



المعهد العراقي للحوار

Iraqi Institute For Dialogue

اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق

جمال ناصر جبار الزيداوي

ابحاث

مجلة حوار الفكر

بغداد

العدد المزدوج (18-19)/ كانون الاول 2011

تزايد أهمية الفيدرالية في العالم يوماً بعد يوم كأنموذج صالح لنظام الحكم حيث تبلغ عدد الدول الفيدرالية في العالم 28 دولة يقيم فيها 40% من سكان العالم.

والعراق يعد من أحدث الدول الفيدرالية في العالم بعد التحول الديمقراطي الذي حصل فيه وتبنى الدستور الدائم لعام 2005 للفيدرالية واللامركزية الإدارية كأسلوب لنظام الحكم فيه.

ويجد في العراق اقليم فيدرالي واحد في الوقت الحاضر وهو اقليم كردستان مع امكانية تشكيل اقاليم اخرى في المستقبل استناداً للدستور اما باقي المحافظات العراقية فأنها تدار بواسطة مبدأ اللامركزي الادارية بعد ان كانت تدار بواسطة المركزية خلال عهد النظام السابق.

ومن اهم المواضيع المطروحة في العراق هو تنظيم الاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ونفس الامر ايضاً ينطبق على اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم التي يمكن ان تسبب العديد من الاحتمالات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات بسبب التداخل او التعارض بين هذه الاختصاصات وستعرف في هذا البحث الموجز على مفهومي الفيدرالية واللامركزية الادارية وتطبيقهما في العراق في المبحث الاول اما في المبحث الثاني سنتناول اختصاصات السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم التي تضمنها للدستور ان المبحث الثالث سنتناول فيه اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي وردت في الدستور وفي القانون رقم 21 لسنة 2008.

□ المبحث الاول

مفهوم الفيدرالية ومفهوم اللامركزية وتطبيقهما في العراق

يعد مفهوم الفيدرالية ومفهوم اللامركزية الادارية من المفاهيم الحديثة في الواقع العراقي ثم تدار لهما بشكل كبير بعد سقوط النظام السابق عام 2003 وبدأ التحول الكبير في العراق في مختلف النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية ودخوله مرحلة جديدة قوامها الديمقراطية. سونتعرف في هذا المبحث على مفهوم الفيدرالية وما يعنيه النظام الفدرالي في المطلب الاول اما المطلب الثاني سنتناول فيه تطبيق الفيدرالية في العراق اما المطلب الثالث فسنخصصه للتعرف على مفهوم اللامركزية الادارية وتطبيق هذا المبدأ في العراق في المطلب الرابع وكما يأتي:

المطلب الاول // مفهوم الفيدرالية

الفيدرالية مصطلح لاتيني مشتق من الكلمة اللاتينية (feodvc) ومعناها المعاهدة او الاتفاق. وفي قامون لويس اللاتيني تعرف الفيدرالية بانها عصابة (Legve) او اتفاق بين طرفين او اكثر (Treaty) او ميثاق (compact) او تحالف (alliance) و عقد (contract) والكلمة اللاتينية (feodvc) من اصل مشترك لكلمة (fides) اي الثقة وكلمة (bind) اي الارتباط. اما اصطلاحاً فلا يوجد هناكل اجماع على تعريف محدد للفيدرالية ومع ذلك فأننا نجد مجموعة من التعريفات للفدرالية وضعت من قبل اساتذة القانون والنظم السياسية فقد عرفها جيمس ماديسون استاذ النظم السياسية في الولايات المتحدة الامريكية بانها نظام توزيع الصلاحيات بين حكومتين او اكثر تمارس السلطة على مجموعة من الناس نفسها وعلى الاقليم الجغرافي ذاته.

ويذهب الاستاذ احمد عطية الله الى تعريف الفيدرالية بأنها نظام سياسي من شأنه قيام اتحاد مركزي بين دولتين او مجموعة من الدول او الدويلات بحيث لا تكون الشخصية الدولية الا للحكومية المركزية مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد ببعض الاستقلال الداخلي بما تفقد كل منها مقومات سيادتها الخارجية التي تنفرد بها الحكومة الاتحادية.

ويتألف رعايا الدولة الفيدرالية من مجموع رعايا الدول او الدويلات المكونة للاتحاد والتي متحد وحدات دستورية لا وحدات ادارية كالمحافظات في الدولة الموحدة ويكون لكل وحدة دستورية نظامها الاساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ولكن الدستور الاتحادي يفرض وجوده مباشرة على جميع رعايا هذه الدويلات بغير حاجة الى موافقة سلطاتها المحلية.

وقد يذهب البعض الى تعريف الفيدرالية بدلالة الهدف او الغاية النهائية كما هو الحال مع تعريف الفقيه الانكليزي دايسي للنظام السياسي الفيدرالي بانه "تديير سياسي المقصود به التوفيق بين هدفي الوحدة القومية من جانب وحقوق الدول المكونة للاتحاد من جانب آخر، ولذلك فان السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي وبين برلمانات الدول المكونة للاتحاد.

خلاصة القول فأن الفيدرالية هي نظام سياسي وقانون تعمده الدول في تقسيم السلطات بين حكومات محلية واتحادية.

