مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: أنماط العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم
اسم الكاتب: م.م. علي عباس عبيد، م.د. فراس كوركيس عزيز
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/347
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 17:48 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

انماط العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم

م.م.علي عباس عبيد م.د. فراس كوركيس عزيز

الملخص

تقوم السلطة المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة والوحدات الادارية التابعه لها بمهام تشريعية ورقابية تتمثل في ادارة المرافق العامه المحلية والاشراف عليها وفق ما تنص عليه القوانين النافذة ، ويعد موضوع العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم من اهم الاشكاليات التي رافقت نشوء وتطبيق النظام اللامركزي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ والتي بدأت منذ كتابة الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اذ خضع هذا القانون لمساجلات سياسية ادت في النهاية الى ظهورة بهذه الصورة التوافقية وكان ضعف الصياغة التشريعية احد اسباب ذلك في تشريع قوانين غير دقيقة ترتب عليها تحديد شكل العلاقة في ثلاث محاور وهي (الرقابة –التعاون – التداخل) في الاختصاصات والصلاحيات الممنوحه بموجب الدستور وقانون المحافظات النافذين، فالرقابة تعد الوسيلة والممارسة التي تقوم بها السلطة الاتحادية لغرض تحقيق الاهداف المخطط لها والحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية اما التعاون يمثل الوسيلة الامثل لتحقيق اهداف رسم السياسة العامه للدولة، والتداخل يمثل حالة الالتباس والاشتراك في تطبيق بعض الاختصاصات المتعلقة بعمل السلطة الاتحادية والسلطة المحلية.

المقدمة

تمثل الحكومات المحلية التجسيد الحقيقي لنظام اللامركزية الادارية التي تعد فلسفة واداة تنموية تمكن المواطنين من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يحقق مصالحهم كونها المعنية بأنواعها في نقل

السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الاعلى الى المستويات المحلية الادنى وتعد العلاقةبين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات المستوى الثاني من العلاقه على الصعيد الواقعي لا سيما انه لم يتشكل اي اقليم اخر في العراق سوى اقليم كردستان منذ تبني خيار الفيدرالية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وبقيت المحافظات تدار وفق نظام اللامركزية الادارية ما يؤكد على ان هناك علاقه بين السلطة الاتحادية وهذه المجالس في ظل وجود نصوص دستورية وقانونية تحكم ذلك والتي تأخذ شكل رقابة وتعاون، تداخل وما هو مستقبل هذه العلاقه وكيف سيكون ؟

اهمية البحث

تأتي اهمية البحث في ان العلاقة بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات في العراق قد اتجهت اتجاه يتسم بالمرونه والديمقراطية في تطبيق اسس اللامركزية بعد عام ٢٠٠٣ عندما تم تبني النظام الاتحادي للدولة العراقية بموجب الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

اشكالية البحث

تنطلق اشكالية البحث في ان المشرع الدستوري بعد عام ٢٠٠٣ تبنى نهج اللامركزية الادارية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بعد ان منحها صلاحيات ادارية ومالية واسعة بموجب المادة (١٢٢) من دستور عام ٢٠٠٥ ، السؤال الذي يثار هل توجد هناك علاقة بين منح المشرع الصلاحيات لهذه المحافظات وبين السلطة الاتحادية اي بمعنى ما مدى التعاون والتنسيق في هذه العلاقه مع وجود نظام ديمقراطي برلماني وهل توجد رقابة على هذه المجالس في ممارسة صلاحياتها وماذا عن التعاون والتداخل في اطار ضعف النصوص الدستورية والقانونية ؟

فرضية البحث

ان الواقع العملي لمجالس المحافظات في ظل التشريعات التي نظمت عملها وفق الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اوجد نوع من الرقابة والتعاون وحالة من الالتباس والاشتراك في تطبيق الاختصاصات المتعلقه لعمل هذه المجالس مما انعكس ذلك على العلاقة الطردية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات .اذ كلما قويت العلاقة كلما ازدادت فاعلية تطبيق اسس النظام اللامركزي بشكله السليم وكلما ضعفت او انعدمت اسس هذه العلاقة ادى ذلك الى الابتعاد عن اسس وقواعد النظام اللامركزي .

منهجية البحث

نظرا لاهمية بحث موضوع العلاقة ومايحدث بينهما من تداخل وتفاعل فقد تم استخدام المنهج البنيوي القائم على تداخل وتفاعل الكل والجزء وكون الرقابة تشكل جزء من اركان نظام اللامركزية الادارية وتتفاعل عند تطبيقها للنصوص الدستورية والقانونية مما تخلق حالة من التعاون والتداخل في ذلك وتم استخدام المقترب القانوني التحليلي والمقترب الوصفي لبحث هذه العلاقة .والمقترب التحليلي النظمي لبحث مستقبل هذه العلاقةفي ظل هذا النظام الذي يتبع ثنائية اللامركزية الادارية والسياسية .

هيكلية البحث

تم تقسيم موضوع البحث الى مقدمة ومبحثين ثم خاتمة تضمنت اهم الاستنتاجات :-

المبحث الاول : تناولنا انماط علاقات التفاعل وسيكون في ثلاث مطالب

المطلب الاول : نمط علاقة رقابي

المطلب الثاني :نمط علاقة تعاوني

المطلب الثالث:نمط علاقةتداخلي

المبحث الثاني : نتناول فيه مستقبل العلاقة التفاعلية وفي مطلبين :

المطلب الاول : تزايد قوة الاطراف المحلية.

المطلب الثاني : تزايد قوة مركز السلطة الاتحادية

المبحث الاول: انماط علاقات التفاعل

ان الاساس الذي تستند عليه هذه العلاقه هو الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ والذي يمثل انتقاله حقيقيه نحو تطبيق الديمقراطية وتبنيه لنظام اللامركزية بشقيها السياسي وفق نظام اللامركزية السياسية (الفدرالية) والاداري وفق (اللامركزية الادارية) التي تتمثل بمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نظمها الدستور في المادة (١٢٢) منه وبتفصيل اكثر وضوحا لمعالمها في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته ويمكن تناول العلاقة بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات وفق ثلاث مطالب وكالاتي:-

المطلب الاول :- نمط علاقة رقابي

المطلب الثاني :- نمط علاقة تعاوني

المطلب الثالث :- نمط علاقة تداخلي

المطلب الاول: نمط علاقة الرقابي

تعني الرقابة لغةً "رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبةً ورقباً حرسة ... والرقيب الحارس الحافظ وفي اسماء الله تعالى الرقيب وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء"[١] وتعني اصطلاحا انها العمل على تحقيق اهداف معينه تسعى الوحدة الادارية الى انجازها والتحقق من ان التنفيذ تم طبقاً للخطه الموضوعه "[٢] وعرفها ابراهيم عبدالعزيز شيحا انها " عملية التحقق من مدى انجاز الاهداف المرسومة بكفايه والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن "[٣] وتمثل الرقابة الركن الاساس من اركان اللامركزية الادارية والسلطة المحلية [*] لما تسعى اليه من الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية ولحماية مصالح المجتمع المحلي والمال العام من الاستغلال مما

تؤدي الى تحقيق التوازن لجميع مكونات الدولة. وقد نظم المشرع الدستوري وضع المحافظات غير المنتظمة باقليم في المادة (١١٦) منه كأحد مكونات النظام الاتحادي الذي تبناه [٤] وبين تفاصيل ذلك في المادة (١٢٢) منه بالنص على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات المالية والادارية الواسعه بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون . وتم صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) من قبل مجلس النواب في ٢٠٠٨/٣/١٩[٥]ورغم اهتمام المشرعين الدستوري والعادي بنظام اللامركزية الادارية الا ان المشرع الدستوري جانب الصواب عندما اهمل ركن مهم من اركان هذا النظام الا وهو الرقابة وذلك في المادة (١٢٢/ خامسا) من الدستور النافذ التي نصت على (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزاره او جهة غير مرتبطة بوزارة وله ماليه مستقله) اذ ان المشرع ضمن استقلالية لهذه المجالس بعدم خضوعها لاي رقابة مقابل شرط مهم وهو العمل بحرية وبالقدر الذي يلبي حاجات المواطنين وتقديم احسن الاداء الاداري بحرص ومسؤولية لتحقيق افضل الخدمات [٦]الا ان المشرع العادي في قانون المحافظات النافذ تدارك ذلك الامر بخضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ويمكن تناول علاقه الرقابة من خلال بيان انواعها التي رسمها القانون اعلاه في مضامينه وعلى ثلاث انواع :-

اولا-الرقابة السياسية :- وهي الرقابة التي تمارس من اعلى سلطة سياسية داخل الدولة [٧] وتكون على نوعين هما :-

١-الرقابة التشريعية (البرلمانية)

لا بد من الاشارة الى ان السلطة التشريعية في العراق في ظل الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ تتكون من مجلسي النواب والاتحاد [٨]ويتألف مجلس النواب على اساس تمثيل السكان نائب واحد لكل مائة الف نسمة وفق قانون

الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ وينتخب اعضاءه بالانتخاب السري المباشر [٩]اما مجلس الاتحاد فلم يجري تشكيله الى الان وفيما يخص الرقابة فقد اخذ المشرع العادي في قانون المحافظات غير المنتظمه بإقليم في خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ([١٠]) وابرز صور الرقابة التي يمارسها مجلس النواب هي :-

أ-اقالة المحافظ

وتتم اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب بناء على اقتراح رئيس الوزراء لأسباب تتعلق بعدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي والتسبب في هدر المال العام وفقدان احد شروط العضوية والاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية [١١] وقد ابتدع بذلك قانون المحافظات طريقة جديدة وهي اقالة المحافظ والتي تخرج عن اختصاصات مجلس النواب الحصرية التي نص عليها الدستور الدائم في المادة (٦١) منه اضافه الى كون القرار اداري وعليه لا موجب لإقحام مجلس النواب في هذا الاختصاص ويشير الواقع الى مجلس النواب العراقي مارس هذا الدور في اقالة محافظ نينوى (اثيل النجيفي) عام ٢٠١٤ ومحافظ كركوك (نجم الدين كريم) عام ٢٠١٧ لاسباب تتعلق بهدر المال العام والفساد الاداري والمالي والتعاون مع الجماعات الارهابية. [١٢]

ب-حل مجلس المحافظة

يمارس مجلس النواب الرقابة عبر حل مجلس المحافظة وذلك بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بناءا على طلب من المحافظ او طلب من ثلث اعضاءه اذا تحققت احد الاسباب المذكوره وهي الاخلال الجسيم بالاعمال والمهام الموكلة اليه ومخالفة الدستور والقوانين وفقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية [١٣] ولم يمارس مجلس النواب هذا الدور على ارض الواقع .

ج–تحديد اختصاصات المجالس المحلية والغاؤها :– بإمكان مجلس النواب ممارسة الرقابة من خلال تحديده لاختصاصات المجالس المحلية وذلك بالزيادة او النقصان في نصوص قانونية جديدة او تعديل تلك النصوص كما ان الوحدات المحلية اساسا تنشأ بقوانين صادرة عن السلطة التشريعية وهو الذي يحدد شكل هذه المجالس ووظيفتها او الغاءها [١٤]كما حدث ذلك في الغاء مجلس الناحية وفق التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم [١٥]واقتصاره على مجلس المحافظة والقضاء .

د–مناقشة الموازنة العامة للدولة

يناقش مجلس النواب الموازنة العامة للدولة بما فيها ميزانيات الحكومات المحلية فيكون لكل محافظة موازنة محلية خاصة بها تشمل جميع الايرادات المتوقع ان تحصل عليها تلك المحافظة والنفقات المقرر صرفها خلال السنة المالية والتي ترفع الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية لترفع بعد ذلك لمجلس النواب لغرض اقرارها والمصادقة عليها .[١٦]

هـ–الاعتراض على القرارات التي تصدر من الحكومات المحلية

يحق لمجلس النواب الاعتراض على تلك القرارات كما جاء ذلك في المادة (٤) من التعديل الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك بالنص على (لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالاغلبية البسيطة) ويعتقد البعض ان السبب الذي دعا المشرع الى اضافة هذا الاختصاص الرقابي يعود الى ان وسيلة حل مجلس المحافظة تمثل وسيلة قاسية في نظر المشرع فأراد بذلك ايجاد وسيلة اقل وطأة على استقلالية المجالس المحلية.

