات الوضع الامني في العراق على دول مجلس التعاون الخليجي، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد(١٨)، سنة ٢٠٠٨، ص(١٥٣).

(٢) إذ صرح رئيس الوزراء الاسرائيلي(نتنياهو) ان حكومته تدعم كردستان كدولة مستقلة، ينظر د. كامل العضاض، الان قد يبدأ التقسيم الفعلي للعراق، مقال منشور على النت بتاريخ ٢٠١٤/٨/٣٠:

whttp://ww.iawvw.com/articles/1016-2014-08-30-12-23-08

-وتجدر الاشارة اليه ان فكرة تقسيم العراق وتشكيل دولة كردية و شيعية لدى اسرائيل تعود الى الخمسينيات من القرن الماضي ولاسيما عندما نشر الكاتب الهندي(ر.ك.كرانيجيا)، مؤلفه بعنوان(خنجر اسرائيل) عام ١٩٥٧، إذ تضمن الكتاب مخطط اسرائيلي لتقسيم العراق، للمزيد من التفاصيل ينظر تقسيم العراق بين التخطيط والتنفيذ، مقال منشور على موقع المعرفة الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١٨:

https://www.marefa.org/index.php?title=%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9_%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82&action=edit

(٣) أ. أكرم حسام و أخرون، الفيدرالية والاقاليم في العراق حل للازمة ام خطوة نحو التقسيم، مركز بغداد للتدريب والاستشارات والاعلام، قطاع البحث، منشور على موقع المركز الالكتروني على الموقع بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧:

http://www.baghdadcenter.net/print-88.html1/26

حقوق الانسان[١].

الفرع الثالث
المواقف الدولية من تكوين الاقاليم في العراق خلال فترة من(٢٠٠٥ – ٢٠١٥)

اولاً / موقف الولايات المتحدة الامريكية

لقد كانت لها الدور الاكبر في تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، وكانت من المنادين الاوائل بتقسيم العراق الى ثلاثة اقاليم كردية وسنية وشيعية، وحاولت الترويج لفكرة التقسيم على المستوى الدولي، وفي هذا الخصوص طرح عدد من المخططات التي كانت تدور في أروقة السياسة الامريكية ومنها:

١- خطة هنري كيسنجر وزير الخارجية الامريكي الاسبق سنة ١٩٧٣، ويتضمن تقسيم جميع دول المنطقة العربية، وتجدد الحديث بشأنها مرة اخرى سنة ١٩٨٣، وتضم تقسيم العراق على اسس طائفية، وفي مارس ٢٠٠٦، قال هنري بان (المصير الذي ينتظر العراق سيكون مشابهاً لمصير يوغسلافيا السابقة) [٢].

٢- خطة آلان توبول، استاذ القانون الامريكي والمستشار في البيت الابيض في مطلع التسعينات من القرن الماضي، حيث اشار الى ان عدد دول العالم حالياً ١٩٣، فلا ضير اذا اصبحت ١٩٦، في اشارة الى ٣ دويلات ناتجة من تقسيم العراق الى كردية وسنية وشيعية[٣].

٣- خريطة برنارد لويس اليهودي البريطاني عام ١٩٨٣، الذي قدمته للكونغرس الامريكي، وتضمنت تقسيم العراق الى ثلاث دويلات كردية و سنية وشيعية[٤].

٤- خطة جو بايدن نائب الرئيس الامريكي عام ٢٠٠٤، الذي دعا الى تقسيم العراق الى ثلاثة مناطق كردية وسنية وشيعية تتمتع كل منها بالحكم الذاتي الذي اقره مجلس الشيوخ الامريكي في ٢٦/ايلول/٢٠٠٧، وجدد دعم بلاده لإقامة ثلاثة اقاليم في العراق، عاداً ان نظام الفيدرالي يضمن تقسيماً متساوياً للموارد للمحافظات العراقية بالإضافة الى ان وجود فيدرالية فعالة في العراق يشكل خطوة للتغلب على الانقسامات في العراق[٥].

---

(١) المصدر نفسه.

(٢) علي الطالقاني، تقسيم العراق في الفكر الامريكي، بحث منشور على موقع شبكة النبأ المعلوماتية الالكتروني بتاريخ ٣/تشرين الاول/ ٢٠٠٧، على الموقع:

www.annabaa.org/nbanews/66/324.html

(٣) المصدر نفسه.

(٤) المصدر نفسه.

