مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning



2026/11/28

تقسيم إقليم كردستان إلى إدارتين أو إقليمين

قراءة دستورية في المشروعية والاختصاص المالي

د. أحمد فاتح محمد

● تحليلات

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

تقسيم إقليم كردستان إلى إدارتين أو إقليمين: قراءة دستورية في المشروعية والاختصاص المالي

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط /قسم الأبحاث / الدراسات القانونية

الاصدار / ورقة تحليلات

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون

د. أحمد فاتح محمد / باحث في القانون الدستوري

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديميٍ.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2026

---

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
Since 2014

تمهيد

تعود الدعوة إلى تقسيم إقليم كردستان إلى إدارتين، تكون السليمانية إحداهما، أو إلى إقليمين، كلما اشتد الخلاف بين الحزبين الرئيسيين فيه، وكأنها ورقة تُستحضر عند كل أزمة ثم تُطوى مع انحسارها. وقد اكتسبت هذه الدعوة حدة جديدة بعد أن أعلن الاتحاد الوطني الكردستاني، في 5 تشرين الثاني/نوفمبر 2026، انسحابه من حكومة الإقليم، ورفضه الاعتراف بجلسة برلمان كردستان التي انعقدت في أربيل، ولوّح بإنشاء مؤسسات موازية. وفي مثل هذه اللحظات، يغلب على النقاش الانفعال السياسي، ويتراجع السؤال القانوني إلى الخلف، مع أنه السؤال الذي يحدد في النهاية ما يصح من التصرفات وما يبطل.

وليس غرض هذا المقال تقويم الدعوة سياسياً، ولا الانحياز إلى طرف من أطراف الخلاف، بل اختبارها بميزان الدستور: هل يتسع دستور جمهورية العراق لعام 2005 لقيام إدارة أو إقليم ثانٍ داخل حدود الإقليم القائم؟ وإذا لم يتسع، فما حكم القرارات المالية، من رسوم وضرائب، التي قد تتخذها سلطات السليمانية بمعزل عن مؤسسات الإقليم؟

أولاً: إشكالية البحث ومنهجه

تتفرع الإشكالية إلى مسألتين متصلتين، لكنهما متمايزتان. الأولى مسألة بنيوية تتعلق بالشكل الذي يتخذه الاتحاد، أي هل يجوز أن ينقسم إقليم معترف به دستورياً إلى كيانين؟ والثانية مسألة وظيفية تتعلق بالسلطة المالية، أي من يملك فرض الرسم وجبايته وإعفاء المكلّف منه؟ وقد اخترت أن أعالج الأولى قبل الثانية، لأن الجواب عن الثانية يتوقف في جانب كبير منه على الجواب عن الأولى: فمن لا صفة دستورية له لا اختصاص مالياً له.

وأعتمد في المعالجة منهجاً نصياً مقارناً بالسياق، فأبدأ بنصوص الدستور وترتيبها، ثم

أنظر في القوانين التي نظّمت تكوين الأقاليم وصلاحيات المحافظات، ثم أستحضر ما استقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا. وأحرص على أن أفصل بين ما هو مقرر بنص صريح وما هو من قبيل الترجيح والاجتهاد، فالتحليل الدستوري يفقد قيمته إذا خلط بين الأمرين.

ثانياً: التكييف الدستوري لفكرة التقسيم

1. **الإدارة ليست فئة دستورية**

تنص المادة (116) على أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكوّن من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية. فالدستور لا يعرف «إدارة» تقع بين الإقليم والمحافظة، والإدارات المحلية التي يعنيها هي الأقضية والنواحي وما دونها، لا كيانات موازية للإقليم. وهذا التعداد الوارد في المادة تعداد مغلق في دلالته، لأن النظام الاتحادي من المسائل التي لا يجوز فيها الاستحداث بالتسمية، فكل وحدة تدخل في بنيته يجب أن تجد أصلها في نص.

