



### The Constitutional Organization of the Constituent Governorates of the Regions in Iraq (A Comparative Study)

Dr. Ali Fadhil Ibrahim Al-Maamouri

University of Babylon – College of Science for Girls

#### Abstract:

According to the provisions of Article (116) of the Constitution, it is clear that the federal system in Iraq consists of four levels of government, namely the capital, regions, decentralized governorates, and local administrations. The other is to study the status of the non-organized governorates in a region to know the mechanism of formation, and as it has been shown, the decentralized governorates are considered one of the components of the federal system, as well as being administrative departments that are managed according to the system of administrative decentralization in accordance with the provisions of Article (122) of the Constitution, considering that the governorates that are not organized in a region if they follow the path of Article (119) of the Constitution, their political description will change from being a federal political unit to being an administrative unit that makes up the region, in addition to disconnecting their administrative ties with the center,

considering that Article (122) The constitution relates to the provinces that are not organized in a region, and does not belong to the governorates that make up the regions, so the formation of the regions was chosen because it consists of another political component that operates under a federal administrative system rather than being an administrative unit that makes up the regions.

**Keywords:** Federal System, Regions, Governorates that are not organized into a region, Governorates that make up the regions.

Email: [legislationlaw@gmail.com](mailto:legislationlaw@gmail.com)

Submitted: 2-2-2026

Accepted: 12-2-2026

Published: 7-3-2026

Authors: 2026 'College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ar>)



## التنظيم الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم في العراق (دراسة مقارنة)

م.د. علي فاضل إبراهيم المعموري

جامعة بابل - كلية العلوم للبنات

### الملخص

يرتبط التنظيم الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم بالتنظيم الدستوري لمكونات النظام الاتحادي، إذ يعد الأخير المحور المتحكم في انتاج هذا الوضع، وبموجب أحكام المادة (116) من الدستور، يتضح أن النظام الاتحادي في العراق مكوّن من أربعة مستويات للحكم وهم العاصمة والأقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية، وبما أن الموضوع يتعلق بتكوين الأقاليم، فيتوجب دراسة تكوين الأقاليم، فتتص المادة (119) من الدستور، على أن تكوين الأقاليم يكون من خلال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، الأمر الذي يتطلب هو الآخر دراسة تنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم لمعرفة آلية التكوين، وكما تبين تعد المحافظات اللامركزية من مكونات النظام الاتحادي، فضلاً عن كونها أقسام إدارية تُدار وفق نظام اللامركزية الإدارية وفقاً لأحكام المادة (122) من الدستور، بلحاظ أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم إذا سلكت طريق المادة (119) من الدستور، فسيتحول وصفها السياسي من كونها وحدة سياسية اتحادية إلى كونها وحدة إدارية مكونة للإقليم، إضافة إلى فك ارتباطها الإداري بالمركز على اعتبار أن المادة (122) من الدستور تتعلق بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا تخص المحافظات المكونة للأقاليم، لذا وقع الاختيار على تكوين الأقاليم لكونها تتكون من مكون سياسي آخر يعمل بموجب نظام اداري اتحادي إلى كونه وحدة إدارية مكونة للأقاليم.

**الكلمات المفتاحية:** النظام الاتحادي، الأقاليم، المحافظات غير المنتظمة في إقليم، المحافظات المكونة للأقاليم.

### المقدمة

#### أولاً/ موضوع البحث:

يعد الدستور وثيقة قانونية تُبين نظام الحكم وشكل الدولة والهيئات الدستورية من حيث تكوينها وحدود عملها والعلاقة في ما بينها، وعلى هذا الأساس تبنى دستور جمهورية العراق لسنة 2005، الخيار الاتحادي كشكل للدولة، فبموجب المادة (1) منه، تعد جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة، وتتكون هذه الدولة بموجب المادة (116) منه أيضاً، من وحدات سياسية مكونة لنظامها الاتحادي وهي العاصمة والأقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية، وقد بين الدستور كل وحدة سياسية على حدة، فالنسبة للعاصمة فقد أقرت المادة (124) منه، بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وبحدودها الإدارية محافظة بغداد وينظم وضعها بقانون،

كما لا يجوز للعاصمة أن تتضمن لإقليم، وأما بشأن الأقاليم فقد جاءت المادة (119) من الدستور، مؤكدة بأنه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى الطريقتين: أما طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، أو طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم، بلحاظ أن الدستور استثنى إقليم كردستان من هذه الطرق، إذ صرحت المادة (117) منه، إلى أن الدستور يقر عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة وفق أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية إقليمياً اتحادياً، وأما المحافظات اللامركزية فتكفلت المادة (122) من الدستور، بتنظيمها الدستوري إذ أشارت الفقرة ثانياً من المادة المذكورة بأن المحافظات التي لم تنتظم في إقليم تُمنح الاختصاصات الإدارية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق نظام اللامركزية الإدارية على أن ينظم ذلك بقانون اتحادي، وأخيراً أقرت المادة (125) من الدستور، وضع الإدارات المحلية من خلال ضمان حقوق المكونات السياسية والإدارية والثقافية والتعليمية، وبهذا العنوان حمل الدستور أربعة وحدات سياسية تكون النظام الاتحادي في العراق.

#### ثانياً/ أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في جانبين هما الجانب النظري والجانب العملي، فأما الجانب النظري فيتعلق بتبيان النصوص الدستورية المنظمة للمحافظات المكونة للأقاليم، وهذا الأمر يتبع بالدرجة الأساس تبيان النصوص الدستورية المتعلقة بمكونات النظام الاتحادي لكونها الهيكل الرئيس لآلية تكوين الأقاليم، بمعنى أن دراسة تنظيم مكونات النظام الاتحادي تتيح تبيان مواطن الزلل التشريعي الموجود في آلية تكوين الأقاليم، أما الجانب العملي فهو نتاج هذا التداخل الحاصل من تنظيم المشرع الدستوري لمكونات النظام الاتحادي وطريقة تكوين الأقاليم، إذ كشف تطبيق تلك النصوص وجود إشكاليات ناتجة عن ذلك التنظيم.