وان مفهوم الفيدرالية واليه تطبيقها تختلف من دولة لاخرى بحسب اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها وتنشأ عادة بأحدى الطريقتين الاتيتين:

الطريقة الاولى/ وتتم من خلال انضمام عدة ولايات او دول مستقلة تتنازل كل منها عن بعض سلطاتها الداخلية وبموجب هذه الطريقة تنشأ الفيدرالية بأنضمام اختياري بين دول مستقلة الى بعضها، واغلب الدول الفيدرالية نشأت بموجب هذه الطريقة والسبب في ذلك يعود الوحدة القومية القائمة على اساس وحدة اللغة والتاريخ او قد يكون بينهما مصالح مشتركة اقتصادية او اجتماعية او سياسية او دفاعية كما ان اختيار النظام الفدرالي في هذه الحالة يعود الى ان التنظيم

الفيدرالي يسمح لكل ولاية او دولة بالمحافظة على قدر من استقلاليتها الذاتية مع الاشتراك في سلطات الدولة الجديدة.

ومن الدول التي تشكلت بموجب هذه الطريقة (الولايات المتحدة الامريكية، سويسرا، المانيا، الامارات العربية المتحدة).

الطريقة الثانية/ وفيها تنشأ الدولة الفيدرالية من تفكك دولة كبيرة وبسيطة يعاني سكانها من مشاكل اجتماعية وسياسية واقتصادية كأختلاف اللغة والعادات والثقافات والموارد والثروات فيعمل شعبها على المطالبة باستقلال تام عن سيطرة الحكومة المركزية وتقرير مصيرها دون تدخل من الاخرين ثم تقوم الدولة المعنية بتحويل شكلي من دولة بسيطة وموحدة الى دولة مركبة فيدرالية.

عن طريق تقسيم البلاد الى ولايات او اقاليم وتبني النظام الفيدرالي ومن الدول التي نشأت بموجب هذه الطريقة (الاتحاد السوفيتي السابق، الهند، المكسيك، البرازيل، الأرجنتين والعراق).

ويترتب على قيام الدولة الفيدرالية مجموعة من الاثار وهي:

1. تفتت الشخصية الدولية المستقلة لكل دولة من الدول المتحدة وتكون كلها شخصاً دولياً واحداً.
2. تركيز الشخصية الدولية في الحكومة المركزية للدولة المتحدة (الفيدرالية).
3. تمارس حكومة الدولة المتحدة (الفيدرالية) سلطاتها على الحكومات المحلية وعلى جميع رعاياها.
4. يكون لرعايا الدولة المتحدة جنسية واحدة.
5. الحرب التي تعلمها الدولة المتحدة او تعلن عليها يتشارك منها بحكم الضرورة جميع اعضائها كما ان الحرب التي تقوم بين اعضائها تكون حرب اهلية.
6. دستور الدولة المتحدة هو الذي ينظم علاقات الاعضاء بعضهم البعض وهو الذي بين اختصاصات الحكومة المركزية.

المطلب الثاني // تطبيق الفيدرالية في العراق

كان العراق ومنذ تأسيس الدولة العراقية الى عام 2003 يصنف ضمن الدول البسيطة وليس المركبة ولا نجد اي نص في جميع الدساتير العراقية التي صدرت خلال هذه الفترة يشير الى النظام الفدرالي لا من قريب او بعيد ولكن بعد سقوط النظام السابق في 9/4/2003 دخل العراق مرحلة جديدة تعد الديمقراطية من ابرز سماتها وبرز النظام الفدرالي كأحد المتطلبات الضرورية لهذه المرحلة.

واول طرح للفدرالية كان في مؤتمرات المعارضة العراقية في عهد النظام السابق وخصوصاً مؤتمر لندن عام 2002 فقد اعتمد هذا المؤتمر الفيدرالية اساساً لنظام الحكم في العراق.

وكان الكرد هم اول من تبني فكرة الفيدرالية كحل عملي لقضيتهم في العراق خصوصاً بعد تجربتهم واستقلالهم عن النظام السابق في حكم وادارة انفسهم بأنفسهم للفترة من عام 1991 لغاية عام 2003.

واول اعلان رسمي عن الفيدرالية في العراق كان في قانون ادارة الدولة للفترة الانتقالية الذي صدر عام 2004 فقد تضمن هذا القانون في المادة الرابعة منه ما يأتي ((نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي "فيدرالي" ديمقراطي تعددي ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافي والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب)).

وكان هذا النص اول نص رسمي يشير وبشكل صريح الى اعتماد النظام الفيدرالي في العراق .

وبعد صدور الدستور العرقي الدائم لسنة 2005 كان النظام الفيدرالي احد المرتكزات الاساسية التي بني عليها الدستور وقد نصت المادة الاولى منه على ما يأتي ((جمهورية العراق دولة اتحادية

واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني" ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)).

كما خصص الباب الثالث من الدستور لبيان تشكيل السلطات الاتحادية وصلاحياتها.

