

إشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق رؤية تحليلية في الواقع والطموح

أ.م.د. أحمد عدنان كاظم *

الملخص

لقد شهدت الدولة العراقية تحولا سياسيا مهما في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ م تمثل في الانتقال من نظام الحكم الشمولي إلى نظام جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي قائم من الناحية العملية على ديمقراطية توافقية جعلها تختلف في مضمونها وآلياتها عن الديمقراطية الحقيقية ، مع الاعتماد على النظام الفدرالي لضمان وحدة البلاد واستقلالها في الوقت الذي تجري عملية إدارة مؤسسات الدولة على أساس ضمان مشاركة جميع مكونات المجتمع العراقي في العملية السياسية الديمقراطية ؛ ومن دون أن يكون هنالك طرف ما في صفوف المعارضة يمارس دوره في تقويم ومراقبة آليات العمل والإدارة في جميع مستويات الدولة كافة ، لتبدأ محنة الدولة الجديدة منذ البداية في إعادة بناء مؤسساتها بشكل فوقي (عمودي) لملء المناصب ليس إلا وبالاكتفاء على التوافقات السياسية حيناً ، والمحاصصة السياسية لترضية الأطراف المشاركة في الحياة السياسية حيناً آخر .

لذا فإن الإشكالية التي واجهت الإدارات كافة على مستوى الحكومة الاتحادية أو على مستوى الحكومات المحلية في الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بدت تكمن في كيفية توزيع ونقل أو تفويض الصلاحيات سيما التي تمتلك من الناحية الدستورية والقانونية صفة صلاحيات حصرية أو مشتركة ؟ فضلا عن تلك الصلاحيات التي أصبحت مثار خلاف أو تعارض وتناقض مع التشريعات القانونية النافذة إلى جانب وجود نصوص قانونية تحتل أكثر من تفسير وتأويل من جانب من تولوا المسؤولية لدى الطبقة السياسية الجديدة . في الوقت الذي تسعى فيه الإدارات المحلية في الحصول على الصلاحيات المناسبة التي تمكنها من إنجاز المشاريع الخدمية والإستراتيجية في محافظاتهما ، وهذا يتطلب توحيد التشريعات القانونية التي يراد منها تقنين عملية نقل الصلاحيات من المركز وإلى الأطراف ليجري تجاوز جميع الإشكاليات القانونية والإدارية والسياسية الناجمة عن تفويض الصلاحيات بشكل يحقق المصلحة المتبادلة والمرجوة لكلا الطرفين .

* . جامعة بغداد .

The Problematic of Transference the Powers from the federal Government Into the local Administrations In Iraq

((An analytical vision for reality and ambition))

Assistant Professor Dr . Ahmed Adnan Kadhim .

Abstract

The article has been tackled about specific issues concerning with the problematic of transference the powers and responsibilities stretching both the federal government and the local administrations in Iraq after the conversion toward democracy . So the research scattered into four items , firstly it resembled the historical dimensions of the nature of governing the institutions within the state , secondly it demonstrated in the problematic of distribution the powers constitutionally and legally .

The third item has been probed on the dimensions of powers which could have effected on the level of performing the doings practically , after that the fourth item concerning with the assessment of the powers would be transferable for the future , in order to achieving strategic projects in the provinces of Iraq according to the constitution and laws which became valid in order to make a big overhaul stretched all sectors of public life within a new Iraqi political system thoroughly .

المقدمة

تعد قضية نقل الصلاحيات من القضايا التي أثارت إشكاليات عديدة من النواحي القانونية و السياسية بسبب طبيعة الحياة السياسية الديمقراطية التي تحدت ابعادها بعد عام ٢٠٠٣ م ، من جرّاء ما فرضته سلطة الائتلاف المؤقتة التي تشكلت عقب إحتلال العراق من قبل التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الامريكية في توزيع المسؤوليات على وفق الانتماءات المذهبية والقومية والعرقية والطائفية عند تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في ٢٧ / ٦ / ٢٠٠٣ م المكوّن من (٢٥) عضوا وقتنذ ، وما تبعه من إقرار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ م والذي أخذ بالنظام الديمقراطي ، الجمهوري ، الاتحادي ، النيابي (البرلمان) الذي يعتمد على التعددية السياسية ليتم تضمين هذه المبادئ في الدستور العراقي الدائم المُستفتى عليه في ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ م ؛ من أجل توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وأقليم كردستان والادارات المحلية القائمة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم على وفق الدستور الدائم وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م المُعدل بقانون التعديل الأول ذي الرقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ م ثم أعقبه قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ م .

ولكن من اللافت للنظر تُعدّ عملية نقل الصلاحيات من القضايا المُعقّدة بسبب تداخل الصلاحيات بين السلطات الاتحادية ((التشريعية - التنفيذية - القضائية)) والهيئات في الإدارات المحلية بخصوص ((الصلاحيات المشتركة والحصريّة)) سواء في الدستور أو في القوانين النافذة والقوانين المُراد تشريعها مثل مشروع قانون الهيئة العامة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي أعدته الحكومة الاتحادية في ١١ / ٣ / ٢٠١٥ م بغية إرساله إلى مجلس النواب العراقي لاستكمال تشريعه كونه المعني بتنظيم العلاقات وتوزيع الصلاحيات بين المركز والأطراف .

كما إن المُعادلة السياسية التي تحكم جوهر توزيع الصلاحيات والمسؤوليات تركز على أساس إنه كلما ازدادت قوة صلاحية الحكومة المركزية المنصوص عليها دستوريا وقانونيا ، كلما إستطاعت الادارات المحلية ان تعمل على وفق ما هو مرسوم لها من دون ان تصبح أكثر قوة من الحكومة الاتحادية نفسها ؛ لأن ضعف الأخير يعني تزايد

قوة الادارات المحلية بحيث تصبح أكثر وفرة في الصلاحيات بحيث تزداد قوة سيما إذا كانت تُناظر أو تتجاوز صلاحية المركز نفسه ((كونه صانع السياسة العامة للبلاد والمُنْفَذ لها)) مع ضمان حصر الصلاحيات المناسبة للإدارات المحلية في أن تمارس دورها في تنفيذ خططها الإستراتيجية ومشاريعها الخدمية .

كما إن تعدد مراكز صنع القرار وتداخل الصلاحيات بسبب عدم وضوح حدود ممارسة الصلاحية نفسها جعل طبيعة المنهج والأسلوب المُتبع في آليات رسم السياسات العامة يشوبه نوع من الصعوبة و التعقيد أيضا ، لتعدد هيئات وبنى السلطات والاختلاف حول ما الحدود النهائية التي تقف عندها الصلاحيات الحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية ؟ وتداخل البعض منها حسب الدستور في الصلاحيات المشتركة بين المركز والادارات المحلية تارة ، وتغليب الأخيرة في حالة التنازع في الصلاحيات مع الحكومة الاتحادية أو التناقض والتعارض بين القانون الاتحادي وقوانين الإدارات المحلية إذا كانت لا تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية على وفق المواد ((١٢٠ ، ١٢١ في ثانيا)) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م تارة أخرى وهذا ما سنبحثه تباعا .

أهمية البحث :

تنطلق أهمية البحث من وجود صلاحيات منصوصا عليها في الدستور العراقي لصالح السلطات الاتحادية وتمارسها بشكل حصري ، يناظرها صلاحيات خاصة تمارسها الهيئات في الإدارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ وتتوسط بين هذا وذاك صلاحيات مشتركة موزعة بين الجانبين ، في ظل رغبة المحافظات غير المنتظمة في إقليم بممارسة صلاحيات تفوضها الحكومة الاتحادية وفقا للقوانين النافذة من أجل النهوض بالواقع الخدمي وتنفيذ المشاريع الإستراتيجية . ولكن مسألة نقل الصلاحيات للإدارات المحلية بقيت مثار جدل وتفسيرات عديدة بين الأطراف السياسية كافة مما عكست عدم فهم لحدود ممارسة الصلاحيات تارة ، وعدم الالتزام الكامل بالنصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالموضوع تارة أخرى .

إشكالية البحث :

تكمن إشكالية البحث في كيفية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في المحافظات ؟ لا سيما وإن مصطلح ((الحكومة المحلية)) لم يرد إلا مرة واحدة وبشكل متداخل في المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م ضمن مفهوم حكومة الإقليم الخاصة بإدارة شؤونه ، بالمقارنة مع المادة (١٢٣) من الدستور نفسه التي أجازت صراحة حق تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات وبالعكس ، ولكن بموافقة الطرفين على أن ينظم قانون خاص يضمن حل الإشكاليات القانونية والإدارية والسياسية التي تتمخض عن هذه الإجراءات . لذا فالتساؤلات التي تطرحها إشكالية البحث تكمن في كيفية تفويض الصلاحيات ؟ وما طبيعة الصلاحيات التي يُراد تفويضها ؟ وكيف تتشكل المؤسسات والهيكل الإدارية والقانونية المناسبة التي يمكن من خلالها الاضطلاع بالمسؤوليات المخولة لها ؟ في الوقت الذي سنكون فيه أمام إشكاليات أخرى تتعلق في العمل الإجرائي من جِراء وجود مؤسسات تشريعية وتنفيذية في المركز ((مجلس النواب ومجلس الوزراء)) تناظرها سلطة تشريعية ورقابية أخرى ممثلة في مجلس المحافظة الذي يمارس عمله ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، فضلا عن المحافظ الذي يُعد الرئيس التنفيذي للمحافظة ويمارس صلاحياته ومهامه بالتعاون مع المؤسسات المذكورة جميعا وفقا للقانون . مما يفترض معالجة هذه الإشكالية من خلال الموازنة بين عمل هذه المؤسسات إعمالا بنص المادة (١٣) من الدستور التي أكدت على سمو وعلو نصوصه على بقية القوانين المُشرعة والنافذة التي يجب أن تكون غير متعارضة معه .

فرضية البحث :

تنطلق فرضية البحث من إن نقل الصلاحيات من المركز ((الحكومة الاتحادية)) إلى الأطراف ((الحكومات المحلية)) يجب أن يكون على وفق القواعد الدستورية والقانونية النافذة بعيدا عن التوافقات والمحاصصة السياسية التي حكمت العملية السياسية الديمقراطية في العراق منذ ٩ / نيسان / ٢٠٠٣ م ، كما إن ممارسة الصلاحيات يجب أن يجري في ظل حدود الصلاحيات المخولة نفسها إعمالا بمبدأ اللامركزية الإدارية بحيث لا تتعارض وتتناقض مع الصلاحيات التي تمارسها الحكومة

المركزية وبقية مؤسسات الدولة الأخرى ؛ من أجل تجنب التداخل الحاصل بين الصلاحيات ذات الصلة الحصرية للمركز أو المشتركة بين المركز والأطراف أو تلك الممنوحة بصفة خاصة للإدارات المحلية التي تتمتع بحق تعديل القانون الاتحادي في حال التعارض والتناقض مع قانون الإقليم في القضايا التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، أما في حالة حدوث خلافات بين الجانبين فتكون الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة على وفق المادة (١١٥) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م .

مناهج البحث :

اعتمد البحث في منهجيته على منهج التحليل النظمي مع الاستعانة بالمنهج القانوني في بحث الإشكاليات القانونية المتأتية من نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية موضوعة البحث ، فضلا عن الاستفادة من المنهج التاريخي لوصف واقع الأحداث ذات الصلة بالموضوع .

هيكلية البحث :

أنتظم البحث في مقدمة و أربعة مباحث مع خاتمة بالاستنتاجات يبحث الأول في البعد المفاهيمي لتوزيع الصلاحيات بين سلطات المركز وسلطات الأطراف ، أما المبحث الثاني فيبحث في إشكاليات توزيع الصلاحيات من الناحية القانونية والدستورية ؛ في حين يبحث المبحث الثالث في موضوعة تأثير أبعاد نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم من حيث الأداء السياسي والعمل الإداري على حد سواء ، والمبحث الرابع يبحث في تقويم العمل بالصلاحيات الممنوحة مع إعطاء رؤية عن الواقع والمستقبل لأبعاد عملية نقل وتفويض الصلاحيات بين طرفي المعادلة على المدى المنظور .

