آليات معالجة التضارب بين الصلاحيات الإدارية بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

م.م نور علي كاظم
noor.ali@copew.uobaghdad.edu.iq
ماجستير قانون عام
جامعة بغداد / كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة للبنات

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الادارية ، توزيع الصلاحيات ، المحافظات غير المنتظمة في أقليم ، الحكومة الاتحادية .

كيفية اقتباس البحث

كاظم , نور علي , آليات معالجة التضارب بين الصلاحيات الإدارية بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم,مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، آذار ٢٠٢٦, المجلد:١٦ ,العدد:٣.

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

Mechanisms for addressing conflicts of administrative powers between the central government and the provinces not organized within a region

NOOR ALI KADHIM
of Administrative Law Master
College of Physical Education and Sports Sciences for women
University of Baghdad

Keywords : administrative decentralization, distribution of powers, governorates not incorporated into a region, Federal Government.

How To Cite This Article
KADHIM , NOOR ALI , Mechanisms for addressing conflicts of administrative powers between the central government and the provinces not organized within a region ,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, March 2026,Volume:16,Issue 3.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

ABSTRACT

The research addresses the topic of mechanisms for resolving conflicts of administrative powers between the Federal Government (the Center) and the governorates not incorporated into a region in Iraq, in light of the 2005 Constitution and the amended Law of Governorates No. 21 of 2008. The study proceeds from the premise that administrative decentralization was constitutionally established and granted broad powers to the governorates; however, practical application has revealed overlap and conflict in competences, particularly at the boundaries separating the exclusive powers of the Federation from the concurrent (shared) powers, as well as in the process of transferring powers from the federal ministries to the local governments.

الملخص

يتناول البحث موضوع آليات معالجة التضارب بين الصلاحيات الإدارية بين الحكومة الاتحادية (المركز) والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، في ضوء دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ينطلق البحث من كون اللامركزية الإدارية أُقرت دستورياً ومنحت المحافظات صلاحيات واسعة ، إلا أن التطبيق العملي أظهر تداخلاً وتنازعاً في الاختصاصات ، خاصة عند الحدود الفاصلة بين الاختصاصات الحصرية للاتحاد والاختصاصات المشتركة، وكذلك عند نقل الصلاحيات من الوزارات الاتحادية إلى الحكومات المحلية.

المقدمة

شهد العراق بعد عام ٢٠٠٣ تحولاً نحو تبني اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات ضمن إطار الدولة الاتحادية المنصوص عليه في دستور ٢٠٠٥ وقد أُقرت مواد دستورية وقوانين لتنظيم تقسيم الصلاحيات بين السلطة الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا أن التطبيق العملي لهذه النصوص واجه العديد من الإشكالات وولد تضارباً في الصلاحيات بين المركز وتلك المحافظات ، ويُعد هذا التضارب من أبرز التحديات القانونية والإدارية التي تؤثر على مسار بناء الدولة العراقية الحديثة، كونه يمس مبدأ السيادة الشعبية وخدمة المواطنين على المستويين المركزي والمحلي ، ومن هنا تنبع أهمية البحث في آليات معالجة هذا التضارب ضمن إطار القانون العراقي حصراً، عبر تحليل الأسس الدستورية والقانونية ذات العلاقة واستعراض سبل المعالجة المتبعة والمقترحة.

مشكلة البحث

تدور مشكلة البحث في بيان ما هي الآليات القانونية التي اعتمدها العراق لمعالجة تضارب الصلاحيات الإدارية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً لدستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل؟ ويندرج ضمن هذا السؤال الرئيس عددٌ من التساؤلات الفرعية، منها: ما حدود اختصاص كل من المركز والمحافظات بحسب الدستور والقوانين النافذة؟ وما أهم مظاهر التضارب في الصلاحيات بينهما؟ وكيف عالج القضاء والجهات الرقابية والمشرع هذه الحالات من التعارض؟.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحليل النصوص الدستورية والقانونية التي تحكم توزيع الصلاحيات بين المركز والمحافظات، وتشخيص مواضع التعارض والتداخل في الاختصاصات، ومن ثم

استعراض آليات المعالجة التي تم تبنيها في العراق، سواء عن طريق القضاء الإداري أو المحكمة الاتحادية العليا أو من خلال الأجهزة الرقابية والتشريعات التفسيرية الصادرة لمعالجة تلك الإشكالات.