كما ان الدستور قد اقر تشكيل "اقليم كردستان" الذي كان تشكل فعلياً قبل اقرار الدستور وفي زمن النظام السابق وذلك بموجب نص المادة (117) التي تضمنت ما يأتي: ((اولاً. يعتبر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً. ثانياً: تعتبر هذا الدستور الاقليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لاحكامه)).

وهذا يعني ان الدستور لا يقصر الفيدرالية على اقليم كردستان فقط بل ان الدستور اجاز تشكيل اقاليم جديدة في العراق في المستقبل حيث فتح الحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم وذلك حسب نص المادة (119) التي تضمنت ما يأتي ((يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بأحدى الطريقتين:.

اولاً: طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم)).

اما المادة (118) من الدستور فقد نصت على ضرورة تشريع قانون بين الاجراءات التنفيذية لتكوين الاقاليم حيث نصت على ما يأتي ((يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين)).

وتنفيذاً لهذا النص الدستور فقد اصدر مجلس النواب قانون (الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم) رقم 13 لسنة 2008 الذي بين وبشكل تفصيلي الاجراءات اللازمة للمحافظات لتشكيل اقليم او الانضمام الى اقاليم مشكلة.

المطلب الثالث // مفهوم اللامركزية الادارية

تعرف اللامركزية بانها طريقة من طرق الادارة يراد بها توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة (تسمى المجالس المحلية) تباشر سلطات ومهام ووظائف محلية تحت رقابة الحكومة المركزية.

وعرفها البعض الاخر بانها درجة عدم تركزي السلطة وتوزيعها بين الاشخاص والمستويات الادارية المختلفة.

وتقوم اللامركزية الادارية على اساس توزيع مهامه الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية او مرفقية فتعطى السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الاداري الى هئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الوظيفي وفي الغالب يتم انتخاب هذه الهيئات من قبل المواطنين في الوحدات الادارية.

ونسمع السلطات المحلية بقدر معين من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فيما يتعلق بالشؤون المحلية حيث يكون بإمكانها انشاء بعض المرافق العامة والمشاريع داخل هذه الوحدات الادارية.

في حين تحتفظ الادارة المركزية باختصاصاتها فيما يتعلق بالمصالح العليا للدولة ولاشؤون العامة للشعب بأكمله. نجد ان ذلك لا يعني ذلك ان هذه الهيئات المحلية تتمتع باستقلال تام عن السلطات المركزية وانما تخضع في ممارستها لاختصاصاتها لاشتراف ورقابة السلطات المركزية.

وتقوم اللامركزية الادارية على ثلاثة اسس، وهي:

1. وجود مصالح عامة محلية الى جانب المصالح العامة الوطنية اي مصالح تهم عموم منطقة معينة "محلية" كالمحافظة او القضاء ويكون الاعتراف بوجود قبل هذه المصالح المحلية من قبل المشرع الذي يترك لابناء تلك المنطقة امر تسيير المصالح المحلية واشباع الحاجات ويكون اعتراف المشرع بذلك اما في الدستور او القانون.

2. تولي هيئات محلية تسيير المصالح واشباع الحاجات المحلية، فأعترف المشرع بوجود مصالح محلية تتميز بطابعها الخاص لا يكفي لقيام النظام اللامركزي بل يجب ان يعهد بأشباع الحاجات المحلية وتحقيق المصالح المحلية الى هيئة تمثل انباء المنطقة المعنية ويعتبر انتخاب الهيئات التي تتولى الاشراف على المصالح المحلية انتخاباً مباشراً من قبل ابناء المنطقة او المحافظة المعنية الطريقة المثلى تشكيل هذه الهيئات.

3. اشراف السلطات المركزية على اعمال الهيئات المحلية اللامركزية لان القول باستقلال الهيئات المحلية بتسيير المرافق العامة المحلية ورعاية الشؤون المحلية لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية لان مثل هذا القول يهدد الوحدة السياسية للدولة، لذلك فإن النظام اللامركزي يقوم على اساس بقاء ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها خاضعة لاشراف ورقابة السلطة المركزية.

غير ان تنظيم هذه الرقابة ينبغي ان يكون متطابقاً مع الاسس التي بناء علمها ثم منح المناطق المحلية الصلاحيات والاختصاصات ومع ذلك فإن الدول تختلف في مدى تطبيق هذه الرقابة بما يتلائم مع التنظيم الاداري فيها والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية فيها.

فبعض الدول تقوم بممارسة رقابة محدودة مثل الرقابة الادارية في انكلترا التي تقوم على اعطاء حرية واسعة للهيئات والمجالس المحلية اللامركزية تجاه السلطة المركزية.

في حين تفرض دول اخرى رقابة كاملة ومفعالة تكون معها الهيئات المحلية مفيدة الى حد ما قبل الرقابة الادارية في فرنسا حيث تخضع الهيئات اللامركزية الى صور متعددة من الرقابة فهي تخضع الى رقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية.

المطلب الرابع // تطبيق اللامركزية في العراق

عرف العراق النظام اللامركزي في الادارة منذ وقت مبكر فبعد خضوع العراق الى الاحتلال البريطاني في مطلع القرن العشرين تم تقسيم العراق من قبل الادارة البريطانية الى عشرة الوية في

وبعد قيام الجمهورية الثانية وصدور دستور 1964 المؤقت فإنه لم يطرأ اي تغيير يذكر على التنظيم الاداري سوى صدور قانون البلديات رقم 165 لسنة 1964.

