

**تنازع الاختصاصات التنفيذية للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة**

**في إقليم في العراق (دراسة تحليلية معززة بالأحكام القضائية)**

**ا.م.د. محمد سليم محمد أمين**

**جامعة السليمانية التقنية-قسم القانون**

**الباحث/ أمانج ناصح قادر**

**The executive competencies conflict between the federal government and the governorate councils that are not organized in a region in Iraq - An analytical study supported by judicial rulings  
Dr.Mohammed Saleem M.Ameen  
Amanj Nasih Qadir**

**المستخلص:** بحثت الدراسة في إحدى أهم المواضيع التي خلقت مشاكل قانونية سواء على المستوى النظري أم على مستوى الصعيد العملي، والمتمثلة بتنازع الاختصاصات التنفيذية بين تلك التي تملكها الحكومة الاتحادية وتلك التي تختص بها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، حيث ناقشت أهم أسباب التنازع بين تلك الجهتين في اختصاصاتهما التنفيذية، كما تطرقت إلى أهم الصور والمظاهر التي يجسدها ذلك التنازع، واستعان البحث بالمنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في هذا الشأن، كما أشار إلى تطبيقات عملية عديدة بهذا الخصوص بما أعطى توضيحاً كافياً لتلك المشاكل وأسباب حدوثها وصورها، وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها: أن الصياغة غير الدقيقة للنصوص المتعلقة بالاختصاصات التنفيذية لكلا الجهتين المشار إليهما ودلالاتها الظنية التي تحمل عدة تفسيرات أو تأويلات كانت السبب الرئيس في حدوث تلك التنازعات بين تلك الجهتين، وأوصى البحث بضرورة تعديل النصوص المتضمنة لتلك الاختصاصات سواء الدستورية منها والعادية وإزالة التعارض فيما بينها بما يجنب حدوث ظهور تنازعات مستقبلية بهذا الخصوص. **الكلمات المفتاحية:** تنازع الاختصاصات التنفيذية، صور التنازع، المحافظات غير المنتظمة في إقليم، اللامركزية الإدارية.



### Abstract

The study discusses one of the most important issues that creates legal problems, whether at the theoretical level or at the practical level, which is the conflict of executive powers between those owned by the federal government and those pertaining to the governorate councils that are not organized in a specific region in Iraq, where it discussed the most important causes of conflict between those the two sides are in their executive terms of reference, as it touches upon the most important images and manifestations embodied in this conflict, the research used the analytical method by analyzing the legal texts contained in this regard, it also indicated many practical applications though, which gave sufficient clarification to such problems, the reasons for their occurrence and their images, thus the study ended with several results, the most important of which are: the imprecise formulation of the texts relating to the executive powers of both the aforementioned bodies and their presumptive implications that carry several interpretations, were the main reason for the occurrence of these conflicts between those two parties, the research recommended the necessity of amending the texts containing those specializations, whether constitutional or ordinary, removing the conflict between them in order to avoid the emergence of future conflicts in this regard.

**Key words:** conflict of executive jurisdictions, forms of conflict, governorates that are not organized in a region, administrative.

### المقدمة

يعد التنظيم الإداري أحد الموضوعات المهمة في القانون الإداري، على اعتباره ركيزة التعامل بيد السلطة التنفيذية في خدمة المواطنين وسير المرفق العام بانتظام واطراد. ولقد تحدد ذلك التنظيم في العراق بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على اساس

اللامركزية الادارية، وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ. ومن الاثار المترتبة على تلك العلاقة، ان كلا الجهتين تملكان اختصاصات تنفيذية، البعض منها مشترك بموجب النص كما يتقاطع البعض الاخر تبعا لما يفرزه واقع تطبيق تلك النصوص من الناحية العملية، ما ولد نوعا من التداخل والتضارب بشأن الجهة المختصة بها قانونا وأحقيتها بممارستها، ومن ثم ظهور نوع من التنازع بشأنها بين الجهتين المشار اليهما، الأمر الذي استوجب دراسته من اجل إيجاد حلول قانونية تكفل الحد من النزاعات الدائرة بشأنها .

أولاً: مشكلة البحث: ان الغموض الذي أحاط بنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بشأن توزيع الاختصاصات (ومنها الاختصاصات التنفيذية) بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، فضلا عن تعارض بعض النصوص المنظمة لتلك الاختصاصات في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ مع تلك الواردة في الدستور، ولد العديد من التنازعات حولها، سواء من الناحية النظرية نتيجة تعارض مضامين تلك النصوص فيما بينها، أم من الناحية العملية نتيجة الممارسات غير الصحيحة من قبل القائمين على العملية التنفيذية، ما سبب في حصول العديد من حالات الازدواجية في الاختصاصات التنفيذية التي أصبحت تمارسها كل منهما، ومن ثم ظهور التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين تلك الجهتين، أخذت عدة صور سواء من الناحية الادارية ام الرقابية ام غيرهما، الأمر الذي عكس صداه على خدمة المواطنين والمصلحة العامة بالدرجة الأساس .

ثانياً: أهمية البحث: تتجسد أهمية البحث من خلال الاتي :

- ١- دراسته أهم الصعوبات والعوائق التي تواجه ممارسة اللامركزية الادارية في العراق كتجربة حديثة العهد بعد عام ٢٠٠٣ .
- ٢- يتطلع البحث الى التعرف على اسباب التداخل والازدواج في الاختصاصات التنفيذية لكل من الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وما أثاره ذلك التداخل من مشاكل ونزاعات وخاصة عند تطبيق النصوص المنظمة لتلك الاختصاص على أرض الواقع .
- ٣- يقوم البحث بتحليل أهم النصوص المتعلقة بالموضوع وفقا لأحدث الاحكام القضائية الصادرة من المحاكم المختصة بهذا الشأن، بصورة علمية منهجية، بما يساعد في



تشخيص مواطن الخلل والنقص الموجودة في تلك النصوص، والعمل على تذليل العقبات والصعوبات التي تواجه تطبيق تلك النصوص .

٤- يوجه هذا البحث المشرع الى اجراء التعديلات المطلوبة من أجل تدارك النقص او الخلل التنظيمي الحاصل في هذا الصدد.

**ثالثاً: أهداف البحث:** تهدف هذه الدراسة إلى الآتي:-

- ١- بيان اهم الأسباب المؤدية الى حدوث التنازع بين اختصاصات الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من الناحية التنفيذية .
- ٢- بيان أوجه أو صور تنازع الاختصاصات التي حصلت أو قد تحصل مستقبلاً، بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من الناحيتين النظرية والتطبيقية، ومن ثم إيجاد الحلول القانونية الكفيلة بحل تلك التنازعات.

**رابعاً// الدراسات السابقة ونطاق البحث :** لا توجد-حسب علمنا- دراسة خاصة بمسألة التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لكن هنالك دراسة للدكتور صداع دحام طوكان الفهداوي، كان بعنوان تنازع الاختصاص الاداري في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، منشورة في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، العدد(٢٩) ، السنة (٨) ، المجلد(٣) ، ٢٠١٦ . حيث تناول الباحث تنازع الاختصاص الاداري لوحده فيما بين رؤساء الوحدات الادارية ومجالس المحافظات والمجالس المحلية أنفسهم، في ظل موقف المشرع العادي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ. بينما جاءت دراستنا لتبحث في حالات التنازع في الاختصاص في المجال التنفيذي ومن النواحي الادارية والرقابية والفنية، فيما بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ( دون تلك التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظ، ودون تلك التي تحصل بين المحافظات والوحدات المحلية)، ووفقاً لموقف المشرعين الدستوري والعادي، وهو ما يتحدد فيه نطاق دراستنا للموضوع .

**خامساً: أسئلة البحث:** هنالك عدد من الأسئلة التي هي مدار البحث، جاءت الدراسة للإجابة عنها وهي:-

- ١- ما هي طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وكيف حددها المشرع؟

٢- هل أحدث أو يحدث التنظيم الدستوري والقانوني لتلك العلاقة، تنازعاً في الاختصاص التنفيذي بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم عند التطبيق العملي؟ وما هي أسباب حدوث ذلك التنازع؟

٣- ماهي أهم صور التنازع بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجال التنفيذي؟

سادساً: **فرضية البحث:** تكمن فرضية الدراسة، في وجود علاقة واضحة بين كيفية توزيع المشرع للاختصاصات المشتركة لكل من الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وصياغتها وغموض النصوص المحددة لتلك الاختصاصات ، وبين حالات التنازع في الاختصاصات التنفيذية لكلا الجهتين .

سابعاً: **منهجية البحث:** إن المنهج المتبع في الدراسة هو كل من: المنهج الوصفي، من خلال تشخيص أسباب تنازع الاختصاص في المجال التنفيذي بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، كما أعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع ، وكذا الاحكام القضائية الصادرة بهذا الخصوص، فضلا عن المنهج التطبيقي من خلال سرد وذكر العديد من الامثلة التي شكلت تنازعات بين تلك الجهتين من الناحية العملية .

ثامناً: **هيكلية البحث :** تم تقسيم موضوع الدراسة إلى مبحثين كان الاول بعنوان : ماهية التنازع في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بينما كان عنوان المبحث الثاني صور التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وختمنا البحث باهم ما توصلنا اليه من استنتاجات ، وابدينا مقترحاتنا بهذا الشأن .

**المبحث الأول: ماهية التنازع في الاختصاص بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم:** يحدث التنازع في الاختصاصات، طالما كان الفهم القانوني للنصوص التشريعية مختلفاً بحسب الرؤى والاهداف التي تعمل الجهات المنفذة للقانون على تحقيقه، فقد منح المشرع كل من الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطات تنفيذية، ويحدث التقاطع والتداخل فيما بين تلك الصلاحيات غالباً ولأسباب عدة، سواء أكانت متعلقة بصياغة النصوص وفهمها والتي يمكن استنتاجها من خلال قراءة موقف المشرعين الدستوري و العادي، أم متعلقة بكيفية تنفيذها وتطبيقها، وذلك من خلال الممارسة العملية التي شهدتها تطبيقات تلك



النصوص. وليبيان مفهوم التنازع في الاختصاص بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وأسبابه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب وكالاتي :

**المطلب الأول/ مفهوم التنازع في الاختصاص بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم:** يُقصدُ بالتنازع بصفة عامة : كل تداخل بين مصالح الأفراد فيما بينهم، أو بينهم وبين إحدى السلطات العامة في الدولة، أو بين اختصاصات الاخيرة أنفسهم، ويتم عرضه فيما بعد على القضاء لحسمه، إذا باشر صاحب الشأن حقه في التقاضي من خلال رفع الدعوى إليه، ليتحول النزاع من فكرة هادئة تتصل بالوقائع، إلى منازعة كفكرة قانونية تفصل فيها المحكمة المختصة بما يحقق القانون والعدل<sup>(١)</sup>.

ويظهر التنازع في الاختصاص ، حين يأتي النص المنظم للاختصاص عاما في دلالاته، وبصورة خاصة في الاختصاصات المشتركة لكثر من طرف، ويدعي كل منها أنها الاحق بممارسة ذلك الاختصاص، في الوقت الذي تمارس فيه الجهات الاخرى الاختصاص نفسه، أو تمتنع كلا منها عن ممارسته، ما يقتضي تحديد مفهوم التنازع والمجالات الواردة فيه وأنواعه. ونظرا لما يشهده الواقع من اشكالات قانونية وتطور في الفكر السياسي والمجتمعي، فان صور التنازع تتطور بما يفرض على القضاء الاجتهاد لمواجهة تلك المشاكل المستحدثة، من اجل الحفاظ على الحقوق والحريات وتأكيد مبدأ سمو الدستور. <sup>(٢)</sup> إلا أنّ المشكلة تثور فيما إذا حدد الدستور او القانون اختصاصاً معيناً، دون أن يذكر الجهات التي حددها لممارسة ذلك الاختصاص، أو يسكت عن تحديد الجهة المختصة بذلك خاصةً في إطار السلطة نفسها، كالسلطة التنفيذية مثلاً. أو أن تكون دلالة النص غامضة، فتعتقد اكثر من جهة معينة بان ذلك الاختصاص يعود اليها دون غيرها من الجهات الاخرى في الدولة، وهو ما يؤدي إلى حصول التنازع من الناحية العملية. وقد تكون لأسباب اخرى تقود الى خلافات في التفسير، أو بتعمد احدى السلطات التجاوز والافتئات على اختصاصات سلطة اخرى.<sup>(٣)</sup>

ومن ثم ، فان التنازع في الاختصاصات بالمعنى المشار اليه يشمل جميع الاختصاصات العامة في الدولة سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية، فضلاً عن أنه يشمل صورتى التنازع الإيجابي بإدعاء أطراف العلاقة اختصاصها فيها، أو السلبي بامتناعها عن النظر فيها، أي

(١) د. سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٣.

(٢) عبد الكريم محمد السروي ، مدى اختصاص المحكمة الدستورية بدعوى تنازع الاختصاص، بحث منشور على الموقع: <https://platform.almanhal.com/Files/2/31725> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٢/٢٠.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري ، مطبعة وزارة التعليم العالي ،دمط ، ٢٠٠٩، ص١٤٦.