٢-الرقابة الشعبية

تمارس هذه الرقابة من قبل الاحزاب السياسية التي تشترك في رسم السياسة العامة للدولة والتي تتدخل في اختيار اعضاء الهيئات المحلية في ترشيح بعض اعضاؤها وعمل الدعاية اللازمة لهم او تزكية بعض الاعضاء وتقديم الافراد الى الجمهور المحلي لكي يتم انتخابهم [١٧]

وكذلك تمارس هذه الرقابة من خلال هيئة الناخبين اذ تنصب على اعضاء المجالس المحلية باعتبارهم منتخبين من ابناء الوحدات الادارية ولهم صلة مباشرة معهم ومن ثم اي تقصير في ادائهم سينعكس سلبا عند ترشحهم مرة اخرى لعضوية هذه المجالس الامر الذي يجعلهم في حرص دائم على ان يعطوا اكثر ما عندهم لخدمة ابناء الوحدات الادارية لكسب ثقتهم مرة اخرى [١٨]

وقد اكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على حرية الصحافة والاعلام كجزء اساس من الرقابة الشعبية واهمية مؤسسات المجتمع المدني والتظاهرات السلمية وذلك في المادة (٣٨) التي تنص على (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب اولا –حرية التعبير عن الراي بكل الوسائل .ثانيا–حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر. ثالثا–حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون) وكانت الرقابة الشعبية فاعلة في استقالة بعض المحافظين على ارض الواقع نتيجة تردي الواقع الخدمي في المحافظات ومنهم محافظ بابل سلمان ناصر الزركاني وكذلك المظاهرات التي حدثت في البصرة وترتب عليها استقالة محافظ البصرة عبود شلتاغ.[١٩]

ثانيا – الرقابة الادارية

مارست الحكومة الاتحادية رقابتها على الهيئات المحلية رغم اقرار الدستور بعدم خضوع هذه الهيئات لسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وتمثلت هذه الرقابة كما اشار اليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ من خلال الاتي :-

١-رقابة رئيس الجمهورية

تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام النيابي البرلماني والذي يقوم على اساس تكوين السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولما كان منصب رئيس الجمهورية منصب شرفي بروتوكولي فهو رمز وحدة الوطن [٢٠] فرئيس مجلس الوزراء هو الذي تكون بيده القوة الفعلية في ممارسة السلطة التنفيذية ..واشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الى دور رقابي يمارسه رئيس الجمهورية في اصدار الامر الخاص بتعين المحافظ وفق المادة (٢٦/اولا) منه التي تنص على (يصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه) وعليه فأن رئيس الجمهورية ملزم باصدار ذلك المرسوم خلال المدة القانونية وهي (١٥) يوما ولكن السؤال الذي يطرح في حال رفض رئيس الجمهورية اصدار امر تعيين المحافظ خلال هذه الفتره ؟ ان الاجابة تكمن في ان رئيس الجمهورية قد يمتنع عن اصدار المرسوم الجمهوري لوجود خلاف سياسي او قانوني كأن يخالف مجلس المحافظة القانون وينتخب محافظ لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبه فيقوم رئيس الجمهورية بنقض امر تعيين المحافظ على ان يكون النقض مبنيا على اسباب موضوعية وقد حسم مجلس شورى الدولة هذا الاشكال في قراره المرقم (٧٦ /٢٠٠٩ الحالة الثانية عشر) اذ جاء فيه ان مجلس شورى الدولة يرى :- [٢١]

-ان انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو اخلال جسيم وخطير بواجباته ومن حق مجلس الرئاسة ان يرفض التعيين اذا تحقق ان الشروط القانونية غير مستوفيه .

-ان مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق احكام القانون ولا يجوز للمحافظ ان يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه.

–ان المحافظ المنتهيه ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشرة المحافظ الجديد.

–ان نائب المحافظ الجديد ينتخبه المجلس الجديد ويعين من المحافظ الجديد ولا يحق للمحافظ المنتهيه ولايته تعيين نائب محافظ جديد .

٢– رقابة رئيس مجلس الوزراء

يعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة [٢٢] ويمارس رئيس مجلس الوزراء رقابة غير مباشرة اشار اليها قانون المحافظات النافذ وتتمثل في اقتراح اقالة المحافظ كما نصت على ذلك المادة (٧/ثامنا / ١) الانفة الذكر من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ . ومن الامثلة الواقعية اقتراح رئيس مجلس الوزراء د. حيدر العبادي اقالة محافظ كركوك نجم الدين كريم . وتظهر ايضا رقابة مجلس الوزراء من خلال اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظه وهم المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الاجهزة الامنية في حدود المحافظة وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص [٢٣] وكذلك من خلال الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات اذ نصت المادة (٤٥–اولا) على ان تؤسس هيئة تسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء(البلديات والاشغال العامه، الاعمار والاسكان، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية ، الصحة ، التخطيط، الزراعة ، المالية ، الرياضة والشباب) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات اذ تتولى التنسيق بين المحافظات ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها ..

ويمارس الوزراء دورهم الرقابي في اختيار شخص من بين ثلاثة اشخاص لشغل احد المناصب العليا في المحافظة كالمدراء العاميين ورؤساء الدوائر والاجهزة الامنية ويحق للوزير المختص كذلك ان يقدم اقتراحا الى مجلس الوزراء بإقالة

احد الاشخاص من اصحاب المناصب العليا وبموافقة مجلس الوزراء في ذلك.[٢٤]

ثالثا– الرقابة القضائية

تتكون السلطة القضائية في العراق وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التميز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقا للقانون [٢٥] واهم الجهات القضائية التي تمارس الرقابة وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ هي :–

١–المحكمة الاتحادية العليا

تشكلت هذه المحكمة استنادا الى المادة (٤٤،ب) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وقد صدر الامر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا وتم العمل به ونص الدستور العراقي على ان قرارات هذه المحكمة باتة وملزمة لجميع السلطات في الدولة[٢٦]واما الرقابة التي تمارسها هذه المحكمة هي :–

–الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي وجاء ذلك في المادة (٩٣/رابعا) من الدستور في الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية .

–النظر في الطعن بقرار حل المجالس المحلية اذ اشارت المادة (٢٠/ثالثا) من القانون الى (للمجلس المنحل او لثلث اعضائه ان يعترض على قرار الحل امام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيله لديها .)

–النظر في القرارات التي يعترض عليها المحافظ وذلك وفق المادة (٣١/احد عشر/١) التي (تنص على للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة

او المجلس المحلي في حال مخالفة الدستور والقوانين النافذه او اذا لم تكن من اختصاصات المجلس او للخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة) .

٢-رقابة القضاء الاداري والعادي

تعد هذه المحكمة جهاز اداري ينظر في الطعون والقرارات الادارية وهو تابع لمجلس شورى الدولة وتم انشاؤها بعد صدور قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ اذ ادرك المشرع اهمية انشاء جهاز قضاء اداري الى جانب القضاء العادي واصبح النظام القضائي مزدوج بوجود ذلك .لاهميته في حماية مصالح الدولة العامة وحسن سيرها وحماية حقوق الافراد [٢٧] وتتمثل كذلك رقابة القضاء الاداري في النظر بالطعون التي يقدمها اعضاء مجلس المحافظة وفق المادة (٦/ثالثا) (لعضو المجلس الطعن بقرار انهاء العضوية امام محكمة القضاء الاداري خلال ٣٠ يوما من تاريخ تبلغه بالقرار)

اما رقابة القضاء العادي فهي تركز على الافعال الصادره عن اعضاء مجلس المحافظة والمجالس المحلية وتصرفاتهم والتي تعد جرائم فينظر فيها القانون كالرشوة والاختلاس وخيانة الامانه وغير ذلك [٢٨]

رابعا – رقابة الهيئات المستقلة

اوجد المشرع العراقي اجهزة رقابية متخصصه اختصاصا دقيقا في الرقابة على هيئات الحكم المحلي ومكافحة الفساد المالي والاداري بكافة اشكاله وابرز هذه الاجهزة هي :-

١-ديوان الرقابة المالية

يتولى ديوان الرقابة المالية ممارسة الرقابة المالية والادارية استنادا الى دستور عام ٢٠٠٥ الذي اعطاه الاستقلال المالي والاداري[٢٩]ووفقا لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ فقد عرف ديوان الرقابة بأنه هيأة مستقلة ماليا واداريا له شخصية معنوية ويعد اعلى هيأة رقابية

ومالية ويرتبط بعمل مجلس النواب ويمثله رئيس الديوان او من يخوله [٣٠] واما الرقابة التي يمارسها الديوان بوصفه جهاز رقابي مستقل فقد اشار قانون المحافظات في المادة (٤٧) منه الى (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكله بموجب احكام الدستور) غير ان الاشكال الذي حدث في ان قانون المحافظات اخضع المجالس لرقابة مجلس النواب في المادة (٢/ثانيا) من القانون .وفي نفس الوقت اخضع المجالس لرقابة مجلس النواب وقد اجاب مجلس شورى الدولة عن ذلك بأن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات لا تتعارض مع رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية.[٣١]

٢-رقابة هيأة النزاهة

وهي جهاز حكومي مستقل تتولى التحقيق في قضايا الفساد وتلقي المشاكل والاتهامات تأسست بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقته رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ ونص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اعتبارها من الهيئات المستقلة وفق المادة ١٠٢ التي نصت على (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا للانتخابات وهيأة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون) وصدر بذلك قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ويكون رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات[٣٢]وتتبع هذه الهيأة وسائل في الرقابة على مجالس المحافظات ومنها الشكاوى والاخبارات اذ يقدم المواطنين شكاوى ضد الموظفين العاملين في المجالس المحلية ضد اي عمل اداري يمثل مخالفة معينه [٣٣]وكذلك من خلال التحقيق في قضايا الفساد التي تدخل في اختصاصاتها والحفاظ على المال العام .

المطلب الثاني: نمط علاقة تعاوني

تنوعت اشكال وصور التعاون بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية وفقا لاختصاصات ومتطلبات كل مرحلة وهناك عوامل وراء هذا التنوع ومنها دوافع التعاون والظروف التي دعت الى ذلك ودرجة وتقبل واستعداد وحدات الحكم المحلي للتعاون مع بعضها [٣٤] واهم جوانب علاقه التعاون التي رسمها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م تتمثل في :-

اولا- التعاون في المجال التشريعي

بما ان السلطة التشريعية وفق الدستور النافذ تتكون من مجلسي النواب والاتحاد وهذا الاخير لم يجرى تشكيله الى الان فأننا سنقتصر على بحث العلاقه بين مجلس النواب ومجالس المحافظات وضمن هذا الاطار فأن العلاقه تتمثل في توحيد التشريعات وعدم تعارضها مع النصوص الدستورية والقانونية من اجل الحفاظ على الوحده السياسية والقانونية التي تعد من اهم الاهداف التي تسعى الى تحقيقها السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات [٣٥] وقد اعطى المشرع العادي صلاحية اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية [٣٦] وهذه العلاقة يحددها مبدأ (سمو وعلوية الدستور)* وهو مبدأ دستوريا تقره جميع الدساتير والجهات القضائية في العالم وهذا المبدأ يجعل الدستور اعلى واسمى القوانين في البلاد ويترتب على الاخذ به عدة نتائج هامه تتمثل في عدم جواز تشريع اي قانون يتعارض مع هذا الدستور سواء كان تشريعا مركزيا اتحاديا او اقليميا محليا وعند مخالفة هذه القاعدة يحكم القضاء ب (عدم دستورية التشريع).ويعد باطلا كل دستور اقليمي او اي نص قانوني تشريعي اذ تعارض مع احكام هذا الدستور وعلى اساس هذا المبدأ تأسس مبدأ (التدرج القانوني) الذي يجعل القاعدة القانونية الادنى خاضعة للقاعدة القانونية الاعلى والاولوية تكون للقانون الاعلى في حالة التناقض

والاختلاف مع القانون الادنى وبموجب هذا التدرج يتم حماية النظام القانوني العام في الدولة واستقراره وبذلك فأن احترام المبادئ الدستورية المتفق عليها فقها وقضاءً ينبغي ان لا يتعارض مع التشريعات الصادره عن السلطة التشريعية الاتحادية او المحلية مع الدستور النافذ وفي الوقت ذاته ينبغي ان لا تتعارض التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات مع القوانين الاتحادية وفي حالة وجود تعارض فالأولوية ينبغي ان تكون للقانون الاتحادي الا ان المشرع العراقي شذ عن ذلك عندما جعل الاولوية للأقاليم والمحافظات عند الخلاف مع القانون الاتحادي في غير الاختصاصات الحصرية [٣٧].

