

**مهام الوزارة الاتحادية والمشاركة في نظام التوافق
السياسي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥**

**زينب مهدي صالح
أ.م.د. آيات سلمان شبيب
كلية الحقوق - جامعة النهرين**

**Zainab Mahde Salih
Asst.Prof.Dr.Ayat Salman shuhaip
AL-Nahrain University
College of Rights**

St.mp.zainab.m@ced.nahrainuniv.edu.iq

لا ريب ان الوزارة في النظام البرلماني تعتبر الأساس لتنفيذ السياسة العامة للدولة , بيد ان تنفيذ هذه السياسة يتأثر بعدة عوامل , منها النظام السياسي الذي تعتكز على أساسياته الدولة , ومنها جمهورية العراق في ظل الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ , والذي يقوم على نظام التوافق السياسي , حيث تتأثر الحكومة الائتلافية في تنفيذ سياستها ومهامها على المستوى الاتحادي والمحلي , من حيث توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم , حيث ان الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية تتناقض تارة مع الاختصاصات المشتركة , وتمنح العلوية لدستور الاقاليم في الاختصاصات الممنوحة له والمحافظات غير المنتظمة بأقليم تارة أخرى , وهذا بالتالي يشكل عاملاً كبيراً ينعكس بصورة مباشرة على الاداء الحكومي للوزارة , وهذا ما سنقف عليه في هذا البحث وعلى مطلبين , المطلب الاول منه مهام الوزارة على المستوى الاتحادي , اما المطلب الثاني فهي مهام الوزارة على المستوى المحلي .

Abstract:

There is no doubt that the ministry in the parliamentary system is considered the basis for the implementation of the general policy of the state, however, the implementation of this policy depends on several factors, including the political system on which the state relies, including the Republic of Iraq under the permanent constitution of 2005, which is based on the system of political consensus, where The coalition government denies the implementation of its policy and tasks at the federal and local levels, in terms of the distribution of powers between the federal government and the regions and governorates that are not organized in a region, as the exclusive competencies of the federal government sometimes contradict with the common competencies, and the supremacy is granted to the constitution of the regions in the competencies delegated to it and the governorates that are not vengeful in the region of Tara Others, and this therefore constitutes a major factor that is directly reflected on the governmental performance of the ministry, and this is what you will stand on in this research and on two platters. The first requirement of it is the tasks of the ministry at the federal level, while the second requirement is the tasks of the ministry at the local level.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في تأثير نظام التوافق السياسي على الصلاحيات الممنوحة للحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم , وما لكل ذلك من انعكاس على الاداء الوزاري , وبحث التناقض الدستوري في منح هذه الاختصاصات , مع بيان السبل التي من الممكن ان تعالج هذه الاشكالية.

هدف البحث:

يهدف البحث في دراسته الى -

- ١- الوقوف على الاختصاصات الحصرية الممنوحة للحكومة الاتحادية ومدى تأثير نظام التوافق السياسي على منح هذه الاختصاصات.
- ٢- أثر التناقضات على ممارسة الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم ودور نظام التوافق السياسي في خلق هذه التناقضات , وانعكاسها على الاداء الحكومي.

أشكالية البحث

تبرز الاشكالية في هذا البحث من خلال ما يلي:

- ١- ماهي الاختصاصات الحصرية الممنوحة الى السلطة الاتحادية وفقاً لدستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ , وما اثر نظام التوافق السياسي على ممارسة تلك الاختصاصات؟
- ٢- ما هو مفهوم السلطة الاتحادية الواردة في نص المادة (١١٠) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ , وهل أثر هذا المفهوم على ممارسة الاختصاصات الحصرية؟
- ٣- هل كان النظام الاتحادي وفقاً للدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ مبني وفق الاطر الشائعة في الدول المقاربة؟ وماهي الاسباب التي أدت الى الخلط بين مفهوم المركزية السياسية والادارية ؟ ومدى تأثير ذلك على الاداء الحكومي.
- ٤- هل وضعت المحكمة الاتحادية العليا حلاً من شأنها تخفيف حدة الخلافات بين الحكومة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم في قراراتها التي تصدت فيها للقضايا الخلافية تأثيرها في الاداء الحكومي بشكل مباشر أم طفيف؟

٥- ما هي المستويات في القضايا الخلافية ؟ و هل كان تأثيرها في الاداء الحكومي بشكل مباشر أم طفيف ؟ وهل لعبت التوافقات

السياسية دوراً في الانعكاس على الاداء الحكومي.

هيكلية البحث:

تقوم هيكلية البحث على مطلبين الاول (مهام الوزارة على المستوى الاتحادي) اما المطلب الثاني فعنوانه (مهام الوزارة على المستوى المحلي) تتبعها الخاتمة التي تتكون من الاستنتاجات والتوصيات.

المقدمة

من المعروف ان التغيير السياسي بعد عام ٢٠٠٣ ، والذي تحول العراق بموجبه من دولة بسيطة الى دولة مركبة قائمة على اللامركزية السياسية والادارية، وتجلت ذلك بصور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة لسنة ٢٠٠٤. (١) ، كما اكد الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ على هذه المرتكزات، إذ نصت المادة الاولى منه " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضمان لوحدة العراق "وتأسيساً على ما سبق، حدد الدستور الاختصاصات الحصرية للدولة الاتحادية والتي عادة ما تمارسها الحكومة الاتحادية بواسطة الوزارة في المواد (١٠٩ ، ١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ ، ١١٣) (٢) وسنقف على تحليل هذا النصوص تباعاً وعلى مطلبين.

المطلب الاول اختصاصات الوزارة على المستوى الاتحادي.