#### ثالثاً/ إشكالية البحث:

ترتبط إشكالية هذا البحث بالطريقة التي تكونت منها الدولة الاتحادية، فالدستور أشار في المادة (116) منه على أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من العاصمة والأقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية، وكما تبين فإن الدستور نظم كل وحدة سياسية على حدة، وبقدر تعلق البحث بالأقاليم والمحافظات اللامركزية، فقد نظمت المادة (119) من الدستور، طريقتين لتكوين الأقاليم وهذين الطريقتين يكونان فقط من

خلال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأما المحافظات فهي وحدة سياسية بصريح المادة (116) من الدستور، كما تعد أقسام إدارية تعمل وفق نظام اللامركزية الإدارية وتُدار بقانون اتحادي، وبناء على ذلك فقد شُخصت مشكلات قانونية احتوت النصوص الدستورية ذوات العلاقة بالمحافظات المكونة للأقاليم، وهذه المشكلات تتمثل بالخطأ القانوني والتعارض بين النصوص والقصور التشريعي، فأما الخطأ القانوني فهو أن المشرع جعل المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات سياسية وبنفس الوقت طريق لتكوين الأقاليم، وهذه أحكام قانونية غير سليمة ومتعارضة مع المبادئ العامة في الدولة، فماذا لو تكونت الأقاليم من المحافظات التي لم تنضم لإقليم بحيث لم تعد محافظة إلا وهي مكونة لإقليم - عدا العاصمة بغداد - هل يعني هذا خروج المحافظات غير المنتظمة في إقليم من مكونات النظام الاتحادي؟ فضلاً عن انتفاء وجود المادة (122) من الدستور، بداعي أنه لا توجد بعد محافظات غير منتظمة في إقليم، وأما التعارض الدستوري فيتمثل بتعارض المادة (116) مع المادة (119)، إذ كيف لمكون اتحادي أن يكون طريق تكوين مكون اتحادي آخر، فضلاً عن تعارض المادة (122/1) ثانياً من الدستور بالمادة (119) منه أيضاً، لأن الأولى أقرت بأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل وفق نظام اللامركزية الإدارية، فلو كونت المحافظات الأقاليم وأصبحت محافظات مكونة للأقاليم فهل سيسري عليها النظام الإداري المشار إليه في المادة (122/1) ثانياً من الدستور أم أنه يتعلق بالمحافظات التي ما زالت لم تنضم لإقليم؟ وأخيراً هناك قصور تشريعي ناتج من عدم قدرة النصوص الدستورية على الإحاطة بكل جوانب المسألة، الأمر الذي ترتب عليه اغفال النصوص الدستورية لوضع المحافظات المكونة للأقاليم بدليل ظهور إشكاليات ناتجة من هذا الإغفال التشريعي.

#### رابعاً/ نطاق البحث:

سار البحث في نطاق ينحصر بتبيان التنظيم الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم عبر الوقوف على الإطار الدستوري لمكونات النظام الاتحادي وتنظيمه لوضع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لكونهما الودعتان المرتبطتان بموضوع البحث، فضلاً عن مآل وضع المحافظات المكونة للأقاليم والوقوف على إشكالياته الناتجة من التأسيس الدستوري المتعلق بوضع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

#### خامساً/ منهجية البحث:

بما أن التنظيم الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم يرتبط بمكونات النظام الاتحادي، فالأمر يتطلب إذن اتباع المنهج الاستنباطي القائم على الوصول إلى الأحكام الجزئية عن طريق الأحكام الكلية، فضلاً عن اتباع المنهج التحليلي الذي يتطلب تحليل النصوص ذوات العلاقة، إضافة إلى عقد مقارنة علمية مع نظام اتحادي يختلف عن النظام الاتحادي المرسوم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، في طريقة بناءه بشأن مكونات النظام الاتحادي، لذا وقع الاختيار على دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.

### سادساً/ خطة البحث:

سعيًا لإبراز فكرة البحث فقد ارتأينا تقسيمه على مبحثين، فسنتناول في المبحث الأول تعريف المحافظات المكونة للأقاليم وتأسيسها الدستوري، وسنتناول في المبحث الثاني الإشكاليات الناتجة عن التأسيس الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم من خلال تبيان استحداث محافظات جديدة داخل الأقاليم في المطلب الأول، وانفصال المحافظات عن الأقاليم في المطلب الثاني.

## المبحث الأول

### تعريف المحافظات المكونة للأقاليم وتأسيسها الدستوري

تأتي أهمية تعريف المحافظات المكونة للأقاليم وتأسيسها الدستوري من زاوية الإطار المؤسساتي الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية في العراق، فالمشروع ادرج الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كمكونات سياسية للدولة الاتحادية، وبهذا فهو لم يرد ذكر مصطلح المحافظات المكونة للأقاليم لكنه جعل من المحافظات اللامركزية الطريق الوحيد لتكوين أقاليم جديدة، وعلى هذا الأساس سنبين التعريف المحدد للمحافظات المكونة للأقاليم وسط هذا التزاحم التشريعي المرتبط بالوحدات دون الاتحادية في المطلب الأول، وسنبين أيضاً التأسيس الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم في المطلب الثاني.

## المطلب الأول

### تعريف المحافظات المكونة للأقاليم

للوصول إلى تعريف للمحافظات المكونة للأقاليم، يتطلب الأمر تبيان فرضية قانونية نصل من خلالها إلى تعريف للموضوع المراد بحثه، لاسيما وأن التشريع والقضاء والفقهاء لم يضعوا تعريفاً محدداً لمصطلح المحافظات المكونة للأقاليم، ومن هذا المنطلق نُبين في البداية أن الدولة هي جماعة من الناس يعيشون بصورة دائمة فوق إقليم جغرافي محدد ويخضعون لسلطة سياسية معينة<sup>(1)</sup>، والذي يعيننا من تعريف الدولة هو ركن السلطة السياسية على اعتبار أن الدولة هي تمييز بين الحكام والمحكومين، وأن ظاهرة السلطة هي الفيصل في التمييز بين من يقبض على السلطة وبين من لا يقبض عليها<sup>(2)</sup>، لأن السلطة قد توجد بمفردها في المجتمع، وقد يكون إلى جانبها سلطات أخرى، وأن نوعية الدولة تتوقف على نوعية السلطة فيها من حيث كونها سلطة وحيدة أو أنها تتعايش مع سلطات أخرى، وهذا المقصود بشكل الدولة الذي يعني التركيب الداخلي للسلطة السياسية، في حين أن المقصود بالنظام الإداري هو تحديد الأجهزة الإدارية في الدولة من حيث تشكيلها وتكوينها وتحديد اختصاصاتها الإدارية، وكيفية مباشرة هذه الاختصاصات من حيث حدودها والرقابة عليها، لذا تعتد الدول

بالتنظيم الإداري وتعتبره مسألة جوهرية لا يمكن تسيير العمل الإداري بدونها<sup>(3)</sup> ، ولما كان الأمر كذلك فلا يوجد إذن تلازم بين شكل الدولة والنظام الإداري، لأن الدولة التي تتميز ببساطة التركيب السياسي أو بتعقيده، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن يتسم تنظيمها الإداري ببساطة التركيب أو بتعقيده أيضاً، فالدولة الموحدة أو المركبة قد تأخذ بنظام المركزية الإدارية القائم على تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في الهيئات الإدارية المركزية في العاصمة، وقد تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية من خلال توزيع الاختصاص الوظيفي بين السلطة المركزية وهيئات محلية إقليمية أو مصلحة مستقلة عن السلطة المركزية استقلال نسبي لا يصل إلى درجة الاستقلال الكامل<sup>(4)</sup> ، وتعود فلسفة التنظيم الإداري إلى أن هناك نشاطات إدارية تترك إدارتها إلى السلطة المركزية في العاصمة حصراً لكونها مرافق تهم جميع سكان البلاد، كمرفق الدفاع والقضاء والشؤون السياسية والتمثيل الدبلوماسي، بيد أن هناك مرافق تهم سكان وحدة إقليمية معينة كالمحافظة أو القضاء أو الناحية كالتعليم وإنشاء دور السكن وبنية المدارس أو الكهرباء أو النقل الداخلي، فمثل هذا النوع من المرافق يمكن إدارتها وفق نظام الإدارة المركزية أو الإدارة غير المركزية<sup>(5)</sup>، ويعد الأخير النموذج الشائع في أغلب الدول، بسبب أن الطبيعة الجغرافية لبعض الأنشطة الحكومية قد تبرر إدارتها على أسس لا مركزية، ومعلوم أن تطبيق النظام الإداري اللامركزي على بعض الأنشطة ذات الطابع المحلي يترتب عليه أن تنشأ وحدات محلية تتمتع بقدر ملحوظ من الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي، يحتم إعطاؤها اختصاصات التصرف وصنع القرارات يمكن أن تصل إلى مداها عندما تتمتع هذه الأجهزة باستقلال تنظيمي وبشخصية اعتبارية مستقلة<sup>(1)</sup>، وقد سمى دستور جمهورية العراق لسنة 2005، هذه الوحدات الإدارية بالمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، إذ أقرت المادة (122) منه بأن المحافظات تتكون من عدد من الأقساط والنواحي والقرى، مشيرة أيضاً إلى منحها الاختصاصات الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق نظام اللامركزية الإدارية.