أما «نظام الإدارتين» فهو واقع سياسي سابق على الدستور، نشأ بعد الاقتتال الداخلي في منتصف تسعينيات القرن الماضي، وبقيت أربيل والسليمانية تُدار كل منهما بحكومة مستقلة، إلى أن توحّدت الإدارتان في حكومة واحدة عام 2006. ثم جاء الدستور فاعترف بإقليم واحد. ولا يصح الاحتجاج بذلك الواقع القديم لإضفاء المشروعية على إدارة جديدة، فالواقع الذي يسبق الدستور لا يستمد من الدستور حياة لم يمنحها إياه، ولا سيما أن الدستور تعمّد تجاوز تلك المرحلة حين اعترف بالإقليم كياناً موحداً.

ولذلك، فإن أي إدارة ثانية تُنشأ اليوم بقرار سياسي لا تستند إلى فئة دستورية، ولا ترتّب أثراً قانونياً، إعمالاً لمبدأ سمو الدستور الذي قررته المادة (13)، ولا سيما أن هذه المادة

تُبطل كل نص أو تصرف يخالفه. ويضاف إلى ذلك أن المادة (1) وصفت العراق بأنه دولة اتحادية واحدة، فالتعددية في صور الحكم المحلي مقبولة بقدر ما تبقى داخل هذا الإطار، لا بقدر ما تفتّته.

2. الاعتراف الدستوري بإقليم واحد

نصت المادة (117/أولاً) على أن الدستور يقرّ عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً، وأبقت المادة (143) على الفقرة (أ) من المادة (53) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، التي أضفت الشرعية على حكومة الإقليم. فالمعترَف به كيان واحد بسلطات واحدة، وهو ما تؤكده المادة (121/أولاً) حين تمنح «سلطات الإقليم» صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية، فتخاطب سلطة واحدة لا سلطتين.

ولما كان الإقليم لم يقرّ دستوراً خاصاً به كما تقتضي المادة (120)، فإن توزيع الصلاحيات بين أربيل والسليمانية يبقى محكوماً بقوانين برلمان كردستان، وهي التي تُبقي المادة (141) نافذةً ما لم تخالف الدستور. وقد وُضع مشروع دستور للإقليم قبل سنوات، لكنه لم يُعرض على الاستفتاء، فبقي الفراغ التنظيمي قائماً، وهو فراغ تتغذى منه الخلافات. فالمرجع في أي تنظيم داخلي هو قانون الإقليم، لا إرادة حزب ولا قرار محافظة، والحزب مهما بلغ ثقله يبقى تنظيماً سياسياً لا يتولى سلطة عامة إلا بقدر ما تمنحه إياه المؤسسات المنتخبة والقوانين النافذة.

3. مسار الإقليم الثاني بين المادتين (119) و(126)

تمنح المادة (119) محافظة أو أكثر حق التنظيم في إقليم بناءً على طلب استفتاء يُقدَّم من ثلث أعضاء مجلس كل محافظة أو من عُشر ناخبيها، وقد نظّم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 هذه الإجراءات. وبشأن انطباقها على السليمانية، هناك قراءتان.

الأولى مجيزة، وحجتها أن النص خاطب «كل محافظة» دون استثناء، وأن السليمانية محافظة، فلا يُحرم أهلها من حق قرره الدستور لسائر المحافظات. وهي قراءة تستند إلى ظاهر اللفظ وإلى القاعدة التي تقضي بأن الأصل في النصوص المقررة للحقوق أن تُفسَّر توسعاً لا تضييقاً.