وفي اطار هذه العلاقة نجد ان السلطة التشريعية الاتحادية وفق الدستور النافذ في المادة(٦١/اولا) تختص بتشريع القوانين الاتحادية فيطرح التساؤل في هذا الصدد في ان مجلس المحافظة هل بحاجة الى اصدار القوانين او القرارات اثناء قيامه بأعماله ؟ عند الرجوع الى اختصاصات مجلس المحافظة التي نص عليها قانون المحافظات النافذ في المادة (٧/ثالثا) منه نجد ان مجلس المحافظة عند قيامه بأعماله لا يحتاج الى اصدار قوانين فالاختصاصات التي يمارسها من انتخاب رئيس المجلس واقالته ونائبه واعداد مشروع الموازنة الخاصة ...الخ كلها ذات طبيعة ادارية لا تحتاج الى اصدار قوانين لان القوانين هي قواعد تصدر لتنظيم امور اقتصادية او ادارية او مالية او سياسية لم تنظم من قبل او لتعديل قوانين قائمه بموجب قوانين جديدة ،واما الاعمال التي يقوم بها مجلس المحافظة فهي تأتي تنفيذا للقوانين التي تضعها السلطة الاتحادية الامر الذي يمكن معه القول بصلاحية مجلس المحافظة في اصدار قرارات لتضعها موضع التنفيذ وتسبغ عليها القوة الملزمة [٣٨] وهناك مبدأ اخر يحكم العلاقة وهو مبدأ (التكاملية بين القانون الاتحادي والقانون المحلي)والذي يعني ان المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدوده ضمن نطاق الوحده الادارية فأي تشريع يتعدى هذه الممارسه يكون باطلا ومخالفا للدستور والقوانين فلا بد من ان يكون هذا التشريع متكاملا مع القوانين الاتحادية ويتفق معها ولتقريب المعنى نأخذ مثال في ذلك صدور قانون (تشريع)من مجلس محافظة بغداد يفرض غرامه ماليه على فتح مقاهي

الانترنت دون اجازة مسبقه من جهة معينة فإذا امتنع المخالف لهذا القانون عن دفع الغرامه فما هو الحل في ذلك ؟ يمكن هنا تفعيل القوانين الاتحادية التي تحاسب المتخلفين عن دفع هذه الديون والغرامات الحكومية وتطبيقها بحق المخالف[٣٩] فالتكامليه هنا ان التشريعات المحلية تتكامل مع التشريعات الاتحادية لكي يمكن تنفيذها وتطبيقها .

وهذا يعني ان الاستقلالية التي منحت لمجالس المحافظات لتفعيل دورها وممارسة صلاحياتها والاستجابة لحاجات السكان المحليين وتلبية متطلباتهم امر هام ولذا في حال تجاوزها صلاحياتها التي حددها لها القانون او اهمالها في ممارسة دورها فأنها تتعرض للمساءلة القانونية وتتضح هذه العلاقه من خلال ان القوانين التي تنظم عمل مجالس المحافظات تسن من قبل اجهزة الادارة المركزية وتتمتع السلطة الاتحادية بسلطة الحلول فهي تستطيع حل مجلس المحافظة في حالة عدم قيامه بدوره المحدد قانونا او في حالة تجاوزه الصلاحيات المحدده له بموجب الدستور الاتحادي والقوانين النافذة .وبذلك فان العلاقة بين السلطة التشريعية الاتحادية والتشريعات المحلية لمجالس المحافظات علاقة تعاونيه اذ لا يمكن تنفيذ التشريعات المحلية من دون الرجوع الى القوانين الاتحادية والتي يجب ان تتكامل معها لكي يمكن تنفيذها . [٤٠].

ثانيا– التعاون في المجال التنفيذي

ان السلطة التنفيذية الاتحادية وفق الدستور النافذ تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وبما ان اللامركزية الادارية تقوم على اساس تقاسم الوظيفة الادارية بين الحكومة الاتحادية والهيئات المحلية المنتخبه من ابناء السكان المحليين التي يكون مجلس المحافظة فيها الجهاز التشريعي والرقابي ويتولى اعمال المداوله والتقرير ومن الجهاز التنفيذي الذي يقوم باعمال التنفيذ للقرارات التي يصدرها المجلس المحلي وابرز جوانب العلاقه في هذا المجال هي :–

أ–التعاون في مجال تفويض الاختصاصات : اذ رسم الدستور النافذ طريقا للتعاون بين السلطة التنفيذية الاتحادية ومجالس المحافظات في اطار تفويض*الصلاحيات وفق ما

نصت عليه المادة (١٢٣) منه على (يجوز تفويض سلطات الحكومه الاتحاديه للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون) ويلاحظ ان هذا النص جعل الحكومة الاتحادية في مستوى الهيئات المحليه في المحافظة وهذا امر غريب لان التفويض يكون من الاعلى الى الادنى وليس العكس فضلا من ان هناك اختصاصات حصريه للحكومه الاتحادية وردت في المادة (١١٠) من الدستور اعلاه لا يمكن ان تفوض للإقليم او المحافظات التي لم تنتظم في اقليم بمباشرتها [٤١] ويلاحظ ان المشرع العراقي لم يكن بصدد اقرار مبدأ تفويض الاختصاص[*] المعروف في القانون الاداري لان هذا التفويض لا يحتاج الى موافقة الطرفين بل هو امر يصدر من الاعلى الى الادنى والحال ان المشرع في المادة (١٢٣) اشترط موافقة الطرفين الذي يجعله اقرب الى الاتفاق ولذا كان المشرع بصدد اتباع نظام شبيه بنظام تفويض الاختصاصات لكنه اشترط موافقة الطرفين [٤٢] ومن جهة اخرى يسجل حول هذه المادة ان المشرع لم يحدد الجهه المفوض اليها هل هي مجلس المحافظة ام المحافظ ؟ كما ان التفويض في مجال القانون العام جائز بناء على نص صريح ويكون من الاعلى الى الاسفل ولا يمكن ان يحصل العكس وتفويض الاختصاص يجب ان يكون جزئيا لا كليا فإذا كان كليا فأنه يعد تنازلا عن ممارسة الاختصاص كما انه يكون بناء على اتفاق جهتين اداريتين امراً نادر الحصول في الحياة اليومية [٤٣]وبذلك تكون الصيغة العملية لهذا التفويض هو ان يتفق الطرفان على تعهد وزارة معنيه مثل وزارة التجارة ببعض الصلاحيات كتجهيز مواد البطاقة التموينية الى المحافظات وبالعكس يمكن ان تفوض المحافظات بعض صلاحياتها الى فروع الوزارات عندما تدرك اهمية ذلك وقد حصل ذلك في الواقع عندما قررت وزارة التربية بسبب تلكؤ تنفيذ المشاريع المحالة مباشرة من الوزارة حول بناء المدارس في محافظة ميسان الى تحويل المبالغ المخصصة لأنشاء المدارس الى الحكومات المحلية لأجل التعاقد على تنفيذها من قبلها وتحت اشرافها[٤٤]وبشكل عام فأن نص المادة (١٢٣) يشكل مخالفة صريحة لما هو متعارف في الدول التي تتبنى النظام الفيدرالي حيث التفويض في المجال

التشريعي والاداري للمستويات المختلفة من الحكومة الفيدرالية الى المستويات الادنى منها وليس العكس من الادنى الى الاسفل [٤٥]

ب–تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية : يظهر وجه تعاون اخر ضمن نصوص الدستور النافذ وهو ما نصت عليه المادة (١٢١/رابعا) حول تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسيه لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية وكما سبق ان قيام الاقاليم بهذه الشؤون يدخل ضمن الشؤون الخارجية لاختصاصات السلطة الاتحادية في المادة (١١٠)من الدستور اذ المعروف ان اغلب دول العالم تركز فيها الحكومة الاتحادية على الشؤون الخارجية والدفاع والامن الداخلي والتعليم والبنى التحتية الاقتصادية والصحة وقد احدثت المادة (١٢١/رابعا) ارباكا في هذا الاختصاص عندما سمحت للأقاليم والمحافظات بفتح مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية [٤٦] فإذا كان الاختصاص الحصري في رسم السياسة الخارجية ممنوح للحكومة الاتحادية فلماذا نفرض عليها تأسيس مكاتب ممثله للأقاليم والمحافظات في الممثليات الدبلوماسية ؟ وهو امر يتعارض مع وحدة التمثيل الدبلوماسي للدولة [٤٧] وربما كانت الفكرة التي تبناها المشرع الدستوري في ذلك الى ان المعتاد في جميع الفيدراليات لدول العالم ان تقوم الهيئات الادارية في الوحدات المكونه لها بوظائف الفيدرالية سواء كان ذلك رسميا او تبعا لإجراءات غير رسميه ومن ضمنها ادارة المنح والمساعدات [٤٨] ويلاحظ ان نص المادة اعلاه يثير تساؤلات عن الجهه التي تؤسس هذا المكتب هل هو مجلس المحافظة ؟ وهل هي الاغلبيه المطلوبه لتأسيس هذا المكتب وعلى من تقع نفقات هذه المكاتب هل على الحكومة الاتحادية ام على المحافظة وهل يحتاج تأسيس هكذا مكاتب الى موافقة الحكومة الاتحادية ام فقط التنسيق معها ؟ ولم نرى دستور عام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد اجاب عن هذه التساؤلات الا ان هناك رأي يرى ان هذه المكاتب مهمتها متابعة شؤون المحافظات لذا من الاجدر ان تكون نفقاتها على عاتق هذه المحافظات وكذلك تأسيسها يكون بقرار من مجلس المحافظة بعد ترشيح اعضاءه من قبل المحافظ بنفس الاليه التي رسمت اختيار

اصحاب المناصب العليا واما بخصوص الحصول على موافقة الحكومة الاتحادية فأن الدستور النافذ منح المحافظات هذا الاختصاص ولم يعلقه على موافقة الحكومة الاتحادية وبالتالي فأن المطلق يجري على اطلاقه ولابد من وجود تنسيق بين المحافظات والحكومة في تأسيس هذه المكاتب .[٤٩]

ج- رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنيه في مجال تطوير الخطط المتعلقه بالمحافظة[٥٠] وقد خص المشرع العادي مجلس المحافظة بصلاحيات تدخل ضمن مجال التخطيط ورسم السياسة العامة ومنها ما جاء في رسم السياسة العامة للمحافظة وكذلك ما جاء في المادة (٧/خامس عشر) في تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافه ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنميه الوطنيه . ويلاحظ ان النص المتقدم يشير الى مدلول واحد يتلائم مع ما جاء في المادة (٧/رابعا) وهو وضع الخطط الاستراتيجية ورسم السياسة العامة للمحافظة لذا كان الاجدر للمشرع ان يدمج النصان في نص واحد منعا للتكرار وكذلك ما يدخل ضمن هذا الاختصاص هو التصديق على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية [٥١].