يتضح مما تقدم أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي أقسام إدارية - تُشارك السلطة المركزية الوظيفة التنفيذية مع وجود رقابة عليها من السلطة المركزية - لا أقسام سياسية تتولى مشاركة السلطة المركزية الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما المحافظات المكونة للأقاليم، فبموجب أحكام المادة (119) من الدستور - التي سنينها لاحقاً - تعد الطريق الوحيد لتكوين الأقاليم، وعليه لا يوجد اختلاف بينها وبين المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من حيث كونها وحدات إدارية، إلا أن طريقة تكوين الأقاليم يكون من خلال المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، وبعد كل ما تقدم يمكننا تعريف المحافظات المكونة للأقاليم بأنها (وحدات إدارية ضمن حدودها الجغرافية تتكون من عدد من الأقساط والنواحي والقرى)، وهذا التعريف لا يختلف عن تعريف المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، لأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك المحافظات المكونة للأقاليم هي أقسام إدارية بصرف النظر عن ارتباطها السياسي في ما إذا كان تحت الإدارة المركزية أو ضمن إدارة الأقاليم، أي في ما إذا كانت تعمل بموجب قانون اتحادي أو بموجب قانون صادر من الأقاليم، بمعنى أن

العبرة في المحافظات تأتي لكونها أقسام إدارية إن كانت غير منتظمة في إقليم أو أنها مكونة للأقاليم وتعمل بنظام اللامركزية الإدارية الصادر من الأقاليم، خلاف الأقاليم التي تعد وحدات سياسية مكونة للدولة الاتحادية ومكونة من مناطق تُشكل أقسام إدارية تمارس الوظيفة الإدارية وفق ما يُبينه دستور الإقليم أو القانون الصادر من مؤسسته التشريعية.

## المطلب الثاني

### التأسيس الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم

أن الدولة الاتحادية تتكون من عدد من الوحدات السياسية، تمارس كل منها على وجه الاستقلال الاختصاص الذي منحها الدستور لكل منها، ويفترض من حيث المبدأ أن يكون الوضع القانوني لهذه الوحدات وضعاً متماثلاً في التكوين والمشاركة، في حين توجد عوامل مادية متنوعة - منها ما كان سياسي، جغرافي، اجتماعي، ديموغرافي - تجعل الوضع الدستوري لهذه الوحدات وضعاً غير متماثلاً في التسمية والمركز الدستوري، وذلك بسبب تحقق الكثير من عناصر الاختلاف بين الوحدات المكونة للاتحادات الفيدرالية منها عدم توازن حقوق مجموعة معينة أو عدم التماثل في المكانة أو أن السلطة غير متماثلة أو قد يكون الاختلاف بين الوحدات السياسية في عددها أو حجمها السكاني أو مساحتها الجغرافية أو الأهمية الاستراتيجية، وقد يكون في تركيب الوحدات اعتبارات قائمة على الأسس القومية والدينية واللغوية<sup>(٧)</sup> وهذا ما وجد في تركيبة النظام الاتحادي في العراق، إذ تبنى المشرع وضعاً غير متماثلاً بشأن مكونات النظام الاتحادي بأنه جعل الوحدات السياسية على أكثر من مستوى، فتنص المادة (١١٦) من الدستور على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)، ويتضح من هذا النص أن الأقاليم والمحافظات اللامركزية هما من مكونات النظام الاتحادي في العراق، وهذا الأمر يستدعي الإجابة عن التساؤل المحتمل الذي يثار بشأن هذين المكونين وهو هل تعد المحافظات المكونة للأقاليم من مكونات النظام الاتحادي شأنها في ذلك شأن الأقاليم والمحافظات اللامركزية؟

للإجابة على ذلك نؤكد في البداية أن المشرع فرّق بين الأقاليم وبين المحافظات اللامركزية الوارد ذكرهما في المادة (١١٦) من الدستور، وخصص لكل منهما فصلاً محدداً، فالباب الخامس منه جاء بعنوان (سلطات الأقاليم) وخصص الفصل الأول للأقاليم ليُبين فيه آلية تكوين الأقاليم وما لها وما عليها، هذا وتطرق الدستور إلى مسألة مثبتة قبل نفاذه وهي أن المادة (١١٧) منه، أكدت على إقرار إقليم كردستان وجميع سلطاته القائمة بأنها إقليمياً اتحادياً<sup>(٨)</sup>، وعلى هذا الأساس يعد إقليم كردستان إقليمياً اتحادياً بصرف النظر عن الطرق التي تتكون منها الأقاليم في المستقبل، وعدا ذلك فقد رسمت المادة (١١٩) من الدستور طريقان يتم من خلالهما

تكوين أقاليم جديدة، إذ تنص على (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى الطريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.  
ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم.  
يستبان مما تقدم أن طريقة تكوين الأقاليم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، تكون عبر اندماج محافظة أو أكثر، بمعنى تتكون الأقاليم في العراق من المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا الأمر الذي يجعل من حق كل محافظة أو أكثر أن تكون إقليم ما هو إلا احتمالية تكوين أقاليم على أسس اجتماعية (عرقية، دينية، مذهبية)، على الرغم من أتباع المستوى الاقليمي بتكوين الأقاليم بهذا النص.

أما الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور، فخصص للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم وهي المحافظات المقصودة في المادة (116) من الدستور بكونها من مكونات النظام الاتحادي، وبموجب الدستور تعتبر المحافظات غير المنتظمة في إقليم أقسام إدارية مكونة من الأفضية والنواحي والقرى، وتدار وفق نظام اللامركزية الإدارية الذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئة المركزية وهيئات مستقلة، تمنح الشخصية المعنوية مع وجود الإشراف والرقابة من جانب السلطة المركزية، وهذا ما نصت عليه المادة (122/ثانياً) من الدستور بقولها (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون).