حددت المادة (١١٠) في الفقرة (اولاً) الاختصاصات التي تمارس من قبل الحكومة الاتحادية والمتمثلة بالوزارة في المجال الخارجي ، وهذا من البديهيات، ان تتفرد السلطة الاتحادية بممارسة شؤونها الخارجية دون الاقاليم، ولكن يبدو ان المشرع الدستوري، ولدى قراءة الدستور الدائم، نجد بأنه قد منح للإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم الحق بإنشاء مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والانمائية والاجتماعية. (٣) ويرى البعض ان منح الاقاليم والمحافظات اختصاصات دبلوماسية يتعارض مع نص المادة (١١٠ / اولاً)، ومن زاوية اخرى ايراد هذا النص يعد خروجاً على الاطر الدستورية التي تقوم عليها الحكومات الاتحادية، حيث ان الاخيرة هي التي تتفرد بالاختصاصات الخارجية (٤). وبلا شك ان هذا الامر قد ادخل السلطة الاتحادية والاقليم في حالة تنازع وخلافات، كما ادى الى إضعاف دور الدولة على المستوى الاقليمي والدولي، مما ادى الى فقدان هيبتها، علاوة على ان الدستور لم ينظم هذا الشأن بخصوص التشاور او اجراء تبليغ بين الطرفين على المستوى الخارجي، من ناحية عقد الاتفاقيات والمعاهدات، ونتيجة لذلك فقد استند الاقليم في ممارسة صلاحياته الخارجية بمعزل عن دور الحكومة الاتحادية وفق ما نصت عليه المادة (٩) من مشروع دستور الاقليم. (٥) وجاء نظام مجلس الوزراء الكردستاني، (٦) ليضع الاقليم موضع الدولة من خلال ممارسته وتعامله مع العالم الخارجي، إذ بموجبه اسس دائرة العلاقات الخارجية للإقليم وطورها، لحماية مصالحها ومصالح مواطني الاقليم في الخارج عبر ممثلها في الدول، ولا مناص من القول، ان هذا الاتجاه يمثل خروجاً واضحاً على نصوص دستور الدولة الاتحادية لعام ٢٠٠٥، (٧) إذ يجعل نشاط الاقليم متعارضاً مع الاداء الخارجي للحكومة الاتحادية، كون الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ قد حدد سلطات الاقليم وصلاحياته بما لا يتعارض ونصوص الدستور، ومن ناحية اخرى يعد هذا الامر خرقاً للمبادئ الاساسية للدستور النافذ في المادة (١٣ / اولاً وثانياً) (٨). وعليه فإن هذا الامر ، وبما لا يدع مجالاً للشك يهدد وحدة الدولة العراقية، وتجدر الإشارة الى ان هذا الخلل يتعلق بالأسس التي قامت عليها الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣، حيث كانت المفاوضات بين الجانب الكردي والحكومة العراقية قائمة على اساس التخلي عن جزء من صلاحيات الحكومة الاتحادية للإقليم، إذ ان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة لعام ٢٠٠٤ قد قام على اساس التوافق السياسي، ويتجلى ذلك واضحاً من خلال جعل نظام الحكم بالشكل الفيدرالي قائم على اساس الحقائق الجغرافية، وليس على الاعتبارات المذهبية والاثنية ، كما ان الدستور الدائم قد تناقض في ايراد الصلاحيات الاتحادية والمشاركة كما تقدم، وبالتالي ظهور حالة من عدم الاستقرار في الادارة الخارجية. (٩) ولا يفوتنا ان نذكر بان التعارض والتناقض لم يكن على صعيد الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقليم، انما تعادها للحكومة الاتحادية، حيث ان مصطلح الاخير امراً شابه الغموض، اذ لم يبين ماهية الحكومة الاتحادية، بيد ان الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ قد نص ٢٠٠٥ على ان السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس الصلاحيات المخولة لها وفقاً للدستور والقانون. (١٠) ويلاحظ هنا ان هذا الامر ادى الى حدوث الكثير من الاجتهادات، كون الدستور لم يحدد الصلاحيات بين مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، فضلاً عن الخلافات بين الحكومة الاتحادية التي تعلق بالقضايا الاقليمية (١١) اما في مجال قوى الامن والقوات المسلحة ، فهي الاخرى تصطدم بشكل اخر من اشكال التوافقية والتقسام

السياسي الذي وضعت جذوره في ظل الدستور الدائم، ولعل مصاديق ذلك تبدو جلية من خلال استقراء نص المادة (١٢١ / خامساً) والتي تمنح الاقليم حق تنظيم قوى الامن الداخلي كالأمن والشرطة والحرس ، وهذا بلا شك يتعارض مع الاختصاصات الحصرية، لا سيما ان النص جاء مطلقاً غير مقيد، وهذا ان دل على شيء، انما يدل على صلاحية الاقليم تشكيل اي نوع من انواع قوى الامن الداخلي^(١٢) ووفقاً لما تقدم، وفي خضم هذه الاشكاليات التي يقف وراءها نص المادة (١٢١ / رابعاً) من الدستور، إذ انها اسست الخلافات التي كادت ان تصل الى الصدام العسكري بين الحكومة الاتحادية والاقليم، من حيث ان الاخير قد اعترض مراراً على وجود القوات الاتحادية في (المناطق المتنازع عليها)،^(١٣) وحرّياً بنا ان نقف على طبيعة هذه المناطق في مقامنا هذا ، وذلك للأهمية التي تكسبها، كما انها من اهم الاختصاصات التي اوكل بها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة،^(١٤) للحكومة الدائمة وفق دستور ٢٠٠٥ ولم تحل لغايته، إذ تعتبر هذه المناطق قوس أزمات متفجرة، تخلخل العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم من خلال انعكاس هذه القضية على المكونات لهذه المناطق، علاوة على ان الدستور الدائم لم يعطي توصيف دقيق (المناطق المتنازع عليها) ضمن المادة (١٤٠) والمتضمنة المهمة الملقاة على الحكومة الدائمة بخصوص اجراء عملية التطبيع والاحصاء، والاستفتاء في محافظة كركوك وبقية المناطق الاخرى المتنازع عليها وذلك للوقوف على ارادة مواطنيها، حيث ان المشرع الدستوري لم يذكر سوى محافظة كركوك كجزء من المناطق المتنازع عليها، وعليه لم تستطع الحكومة الاتحادية من اتمام هذه المهمة، وذلك لاصطدامها بعدة معوقات تمثلت باعتراضات بقية الشركاء على محاولة الكرد اجراء تغيير ديموغرافي في كركوك وضمها الى الاقليم، ومن زاوية اخرى فأن السير باتجاه تنفيذ نص المادة (١٤٠) سيؤدي الى اضطرابات بين المكونات الاخرى سيما انها تشكل طيفاً واسعاً من المكونات الاثنية والقومية والدينية.^(١٥) وتماشياً مع ما سبق، فأن الاختصاصات الحصرية الاخرى تصطدم ايضاً والاختصاصات المشتركة وتلك الممنوحة للإقليم، ويتجلى ذلك بمنح الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ ادارة الجمارك يكون بالتنسيق مع الاقليم،^(١٦) بيد انه نص ابتداءً على ايراد هذه الصلاحية ضمن الاختصاصات الحصرية.^(١٧) ولعل من اهم القضايا المثيرة للجدل هي ادارة النفط والغاز، حيث اشار الدستور الدائم الى عائدة النفط والغاز لكل الشعب العراقي في جميع المحافظات والاقليم ، وعليه فان في ذلك دلالة واضحة على ان الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بإدارة هذه الثروات، باعتبارها ثروات وطنية، وقد اكد الدستور هذا الاتجاه من خلال منح الحكومة الاتحادية الصلاحية بإدارة النفط والغاز، حيث اشار مرة اخرى الى ادارة الحكومة الاتحادية حقول النفط والغاز الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة لها، علاوة على توزيع وارداتها بأنصاف بشكل يتناسب و التوزيع السكاني في كل انحاء البلاد، مع العرض تحديد حصة للأقاليم المتضررة و لمدة محدودة ، والتي سبق وان حُرمت منها ،من قبل النظام السابق، مما تسبب بضررها بعد ذلك، لغرض تأمين التنمية للمناطق المختلفة وبشكل متوازن ، وأوعز المشرع الدستوري على تنظيم ذلك بموجب القانون^(١٨) . وقد اختلفت الآراء حول احقية الحكومة الاتحادية بإدارة واستخراج النفط والغاز بمفردها، إذ يذهب البعض الى ان نص المادة (١١١) اشارة واضحة الى انفراد الحكومة الاتحادية بإدارة النفط، وتتطوي وجهة النظر في ذلك ،الى ان المادة قد اشارت الى ملكية الشعب العراقي للنفط والغاز في كل الاقاليم، وهذا لا يمكن ان نراه الا في صورة شعب متحد وحكومة اتحادية واحدة، وعليه فأن الجهة المختصة بسن التشريعات التي تنظم عملية التوزيع بصورة متساوية وحسب نسبة السكان بغض النظر عن كمية الثروات المنتجة في تلك المحافظة او الاقليم هي السلطة التشريعية الاتحادية ، بينما يرى اتجاه اخر ان مهام ادارة النفط والغاز للحكومة الاتحادية يكون بالتنسيق مع حكومة الإقليم او الاقاليم المستقبلية والمحافظات ويكون ذلك قاصراً على الحقول الحالية دون المستقبلية منها.^(١٩) ويرى الباحث ان نية المشرع بلا شك تتجه نحو ادارة الحقول النفطية والغاز الطبيعي بالتنسيق مع الاقليم او المحافظة المنتجة ومن ثم توزيعها بصورة عادلة على كل المحافظات وحسب عدد السكان وهذا يتفق مع نص المادة (١١١) من الدستور، وعليه فأنه ليس من حق المحافظة او الإقليم التصرف في الحقول الحالية دون موافقة واشراف الحكومة الاتحادية، كون النص قدم الحكومة الاتحادية على الاقليم والمحافظة ، وهو يرمي الى ان التخطيط والادارة يكون من قبلها بالتنسيق مع الاقليم او المحافظة بهدف الوصول الى اعلى منفعة للشعب العراقي. وتماشياً مع ما تم ذكره وفي ظل غياب قانون النفط والغاز، ادى ذلك الى ظهور ازمة بين الحكومة الاتحادية والاقليم، إذ اعتمد الاخير على قانون النفط والغاز لحكومة اقليم كردستان رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٧)^(٢٠) بطبيعة الحال فأن هذا الامر قد اثار استهجان حكومة المركز ، حيث تم الطعن بدستورية قانون النفط والغاز رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٧) امام المحكمة الاتحادية العليا بناءً على امتناع وزير الثروات الطبيعية في اقليم كردستان / اضافة لوظيفته ، تسليم النفط الخام الى حكومة المركز ، بالاضافة الى تصديره ، دون موافقتها ، وهو ما شكل مخالفة صريحة لأحكام الدستور، في النصوص (١١٠ - ١١١ - ١١٢ - ١١٥ - ١٢١ - ١٣٠) ، عليه قضت المحكمة بعد ان استعرضت الاسس التي

