

{ ابعاد التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في العراق بعد عام ٢٠٠٨ م }

م.م. علي عبر (المطلب صاوق)
ali_mutalib70@yahoo.com

أ.م.و. عمر جمعة عمر (١٠)
dr_omarjumaa@yahoo.com

المخلص:

يعد الشكل الإتحادي الذي تبنته الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ وسيلة أساسية لمنع تركيز السلطة وتشجيع ممارسة شؤون الحكم على المستويات المحلية لخلق مشاركة فاعلة في التنمية وشؤون الحكم عامة. إلا أن المشكلة التي ظهرت وجود تداخل في كثير من نصوص الدستور فيما يتعلق باختصاصات الحكومات المحلية عند تنظيمه لشكل العلاقة بين كل منهما وبين السلطات الإتحادية. لذلك أهمية الدراسة هي بيان حجم التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية والنتائج عن عدم التعاطي مع المفاهيم العلمية المتعلقة بتطبيق اللامركزية ومراعاتها للخصوصية المجتمعية ، فان ذلك قد أثر في إدراك الحكومات المحلية حدود اختصاصاتها بل والتجاوز في بعض الأحيان على اختصاصات الحكومة الإتحادية وتداخلها معها ، كما وساهم في تلكؤ إنجاز الأهداف والغايات الأساسية للأخذ بهذا التنظيم وكذلك ما انعكس على مجمل اداء النظام السياسي وبذلك تهدف الدراسة الى إعطاء صورة تحليلية واضحة حول شكل التداخل وماهيته ومجال التأثير الناتج عنه مع الإشارة الى الحلول الممكنة.

(١٠) كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد.

DIMENSIONS OF OVERLAP IN THE COMPETENCIES BETWEEN THE FEDERAL GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENTS IN IRAQ AFTER 2008

Ali Abdul Muttalib Sadiq

Asst. Prof. Dr. Omar Jumaa imran

College of Political Sciences / University of Baghdad

ABSTRACT:

The federal form adopted by the Iraqi state after 2003 is an essential means to prevent the concentration of power and encourage the exercise of governance at the local levels to create effective participation in development and modernization. The problem that has emerged is the presence of overlapping in many provisions of the constitution with regard to the competencies of local governments when organizing the form of the relationship between each Both of them and the federal authorities. Therefore, the importance of the study is to explain the nature of the overlap in the terms of reference between the federal government and local governments, and to keep it away from the failure to achieve the basic goals and objectives of the federal experience in Iraq and its reflection on the overall performance of the political system.

المقدمة

في ضوء الانتقال السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣م الفترة التي اعقبت تغيير النظام السياسي دخل العراق مرحلة جديدة من تنظيم للدولة في جانبها السياسي والاداري، فقد جرى التحول بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية (فيدرالية)، كما اقر اللامركزية الادارية واجاز تشكيل مجالس المحافظات وتسمية محافظ لها إضافة إلى تشكيل مجالس بلدية ومحلية ، وقد نص الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م على هذا التحول في (المادة ١) وفي (المادة ١١٦) حدد المكونات الاتحادية بـ: (عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية)، وبصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل) فقد حدد اختصاصات المحافظات وفق نظام اللامركزية الإدارية. وقد اثارت هذه المستويات في

الهيكل التنظيمي للدولة العراقية العديد من الإشكاليات ولاسيما ماتعلق بالتداخل بين الاختصاصات ، وهو ما قد انعكس بإبعادها وجوانبها المختلفة على الحياة السياسية العراقية. أهمية البحث: إن أهمية موضوع توزيع الاختصاصات وتداخلها بين مستويات الدولة الاتحادية يتمتع بأهمية بالغة في إطار التجربة العراقية الجديدة وذلك للحفاظ على استقرار وديمومة النظام الفيدرالي ونجاحه ومحاولة معالجة مايرتب عليه من ابعاد سياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية.

اشكالية البحث: تنبع اشكالية الدراسة من الية توزيع الاختصاصات والصلاحيات وتداخلها في البنية السياسية والقانونية التي جسدها الدائم لعام ٢٠٠٥م و القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل لذلك يحاول البحث الاجابة على التساؤلات التالية: ماهي طبيعة النظام الاتحادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣م؟ وماهي مستوياته؟ وماطبيعة التداخل بين اختصاصات تلك المستويات بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم؟ وماهي ابعاد هذا التداخل؟.

فرضية البحث: للاجابة عن اسئلة المشكلة البحثية يستند البحث الى فرضية مفادها : بسبب التداخل بين اختصاصات مستويات اللامركزية السياسية والادارية في العراق واختلاط مفاهيمها على صعيد الممارسة قد انتجت ابعاد طبعت الحياة السياسية العراقية وعرقلت من مسيرة الانتقال السياسي بعد عام ٢٠٠٣م. منهج البحث: ان فرضية البحث تستلزم الارتكاز على منهج التحليل النظمي والوصفي كمقرب لتوضيح بعض الجوانب .

هيكلية البحث: استند البحث على هيكلية بحثية تتكون من مقدمة واربعة مباحث وخاتمة.

المبحث الاول : مدخل حول ماهية النظام الاتحادي

شكلت المفاهيم المتعلقة باشكل الدول وتنظيمها أحد الجوانب المستحدثة في دراسات العلوم السياسية، التي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، اذ لقيت إهتماما بالغا وتداولوا واسعا من لدن الباحثين والمتخصصين في علم الإدارة العامة وعلماء السياسة. إن

توسع الاهتمام بالفدرالية وتطبيقات اللامركزية في جانبيها السياسي والاداري قد ارتبط بالاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، وقد أخذ هذا الاتجاه منذ خمسينيات القرن العشرين، اتجاهات عالمية بهدف معالجة علة استخدام المركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة من القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم في تبني اللامركزية في المؤسسات المختلفة وعملت على التوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة . كما عدت اللامركزية أساس توزيع مهام الوظيفة الادارية بين الحكومية المركزية في المركز وبين اشخاص الادارة المحلية في الاقاليم، حيث يتمتع هؤلاء الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوع اعمالهم لرقابة الحكومة المركزية وتوزع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية واقليمها مرتبط بمحد كبير بالطريقة التي نشأت منخلها الدولة الاتحادية ، حيث أن الدولة إذا كانت قد نشأت عن طريق الانضمام تكون اختصاصاتها محدودة ، لأن الدول الداخلة في الاتحاد حريصة على استقلالها فلا يتنازلون عن اختصاصاتهم إلا بالقدر الضروري اللازم لقيام الدول الاتحادية وبقاءها ، أما في حالة نشوء الدولة عن طريق التفكك فإن اختصاصات الولايات هي التي تبقى محدودة ، بينما اختصاصات الدولة الاتحادية كثيرة وغالبة على اختصاصات الولايات ^(١). ومن هنا لابد من تقديم إطار نظري لمفاهيم اللامركزية في شقيها الإداري والسياسي، وذلك لغرض توضيح المفاهيم ذات العلاقة بمقوماتها وانواعها ، وعلاقتها وأهدافها والعوامل المؤثرة فيها.