وبعد ما تقدم ذكره يؤكد الباحث أن المحافظات هي مناطق إدارية تعمل تحت نظام إداري، معين بموجب نص دستوري اتحادي كالمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو بموجب نص دستوري دون اتحادي أو نص قانوني صادر عن الهيئة التشريعية في الأقاليم كالمحافظات المكونة للأقاليم، فهي أقسام إدارية إن كانت مكونة للأقاليم أو ما زالت تتبع القانون الاتحادي المتعلق بتنظيمها الإداري كمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لكن المفارقة تكمن في التأسيس الدستوري الذي عدّ كلاً من الأقاليم - التي تتكون من المحافظات غير المنتظمة في إقليم - وكذلك المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كمكونات سياسية شريكة للوحدات السياسية الأخرى (العاصمة والإدارات المحلية) بحسب صياغة المادة (116) من الدستور، فضلاً عن كون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات إدارية تعمل وفق نظام اللامركزية الإدارية امتثالاً لأحكام المادة (122/ثانياً) من الدستور، بلحاظ يُنتزع الوصف الاتحادي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم كوحدات سياسية عندما تأخذ طريقها نحو تكوين الأقاليم، الأمر الذي يجعلها مجرد أقسام إدارية تعمل وفق نظام إداري محدد في دستور الإقليم أو في قانونه العادي، ولعل الأخير - تنظيم المحافظات المكونة للأقاليم بموجب قانون صادر من الهيئة التشريعية المختصة في الإقليم - هو النمط الشائع، إذ لم يرد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وقبله دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 المعدل، آلية التنظيم الإداري للمناطق الإدارية التابعة لكل

إمارة أو إقليم، ففي الإمارات العربية المتحدة لم يُبين الدستور الاتحادي مسألة التنظيم الإداري للأقسام الإدارية للإمارات، إنما أعطى للإمارات بوجه خاص مهمة حفظ الأمن والنظام وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها، كما أشار الدستور إلى ضرورة مفادها تنسيق تشريعات الإمارات في مختلف المجالات بقصد توحيدها، ويجوز لإمارتين أو أكثر بعد مصادقة المجلس الأعلى التكتل في وحدة سياسية أو إدارية أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامة أو إنشاء إدارة واحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق، لذا يوحي دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، على أن التنظيم الإداري للأقسام الإدارية متروك للإمارات الأعضاء بقانون يصدر منها، وعلى هذا الأساس صدرت الكثير من التشريعات التي أعطت مهمة تطبيق النظام الإداري إلى مجالس تنفيذية تؤمن تغطية احتياجات المواطنين وتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الاتحادية والإمارات الاعضاء<sup>(9)</sup>.

أما في العراق فلا يوجد فيه أقاليم مكونة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم عدا إقليم كردستان، وقد ترك الدستور للأقاليم مهمة وضع دستور لكل إقليم يحدد هيكل سلطاته واختصاصاته، وآليات ممارسة تلك الاختصاصات على أن لا يتعارض مع أحكامه، وبما أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يتناول التنظيم الإداري للمحافظات المكونة للأقاليم، فقد صدر قانون خاص للمحافظات المكونة لإقليم كردستان العراق، مقررًا هذا القانون النظام الإداري اللامركزي، إذ جاء فيه بأن أحكام هذا القانون هي من تُحدد اختصاصات ومسؤوليات المجالس ورؤسائها وأعضائها لترسيخ نظام اللامركزية الإدارية في توزيع السلطات وتحسين إيصال الخدمات العامة إلى المواطنين والمحافظة على حقوق ومصالح المجتمع وتطوير إدارة الوحدات الإدارية في الإقليم، كما بين القانون أن الإقليم يقسم إدارياً إلى محافظات والمحافظات إلى أفضية والأفضية إلى نواحي وتكون لكل وحدة إدارية شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة ضمن ميزانية المحافظة، إضافة إلى ذلك فقد أكد قانون المحافظات الخاص بإقليم كردستان العراق على أن مجلس المحافظة هو السلطة الرقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وله حق إصدار القرارات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من الإشراف على إدارة شؤون المحافظة وفق نظام اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة في الإقليم<sup>(10)</sup>.

## المبحث الثاني

### الإشكاليات الناتجة عن التأسيس الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم

حينما يعتري الدستور في تنظيمه للمسائل المتعلقة بمبادئه الأساسية لاسيما شكل الدولة بعضاً من القصور، يكون من المتوقع حدوث إشكاليات يمكن أن تحدث مستقبلاً، وهذا الإشكاليات تبقى مرافقة للواقع طالما هناك قصور تشريعي في مسائل لا يمكن لها أن تبقى دون إعادة نظر، ومن هذه المسائل مكونات النظام الاتحادي،

فالمشرع عندما يتبنى الخيار الفيدرالي كشكل للدولة، يجب عليه دراسة المتطلبات التي يمكن لها أن تؤثر في تركيبة تكوين النظام الاتحادي، وأن يحسن صياغة النصوص بالطرق التي توازن بين تلحم المتطلبات وبين الأسس العلمية المتعلقة بالنظام الاتحادي، وبخلاف ذلك ستحدث إشكاليات متوقع لها أن تحصل، فعدم وجود تأسيس دستوري دقيق يحدد آلية تكوين الأقاليم، الأمر الذي قد ينتج عنه حصول إشكاليات ناتجة من القصور التشريعي، ومن قبيل الإشكاليات المتعلقة بموضوع المحافظات المكونة للأقاليم هو استحداث محافظات جديدة يمكن أن تضاف إلى الأقاليم وكذلك انفصال المحافظات عن الأقاليم.

## المطلب الأول

### استحداث محافظات جديدة داخل الأقاليم

يصعب تطبيقياً وبوجه عام استحداث محافظات جديدة في العراق، إن كان ذلك على مستوى المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو على مستوى المحافظات المكونة للأقاليم، ويعود السبب في ذلك إلى غياب التنظيم التشريعي الذي يُنظم عملية الاستحداث، لاسيما وأن القاعدة العامة في نظرية المرافق العامة، تروم إلى أن إنشاء أو إلغاء المرافق العامة يكون عبر قانون أو بناء على قانون صادر عن الهيئة التشريعية، أي أن تتدخل الهيئة التشريعية مباشرة فتصدر قانوناً بإنشاء المرفق أو أن تتعهد بسلطة إنشاء المرفق إلى هيئة تنفيذية، وكذلك نفس الحال بالنسبة إلى إلغاء المرافق العامة، إذ تلغى بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي يتم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من الهيئة التنفيذية فيجوز إلغاؤه بقرار منها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك<sup>(١١)</sup>، ففي الإمارات العربية المتحدة، كما ذكرنا لم يتناول دستور ١٩٧١، موضوع التنظيم الإداري للوحدات الإدارية المكونة للإمارات الأعضاء، إنما ترك للإمارات تنظيم هذه الوحدات من ناحية اختيار النظام الإداري وكذلك استحداث أو دمج الوحدات الإدارية<sup>(١٢)</sup>، أما في العراق فعلى الرغم من تبني دستوره لسنة ٢٠٠٥، مضمون هذه القاعدة عبر النص صراحة على وجوب إصدار قانون من الهيئة التشريعية الاتحادية يُنظم أحكام تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وكذلك اختصاصات الوزير، فضلاً عن إصدار قوانين تنظم تشكيل الهيئات المستقلة<sup>(١٣)</sup>، إلا أنه لم يتضمن أي إشارة تتعلق بإنشاء محافظات جديدة، فضلاً عن إلغاء أو دمج محافظة بأخرى، فالمحافظات وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية بالتالي تعتبر مرافق عامة شأنها في ذلك شأن الوزارات والهيئات الأخرى، ومن اللزوم تنظيم عملية استحداثها بقانون صادر عن الهيئة التشريعية الاتحادية، تبعه في ذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، هذا القانون المعني بتنظيم وضع المحافظات التي لم تنضم لإقليم، ويرى أحد الباحثين أن سبب الإغفال التشريعي هو القصور الذي يعتري نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعدم دقة صياغتها التشريعية، بدليل أن القانون أغفل تنظيم استحداث وإلغاء المحافظة كونها الوحدة الإدارية الرئيسية، لكنه بنفس