(٥) د. حميد حنون خالد، القسم الثاني، مصدر سابق، ص(٩٠)، وكذلك رائد الحامد، اعلان اقليم صلاح الدين(الخلفيات والتداعيات)، بحث منشور عل موقع مركز بغداد(لدراسة الصراعات)، بتاريخ ٢٠١١/١٢/١:

http//www.faceiraq.org/inews.php?id=66300

٥- خطة ليزلي غيلب المرشح السابق للانتخابات الرئاسية الامريكية ورئيس مجلس العلاقات الخارجية الامريكية، وتقتضي هذه الخطة تقسيم العراق الى اتحاد فدرالي مؤلف من ثلاثة دول كردية وسنية وشيعية، وبذلك يمكن انهاء القتال بين الطوائف وخلق نوع من الاستقرار على الارض[١].

ثانياً / الموقف الفرنسي

اكد فرنسا التمسك بوحدة العراق وسلامة اراضيه وسيادته، وان الشعب العراقي هو صاحب الحق في تقرير الشكل الدستوري الذي يريده البلد[٢].

(١)علي الطالقاني، تقسيم العراق في الفكر الامريكي، بحث منشور على موقع شبكة النبأ المعلوماتية الالكتروني بتاريخ ٣/تشرين الاول/ ٢٠٠٧: http://www.annabaa.org/nbanews/66/324.html

(٢) أ. أكرم حسام وأخرون، الفيدرالية والاقاليم في العراق حل للازمة ام خطوة نحو التقسيم، مركز بغداد للتدريب والاستشارات والاعلام، قطاع البحث، منشور على موقع المركز الالكتروني بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧:
http://www.baghdadcenter.net/print -88.html1/26

الخاتمة

استعرضنا في هذا البحث مسألة التعطيل الدستوري لتكوين الاقاليم في العراق، من خلال الوقوف على نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم وقانون الاجراءات الخاصة لتكوين في العراق رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨، بقي ان نسجل النتائج التي توصلنا اليها في هذه الدراسة، فضلاً عن التوصيات التي أمكن تقديمها في اطار الموضوع عسى ان يطلع المشرع العراقي عليها للإفادة منها وكما يأتي:

أولاً: النتائج

ا- ان النظام الفيدرالي في العراق حقيقة دستورية باعتباره النموذج الذي يسمح بانسيابية السلطة و عدم حصرها في المركز ، وان اقامة أي اقليم في العراق لا يمثل خرقاً دستورياً أو دعوة انفصالية، بل هو طريق التطبيق الحقيقي للدستور، الذي صوت له معظم الشعب العراقي بنعم خلال استفتاء عام، مع وجود بعض التباين بخصوص آلية تطبيقه و تشكيل الاقاليم لدى العراقيين من حيث الصلاحيات والاختصاصات واسس تكوين الاقليم وحجمه.

٢-وضع الدستور الحلول الصحيحة لكثير من المشاكل التي خلقته النظام السابق، ووضع لها سقف زمني للإسراع في تنفيذ المواد الدستورية المتعلقة بهذه المشاكل لوضع الامور في نصابها القانوني والدستوري، لكن الذي حصل على عكس ما كان ينتظر، وذلك بوضع آليات لعرقلة العمل في تنفيذ المواد الدستورية والانتقائية في تطبيقها، حتى تحول الدستور الى اوراق مهملة لا يستخدم الا في حالات يحتاجه هذا الحزب أو ذلك الكتلة أو ذلك الوزير، لاستخدامه كمادة دستورية لإعطاء صفة دستورية لما يقوم به من اعمال لا قانونية ولا دستورية.

٣-ان عدم تطبيق المواد الدستورية وتعطيلها، لا يعود بسبب وجود خلل في الدستور، بل الخلل يكمن فيمن اسند اليهم تنفيذه، كونهم غير كفوئين وغير اداريين وغير نزيهين، لا يهمهم ما ينفع البلاد سوى اشباع الذات، فضلاً عن تفسير مواد الدستور بحسب الاهواء والمصالح الحزبية والشخصية، مما ادى الى فقدان التفسير الحقيقي لمواد الدستور، واهمال وتسويف الكثير من النصوص الدستورية، كالمماطلة في تنفيذ المادة(١٤٠) من الدستور واهمالها، التي وضعت في الدستور لحل المشاكل التي خلقته النظام السابق بين محافظات العراق وغيرها من المواد الدستورية الاخرى كالمادة(٦٥) منها المتعلقة بتكوين مجلس الاتحاد....الخ.