اولا. مفهوم النظام الاتحادي (الفدرالي)

يقصد بالنظام الاتحادي (الفدرالي) تنظيم ادارة الدولة وفق مستويات الحكم ، بين حكومة مركزية وحكومات إقليمية، وهذه المستويات من الحكم مستقل في مجاله وفق دستور مكتوب يحمي، ويورد هذا الدستور اختصاصات كل مستويات الحكم، ويضع عادة ترتيب لتنظيم الصلاحيات المتبقية وتنسيق تداخل الاختصاصات فضلا عن منح المسؤولية

القضائية الى محكمة دستورية ومؤسسة أخرى لاتخاذ قرارات ملزمة وان المجلس التشريعي الوطني في الدولة الاتحادية يضم عادة مجلساً ثانياً تمثل فيه على نحو مباشر ومتساوي الأقاليم المكونة منها الدولة الاتحادية وتسمى الأقاليم او الولايات او غيرها من التسميات ^(٢). ويرى (اندرية هوريو) ان الدولة الاتحادية كونها دولة واحدة تتضمن كيانات دستورية متعددة، ولكل منها نظامها القانوني الخاص، واستقلالها الذاتي وتخضع في مجموعها للدستور الفيدرالي باعتباره المنشأ لها والمنظم لثباتها القانوني والسياسي ^(٣). اذ يتكون من اتحاد وحدات سياسية تتنازل عن سيادتها الفردية الى السلطة المركزية ولكنها تحتفظ بسلطات واختصاصات حكومية محددة ومدونة ، كما يشير النظام الاتحادي الى عملية توزيع السلطة بين حكومة مركزية وعدد من الوحدات الإقليمية من خلال اعتماد الصلاحيات المتفق عليها والمدونة في الدستور. لذلك يمكن القول ان النظام الاتحادي هو نظام توزيع الصلاحيات بين حكومتين أو أكثر تمارس السلطة على مجموعة من الناس نفسها وعلى الإقليم الجغرافي ذاته، او باعتبارها نظام سياسي وقانوني تعتمده الدول في تقسيم السلطات بين حكومات محلية وإتحادية، وأن مفهوم الفيدرالية وآلية تطبيقها تختلف من دولة لأخرى بحسب اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها، والدولة الفيدرالية دولة حقيقية واحدة تمتلك مقومات السيادة، جيش واحد بقيادة واحدة، سياسة خارجية واحدة، تمثيل دبلوماسي واحد، اقتصاد واحد... إلخ، مثلما لا يوجد في الفدراليات ما يسمح بانفصال الفيدرالية وخروجها من الاتحاد، وللـفـدـرالية أنواع عديدة منها التعاونية والمتساهلة والمتباينة والمناطقية وغيرها، والتي تطورت بحسب الظروف الخاصة للبلدان التي ترعرعت فيها وصاغت معظم قواها السياسية والقانونية ^(٤).

وينطوي النظام الاتحادي على جانبين ^(٥):

١. جانب قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة.

٢. جانب سياسي يستهدف التوسيع في مفهوم الديمقراطية كونها تقوم على أساس نقل سلطة اتخاذ القرارات من المركز إلى حكومات ومجالس محلية منتخبة من قبل سكان المناطق المحلية.

غير أن ماتجد الاشارة اليه لايعني استقلال الوحدات الإدارية اخلية استقلالاً مطلقاً أو عاماً أو شاملاً وإلا ترتب على ذلك نشوء دول جديدة داخل حدود الدولة ذات النظام اللامركزي ، وبمعنى آخر يجب ان لا ينال من قاعدة وحدة الدولة القانونية والسياسية.

ثانياً. النظام الاتحادي ومفهوم التركيز السياسي والاداري

من خلال ماتقدم يتبين ان الدولة الاتحادية ترتبط بمفهوم عدم التركيز السياسي والاداري بخلاف الدولة الموحدة او البسيطة التي قد تلجأ الى نظام اللامركزية في أداء الوظيفة الإدارية للدولة ، بهدف تخويل هيئات تمثل وحدات جغرافية او تستقل او تفوض في مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية داخل دائرة إقليمية او مصلحة تحت إشراف السلطة المركزية للدولة^(٦).

يقصد بالمركزية تركيز السلطة في المركز، وتتضمن جميع الصلاحيات والسلطات في المركز او العاصمة، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف واحد، أو رئيس منسق واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه، أو إلغاؤها (القرارات) بغض النظر عن مشروعيتها. وأن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف السياسية والإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات الحكم المركزية وممثليهم في الأقاليم، وفي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة ، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص أو هيئة واحدة^(٧). غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم اراضي الدولة إلى أقسام إدارية على

أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة ومن هنا لابد من تناول الجوانب المختلفة لللامركزية:

أ. اللامركزية السياسية : وهي تتصل بوحدة الدولة السياسية اذ وتتوزع فيها مظاهر السيادة بين الحكومة المركزية وبين الولايات ، فيكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية، تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة، ويقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات، كما ويشير مفهوم اللامركزية السياسية او الفدرالية الى ادارة الدولة المركبة الاتحادية وهي نظام لتقاسم السلطة واتخاذ القرارات المشتركة بين حكومتين أو أكثر، منتخبة بحدية وتتمتع بالسلطة على الشعب ذاته والمنطقة الجغرافية ذاتها، وهي تمنح وتحمي القدرة على صنع القرار حيث تظهر النتائج أسرع ما تظهر في المجتمعات المحلية وفي المستويات العليا للحكومة، فهي تحفظ من جهة وحدة الدولة وكيانها السياسي ومن جهة أخرى تمنح المقاطعات أو الأقاليم نصيبها من السلطة والثروة والتمثيل السياسي . وبخلاف الحكم الذاتي، فإن الأقاليم في ظل الفيدرالية تشارك بقسطها في الحكومة المركزية كما تضمن الفيدرالية الاحترام التام للتعددية القومية والدينية والمذهبية والسياسية، ومن ثم تقطع الطريق على قيام حكومات استبدادية.

ب. اللامركزية الإدارية: تقوم اللامركزية الإدارية على مبدأ توزيع الصلاحيات والمهام الإدارية بين السلطة في المركز وسلطات عامة محلية أو مرفقية ذات شخصية معنوية مستقلة إدارية ومالية تعمل بإشراف ورقابة السلطة المركزية وتأخذ شكل هيئات محلية منتخبة أو معينة او مزيج منهما ومستقلة عن السلطة المركزية ولكن ضمن هيكلية الدولة تدير نطاق جغرافية محددة، إن هذا الأسلوب يمنح الإدارة المركزية فرصة التفرغ لإدارة المرافق الوطنية، ويذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ الديمقراطية وإن كان هذا هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة وكفاءة شرط أن تبقى

الأغلبية للعناصر المنتخبة ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الانتقاص منها إلا بقانون آخر، وهناك من يعرف اللامركزية الإدارية بأنها عبارة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الإستقلال في إدارة مرافقة محلية تحت رقابة السلطة المركزية^(٨).

إن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لاتتعلق بنوع السلطة الممنوحة وإنما تتعلق بكمية السلطة التي يتم منحها، فعلى مقدار السلطة تتحدد اللامركزية من حيث^(٩) :

١- عدد القرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها، إذ كلما زاد عدد هذه القرارات ازدادت درجة اللامركزية.

٢- أهمية القرارات، إذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية، أمكن القول ان النظام يتجه نحو اللامركزية.

٣- تعدد المهام، إذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام أقرب إلى اللامركزية.

٤- مدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى، فكلما قلت هذه الرقابة، كان النظام أقرب إلى اللامركزية.

وبذلك يمكن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في كل من الدولة البسيطة والدولة الاتحادية على حد سواء فالدولة الاتحادية تنظم نفسها بناء على الدستور الاتحادي وتمتع بحرية تامة في اختيار نظامها الدستوري والقانون ، مادامت وظيفتها مقصورة على مزاوله قسط من الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها أصلا السلطة التنفيذية وذلك في النطاق الذي يرسمه الشارع تحت إشراف السلطة التنفيذية ورقابتها^(١٠).

ثالثا. مسئوليات الحكم في الدول الاتحادية

النظام الاتحادي (الفدرالي) بوصفه تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة اقاليم أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلى منها وينطوي هذا التنظيم على وجهين احدهما خارجي، حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية .

ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية^(١١). ويقصد بمستويات الحكم في الدول الاتحادية أساساً كمصطلح معياري وليس وصفي لأنه يراد بها نظام حكومة متعددة المستويات حيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الإقليم. تستند مسألة التحديد الأمثل لمستويات الوحدات المحلية في الدول الاتحادية على مجموعة عوامل تؤثر في تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية تتمثل في العوامل التاريخية والسياسية وطبيعة أرضه وخصائص سكانه وعوامل الاقتصادية والتكنولوجية واليدلوجية، إذ أن تقسيم الوحدات الإدارية المحلية لا يمكن اعتباطاً يأتي به المشرع من عنده وإنما يرجع ذلك الأمر لظروف واعتبارات لا يمكن تجاوزها وإغفالها، والا فقد القانون صفته الأساسية المتمثلة في انعكاس الوضع السياسي والاجتماعي والجغرافي لهذه الوحدات^(١٢). لذا تختلف الدول من حيث التقسيمات التي تتبعها في هذا المجال فبعضها يستعمل مستوى واحد للإدارة المحلية مثال ذلك سويسرا حيث تتكون من مستوى واحد فقط هو البلديات، والبعض الآخر يستعمل مستويين حيث، وهناك دولاً تستعمل أربعة مستويات، إلا أن الأغلبية من الدول تتبع المستوى الثلاثي لما له من المميزات التي تتمثل في تحقيق الاستقرار والسرعة في إنجاز معاملات الموظفين المحليين^(١٣). وما يمكن الإشارة إليه فيما يتعلق بالفرقة بين مستويات تطبيقات اللامركزية فقد درج على تسميتها بالإدارة المحلية في مجال الحديث عن اللامركزية الإدارية دون الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية^(١٤). في حين إن اللامركزية السياسية قد تطبق الحكم المحلي الذي يمارس على مستوى الولايات في دولة الاتحاد المركزي بسبب تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية يعترف لها بالشخصية المعنوية وتقوم تلك الوحدات بإدارة شؤونها بواسطة مجالس منتخبة تحت إشراف ورقابة السلطة الاتحادية في المركز، وقد تطبق أيضاً الإدارة المحلية في مجال الإدارة كونه جزءاً مساعد ومكمل للحكم المحلي والاتحادي^(١٥).

رابعاً. توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم في الدول الاتحادية

أن النظم السياسية قد تختلف عن بعضها باختلاف تنظيم وممارسة السلطة، الا انه لا يشمل فقط كيفية ممارسة السلطات العامة في الدولة وانما يشمل كذلك امور اخرى ، كالوسيلة التي يتم بواسطتها الوصول الي السلطة وكيفية توزيع وتحديد الاختصاصات والسلطات . إن القاعدة الأساسية في الدول الاتحادية هي قيامها بتوزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة الاتحادية والحكومات اقليمية المنصوية تحت الاتحاد- بصرف النظر عن التسمية التي تأخذها هذه الحكومات وتتحكم في توزيع وتحديد تلك الاختصاصات والمسؤوليات الشكلية التي انشأت تلك الفدراليات ، اذ ان توزيع الاختصاصات في الدول الاتحادية بين الحكومة الفيدرالية والحكومات اقليمية الأعضاء يتم بموجب الدستور الاتحادي ولهذا فإن الحكومات الأعضاء تستمد سلطاتها من الدستور الذي لا يمكن تعديله الا بموافقة جميع مكونات الاتحاد ، في حين ان الدول ذات النظام اللامركزي فيتم تحويل السلطات المركزية تعديل وإلغاء اختصاصات الهيئات اللامركزية بسهولة ومن دون الرجوع الى تلك الهيئات فإختصاصات الوحدات الإدارية لا يحددها الدستور عادة وإنما مجرد تشريع عادي ، يجوز تعديله في كل وقت دون ان تستطيع هذه الوحدات الاحتجاج بأي حق مكتسب ، بل ليس هناك ما يمنع المشرع من إلغاء اللامركزية الإدارية كلها والعودة للنظام المركزي^(١٦) .

وبناءً على ماتقدم يمكن القول ان لكل دولة صفاتها التي يميزها عن غيرها المتمثلة بالعمق التاريخي والتطور الحضاري والأنساني فضلاً عن نظامها السياسي الذي يحقق العدالة والمساواة السياسية ، ومدى إحترامه الحريات العامة وتحقيق المساواة السياسية والأجتماعية في المجتمع ، ومدى مساهمة الأفراد في الحكم وطريقة الانتخاب التي تضمن نظام برلماني في ظل ديمقراطية سياسية لتحقيق تطبيق القانون الذي بموجبه يحصل كل فرد على حقه دون تمييز .

وبذلك يمكن القول ان اهم العوامل الدافعة لقيام اللامركزية في العراق بعد ٢٠٠٣ تتجسد بـ ^(١٧):

١. اللامركزية تساعد على قيام مجالس محلية -مناطقية - ادارية .
٢. منع اعادة انفراد السلطة بالامور العامة ، وخلق علاقة مشتركة بين المركز والمحافظات .
٣. التسريع بتطوير المحافظات يتم عبر استعمال نظام اللامركزية ورفع مستوى العمل وكفاءته ومضاعفه التطور في المحافظات .
٤. الديمقراطية التوافقية التي تعتبر توليفه اجرائية وتكيفية للربط بين وضع الداخل وخلاف الاطراف المؤسسه والدور الخارجي حيث تعتبر وسيله لـ: سد الفجوات و تخفيف الازدواجيه
٥. منع وصول امتدادات المشاكل الي الشارع واهم مساراتها هي:
أ. مرحلة الانتقال الي دولة المواطنه وصهر الانتماءات في الدولة الوطنية .
ب. مرحلة الانتقال الى مجتمع مدني حضاري له مؤسسات تستوعب المواطن
ت. مرحلة الانتقال الي بناء يستند على استراتيجيات وطنية

المبحث الثاني: طبيعة النظام الاتحادي للدولة في العراق بعد عام ٢٠٠٣م

يقصد من طبيعة التنظيم الاتحادي معرفة جوهرها ومركزاتها وتحديد اتجاهاتها. حيث تبني العراق الشكل الاتحادي للدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ ، وتم تضمينه في الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، وهي تجربة جديدة على العراق ، اذ شهدت الحياة السياسية في العراق منذ بداية تكوين الدولة عام ١٩٢١م وفي مراحل تطوره السياسي أوضاع سياسية ودستورية عديدة ومتباينة، لم تنعكس على شكل الدولة ، وانما كانت انعكاساتها بشكل واضح ومؤثر على الأنظمة والبنى المؤطرة لشؤون ممارسة السلطة ومحددة وطبيعة أنظمة الحكم المتعاقبة.

بعد نشوء الدولة العراقية وتأسيس النظام الملكي بوصفه نظام دستوري للدولة الوطنية ، فقد شهد العراق أول وثيقة دستورية وطنية وضعت في ظل هذا النظام وسميت (القانون الأساسي العراقي) الذي كان هو المصدر الذي اعتمده المشرع العراقي عند قيامه بالناسيس

لتنظيم الحديث لشؤون الدولة الإدارية والسياسية والذي استمر العمل به منذ عام (١٩٢٥م) حتى عام (١٩٥٨م) الذي انتهى بسقوط النظام الملكي وأعلان قيام الجمهورية^(١٨)، خلال تلك الحقبة اتسمت الدولة بطبيعتها الموحدة واخذت شكلها البسيط، وقامت بتنسيق نظامها الإداري على أساس موحد يشمل العراق كافة، بهدف تنظيم ما يسمى بالحكم الوطني بعد الاستقلال والذي كانت من أولى مهامه في سبيل إنشاء دولة حديثة ان يأخذ بنظر الاعتبار سرعة تنظيم تشكيلات الإدارة الإقليمية في الأولوية (الحافظات) المختلفة فهي العمود الفقري بالنسبة لكل تشكيلات الدولة الأخرى بعد تشكيلات الإدارة المركزية في العاصمة^(١٩).