د-الهيئة العليا للتنسيق(*) بين المحافظات : ويمكن ان نجد جانب اخر من العلاقة بين السلطة التنفيذية الاتحادية ومجالس المحافظات من خلال هذه الهيئة التي تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والاشغال العامة ،الاعمار والاسكان ،العمل والشؤون الاجتماعية ،التربية ،الصحة ،التخطيط ،الزراعة ،المالية ،الشباب والرياضة)ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات[٥٢]ويمكن بيان اهمية هذه الهيأة التنسيقية بالرجوع الى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(٣٨/اتحادية / ٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٧/٢٠ والذي نص على (ان المحافظات غير المرتبطة بإقليم اصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع القرارات التي تصدر عن الهيأة المنصوص عليها في المادة(٤٥/اولا) من قانون المحافظات غير

المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ [٥٣] ونجد ان قرار المحكمة هذا لا ينسجم مع المادة (١٢٢/ خامسا) من الدستور النافذ التي قضت بعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزارة ، وكون هذه الهيأة التنسيقية برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعليه فأن القرارات التي تصدرها الهيأة لا تلزم مجالس المحافظات بخضوعها استنادا الى المادة اعلاه . وتأتي مهمة هذه الهيأة في النظر الى شؤون المحافظات وادارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات على ان تجتمع كل ستين يوما اذ دعت الضرورة لذلك كما انها تأتي منسجمة مع المادة (٧٨) من الدستور النافذ والتي تعتبر رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق في اقالة الوزراء بموافقة مجلس الوزراء[٥٤] ومن مهمتها ايضا التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها واداراتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها ووضع اليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في المواد (١١٢-١١٣-١١٤) من الدستور والنظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل ادارة المحافظات وفق احكام المادة (١٢٣) من الدستور [٥٥] ومن الجدير بالذكر ان المشاريع الاستثمارية المخصصة للمحافظة والتي تنفذ من قبل دوائر الوزارات هي مشاريع اتحادية وليست محلية مما يتطلب ذلك من مجالس المحافظات ان تضع خططها ومشاريعها المحلية على نحو لا يتعارض مع الخطط والمشاريع الاتحادية [٥٦].

المطلب الثالث: نمط علاقة تداخلي

ان تداخل الاختصاصات اصبح يشكل ازمة دستورية وقانونية مما يربك بالنتيجة عمل الادارات المحلية في العراق ويثار التساؤل في ان الدستور النافذ قد حدد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة (١١٠) منه وبين الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٤) فمن اين يأتي هذا التداخل هل هو خلل في النصوص

الدستورية والقانونية ام وجود مؤثرات ومصالح تدفع الى الابتعاد عن الالتزام بهذه النصوص وحدوث التداخل عند تطبيقها ما بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات ؟في الحقيقة نجد ان هناك اسباب ادت الى ان يكون هناك تداخل عند ممارسة هذه الاختصاصات وسنتاول ما يلي :-

اولا – اسباب حدوث تداخل الاختصاصات وتتمثل في :-

١-ضعف المنظومة التشريعية : اذ يشكل ضعف المؤسسة التشريعية سبب رئيسي في حدوث التداخل فهناك العديد من القوانين التي لم يتم سنها الى الان والتي تعزز (مجالس المحافظات) مما جعل هناك فراغ تشريعي بين هذه المجالس والسلطة الاتحاديه في اطار تعزيز اللامركزية الادارية ومن ابرز هذه القوانين ما نص عليه الدستور النافذ في تشكيل هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسة الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية ويكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون [٥٧] كذلك العمل على تأسيس هيئه عامه لمراقبة تخصيص الواردات الاتحاديه والتي تتكون من خبراء الحكومه الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها لتحقيق العدالة في توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتحقق من الاستخدام الافضل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم[٥٨] ويلاحظ من ذلك ان رغم اهمية تشكيل هذه الهيئات الا انه لم يتم سن قانون الى الان من قبل مجلس النواب مما يسجل اشارة واضحة على ضعف المنظومة التشريعية وعدم التكاملية في اصدار القوانين فالدستور ينص على تنظيم وضع ما في قانون تسنه السلطة التشريعية الاتحادية لاحقا الا ان النص الدستوري يبقى معطلا لعدم وجود قانون ينظمه .

٢-ضعف الصياغة التشريعية [*] : تشكل سببا اخر من اسباب حدوث تداخل الاختصاصات فأن المنظومه التشريعية واجهت عدة تناقضات ومن اهمها هو وجود قوانين

سنت قبل عام ٢٠٠٣ تتميز بقوة ونفاذ الحكومة المركزية ما يحد وبدرجة كبيره من السير نحو ترسيخ نظام اللامركزية الادارية فضلا عن وجود تعارض وتناقض في كثير من القوانين العراقيه ما يجعل مهمة مجلس النواب في تشريع قوانين سليمه امراً صعبا في ظل عدم وجود اراده حقيقيه لحل هذه التناقضات [٥٩] ويتمثل ضعف هذه الصياغه التشريعيه في الخلط ما بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية فالواضح ان الاولى تتعلق بنطاق ممارسة الوظيفة الادارية وتدخل ضمن نطاق اللامركزية الادارية بينما اللامركزية السياسية تقوم على اساس تقاسم الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بين السلطة الاتحادية والاقاليم ، والتداخل في الصلاحيات لم يشفع له وجود احترام حقيقي للمرجعيه السياسية الدستورية وعليه يبقى الدستور معطلا عندما تتعارض مصلحة هذا الطرف او ذاك مما اوجد حالة من الانتقائية في التعامل مع الدستور [٦٠]وبذلك فأن عدم بيان المشرع للمبادئ التي تنظم اللامركزية الادارية بشكل واضح في الدستور النافذ وهدم ركن مهم من اركانها وهو الرقابة يمثل عيب اخر من عيوب الصياغة التشريعية فضلا عن غموض النصوص الدستورية وترك بيان تفاصيلها للمشرع العادي وهو الاخر نتيجة غموض النصوص الواردة في الدستور اتجه الى اتجاه اخر في اخضاع هذه المجالس لرقابة مجلس النواب.ونصه في قانون المحافظات النافذ على تمتع مجالس المحافظات بسلطة اصدار التشريعات المحلية مما يدل على الخلط الواضح وعدم فهم المبادئ الاساسية التي تقوم عليها اللامركزية الادارية والسياسية .وهناك عيب تمثل في ان المشرع الدستوري جعل عنوان الباب الخامس من الدستور (سلطات الاقاليم) الا ان هذا العنوان لا ينسجم مع محتوى ومضمون هذا الباب لان مواده عالجت كل ما يتعلق بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لذلك ينبغي ان يكون محتواه موافق لما جاء به عنوانه اعلاه [٦١] وهذه كانت ابرز الاسباب التي وجدناها عند مطالعة نصوص الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ .

ثانيا: مظاهر تداخل الاختصاصات

يمكن ان نجد ابرز مظاهر التداخل في :-

١- الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات : والتي يقصد بها الاختصاصات التي تكون محل تداخل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الوحدات المشكلة للاتحاد وتحديدها في الدستور يحقق مزايا هامه ومنها المرونه في توزيع الاختصاصات وتقديم الخدمات للحكومات المحلية [٦٢] وقد حدد الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم بأنها : (اولا-ادارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمه في اقليم وتنظم بقانون ،ثانيا-تنظيم مصادر الطاقه الكهربائيه الرئيسيه وتوزيعها ،ثالثا-رسم السياسة البيئيه لضمان حماية البيئه من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمه في اقليم ،رابعا-رسم سياسات التنمية والتخطيط العام ،خامسا-رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ،سادسا-رسم السياسه التعليميه والتربويه العامه بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ،سابعا-رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها وينظم ذلك بقانون) [٦٣] وان القصد من جعل هذه الاختصاصات مشتركة لتحقيق اغراض عدة منها تمكين الولايات والاقاليم حق التصرف واخضاعها الى نوع من الرقابة الاتحادية كضرورة حصول الولايات على موافقة دولة الاتحاد قبل التصرف في امر معين وقد يكون تخويل الحكومة الاتحادية وضع الاسس العامة والمبادئ الرئيسية على ان تترك التفصيلات واجراءات تنفيذها للأقاليم [٦٤] ويلاحظ ان المشرع الدستوري عند توزيعه للاختصاصات فأنه جعل اختصاصات الاقاليم عامة وجعل اختصاصات السلطة الاتحادية حصرية وهذا مخالف لما هو متبع في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم لاسيما عندما تكون الدولة الفيدرالية قد نشأت من تحول دولة بسيطة الى دولة مركبة وهذا الاتجاه ربما جاء نتيجة الافراط في تركيز المركزية في ظل نظام الحكم قبل عام٢٠٠٣ وتمتع اقليم كردستان باستقلال شبه تام لانه امتلك شعبا واقليما وسلطة سياسية واسباب داخليه واخرى دولية[٦٥] ويلاحظ من نص المادة اعلاه على ان الاختصاصات جاءت مشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم الا انها وفي استعراضها

لبعض هذه الاختصاصات اشركت المحافظات غير المنتظمة في اقليم بها فجاء شيئا غريبا لان المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية والاختصاصات التي تمارسها اختصاصات دستورية تكفل القانون بها لا الدستور وعليه فأن زج المحافظات في ممارسة نفس اختصاصات الاقليم يعد خلطا بين نظامي الفيدرالية واللامركزية الادارية وطمس معالمها بمعنى ان المشرع الدستوري ساوى في ذلك بين الاقاليم والمحافظات غير المتنظمة في اقليم في ممارسة الاختصاصات التي لم يحصرها الدستور وهذا لا يجوز لان الاقاليم لها نظامها الخاص بها كما يلاحظ ايضا ان النص الوارد في المادة (١١٤) معيب من حيث الصياغة القانونية اذ استخدم عبارات مرنه ستؤدي الى ظهور مشكلات وخلافات كثيرة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات فاذا كانت هذه الاختصاصات مشتركة فلماذا الاحاله في صدر كل بند الى السلطة الاتحادية كالقول ادارة الجمارك بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية .. الخ وهذا يعني ان السلطة الاتحادية هي التي ترسم فكان الافضل الاشتراك من خلال التنفيذ وليس التشريع ولعل السبب في جعل هذه الاختصاصات مشتركة لأنها تقع على ارض الاقاليم والمحافظات مما يتطلب ان يكون جهدا متكاملا في ادارتها مثال ذلك (ادارة الجمارك) تقع على الحدود وفي المنافذ الحدودية ويكون تنظيمها وجهازها وقوانينها من مهام السلطة الاتحادية ولكن المشرع يرى ان الادارة فيها تكون بالتنسيق مع الاقاليم والمحافظات التي تقع في حدودها تلك المنافذ وكذلك تنظيم الطاقة الكهربائية فأنها من الخدمات الهامة لذلك فان عدم توفرها يؤدي بالمواطنين الى التظاهر مطالبين السلطة الاتحادية بالكهرباء ولان مصادر الطاقة وتوفيرها يحتاج الى خبرات فنيه وقدرات بشريه وامكانيات ماليه فليس بوسع المحافظات القيام بها ولان السلطة الاتحادية هي المسؤولة عن تنظيم محطات التوليد والتوزيع يأتي هنا دور الاقاليم والمحافظات في تنظيم الطاقة الرئيسية وتوزيعها وهكذا بقية الاختصاصات التي نظمها المشرع العراقي في المادة(١١٤) من الدستور . [٦٦] وعليه فأن هذه الاختصاصات لا تمت للواقع الدستوري بشيء لان المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية والاختصاصات التي تمارسها اختصاصات

ادارية يتكفل القانون بتحديدها وعليه هذه ابرز مظاهر التداخل في تطبيق الاختصاصات التي حددها الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ .

المبحث الثاني: مستقبل العلاقة التفاعلية

ان واحدة من اهم مهام الحكومة الديمقراطية هو تطبيق اللامركزية الادارية وتحميل المسؤولية للحكومات المحلية والبلدية على ان تعمل على تنفيذ ما ترسمه لها الحكومة الاتحادية ضمن خطة التنمية المقررة [٦٧] وبعد بيان العلاقة بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات من كونها علاقه تاخذ شكل الرقابة والتعاون والتداخل فأن الحديث عن مستقبل هذه العلاقة يتمحور في افتراضات اساسية وهي :-

المطلب الاول : قوة الاطراف المحلية .

المطلب الثاني : تزايد قوة مركز السلطة الاتحادية .

المطلب الاول: تزايد قوة الاطراف المحلية

منح قانون التعديل الثاني رقم (١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعه ومن اهمها حلول المحافظة محل الوزارة التي نقلت صلاحياتها الى المحافظات اذ اطلق في (٥ آب / ٢٠١٣) قانون نقل الصلاحيات والذي تضمن نقل (٨) وزارات خدمية الى هذه المحافظات وفق المادة ٠(٤٥/اولا) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩ لسنة ٢٠١٣) تنص على (نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والاشغال العامة ،الاعمار والاسكان ،العمل والشؤون الاجتماعية ،التربية ، الصحة ،الزراعة ،المالية ، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين العاملين فيها في المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزرات في التخطيط للسياسة العامةمع التزام التشريع

بالتنفيذ خلال عامين من انطلاقة وبعدها تنقل الصلاحيات بحكم القانون الا ان هذه الصلاحيات لم تنقل وتم ايقافها بسبب قيام حكومة رئيس الوزراء السيد نوري المالكي بتقديم الطعن بالقانون امام المحكمة الاتحادية العليا [٦٨]ومن ثم جاءت حكومة رئيس الوزراء الدكتور حيدر العبادي المنتخبة في عام ٢٠١٤ وبادر الى تفعيل قانون نقل الصلاحيات وسحب الطعن من المحكمة الاتحادية العليا لغرض تحقيق الانسجام وتطبيقا لمبادئ اللامركزية الادارية [٦٩] الا ان السؤال الذي يطرح هل تم فعلا نقل الصلاحيات بشكل كامل الى المحافظات وفق الموعد الذي حدده القانون ام لا وهل تم الالتزام بتطبيق نص المادة (٤٥/ اولا) بعد اعادة تفعيل قانون نقل الصلاحيات عام ٢٠١٤ وهل سينجح المعنيين في المحافظات بالأعمال والصلاحيات التي ستنقل اليهم ؟

في البداية نشير الى ان المعنى الذي يفهم من نص المادة (٤٥/اولا) هو ان المحافظة تمارس صلاحيات ادارية على جميع الموظفين التابعين للوزارة التي نقلت صلاحياتها طبقا للقوانين التي تنظم عمل الوزارة ويكون للمحافظ سلطة الوزير المختص على جميع العاملين في المحافظة فيما يتعلق بشؤونهم الادارية والقانونية [٧٠] كما ان اجراء عملية نقل الصلاحيات ربما جاءت لتهدئة الوضع في المحافظات التي طالبت بإنشاء الاقاليم ومحاولة لإيقاف الدعوات المطالبة بإنشاء اقاليم كمحافظة البصرة [٧١]ويشر الواقع الى انه تم نقل صلاحيات (٣) وزارات فقط من مجموع (٨) وزارات وهي صلاحيات وزارة (التربية ، الصحة ، البلديات والاشغال العامة) رغم ان التعديل الثالث رقم (١٠لسنة٢٠١٨) لقانون المحافظات اعاد صلاحيات الدوائر الفرعية لوزراتي التربية والصحة من المحافظات بعد نقلها الى الوزارة الاتحادية ليصبح المجموع (٦) بدلا من (٨) وزارات تنقل صلاحياتها [٧٢] ورغم حداثة تجربة مجالس المحافظات فأن عملية نقل الصلاحيات تميزت ب البعد الايجابي والسلبي والتي يمكن اجمالها كالاتي:-

اولا- البعد الايجابي :-

١-تعد عملية نقل الصلاحيات ترسيخ لمقومات النظام الفيدرالي في العراق وتهيئة مستلزمات تحول بعض المحافظات الى اقاليم في مرحلة لاحقة وتخفيف قبضة الحكومة الاتحادية على الحكومات المحلية وتمكين الاخيرة من ادارة شؤونها وتشجيع المواطن على التفاعل الايجابي مع السلطات المحلية وتحديد الجهة التي تمتنع عن تقديم الخدمات الاساسية [٧٣]

٢-في الجانب الامني يساعد نقل الصلاحيات المحافظات من نصب منظوماتها الامنية وشراء الاجهزة الكاشفة وتطوير الاجهزة الاستخبارية ويساعدها على التنسيق المعلوماتي والامني مع المحافظات المجاورة دون اللجوء الى الحكومة الاتحادية التي تضع الخطط الامنية للمحافظات وتعيين كبار المسؤولين الامنين فيها والتي تقرر صرف المنح المالية مما يؤدى الى تأخرها وضعف تنفيذها لذلك وعدم التفرغ للمسائل القومية [٧٤]

٣-ومن غايات نقل الصلاحيات هو ان تنهض مجالس المحافظات بمسؤولياتها وفك التداخل بين عمل هذه المجالس وعمل الوزارات الخاصة التي يوجد فيها تشابه وتداخل في اكثر من وزارة يصل الى حد التقاطع في العمل وكذلك يجعل مجالس المحافظات ملبية لمطالب سكان المحافظة وتقوم بتقليل الاجراءات الروتينية بين المواطن وما يريده من الحكومة خصوصا وان المواطن العراقي لا يزال يلقي اللوم في جوانب خدمية على عاتق الحكومة الاتحادية بينما هي من صميم عمل مجالس المحافظات وبذلك فأن عملية نقل الصلاحيات يعد الوسيله لتنظيم شكل النظام السياسي وتحقيق التوازن بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات[٧٥]

٤-الوسيلة الافضل لمواجهة اخطار الانفصال والتقسيم وان نقل (٦ الى ٨) وزارات اتحادية بموجب التعديلين الثاني والثالث لقانون المحافظات النافذ يمثل انتقاله في النظام الاداري والسياسي في البلد الامر الذي سيأخذ بعدا

سياسيا واقتصاديا ويولد مساحة وتنافسا ايجابيا وفعالا بين المحافظات مما يؤدي الى تطوير وسائل التنمية [٧٦]

٥- ان الصلاحيات التي تخول ممثل السلطة الاتحادية في المحافظة لها فائدتان وهما :- [٧٧]

أ-تسهيل سير العمل داخل المحافظة فيخف الضغط المتواصل على الوزير الذي تمنعه اشغاله عن دراسة كل معاملة ترد اليه فيتولاها عنه ممثله في المحافظة .

ب-ان الممثل المحلي(مجلس وديوان المحافظة)[*] في الاشراف على الشؤون المحلية وتصريف اعمالها فأنه يعالج الحاجات المحلية ويوفر المشقات على المواطنين بانتقالهم الى العاصمة دائما واضاعة وقتهم في مراجعة الدوائر المركزية ووضع رقابة جدية عن طريق التفتيش الصارم وبذلك لا تصدر اي قرارات واي تصرف الا في حدود القانون

ثانيا- البعد السلبي :-

رغم اهمية عملية نقل الصلاحيات الا ان القضية لم تحسم في هذا المجال بسبب عدم ادراك الصعوبات والتحديات التي تأتي ما بعد التخطيط لعملية النقل هذه فضلا عن عدم وضوح دور الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي تضم الوزرات المشمولة بتخويل الصلاحيات للمحافظات عملا بمبدأ اللامركزية الادارية الى جانب تأثيرات المحاصصة وابعاد التوافقات السياسية المعتمدة في العملية السياسية العراقية منذ عام ٢٠٠٣ لتنعكس مباشرة على طريقة توزيع المناصب والادوار على جميع انحاء الدولة [٧٨]لذا فان هذه التحديات التي تمثل البعد السلبي لهذه العملية تتمثل بما يلي :-

١-ان تخويل مجالس المحافظات الصلاحيات الواسعة سيؤدي الى عجز هذه المجالس عن القيام بمهامها ولا يتدخل المركز في ادارة هذه الشؤون التي هي من اختصاصاتها وذلك سيؤدي الى الارباك وتوقف العمل فيها [٧٩].

٢-اعتراض الوزراء في الوزارات على عملية نقل الصلاحيات اذ يشكل مخالفة قانونية ودستورية واضحه في حال امتنع الوزراء عن نقل الصلاحيات الى المحافظات وقد بين عضو اللجنة القانونية البرلمانية (سليم شوقي) ان البرلمان سيتخذ اجراءات في حال امتنع الوزراء على هذه العملية واهمها هي :- (٨٠)

أ- تقديم شكوى الى المحكمة الاتحادية العليا في حال عدم نقل تلك الصلاحيات من قبل الحكومة.

ب- يجمع مجلس النواب التواقيع لغرض مساءلة الوزارات الممتنعة حتى تحجب الثقة عن هؤلاء الوزراء.

ت- امكانية تطبيق قانون نقل الصلاحيات من قبل المحافظات الا انه قد لا يتحقق الهدف المرجو منه الا من خلال التنسيق مع تلك الوزارات .

٣-تعدد مصادر القرار اذ ان عملية نقل الصلاحيات للمحافظات غير المنتظمة في اقليم تنشأ مجموعة متنوعة من العلاقات القانونية بين الدوائر التي نقلت صلاحياتها ومجموعة من المؤسسات الاخرى كـ(علاقة الدائرة بالوزارة الاتحادية ، علاقة الدائرة بديوان المحافظة ،علاقة الدائرة بمجلس المحافظة ، علاقة الدائرة بالهيئة التنسيقية في المحافظة (*) ، علاقة الدائرة بالهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات) وهذه العلاقات المتعددة والمتنوعة تدخل الدائرة صاحبة الاختصاص في دوامة الارباك والضعف في حال تضارب القرارات مما يدفع رؤساء الدوائر الى محاولة التوفيق وارضاء كل الاطراف حتى لو كانت الحلول توفيقية على حساب القانون وطبيعة العمل الاداري ونوع الخدمات التي تقدمها نتيجة تعدد مراجعهم الوظيفية والجهات التي تتولى اعمال الرقابة عليهم وان المشرع لم يحدد سبل معالجة التضارب في قرارات وتعليمات الوزارات الاتحادية مع المحافظة او مجلس المحافظة (٨١)

٤-عدم استكمال الاستعدادات في كثير من المحافظات لنقل الصلاحيات رغم التصاريح التي يطلقها المحافظين بالانتهاء من هذه الاستعدادات فضلا عن الشلل وفوضى المخاطبات للخروج من التشابك والتقاطع بين الادارات المحلية والوزرات الاتحادية وتدخل مجالس المحافظات في القرارات وايقاف عشرات المشاريع الخدمية ومشكلات ادارية تواجه فك ارتباط الموظفين في الملاك العام لدوائر المحافظات بالوزارات الاتحادية والروتين والتعقيد وتأخر انجاز آلاف المعاملات[٨٢]

٥-هناك من يرى ان نقل الصلاحيات للمحافظات لن يقود الى تحقيق استقرار سياسي وانجاز حقيقي لهذه المحافظات بسبب الصراعات الحزبية والسياسية والتي ستكون على نحو اكثر شدة مع اول تجربة انتخابية في تلك المحافظات مع توسيع صلاحياتها وليس هناك من ضمانات من ان عمل مجالس المحافظات مع نقل الصلاحيات سيقود الى تقليص نسب الفساد الاداري والمالي وعدم الهدر بالموارد المالية والاهم من ذلك ليس نقل الصلاحيات فحسب بل ان الصلاحيات بيد من ستكون وكيف من الممكن ان تنفذ هذه المجالس السياسة العامة في المحافظة [٨٣]