٤-ان تكوين الاقاليم في العراق ليس خروجاً على الدستور، بل هو مطلب قانوني وحق مشروع وبداية لنظام سياسي جديد في العراق، مع ذلك لاحظنا ومن خلال هذه الدراسة ان هناك الكثير من الاسباب التي دفعت بالمحافظات غير المرتبطة بإقليم المطالبة بتحويلها الى اقليم، ومن هذه الاسباب التسلط المركزي للدولة والاستحواذ على المنافع والمناصب لمجموعة معينة دون غيرها، ووجود تمايز بين المناطق والافراد وتقديم الخدمات والاقصاء والتهميش واستخدام الاموال العامة للدولة لمصلحة مجموعة معينة دون الشعب.

٥-طبقاً لقواعد القانون الدولي والعهد الدولي الملحق بالإعلان العالمي لحقوق الانسان و القرارات ذات الصلة يحق لكل الشعوب ومنها الشعب الكردي ان يقرر مصيره بنفسه في تحديد العلاقة مع

المركز سوآءا أكانت على اساس الفيدرالية أو الكونفدرالية أو حتى اعلان دولته المستقلة على ارضه، على الرغم ان الدستور لم يتضمن النص صراحة على هذا الحق في مادة مستقلة، الا انه ومن خلال تفسير ديباجته، يتبين انه اشار الى مثل هذا الحق، الذي يعد ضمانة اساسية لحقوق الشعب الكردي حيث ورد فيها ان(الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وارضاً وسيادة).

٦-يتضح من خلال هذه الدراسة، ان امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة٢٠٠٤، باعتباره احد وسائل التعطيل الرسمي للدستور، لم يعالج الا حالة حدوث خطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم ناشئ من حملة مستمرة للعنف من اي عدد من الاشخاص، من دون معالجة الاحوال الاخرى التي يستوجب اعلان حالة الطوارئ، كما كان عليه الحال في القانون السابق للدفاع عن السلامة الوطنية رقم(٤) لسنة ١٩٦٥، كالخطر الحال الجسيم غير ناشئ عن حملة مستمرة للعنف أو غارة عدائية أو وباء عام.... الخ، وكذلك لاحظنا و لأول مرة ان المشرع القانوني قد نص صراحة في القانون رقم(١) لسنة٢٠٠٤، خضوع قرارات واجراءات التي تتخذه رئيس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء، على الرغم ان الاختصاص القضائي في هذه المسألة لم يحظ باهتمام وعناية المشرع، فنجده ينيط نظر تلك القرارات والاجراءات لرقابة القضاء العادي(محكمة التمييز الاتحادي)، على الرغم من السمة الادارية الصارخة على تلك القرارات والاجراءات، التي تغلب عليها الصفة الادارية وليست قرارات قضائية، لذلك كان من المفترض وبعد انشاء محكمة القضاء الاداري في عام ١٩٨٩، ان يكون مختصاً بالنظر في قضايا الادارة ومنازعاتها ومن ضمنها القرارات والاجراءات المتخذة اثناء اعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس الوزراء، لأنها قرارات ذات طابع اداري وفقاً للمادة(٧/ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

٧-يتضح من خلال هذه الدراسة، بأن هناك عوائق وصعوبات كثيرة تعرقل عملية تكوين الاقاليم في العراق في الوقت الحاضر ومنها موضوعية وهي بحاجة الى دراسة اكثر ومزيد من الحوار على النطاق السياسي والثقافي البناء لمعالجتها والخروج من عنق الزجاجة التي نحن بحاجة الى الخروج منها الى افاق ارحب هي افق العراق الفيدرالي الذي يضمن مصلحة المواطن، ومنها غير موضوعية يعبر عن مخاوف غير مبررة يقصد البعض تضخيمها.