يقوم عليها النظام الاتحادي في العراق ، وبيان الاختصاصات الحصرية والمشاركة للأقاليم ، مع التأكيد على ان ادارة النفط والغاز الطبيعي من قبل الحكومة المركزية ، هو حق دستوري ووفقاً للقوانين النافذة ، استناداً للنص الدستوري (١٣٠) ، الذي يقضي ببقاء نفاذ التشريعات المعمول بها ، مالم تعدل او تلغى ، وهذا ينطبق على كل احكام الدستور ، علاوة على ان عدم تسليم النفط للحكومة المركزية ، ادى الى الاضرار برواتب مواطني الاقليم ، كون ان تنظيم الميزانية العامة للدولة من اختصاص الحكومة الاتحادية ، حيث توجب الاخيرة حكومة الاقليم تنفيذ ما تحويه من قوانين تختص بمسائل النفط والغاز ، وبالتالي قررت المحكمة بقرارها المرقم (٥٩/اتحادية / ٢٠١٢) وموحدتها (١١٠/اتحادية / ٢٠١٩) في ١٥/٢/٢٠٢٢ ، بعدم دستورية قانون النفط والغاز المذكور آنفاً كونه يخالف احكام الدستور الاتحادي في المواد المذكورة اعلاه ، كما الزمت المحكمة تسليم كامل انتاج النفط من الحقول النفطية في اقليم كردستان والمناطق الاخرى الى الحكومة الاتحادية. ^(٢١) وعليه لم تنفذ حكومة الاقليم قرار المحكمة الاتحادية العليا المتقدم ذكره ، وانما اصدر مجلس القضاء في اقليم كردستان في (٢٠٢٢/٥/٣٠) بياناً بعدم دستورية المحكمة الاتحادية الفيدرالية كونها غير مشكله وفق ما نص عليه الدستور الدائم ^(٢٢) ، وعليه فهي لا تملك صلاحية الغاء قانون النفط والغاز النافذ في الاقليم رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٧) ، إذ ان الاخير حسب البيان يعمل وفق أطر الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ ولا يتعارض معه ، من حيث ان عمليات التنقيب عن النفط والغاز وانتاجها وتصديرها لم ترد ضمن الاختصاصات الحصرية ^(٢٣) المحددة في الدستور الفيدرالي ، كما انه في الوقت ذاته حدد الحقول الحالية اي تلك المنتجة قبل الاستفتاء على الدستور العراقي في شهر آب ٢٠٠٥ ، ولا تتعداها الى عمليات التنقيب على حقول جديدة ^(٢٤) . ومقابل ذلك اتجه بعض فقهاء القانون الى تنفيذ ما جاء به قرار مجلس قضاء اقليم كردستان المذكور آنفاً ، ففي ما يتعلق بعمليات استكشاف النفط والغاز فهي منصوص عليها وفق المادتين (١١١ ، ١١٢) الواردة في الباب الرابع تحت عنوان (اختصاصات السلطات الاتحادية) ، كما أن الاقليم قد أستفاد من الواردات النفطية ما يفوق استحقاق المحافظات الأخرى ، وعليه فإن الاقليم لا يمكن له الاعتكاز على نص المادة (١٢١) بحجة قصور النص على الحقوق الحالية اي التي كانت موجودة قبل نفاذ الدستور الدائم ، كون الادارة لا تعني التصرف التام وانما صيانة المال والوفاء بالالتزامات المتعلقة بها ولايتعدها ^(٢٥) ، ويرى الباحث بان هذا الرأي يتوافق مع الصواب كونه يتفق ومبدأ سمو الدستور . وعليه تبقى القضايا المتعلقة بالنفط والغاز وتلك الاخرى التي تتعلق بالاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقليم لا زالت تثير الجدل ، كون الدستور قد صيغت العديد من احكامه وصلاحياته ، التي اعطت فيه الحق للإقليم ان يكون له دستوره الخاص ، ناهيك عن ترجيح كفة الاقليم لدى التعارض والخلاف بين صلاحيات الحكومة الاتحادية والاقليم ^(٢٦) ، كما منح الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم لدى تناقضه وتعارضه وقانون الاقليم ^(٢٧) ، وفي الصدد نفسه منح حق الفيتو في تعديل الدستور ، إذ لا يمكن اجراء اي تعديل من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقليم ^(٢٨) ، كما ان اي تعديل اخر مرهون بموافقة ثلاث محافظات ^(٢٩) . ويعتقد الباحث ان العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم تتخذ منحى سياسي يكرس مبدأ التوافق والتقاسم كعامل ضمان وفق مسوغات محورها الحقوق القومية والخوف من عودة الدكتاتورية .