الادعاء بعدم اختصاصها في المسألة المعروضة، كما أنه يشمل التنازع النظري وهو التنازع الظاهري أو التضارب في النصوص المنظمة لمسألة معينة، وقد لا يكون هنالك تنازع ظاهري أو نظري إلا أنّ كل طرف تقوم بممارسة الاختصاص الذي حدده القانون من الناحية العملية.<sup>(١)</sup>

لقد تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وبشكل صريح نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات في المادة (١٢٢-الفقرة ثانيا) منه، وحدد اختصاصات من كل من الحكومة الاتحادية وهم كل من: رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>، ومجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>. وحدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية<sup>(٤)</sup>، والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم<sup>(٥)</sup>. أما قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فبين أشخاص اللامركزية الإدارية في العراق بكل من (مجلس المحافظة والمحافظ ) و( مجلس القضاء والقائم مقام ) و( مجلس الناحية ومدير الناحية )، كما حدد الاختصاصات الخاصة بأشخاص اللامركزية الإدارية في المحافظات والجهات الأخرى الأدنى منها، وذلك في مواد متفرقة من القانون . ولما كان موضوع بحثنا متعلقاً بالتنازع في الاختصاصات التنفيذية للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجالات التي نص عليها الدستور والقانون، لذلك سيكون بحثنا منصباً حول صور التنازع التي يمكن أن تنشأ بين تلك الجهتين دون غيرها من الجهات المشار إليها، نتيجة تطبيق النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي منحت كلا الجهتين اختصاصات معينة، وسواء أكان التنازع ايجابياً (وهو ما يحدث أكثر من الناحية العملية) ام سلبياً، وذلك في ضوء النصوص والمبادئ القانونية العامة المستقرة في هذا الصدد، من أجل اعطاء صورة أكثر وضوحاً، وسعياً للوصول إلى تحديد إشكالية التنازع المذكور بصورة أدق.

ومن الامثلة على التنازع الايجابي، هي أنه عندما تدعي كلا الجهتين اختصاصها في موضوع معين، كأن يصدر قرار اداري من قبل وزارة معينة باقالة احد اعضاء المناصب العليا في محافظة معينة في الوقت الذي صدر فيه قرار من مجلس المحافظة ببقاء هذا الشخص من منصبه، وقد يكون سلبياً، كأن تمتنع مجلس محافظة عن اصدار تعليمات معينة متعلقة بالصحة

(١) ينظر: دشتي صديق محمد، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته مع القضاء العادي (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١،

المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٦، ص١٤٨ وما بعدها.

(٢) ينظر: المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) ينظر: المادة (٨٠) من الدستور .

(٤) ينظر: المادة (١١٠) من الدستور.

(٥) ينظر: المواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدستور .



العامة أو الامن العام في المحافظة في الوقت الذي إمتعت فيه السلطة التنفيذية الاتحادية من إصدار هكذا تعليمات<sup>(١)</sup>، وكلتا الحالتين تخلفان المزيد من الفوضى واللامبالاة ومن ثم إستياء عام لدى المواطنين الذين قد يحرمون من تقديم أبسط الخدمات، بسبب نزاع قائم بين تلك الجهتين ، ربما قد يستمر لمدة طويلة .

ومن جانبنا، فانه يمكن أن نعرف التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنه: "إدعاء احدى هاتين الجهتين، السلطة التنفيذية الاتحادية أو مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بأن الاختصاص في أمر قانوني معين متعلق بالوظيفة التنفيذية يعود إليها دون غيرها، أو أن تمتنع كل منهما عن ممارسته، على اعتبار أنه لا يدخل في اختصاصها " .

**المطلب الثاني/ أسباب التنازع في الاختصاص بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم:** إن تنازع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، نتج ولا يزال تنتج عن عدة أسباب، وأهمها الاسباب القانونية التي ترجع في أغلبها الى الأسلوب الذي اعتمده كل من المشرع الدستوري العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ ومشرع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، بشأن تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات من حيث الصياغة التشريعية لتلك النصوص، حين جاءت بعض تلك النصوص بعبارات غامضة ومتشابكة، وساهم في هذا التداخل تعدد مستويات السلطات المحلية، فضلا عن اسباب أخر، وسنحاول التطرق إلى أسباب هذا التداخل من خلال الفروع الثلاثة الآتية :

**الفرع الأول/ أسباب متعلقة بصياغة النصوص الدستورية والقانونية:** إن الخلل في صياغة النصوص الدستورية والقانونية وقصور عباراتها، يكون في الغالب سبباً في اختلاف فهم النصوص ذاتها، وبالتالي نشوء نوع من التنازع في الاختصاص عند التطبيق، ومن خلال إلقاء نظرة على النصوص التي بينت العلاقة بين كل من الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، يبدو لنا ذلك الخلل او القصور التشريعي في الآتي:

**أولاً: التضارب والتعارض الظاهري للنصوص المنظمة لاختصاصات ( الحكومة الاتحادية والمحافظات ) وفق نظام اللامركزية الإدارية:** إن مشكلة تداخل اختصاصات الحكومة الاتحادية مع الحكومة المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ظهرت جلياً بعد حدوث عدد من

(١) ينظر: أمير عبد الله احمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها ، مكتبة القانون المقارن، بغداد ، ٢٠١١ ، ص٥٦ .

المشاكل القانونية على الصعيد العملي على مستوى تطبيق النصوص الدستورية الواردة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، غير أنّ حجم التداخل عرف اتساعاً وأبعاداً أوسع بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ وتطبيق نصوصه، والذي أتجه أكثر إلى توسيع نطاق تدخل الإدارات المحلية وهيئاتها في مجالات التنمية المختلفة سواء على مستوى المحافظات ومجالسها، أم على مستوى الوحدات الأدنى منها، وكان لصدور ذلك القانون أثر واضح في تعميق غموض دور كل من المركز والإدارات المحلية والزيادة في إبهام العلاقات القائمة بينهما.<sup>(١)</sup>

فالدستور نفسه احتوى على مواد متناقضة في الظاهر، صاحبها غموض وإرباك في تطبيقات قانون المحافظات المنظم لمهام وصلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ففي الوقت الذي منح فيه الدستور المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية كما جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٢) منه، جاء نص آخر وهو الفقرة (خامساً) من المادة نفسها من الدستور متعارضة مع المادة المذكورة، لتُخرِج مجالس المحافظات من نطاق الرقابة الإدارية للسلطة التنفيذية الاتحادية، بل أخرجتها من سيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة. ففي هذا النص نجد أنّ المشرع الدستوري قد هدم ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية (الذي نص عليه في الفقرة ثانياً من المادة نفسها)، وهو ركن خضوع المجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطة التنفيذية الاتحادية، ومما لاشك فيه أنّ هذا الركن يُعد من الأركان الضرورية في تنظيم وتحديد طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، فهو ركن أساسي لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية، لكن عدم إخضاع مجالس المحافظات إلى الرقابة أمر من شأنه أن يفتت الوحدة الإدارية للدولة، فينفلت زمام السيطرة على الأوضاع، وتكون والحالة هذه أمام دول داخل الدولة، وهو ما يؤدي في الأخير إلى تهديد وحدة الدولة السياسية<sup>(٢)</sup>. ومن جهة أخرى، نلاحظ وجود تعارض أو بالأحرى عدم وجود انسجام أو توافق بين الفقرة خامساً من المادة (١٢٢) من الدستور التي لم تُخضع مجالس المحافظات لأشرف ورقابة أية جهة، وبين الفقرة الثانية من المادة

(١) هادي عزيز علي، اللامركزية الإدارية والسلطة القضائية في العراق، ج ١، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية (دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد- العراق في ٢٧-٢٨/ شباط/ ٢٠١٢)، ص ٩٦.

(٢) علاء نافع كطافة، طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وحدودها، ج ١، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية (دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد- العراق في ٢٧-٢٨/ شباط/ ٢٠١٢)، ص ٢٦٤.



(٢) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ التي منح فيه مجلس النواب دورا رقابيا على تلك المجالس.

كما أنه لا يوجد انسجام او توافق بين محتوى ومضمون الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الاقاليم) في الوقت الذي عالجت مواده الامور المتعلقة بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم سواء بسواء، ذلك أن الاختصاصات التنفيذية للاقاليم ليست كتلك التي هي للمحافظات وأن المركز القانوني لكل منهما مختلف عن الآخر بُعد المشرقيين.

ثانياً: اعتماد نصوص غامضة ذات دلالات ظنية من قبل المشرع لتحديد الاختصاصات :

إن التنازع، غالباً ما يُثار نتيجة عدم وضوح دلالات النصوص وغموضها، وهو ما نلاحظه في بعض مواد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، فمثلاً نص الدستور على أنه: " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة... " (١)، وكذلك الفقرة الأخرى من المادة نفسها: " تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً، برسم السياسة الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز... " (٢). إن نص تلك المادة بفقريتها أعلاه، يشوبه عدم الوضوح، فلو قامت محافظة ما كالبصرة مثلاً، بإصدار تعليمات تتضمن إجراءات معينة لغرض استثمار الحقول النفطية الموجودة بداخل المحافظة، فهنا ستحصل مشكلة تنازع الاختصاص الإيجابي بينها وبين الحكومة الاتحادية في مسألة استثمار تلك الحقول، مع أن الجهة المختصة في الاستثمارات النفطية هي (الحكومة الاتحادية)، وكذلك بالنسبة للغاز وباقي الثروات الطبيعية التي هي من المرافق القومية وليست المحلية (٣) .

كما أن المشرع العادي العراقي في قانون المحافظات، فضلاً عن اعتماده المقتضى العام للاختصاص، استعمل ألفاظاً وتعابير غامضة توحي بالتداخل والتقاطع بين اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم والحكومة الاتحادية، منها على سبيل المثال لا الحصر، ما نص عليه قانون المحافظات المذكور قبل التعديل الثالث للقانون على أنه " يقوم المحافظ باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة بهم ويخول صلاحية الوزير (٤)، قد يتوهم وجود تعارض وإلى حد بعيد بين اختصاص المحافظ

(١) ينظر: الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: (ثانياً) من المادة (١١٢) من الدستور.

(٣) د. ماهر صالح علوي و أحمد ماهر صالح، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون، نيسان ٢٠٠٩، ص ٢٤.

(٤) ينظر: الفقرة (ثامناً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

بالتحقيق وبين الوزارات المختصة، وهو ما أدى الى المزيد من حالات التنازع بين كلا الجهتين وكما سنشير اليه في حينه .

ثالثاً: ضعف دور المشرع العادي في مجال تشريع وتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ أو في مجال القوانين والتشريعات المطلوب اصدارها تنفيذاً لنصوص الدستور : ذكرنا أنّ الصيغ والتعبير التي أتى بها ذلك القانون عامة وغامضة، الا أنه كان بإمكان المشرع التخفيف من غموضها، بتوضيح مضمون الاختصاصات في الميادين المختلفة وإزالة الإبهام عنها، لكن عدم اضطراره بهذا الدور على الوجه الأكمل، خصوصاً عند تعديله للقانون، فتح الباب لاستمرار المشاكل والتداخل في الصلاحيات بين كلتا الجهتين، وأكبر دليل على ذلك، أن المشرع لم يَسعَ إلى تعديل المواد التي تشكل تناقضاً بين مواد الدستور والقانون، وخاصة فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات الذي خلق أشكاليات عديدة ولا تزال على الرغم من تعديل القانون ثلاث مرات<sup>(١)</sup>.

كما أنّ قانون المحافظات افتقر للنص على الكثير من الصلاحيات التي كان من المفترض تنظيمها أو على الأقل الإشارة إليها، ضمن اختصاصات سلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ففي الوقت الذي نصت فيه الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) من الدستور على قيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، إلا أنه ولحد الآن لم يصدر من مجلس النواب أي تشريع بهذا الخصوص، بسبب عدم إتفاق الكتل السياسية أو بالأحرى الأحزاب السياسية عليه، وهذا يشكل برأينا سبباً رئيساً للنزاع بين كل من الحكومة الاتحادية والأقاليم بل وحتى المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والأمر نفسه بالنسبة لإدارة المياه الداخلية<sup>(٢)</sup>، وكذا بالنسبة لإدارة الآثار والمواقع الأثرية<sup>(٣)</sup>. وهذا فضلاً عن

(١) هذه التعديلات هي كل من :

أ- قانون التعديل الأول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧) بتاريخ (٢٠١٠/٣/٩).  
ب- قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٤) بتاريخ (٢٠١٣/٨/٥).  
ج- قانون التعديل الثالث رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨، تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٧) بتاريخ (٢٠١٨/٤/١٦).  
(٢) حيث جعل المشرع الدستوري وفي الفقرة (سابعاً) من المادة (١١٤) منه " رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها وينظم ذلك بقانون " من ضمن الاختصاصات المشتركة بين سلطة المركز والأقاليم من دون أن يتطرق للمحافظات، الا ان التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وصف هذا الاختصاص بأنه اختصاص مشترك مع المحافظات، وذلك في الفقرة (سادساً) من المادة (٢) منه!!.  
(٣) نصت المادة (١١٣) من الدستور على أنه: " تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون ". فهو قد جعل الاختصاص للسلطة الاتحادية في الشطر الاول من المادة، لكنه ناقض نفسه فيما بعد في الشطر الثاني منها، حينما جعل إدارتها أمراً مشتركاً مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كما أكدت الفقرة (سادساً) من المادة (٢) من قانون المحافظات على أنّ هذه الاختصاصات من الاختصاصات المشتركة، بل وما زاد من المشكلة تعقيداً، هو النص على أنّ الأولوية في الاختصاصات المشتركة تكون لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (وفقاً للمادة ١١٥ من



عدم الجدية في العمل المشترك بين الجهتين من خلال الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات المنشأة تطبيقاً للمادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ على الرغم من مرور أكثر من عشر سنوات عليها، خاصة في ظل عدم سن قانون خاص بعمل تلك الهيئة يبين تكوينها وتشكيلها واليات عملها وكيفية اتخاذ قراراتها.