منهجية البحث

ستتبع الدراسة منهجا وصفياً تحليلياً يستند إلى النصوص القانونية العراقية وإلى الأدبيات الفقهية والقضائية ذات الصلة / كذلك تحليل النصوص الدستورية والقانونية وتحديد مدى وضوحها أو غموضها، وبيان كيف ينتج التضارب عند التطبيق، وتحليل أثر تعديلات قانون المحافظات (خصوصًا تعديل ٢٠١٣) في نقل الصلاحيات وتقليل التداخل بين المركز والمحافظة.

هيكلية البحث

لتحقيق أهداف البحث والإجابة عن تساؤلاته، تم تقسيمه إلى مبحثين رئيسيين يتفرع كل منهما إلى مطالب على النحو الآتي:

-المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني لتوزيع الصلاحيات بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ويشتمل على ثلاثة مطالب:

-المطلب الأول: توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

-المطلب الثاني: صلاحيات المحافظات في قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والتشريعات ذات الصلة.

-المطلب الثالث: مواطن تضارب الصلاحيات بين المركز والمحافظات وأسبابها الدستورية والقانونية.

-المبحث الثاني: آليات معالجة تضارب الصلاحيات بين المركز والمحافظات في التطبيق العملي. ويشتمل على ثلاثة مطالب:

-المطلب الأول: دور القضاء (المحكمة الاتحادية العليا والقضاء الإداري) في حسم نزاعات الصلاحيات.

-المطلب الثاني: دور الهيئات الرقابية والأجهزة التنسيقية في معالجة تضارب الصلاحيات.

-المطلب الثالث: دور التشريعات التفسيرية والتعديلية في حل الإشكالات وتوضيح الاختصاصات.

المبحث الأول

الإطار الدستوري والقانوني لتوزيع الصلاحيات بين المركز والمحافظات

يؤسس دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ للإطار العام لتوزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية ووحدات الإدارة المحلية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) كما جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليوضح ويفصّل صلاحيات تلك المحافظات ضمن نهج اللامركزية الإدارية ، في هذا المبحث سنعرض أبرز الأحكام الدستورية المتعلقة بتقسيم الاختصاصات ثم نحلل أحكام قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وما يرتبط به من قوانين وأنظمة داخلية ، قبل أن نبين أهم مواضع التضارب بين صلاحيات المركز والمحافظات وأسباب ظهورها .

المطلب الأول

توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية في دستور ٢٠٠٥

اعتمد دستور ٢٠٠٥ مبدأ الدولة الاتحادية ، واعتبر المحافظات غير المنتظمة بإقليم جزءًا أساسياً من البنية الاتحادية للعراق فقد نصت المادة (١١٦) من الدستور على أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من "عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية" ، مما يقر مبدأ اللامركزية الإدارية بوصفه أحد أسس الحكم وجاءت المادة (١٢٢) لتؤكد أن المحافظات التي لم تنتظم في إقليم تتمتع بصلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون .[١]

وفيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين المستوى الاتحادي والمستوى المحلي، خصص الدستور الباب الرابع لتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة (١١٠)، والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات الأقاليم والمحافظات في المادة (١١٤) ، ومن أبرز ما تضمنته المادة (١١٠) حصر سلطات سيادية كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطني والمالية العامة ضمن صلاحية الحكومة الاتحادية وحدها ، أما المادة (١١٤) فقد عددت مجالات معينة تكون فيها الاختصاصات مشتركة بين المركز والأقاليم والمحافظات (مثل إدارة الجمارك، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية، ورسم سياسات التنمية وغيرها.[٢]