المطلب الثاني اختصاصات الوزارة على المستوى المحلي

بعد استغرافنا بالحديث عن اللامركزية السياسية والعلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم ، نتجه الى مستوى اخر والذي بدوره يمثل مظهراً لممارسة السلطة في العراق على ضوء اللامركزية الادارية ^(٣٠) ، وهي المحافظات . حيث نص الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ على المحافظات كمستوى اخر تتكون منها الحكومة الاتحادية في المادة (١١٦) ، ^(٣١) كما خصص الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور تنظيم المحافظات التي لم تنتظم بإقليم ، إذ اشارت المادة (١٢٢ / اولاً) منه بان المحافظات تتكون من ، الاقضية والنواحي ، والقرى ، كما منحها الدستور صلاحيات ادارية ومالية واسعة لتقوم بإدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ^(٣٢) ، وقد اوعز الدستور للمشرع العادي تنظيم قانون لانتخاب مجلس المحافظة والمحافظ ^(٣٣) اذ تم اصدار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ^(٣٤) ، بيد ان الدستور الدائم قد أعطى العلوية لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لدى التعارض في الاختصاصات مع الحكومة الاتحادية ^(٣٥) . وانطلاقاً مما سبق وفي ضوء الصلاحيات الواسعة الممنوحة لمجلس المحافظة ^(٣٦) ، يرى البعض ان في ذلك إضعاف للوزارة في المركز وتقييد سلطاتها في مقابل التوسع للصلاحيات الادارية اللامركزية ، ومما لا شك فيه ان نية المشرع الدستوري هي لتطبيق مبدأ المساواة الذي سعى الدستور لتحقيقه من خلال تقليل الفارق بين تلك الصلاحيات الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وجعلها في مراكز متساوية ^(٣٧) ، بينما يذهب رأي آخر الى ان السلطة المركزية لم تدع مجالاً للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ممارسة هذه الاختصاصات لما لها من تأثير وهمينة عليها ، خصوصاً تلك المتعلقة بأدارة الغاز الطبيعي والنفط ، كما انها في الوقت ذاته لم تمارس أي اختصاص خارجي او رسم السياسات الصحية

والتعليمية وحتى ادارة الكمارك , بيد ان هذا الرأي يرى ان منح الاولوية للمحافظات غير المنتظمة بأقليم لدى التعارض اتجاه غير محمود كونه يغلب المصالح المحلية على المصالح الوطنية وهذا ما لا يتقبله العقل السليم^(٣٨). وتماشياً مع ما سبق ويرى الباحث ان هذا الاتجاه سيؤدي حتماً الى تشظية السلطة وأضعاف المكانة السياسية للعاصمة في ادارة البلاد. ولا يسعنا في معرض حديثنا هذا الا ان نقف على حدود الآراء السابقة فندها او نتفق معها، من خلال استقراء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨)، وبيان ما اذا كانت تلك الصلاحيات الممنوحة تقيد السلطة المركزية بصلاحياتها او العكس من ذلك، ففي المحور الأول فيما يخص الصلاحيات التشريعية، يذهب بعض فقهاء القانون الاداري، ان القانون اعلاه قد وسع من صلاحيات مجالس المحافظات بخلاف الدستور الذي قصرها على الصلاحيات المالية والادارية، وبالتالي فإن هذا الاتجاه مخالف للدستور، كما ان اصدار الانظمة من صلاحيات مجلس الوزراء حصراً والمنصوص عليها في المادة (٨) من الدستور الدائم^(٣٩). وتماشياً مع ما تم ذكره، يمكن القول ان الدستور فعلاً قد منح المحافظات صلاحيات واسعة تمكنها من ادارة شؤونها وذلك بتأييد المحكمة الاتحادية العليا بقراراتها (٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٣/٦/٢٠٠٨ و(٦ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ٤/٢/٢٠٠٩، (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨ والتي تنص على صلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، كما ان الدستور قد منحها العلوية على الدستور الاتحادي وفقاً للمادة (١١٥)، كما اكدت المحكمة على اولوية تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينهما، ما لم يكن قانون الاقليم او المحافظة المنتظمة في اقليم مخالفاً للدستور فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة^(٤٠). الا ان الواقع التطبيقي يخالف تماماً عما هو عليه، حيث ان هذه الصلاحيات تصطدم بعدة معوقات منها خضوعها لرقابة واشراف مجلس النواب^(٤١)، حيث ان هذا الامر قيد من الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ومن زاوية اخرى يرى البعض ان هذا الامر يثير صبغة التمييز بين المحافظات المنتظمة بإقليم كمحافظات اقليم كردستان^(٤٢) وتجدد الإشارة الى ان مواطن الخلل تمثلت بالتعارض والتداخل بين صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم والحكومة الاتحادية الممثلة بالوزارة، فضلاً عن الخلط ما بين مفهوم الادارة المحلية والتي تتولى مهام ادارية وبين الحكم المحلي ذو الصبغة السياسية، وهذا يتضح جلياً من خلال استقراء الدستور الدائم حيث انه استخدم مصطلحات (حكومات المحافظات، حكومات الاقليم)، وعليه فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لم يبين آلية سن التشريعات المحلية^(٤٣). ولا يفوتنا ان ننوه في معرض حديثنا هذا ان الآليات المرسومة وفق قانون المحافظات المذكور هي آليات تنسيقية وليست رقابية البتة، فهي لا تتضمن الوسائل المطلوبة لغرض حل النزاعات بين المحافظات والهيئات والدوائر والمؤسسات التابعة للوزارات^(٤٤). وعطفاً على ما سبق يلاحظ بان اهم المشكلات التي تعترض تطبيق اللامركزية الادارية هي مشكلة اعتماد المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الموازنة الاتحادية في تمويلها^(٤٥)، بدلاً من استثمار الموارد المحلية وتعزيز قدراتها الذاتية لتوفير خدماتها دون الاعتماد على المركز، فضلاً عن ضعف القدرات الادارية المحلية، وهذا بلا شك يعود الى ان الشخصيات التي تتولى قيادة المحافظات هي سياسية بامتياز، كون قانون الانتخابات قائم على التمثيل النسبي وعليه تشكلت حكومات محلية ائتلافية، وعليه غلب الطابع السياسي على الفني والاداري في اصدار القرارات، كما ان الاخيرة لا يتم التصويت عليها ما لم تمر بمرحلة الاتفاقات التي تتخللها عادة جملة من المشكلات والازمات التي تتبناها الاطراف للتأثير على الطرف الآخر^(٤٦). وحرى بنا ان نؤكد في معرض حديثنا هذا بأن تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها عموماً يخضع لسلطة مجلس النواب وهو ما تقدمنا بذكر بيانه، وهذا يعني ان للأخير السلطة في تعديل اختصاصاته وتحديد زيادة او نقصانها، فضلاً عن حق حل مجالس المحافظات بناءً على تعديل النصوص النافذة او اضافة نصوص جديدة^(٤٧). ويرى البعض ان ذلك مخالف لأحكام الدستور كونه حدد اختصاصات البرلمان على سبيل الحصر في المادة (٦١) ولم تكن ضمنها الرقابة على مجالس المحافظات، وبموجب ذلك لا يمكن اضافة صلاحيات اخرى بقانون عادي، ومن زاوية اخرى فإن هذه الصلاحية مخالفة لما تقوم عليها اسس اللامركزية الادارية من حيث انها تخضع لرقابة الحكومة المركزية في العاصمة وليس لمجلس النواب، إذ ان هذا الامر يجعل مجالس المحافظات رهينة لتصرف الكتل السياسية^(٤٨). ويرى الباحث انه من خلال هذا النص يمكن تصور حجم الخلل الذي ينشئ جراءه، وهو بلا شك يحول من قيمة العمل الخدمي والاداري الذي تضطلع به مجالس المحافظات وخروجه ليصبح جزء من العمل السياسي، وبالتالي خضوعه الى المحسوبيات والتوافقات السياسية، وهذا يعني بطبيعة الحال امكانية تعرضه للخلافات السياسية والتي تنعكس بصورة سلبية على الواقع الخدمي والاداء الحكومي ككل. ونتيجة للتوترات وعدم تجديد ولاية مجالس المحافظات بعد انتهاء المدة القانونية لها^(٤٩) وتعذر اجراء الانتخابات المحلية نتيجة للمشكلات بين المركز والمحافظات، دفع البرلمان الى تمديد عملها^(٥٠). وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا

بموجب قرارها ذو العدد (١١٧/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠٢١/٥/٢، بناءً على الطعن المقدم لإلغاء المادتين (٤ و ١٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٠ لسنة ٢٠١٨) المعدل، والمتضمنة استمرار مجالس المحافظات في أداء عملها، حيث قضت المحكمة بإلغاء نص المادتين المذكورتين وفقاً من قانون التعديل الثالث لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم كونه يخالف الاسس الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي والذي يمنح الشعب ممارسة حقوقه في التصويت والانتخاب^(٥١). وقد صوت البرلمان على التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢ لسنة ٢٠١٨) (٥٢)، بموجب القانون (٢٧ لسنة ٢٠١٩)، حيث نص على إلغاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ومجالس الاقضية والنواحي التابعة لها^(٥٣). وعليه تم الطعن بفقرة القانون المتقدم ذكره امام المحكمة الاتحادية العليا، حيث قضت الأخيرة وبموجب قرارها المرقم (١٥٥/اتحادية/٢٠٢١) وموحداتها (١٥٧، ١٦٠، ١٦١، ١٦٨....، ١٧١ / ٢٠١٩) و(٥ / اتحادية / ٢٠٢١) في ٢٠٢١/٦/٢ بأن مجالس المحافظات ووجودها ضرورة دستورية وفق نص المادتين (١١٦) و(١٢٢ / ثانياً، رابعاً) من الدستور الدائم، باعتبارها احد ركائز النظام الاتحادي و دعامة اللامركزية الادارية^(٥٤). ويرى الباحث ان مسألة تعطيل عمل مجالس المحافظات، سيلقي بظلاله على خدمات تُكلم المحافظات بصورة سلبية، حيث كان الأحرى بالمشروع ايجاد مواطن الخلل واجراء الانتخابات أسوة بمحافظات الاقليم التي تخضع الى قانون الاقليم، مما يخلق فجوة بين الخدمات المقدمة من محافظات الاقليم، وتلك المقدمة من المحافظات غير المنتظمة بأقليم. كما ان الاشكاليات والتضارب بين الاختصاصات المركزية التي تمارسها الوزارة ومجالس المحافظات مرجعها الى ان غالبية نصوص الدستور العراقي اسست وفق انتقائية في التعامل مع نصوصه ومواده من قبل القوى السياسية، وقد انتقلت هذه الانتقائية كعدوى الى القوانين العادية، إذ تم تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مرتين خلال سبع سنوات، كما ان الغموض والتضارب في الدستور ادى الى التباين في الاجتهادات في التفسير وبالتالي الازباك والتنازع^(٥٥). ولا يفوتنا ان ننوه في معرض حديثنا هذا بأنه فضلاً عن الاسباب السالفة الذكر فإن ضعف التنسيق بين الحكومة الاتحادية الممثلة بالوزارة والحكومات المحلية أدى الى غياب الموائمة في السياسة العامة للدولة وتنفيذها، على وجه الخصوص في النظام الفيدرالي، إذ ان عمل الحكومة الاتحادية بأستساق مع الوحدات الأخرى ضروري لتحقيق اهداف البرنامج التنفيذي^(٥٦).

خاتمة:

بعد ان بحثنا مهام الوزارة الاتحادية والمشاركة في الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ في نظام التوافق السياسي، توصلنا الى ما يأتي:

اولاً: الاستنتاجات

- ١- وجود تناقض في منح الاختصاصات الحصرية الممنوحة للحكومة المركزية وتلك الممنوحة للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ من حيث :
- أ- منح السلطة الاتحادية حق ادارة الشؤون الخارجية، ومن ثم منح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الحق بأ إنشاء مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الخارجية، مما ادخل السلطة الاتحادية في حالة تنازع مع الاقليم.
- ب- منح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم صلاحية تنظيم قوى الامن الداخلي كالامن والشرطة والحرس، بيد ان الدستور الدائم قد منح هذه الصلاحيات ابتداءً للسلطة الاتحادية وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها.
- ٢- جاءت عبارة (السلطة الاتحادية) مبهمه غير واضحة فهي لم تبين اذا ما كانت تعني الوزارة (رئيس مجلس الوزراء واعضائه) او رئيس الجمهورية بالإضافة الى الوزارة، حيث ان هذا الامر قد ادخل السلطة المركزية في حالة تنازع لممارسة هذه الاختصاصات، سيما في المجال الخارجي.
- ٣- عدم وضوح النص الدستوري رقم (١١٢) حول أحقية الحكومة المركزية في ادارة النفط، اذ ان النص الدستوري قد قصر ادارة النفط على الحقول الحالية، ولم يذكر ادارة الحقول المستقبلية مما ادى الى تصدير كميات وادارة النفط والغاز الطبيعي من اقليم كوردستان دون العودة للحكومة المركزية في ذلك، للحقول التي عقيبت الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.
- ٤- اقتصر ذكر ادارة النفط والغاز الطبيعي دون ان يمتد الى المعادن الأخرى.
- ٥- تشكل المناطق المتنازع عليها طيفاً واسعاً من الاثنيات والقوميات وقد نص الدستور الدائم عليها في المادة (١٤٠)، كما انه في الوقت ذاته ذكر محافظة كركوك دون بيان المناطق الأخرى.
- ٦- لم يتم حسم مسألة المناطق المتنازع عليها، والتي تتطلب اجراء الاستفتاء، وبسبب عدم توافق الفرقاء، بقيت هذه المسألة معلقة لغاية الان.