المبحث الأول : البعد المفاهيمي في توزيع الصلاحيات -

إن توزيع الصلاحيات يعني عدم الإستئثار بالسلطة من قبل من يمارس الحكم على حساب بقية البنى المؤسسية الأخرى الموجودة في الدولة ، لتأخذ مداها في إتباع

نظام اللامركزية في إدارة مؤسسات الدولة كي تشارك الاطراف مع المركز في تنفيذ السياسات العامة على حد سواء . ومن الناحية التاريخية نرى إن اللامركزية الإدارية ليست جديدة في الموروث التاريخي العراقي والذي أعتمد كنظام حكم في الإدارة منذ مرحلة الحكم العثماني ، إذ توزعت الإدارات الى أربع ولايات ((بغداد ، الموصل ، سهل شهر زور ، والبصرة)) ؛ وكانت بغداد مقسمة الى (١٨) لواء أو سنجق إداري والموصل مقسمة الى (٦) ألوية وشهرزود تضم (٢١) لواء بإستثناء البصرة التي لم تُقسم الى ألوية بسبب تركيبتها الاجتماعية والعشائرية ووضعها الخاص آنذاك . وكان لوالي بغداد صلاحيات واسعة تفوق ما لولاة الولايات الأخرى ويليهِ من حيث المكانة الاجتماعية ((القاضي)). وبعد أن صدر قانون الولايات العثماني عام ١٨٦٤م جرى توزيع العراق إلى مراكز إدارية رئيسية ((النواحي والأقضية التي ترتبط بدورها بألوية)) ، مع تعديل نظام الولايات إلى ثلاث ولايات فقط ((بغداد ، الموصل ، والبصرة)) وتقرر تأسيس مجالس محلية شبه مُنتخبة في كل وحدة إدارية ؛ فكان مجلس الولاية يتألف من الوالي رئيسا وعدد من الاعضاء من الاهالي وكبار الموظفين التنفيذيين ، ليستمر هذا الوضع حتى مرحلة الاحتلال البريطاني ١٩١٤ - ١٩١٨ م.^(١) أما تاريخ مجالس الإدارات المحلية فيعود إلى عام ١٩٢٧ م وفقا لقانون إدارة الألوية رقم ((٥٨)) من العام نفسه ، ولكن دوره استشاري من دون أن يكون للإدارة المحلية أي شخصية معنوية ليتم إلغاء هذا القانون فيما بعد بقانون آخر ذي الرقم ((١٦)) لسنة ١٩٤٥ م ، وبموجب المادة (٤٥) منه أصبح مجلس الإدارة له شخصية قانونية لها حق النظر في قضايا الأموال المنقولة وغير المنقولة ؛ وما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ م المعدل هو لمعالجة ما يتعلق بتشكيلات وصلاحيات مجالس البلدية حصرا . إلى أن جاء بعده قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ م وتعديلاته الذي استبدل أسم اللواء ب (المحافظة) وسُمي المُتصرف بـ (المحافظ) ليكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحلية حسب المادة (٥٢) من القانون نفسه . فضلا عن قانون مجالس الشعب المحلية ذي الرقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ م وتعديلاته التي حددت الأبعاد القانونية لهذه المجالس والصلاحيات الممنوحة لها والتي بدت مجرد صلاحيات شكلية ليس إلا وفقا لرأي الباحث بسبب إتباع إدارة

مركزية - فردية ((بحكم التجربة السابقة في ممارسة المسؤولية بدافع التحكم والتسيّد في اتخاذ القرار)) ، لاسيما وإن جميع هذه القوانين الصادرة قد تم إلغاؤها بعد انهيار نظام الحكم السابق بعد التغيير الذي حدث في العراق عقب احتلاله في ٩ / نيسان / عام ٢٠٠٣ م وهذا ما سنبحثه لاحقا .

وخلال مرحلتي العهد الملكي ١٩٢١ - ١٩٥٨ م والعهد الجمهوري ١٩٥٨ - ٢٠٠٣ م بقيت الصلاحيات بمجملها بيد رئيس السلطة التنفيذية لتفوق لا بل تتجاوز على بقية صلاحيات مؤسسات الدولة الأخرى سواء أكانت تشريعية أم قضائية ، وكذا الحال بالنسبة للإدارات المحلية القائمة في المحافظات العراقية التي تؤدي دورا خديما محدودا لا يخرج عن سلطة إتخاذ القرار في الحكومة المركزية حصرا . سيما وإن وزارة الحكم المحلي التي تم تأسيسها في ١٦ / ٧ / ١٩٧٩ م قد استمرت حتى أواخر عام ١٩٩٠ م عندما جرى ضمّها بوزارة الداخلية للتحويل إلى مؤسسة إدارية اعتيادية ، فضلا عن ارتباط المحافظات وإداراتها المحلية بوزارة الداخلية لغاية عام ٢٠٠٣ م .

باستثناء تجربة الحكم الذاتي التي جرى إقرارها في شمالي العراق بعد صدور بيان ١١ / ٣ / ١٩٧٠ م ، ثم صدور قانون الحكم الذاتي عام ١٩٧٤ م ليتم تأسيس مجلسان تشريعي وتنفيذي في كردستان استمررا في العمل حتى عام ١٩٩١ م ؛ وبعد هذا العام عاشت كردستان إستقلالا شبه تام عن السلطة المركزية بسبب سحب الأخيرة قواتها وإداراتها ومالياتها من الأقليم ((سيما بعد المتغيرات الدولية والاقليمية التي أعقبت حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ م)) . ولكن تجربة حكم كردستان في الشمال أصابها الكثير من التعثر والتحديات بسبب وجود برلمانين وحكومتين تنفيذيتين استمرتتا لغاية عام ٢٠٠٣ م . (٢) بسبب تقاسم وتوزيع السلطة والمسؤوليات بين الحزب الديمقراطي الكردستاني بزعامة " مسعود البارزاني " وحزب الاتحاد الوطني الكردستاني بزعامة " مام جلال الطالباني " وقتئذٍ .

ولكن بعد إحتلال العراق في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ م من قبل قوات التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الامريكية تعرّضت بنية النظام السياسي العراقي الى التغيير ، إذ تم التحول من نظام الحكم الفردي إلى نظام ديمقراطي إتحادي جمهوري تعددي يعمل على توزيع مراكز الإدارة على جميع المحافظات العراقية من خلال إعتماد النظام

الفدرالي والإدارة اللامركزية بـغية توزيع المسؤوليات بين الإدارات المحلية كافة ، وهذا ما عززه أمر سلطة الائتلاف المؤقتة ذي الرقم (٧١) الصادر بتاريخ ٦ / ٤ / ٢٠٠٤ م ليتم إلغاء بقية القوانين والقرارات والأنظمة المذكورة أعلاه والتي تتعارض مع أحكام هذا القانون . وفي ٣٠ / ٦ / ٢٠٠٤ م جرى نقل السيادة من سلطة الائتلاف المؤقتة بقيادة المدير التنفيذي " بول بريمر " الى الحكومة العراقية المؤقتة التي ترأسها " د . إياد علاوي " آنذاك والتي تمتلك الصلاحيات التشريعية والتنفيذية كافة . ولكن العملية السياسية الديمقراطية عانت الكثير من التحديات بسبب اللجوء الى المحاصصة والتوافقات السياسية عند حسم القضايا والمشكلات الناجمة عن رغبة الجميع في المشاركة في عملية صنع وإتخاذ القرار على وفق الرؤى السياسية المتباينة والمتقاطعة في كثير من الأحوال ، وفي ظل وجود العديد من التفسيرات والتأويلات القانونية سواء في قانون إدارة الدولة خلال المرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ م أو في الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ م والشيء نفسه ينسحب بالنسبة للقوانين النافذة الصادرة من جانب السلطة التشريعية التي تحاول تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية الموجودة في إقليم كردستان أو في المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، لاسيما وإنها تشهد في أغلب الأحوال صراع وتقاطع بيني حول توزيع الصلاحيات والمسؤوليات .

المبحث الثاني : إشكاليات توزيع الصلاحيات

إن توزيع الصلاحيات يفترض أن يجري على وفق الأسس الآتية : (٣)

أ - تحديد إختصاصات الحكومة المركزية والحكومات المحلية على سبيل الحصر ، ثم تُحدد إختصاصات الإدارات المحلية في المحافظات لتكون ضمن حدود صلاحيات المسؤولين المحليين .

ب - إن ممارسة الحكومة الاتحادية لصلاحياتها سيجعل الإدارات المحلية تعمل ضمن ما هو منصوص عليه دستوريا وقانونيا ، للخروج بنمط مغاير وجديد في الإدارة اللامركزية .

ج - في حالة حدوث تنازع في الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية في الأطراف ، فإن الأولى هي التي من تحسم التنازع في الصلاحيات لتبقى المسائل

الأخرى التي لا تثير أي تنازع في الصلاحيات من إختصاص الإدارات المحلية في المحافظات .

إذ يؤكد " جيمس لوثر آدامز " على إن تجزئة القوة ((The power)) وتوزيع السلطة ((The authority)) من خلال مبدأ اللامركزية Decentralization هو عنصر جوهري في المجتمعات الصحية التي تريد الإنفتاح على الديمقراطية ، لكونه الآلية التي تحقق وتصور الحرية وهذا يتطلب وعيا وطنيا حضاريا مع تأسيس حكومة قوية تضمن حفظ النظام ((The system)) ؛ بالتوازي مع تجزئة السلطة نفسها على وفق وجود عقد اجتماعي - سياسي مؤسسي يوزع السلطة بين جميع الفرقاء السياسيين على وفق مبادئ السيادة القانونية . (٤)

المطلب الأول - الإشكالية القانونية في توزيع الصلاحيات على وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية :

بدأ العمل فعليا في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في العراق إثر صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية في آذار / ٢٠٠٤ م على وفق المادة ((الرابعة)) منه ، وتعاملت معه حكومة " د . إياد علاوي " الإنتقالية التي تشكلت في منتصف العام نفسه مروراً بحكومة " د . إبراهيم الجعفري " التي أنبثقت من الجمعية الوطنية التي تم إنتخابها في ٣٠ / كانون الثاني / ٢٠٠٥ م لتضطلع بمهمة صياغة دستور دائم جديد للبلاد ، والذي نصّ بدوره على إقرار هذا النوع من الإدارة في المحافظات عدا محافظات إقليم كردستان ثم أعقبه صدور قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م . (٥) فقد جاء الباب الأول من القانون الأخير تحت عنوان ((المجالس وإجراءات تكوينها)) ونصّت المادة (الثانية) منه على إن مجلس المحافظة يمثل أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وتمارس عملها على أساس اللامركزية الإدارية . (٦) من دون توضيح طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب العراقي على مجالس المحافظات العراقية كونه أعلى سلطة تشريعية يمثلها في البلاد . (٧)

إن نظام الحكم الفدرالي المتبع في العراق يفترض تقسيما وتوزيعا للسلطات بين المركز والأقاليم مع تنسيق كل واحدة من تلك الحكومات والإدارات في إطار ممارسة صلاحياتها إنشاء تعاملها مع الآخر .^(٨) وقد أكد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على وجود حكومة اتحادية إنتقالية تتألف من مجلس وزراء ومجلس رئاسة حددت صلاحياتها حسب المادة (٢٥) وسلطة تشريعية ممثلة بالجمعية الوطنية وسلطة قضائية مستقلة . ولكن الباب الثامن من القانون نفسه قد جاء لينظم الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية ، وأجاز لمجموعة محافظات خارج إقليم كردستان على أن لا تتجاوز عن ثلاث محافظات فيما عدا محافظتي بغداد وكركوك حق تشكيل إقليم فيما بينها حسب الفقرة (ج) من المادة (٥٣) .^(٩) وتفصل المحكمة الاتحادية العليا في الدعاوى التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية العراقية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات المحلية الأخرى .^(١٠)

إما الاشكالية القانونية في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فتكمن في وجود صلاحيات حصرية للحكومة الاتحادية الانتقالية على وفق المادة (٢٥) والفقرة (د) من المادة (٤٣) ، ثم تأتي الفقرة (أ) من المادة (٥٧) لتؤكد على إن جميع الصلاحيات التي لا تعود للحكومة الاتحادية الانتقالية يمكن ممارستها من جانب حكومات الأقاليم والمحافظات .^(١١) والشيء نفسه انسحب في توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفي محافظات إقليم كردستان على حد سواء عند إقرار الدستور العراقي الدائم مما أدى إلى حدوث الكثير من الإشكاليات القانونية والإدارية في جميع مراحل تولي المسؤولية لاحقا وهذا ما سنبحثه .