وبقيام النظام الجمهوري في تموز عام (١٩٥٨م) شهدت الدولة العراقية مرحلة جديدة من مراحل تطورها السياسي والدستوري، إذ توالى على الحكم أربعة أنظمة سياسية متشابهة في خصائصها من حيث الابقاء على شكل الدولة الموحد ولكنها متباينة في أوضاعها وتراكيبها الإدارية والسياسية والدستورية^(٢٠). وبإطاحة نظام الجمهورية الرابعة في (٩ نيسان ٢٠٠٣م) بفعل القوة العسكرية للولايات المتحدة الأمريكية والقوات المتحالفة معها، فقد انتهت آخر الدساتير المؤقتة المنظمة لشؤون الحكم في العراق، وخلال الفترة (٢٠٠٣م - ٢٠٠٥م) جرى العمل بمقتضى (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) الذي نظم ممارسة سلطات الحكم لغاية إصدار وإقرار دستور عام (٢٠٠٥م) الدائم، وقد اتسم بنفس خصائص وسمات قانون إدارة الدولة العراقية من حيث شكل الدولة وطبيعة النظام السياسي وتنظيم السلطات والاختصاصات كما تضمن تطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم ومنح الصلاحيات ووزع الاختصاصات وفق مستويات متعددة حسب طبيعة وشكل الدولة الذي صيغ وفق رؤية جديدة ومختلفة^(٢١). إذ يعد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي أصدرته سلطة الائتلاف المؤقتة عام ٢٠٠٤ بعد موافقة مجلس الحكم عليه، بمثابة الدستور المؤقت، كونه نظم كيفية تكوين السلطات في الدولة وكيفية ممارستها والعلاقة فيما بينها. وبموجب هذا الدستور المؤقت

(قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) تحول شكل الدولة العراقية من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية (فيدرالية) لأول مرة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة سنة ١٩٢٥م ، حيث نصت على ذلك (المادة ٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أن ((نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية)).

لقد حدد الدستور الدائم لسنة (٢٠٠٥م) المعالم الرئيسة لطبيعة النظام الاتحادي في العراق كما بين توزيع السلطات وفق تلك الطبيعة ، فقد نص الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥م في (المادة ١) على: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي)^(٢٢). وكذلك حدد : يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية^(٢٣) . وبذلك فقد تولى الدستور تحديد شكل الدولة وطبيعة النظام السياسي وتنظيم أسلوب ممارسة السلطة وتوزيعها بصورة واضحة فهو:

أولاً. نظام جمهوري: استمرراً للواقع الذي تميزت به النظم السياسية العراقية ابتداءً منذ عام ١٩٥٨م وظهرت حقائقه في مجمل القوانين والمبادئ الدستورية المتعاقبة. ثانياً. نظام نيابي (برلماني): لقد أخذ الدستور الدائم بجوهر النظام النيابي، أي بنظام الديمقراطية غير المباشرة، وعوجه تكون السلطة لممثلي الشعب (البرلمان) الذين يتم اختيارهم من جانبه لإنجاز القضايا المتعلقة بشؤونه كافة ومن أهم الخصائص التي احتواها الدستور في تطبيق هذه السمة:

أ. ثنائية السلطة التنفيذية: التي تؤسس وجود رئيسين للدولة والحكومة إذ نص الدستور (السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)^(٢٤). وبموجب هذا النص فقد تم اقتسام السلطة، ولكن كما ذهب أغلب الأنظمة البرلمانية في العالم فإن رئيس الدولة يكون غير مسؤول عن أفعاله وأقواله، وإنما تكون اختصاصاته محددة في إدارة البلاد

وتوجيه العملية السياسية^(٢٥). وهذا نابع من كون رئيس الدولة يتولى منصبه بواسطة انتخاب مجلس النواب له وليس مباشرة من الشعب^(٢٦)، إلى جانب تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية بفعل تشكيل مجلس الرئاسة المكون من (الرئيس ونائين)^(٢٧). في حين يكون رئيس الحكومة وهو الفرع الثاني للسلطة التنفيذية هو المسؤول مع وزراءه أمام مجلس النواب الذي يمنحه الثقة عند تشكيل وزارته وهو الذي يتولى إدارة الشؤون العامة للدولة، وهذا الأسلوب في تقاسم السلطة قد برر على خلفية موضوعية أساسها عدم تركيز السلطة بشخص أو جهة معينة مما يحول دون الاستئثار بها وبالتالي الابتعاد عن قيام نظام تسلطي^(٢٨).

ب. تنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية يكون قائماً على أساس فكرة التوازن والتعاون بينهما، فهناك مساواة وتداخل بينهما، ويظهر هذا التعاون بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية (بشائيتها) في عدة نصوص وردت في الدستور منها (المادة ٦٤) التي تمنح رئيس الوزراء بموافقة مجلس الرئاسة حق حل مجلس النواب وإنهاء دورته البرلمانية، و (المادة ٥٤) التي خولت مجلس الرئاسة دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال (١٥) يوم من تأريخ المصادقة على الانتخابات، في حين يتولى مجلس النواب بموجب (المادة ٦٢) أقرار الموازنة العامة والحساب الختامي الذي تعده الحكومة، كما يحق لأعضاء مجلس النواب توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء والرقابة وتقرير المسؤولية الوزارية^(٢٩).

ج. أقرار مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للمادة (٤٧) من الدستور التي نصت على (تكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية وتمارس اختصاصها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)، وهذا الفصل هو مرن غير جامد يقوم على أساس التوازن كما مبين في عدة نصوص من الدستور أهمها المادة (٦١) التي تخص الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وانتخاب مجلس الرئاسة.

ثالثاً. نظام اتحادي: نظم الدستور مسألة النظام الاتحادي وحدد مسالكه وطبيعته وتوزيع السلطات فيه في عدة نصوص، ابتداءً من الديباجة التي أشارت إلى جملة (وأن الشعب اختار

الاتحاد بنفسه)، وجاء (بالمادة ١١٦) يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية، وقد أخذ الدستور بالعمل وفق نظام الفيدرالية للأقاليم، بينما سمح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالعمل وفق نظام اللامركزية الإدارية^(٣٠). ووصف الدستور بغداد بحدودها البلدية عاصمة للعراق وبحدودها الإدارية محافظة بغداد ولا يجوز أن تنظم لأقليم، كما حددت (المادة ١١٠) السلطات الاتحادية (سلطات مكونة المركز)، بينما بينت (المادة ١١٥) اختصاصات سلطات الأقاليم، كما أقرت المادة (١٢) للأقاليم حق ممارسة السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية فيما يخرج عن اختصاص الحكومة الاتحادية.

وبذلك نجد ان تكوين الدولة العراقية الجديدة (دولة فدرالية تعددية ديمقراطية) وفق ما اقره العراقيون بعد عام ٢٠٠٣ رافقته تحولات وتغيرات غير متوقعة على جميع الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية

المبحث الثالث: توزيع الاختصاصات في البنية الدستورية والقانونية في العراق وطبيعة نداخلها

اولاً. توزيع الاختصاصات في البنية الدستورية والقانونية

توضح البنية الدستورية والقانونية للنظم السياسية الإطار الذي يعبر عن بنية الدولة، فهي تتضمن القواعد التي تنظم عمل المؤسسات السياسية وتوزيع اختصاصات السلطات والهيئات وتبين شكل الحكم وطبيعة النظام السياسي من خلال الآليات والوسائل التي تجري بها ممارسة السلطة. وتعد فكرة تحديد اختصاصات معينة لهيئة عامة ، واحدة من نتائج الفصل بين السلطات ، ولا يقتصر هذا المبدأ على تحديد الاختصاصات بل يشمل كذلك توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة ، وعلى أساس ذلك تعرف قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الهيئات أو الأشخاص التي تتمتع بأهلية إجراء التصرفات العامة ، فالغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة ، التي تتجلى بدوام تحمل المسؤولية وتحديدها وسهولة توجيه الأفراد وسرعة إنجاز الأعمال^(٣١) وتختلف طريقة توزيع

تلك الاختصاصات باختلاف طبيعة التنظيم وطبيعة علاقة التوازن وغايتها، وكذلك بحسب ظروف كل دولة ولكن عموماً يتخذ هذا التوزيع عدة أساليب منها : حصر اختصاصات الحكومة الفدرالية بصورة واضحة في الدستور، بحيث تكون الصلاحيات غير الواردة في هذا الحصر من اختصاص حكومات الأقاليم أو الولايات ، أو تحديد وحصر اختصاصات كل من الحكومة المركزية الاتحادية وحكومات الولايات أو الأقاليم، مع تحديد بعض الصلاحيات المشتركة بينهما، وغالباً ما يتم انشاء هيئة تحدد الاختصاص في المسائل التي لم يحددها الدستور أو المستجدة بغض النظر عن الطريقة المتبعة في توزيع الصلاحيات بين السلطة الفدرالية وسلطات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي فإن الحكومة الفدرالية تختص بالمسائل الهامة في حيث تختص الحكومات المحلية بالمسائل ذات الطابع المحلي^(٣٢).