الأهم في السياق العراقي هو المادة (١١٥) من الدستور، التي وضعت حكماً صريحاً لتفادي النزاعات بين المركز والكيانات المحلية. تنص هذه المادة على أن " كل ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم" ؛ كذلك قررت أنه في حال الخلاف بين القانون الاتحادي والقانون الإقليمي أو المحلي في شأن صلاحية مشتركة تكون الأولوية للقانون الإقليمي أو المحلي، على ألا يتعارض مع الدستور ، وهذا الحكم يكرّس مبدأ تفويض السلطة إلى المستوى المحلي في المسائل

غير المنصوص عليها اتحاديًا، ويعطي أفضلية لقرارات المحافظات عند التعارض في الأمور المشتركة، تعزيزاً لنهج اللامركزية وتجدر الإشارة أيضاً إلى المادة (١٢٣) التي تجيز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين ، بما يوفر مرونة دستورية لإعادة توزيع الصلاحيات عند الحاجة وبالاتفاق.[٣]

ورغم وضوح المبادئ العامة المذكورة ، إلا أن الدستور أحال الكثير من التفاصيل إلى القوانين لتنظيمها. فقد أوجب على مجلس النواب سنّ قوانين لتنظيم صلاحيات المحافظات وهيكل إدارتها ، ومن ذلك قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي صدر تنفيذاً لنص المادة ١٢٢/ثالثاً من الدستور كذلك نص الدستور في المادة (٦٥) على إنشاء مجلس للاتحاد مجلس ثاني للبرلمان يمثل الأقاليم والمحافظات يتولى المشاركة في التشريع وفي مراقبة تطبيق مبدأ الاتحادية، إلا أن هذا المجلس لم يتم تشكيله حتى الآن بسبب تأخر صدور قانونه ، إن عدم تشكيل مجلس الاتحاد أوجد ثغرة في البنية الدستورية، إذ حُرمت المحافظات غير المنتظمة في إقليم من منبر تمثيلي على المستوى التشريعي الاتحادي كان يمكن أن يسهم في حل كثير من الخلافات عبر المشاركة في صنع القوانين والسياسات الاتحادية. وقد أشار الباحثون إلى أن غياب مجلس الاتحاد وغموض بعض النصوص الدستورية كالمادة ١١٥ ساهم في حدوث تقاطعات مع قانون المحافظات النافذ .[٤]

وخلاصة القول أرسى دستور ٢٠٠٥ إطاراً اتحادياً يوازن بين المركز والمكونات المحلية، فمنح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة ، وجعل ما يهمل من صلاحيات اتحادية من حق المحافظات واضعاً بذلك قاعدة دستورية للامركزية بيد أن تحقيق الانسجام بين مستويات الحكم المختلفة اقتضى سنّ تشريعات تفصيلية وقيام مؤسسات مساندة مثل مجلس الاتحاد لضمان التطبيق السليم لتقسيم الصلاحيات وتجنب التنازع ويبرز دور قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في هذا السياق باعتباره القانون الأساسي المكمل للنصوص الدستورية ذات الصلة.

المطلب الثاني

صلاحيات المحافظات في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والتشريعات ذات الصلة

يعد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته الإطار القانوني الرئيس الذي نظم عمل المحافظات وصلاحيات مجالسها التنفيذية والتشريعية ضمن نهج اللامركزية وقد صدر هذا القانون تنفيذًا لمقتضيات الدستور ولمعالجة الفراغ التشريعي في تنظيم الإدارة اللامركزية بعد عام ٢٠٠٣ تعرض هذا القانون لجملة من التعديلات المهمة أبرزها عامي

٢٠١٠ و٢٠١٣ ثم تعديل ثالث عام ٢٠١٨ بهدف توسيع صلاحيات المحافظات ومعالجة الثغرات التي ظهرت عند التطبيق .