الوقت نظم في المادة (٧/أحد عشر) منه شؤون الوحدات الادارية الأدنى منها فيما يتعلق بالدمج أو الاستحداث أو تغيير التسمية فقط، إذ يجوز لمجلس المحافظة وبناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس بالتصويت بالأغلبية المطلقة على هذه المحدثات والتغييرات<sup>(١٤)</sup>، وعلى هذا التنظيم سار قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩، إذ أشارت المادة (٦/ثالث عشر) منه على اختصاص مجلس المحافظة بالمصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

وبغياب التنظيم التشريعي - الاتحادي والمحلي - لعملية استحداث محافظات جديدة، هنا يرد سؤال ماذا لو تم استحداث محافظة جديدة داخل الإقليم بقانون اتحادي ينص على اعتبار المحافظة الجديدة بأنها محافظة غير منتظمة في إقليم؟ للإجابة على ذلك نؤكد أنه إذا صدر قانون اتحادي يضم محافظة جديدة داخلية ضمن النطاق الجغرافي للإقليم، في هذه الحالة تعتبر المحافظة الجديدة وحدة إدارية تُدار وفق القانون الاتحادي لكونها محافظة غير منتظمة في إقليم ولا تدخل في خانة المحافظات المكونة للأقاليم، كما هو الحال بالنسبة لمحافظة حلبجة التي جاء استحداثها لأول مرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٥٦٨) لسنة ٢٠١٣، الذي نص على استحداث محافظة حلبجة، وتم صياغة القرار على شكل مشروع قانون إلا أن مجلس الوزراء لم يصوت عليه حينها، وبعد ذلك تم صدور قانون اتحادي باسم قانون استحداث محافظة حلبجة في جمهورية العراق رقم (٧) لسنة ٢٠٢٥، ونصت المادة (١) منه على (تستحدث محافظة باسم محافظة حلبجة في إقليم كردستان العراق لتكون المحافظة التاسعة عشر في جمهورية العراق ويكون مركزها قضاء حلبجة)، هذا القانون يشير الى استحداث محافظة حلبجة، ومعلوم أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تدار عبر نظام اللامركزية الادارية، بالتالي هي لا تخضع لنظام اللامركزية السياسية، كما لا يجوز اعتبارها جزء من الإقليم القائم إلا وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون، إذ تنص المادة (٢/ثالثاً) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ على آلية انضمام المحافظة أو أكثر إلى الإقليم إذ نصت على (في حالة طلب انضمام إحدى المحافظات إلى إقليم يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم)، ووفقاً لهذا النص فإنه لا يجوز أن تستحدث محافظة ضمن نطاق إقليم قائم بموجب نص قانوني، فالإقليم القائم هو أصلاً مُشكل خلاف الإجراءات التي نص عليها الدستور، فهو استثناء ورد في هذا الدستور، بالتالي فإن ضم محافظة حلبجة المستحدثة إلى الإقليم يستلزم اتباع الإجراءات التي نص عليها القانون<sup>(١٥)</sup>، وفي هذا الإطار يرد تساؤل آخر هو ماذا لو شرع الإقليم قانوناً ينص على دمج المحافظة المستحدثة بموجب القانون الاتحادي إلى محافظة أخرى من محافظاته المكونة له؟ في هذه الحالة يؤكد الباحث أن الأولوية ستكون للقانون الصادر من الأقاليم على حساب القانون الاتحادي، وذلك لوجود تعارض بين القانونين في مسألة

لا تدخل ضمن الاختصاص الحصري للهيئات الاتحادية استناداً إلى أحكام المادة (١١٥) من الدستور، كما يستطيع الإقليم وامتنالاً للمادة (١٢١/١) ثانياً) من الدستور، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بينه وبين القانون الاتحادي بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للهيئات الاتحادية، بلحاظ أن المحكمة الاتحادية العليا لها موقفاً آخر، إذ تعتبر أن طلب البت في دستورية وقانونية محافظة حلجة يُشكل منازعة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، وإن الفصل في ذلك يتطلب إقامة دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمادة (٩٣/١) خامساً) من الدستور<sup>(١٦)</sup>، وهذا ما لا يتفق معه، لأن النص الدستوري الذي استندت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها يتعلق بمعيار صفة الخصوم في الخلاف وليس بمعيار طبيعة النزاع أو موضوعه بدلالة أن المادة (٩٣/١) رابعاً وخامساً) من الدستور، حددت الخصوم في المنازعات وهي الحكومة الاتحادية وأطراف الاتحاد<sup>(١٧)</sup>، لذا كان حري بالمحكمة الاتحادية العليا التمسك بموضوع النزاع القائم على تعارض قانونين أحدهما اتحادي والآخر محلي صادر من الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على الرغم من تحفظنا على صياغة أحكام المادة (١١٥) لكونها فضلت القانون المحلي على القانون الاتحادي، فضلاً عن جوازها اختصاص تشريع القوانين بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهذا لا يجوز قانوناً، لأن المحافظات تُدار وفق نظام اللامركزية الإدارية والأخير يتعلق بتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمجالس المحلية المنتخبة.

## المطلب الثاني

### انفصال المحافظات عن الأقاليم

يعد الانفصال ذات طابع سياسي، يستهدف بالدرجة الأساس الوحدات المكونة للدولة الاتحادية، فسبب عدم دقة التنظيم الدستوري لموضوعات النظام الاتحادي يتولد عدم استقرار يطال الدولة الاتحادية، وحالة عدم الاستقرار هذه قد تشجع بعض الوحدات السياسية على الانفصال الذي لا يوجد منهج دستوري قياسي للتعامل مع احتمالية حدوثه، فالكثير من الدساتير الاتحادية تستبعد هذه الاحتمالية بداعي أن غالبية الأنظمة الاتحادية تتضمن نصوصاً دستورية تؤكد على الوحدة الداخلية للدولة الاتحادية، بيد أن هناك استثناءات قد تعترى هذه القاعدة منها ما يتعلق بإقرار النص الدستوري ومنها ما يتخذ مبررات داعية للانفصال<sup>(١٨)</sup>.