صمم نظام الحكم في العراق بموجب دستور عام (٢٠٠٥م) على اعتماد النظام الاتحادي وفقاً لما تم تناوله اعلاه، وهو وما نصت عليه (المادة ١) من الدستور، ثم جاءت (المادة ١١٢) لنص على: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية) أما المادة (١١٣/أولاً) فألها نصت بأن (يقر هذا الدستور عند نفاذه أقليم كردستان و سلطاته القائمة أقليمياً اتحادياً)، كما نصت المادة (١١٨/ثانياً) على أن (تمنح المحافظات التي لم تنظم في أقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)^(٣٣).

لم تكن الأقاليم جزءاً من التقسيم الإداري في العراق منذ قيام الدول العراقية الحديثة وحتى عام ٢٠٠٣م ، فقد كان التقسيم الإداري للدولة العراقية يقتصر على المحافظة والقضاء والناحية والقرى في بعض الأحيان. وقد أصبح الإقليم بموجب (المادة ١١٦) من الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م أحد مكونات النظام الاتحادي الذي اقر في الدولة بموجب الدستور الدائم كما عدت المحافظات من بين مكونات النظام الإداري ، وبينت الفقرة الأولى من (المادة ١٢٢) من الدستور التقسيمات الإدارية التي تتكون منها

المحافظة التي جاء فيها تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى. لذلك أفرد الدستور العراقي الدائم لسنة (٢٠٠٥م) الباب الرابع والخامس لعدد من المواد الدستورية المتعلقة بالاختصاصات الحصرية للمركز (الاتحادية) وقد أخذ الدستور بمحصر السلطات التابعة للمركز وحدد المواد المشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم أما التي لم يتم حصرها فإنها تعد من سلطات الأقاليم، وبهذا ضمن الدستور العراقي الحقوق الكاملة لسكان الأقاليم بوصفهم يشكلون وحدة إدارية يستطيعون من خلال اختصاصاتهم الحصرية تنظيم شؤون حياتهم العامة^(٣٤). بمعنى ان الدستور حدد اختصاصات السلطة الاتحادية وجعلها في شقين الأول اختصاصات حصرية والثاني اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية المركزية وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلا عن منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مساحة واسعة في ممارسة مجموعة من الصلاحيات الأخرى التي لم يتم النص عليها لافي الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ولا في الاختصاصات المشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

١. الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية

حدد الدستور العراقي الاختصاصات والمهام الادارية الحصرية للسلطات الاتحادية، والتي تشمل عموم العراق وهم الجميع من افراده حيث لا يختص بها اي جزء معين او محافظة معينة دون غيرها وانما هي من اختصاص السلطة المركزية في بغداد لإدارة جميع البلاد وتشمل هذه الاختصاصات المجالات التالية^(٣٥) :

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

ثانيا. وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما يخص انشاء القوات المسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.

ثالثاً. رسم السياسة المالية الجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الموازنة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك الدولي وادارته

رابعاً. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان

خامساً. تنظيم الامور المتعلقة بالجنسية والتنجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي

سادساً. تنظيم سياسة البث الخاصة بالترددات والبريد

سابعاً. وضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية

ثامناً. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه وكيفية توزيعها بالتساوي داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعاً. تنظيم الاحصاء والتعداد العام للسكان.

عاشراً. أما (المادة ١١٣) فقد أناطت الاختصاصات التالية الى الحكومة الاتحادية:

(تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون).

٢. الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات:

وقد حدد الدستور العراقي النافذ اختصاصات مشتركة بين المركز والاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم هذه الاختصاصات تشمل المجالات التالية^(٣٦):

أولاً. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ثانياً. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثاً. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والحفاظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .

خامساً. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سادساً. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها.

بعد تحديد الدستور النافذ كل من اختصاصات السلطات المركزية الحصرية والاختصاصات المشتركة بينها وبين الاقاليم والمحافظة الغير المنتظمة بإقليم عاد ليترك كل ما سواهما الى الاقاليم والمحافظة الغير منتظمة بإقليم ، فقد نصت المادة ١١٥ من الدستور النافذ(كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظة الغير منتظمة بإقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظة الغير منتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينها). وبذلك فإن التنظيم الدستوري العراقي قام بتحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية حصراً، وأعطى اختصاصات واسعة لحكومات الاقاليم، مع تحديد بعض الاختصاصات المشتركة.

اما التنظيم القانوني لقانون المحافظات الغير المنتظمة بإقليم المعدل رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، فقد كفل في المادة السابعة من القانون بتحديد الاختصاصات التي يمارسها مجلس المحافظة واقرت بان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ضمن الحدود الادارية الا انه اشترط عليها ان تكون قراراتها منسجمة مع احكام الدستور العراقي النافذ ومواده وكذلك مع القوانين الاتحادية النافذة، حيث لمجلس المحافظة الحق في اصدار التشريعات اخلية اللازمة لإدارة الشؤون المالية والادارية للمحافظة ، على سبيل المثال اصدار تشريعات تخص التصميم الاساسي للمحافظة، الابنية وفرز الاراضي السكنية، رخص المهن والاسماء التجارية.... الخ) على هذا الاساس تمارس مجالس المحافظات السلطة التشريعية ولكن يحكم تلك العملية مجموعة ضوابط او قيود هي^(٣٧) :

١. القيد المكاني: المتمثل في الرقعة الجغرافية التي يستطيع مجلس المحافظة اصدار التشريعات اخلية فيها، وهي الحدود الادارية للمحافظة.

٢. القيد الموضوعي: الذي يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعية بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الادارية هذا من جانب، ومن جانب اخر ان تكون تلك الموضوعات من ضمن اختصاصاتها حسب الآلية التي وزع فيها الدستور النافذ الاختصاص التشريعي علة المستويات التشريعية الثلاث على مستوى البلاد ككل (الاتحادية، اقليمية، محلية)

٣. قيد تدرج القواعد القانونية: المتمثل في ان مجالس المحافظات الا تستطيع اصدار التشريعات الا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية ، بمعنى اخر ان على المجلس عدم وضع تشريعات متعارضة مع الدستور او التشريعات الاتحادية، والتي جعلها الدستور حصرياً لها.

واستناداً إلى ما سبق يتبين أن دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥م) الدائم تبني نظامي الفدرالية واللامركزية الإدارية في وقت واحد إذ يوجد إقليم واحد هو اقليم كردستان مع أمكانية استحداث اقليم أخرى مع مرور الوقت وفق الآلية التي حددتها المادة (١١٥) من الدستور^(٣٨). وقد أتاح الدستور للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والتضامنية باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية^(٣٩) وهذا النص يأتي متناغماً مع الواقع الكردستاني الذي انتج مؤسساته في الإقليم منذ (١٩٩٢/٥/١٩م) عندما جرت أول انتخابات أقامت المجلس الوطني الكردستاني وشكلت الحكومة الاقليمية إضافة إلى قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان رقم (١٤) لسنة (١٩٩٢م)، أي أنها تمثل سلطات الوضع القائم في الإقليم منذ عام (١٩٩٢م) عندما سحبت الحكومة المركزية إدارتها نتيجة الظروف التي صاحبت غزو العراق للكويت .