وبعد وصول حزب البعث الى السلطة عام 1968 وصدور دستور 1970 المؤقت صدر قانون المحافظات رقم 36 لسنة 1969 (الذي ظل نافذاً حتى سقوط النظام عام 2003) وبموجب هذا القانون تم تقسيم الوحدات الادارية في العراق الى (منطقة ومحافظة وقضاء وناحية).

وكان المحافظ ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة ويتم تعيينه من قبل السلطة المركزية وبمرسوم جمهوري.

وقد حاول النظام السابق اضعاف بعض مظاهر اللامركزية على النظام الاداري في العراق فأصدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995 الذي تضمن تشكيل مجالس الشعب المحلية في المحافظات والاقضية والنواحي والتي لم تكن في حقيقتها سوى مجالس شكلية مرتبطة بالنظام والحاكم.

وبالنسبة لمنطقة كردستان فأصدر النظام قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم 33 لسنة 1974 الذي تضمن وجود مجلسين هي المجلس التشريعي والمجلس التنفيذي. والحقيقة ان هذا النظام كان مجرد نظاماً شكلياً اذ بقيت السلطة المركزية هي التي تتحكم بالتنظيم الاداري لمحافظات كردستان.

ويمكن القول انه خلال فترة حكم النظام الاسبق ان العراق كان يدار بطريقة المركزية الشديدة دون ادنى وجود لنظام اللامركزية الادارية الا انه بعد سقوط النظام السابق في عام 2003 دخل العراق بعدها الى مرحلة جديدة في التنظيم الاداري للمحافظات حيث تحول العراق نحو النظام اللامركزي حيث اجاز قانون ادارة الدولة للفترة الانتقالية في المادة (55) منه تشكيل مجالس المحافظات وتسمية محافظ لها اضافة الى تشكيل مجالس بلدية ومحلية.

وصدر ايضاً امر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004 الذي كرس نظام اللامركزية الادارية الذي اقره قانون ادارة الدولة للفترة الانتقالية.

وبعد صدور الدستور الدائم لسنة 2005 نجد ان هذا الدستور قد تبني وبشكل صريح نظام اللامركزية الادارية للمحافظات وذلك في المادة (122) منه التي نصت على ما يأتي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية).

اما بشأن محافظة بغداد فقد بين الدستور في المادة (124) بانها بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد على ان يتم تنظيم وضعها بقانون ولا يجوز لها ان تنظم بأقليم.

وفي عام 2008 صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم 21 لسنة 2008 الذي الغى امر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004 وبين وحدد اختصاصات المحافظات وفق نظام اللامركزية الادارية.

□ المبحث الثاني

اختصاصات الأقاليم

من اهم مستلزمات الفيدرالية هو تقاسم الاختصاصات ما بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وبدون هذا التقسيم للاختصاصات لا يمكن الحديث عن نظام فدرالي ، ونظم الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 موضوع توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقليم في الباب الرابع والخامس منه وقد اتبع المشرع الدستوري اسلوب ذكر اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وفيما عدا ذلك يكون امر البت فيه يعود الى الاقليم اضافة الى ان الدستور قد جعل بعض الاختصاصات مشتركاً بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم وسنتناول هذه الاختصاصات في المطالب الآتية:

المطلب الاول // الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية:

تناول الدستور السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية في مادتين، وكالاتي:

أولاً: من أولى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية هو ما ذكرته المادة (109) من الباب الرابع في الحفاظ على وحدة العراق واستقلاله بقولها (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي).

جعل الدستور واجب المحافظة على استقلال العراق ووحدته على عاتق الحكومة الاتحادية وذلك يعود الى ان هذه المسؤولية كبيرة ولا يمكن ان تنهض بها الاقاليم وكون تنظيم القوات المسلحة وتسليحها يعود الى الحكومة الاتحادية والسبب الآخر في ايراد هذا النص هو للظروف التي رافقت كتابة الدستور والمعارضة الشديدة التي ابدتها الكثير من الجهات للنظام الفيدرالي الذي جاء به هذا الدستور ولأول مرة في تاريخ العراق لذلك فقد تم ذكر هذا النص من اجل التطمين بان الفيدرالية لا تعني التقسيم بأي حال من الاحوال بل وجعل من واجب الحكومة الاتحادية هو المحافظة على وحدة العراق والحيلولة دون اية محاولة للانفصال من اي اقليم.

ثانياً: ما ذكرته المادة (110) من الدستور من ذكر الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهي تتضمن قائمة من الشؤون المهمة والتي لا تفوض للأقاليم وكالاتي:

1: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وادارتها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

2: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

3: رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.

4: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والاوزان.

5: تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

6.:تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

7.:وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

8.:تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

9.: الاحصاء والتعداد العام للسكان.