١- الهيكل الإداري للمحافظة ومجالسها إذ ينشئ القانون لكل محافظة غير منتظمة بإقليم هيئتين رئيستين هما مجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية محلية والمحافظ بمعاونيه السلطة التنفيذية المحلية ، إضافة إلى المجالس المحلية على مستوى القضاء والناحية ينتخب مجلس المحافظة من قبل أبناء المحافظة ويمثل أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن حدود المحافظة وهو المخول بإصدار ما يسمى " التشريعات المحلية " وتشمل القرارات والأنظمة والتعليمات بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ، وهذه نقطة جوهرية، حيث قيد القانون صلاحية التشريع المحلي بحدود الدستور والقانون الاتحادي منعًا لتجاوز المجلس المحلي على الاختصاصات المركزية أو تضارب القوانين كما أخضع القانونُ مجالسَ المحافظات لرقابة مجلس النواب الاتحادي تعزيزاً للرقابة على أدائها.(٥)

٢- اختصاصات مجلس المحافظة حيث فصل القانون اختصاصات مجلس المحافظة في المادة (٧) منه فبالإضافة إلى إصدار التشريعات المحلية المشار إليه، للمجلس صلاحية رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات الاتحادية المختصة وإقرار الموازنة المحلية وخطط التنمية المحلية ورفعها إلى وزارة المالية الاتحادية لدمجها بالموازنة العامة كما يمارس المجلس دورا رقابيا مهما على "جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية" لضمان حسن الأداء، مستثنيا فقط الهيئات القضائية ووحدات الجيش والجامعات باعتبارها خارج نطاق الإدارة المحلية ويُلاحظ أن القانون استثنى أيضًا "الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي" من رقابة المجلس مما يعني بقاء فروع بعض الوزارات أو المؤسسات المركزية العاملة في المحافظة خارج رقابة المجلس المحلي، وبالتالي استمرار تبعيتها للوزارة الاتحادية وهذا يشكّل حدًا لسلطة المحافظة على تلك الدوائر. كذلك خول القانونُ مجلسَ المحافظة صلاحية الموافقة بالأغلبية المطلقة على تغييرات التقسيمات الإدارية مما يمنح المجالس صوتاً في تنظيم هيكل المحافظة الإداري بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية. (٦)

٣- اختصاصات المحافظ السلطة التنفيذية المحلية حيث المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ويتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة حدد القانون مهام المحافظ في إدارة أجهزة المحافظة لضمان تنفيذ السياسات والقرارات المحلية والاتحادية ضمن نطاق المحافظة للمحافظ سلطات إدارية ومالية واسعة، منها تنفيذ قرارات المجلس المحلي بما لا يتعارض مع الدستور

والقوانين وإدارة وتوجيه دوائر المحافظة ، وإعداد مشروع الموازنة المحلية، والإشراف على الأمن المحلي (عدا القوات المسلحة) حيث أعطاه القانون سلطة على الأجهزة الأمنية المحلية بالتنسيق مع الجهات الاتحادية المختصة كذلك فوّض القانون المحافظ صلاحية تعيين بعض الموظفين المحليين (الدرجات المتوسطة والدنيا) وتثبيتهم وترقيتهم وفق الضوابط بينما يعين أصحاب "المناصب العليا " (كالمديرين العامين في المحافظة ورؤساء الأجهزة الأمنية) بالتنسيق مع الجهات الاتحادية المعنية ، وهذه الأحكام تعكس محاولة المشرع خلق توازن بين تمكين المحافظات من إدارة كوادرها ومواردها البشرية من جهة ، وبين الإبقاء على قدر من الإشراف المركزي على التعيينات الحساسة من جهة أخرى.

٤- الموارد المالية للمحافظة: نظّم قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الموارد المالية للمحافظات بحيث تشمل مخصصات من الموازنة الاتحادية ، إضافة إلى إيرادات محلية من الضرائب والرسوم والخدمات والاستثمار والتبرعات لكن أهم مورد فعلي يبقى التمويل المركزي عبر الموازنة العامة، وهو ما أبقى اعتماد المحافظات مالياً على الحكومة الاتحادية بشكل كبير ، ويذكر أن القانون واستنادًا للدستور استثنى واردات النفط والغاز من موارد المحافظات (كونها ثروة وطنية تدار اتحادياً) هذا الأمر كان محل جدل بين بعض المحافظات المنتجة للنفط والحكومة المركزية، إلا أن النص الدستوري في المادة (١١١) حسم الموضوع بأعتبار النفط والغاز ملكاً لكل الشعب العراقي .