أما في ما يتعلق بانفصال الوحدات الإدارية المكونة للأقاليم، ففي الأعم الغالب نجد أن دساتير الولايات أو الأقاليم تدعم استقرار وحداتها الإدارية ولا تسمح لها بالانفصال، وعلى الرغم من عدم وجود نصوص صريحة تتناول مسألة انفصال الوحدات الإدارية عن الأقاليم أو الولايات، لكن يُفهم ذلك بشكل غير مباشر من خلال التأكيد على الوحدة الداخلية للأقاليم<sup>(١٩)</sup>، أما إذا قررت وحدة إدارية انفصالها عن الإقليم أو الولاية، فيجب أن تتبع في هذا السياق الأحكام القانونية المنظمة لعملية الانفصال، وإلا فلا يمكن لها أن تنفصل، خاصةً وأن

انفصال الوحدات الإدارية عن الأقاليم أو الولايات لا يعني استقلالها بشكل تام عن الدولة الاتحادية، فهي ليست وحدة سياسية تريد الانفصال عن الدولة الاتحادية، إنما ترغب في الانفصال عن الإقليم لتصبح محافظة جديدة أو محافظة مكونة لإقليم آخر، وفي ما يتعلق بوضع المحافظات المكونة للأقاليم في العراق يثار تساؤل حول ما مدى إمكانية انفصال محافظة كوت إقليمياً مع محافظات أخرى أن تنفصل عن الإقليم وترجع إلى صيغة محافظة غير منتظمة في إقليم كوحدة سياسية، أو انفصال محافظة عن إقليم لتدخل في إقليم آخر أو أن تشكل إقليماً لوحدها؟

ابتداءً لابد من تبيان أن التساؤلات المطروحة أعلاه تتعلق بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تروم تكوين أقاليم جديدة، ولا تشمل المحافظات المكونة لإقليم كردستان العراق، لأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، استثنى المحافظات المكونة لإقليم كردستان من تكوين أقاليم جديدة على أساس أنها محافظات منتظمة في إقليم، ووفقاً لهذا فقد أشار مشروع دستور إقليم كردستان - العراق، إلى أن كردستان - العراق، كيان جغرافي تاريخي يتكون من محافظة دهوك بحدودها الإدارية الحالية، ومحافظة كركوك والسليمانية وأربيل وأقضية عقرة والشيخان وسنجار وتكليف وقرقوش ونواحي زمار وبعشيقه واسكي كلك من محافظة نينوى وقضائي خانقين ومندلي من محافظة ديالى وذلك بحدودها الإدارية قبل عام ١٩٦٨، من جانب آخر أقر مشروع الدستور صراحةً بعدم جواز تأسيس إقليم جديد داخل حدود إقليم كردستان<sup>(٢٠)</sup>، وعلى الرغم من كون النصوص المقررة في مشروع إقليم كردستان العراق لم تأخذ طريقها إلى النفاذ، إلا أن الدستور الاتحادي أقر بإقليم كردستان إقليماً اتحادياً قبل نفاذه، أي بالاستناد إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤<sup>(٢١)</sup>، وبالعودة إلى التساؤل يؤكد الباحث أنه لابد من التمييز بين محافظة منفردة أو محافظات كونت إقليماً معيناً نص دستوره صراحة على وحدته الداخلية ومنع انفصال مكوناته الإدارية وبين محافظات كونت إقليماً جديداً لم يتناول دستوره انفصال وحداته المكونة له أو لم يضع الإقليم الجديد دستوراً بعد، فأما الحالة الأولى فيجب على المحافظات المكونة للإقليم التقيد بنصوصه، خاصةً وأن صيغة التكوين جاءت وفق ما أقرته المادة (١١٩) من الدستور الاتحادي، بمعنى أن عملية تكوين الإقليم حظيت بقبول المحافظات التي كانت تروم تكوين هذا الإقليم، لكن المشكلة تكمن في الحالة الثانية وهي أن يتم تكوين أقاليم أخرى من المحافظات غير المنتظمة في إقليم نتيجة لاعتبارات معينة ينتج عنها عدم وضع دستور من جانب تلك الأقاليم بالشكل الذي يُبين الحدود الإدارية لمكوناتها، الأمر الذي يجعل احتمالية حدوث الانفصال قائمة، وهذا المعنى بالانفصال كإشكالية ناتجة عن التأسيس الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم، فالغرض لا يتحقق بتنظيم تكوين الأقاليم فحسب من دون تبيان الأحكام التي ترسم حدوده، بمعنى يُفترض بالمشروع ابتداءً أن يُبين العملية بأكملها من مرحلة تكوين النظام الاتحادي إلى آخر مرحلة تتعلق بالوحدات الإدارية المكونة للأقاليم، وهذا لم نجده في دستور ٢٠٠٥، فلو أقرت المادة (١١٦) منه مستويين للحكم وتركت للأقاليم المسماة مهمة إقرار دساتير محلية تُنظم مكوناتها الإدارية

بعدم السماح لها بالانفصال لكننا قد استبعدنا أي مبرر للانفصال، فالمهم هنا الأقاليم المقررة دستورياً بصرف النظر عن كونها تتكون من محافظة واحدة أو أكثر من محافظة وهذا السياق المتبع في النظم الاتحادية، وعلى أية حال يمكن بناء تصور يتم من خلاله معالجة الإشكاليات الناتجة عن التأسيس الدستوري للمحافظات المكونة للأقاليم، وبهذا الصدد يشير أحد الباحثين إلى أن المحافظة التي تكون إقليم لا يمكن لها أن تقوم مرة أخرى بإلغاء هذا الإقليم والرجوع إلى صيغة المحافظة، كما لا يمكن للإقليم المكون من المحافظات الانضمام إلى إقليم آخر حتى يشكّل إقليم موحد أو جديد، وكذلك في حال تكوين إقليمين من قبل محافظتين أو مجموعة من المحافظات لا يمكن لهم إلغاء هذا الإقليم وإنهاء وجوده كوحدة اتحادية والرجوع إلى مستوى المحافظة أو كل واحد منهم تكون إقليم مستقل داخل دولة العراق، وتأتي قناعة هذا التصور من باب أن إرادة المشرع كانت وما زالت مع تكوين أقاليم جديدة ليكتمل البناء الاتحادي مع وجود إقليم كردستان، وعند ممارسة المحافظة لحقها في تكوين الإقليم ترتفع مرتبتها من المحافظة إلى الإقليم، وعندها يعترف بها الدستور كإقليم دون اتحادي، وبذلك يكون لها نفس المكانة والاختصاصات الممنوحة للأقاليم داخل الدولة الاتحادية، ويجب عليه أن يلتزم بالدستور عند ممارسته لاختصاصه كإقليم وليس كمحافظة، وما يدعم هذا التصور أكثر هو أن النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتكوين الأقاليم لم يرد أي نص يعطي المجال أو الحق لإلغاء الإقليم والرجوع إلى صيغة المحافظة أو الانضمام إلى إقليم آخر بغرض تشكيل إقليمين جديداً موحداً<sup>(٢٢)</sup>.