- ٧- خلط المشرع الدستوري العراقي بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية من خلال منحه اختصاصات عين تلك الممنوحة للاقاليم .
- ٨- تناقضت هذه الاختصاصات ايضاً بين الاختصاصات الممنوحة للحكومة الاتحادية .
- ٩- منح الدستور الدائم المحافظات غير المنتظمة بأقليم الصلاحيات الادارية والمالية لغرض ادارة شؤونها , بيد ان الواقع التطبيقي قد جعل موازنة المحافظات تابعة للموازنة الاتحادية , وبالتالي عدم اعتماد المحافظات على انتاجها , وبالتالي اثره على الاداء للمستوى المحلي .
- ١٠- يخضع مجلس المحافظة لأن لرقابة مجلس النواب , وبالتالي فإن التوافقات السياسية داخل البرلمان لها الاثر الكبير في بقاء المجلس من عدمه.
- ١١- أيعاز المشرع الدستوري للمشرع العادي تنظيم قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم , ادى الى ان يكون أسير للتوافقات السياسية , حيث تم تعديله ثلاث مرات , كما تم تعطيله والغاءه , وهو ماتصدت لهذا المحكمة الاتحادية العليا كونه يمثل ضرورة دستورية.
- ثانياً: التوصيات**
- بعد ان استعرضنا أهم النتائج المترتبة على تأثير نظام التوافق السياسي على مهام الوزارة الاتحادية والمشاركة , نوصي بما يلي :
- ١- رفع التعارضات ما بين الاختصاصات الحصرية وتلك الممنوحة للاقاليم , والمحافظات غير المنتظمة بأقليم , اذ تُهيب المشرع الدستوري بما يلي:
- ٢- ان المادة (١١٠/ اولاً) اعطت الحق للسلطة المركزية لرسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي عليه نقترح الغاء الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢١) التي تضمنت الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حق انشاء مكاتب في السفارات والبعثات لمتابعة شؤونها الثقافية .
- ٣- المادة (١١٠/ ثانياً) اعطت الحق للسلطة الاتحادية وضع سياسة الأمن الوطني وهذا اختصاص حصري , وعليه نقترح الغاء الفقرة (خامساً) من المادة (١٢١) التي تمنح لإقليم تنظيم قوى الأمن الداخلي .
- ٤- نقترح تعديل نص المادة(١١١) بأن تكون ((ان النفط والغاز وسائر الثروات الطبيعية هي ملك كل الشعب العراقي))
- ٥- تعديل المادة (١١٢) والتي ذكرت إدارة النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية من الحقول الحالية , نقترح تعديلها لتكون ((١٢٢/ اولاً : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج والمعادن الطبيعية من الحقول الحالية والحقول المستقبلية مع حكومات الأقاليم ...)).
- ٦- تعديل نص المادة (١١٥) والتي ضيق من تطبيق القوانين الاتحادية , ووسعت تطبيق قانون الاقليم والمحافظات نقترح ان تكون ((ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية و الاختصاصات المشتركة يترك للحكم فيه للمحكمة الاتحادية العليا)) .
- ٧- إلغاء الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢١) والتي تعطي الحق لسلطة الأقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المسائل التي لا تدخل في اختصاصات السلطة المركزية.
- ٨- نقترح تعديل الفقرة ثالثاً من نص المادة (١٢٢) المتضمنة انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة , ويكون التعديل ((ينتخب المحافظ بالاقتراع العام السري المباشر من قبل أبناء محافظته , ويعتبر الرئيس التنفيذي في المحافظة , لممارسة صلاحياته وفقاً لنظام اللامركزية الادارية)) .
- ٩- تعديل الفقرة خامساً) من نص المادة (١٢٢) المتضمنة بعدم خضوع مجلس المحافظة لرقابة اية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ويكون التعديل ((يخضع مجلس المحافظة الى رقابة مجلس النواب , اسوة بأعضاء السلطة التنفيذية , وتتطبق عليهم ذات الشروط في الرقابة , وتقدير المسؤولية)).
- ١٠- الغاء نص المادة (١٢٥) كونها لا تتسجم مع نظام اللامركزية الادارية , وكما يبدو ان المشرع قد خلط بين مفهوم اللامركزية السياسية و الادارية , ولهذا اثره السلبي في مطالبه المكونات المنضوية تحت نص المادة (١٢٥) بالاستقلال الاداري والسياسي .

الهوامش

- (١) المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة لسنة ٢٠٠٤ " نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي ديمقراطي تعددي، ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية وبين الحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على اساس اصول العرق او الاثنية او القومية او المنصب "

- (٢) تنص المادة (١١٠) في دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ على " أولاً : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وادارتها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية والخارجية السيادية. ثانياً : وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمن أمن حدود العراق والدفاع عنه. ثالثاً : رسم السياسة المالية والجمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته. رابعاً : تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان. خامساً : تنظيم امور الجنسية والجنس، والاقامة وحق اللجوء السياسي. سادساً : تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد. سابعاً : وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. ثامناً : تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمن مناسب لتدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، ووفقاً للقوانين والاعراف الدولية. تاسعاً : الاحصاء والتعداد العام للسكان".
- (٣) المادة (٢١ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٤) اسماعيل علوان عبود التميمي ، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق - جامعة النهرين ، ٢٠١٥ ، ص ٤٤ .
- (٥) المادة (٩) من مشروع اقليم كردستان في ١٢/٨/٢٠١٦ تنص ، "اولاً - استطلاع رأي الاقليم مثل عقد اي اتفاقية بين الحكومة الاتحادية وبين اية دولة او جهة اجنبية من شأنها المساس بأوضاع او حقوق اقليم كردستان القائمة حالياً او مستقبلاً. ثانياً : للإقليم وفي الحدود التي تختص بسن القوانين ضمنها، والتي تخرج عن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، الحق بعقد اتفاقيات مع حكومات اقاليم الدول الاجنبية. ثالثاً : للإقليم وفي الحدود التي يختص بسن القوانين ضمنها، والتي تخرج عن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، الحق بعقد اتفاقيات مع الدول الاجنبية بموافقة الحكومة الاتحادية، والتي ليس لها حجب موافقتها دون مبررات قانونية وقنعة".
- (٦) المادة (١٨) من نظام رئاسة مجلس الوزراء لإقليم كردستان العراق، رقم (١ لسنة ٢٠٠٦) ، المنشور في وقائع كردستان ، بالعدد (٦٢) ، في ٢٧/٨/٢٠٠٦ .
- (٧) المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (٨) المادة (١٣ / اولاً / ثانياً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ : "اولاً: يُعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة، وبدون استثناء. ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم، او اي نص قانوني اخر يتعارض معه " والتي تنص "
- (٩) وليد غالب جبار الموسوي ، واقع اللامركزية السياسية في العراق واثاره المستقبلية ، دار انكي للطباعة والنشر ، الطبعة الاولى ، ٢٠٢١ ، ص ١٢٤ ، ص ١٢٥ .
- (١٠) المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- (١١) ومنها الموقف حول ميناء مبارك الكويتي، إذ تناقضت التصريحات ما بين وزير الخارجية آنذاك في عام ٢٠٠٨، والناطق الرسمي للحكومة العراقية، وبلا شك ان هذا الامر يمثل مظهراً من مظاهر إضعاف دور الدولة الخارجي، وبالتالي مصدراً لتوليد الازمات والتوترات داخل النظام السياسي ، وليد غالب جبار الموسوي ، واقع اللامركزية السياسية في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٢٢ .
- (١٢) اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، مصدر سابق ص ٤٧ .
- (١٣) اسماعيل التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، مصدر سابق، ص ٤٧ .
- (١٤) المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة لعام ٢٠٠٤ .