٨-في ضوء هذه الدراسة يتبين ان الكثير ممن تناولوا موضوع البحث(تكوين الاقاليم في العراق)، يدعون الى وضع ضوابط دستورية على اندماج المحافظات في الاقاليم لمنع تكوين اقاليم كبيرة، ويفضلون ان تكون الفيدرالية المطبقة في العراق على مستوى المحافظات، تجنباً لكثير من الاشكاليات كالصراع على السلطة والمناصب والتنازع على الحدود الادارية بين المحافظات...الخ، الا اننا نرى عكس ذلك تماماً، لان تكوين الاقاليم على مستوى المحافظات سوف يؤدي الى تحميل الموازنة العامة للدولة أعباء مالية ضخمة مستقبلاً، لتأمين رواتب شاغلي المناصب الادارية أو المناصب السياسية التي تستحدث عند تكوين الاقاليم على مستوى المحافظات وخاصة ما يتعلق بنص المادة(١٢١/رابعاً) من الدستور بشأن تأسيس مكاتب بعدد الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لذلك نرى ان تقسيم العراق الى ثلاثة اقاليم فيدرالية يعد الحل الامثل، لأن هناك عومل كثيرة ساهمت في خلق اجواء مناسبة لحدوث ذلك، ولاسيما بعد موجة العنف الدموي الذي ساهم في

احداث شرخ في المجتمع العراقي، الذي ساهم في بلورة رأي لدى ابناء هذه الطائفة أو تلك، بأن العيش بين أبناء طائفته التي ينتمي اليها تحقق له قدراً من العيش الآمن، وعزز هذا الرأي بعد ظهور تنظيم الدولة الاسلامية(داعش) بعد ٢٠١٤/٦/١٠، واحتلاله اكثر من ثلث مساحة العراق، والتناحر الذي يحدث بين المكونات الرئيسية الثلاث على ارض الواقع وموجات العنف الطائفي، جعل العراق منقسم الى ثلاثة مناطق نفوذ كردية وسنية وشيعية، و نعتقد ان ذلك سوف تقوي البلاد وتحافظ على وحدتها، والا سوف يؤدي الى اندلاع حرب اهلية ينتج عنها تقسيم العراق كحل نهائي.

٩- في ضوء هذه الدراسة، تبين ان اكثر المشاكل التي تهدد العراق كدولة اتحادية(فيدرالية)، هو عدم جدية قابضي السلطة في تطبيق الدستور وترك الحرية للشعب ليقول كلمته في مسألة اقامة الاقاليم، فضلاً عن وجود مفاصل في الدولة معطلة، ويُهدَم احد ركائز مبادئ الدولة الفيدرالية الا وهي مبدأ المشاركة بسبب عدم تطبيق الفيدرالية في العراق كما نص عليها الدستور، مثل تشكيل المجلس الاتحادي، وهذه الحالة تشذ عن المبدأ العام المتبع في الدول الفيدرالية من ثنائية البرلمان الفيدرالي لتحقيق المساواة بين الاقاليم بشكل لا يطغى سلطة على اخرى، وما ترتب على كل ذلك من تأخر وتخلف في جميع المجالات ولاسيما الخدمية والعمرانية والبطالة في عموم العراق واستشراء الفساد المالي والاداري في كافة مفاصل الدولة، لذلك نرى ان العراق هو دولة فيدرالية من الناحية الدستورية فقط، ولم يطبق بشكل عملي يبين ان العراق هو دولة اتحادية(فيدرالية) من الناحية التطبيقية نتيجة للتغيرات التي حصلت في مواقف بعض القوى السياسية العراقية نحو عدم الالتزام بنصوص الدستور، كحرص الحكومة الاتحادية على الحكم المركزي من جهة، ومن جهة اخرى التغيرات التي حصلت في المواقف كرد فعل للقوى السياسية الاخرى في المجتمع العراقي، والتمسك باللامركزية السياسية(الفيدرالية)، على أساس انها تحول دون سيطرة الحكم المركزي ويمنع تسلط فئة على فئة، ويعدون الحل الفيدرالي هو الملاذ الاخير والامثل لأوضاع العراق في تركيبته السياسية والاجتماعية.

١٠-يتضح خلال هذه الدراسة، ان قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقاليم في العراق رقم(١٣)، قد صدر في شباط ٢٠٠٨، الا انه اهمل من دون تطبيق، لذلك يتألف العراق الاتحادي عملياً من اقليم واحد وهو اقليم كردستان، وهذا يتناقض مع حالة الدول الفيدرالية التي تتكون عادة من سلطة مركزية(اتحادية) واقليمين على الاقل.

ثانياً: التوصيات

١-نقترح على المشرع العراقي ان ينص وبصراحة سوآءا أكانت في ديباجة الدستور أو إفراد مادة مستقلة منه، بأسماء الاقاليم التي تشكل منهم الدولة العراقية الاتحادية، مع تحديد المحافظات التي تتكون منها كل اقليم، عند تعديل الدستور وفق المادة(١٢٦) منه، لتجنب ما يحصل بشأنها من جدل سياسي في العراق.