المطلب الثاني // الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم:

في هذا النوع من الاختصاصات جعل المشرع ممارستها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم بالتعاون فيما بينها ورغم ان اغلب هذه الامور هي من لاشؤون التي تهتم الاقاليم ولكن المشرع قد جعلها لتمارسها بالتعاون مع السلطات الاتحادية وكالاتي:

اولاً: ادارة النفط والغاز:

نصت المادة (11) من الدستور على ما يأتي (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات).

وهذا يعني ان ملكية هذه الثروة المهمة هي ملكية جماعية لكافة افراد الشعب العراقي بدون تمايز بين الاقاليم التي يوجد فيها او تلك التي لا تحتوي على هذه الثروة وهذه الملكية الجماعية تستوجب ايضاً التعاون بين سلطة المركز وسلطة الاقاليم المنتجة للنفط وهو ما تضمنته المادة (112) من الدستور التي نصت على ان "تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون)).

وكذلك ايضاً ما نصلت عليه الفقرة ثانياً من المادة السابقة بقولها ((تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمداً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.))

ومن الجمع بين الفقرتين السابقتين ثبتت الملاحظات الآتية:

1. يفهم من هاتين الفقرتين بشكلهما الحالي ان الاختصاص المشترك بين لاسلطة المركزية وسلطة الاقاليم فيما يتعلق بادارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بانتهاء هذه الحقول اما بالنسبة للحقول المستقبلية المكتشفة او التي سيتم اكتشافها لاحقاً فاننا لانجد نصاً صريحاً او اشارة واضحة تنظم ذلك ولكن الذي يفهم من النص السابق ان ادارتها تكون من اختصاص سلطات الاقاليم تنفرد فيه دون ان يكون للسلطات الاتحادية اي تدخل فيه والبعض يذهب الى فهم خاطئ فيما يتعلق بادارة الحقول غير المكتشفة والتي تكون ادارتها من اختصاص الاقليم اذ ذهب الى ابعد من ذلك حيث يعتقد بادارتها وملكيته ايضاً واستيفاء ما يتحصل منها من واردات للاقليم فقط والواقع ان هذا الفهم يشير عدة اشكالات حيث ان ملكية النفط هي ملكية جماعية للشعب بأكمله كما نصت على ذلك المادة (111) والواردات سواء المتأتية من الحقول الحالية او المستقبلية فانها توزع بحسب التوزيع السكاني للمحافظات والاقاليم وبموجب قانون يسن لذلك وان انفراد اي اقليم بادارة او ملكية اي حقل نفطي يوجد في الاقليم او عقد الاتفايات بشأنه بصورة منفردة يعارض الدستور العراقي.

2. نجد ان الفقرة الثانية من المادة اعلاه قد ذكرت انه يجب ان تحدد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة او التي حرمت من هذه الثروة بصورة مجحفة من قبل النظام لاسابق كاستثناء فيما يتعلق بتوزيع واردات النفط وهذا الامر يعود الى الظروف المحيطة بالعراق عند صياغة الدستور حيث تعاني الكثير من المحافظات من ظلم من قبل النظام السابق في جميع المجالات على الرغم من ان اغلب الحقول النفطية في العراق موجودة في هذه المحافظات لذلك فانه رغبة من المشرع الدستوري من اجل ضمان النهوض بواقع هذه المناطق فقد نص الدستور على ان يكون لها حصة

محددة كاستثناء من النسبة السكانية لها ومن اجل تحقيق عملية التوازن الاقتصادي بين المحافظات والاقاليم.

3. اما بالنسبة للفقرة الثانية فهي تتعلق بالسياسات الاستراتيجية لتطوير النفط والغاز حيث انها تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطة الاقاليم ولمدة غير محددة وغير مقيدة بحقول حالية او مستقبلية بل انها تتعلق بثروة النفط والغاز بأكملها بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي.

ثانياً: ادارة المواقع الاثرية:

وهو ما نصت عليه المادة (113) التي جعلت ادارة المواقع الاثرية من الاختصاصات المشتركة بين ا لحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم بقولها : ((تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون.))

فمن المعلوم ان العراق يعد من اقدم الحضارات في العالم وتنتشر على كافة بقاعة وارضيه الكثير من المواقع التاريخية والاثرية لمختلف العصور والازمنة الماضية وهي تعتبر بمجملها ثروة وطنية للشعب العراقي بأكملة ولا تعد من الشؤون او الامور الداخلية للاقاليم لذلك فقد جعل المشرع الدستوري ادارة هذه المواقع والمسائل التراثية الاخرى هي من اختصاص السلطات الاتحادية وبالتعاون مع الاقاليم التي توجد فيها هذه المواقع.

ثالثاً:

ما نصت عليه المادة (114) من ذكرها لمجموعة من الاختصاصات تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وكالاتي:

1 :. ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

- 2.:تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.
- 3.:رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 4.:رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
- 5.:رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 6.:رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- 7.:رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

المطلب الثالث// اختصاصات سلطات الاقاليم:

في تنظيم اختصاصات سلطات الاقاليم فقد بين الدستور بأن كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والتي حددتها المادة (110) فانه يكون من اختصاص الاقاليم وذلك حسب نص المادة (115) وكالاتي : ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيما لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما)).