(١٥) شيماء محمود فرحان، اشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ،

العدد ٦٢ ، ص ٤٤ ، بحث منشور على الموقع www.vomustansiriyah.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٢ .

(١٦) المادة (١١٤ / اولاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(١٧) المادة (١١٠ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(١٨) المادة (١١٢ / اولاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(١٩) اسماعيل التميمي ، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، مصدر سابق ، ص ٧٣ ، ص ٧٤ .

(٢٠) تصاعدت تيارات الاتهامات بين الحكومة المركزية والاقليم، بناءً على ابرام عقود دون علم وموافقة المركز حيث ابرم الاقليم على ضوء

ذلك اكثر من (٤٠) عقداً مع عدة شركات اجنبية كان دورها يتضمن استخراج واستكشاف النفط. ، وازاء هذا الامر اتخذت الحكومة

الاتحادية قرارها بعدم تسديد مستحقات شركات النفط المنتجة في الاقليم، نقلاً عن ، صافيناز محمد احمد ، هل بات استقلال كردستان واقعاً

؟ مركز الاهرام للدراسات الاستراتيجية على الموقع الالكتروني acpss.ahram.org.eg/news/16344.asp .

(٢١) اقراري المحكمة الاتحادية المرقمين (٥٩ / اتحادية / ٢٠١٢) وموحدتها (١١٠ / اتحادية / ٢٠١٩) بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٥ منشور على

الموقع الرسمي <https://www.iraqFSC.iq> .

(٢٢) المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٣) المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٤) اقرار مجلس قضاء اقليم كردستان رقم (١٥١١) في ٢٠٢٢/٥/٣٠ .

(٢٥) د. غازي فيصل مهدي ، الصفحة الرسمية للفييس بوك على الرابط <https://m.facebook.com/story.php?>

(٢٦) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٧) المادة (١٢١ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٨) المادة (١٢٦ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٩) المادة (١٤٢ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٠) تُعرف اللامركزية الإدارية بأنها " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات

في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ومراقبة الحكومة الاتحادية ، سليمان محمد الطماوي ، القانون الاداري (دراسة مقارنة) دار

الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٧ ، ص ٧٨ .

(٣١) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ تنص " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم

ومحافظات لامركزية وادارات محلية " .

(٣٢) المادة (١٢٢ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٣) المادة (١١٢ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٤) نشر في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) في ٢٠٠٨/٣/٣١ المعدل ، حيث تنص المادتين (٧ / ثالثاً) ، (٧ / رابعاً) من قانون

المحافظات غير المنتظمة بإقليم / رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

" تختص المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ

اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، كما يقوم مجلس المحافظة " برسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد

اولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية ، وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة من

قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم " .

(٣٥) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٦) المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣٧) انوري حسن سلمان ، فريد كريم علي ، اللامركزية الإدارية في العراق ما لها وما عليها (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الرافدين

، العدد ٥٥ ، المجلد ١٥ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٢٧ .

(٣٨) زينب عباس محسن ،مدى توافق لامركزية الادارة في العراق مع المبادئ العامة للامركزية الادارية، بحث مقدم الى مؤتمر الاصلاح التشريعي(طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد)مؤسسة النبا للثقافة والاعلام ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، ٢٠١٨ ، بدون رقم صفحة ، منشور بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢١ على الموقع الالكتروني ، <https://annabba.org/arabic/studies/21583> .

(٣٩) لاء عبد الحسن الغزي ، التشريعات المحلية في القانون العراقي ، مجلس المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، بحث منشور ، العدد الثالث ، السنة السابعة ، ٢٠١٥ ، ص ٢٣٢ .

(٤٠) قرارات المحكمة الاتحادية العليا، (٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٣/٦/٢٠٠٨ و(٦ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ٤/٢/٢٠٠٩، (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨ منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqFSC.iq> (٤١) المادة (٢ / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) المعدل .

(٤٢) عمار فاضل حمزة ، المحافظات العراقية وعلاقتها بالمركز بين الواقع العملي والتشريعات القانونية ، قراءة في تجربة عمل مجالس المحافظات منذ عام ٢٠٠٥ حتى الان ، دراسات حول اللامركزية ، الجزء الثاني ، كلية التربية للبنات ، جامعة البصرة ، ٢٠١٢ ، ص ٨١ (٤٣) علي محسن عاصي التميمي ، اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (الواقع والمستقبل) مجلس محافظة بغداد نموذجاً ، دار مكتبة عدنان للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٩ ، ص ١١٧ .

(٤٤) تجدر الاشارة الى ان المحافظين لا يعتكزون على مرجعية قانونية ودستورية، فضلاً عن ذلك ان الصلاحيات الممنوحة للمحافظ فيما يخص توقيع العقود والصرف محدودة وبالتالي فأن ذلك يؤدي بطبيعة الحال الى التأخير في انجاز المشاريع التي تحتاجها هذه المحافظة او المحافظات اعلي محسن التميمي ، اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، المصدر السابق نفسه ، ص ١١٧ .

(٤٥) المادة (٥٢) من قانون لمحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) .

(٤٦) يوسف فواز الهيتي ، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم ، مرتضى للكتاب العراقي ، الطبعة الاولى ص ١٢٨ .

(٤٧) هادي الكعبي ، اسماعيل البديري واخرون ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً لقانون (٢١ لسنة ٢٠٠٨) المعدل، الاشكاليات والحلول (دراسات حول اللامركزية الادارية ، الجزء الأول) ، ٢٠١٢ ، ص ٢٢٦ .