٢-نقترح على المشرع احد الخيارات الآتية:

أ-لتفادي الاشكاليات التي اشرنا اليها خلال هذه الدراسة، وكحل امثل بعد تطبيق المادة(١٤٠) الدستورية، نقترح على المشرع التقسيم التالي للعراق الفيدرالي:

1-بغداد كعاصمة للعراق الفيدرالي بعد تشريع القانون الخاص به.
2-اقليم كردستان، ويشمل المحافظات اربيل ودهوك و سليمانية وكركوك و حلبجة.
3-الاقليم السني(أيا كان تسميته)، ويشمل المحافظات نينوى و رمادي وصلاح الدين وديالى.
4-الاقليم الشيعي(أيا كان تسميته)، يشمل المحافظات الواقعة في جنوب بغداد ويشمل(بابل-النجف-الكربلاء-الكوت-الميسان-المثنى-الديوانية- العمارة-البصرة).

ب-أو نقترح على المشرع العراقي الاخذ بخيار الكونفدرالية بدلاً من الفيدرالية، نعتقد انه الحل الامثل لأوضاع العراق في الوقت الحاضر، لأنه اتحاد طوعي بين الكيانات العراقية، ومن ثم يتمتع كل دولة منضوية في هذا الاتحاد بثرواتها وجيشها وسياساتها الخارجية المستقلة، لذلك نرى ان نظام كونفدرالي متكون من ثلاث دول افضل من اقاليم تنتهي بالتقسيم القسري.

٣-نقترح على المشرع العراقي سن قانون جديد ينظم اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ، بحيث يكون اكثر انسجاماً مع احكام المادة(٦١/تاسعاً) من الدستور، بدلاً من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤، بشرط ان ينظم ويعالج جميع الحالات التي تستوجب اعلان حالة الطوارئ كالخطر الحال الجسيم غير ناشئ عن حملة مستمرة للعنف او غارة عدائية او حرب او وباء عام...الخ، وان ينيط نظر القرارات والاجراءات التي تتخذ من قبل رئيس الوزراء اثناء اعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء الاداري، لأنها قرارات ذات طابع اداري، تدخل ضمن اختصاص القضاء المذكور وفق المادة(٧/ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩، المعدل بالقانون رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

المراجع

القران الكريم

اولاً: الكتب باللغة العربية

أ-المؤلفات العامة

١-د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.

٢-ابن منظور، لسان العرب، المجلد(١٣)، دار صادر، بيروت، ١٩٥٥.

٣-اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر، لبنان، ٢٠١١.

٤-د.احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.

٥-احمد بن محمد المقري الفيومي، المصباح المنير، ج٢، مطبعة مصطفى البابي حلي، مصر، ١٩٦٦.

٦-ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٧-د.جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور(دراسة مقارنة)، دار الحامد، عمان، ٢٠٠٨.

٨-د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الاول، طبع وتوزيع مكتبة نور العين، بغداد، ٢٠٠٩/٢٠١٠.

٩- د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الثاني، طبع وتوزيع مكتبة نور العين، بغداد، ٢٠٠٩/٢٠١٠.

١٠-د.حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.

١١-حميد شارش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والاداري وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، ٢٠١١.

١٢-د.حنان محمد القيسي، الوجيز في نظرية الدستور، نشر وتوزيع مكتبة صباح، بغداد، بلا سنة طبع.

١٣-د. خاموش عمر عبدالله، اثر القوانين الطوارئ على حريات الافراد في الدساتير(دراسة مقارنة)، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧.

١٤-د. رضا عبد الجبار سلمان الشمري واياد عايد والي البديري، بناء الدولة العراقية الجديدة والفيدرالية، ط١، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ٢٠٠٩.

١٥-د.رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسة، كويت،١٩٧٢.

١٦-د.سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

١٧- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢.

١٨-د.سعاد الشرقاوي، دراسات في النظم الانتخابية، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٢.