المطلب الثاني - الإشكالية القانونية في توزيع الصلاحيات على وفق الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

جرى إقرار الدستور العراقي الدائم في استفتاء شعبي بتاريخ ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ م ، وقد أعتمد مبدأ اللامركزية الإدارية ليكون من حق المحافظات في أن تتحول الى أقاليم؛ إما المحافظات التي لا تتوفر فيها شروط تكوين الأقاليم فمن حقها ممارسة اختصاصات

وصلاحيات إدارية ومالية واسعة بموجب المادة (١٢٢) من الدستور المُستفتى عليه . وللمحافظات التي تضم الأقضية والنواحي والقرى ولم تنتظم في إقليم فيمكن منحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة أيضا على وفق مبدأ اللامركزية الادارية على أن يُنظم ذلك بقانون ، ويصبح المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى للمحافظة والذي يجري إنتخابه من مجلس المحافظة ليمارس صلاحياته المخول بها من مجلس المحافظة نفسه. إما إنتخابات مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما فيُنظم كذلك بقانون خاص، على أن لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله المالية المُستقلة الخاصة به . (١٢)

إما الباب الخامس من الدستور الدائم فقد جاء بعنوان سلطات الاقاليم موزعا الى أربعة فصول الأول يحمل عنوان الأقاليم في مواده ((١١٧ - ١٢١)) والفصل الثاني جاء بعنوان المحافظات التي لم تنتظم في إقليم في المواد ((١٢٢ - ١٢٣)) ، إما الفصل الثالث فقد جاء بعنوان العاصمة في مادته ال (١٢٤) ؛ والفصل الرابع جاء ليحمل عنوان الإدارات المحلية في المادة (١٢٥) . (١٣) ولكن الاشكاليات القانونية في المواد الدستورية أعلاه تتعلق ببعض الفقرات التي جاءت بها على سبيل المثال المادة (١٢٠) التي أعطت للأقليم الذي يتم إنشاؤه حق إقرار دستور خاص به يُحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع هذا الدستور الدائم . (١٤) بسبب كثرة تعدد السلطات سواء في الإقليم المُزمع إنشائه أو في المؤسسات العديدة الموجودة أصلا في الحكومة الاتحادية مما يتطلب ضرورة تنظيم طبيعة عملها من الناحية القانونية ، من أجل تجنب أي تناقض أو تضارب في حالة ممارسة صلاحياتها فعليا و المنصوص عليها في الدستور صراحة .

أما المادة (١٢١) من الدستور الدائم فقد منحت الفقرة الأولى منها لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد من إختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية . (١٥) وبهذا الإطار القانوني العام قد يؤدي دون أدنى شك إلى تناقض أو تعارض بين صلاحيات سلطات المركز وسلطات الأقاليم بسبب تباين التفسيرات الدستورية من جانب الفرقاء السياسيين الذين أعتمدوا على التوافقات السياسية في معالجة المشكلات القانونية والسياسية كافة ، والبعض من

الفقهاء القانونيين عدّوا إن هذه التوافقات تُشكل دستورا بديلا ولكن بإبعاد سياسية محضة كونه البديل الحاضر دائما . لاسيما وإن الفقرة الثانية من المادة نفسها أعطت ((لسلطة الإقليم)) حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .^(١٦) وهذا يتعارض مع نص المادة (١٣) أولا وثانيا من الدستور العراقي التي أكدت على سمو وعلو الدستور الاتحادي ووجوب الالتزام به كونه يسري في جميع أنحاء البلاد من دون استثناء ، ويُعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه .

وفي الفقرة الرابعة من المادة (١٢١) من الدستور أعطت للأقاليم والمحافظات حق تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية ، ومن دون أدنى شك فإن ذلك سيُحدث تناقضا وتعارضا مع الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية المتعلقة بالسياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية ذات الصلة السيادية من الناحية الدستورية وغيرها من القضايا التي جاءت بها المادة (١١٠) من الدستور الدائم التي حددت الاختصاصات الحصرية (تسع صلاحيات) للحكومة الاتحادية في المركز .^(١٧) إما المادة (١١٤) فتتص على الإختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم (سبع صلاحيات) التي تتعلق بشؤون الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ورسم السياسة البيئية وسياسات التنمية والتخطيط العامة والسياسة الصحية بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم ، ورسم سياسات التربية والتعليم بالتشاور مع الأخيرة ؛ فضلا عن رسم سياسات الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها وينظم ذلك بقانون .^(١٨) ثم جاءت المادة (١١٥) من الدستور لتتص على إن الصلاحيات التي لم تنص للسلطات الاتحادية تكون من حق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، إما الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم فتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم في حال حدوث الخلاف فيما بينها ؛ وهذه إشكالية قانونية أخرى قد توسع من

صلاحيات الادارات المحلية على حساب السلطات الاتحادية المركزية . (١٩) لاسيما وأن إعطاء الأولوية لسلطات الإدارات المحلية بهذه الصيغة والآلية قد يؤدي الى إضعاف سلطات المركز ، عندئذ لايمكن الأخير من إدارة المشاريع التنموية الضرورية والمُلحة في البلاد من جانب ؛ مع التناقض والوقوع في إشكاليات قانونية ودستورية أخرى إثر توجه الإدارات المحلية في إستكمال مشاريع البنى التحتية في مُحافظاتها التي دائما نجدها مُتقاطعة مع طبيعة ممارسة الإدارة في المركز ((الحكومة الاتحادية)) من جانب آخر . وفي ظل هذه التقاطعات وعدم فهم حدود رسم وتنفيذ السياسات العامة بين المركز والأطراف على وفق الصلاحيات القانونية المخول بها لكل طرف على حد سواء ، نجد تزايد في حجم الإخفاقات والتراجع في استكمال ما مُخطط له بسبب البيروقراطية ، الفساد المالي والإداري ، الصراعات السياسية بين الفرقاء ... وغيرها من القضايا التي تُعيق تلبية إحتياجات المواطن المتزايدة في كل زمان ومكان .

وهناك إشكاليات قانونية أخرى تتعلق بالمادة (١١١) من الدستور الدائم التي نصت على إن النفط والغاز ملك للشعب العراقي ، ولكن أغفلت المواد الدستورية اللاحقة كيفية التصرف بالمواد المعدنية الأخرى سيما المُكتشفة وغير المُكتشفة على المدى المنظور القريب ؟ وكيفية التعاطي مع عقود جولات التراخيص التي أبرمتها الحكومة الاتحادية قبل إجراء الانتخابات البرلمانية الأخيرة في ٣٠ / ٤ / ٢٠١٤ م مع الشركات العالمية في مجال النفط والغاز في ظل التقلبات التي تشهدها الأسعار في الأسواق العالمية ؟ فضلا عن حالة الغموض والسرية التي رافقت بعض بنود العقود من جانب المُستحقات المالية للشركات والمُدد الزمنية للعقد وغيرها من القضايا الفنية الأخرى ((عقود خدمة أم عقود مشاركة في الإنتاج)) .

المبحث الثالث : تأثير أبعاد نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية

يُعد النظام الإتحادي الفدرالي مبدأ دستوري وقانوني كونه يُقسم العراق من الناحية الإدارية الى (١٨) مُحافظة ، وكل مُحافظة موزعة الى وحدات إدارية فرعية على شكل أفضية ونواحي عديدة مؤطرة في إدارات محلية ذات بنيوية هيكلية تنظيمية

مُحددة؛ وعلى هذا الأساس يجري توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وبقية الإدارات القائمة في الأطراف عدا إقليم كردستان الذي يمتاز بوضع خاص كما بينه الدستور. ^(٢٠) لاسيما وأن الميزة الأساسية من منح الصلاحيات وتوزيعها بشكل عادل بين المركز والأطراف يؤدي إلى إعطاء مُكنة وقدرة على المُضي في تنفيذ مشاريع البنى التحتية من جانب ، ويُفضي إلى تدعيم الأطر التنظيمية الاتحادية بين الإدارات المحلية وفقا للقوانين النافذة من جانب آخر . ^(٢١)

ولكن المُشكلة الدستورية تكمن في مُحافظة (كركوك) التي تحتوي على نسبة ١٥ % من صادرات نفط العراق في ظل رغبة إقليم كردستان في ضمها له وفقا للمادة الدستورية (١٤٠) التي أثارت خلافات عديدة ذات طبيعة قانونية وإدارية وسياسية واقتصادية ... من جرّاء تأخر تنفيذ الاتفاق السياسي (سيما اتفاق أربيل عام ٢٠١٠ م الذي بموجبه تشكلت الحكومة عقب إجراء الانتخابات البرلمانية في السابع من آذار من العام نفسه واتفاقات سياسية سرية وعُلمية أخرى سبقته) الذي جرى تضمينه دستوريا من جانب القوى السياسية عبر إجراءات البدء في التطبيع و إستكمال التعداد السكاني والاستفتاء على الانضمام لإقليم كردستان أو البقاء ضمن النظام الإداري المعمول به ، كونها مُحافظة عراقية لها وضع خاص بُغية الخروج من أزمة المناطق المُتنازع عليها التي ترغب حكومة إقليم كردستان في إستعادتها ؛ سيما المناطق المُشتركة مع مُحافظة نينوى مما يؤدي إلى عرقلة نقل وتوزيع الصلاحيات بين إداراتها المحلية كافة و المُتداخلة مع مطالب جميع الأطراف السياسية والاجتماعية . ^(٢٢) ومما زاد الأمور تعقيدا تداعيات الواقع الذي تغير بعد سقوط محافظة نينوى بيد تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) الإرهابي في ٩ - ١٠ / ٦ / ٢٠١٤ م والمخاطر المُحدقة بالواقع الديموغرافي والسياسي وحتى القانوني بسبب التأخر في حسم القضايا الخلافية حول المناطق المُتنازع عليها مع إقليم كردستان منذ سنوات قليلة لاسيما بعد استعادة الأخيرة لقضاء سنجار بمساعدة التحالف الدولي الذي تقوده الولايات المتحدة الأمريكية في محاربة الإرهاب في العراق وسوريا على حد سواء .

فضلا عن مسألة المُحافظات والأقاليم المُزعم تشكيلها حسب الدستور التي بقيت في محل اختلاف وخلاف بشأن مخرجات توزيع الصلاحيات سيما المُشتركة مع الحكومة

الاتحادية وما ستؤول إليه الاوضاع في مرحلة قادمة بعد إجراء هذه الترتيبات الدستورية والعمل بها على أرض الواقع . (٢٣)

المطلب الأول - حدود أداء الصلاحيات الممنوحة للإدارات المحلية

إن حدود أداء الصلاحيات تعتمد على طبيعة المطالب والاحتياجات المختلفة سواء على مستوى المركز أو الأطراف والتي بدورها تتأثر بدوافع تختلف من محافظة الى أخرى . (٢٤) وعلى الإدارات المحلية أن تستوعب جميع التفسيرات الدستورية المتعلقة بالصلاحيات وفقا للفهم العام للأهداف المرجوة من وضع السياسات العامة في كل محافظة . (٢٥) إذ إن تقسيم الصلاحيات بين حكومة المركز والحكومات المحلية يترك مجالا غير مُحدد للأهداف التي تحتاج إلى تنسيق وترتيب بين الأولويات لتحديد حدود تطبيق السياسات العامة . (٢٦) لاسيما وأنه لا يوجد معيار مُحدد لتوزيع الصلاحيات بسبب طبيعة الاختلاف في المطالب التي دائما ما تكون غير واضحة ومتشابكة مع طبيعة مطالب الوحدات الإدارية الفرعية في الإدارات المحلية . (٢٧) لكن تبقى الصلاحيات المتعلقة بالخدمات العامة كالتعليم ، الصحة ، تنمية المحافظات والأقاليم ، وإدارة الموارد الطبيعية المختلفة من إختصاص الادارات المحلية ؛ على أن لا تتعارض مع حدود صلاحيات الحكومة الاتحادية المركزية ((الأمن والدفاع ، السياسة الخارجية ، إدارة موارد النفط والغاز ، التخطيط الاقتصادي ، السياسة المالية والنقدية ، والاتصالات وغيرها من الصلاحيات)). (٢٨) على أن يتم ذلك من خلال إجراء حوار وتشاور موضوعي مستمر من أجل تحديد حدود العلاقة بين المركز والادارات المحلية الاخرى من دون الوصول الى حالة من التناقض بين الصلاحيات أو حدوث صراع على مراكز صنع واتخاذ القرار في أي مرحلة من مراحله على مستوى المركز والأطراف .