٦-التلكؤ والارتباك في تطبيق نصوص قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ وعودة بعض الصلاحيات الى الوزارات بعد نقلها للمحافظات وذلك نتيجة فشل وعدم تهيؤ هذه المحافظات لتحمل المسؤوليات اذ اعلن ذلك وزيري التربية والصحة عن ايقاف نقل الصلاحيات الى المحافظات ووجه باعتماد الاجراءات الادارية التي كان معمول بها واعادة ربط المديريات العامة التابعة للتربية بالوزارة الاتحادية وكذلك وزيرة الصحة استنادا الى التعديل الثالث لقانون المحافظات النافذ باستثناء وزارتي التربية والصحة من عملية نقل الصلاحيات [٨٤]

اذا يتضح مما تقدم رغم الابعاد الايجابية والسلبية لعملية نقل الصلاحيات وتقوية الاطراف على حساب المركز فمتى ما توفرت المتطلبات اللازمة للمحافظات من كوادر فنية وخبرات ادارية فأنه سيتم النقل جزئيا للصلاحيات وذلك يعد تمهيدا للأقلمةوالفدرلة ويحسب نجاح ذلك للحكومة الاتحادية سياسيا لان العراق حاصل جمع محافظات ورئيس هذه الحكومة حصلت كتلته على النسبة الاكبر من المقاعد في كثير من المحافظات فمن المصلحة السياسية لكتلته ان تنجح في المحافظات لا ان تفشل [٨٥] وهذا يؤدي الى ان تصبح كل محافظة بعد نقل الصلاحيات اليها دولة مصغرة تكون اقوى بالنتيجة من المركز مما يعني ضعف الرقابة للسلطة الاتحادية على هذه الاطراف اي ضعف المركز وقوة الاطراف المحلية فتثبت بذلك صحة فرضيتنا في تزايد دور اللامركزية الادارية وقوة الاطراف ورغم ذلك نحن لا نتفق مع توسيع الصلاحيات في ظل هذه الفترة كما يبين الكاتب الشهير **FriedRiggs** (ان ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة وبذلك فأن منح صلاحيات ومسؤوليات واسعة واستقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي الى الركود أكثر منه الى التنمية) [٨٦] ..

المطلب الثاني: تزايد قوة مركز السلطة الاتحادية

الفرضية الثانية التي ننطلق منها لكي تكون العلاقة فعالة هي ان يتمتع المركز برقابة وقوة كافية تمكنه من اداء دوره الرقابي اذ ان رقابة السلطة الاتحادية ضرورة لا غنى عنها في الدولة الفيدرالية لحماية وحدة كيان الدولة وصيانته من التفتت لان اطلاق حرية السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة المركز قد يؤدي الى تفكك اركان الدولة وزعزعة كيانها اذ قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات ادارية الى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة [٨٧] ويلاحظ في العراق ضعف الرقابة على مجالس المحافظات وكما لاحظنا في الدول الفيدرالية نجد هناك

رقابة مشروعية تمارس على الاقاليم اي على مشروعية القوانين والقرارات التي تصدرها الاقاليم ومدى توافقها للدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية ورقابة مشروعية وملائمة على(مجالس المحافظات) اي مدى مطابقة القرار او التشريع المحلي للدستور والقانون ومدى ملائمته لحاجات المجتمع المحلي الا اننا في العراق لم نجد رقابة تمارس من المحكمة الاتحادية العليا او اي جهة قضائية اتحادية على (اقليم كردستان) فاختصاصها يقتصر على الفصل في المنازعات التي تحصل بين الاقاليم والمركز او بين الاقاليم والمحافظات كما جاء ذلك في الدستور النافذ [٨٨]اما المحافظات فرغم وجود نصوص قانون المحافظات النافذ برقابة مجلس النواب عليها الا ان الواقع العملي يشير الى ضعفه في اداء دوره الرقابي في ذلك .مما يعني ان السلطة الاتحادية في العراق لا تزال ضعيفة فهي لا تمارس رقابة على اقليم كردستان ورقابتها تجاه مجالس المحافظات ليست بالمستوى المطلوب ومن ثم فأنه يجب ان يتمتع المركز بقوة لا تصل الى الدكتاتورية وانما قوة فيها نوع من المرونة تحفظ لدولة الاتحاد هيبتها ووجودها وتمنعها من التحلل والتفكك .كذلك فأن تفعيل قوة السلطة الاتحادية ستعمل على تحقيق اداء مؤسسي ناجح في ادارة مجالس المحافظات ويمثل نجاحا اداريا وقياديا للحكومة الاتحادية التي تعد ضرورة اساسية لأسباب عديدة ومنها تأثيرات المتغيرات السياسية المحيطة بالعراق وكون الاقتصاد العراقي اقتصادا ريعيا يعتمد على النفط وعدم وجود مرتكزات اقتصادية متكاملة يمكن استثمارها بشكل جيد وعدم توافر الامكانات الفنية والعلمية والادارية عالية التخصص وعدم وجود قاعدة بيانات سياسية لتحقيق التنمية المحلية وهذا كله لا يمكن تحقيقه دون وجود دور للمركز الذي يمتلك قدرات علمية وتخطيطية تأخذ بنظر الاعتبار نهضة العراق بشكل متوازن [٨٩].

والعمل على تقوية مركز يمثل جميع الاطراف يؤدي الى تعزيز الوحدة والاعتراف بالسكان الرئيسين ودورهم داخل مؤسسات الحكومة المركزية وهذا يمكن ان يشمل :- (٩٠)

اولا – تعريف الدولة او المجتمع ككل باستخدام رموز مقبولة وطنيا كالحقوق ، العلم وغيرها والتضمين المناسب للرموز والتاريخ والدين واللغة الخاصة بالسكان المحليين .

ثانيا–تشجيع برامج وطنية تتبناها الحكومة الاتحادية مثل سوق مشترك او نظام وطني للرعاية الصحية او مخطط وطني لرواتب التقاعد التي يراها الجميع انها مشاريع وطنية موحدة ذات منفعة متبادلة .

ثالثا–ضمان ان يتم تمثيل السكان وتمكينهم بالشكل المناسب داخل المؤسسات المركزية اذ يمكن للمؤسسات الرسميه وغير الرسميه ان تضمن وجود تمثيل نسبي لمختلف المجموعات في تركيبة الحكومة والخدمة المدنية والجيش او في حالة تشكيل حكومة مشتركة عن طريق التفاوض .

رابعا– حماية الاقليات داخل الوحدات المكونة اذ تمثل حماية الاقليات داخل الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي كـ (اللغة ،الدين ، التعليم ...الخ) جزءا من توازن الحقوق واشكال الحماية في هذا الاتحاد.

وكذلك بإمكان الحكومة الاتحادية ان تقوم ببعض الاجراءات التي تساعد على تعزيز الاستقرار وتقوية اداءها الرقابي ومنها :- (٩١)

١– من الضروري ان تكون الأفضلية للحكومة الاتحادية في حالة وجود خلافات في ما بين القوانين الاتحادية وقوانين الاطراف (الاقاليم ، المحافظات غير المنتظمة بإقليم).

٢– ان تكون العلاقة مع الاطراف علاقة قانونية –ادارية صرفة وبعيدة عن كل التأثيرات الايدلوجية القائمة على القومية او الدين او العرق او الطائفة .

٣- حصر الشؤون الخارجية بكاملها بيد الحكومة الاتحادية وان يكون دور الاخيرة واضحا وكبيرا في تنظيم التجارة ما بين الاقليم والمحافظات .

٤- ان وجود حكومة اتحادية قوية بسلطاتها الدستورية يساعد الدول الاخرى على الحد من النشاطات غير الدستورية التي تمارسها بعض الممثليات غير العراقية في الخارج اما اذا كانت الدولة الاتحادية ضعيفة لمواجهة مثل هذه النشاطات فلا يحق لنا انتقاد الدول الاخرى في عدم اتخاذها اي اجراء يمنع حصول مثل هذه النشاطات المخالفة للدستور وعمل مؤسسات الدولة الخارجية.

٥- *العمل وفق مبدأ التفاوض* Win- WIN يعني تكسب واكسب. فهذا المبدأ من شأنه ان يحقق هيبة الدولة والحكومة وبسط سيطرتها واشراك الاخرين في الاجراءات وعدم غلق بوابات الاحتواء والاستيعاب بمجالاتها كافة وذلك سيخفف من التصارع في الرؤى وتعقيداتها لتنتهي عبر مجموعة اجراءات الى خلق المنفعة والمصلحة المتبادلة .(٩٢)

ورأينا هو الذهاب مع هذه الفرضية في تحقيق علاقة فاعله يتوجب ان تكون القوة والسيطرة للسلطة الاتحادية ولكن بطريقة ديمقراطية تمنع الاتحاد من التحلل والتفكك وتعالج التوترات الاثنية واجراء التسويات السلمية وذلك لان نقل الصلاحيات واعطاء قوة للاطراف على حساب المركز في ظل المشاكل والتحديات التي تواجهها مجالس المحافظات لا يحقق غرض الرقابة فنحن لا نجد اي مظهر من مظاهر رقابة السلطة الاتحادية على اعمال هذه المجالس والمحافظين ولا تتمتع الحكومة الاتحادية صلاحية ممارسة هذه الوسائل وهذا يؤشر الابتعاد عن اللامركزية الادارية والاتجاه نحو اللامركزية السياسية وكذلك التفويض والتعاون المؤسساتي قد يحقق نتائج مرضية الا ان في الوقت الحاضر لا بد ان تكون القوة للمركز لتحقيق الاستقرار السياسي الشامل على مستوى البلاد .فأذا تحقق الاستقرار واصبح للمركز وجود ودور حقيقي فيمكن

الحديث عن توسيع ونقل للصلاحيات الى المحافظات غير المنتظمة بإقليم كما يرى (ميكدال) حتى يكون للمركز قوة لا بد من تدخل الدولة الواسع في مجال الاقتصاد والسياسة ولكن ليس التدخل الزائد عن الحد والمؤدي الى الفشل وللحيلولة من ان تكون هناك دكتاتورية والسيطرة التامة ينبغي ان تكون هناك ثلاث عوامل وهي (التنافس بين النخب القومية ذلك التنافس الذي يكبح قدرات النخبة الحاكمة (المحلية) متخذة القرار ، والتنافس بين النخب المحلية التي لم تنجح النخبة الحاكمة (المحلية) متخذة القرار في ادماجها تحت سيطرتها ، والمقاومة السلبية النابعة من الجوانب التقليدية التي تؤدي الى مشاركة الجمهور وانخراطهم داخل مؤسسات الدولة فهذه المقاومة لأفعال الحكومة على المستوى المحلي تمثل قوة دعم للحكومة الاتحادية ولا سيما اذا علمنا بأن الشعب مصدر هذه السلطات ..[٩٣]

الخاتمة

في خاتمة بحثنا وعبر ما تضمنه من مبحثين الاول منها كان في انماط علاقات التفاعل والثاني في مستقبل العلاقة التفاعلية وجدأن السلطة الاتحادية من مبادئ التنظيم السياسي الذي يسمح للحكومات المحلية ان تتحد تحت حكومة مشتركة في حين تحتفظ بباقي سلطاتها ووحداتها وتختص بما هو سيادي وما عداه يترك لهذه للأطراف المحلية .ان العلاقة بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات ليست علاقة تبعيه او خضوع وانما علاقه تحكمها الرقابة والتعاون والتنسيق وتداخل في النصوص الدستورية والقانونية كما تم بيانها.وان اعطاء السلطة الاتحادية الحق في الرقابة على الحكومات المحلية يأتي لضمان تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة وتأكيد وحدتها الادارية وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضها والتنسيق بين الهيئات اللامركزية على مستوى الدولة ولحماية حقوق وحريات المواطنين من تعسف السلطات تجاههم .