**الفرع الثاني/ تعدد مستويات اللامركزية الإدارية (الوحدات المحلية) وازدواجية السلطة الرئاسية**  
إن مشكلة توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة المختلفة في الدولة وبضمنها الاختصاصات الإدارية، تتعدد أكثر كلما تعددت أنواع الإدارات المحلية في الدولة، فقد جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه: " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"<sup>(١)</sup>. حيث تم اعتماد عدة أصناف من السلطات الإدارية اللامركزية وهي كل من : الحكومة الاتحادية، والمحافظات ومجالسها، والقائم مقام ومجلسه، والناحية ومجلسها، (الإدارات المحلية) .

يضاف إلى ذلك، وجود العديد من الوحدات الإدارية المعتمدة في إطار عدم التركيز الإداري وهي الدوائر التابعة للسلطة المركزية في المحافظات، وتزداد الصورة أكثر تعقيداً والوضع أكثر إبهاماً فيما يخص تدخلات كل طرف على حدة، فمجلس المحافظة تتمتع بصلاحيات رقابية على الدوائر التابعة للوزارات، مع تبعيتها اي الاخيرة للحكومة الاتحادية والوزارات<sup>(٢)</sup>، فضلاً عن وجود هيئات مستقلة في أعمالها .

والواقع إن التداخل لا ينتاب اختصاصات الحكومة الاتحادية والادارات المحلية فحسب، إنما يلاحظ كذلك في علاقات هذه الأخيرة (الادارات المحلية) بين هيئاتها الأدنى منها، بل يلاحظ أيضاً في اختصاصات الإدارات الاتحادية (المركزية) والوزارات المختلفة، مثلما يحصل بين المؤسسات العامة والادارات المحلية. كما وأن المشكلة التي تثار دوماً في المحافظات هي أن سلطة المحافظ كمسؤول تنفيذي أعلى في المحافظة في الإشراف على المرافق العامة في المحافظة ودوائرها ومؤسساتها وعلى مسؤوليها وموظفيها باتت سلطة شكلية، وسببت ازدواجاً في المسؤولية، فأصحاب المناصب العليا والمسؤولون عن المرافق العامة في المحافظة - وكذا الوحدات الأدنى منها بالتبعية - يخضعون لإشراف المحافظ ومجلس المحافظة، وهم أيضاً

الدستور). وعليه يمكن طرح التساؤل الاتي: كيف تكون الاولوية في اختصاص معين - والتي هي من اختصاصات السلطة الاتحادية في الاصل- من اختصاص المحافظات ؟ وهذا يؤدي بلا شك الى حدوث تنازعات مستمرة في الاختصاص بين تلك الجهتين .

(١) ينظر: المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تنص الفقرة (سادساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ على أنه " يقوم مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها " .

مرتبطون فنياً وإدارياً مع الوزير المعني، فأى القوانين والتعليمات تطبق عليهم، في حالة المخالفة؟ أو في حال تحديد كفاءتهم وقدراتهم الإدارية؟ ثم ما فائدة كون المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة؟ بل ما فائدة كون مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، ولا تتمتع بالصلاحيات الإدارية الفعلية في المرافق العامة والمؤسسات والهيئات والشركات والمصالح العامة في المحافظة؟ بل يقتصر دورها على الرقابة والإشراف، وتبقى سلطة إصدار القرارات حولها بيد الهيئة التنفيذية الاتحادية (المركزية). وإن ذلك وبلا شك سيحد من عمل المحافظ والمجلس ويعرقل إنجاز المشاريع التي يسعيان لإنجازها نظراً لإزدواجية المرجعية الإدارية<sup>(١)</sup>.

#### الفرع الثالث/ التعدد والتنوع في الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

لم يحدد المشرع العراقي اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بصورة حصرية، ما يعني أن كل ما لم يدخل في اختصاصات الحكومة المركزية حصراً وكذا المشتركة بين تلك الجهات، فإن أمر ممارسته يعود للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإذا كان ذلك مقبولاً بالنسبة لاختصاصات الأقاليم، فإنه أمر غير ممكن بالنسبة للمحافظات، لأنه إذ كان سنعامل المحافظات المعاملة نفسها المتبعة بالنسبة للأقاليم ولكن تحت مسمى آخر هي " المحافظات غير المنتظمة في إقليم"، على الرغم من اختلاف طبيعة العلاقة التي تربط كل من الأقاليم والمحافظات بالمركز أو السلطة الاتحادية. فقد نصت المادة (١١٥) من الدستور على أنه: " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما". وبمقتضى نصوص الدستور، فقد صنفت صلاحيات مجالس المحافظات إلى كل من: " الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، والصلاحيات التي تقع خارج نطاق الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، والصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والمحافظات"<sup>(٢)</sup>. وقد شكل هذا التنوع والتعدد في الصلاحيات أكثر من مجال للتعارض والتداخل، ما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(١) د.ساجد أحمد عبد الرزاق، إشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق، ج ٢، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية (دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد للمدة ٢٧-٢٨/ شباط/ ٢٠١٢)، ص ٦٠.

(٢) ينظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٢) والمادة (١١٤) و (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



فمثلاً: نص المشرع الدستوري على أنه: " تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية"<sup>(١)</sup>. إن هذا النهج غير مألوف في دساتير الدول الاتحادية ويعد خروجاً عما استقرت عليه تلك الدساتير، وذلك لأن الاختصاصات الخارجية معقودة للسلطات الاتحادية حصراً<sup>(٢)</sup>. ونرى بأن هذا النص يثير إحدى صور التنازع أو التداخل المباشر في الاختصاص في المجالات المشار إليها في النص، بين كل من الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، على اعتبار أن السفارات والبعثات الدبلوماسية مرتبطة بصورة خاصة بالسياسة الخارجية للدولة ككل، ولا ترتبط بحكومة محلية، وأن هذه الأخيرة تقتصر عملها على إدارة المصالح الخاصة للإدارات المحلية وفقاً للصورة اللامركزية.

إن مسألة الاختصاصات المشتركة حالة قانونية تكاد تنفرد بها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ عن غيره من دساتير الدول الاتحادية الأخرى، ذلك أنه لا يعقل ان تكون الاختصاصات مشتركة في الوقت الذي تكون فيه الاولوية عند التعارض لأحدهما، اي وكأنه ممنوح له في البداية مادام له الأولوية فلا يصبح مشتركاً. وهذا ما يخلق صعوبات عملية عند ممارسة النص في الواقع. ثم ان اغلب الاختصاصات المشتركة الواردة في المواد (١١٢-١١٣-١١٤) نص فيها الدستور على ان اغلبها تُرسمُ ( معاً - بالتشاور - بالتنسيق - بالتعاون ) مع الاقاليم والمحافظات، فاذا تم رسم تلك الاختصاصات بالصور السابقة، فكيف يمكن في الوقت عينه التحلل منها والانفراد برسمها ؟ لأن عبارة الاولوية الذي ذكرتها المادة (١١٥) تقتضي ذلك، لذلك لم يكن المشرع موفقاً في التعبير الصياغي في ايراده الاختصاصات المشتركة في المواد (١١١-١١٤) من الدستور .<sup>(٣)</sup>

تلکم كانت أهم الأسباب القانونية التي تشكل التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين كلا الجهتين، وهذا لا ينفي وجود أسباب أخر غير قانونية من أهمها : المشاكل والأسباب السياسية والأمنية التي أدت الى حدوث الكثير من النزاعات في هذا الصدد يطول بنا المقام لذكرها فضلاً عن انها خارج إطار موضوع بحثنا .<sup>(٤)</sup>

(١) ينظر: الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.  
(٢) قحطان خلف عزاوي الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي ( الفيدرالي ) - العراق إنموذجاً، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٠٩، ص ١١٣.

(٣) أكد على ذلك ايضا المادة (٢) الفقرة (سادسا) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .  
(٤) فتعد الاسباب السياسية احد المشاكل التي عانى ولا يزال يعاني منه المواطن العراقي بعد عام ٢٠٠٣، خاصة ان السياسية عندنا في العراق قد درجت على اعتماد مبادئ المحاصصة والشراكة سيئة الصيت، في محاولة منها للتغلب على واقع الصراعات السياسية التي غالبا ما تحدث فيما بين تلك الكتل، فأنتجت هذه المبادئ قادة سياسيون وقادة إداريون لا يمتلكون معان ومواقفات القيادة على مستوى الحكومة الاتحادية (المركزية) وكذلك على مستوى الإدارات المحلية بأنواعها على الأغلب الأعم، ولذلك ذهب البعض الى أن الخلافات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، خلافات سياسية

المطلب الثالث/ التنظيم القانوني للاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: بين الدستور والقوانين ذات العلاقة سلطات الحكومة الاتحادية ( رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء فضلا عن اختصاصات الوزراء كافة ولا مجال هنا للخوض فيها ) ، وبما ان مدار بحثنا متعلق بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فان السلطات اللامركزية في المحافظات تتوزع بين مجلس المحافظة والمحافظ، حيث يحل كل منهما محل السلطة المركزية في إدارة المحافظة، لكننا سنقتصر على الإشارة الى أهم الاختصاصات التنفيذية لمجلس المحافظة موضوع بحثنا.

لقد عرف المشرع العادي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ مجلس المحافظة بأنه: "هو السلطة التشريعية والرقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، التي لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية. ويخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب" (١). ولقد منح المشرع مجلس المحافظة الكثير عددا من الإختصاصات خصوصا من الناحيتين الادارية والمالية فضلا عن الاختصاصات الرقابية، وسنتطرق الى كل منهما في فرع مستقل.

الفرع الاول/ الاختصاصات الإدارية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: منح قانون المحافظات النافذ مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة يطول بنا المقام لذكرها وشرحها، لكننا نشير الى أهمها وكالاتي:  
أ- انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها، ويدعو لها المحافظ خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات. (٢).  
ب- انتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها (٣٠) يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له (٣). ومن قراءة النص القانوني يمكن أن يستنتج وبصورة يسيرة

وطائفية وحزبية أكثر مما هي قانونية أو إدارية، وأن القوانين المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين الجانبين لن تحل المشاكل الموجودة، لأنها تمثل نتاجاً للصراعات بين هذه الكتل في الاصل أكثر مما تمثل خدمة المواطن العراقي. وللمزيد ينظر: يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، الناشر: مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، المطبعة: ثائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت ، لبنان، ٢٠١١، ص١٢٧. وكذا بلند إبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية، (دراسة حالة العراق)، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السلبيانية، ٢٠١٤، ص١٩٥.

(١) ينظر: المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

(٢) ينظر: الفقرة (أولاً) من المادة (٧) من القانون.

(٣) ينظر: الفقرة (سابعاً) من المادة (٧) من القانون.



إمكانية أن يكون المحافظ ونائبه من بين أعضاء المجلس أو خارجه وهذا ما أكدته الدولة العراقية برأيه المرقم (٢٠٠٩/٧٦) المؤرخ (٢٠٠٩/٩/١٣) <sup>(١)</sup>.

ت- الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة، وهنا يظهر دور مجلس المحافظة في الموافقة على تعيين المناصب المذكورة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ <sup>(٢)</sup>، كما يملك إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح المحافظ. <sup>(٣)</sup>

ث- رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة، وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة <sup>(٤)</sup>.

ج- إصدار جريدة خاصة به لغرض نشر جميع القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس <sup>(٥)</sup>، إلى مواطني المحافظة وأفرادها، ويتضح مما تقدم أن مجلس المحافظة لا يحق له إصدار التشريعات، لأنه وضح نشر الأوامر والقرارات الصادرة من المجلس فقط، وهذا دليل على أن مجلس المحافظة ليس له صلاحية إصدار التشريعات وإنما فقط الأوامر والقرارات الإدارية.

ح- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة <sup>(٦)</sup>.

هذا وإن هنالك اختصاصات ضببية إدارية تدخل في الاختصاص الإداري للمجالس المذكورة عموماً أهمها : المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية <sup>(٧)</sup>. والمصادقة على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها ومركزها، وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة <sup>(٨)</sup>. فضلاً عن تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة،

<sup>(١)</sup> قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلس شورى الدولة العراقي، بغداد، ٢٠١٠، ص ٨٩.

<sup>(٢)</sup> المادة (٤) الفقرة (ثانياً) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

<sup>(٣)</sup> المادة (٧) الفقرة (تاسعاً) البند (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

<sup>(٤)</sup> ينظر: الفقرة (رابعاً) من المادة (٧) من القانون.