لاسيما وإن الإدارات المحلية تمتلك صلاحيات تشريعية لا تتجاوز ما هو ممنوح للسلطة التشريعية المُمثلة في مجلس النواب العراقي ، طالما إن الأخيرة تمارس دورها التشريعي في المركز بحيث يشمل جميع القضايا التي تهم عموم البلاد كافة . (٢٩) ولكن يبقى التناقض في فهم حدود الصلاحيات الحصرية للحكومة المركزية والصلاحيات المُشتركة مع الحكومات المحلية ومن ثم الصلاحيات الخاصة بالإدارات المحلية نفسها .

لذلك نجد إن هذا التوزيع للصلاحيات واسع وغير مُحدد الأبعاد مما يفسح المجال للتفسيرات والتأويلات القانونية العديدة بحيث يجد كل طرف من هذه الأطراف الإدارية نفسه له الحق في ممارسة الصلاحية التي يراها إنها تدخل في صميم اختصاصه ، مما يؤدي إلى مزيد من التعارض في حدود ممارسة الصلاحية وهذا ما لحظناه في صعوبة حل المشكلات الخلافية بين حكومة المركز وحكومة إقليم كردستان بشأن قضايا تتعلق بالتنقيب عن النفط والغاز وتصديره عبر الشركات العالمية ، وكيفية التعاطي مع الموارد المكتشفة وغير المكتشفة ؟ فضلا عن الخلافات حول تقدير ميزانية البشركة ، والإيرادات الكمركية ، وإيرادات النقل ، طريقة التسليح ، أسلوب توزيع الإيرادات النفطية وتقاسم الثروة وغيرها من القضايا . إلى جانب القضايا الخلافية القائمة مع الحكومات المحلية الأخرى والتي تتعلق بكيفية تقديم الخدمات العامة والمطالبة بنقل الصلاحيات التي تراه ضروري ومناسب من أجل معالجة المشكلات التي تعاني منها في محافظاتنا

وبما إن المحافظ يُعد الرئيس التنفيذي للمحافظة في حين يُمثل مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة فمن حقها ممارسة هذه الصلاحية في حدود المحافظة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على أن لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة . ولكن أعضاء الهيئة الاستشارية في كل محافظة وبموجب المادة (٣٤) أولا من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م يجب أن لا يزيد عددهم عن (٧) خبراء يكونون من المختصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية وحسب ما يقتضيه الحال وترتبط بالمحافظ مباشرة وبإشرافه وتوجيهه^(٣٠) وتُمنح درجة معاون مدير عام لهؤلاء المستشارين الخبراء بموجب البند ثانيا من المادة نفسها في هذا القانون^(٣١) ، ولكنه يتعارض مع (قانون الملاك العام للموظفين) رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ م لعدم احتوائه على هذه الدرجة الوظيفية حصرا .^(٣٢) لاسيما وإن هذا القانون يتكون من (١٤) مادة وقد أعطى بموجبه وزير المالية مسؤولية تحديد عدد ودرجات الوظائف وفقا للمادة (٣) و (٤) أيضا خلال السنة المالية المحددة على أن تترك سلطة تخمين ذلك للوزير نفسه .^(٣٣)

أما اختصاصات المحافظ فتارة نجدتها تتعلق بإدارة المرافق العامة وفقاً للسياق القانوني ، وتارة أخرى تتعلق بتنفيذ السياسات العامة الموضوعة من الحكومة المركزية في حدود المحافظة الإدارية أيضاً ؛ ومن جانب آخر للمحافظ حق الإشراف على سير المرافق العامة وتفتيشها مما يؤدي إلى الجمع بين حماية المصالح المحلية والمصالح الوطنية على حد سواء . (٣٤)

المطلب الثاني - التعارض البنوي في تنفيذ الصلاحيات المتبادلة

إن توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وفقاً للقوانين النافذة لم يجعل تنفيذ المهام الموكلة للأجهزة التنفيذية في الإدارات المحلية متوائماً مع الفهم الصحيح للنصوص الدستورية والقانونية التي أريد منها أن تحقق درجة من الضبط المؤسسي بسبب التداخل ما بين الصلاحيات عند التطبيق . فعلى سبيل المثال لا الحصر نصت المادة (٣١) ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م على " تنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة " . (٣٥) وهذا يتعارض مع صلاحية مجلس المحافظة الواردة في المادتين (٢) أولاً و (٧) ثالثاً من القانون نفسه ، إذ تم النص في المادتين الأخيرتين على تعبير أو مصطلح إصدار (تشريعات) وليس (قرارات) كما ورد في نص المادة المذكورة أعلاه . أما المحافظ فإنه لا يخضع لأي تسلسل إداري في الجهاز الحكومي العراقي بسبب ارتباطه بمجلس المحافظة ، وهذا الارتباط مجرد ارتباط رقابة لا ارتباط وظيفي على الرغم من كونه بدرجة وكيل وزارة أو وكيل وزير من دون أن يرتبط بوزير الداخلية أو رئيس مجلس الوزراء . (٣٦)

وفي الباب الرابع من القانون رقم (٢١) أعلاه المتعلق بالإحكام الختامية نصت المادة (٤٥) أولاً فيه على تشكيل هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين ، وتختص في النظر بشؤون المحافظة وإداراتها المحلية والتنسيق فيما بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها سيما تلك التي تتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات . (٣٧) من دون أن يتم ترتيب عمل هذه الهيئة في إطار تبعية وظيفية (الأداء الوظيفي) ، لذا فإن هذه الحالة عدّها بعض

القانونيين غير مألوفة في القانون الإداري مما يقتضي إجراء بعض التعديلات في الدستور وقانون المحافظات على حد سواء .^(٣٨) كما إن قانون المحافظات رقم (٢١) نفسه لم يتضمن وجود رقابة إدارية مركزية من الحكومة الاتحادية على شؤون الهيئات الإدارية المحلية ، فضلا عن عدم وجود الرقابة نفسها على اختصاصات المحافظ أو القائم مقام أو مدير الناحية .^(٣٩)

إذ توجد رقابة تشريعية من مجلس النواب العراقي على المجالس المحلية المنتخبة إلى جانب الرقابة التي يقوم بها مجلس المحافظة في حال إصدار قرارات مخالفة للدستور والقوانين النافذة وفقا للمادة (٢٠) ثانيا من قانون المحافظات رقم (٢١). وبإمكان مجلس النواب إلغاء هذا النوع من القرارات بالأغلبية البسيطة ، فضلا عن حقه في حل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو من ثلث عدد أعضاء مجلس المحافظة حسب المادة (٢٠) أولا من القانون نفسه .^(٤٠) والمادة (٢٠) ثالثا تعطي الحق لمجلس المحافظة في حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب القائم مقام أو مدير الناحية كل فيما يخصه .^(٤١) ولمجلس النواب العراقي حق إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على طلب رئيس الوزراء .^(٤٢) مما يعكس وجود أكثر من رقابة تشريعية على مستوى المركز والأطراف مما يفسح المجال في حدوث حالة من التعارض في استخدام هذا النوع من الصلاحيات سيما تلك التي تتعلق بحل مجلس المحافظة أو تلك الصلاحيات المتعلقة بإقالة المحافظ والتي تداخلت فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المركز على حد سواء .

المبحث الرابع : تقويم العمل بالصلاحيات الممنوحة ((رؤية الواقع والمستقبل))

في البدء يفترض معرفة كيفية استخدام الصلاحيات الممنوحة وفقا للدستور والقوانين النافذة ؟ من أجل تحليل طبيعة ممارسة الصلاحيات التي بدت في كثير من الأحوال متداخلة بينياً على مستوى المركز والأطراف ، والشيء نفسه يحدث داخل البنية المؤسسية وهياكلها سواء في بغداد أو في المحافظات الأخرى . فعلى سبيل المثال يُعد

مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، كما إن الفصل الثاني من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م المعدل يتحدث عن اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية ، ليأتي الفرع الأول منه مبيناً اختصاصات مجلس المحافظة حصراً حسب المادة (٧) التي توزعت على (١٧) بندا سيما العاشر منه الذي أكد فيه المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية .^(٤٣) أما الفرع الثاني فيتحدث عن اختصاصات المجالس المحلية وأولها اختصاصات مجلس القضاء وفقاً للمادة (٨) من القانون نفسه التي توزعت إلى (اثنا عشر) بندا سيما العاشر منه الذي نصّ على حقه في المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائم مقام .^(٤٤) ولكن السؤال الذي يطرح نفسه كيف يجري التنسيق بين الأجهزة الأمنية المتعددة إعمالاً بهذه الفقرات القانونية ؟ سيما وإن الخطط الأمنية يفترض إعدادها بسرية وبحذر تناسبا مع حجم التحديات التي يتعرض لها العراق من جراء خطر ظاهرة الإرهاب الدولي وتحدياته المتواصلة منذ عام ٢٠٠٣ م من جانب ، مع الأخذ بنظر الاعتبار الجهد الأمني المبذول على مستوى القيادات العسكرية في الحكومة الاتحادية وبقية الأجهزة الأمنية المتواجدة في مستويات الدولة كافة من جانب آخر .

أما الباب الثاني فيتحدث عن رؤساء الوحدات الإدارية فقد نصت المادة (٢٣) على إن المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية يُعدّ أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون .^(٤٥)

ومن ثم يأتي الفصل الأول من الباب الثاني نفسه ليؤكد على طبيعة منصب المحافظ وكيف يتم إشغاله ؟ وما شروط تولي هذه المسؤولية ؟ أما المادة (٣١) فقد توزعت إلى أحد عشر بندا تبحث في الصلاحيات التي يقوم بتأديتها المحافظ ، ففي البند التاسع أعطي للمحافظ الصلاحيات الآتية : -^(٤٦)

١ - يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقا للقانون وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتائج التحقيق .

ب - استحداث وإلغاء مراكز الشرطة بمصادقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة وفقا للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية .

وفيما يتعلق بالفقرة العاشرة أولا من المادة نفسها فقد أعطت للمحافظ سلطة مباشرة على جميع الأجهزة الأمنية المحلية وجميع الجهات المُكلفة بواجب الحماية وحفظ الأمن والنظام والعاملات في المحافظة باستثناء القوات المسلحة ((قطعات الجيش)) ، أما ثانيا من الفقرة نفسها فقد خولت المحافظ حق عرض حالة عدم مقدرة الأجهزة الأمنية في إنجاز واجباتها التي وردت صراحة في أعلاه (أولا) على وزير الداخلية مبينا مقدار القوة الكافية التي يحتاجها لإنجاز تلك الواجبات . (٤٧) ليجري العمل على وفق ما هو منصوص عليه سابقا في التعديل الثاني الذي طرأ على قانون المحافظات في ٢٣ / ٦ / ٢٠١٣ م بحيث أعطى الصلاحية الحاسمة في عرض الأوضاع فورا على القائد العام للقوات المسلحة وهذا ما سنبحثه في الفقرات القادمة من البحث .