والثانية مانعة، وهي الأرجح عندي، لثلاث حجج. أولها أن المادة (119) آلية لتكوين أقاليم جديدة من محافظات، والدستور يميّز بين محافظات منتظمة في إقليم وأخرى «غير منتظمة في إقليم»، كما في المادة (122)، فالمحافظة الداخلة في إقليم قائم مكوّن من مكوناته المعترف بها بالمادة (117)، ولا تقف بمفردها أمام المادة (119) كأنها محافظة غير منتظمة. وثانيها أن اقتطاع محافظة من الإقليم ينتج إقليمين على أرض كيان اعترف به الدستور واحداً، وفي ذلك مساس بحدود الإقليم وسلطاته. وثالثها أن المادة (126/ رابعاً) لا تجيز تعديل النصوص الدستورية التي تنتقص من صلاحيات الأقاليم غير الداخلة في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه في استفتاء عام. وإذا كان إنشاء إقليم ثانٍ يستلزم تعديلاً أو تفسيراً يغيّر مضمون المادة (117)، فإن موافقة برلمان كردستان واستفتاء مواطنيه شرطان لازمان.

ويضاف إلى ما سبق اعتبار منهجي: لو أُجيز لمحافظة منتظمة في إقليم أن تنفصل عنه بإجراء المادة (119) وحدها، لصار في مقدور أي أغلبية محلية ظرفية أن تفكك الأقاليم القائمة، ولأمكن أن تتكرر الصورة في أقاليم أخرى تتشكل مستقبلاً، فيفقد مفهوم الإقليم استقراره الذي قصده المشرّع الدستوري. وهذا ما يجعل القراءة المانعة أقرب إلى روح الدستور ومقصده من القراءة الحرفية المجيزة.

4. المحكمة الاتحادية العليا والمسالك الآمنة

ويبقى أن هذه المسألة لم تُحسم بسابقة قضائية أعلمها صادرة عن المحكمة الاتحادية العليا، وهي المختصة بتفسير نصوص الدستور بموجب المادة (93/ثالثاً)، وقراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة بحكم المادة (94). وعليه، فإن المسلك الدستوري الآمن يتمثل في أحد طريقين: تنظيم توافقي داخل الإقليم بقانون أو دستور يأخذ بلامركزية موسعة للسليمانية، استناداً إلى المادتين (115) و(121)، أو تعديل دستوري وفق المادة (126) بموافقة الإقليم. أما الإعلان الأحادي من حزب أو مجلس محافظة فلا أثر له قانوناً، وإن كان له أثر سياسي لا يجوز التقليل منه.

ثالثاً: مشروعية القرارات المالية في السليمانية

1. مبدأ الشرعية الضريبية

تقضي المادة (28/أولاً) بأن الضرائب والرسوم لا تُفرض، ولا تُعدّل ولا تُجبى ولا يُعفى منها إلا بقانون. والأفعال الأربعة مقصودة، فالفرض والتعديل والجباية والإعفاء كلها محجوزة للقانون، وهذا الحجز هو جوهر مبدأ الشرعية الضريبية الذي ورثته الدساتير الحديثة عن قاعدة «لا ضريبة بغير تمثيل». ويترتب على ذلك أن قراراً بتخفيض الرسوم أو إلغائها يحتاج إلى سند تشريعي كما يحتاج إليه قرار فرضها، فلا يصح الاحتجاج بأن القرار يخفف عن المواطنين، لأن المعيار هو مصدر القرار لا مضمونه.

والمقصود بالقانون هنا نص صادر عن السلطة التشريعية المختصة، أي برلمان كردستان في شأن الإقليم، ومجلس النواب في شأن الاتحاد، لا تعليمات وزير، أو قرار حزب، أو توجيه محافظ، أو قرار صادر عن هيئة موازية. وفي السياق الراهن، تفيد الأنباء بأن للاتحاد الوطني حضوراً في عشرات المناصب الإدارية في وزارة المالية، ومنها دوائر الجمارك والموازنة والضرائب. فإذا غادرها وأنشأ أجهزة بديلة في السليمانية، فإن هذه

الأجهزة تفتقر إلى الصفة القانونية، ما لم يمنحها قانون صادر عن البرلمان تلك الصفة. وليس لمن يغادر وظيفة عامة أن يحمل معه سلطتها.