(٤٨) تم النص في التعديل الاخير لقانون المحافظات والذي تضمن " إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لأسباب منها عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي ، والتسبب في هدر المال العام، وفقدان شروط العضوية والاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب او المسؤولية ،" عامر احمد الشمري ، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي) ، الطبعة الاولى، مكتبة زين الحقوقية للطباعة والنشر ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص ٢٢٥

(٤٩) المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

(٥٠) استند مجلس النواب الى نص المادة (١٤ / اولاً) من قانون مجالس المحافظات بالتعديل الثالث بالقانون رقم (١٠ لسنة ٢٠١٨) والذي بموجبه تم الغاء المادة (٤) من القانون السابق، بالإضافة الى قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي الي ينص على " في حالة تأجيل الانتخابات تستمر مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في ادارة شؤونها لحين انتخاب مجالس جديدة "، المادة (٤٦ / ثالثاً) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (١٢ لسنة ٢٠١٨) ، صدر في الوقائع العراقية ، بالعدد ٤٤٩٤ ، بتاريخ ٢٠١٨/٦/٤ .

(٥١) اقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٧/اتحادية/٢٠١٩) في ٢/٥/٢٠٢١ منشور على الموقع الرسمي.

(٥٢) صدر القانون (رقم ٢٨٧ لسنة ٢٠١٩) قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢ لسنة ٢٠١٨) ونشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٥٦٦ في ٩ كانون الأول ٢٠١٩ .

(٥٣) المادة (٤٤ / ثالثاً) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢ لسنة ٢٠١٨) المعدل .

(٥٤) وتذهب المحكمة الى ان الدستور يخص المحافظات ، بالاستقلال المادي والاداري ، كما وعدم خضوعها الى اية هيئة او وزارة او جهة أخرى ، وتماشياً مع ما سبق ، فأن الضرورات الدستورية تقضي الى وقف عمل مجالس المحافظات ، لانتهاء المدد المحددة لها، وليس الغاءها ، على اعتبار ان الغاءها ، سيُعد تكريس للمركزية ان قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٥ / اتحادية / ٢٠١٩) وموحداتها)

الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا .

(٥٥) علي التميمي ، اللامركزية الادارية في العراق بعد ٢٠٠٣ ، ص ١٠٩ ، ص ١١٠ .

(٥٦) امير مالك مليوخ الشيلوي ، اثر السياسة العامة والاداء الحكومي على شرعية النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٥ ، مرجع سابق ، ص ٢٨٦ .

المصادر

• القرآن الكريم

• الكتب القانونية

- ١- امير مالك مليوخ الشيلوي ، الشرعية السياسية ومؤشرات عنصر الانجاز في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٥ ، العراق وحلم الدولة ، دار انكي للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، ٢٠٢١ .
- ٢- سليمان محمد الطماوي ، القانون الاداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٧ .
- ٣- علي محسن عاصي التميمي ، اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (الواقع والمستقبل) مجلس محافظة بغداد نموذجاً ، دار مكتبة عدنان للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٩ .
- ٤- عامر احمد الشمري ، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي) ، الطبعة الاولى ، مكتبة زين الحقوقية للطباعة والنشر ، لبنان ، ٢٠١٣ .
- ٥- هادي الكعبي ، اسماعيل البديري وآخرون ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً لقانون (٢١ لسنة ٢٠٠٨) المعدل ، الاشكاليات والحلول (دراسات حول اللامركزية الادارية ، الجزء الأول) ، ٢٠١٢ .
- ٦- وليد غالب جبار الموسوي ، واقع اللامركزية السياسية في العراق واثاره المستقبلية ، دار انكي للطباعة والنشر ، الطبعة الاولى ، ٢٠٢١ .
- ٧- يوسف فواز الهيتي ، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم ، مرتضى للكتاب العراقي ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠١١ .

• الرسائل والبحوث المنشورة

- ١- اسماعيل علوان عبود التميمي ، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق - جامعة النهدين ، ٢٠١٥ .
- ٢- الاء عبد الحسن الغزي ، التشريعات المحلية في القانون العراقي ، مجلس المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، بحث منشور ، العدد الثالث ، السنة السابعة ، ٢٠١٥ .
- ٣- زينب عباس محسن ، مدى توافق لامركزية الادارة في العراق مع المبادئ العامة للامركزية الادارية ، بحث مقدم الى مؤتمر الاصلاح التشريعي (طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، ٢٠١٨ ، بدون رقم صفحة
- ٤- شيماء محمود فرحان ، اشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٦٢ .
- ٥- عمار فاضل حمزة ، المحافظات العراقية وعلاقتها بالمركز بين الواقع العملي والتشريعات القانونية ، قراءة في تجربة عمل مجالس المحافظات منذ عام ٢٠٠٥ حتى الان ، دراسات حول اللامركزية ، الجزء الثاني ، كلية التربية للبنات ، جامعة البصرة ، ٢٠١٢ .
- ٦- نوري حسن سلمان ، فريد كريم علي ، اللامركزية الادارية في العراق ما لها وما عليها (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الرافدين ، العدد ٥٥ ، المجلد ١٥ ، ٢٠١٧ .

• الدساتير والتشريعات

- ١- دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ .
- ٢- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية المؤقتة لسنة ٢٠٠٤ .

٣- نظام رئاسة مجلس الوزراء لاقليم كردستان العراق رقم (١ لسنة ٢٠٠٦).

٤- قانون النفط والغاز لحكومة اقليم كردستان رقم (٢٢ لسنة ٢٠٠٧)

٥- قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨)

٦- قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (١٢ لسنة ٢٠١٨)

٧- القانون (رقم ٢٨٧ لسنة ٢٠١٩) قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢ لسنة ٢٠١٨)

• المواقع الالكترونية

١- النافذة الالكترونية www.vomustansiriyah.edu.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٢.

٢- النافذة الالكترونية acpss.ahram.org.eg/news/16344.asp تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٢.

٣- د.غازي فيصل مهدي ، الصفحة الرسمية للفيس بوك على الرابط <https://m.facebook.com/story.php?> تاريخ الزيارة

٢٠٢٢/٧/٢.

• القرارات القضائية

١- (٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٣/٦/٢٠٠٨.

٢- (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨.

٣- (٦ / اتحادية / ٢٠٠٩) في ٤/٢/٢٠٠٩.

٤- (٥٩/اتحادية / ٢٠١٢) وموحدتها (١١٠/اتحادية / ٢٠١٩) في ١٥/٢/٢٠٢٢.

٥- (١١٧/اتحادية / ٢٠١٩) في ٢/٥/٢٠٢١.

٦- (١٥٥/اتحادية / ٢٠٢١) وموحداتها (١٥٧ ، ١٦٠ ، ١٦١ ، ١٦٨.... ، ١٧١ / ٢٠١٩) و(٥ / اتحادية / ٢٠٢١) وموحداتها (١٥٧ ،

١٦٠ ، ... ١٦٨ ، ١٧١ / ٢٠١٩) و(٥ / اتحادية / ٢٠٢١) في ٢/٦/٢٠٢١.