المطلب الأول - أبعاد التعديلات العملية التي طرأت على قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م

لقد طرأت على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعديلات عديدة منها التعديل الأول ذي الرقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ م الذي ألغى الفقرتين (الرابعة والخامسة) من البند ثامنا من المادة ((٧)) من قانون المحافظات المتعلقة بإخضاع (الطعن) في قرار إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة أمام محكمة القضاء الإداري بدلا من المحكمة الاتحادية العليا من أجل الحفاظ على وحدة النظام الإداري اللامركزية من جانب، ولعدم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ذلك إعمالا بالمادة (٩٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ م من جانب آخر . (٤٨)

أما المادة (الرابعة) من قانون التعديل الأول رقم (١٥) أعلاه فقد ألغى البند (ثانيا) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات رقم (٢١) المعدل ليحل محلها إعطاء حق اعتراض مجلس النواب العراقي على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة إذا

كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة ، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فمن حق مجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة ؛ فضلا عن صلاحيته في حل مجلس المحافظة (بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه) إذا تحققت إحدى الأسباب المذكورة في البند أولاً من المادة (٢٠) من قانون رقم (٢١) أعلاه . (٤٩) وفيما يتعلق بالمادة (الثامنة) من قانون التعديل الأول فقد ألغت المادتين (٥٤ و ٥٥) من قانون المحافظات رقم (٢١) لتصبح المادة (٥٤) بصيغتها الجديدة " تُدار القرى والأحياء من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كل حسب اختصاصه من خلال (المختار) الذي يُمارس عمله وفق القانون " ، أما المادة (٥٥) أولاً فقد نصت على أن " تسري أحكام الدرجات الوظيفية والحقوق التقاعدية الواردة في القانون على شاغلي مناصب رؤساء الوحدات الإدارية ونائبي المحافظ ورؤساء وأعضاء المجالس بعد تاريخ ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ م " ، ويعطي التعديل نفسه في ثانيا أعضاء المجالس البلدية (القواطع والأحياء) الذين شغلوا مناصبهم ضمن المدة المحددة في أولاً الحقوق التقاعدية التي يستحقها عضو مجلس الناحية وفقاً للشروط المنصوص عليها نفسها ، على أن يستمر رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية المستمرين بالخدمة عند نفاذ هذا القانون بمناصبهم لحين انتخاب من يحل محله وفقاً للقانون (ثالثاً) من المادة نفسها . (٥٠)

وفيما يتعلق بقانون التعديل الثاني الذي صدر بقرار من مجلس النواب العراقي رقم (١٩) الذي صدر في ٢٣ / ٦ / ٢٠١٣ م فقد نصّت المادة (الأولى) منه على إلغاء المادة (١) من قانون المحافظات رقم (٢١) المعدّل لتتوزع في (أحد عشر) بندا والمتعلقة بإعادة المقصود من المفاهيم المبينة إزاء كل منها ((القانون ، المحافظة ، مجلس المحافظة ، المجلس المحلي ، الوحدات الإدارية (المحافظة ، القضاء ، الناحية) ورؤسائها ،)) ، أما المادة (الثانية) من التعديل فقد ألغت المادة (٢) من قانون المحافظات المعدّل والتي أعطت لمجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية تمكنها من إدارة المحافظة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور العراقي الدائم والقوانين الاتحادية ؛ على أن تكون الحكومات المحلية متحملة لمسؤولية ما تتطلبه إدارة الوحدات الإدارية في المحافظة على أن تمارس صلاحياتها

عدا الصلاحيات الحصرية التي نصت للحكومة الاتحادية في الدستور وفقا للمادة (١١٠) منه . (٥١) وبخصوص الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في الدستور بمواده (١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤) فإنها تجري بالتنسيق والتعاون بين الجانبين ، وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقا للمادة (١١٥) من الدستور. (٥٢) وفي المادة (السادسة) من التعديل الثاني جرى إلغاء البنود أولا ورابعا وسادسا وتاسعا في أولا وكذلك الحادي عشر من المادة (٧) من قانون المحافظات المعدل لتصبح عملية التنسيق المتبادل عند رسم السياسات العامة مع الوزارات والجهات المعنية وبحسب الأولويات وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة ، مع إعطاء صلاحية الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها . (٥٣) وقد ألغت المادة (السابعة) الفقرات أولا وسابعا وثامنا من المادة (٨) من قانون المحافظات المعدل سيما الفقرة ثامنا التي أعطت لمجلس القضاء صلاحية مراقبة الأنشطة التربوية والصحية والزراعية والاجتماعية وكل الأنشطة التي تهم القضاء والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة ، والشيء نفسه ينطبق على مجلس الناحية في المحافظة . (٥٤)

أما المادة (الرابعة عشر) من التعديل فقد ألغت البنود ثامنا وعاشرا من المادة (٣١) من قانون المحافظات ، لاسيما البند العاشر ليكون ما نصّ عليه في الآتي : (٥٥)

١ - للمحافظة سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة .

٢ - إذا رأى المحافظ إن الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على إنجاز واجباتها ، فعليه أن يعرض الأمر فورا على القائد العام للقوات المسلحة مبينا مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات ((بعد أن كان النص في قانون المحافظات السابق يعطي صلاحية عرض الأمر على وزير الداخلية حصرا)) .

٣ - تنسيق السلطة الاتحادية مع المحافظة مسبقاً عندما تُنفذ مهام أمنية ضمن المحافظة ((وهذه فقرة مُستحدثة لم تكن موجودة في قانون المحافظات السابق)) .

لتأتي المادة (الثانية والعشرون) من التعديل كي تلغي المادة (٤٥) التي بحثناها من قانون المحافظات السابق بخصوص أولا التي جاءت لتنص على تأسيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء ((البلديات والأشغال العامة ، الأعمار والإسكان ، التربية ، الصحة ، التخطيط ، الزراعة ، المالية ، والرياضة والشباب)) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات . (٥٦) وتتولى الهيئة مهام الإشراف على نقل الصلاحيات إلى المحافظات وتفويض الحكومة الاتحادية ما تراه مناسبا من الصلاحيات بحسب ما تطلبه الحكومات المحلية والعكس هو الصحيح بغية إدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفقا لأحكام المادة (١٢٣) من الدستور العراقي الدائم . (٥٧) كما وتؤسس في كل محافظة هيئة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الأفضية والنواحي التابعة لها ، لتتولى معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الإدارية وتفويض ما تراه مناسبا من صلاحيات إلى رؤساء الوحدات الإدارية . (٥٨) تمهيدا لإلغاء مجالس الأحياء والقواطع عند المصادقة على نتائج انتخابات مجالس الأفضية والنواحي في حالة إجرائها ، لا سيما وإن انتخابات مجلس المحافظات قد أجريت مرتين فقط في عام ٢٠٠٩ م و عام ٢٠١٣ م منذ أن جرى التغيير السياسي في العراق في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ م . ولكن من اللافت للنظر إن هذه الانتخابات جرت على وفق قوانين عديدة قد جرى تشريعها من مجلس النواب كقانون انتخاب مجالس المحافظات والأفضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ م المعدل الذي تكوّن من (٥٢) مادة ، في ظل صدور قانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ م لتعديل قانون (٣٦) والذي ضمّ مادتين الأولى تعلقت بالمقاعد التعويضية في محافظات بغداد ونيوى والبصرة لضمان تمثيل الأقليات في مجالس المحافظات . ثم أعقبه إصدار تعديل انتخابي آخر ((التعديل الثاني)) بقانون رقم (٥٤) في ٣/٩/٢٠١٢ م والمكون من (ثلاث) مواد قانونية ليعالج بعض القضايا الفنية الخاصة بالانتخابات * ، ثم أعقبه إجراء التعديل الثالث ** في قانون انتخابات مجالس المحافظات بناءً على مطالب

نيابية وقضائية لتوزيع المقاعد المتبقية أو الشاغرة ((الباقي الأقوى)) لكل الكيانات السياسية المشتركة بالانتخابات وقد صدر هذا التعديل في أيلول عام ٢٠١٢م ثم أعقبه التعديل الرابع الصادر بقانون رقم (١١٤) في ١٣/١٢/٢٠١٢م ليضم (ثلاث) مواد قانونية أخرى ، من أجل تغيير بعض الأمور الفنية لتصبح الأصوات الصحيحة لكل قائمة مقسومة على أساس الأرقام الفردية ((١ ، ٣ ، ٥ ، ٧ ، ٩ ،)) أي بعدد مقاعد الدائرة الانتخابية ؛ ثم يجري البحث عن أعلى رقم من حاصل نتائج القسمة وتوزع المقاعد على مرشحي القائمة المفتوحة ويرتب تسلسلهم وفقا للأصوات التي حصل عليها على أن تكون هناك امرأة في نهاية كل ثلاثة فائزين ، مع حذف عبارة القاسم الانتخابي أينما وجدت في قانون انتخابات مجالس المحافظات . (٥٩)

المطلب الثاني - رؤية مستقبلية لتقويم عملية نقل الصلاحيات

على الرغم من الغاية الأساسية من إجراء التعديلات القانونية على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م هو إرساء ديمقراطية تستند إلى مبدأ الفدرالية الذي أقر في الدستور من أجل توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، إلا إن تنفيذ هذه التعديلات واجهته صعوبات عديدة لوجود طعن مقدم عليه من الحكومة الاتحادية السابقة إلا إن حكومة " د . حيدر العبادي " الأخيرة قد سحبت هذا الطعن فعليا في بداية شباط عام ٢٠١٥ م رغبة منها في نقل الصلاحيات بشكل فعلي وحقيقي إلى الإدارات المحلية . ولكن توجد فقرات قانونية تواجه تقاطعات عديدة في الكثير من القوانين والتعليمات الأخرى التي جرت صياغتها لتكون اقرب إلى النظام المركزي في ممارسة الحكم والمسئولية ، الأمر الذي يفترض ضرورة إعادة النظر في الكثير من التشريعات المالية والإدارية التي تتواءم مع القوانين المعدلة الملائمة ؛ لا سيما وإن التعديلات لم تحدد الآليات التي من خلالها يمكن تشريع القوانين والأنظمة كما هو محدد في الدستور بالنسبة لآليات تشريع القوانين وطريقة اقتراحها في مجلس النواب وفقا للمادة (٦٠) منه . (٦٠)

كما إن الارتقاء بالحكومات المحلية بشقيها التشريعي (مجلس المحافظة) والسلطة التنفيذية (المحافظة) إلى مستوى يؤهلها لإدارة شؤون الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات المنقولة من ثمان وزارات (مقترحة) إلى الحكومة المحلية ، يتطلب تطوير الأنظمة الإدارية والمحاسبية باعتماد مبادئ الحوكمة للاستعداد في تولي المسؤولية خلال المدة المقررة في قانون التعديل الثاني (وهي السنتين القادمتين) .^(٦١) وقد أكد وزير الدولة لشؤون المحافظات " أحمد الجبوري " في ١٥ / ٣ / ٢٠١٥ م على أن العمل بقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م المعدل ما زال نافذ من أجل نقل وتفويض صلاحيات ((٨)) وزارات إلى المحافظات على الرغم من وجود بعض المعوقات القانونية وهذا يتطلب إجراء تعديل ثالث على قانون المحافظات ليتسنى نقل صلاحيات إلى وزارات التي ليست لديها قوانين خاصة ، سيما وإن حكومة " د . حيدر العبادي " تدرس مشروع قانون التعديل الثالث بعد أن استلمت جميع الملاحظات والمقترحات من مجالس المحافظات كافة حول قانون المحافظات المعدل ، وسيجري إلغاء بعض فقرات التعديل الثاني لعام ٢٠١٣ م بسبب وجود خروفا قانونية عديدة من أجل تجاوزها والعمل على معالجتها ضمن التشريعات اللاحقة .^(٦٢)

ومن اللافت للنظر إن مصطلح ((الحكومة المحلية)) لم يرد في الدستور العراقي إلا في المادة (١٢١) خامسا التي أشارت صراحة مرة واحدة إلى مصطلح ((حكومة الإقليم)) بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم .^(٦٣) وهذا يستدعي إعادة النظر في تشريعات القوانين المعدلة على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم خلال المرحلة القادمة كي تتواءم مع النصوص الدستورية المعمول بها تارة ، والمضي نحو تحقيق درجة من الاتساق والتطابق مع مخرجات عملية نقل الصلاحيات إلى المحافظات تماشيا مع رغبة الحكومة الاتحادية في تفويض الصلاحيات حتى ولو بشكل تدريجي بحسب ما تقتضيه الضرورة تارة أخرى .