اضافة الى ما تقدم من اختصاصات الاقاليم ما نصت عليه المادة (121) البند/ اولاً، الذي تضمنت ما يأتي ((لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)).

والبند (خامساً) من المادة المذكورة الذي نص على ما يأتي ((تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم)).

والملاحظ على توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي انه قام بتوسيع اختصاصات سلطات الاقاليم بشكل كبير وعلى حساب السلطة الاتحادية وهو على خلاف المؤلف للدول الفيدرالية التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة التي غالباً ما كانت تميل الى تقوية سلطة الحكومة المركزية او الاتحادية وعلى حساب الحكومات المحلية للاقاليم واعتقد ان هذا الامر مرتبط بالظروف التاريخية التي مر بها العراق وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق لذلك فرغبة من المشرع الدستوري في اعطاء الاقاليم دوراً اكبر في تحقيق مصالحها ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمرافقها فقد اعطاها دوراً اكبر في ممارسة السلطات الممنوحة لها، ومن ابرز المسائل التي بينت فيها هيمنة او السلطات المحلية للاقاليم هي:

1. ما نصت عليه المادة (115) السالفة الذكر والتي حددت اختصاصات الاقاليم حيث جعلت هذه المادة الاولوية لقانون الاقاليم في حالة حصول اختلاف بين قانون الحكومة الاتحادية والاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبالنتيجة فان ما نص عليه الدستور من اختصاصات مشتركة هي في الواقع تكون للاقاليم دون الحكومة الاتحادية.

2. ما نص عليه البند ثانياً من المادة (121) من الباب الخامس من الدستور وذلك في حالة تطبيق قانون اتحادي معين فان بإمكان حكومة الاقاليم تعديل تطبيق هذا القانون اذ كان يتعارض مع قانون الاقليم وذلك في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية التي تضمنتها المادة (110).

علماً ان هذه الفقرة لم تبين لنا كيفية تعديل التطبيق اذ ان التعديل ينصب على القانون نفسه وليس على التطبيق عند التعارض.

□ المبحث الثالث:

اختصاصات المحافظات غير منتظمة في اقليم:

تطبيقاً لنظام اللامركزية الادارية الذي نص عليه الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 بالنسبة للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم تم منح هذه المحافظات عدد من الاختصاصات من اجل تمكينها من الادارة المحلية لشؤونها قسم من هذه الاختصاصات تم النص عليها في الدستور والقسم الاخر تضمنه القانون رقم 21 لسنة 2008 لذا سنتعرف في هذا المبحث على الاطار الدستوري لاختصاصات المحافظات غير منتظمة في اقليم في المطلب الاول ثم نتعرف على الاختصاصات الرقابية والادارية لهذه المحافظات في المطلب الثاني ان المطلب الثالث فسنخصصه للسلطة التشريعية التي تمنحها للمحافظات الواردة في القانون رقم 21 لسنة 2008 وكما يأتي

المطلب الاول // الاطار الدستوري لاختصاصات المحافظات

افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور لبيان التنظيم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث نصت على ذلك المادة 122 من الدستور وكما يأتي:

اولاً: تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تتمتع المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة.

الملاحظ على هذا النص ان البند (خامساً) قد اسقط دعامة اساسية من دعائم نظام اللامركزية وذلك عندما نص على عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة اية جهة.

وكان الاولى بالمشرع الدستوري ان ينص على ضرورة اخضاع هذه المجالس لرقابة اخرى السلطات المركزية في الدولة من اجل الحفاظ على الوحدة الادارية للدولة من اجل تحقيق تطبيق صحيح وفعال للامركزية الادارية وهو الامر الذي تم تلافيه في القانون رقم 21 لسنة 2008، عندما نصت المادة الثانية منه على اخضاع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب وايضاً ما ورد في المادة (47) من القانون المذكور التي نصت على خضوع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة بموجب احكام الدستور.

ونصت المادة (123) من الدستور ما يأتي: ((يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون)).

ان تفويض السلطات الذي نصت عليه هذه المادة الدستورية يثير عدد من الملاحظات وهي:

1. ان تفويض الاختصاص في مجال القانون العام جائز بناء على نص صريح وهو ينحدر من اعلى الى اسفل فيقوم الرئيس الاداري على سبيل المثال بتفويض الموظف المرؤوس او تقوم الهيئة او المجلس بتفويض رئيسها جزءاً من الاختصاصات المتحددة من القانون وذلك بناء على قناعة واختيار اما تفويض الاختصاص بناء على اتفاق بين جهتين اداريتين فهو ثناء الحصول في الحياة العملية.

2. ان المادة (110) من الدستور قد حددت وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية وما عداها يدخل ضمن صلاحيات الاقليم فيكف تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية الى المحافظة غير المنتظمة في اقليم وهي خاضعة لنظام اللامركزية الادارية.

نصت المادة (115) من الدستور انه بالنسبة للصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.

ان امعان النظر في الاختصاصات التي منحها هذه المادة الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم يكشف لنا بوضوح تام ان الدستور سادس بينها وبين الاقاليم في الاختصاصات واعطى لقانونها الاولوية عند التعارض في غير الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية مما يعني ان الدستور قد منح المحافظات كل شروط الفيدرالية على الرغم من ان المادة (122) من الدستور قد نصت على اعتماد مبدأ اللامركزية الادارية.