ثانياً : طبيعة النّداخل في الاختصاصات في البنية الدستورية والقانونية

تبين مما سبق اعتماد الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ الترتيب الذي أرساه قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ بوجود ثلاثة مستويات للنظام الاتحادي (الحكومة الاتحادية : حكومات الإقليم وحكومات المحافظات) ، وكذلك اعتمد نظاماً مزدوجاً عندما نص

على الأخذ باللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية معاً، وعدم التفريق بينهما وتحديد الاختصاصات اللامركزية لكليهما، إلى أن صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) ليحدد اختصاصات كل منهما، مع منح سلطات واسعة للمجالس التنفيذية، مقابل عدم إخضاعها لرقابة الحكومة المركزية وإنما إخضاعها لرقابة مجلس النواب فقد نصت (المادة ٢/أولاً) : مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ونصت (المادة ٢/ ثانياً) : يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب^(٤٠). وبذلك ظهرت مجموعة اشكاليات تجسدت بنوعية التداخل الحاصل في الاختصاصات وانعكاس ذلك على الحياة السياسية ، رغم ان طبيعة التداخل تكمن في البنية الدستورية أولاً والقانونية ثانياً.

فالدستور بعد أن حدد الإختصاصات والمهام الحصرية للسلطات الاتحادية وتلك التي تديرها بالإشتراك مع الأقاليم والمحافظات ، فإنه بين أن كل مالم يحدده نص الإختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وفق المادة (١١٠) منه ، فإنه يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفي حالة الخلاف بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات بشأن توجيه الصلاحيات المشتركة وفق المادة (١١٤) من الدستور ، فإن الأولوية في إدارة هذه الإختصاصات تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤١)، إذ أورد الدستور في المادة (١١٥) مانصه "كل مالم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم 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^(٤٢)، كما أكد على ضرورة منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وأن لاتخضع مجالس المحافظات

المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وأن تتمتع بمالية مستقلة ، وأن ينظم كل ذلك بقانون^(٤٣)، وهو ماتم فعلاً من خلال تشريع قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م وتفعيلاً لما نصت عليه (المادة ١٢٢) من الدستور^(٤٤) . لقد منحت الشخصية المعنوية وفق (المادة ٢٢) من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م والتعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م بالنص على " تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله " ^(٤٥) ، وترتب على هذه الشخصية المعنوية التي منحت للوحدات الإدارية الثلاث بأن تكون لها ذمة مالية مستقلة وأهلية في الحدود التي يعينها الدستور والقوانين وحق التقاضي ، ولها الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية لإشباع حاجات المواطنين اخلية بعيداً عن السلطة المركزية ، وعدم الخضوع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة^(٤٦)، وجعل القانون نفسه في (المادة ٢) منه مجلسحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية في حدود الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وأن يخضع مجلس احافظة والمجالس اخلية لرقابة مجلس النواب . اضافة الى ذلك لم يتم تنظيم آلية تفويض صلاحيات وسلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو تفويض سلطات المحافظات وصلاحياتها إلى الحكومة الاتحادية، وهو ماأشارت إليه المادة (١٢٣) من الدستور بالنص على " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين ، وينظم ذلك بقانون^(٤٧) .

ومن خلال ماتقدم فان هذا الاتجاه الذي تكرر في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م يتعارض مع مفهوم اللامركزية الادارية ويقترّب من مفهوم اللامركزية السياسية ، اذ اصبحت اختصاصات السلطات اخلية توازي السلطات الاتحادية وفق منطق النظام الاتحادي، اذ ان الصلاحيات المشتركة في النهاية تكون من إختصاص الأقاليم والمحافظات طالما أن الدستور أعطى الأولوية لقوانينهما ، وليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم

لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤٨). إذا ما أضفنا أن الدستور الدائم اتجه اتجاها غير مألوف في النظم الفيدرالية بنصه في (المادة ١١٥) على أن تكون الأولوية في الصلاحيات المشتركة لقانون الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف مع القانون الاتحادي.

اضافة الى ماتقدم فان العلاقة مع حكومة الاقليم لا تختلف من حيث الجوهر مع الحكومات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم من حيث طبيعة التداخل في الاختصاصات ، فمثلا تعتبر ثروة النفط والغاز من الثروات الوطنية المهمة بالنسبة للدولة، لذلك نجد بأن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد خصص (المادتين ١١١ و ١١٢) لمعالجة ثروة النفط والغاز، والملاحظ ان المادتين احدثت تداخل في بعض الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان مما ولد الكثير من الإشكاليات، فالملاحظ أنها لم ترد ضمن الاختصاصات الاتحادية ولا اختصاصات الأقاليم أو المحافظات ولا الاختصاصات المشتركة، ولكن تشير العبارات الواردة فيها بأن السلطات الواردة فيها هي من الاختصاصات المشتركة، وكذلك فإن نص (الفقرة الأولى من المادة ١١٢) تعني أن إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول التي كانت منتجة قبل نفاذ الدستور العراقي مشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة، وما عدا ذلك فإن حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة هي صاحبة الاختصاص في إستخراج النفط في الحقول التي استكشفت بعد نفاذ الدستور"، ويبدو أن الإدارة المشتركة تقتصر على النفط والغاز بعد أن يتم استخراجه، وعلى هذا الأساس فإن إدارة عملية الإستخراج والإنتاج ذاتها تقع خارج نطاق صلاحية الإدارة الاتحادية المشتركة^(٤٩).

اضافة الى ذلك منح الدستور سلطة الإقليم حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تعارض أو تناقض بينه وبين قوانين الإقليم بخصوص المسائل التي لا تدخل ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وترجيح قانون الإقليم على القوانين الاتحادية

عند التطبيق ، وإهمال القانون الاتحادي ، في إعطاء الأولوية لتشريعات الإقليم بأن تكون هي الأسمى من التشريع الاتحادي^(٥٠).

ومن خلال ماتقدم يتبين أن المشرع الدستوري كانت له الرغبة نحو توسيع صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومنحها إختصاصات عديدة وحقوق منصوص عليها دستورياً ، ولكن تتشابه إلى حد كبير مع إختصاصات وحقوق منحها الدستور للأقاليم ، وعلى هذا الأساس انتظمت إختصاصات وصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم في إطارين مختلفين ، الأول منحها إختصاصات في ظل نظام اللامركزية الإدارية ، والإطار الثاني منحها إختصاصات في ظل نظام اللامركزية السياسية ،^(٥١) وفي هذه الحالة تعامل الدستور مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم بنمط اللامركزية السياسية .