١٩-د.سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف،

الاسكندرية، ١٩٨٠.
٢٠-د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
٢١-د. طلعت الشيباني، القوى المؤثرة في الدساتير وتفسير الدستور العراقي، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٥٤.
٢٢-علي سعد عمران، القضاء الاداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٢٣-د. علي غالب خضير العاني ود. نوري لطيف، القانون الدستوري، بلا دار طبع، بغداد، ١٩٧٧.
٢٤-د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٣.
٢٥-فريد اسسرد، المسألة الكردية بعد قانون ادارة الدولة العراقية، مركز دراسات كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٤.
٢٦-المدرس المساعد قاسم هيال رسم، ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٢.
٢٧-د.مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، ط٢، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، عراق، ٢٠١٠.
٢٨-محمد صادق الهاشمي، الثقافة السياسية للشعب العراقي، مطبعة الساقي، بيروت،٢٠١٢.
٢٩-د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الاداري العام، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
٣٠-د. مروة وحيد و أ. أكرم حسام، مستقبل النفوذ الايراني في العراق الفرص والاشكاليات، مركز دراسات بغداد، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع.
٣١-د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار آراس للطباعة، اربيل، ٢٠١٠.
٣٢-د.نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١.
٣٣-القاضي نبيل عبد الرحمن الحياوي، ضمانات الدستور، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
٣٤-د. وحيد رأفت، القانون الدستوري، بلا مكان طبع، القاهرة، ١٩٨٧.
٣٥-د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، الميناء للطباعة، بغداد، ٢٠١٣.
٣٦- د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
٣٧-د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع.

ب-المؤلفات المترجمة

-جوناثان مورو، الاستمرارية الضعيفة(الدولة الاتحادية العراقية وعملية تعديل الدستور)، معهد السلام الامريكي، تقرير خاص رقم(١٦٨)، يوليو/تموز ٢٠٠٦.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

-د.احمد العزي، تعديل الدستور، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد،١٩٩٤.

ثالثاً:البحوث والتقارير

١-أ.أكرم حسام و أخرون، الفيدرالية والاقاليم في العراق حل للازمة ام خطوة نحو التقسيم، بحث منشور على موقع مركز بغداد للتدريب والاستشارات والاعلام/قطاع البحوث الالكتروني بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧: http://www.baghdadcenter.net/print-88.html1/26

٢-امير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد(١٤)، العدد(٨)، ايلول ٢٠٠٧.

٣-د. خالد عليوي العرداوي، البعد الاستراتيجي لإقامة الاقاليم في العراق، بحث منشور على موقع كلية القانون/جامعة كربلاء بتاريخ٢٠١٤/١١/٢٥:

http://www.law.uokerbala.edu.iq/index.php/art/125-different-articles/596- d.....

٤-رائد الحامد، اعلان اقليم صلاح الدين(الخلفيات والتداعيات)، بحث منشور على موقع وجهة العراق الالكتروني بتاريخ ٢٠١١/١٢/١: http//www.faceiraq.org/inews.php?id=66300

٥-د. رافع خضر صالح وهند كامل عبد، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الاول، السنة الخامسة، بلا سنة طبع.

٦-د. رشيد عمارة ياس و د. واحد عمر محي الدين، اشكالية التعديل الرسمي لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥(دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة زانكوَي سليَماني/قسم الدراسات الانسانية، جامعة السليمانية، العدد(٣٥)، ٢٠١٢.

٧- ريناد منصور و فالح عبد الجبار، الحشد الشعبي و مستقبل العراق، بحث منشور على موقع مركز كارنيغي للشرق الاوسط الالكتروني بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٨ على الموقع:

https://carnegie-mec.org/2017/04/28/ar-pub-68812

٧-سعد ناجي جواد وسوسن اسماعيل العساف، الفيدرالية العراقية تقوية الاقاليم بإضعاف الدولة، بحث منشور على موقع الجزيرة الالكتروني بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٦:

http://ww.studies.aljazeera.net/reports/2012/06/2012616121337228231.html

٨-د. سعدي اسماعيل البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعة الاخرى في الدستور الفيدرالي العراقي، بحث منشور على موقع جريدة الاتحاد الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٩:

www.alitthad.com/paper.php?neme=news&file=article&sid=16283

٩- د. عامر كامل احمد، الموقف التركي من الفيدرالية في اقليم كردستان العراق، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، العدد(٣٣)، بلا سنة طبع.

١٠-د.عبدالباقي نعمة عبد الله، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العد(١-٢)، ١٩٨٠.