٥- العلاقة بين المحافظة والوزارات الاتحادية: حاول القانون ترسيم حدود العلاقة بشكل يضمن درجة من الاستقلال للمحافظة ، فنص مثلاً على أن رسم السياسة العامة المحلية يتم "بالتنسيق مع الوزارات المعنية" ، أي لا بشكل انفرادي كما ألزم المحافظ بتنفيذ السياسة العامة المرسومة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة ، مما يعني استمرار خضوع الأمور السيادية والاستراتيجيات الوطنية لمرجعية المركزوفي المقابل أتاح القانون للمحافظات المشاركة في إدارة بعض الملفات التي كانت مركزية، حيث قرر تعديل عام ٢٠١٣ نقل صلاحيات عدد من الوزارات الخدمية إلى المحافظات (مثل الصحة، التربية، البلديات، العمل والشؤون الاجتماعية وغيرها) لتعزيز اللامركزية وقد شرع فعلياً منذ عام ٢٠١٥ بنقل الصلاحيات التنفيذية في ثماني وزارات إلى حكومات المحافظات وفق آليات تدريجية ، بناءً على ما جاء به التعديل الثاني للقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الصادر عام ٢٠١٣، وجاء في الأسباب الموجبة لذلك التعديل أنه شرع لأجل معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية بما يمكنها من إدارة شؤونها ، وبالفعل

عزز هذا التعديل سلطات المحافظات في مجالات عدة، منها منح مجالس المحافظات حق الإشراف على الدوائر الفرعية للوزارات ونقل تبعية بعض الدوائر الخدمية لتكون تحت إدارة المحافظة مباشرة ورغم ذلك ، بقيت هناك مجالات أساسية خاضعة للمركز تماماً وفق المادة ١١٠ دستور.[٧]

٦- النظام الداخلي للمجالس المحلية يوجب القانون على كل مجلس محافظة وكل مجلس محلي (في القضاء أو الناحية) وضع نظام داخلي ينظم عمله الداخلي (إجراءات الجلسات، انتخاب اللجان، آلية التصويت... إلخ) ، ورغم أن هذه الأنظمة الداخلية ليس لها تأثير مباشر خارج نطاق عمل المجلس، إلا أنها يجب ألا تتعارض مع قانون المحافظات والقوانين النافذة ، أي تجاوز في هذه الأنظمة للصلاحيات المقررة قانوناً يمكن الطعن فيه قضائياً من قبل الجهة المختصة أو من قبل المتضررين وبالتالي فإن النظام الداخلي لكل مجلس يمثل أداة تنظيمية داخلية لكنها لا تستطيع منح المجلس صلاحيات إضافية أو إنقاصها عما حدده القانون الاتحادي. ومن التشريعات ذات الصلة أيضاً قانون مجلس النواب وتشكيلاته وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب الذي نظم جانب الرقابة البرلمانية على أداء مجالس المحافظات. فالمادة ٢/ثانيًا من قانون المحافظات تخضع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب ، وقد تبلور ذلك في الواقع عبر لجنة الأقاليم والمحافظات البرلمانية التي تتابع شؤون الحكومات المحلية، إضافة إلى صلاحية مجلس النواب في استجواب المحافظين أو رؤساء المجالس المحلية عند الحاجة، بل وإمكانية قيامه بحل مجلس محافظة في حالات محددة.

يتضح مما تقدم أن قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل حاول ترجمة مبادئ الدستور إلى آليات عملية لتنظيم صلاحيات المحافظات. ومع ذلك، ظهرت عدة ثغرات وتقاطعات أثناء التطبيق العملي، بعضها ناتج عن عدم اتساق بعض أحكام القانون مع النصوص الدستورية، وبعضها الآخر نتج عن تداخل الاختصاصات بين القوانين القطاعية (الخاصة بالوزارات) وبين قانون المحافظات، فضلاً عن استمرار ثقافة المركزية التي جعلت بعض الوزارات تقاوم نقل الصلاحيات إلى المحافظات كل ذلك أدى إلى نشوء حالات من التضارب والتنازع في الصلاحيات، وهو موضوع المطلب التالي.

