



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

التنظيم الدستوري للعاصمة في العراق ”دراسة مقارنة في الدول الاتحادية“

د. مهند فلاح حسن

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

المقدمة

تؤدي العواصم دوراً مهماً بصرف النظر عن شكل الدولة. إذ تعد مراكز سياسية وإدارية تتركز فيها النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن كونها رمزاً وطنياً يجسد القيم المشتركة للدولة. واشتقت كلمة (Capital- العاصمة) من الكلمة اللاتينية (caput) التي تعني الرأس، وتشير إلى حالة أولوية معينة مرتبطة بفكرة العاصمة ذاتها. لكن في الاتحادات، غالباً ما تؤثر فكرة الفيدرالية في وضع العاصمة، إلى الحد الذي حمل الفقيه (اليعازر) إلى القول بأن (الأنظمة الفيدرالية الحقيقية ليس لديها عواصم، بل مقرات حكومية). فكلمة (Capital) تعني مكاناً في أعلى الهرم الحكومي، في حين تشير كلمة (مقر) إلى مكان التجمع)، لأن الدول الاتحادية تتكون من دويلات متميزة ومتحدة في شراكة الحكم. وتتنوع الاتحادات وتختلف أصولها، لكن فكرة مقر الحكومة بدلاً من (المدينة العاصمة) لها أهمية خاصة بالنسبة للأنظمة الاتحادية "التجميعية"، أي التي جمعت وحدات كانت مستقلة نسبياً، لتركيز سيادتها مع الاحتفاظ بفراديتها. ومن ثم فإن اختيار العاصمة أو مقر الحكومة هو جزء لا يتجزأ من تأسيس الاتحاد. إذ تجسد العواصم الحكومات الوطنية، وإذا قامت الأخيرة بالتصرف، فغالباً ما يرتبط تصرفها سياسياً وإعلامياً بالعاصمة. فيقال إن (باريس) رفعت الضرائب أو قدمت (واشنطن) سياسة جديدة. وبعيداً عن هذه الوظيفة الرمزية، تعد العواصم مهمة من نواح أخرى، إذ تتمتع ببعض المزايا نظير تحملها أعباء معينة خاصة بها، وهذا يثير السؤال الأساسي حول الضمانات القانونية الخاصة التي ينبغي توفيرها لحماية استقلالها المحلي ضد التدخل من مستويات الحكم الأخرى.

قسّمتنا هذا البحث إلى مطلبين، يعالج المطلب الأول مسألة التنظيم الدستوري للعاصمة في الدولة الفدرالية من زاوية النظرية الفدرالية الكلية، ثم نبين في المطلب الثاني التنظيم الدستوري للعاصمة بغداد في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والقوانين ذات الصلة.

المطلب الأول: خصوصية العاصمة في الدولة الاتحادية

تتميز العاصمة في الدولة الاتحادية بتنظيم خاص مقارنة مع بقية الولايات المكونة للاتحاد، وغالباً تتمتع بقدر أقل من الحكم الذاتي والمشاركة في الحكومة الاتحادية، ويرجع الوضع الخاص للعاصمة إلى فكرة الفدرالية غير التماثلية، والتي تنطوي في ذاتها على مراعاة الاختلافات بين وحدات الدولة الاتحادية عند تحديد مراكزها الدستورية، بما في ذلك مقدار مشاركتها في الحكومة الاتحادية، خصوصاً في الدول متعددة القوميات، إذ تتميز ولاية أو أكثر باختلافات قومية أو ثقافية على أقل تقدير، والفدرالية غير التماثلية صورت على أنها وسيلة تعزز الاعتراف وتحقيق الاستقرار في الاتحاد. لكن ذلك لا يجعل منها الأساس الوحيد للوضع الخاص للعاصمة، بل توجد أسس أخرى لصيقة بطبيعة العاصمة في الدولة الاتحادية والوظائف التي تؤديها. ورغم هذه المشتركات، فإن تنظيم العاصمة يختلف من دولة لأخرى، بحسب مجموعة من الظروف السياسية التي رافقت تكوين الاتحاد.

الفرع الأول: أسس خصوصية العاصمة في الدولة الاتحادية

تكتسب العاصمة الاتحادية خصوصيتها من جوانب عدة، إذ جرى الفقه الدستوري على إطلاق مصطلح (الوظائف النموذجية) للدلالة على اختصاصات العواصم الاتحادية، والذي يعني اختصاص العاصمة بوظائف محددة تختص بها دون عداها من مكونات الدولة الاتحادية، إن إقرار وضع خاص للعاصمة يساعد في تحقيق أغراض سياسية، تحمي التوازن بين مكونات الدولة الاتحادية، خصوصاً في الدول المتنوعة قومياً أو دينياً أو مذهبياً أو عرقياً، إذ إن تحييد العاصمة يجعلها محور تلاقح الاتجاهات المختلفة، بما يحفظ للدولة استقرارها وديمومة اتحادها، وهذا يستلزم إيجاد ضمانات موضوعية وإجرائية تحفظ للعاصمة استقلالها.

أولاً: وظيفة العاصمة في الدولة الاتحادية: تلعب العواصم دوراً مميزاً في حياة الدول، جعلها قيمة سياسية ترمز للدولة وواقعها، وتملي عليها أداء وظيفة مركبة، تمنحها موقعاً مركزياً على المستوى الوطني وأحياناً الدولي. إذ تؤدي وظيفتها بوصفها المركز السياسي للدولة الاتحادية، بغض النظر عن شكل التنظيم الدستوري للعاصمة، إذ تعدُّ المقرَّ الحكومي للمؤسسات الدستورية الاتحادية، ويتفرع عن هذه الوظيفة خصوصيات ثانوية كاعتبار العاصمة المركز الاقتصادي والثقافي والفكري للدولة الاتحادية. وبسبب عدّها مقرَّ الحكومة الاتحادية فإنها عادة ما تكون أكبر البلديات في الدولة، ولا يقتصر التنظيم الدستوري للعاصمة على مراعاة مركزيتها بوصفها مقر الحكومة الاتحادية، بل يجب أن يراعي كذلك خصوصيتها المحلية، فبغض النظر عن صفة العاصمة ومقدار اختصاصاتها الدستورية، فإنها تنطوي على مصالح محلية تنتظر أن يُعبرَ عنها، وأن تعمل الدول والدساتير على إيجاد آلية محددة للدفاع عن هذه المصالح وحمايتها⁽¹⁾.

نخلص مما سبق أن للعاصمة الاتحادية وظيفتين، وظيفة مركزية ترجع لكونها مقرّاً للمؤسسات الدستورية الاتحادية، ووظيفة محلية تتمثل في إيجاد مؤسسات محلية تتولى مهمة التعبير عن مصالح سكان العاصمة. ويتعين على المشرعين الدستوري والعادي مراعاة هذه الخصوصية الوظيفية عند تنظيمهما للمركز الدستوري للعاصمة والاختصاصات والمسؤوليات النابعة منه.

ثانياً: التوازن السياسي بين مكونات الدولة الاتحادية: ينطوي النظام الاتحادي على تجميع مصالح مختلفة وأخرى متشابهة، ويستلزم التوفيق بين هذه المصالح تأسيس ضمانات (توازن) دستورية كانت أم واقعية، من بينها وجود مظاهر تعبر عن وحدة الدولة الاتحادية، كالدستور الاتحادي ووحدة الجنسية ووحدة الشخصية الدولية والمؤسسات الدستورية الاتحادية، ولم يتناول الفقه الدستوري سواء العربي أم الغربي العاصمة بوصفها

1. See: Amelie TARSHYS-INGRE: The status of capital cities, STATUTORY FORUM, Congress og local land Regional authority, 2021. P 1-2.

مظهراً من مظاهر وحدة الدولة الاتحادية، وتأتي صفتها هذه من كونها المركز السياسي الذي يوازن بين مكونات الدولة الاتحادية، إن على مستوى العلاقة بين السلطات الاتحادية والوحدات دون الاتحادية أم على مستوى العلاقة بين الوحدات ذاتها.

لذلك تميل الدول الاتحادية إلى حفظ هذه القيمة من خلال تخصيص إقليم أو مقاطعة للعاصمة، ويتكون من المساحة الجغرافية التي تقع ضمنها المدينة -العاصمة-، إن تخصيص إقليم خاص بالعاصمة يساعد في حفظ الدور الحيادي لها، وموازنة العلاقة بين مكونات الدولة الأخرى، فإذا ثبتت القيمة الحيادية للعاصمة وروعت في تنظيم وضعها الدستوري، أمكن صد ادعاءات التفضيل -من وحدات معينة- عند توزيع الاختصاصات الدستورية والموارد المالية، وحماية مؤسسات الحكومة الاتحادية من أية مخاطر محتملة، تنجم عن تدخل إحدى الوحدات في اختصاصاتها الدستورية⁽²⁾.

ثالثاً: استقلالية العاصمة: تفترض خصوصية العاصمة في الدولة الاتحادية بوصفها كياناً سياسياً مكوناً للدولة منحها درجة معقولة ومقبولة من الاستقلال الذاتي، لتمكينها من الوفاء بموارد تميزها، فالعواصم هي مراكز ديموغرافية وثقافية واقتصادية وسياسية لبلدانها، وقد تترتب على ذلك آثار إيجابية وسلبية على استقلالها. ولا يترجم الدور المهم الذي تؤديه العواصم دائماً إلى وضع دستوري أو مكانة خاصة. لكن يتطلب الأمر -على الأقل- إيجاد ضمانات تحمي استقلاليتها، ما دامت هذه الاستقلالية أمراً ضرورياً لأداء وظائفها الراجعة إلى وظيفتها المركزية⁽³⁾.

إن تنظيم الوضع الدستوري للعاصمة يتطلب قدراً من المرونة، لتمكين الدول ومشرعيها من مراعاة الظروف الخاصة عند إقرار وتنفيذ الضمانات القانونية اللازمة لحماية الاستقلال المحلي للعاصمة، بدلاً من اتباع نهج صارم يهدف لفرض وضع خاص

2. See: Elliot Blumer: Federalism, International IDEA Constitution Building Primer 12, International Institution for Democracy and Electoral Assistance, Second Edition, Stockholm, 2017, P 23.

3. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: ibid, P 2.

ينطبق على جميع العواصم دون مراعاة لهذه الظروف، وترتبط مثل هذه الضمانات بقراءة المشرع الدستوري لواقع الدولة الاتحادية عند نشوئها، ويطلق عليها (الخيارات الدستورية الممكنة)، أي الأساليب والمعايير الدستورية التي يتبناها المشرع في صورة حل دستوري لمسألة محددة، مع ذلك، ينبغي اقتران هذه المرونة بالامتثال لمبادئ من خارج البناء الدستوري وسابقة عليه، لا سيما تلك المتعلقة بالتشاور مع السلطات المحلية المعنية (سكان العاصمة ونخبها)، لأنها بالنهاية هي المتأثرة سلباً وإيجاباً بهذا الوضع التنظيمي. ويبدو أن إيجاد ضمانات دستورية وقانونية خاصة أمر جوهري لحماية الحكم الذاتي المحلي للعواصم، نظراً لدورها السياسي الاستثنائي الموازن بين الحكومة الاتحادية وبقية الوحدات. فالعواصم معرضة بشكل خاص للصراعات السياسية التي قد تنشأ عن القرب المادي المتأصل لإدارة العاصمة من الحكومة الاتحادية، لا سيما في الحالات التي يكون فيها للعواصم انتماءات سياسية مختلفة⁽⁴⁾.

إلى جانب اختلاف العواصم في طبيعتها عن المدن الأخرى، فإن دورها السياسي الاستثنائي في مواجهة السلطة الاتحادية يشكل حجة أساسية أخرى لوجود ضمانات خاصة لاستقلالها المحلي. إذ يمكن أن يؤدي القرب المادي لإدارة العاصمة من السلطة الاتحادية إلى توترات سياسية تهدد استقلالها، إلى حد قيام السلطات الاتحادية بمعاقتها عبر وسائل مختلفة، كتعمد إساءة استخدام النظام المالي للعاصمة، خصوصاً في النزاعات الناشئة عن الانتماءات الحزبية المختلفة بين إدارة العاصمة ومؤسسات السلطة الاتحادية⁽⁵⁾.

4. See:

- Amelie TARSCHYS-INGRE: ibid, P 2.
- Ram Manikakalingam: A Unitary State, A Federal State or Two Separate State, Social Scientist Association, Sri Lanka, 2003, P 14-15.

5. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: op. cit. P 6.

الفرع الثاني: أساليب تنظيم وضع العاصمة الاتحادية

لا يمكن تصور تنظيم موحد يصلح للتطبيق في جميع العواصم الاتحادية، وذلك لاختلاف الأنظمة الاتحادية فيما بينها اختلافاً كبيراً، سواء على مستوى ظروف وأساليب نشأتها أم على أساس تنظيمها الدستوري، لكن يمكن تحديد ثلاثة أساليب يمكن عدها محاور تدور حولها تجربة الدول الاتحادية في تنظيم عواصمها.

أولاً: أسلوب المقاطعة الفدرالية: تمتلك العاصمة على وفق هذا الأسلوب وضعاً قانونياً ودستورياً يختلف عن بقية الوحدات المكونة للاتحاد، وغالباً تفتقد لسيادة دستورية وتمثيل في المؤسسات الدستورية الاتحادية، وتعتمد في تنظيم أمورها على تشريعات تصدرها السلطات الاتحادية المختصة، وحتى لو اعترف لها بحكم ذاتي إداري، فإنها لا تتمتع بجميع الاختصاصات التي تتمتع بها بقية الوحدات المكونة للاتحاد، وخضعت لهذا التنظيم أغلب العواصم الاتحادية في أمريكا الشمالية والجنوبية مثل العاصمة (واشنطن) والعاصمة (برازيليا)، ولا توجد أية عواصم أوروبية ضمن هذه المجموعة، فجميع العواصم هنا تقريباً أمريكية⁽⁶⁾.

وقد يكون للعاصمة على وفق هذا الأسلوب حكومة محلية، تخرج من اختصاصاتها أمور مهمة مثل الشرطة والمحاكم والجوانب المالية، إذ تترك إدارتها للحكومة الاتحادية تحت إشراف هيئاتها المحلية، لكنها في جميع الأحوال لا تتمتع بصلاحيات مساوية للوحدات المكونة للاتحاد، وعند تنظيم العاصمة على وفق هذا الأسلوب غالباً ما يتم إهمال مبدأ الفصل بين السلطات داخل العاصمة، حيث تمارس الحكومة الاتحادية عادةً اختصاصات لا تمتلكها في مواجهة الوحدات الأخرى. كتنظيم وجود البعثات الدبلوماسية الأجنبية ومقرات السلطات الاتحادية وغيرها.

وإذا كانت أصول هذا التنظيم تشترك في عمومياتها، فإنها تختلف اختلافاً كبيراً في

6. Klaus-Jürgen Nagel: THE PROBLEM OF THE CAPITAL CITY, INTRODUCTION: ASYMMETRY AND THE CAPITAL, Institut d'Estudis Autònoms, BARCELONA, 2013, P 12

تفصيلاتها، فقد تكون درجة الحكم الذاتي المحلي والاستقلال المالي كبيرة، بحيث تقرب العاصمة من الوحدات المكونة للاتحاد، وفي أحيان أخرى تقل اختصاصات العاصمة إلى الحد الذي يقربها من مجرد إدارة محلية؛ حتى النطاق المادي لممارسة الاختصاصات يخضع لهذا التفاوت، فقد تقتصر سلطات العاصمة على مدينة واحدة أو على جزء منها، أو تشمل أكثر من بلدية واحدة. وإذا كان مقدار الاستقلال الذاتي للعاصمة يقربها من بعض الوحدات المكونة للدولة ما دون الوحدات الرئيسية⁽⁷⁾، فإن ما يميزها عن الوحدات غير الرئيسية في أن الأخيرة تميل ولو بالمستقبل غير المنظور إلى أن تتحول إلى وحدات رئيسية أو تسعى لمكاسب تقربها من اختصاصات الوحدات الرئيسية على أقل تقدير⁽⁸⁾.

ويُنسب إلى نموذج (المقاطعة الفدرالية) أنه يقدم فرصاً أفضل للوفاء بمتطلبات تنوع الاتحاد، خصوصاً في الاتحادات اللامركزية (التي تمنح لسلطة الوحدات قدراً كبيراً من الاستقلال الذاتي)، ويبعد أية احتمالات للصراع بين الوحدات القوية المتنافسة؛ لذا فإن تحييد العاصمة، يسهل التوافق على اختيارها من جميع مكونات الاتحاد. رغم أن سكان

7. توجد في بعض الدول الاتحادية وحدات مكونة للنظام الاتحادي لكنها غير رئيسية، ففي الولايات المتحدة مثلاً تكون الولايات (States) هي الوحدات الرئيسية التي تتكون منها الدولة، لكن توجد بجانبها وحدات تتمتع بدرجة أقل من الاستقلال يطلق عليها (الأقاليم) مثل (غوام وجزر فيرجن)، حيث أقر الكونغرس حقها في سن دساتيرها بموجب قانون على أن تقدمها إلى للكونغرس للموافقة عليها. ينظر:

- صادق عبد الحميد مالكي: نشأة وتطور النظام الفدرالي الأمريكي نموذج تقاسم الصلاحيات السياسية وتوازنها عبر مستويات وقضايا الحكم، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 10، 2017، ص 38-42.
- عبد الغفور أسعد عبد الوهاب: النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، المؤتمر العلمي السنوي 11 لكلية التراث الجامعة، ص 409.
- تانيا كروبي: الفدرالية والتكتلات الإقليمية (دراسة دستورية مقارنة)، ترجمة: د. علي فرج العامري، مجلة جامعة الكوفة، العدد 32، ص 131-132.
- للمزيد ينظر: مهند فلاح حسن: حماية النظام الاتحادي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون - جامعة بابل، 2023، ص 20. وللمزيد ينظر:

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Federal System, Intergovernmental Relations and Federated Regions, Charter Change Issues Brief No 5, 2019, P 3.

8. Klaus-Jürgen Nagel: op. cit, P 12.

العاصمة هم من يدفعون ثمن ذلك على الأغلب⁽⁹⁾.

ثانياً: أسلوب الوحدة الفدرالية: يجمع هذا الأسلوب صفتين في العاصمة، أولهما بوصفها مقررًا للحكومة الاتحادية وثانيهما بوصفها وحدة مكونة للدولة الاتحادية، لكنها لا تتمتع بقدر الاختصاصات الذي تتمتع بها الوحدات الأخرى، مثل (أبو ظبي) حيث عدها الدستور إمارة من الإمارات المكونة للاتحاد وفقاً للمادة (1) وعاصمة للدولة وفق المادة (9)، كما طبق هذا الأسلوب في حالة الفدراليات غير المتماثلة مثل (موسكو وبرلين وبروكسل)⁽¹⁰⁾.

التمييز بين الإدارة المحلية للعاصمة بوصفها مدينة أو وحدة بلدية وبين إدارتها السياسية بوصفها وحدة مكونة للدولة الاتحادية، ويكون عمدة المدينة هو رئيس حكومتها

9. وهذا الثمن واضح في الولايات المتحدة، إذ قرر الدستور وضعاً خاصاً للعاصمة، واعتبرها مقاطعة اتحادية أطلق عليها (كولومبيا)، وللكونجرس الاتحادي وفق الفقرة الثامنة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لها، فسكان المقاطعة ليسوا مواطنين في ولاية، رغم أنهم يخضعون للالتزامات التي يخضع لها سكان الولايات الأخرى، لكنهم حُرّموا تاريخياً من امتياز انتخاب السلطات الاتحادية، لكن التعديل (23) للدستور منحهم الحق في التصويت بالانتخابات الرئاسية، وخصصت لهم أصواتاً انتخابية تساوي عدد الولاية الأقل سكاناً، ولا يزال سكان المقاطعة غير ممثلين في الكونجرس، على الرغم من أن الأخير قرر عام 1970 تمثيل المقاطعة بمندوب منتخب في مجلس النواب، من دون أن يكون له الحق في التصويت. ويعود سبب حرمان سكان هذه المقاطعة من التصويت إلى واقعة تاريخية حدثت عام 1783، حيث طلب المجتمعون في الكونجرس الكونفدرالي في (فيلادلفيا) من ولاية (بنسلفانيا) تأمين حمايتهم، لكن الأخيرة رفضت لعدم قدرتها تأمين هذه الحماية، فتأجل الاجتماع وانتقل إلى ولاية (نيوجرسي)، وأثناء صياغة الدستور اهتم أعضاء المؤتمر بإيجاد مكان لحماية الحكومة الاتحادية، أكثر من اهتمامهم بتمثيل سكان ذلك المكان ولعدم الاهتمام هذا ما يبرره في ذلك الوقت، لأنه حتى عام 1790 فإن المقاطعة كانت عبارة عن مستنقع، وحتى عام 1800 أي بعد 12 عاماً تقريباً من المصادقة على الدستور بلغ عدد سكان المقاطعة حوالي أربعة عشر ألف نسمة، لذلك فإن الولايات الأخرى ما كانت لتقبل تمثيل هذه المنطقة الصغيرة بشيخين أو ثلاثة مندوبين انتخابيين رئاسيين، لكن في عام 1960 وحين ازداد عدد سكان المقاطعة لما يزيد عن سبع مائة ألف نسمة أدركت الأمة حينها أن الحجة التاريخية أعلاه قد انهارت وهذا ما ساعد على إقرار التعديل (23) للدستور. وتكرر هذا الموقف في الدستور الماليزي لسنة 1957 المعدل، حيث أسندت الفقرة (2) من المادة (154) للبرلمان الاتحادي مهمة التشريع فيما يتعلق بحدود العاصمة (كوالالامبور).

Klaus-Jürgen Nagel: op. cit, P 15.

Mary M. Cheh: Theories of Representation: For the District of Columbia, Only Statehood Will Do, WILLIAM& MARY BILL OF RIGHTS JOURNAL, Vol. 23:65, 2014, P 68.

10. Klaus-Jürgen Nagel: op. cit, P 12.

بوصفها ولاية. وفي حالات أخرى يستوفي هذا الأسلوب التمايز بين الإدارة البلدية والحكومة السياسية، عندما تتكون العاصمة من بلديات أخرى خاضعة لاختصاص العاصمة بوصفها ولاية مكونة للدولة. وتقع هذه الفئة جميعها في أوروبا⁽¹¹⁾.

ويعد نموذج الوحدة الفدرالية هو البديل لنموذج المقاطعة الفدرالية. وتؤثر القوة السياسية التي تتمتع بها العاصمة في اختيارها دون عداها لتكون المركز السياسي للاتحاد، ويتجنب هذا النموذج المشكلات العامة المتمثلة في المعاملة غير المتكافئة بحكم القانون بين المواطنين -ونعني به مواطني العاصمة ومواطني بقية الوحدات- كما هو واضح في نموذج (المقاطعة الفدرالية)، لكن ينشأ عن تطبيق هذا النموذج عدم تماثل جديد يتعلق بمركز الوحدات المكونة للاتحاد، إذ ستمتع العاصمة بمركزين ما يمنحها أفضلية ولو سياسية مقارنة ببقية الوحدات، فمن ناحية تعد عضواً مكوناً للاتحاد ومساوية لبقية الوحدات في المركز الدستوري، زيادة على المزايا التي تعود عليها بوصفها عاصمة الدولة ومركزها السياسي، إذ يمنح هذا النموذج العاصمة دوراً مزدوجاً على مستويين: الاتحاد، والوحدات المكونة⁽¹²⁾.

ثالثاً: أسلوب المدن ضمن الوحدات الفدرالية: تكون العاصمة وفق هذا الأسلوب جزءاً (بلدياً) يتبع إحدى الوحدات الفدرالية وتخضع لولايتها (الوحدة المستضيفة)، وقد تستفيد العاصمة وفق هذا الأسلوب من بعض الترتيبات المالية والأولويات السياسية التي تجعلها مميزة مقارنة بالوحدات الإدارية الأخرى التابعة للوحدة الفدرالية ذاتها، وغالباً ما تكون العاصمة في هذه الحالة عاصمةً للدولة الاتحادية وعاصمةً للوحدة الفدرالية التي تقع ضمنها. ومواطنو هذه العواصم ليسوا مميزين، بل إنهم مجرد مواطنين مزدوجين في الاتحاد والوحدة الفدرالية العضو التي تقع فيها مدينتهم. وطبق هذا النموذج في الاتحادات الفيدرالية المركزية مثل (موسكو) خلال الحقبة السوفيتية و(بلغراد) خلال

11. Klaus-Jürgen Nagel: ibid, P 13.

12. Klaus-Jürgen Nagel: ibid, P 15.

الحقبة اليوغوسلافية و(بوغوتا) عاصمة للدولة الاتحادية وعاصمة مديريةية (كوندينا ماركا) في كولومبيا و(إسلام آباد) في باكستان و(برن) في سويسرا⁽¹³⁾.

يثير تطبيق هذا النموذج شكوكاً حول سيطرة الوحدة الفدرالية المستضيفة على العاصمة لكونها مدينة تخضع لولايتها، صحيح إن وجود العاصمة داخل الوحدة لا يعطيها ميزة خاصة، لكن الأمر يخضع للاعتبارات السياسية الواقعية كالقوة السياسية أو الاقتصادية التي تتمتع بها الوحدة الفدرالية وطبيعة العلاقات الداخلية، يتطلب تقليل أثر هذه العوامل اتخاذ المؤسسات الاتحادية ضمانات فعلية وقانونية تكفل استقلالية العاصمة في مواجهة الوحدة الفدرالية التي تخضع لولايتها⁽¹⁴⁾.

من جانب آخر فإن ما يسعى إليه هذا النموذج هو رؤية العاصمة بوصفها بلدية بسيطة. لكنه يمنح للوحدة الفدرالية المستضيفة ميزة غير عادلة، من خلال إخضاع العاصمة لقوانين وأنظمة هذه الوحدة، وقد تعمل الوحدة كحاجز يفصل بين الاتحاد ومؤسساته الدستورية وبين الحكومة البلدية للعاصمة. وبالمقابل قد تسعى إدارة العاصمة إلى إجراء اتصالات مباشرة مع الحكومة الفيدرالية وتجاوز سلطات الوحدة المستضيفة. وقد يفشل هذا النموذج في عكس تنوع الاتحاد كحالة (أوتاوا) في كندا، إذ تعد عاصمة ناطقة باللغة الإنجليزية في اتحاد ثنائي اللغة يعتمد اللغتين (الإنكليزية والفرنسية). وقد يعاني النموذج من مشاكل خطيرة في تقسيم السلطة القضائية والموارد المالية والهيمنة الثقافية من الوحدة الفدرالية العضو، وعدم كفاية حكومة العاصمة، وعدم قدرة الحكومة الفدرالية على السيطرة على العاصمة أو تطويرها لمصلحة الأمة⁽¹⁵⁾.

13. Klaus-Jürgen Nagel: ibid, P 12.

14. Klaus-Jürgen Nagel: op.cit., P 13-14

15. Klaus-Jürgen Nagel: ibid, P 15.

الفرع الثالث: اختيار عاصمة الدولة الاتحادية

تختلف أساليب اختيار عاصمة الدولة الاتحادية من اتحاد لآخر، بحسب الظروف السياسية والواقعية التي رافقت تكوين الاتحاد، ورغم هذا الاختلاف، فإن واقعة الاختيار تكاد تكون متحدة من حيث ضرورة التوافق السياسي بين مكونات الدولة الاتحادية، على أية حال، ثمة مبدئين يحكمان عملية اختيار عاصمة الدولة الاتحادية، أحدهما أقر أحادية العاصمة، بينما أقر المبدأ الآخر ثنائية العاصمة.

أولاً: مبدأ أحادية عاصمة الدولة الاتحادية: يقوم هذا المبدأ على وجود عاصمة واحدة للدولة الاتحادية، تكون مركزاً سياسياً واقتصادياً وثقافياً ورمزاً للدولة، وتختلف طرق اختيار هذه العاصمة بحسب ظروف تكوين كل دولة اتحادية، مع ذلك فإن التوافق السياسي بين مكونات الاتحاد ضروري لاختيار العاصمة، وتوجد ثلاث طرق مختلفة لاختيار عاصمة الدولة الاتحادية، إذ تعتمد بعض الدول في اختيار عاصمتها على الأعراف التاريخية والإجماع السياسي، بينما اعتمدت دولٌ أخرى على القانون العادي، بينما اتبعت معظم الدول الفدرالية على الاعتراف الدستوري صراحة مثل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والذي قرر في المادة (11) حيث نصت على أن (بغداد عاصمة جمهورية العراق)، كما ذهبت لذلك المادة (5) من الدستور الأسباني لسنة 1978 المعدل، إذ نصت على أن ((عاصمة الدولة هي مدينة مدريد)). وبالالتجاه نفسه قررت المادة (9) من دستور الإمارات العربية المتحدة ((تكون مدينة أبو ظبي عاصمة للاتحاد))، والمادة (129) من دستور الأرجنتين لسنة 1853 المعدل والتي نصت على ((بينما تكون مدينة بوينس آيرس عاصمة الدولة))، وقد تنص الدساتير على العاصمة وتضيف إليها أموراً أخرى تتعلق بإسناد الوظائف النموذجية للعاصمة إلى مدينة محددة. إذ تحدد بعض الدساتير موقع مقر الحكومة مثل (بلجيكا)، حيث نصت المادة (194) من الدستور ((مدينة بروكسل

هي عاصمة بلجيكا والمقر الرئيس للحكومة الاتحادية)⁽¹⁶⁾. أو يفصل الدستور مؤسسات إدارة العاصمة الاتحادية كما ذهب لذلك المادة (108) من دستور النمسا لسنة 1920 المعدل. أو يتولى الدستور تحديد العاصمة بجانب عدّها عاصمة لإحدى الولايات مثل المادة (322) من الدستور الكولومبي لسنة 1991 المعدل والتي عدّت (بوغوتا) عاصمة للدولة الاتحادية وعاصمة مديريةية (كوندينا ماركا). أو يحدد الدستور عاصمة الدولة ودورها في توحيد الأمة من خلال ضمان تمثيل الاتحاد كله في العاصمة مثل الفقرة (1) من المادة (22) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 المعدل والتي نصت على ((برلين هي عاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية. يضطلع الاتحاد بمسؤولية تمثيل الأمة ككل في العاصمة ويُنظم التفاصيل الخاصة بذلك قانون اتحادي)).

وعندما تُمنح العواصم في مثل هذه الدول فعلياً وضِعاً خاصاً بها، فمن المهم أن نأخذ في الاعتبار سياق اختيارها، من الناحية التاريخية على الأقل، ويرتبط الاعتراف بوضع العاصمة غالباً بعلاقات مكونات الدولة الاتحادية وصراعاتها المحتملة، وقد يعكس هذا الاعتراف مبررات مختلفة تماماً، فعلى الرغم من أن الوضع الخاص الممنوح (لبرلين) مثلاً يشكّل رمزاً لإعادة توحيد ألمانيا، فإن الوضع ليس كذلك في سويسرا، فاختيار (برن) جاء بعد تسوية سياسية واقعية تعود إلى عام 1848، حيث وازنت بين علاقات القوى الدولية والفصل الجغرافي بين السلطة السياسية والاقتصادية، مع تركيز الأخيرة بالفعل في (زيورخ). حيث ظهرت فكرة العواصم الثانوية، والتي تُعرف بأنها مدن تتفوق عليها مدينة واحدة داخل البلد المعني من حيث الأهمية الاقتصادية على أقل تقدير. ونشأ مثل هذا الوضع في الدول البسيطة أيضاً، حيث قررت الحكومة التركية إعلان (أنقرة) عاصمة للجمهورية الجديدة عام 1923، في حين كانت (إسطنبول) مقراً للسلطة خلال العهد العثماني. وكان قراراً جيوسياسياً ورمزياً. فموقع أنقرة البعيد عن السواحل ويقع وسط البلاد تقريباً

16. زيادة على ذلك ينظر الفقرة (2) من المادة (128) والمادة (135) والمادة (138) من الدستور البلجيكي لسنة 1831 المعدل. وينظر

جعلها على مقربة متساوية من جميع أنحاء البلاد، مما جعلها عاصمة أكثر أماناً من الناحية الاستراتيجية. كما لها قيمة رمزية تصور نشوء الأمة الجديدة. وعلى الرغم من أن أنقرة تحتفظ بمقر الحكومة الوطنية بصفتها المركز السياسي للدولة، فإن إسطنبول تمثل ما يقرب من ثلث الاقتصاد الوطني التركي، وهي المركز الرئيس في البلاد لقطاعات التجارة والصناعة والمالية والسياحة. لكن مفهوم العواصم الوطنية الثانوية يتطلب إيجاد ضمانات قانونية خاصة تحمي الحكم الذاتي المحلي لها، لأن العواصم الثانوية غالباً ما تكون عرضة لتأثير القوى السياسية الوطنية والحكومة الإقليمية في بعض الأحيان⁽¹⁷⁾.

ثانياً: مبدأ ثنائية العاصمة الاتحادية: ليس هناك شك في أن الدول التي لديها عاصمة واحدة هي الأكثر شيوعاً على الإطلاق. لكن توجد حالات معينة يكون فيها لدولة واحدة وفي نواحٍ معينة عاصمتان أو حتى أكثر. وتكثر هذه الحالات في أوروبا، رغم اختلاف كل حالة عن غيرها اختلافاً كبيراً. ويبدو أن هناك أربع حالات ينبغي التمييز بينها:

1. وجود مقر للحكومة الاتحادية وعاصمة اتحادية: قد تنقسم -في بعض الدول- العاصمة الدستورية عن مقر الحكومة الاتحادية. والحالة الأكثر وضوحاً على الانقسام بين العاصمة الدستورية ومقر الحكومة لأسباب تاريخية، هو جمهورية صربسكا (البوسنة والهرسك)، إذ تنص الفقرة (5) من المادة (1) من الدستور البوسني لسنة 1995 المعدل على أن عاصمة الجمهورية ستكون سراييفو. لكن الواقع يشير إلى أن (سراييفو) تستضيف حكومة الولاية فقط، في حين يقع مقر حكومة جمهورية صربسكا في (بانيا لوكا). ويبدو أن هذه الحالة لم تقتصر على الدول الاتحادية، فمملكة هولندا وهي دولة بسيطة ذات نظام لا مركزي وإرث فدرالي، إذ تم الاعتراف بـ (أمستردام) عاصمة للدولة منذ هزيمة فرنسا عام 1814، ولو لم تذكر هذه الحقيقة في الدستور الهولندي إلا في وقت لاحق. فتعديل عام 1983 نص في المادة (32) على أن ((يؤدي الملك اليمين الدستورية ويتم تنصيبه في أقرب

17. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: ibid, P 6

وقت ممكن في العاصمة أمستردام)). وإذا كانت (أمستردام) هي العاصمة الدستورية، فإن مقر الحكومة يقع في (لاهاي)، حيث تحتضن المدينة البرلمان والوزارات والمحكمة العليا. علاوة على ذلك -وهذا مهم من حيث الوظائف الإضافية التي تنطوي على مزايا وأعباء- فإن لاهاي، هي أيضاً مركز للقانون الدولي والسياسة العالمية من خلال استضافتها لمحكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية وغيرهما من فروع المنظمات الدولية والإقليمية⁽¹⁸⁾.

2. توزيع المقر الحكومي بين أكثر من مدينة: يوزع في هذه الحالة مقر الحكومة بين مدينتين أو أكثر. فبعد إعادة توحيد ألمانيا، على سبيل المثال، أصبحت (برلين) العاصمة الرسمية بموجب معاهدة التوحيد الموقعة في الثالث من تشرين الأول عام 1990. لكن ذلك لم يؤدِّ إلى انتقال جميع المؤسسات الحكومية من (بون) عاصمة (ألمانيا الغربية) سابقاً. بل إن العلاقة بين المدينتين نُظمت بموجب قانون (برلين/بون) الصادر عام 1994، إذ منح القانون مدينة (بون) لقباً فريداً من خلال تسميتها (المدينة الفيدرالية)، وتضمن القانون أيضاً أحكاماً موضوعية حددت أسس إبرام اتفاق بشأن تدابير التعويض لمنطقة (بون)، والذي بلغ ما يقرب من (1.5) مليار يورو تنفق بين عامي 1995-2004. والمهم في هذا القانون أنه نظم انتقال العديد من المؤسسات الحكومية إلى (برلين)، مقابل انتقال مؤسسات أخرى إلى (بون). وتحقق هذا الانتقال على مدى سنوات، حتى عام 1999 حيث شهد انتقال البرلمان الألماني (البوندستاغ) إلى مبنى (الرايخستاغ) في برلين. وفي الوقت نفسه، نقلت محكمة الحسابات الفيدرالية والمكتب الفيدرالي إلى بون. واليوم توجد فيها ست وزارات اتحادية كال دفاع والبيئة والصحة، زيادة على فروع الوزارات التي نقلت إلى برلين، وهي أيضاً المقر الرسمي الثاني للرئيس الألماني والمستشار والمجلس الاتحادي (بوندسرات)، أي الهيئة التشريعية التي تجمع ممثلي الولايات.

18. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: op. cit. P 12.

كما قامت جمهورية الجبل الأسود أيضاً بتقسيم المقدرات الحكومية بين مدينتين. إذ تقع معظم المكاتب في (بودغوريتشا)، بينما تمتعت العاصمة الملكية القديمة (سيتينى) بوضعها الخاص المعترف به في الدستور، وهي مكان الإقامة الرسمي لرئيس الجبل الأسود. كما يوجد في هذه المدينة أيضاً المتحف الوطني والمكتبة الوطنية والأرشيف الوطني، فضلاً عن وزارة الثقافة⁽¹⁹⁾

3. توزيع الهيئات القضائية بين العاصمة ومكونات الدولة الاتحادية: تتميز الفئة الثالثة بوجود هيئات قضائية عليا خارج العاصمة. وتحقق هذا التوزيع الجغرافي في ألمانيا، حيث تستضيف مدينة (كارلسروه) المحكمة الدستورية الفيدرالية ومحكمة العدل الفيدرالية للشؤون المدنية والجنائية، وإذا كانت المادة (13) من الدستور التشيكي تنص على أن ((عاصمة جمهورية التشيك هي براغ))، فإن ذلك لم يمنع من نقل معظم المحاكم العليا إلى مدينة (برنو). وبرر ذلك بمواجهة (البراغوسنترزم)، أي التركيز المفرط للسلطة في براغ. كما تحقق هذا الوضع في الاتحاد الروسي (روسيا). إذ نصت الفقرة (2) من المادة (70) من الدستور على أن ((عاصمة الاتحاد الروسي هي مدينة موسكو)) وأن ((وضع العاصمة يجب أن يحدده القانون الاتحادي)). لكن ذلك لم يمنع من نقل المحكمة الدستورية عام 2009 من موسكو إلى (سانت بطرسبرغ)، والتي غالباً ما يطلق عليها بشكل غير رسمي العاصمة الشمالية لروسيا، والتي أخذت حصتها من وظائف العاصمة الدستورية.

4. توزيع الوظائف السياسية للعاصمة: قد لا يكون هناك توزيع للمؤسسات الحكومية، ولكن هناك تقسيماً لبعض الوظائف السياسية النموذجية للعواصم. على سبيل المثال، تؤدي (برن) في سويسرا معظم الوظائف النموذجية للعاصمة، وإذا كانت تسمى عاصمة للدولة الاتحادية فإنها في الوقت ذاته مدينة اتحادية من الناحية الرسمية. ولا يستخدم الدستور أيّاً من المصطلحين. إذ اختيرت (برن) بتصويت برلماني عام 1848

19. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: ibid. P 12.

لتكون مدينة اتحادية والمقر الرئيس للمؤسسات الحكومية الفيدرالية، وتم تعويض المدن الأخرى بإقرار استضافتها لمؤسسات مهمة أخرى. ومن الأمثلة على ذلك موقع المعهد الاتحادي السويسري للتكنولوجيا في (زيورخ) والمحكمة العليا الاتحادية في (لوزان). وعلى الرغم من المكانة المركزية التي تتمتع بها (برن) بالنسبة للسياسة في سويسرا، فإن جميع الوظائف السياسية النموذجية للمدن الكبرى تتركز هناك. وكما كشفت دراسة فإن أنشطة المستشارين السياسيين أو (جماعات الضغط) في سويسرا، لا تتركز في العاصمة بقدر ما تتركز في المدن الأخرى مثل (زيورخ أو جنيف) كاستضافة (زيورخ) العديد من المؤسسات الإعلامية المؤثرة والنقابات القوية. وسهلت المسافات القصيرة والبنية التحتية الفعالة للنقل هذه المركزية المتعددة للوظائف السياسية، من ثم لا يمكن تكرارها بسهولة في حالات أخرى.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للعاصمة بغداد

لقد حكمت عملية التحول من الدولة الموحدة البسيطة إلى دولة اتحادية اختيار بغداد عاصمة للدولة، فبغداد تمثل الثقل السكاني والمركز السياسي والاقتصادي والثقافي منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة، لذا فإن إرث بغداد بوصفها عاصمة للدولة أسهم إلى حد كبير في اختيارها عاصمة للدولة الاتحادية الوليدة، لكن الآلية الدستورية التي تبناها المشرع الدستوري في تنظيم الوضع الدستوري للعاصمة لم تكن واضحة في جزئياتها، وإن كانت قاطعة في عمومياتها كالتصريح باعتبار بغداد عاصمة لجمهورية العراق، لذا نبحت في هذا المطلب الآلية التي اتبعتها المشرع الدستوري في تنظيم وضع العاصمة بغداد، مع تقديم مجموعة مقترحات تمثل الملامح العامة لقانون العاصمة بغداد.

الفرع الأول: الآلية الدستورية في تنظيم وضع العاصمة بغداد

خصص المشرع الدستوري العراقي ثلاثة نصوص عالجت وضع العاصمة بغداد، إذ نصت المادة (11) من الدستور ((بغداد عاصمة جمهورية العراق))، بمعنى أن المشرع

الدستوري قد أبقى على بغداد عاصمة لجمهورية العراق الاتحادية بعد أن كانت عاصمة الجمهورية خلال حقبة ما قبل 2003، كما نصت المادة (116) ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لا مركزية وإدارات محلية)) ونصت المادة (124) ((أولاً: بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد. ثانياً: ينظم وضع العاصمة بقانون. ثالثاً: لا يجوز للعاصمة أن تنضم لإقليم)). واستناداً للنصوص أعلاه يمكن تحديد أسس التنظيم الدستوري للعاصمة بغداد:

أولاً: بغداد وحدة فدرالية: يقوم هذا الأسلوب على اجتماع صفتين في العاصمة الاتحادية، بوصفها مركزاً ومقرراً للسلطات الاتحادية من جانب، ووحدة مكونة للدولة الاتحادية من جانب آخر، إذ عدت المادة (11) بغداد عاصمة للدولة الاتحادية، وعدت المادة (116) بغداد إحدى مكونات الدولة الاتحادية، بجانب الأقاليم والمحافظة الأخرى، لكن ثمة تداخلاً وقع به المشرع العراقي حين ميّز بين بغداد بحدودها الإدارية وبغداد بحدودها البلدية، فتكون عاصمة للدولة الاتحادية بحدودها البلدية ومحافظة لا مركزية إدارية بحدودها الإدارية، أي منح العاصمة وضعاً مزدوجاً بوصفها (عاصمة وهي إحدى مكونات الدولة الاتحادية، ومحافظة وهي أيضاً أحد مكونات الدولة الاتحادية بدلالة المادة 116 من الدستور. والظاهر أن المشرع أراد التمييز بين بغداد بوصفها مقرراً حكومياً أي مركزاً للمؤسسات الدستورية الاتحادية، وبين وضعها كمحافظة إدارية.

إن صياغة الدستور لم تكن واضحة، لأن التمييز بين العاصمة بحدودها البلدية والعاصمة بحدودها الإدارية يثير لبساً وتداخلاً لا مبرر له، ونعتقد أن الغاية من ذلك، هي التأكيد على الوضع الخاص للعاصمة، النابع من وظيفتها المزدوجة، بوصفها عاصمة الدولة الاتحادية ومحافظة إدارية⁽²⁰⁾، وقد أدى هذا إلى اجتماع مكونين من مكونات

20. ينظر البند (أولاً) من المادة 124 من الدستور العراقي. وينظر أيضاً: فرح شاكور: النظام الفدرالي في العراق النشأة والأداء والأهمية، ترجمة علي الحارس، مركز الرافدين للحوار، بيروت، 2021، ص 187.

الدولة الاتحادية في بغداد، أي العاصمة (العاصمة بغداد) والمحافظه (محافظة بغداد)، وكان بإمكان المشرع استخدام صياغة أخرى تزيل هذا الغموض⁽²¹⁾.

نعتمد أن مكمّن الإشكالية هو الخلط بين نظام اللامركزية الإدارية والنظام الاتحادي؛ لأن المحافظات وحدات إدارية ترجع إلى التنظيم الإداري للدولة، بينما تنتمي الأقاليم إلى التنظيم الدستوري السياسي، لذا فإن للامركزية الإدارية مؤسساتها التي تختلف عن مؤسسات النظام الاتحادي، أقلها من حيث الغاية التي تسعى لتحقيقها كل منها، فمؤسسات اللامركزية تسعى لتحقيق غايات إدارية، بينما تسعى مؤسسات النظام الاتحادي لتحقيق غايات سياسية تتعلق بالتعبير عن المصالح المحلية تعبيراً سياسياً، أي يتجاوز الوفاء بالحاجات الإدارية العادية، فالمشرع الدستوري منح المحافظات صفتين (أقسام لا مركزية إدارية ووحدات اتحادية) وجعل من مؤسسات إدارة المحافظات (مجالس المحافظات والمحافظين) مؤسسات تعبّر عن القيم الفدرالية من جانب والمصالح الإدارية من جانب آخر، فقد منح البند (ثانياً) من المادة (122) المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكّنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، والصفة الإدارية للمحافظة تتفق مع تعريفها الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، حيث عرّف المحافظة على أنها (وحدة إدارية ضمن حدودها وتتكون من أفضية ونواحي وقرى)⁽²²⁾.

ولم يوضح الدستور الفرق بين المحافظات والأقاليم، رغم أن الاعتراف الدستوري

21. كان بإمكان المشرع الدستوري صياغة هذا النص بالشكل الآتي : محافظة بغداد عاصمة جمهورية العراق دون الإشارة إلى التمييز بين الحدود الإدارية والبلدية لأن هذا التمييز دفع البعض إلى نفي أية فائدة عملية منه. ينظر:

David Cameron Making Federalism Work in Iraq, Lynne Rienner Publishers, 2007, P 7.

22. ينظر في ذلك البند (أولاً) من المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4070 في 31/3/2008. والمعدل بالقانون رقم (10) لسنة 2018 والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد 4487 في 16/ نيسان/ 2018. وللمزيد ينظر: د. باسم علي خريسان: المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم التحول من اللامركزية إلى شبه الفدرالية، مجلة دراسات دولية، العددان 72/73، 2018، ص 177-190.

بإقليم كردستان يدل على اختلاف الإقليم عن المحافظات، وهذا ما يتفق مع سنن الفدرالية، لكنه منح المحافظات صلاحيات مماثلة للأقاليم في بعض الأحيان⁽²³⁾. مما أثار المزيد من اللبس حول وضعها الدستوري، وكأن مسلك الدستور قد منح المحافظات مرتبة أدنى من الأقاليم بوصفها وحدات اتحادية، وأعلى من المحافظات بوصفها وحدات إدارية⁽²⁴⁾.

وهذا يكشف عدم دقة عدّها مكوناً اتحادياً لصفحتها الإدارية، والتي أكدها الدستور في المادة (122/ ثانياً) (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)⁽²⁵⁾.

إن اعتبار المحافظات وحدات اتحادية يثير إشكاليات دستورية وواقعية بالمستقبل على أقل تقدير، وتتعلق هذه الإشكاليات بمصير المحافظة إذا تحولت إلى إقليم والبنية الداخلية للإقليم، فما مصير المحافظة ومؤسساتها في حالة تحولها (لوحدها) إلى إقليم وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور وقانون الإجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم، فهل تزول صفتها كمحافظة؟ وإذا زالت هذه الصفة فما المكونات الداخلية التي يتكون منها الإقليم الذي تحولت إليه؟

هذا الأمر يثير إشكالية البنية الداخلية للأقاليم، إن الشاهد الوحيد الآن هو إقليم (كردستان) والذي يتكون من ثلاث محافظات، فالمحافظة وفق هذا الشاهد هي الوحدة

23 . على سبيل المثال ساوي البنديان (أولاً وثانياً) من المادة (112) من الدستور بين حكومات الأقاليم والمحافظات في الاشتراك مع الحكومة الاتحادية في إدارة ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز. وكذلك المادة (113) التي ساوت بين الأقاليم والمحافظات في التعاون مع الحكومة الاتحادية في إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات. ينظر:

David Cameron : Making Federalism Work in Iraq, Lynne Rienner Publishers, 2007, P 6.

24. ينظر: مهني فلاح حسن: مصدر سابق، ص 72.

25. ينظر: مهني فلاح حسن: المصدر السابق، ص 204.

الداخلية التي يتكون منها الإقليم، فإذا تحولت محافظة واحدة إلى إقليم نعتقد بزوال صفتها كمحافظة، وعندها لا نكون إلا أمام خيار واحد وهو تحويل الأفضية التي كانت تتكون منها المحافظة إلى محافظات، وإن تم ذلك فستتحول هذه الأفضية بحكم صفتها الجديدة (محافظات) إلى مكونات اتحادية وفقاً لنص المادة (116) من الدستور والتي عدت المحافظات وحدات اتحادية.

ولا ينتهي الأمر عند هذا الحد، لأن تكوّن الإقليم من محافظات وتحول محافظة واحدة إلى إقليم يخالف أحد مبادئ النظرية الفدرالية وهو مبدأ الاستقلالية الذاتية، إذ لا يجوز في دولة اتحادية تضمّن مكون اتحادي (الإقليم في العراق) مكوناً اتحادياً آخر (المحافظات)، فالمحافظات بذاتها مكونات اتحادية وفق نص المادة (116) من الدستور، فكيف تكون وحدات اتحادية خاضعة لسلطات وحدات اتحادية أخرى، أي خضوع المحافظات المكونة للإقليم لسلطات الإقليم، هذا الأمر إن كان يتفق مع مبادئ اللامركزية الإدارية فإنه لا ينطبق على النظرية الفدرالية، ولذا فالأجدر الفصل بين النظامين (اللامركزية الإدارية والنظام الاتحادي)، والاقتصر على الأقاليم كمكونات للدولة الاتحادية، ويبدو أن ظروف كتابة الدستور قد أسهمت في صياغة النظام الاتحادي بهذا الشكل، لذا نقترح أن يكون النص ((يتكون النظام الاتحادي من عاصمة وأقاليم))، وعندها إما أن يقر المشرع الدستوري الأقاليم ويحددها أو يسهل عملية تكوينها.

على أية حال ولتوضيح حدود بغداد العاصمة يتعين الرجوع إلى القوانين ذات الصلة، فالمادة (1) من قانون أمانة بغداد رقم 16 سنة 1995 قد بينت الحدود البلدية لبغداد وهي حدود مدينة بغداد، إذ نصت المادة ((تتولى أمانة بغداد تقديم الخدمات البلدية ضمن حدود مدينة بغداد...، يتناسب مع كونها عاصمة العراق)). وتأكيدياً لذلك فإن المادة (10) من قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل قد نصت (تسمى بلدية بغداد أمانة العاصمة ويسمى رئيسها أمين العاصمة...). أي إن المقصود ببغداد

العاصمة هي مدينة بغداد بحدودها البلدية الخاضعة لاختصاصات أمانة بغداد، أما بغداد المحافظة فهي بغداد بوصفها وحدة إدارية وتتكون من الأفضية والنواحي التابعة لها، أي تلك التي تقع خارج حدود مدينة بغداد، إذ نص البند أولاً من المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ((المحافظة: وحدة إدارية ضمن حدودها وتتكون من أفضية ونواحي وقرى)).

ثانياً: حظر انضمام العاصمة إلى الأقاليم: إذا كان الدستور قد منع انضمام العاصمة إلى أي إقليم، فإنه لم يبين جواز أو عدم جواز تكوين إقليمها الخاص؛ لأن الانضمام وهو الممنوع دستورياً، يختلف عن تكوين الإقليم وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور وقانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008، لكن مقترح قانون العاصمة قد نص على عدم جواز تكوين العاصمة إقليمياً خاصاً بها أو انضمامها لأحد الأقاليم⁽²⁶⁾، وطالما لم يسن هذا المشروع بعد، نستطيع القول بإمكانية محافظة بغداد تكوين إقليمها الخاص؛ لأن الدستور لم يحظر ذلك، ولا يمكن القول إن حظر انضمامها إلى أحد الأقاليم يعني، من باب أولى، حظر تكوينها إقليمياً خاصاً، فالعلة بين الحظرين غير متحدة أصلاً. مع ذلك نعتقد أن إمكانية محافظة بغداد تكوين إقليم خاص بها لا يمس استقلاليتها لكونها مركزاً للدولة الاتحادية، لكن السماح بانضمامها لأحد الأقاليم يتعارض مع دورها كعامل استقرار سياسي محايد يوازن بين مكونات الدولة الاتحادية، ويتعارض مع أداء وظيفتها المزدوجة بوصفها عاصمة اتحادية ومكوناً اتحادياً.

نص الدستور العراقي على المبادئ العامة لتكوين البنية الداخلية للدولة الاتحادية، واقتصر على تنظيم عملية تكوين الأقاليم الجديدة، دون أن يحدد طرق انضمام الأقاليم لبعضها أو انفصالها، وهذا نقص في التنظيم يتعين تلافيه، إذ أقر في المادة (117) بإقليم (كوردستان) وسلطاته إقليمياً اتحادياً، كما أقر في البند (ثانياً) بالأقاليم التي تؤسس وفقاً

26. ينظر في البند (أولاً) من المادة (2) من مقترح قانون العاصمة بغداد لسنة 2015. منشور على الرابط:

[/https://ar.irkipedia.org/wiki/5282](https://ar.irkipedia.org/wiki/5282)

لأحكامه، وأحالت المادة (118) تنظيم إجراءات تكوين الأقاليم إلى قانون يسُنّه مجلس النواب بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين خلال ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، وسُن هذا القانون ونشر في الجريدة الرسمية بالرقم (13) لسنة 2008 (قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم)، وحددت المادة (119) من الدستور طريقتين لتكوين الأقاليم الجديدة، إمّا 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، وأبقى القانون رقم (13) لسنة 2008 على هاتين الطريقتين، ونص في المادة (1) على أن الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر، وعالج البند (ثالثاً) من المادة (2) منه انضمام إحدى المحافظات إلى إقليم، بناء على طلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة طالبة الانضمام، وموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي في الإقليم المعني.

ويتضح من هذا النص أن الانضمام لا يكون إلا من محافظة واحدة إلى إقليم، وهذا لا ينطبق على العاصمة لأن الانضمام محظورٌ عليها، كما أنه لا يشمل عملية اندماج الأقاليم، ولم يبين النص الجهة التي يقدم إليها طلب الانضمام. ونظمت المادة (3) إجراءات تكوين الأقاليم، حيث أشارت الفقرة (أ) إلى أن طلب تكوين الإقليم يقدم إلى مجلس الوزراء الاتحادي موقِعاً من رؤساء أو الممثلين القانونيين للمجالس التشريعية للأقاليم.

ويلاحظ على هذا النص عدم الدقة من عدة جوانب، الجانب الأول هو إن الطلب يمكن توقيعه من الممثلين القانونيين لمجلس المحافظة، وهذا الأمر غير منطقي؛ لأن طلب تكوين الإقليم اختصاص خطير يمس كيان المحافظة ومؤسساتها فمن غير المعقول أن يوقع على الطلب (ممثل قانوني) لمجلس المحافظة، وكان الأجدر بالمرشح للاقتصار على رئيس مجلس المحافظة.

من جانب آخر لوحظ أن الفقرة نصت على أن طلب تكوين الإقليم يقدم كذلك

من رؤساء أو الممثلين القانونيين للمجالس التشريعية للأقاليم، وهذا غير معقول كيف لإقليم قائم بمؤسساته أن يقدم طلب تكوين إقليم، ونعتقد أن قصد المشرع من إدخال المجالس التشريعية للأقاليم يكون في حالة انضمام محافظة لإقليم كما نظمها البند (ثالثاً) من المادة (2)، لذا كان الأجدر بالصياغة التشريعية للفقرة أن تكون (أ-) يقدم طلب تكوين الإقليم أو طلب الانضمام لإقليم...). وأوجب المادة (2) من القانون إجراء استفتاء لتكوين الإقليم، ونظمت المادة (5) إجراءات الاستفتاء الذي يكون ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين وفق المادة (6) من القانون.

ويلاحظ على هذه المادة أنها قد حددت نسبة نجاح الاستفتاء في حالة الانضمام للإقليم ولم تبين نسبته في حال تكوين إقليم جديد، حيث نصت (يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى الإقليم وتعلن النتائج خلال (15) يوماً...). من جانب آخر لم يبين القانون موقفه من ضرورة الاستفتاء في الإقليم المراد الانضمام إليه. وهذا نقص تشريعي يجدر تلافيه. وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن ينظم هذه الأحكام في متن الدستور بحيث يشمل تنظيمه لإجراءات تكوين الأقاليم وانضمامها وانفصالها عن بعضها، ويقتصر دور المشرع العادي على سن قانون يقر بتكوين إقليم معين أو الانضمام أو الانفصال عنه⁽²⁷⁾. وأحال البند (ثانياً) من المادة (124) من الدستور تنظيم وضع العاصمة بقانون، ونؤيد ما ذهب إليه جانب من الفقه الدستوري في تحديده الملامح العامة لدور هذا القانون⁽²⁸⁾، والمتمثل في تنظيم وضعها كعاصمة، من ثم يتركز تنظيمه على حدودها البلدية للأسباب الآتية:

1- إن الدستور قد منح العاصمة وضعاً مزدوجاً، بوصفها مركزاً للسلطات الاتحادية،

27. ينظر: مهني فلاح حسن: مصدر سابق، ص 63-62.

28. ينظر في ذلك: أستاذنا د. رافع خضر صالح شبر: ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص 278.

وبوصفها محافظة إدارية، ولئن كان المشرع قد نظم وضعها كمحافظة بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، فإن وضعها كمركز للسلطات الاتحادية هو ما يجب تنظيمه، أي العاصمة بحدودها البلدية.

2- إن المشرع الدستوري استعمل مصطلحين لبغداد، الأول عاصمة جمهورية العراق، والثاني محافظة بغداد، وحيث إن البند ثانياً من المادة (124) نصّ على أن (ينظم وضع العاصمة بقانون)، من ثم فإن الدستور قد حدد الإطار العام لهذا القانون، وهو تنظيم وضعها (كعاصمة) لا كمحافظة. على اعتبار أن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم قد نظم وضعها كمحافظة.

الفرع الثاني: الإطار العام لقانون تنظيم وضع العاصمة

لم يبين المشرع الدستوري العراقي الملامح العامة لقانون تنظيم العاصمة كما ورد في البند (ثانياً) من المادة (124)، لكن لأن الدستور قد فرق بين بغداد العاصمة وبغداد المحافظة، ولكون وضع بغداد بصفتها محافظة إدارية قد نُظم بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، فإن بحثنا يتركز على قانون تنظيم وضع بغداد كعاصمة للدولة الاتحادية.

أولاً: إدارة العاصمة: يفضل أن تتولى إدارة بغداد حكومة منتخبة، على أساس أن الانتخاب يضمن تمثيل وتعزيز المصالح المحلية لسكان العاصمة، وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين الامتناع عن تقسيم أراضي مدينة بغداد إلى عدد من البلديات. فالحاجة إلى وجود سلطات محلية صغيرة نسبياً قريبة من الناس، لا تتعارض مع الإدارة المنتخبة على مستوى المدينة.

إن إيجاد إدارة منتخبة لمدينة بغداد (العاصمة لا المحافظة) يستلزم قيام المشرع بتقسيم الاختصاصات والمسؤوليات بين إدارة مدينة بغداد وإدارة محافظة بغداد

والسلطات الاتحادية باعتبارها اتخذت بغداد مركزاً لمؤسساتها الدستورية، ويتعين تدقيق توزيع هذه الاختصاصات خشية من التداخل مع إدارة محافظة بغداد كمجلس المحافظة والمحافظ، وحيث إن قانون المحافظات قد حدد اختصاصات مجلس المحافظة بالأمر الإداري والمالية وفقاً للبند (ثالثاً) من المادة 7 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم فإن اختصاصات إدارة مدينة بغداد يفترض أن تتركز داخل حدود مدينة بغداد، ولو تطلب ذلك استثناءها من اختصاصات إدارة محافظة بغداد، لأن اعتبار بغداد عاصمة اتحادية يفرض التزامات خاصة لم تنظم بقانون المحافظات كوجود البعثات الدبلوماسية الأجنبية ومقرات السلطات الاتحادية.

إن إدارة العاصمة من سلطات معينة مركزياً أو من قبل سلطات المقاطعات المحلية، دون حكومة بلدية منتخبة على مستوى العاصمة، لا تمتثل للمبادئ الأساسية للنظم الدستورية الديمقراطية فالحق في الحكم الذاتي المحلي تمارسه مجالس أو جمعيات تتألف من أعضاء منتخبين بحرية. بالاقتراع السري على أساس الاقتراع العام المباشر والمتساوي⁽²⁹⁾.

ثانياً: الموارد المالية للعاصمة: يجب على المشرع العراقي أن يخصص للعاصمة موارد مالية إضافية تسعف إدارتها في الوفاء بواجباتها والتزاماتها المترتبة على عدها عاصمة للدولة الاتحادية، إذ يجب تعويضها عن النفقات الإضافية الناشئة عن تنفيذ المهام المحددة لها، مع ضمان قدرات كافية لتوليد الإيرادات، بما في ذلك الضرائب المحلية، والاستفادة من التحويلات المالية الكافية لحمايتها من خطر نقص التمويل.

إن زيادة الموارد المالية للعاصمة لها ما يبررها من الواقع، لكونها مكان الاحتفالات الوطنية، وتقع فيها البنية التحتية الثقافية والسياحية والوظائف عالية الجودة خاصة في القطاع العام، لاستضافتها مؤسسات السلطة الاتحادية وغيرها من المؤسسات الوطنية الهامة، ومن ناحية أخرى غالباً ما تتحمل العواصم العبء الأكبر من السياحة المفرطة،

29. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: op. cit. P 7

والدخل الضريبي من الممتلكات الحكومية والسفارات الأجنبية، ويتعين عليها تحمل تكاليف إضافية نتيجة للمهام النموذجية فيها، وارتفاع نفقات السلامة العامة، لكونها أكثر عرضة للاحتجاجات⁽³⁰⁾.

يتعين عند تخصيص الواردات المالية للعاصمة مراعاة التوازي بين المسؤوليات والموارد المالية، بمعنى أن تكون الموارد متناسبة مع المسؤوليات. لأن ممارسة الاختصاصات القانونية وأداء وظائف معينة ستكون بلا معنى إذا حرمت السلطات المحلية من الموارد المالية اللازمة للقيام بهذه المهام⁽³¹⁾. وفي واقع الأمر، فإن تخصيص الأموال لإدارة العاصمة وأقسامها الفرعية يتبع أساليب ومبادئ مختلفة تماماً. والمهم بطبيعة الحال، أن يتمتع كل منهما (العاصمة وأقسامها) بالإمكانات المالية التي تتناسب مع مسؤولياتهما. يعتمد تجنب نقص التمويل لكلا المستويين على متغيرين، متطلبات الإنفاق الناتجة عن ممارسة الاختصاصات والوسائل المالية المتاحة لها، والأهم من ذلك مراعاة الوظائف للصيقة بصفة العاصمة، أي تلك المتعلقة بالمهام الإضافية التي تكون أقل أهمية أو غير ذات صلة بالمدن الأخرى، مثل حماية المؤسسات الاتحادية، والحفاظ على الآثار الوطنية، وصيانة البنية التحتية التي تربط العاصمة بأماكن أخرى داخل البلاد وخارجها⁽³²⁾.

ثالثاً: تنظيم علاقات العاصمة بغداد: يتعين على المشرع تنظيم علاقات العاصمة مع غيرها من مستويات الحكم في الدولة الاتحادية، إذ يجب أولاً تنظيم العلاقة بين إدارة مدينة بغداد وإدارة محافظة بغداد لا على أساس التبعية الكاملة بل على أساس الندية، مع احتفاظ إدارة محافظة بغداد بقدر من الاختصاصات المحددة تمارسها على العاصمة بغداد كخدمات البلدية والجوانب الأمنية، لان مبدأ التبعية الكاملة لا يصلح للتطبيق

30. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: ibid. P 6

31. E Slack and R Chattopadhyay, 'Comparative Conclusions' in E Slack and R Chattopadhyay (eds.), Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009) 304.

32. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: op. cit. P 10

على أساس أن كلاً من مدينة بغداد (العاصمة) ومحافظة بغداد وحدتان فدراليتان مستقلتان عن بعضهما وفقاً للمادة (124) من الدستور، كما يجب تنظيم العلاقة بين العاصمة بغداد وبين السلطات الاتحادية على أساس أنها المقر الحكومي لمؤسسات السلطة الاتحادية. خصوصاً من زاوية تمثيل سكان مدينة بغداد في مؤسسات السلطة الاتحادية. ولو استدعى ذلك إنشاء قناة ثنائية خاصة للتعاون بين العاصمة والسلطة الاتحادية عندما لا تتمكن الجمعيات المحلية من تمثيل المصالح المحددة للعاصمة بشكل فعال⁽³³⁾. إذ يجب التأكد من أن عملية صنع القرار وتنفيذه تتوافق بشكل صارم مع المبادئ الدستورية التي تضمن حد أدنى في المشاركة الشعبية.

يستلزم تنظيم علاقة العاصمة وضبطها ضمانات قانونية تنبع من مبدأ الفصل الواضح بين مسؤوليات العاصمة ومسؤوليات المستويات العليا من الحكومة من ناحية، وعن مسؤوليات الأقسام البلدية للمدينة العاصمة من ناحية أخرى. ووفقاً لهذا المبدأ، يجب ممارسة المسؤوليات من قبل السلطات الأقرب إلى المواطن. فإسناد المسؤولية إلى سلطة أخرى يجب أن يوازن بين مدى وطبيعة المهمة ومتطلبات الكفاءة والاقتصاد⁽³⁴⁾.

33. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: *ibid.* P 3

34. See: Amelie TARSCHYS-INGRE: *ibid.* P 7

الخاتمة

أولاً: نتائج البحث:

1. لعاصمة الدولة الاتحادية خصوصية جعلتها في مركز دستوري يختلف عن العاصمة في الدولة البسيطة، ويرجع أساس هذا الاختلاف إلى طبيعة الوظائف التي تؤديها العاصمة في الدولة الاتحادية، لكونها مركز التوازن السياسي بين مكونات الدولة الاتحادية. إن تنظيم الوضع الدستوري للعاصمة في الدولة الاتحادية يستدعي الإقرار لها بقدر معقول من الاستقلالية الذاتية، لتمكينها من أداء وظائفها المعيارية.

2. اختلفت الدول الاتحادية فيما بينها اختلافاً كبيراً من حيث الأساليب المعتمدة في تنظيم الوضع الدستوري للعاصمة، إذ تكشف لنا قراءة دساتير الدول الاتحادية وجود ثلاثة أساليب، أسلوب المقاطعة الفدرالية وأسلوب الوحدة الفدرالية وأسلوب المدن ضمن الوحدات الفدرالية، ولكل أسلوب من هذه الأساليب ميزاته والتي جعلته متوافقاً مع الظروف المرافقة لنشوء الدولة الاتحادية.

3. تؤثر في اختيار عاصمة الدولة الاتحادية مجموعة من العوامل والظروف الواقعية والسياسية، فهناك دولٌ اختارت مبدأ وحدة العاصمة، أي وجود عاصمة واحدة للدولة، بينما ذهبت دولٌ أخرى لتطبيق مبدأ ثنائية العاصمة، أي وجود مركزين سياسيين في الدولة الواحدة، واختلفت أشكال ثنائية العاصمة الاتحادية بحسب التنظيم الدستوري لكل دولة، فهناك دولٌ وزعت مقرات السلطات الاتحادية على أكثر من مدينة، بينما عملت دولٌ أخرى على توزيع الوظائف المعيارية للعاصمة على أكثر من مدينة.

4. تبنى التنظيم الدستوري العراقي أسلوب الوحدة الفدرالية في تنظيمه للعاصمة بغداد، إذ عدّها عاصمة للدولة، زيادة على اعتبارها مكوناً من المكونات الأساسية للنظام الاتحادي، لكن المشرع الدستوري خلط في تنظيمه بين نظامي اللامركزية

الإدارية والنظام الاتحادي، ونتيجة لهذا الخلط، ظهرت بعض الإشكاليات المحتملة -المستقبلية- سواء على مستوى البنية الداخلية للأقاليم الاتحادية أم على مستوى مصير المحافظات ومؤسساتها عند تحولها لإقليم.

5. منع المشرع الدستوري انضمام بغداد للأقاليم التي ستؤسس وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور وقانون الإجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم، وهذا ينسجم مع دورها بوصفها مركزاً سياسياً للدولة ومؤسساتها الدستورية الاتحادية، لكنه لم يبين موقفه من إمكانية تكوينها إقليمياً خاصاً بها، لكن ما يمكن استنتاجه هو جواز ذلك، لعدم وجود نص دستوري صريح يمنع تكوين إقليمها الخاص من جانب، ولعدم تعارض ذلك مع وظائفها المركزية.

ثانياً: التوصيات:

تعديل المادة 116 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لتكون البنية الداخلية للدولة الاتحادية من عاصمة وأقاليم، ولا ضير من تنظيم وضع المحافظات غير المنتظمة بإقليم على أساس اللامركزية الإدارية لا على عدّها وحدات اتحادية، على أن يتولى المشرع الدستوري إمّا إقراره بالأقاليم المستحدثة أو يسهّل إجراءات استحداثها.

6. النص على جواز تكوين بغداد إقليمها الخاص للأسباب الواردة أعلاه ولمنع الاجتهاد والتفسير الذي سينشأ لعدم وجود نص دستوري يحكم المسألة.

7. نوصي بقيام مجلس النواب الموقر بالمضي في تشريع قانون العاصمة بغداد، على أن يتضمن إدارتها من قبل حكومة محلية منتخبة، وإسنادها باختصاصات استثنائية في تحصيل الموارد المالية اللازمة للقيام بأعباء وظائفها المعيارية، بوصفها مركز التوازن السياسي في الدولة، زيادةً على ضرورة أن يتضمن التشريع تنظيمًا محكمًا لعلاقتها مع السلطات الاتحادية وبقيّة مكونات الدولة الاتحادية.

هوية البحث

اسم الباحث: د. مهند فلاح حسن - باحث في المجال القانوني والدستوري

عنوان البحث: التنظيم الدستوري للعاصمة في العراق "دراسة مقارنة في الدول الاتحادية"

تأريخ النشر: آذار - مارس 2024

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org