وتوصلنا الى اهم الاستنتاجات والتوصيات وهي كالاتي :-

اولا – الاستنتاجات

١– انعدام رقابة السلطة الاتحادية على مجالس المحافظات استنادا الى المادة (١٢٢/ خامسا) من الدستور النافذ .ونتيجة ادراك المشرع العادي اهمال المشرع الدستوري ركنا مهما من اركان اللامركزية الادارية فأنه جعل الهيئات المحلية خاضعة لرقابة مجلس النواب ويعود ذلك الى التخوف من عودة الاستبداد في حال تقوية دور السلطة الاتحادية ولأن مجلس النواب يمثل كيانات سياسية قد تحافظ على استقلالية هذه المجالس لما لديها من اعضاء ممثلين لأبناء محافظاتهم .

٢– ان الواقع العملي لمجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم في ظل التشريعات التي نظمت عملها اوجد حالة من الالتباس والاشتراك في تطبيق بعض الاختصاصات المتعلقة بعمل هذه المجالس وهو مايسمى بتداخل الاختصاصات .

٣– ان مستقبل العلاقة التفاعلية يأخذ جانبين (قوة الاطراف المحلية على حساب المركز وهو المقصود به قانون نقل الصلاحيات الذي نص عليه التعديل الثاني والثالث لقانون المحافظات النافذ الذي لم يكن واضح المعالم فجاءت الصياغات بعبارات عامة وغير محددة فلم يعرف القانون المقصود بالسياسة العامة للوزارة ولم يحدد طبيعة العلاقات القانونية وحدودها بين الهيأة التنسيقية العليا للمحافظات والهيأة التنسيقية التي ينبغي تشكيلها في كل محافظة وبين مجالس المحافظات والدوائر التي نقلت صلاحياتها والوزارات الاتحادية وديوان المحافظة .وجانب قوة مركز السلطة الاتحادية .

ثانيا – التوصيات

١– سن قانون مجلس الاتحاد المعطل تنفيذا للمادة (٦٥) من الدستور النافذ ، ومنحه صلاحيات رقابية تجاه مجالس المحافظات، لا سيما انه سيضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات بما يضمن القيام برقابة فاعلة لا تنتقص من استقلالية مجالس

المحافظات وكي يتفرغ مجلس النواب إلى اختصاصاته الممنوحة بموجب المادة (61)من الدستور .

٢- تعديل المادة (١١٥) من الدستور النافذ بطريقة تجعل الغلبة لقوانين الاتحاد (المركز) على حساب قوانين الاقاليم والتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في حال الخلاف مع المركز .وكذلك تعديل المادة (١١٦) من الدستور النافذ لتكون على النحو (يتكون النظام الاتحادي في العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات ويتم توزيع السلطات الاتحادية بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم وتفويضها الى المحافظات) مع التأكيد على سن قانون العاصمة بغداد وقانون تفويض الصلاحيات في ذلك .

٣- تعديل المادة (١٢٢/ خامسا) من الدستور النافذ واعادة صياغتها كالاتي :- (تؤدي مجالس المحافظات وظائفها بالحدود التي ينص عليها القانون وتخضع في ممارسة اعمالها لرقابة السلطة الاتحادية وفق قانون يتم تنظيمه من قبل مجلس النواب)والإسراع في تشكيل الهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور في المواد (١٠٥- ١٠٦) ، لما لها من دور رقابي في توزيع المنح والإعانات . وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

٤- العمل على اخضاع مجالس المحافظات لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية(مجلس الوزراء) كونه السلطة الاعلى في الدولة واعطاءه صلاحيات رقابية واسعة تضمن الحفاظ على وحده الدولة وسلامتها القانونية والسياسية .وان تكون القوة لمركز السلطة الاتحادية في الوقت الحاضر بسبب مشاكل عدم الاستقرار والفساد بكافة انواعه التي تتعرض لها مجالس المحافظات .

٥- ضرروة تبني جهاز رقابي واحد يتم تنظيمه بقانون ويتمتع باستقلالية تامة واختصاصات واسعة تشمل اختصاصات إدارية وتحقيقيه تمارس صلاحياتها تجاه كافة المؤسسات والهيئات العامة في الدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية ، وفي حالة تعذر

إنشاء جهاز رقابي واحد شامل ، نرى ضرورة التنسيق بين الهيئات الرقابية الموجودة قدر الإمكان بما يضمن سير عمل مجالس المحافظات ...

Summary

The local authority represented by the Provincial Council and the administrative units thereof has legislative and supervisory functions which are in the administration and supervision of the local public utilities as provided for by the laws in force. The subject of the interactive relationship between the federal authority and the provincial councils not organized in one of the main problems that accompanied the emergence and application of decentralized system Iraq after 2003, which began since the writing of the Constitution in force for the year 2005 and the law of the provinces No. 21 of 2008 This law has been subjected to political recordings that eventually led to the appearance of this consensus image. The weakness of the legislative formulation was one of the reasons for this in the enactment of inaccurate laws that resulted in defining the form of the relationship in three axes (supervision - cooperation - overlap) in the powers and powers conferred by the Constitution and the Provincial Law The control is the means and practice carried out by the federal authority for the purpose of achieving the planned goals and maintain the unity of the political and legal state, cooperation is the best way to achieve the objectives of the general policy of the state, and overlap is a state of confusion and despair RAC in the application of some of the terms of reference for the work of the federal authority and the local authority.

(١) ابـــن منظـــور الافريقـــي ، لســـان العـــرب ،المجلـــد الاول ،ب.ط ، دار بيـــروت للنشـــر ، بيـــروت ،١٩٥٩،ص٤٢٤

(٢)عبـد السـلام البـدوي ،الرقابـة علـى المؤسسـات العامـة دراسـة تحليليـة لوسـائل تحقيـق الرقابـة علـى القطـاع العـام ووحداته الانتاجية ، ب..ط ،مكتبة الانجلو المصرية، مصر ،٢٠٠٩ ،ص١٨٧

(٣)ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الادارة العامة ،ب.ط.، منشأة المعارف، الاسكندرية ،ب.س.ن ،ص ٤١٦

(*)السلطة المحلية: تعني المجلس المحلي والتشكيلات الادارية والاجهزة التابعة له .

(٤)المادة (١١٦) تنص على (يتكون النظام الاتحادي في العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية) ، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٥)قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١

(٦)عباس فاضل ،تجربة الحكم المحلي في العراق(بين الواقع والطموح) ، بحث المجلة العراقية للعلوم السياسية ، العدد بلا ،سنة ٢٠٠٨ ، ص ١٢٩

(٧) محمد انس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية دراسة مقارنه،ط١،جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،١٩٨٣، ص٣٥

(٨)المادة (٤٨) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ تنص على (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)

(٩) حميد حنون خالد ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق،ط١،مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٥ ،ص٣٦٤

(١٠)المادة (٢/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)

(١١)المادة (٧/ثامنا / ٢) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(١٢)للمزيد ينظر الموقع الالكتروني https://www.alsumaria.tv/news تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١

(١٣)المادة (٢٠/ اولا / ثانيا) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(١٤)محمد صلاح عبد البديع ، الوسيط في القانون الاداري، جزء١، ط١، دار النهضة العربية ، القاهره ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٩١

(١٥)المادة (١/ ثانيا) ، قانون التعديل الثالث رقم (١٠ لسنة ٢٠١٨) لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، الوقائع العراقية العدد ٤٤٨٧ في ٢٠١٨/٤/١٦ .

(١٦) طاهر الجنابي ،علم المالية العامة والتشريع المالي ،العاتك لصناعة الكتاب،القاهرة،ب.س.ن، ص ١١٧

(١٧)اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة ، مجلة رسالة الحقوق العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠١٢ ، ص ٣٧

(١٨) سامي حسن نجم،الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط١،المركز القومي،مصر،٢٠١٤،ص ٤٠١

(١٩) للمزيد ينظر الموقع الالكتروني https://www.alsumaria.tv/news تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٢

(٢٠)المادة (٦٧) ، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(٢١)قرار مجلس شورى الدولة رقم (٧٦ /٢٠٠٩ الحالة الثانية عشر)، قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وزارة العدل ، بغداد ،٢٠٠٩، ص٩٣

(٢٢)المادة (٧٨)، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(٢٣) المادة (٧/ سابعا /٢)، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م

(٢٤)المادة (٧/سابعا / ١) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م

(٢٥)المادة (٨٩)، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢٦)المادة (٩٤) ، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(٢٧) نجيب خلف احمد، محمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري ،الجامعة المستنصرية ،كلية القانون ،٢٠١٠ ، ص ٨٣

(٢٨)ينظر // المواد (٣٨-٤٥) الفصل السابع الجرائم الانتخابية ،قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ ، الوقائع العراقية ٤٠٩٨ في ٢٠٠٨/١١/٢٤

(٢٩)المادة (١٠٣/ اولا) ، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(٣٠)المادة (٥)، قانون ديوان الرقابة المالية لعام ٢٠١١

(٣١)قرار مجلس شورى الدولة رقم ٧٥ لسنة ٢٠٠٩ الحالة السابعة في ٢٠٠٩/٩/١٣ ، قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٩، ، ص ٦٣

(٣٢)المادة (٤/ثالثا) ، قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١

(٣٣)كلاويش مصطفى ابراهيم ، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، ٢٠٠٦ ، ص٥٢

(٣٤) صبحي محرم، التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي، بحث منشور في مركز البحوث الادارية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ،١٩٧٣، ص٢٢

(٣٥) ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الاداري ،ط١،مديرية دار الكتب للطباعة والنشر،الموصل،١٩٨٩

(٣٦)المادة (٢/ اولا) ، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

*تنص المادة (١٣/اولا)من الدستور النافذ على (يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق، ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء)

(٣٧)د. خميس البدري محاضرة (اللامركزية الادارية وتناقضاتها في العراق بعد عام ٢٠٠٣) القيت على طلبة الدراسات العليا (الماجستير)، كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد، فرع الحكومات والادارة المحلية ، يوم الاربعاء الموافق (٢٨-١٢-٢٠١٦)، الساعة التاسعة صباحاً.

(٣٨) قيصر مجيد عايد العامري ، اشكالية العلاقة بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥ رسالة ماجستير(غير منشورة)،الجامعة المستنصرية ،كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٥ ، ص١٤٢

(٣٩)حسن العكيلي ،الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، مجلة التشريع والقضاء ،متاحة على الموقع الالكترونيwww.tqmag.net .

(٤٠) حيدر عبد اللطيف موسى التميمي ،تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ،رسالة ماجستير(غير منشورة)،جامعة النهرين ،كلية العلوم السياسية ،٢٠١٣،ص ١٤٠

(*) التفويض يقصد به ان يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى احد مرؤوسيه .ينظر // ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة ،، ط١،مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية ،١٩٧٣،ص ١٩٦

(٤١) حميد حنون خالد ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١،مكتبة السنهوري،بغداد،ص٤١١

(*)تفويض الاختصاص يقصد به ان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينه او في نوع معين من المسائل الى فرد اخر او سلطة اخرى طبقا لما تفتضيه الاوضاع القانونية .ينظر // فرح ضياء حسين، الحكومات المحلية ،مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي،بغداد ، ٢٠١٦ ، ص٨٤

(٤٢)رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة لنظام الحكم المحلي وتطبيقه في العراق وفقا لأحكام دستور٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ،ط١،مؤسسة ام ابيها ،ميسان ،٢٠١٥،ص ٢٨٥

(٤٣)اريج طالب كاظم ،اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ،بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ،العدد الثالث ،بلا سنة، جامعة الانبار ،كلية القانون ،ص١٥٢

(٤٤) رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة لنظام الحكم المحلي وتطبيقه في العراق وفقا لأحكام دستور٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ،مصدر سبق ذكره ،ص ٢٨٥-٢٨٦

(٤٥) رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية ،، ترجمة غالي برهومة واخرون ، ط١،منتدى الاتحادات الفدرالية ،٢٠٠٦،،ص ٥٣

(٤٦) ناثان براون ، ملاحظات تحليليه حول الدستور ، مأزق الدستور نقد وتحليل، معهد الدراسات الاستراتيجية ،ط١،الفرات للطباعة والنشر،بغداد،٢٠٠٦،ص٥٣

(٤٧)نقلا عن مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة في التأصيل اللغوي والقانوني للدستور العراقي في ظل معايير الصياغة الدستورية، ط١،مكتبة السنهوري، بغداد،٢٠١٦ ،ص ١٢٥

(٤٨)راؤول بلينـد نبـاخر و أبيغيـل أوسـتاين ،حـوار عـالمي حـول الفيدراليـة جـزء ٣ ،ط١ ،منتـدى الاتحـادات الفيدرالية ،كندا ،٢٠٠٧،ص٤٩

(٤٩) حيـدر رسـول محسـن الكعبـي ،العلاقـة بـين المحافظـات غيـر المنتظمـة فـي اقلـيم والسـلطات الاتحاديـة فـي العراق ،رسالة ماجستير(غير منشورة)،معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف ، ٢٠١٥،ص٧٣.