<sup>(٥)</sup> ينظر: الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٧) من القانون.

<sup>(٦)</sup> ينظر: الفقرة (سادس عشر) من المادة (٧) من القانون.

<sup>(٧)</sup> ينظر: الفقرة (عاشراً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

<sup>(٨)</sup> ينظر: البند (١) من الفقرة (حادي عشر) من المادة (٧) من القانون.

لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية فيها وبموافقة مجلس الوزراء (١). والموافقة على إقامة المشاريع الإسكانية على الأراضي من قبلها للمحافظة (٢). وأخيراً إعلان منع التجول بأغلبية الثلثين بناءً على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة وفي الحالات التي تستدعي ذلك (٣).

الفرع الثاني/ الاختصاصات الرقابية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: لقد منح مشروع قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الناقد مجلس المحافظة، سلطات رقابية على دوائر المحافظة، نذكر أهمها كما يأتي:

أ- يقوم المجلس المذكور بالرقابة على كافة أنشطة دوائر الدولة في المحافظة أي على المرافق والاعمال المحلية (وضمن الرقعة الجغرافية لها) لضمان حسن أداء عملها (٤). وهنا نرى بأن المجلس يمتلك صلاحية الرقابة على كافة الهيئات التنفيذية في المحافظة من الناحية الإدارية، وله في ذلك استعمال جميع ما اتاح له القانون من وسائل بما فيها: (السؤال، الاستجواب، التحقيق...ألخ).

ب- صلاحية المجلس بإقالة رئيسه أو نائبه من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس كما حدده القانون (٥).

ت- استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه (٦).

ث- الرقابة على المجالس المحلية وقراراتها مثل المصادقة على الميزانيات المحلية، ومنها حل تلك المجالس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (٧). (وان كان خارج موضوع بحثنا).

ونرى أنّ الاختصاصات السابقة قد وردت على سبيل المثال، فقد أشارت تلك الفقرة الى إمكانية ممارسة اختصاصات أخرى لمجالس المحافظات شرط أن ينص عليها في الدستور أو القوانين النافذة، وهو أمر محبذ، إذ إنه يمنح مجالس المحافظات فرصة تنظيم قضايا خاصة بها عن طريق التشريعات المحلية من غير القوانين أو ادارة أو مراقبة نشاطات معينة بصورة أو

(١) ينظر: البند (٢/أولاً) من الفقرة (حادي عشر) من المادة (٧) من القانون.

(٢) ينظر: البند (٢/ثانياً) من الفقرة (حادي عشر) من المادة (٧) من القانون.

(٣) ينظر: البند (٤) من الفقرة (حادي عشر) من المادة (٧) من القانون.

(٤) ينظر: الفقرة (سادساً) من المادة (٧) من القانون.

(٥) ينظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من القانون.

(٦) ينظر: البند (١) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٧) من القانون.

(٧) ينظر: البند (١) من الفقرة (ثالثاً) من المادة (٢٠) من القانون.



بأخرى طبقاً للقانون. لكن يؤخذ عليه انه قيد تلك الاختصاصات بشرط النص عليه في الدستور ، وكان الدستور سيشرع وفقاً لقانون المحافظات ، ولا داعي لتلك العبارة !!.

**المبحث الثاني: صور التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم:** ذكرنا تعدد وتنوع الاختصاصات التنفيذية التي منحها القانون لكل من السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ما بين اختصاصات ادارية ومالية واخرى رقابية واختصاصات اخرى وردت في المادتين الثانية والسابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، وبسبب ممارسة تلك الاختصاصات من قبل كلا الجهتين، حدثت تنازعات كثيرة بهذا الصدد، أخذت عدة صور أو مظاهر، أرتأينا أن نقوم بمعالجتها في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، وكالاتي:

**المطلب الأول/ التنازع في الاختصاصات الادارية والمالية:** سنشير الى صور التنازع في الاختصاصات الادارية والمالية التي حصلت ( أو قد تحصل مستقبلاً) كل على حدة مع ذكر أمثلة عليها، كي تتضح الصورة أكثر عن مدى تباعد الهوة بين النص الدستوري والقانوني والواقع العملي لتطبيق تلك النصوص، وكالاتي :

**الفرع الاول/ التنازع في الاختصاصات الادارية:** باستقراء نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، نجد أنَّ أكثر الاختصاصات الإدارية لمجلس المحافظة الذي حدث التنازع بشأنه يدور - وبصورة عامة- في عدد من المحاور، نشير الى اهمه واكثره حدوثاً (من الناحية العملية) وكالاتي :

**١- الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة :** كان الاساس في البند الاول من الفقرة تاسعا من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، أنَّ من بين اختصاصات مجلس المحافظة هي: "المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة، وبالاعلوية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، وبناء على اقتراح من المحافظ، بما لا يقل عن خمسة، وعلى الوزير المختص تعيين احدهم"(١). وعرف القانون المذكور المقصود بأصحاب المناصب العليا في المحافظة بأنهم: "المدراء العامون

(١) عدل بموجب المادة رابعا من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لتصبح كالاتي : " الموافقة على تعيين اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بعد ان يتم ترشيح ثلاثة اشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم." فالتعديل الثاني استبعد اشتراك الوزير من العملية واعطى الدور الرئيس للمجالس كونها المعنية بالامر والجهة الاكثر دراية بالمرشحين المؤهلين لتلك المناصب .

ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة<sup>(١)</sup>. وبموجب النص أعلاه، فإن مجلس المحافظة كان يتولى لوحده الموافقة على أحد المرشحين الثلاثة الذين يختارهم المحافظ لتولي المناصب العليا في المحافظة. أما من الناحية العملية، فإن الحكومة الاتحادية غالباً كانت ما تنتسب (قبل التعديل الثالث للقانون) بضرورة أخذ موافقتها لوضع هؤلاء في مناصبهم أو ترفض الترشيح المقرر من قبل المجالس ومن دون ذكر أسباب مقنعة، وهو ما كان احد اسباب حدوث التنازع بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ونكتفي هنا بإيراد مثال على الموافقة على تعيين اصحاب المناصب العليا في المحافظة : ما حدث من نزاع بين الحكومة الاتحادية ومجلس محافظة كركوك، حيث إن وزارة التربية في الحكومة الاتحادية وبموجب كتابها المرقم (١٨٦٩) في (٢٠١٣/١/١٠) طلبت من مجلس المحافظة المذكور، إرسال أسماء ثلاثة مرشحين من قبل المجلس إليها مع عدد الأصوات التي حصل عليها كل واحد منهم، فقام مجلس المحافظة المذكور بترشيح ثلاثة أشخاص بعد التصويت عليهم من قبله في اجتماعه المرقم (٢٩٠) في ٢٠١٣/٢/٥ كما هو مطلوب منه، وجاء في الفقرة (الثالثة) من محضر الاجتماع أنه: " تم مناقشة المواضيع المدرجة ضمن جدول الأعمال حيث ناقش المجلس طلب الكتلة التركمانية لانتخاب مرشح لشغل منصب مدير عام تربية محافظة كركوك، وأشار السيد رئيس المجلس إلى أنه كانت هناك محاورات مع معالي وزير التربية حول الموضوع وأن الوزارة طلبت من المجلس ترشيح ثلاثة أسماء وعدد الأصوات التي نالها كل مرشح، وتم التوقيع على المحضر من قبل رئيس المجلس بالكتاب المرقم (م/س/٦٣) في (٢٠١٣/٢/٦)، وأرسل إلى الوزارة المذكورة - مكتب الوزير، وبعد طول انتظار لجواب الوزارة المذكورة، لم يتم الإجابة على كتاب المجلس<sup>(٢)</sup>، لذلك فاتح المجلس الأمانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابها المرقم (م/س/١٧) في (٢٠١٤/٣/١٠)، من أجل حل النزاع القائم بينهما ( المجلس والوزارة )، وأجابت الأمانة العامة المذكورة عن كتاب مجلس المحافظة بموجب كتابها المرقم (ق/٥/٢) في (٢٠١٤/٣/٢٦)، قالت فيه إن الوزارة المذكورة وبموجب كتابها المرقم (٣١٨٨) في (٢٠١٤/٢/٢٤) أشارت إلى أن الشخص الذي حصل على أعلى الأصوات وتم

(١) الفقرة (ثامناً) من المادة (١) من القانون. وقد عدل بموجب الفقرة سابعاً من المادة الأولى من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ ونصها كالآتي: " المناصب العليا : المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود مسؤولية المحافظة ممن يتقاضون رواتبهم من موازنة المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد والقضاة وقادة الجيش والشركات العامة ورؤساء الأجهزة الأمنية الذين لا ينحصر عملهم في نطاق المحافظة " .

(٢) مقابلة شخصية مع السيد ( ريبوار فائق عبدالمجيد ) في مبنى محافظة كركوك في ٢٩/٨/٢٠١٦ .



ترشيحه من مجلس محافظة كركوك ليس من ملاك الوزارة المذكورة<sup>(١)</sup> وهذا يعني ان اللامركزية الادارية يعرقلها الكثير من المشاكل وتتحكم بها عوامل اخرى غير قانونية، وتوجه أقرب ما يكون من نظام المركزية الإدارية وليس اللامركزية الإدارية .

٢- **التنازع في الاختصاصات المفوضة** : من المعلوم أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ أجاز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين.<sup>(٢)</sup> وتطبيقاً لذلك جاء نص المادة (٤٥) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الخاص عام ٢٠١٣ لينص صراحة على نقل صلاحيات الوزارات المشار اليها في تلك المادة للمحافظات خلال سنتين من ذلك التاريخ اي عام ٢٠١٥، ومع ذلك فإنه تم التريث في نقل تلك الصلاحيات من قبل مجلس الوزراء بموجب قرارها المرقم ٣٠٤ لسنة ٢٠١٥<sup>(٣)</sup>، وهو ما شكل مخالفة واضحة لقانون المحافظات وأثار تنازعات عدة بين الوزارات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في بداية الأمر، على اعتبار ان تلك الصلاحيات هي من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية فكيف يمكن تفويضها؟ خاصة وأن ممارسة تلك الاختصاصات من قبل الوزراء بعد نقلها كان سيشكل مخالفة قانونية. لذلك فانه ومن الناحية الواقعية كانت الحكومة الاتحادية تتصرف- ومن الناحية العملية- بمركزية اتجاه المحافظات وتتدخل احيانا في شؤونها الحصرية وخاصة في الجانب الامني وتعيين واستبدال بعض القادة دون موافقة الاخيرة، وكذا في مجال ادارة الموارد المحلية المشتركة،(٤) وهو ما احدث توترات وتنازعات بين الحكومتين الاتحادية والمحافظات. (٥)

وعلى الرغم من ان قانون التعديل الثالث قد نص على نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والموظفين التابعين للوزارات المشار اليها (البلديات والاشغال العامة، الاعمار والاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) الى المحافظات بصورة تدرجية (أي

(١) ذكر قانون التعديل الثاني صلاحية المجلس في المصادقة على ترشيح أحد الثلاثة اشخاص الذين اقترحهم المحافظ لاشغال المناصب العليا في المحافظة، ولما كان النص قد جاء بصفة مطلقة فان المطلق يجري على اطلاقه، ولذلك لا حجة لكلام الوزارة في ضرورة كون المرشح من ضمن ملاك الوزارة المذكورة.

(٢) ينظر: الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) قرار مجلس الوزراء العراقي في جلستها الحادية والثلاثين في ٢٠١٥/٧/٢٨. ( والوزارات المعنية بهذا الاجراء كانت كل من وزارات : المالية، والتربية، والعمل والشؤون الاجتماعية، والصحة، والشباب والرياضة، والاعمار والاسكان، والبلديات والاشغال العامة، والزراعة) .

(٤) علي عباس عبيد وفراس كوركيس عزيز ، الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام ٢٠٠٥ ، مجلة دراسات دولية ، العدد الخامس والسبعون، ٢٠١٨ ، ص١٩٩.

(٥) ومن ذلك النزاع الحاصل بين كل من وزارة الشباب والرياضة العراقية ومحافظ بغداد بخصوص نقل الوزارة المذكورة المنتديات التابعة لمديرية شباب الكرخ الى الاستثمار من دون علم محافظ بغداد واعتراض الاخير على ذلك امام المحكمة الاتحادية العلياينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٩٣/٩٣ اتحادية/أعلام/٢٠١٦ المؤرخ ٢٠١٧/٢/٤، منشور على شبكة الأنترنت: [http:// www.iraqia.org](http://www.iraqia.org)، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/١٧.