المطلب الثالث

مواطن تضارب الصلاحيات بين المركز والمحافظات وأسبابها

رغم الوضوح النسبي لنصوص الدستور وقانون المحافظات في رسم معالم الاختصاصات، برزت على أرض الواقع عدة حالات لتضارب الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، ويمكن تحديد أبرز مواطن هذا التضارب في ما يلي :-

١- التشريع المحلي مقابل التشريع الاتحادي منح الدستور وقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجالس المحافظات حق إصدار التشريعات المحلية في كل ما يدخل ضمن الشؤون المحلية وبما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية ويبدو أن هذا النص ولّد إشكالية حدودية فما تعتبره المحافظة شأناً محليا قد تراه السلطة الاتحادية أمراً عاماً يجب توحيد تنظيمه على مستوى الدولة وقد حصلت حالات أصدرت فيها مجالس محافظات قرارات محلية ذات طابع تشريعي (مثل أنظمة خاصة بتنظيم الأسواق أو بفرض رسوم محلية أو تنظيم إدارة الموارد المحلية) فاعترضت عليها وزارات اتحادية بحجة تجاوز الصلاحيات أو مخالفة القانون الاتحادي النافذ ، مثال ذلك إصدار بعض المجالس قرارات بفرض رسوم إضافية على خدمات الكهرباء أو الوقود ضمن المحافظة، ومردّ هذه المشكلة يعود إلى ضبابية الخط الفاصل بين التشريع المحلي المباح والتشريع الوطني الحصري، خاصة في ظل عدم وجود قانون يحدد بشكل قاطع موضوعات التشريع المحلي وقد أشار القضاء العراقي إلى هذه الإشكالية عند نظره في دعاوى تتعلق بمدى مشروعية بعض القرارات المحلية ، وكانت المحاكم هي الفيصل في تقرير دستورية أو قانونية تلك التشريعات المحلية من عدمها. [٨]

٢- الإشراف الإداري على الدوائر الاتحادية في المحافظات إذ منح تعديل قانون المحافظات عام ٢٠١٣ صلاحيات أوسع للمجالس والمحافظين في الإشراف على فروع بعض الوزارات الخدمية في المحافظات ونقل تبعية بعضها إلى الحكومات المحلية ، غير أن بعض الوزارات لم تتقبل التنازل عن سلطاتها بسهولة، مما أوجد تضاربًا في ممارسة الصلاحية فمثلاً، بعد نقل صلاحيات وزارة التربية إلى المحافظات، أصبحت مديريات التربية تخضع من ناحية إدارية ومالية للمحافظة، لكن وزارة التربية الاتحادية بقيت تعتبر نفسها صاحبة اليد العليا في رسم سياسات التعليم ووضع المناهج وتعيين كبار المسؤولين التربويين. هذا التشابك أدى إلى نزاعات حول حق التعيين والنقل والمحاسبة لموظفي تلك الدوائر ، هل يخضعون للمحافظ أم للوزير المختص؟ وفي بعض الحالات تدخلت لجنة التنسيق العليا بين المحافظات أو حتى رئاسة الوزراء لحلحلة هذه الإشكالات عبر إصدار تعليمات توضح حدود كل طرف ، على أن الأصل قانوناً صار أن "

المحافظ يمارس إشرافه على الدوائر الممولة مركزياً والتي نقلت صلاحياتها إلى المحافظة " وفق الضوابط الاتحادية .[٩]