مما تقدم يرى الباحث أن التصدي لاحتمالية انفصال محافظة أو أكثر عن الإقليم، يجب أن يُحاط بتنظيم تشريعي دقيق وإلا يكون الطريق الانفصالي غير منظم، بمعنى قد يتحقق انفصال محافظة أو أكثر عن الإقليم تحت مبررات واقعية داعية للانفصال، وإلا فلا يمكن التعويل على التصورات الشخصية أو حتى الآراء الفقهية في منع انفصال يمكن أن يتحقق، لكن يمكن الاستفادة من الطروحات الفقهية بالنسبة للهيئة التشريعية وهي تعالج الثغرات القانونية التي رافقت التنظيم الدستوري لمنع انفصال المحافظات عن الأقاليم، أو يمكن للقضاء الدستوري مراجعة ما كتبه الفقهاء عن هذا الموضوع والاستفادة منها وذلك عبر أحكام قضائية ملزمة للسلطات كافة.

### الخاتمة

في نهاية البحث توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات، إضافة إلى تقديم المقترحات التي قد تسهم بشكل أو بآخر في تصويب النصوص الدستورية ذات العلاقة بموضوع البحث:

**أولاً: الاستنتاجات:**

١- توصلنا إلى تعريف للمحافظات المكونة للأقاليم وقلنا بأنها وحدات ادارية تتكون من أقضية ونواحي وقرى، وهذا التعريف يأتي في كونها أقسام إدارية مكونة للأقاليم، كما أن هذا التعريف لا يختلف عن وضع المحافظات غير المنتظمة في إقليم لظالما تعمل وفق نظام اللامركزية الإدارية المنصوص عليه في المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور، فالمحافظات إذن أقسام إدارية للدولة الاتحادية أو للأقاليم المكونة لها، أي بصرف النظر عن ارتباطها السياسي، فلا ينتفي الوصف الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم عندما تسلك طريق المادة (١١٩) من الدستور، بأن تكون أقاليم جديدة.

٢- لا تعد المحافظات المكونة للأقاليم من قبيل مكونات النظام الاتحادي المنصوص عليه في المادة (١١٦) من الدستور، لأن الأخيرة أدرجت أربعة مستويات للحكم ولم يأتي من بينها المحافظات المكونة للأقاليم، وبهذا يكون الدستور قد اعتمد المحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك الأقاليم كوحدات سياسية مكونة للنظام الاتحادي بموجب المادة (١١٦) من الدستور، في حين أن طريقة تكوين الأقاليم المنصوص عليها في المادة (١١٩) من الدستور تكون حصراً من المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبصرف النظر عن كون المحافظات غير المنتظمة في إقليم من مكونات النظام الاتحادي، إلا أنها أقسام إدارية تعمل وفق نظام اللامركزية الإدارية، بالتالي فحتى لو كونت أقاليم جديدة فلن يتغير وصفها القانوني بكونها وحدات إدارية تعمل بموجب نظام اداري منصوص عليه في دستور الإقليم أو قانونه الداخلي، بلحاظ أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم إذا كونت أقاليم جديدة، فسينتفي وجود المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور، على اعتبار أن هذا النص يتعلق بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، خلاف الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١، الذي منح الإمارات الأعضاء سلطة تنظيم أقسامها الإدارية وفق النظام الذي ترتأيه كل إمارة.

٣- هناك قصور تشريعي واضح بشأن مسألة استحداث محافظات جديدة على مستوى الاتحاد أو على مستوى المحافظات المكونة للأقاليم، ابتداءً لم ينظم الدستور وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مسألة استحداث أو دمج أو إلغاء محافظات جديدة غير منتظمة في إقليم، بل اكتفى بالتشكيلات الإدارية دون المحافظات، لكن المسألة تزداد صعوبة عندما يتم استحداث محافظة جديدة داخل النطاق الإداري للأقاليم بموجب قانون اتحادي، ففي هذه الحالة تستطيع الأقاليم أن تُشرع قانوناً يمنع استحداث المحافظة الجديدة أو ينظم عملية الاستحداث أو دمج المحافظة بمحافظة أخرى له، ولها من السند الدستوري ما تستطيع فيه أن تُغلب قانونها على القانون الاتحادي لكون أن مثل هذه الموضوعات لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، كما تستطيع الأقاليم أن تُعدل من تطبيق القانون الاتحادي، وعليه لا يمكن حل مثل هذه الإشكاليات عن طريق التنظيم الدستوري الحالي المتعلق بموضوعات النظام الاتحادي،

إنما يتطلب إعادة تنظيم مكونات النظام الاتحادي بالشكل الذي يمكنه من معالجة القصور التشريعي الذي أنتج وجود هذه الإشكاليات .

٤- لطالما أن وضع المحافظات المكونة للأقاليم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطريقة بناء النظام الاتحادي، ذلك البناء الذي جعل من المحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم وحدات سياسية، يمكن في وسعه أن تتكون الأقاليم من المحافظات، فالأمر لا يمنع حدوث احتمالية انفصال محافظة أو أكثر كونت إقليماً معيناً لتعود إلى كونها محافظة غير منتظمة في إقليم أو أن تندمج بإقليم آخر، فلو تضمن الدستور مستويين للحكم وجعل المحافظات مجرد أقسام إدارية مكونة للأقاليم لاستبعدنا حدوث مثل هذا الاحتمال، كما أن احتمالية انفصال المحافظات عن الأقاليم تتطور إذا تكونت أقاليم من محافظات متشابهة في ظروفها السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية وأرادت محافظات أخرى مكونة لأقاليم أخرى الالتحاق بها.

### ثانياً: المقترحات:

١- نقترح تعديل المادة (١١٦) من الدستور، على النحو الذي تقرر فيه تنظيم دستوري مكون من السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم، كما يتم إقرار كل محافظة بحدودها الإدارية إقليمياً اتحادياً، وليترك الدستور الاتحادي للأقاليم مهمة تنظيم أقسامها الإدارية وفق النظام الإداري الذي يرتأيه كل إقليم على غرار التجربة الإماراتية الموضحة في دستور الدولة لسنة ١٩٧١، بلحاظ أن هذا الترتيب يقتضي تعديل وإلغاء بعض النصوص المرتبطة به.

٢- تأكيداً على استقرار الوحدة الداخلية للإقليم، نقترح إضافة نص دستوري اتحادي يؤكد صراحة على منع انفصال الوحدات الإدارية من الأقاليم، لكي تستطيع الأقاليم تسيير شؤونها وفق نظام اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

### الهوامش

- (١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون ذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٤، ص ٢١.
- (٢) ينظر: د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية (٣)، بغداد، ١٩٨١، ص ٥٣ وما بعدها.
- (٣) ينظر: د. علي هادي عطية حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، مكتبة القاضي القانونية، النجف الأشرف - الكوفة، بدون ذكر سنة النشر، ص ١١٩.
- د. عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣ / ٢٠١٤، ص ١١٥.