توزيع الاختصاص المالي

تجعل المادة (110/ثالثاً) رسم السياسة المالية والكمركية وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتجعل المادة (114/أولاً) إدارة الكمارك مشتركة بالتنسيق مع حكومات الأقاليم. وتقرر المادة (115) أن ما لم يرد ضمن الاختصاصات الحصرية للاتحاد يعود إلى الأقاليم، وأن الأولوية عند الخلاف في الاختصاصات المشتركة تكون لقانون الإقليم. وتجيز المادة (121/ثانياً) للإقليم تعديل تطبيق التشريع الاتحادي داخله فيما لا يدخل في الاختصاصات الحصرية.

ومقتضى ذلك أن لبرلمان كردستان أن يشرّع رسوماً وضرائب إقليمية في حدود السياسة المالية الاتحادية، ومنها قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدّل، دون أن تتعارض معها. أما المحافظة فلا تملك اختصاصاً ذاتياً في هذا الباب. وقد نظّم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 صلاحيات التشريع المحلي والموارد المالية للمحافظات، غير أنه لا ينطبق على السليمانية ما دامت منتظمة في الإقليم، فعنوانه يقصر نطاقه على المحافظات التي لم تدخل في إقليم. وأي رسم تفرضه السليمانية على بضائع تنتقل بينها وبين أربيل أو بقية العراق يصطدم، فوق ذلك، بنص المادة (110/ثالثاً) المتعلق بالتجارة عبر الحدود الإدارية، إذ يتحول الحد الإداري عندئذٍ إلى حاجز جمركي لا يملك أحد غير الاتحاد أن يقيمه.

2. **النتيجة بحسب مصدر القرار**

إذا صدر القرار عن حزب أو جهاز إداري موازٍ، فهو معدوم الأثر، لانتفاء السند القانوني ومخالفته المادتين (13) و(28)، وتُعدّ الجباية بمقتضاه بلا سند. وأفضّل هنا وصف الانعدام لا البطلان، لأن العيب لا يتعلق بشرط من شروط صحة قرار صدر عن جهة مختصة، بل بغياب صفة الجهة أصلاً، فلا يتحصّن القرار بمرور المدة ولا يحتاج إلى حكم لإزالته.

وإذا صدر عن مجلس محافظة السليمانية أو محافظها، فلا ينفذ إلا بقدر ما يفوّضه به قانون صادر عن برلمان كردستان، وفي حدود رسوم الخدمات المحلية لا الضرائب، وبما لا يخالف القانون الاتحادي. فالتفويض هنا يُفسَّر تفسيراً ضيقاً، لأنه استثناء من حجز المادة (28) للقانون.

وإذا صدر بقانون عن برلمان كردستان، فهو مشروع من حيث المصدر، ويبقى خاضعاً لرقابة المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (93)، وقد بسطت المحكمة رقابتها على تشريعات الإقليم المالية والنفطية، ومنها قرارها الصادر في 15 شباط 2022 بشأن قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007. وللمتضرر الطعن أمام القضاء المختص، وللحكومة الاتحادية أو حكومة الإقليم رفع النزاع إلى المحكمة الاتحادية العليا استناداً إلى الفقرتين (خامساً) و(سادساً) من المادة ذاتها.

3. **الأثر العملي على المكلفين والموظفين**

يهمّ المكلّف في نهاية الأمر أن يعرف ما يترتب على دفعه لجهة لا سند لها. والأصل أن من دفع ما لا يجب عليه يحق له استرداده وفق القواعد العامة في الدفع غير المستحق والإثراء بلا سبب في القانون المدني العراقي، ولا تبرئ ذمته المطالبة بمبلغ سبق أن دفعه

للجهة الشرعية لمجرد أنه دفع لجهة أخرى. وهذا يعني أن المكلّف الذي يستجيب لجهة موازية قد يجد نفسه مطالباً بالدفع مرتين، مرة منها ومرة من الجهة المختصة. أما من أصدر القرار أو نفّذه، فقد يتعرض للمساءلة الإدارية والجزائية بحسب الأفعال المرتكبة، ومنها ما قرره قانون العقوبات في شأن التصدي لوظيفة عامة بلا صفة وفي شأن الاستيلاء على المال العام. وليس في هذا إفراط في التشدد، فاحترام الصفة القانونية هو ما يحمي المواطن من تعدد الجبايات وتنازع الأجهزة.