بصورة وجوبية) وبقاء دورها في التخطيط للسياسة العامة للوزارة، فانه اذا لم ينسجم ذلك الدور مع السياسة التي تضعها مجلس المحافظة فهو -بنظرنا- سيخلق حالات تنازع مستقبلية (١). كما ان لنا المأخذ الاتي على النص، وهو ان المشرع أوجب على (وزير الصحة والتربية) كل حسب اختصاصه تفويض صلاحياتهما بموجب تعليمات تصدر من مجلس الوزراء، ونرى ان الفقرة الاخيرة من النص تتعارض والمبادئ المسلم بها في التفويض في الاختصاص، لان التفويض في الاختصاص من تقديرات الادارة في الأصل، وهو امر اختياري متروك للرئيس الاداري (٢) يجريه بما تلميه عليه المصلحة العامة، لا ان تُفرض عليه قرصاً ، والا لكان يُستحسنُ بالمشرع ان يلزمهم جميعاً بنقل اختصاصاتهم دون استثناء هاتين الوزارتين من الاصل المقرر لذلك. (٣)

٣-التنازع في المجال الانضباطي : في الوقت الذي منح فيه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ الوزير المختص صلاحية ممارسة الاجراءات التحقيقية أو الاستجواب بحق موظفي وزارته متى قام الموظف بإرتكاب مخالفة إدارية(٤)، نجد ان الفقرة (٨) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وقبل التعديل الثاني قد نصت على صلاحية مجلس المحافظة بالتصديق بالاغلبية البسيطة على قيام محافظ باتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العاميين والموظفين العاملين في المحافظة، وهذا ما شكل تنازعا في الاختصاص بين مجلس المحافظة وبين الوزارات المختصة من الناحية العملية، ومن ذلك مثلاً: التنازع الحاصل بين وزارة العدل ومجلس محافظة النجف بخصوص سحب يد الموظفين التابعين للدوائر ذات الاختصاص الاتحادي(٥).

(١) ومن ذلك النزاع الحاصل بين محافظة صلاح الدين ومجلس النواب العراقي حول ابقاء دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة للوزارة، حيث اكدت المحكمة الاتحادية ان ابقاء دور الوزارة في التخطيط للسياسة العامة جاء ضمن الخيار التشريعي لمشرع قانون المحافظات وفق ( المادة ١٢) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ . ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٠/اتحادية/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٦/١١ ، منشور على موقع المحكمة :

[https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/80\\_fed\\_2018.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/80_fed_2018.pdf) تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٨/١ .

(٢) ينظر : د. برهان زريق ، التفويض في القانون الاداري ، ط١، بدون مكان طبع، ٢٠١٧، ص ٨.

(٣) علما ان استثناء الوزارتين المذكورتين خلق تنازعات عدة بين الوزارتين المذكورتين والدوائر التابعة لهما في المحافظات، فبالنسبة لوزارة التربية مثلاً، فهي قد طلبت الرأي من مجلس الدولة بكتابها المرقم (١٤٧٩) في ٢٠١٨/٥/٧ بشأن إعادة نقل الدوائر الفرعية والصلاحيات اليها بعد صدور التعديل الثالث للقانون، وادعت فيه بان الغاء المادة(٤٥)- أولاً) من قانون المحافظات بموجب التعديل الاخير يعني اعادة الوضع الى ما كان عليه قبل صدور قانون التعديل الثاني عام ٢٠١٣ ، وبعد نظر المجلس في الطلب أصدر رايه المرقم (٧٦) في ٢٠١٨/٧/٣١ المتضمن اعادة ارتباط الدوائر التابعة للوزارتين بهما، وإستناداً لذلك أصدرت وزارة التربية كتاباً الى كافة دوائر تلك الوزارة بالرقم (٢٠٥٩) في ٢٠٢٠/٢/٦ أوعزت فيه بضرورة تنفيذ قرار المجلس المذكور اعلاه ، الا ان بعض الدوائر التابعة لها في المحافظات لا يزال غير مقيد بكتاب الوزارة المشار اليه.

(٤) ينظر : المادة (١٠) أولاً ورابعاً من القانون .

(٥) ذهب مجلس الدولة العراقي في احد ارائه الى انه : " ان اختصاص مجالس المحافظات محدد بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ولا يدخل ضمنها سحب يد الموظف في الدوائر ذات



الا ان المشرع وبموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات خول المحافظ صلاحية الوزير المختص بإتخاذ الإجراءات الادارية والقانونية بحق الموظف المحلي في المحافظة ويخول صلاحية الوزير المختص، ومع ذلك فان التعديل الثاني لم يزل التناقض الذي رايناه سابقا بين النص الملغي قبل التعديل الثاني وبين النص المشار اليه في قانون الانضباط، حيث كان ذلك يؤدي الى التعدد في المرجعية الرئاسية(١)، لان عبارة الموظف المحلي عبارة عامة يراد تحديده، فهو يشمل الموظف الذي يعمل ضمن ملاك المحافظة والآخرين العاملين في المحافظة (الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي) ، ويبدو ان التعديل الثالث حسم الامر وتدارك الخلل المذكور بتحديدده بالموظف المحلي للدوائر المشمولة بأحكام المادة(٤٥)، فضلا عن احلال كلمة (ويُعَدُّ) بدلا من كلمة (يُحَوَّلُ). (٢)

**الفرع الثاني/ التنازع في الاختصاصات المالي:** ونشير هنا الى حالتين اثنتين بهذا الصدد :

١- حدد المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ إحدى الموارد المالية للمحافظة بنصف إيرادات المنافذ الحدودية(٣)، وفي هذا الصدد، حدث تنازع بين كل من محافظة واسط ووزارة المالية العراقية (٤)، حيث حكمت المحكمة الاتحادية بإلزام وزارة المالية بدفع مبلغ (٣١) مليار دينار من واردات منفذ زرباطية إلى إدارة المحافظة، والتي هي نسبة المحافظة من تلك الوزارات، وبذلك قضت المحكمة بأحقية المحافظة في الحصول على الواردات المبينة في المادة المذكورة والتي هي من حق المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٥).

٢- نص المشرع في قانون المحافظات النافذ على أن للمجلس صلاحية: " المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة " (٦). لقد أطلق المشرع العبارة، ولم يفرق بين التبرعات والهبات الداخلية التي تأتي من قبل الأشخاص

الاختصاص الاتحادي ومن بينها الدوائر التابعة الى وزارة العدل... قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة/انضباط/ تمييز/٢٠١١ في ٢٤/١١/٢٠١١، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١١، ب.م.ط، ٢٠١١، ص٢٨٢.

(١) للمزيد حول الموضوع ينظر: رأي المجلس (٢٠١٦/٩٨) في ٧/٩/٢٠١٦، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه ، ٢٠١٦، ب.م.ط، ص٢٢٣ .

(٢) حيث قضت المادة (٨) من ذلك القانون على أنه للمحافظ صلاحية : اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المحلي للدوائر المشمولة بأحكام المادة (٤٥) ويُعَدُّ بمثابة الوزير المختص.

(٣) ينظر: البند (٧) من الفقرة (ثانياً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

(٤) ينظر الموقع الاتي :

<https://iraqiwomensleague.com/mod.php?mod=news&modfile=item&itemid=42689#.X0aW>

ktzXLIU تاريخ الزيارة : ٢٠٢٠/٦/٢٤ .

(٥) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٧٩/اتحادية/٢٠١٦/٩/٢٨، مورخ ٢٠١٦/٩/٢٨، منشور على شبكة الأنترنترنت:

<http://www.iraqia.org>، تاريخ الزيارة ٢٣/١٢/٢٠١٦ .

(٦) ينظر: الفقرة (سادس عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

أو الشركات أو المنظمات داخل العراق، وبين تلك التي تمنحها الدول أو المنظمات الدولية أو الإقليمية أو الشركات الأجنبية التي تقع خارج العراق، سواء أكانت على شكل تبرعات أم هبات. وهنا - وبرأينا - قد ينشأ التنازع بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لأن النوع الأخير من التبرعات والهبات يحتاج إلى موافقة الحكومة الاتحادية من دون الإدارة المحلية، ذلك أن الارتباط بالعالم الخارجي والعلاقات الخارجية أياً كانت صورها تكون عن طريق الحكومة الاتحادية لوحدها، على اعتبار إنها تمتلك إختصاصاً حصرياً في ذلك المجال (المادة ١١٠ - أولاً) من الدستور. كما إنها أي الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن تنظيم السياسة المالية للدولة (المادة ١١٠ - ثالثاً) من الدستور، وتأتي التبرعات والاعانات الخارجية تحت البنود والعناصر الداخلة ضمن تلك السياسة، خاصة إذا كانت الهبة أو التبرع قد تم منحهما من الجهة الأجنبية بقصد تحقيق أغراض خاصة. كما أنّ تلك التبرعات والهبات تتعلق بسيادة الدولة، ولا يجوز للسلطات اللامركزية الإدارية أن تتفق مع جهات خارجية في تلك المجالات، ولذلك نقترح بتعديل هذه الفقرة لتكون كالآتي: " يقوم مجلس المحافظة بالإشراف على توزيع التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة"، فإذا أصبح النص كذلك، فإنه ليس بإمكان المحافظة قبول أو رفض التبرعات والهبات(١)، وحينئذ نكون قد أوقفنا أحد الأبواب المؤدية إلى حصول التنازع بين كل من جهتي الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية متمثلاً بمجلس المحافظة(٢).

**المطلب الثاني/ التنازع في الاختصاص الرقابي:** في الوقت الذي بنى فيه الدستور العراقي العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على مبدأ اللامركزية الادارية في المادة (١٢٢-الفقرة ثانياً) منه، فإنه جعل الهيئات المحلية ومنها مجالس المحافظات غير

(١) من الجدير بالذكر، أنّ القانون رقم (١) لسنة (٢٠١٩) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/٢٠١٩ قد أقر وسيلة رقابية غير مباشرة في هذا الشأن عندما نص في الفقرة (رابعاً) من المادة (١) منه على أنه: "تفيد مبالغ المنح أو التبرعات المقدمة من حكومات ومؤسسات أجنبية إلى الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة و المحافظات ومجالس المحافظات وحكومة إقليم كردستان بموجب مذكرات التفاهم أو المقدمة من القطاع الخاص ايراداً نهائياً للخزينة سواء أكانت هذه المنح والتبرعات على شكل مساعدات فنية أم تنفيذ مشاريع (عدا الدورات التدريبية) على أن يتم قيد أقيامها التخمينية في سجلات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو الأقاليم والمحافظات ومجالس المحافظات ذوات العلاقة، ويكون قبول المنح النقدية أو العينية وإعادة تخصيصها بالتنسيق بين الجهات المستفيدة وكل من وزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين". منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٢٩) في ٢٠١٩/٢/١١.

(٢) ومن ذلك ايضا ما نشأ من نزاع أمام المحكمة الاتحادية العليا بين مجلس محافظة واسط ووزارة البلديات والاشغال العامة، فما يتعلق بإعفاء مالكي العقارات الواقعة على الشوارع الرئيسية والفرعية ضمن أفضية ونواحي المحافظة من دفع كلف التلبيط المترتبة بذمتهم استنادا الى المادة (٣) من قانون تليط الشوارع رقم (٨٥) لسنة ١٩٦٣، وادعاء وزارة البلديات والاشغال العامة بأن تلك الصلاحية ليست من اختصاصات المجلس المذكور، وذلك بموجب كتابها (٢٦٣٥) في ٢٠١٠/١٠/٣٠.



المنتظمة في اقليم، تتمتع باستقلالية تامة في مزاوله أعمالها ومهامها الإدارية والمالية، غير خاضعة في ذلك ليس للحكومة الاتحادية فحسب، بل لاية جهة اخرى في الدولة، وذلك وفق الفقرة خامسا من المادة ١٢٢ من الدستور نفسه<sup>(١)</sup>. والسؤال الذي قد يثور بهذا الصدد، هو: ألا يتعارض موقف المشرع الدستوري في المادة نفسها فيما بين فقرتيها المشار اليهما في اعلاه؟ وما الحكمة من عدم اخضاع مجالس المحافظات لرقابة الحكومة الاتحادية وبالأحرى لرقابة أية جهة ؟ ولقد اثار هذا الموقف اشكالات عدة، وهو ما سنتناوله في فرعين، نبحث في الفرع الاول في الاشكاليات التي تثيرها النصوص المتعلقة بالاختصاص الرقابي للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات، بينما نشير الى أهم تطبيقات التنازع بين الجهتين في الجانب الرقابي في فرع ثانٍ .

**الفرع الاول/ الإشكالات التي تثيرها النصوص المتعلقة بالاختصاص الرقابي للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات:** من المسلمات، ان من اهم المبادئ الاساسية التي تحكم اللامركزية الادارية الاقليمية، هو خضوع الهيئات المحلية لاشراف ورقابة السلطة المركزية (التنفيذية) او الاتحادية ، وقد يصل أحيانا الى حل المجلس المنتخب او عزل بعض اعضائه او الحلول محله، او الغاء قراراته، واهيانا سحب بعض صلاحياته<sup>(٢)</sup>.

ومن باب الفائدة نذكر هنا رأياً للمحكمة الاتحادية العليا في هذا الصدد والمرقم ( ٣٨/اتحادية/ ٢٠٠٩ ) المؤرخ في ٢٠/٧/٢٠٠٩ جاء فيه: " وجدت المحكمة الإتحادية العليا من دراسة الطلب بأنّ الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور المذكور نصت على انه : " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة". ونصت الفقرة (أولاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ على أنّ " مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " ... واستناداً إلى النصوص القانونية المتقدمة تجد المحكمة الاتحادية العليا، بأنّ المحافظات غير المرتبطة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (٤٥) من قانون المحافظات النافذ

(١) ونصها: " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة".

(٢) ينظر: د. احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، منشورات زين الحقوقية ، لبنان، ٢٠٠٥، ٣٤٩.