- (٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد - شارع المتنبى، ٢٠١٣، ص ٦٧، ٦٨.
- (٥) د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، بدون ذكر سنة النشر، ص ١٠٨، ١٠٩.
- (٦) د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣.
- (٧) ينظر: د. علي فاضل إبراهيم المعموري، أثر صياغة النص الدستوري على النظام الاتحادي (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز الأكاديمي للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠٢٦، ص ١٥٣، ١٥٤.
- (٨) يرجع هذا الإقرار إلى ما ورد في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، إذ أقر الباب الثامن منه المعنون بالأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية بالمادة الثالثة والخمسون، إلى الاعتراف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣، الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى، وإن مصطلح حكومة إقليم كردستان الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية في إقليم كردستان.
- (٩) ينظر: المواد (١١٧، ١١٨) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
- القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٣، بشأن المجلس التنفيذي لإمارة دبي، والقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٢٣، بشأن إنشاء المكتب الهندسي، منشور في الجريدة الرسمية لحكومة دبي، السنة ٥٧، العدد ٦٤٧، ٢٠٢٣.
- (١٠) ينظر: المواد (١، ٢، ٥) من قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.
- (١١) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط ٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد - شارع المتنبى، ٢٠١٧، ص ١٢٤، ١٢٥.
- (١٢) نظم قانون إنشاء المجلس التنفيذي لإمارة الشارقة رقم (٢) لسنة ١٩٩٩، آلية التنظيم الإداري لإنشاء وعمل الوحدات الإدارية، من خلال تولي المجلس التنفيذي لإمارة الشارقة مهمة توفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي وإخضاع كافة الدوائر لخدمة المجتمع وفق رؤى واقعية للتنمية، فالمجلس التنفيذي يوفر خدماته عبر الدوائر التي حددهم المادة (٥) من القانون، ويجوز أيضاً إنشاء دوائر جديدة ودمجها والغاءها، إذ تنص المادة (٤) من القانون على (يكون إنشاء الدوائر ودمجها والغاءها وكذلك تعيين رؤساء الدوائر ونقلهم وندبهم وقبول استقالاتهم من مهامهم الوظيفية بمرسوم أميري).
- ينظر: قانون إنشاء المجلس التنفيذي لإمارة الشارقة رقم (٢) لسنة ١٩٩٩، منشور في الجريدة الرسمية لحكومة الشارقة، الجزء الرابع من السنة ١٩٩٩ إلى ٢٠٠١.
- (١٣) ينظر: المواد (٨٦، ١٠٢، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦، ١٠٧، ١٠٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٤) د. أحمد طلال عبد الحميد، إشكالية استحداث وإلغاء الوحدات الاتحادية بمستوى الاقليم والمحافظات، مقال منشور على الموقع الالكتروني ([www.ahewar.org](http://www.ahewar.org))، تاريخ الزيارة ٢٢ / ١ / ٢٠٢٦.
- (١٥) د. احمد طلال عبد الحميد، عدم دستورية ضم محافظة حلبجة إلى الاقليم، مقال منشور على الموقع الالكتروني ([www.ahewar.org](http://www.ahewar.org))، تاريخ الزيارة ٢٢ / ١ / ٢٠٢٦.
- (١٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥ / اتحادية / ٢٠١٨)، الصادر بتاريخ ٣ / ٤ / ٢٠١٨، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا ([www.iraqfsc.iq](http://www.iraqfsc.iq))، تاريخ الزيارة ٢٢ / ١ / ٢٠٢٦.

- (١٧) صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كلية الحقوق/ جامعة النهرين، ٢٠١١، ص ٩٠، ٩١.
- (١٨) ينظر: د. علي فاضل إبراهيم المعموري، المصدر السابق، ص ٢٢٤.
- (١٩) تؤكد أغلب دساتير الولايات المتحدة الأمريكية على الاستقرار الداخلي للولايات، إذ جاءت ديباجة دستور ولاية فلوريدا محملة بالمبادئ التي تنص على ضمان السلم الداخلي والحفاظ على النظام العام... ينظر: دستور ولاية فلوريدا لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته لسنة ٢٠١٦.
- (٢٠) ينظر: المادة (٢) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق، لسنة ٢٠٠٩.
- (٢١) تنص المادة (١٤٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والمادة (٥٨) منه).
- (٢٢) م.م. بريساً برويز خسرو، م.م. صالح توفيق حمه رشيد، التنظيم القانوني لتكوين الأقاليم في العراق في ظل دستور سنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٣، ٢٠٢٢، ص ٣٦٦.

#### المصادر

#### أولاً: الكتب

١. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد - شارع المتنبى، ٢٠١٣.
٢. د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٣. د. عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣ / ٢٠١٤.
٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون ذكر دار ومكان النشر، ٢٠٠٤.
٥. د. علي فاضل إبراهيم المعموري، أثر صياغة النص الدستوري على النظام الاتحادي (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز الأكاديمي للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٢٦.
٦. د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، بدون ذكر سنة النشر.
٧. د. علي هادي عطية حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، مكتبة القاضي القانونية، النجف الأشرف - الكوفة، بدون ذكر سنة النشر.
٨. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط ٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد - شارع المتنبى، ٢٠١٧.
٩. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية (٣)، بغداد، ١٩٨١.

#### ثانياً: البحوث والمجلات العلمية

١. بريسبا برونيز خسرو، وصالح توفيق حمه رشيد، التنظيم القانوني لتكوين الأقاليم في العراق في ظل دستور سنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١١)، العدد (٤٣)، كلية القانون، ٢٠٢٢.

#### ثالثاً: الرسائل الجامعية

١. صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، مجلس كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠١١.

#### رابعاً: الدساتير، القوانين، والقرارات القضائية

١. دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
٢. قانون إنشاء المجلس التنفيذي لإمارة الشارقة رقم (٢) لسنة ١٩٩٩، الجريدة الرسمية لحكومة الشارقة، الجزء الرابع (2001 - 1999).
٣. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٥. مشروع دستور إقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.
٦. قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.
٧. دستور ولاية فلوريدا لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته لسنة ٢٠١٦.
٨. القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٣ بشأن المجلس التنفيذي لإمارة دبي، والقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٢٣ بشأن إنشاء المكتب الهندسي، الجريدة الرسمية لحكومة دبي، السنة ٥٧، العدد ٦٤٧، ٢٠٢٣.
٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥/ اتحادية/ ٢٠١٨)، الصادر بتاريخ ٣/ ٤/ ٢٠١٨، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا ([www.iraqfsc.org](http://www.iraqfsc.org)).

#### خامساً: المقالات ومواقع الإنترنت

١. د. أحمد طلال عبد الحميد، إشكالية استحداث وإلغاء الوحدات الاتحادية بمستوى الإقليم والمحافظه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني ([www.ahewar.org](http://www.ahewar.org)).
٢. د. أحمد طلال عبد الحميد، عدم دستورية ضم محافظة حلبجة إلى الإقليم، مقال منشور على الموقع الإلكتروني ([www.ahewar.org](http://www.ahewar.org)).