رابعاً: ما يمكن أن يقبل دستورياً

لا يعني رفض الإدارة الثانية رفض مطلب السليمانية في إدارة شؤونها بقدر أوسع من الاستقلال. فالدستور نفسه يفتح أبواباً لذلك: فالمادة (115) تجعل الإقليم صاحب الاختصاص الأصيل فيما لم يُحجز للاتحاد، وللإقليم أن يوزع ما تحت يده من صلاحيات على محافظاته، وأن يقرّ ذلك بقانون أو بدستور إقليمي يُعرض على الاستفتاء، كما تقتضي المادة (120). وبوسع البرلمان، في هذا الإطار، أن ينشئ نظاماً لا مركزياً يمنح مجالس المحافظات سلطات مالية وإدارية معلومة، وأن يقرر حصة لكل محافظة من الإيرادات المحصَّلة فيها، وأن يحدد آليات للمشاركة في إدارة المنافذ والجمارك. وهذه كلها حلول تحفظ وحدة الإقليم وتعالج شكوى الاختلال في توزيع السلطة، ولا تستلزم تعديلاً دستورياً.

أما من أراد أن يمضي أبعد من ذلك، فعليه أن يسلك مسار المادة (126) كاملاً، فيحصل على موافقة برلمان كردستان واستفتاء شعبه، ثم على ما يتطلبه التعديل من إجراءات في مجلس النواب. وهو طريق طويل، لكنه الطريق الوحيد الذي يجعل التغيير نافذاً بدلاً من أن يكون مجرد إعلان.

خاتمة

يخلص التحليل إلى أن الدستور لا يعرف «الإدارتي» فئةً قانونية، وأن قيام إقليم ثانٍ داخل الإقليم القائم مسألة خلافية لم تُحسم قضائياً، ترجّح النصوص والسياق فيها اشتراط موافقة الإقليم وإجراء تعديل دستوري وفق المادة (126)، وأن القرارات المالية في السليمانية لا تكتسب مشروعيتها إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية المختصة، وفي حدود الاختصاص الاتحادي. فالخلاف السياسي، مهما اشتد، لا يملك أن ينشئ سلطة مالية أو يعطّل مبدأ الشرعية الضريبية.

وأرى أن قيمة هذه القراءة ليست في الانتصار لفريق على آخر، بل في تذكير الجميع بأن الدستور وُضع ليقيّد الأقوياء قبل الضعفاء، وأن الحلول الدائمة لا تُبنى بالأمر الواقع. وطريق الحل دستورياً هو التفاهم على صيغة لامركزية داخل الإقليم، أو إجراء تعديل دستوري منظّم يمر بإرادة أهل الإقليم أنفسهم.

المصادر

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005: المواد (1، 13، 28، 93، 94، 110، 114، 115، 116، 117، 119، 120، 121، 122، 126، 141، 143).
2. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004، المادة (53/أ).
3. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.
4. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 (المعدّل).
5. قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 (المعدّل).
6. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، أحكام الدفع غير المستحق والإثراء بلا سبب.
7. المحكمة الاتحادية العليا، قرارها الصادر في 15/2/2022 بشأن قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007.
8. سكاي نيوز عربية، الاتحاد الوطني ينسحب من حكومة كردستان ويلوح بمؤسسات موازية.
9. الشروق، طالباني يعلن الانسحاب من حكومة إقليم كردستان العراق، 5 تشرين الثاني 2026.
10. شفق نيوز، بالأسماء والمناصب.. الاتحاد الوطني يبدأ إجراءات الانسحاب من حكومة كردستان.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org