المبحث الثالث: ابعاد التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية

لقد جاء تبني الشكل الاتحادي للدولة العراقية بمثابة ردة فعل لهيمنة الحكم المركزي الشمولي الذي اتسم به النظام السياسي السابق ، هذا الأمر ولد قناعة أن المركزية السياسية والإدارية هي إحدى أدوات الاضطهاد والاستبداد حتى أضحت المركزية بشقيها السياسي والاداري مرادف للاستبدادية ، واللامركزية هي عملية سياسية تنطوي على إعادة هيكلة العلاقات بين الدولة والمجتمع وتتوقف طبيعة نجاحها في تحقيق غايتها على الاسس الدستورية والقانونية لتحديد الاختصاصات السلطوية والموارد بين الدولة الاتحادية وبين الهياكل الحكومية المحلية. لقد كان غاية النظام الاتحادي هو مواكبة عملية التحول العميقة في المجتمع نحو الديمقراطية والحرية والاستقرار فكان لابد من مجموعة من المرتكزات، يركز ويستند عليها ليثبت ويستقر فوق المتغيرات والتحديات، الا انه لا يخفى أن مجموعة تحديات نتجت عن تداخل في الاختصاصات والصلاحيات ادت من خلال التجربة الى خلق مشاكل حقيقية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. لقد اتسم النظام الاتحادي في العراق بوجود مستويان من اللامركزية في سلطة الدولة، يستتبع أولهما

منح حكم ذاتي كامل للمحافظات التي تنتظم في أقاليم تتمتع بجميع السمات المميزة للحكومة دستورها الخاص وبرلمانها ووزاراتها، بينما يفوض المستوى الثاني صلاحيات إدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم مقسمة بشكل غير متناظر بين المحافظات ، ورغم محاولات تمكين السلطات المحلية من خلال إصدار قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م او تعديلاته اللاحقة فان الواقع لم يثني الجدل السياسي^(٥٢). فمع التقدم الذي أحرز على المستويات والمجالات المتعلقة باللامركزية خلال الفترة (٢٠٠٥ - ٢٠١٢) بتحفيز الشرعية السياسية التي حققتها الانتخابات المحلية والوطنية، ومحاولة معالجة بعض الثغرات والتناقضات في الدستور بإصدار قانون (٢١ لسنة ٢٠٠٨ م)، الا ان ذلك لم ينهي الاشكاليات السياسية المتولدة من التداخل في الصلاحيات ، ولعل المخاوف بين السياسيين العراقيين فيما يتعلق بالمخاطر المحتملة لاضعاف الدولة في ظل التحديات الامنية المستمرة كانت احد اسباب ذلك، فمثلاً نصّت المادة السابعة من قانون (٢١ لسنة ٢٠٠٨) على أن (ترسم مجالس المحافظات السياسات العامة للمحافظات بالتنسيق مع الوزارات المعنية) فقد تم تعديل النص في القانون عام ٢٠١٣ ليصبح (رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة بالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة) . كما أعطى القانون للمجالس صاحبة مراقبة جميع أنشطة السلطات التنفيذية في المحافظة. كما أضاف القانون المعدّل مادة تنصّ صراحة على "أن تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية، وحتى منح المحافظ سلطة مباشرة على كافة الاجهزة الامنية العاملة في المحافظة، ثم ألغيت هذه الفقرة فيما بعد من مجلس الشورى الذي قضى بأن الامن حكر لصلاحيات للسلطات الاتحادية وفق الدستور^(٥٣). واذا ما اضعفنا الخلافات المتعلقة بالمناطق المتنازع عليها الوارد ذكرها في (المادة ١٤٠) من الدستور، والخلافات المتعلقة باشكالية توزيع ثروة النفط والغاز سواء بين الاقليم او المحافظات، التجاذبات والصراعات السياسية داخل حكومات الاقليم والمحافظات او بينها وبين الحكومة الاتحادية الناتجة عن التعددية الحزبية المفرطة

وتأثيرها على موارد الميزانية العامة ، كل ذلك انعكس على مبادئ الشراكة السياسية والقانونية التي تقوم عليها الفدرالية في العراق. ان العوامل ذات التأثير السياسي في الدولة الاتحادية تتعلق بمدى الإستقرار والتوازن ، فالإستقرار السياسي للدولة يمنح النظام السياسي شعوراً متزايداً بالثقة والثبات ، فيعمل على إتاحة الفرصة للوحدات اخلية بأن تتمتع بمزيد من الإختصاصات والصلاحيات بدون تردد ، ومادام الحكم المحلي مختصاً بتقرير السياسات اخلية المرتبطة بالسياسة العامة للدولة ، فهو يتأثر بما تملبه تلك السياسات العامة أو بما يطرأ عليها من تغيير ، وبالمقابل فإن عدم الإستقرار السياسي في الدولة يفرض على النظام السياسي التأثير في سير عمل الوحدات اخلية ، ويبيح لنفسه التدخل في شؤونها ، حرصاً منه على صيانة الأمن الوطني وبسط سيادة الدولة على كامل أراضيها^(٥٤).

كما ان للتداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون محافظات غير المنتظمة في إقليم أدى إلى تشابك الصلاحيات والإسقاط المتبادل للفشل في أداء الخدمات وإنسحب ذلك الى موقف سكان المحافظات في مناهضة المشاريع التي تروم الحكومة الاتحادية إنشاؤها على أراضي الدولة ، ووصل الوقوف بوجه إقامة هذه المشاريع الى التجاوز على الأملاك العائدة الى الدولة ، وظهور مشكلات مالية وإدارية خارج قدرة الحكومة الاتحادية على تفاديها (المادة ١٢٢ / خامسا) نصت على ان (لا يخضع مجلس محافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة)^(٥٥). ومن جهة اخرى نصت (المادة ٢ / ثانى من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم (رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) (ي خضع مجلس المحافظة والمجالس اخلية إلى رقابة مجلس النواب).

لقد أوجدت قضية تداخل الإختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات اخلية الكثير من المشاكل عند تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وأهم هذه المشاكل صعوبة رسم سياسة عامة تسير في ضوئها الحكومات اخلية ، بسبب تشابك القنوات الإجرائية فيما يتعلق بكيفية قيام الحكومات اخلية وأجهزتها المتنوعة بتنظيم شؤونها ، وإدارة أعمالها وأنشطتها وطريقة توزيع الإختصاصات والصلاحيات بينها

وبين المركز ، مع وجود مشاكل أساسية في قضايا تتعلق بإهتمامات أفراد المجتمع ، كحرية الرأي والأمن الداخلي والبطالة والخدمات والتلوث البيئي^(٥٦)، فالعراق بحاجة إلى ترسيخ الديمقراطية عن طريق تطبيقات اللامركزية بجانبها السياسي والاداري بصورة توازن بين الواقع والاسس التشريعية ، فكثير من الدول الفيدرالية الديمقراطية في العالم حافظت على مبادئ الديمقراطية وقيمها بنظامها الفيدرالي ولكن فيما يتعلق بالاستقرار السياسي في العراق فقد قام خبراء من البنك الدولي بوضع المؤشرات العالمية الستة للحكم الرشيد، والتي تعتبر مؤشراً لأقصى درجات الديمقراطية في البلدان بين عامي (٢٠٠٣-٢٠١٤) والتي من بينها الاستقرار السياسي، ومساءلة الحكومة، ومكافحة الفساد، والأداء الحكومي، وقد أظهرت جميعها مؤشرات سلبية في العراق، والمرتبة الأسوأ هي حالة الاستقرار السياسي التي تزداد سوءاً يوماً بعد يوم، لذلك فالعراق بحاجة لأدوات اللامركزية والفيدرالية لترسيخ الديمقراطية وإرسائها^(٥٧).

الخاتمة

من خلال ماتم عرضه لاهم التطورات القانونية والسياسية التي أوجدت تغييرات أساسية في بنية الدولة والنظام السياسي والاداري والقانوني في العراق، فقد حاول البحث بيان ابعاد التداخل في الاختصاصات التي نتجت عن طبيعة العلاقة المتداخلة بين الحكومات المحلية وبين الحكومة الاتحادية ، والمتولدة من التناقضات بين البنية الدستورية بعد إقرار النظام الاتحادي في العراق في دستور عام ٢٠٠٥ م ، والبنية القانونية عند تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، من حيث الاسس الدستورية والبيوية والاجرائية والقانونية التي تستند اليها هذه التجربة في تطبيق نظام اللامركزية.