مما يؤدي بناء الى القول بان الدستور في تنظيمه لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد خلط بين مفهومي الفيدرالية واللامركزية الادارية وكان على المشرع الدستوري ان يكون اكثر وضوحاً في تحديد مفهوم اللامركزية الادارية ومنح المحافظات الاختصاصات التي تناسب وهذا المفهوم.

المطلب الثاني // الاختصاصات الادارية والرقابية للمحافظات

ضمن التنظيم الاداري للمحافظات توجد هنالك سلطتين يحل كل منهما محل السلطة المركزية وهما مجلس المحافظة والمحافظ وقد حدد القانون رقم 21 لسنة 2008 اختصاصات كل منهما وكما يأتي:

أ. مجلس المحافظة

نصت المادة الثانية من القانون رقم 21 لسنة 2008 على ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة.

اما المادة السابعة من القانون فقد حددت اختصاصات مجلس المحافظة الرقابية والادارية والتي اهمها ما يأتي:

اولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس.

ثانياً: اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحققت احد الاسباب الواردة في الفقرة (8) من المادة (7) بناء على طلب ثلث الاعضاء.

ثالثاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

رابعاً: اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة للمحافظة.

خامساً: المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

سادساً: الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء عملها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

سابعاً: انتخاب المحافظ ونائبيه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

ثامناً: استجواب المحافظ او احد نائبيه بناءً على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة باجوبة المستوجب يعرض للتوصيت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

تاسعاً: المصادقة على ترشيح ثلاثة اعضاء لاشغال المناصب العليا من المحافظة وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس واعفائهم ايضاً بالاغلبية المطلقة ايضاً.

عاشراً: المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خطتها الامنية.

احد عشرة: المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس.

ثاني عشر: تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

ثالث عشر: المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهيئات التي تحصل عليها المحافظة.

رابع عشر: ممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة.

ب. المحافظ

نصت المادة (23) من القانون رقم 21 لسنة 2008 على ان المحافظ هو اعلى مسؤول تنفيذي في المحافظة، اما بالنسبة لصلاحياته فقد نصت عليها المادة (31) من القانون ومن اهمها ما يأتي:

اولا : اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة .
ثانيا : تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة .

ثالثا: تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة .

رابعا : الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .

خامسا : تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية.

سادسا : استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

سابعا : اصدار امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون ، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس .

ثامناً: تثبيت الموظفين المحليين ، في المحافظة ، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس .

تاسعا : اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العاملين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالاغلبية البسيطة .

عاشراً : للمحافظ ان : يأمر الشرطة باجراء التحقق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقا للقانون.

حادي عشر: للمحافظ استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقا للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية .

ثاني عشر: للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام، العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش) .

ثالث عشر: للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي.

رابع عشر: للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة اليه.

المطلب الثالث // الاختصاص التشريعي للمحافظات

نصت المادة السابع من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 البند ثالثاً على منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين وذلك كما يأتي : ((اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)).

ولقد اثار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين العديد من الانتقادات حيث ان منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ينسجم مع النظام الفدرالي وليس مع نظام اللامركزية الادارية الذي لا يمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات التشريعية.

كما ان هذه القوانين قد تسبب العديد من الاحتمالات بالنسبة للمواطنين عند تنقلهم من محافظة لاخرى بسبب اختلاف هذه القوانين.

الا ان الذي يخفف من حدة هذه الانتقادات هو حصر الاختصاص التشريعي في الامور الادارية والمالية فقط مثل استحداث او دمج قضاء او ناحية او فرض رسوم على بعض البضائع داخل المحافظة.

لذلك لا يجوز لمجالس المحافظات اصدار قوانين او تشريعات عدا المسائل الادارية والمالية مثل اصدار قانون عقوبات للمحافظة.

وهذه القوانين التي تشرعها مجالس المحافظات ينحصر نطاق سريانها بالحدود الادارية للمحافظة ولا يمكن ان يمتد نطاق سريانها الى الحدود الادارية لمحافظة اخرى.

وتتولى المحكمة الاتحادية النظر في دستورية هذه القوانين استناداً الى نص المادة 93 من الدستور وبالنسبة لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات فان العلاقة بينهما تحددها صفتان وهما كما يأتي:..

1. علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي، لقد نصت المادة السابعة البند ثالثاً من القانون رقم 21 لسنة 2008 بان لا تتعارض التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية وبذلك فان للقوانين الاتحادية علوية على التشريعات التي تسن من قبل مجالس المحافظات.

2. التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي، ومعنى ذلك ان المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأى تشريع يتعدى هذه الممارسة يكون باطلاً، ولا بد ان يكون هذا التشريع متكاملأ مع القوانين الاتحادية ويتفق معها.