(٥٠)المادة (٧/ رابعا)من قانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م

(٥١)المادة (٧ /عاشرا) ، قانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م

(*)التنسـيق :عرفـه الـدكتور (سـليمان الطمـاوي) انـه (التوفيـق بـين نشـاط الجماعـة التـي تعمـل علـى تحقيـق غـرض مشـترك وبـث الانسـجام بـين افرادهـا بحيـث يبـذل كـل مـنهم قصـارى جهـدة فـي تحقيـق الغايـة المشـتركة).ينظـر //عبـد اللطيـف قطـيش، الادارة العامـة مـن النظريـة الـى التطبيـق دراسـة مقارنـه، ط١،منشـورات الحلبـي الحقوقيـة، بيروت ،٢٠١٣،،ص١٤٣

(٥٢)المـادة (١٢) ، التعـديل الثـاني رقـم ١٩ لسـنة ٢٠١٣ ، تعـديل المـادة (٤٥–اولا) ، لقـانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م

(٥٣)قـرار المحكمـة الاتحاديـة العليـا المـرقم ٣٨/اتحاديـة /٢٠٠٩ فـي ٢٠٠٩/٧/٢٠ متـاح علـى الموقـع الالكتروني .www. iraqja.iq

(٥٤) حنـان محمـد القيسـي، طـه حميـد العنبكـي، اسـامة بـاقر مرتضـى واخـرون ،شـرح قـانون المحافظـات غيـر المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ،مصدر سبق ذكره ،ص ١٤٤

(٥٥) المـادة (١٢) ،التعـديل الثـاني رقـم ١٩ لسـنة ٢٠١٣ ،تعـديل المـادة (٤٥/ اولا :– ٣،٤،٥،٢)،لقـانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م .

(٥٦) علـي هـادي حميـدي الشـكراوي ،علاقـة السـلطة الاتحاديـة بالسـلطات المحليـة وفـق دسـتور العـراق لعـام ٢٠٠٥ وقـانون المحافظـات رقـم(٢١) لسـنة ٢٠٠٨ ،وزارة الدولـة لشـؤون المحافظـات، دراسـات وبحـوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية للفترة ٢٧–٢٨ شباط، الجزء الثاني ،بغداد،٢٠١٢،ص٢٠

(٥٧)المادة (١٠٥) ، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(٥٨)المادة (١٠٦) ، الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

(*)الصـياغة التشـريعية يمكـن وصـفها انهـا ورشـة عمـل يتـداول فيهـا المختصـون فـي الشـأن التشـريعي فكـرة مـا تعبـر عـن فلسـفة القابضـين علـى السـلطة لتصـب فـي قالـب مـادي مكتـوب وهـي صـناعة وحرفـة لا يتقنهـا الا مـن هـو مختـص وملـم بكليـات النظـام القـانوني .ينظـر// احمـد عبـيس نعمـه الفـتلاوي، التشـريع السـليم ومعوقـات العمليـة التشريعية في العراق ، منشورات زين الحقوقية ،ط١،بيروت،٢٠١٥، ص ٣١

(٥٩)المصدر السابق ،ص ٦٤–٦٥ .

(٦٠) عبـد الجبـار احمـد عبـدالله، الفدراليـة واللامركزيـة فـي العـراق، مركـز المعلومـة للبحـث والتطوير،بغداد،٢٠١٣،ص ٩٤

(٦١) حميد حنون خالد ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سبق ذكره ،ص ٣٩٤

(٦٢) حنان محمد القيسي ،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١،مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٢ ،ص ٥٩

(٦٣)المادة (١١٤) ، الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

(٦٤) محمد كامل ابو ليلة ،النظم السياسية الدولة والحكومة ،دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهره، ب.س.ن ،ص ١٣٣

(٦٥) عادل حنين عبدالله الزيدي ،تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير(غير منشورة)،الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ،٢٠١٤،ص٦٢ .

(٦٦)طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين ،ط١،مكتبة السنهوري ،بغداد ،٢٠١٧ ، ص ٩٢

(٦٧) عقيلة عبد الحسين سعيد الدهان ،أثر التنشئة الاجتماعية في البناء الديمقراطي ، ط١،دار ميزوبوتاميا للطباعة والنشر والتوزيع ،بغداد ،٢٠١٤ ،ص١٨٦

(٦٨)قرار مجلس الوزراء رقم (١) في جلسته المرقمة (٥٠) في ١٠ / كانون الاول / ٢٠١٣ .

(٦٩)قرار مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية رقم (١٦) في ١٠/ كانون الاول /٢٠١٤ .

(٧٠) المادة (١٠ /ثامنا) ، قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات النافذ .

(٧١)ملتقى النبأ الاسبوعي ، نقل الصلاحيات من المركز الى المحافظات ، متاح على الموقع الالكتروني https://annabaa.org تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/٥

(٧٢)المادة (١٢ /اولا) لقانون التعديل الثالث رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تنص على (يلغى نص الفقرة (١) من البند (اولا) من المادة (٤٥) من القانون ويحل محله ما يأتي ١- (نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والاشغال العامة ، الاعمار والاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، الزراعة ، المالية ، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة ... وعلى كل من وزير التربية ووزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة والتي تصدر بتعليمات من مجلس الوزراء) .

(٧٣)خالد عليوي العرداوي ،نظرة على اجراء نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، مركز الدراسات الاستراتيجية ، جامعة كربلاء ،آب ٢٠١٥ متاح على الموقع الالكتروني http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٢٩ .

(٧٤)صادق كاظم ، توسيع صلاحيات المحافظات ، www. afkar.iq.com ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/٢ .

(٧٥) عبد الجبار احمد عبدالله، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية، بحث منشور على الموقع الالكتروني لمؤسسة فريدريش آيبرت الالمانية،عمان،٢٠١٦ ،ص٣٣

(٧٦) سليم الجبوري ، مؤتمر نقل الصلاحيات الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم ،متاح على الموقع الالكتروني www.nrttv.com تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/٣ .

(٧٧)زهدي يكن ، القانون الاداري ،ب.ط ، منشورات المكتبة العصرية ، بيروت ،ب.س.ن ، ص٢٦٧

(*)المجلس يقصد به الجهاز التشريعي والرقابي للمحافظة .اما الديوان فيقصد به الجهاز التنفيذي للمحافظة .

(٧٨)احمد عدنان كاظم ،اشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الادارات المحلية في العراق رؤية تحليلية في الواقع والطموح ،بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ،العدد ٥٣،مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ،الجامعة المستنصرية ،٢٠١٦ ،ص ٢١

(٧٩) ابراهيم احمد السامرائي ،انتخابات مجالس المحافظات في ٢٠٠٩ حلقة نقاشية ، مركز الدراسات القانونية والسياسية ، جامعة النهرين ،٢٠٠٨ ، ص ٢

(٨٠)نقل الصلاحيات .. بين نص دستوري وإثرة وزراء ..هل سيصل الملف للاتحادية؟ ،متاح على الموقع الالكتروني www.aynaliraqnews.com

(*)ينبغي الاشارة الى ان في كل محافظة لا بد من وجود هيئة تنسيقية اشار اليها قانون التعديل الثاني رقم (١٩ لسنة ٢٠١٣) المادة (١٢) حول المادة (٤٥ / ثانيا) تنص على (تؤسس في كل محافظة هيئة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الادارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الاقضية والنواحي التابعة للمحافظة وتتولى : ١- معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الادارية و ٢- تفويض الصلاحيات الى رؤساء الوحدات الادارية .. الا ان معظم المحافظات لم تشكل فيها هذه الهيئة ولم يبين المشرع كيفية تشكيلها هل بقرار من المركز او من مجلس المحافظة او من المحافظة ؟؟ ورغم ذلك نجد ارتباط المحافظات غير المنتظمة باقليم بالهيئة العليا التنسيقية بين المحافظات.

(٨١) فراس الوحاح ، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات دراسة تحليلية في ضوء احكام قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ،مطبعة الزقورة ، بغداد ،٢٠١٦، ص٦١،٦٣ .

(٨٢) فوضى نقل الصلاحيات ، جريدة الصباح الجديد ، متاح على الموقع الالكتروني http://newsabah.com. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/٥ .

(٨٣) عبد الجبار احمد عبدالله، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية، بحث منشور على الموقع الالكتروني لمؤسسة فريدريش آيبرت الالمانية،عمان،٢٠١٦ ،ص٣١

(٨٤)ينظر المادة (١٢ لقانون التعديل الثالث رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات النافذ) وكذلك ينظر // الامر الوزاري لوزارة التربية /مكتب الوزير/ بعنوان (نقل الصلاحيات) ذي الرقم ٢/١/ب/٩٨٩٦ في ٢٠١٨/٤/٢٢ ، وكذلك الامر الوزاري لوزارة الصحة / مكتب الوزير /بعنوان (الى دوائر الصحة في بغداد والمحافظات كافة / مكتب المدير العام) ذي العدد ٤١٠ في ٢٠١٨/٤/٢٤ . وكذلك الامر الاداري للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات حول قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات النافذ رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

المعدل ذي العدد١/٦٠٣ في ٢٠١٨/٤/٢٩ للتاكيد على الالتزام بما جاء بمضمون هذا التعديل دعما لمبدأ اللامركزية الادارية .وكذلك ينظر//https://www.alsumaria.tv/news تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/٥

(٨٥)اسماعيل علوان التميمي ، دور الحكومة الاتحادية فشل الحكومات المحلية ، الحوار المتمدن ، العدد ٣٣٣٣ ، ٢٠١١ ،ص٣

(٨٦) محمد محمود الطعامنة ،نظم الادارة المحلية في الوطن العربي ،الملتقى العربي الاول ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، عمان، ٢٠١٣ ، ص ١٢

(٨٧)محمد حسنين عبد العال ،اللامركزية المحلية ،ط١،ادارة البحوث والاستشارات ،المملكة العربية السعودية ،١٣٩٨هـ (١٩٧٨ م) ،ص٣٤

(٨٨)المادة (٩٣) ،الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ .

(٨٩) خضر عباس عطوان ، عبد الواحد مشعل، الاداء المؤسسي في مجالس المحافظات قياسا للحكم المركزي قراءة اجتماعية سياسية لتوسيع صلاحيات مجالس المحافظات، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية للفترة ٢٧-٢٨ شباط، الجزء الاول،بغداد،٢٠١٢،ص٢٨٢

(٩٠) جورج اندرسون ،مقدمة عن الفيدرالية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٨

(٩١)سمير جسام راضي ، آراء محايدة حول مستقبل العلاقة بين حكومة المركز والاقليم ، العدد ١٦ ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ،٢٠١٨ ، ص ٢٩-٣٤ .

(٩٢)عبد الجبار احمد عبدالله، علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان تعديل في السياسة ام الدستور ؟ ، العدد ١٦ ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ،٢٠١٨ ، ص ٥٢

(٩٣)ريتشارد هيجوت ، نظرية التنمية السياسية ،ترجمة حمدي عبد الرحمن ،محمد عبد الحميد ،ب.ط ، المركزالعلمي للدراسات السياسية ،ب.م.ن ، ب.س.ن ، ص ٧١