١١- عبدالله خليفة، العراق وامن منطقة الخليج(تداعيات الوضع الامني في العراق على دول مجلس

التعاون الخليجي)، بحث منشور في المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد(١٨)، ٢٠٠٨.
١٢-عبدالله الرشيد، لماذا يرفض السنة مسودة الدستور؟ بحث منشور على موقع المنتدى الاسلامي الالكتروني بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٩:
http://www.articles.abolkhaseb.net/ar-articles-2005/0905/rshid-040905.html
١٣-علي الطالقاني، تقسيم العراق في الفكر الامريكي، بحث منشور على موقع شبكة النبأ المعلوماتية الالكتروني بتاريخ٢٠٠٧/١٠/٣: http://www.annabaa.org/nbanews/66/324.html
١٤-د.علي هادي الشكراوي، اشكالية الاقاليم الفيدرالية في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي، بحث منشور في المجلة القانونية، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١.
١٥- فارس حامد عبد الكريم، التنظيم القانوني للحشد الشعبي، بحث منشور على موقع شبكة الاعلام في الدانمارك، بتاريخ ٢٤/اذار/٢٠١٥:
https://iraqi.dk/maqalat/m-alseyasia/2015-03-24-21-26-57
١٦-فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الاردن، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد(١٣)، العدد(٨)، ٢٠٠٧.
١٧-مشرق عباس، مشروع الفيدراليات العراقية الثلاث....حل استباقي لم يمر بمرحلة اللامركزية الادارية، بحث منشور على موقع المونيتور الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٤/٥:
http://www.almonitor.com/pulse/0riginals/2013/04/iraq-p0litics- decentralization.html
١٨-مهدي البناي، حقائق الاقتصاد و اوهام السياسة(مستقبل العراق من منظور المحافظات)، بحث منشور على موقع العراق الاقتصادي الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٣:
http://www.iraqiwconomists.net/ar/2014/10/03/%D9%85%D9%85%D9%87%D8%AF%D9%8A%- %D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%8A.....
١٩-د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥(الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد(٤١)، ٢٠١٣.
٢٠-د. وائل عبد اللطيف، العوامل الاساسية والمساعدة في الابطاء بتشكيل الاقاليم، بحث منشور على موقع جريدة المواطن الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٩:
http://www.almowatennews.com/index.php/2013-04-19-21-25- 43/11700-2014-10-29-17-06-11html

رابعاً: المحاضرات

- د. احسان حميد المفرجي، الفن الدستوري بين الاتجاهات الدستورية الحديثة والاتجاهات الدستورية العربية، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٩٩/٢٠٠٠.

خامساً: الدوريات والمقالات

أ-الدوريات:

١- جريدة الاتحاد الالكتروني.
٢- جريدة الاهرام الالكتروني.
٣- جريدة صوت العراق الالكتروني.
٤- جريدة المواطن الالكتروني.
٤- جريدة الوقائع العراقية، تمت الاشارة الى اعداد منها في متن البحث.
٥-صفحة المراقب العراقي الالكتروني.
٦- صحيفة وكالة انباء المستقبل.
٧- مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد(١٤)، العدد(٨)، ايلول ٢٠٠٧.
٨- مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد(٤١)، ٢٠١٣.
٩- مجلة زانكوَي سليَماني/قسم الدراسات الانسانية، جامعة السليمانية، العدد(٣٥)، ٢٠١٢.
١٠-مجلة العدالة العراقية، العد(١-٢)، ١٩٨٠
١١- المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد(١٨)، ٢٠٠٨.
١٢- المجلة القانونية، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١
١٣- مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الاول، السنة الخامسة، بلا سنة طبع.
١٤- مجلة المنارة، المجلد(١٣)، العدد(٨)، ٢٠٠٧.

ب-المقالات والمواقع الالكترونية:

١- د. اسامة مهدي، العراقية/ اجراء مريب يثير شكوكاً ويشعل ازمة ستفجر الاوضاع، المقال المنشور على موقع جريدة الايلاف الالكتروني بتاريخ ٢/نوفمبر /٢٠١١:
http://83.222.244.64/news/693403/?source=Web&year=2011&month=11&page=2&per-page=10

٢-باسم فرهود الزيدي، الخروقات الدستورية للسيد المالكي، مقال منشور على موقع جريد صوت العراق الالكتروني:http://www.sotliraq.com

٣- تقسيم العراق بين التخطيط والتنفيذ، مقال منشور على موقع المعرفة الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١٨:
https://www.marefa.org/index.php?title=%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9_%D8%AA%D9%82%D8%B3%D9%8A%D9%85_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82&action=edit