فاللامركزية اليوم تعد من النجع الوسائل التي تساهم في تشجيع المشاركة المحلية سياسيا واقتصاديا مما يسهم في تحسين الاستجابة لانتاج مشاريع تنمية متناسبة مع حاجات المجتمعات المحلية واستغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة وتسهم في تشغيل

الأيدي العاملة المحلية لتقليل البطالة، ولكن يجب إعادة تحديد الاختصاصات والصلاحيات بصورة علمية صحيحة سواء للحكومة الاتحادية او للحكومات محلية، وتحديد المعوقات التي تقف في طريق هذه التجربة في ضوء الواقع التطبيقي لتجربة العراق بعد عام ٢٠٠٣ م.

الهوامش

- (١) عبد الغني بسبوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١٧.
- (٢) احمد عطية الله السعيد، المعجم السياسي الحديث انكليزي/عربي، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٤٠.
- (٣) هكار عبدالكريم، القُدْرَالِيَّة مفهوماً وتطبيقاتاً، مطبعة خاني، دهوك، ٢٠١٩ م، ص ٥.
- (٤) روبرت م. ماكفير، تكوين الدولة، ترجمة حسن صعب، دار العلم للملايين، ط ٢، ص ٢٠٢.
- (٥) سامر حميد سفر، النظرية العامة للنظام الفدرالي، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٤ العدد ٢، ٢٠١٦، ص ١٠٤٨.
- (٦) شاب توما منصور، القانون الإداري، ج ١، مطبعة دار العراق للنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٨٠، ص ٧.
- (٧) خالد قباني، الامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدان، بيروت، ١٩٨١، ص ٥٥.
- (٨) ذكرى عبد الستار حميد، معوقات التحول إلى اللامركزية في الإدارة الحضرية حالة العراق، بحث مقدم إلى المنتدى الوزاري العربي الاول للإسكان والتنمية الحضرية، القاهرة، مصر، ٢٠-٢٢ ديسمبر - كانون الاول ٢٠١٥، ص ٤.
- (٩) فرح ضياء حسين، اللامركزية وعواهنها في محاور، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٦، ص ٧.
- (١٠) سامر حميد، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٤٩.
- (١١) محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة موكراني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٣٣.
- (١٢) عبد الرزاق الشخلي. الادارة اخلية دراسة مقارنة، مكتبة السيبيان، بغداد، ط ٢، ٢٠١٥، ص ٤٠.
- (١٣) طاهر مرسي عطية، الوحدات اخلية موسوعة الحكم اخلي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٣٠٣.
- (١٤) للتفاصيل ينظر: حسن محمد عواضة، الادارة اخلية وتطبيقها في الدول العربية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ١٩٨٣، ص ٢٠.
- (١٥) مصطفى الجندي، الحكم اخلي والديمقراطية، دار المعارف، الاسكندرية، مصر، ط ١، ١٩٧٦، ص ٣٧.
- (١٦) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ط ١، ١٩٩٩، ص ٦١.
- (١٧) فرح ضياء حسين، مصدر سبق ذكره، ص ١٢.
- (١٨) قبل صدور القانون الأساسي العراقي، فإن العراق كان يخضع إلى (القانون الأساسي العثماني) لسنة ١٨٧٦، للتفاصيل ينظر إلى: رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٤.
- (١٩) حسين الرحال والاستاذ عبد المجيد كمونة: الادارة المركزية والادارة اخلية في العراق، ص ٥٩.

- (٢٠) بعد إعلان الجمهورية في تموز ١٩٥٨، مر النظام السياسي العراقي بثلاث حقبة جمهورية اعتمدت دساتير مؤقتة سنة ٨/شباط ١٩٦٣، ونظام جمهوري ثالث في ١٨ تشرين ١٩٦٣، وآخر الحقب الجمهورية أعلنت في ١٧ تموز ١٩٦٨ التي استمرت لغاية ٢٠٠٣/٤/٩ إذ ابتدأت حقبة جديدة اختلفت فيها طبيعة النظام السياسي وبنيتة الدستورية، للتفاصيل ينظر: خيري عبد الرزاق، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول إلى دولة القانون، مركز العراق للدراسات، بغداد، ط١، ٢٠٠٩.
- (٢١) امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٣، حزيران ٢٠٠٤.
- (٢٢) المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٣) المادة (١١٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٤) المادة (٦٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٥) المواد (٦٧، ٧٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٦) المادة (٧٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٧) المادة (١٣٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٨) طارق حرب، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، في بحوث ومقالات، دار الحنش للطباعة، بغداد، ط١، ٢٠٠٧، ص٧٦.
- (٢٩) طارق حرب، المصدر نفسه، ص٧٧.
- (٣٠) غازي فيصل، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء بغداد، عدد آذار، ٢٠٠٩، ص٢١.
- (٣١) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٤، ١٩٧٦، ص٣٠٣.
- (٣٢) احسان حميد المرفجي وآخرون، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٠، ص١١٢.
- (٣٣) ينظر المواد (١١٢، ١١٣، ١١٨) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٤) المادة ١١١ من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٥) المادة ١١٠ من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، اختصاصات السلطات الاتحادية.
- (٣٦) المادة ١١٤ من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٧) حنان محمد القيسي وآخرون، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وشرح قانون محافظات الغير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، ٢٠١٠، ص٦٢-٦٣.
- (٣٨) غازي فيصل، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء، وزارة العدل، العراق، ص٤١.
- (٣٩) المادة ١١٧/ثانياً من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٠) المادة ٢ من قانون محافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٥ في ٢٠٠٨/١١/٣.
- (٤١) كامل كاظم بشر الكناني وصييح لفته فرحان الزبيدي، السلطات اخلية والتنمية تحليل في اللامركزية الادارية والتنمية اخلية مع اشارة الى التجربة العراقية، مصدر سبق ذكره، ص٢٥٩.
- (٤٢) المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

- (٤٣) طه حميد حسن العنكي ، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٨ .
- (٤٤) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٤٥) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون محافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٨٤) في ٢٠١٣/٨/٥ .
- (٤٦) طاهر محمد مايج الجنابي ، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٥ .
- (٤٧) قانون التعديل الثاني لقانون محافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٤ في ٢٠١٣/٨/٥ ، اذ تمت الإشارة الى مضمون المادة (١٢٣) من الدستور في الفقرة (٤) من البند (اولاً) من المادة (٤٥) المعدلة في قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، قانون التعديل الثاني لقانون محافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ إذ نصت هذه الفقرة على: النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات اخلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لادارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل ادارة المحافظات وفق احكام (المادة ١٢٣) من الدستور.
- (٤٨) اسماعيل علوان التميمي ، التعارض في اختصاصات المحافظات في دستور ٢٠٠٥ وقانون محافظات، مجلة حوار الفكر ، العدد ٢٤٤ ، السنة ٢٠١٣ ، المعهد العراقي لحوار الفكر ، ص ١٨٣ .
- (٤٩) تنص (المادة ١١١) من الدستور على أن «النفط والغاز هما ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، وتنص (المادة ١١٢) من الدستور على ما يلي: أولاً: 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 لفترة 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. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.
- (٥٠) هاتف محسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية مقارنة ، دار الأستاذ للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، ط ١ ، ٢٠١٦ ، ص ١٩١ .
- (٥١) عبد الجبار احمد عبدالله ، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية ، مؤسسة فريدريش ايرت ، شبكة المعلومات الالكترونية الانترنت على الرابط : www.fes-jordan.org وقت الدخول ٢٠١٧/٣/٣ الساعة ١١,٣٠ صباحاً، ص ١٦ .
- (٥٢) الامم المتحدة، تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) ، اللامركزية في العراق، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤.
- (٥٣) المصدر السابق نفسه ، ص ٩.
- (٥٤) احمد يحيى الزهيري ، الحكومات اخلية دراسة نظرية تطبيقية النموذج العراقي انكلترا مصر ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٥ .
- (٥٥) المادة ١٢٢/ خامساً من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٥٦) فرح ضياء حسين، دليلك في رسم السياسات العامة للحكومات اخلية ، مؤسسة النور الجامعة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٥١.
- (٥٧) مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، ٢٠١٦، ص ١٥.