" . وبتقديرنا فإن المحكمة الاتحادية لم تصب كبد الحقيقة، حين جمعت بين نصين متعارضين اشد الاعتراض:

احدهما : نص الفقرة خامسا من المادة ١٢٢ الدستور الذي يدخل امر تفسيره ضمن اختصاص المحكمة - دون النص الوارد في قانون المحافظات الذي يدخل تفسيره ضمن اختصاص مجلس الدولة العراقي، اذ درجت المحكمة الاتحادية العليا نفسها على عدم تفسير نصوص القوانين (التشريعات العادية) في العديد من قراراتها واراتها الصادرة بهذا الشأن<sup>(١)</sup> - حيث نص المشرع الدستوري فيها صراحة، على عدم خضوع مجالس المحافظات لرقابة اية جهة وزارة كانت ام غيرها. <sup>(٢)</sup> ان هذا النص ليس الا بدعة مذمومة أوجده المشرع الدستوري من دون حكمة أو علة غائية، ذلك لأنها تخالف المتبع والمستقر عليه في نطاق اللامركزية الادارية وهدر لاحد اهم عناصرها وهذا واضح من تسميتها ب (اللامركزية الادارية وليست السياسية) فلا توجد مجالس أو سلطات محلية حرة طليقة في اداء اعمالها من كل قيد .

أما النص الاخر : فهو الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون المحافظات النافذ التي نصت على خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب. وواضح ما في هذا النص هو الاخر من مخالفة لأحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ من عدة أوجه، فمن وجه نرى أن الأخير قد حدد اختصاصات مجلس النواب بموجب المادة (٦١) منه على سبيل الحصر، وإنفاطة مهمة الرقابة على مجالس المحافظات بمجلس النواب، يمثل تعديلاً للدستور بموجب قانون عادي، وهو من وجه ثانٍ يمثل مخالفة لمبدأ اللامركزية الإدارية التي صرح بها الدستور نفسه، والتي تفترض متول الهيئات اللامركزية وخضوعها لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، وأن إقحام السلطة التشريعية في هذا الأمر ومنحها حق مراقبة مجالس المحافظات هو خرق لمبدأ اللامركزية الإدارية دون سند دستوري<sup>(٣)</sup>.

(١) من ذلك قرارها رقم (٣٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٦/٥/٢٠٠٩ التي ذهبت فيه الى انه ليس من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا تفسير نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم لعدم تعلقه بنص دستوري . كما ذهبت في قرار اخر الى ان تفسير القوانين يقع ضمن اختصاص مجلس الدولة ولا يدخل النظر فيها ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا. قرار المحكمة (٥٢/اتحادية/٢٠٠٩) في ٧/٩/٢٠٠٩ . وبنفس المضمون قرارها (٥٥/اتحادية/٢٠٠٩) في ١٣/٩/٢٠٠٩ ، القرارات منشورات على موقع المحكمة على الرابط التالي: [https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page\\_2/](https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page_2/) .

(٢) د. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٢٥.

(٣) د. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٢٥.



أما عدم وجود السيطرة والإشراف الذي أورده الدستور، فكانت الغاية منه - وعلى رأي بعض الفقه<sup>(١)</sup> وهنا لا بد ان نشير الى الآثار السلبية لاختصاص مجالس المحافظات لرقابة البرلمان العراقي، من ضمنها ما حدث من تجميد عمل مجالس المحافظات بصورة وقتية<sup>(٢)</sup> بموجب القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩<sup>(٣)</sup>. ونرى ان ما اقدم عليه البرلمان العراقي يشكل مخالفة دستورية، ذلك أن غياب مجالس المحافظات يعني غياب ركن اساسي ودستوري من السلطات المحلية التي اشار اليها الدستور وقانون المحافظات وهو (مجلس المحافظة)، وبالتالي استئثار المحافظين بالسلطات المحلية لوحدهم (على الرغم من عدم وجود مبرر لبقاء هؤلاء في مناصبهم، طالما تم تعيينهم من قبل المجالس انفسها، وانما لتصريف الاعمال اليومية للمحافظة)، لذلك نؤيد من ذهب إلى ان أحكام الدستور العراقي أصبحت معطلة بحكم الواقع، خلافا لإرادة الهيئة التأسيسية الأصلية<sup>(٤)</sup>. هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإن قانون المحافظات نص في (م/٤٧) منه بان تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور<sup>(٥)</sup>. وهنا نساندُ موقف مشروع قانون المحافظات - على الرغم من تعارضه الظاهري مع المادة (١٢٢) الفقرة خامسا منه - لأنه يُعزِدُ فكرة المشروع الدستوري حول مبدأ اللامركزية الادارية الواردة في المادة الدستورية نفسها.

ومع ذلك فاننا نرى بأنه وإن كانت هنالك من رقابة لمجلس النواب على اعمال مجالس المحافظات، فهي لا تعني أعمال مبدأ اللامركزية الادارية، مثلما ان الرقابة القضائية على اعمال تلك الهيئات لا تعني أعمال ذلك المبدأ، لأن أعمال الهيئات اللامركزية (التمثلة بالمحافظ ومجلس المحافظة) ليست أعمالاً تشريعية ولا قضائية، بل أنها تنفيذية ورقابية.

(١) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٧-٢٨.

(٢) ان البرلمان بعمله هذا يكون قد تجاوز اختصاصاته الممنوحة له دستورياً، ذلك ان مجالس المحافظات قد نص عليه في الدستور في المادة ١٢٢ منه، خاصة وان الدستور حدد ولاية المجالس المنتخبة بـاربعة سنوات تقويمية (وهذا ينسحب على مجالس المحافظات قياساً)، وبما ان ولاية تلك المجالس انتهت في العام ٢٠١٧، لذلك فان تمديدتها من قبل البرلمان سنتين اخرتين ولغاية ٢٠١٩ كان عملاً غير دستوري.

(٣) منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٥٦٦) في ٢٠١٩/١٢/٩. ونص في المادة (٤٤) منه على "إنهاء عمل مجالس المحافظات والأفضية والنواحي التابعة لها".

(٤) د. علاء ابراهيم الحسيني، التنظيم القانوني للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات، مقالة قانونية منشورة على الموقع الاتي:

<https://m.annabaa.org/arabic/authorsarticles/2225> تاريخ اخر زيارة ١١/٨/٢٠٢٠.

(٥) الفقرة (ثالثاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

اننا نؤكد على ضرورة وجود الرقابة الادارية للسلطة التنفيذية الاتحادية في جميع الاحوال، وبعبارة اخرى لا يمكن الاستغناء من الناحية العملية عن تلك الرقابة<sup>(١)</sup>. ومن جهة أخرى، فان مشروع قانون المحافظات ألزم في المادة (٢٧) منه، صدور قرار تعيين المحافظ من قبل رئيس الجمهورية، مع العلم بان الدستور قد بين اختصاصات رئيس الجمهورية حصرا في المادة (٧٣) منه وليس من بينها صلاحية اصدار المراسيم الجمهورية بتعيين المحافظين، فما هو الحكم لو لم يقبل رئيس الجمهورية اصدار الامر<sup>(٢)</sup>؟ الأمر الذي كان مثار نزاع بين مجلس الرئاسة ومجالس المحافظات من الناحية العملية<sup>(٣)</sup>.

بقي أن نشير الى أن قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، نص على اختصاصات مجلس المحافظة، وذكر من ضمنها اختصاص المجلس بالرقابة على كافة أنشطة دوائر الدولة في المحافظة<sup>(٤)</sup>، والنص هذا جاء مطلقا، لذلك فهي تشمل الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي، على إعتبار أن الأخيرة تخضع في الوقت عينه لرقابة الوزارات وحسب اختصاص كل منها، كما يعني -في الوقت نفسه- ان للمجلس صلاحية الرقابة حتى على المحاكم، وواضح ما في ذلك من تعارض مع مبادئ الدستور وبخاصة المادة (٤٧) منه المتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات ويخالف قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٧/اتحادية/٢٠١٤) في ٢١/٤/٢٠١٥<sup>(٥)</sup>. خاصة وان قانون التعديل الثالث<sup>(٦)</sup> نص على ان الدوائر الفرعية، لا تشمل الجامعات والكليات والمعاهد والشركات العامة وتشكيلات القوات المسلحة والاجهزة الامنية الاتحادية والتشكيلات الاتحادية، ولم يذكر من ضمنها التشكيلات القضائية!!.

ولذلك حري بالمشروع ان يعدل نص الفقرة خامسا من المادة (١٢٢) المذكورة اعلاه لتكون كالآتي: " يخضع مجالس المحافظات والمجالس المحلية في اعمالها لرقابة الحكومة الاتحادية".

(١) كما ألزمت المادة (٩) من قانون التعديل الثالث رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨، الحكومات المحلية بإشعار الدائرة المختصة في الوزارة بالإجراءات الفنية التي تتعلق بسير العمل مع نظيراتها المحلية.

(٢) قرار مجلس شوري الدولة (٢٠٠٩/٧٦) قال فيه: " ان من حق مجلس الرئاسة ان يرفض التعيين اذا تحقق ان الشروط القانونية غير مستوفية " نقلا عن: علي عباس عبيد وفراس كوركيس عزيز، أنماط العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، الاصدار ٥٧، ٢٠١٩، ص٢٢٩.

(٣) ومن ذلك قيام مجلس محافظة صلاح الدين بانتخاب محافظ جديد للمحافظة في جلستها الثامنة والعشرين في ٢٧/١٠/٢٠٠٩ الا ان المرسوم الجمهوري لم يصدر الا بعد ثمانية أشهر تقريبا والمرقم (٦٣) في ٢٠/٧/٢٠١٠، وبقي منصب المحافظ شاغرا طيلة تلك الفترة كانت فيها المحافظة تدار من قبل النائب الاول للمحافظ.

(٤) المادة (٤) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

(٥) قرار المحكمة المنشور على الموقع الاتي: <https://www.iraqfsc.ic/krarat/1/2014/107-fed-2014.pdf>

تاريخ الزيارة: ٢٩/٥/٢٠٢٠.

(٦) ينظر: الفقرة تاسعا من المادة الاولى من القانون.



الفرع الثاني/ تطبيقات النزاع في الاختصاص الرقابي للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم: جاء في المادة (٥١) من قانون المحافظات النافذ، بأن : " كل امر فيه اعفاء او اقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني". وهذا يعني ان الاعفاء والاقالة إحدى اهم مظاهر الاختصاص الرقابي.

كما أشار القانون كذلك، انه لمجلس المحافظة سلطة إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وبناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على إقتراح من المحافظ، ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في البند (١) من الفقرة ثامناً من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ<sup>(١)</sup>.

ان هذا التنظيم يدعوا الى الاستغراب فكيف يمكن لجهتين ( السلطة التنفيذية المركزية ومجلس المحافظة كل على حده) ان ينفرد باقالة رئيس المرفق العام المحلي وخاصة ان اختصاص كلا الجهتين جاء ضمن المادة نفسها؟ هذا يعني ان اصحاب المناصب العليا في المحافظة خاضعون في الوقت عينه لسلطتين مستقلتين الواحدة عن الاخرى وذات مصالح متباينة، وهو وضع شاذ وغريب يصعب تفسيره في ظل انعدام الرقابة على اعضاء الهيئات المحلية ووجودها فقط على رؤساء المرافق العامة المحلية، في الوقت الذي تخضع فيه تلك المرافق للسلطات أو الهيئات المحلية أنفسها. <sup>(٢)</sup> وبناء على تلك النصوص، فان النزاع أمر وارد جدا عند تطبيق تلك النصوص من حيث الواقع والممارسة، طالما اشرك المشرع اكثر من جهة في ممارسة هذا الاختصاص، خاصة وان تلك الاسباب تتسع لتشمل أكثر من مدلول، بحيث يمكن للمحكمة وحدها التعقب عليها والتأكد من وجودها وأخيراً تكييفها كذلك .

وفي السياق الرقابي كذلك، سبق وأن ذكرنا بأن الوسيلة الرقابية التي اتبعها قانون المحافظات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وهو اخضاع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب، هي وسيلة غير دستورية وغير مشروعة ، وتتقاطع مع توجه المشرع الدستوري في المادة (١٢٢) المشار اليه، ذلك إن نص المادة الثانية (الفقرة ثانياً) من قانون المحافظات سيولد حتماً نوعاً من النزاع في الإختصاص بين مجلس النواب والحكومة الاتحادية أو بين مجلس النواب من جانب ومجالس المحافظات من جانب اخر، على إعتبار أن الأصل أن تخضع مجلس المحافظة في

(١) البند (٢) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.  
(٢) فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٢ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٩.