ولا بد ان تسير الى انه في حالة تعارض القانون المحلي مع القانون الاتحادي في موضوع معين لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية اي ضمن الصلاحيات المشتركة ولم يكن القانون المحلي مخالفاً للدستور فإن القانون المحلي هو الذي يطبق ولا يعني هذا القانون المحلي المشرع من قبل مجلس المحافظة معدلاً او لاعباً للقانون الاتحادي.

واخيراً لا بد ان تشير الى القانون رقم 21 لسنة 2008 قد اوجب على مجالس المحافظات في المادة السابعة البند ثاني عشر على اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر عن المجلس.

الخاتمة

من خلال ما تقدم من البحث يتبين لنا ان مصطلح الفيدرالية هو مصطلح حديث في العراق وتم تداوله بعد سقوط النظام السابق وارتبط بإقليم كردستان واعتقاد النظام الفيدرالي فيها، بخلاف مصطلح اللامركزية الادارية الذي بدأت جذوره الاولى عند تأسيس الدولة العراقية في العهد الملكي وان كان بدائياً ويفتقر للتطبيق الفعلي الحقيقي والذي قضي عليه تماماً خلال حكم النظام السابق الذي اعتمد المركزية كنظام للحكم.

وتبين لنا ايضاً من خلال النصوص الدستورية لدستور 2005 ان المشرع الدستوري قد منح الاقاليم اختصاصات واسعة على حساب الحكومة المركزية بل ان الدستور قد منح الاولوية لقانون الاقليم في التطبيق عند التعارض مع قانون السلطة الاتحادية.

اما بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم التي اعتمد الدستور النظام اللامركزي في ادارتها فقد منحها العديد من الاختصاصات لادارة شؤونها بل ان الدستور قد ساوى بين المحافظات والاقاليم في اكثر من موضع اضافة الى الاختصاصات التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 الا ان رقم ذلك فان الحديث بشأن الاختصاصات لا زال مستمراً واعتقد ان السبب ليس في تنظيم الاختصاصات بقدر ما يتعلق بالتطبيق الفعلي لتلك الاختصاصات وتفعيل اللامركزية الادارية في ادارة المحافظات لذلك فمن اجل التطبيق الافضل للفيدرالية واللامركزية في العراق فاننا نقدم المقترحات الآتية:

1. سن القوانين التي تلائم وتتكامل مع الاختصاصات التي منحت للاقاليم والمافظات غير المنتظمة في اقليم اذ لا تزال العديد من قوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة "المنحل" التي سنت في عهد النظام السابق سارية المفعول والتي لا تواكب التطورات الكبيرة التي حدثت في العراق، اذ تقف هذه القوانين والقرارات عائقاً وخصوصاً امام المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

2. قيام الحكومة المركزية بتفويض المحافظات غير المنتظمة في اقليم عدداً من الاختصاصات استناداً على نصوص الدستور التي تجيز ذلك مثلاً إلغاء وزارة البلديات ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومنح مسؤولياتها الى المحافظات كونها الاقدر على النهوض بها واقرب الى واقع المحافظة من السلطة المركزية.

3. قيام مجلس النواب بممارسة دوره الرقابي على المحافظات اضافة الى تفعيل رقابة الهيئات المستقلة على سلطات المحافظات في ممارستها لاختصاصاتها.

4. تفعيل نص المادة (106) من الدستور والخاصة بتأسيس الهيئة العامة بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بشكل عادل لتمكين الاقاليم والمحافظات من ممارسة اختصاصاتها.

الهوامش:

1. محمد عبد المعتر نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة 1973 ص 473.
2. نقلاً عن عبد الرحمن البزاز، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية القاهرة، دار القلم ، 1966 ص 59.
3. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الموجز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية، ص 73.
4. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي ، القاهرة ص 109.
5. عبد المنعم ابو طبيخ/ رسالة ماجستير بعنوان وتوزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك ص 16.
6. المصدر نفسه ص 17.
7. سلطات خاصة، القانون الدولي العام وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1962 ص 133.
8. د. خليل الشمامع واخرون، (مبادئ ادارة الاعمال، مطبعة امعة، الموصل 1982 ص 222).
9. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الاداري، ص 38.
10. المصدر نفسه.
11. المصدر نفسه ص 39.
12. المصدر نفسه ص 49.
13. الدكتور منذ الشاوي، القانون الدستوري "نظرية الدولة" بغداد 1981 ص 230.

14. المصدر نفسه ص 240.

15. المصدر نفسه ص 241.

16. د. غازي فيصل مهدي، بحث بعنوان نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة التشريع والقضاء العدد الاول 2009.

17. انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا (38، اتحادية، 2009) منشور.

18. د. غازي فيصل، مصدر سابق.

19. المصدر نفسه.

20. د. خليل حسين، بحث بعنوان الفيدرالية واللامركزية في العراق نموذج اقليم كردستان منشور على الانترنت في الموقع التالي www.dkhalilh.ssein.maktoobloq.com

21. انظر قرار مجلس شوري الدولة رقم 86 لسنة 2011.

22. المحامي حسن العكيلي، بحث بعنوان (الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق منشور على الانترنت في الموقع التالي (www.alhewar.org))

23. انظر قرار المحكمة الاتحادية (6، اتحادية، 2009) في 2009/2/4.