٤-جبار الياسري، خطأ فضيع نتداوله...المالكي ليس اغنى رجل في العالم، مقال منشور على موقع الكتابات الالكتروني بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٧: http://www.kitabat.com/2015/02/17/

٥- القاضي رحيم العكيلي، تفاصيل الدعوى القضائية ضد السيد رئيس الوزراء الاسبق، منشور على موقع ميو نيوز الالكترونية بتاريخ ٢/٢٤/ ٢٠١٥، على الموقع: https://meo.news/en/node/526068

٥-القاضي رحيم العكيلي، خروقات المالكي الكبرى للدستور قراءة قانونية، مقال منشور على موقع احرار العراق الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢٧:
http://www.ahraraliraq.com/index.php?page=article&id=29424
٦- رياض الزيدي، تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية، مقال منشور على موقع الحوار المتمدن الالكتروني بتاريخ ٢٠١٢/١/٣: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=290025&r=0
٧-رعد الشيخ، اعلان اقليم صلاح الدين ومواقف المعارضين، مقال منشور على الموقع:
http://www.76news.net
٨- سداد الخفاجي، لماذا لم يطالبون بالإقليم الشيعي، مقال منشور على موقع صحيفة المراقب العراقي الالكتروني بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٧:
http://www.almurakwb-aliraqi.orq/index.php/news/29301.html
٩- سيف احمد، ماذا بعد إقرار قانون الحشد الشعبي؟، مقال منشور على موقع شبكة اخبار اليوم الالكترونية بتاريخ ٢٩ نونبر ٢٠١٦:
http://aliraqnews.com/%D9%85%D8%A7%D8%B0%D8%A7- %D8%A8%D8%B9%D8%AF-
١٠-ضياء الشكرجي، دعوة تشكيل الاقاليم ما لها وما عليها، وكذلك رياض الزيدي، تشكيل الاقاليم والعقبات القانونية، مقالين منشورين على موقع الحوار المتمدن الالكتروني بتاريخ ٢٠١١/١١/٩:
http://www.M.alhewar.org/debat/show.art.asp?aid=282826&r=0.
١١- طارق حرب، الخبير القانوني، لا يجوز تجميد الدستور – مقالات، تصريح له منشور على موقع جريدة الزمان الالكترونية بتاريخ٢٤/ اغسطس/٢٠١٥:
https://www.azzaman.com/%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D8 %AC%D9%88 %D8%B2
١٢-قرار المحكمة الاتحادية العليا، ٦٩/اتحادية/٢٠٠٩، في ٢٠٠٩/٢/١، على موقع المحكمة الاتحادية العليا:https://www.iraqfsc.iq/s.2009/# ١٣- القرار المرقم(٢٧٨) في ٢٠٠٦ على موقع السلطة القضائية الاتحادية الالكترونية على النت المنشور على الموقع بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦:
www.iraqga.iq/view.113

١٤-د.كامل العضاض، الان قد يبدأ التقسيم الفعلي للعراق، مقال منشور على الموقع بتاريخ ٢٠١٤/٨/٣٠:whttp://ww.iawvw.com/articles/1016-2014-08-30-12-23-08 ١٥- مركز التنوير للدراسات الانسانية، الحرب الاهلية في العراق، مقال منشور تحت عنوان الموقف السياسي داخل العراق بدون اسم الكاتب على موقع المركز:
http://www.altanweer.net/articales.aspx?id=20011&selected_id=200110004&Page_size=5&links=true
١٦- نقض قانون تحديد الولايات الرئاسات، مقال منشور على موقع صحيفة بوابة مسارات الالكتروني بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢، على الموقع: http://news.masaratcom.com/details-4913.html
١٧-وائل عبداللطيف، الخطوات الاولى لصياغة مسودة دستور اقليم البصرة، مقال منشور على موقع

فضائية السومرية بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢١:
http://www.alsumaria.tv/news/119631/%D9%88%D8%A8%D8%AF-%D8%A7%D8%A6%D9%84-%D8%B9%D8%A8%D8%AF%D8%a7%d9%84%D9%84%D8%B7%D9%

سادساً:الدساتير

١-دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ الدائم.
٢-قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

سابعاً: القوانين والاوامر

١-قانون الاجراءات الخاصة لتكوين الاقاليم في العراق رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٨.
٢- أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(٤) لسنة ١٩٦٥.
٣-أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤.