





مجلة النور للدراسات القانونية

<https://jnls.alnoor.edu.iq/>



العاصمة الفيدرالية بين التمثيل الانتخابي والصلاحيات المحلية: بغداد نموذجا في الإطار التشريعي والتحليل المقارن

زهراء عبد الحافظ محسن  
كلية القانون/ جامعة المثنى

معلومات المقال

Article history:

Received: 1 February 2026

Revised: 24 February 2026

Accepted: 9 March 2026

Keywords:

Baghdad
Federal
The Capital
Local Authority
Provincial Council.

تواصل: 
أ.م.د. زهراء عبد الحافظ محسن
dr.zahraa@mu.edu.iq

المستخلص

تسعى هذه الدراسة الى بحث موضوع العاصمة في النظام الفدرالي من زاويتين متلازمتين هما حجم التمثيل النيابي على المستوى الوطني والمحلي ومدى تمتعها بصلاحيات محلية تمكنها من إدارة شؤونها، وتبرز العاصمة بغداد نموذجا إشكاليا بسبب غياب قانون منظم لوضعها بعد تبني دستور ٢٠٠٥ رغم النص الصريح على تشريعه بالإضافة الى ذلك تتمتع بغداد بوضع مزدوج كعاصمة اتحادية ومحافظة وهو ما كان سببا في خلق فجوة بين وزن تمثيلها النيابي وصلاحياتها المحدودة. ولتفسير ابعاد هذه المشكلة وإيجاد الحلول العملية لها اعتمد البحث مقارنة بغداد بثلاث نماذج دولية هي واشنطن العاصمة والتي تملك حكما محليا منتخبا لكن بتمثيل وطني ناقص وكوالالمبور التي تجسد نموذج المركزية المطلقة بتمثيل وطني معتبر لكن بلا حكم محلي منتخب وبرلين والتي هي ولاية ذات تمثيل نيابي وصلاحيات محلية واسعة وكشفت المقارنة ان النهج الماليزي في تنظيم العاصمة يعد فعال نسبيا ويمكن الاسترشاد به في هيكلة وضع بغداد العاصمة.

الكلمات المفتاحية: العاصمة، الفدرالية، بغداد، سلطة محلية، مجلس المحافظة

DOI: <https://doi.org/10.69513/jnfls.v3.i1.a4>. ©Authors, 2026, College of Law and Political Science, Alnoor University.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



The Federal Capital in Electoral Representation and Local Authorities: Baghdad as a Model in Legislative Frameworks and Comparative Analysis

Zahraa A. Mohsin  

College of Law, Al -Muthanna University

Abstract:

This study aims to analyze the issue of the federal capital within the federal system from two interconnected perspectives: the size of parliamentary representation at the national and local levels and the extent to which it has local powers that enable it to manage its own affairs. Baghdad, the capital city, presents a problematic case because there is no specific law for the capital, despite the clear requirement stated in the 2005 Iraqi Constitution to enact one to regulate its authority. In addition, it has dual status of a federal capital and a governorate not organized in a region, which has created a gap between its parliamentary influence and its limited powers. To clarify the scope of this issue and propose practical solutions, this study compares Baghdad with three international models: Washington, D.C., which has an elected local government but limited national representation, Kuala Lumpur, which exemplifies complete centralization with considerable national representation but no elected local government, and Berlin, a region with representative governance and broad local powers. The study indicates that the Malaysia's approach to organizing its capital is relatively effective for structuring Baghdad's capital. Consequently, the study recommends amending Article 124 of the Iraqi Constitution of 2005 to grant Baghdad special federal status within its administrative boundaries, as initially outlined in the 2005 Constitution, under the direct oversight of the federal government while ensuring full parliamentary representation for its residents.



المقدمة:

تعد العاصمة الرمز الوطني للوحدة الوطنية والهوية التعريفية للدول ولها الدور الملحوظ في قوة ووحدة الدولة فهي المقر الرئيسي للحكومة والواجهة السياسية والثقافية لها، وترجع دوافع اختيارها لأسباب متباينة قد تكون سياسية أو اقتصادية أو جغرافية فتاريخيا المناطق التي تتمتع بالازدهار المالي هي التي كانت تتخذ عاصمة وهو ما يمكن ملاحظته بربط المعنى اللغوي للعاصمة باللغة الإنجليزية برأس المال "The capital".

وللعاصمة في الدولة الفدرالية أهمية خاصة باعتبارها عنصرا جوهريا واساسيا في حفظ وحدة الاتحاد فهي مقر الحكومة الاتحادية والمؤسسات السيادية فما يعزز قوة الاتحاد الى جانب الحياد السياسي للعاصمة هو مركزية القرار وفاعلية التنسيق بين مكونات الاتحاد، وتبعاً لذلك تحتاج العاصمة الى تنظيم تشريعي خاص بسبب الطبيعة البنوية للنظام الفيدرالي المتمثل بوجود مستويين من الحكم ولكل مستوى درجة من الاستقلال السياسي الذي يتباين حسب طبيعة النموذج الفدرالي المتبنى الذي تحدد وتنظم سلطاته الوثيقة الدستورية.

ومن أهم الصعوبات التي تواجهها الحكومة الفيدرالية في إدارة عاصمتها هو تحقيق التوازن بين مصالح سكان العاصمة ومصالح الحكومة الاتحادية فضلا عن منع سيطرة إحدى مكونات الاتحاد عليها مما يخل بميزان القوة بين مكونات الاتحاد، وفي العراق لأول مرة منذ تأسيس الدولة تبنى النظام الاتحادي الفدرالي بموجب دستور ٢٠٠٥ فتحوّل بغداد من عاصمة لدولة بسيطة قرابة قرن من الزمن الى عاصمة لدولة اتحادية نتج عن هذا التحول مجموعة من الإشكالات القانونية والدستورية المتعلقة بتوزيع الصلاحيات وضمان التمثيل السياسي والتوازن بين الإدارة المحلية والحكومة الاتحادية وهذا ما يتطلب بيان مكانتها ضمن النظام الفيدرالي.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث بالآتي:

1. تسليط الضوء على احدى اهم موضوعات البنية الدستورية للنظام الفدرالي في العراق والمتمثلة بتحديد المركز الدستوري والقانوني للعاصمة بغداد بما يسهم في الحد من النزاعات القانونية والسياسية وتحقيق التوازن بين مقتضيات السيادة الوطنية ومتطلبات الحكم المحلي.
2. يكشف هذا البحث عن مدى كفاية النصوص الدستورية المتعلقة بالعاصمة وما إذا كانت قادرة على معالجة الإشكالات المرتبطة بتوزيع الصلاحيات والتمثيل السياسي.
3. يسعى الى سد فراغ بحثي ومنهجي في الدراسات المحدودة التي تناولت بغداد⁽¹⁾، إذ انصرف جانب منها الى المعالجة الوصفية القائمة على استعراض النصوص والتشريعات المنظمة لها مع التأكيد المتكرر على الحاجة الى تشريع قانون خاص بها من غير ان يقرن ذلك بتحليل دستوري يفسر الإشكالات الناشئة عن تداخل الصلاحيات وتنازعها بالإضافة ان تلك الدراسات لم تبحث في موضوع التمثيل النيابي لسكان العاصمة على الرغم من كونها من الموضوعات الدستورية الهامة.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في وجود فراغ دستوري وتشريعي لتنظيم وضع بغداد باعتبارها عاصمة اتحادية تتمتع بصلاحيات خاصة ضمن نظام فيدرالي متكامل هذا الفراغ كان سببا في النزاع بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية في مجال التخطيط والخدمات العامة فعلى الرغم

من وجود تمثيل نيابي على المستوى الاتحادي والتمثيل المحلي فان الاشكال يتمثل في محدودية فاعلية الولاية المحلية نتيجة تداخل الصلاحيات وغياب قانون منظم لها، وتبعاً لذلك يتمحور البحث حول التساؤل عن اثر غياب التنظيم القانوني الخاص بالعاصمة على تنازع الصلاحيات بين المستوى الاتحادي والمحلي في بغداد؟ ويفرغ من هذه المشكلة الأسئلة الآتية:

1. هل المركز الدستوري للعاصمة بغداد محدد على نحو واضح؟
2. ما الاليات التشريعية الكفيلة بمعالجة تعارض المصالح وتنازع الاختصاصات بين المستويين الاتحادي والمحلي في بغداد؟
3. ما الدروس المستفادة من التجارب الفيدرالية في تنظيم العاصمة الاتحادية؟

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة الوضع الدستوري والقانوني للعاصمة بغداد بوصفها عاصمة اتحادية في ظل النظام الفيدرالي العراقي من خلال تحليل نصوص التشريعات ذات الصلة وتقييم مدى كفايتها في تنظيم وضع العاصمة وضبط صلاحياتها كما يهدف الى بيان السبل التشريعية الكفيلة الى تحقيق التوازن بين مقتضيات التمثيل السياسي والإداري لسكان العاصمة وبين حدود الصلاحيات الممنوحة للسلطة المحلية بما يعزز فاعلية التمثيل المحلي ويحد من تداخل الصلاحيات وذلك من خلال الاستفادة من بعض التجارب الفدرالية المقارنة في تنظيم العواصم (واشنطن، كوالالمبور، برلين) لاستخلاص معالجات ومقترحات تسهم في تطوير الاطار الدستوري والقانوني الناظم لوضع العاصمة بغداد.

منهج البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعات ذات الصلة بتنظيم وضع العاصمة بغداد وبيان دلالاتها وحدودها وأثرها في توزيع الاختصاصات بين المستويين الاتحادي والمحلي، كما يعتمد المنهج المقارن بمقارنة نماذج اتحادية مختارة من أجل استخلاص معايير تنظيمية يمكن الاستفادة منها في بناء إطار تشريعي متوازن لوضع العاصمة بغداد من خلال الوقوف على أوجه الشبه والاختلاف بين هذه النماذج ووقع الاختيار على ثلاث نماذج اتحادية تمثل أنماط متباينة في تنظيم العاصمة وهي:

1. واشنطن عاصمة الولايات المتحدة الأمريكية والتي تجمع بين الحكم المحلي المحدود وبين تمثيل وطني منقوص على المستوى الاتحادي.
2. كوالالمبور عاصمة ماليزيا والتي تجسد نمودجا يغلب عليه الطابع الاتحادي المركزي الصارم دون حكم محلي لكن بتمثيل وطني في البرلمان الاتحادي اسوة ببقية ولايات الاتحاد.
3. برلين عاصمة جمهورية المانيا الاتحادية باعتبارها نمودجا أكثر توازنا في الجمع بين التمثيل النيابي على المستويين الوطني والمحلي ضمن الاتحاد.

وتعد هذه المقارنة ضرورية لبيان صور مختلف لتنظيم العاصمة الفدرالية لاستخلاص ما يلائم في بيان المركز الدستوري الأفضل لبغداد وما يتعلق بعلاقة التمثيل النيابي بحدود الصلاحيات المحلية داخل العاصمة.

خطة البحث:

قسمنا البحث الى مبحثين خصصنا الأول للأساس التشريعي للعاصمة بغداد نبحت فيه الأساس الدستوري والقانوني، والثاني لبحث التمثيل



جميع أنحاء العراق دون استثناء ورد في نصه ان نظام الحكم في العراق اتحادي "ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية"⁽⁷⁾، ورغم ان تحديد العاصمة من المرتكزات الأساسية للبنين الدستوري للدولة الفدرالية الا انه لم ترد إشارة للعاصمة في بنوده والذي قد يرجع تبريره إلى أنه خيار تشريعي وسياسي مقصود باعتبار ان موضوع العاصمة من المواضيع الشائكة التي تحتاج الى استقرار سياسي اكثر لإقرارها وان القانون الحالي هو مؤقت .

ومن ناحية أخرى قد يرجع سبب تجنب ذكر العاصمة هو الخوف من ترسيخ المركزية التي نبذها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في نصه "يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق.." (8) لذلك اعتبرها من المسائل المتروك موضوع تنظيمها للدستور الدائم وما يؤكد ذلك اشارته في المادة (3/ج) الى استثناء بغداد وكركوك من دخولها مع محافظات أخرى لتشكيل اقليم⁽⁹⁾، والذي تم حسمه بنفاذ دستور ٢٠٠٥ اذ نص صراحة على العاصمة وهو ما يعتبر نتيجة ضرورية لاستمرار تبنيه لشكل الدولة الاتحادي الفدرالي فجاء في نصه "بغداد عاصمة جمهورية العراق"⁽¹⁰⁾ وجعلها من المبادئ الأساسية التي لا يمكن تعديلها الا بعد دورتين انتخابيتين⁽¹¹⁾، ثم عاد وذكرها في مكونات الاتحاد بالنص على ان النظام الاتحادي يتكون من "عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"⁽¹²⁾ وهو بهذه المادة جعل العاصمة كيان مستقل عن بقية مكونات الاتحاد لكنه ما لبث ان خصص فصلا في الدستور تحت مسمى العاصمة عرف فيه بغداد بانها "بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد"⁽¹³⁾ وهو ما منح بغداد صفة مزدوجة سنوضحها لاحقا وترك تنظيم وضعها لقانون لم يشر لغاية الان والذي يمكن تكييفه فقها بانه تعطيل فعلي بزيادة السلطة التشريعية، وهو ما كان سببا مباشرا في وجود فراغ تشريعي انعكس على إدارة شؤون العاصمة .

وما يؤخذ على الدستور العراقي انه بالرغم من تقريره عدم جواز ضم العاصمة لإقليم⁽¹⁴⁾ لم يضع اطارا دستوريا حاكما لمركز بغداد بوصفها عاصمة اتحادية ولم يرسم حدود مكانتها ضمن النظام الفدرالي او صلاحياتها الامر الذي ابقى مسألة تنظيمها وتوزيع الاختصاصات فيها رهينة لفراغ تشريعي وتفسيرات متباينة، وهنا تبرز الحاجة الى النظر في التجارب الدستورية المقارنة للوقوف على الكيفية التي تناولت فيها موضوع العاصمة، ففي الولايات المتحدة الامريكية ذات اقدم نظام حكم فدرالي لم ينص دستورها لسنة ١٧٨٧ على اسم العاصمة بشكل صريح وانما أشار الى إنشاء مقاطعة فيدرالية (Distract of Columbia) كمقر حيث منح الكونغرس "سلطة انشاء مقاطعة لا تزيد مساحتها عن 10 اميال مربعة تصبح مقرر للحكومة تكون غير تابعة لاي ولاية أمريكية"⁽¹⁵⁾، فلم يبين حدود صلاحياتها ولم يمنع انضمامها الى أي ولاية غير انه بمجرد انشائها خرجت عن سلطة الولاية المتنازلة عن ارضها وأصبحت منطقة خاضعة للكونغرس فتحولت الى كيان مستقل بحكم الامر الواقع وهو ما اكدته المحكمة العليا في قضية Loughborough v. Blake سنة ١٨٢٠ جاء في قرارها (أن مقاطعة كولومبيا لا يمكن اعتبارها ولاية أو جزء من أي ولاية أخرى فلها كيان مستقل خاضع للسلطة الحصرية للكونغرس بموجب دستور).⁽¹⁶⁾

على نقيضها و بعد توحيد ألمانيا الشرقية والغربية بموجب معاهدة التوحيد لسنة ١٩٩٠ نصت صراحة على تحديد برلين عاصمة ألمانيا

النيابي وحدود صلاحيات العاصمة الفدرالية نبحت فيه النماذج المقارنة المختارة.

المبحث الأول: الأساس التشريعي للعاصمة بغداد

ان الوقوف على الأساس الدستوري والقانوني لمدينة بغداد يعتبر مدخلا ضروريا ولازما لفهم مركزها بوصفها عاصمة اتحادية ولا سيما في ظل ما شهدته تنظيمها من تحولات تاريخية وتشريعية وتبعاً لذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: خصصنا الأول لبحت الأساس الدستوري للعاصمة بغداد والثاني لبحت الأساس القانوني للعاصمة بغداد.

المطلب الأول: الأساس الدستوري للعاصمة بغداد

القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ هو أول دستور للدولة العراقية نص على ان مدينة بغداد هي عاصمة العراق اذ جاء فيه "تعتبر مدينة بغداد عاصمة العراق ويجوز عند الضرورة اتخاذ غيرها عاصمة بقانون"⁽²⁾، وبذلك حدد هذا النص الوضع الدستوري لبغداد باعتبارها العاصمة الدائمة للعراق مع منح المرونة بإمكانية اتخاذ غيرها عاصمة عند الضرورة بموجب قانون فالسلطة الممنوحة مقيدة وليست مطلقة بتحقيق حالة الضرورة و ان يكون التغيير بموجب قانون صادر عن مجلس الأمة بمصادقة الملك باعتبار أن المصادقة هي الفاصل بين سريان التشريع أو رفضه فالسلطة التشريعية بموجب هذا الدستور وإن كانت في ظاهرها ثلاثية الشكل متمثلة بالملك ومجلس الاعيان ومجلس النواب إلا أن السلطة الفعلية كانت تميل الى ترجيح دور الملك.⁽³⁾

ولقد استمرت بغداد محتقظة بوضعها عاصمة للعراق في الدساتير المؤقتة المتعاقبة اثر تغيير نظام الحكم من النظام الملكي إلى الجمهوري فنصت المادة الخامسة من دستور ١٩٥٨ على أن "عاصمة الجمهورية العراقية بغداد" لكنه خلافا للقانون الأساسي لم يسمح بإمكانية تغيير العاصمة لعير بغداد وان كان لحالة ضرورة بينما جوز دستور ١٩٦٨ المؤقت إمكانية تغيير العاصمة بموجب قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل عند الضرورة⁽⁴⁾، وكذلك الحال في دستور ١٩٧٠ المؤقت.⁽⁵⁾

ولم يطرأ تغيير جوهري على مركز العاصمة بغداد القانوني والإداري باعتبار ان شكل الدولة الذي تبنته تلكم الدساتير هو البسيطة الموحدة القائم على الإدارة المركزية، والذي يمكن ملاحظته ان هذه الدساتير لم يرد فيها نصوصا خاصة بالتنظيم التشريعي للعاصمة وهو ما لا يعتبر قصورا او اغفالا تشريعا لأنه نتيجة طبيعية متأية من شكل الدولة البسيط القائم على وحدة السلطة وتركيز الاختصاصات فلم تكن هناك حاجة أو داع لتنظيم دستوري خاص بالعاصمة لأنها ليست محل نزاع وهو سياق متبع في كثير من الدول البسيطة ومنها دول لم تذكر عواصمها اصلا في متن دساتيرها لانتهاء الحاجة الدستورية لذلك وتركت امر تنظيمها للقوانين او استخدمت مصطلح مقر الحكم بدلا من عاصمة، فالدساتير الفرنسية في بعض مراحلها لم تنص صراحة على أن باريس هي العاصمة، فالمستقر تاريخيا انها مركز الحكم دون نزاع أو منافسة مع مدن أخرى وقد ورد في مرسوم ١١ لسنة ١٧٩٥ في المادة الأولى (أن مقر الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية يكون في باريس إلا في حالات الضرورة القصوى التي تستدعي تغييرا مؤقتا)⁽⁶⁾ .

ومع تحول العراق من دولة بسيطة الى دولة اتحادية فدرالية مكونة من إقليم ومحافظات غير منتظمة في إقليم بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والذي كان القانون الأعلى في



الفدرالية فهو لم يقتصر على الأقاليم بوصفها وحدات اتحادية ذات سلطة وصلاحيات بل منح الى جانبها المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة على نحو جاعل منها اقرب الى وحدات مشاركة في إدارة الاتحاد لا مجرد وحدات إدارية لا مركزية .

وقد منح هذا الدستور بغداد صفتين متداخلتين صفة المحافظة وصفة العاصمة وهو ما كان سببا في ضبابية تحديد موقعها الدستوري مقارنة مع بقية المحافظات (23)، ووجد أساسا لتعدد التفسيرات بشأن حدود ولاية المحافظة وولاية الحكومة الاتحادية ممثلة بالعاصمة .

و بالرجوع الى دستور ٢٠٠٥ يلاحظ انه أحال موضوع تنظيم صلاحيات المحافظات الى قانون وهو ما كان نتاجه تشريع قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والذي منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية فعرف مجلس المحافظة بانه " اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة... " (24) وهو ما اثار جدلا فقهيًا حول المشروعية الدستورية لهذا الوصف، فذهب اتجاه مؤيد لمنح مجلس المحافظات سلطة تشريعية في حدود المحافظة مسندين رايهم للمادة ١١٥ من دستور ٢٠٠٥ والتي رجحت قوانين المحافظات والاقاليم على حساب القوانين الاتحادية عند التعارض باعتبار ان استخدام المشرع الدستوري لمصطلح القانون في سياق المحافظة ليس مجرد تعبيراً لغويًا بل إقرار بان للمحافظة سلطة اصدار القوانين المحلية وبخلاف ذلك لكان استخدم مصطلح قرارات او أنظمة محلية والتي لا ترقى لمواجهة القانون الاتحادي.(25)

اما الاتجاه المعارض لمنح المحافظة صفة السلطة التشريعية فيسند حجته الى اعتبار ان ذلك يعد خروجاً عن إرادة المشرع التأسيسي التي رسمت اختصاصات التشريع بوصفه اختصاصاً اتحادياً وان المحافظات هي وحدات إدارية لا مركزية (26)، ونميل الى ترجيح هذا الرأي ونسندنه بأسانيد :

أولها ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم "الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة التي يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية" (27)، فلو كانت غاية المشرع الدستوري منح المحافظات سلطة التشريع لنص على ذلك صراحة كما هو الحال بمنحه الإقليم سلطة التشريع بموجب المادة ١٢١ (28) وهو ما يفهم معه ان نطاق صلاحيات المحافظة لا ترقى الى مستوى التشريع.

وثانيها يتحقق فيما ما ورد في عجز الفقرة (ثانياً) من المادة ١٢٢ من الدستور بربط الصلاحيات الممنوحة للمحافظات بمبدأ اللامركزية الإدارية والتي تعرف بانها " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة) المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية" (29)، ويعزز ذلك السند ما ورد في المادة ١٢٣ من الدستور من جواز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين بموجب قانون الامر الذي ينصرف الى سلطات الحكومة التنفيذية والى الاختصاصات القابلة للتفويض بطبيعتها ولا يمتد الى اختصاصات التشريع .

اما ثالث الاسانيد الذي يضعف الاستدلال الذي يتمسك به الاتجاه المؤيد لاعتبار المحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة تشريعية بالاستناد الى المادة ١١٥ وحدها هو صدور قرار للمحكمة الاتحادية العليا التفسيري بالرقم (٥/اتحادية/٢٠٢٤) والذي جاء فيه بان " نص المادة ١١٥ من الدستور لم ينص على منح الصلاحيات لمجلس

الموحدة وتبعاً لذلك عدل الدستور الألماني جاعلاً برلين عاصمة الجمهورية الألمانية الاتحادية غير انه ترك امر تنظيمها لقانون اتحادي (17)، مع احتفاظها بوضعها كولاية لها كامل الصلاحيات من اصل ستة عشر ولاية.

بينما في ماليزيا لم ينص الدستور الماليزي لسنة ١٩٥٧ على ان كوالالمبور عاصمة اتحادية بل كانت جزء من ولاية سيلانغور وتعد مقر الحكومة عملياً فالنظام الفدرالي يتضمن أقاليم وولايات غير انه بموجب التعديل الدستوري رقم (٢) لسنة ١٩٧٣ نص على فصل كوالالمبور عن ولاية سيلانغور وتحويلها الى اقليم اتحادي (Federal territory of Kuala Lumpur) (18).

وتأسيس على ما تقدم ذكره يتضح أن النماذج المقارنة لم تنشأ إطاراً قانونية متكاملة للعاصمة ابتداءً بل اكتفت بالنص عليها اما بصورة مباشرة كما هو الحال عليه في برلين أو تقرير وضعها في مراحل لاحقة كما بين في واشنطن العاصمة وكوالالمبور من دون أن تضع منذ البداية إطاراً مؤسسياً متكاملًا وهو ما يضع التجربة العراقية في سياق مماثل لكنه منحها صفة مزدوجة جاعلاً محافظة بحدودها الإدارية وعاصم بحدودهم البلدية الأمر الذي أثار إشكاليات حول أساسها القانوني وهو ما يستدعي التوقف عنده بالبحث والتحليل.

المطلب الثاني: الاساس القانوني للعاصمة بغداد

شهد التنظيم القانوني لمدينة بغداد قبل دستور ٢٠٠٥ تحولات متعاقبة تكشف عن عدم تبني مسلك واحد في تحديد الإطار الإداري الحاكم لها ، فقبل تأسيس الدولة العراقية وخلال فترة الحكم العثماني كانت بغداد بلدية بموجب قانون البلديات العثماني ١٨٥٤ (19) لكن بعد نفاذ القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ و صدور قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ عدل اسم بلدية بغداد الى امانة العاصمة (20) وهو ما يعكس الرغبة في تمييز وضع بغداد عن بقية الوحدات الإدارية غير ان هذا المسار لم يستقر فصدور قرار مجلس قياس الثورة المنحل رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٨٧ عدل تسمية امانة العاصمة إلى أمانة بغداد مقترنا بإلغاء محافظة بغداد والوحدات الإدارية المرتبطة بها (21) ، وهو ما عكس رغبة السلطة الحاكمة في حينها الى تكريس مركزية الحكم فيها من خلال تجريدتها من وصف المحافظة واحلال اطار المدينة محله فسميت بموجب القرار المذكور بمدينة بغداد، إلا ان هذا التوجه ما لبث ان عدل عنه بإلغاء القرار بموجب قرار رقم (١٧٣) في ١٩٩١ والذي أعاد محافظة بغداد "بكمال حقوقها والتزاماتها ومهامها ووحداتها الإدارية السابقة المرتبطة بها قبل الغائها" (22) ، وعلى اثره صدر قانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ والذي نظم اختصاصات امانة بغداد في تقديم الخدمات البلدية ضمن حدود مدينة بغداد والغى بموجب نظام إدارة أمانة بغداد رقم ٦ لسنة ١٩٩١ .

ووفقاً لما ذكر يلاحظ ان مصطلحي حدود مدينة بغداد ومحافظة بغداد قد استخدمتا قبل دستور ٢٠٠٥ بما يبين ان الازدواج الوظيفي بين نطاق عمل الأمانة والمحافظة كان قائماً ومعروفاً غير ان إشكالات هذا التداخل لم تبرز على نحو واضح آنذاك في ظل مركزية الحكم وطبيعة الدولة البسيطة التي كانت تميل الى تركيز الاختصاصات وحسمها من المركز دون ان تتحول الى نزاع بين مستويات حكم مختلفة.

وبعد ان كان العراق ضمن إطار مركزي حدث تحولاً بنوي بعد صدور دستور ٢٠٠٥ الذي تبني النظام الفيدرالي، الا ان هذا النظام جاء بتكوينات تختلف عن الصورة المتعارف عليه في غالب النظم



وزير (38) من جهة ثانية مكن هذه العلاقة يتمثل بازدواج الصلاحيات وتعارضها بين الطرفين بسبب غياب القانون المنظم للعاصمة الذي يعتبر ضرورة تشريعية لتحديد صلاحيات كل طرف وتعزيز آليات الرقابة والتعاون بينهما .

وتجدر الإشارة الى ان مجلس الوزراء اقر مشروع قانون العاصمة بغداد واحاله الى مجلس النواب بتاريخ ٢٠٢٥/٤/٢٢ (39) إلا ان نص المشروع لم يعلن للرأي العام على نحو يتيح الوقوف على مضمونه تفصيلا الى جانب ذلك وفيما أمكن الرجوع اليه من أرشيف مجلس النواب لم توجد دلالة واضحة على انتقال المشروع الى مرحلة القراءة الأولى في جلسات مجلس النواب باستثناء ما أعلنه مجلس النواب بتاريخ ٢٦/اب/٢٠٢٥ بمناقشة مشروع قانون العاصمة من قبل لجنة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم النيابية وسعيها الى جمع توافق أعضاء مجلس النواب اللازمة لإدراج تلك القوانين ضمن جدول اعمال المجلس للقراءة الأولى المقررة في اليوم التالي (40). وهو ما لم يتحقق وعليه يبقى استكمال النظر فيه من قبل مجلس النواب في دورته النيابية الجديدة مسألة احتمالية تتوقف على أولويات جدول الاعمال والإرادة التشريعية.

وضرورة القول ان أي تنظيم تشريعي لصلاحيات العاصمة لا يحقق غايته ما لم يتضمن تحديدا واضحا ومفصلا لحدود الاختصاص بين سلطات الإدارة المحلية في بغداد والسلطات الاتحادية بما يمنع التداخل فيما بينها (41).

من كل ما سبق ذكره يتبين انه رغم تمييز الدستور بين بغداد العاصمة وحدودها البلدية و بغداد المحافظة بحدودها الإدارية إلا ان غياب تشريع واضح ميّنا لحدود كليهما كان سببا لتداخل وتعارض في الصلاحيات الى جانب ان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يستثن بغداد من احكامه فخضعت له بوصفها محافظة اسوة بغيرها ما دام النص عاما والمطلق يسري على اطلاقه. وعليه فان أي توجيه لتقييد صلاحيات مجلس المحافظة او لتجزئة ولايتها بحجة خصوصية العاصمة لا يستقيم الا بتدخل تشريعي صريح يحدد نطاق العاصمة وحدودها ويبين الاختصاصات التي تمارسها السلطة الاتحادية المركزية ضمن حدودها، وتبعاً لذلك سنبحث في المبحث الثاني النماذج الفدرالية المقارنة المختارة لبيان حدود التمثيل النيابي والصلاحيات داخل العاصمة الاتحادية وتحليلها في ضوء واقع الحال للعاصمة والمحافظة بغداد من حيث التمثيل وحدود الصلاحيات.

المبحث الثاني: التمثيل السياسي وحدود صلاحيات العاصمة الفدرالية

لا يقتصر تنظيم العاصمة الاتحادية على تحديد مركزها القانوني في النصوص التشريعية بل يتعداه الى إشكالية دستورية ادق متمثلة في كيفية الموازنة بين تمتع سكان العاصمة بالحقوق السياسية اسوة ببقية مكونات الاتحاد وبين متطلبات حماية حياد العاصمة باعتبارها مقر السلطات الاتحادية فالقيمة العملية للأساس التشريعي الذي تناولناه في المبحث السابق لا تقاس بمدى وضوح النصوص فحسب بل بقياس مدى قدرتها على توفير اليات تضمن لسكان العاصمة المشاركة في القرار الوطني مع مراعاة خصوصيتها ودورها في الاتحاد وقد تباينت التجارب الفدرالية في معالجة هذا التوازن كل بحسب فلسفته الدستورية وتوازاناتها السياسية وهو ما يبرر اعتماد المقارنة في هذا المبحث .

المحافظات بخصوص انشاء او تمرير القوانين المحلية كما لم ينص على عدم منحها تلك الصلاحية⁽³⁰⁾، وبذلك يتبين ان المادة ١١٥ لا تصلح بذاتها سنداً مانحاً للاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة.

ومما تجدر الإشارة اليه ان المحكمة الاتحادية العليا اتجهت الى إقرار سلطة مجلس المحافظة في التشريع المحلي مع التأكيد على ان سن القوانين الاتحادية اختصاص حصري لمجلس النواب وهو ما أكدته في قرارها بالعدد (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) والذي كان تفسيراً لطلب مجلس النواب ببيان مدى تمتع مجلس المحافظة بسلطة تشريعية (سن القوانين المحلية) حيث جاء فيه "صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية للمحافظة لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ... وان المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص اصدار التشريعات المحلية للمحافظة , استناداً لأحكام المادة (٦١/أولاً) من الدستور"⁽³¹⁾. ثم عادت واتجهت نفس الاتجاه في قرارها بالعدد (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) والذي ايدت فيه الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظات فجاء في قرارها "المجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات..."⁽³²⁾

لقد اثبت الواقع العملي ان التوسع في توصيف مجالس المحافظات بوصفها سلطات تشريعية لم يفض الى استقرار بل كان سبباً في اثارت نزاعات مع الحكومة الاتحادية فكما أراد مجلس محافظة ان يصدر قرارات ذات طابع تشريعي اصطدمت مع صلاحيات الوزارات الاتحادية وأثارت نزاعاً، فمثلاً عندما فرض مجلس محافظة البصرة قيوداً على الاستيراد لحماية المنتج المحلي عارضته وزارة التجارة باعتباره جزء من السياسة التجارية والتي تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية⁽³³⁾، كذلك الحال عندما أصدر مجلس محافظة النجف سنة ٢٠١٠ قراراً بفرض رسوم كمرتك على بعض البضائع طعن به الحكومة الاتحادية لأنه يتعارض مع السياسة الكمركية وهو ما كشف محدودية سلطة المجالس في الاختصاص المالي⁽³⁴⁾.

ومع ذلك وبما انه بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم اعتبر مجلس المحافظة السلطة العليا في الرقابة و التشريع- مع تحفظنا- ضمن حدود المحافظة وجعل من المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة⁽³⁵⁾ وجاء بصورة عامة مطلقة دون استثناء بغداد فالمفترض ان محافظة بغداد تتمتع بذات السلطات والصلاحيات الممنوحة بموجب القانون وان أي تقييد او حرمان من هذه الصلاحيات يحتاج تدخل تشريعي .

إلا ان وضع بغداد يزداد تعقيداً بسبب خضوعها لتشريع خاص لازال نافذا هو قانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ والذي شكل بموجبه جهازاً إدارياً يرأسه امين بغداد المعين من قبل الحكومة المركزية ولا سلطة لمجلس المحافظة عليه وهو ما اكده قرار مجلس الدولة رقم (٥٠) في ٢٩/٤/٢٠١٠ والذي جاء فيه أن امانة بغداد (لا تعتبر من الدوائر التابعة إلى مجلس محافظة بغداد وأن مهام واختصاصات مجلس المحافظة المنصوص عليها في قانون المحافظات تنصرف إلى المديرين العاملين للدوائر البلدية خارج حدود التصميم الأساس لمدينة بغداد)⁽³⁶⁾، وهو ما كان سبباً في قيام علاقة معقدة بين امانة بغداد بوصفها مؤسسة حكومية اتحادية يرأسها أمين بغداد الممنوحة له صلاحيات وزير بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٦٤) في ١٩٧٠⁽³⁷⁾ من جهة، ومجلس محافظة بغداد (الحكومة المحلية المنتخبة) والمحافظ بدرجة وكيل



المطلب الأول: حكم محلي مع تمثيل وطني محدود (واشنطن العاصمة)

نهجت بعض الدول الفدرالية لتحقيق التوازن بين مكونات الاتحاد وحماية الحياد السياسي بجعل مقر تمركز المؤسسات الاتحادية خاضعا للسلطة الاتحادية المركزية لحمايتها من التدخلات وتجنب تغليب كفة السلطة المحلية على بقية السلطات لكن يواجه هذا التوجه مسألة التمثيل الشعبي فمكونات الاتحاد يكون لمواطنين الدولة الاتحادية المقيمين فيها دور مباشر في اختيار السلطة المحلية خلافا للعاصمة التي لا يكون لسكانها هذا الدور وسنبحث هنا العاصمة واشنطن باعتبارها من اقدم النماذج للدولة الفدرالية وسميت "Washington DC"⁽⁴⁶⁾.

إن التأسيس الدستوري لواشنطن يجعلها خاضعة لسلطة الكونغرس بوصفها مقر الحكومة الاتحادية ولا تكون ضمن مكونات الاتحاد (ولاية) حيث منحها الدستور الكونغرس سلطة التشريع الحصري على المقاطعة⁽⁴⁷⁾ وهو ما كان سببا في نشوء علاقة غير متوازنة بين سكان العاصمة وقرارات الحكومة الاتحادية لحرمانهم من التمثيل في الكونغرس بمجلسيه، وفي المقابل تتمتع الولايات الأخرى بتمثيل كامل في الكونغرس وحكومة محلية فضلا عن ولايتها الواسعة في تنظيم شؤونها المحلية منحها اياها دستور 1787 بموجب تعديله العاشر له سنة 1791 تحت عنوان "سلطات الشرطة" (police powers) وتشمل ايضا حماية الصحة العامة والسلامة والرفاه الاجتماعي⁽⁴⁸⁾. اما واشنطن فان تبعيتها المباشرة للكونغرس وهو ما افضى الى هيمنة اتحادية على تشريعاتها وموازنتها وهذا ما انعكس سلبا على تلبية احتياجات المجتمع المحلي. حتى بعد التعديل الثالث والعشرون سنة 1911 والذي مكن سكان المقاطعة المشاركة في الانتخابات الرئاسية بثلاث أصوات في المجمع الانتخابي، غير انه لم يمنحهم أي تمثيل في الكونغرس⁽⁴⁹⁾.

ورغم استمرار مطالبات سكان العاصمة بالحصول على تمثيل في الكونغرس عبر المسار القضائي فان توجه المحكمة العليا هو التقيد بالنص الدستوري ففي قضية (Adams V. Clinton) (2000)⁽⁵⁰⁾ والتي طعن فيها عدد من مواطنين مقاطعة كولومبيا على حرمانهم من التمثيل في الكونغرس حيث اقرت المحكمة العليا عدالة طلب المدعين لكنها انتهت بحكمها انها مقيدة بنص الدستور فجاء في حيثيات الحكم "ندرك أن حرمان سكان المنطقة من حق التصويت في الكونغرس يعتبر ظلما كبيرا من قبل الكثيرين وقد أولينا كل جانب من جوانب ادعاءات المدعين اهتماما بالغا، لكن حكمنا اليوم ملزم بالسوابق القضائية والدستور نفسه"⁽⁵¹⁾، وهو ما كان سببا في ذهاب راي بعض الباحثين مثل Michael A. Dichio الى ان المحكمة العليا اتصف تاريخها بالميل نحو ترجيح السلطة الفدرالية المركزية على حساب السلطات المحلية وهو ما انعكس في قراراتها التي أسهمت في تعزيز المركزية⁽⁵²⁾.

واستجابة لاستمرار المطالبة بالتمثيل شرع قانون الحكم الذاتي (destruct of Columbia home rule) سنة 1973 الذي اقر انشاء مجلس محلي منتخب للمقاطعة يتكون من مجلس المدينة المؤلف من 13 عضوا ورئيس بلدية مع منحه بعض الصلاحيات الإدارية في مجالات محدودة مثل الخدمات العامة والتعليم والصحة والسلامة مع إنشاء حكومة محلية غير أن هذه الصلاحيات الممنوحة لم تكن مطلقة بل مقيدة بسلطة الكونغرس الذي احتفظ بحق مراجعة التشريعات المحلية وإلغاءها مما جعل تجربة الحكم الذاتي للعاصمة

ومما تجدر الإشارة اليه ان الدستور العراقي لسنة 2005 تعامل مع مكونات الاتحاد معاملة تكاد تكون واحدة دون تمييز كاف بين طبيعة الإقليم وطبيعة المحافظة وهو ما يثير اشكالا في بناء الدولة الفدرالية فالإقليم يقوم في أساسه على اللامركزية السياسية فله دستوره وسلطاته الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصات واسعة تحت مظلة الدستور الاتحادي في حين ان المحافظات غير المنتظمة في إقليم يفترض ان تكون حدودها ضمن اللامركزية الإدارية، إلا انه عدم التمييز بين صلاحيات المحافظات وصلاحيات الإقليم جعل الطرفين في كفة واحدة في مقابل كفة السلطات الاتحادية الامر الذي تجلّى في الية توزيع الاختصاصات باعتماد طريقة حصر صلاحيات السلطات الاتحادية بموجب المادة (110) منه واخرى مشتركة مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وحسب ما ورد في المادة (114)⁽⁴²⁾، ثم ارسى قاعدة عامة مفادها أن كل "ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون صلاحيات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"⁽⁴³⁾، وتأسيسا على مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تبناه الدستور فانه اكد على استقلالية مجالس المحافظة عن "سيطرة أو اشراف أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة"⁽⁴⁴⁾.

وبالرغم من هذه الاستقلالية التي منحها الدستور للمحافظات ممثلة بمجالسها غير ان مجلس محافظة بغداد لم يتمتع عمليا بذات الأهمية التي تمتعت بها بقية مجالس المحافظات اذ طغى الحضور الاتحادي بوصف بغداد مقر السلطات على فاعلية الحكومة المحلية وهو ليس مجرد واقع سياسي بل نتيجة مباشرة لما كشفه المبحث الأول من اختلال في الأساس التشريعي المنظم لمركز بغداد وحدودها فمنحها الدستور صفة العاصمة بحدودها البلدية وصفة المحافظة بحدودها الإدارية نتج عنه ازدواج وظيفي بين ما تتولاها امانة بغداد واداري أوسع تمثله محافظة بغداد ورغم استقلالية مجالس المحافظات بنص دستوري لم تمتد هذه الميزة لمجلس محافظة بغداد في الواقع وهو ما كان سببا مباشرا في نهوض النزاع حول حدود الاختصاص بين مجلس محافظة بغداد والحكومة الاتحادية المركزية ممثلة بوزاراتها، ففي نزاع بين مجلس محافظة بغداد ووزارة الشباب والرياضة حول استثمار المنتديات المرتبطة بها طلب المحافظ عدم دستورية إعطاء المنتديات للوزارة لاستثمارها وقيامها بإعفاء مدير منتدى الشباب وعزله وتشكيل لجنة تحقيقية في الموضوع وهو ما يعتبر مخالفة دستورية واضحة لنص المادة 122/خامسا⁽⁴⁵⁾.

ورغم تمتع بغداد بتمثيل وطني معتبر بواقع 71 مقعدا (بما في ذلك مقعدين كوتا المكونات) من اصل 329 مقعدا وما يقرب نسبة 22٪ من اجمالي مقاعد مجلس النواب والذي لها وزنها المؤثر الى جانب تمثيلها المحلي المتمثل بمجلس محافظة بغداد وبواقع 69 مقعدا بضمنها مقعدين كوتا المكونات (الأقلية) مع ذلك ظل مجلس محافظة بغداد محدود الصلاحيات من الناحية العملية بمجالس المحافظات الأخرى، وهو ما خلق فجوة بين التمثيل السياسي على المستوى المحلي والقدرة الفعلية للحكومة المحلية على ممارسة اختصاصاتها داخل العاصمة ومن هنا تبرز الحاجة الى مقارنة وضع بغداد مع تجارب العواصم الفدرالية الأخرى للوقوف على سبل معالجة هذا التناقض وتقدير مدى الحاجة الى إعادة النظر في المركز الدستوري لها ضمن النظام الفدرالي وقد وقع الاختيار على واشنطن و كوالامبور وبرلين لما تمثله من نماذج متباينة في التمثيل والصلاحيات وهو ما يتيح اطارا مقارنا لفهم خصوصية بغداد بين قوة تمثيلها الوطني ومحدودية صلاحيات حكومتها المحلية.



ناقصة مقارنة بما تتمتع به الولايات الأمريكية من استقلال تشريعيًا أوسع⁽⁵³⁾

وقد سبق للمحكمة العليا قبل صدور القانون أعلاه ان بينت رأيها في موضوع حكومة العاصمة في قضية *Metropolitan Railroad Co. v. District of Columbia* (1889) ، (حكومة البلديات بما في ذلك حكومة واشنطن العاصمة ليست سوى وكالات إدارية تابعة للكونغرس وإنها لا تتمتع بأي سيادة أصلية وإن ما يمنح لها مجرد صلاحيات فرعية في مجال التشريع والإدارة المحلية)⁽⁵⁴⁾، وقد ساهم هذا التوصيف في تكريس الطبيعة البلدية للعاصمة وربطها بالكونغرس مباشرة وبقي حاضرا حتى بعد صدور قانون (Home rule) والذي لم يغير جوهر العلاقة بعنوة الكونغرس فقد ظل محتفظا بسلطته الحصرية في مراجعة التشريعات المحلية وإلغائها تبعا لسلطته التقديرية وبذلك استمرت الطابع البلدي للعاصمة مرتبطا بالسلطة الاتحادية المباشرة وهو ما أكدت محكمة الاستئناف في حكمها *David A. Clarke et al. v. United States* (1989) بأن (الكونغرس ما يزال محتفظا بصلاحيات أية لمراجعة التشريعات المحلية)⁽⁵⁵⁾.

مما تقدم يتبين ان عدم حرمان واشنطن العاصمة من التمثيل الاتحادي لم يكن اغفالا تشريعيًا بل كان نية واضحة للمشرع الدستوري مرتبطة بفلسفة تحييد مقر السلطات الاتحادية وابعادها عن تأثير أي ولاية لضمان استقلال الحكومة الاتحادية في مقرها ومنعا لوقوع السلطات الاتحادية تحت ضغط السلطة المحلية ذات السيادة وقد حافظت المحكمة العليا على هذه النية مسندة رأيها لنص الدستور وان أي معالجة له تطلب تعديلا في الدستور. وبذلك تختلف العاصمة واشنطن عن بغداد باختلاف الأساس الدستوري فدستور ٢٠٠٥ لم يجعل من بغداد منطقة اتحادية خارج مكونات الاتحاد مثلما هو عليه الوضع بالنسبة لواشنطن بل اعتبرها احد مكونات الاتحاد بنص صريح واعطها وصفا مزدوجا محافظة و عاصمة و هي مقر للسلطات الاتحادية ولها تمثيل سياسي اتحادي ومحلي ومن ثم لا يمكن استنساخ فكرة تقييد التمثيل الاتحادي لان ثقلها السكاني والسياسي يصعب انكاره او تجاهله ولان الاشكال فيها لا يتعلق بنقص التمثيل بقدر ما يتعلق غياب تنظيم خاص يحدد حدود العاصمة واختصاصاتها ويمنع التداخل بين متطلبات كونها مقرا للسلطات الاتحادية وبين حدود الاختصاصات المحلية وفاعليتها.

والمقابل ظل لكوالالمبور تمثيل برلماني في مجلس النواب المنتخب والمسمى ديوان الرعية (Dewan rakyat) بواقع ١١ مقعدا من اصل ٢٢٢ فضلا عن مقعدين في مجلس الشيوخ (Dewan Negara) ضمن المقاعد الأربعة المخصصة للأقاليم الاتحادية.⁽⁶³⁾

وبما يشاد به للدستور الماليزي انه لم يترك موضوع حدود الولايات او الأقاليم دون ضبط دستوري حيث منح البرلمان صلاحية تعديل حدود الولاية بموجب قانون شريطة موافقة تلك الولاية بموجب قانون صادر عن مجلسها التشريعي وموافقة مجلس الحكم وهو بذلك جعل مسألة التعديل مرتبطة بإرادة السلطة المحلية والاتحادية⁽⁶⁴⁾. بينما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وبالرغم من تفصيله في موضوع توزيع الاختصاصات ومنحه المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة موازية لصلاحيات الأقاليم إلا انه أغفل موضوع تنظيم الية تحديد وتعديل حدود المحافظات والذي يعد من الموضوعات الجوهرية في البنية الدستورية للنظام الفدرالي وثغرة تستوجب النظر فيها لما يترتب على تحديدها من اثار عملية مهمة مالية وإدارية وحتى سياسية.

إن الفارق الجوهرى بين النموذجين الماليزي والعراقي يصبح جليا في نقطتين رئيسيتين:

الأولى: مبداء حياد العاصمة ضمن النظام الفدرالي : ففي ماليزيا لم تترك كوالالمبور بوصفها مدينة داخل ولاية بما يفتح باب التنزاع حول النفوذ بفضله عن ولاية سيلانغور وجعلها إقليما اتحاديا مستقلا تمثل الاتحاد بأكمله كان سببا مباشرا في الحد من النزاع بين الولايات حول نفوذ العاصمة ورسخ صورة العاصمة كمرکز وطني

المطلب الثاني: تمثيل وطني دون حكم محلي (كوالالمبور)

تتألف ماليزيا من ثلاث عشر ولاية وثلاثة أقاليم بموجب دستورها لسنة ١٩٥٧ وقد نص على العاصمة بصيغة مرنة فنص على ان بلدية كوالالمبور هي العاصمة الاتحادية مع منح صلاحية للبرلمان تقرير غير ذلك واحال موضوع تحديد حدودها لقانون⁽⁵⁶⁾ ، وبذلك الدستور الماليزي لم يضع العاصمة بجمود دستوري غير قابل للتعديل اذ جعل تغييرها مسألة تقديرية للبرلمان وهو ما مكن ماليزيا من فصل كوالالمبور عن ولاية سيلانغور سنة ١٩٧٤ بموجب قانون Federal territory of Kuala Lumpur act جاغلا إياها اقليما اتحاديا خاضعا للسلطة المركزية تدار من قبل وزارة الأقاليم الاتحادية ومجلس المدينة المعروف باسم مجلس كوالالمبور البلدي (DBKL) ، وهو مجلس غير منتخب وانما يعين اعضاءه بقرار من وزير الأقاليم الاتحادية⁽⁵⁷⁾.

ومما تجدر الإشارة اليه ان كوالالمبور في مرحلة مبكرة كانت تتمتع بالتمثيل النيابي المحلي بموجب قانون انتخابات الحكومة المحلية)

مجلة النور للدراسات القانونية



وفي المقابل فان بغداد لم يحسم دستور ٢٠٠٥ وضعها وانما كان سببا مباشرا في تعقيد مركزها بمنحها صفة مزدوجة محافظة وعاصمة في ان واحد دون تحديد مباشر لحدود كل منهما وغياب تشريع خاص لتنظيم صلاحيات كل منهما جعل من حيايد العاصمة في العراق مبدأ غير مشرعا فبقيت بغداد عرضة لتنازع الصلاحيات بين الوزارات الاتحادية والسلطات المحلية بوصفه نتيجة طبيعية لعدم حسم المركز القانوني وحدوده .

الثانية : فاعلية التمثيل المحلي : ان غياب التمثيل المحلي لكوالالمبور لم يترك الإدارة المعنية من الحكومة الاتحادية بلا رقيب اذ لعب القضاء دور أساسي في تفعيل الرقابة الشعبية غير المباشرة من خلال التوسع في مفهوم المصلحة والصفة في التقاضي بما يتيح الطعن في قرارات الإدارة ذات الأثر العام دون اشتراط الضرر الشخصي المباشر الامر الذي كان سببا مباشرا في تقييد تفرد الحكومة الاتحادية بإدارة العاصمة من زاوية الرقابة القضائية ، اما في العراق فبالرغم من ان دستور ٢٠٠٥ اقر تمثيلا محليا ممثلا بمجلس المحافظة غير ان هذا التمثيل في واقع الحال صلاحياته غير مفعلة بشكل تام لان ولاية الحكومة المحلية في محافظة بغداد تتعارض مع ولاية الحكومة الاتحادية في العاصمة بغداد باعتبارها مقرا للسلطات الاتحادية ويتضح ذلك جليا في الدعاوي المرفوعة امام المحكمة الاتحادية العليا للنظر فيها حسب ما منح لها من اختصاص الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات او الأقاليم وحسب ما نص عليه في الفقرة رابعا من المادة ٩٣ من دستور ٢٠٠٥ والتي تبين مشكلة التنازع حول جهة الولاية وحدود الاشراف والاختصاص بين مجلس محافظة بغداد وامانة بغداد (65) او بين مجلس المحافظة ووزارة اتحادية.(66)

المطلب الثالث: تمثيل وطني مع حكم محلي (برلين)

سبق وذكرنا ان العاصمة برلين حددت صراحة بموجب الدستور الألماني وترك موضوع تنظيمها للحكومة الاتحادية(67) غير ان ما يميزها عن العاصمة واشنطن وكوالالمبور ليس مجرد النص الصريح على انها عاصمة بل لكونها واحدة من الولايات الستة عشر المكونة للاتحاد الفدرالي فلها دستورها الخاص الذي اعتمدته سنة ١٩٩٥ المنظم لسلطاتها المحلية التشريعية والتنفيذية والقضائية(68) .

ويعتبر الاتحاد الألماني صورة من صور الاتحاد التعاوني القائم على مفهوم توزيع السلطة الاتحادية ومكونات الاتحاد من خلال النص على سلطات حصرية واخرى مشتركة مع مكونات الاتحاد ، وقد منح الدستور صلاحية تنفيذ القوانين الاتحادية للولايات مع وجود رقابة اتحادية تمارسها المحكمة الدستورية والتي من صلاحياتها حسم المنازعات بين السلطات (69) .

وتبعاً لكونها ولاية فلديها تمثيلا اتحاديا كاملا في مجلس الولايات(البوندسرات) المؤلف من ٦٩ عضوا يعينون من قبل حكومة الولايات ولها أيضا تمثيل في المجلس التشريعي الاتحادي المنتخب (البوندستاغ) المؤلف من ٦٣٠ نائبا بعد الإصلاح الانتخابي (70) ، وهي بذلك لها دور في التشريعات الاتحادية .

ولم يمنح الدستور الألماني ولاية برلين امتيازاً او تفرض عليها التزامات إضافية لسكانها باعتبارها عاصمة وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية الألمانية بالتأكيد على " برلين ولاية تابعة لجمهورية ألمانيا الاتحادية"(71) ، وأيضا بينت في قرار اخر أن تطبيق القانون الاتحادي

أولا/ الاستنتاجات:

خلص البحث في ضوء تحليل الأساس التشريعي لبغداد ومقارنتها بالنماذج الفدرالية المختارة (واشنطن وكوالالمبور وبرلين) الى ان إشكالية العاصمة في العراق تتمثل في بناء تشريعي غير متكامل أنتج فجوة بين قوة التمثيل السياسي لبغداد وبين فاعلية ولايتها المحلية وفتح الباب لتنازع متكرر في الاختصاصات بين المستوى الاتحادي والمحلي وندرج في ادناه اهم الاستنتاجات والمقترحات:

١. ان دستور ٢٠٠٥ ميز بغداد بوصفها عاصمة ومنع ضمها الى إقليم مع بقاءها محافظة ضمن التقسيم الإداري ولم يستتبع ذلك بإطار محكم يحدد حدود كل منهما ولا باليات تنهي التداخل بين الوظيفة الاتحادية للعاصمة وبين الاختصاصات المحلية بسبب الفراغ التشريعي الناتج عن التعطيل الفعلي لنص المادة (١٢٤/ثانيا) من الدستور.



2. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢.
3. محمد صادق إسماعيل، التجربة الماليزية: مهاتير محمد والصحة الاقتصادية، ط١، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٤.

ثانياً/ البحوث:

1. د. تغريد عبد القادر علي، مدينة بغداد الواقع القانوني، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١.
2. د.حنان محمد القيسي، نظام اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق، فمجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد، 11، بغداد، 2008.
3. د.راند ناجي احمد الجميلي،مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم (دراسة قانونية متخصصة في النظام القانوني في العراق)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد ٤، عدد ١٢، سنة ٢٠١٥.
4. سليمان كمال، د. شريف راضية، مساهمة المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية في تطوير القضاء الدستوري الأوروبي، دائرة البحوث والدراسات والقانونية والسياسية المجلد: ٩٠/ العدد: ٩٠/ جانفي ٢٠٢٥.
5. د. غازي فيصل، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد 11، بغداد، 2008.

6. د. مهند فلاح حسن، التنظيم الدستوري للعاصمة في العراق (دراسة مقارنة في الدول الاتحادية)، مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٤.

ثالثاً/ الرسائل والاطاريح:

- بن قومار إبراهيم، مولاي إبراهيم عبد الرحمان، اللامركزية الإدارية منكرة مكملة نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، جامعة غرداية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، ٢٠١٩.

رابعا / التشريعات

1. دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧
2. القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
3. القانون الأساسي للجمهورية الألمانية الاتحادية لسنة ١٩٤٩.
4. دستور ماليزيا لسنة ١٩٥٧ المعدل.
5. قانون انتخابات الحكومة المحلية الماليزي سنة ١٩٦٠
6. قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤
7. دستور جمهورية العراق المؤقت سنة ١٩٦٨
8. دستور جمهورية العراق المؤقت سنة ١٩٧٠
9. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٦٤ ١٩٧٠
10. قرار مجلس قياس ثورة المنحل رقم ١٧٣ سنة ١٩٩١
11. دستور برلين سنة ١٩٩٥
12. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
13. دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥
14. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

خامسا/ مواقع الانترنت

1. أرشيف الجمعية الوطنية الفرنسية، محضر جلسة الجمعية الوطنية، ٢٠، فونديمير السنة الرابعة للجمهورية السنة

2. ان الاشكال ليس في نقص تمثيل بغداد وطنيا او محليا بل في ان هذا التمثيل لا يترجم الى سلطة محلية فاعلة بسبب الضبابية في رسم حدود المحافظة والعاصمة وما ترتب على ذلك من تداخل في الاختصاصات وتقييد فعلي لولاية مجلس محافظة بغداد من ممارسة صلاحياته.

3. ان تنظيم وضع العاصمة في الأنظمة الفيدرالية المقارنة ليس خيارا موحدا فهو يرتبط بطبيعة النظام السياسي والبنية الاجتماعية لكل نموذج، فالنموذج الألماني المتمثل ببرلين يعكس مستوى متقدما من الاستقرار السياسي والثقة في النظام الفدرالي غير ان استنساخ هذا النموذج في العراق يبدو غير واقعي لان تحويل بغداد الى إقليم اتحادي سيكون سببا في تنافس سياسي وطائفي اشد ولا يضمن الحياد للعاصمة بسبب ثقلها السكاني ومكانتها الرمزية. كما ان نموذج واشنطن والذي يقوم على الحياد المطلق واخضاع العاصمة للسلطة الاتحادية وحرمان سكانها من التمثيل النيابي الكامل غير ملائم لأنه يؤدي تهميش سياسي واسع ويهدد شرعية النظام الاتحادي. وفي المقابل يبرز نموذج كوالالمبور بوصفه اقرب للواقع العراقي لاعتماده صيغة وسطية الذي تبنته من خلال جعل إدارة العاصمة مباشرة من قبل الحكومة المركزية وهو ما يمنع تحول العاصمة الى أداة بيد إقليم او جماعة سياسية معينة مع ضمان لسكانها تمثيلا معتبرا في البرلمان الاتحادي و هو ما يحقق توازنا بين حياد العاصمة وحماية الحقوق السياسية لسكانها.

ثانيا / المقترحات:

1. تفعيل المادة (١٢٤/ثانيا) من دستور ٢٠٠٥ بتشريع قانون العاصمة بغداد بوصفه الحل المفصلي لسد الفراغ التشريعي على ان يتضمن ما يأتي:
 - انشاء إدارة اتحادية للعاصمة بما يحقق حياد بغداد بوصفها مقر السلطات الاتحادية ويمنع توظيفها لصالح أي جهة مع اخضاع اعمالها للمساءلة والرقابة امام مجلس النواب وفقا لأحكام الدستور.
 - إنشاء مجالس بلدية منتخبة تتولى تنظيم الشؤون الخدمية والإدارية تنظم حدودها وصلاحياتها الإدارية والمالية بنصوص واضحة لا تقبل التأويل.
 - تنظيم منصب امين بغداد بالية تعيين متوازنة تقوم على التعيين بموافقة الأغلبية لمجلس النواب بناء على الترشيح من قبل رئيس مجلس الوزراء بما يعزز شرعية الإدارة الاتحادية للعاصمة ويحد من تفرد السلطة التنفيذية.
2. استكمال النقص الدستوري المتعلق بموضوع انشاء المحافظات وإقرار حدودها فغياب الية تنظيم دستوري لها يعد ثغرة بنيوية في بناء الاتحاد تستوجب التعديل.
3. تعديل نص المادة (١٢٤) بحذف الفقرة أولا لتوحيد الصفة لبغداد العاصمة الاتحادية.
4. تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بإدراج نص صريح يستثني بغداد من احكامه او تقرير ان قانون العاصمة هو الواجب التطبيق داخل حدود بغداد منعا لاستمرار اخضاع العاصمة لأحكام عامة افضت عمليا صعوبة في التنفيذ لما انتجته من تعارض في التطبيق.

المصادر والمراجع

أولا /الكتب

1. د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥



3. AGONG AZALINA , NO DBKL ELECTION , , AVAILABLE AT: <https://www.thevibes.com/articles/news/89978/no-dbkl-election-appointments-made-by-agong-azalina?>
 4. Congressional Research Service. *District of Columbia Voting Representation in Congress: Overview of Proposals*. Washington, D.C.: CRS, 2020. Available at : https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11443/IF11443.6.pdf.
 5. Constitute Project. *Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007*. Accessed September 14, 2025. https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia_2007.
 6. David A. Clarke, et al. v. United States of America, 886 F.2d 404 (D.C. Cir. 1989). Accessed September 16, 2025. <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/886/404/1927>
 7. District of Columbia Home Rule Act, Pub. L. No. 93-198, 87 Stat. 774 (1973). Available at <https://code.dccouncil.gov/us/dc/council/code/titles/1/chapters/2>.
 8. federal court rules genuine interest for locus standi. available at : <https://mtuc.org.my/federal-court-rules-genuine-interest-is-enough-for-locus-standi/>
 9. Kumaresan, Kuberan Hansrajh. "Resurrecting Malaysian Environmental Law: A Defense of the Federal Court's Reversal of Lim Kit Siang in Perbadanan Trellises." SSRN Scholarly Paper No. 4951817. Rochester, NY: Social Science Research Network, June 10, 2024. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4951817>.
 10. Lawrence O. Gostin, "Jacobson v. Massachusetts at 100 Years: Police Power and Civil Liberties in Tension," *American Journal of Public Health* 95, no. 4 (April 2005): 576-581 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC1449223/>
 11. Loughborough v. Blak, 18 U.S. (5 Wheat.) 317, 1820, Available at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/18/317/>
 12. MERI, *Decentralisation in Iraq: Process, Progress and a New Tailor-Made Model* (Erbil: Middle East Research Institute, 2020) <https://www.merik.org/wp-content/uploads/2020/05/Decentralisation-in-Iraq.pdf>.
 - (11 أكتوبر/تشرين الأول 1995) متاح على الرابط: <https://archives.assemblee-nationale.fr/> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/٥
 - 2 انتخابات البوندستاغ ٢٠٢٥، رابطك الى المانيا، مجلة رقمية، متاح على الأنترنت: <https://www.deutschland.de/ar/antkhabat-albwndstagh>
 - 3 د. عبد القادر القيسي، من له صلاحية اقالة امين بغداد؟ مقال منشور في العالم الجديد ٢٠١٥/١١/٢٩، على الرابط: <https://al-aaalem.com/opinion/d9-85-d9-86-d9-84-d9-87-d8-b5-d9-84-d8> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٥/١٢
 - 4 سرور ميرزا، بغداد العاصمة، نشأتها، الأمناء الذين تولوا مسؤوليتها حتى عام 2003، مجلة الكارديان، الموقع على شبكة الإنترنت: <https://www.algardenia.com/2014-04-04-19-52-20/zamanmadejamel/45973-2020-09-10-15-58-52.html>
 - 5 قرار المحكمة الاتحادية BVerfGE 7, 1 – Berlin- Vorbehalt I (1952) الرابط <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv007001.html#:~:text=Durch%20den%20Vorbehalt%20der%20Milit%C3%A4rgouverneure,%20einzelne%20Bereiche%20zugelassen%20haben>
 - 6 قرار المحكمة الدستورية BVerfGE 20, 257 – Bundesrecht in Berlin (1966) الرابط <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020257.html>
 - 7 مقترح قانون العاصمة بغداد، متاح على الموقع : [shortener.me/9STZ](https://url-shortener.me/9STZ)، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٠
- سادسا / القرارات القضائية
1. قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٣١
 2. قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١
 3. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٣٣/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٩/١٥
 4. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٧٠/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/١٢/٣
 5. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢١/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ في ٢٠١٦/٤/٦
 6. قرار المحكمة الاتحادية العليا 93 اتحادية/٢٠١٦ في ٢٠١٧/٢/١٤
 7. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥/اتحادية/٢٠٢٤) في ٢٠٢٤/٤/٢٤
- سابعا/المراجع باللغة الانكليزية
1. Act of Feb.27,1801,ch.15,2 , state.103, available at Library of Congress: <https://www.loc.gov/item/lsl-v2/>
 2. Adams v. Clinton, 90 F. Supp. 2d 35 (D.D.C. 2000), available at <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/90/35/2478923/>.



13. Metropolitan Railroad Co. v. District of Columbia, 132 U.S. 1 (1889). Accessed September 16, 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/132/1/JustiaLaw>
14. Michael A. Dichio. *The U.S. Supreme Court and the Centralization of Federal Authority*. Publius: The Journal of Federalism, 2019, pp. 1–5. <https://doi.org/10.1093/publius/pjz022>.
15. *Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur & Ors* (2023) 3 MLJ 829: a vailadle at : https://www.zulrafiq.com.my/ckfinder/userfiles/files/case%20update%20judgment/DatukBandarKualaLumpur_OrsvPerbadananPengurusanTrellises_Ors.pdf.
16. Rashid, Azmizam Abdul, Hamzah Jusoh, and Habibah Ahmad. The Efficient Urban Governance in Managing and Enhancing Competitiveness of Property Markets in Kuala Lumpur City-Region. *E-Bangi: Journal of Social Sciences and Humanities* 5, no. 1 (October 2010). <https://scispace.com/pdf/the-efficient-urban-governance-in-managing-and-enhancing-1mv23syfr4.pdf> .
17. RTI International, *Provincial Governance in Iraq: Councils, Contestation, and Political Engagement* (RTI Press, 2013). <https://pdfs.semanticscholar.org/b9b0/2bce5b26ce9375b3ecbe2a98aa783af634f1.pdf>
18. Supreme Court Turns Away Bid for D.C. Voter Representation in Congress, U.S. News & World Report, *October* 4, 2021, <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2021-10-04/supreme-court-turns-away-bid-for-dc-voter-representation-in-congress>
19. Unification Treaty (August 31, 1990) Available at : <https://germanhistorydocs.org/en/a-new-germany-1990-2023/unification-treaty-august-31-1990>



(1) ينظر في ذلك د. تغريد عبد القادر علي، مدينة بغداد الواقع القانوني، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١، ص ٤١-٤٠.

(2) د. مهند فلاح حسن، التنظيم الدستوري للعاصمة في العراق (دراسة مقارنة في الدول الاتحادية)، مركز البيادر للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٤، ص ١-٢٩ ويمكن القول عنه انه احدى المحاولات المبكرة لتسليط الضوء على الإشكالية الدستورية المتمثلة بالصفة المزدوجة للعاصمة غير ان هذه الدراسة اكتفت بالجانب الوصفي للنصوص الدستورية ولم تنفذ الى تحليل معمق لأثرها العملي على التمثيل النيابي والصلاحيات المحلية بالإضافة الى ان الدراسة المقارنة اتسمت بالعمومية مع بعض الدول الاتحادية دون التوسع في التحليل.

(3) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢، ص ٦٦.

(4) نصت المادة الخامسة من دستور ١٩٦٨ المؤقت "بغداد عاصمة الجمهورية ويجوز نقل العاصمة بقرار من مجلس قيادة الثورة إذا اقتضت الضرورة".

(5) نصت المادة ٨/أ من دستور ١٩٧٠ المؤقت "بغداد عاصمة الجمهورية العراقية ويجوز نقلها بقانون إذا اقتضت الضرورة".

(6) أرشيف الجمعية الوطنية الفرنسية، محضر جلسة الجمعية الوطنية، ٢٠ فونديمبر السنة الرابعة للجمهورية السنة (١١ أكتوبر/تشرين الاول ١٧٩٥) متاح على الرابط: <https://archives.assemblee-nationale.fr/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/٥.

(7) المادة ٥ / من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(8) المادة ٥٣ / أ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(9) جاء في نص المادة ٥٣ /ج" يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث فيما عدا بغداد كركوك تشكيل إقليم فيما بينها. وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم....".

(10) المادة ١١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(11) ينظر في ذلك المادة ١٢٦/ثانيا من الدستور أعلاه.

(12) المادة ١١٦ من دستور سنة ٢٠٠٥.

(13) الفقرة الأولى من المادة ١٢٤ من دستور ٢٠٠٥.

(14) نصت المادة ١٢٤/ثالثا "لا يجوز للعاصمة ان تتضمن لإقليم".

(15) الفقرة ١٧ / القسم ٨ من المادة الأولى من الدستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧، ١٦، وقد تم تحديد مكان العاصمة بدون اسم معين بموجب قانون residence Act (قانون الإقامة) لسنة ١٧٩٠ لاحقا أطلق عليها اسم كولومبيا نسبة إلى كريستوفر كولومبوس وسميت المدينة باسم الرئيس جورج واشنطن بقرار من المفوضين في ١٧٩١ وأصبحت اسم مقاطعة كولومبيا رسميا بموجب قانون العاصمة العضوي سنة ١٨٠١، ينظر في ذلك:

state.103, available at Library Act of Feb.27,1801, ch.15,2, .of Congress: <https://www.loc.gov/item/lsl-v2/Wheat.317> U.S(5) (16) Loughborough v. Blak, 18 Available , 1820, at: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/18/317/>

(17) Unification Treaty (August 31, 1990) Available at: <https://germanhistorydocs.org/en/a-new-germany-1990-2023/unification-treaty-august-31-1990>

(18) Constitute Project. *Malaysia's Constitution of 1957 with Amendments through 2007*. Accessed September 14, 2025. https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia_2007.

(19) سرور ميرزا، بغداد، العاصمة، نشأتها، الأمناء الذين تولوا مسؤوليتها حتى عام 2003، مجلة الكاردين، الموقع على شبكة الإنترنت: <https://www.algardenia.com/2014-04-04-19-52-20/zamanmadejamel/45973-2020-09-10-15-58-52.html>

(20) نصت المادة ١٠ من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ على "تسمى بلدية بغداد أمانة العاصمة، ويسمى رئيسها أمين العاصمة".

(21) ورد في نص المادة (أولاً/ب) "تحل تسمية بغداد محل تسمية أمانة العاصمة وأمين بغداد محل أمين العاصمة أينما وردت في القوانين والقرارات والأنظمة النافذة".

(22) المادة ١ من قرار مجلس قياص ثورة المنحل رقم (١٧٣) سنة ١٩٩١.

(23) عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة ١ المحافظات بانها" وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أفضية ونواحي وقرى".

(24) المادة ٢/أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(25) من المؤيدين لهذا الرأي د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤١١ و د.راند ناجي احمد الجميلي، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم برفض الضرائب والرسوم

(دراسة قانونية متخصصة في النظام القانوني في العراق)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد ٤، عدد ١٢، سنة ٢٠١٥، ص ٢٩٠.

(26) ومن مؤيدون هذا الرأي استاذنا الدكتور الفاضل غازي فيصل في بحثه نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان، مجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث، العدد ١١، بغداد، ٢٠٠٨، ص 146.

ود.حنان محمد القيسي، نظام اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق، فمجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث، العدد ١١، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٥٧.

(27) المادة ١٢٢/ثانيا من الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥.

(28) نصت الفقرة أولاً من المادة ١٢١ من الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥ لسلطة الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء نائي ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية"

(29) بن قومان إبراهيم، مولايا إبراهيم عبد الرحمان اللامركزية الإدارية مذكرة مكملة نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، جامعة غرداية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، ٢٠١٩، ص ٨.

(30) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥/اتحادية/٢٠٢٤) في ٢٤/٤/٢٠٢٤ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> مع تحفظنا على هذا التفسير لان المفترض دور التفسير الدستوري هو إزالة اللبس والغموض وتحديد المقصود على نحو حاسم في حين جاءت الصياغة للقرار بأسلوب النفي والاثبات معا بما ابقى جوهر الاشكال قائما ولم يحسم مدى امتداد قانون المحافظة الى مرتبة التشريع.

(31) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٣١/٧/٢٠٠٧، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

(32) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

(33) Meri, Decentralisation in Iraq: Process, Progress and a New Tailor-Made Model (Erbil: Middle East Research Institute, 2020), 7–9, <https://www.meri-k.org/wp-content/uploads/2020/05/Decentralisation-in-Iraq.pdf>.

(34) RTI International, *Provincial Governance in Iraq: Councils, Contestation, and Political Engagement* (RTI Press, 2013), 23–24, <https://pdfs.semanticscholar.org/b9b0/2bce5b26ce9375b3e3e2a98aa783af634f1.pdf>.

(35) المادة 25 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(36) د. عبد القادر القيسي، من له صلاحية اقالة امين بغداد؟ مقال منشور في العالم الجديد ٢٠١٥/١١/٢٩، منشور على الرابط: <https://al-aaalem.com/opinion/d9-85-d9-86-d9-84-d9-87-d8-b5-d9-84-d8>

(37) المادة ٢ من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 264 الحاق امانة العاصمة بديوان رئاسة الجمهورية في ١٩٧٠.

(38) المادة ٢٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(39) منشور في موقع الوكالة الوطنية العراقية للانباء، ٢٠٢٥/٤/٢٢، متاح على الرابط: <https://www.ninanews.com/Website/News/Details?Key=1199503>

(40) مجلس النواب، متاح على الرابط : <https://url-shortener.me/E5G0>

(41) تم الاطلاع على نص متداول لمقترح قانون العاصمة بغداد لسنة ٢٠١٥ (منشور في مصدر غير رسمي) والذي لم يقدم معالجة تشريعية للتداخل بين صلاحيات مجلس محافظة بغداد و امانة العاصمة ولم يوضح طبيعة بغداد القانونية والادارية فلم ينص على صلاحيات العاصمة واكتفى بالنص في المادة ٧ منه على ان "يمارس المجلس الصلاحيات المقررة للعاصمة في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في المادة ١١٠ من الدستور" وما يؤخذ على هذه الصياغة انها تحيل تنظيم صلاحيات العاصمة الى الدستور والقوانين الاتحادية علما ان الدستور لم يحدد صلاحيات العاصمة لذلك احال موضوع تنظيمها لقانون وبذلك ينهض اشكال منهجي اذا كان الهدف من التشريع الجديد هو سد الفراغ ومنع التعارض فان إحالة جوهر سبب التشريع الى قانون اتحادي اخر وهو محل الحاجة أصلاً يفرغ مقترح القانون من قيمته وهذا ان دل على شيء فهو تجنب صم موضوع الصلاحيات للعاصمة بغداد ! وتبعاً لذلك ورغم ان هذا المقترح لم يعض قدماً إلا انه بصيغته هذه لا يمكن تبنيها لأنه لم يجد حلاً لملاً الفراغ التشريعي لحدود صلاحيات العاصمة بغداد. متاح على الرابط : <https://url-shortener.me/9STZ> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١٢/٢٠.



- (42) ما يلحظ على صياغة المادة ١١٤ أنها استهلكت بعبارة "تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم" إلا أنها عادت في الفقرات (أولا وثالثا وخامسا و سادسا) لتدرج المحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن الاختصاصات المشتركة الى جانب الإقليم وهذا التباين نتج عنه أشكال تفسيرية يتعلّق بالمخاطب بأحكام المادة .
- (43) المادة ١١٥ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
- (44) المادة (١٢٢) /خامسا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
- (45) ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٩٣ اتحادية/٢٠١٦) في ٢٠١٧/٢/١٤ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> علما أن المحكمة ردت الدعوى لعدم اختصاصها في الموضوع .
- (46) هو اختصار Washington distract of Columbia تميزها عن واشنطن الولاية الواقعة على الساحل الغربي من الولايات المتحدة الأمريكية.
- (47) بموجب المادة (الأولى /القسم الثامن/الفقرة ١٧) من دستور الولايات المتحدة الأمريكي
- (48) Lawrence O. Gostin, "Jacobson v. Massachusetts at 100 Years: Police Power and Civil Liberties in Tension," American Journal of Public Health 95, no. 4 (April 2005): 576-581 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC1449223/>
- (49) Congressional Research Service. *District of Columbia Voting Representation in Congress: Overview of Proposals*. Washington, D.C.: CRS, 2020. https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11443/IF11443.6.pdf.
- (50) Adams v. Clinton, 90 F. Supp. 2d 35 (D.D.C. 2000), available at <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/90/35/2478923/>.
- (51) Supreme Court Turns Away Bid for D.C. Voter Representation in Congress, *U.S. News & World Report*, October 4, 2021, <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2021-10-04/supreme-court-turns-away-bid-for-dc-voter-representation-in-congress>
- (52) Michael A. Dichio. *The U.S. Supreme Court and the Centralization of Federal Authority*. Publius: The Journal of Federalism, 2019, pp. 1-5. <https://doi.org/10.1093/publius/pjz022>.
- (53) District of Columbia Home Rule Act, Pub. L. No. 93-198, 87 Stat. 774 (1973). Available at <https://code.dccouncil.gov/us/dc/council/code/titles/1/chapters/2>
- (54) *Metropolitan Railroad Co. v. District of Columbia*, 132 U.S. 1 (1889). Accessed September 16, 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/132/1/> Justia Law
- (55) *David A. Clarke, et al. v. United States of America*, 886 F.2d 404 (D.C. Cir. 1989). Accessed September 16, 2025. <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/886/404/1927>
- (56) المادة ١٥٤ من دستور ماليزيا لسنة ١٩٥٧ المعدل .
- (57) NO DBKL ELECTION ,APPOINTMENTS MADE BY AGONG AZALINA, AVAILABLE AT: <https://www.thevibes.com/articles/news/89978/NO-DBKL-ELECTION-APPOINTMENTS-MADE-BY-AGONG-AZALINA?>
- (58) المادة الخامسة من قانون انتخابات الحكومة المحلية الماليزي سنة ١٩٦٠ .
- (59) بسبب هذه التورات شكلت لجنة ملكية برئاسة السيناتور اتي نيهان (Athi Nahappan Royal Commission of Inquiry) والتي استمر عملها لفترة بين ١٩٦٥-١٩٦٨ وانتهت بتقرير أوصى الى إعادة الانتخابات المحلية باعتبارها "الركيزة الأساسية للديمقراطية الشعبية" وأوصى كذلك بمنح المجالس المحلية صلاحيات مالية وإدارية أوسع لكن الحكومة المركزية لم تأخذ بهذه التوصيات بسبب الاحداث الديموية في ١٩٦٩ ينظر في ذلك تقرير اللجنة:
- Kumaresan, Kuberan Hansrajh. "Resurrecting Malaysian Environmental Law: A Defense of the Federal Court's Reversal of Lim Kit Siang in Perbadanan Trellises." SSRN Scholarly Paper No. 4951817. Rochester, NY: Social Science Research Network, June 10, 2024. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4951817>.
- (60) Rashid, Azmizam Abdul, Hamzah Jusoh, and Habibah Ahmad. "The Efficient Urban Governance in Managing and Enhancing Competitiveness of Property Markets in Kuala E-Bangi: Journal of Social Sciences and Lumpur City-Region." 31.1 *Humanities* 5, no. 1 (October 2010): 116-117. <https://scispace.com/pdf/the-efficient-urban-governance-in-managing-and-enhancing-1mv23syfr4.pdf>
- (61) federal court rules genuine interest for locus standi. available at : <https://mtuc.org.my/federal-courts-rules-genuine-interest-is-enough-for-locus-standi/>
- (62) *Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors v. Datuk Bandar* 3 MLJ 829:a vailadle at : 2023 (Kuala Lumpur & Ors https://www.zulrafiq.com.my/ckfinder/userfiles/files/case%20update%20judgment/DatukBandarKualaLumpur_OrsvPerbadananPengurusanTrellises_Ors.pdf.
- (63) محمد صادق إسماعيل، التجربة الماليزية: مهاتير محمد والصحة الاقتصادية، ط١، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٤، ص٤٤.
- (64) المادة الثانية من الدستور أعلاه.
- (65) ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٧٠/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/١٢/٣، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>
- (66) ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٣٣/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٩/١٥ و القرار بالعدد ٢١/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ في ٢٠١٦/٤/٦، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>
- (67) ورد في نص المادة (١/٢٢) من القانون الأساسي للجمهورية الألمانية الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل " برلين هي عاصمة جمهورية ألمانيا الاتحادية. ويتولى الاتحاد مسؤولية تمثيل الأمة ككل في العاصمة. تُنظّم التفاصيل من قبل الحكومة الاتحادية." (68) ينظر المادة ٣ من القسم الأول من دستور برلين سنة ١٩٩٥
- (69) ينظر في تفصيل ذلك سليمان كمال ، د. شريفي راضية، مساهمة المحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية في تطوير القضاء الدستوري الأوروبي ، دائرة البحوث والدراسات والقانونية والسياسية المجلد: ٩٠ / العدد: ٩٠ / جانفي ٢٠٢٥، ص٢٤٤.
- (70) انتخابات البوند ستاغ ٢٠٢٥ ، رابطك الى ألمانيا، مجلة رقمية، متاح على الأنترنات : <https://www.deutschland.de/ar/antkhabat-albwndstagh>
- (71) ينظر قرار المحكمة الاتحادية BVerfGE 7, 1 – Berlin-Vorbehalt I (1952) ، الرابط <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv007001.html#:~:text=Durch%20den%20Vorbehalt%20der%20Milit%C3%A4rgouverneur,%C3%BCr%20einzelne%20Bereiche%20zugelassen%20haben>
- (72) ينظر قرار المحكمة الدستورية BVerfGE 20, 257 – Bundesrecht in Berlin، الرابط <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020257.html>
- (73) ينظر في ذلك المواد (١/٢٢) و ٨٣ و ١/٨٧ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ المعدل.