ففي جلسة مجلس الوزراء رقم (١٦) التي ترأسها رئيس الحكومة الاتحادية " د . حيدر العبادي " بتاريخ ٣٠ / ١٢ / ٢٠١٤ م قرر سحب الطعن الذي قدمته حكومة "

نوري المالكي " السابقة ضد قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م ، وبناءً على ذلك طلب " العبادي " من المحافظات الإسراع في إعداد الهياكل الإدارية لاستلام الصلاحيات وإصدار تعميم من مجلس الوزراء إلى الوزارات المعنية بتحويل الصلاحيات وفقاً لقانون المحافظات المعدل ؛ على أن يجري التنسيق الكامل بين الوزارات والمحافظات بشأن تقويم بعض الفقرات القانونية المراد تعديلها . (٦٤) من هنا جاء قرار مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية التي عقدت بتاريخ ٣ / ٢ / ٢٠١٥ م لتشكيل لجنة وزارية برئاسة رئيس الحكومة الاتحادية والمسؤولة عن إعداد مسودة تعديل قانون المحافظات رقم (٢١) المعدل ، وقرر مجلس الوزراء إيقاف جميع الإجراءات المتبعة من جانب المحافظات لحين المصادقة على التعديلات المقترحة . (٦٥) لذا جرى عقد اجتماع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في محافظة البصرة في بداية آذار / ٢٠١٥ م للتهيؤ في نقل الصلاحيات من (٨) وزارات حسبما اتفق عليه في القوانين المعدلة ، مع تخصيص (٢) دولاراً للمحافظات المنتجة للنفط من أجل دعم المشاريع التنموية فيها . (٦٦)

من هنا بدأت الخطوات العملية الخاصة بنقل الصلاحيات سيما بعد إقرار مجلس الوزراء مشروع قانون الهيئة العامة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بتاريخ ١١ / ٣ / ٢٠١٥ م من أجل العمل على إرساله إلى مجلس النواب كي يستكمل بقية مراحل صياغته القانونية . (٦٧) لذا قام رئيس مجلس النواب " د. سليم الجبوري " بعقد اجتماع تنسيقي في محافظة كربلاء المقدسة مع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتاريخ ٢٣ / ٣ / ٢٠١٥ م لتوحيد الرؤى والأفكار المتعلقة بآليات نقل الصلاحيات وكيفية تنمية الأقاليم على المستويات الخدمية كافة ؟ بغية تضمينها في قانون الهيئة أعلاه المزمع تشريعه . (٦٨)

ولكن تبقى القضية المطروحة هو عدم إدراك الصعوبات والتحديات التي تأتي ما بعد التخطيط لعملية نقل وتفويض الصلاحيات ، فضلاً عن عدم وضوح دور الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي تضم (٨) وزارات مشمولة بتحويل الصلاحيات إلى المحافظات عملاً بمبدأ اللامركزية الإدارية . إلى جانب تأثيرات المحاصصة وأبعاد التوافقات السياسية المعتمدة في العملية السياسية العراقية منذ نيسان / ٢٠٠٣ م ،

لتنعكس مباشرة على طريقة توزيع المناصب والأدوار وهذا ما لاحظناه عقب إجراء أية انتخابات على مستوى مجالس المحافظات خاصة ؛ والشيء نفسه ينطبق على المشهد السياسي بعد إجراء الانتخابات النيابية في البلاد عموماً . ***

فضلاً عن عدم إجراء أية انتخابات على مستوى مجالس الأقضية والنواحي ومن دون حسم الصلاحيات الخاصة بها بشكل قطعي في ظل رواج رؤى وفهم خاطئ لموضوعة الفدرالية واللامركزية الإدارية ، على الرغم من أن تطبيق الأولى يعبر عن نُضج سياسي و إداري في طبيعة تسيير شؤون الحكم ؛ أما اللامركزية الإدارية فتتطلب القدرة على تحمل المسؤولية وتنفيذ المشاريع الإستراتيجية الخاصة بتنمية الأقاليم والمحافظات من جانب ، وتوفير الخدمات وتلبية حاجات المجتمع المتزايدة والنهوض بها يوماً بعد يوم خدمة للأجيال القادمة من جانب آخر .

ففي ٢٧ / ٤ / ٢٠١٥ م عقد رئيس الوزراء " حيدر العبادي " في محافظة كربلاء المقدسة اجتماع الهيئة العليا العامة للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبحضور أغلب أعضاء مجالس المحافظات في العراق ، وقد جرى التأكيد على ضرورة نقل الصلاحيات من دون التراجع عن ذلك استجابة لمطالب هذه المجالس على الرغم من الصعوبات والتحديات والأزمات التي تعصف بالبلاد بين الحين والآخر . (٦٩)

في ظل وجود الرغبة الحقيقية من الحكومة الاتحادية على استكمال هذه المهمة بسبب الاصطدام بعقبة التوافقات السياسية في تشريع القوانين كافة والعمل على تخطي أزمة توزيع المناصب الوزارية التي جرت بالتوافق وعلى أساس المحاصصة السياسية ، لاسيما وأن أغلب الوزراء للوزارات المزمع نقل وتفويض صلاحياتها للمحافظات قد جاءوا على وفق هذه الترتيبات السياسية التي حكمت العملية السياسية في العراق . لذا فأن البعض مازال يرى إن إجراء تغيير المعادلة السياسية في توزيع المسؤوليات للوزارات المشمولة بنقل الصلاحيات هو ضياع لحصة بعض الكتل السياسية على حساب الكتل السياسية الأخرى من جانب ، وإضعاف لقوة تواجدتها السياسي في الحكومة المركزية الذي بدأ نتيجة منطقية وطبيعية كما تراه وعلى وفق الاستحقاق الانتخابي الذي حصلت عليه عقب إجراء آخر الانتخابات النيابية في ٣٠ / ٤ / ٢٠١٥ م من جانب آخر . في الوقت الذي تسعى فيه جميع الأطراف السياسية نحو

المشاركة في الحكم والإدارة على حد سواء من دون أن يرتضي طرف ما أن يكون في صفوف المعارضة ليمارس دوره الرقابي والتقويمي لعمل الحكومة ، مما يُفضي إلى ضمان وجود جميع القوى السياسية في المؤسستين التشريعية والتنفيذية على حد سواء حتى وإن كانت قد حصلت على أصوات ومقاعد نيابية قليلة في الانتخابات . فضلا عن رغبة جميع القوى السياسية في أن يكون لها دور فاعل في الإدارة سواء في الحكومة الاتحادية أو في الإدارات المحلية كي تقوم بما تراه مناسبا في تنمية محافظاتنا التي جاءت منها في المجالات الحيوية كافة بالرغم من الإخفاقات المتحققة في هذا المجال .

لاسيما وإن المادة (١٠٥) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م قد نصت على إمكانية تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للمشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة . (٧٠) أما المادة (١٠٦) أولا من الدستور فقد نصت على التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . (٧١) على أن يتم ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقا للنسب المقررة من جانب جميع الأطراف . (٧٢) من هنا نرى إن المادة (١٢٣) من الدستور العراقي قد أجازت تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس وبموافقة الطرفين على أن يُنظم ذلك بقانون . (٧٣) مما يفسح المجال أمام الحكومة في المركز والإدارات المحلية في المحافظات في أن تعمل على المدى المنظور وبحسب الصلاحيات الممنوحة لها من أجل النهوض بالواقع الخدمي وفقا للرؤى المستقبلية التي يروم الجميع في تحقيقها بما يتناسب وطموحات ومطالب سكان المحافظات .

وفي ٢٠١٥/٨/٣ م شارك المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات في الاجتماع التنسيق الثاني الذي عقد في مجلس محافظة بغداد بعد عقد اجتماعهم التنسيق في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٥/٨/٢ م ، وجرى التحديد في توصياتهم اعتبار ٢٠١٥/٨/٥ م آخر موعد لنقل الصلاحيات وضمن سقف زمني يستمر لمدة (٣) شهرا وبشكل تدريجي ، وفي السادس من آب من العام نفسه هو بدء الشروع في

تطبيق بنود القانون النافذ بشأن ممارسة الصلاحيات من جانب المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتطبيق اللامركزية الإدارية المنصوص عليها دستوريا ؛ لاسيما وإن هذا الاجتماع يُعد استكمالاً للاجتماعات التنسيقية التي عقدت في مجلس الوزراء ومجلس النواب على حد سواء . (٧٤)

ومن ناحية أخرى تزايد حجم الضغط الشعبي عندما انطلقت من بغداد وثمان محافظات عراقية في الجنوب مظاهرات شعبية في ٧ / ٨ / ٢٠١٥ م تطالب بالإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي الشامل ليُطال جميع مجالات الحياة كافة والتي حظيت بتأييد المرجعية الدينية في محافظة النجف الأشرف ، وبتاريخ ١١ / ٨ / ٢٠١٥ م عقد مجلس النواب العراقي جلسته التي حضرها (٢٩٧) عضواً ليجري التصويت على ورقة الإصلاح الوزارية لحكومة " د. حيدر العبادي " وورقة الإصلاح البرلمانية التي قدمها رئيس مجلس النواب " د. سليم الجبوري " واللذان مررتا بموافقة (٢٩٦) عضواً والتي تمحورت حول القضايا الآتية : (٧٥)

- ١ - مُحاسبة المُفسدين في جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وإحالتهم إلى القضاء .
- ٢ - تقليل عدد الوزارات في الكابينة الوزارية لمعالجة ظاهرة تضخم الجهاز الإداري .
- ٣ - تقليل عدد المستشارين إلى خمس مستشارين في كل رئاسة .
- ٤ - إلغاء المُخصصات المالية والامتيازات الاستثنائية سيما في الرئاسات الثلاث ((رئاسة الجمهورية ، مجلس الوزراء ، ومجلس النواب)) مع تقليل عدد أفراد حماية المسؤولين .
- ٥ - إعانة المواطنين لمن لا عمل له إلى حين تغير ظروفهم وأوضاعهم المعيشية .
- ٦ - استكمال تشريع القوانين المهمة في مجلس النواب سيما قوانين المحكمة الاتحادية ، مجلس الاتحاد ، الحرس الوطني ، وغيرها من القوانين التي تحتاج إلى تشريع .

٧ - تقويم عمل اللجان البرلمانية وإحالة ملفات الفساد في مؤسسات الدولة كافة إلى القضاء ، مع محاسبة من تسبب في تدهور الأوضاع الأمنية في المحافظات

التي تعرضت لخطر اجتياح الإرهاب سيما محافظات نينوى و الانبار وصلاح الدين و ديالى .

٨ - التزام لجنة الشهداء في تعويض جرحى وشهداء الحشد الشعبي والقوات الأمنية والقوات المسلحة العراقية .

وفي منتصف آب / ٢٠١٥ م قرر مجلس محافظة بغداد بالإجماع إلغاء مجالس البلدية والشيء نفسه حدث في محافظة بابل الذي قرر إلغاء مجالس الأفضية والنواحي ومجالس الإسناد أسوة بما حدث في محافظة واسط استجابة للمطالب الشعبية في كل المحافظة^(٧٦) وفي إنشاء ذلك قامت الحكومة الاتحادية عبر حزمة الإصلاحات الثانية بإلغاء مناصب نواب رئاسة الجمهورية ونواب رئاسة الوزراء مع إلغاء ((وزارات الدولة لشؤون المرأة ، وزارة الدولة لشؤون المحافظات ومجلس النواب ، ووزارة حقوق الإنسان)) مع ضم ودمج وزارات العلوم والتكنولوجيا إلى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، وزارة السياحة والآثار إلى وزارة الثقافة ، وزارة البيئة إلى وزارة الصحة ، و وزارة البلديات إلى وزارة الأعمار والإسكان . وفي ١٨ / ٨ / ٢٠١٥ م قرر مجلس القضاء الأعلى جعل دوائر الادعاء العام مستقلة وعدم ارتباطها بمحاكم الاستئناف من أجل المضي نحو تحريك القضايا الخاصة بجرائم الفساد وهدر المال العام ، وهذا ما فعله مجلس القضاء عندما أصدر مذكرات استقدام لجميع أعضاء مجلس محافظة المثنى بسبب تجاوزات و مخالفات قانونية تتعلق بسوء استخدام الصلاحيات النافذة في المحافظة .^(٧٧)

وعلى وفق ذلك جرى التأكيد على الالتزام بممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في حدود الدستور والقوانين النافذة في اجتماع الهيئة التنسيقية العليا التاسع المنعقد في محافظة بابل بتاريخ ١٦ / ١١ / ٢٠١٥ م ، مع ضرورة تحقيق الانسجام في العمل بين المحافظ ومجلس المحافظة من أجل تأدية المهام الضرورية التي تتعلق بالمحافظة في مجالات الحياة كافة تماشياً مع الظروف الاقتصادية الحرجة التي يمر بها الاقتصاد العراقي على أمل تجاوز محنة الأزمة المالية التي تعصف بالبلاد خاصة والمنطقة العربية بشكل عام عقب انخفاض أسعار النفط عالمياً .

الخاتمة والاستنتاجات :

لقد أثارت قضية نقل الصلاحيات في العراق بعد التغيير السياسي الذي حدث في ٢٠٠٣/٤/٩م إشكاليات قانونية وسياسية وإدارية عديدة فيما بين طرفي العلاقة الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، لا سيما وإن المادة الأولى من الباب الأول ((المبادئ الأساسية)) في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م نصت على أن العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . أما المادة (١٢٢) ثانيا من الدستور فقد منحت للمحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . لذا فلا بد من تنظيم الصلاحيات والاختصاصات بين المركز والأطراف بما ينسجم وطبيعة النظام السياسي الجديد من أجل بناء بنية سياسية وإدارية متناغمة مع البنية القانونية التي مثلت تحولا ملحوظا من النظام المركزي الذي ساد لأكثر من ثلاثة عقود ((النظام الشمولي - التسلسلي)) إلى نظام ديمقراطي قائم على التعددية السياسية والتحول نحو الدولة الاتحادية المركبة التي تضم أطراف إدارية متعددة تتطلب توزيع الصلاحيات وفق لمعادلة عدم رجحان أحد الأطراف السياسية على حساب الأخرى من جانب ، وعدم السماح لتفوق طرف ما على حساب الآخر وضمن الحدود القانونية والدستورية التي تحدد أبعاد ممارسة السلطة والإدارة من جانب آخر ؛ وهذا ما جرى على وفق التوافقات السياسية التي اعتمدتها القوى السياسية والاجتماعية في توزيع الأدوار وتولي المسؤولية مع السعي نحو الالتزام إلى حد ما وبحسب رؤاهم وتصوراتهم بقدر تعلق الأمر بالنصوص الدستورية التي حددت صلاحيات كل سلطة في البلاد سواء في المركز أو في الأطراف .

أما اللامركزية الإدارية فهو مبدأ جرى الاعتماد عليه لتسيير شؤون الدولة الاتحادية والإدارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم على وجه العموم على أن يجري توزيع الصلاحيات بشكل عادل فيما بينها مع إمكانية تفويض الصلاحيات بين الاثنين حسب الاتفاق من دون أن تزداد قوة طرف على حساب طرف آخر ، لأن قوة الدولة الاتحادية المفرطة يعني ضعف الأطراف وقوة الأخير المفرطة أيضا يعني ضعف المركز مما يؤدي إلى ضعف البنية المؤسسية للدولة بأكملها . أي بمعنى عدم السماح بوجود مراكز عديدة لصنع واتخاذ القرار تتجاوز الحدود المرسومة لها وفقا للقانون ، مع ضمان عدم تداخل الصلاحيات الحصرية مع الصلاحيات المشتركة الموزعة فيما بين الحكومة

الاتحادية والحكومات المحلية من دون أن تتعارض أو تخالف النصوص الدستورية والقوانين النافذة وبما يضمن التعاون والعمل المؤسسي في شكل ومضمون ممارسة الصلاحيات الممنوحة ؛ ليتم العمل بموجب المادة (١١٥) من الدستور التي أكدت على أن الصلاحيات التي لم تُمنح للمركز في الحكومة الاتحادية تكون من حق ممارستها للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

لذا يمكن تحديد بعض الاستنتاجات التي توصل إليها البحث وهي كالآتي :

- ١ - معرفة وفهم حدود ممارسة الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية في الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من أين تبدأ ؟ وإلى أين تنتهي؟
- ٢ - التنسيق بين الإدارات المؤسسية في المركز أو في الأطراف لضمان عدم وقوع أي تضارب مع / أو مخالفة للقوانين النافذة عند ممارسة الصلاحيات .
- ٣ - وضع إستراتيجية واضحة لتنمية الأقاليم والمحافظات على حد سواء بما يتناسب وحجم الاحتياجات المجتمعية على وفق النسب السكانية ومؤشرات التنمية في كل محافظة .
- ٤ - مراجعة جميع التعديلات القانونية التي طرأت على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م ، من أجل تفويض الصلاحيات التي يرونها مناسبة فيما بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية إعمالاً بنص المادة (١٢٣) من الدستور التي أجازت ذلك وبحسب اتفاق طرفي المعادلة على حد سواء .
- ٥ - فسح المجال أمام المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تطبيق أسلوب الإدارة الأمثل في تنفيذ المشاريع التنموية كونها الأكثر قدرة على الأداء والرقابة في آن واحد مع تجنب هدر الأموال المخصصة لتنمية القطاعات الحيوية في المحافظات، فضلاً عن السماح لها في تولي الصلاحيات المزمع تفويضها إليها حتى وإن كان بشكل تدريجي وبحسب تحديات المرحلة وما تتطلبه مقتضيات الضرورة .
- ٦ - تقوية العمل بمبدأ اللامركزية الإدارية من دون أن تستأثر السلطة الاتحادية في المركز بالصلاحيات التي يمكن للإدارات المحلية في الأطراف الاضطلاع بمسؤولياتها المنصوص عليها دستوريا وقانونيا .
- ٧ - وضع البرامج والخطط الملائمة في إعداد العناصر المؤهلة لإدارة مؤسسات الدولة كافة ، ورفدها بالموارد المادية والمعنوية التي تُريد من قدرتها في مواجهة

التحديات التي تواجهها ؛ فضلا عن تقوية الجهاز الرقابي والمُحاسبى لمنع حدوث أي فساد مالي أو إداري بُغية الحفاظ على مصادر الثروة في البلاد سيما المُحافظات الغنية بمصادر الثروة الطبيعية ومواردها الإنتاجية المختلفة .

٨ - تدعيم دور الحكومات المحلية في تنفيذ السياسات العامة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالتعاون مع الحكومة الاتحادية ، مع ضمان تحقيق تنمية شاملة في القطاعات الخدمية كافة من دون ترك محافظة فقيرة في الخدمات وأخرى أكثر تلبية للخدمة منها أو تفوقها مع مراعاة توزيع وتقاسم الثروة بشكل عادل وبحسب النسب العددية السكانية ؛ سيما المحافظات الغنية بمصادر الطاقة البترولية ((البصرة ، ميسان ، كركوك وغيرها من المحافظات)) .

٩ - إقامة حوكمة الكترونية لتوفير المعلومات والبيانات الحقيقية عن تراجع مستويات النمو والتقدم من أجل تنمية وتطوير المحافظات العراقية في المستويات كافة وبخاصة تنمية الموارد البشرية ، لمعالجة المشكلات التي تُعاني منها من مرض وفقر وأمية.....، ومن ثم العمل على تحسين مخرجات مستويات الخدمة وبشكل مؤسسي - معرفي سيما المناطق النائية التي تقع في أطراف المحافظات.

١٠ - رُفد الوعي الجمعي بالمعرفة الكمية والنوعية من جانب النُخب المُتعلّمة والمُثَقَّفة ودعمه لتكوين مُدرك عام يتناسب واحتياجات الناس المُتزايدة ، مع تعزيز أواصر التعايش المجتمعي بين مكونات الشعب العراقي في كل مكان وزمان على أساس المواطنة و العدالة في توزيع مصادر الثروة ، وإشراك الجميع في إدارة شؤون مؤسساتهم وفقا لمتطلبات العمل الديمقراطي السليم القائم على أساس احترام القانون والالتزام بالنصوص الدستورية التي تضمن أعلى جودة في الإدارة والأداء وممارسة الصلاحيات الممنوحة بشكل متساو مع مراعاة المطالب المجتمعية المتعلقة بتحقيق الإصلاح والتنمية الشاملة في مجالات الحياة كافة .

الهوامش :

- ١ - رشيد عمارة ياس الزيدي ، إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، السنة / ٢٨ ، العدد / ٣٢٠ ، تشرين الأول / ٢٠٠٥ ، ص ١٢١ .
- ٢ - عبد الحسين شعبان ، رؤية في مشروع الدستور العراقي الدائم ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، السنة / ٢٨ ، العدد / ٣٢٠ ، تشرين الأول / ٢٠٠٥ ، ص ١٠٨ .
- ٣ - د . حيدر أدهم الطائي ، الشكل الفيدرالي للدولة وإمكانيات التطبيق في العراق ، مجلة المستقبل العربي ، السنة / ٢ ، العدد / ٦ ، بغداد / ٢٠٠٦ م ، ص ص ١٣٠ - ١٣١ .
- ٤ - نقلا عن ، د . عبد الوهاب حميد رشيد ، التحول الديمقراطي في العراق ، الموارث التاريخية والأسس الثقافية والمحددات الخارجية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠٠٦ م ، ص ٣٢٥ .
- ٥ - د. طه حميد العنبيكي ، النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها وتطبيقاتها ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، بغداد - بيروت ، ٢٠١٣ م ، ص ٣١٥ .
- ٦ - المصدر نفسه ، ص ٣١٨ .
- ٧ - المصدر نفسه ، ص ٣٢٣ .
- ٨ - نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م الواقع والطموح ، مجلة دراسات دولية ، جامعة بغداد ، مركز الدراسات الدولية ، العدد / ٤١ ، تموز / ٢٠٠٩ م ، ص ٥٠ .
- ٩ - المصدر نفسه ، ص ص ٥٥ - ٥٦ .
- ١٠ - المصدر نفسه ، ص ٥٦ .
- ١١ - المصدر نفسه ، ص ٦٣ .
- ١٢ - د . طه حميد العنبيكي ، المصدر السابق ذكره ، ص ٣١٦ .
- ١٣ - نص الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م .
- ١٤ - المادة (١٢٠) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م .
- ١٥ - الفقرة (١) من المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م .
- ١٦ - الفقرة (٢) من المادة (١٢١) ، المصدر نفسه .
- ١٧ - نغم محمد صالح ، المصدر السابق ذكره ، ص ٦٣ .
- ١٨ - المادة (١١٤) من الدستور العراقي ، المصدر نفسه .
- ١٩ - يُنظر نص المادة (١١٥) من الدستور ، المصدر نفسه .

- 20 – Sharmila L . Murthy , Iraq's constitutional mandate to justly distribute water : The implications of federalism , Islam , International law and human rights , The Geo- Washington , Intl L . Review . Vol . 42 , 2010 , P . 760 .
- 21 – Ibid , P . 761 .
- 22 – Harith AL – Qarawee , Redefining a Nation : The conflict of identity and federalism in Iraq , Center studies for federalism , Perspectives on federalism, France ,Vol. 2, Issue.1, 2010, P.36 .
- 23 – Nthony H. Cordesman , Pandora's Box : Iraqi federalism , separatism , " Hard " partitioning and U.S.A policy , Center for Strategic and international studies , U.S.A, 2007 , P . 3 ((IVSL)) .
- 24 – Saad Naji Jawad , and Sawsan Ismail Al – Assaf , Iraqi federalism : Empowering the governorates at the expense of the state , AL – Jazeera center for studies , 27 – June – 2012 , P . 5 .
- 25 – Ibid , 8 .
- 26 – Ersin Kalaycioglu , Iraqi constitution : A federal democratic heaven or hell ? Perceptions , Turkey , Autumn – 2005 , P . 124.
- 27 – Establishing a stable democratic constitutional structure in Iraq : Some basic considerations , Public International Law & Policy group and the century foundation , www . pilpg .org . May – 2003 , P . 22 .
- 28 – Ibid , PP . 22 – 23 .
- 29 – Soren Keil , Federalism in Bosnia and Herzegovina and Iraq , Key words : Federalism , Bosnia and Herzegovina and Iraq , Conflict resolution – nationalism , 2014 , ((IVSL)) , P . 4 .
- ٣٠ – المادة (٣٤) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م.
- ٣١ – المصدر نفسه ، المادة (٣٤) ثانياً .