أمورها الإدارية لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية وليس لرقابة مجلس النواب، خاصة وان المشرع الدستوري لم يمنحها تلك الصلاحية ، فهو الذي يمنع ويمنح ذلك الاختصاص دون غيره . لذلك نجد أنه قد حدث نزاع بين مجلس محافظة صلاح الدين الذي رفض فيه قرار مجلس النواب بإقالة رئيس مجلس المحافظة المذكورة، بعد فقدانه لشروط عضوية المجلس، في الوقت الذي بقيت فيه المحافظة المذكورة بلا محافظ ولفترة طويلة.<sup>(1)</sup> كما حدث نزاع اخر بين تلك الجهتين بشأن اعضاء محافظ صلاح الدين عام ٢٠١٠، بموجبه طلب مجلس النواب الرأي من مجلس الدولة العراقي حول الموضوع، وقد أيد الاخير قرار مجلس المحافظة المذكور.<sup>(2)</sup>

**المطلب الثالث/ التنازع في اختصاصات ذات طبيعة فنية:** قد تنشأ خلافات أخرى ذات طبيعة تنفيذية فنية ، اي تلك المتعلقة بالجانب الفني لتقديم الخدمات، وسنشير الى اكثر تلك الحالات حصولا للتنازع ، وهو ما نتناوله في فرعين ، يتعلق الاول بالتنازع في مجال تقديم الخدمات العامة ، أما الثاني فنخصه للتنازع في مجال استخراج النفط والغاز كالاتي :

**الفرع الاول/ التنازع في مجال الخدمات العامة:** يُقصدُ بالخدمات العامة : الحاجات الضرورية التي يجب توفيرها بالنسبة للمواطنين يوميا، مثل: الخدمات الصحية؛ والتعليمية؛ والثقافية؛ وخدمات الأمن، والعدالة... الخ، وهي تشمل كذلك الوسائل المتاحة لتنفيذها وتقديمها للمواطنين، وهي عملية دائمة مستمرة ينبغي أن تخطط الدولة لتقديمها وتطويرها ليحصل عليها المواطن في أحسن صورة وباستمرار<sup>(3)</sup>، ويُقصدُ بالتنازع في مجال تقديم الخدمات العامة، التنازع بين مجالس المحافظات والحكومة الاتحادية حول عدد من مظاهر تقديم الخدمات العامة الجارية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم ووسائله، مثل : قضايا التمويل والحصول على الإيرادات، وحرية إبرام العقود، وتخصيص الأراضي للمشاريع التنموية وغيرها، ومن الأمثلة العملية على ذلك: ما ثار من خلاف حول إدارة مطار النجف الدولي وحدود سلطة المحافظة من جهة، ووزارة النقل الاتحادية من جهة أخرى، كما احتدم الصراع بشأن تفسير بعض مواد الدستور الخاصة بالنفط والغاز وإمكانية قيام بعض المحافظات بالاستثمار، أو حق الحكومات المحلية في إبرام

(1) ينظر : أميل جبار عاشور ، مبدأ اللامركزية الادارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي (المجلد ٤٤) ، العدد (٤-٣) ، ٢٠١٦ ، ص ٩٤ .

(2) قرار مجلس الدولة العراقي رقم (١٤) في ٢٠١٠/٢/١ نقلا عن : أمير عبد الله احمد، مرجع سابق، ص ٧٥ .

(3) حق المواطن في الحصول على الخدمات العامة ، مقالة منشورة على الانترنت على الموقع الاتي :

تاريخ الزيارة : ٢٠٢٠/٨/١٤ <https://m.annabaa.org/arabic/rights/16670>



الاتفاقات مع شركات النفط الأجنبية من دون الرجوع إلى رأي المحافظات المنتجة<sup>(١)</sup>. ومن ذلك النزاع الحاصل بين محافظة النجف ووزارة البلديات بخصوص التوقيع على محاضر البيع ، حيث طلبت المحافظة راي المحكمة بهذا الخصوص، كون الموضوع من اختصاص المحافظة دون الوزارة التي لم توافق على اجراء المحافظة<sup>(٢)</sup>. كما ألغت المحكمة الاتحادية قرارا لمجلس محافظة البصرة رقم (٢١٣) في ٢٠١٥/٢/١١ لمخالفته للقانون حين جعلت موافقة مجلس المحافظة على كل تصرف على الاموال المنقولة وغير المنقولة للكيانات المنحلة وجوبيا، في الوقت الذي رفضت فيه وزارة المالية التابعة لها تلك الأموال هذا الأمر ، كونها الجهة المختصة قانونا بذلك<sup>(٣)</sup>.

**الفرع الثاني/ التنازع في مجال استخراج النفط والغاز:** نص المشرع الدستوري العراقي على أنه(٤) : " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم 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"<sup>(٥)</sup>. ومن خلال التمعن في المادة المذكورة ، فإننا نجد أن المشرع لم يكن موقفاً في استخدام لفظ أو عبارة ( الحقول الحالية )، لأن هذا التعبير لا يشمل المواد التي كانت موجودة في كافة أنحاء العراق لحين صدور الدستور، من دون تلك التي ستوجد فيما بعد صدور الدستور، وهذا برأينا سيشكل سبباً آخرًا للتنازع بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وبصورة مماثلة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، حيث استجد النزاع بين الطرفين ولأسباب - نراها - لا تعدو عن كونها أسباباً سياسية، وحجتنا في هذا، أنه لم يصدر ولحد الآن قانون خاص بتنظيم النفط والغاز في العراق بسبب عدم توافق الكتل السياسية في مجلس النواب على مشروع القوانين التي قُدمت لأكثر من مرة بهذا الشأن، والمحاولات التي جرت في ذلك، حيث

(١) للمزيد ينظر : د. زهير الحسني و د. حيدر أدهم و د. أمال شلاش و د. وفاء المهدي و د. حسن لطيف كاظم، دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة وتقديم الخدمات في العراق، ج ٢، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية ( دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد - العراق في ٢٧-٢٨ شباط/ ٢٠١٢ )، ص ٢١٧ .

(٢) رأي المحكمة الاتحادية العليا (٦٠/اتحادية/٢٠١٥) في ٢٠١٥/٦/٧ . منشور على موقع المحكمة الاتي : [https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2015/60\\_fed\\_2015.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2015/60_fed_2015.pdf) تاريخ الزيارة : ٢٠٢٠/٦/٣ .

(٣) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا (٤٢/اعلام/اتحادية/٢٠١٥) في ٢٠١٥/٦/٢٩ منشور على موقع المحكمة الاتي : [https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/42\\_fed\\_2015.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/42_fed_2015.pdf) . تاريخ الزيارة : ٢٠٢٠/٢/٢٤ .

(٤) ينظر: الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) كما نجد أيضاً أن المادة (١١٢) من الدستور لم تتناول الثروات الطبيعية الأخرى غير النفط والغاز كالمعادن، مثل الزئبق والكبريت والحديد والفوسفات واليورانيوم والزنابق وغيرها، فإذا تم اكتشاف أي من هذه المعادن بكميات كبيرة في محافظة غير منتظمة في إقليم، فمن له الحق أو الاختصاص في استخراجها وإدارتها، هل هي الحكومة المركزية أم الحكومات المحلية التي اكتشفت فيها تلك الثروات، ينظر: د. معروف عمر طول وجمال كريم الجاف، التنظيم القانوني للمجال الجوي لإقليم كردستان، مجلة جامعة دهوك، العدد ٢، المجلد ١٤، ٢٠١١، ص ٤٨ .

يتم العمل بقانون تنظيم وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦ الذي مضى عليه أكثر من أربعة عقود.

ومن أمثلة ذلك، ما حدث من نزاع بين كل من مجلس محافظة واسط و وزارة النفط الاتحادية، حيث قرر مجلس المحافظة المذكور بقراره المرقم (٦٦٦) في (٢٠١١/٩/١١) على أنه: " إنَّ عدم موافقة المجلس المحلي على تصدير النفط والغاز خارج حدود المحافظة، بمد أنابيب ناقلة من الحقول الموجودة في المحافظة إلى المحافظات الأخرى، إذا وجدت أسباب تستدعي ذلك، تؤدي إلى إلحاق ضرر بحاجة المحافظة من المنتجات النفطية ". فقام وزير النفط الاتحادية إضافةً لوظيفته عن طريق نائبه القانوني، بتسجيل دعوى ضد رئيس مجلس محافظة واسط إضافةً لوظيفته أمام المحكمة الاتحادية العليا، فقررت المحكمة المذكورة بقرارها المرقم (٨/اتحادية/٢٠١٢) في (٢٠١٢/٥/٢) أنه: " يعد قرار مجلس محافظة واسط المرقم(٦٦٦) في (٢٠١١/٩/١١) بعدم الموافقة على تصدير النفط خارج حدود المحافظة، مخالف للدستور وللقانون المختص فقرر إلغاء القرار المذكور" <sup>(١)</sup> على اعتبار إن إدارة النفط والغاز من صميم الصلاحيات الاتحادية، وليس للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونرى انه كان الاجدر بالمحكمة أن تأخذ بعين الاعتبار القيدين الواردين في المادة (١١٢) بفقرتها(أولاً وثانياً)من الدستور نفسه<sup>(٢)</sup>، لان ذلك الاختصاص من الاختصاصات المشتركة بموجب المادة المذكورة من الدستور، وينبغي بموجبها السماح للمحافظات المنتجة بالمشاركة في ادارتها ومراعاة مبدأ المحرومية التي عانت منها تلك المحافظات.

كما حدث نزاع اخر بين مجلس محافظة ميسان ومجلس النواب العراقي، حول قانون شركة النفط الوطنية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ الصادر من مجلس النواب العراقي والذي سلب فيه احد الاختصاصات المشتركة لمجالس المحافظات مع الحكومة الاتحادية، وهنا نود أن نشير الى قرار حديث نسبيا للمحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٩ والتي قطعت فيه ببطان أي نص في قانون

(١) خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي، الوجيز لأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام من ٢٠٠٥م-٢٠١٣م، مرجع سابق، ص١٦٧.

(٢) المادة (١١٢) ونصها : " أولاً:- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً:- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مباديء السوق وتشجيع الاستثمار. "



ما يؤدي الى نزع اختصاص من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية او المشتركة بينها وبين سلطات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز لكونه مخالفاً لأحكام الدستور<sup>(١)</sup>.

### الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث، يقضي بنا الامر الاشارة الى أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات ومقترحات، وكالاتي:

#### أولاً:- الاستنتاجات:

١- يحدث التنازع في الاختصاص التنفيذي بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من خلال إدعاء احدى هاتين الجهتين، السلطة التنفيذية الاتحادية أو مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بأن الاختصاص في أمر قانوني معين متعلق بالوظيفة التنفيذية يعود إليها دون غيرها، أو أن تمتع كل منهما عن ممارسته، على اعتبار أنه لا يدخل في اختصاصها.

٢- ظهرت بوادر التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بظهور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ والعمل به، حيث انتابه الكثير من الخلل التشريعي، ذلك أنه قد منح اختصاصات معينة للحكومة الاتحادية والمحافظات خلافا لتوجه المشرع الدستوري وتبنى مسائل تعارض اتجاه الأخير، وعلى الرغم من التعديلات المتوالية التي طرأت عليه تضمنت (ثلاثة تعديلات)، فانه لا يزال سببا للكثير من حالات التنازع بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٣- تكمن اهم أسباب التنازع في العراق بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في غموض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ وصياغتهما القانونية، فضلا عن تباين أحكام القضاء في حسم الاشكالات المتعلقة بتلك الاختصاصات والتداخل والازدواج فيما بينها، ناهيك عن تعدد مستويات اللامركزية الادارية وازدواجية السلطة الرئاسية، مع عدم إغفال أسباب اخر اهمها : الاختصاصات المشتركة التي منحها الدستور لكلا هاتين الجهتين، فضلا عن التعدد والتنوع في الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

(١) حيث جاء فيه : " ان ايراد اي نص في قانون ما يؤدي الى نزع اختصاص من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية او المشتركة بينها وبين سلطات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز يعد مخالفاً لأحكام الدستور ويلزم الحكم بعدم دستوريته... عليه جاءت المواد (٣) و(٤/ثالثاً وخامساً-يقدر تعلق الامر بعملية التسويق) و(٧/اولاً/١) وثانياً (ح/٨) و(١١) و(١٢) و(١٣/ثانياً) و(١٦) و(١٨/سادساً) من قانون شركة النفط الوطنية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ مخالفة لأحكام الدستور". قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٦ وموحداتها ٧١ و ١٥٧، و ٢٢٤ اتحادية/٢٠١٨ في ٢٣/١/٢٠١٩. منشورات على الموقع الاتي للمحكمة : <https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/66> تاريخ الزيارة : ٢٠٢٠/٨/١ .

٤- تعد المحكمة الاتحادية العليا ومحاكم مجلس الدولة العراقي الجهات القضائية المختصة بنظر المنازعات التنفيذية التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد بذلتا جهودا مهمة في توضيح معاني النصوص التي تحكم تلك الاختصاصات المشتركة، لكنها لم تكن بالمستوى المأمول لدى الفقه العراقي، وبخاصة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا التي إستندت في العديد من قراراتها على النصوص القانونية (قانون المحافظات) وليست النصوص الدستورية، وكان عليها ان تلغي الكثير من نصوص قانون المحافظات التي تتناقض صراحة مع الدستور كما اشرنا الى العديد منها في مواضع الدراسة .

٥- تبين لنا ان اغلب سمات التنازع من الناحية التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كانت منازعات ايجابية حيث ترى كل جهة انها هي الاحق بممارسة الاختصاص ، سواء اكان اداريا أم ماليا أم رقابيا أم فنيا .

٦- ان رقابة مجلس النواب العراقي على اعمال مجالس المحافظات، لا تعني إعمال مبدأ اللامركزية الادارية، مثلما ان الرقابة القضائية على اعمال تلك الهيئات لا تعني إعمال ذلك المبدأ ، لان أعمال الهيئات اللامركزية (المتثلة بالمحافظ ومجلس المحافظة) ليست أعمالا تشريعية ولا قضائية، بل أنها تنفيذية ورقابية في المقام الاول .

٧- لم يكن المشرع الدستوري العراقي موقفا في تعبيره الصياغي في ايراده الاختصاصات المشتركة في المواد (١١١-١١٤) من الدستور، فضلا عن جدلية الاختصاصات المشتركة التي يكاد تنفرد بها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، ذلك أنه لا يعقل ان تكون الاختصاصات مشتركة في الوقت الذي تكون فيه الاولوية عند التعارض لأحدهما، اي وكأنه ممنوح له في البداية فلا يصبح مشتركا. خاصة وانه يخلق صعوبات عملية عند ممارسة النص في الواقع، وقد رأينا حدوث نزاعات عدة من هذا القبيل بين مجالس المحافظات والسلطة التنفيذية الاتحادية .

٨- بينت التطبيقات العملية والنزاعات المشار اليها في البحث بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، أن اغلب تلك النزاعات كانت نتيجة لاعتبارات غير قانونية وإنما لدوافع وغايات سياسية طغت على أي اعتبار اخر، وأدت بالتالي إلى غياب التنمية الادارية والاقتصادية على مستوى المحافظات كافة .

ثانياً: المقترحات:

١- تعديل نص الفقرة خامسا من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ وكالاتي :  
" يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة... "



٢- تعديل المواد (١١٢-١١٣-١١٤) من الدستور العراقي النافذ، الخاص بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ومنحها لاحدى تلك الجهتين بعد دراسة معمقة لتلك الصلاحيات والجهة الاحق بممارستها على الصعيد العملي بما يكفل المصلحة العامة ودرءا للتنازعات المستقبلية المستمرة بهذا الخصوص .

٣- ضرورة تعديل نصوص مواد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، التي تتعارض مع النصوص الدستورية المتعلقة بتطبيق أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، وبصفة خاصة ما يأتي : أ- تعديل الفقرة ثانيا من المادة (٢) من قانون المحافظات النافذ لتكون كالآتي : " يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة الحكومة الاتحادية " .

ب- إلغاء الفقرة (سادساً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ التي تنص على الآتي: تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد ( ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ ) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها للتشريعات المحلية الصادرة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور .

ج- تعديل البند "سادساً" من المادة (٧) الخاص بصلاحيات مجالس المحافظات، ليصبح كالآتي: "الرقابة على الدوائر المحلية في المحافظة، عدا الدوائر التابعة للسلطة القضائية، والكليات والمعاهد، والشركات العامة وتشكيلات القوات المسلحة والاجهزة الامنية الاتحادية " .

د- تعديل الفقرة "سادس عشر" من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ لتكون كالآتي: " يقوم مجلس المحافظة بالإشراف على توزيع التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة " .

هـ - إلغاء الفقرة (أولاً) من المادة (٢٦) من قانون المحافظات النافذ التي تشترط صدور مرسوم جمهوري لتعيين المحافظ، طالما أن الدستور أقر بضرورة إختيار المحافظ من قبل مجلس المحافظة بموجب الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٤- ضرورة منح الفصل في المنازعات التي تحصل بين السلطة التنفيذية الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الى محاكم القضاء الإداري العراقي، على اعتبار ان اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة التنفيذية (الإدارية) في الدولة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

٥- نؤكد على سن قانون خاص بعمل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، المنشأة تطبيقاً للمادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، يبين تكوينها وتشكيلها واليات عملها وكيفية اتخاذ قراراتها، كما لا بد من ضرورة عمل الهيئة بصورة

أكثر جدية، كي تُساهم في حل المشكلات السياسية والإدارية والمالية للمحافظات وتقليل التنازعات فيما بينها.

٦- ضرورة الاسراع باجراء انتخابات جديدة لمجالس المحافظات في أقرب وقت، اذ ليس من المنطقي ان تبقى مجالس المحافظات معطلة من الناحية العملية، ويبقى وضع ابناء المحافظة بدون خدمات حقيقية، فالهدف الاول والاخير من التنظيم الاداري هو اشباع حاجات المواطنين وتقديم أفضل الخدمات لهم، بما يحقق لهم الحياة الكريمة الامنة بعيدا عن الصراعات السياسية بين أطراف الحكومة ، والتي نجدها واضحة في الواقع والممارسة .

#### قائمة المراجع

#### أولاً// الكتب القانونية :

١. د. احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، منشورات زين الحقوقية ، لبنان، ٢٠٠٥ .
٢. أمير عبد الله احمد ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، ٢٠١١ .
٣. د. برهان زريق ، التفويض في القانون الاداري ، ط١، بدون مكان طبع، ٢٠١٧ .
٤. بلند إبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية، ( دراسة حالة العراق )، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٤ .
٥. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢ .
٦. خميس عثمان خليفة المعاضيدي، الوجيز لأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام من ٢٠٠٥-٢٠١٣، ط١، مكتب زاكي، بغداد، ٢٠١٦ .
٧. د. سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥ .
٨. دشتي صديق محمد، القضاء الإداري وتنازع اختصاصاته مع القضاء العادي ( دراسة تحليلية مقارنة )، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٦ .
٩. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري ، مطبعة وزارة التعليم العالي ، د.م.ط، ٢٠٠٩ .
١٠. د. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها ( دراسة مقارنة )، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥ .
١١. يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، الناشر: مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، المطبعة: ثائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت ، لبنان، ٢٠١١ .

#### ثانياً// رسائل الماجستير :

١. فحطان خلف عزاوي الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي ( الفيدرالي ) - العراق إنموذجاً، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٠٩ .

#### ثالثاً// البحوث والدراسات :

١. أميل جبار عاشور ، مبدأ اللامركزية الادارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي (المجلد ٤٤ ) ، العدد (٣-٤) ، ٢٠١٦ .
٢. د. زهير الحسيني و د. حيدر أدهم و د. أمال شلاش و د. وفاء المهداوي و د. حسن لطيف كاظم، دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة وتقديم الخدمات في العراق، ج ٢، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية ( دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد - العراق في ٢٧-٢٨/ شباط/ ٢٠١٢ ) .
٣. د.ساجد أحمد مديعيل الركابي، إشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق، ج ٢، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية(دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد للمدة ٢٧-٢٨/ شباط/ ٢٠١٢) .



٤. علاء نافع كطافة، طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وحدودها، ج ١، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية ( دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد- العراق في ٢٧-٢٨ شباط / ٢٠١٢ ) .
٥. علي عباس عبيد وفراس كوركيس عزيز ، الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام ٢٠٠٥ ، مجلة دراسات دولية ، العدد الخامس والسبعون، ٢٠١٨ .
٦. علي عباس عبيد وفراس كوركيس عزيز ، أنماط العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، مجلة العلوم السياسية ، جامعة بغداد، الاصدار ٥٧، ٢٠١٩ .
٧. فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٢ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .
٨. د. ماهر صالح علاوي و أحمد ماهر صالح، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون، نيسان ٢٠٠٩ .
٩. د.معروف عمر طول وجمال كريم الجاف، التنظيم القانوني للمجال الجوي لإقليم كردستان، مجلة جامعة دهوك، العدد ٢، المجلد ١٤، ٢٠١١ .
١٠. هادي عزيز علي، اللامركزية الإدارية والسلطة القضائية في العراق، ج ١، بحث مقدم في دراسات حول اللامركزية ( دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد- العراق في ٢٧-٢٨ شباط / ٢٠١٢ ) .

#### رابعاً// المقالات على الانترنت :

١. عبد الكريم محمد السروي ، مدى اختصاص المحكمة الدستورية بدعوى تنازع الاختصاص، بحث منشور على الموقع الاتي: <https://platform.almanhal.com/Files/2/31725> تاريخ اخر زيارة ٢٠/٢/٢٠٢٠ .
٢. د.علاء ابراهيم الحسيني ، التنظيم القانوني للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات ، مقالة قانونية منشورة على الموقع الاتي : <https://m.annabaa.org/arabic/authorsarticles/2225> تاريخ اخر زيارة ١١/٨/٢٠٢٠ .

#### خامساً// المقابلات الشخصية :

١. مقابلة شخصية مع السيد ( ربيوار فائق عبدالمجيد ) في مبنى محافظة كركوك في ٢٩/٨/٢٠١٦ .

#### سادساً// الدساتير والقوانين والتشريعات والقرارات :

- ١- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.
- ٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ العراقي المعدل النافذ.
- ٣- قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .
- ٤- قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .
- ٥- قانون شركة النفط العراقية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ .
- ٦- قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ .
- ٧- قانون مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ .
- ٨- القانون رقم (١) لسنة (٢٠١٩) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/ ٢٠١٩ .
- ٩- القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ .
- ١٠- كتاب وزارة الصحة الاتحادية المرقم (١٤٧٩) في ٧/٥/٢٠١٨ .
- ١١- كتاب وزارة الصحة الاتحادية المرقم (٢٠٥٩) في ٦/٢/٢٠٢٠ .

#### سابعاً// قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي :

- ١- قرارات مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلس شورى الدولة العراقي، بغداد، ٢٠١٠ .
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١١، ب.م.ط ، ٢٠١١ .
- ٣- قرارات مجلس الدولة وفتاواه ، ٢٠١٦ ، ب.م.ط .

#### ثامناً// قرارات واره المحكمة الاتحادية العليا العراقية :

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا (٥٢/اتحادية/٢٠٠٩) في ٧/٩/٢٠٠٩ . منشور على موقع المحكمة على الرابط التالي: [https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page\\_2/](https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page_2/) . تاريخ الزيارة : ٩/٥/٢٠٢٠ .
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا (٥٥/اتحادية/٢٠٠٩) في ١٣/٩/٢٠٠٩ ، منشور على موقع المحكمة على الرابط التالي: [https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page\\_2/](https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page_2/) . تاريخ الزيارة : ٩/٥/٢٠٢٠ .
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٦/٥/٢٠٠٩ . منشور على موقع المحكمة على الرابط التالي: [https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page\\_2/](https://www.iraqfsc.iq/t.2009/page_2/) . تاريخ الزيارة : ٩/٥/٢٠٢٠ .

- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا (٤٢/اعلام/اتحادية/٢٠١٥) في ٢٩/٦/٢٠١٥ منشور على موقع المحكمة الاتي : [https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/42\\_fed\\_2015.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/42_fed_2015.pdf) . تاريخ الزيارة ٢٤/٢/٢٠٢٠ .
- ٥- رأي المحكمة الاتحادية العليا (٦٠/اتحادية/٢٠١٥) في ٧/٦/٢٠١٥ . منشور على موقع المحكمة الاتي : [https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2015/60\\_fed\\_2015.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2015/60_fed_2015.pdf) تاريخ الزيارة : ٣/٦/٢٠٢٠ .
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٧٩ / اتحادية / ٢٠١٦ المؤرخ ٢٨/٩/٢٠١٦، منشور على شبكة الأنترنت: <http://www.iraqia.org>، تاريخ الزيارة ٢٣/١٢/٢٠١٦.
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٩٣ / اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٦ المؤرخ ١٤/٢/٢٠١٧، منشور على شبكة الأنترنت: <http://www.iraqia.org>، تاريخ الزيارة ١٧/٢/٢٠١٧.
- ٨- قرار المحكمة رقم (٦٥/اتحادية/٢٠١٨) في ٢٧/٦/٢٠١٨ منشور على الموقع الاتي : [https://iraqfsc.iq/krarat/1/2018/65\\_fed\\_2018.pdf](https://iraqfsc.iq/krarat/1/2018/65_fed_2018.pdf) تاريخ الزيارة : ٢٥/٥/٢٠٢٠ .
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٠/اتحادية/٢٠١٨) في ١١/٦/٢٠١٨ ، منشور على موقع المحكمة : [https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/80\\_fed\\_2018.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/80_fed_2018.pdf) تاريخ الزيارة ١/٨/٢٠٢٠ .
- ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا المنشور على الموقع الاتي : <https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2014/107-fed-2014.pdf> تاريخ الزيارة : ٢٩/٥/٢٠٢٠ .
- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٦ وموحداتها ٧١ و ١٥٧، و٢٢٤ اتحادية/٢٠١٨) في ٢٣/١/٢٠١٩ . منشورات على الموقع الاتي للمحكمة : <https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/66> تاريخ الزيارة : ١/٨/٢٠٢٠ .

تاسعا // اعداد الوقائع العراقية :

- ١- الوقائع العراقية ، العدد (٤١٤٧) بتاريخ (٢٠١٠/٣/٩).
- ٢- الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٨٤) بتاريخ (٢٠١٣/٨/٥).
- ٣- الوقائع العراقية، العدد (٤٤٨٦) بتاريخ (٢٠١٨/٤/٩) .
- ٤- الوقائع العراقية ، العدد (٤٤٨٧) بتاريخ (٢٠١٨/٤/١٦).
- ٥- الوقائع العراقية، العدد (٤٥٢٩) بتاريخ (٢٠١٩/٢/١١).
- ٦- الوقائع العراقية ، العدد (٤٥٦٦) بتاريخ (٢٠١٩/١٢/٩) .