- ٣٢ - د . زهير الحسيني ، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم ، ، 8, 15 / alhasani . com / Hotmail ، تاريخ الزيارة ٢١ / ٢ / ٢٠١٥ م ، ص ٢٥ .
- ٣٣ - يُنظر نص المادة الثالثة والرابعة من قانون الملاك العراقي ذي رقم (٢٥) الصادر في ٢٨ / ١ / ١٩٦٠ م .
- ٣٤ - د . زهير الحسيني ، المصدر السابق ذكره ، ص ٢٦ .
- ٣٥ - المادة (٣١) ثانيا من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م .
- ٣٦ - د . زهير الحسيني ، المصدر السابق ذكره ، ص ٢٦ .
- ٣٧ - المادة (٤٥) أولا ، قانون رقم (٢١) ، المصدر السابق ذكره .
- ٣٨ - د . زهير الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٢٦ .
- ٣٩ - المصدر نفسه ، ص ٢٧ .
- ٤٠ - المصدر نفسه ، ٢٨ .
- ٤١ - المادة (٢٠) ثالثا / ١ ، من قانون رقم (٢١) .
- ٤٢ - المادة (٧) ثامنا / ٢ ، المصدر نفسه .
- ٤٣ - يُنظر نص المادة (٧) عاشرا ، المصدر نفسه .
- ٤٤ - يُنظر نص المادة (٨) عاشرا ، المصدر نفسه .
- ٤٥ - يُنظر نص المادة (٢٣) ، المصدر نفسه .
- ٤٦ - الفقرة (٩) أولا وثانيا من المادة (٣١) ، المصدر نفسه .
- ٤٧ - الفقرة العاشرة أولا وثانيا من المادة (٣١) ، المصدر نفسه .
- ٤٨ - د . زهير الحسيني ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٨ . وللمزيد من المعلومات يُنظر نص المادة (٩٣) ثالثا ورابعا وخامسا من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م من دون الإشارة إلى حق تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري .
- ٤٩ - يُنظر المادة (٤) من قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ م .
- ٥٠ - يُنظر المادة (٨) أولا وثانيا وثالثا ، المصدر نفسه ، ولمزيد من المعلومات يُنظر نص القانون نفسه الصادر في ١٦ / ٢ / ٢٠١٠ م .
- ٥١ - يُنظر المادة (الأولى والثانية أولا وثانيا وثالثا ورابعا وخامسا) من نص قانون التعديل الثاني الذي صدر بقرار مجلس النواب العراقي رقم (١٩) الصادر في ٢٣ / ٦ / ٢٠١٣ م .
- ٥٢ - المادة الثانية سادسا ، المصدر نفسه .

٥٣ - المادة السادسة أولاً ورابعاً وسادساً وتساعاً أولاً وأحد عشر ، ولمزيد من المعلومات حول الجوانب الفني المتعلقة بتعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة وكيفية المصادقة على إجراء التغييرات الإدارية في الأفضية والنواحي والقرى وكيفية تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بقصد إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية يُنظر : البند تساعاً و أحد عشر أولاً وثانياً ، المصدر نفسه .

٥٤ - المادة السابعة ثامناً ، وكذلك يُنظر المادة الثامنة رابعاً من نص قانون التعديل الثاني ، المصدر نفسه .

٥٥ - المادة الرابعة عشر عاشرًا ، المصدر نفسه .

٥٦ - المادة الثانية والعشرون ، المصدر نفسه .

٥٧ - المادة نفسها أولاً الفقرة الرابعة ، المصدر نفسه .

٥٨ - المادة نفسها ثانياً الفقرة ١ و ٢ .

* يُنظر للمزيد من المعلومات على نص قانون الانتخابات لمجالس المحافظات رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ م وقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ م ((التعديل الأول)) وقانون رقم (٥٤) الصادر في ٣ / ٩ / ٢٠١٢ م ((التعديل الثاني)) .

** عادل اللامي ، التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات ... إصرار على تحدي إرادة الشعب والقضاء ، 2014 / www . marafea . org ، ص ١ .

٥٩ - يُنظر لنص قانون التعديل الرابع رقم (١١٤) الصادر في ١٣ / ١٢ / ٢٠١٢ م .

٦٠ - فرحان قاسم ، ضوء على قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م تعزيز للنظام اللامركزية في العراق ، موقع التيار الديمقراطي العراقي على الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٣ / ٤ / ٢٠١٥ م ، ص ١ .

٦١ - المصدر نفسه ، ص ٢ .

٦٢ - 1 . P , 15 / 3 / 2915 , News , www . almirbad . com

٦٣ - يُنظر نص المادة (١٢١) خامساً من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م .

٦٤ - 31 / 12 / 2014 , News @ alnoor news . net ، ص ١ .

٦٥ - 3 / 2 / 2015 , www . shafaq News . com ، ص ١ .

٦٦ - 3 / 3 / ٢٠١٥ م ، بتاريخ ٣ / ٣ / ٢٠١٥ م ، ص ١ .

٦٧ - المصدر نفسه ، ١١ / ٣ / ٢٠١٥ م ، ص ١ .

٦٨ - المصدر نفسه ، ٢٣ / ٣ / ٢٠١٥ م ، ص ١ .

*** لقد جرت في العراق عدة تجارب انتخابية نيابية كجزء من متطلبات التحول الديمقراطي والتغيير السياسي الذي طرأ على البلاد بعد عام ٢٠٠٣ م ، على سبيل المثال انتخابات ٣٠ / كانون الثاني / ٢٠٠٥ م النيابية خلال المرحلة الانتقالية التي أطلعت بها الجمعية الوطنية المؤقتة من أجل كتابة الدستور الدائم والتمهيد لإجراء الانتخابات النيابية الثانية وفقا لهذا الدستور الذي جرى الاستفتاء عليه من الشعب في ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ م . إذ جرت بالفعل الانتخابات في ١٥ / كانون الأول / ٢٠٠٥ م ، ثم أعقبتها الانتخابات النيابية الثالثة التي جرت في ٧ / ٣ / ٢٠١٠ م ، وأخيرا وليس آخرا الانتخابات النيابية في ٣٠ / ٤ / ٢٠١٤ م .

٦٩ - 2015 / 4 / 27 . www . alarqia news . net .

٧٠ - يُنظر المادة (١٠٥) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م . وهي المادة التي تدخل

ضمن الفصل الرابع الذي يحمل عنوان ((الهيئات المستقلة)) .

٧١ - المادة (١٠٦) أولا من الدستور العراقي .

٧٢ - المادة (١٠٦) ثالثا ، المصدر نفسه .

٧٣ - المادة (١٢٣) ، المصدر نفسه .

٧٤ - www . almustakbal news . net ، ٦ / ٨ / ٢٠١٥ م .

٧٥ - www . albaghdadia news . net ، ١٢ / ٨ / ٢٠١٥ م .

٧٦ - المصدر نفسه .

٧٧ - www . albaghdadia news . net ، ١٨ / ٨ / ٢٠١٥ م .

المصادر :

- ١ - رشيد عمارة ياس الزيدي ، إشكالية الفدرالية في الدستور العراقي ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، السنة / ٢٨ ، العدد / ٣٢٠ ، تشرين الأول / ٢٠٠٥ .
- ٢ - عبد الحسين شعبان ، رؤية في مشروع الدستور العراقي الدائم ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، السنة / ٢٨ ، العدد / ٣٢٠ ، تشرين الأول / ٢٠٠٥ م .
- ٣ - د . حيدر أدهم الطائي ، الشكل الفيدرالي للدولة وإمكانيات التطبيق في العراق ، مجلة المستقبل العربي ، السنة / ٢ ، العدد / ٦ ، بغداد / ٢٠٠٦ م .
- ٤ - نقلا عن ، د . عبد الوهاب حميد رشيد ، التحول الديمقراطي في العراق ، الموارث التاريخية والأسس الثقافية والمحددات الخارجية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠٠٦ م .
- ٥ - د . طه حميد العنبيكي ، النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها وتطبيقاتها ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، بغداد - بيروت ، ٢٠١٣ م .
- ٦ - نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م الواقع والطموح ، مجلة دراسات دولية ، جامعة بغداد ، مركز الدراسات الدولية ، العدد / ٤١ ، تموز / ٢٠٠٩ م .
- ٧ - نص الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م .
- 8 - Sharmila L . Murthy , Iraq's constitutional mandate to justly distribute water : The implications of federalism , Islam , International law and human rights , The Geo- Washington , Intl L . Review . Vol . 42 , 2010
- 9 - Harith AL – Qarawee , Redefining a Nation : The conflict of identity and federalism in Iraq , Center studies for federalism , Perspectives on federalism , France , Vol . 2 , Issue . 1 , 2010 .
- 10 - Nthony H. Cordesman , Pandora's Box : Iraqi federalism , separatism , " Hard " partitioning and U.S.A policy , Center for Strategic and international studies , U.S.A, 2007 ((IVSL)) .
- 11 - Saad Naji Jawad , and Sawsan Ismail Al – Assaf , Iraqi federalism : Empowering the governorates at the expense of the state , AL – Jazeera center for studies , 27 – June – 2012 .

- 12 – Ersin Kalaycioglu , Iraqi constitution : A federal democratic heaven or hell ? Perceptions , Turkey , Autumn – 2005 .
- 13 – Establishing a stable democratic constitutional structure in Iraq : Some basic considerations , Public International Law & Policy group and the century foundation , www . pilpg . org . May – 2003 .
- 14 – Soren Keil , Federalism in Bosnia and Herzegovina and Iraq , Key words : Federalism , Bosnia and Herzegovina and Iraq , Conflict resolution – nationalism , 2014 , ((IVSL)) .
- ١٥ - د . زهير الحسيني ، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم ، ، 8 , 15 / alhasani . com / Hotmail ، تاريخ الزيارة ٢١ / ٢ / ٢٠١٥ م .
- ١٦ - قانون الملاك العراقي ذي رقم (٢٥) الصادر في ٢٨ / ١ / ١٩٦٠ م .
- ١٧ - قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م
- ١٨ - قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ م على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٩ - نص قانون التعديل الثاني الذي صدر بقرار مجلس النواب العراقي رقم (١٩) الصادر في ٢٣ / ٦ / ٢٠١٣ م على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م .
- ٢٠ - نص قانون الانتخابات لمجالس المحافظات رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ م وقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ م ((التعديل الأول)) وقانون رقم (٥٤) الصادر في ٣ / ٩ / ٢٠١٢ م ((التعديل الثاني)) .
- ٢١ - عادل اللامي ، التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات ... إصرار على تحدي إرادة الشعب والقضاء ، 2014 / www . marafea . org ، ص ١ .
- ٢٢ - نص قانون التعديل الرابع رقم (١١٤) الصادر في ١٣ / ١٢ / ٢٠١٢ م .
- ٢٣ - فرحان قاسم ، ضوء على قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م تعزيز للنظام اللامركزية في العراق ، موقع التيار الديمقراطي العراقي على الانترنت ، تاريخ الزيارة ٢٣ / ٤ / ٢٠١٥ م .
- ٢٤ - 15 / 3 / 2915 , News , www . almirbad . com .
- ٢٥ - 31 / 12 / 2014 , News @ alnoor news . net ، .

- ٢٦ - 3 / 2 / 2015 . www . shafaq News . com
- ٢٧ - News @ alnoor news . net ، بتاريخ ٣ / ٣ / ٢٠١٥ م .
- ٢٨ - 27 / 4 / 2015 . www . alarqia news .net
- ٢٩ - www . almustakbal news . net ، ٦ / ٨ / ٢٠١٥ م .
- ٣٠ - www . albaghdadia news .net ، ١٢ / ٨ / ٢٠١٥ م .
- ٣١ - www . albaghdadia news . net ، ١٨ / ٨ / ٢٠١٥ م .