٣- الصلاحيات المالية وإعداد الموازنة حيث تعد كل محافظة مقترح موازنتها وترفعه إلى وزارة المالية الاتحادية لدمجه بالموازنة العامة ، ولكن القرار النهائي لتخصيص الأموال يبقى بيد السلطتين التنفيذية والتشريعية الاتحاديتين وقد حصل تضارب عندما اعترضت مجالس محافظات على تقليص موازناتها أو تعديل أبواب الإنفاق من قبل الحكومة أو مجلس النواب الاتحادي، معتبرة ذلك تجاوزًا على خططها التنموية. بالمقابل ترى وزارة المالية أن من صلاحياتها الدستورية (المادة ١١٠) إدارة الموارد السيادية وتوزيعها بعدالة ، وبالتالي لها تقدير أولوية الإنفاق. نشأ جدل قانوني حول ما إذا كان للمحافظة حق الاعتراض الملزم على التخفيضات في موازنتها أو التحويل في أبوابها. عمليًا، المحافظات غير قادرة على فرض رأيها ماليًا أمام المركز، واضطر بعضها إلى تقديم طعون قضائية أو مخاطبات رسمية للطعن في قانون الموازنة الاتحادية إذا رأت فيه إجحافاً بحصتها لكن المحكمة الاتحادية العليا غالبا ما اعتبرت الموازنة تشريعًا سياديًا من اختصاص مجلس النواب ولا مجال للطعن في تفاصيله إلا ضمن حدود دستورية ضيقة.

٤- إقالة المحافظين وحل المجالس المحلية ، بحسب قانون المحافظات يملك مجلس المحافظة حق إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة في حالات محددة (سوء الإدارة أو فساد أو مخالفة القانون) وللمحافظ حق الطعن على قرار إقالته أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ١٥ يوماً في المقابل ، يملك مجلس النواب الاتحادي حق التصويت على إقالة المحافظين في ظروف معينة بناءً على مقترح رئيس الوزراء ، كما يحق له حل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس أو طلب المحافظ إذا تحقق أحد أسباب الحل (كالإخلال الجسيم بالأعمال أو انتهاك الدستور والقوانين) هذه الصلاحيات المتوازية أوجدت تضارباً ، إذ اعترضت بعض المجالس على تدخل البرلمان بإقالة محافظ منتخب محلياً باعتبار ذلك مساساً باستقلال الإدارة المحلية ، بالمقابل يرى البرلمان أنه يمارس رقابته الدستورية على وحدات اللامركزية لضمان عدم خروجها عن القانون ، وقد طرحت قضية دستورية هذا التدخل على المحكمة الاتحادية التي أقرت حق البرلمان في حل المجالس في حالات محددة كصمام أمان دستوري لكنه مشروط بوجود مبررات قوية وخاضع للطعن أمام القضاء. [١٠]

٥- التداخل في الاختصاصات المشتركة إذ عددت المادة ١١٤ من الدستور عدة مجالات مشتركة كما أسلفنا. المشكلة أن العبارة الدستورية عامة نسبيًا، ولم يُصدر تشريع تفصيلي يبين آليات إدارة هذه الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات. فمثلاً إدارة الجمارك هي

اختصاص مشترك اتحادي–إقليمي (وبالتالي مع المحافظات أيضاً بحكم المادة ١١٥، لكن لا يوجد إطار واضح لدور المحافظات فيه. فهل يحق لمحافظة حدودية كالبصرة مثلًا أن تشارك في رسم سياسات المنافذ الحدودية ضمن نطاقها؟ حالياً تتولى هيئة المنافذ الحدودية الاتحادية هذه المسؤولية مع وزارة المالية ، ودور المحافظة تنسيقي فقط (مثل توفير الدعم اللوجستي) هذا ينطبق على السياسة البيئية والتخطيط العام وغيرها من الأمور المشتركة ؛ إذ بقيت الكلمة العليا للوزارات الاتحادية لعدم صدور قوانين تنظم مساهمة المحافظات عملياً وعليه حصل نوع من الفراغ التشريعي الذي نتج عنه إما شلل في ممارسة الصلاحية المشتركة على المستوى المحلي أو نزاع عندما تحاول المحافظة ممارسة صلاحية مشتركة دون تنسيق كافٍ مع الوزارة .[١١]

يرى الباحث من جملة ما سبق، يمكن إجمال أسباب تضارب الصلاحيات في العراق بعد ٢٠٠٨ بالآتي: (أ) وجود غموض أو فراغ تشريعي في تفصيل بعض المواد الدستورية والقانونية المتعلقة بتوزيع الاختصاص (ب) تأخر أو عدم صدور تشريعات مكملة (مثل قانون المجلس الاتحادي وتنظيم الاختصاصات المشتركة) ، (ج) استمرار تطبيق بعض القوانين المركزية القديمة الصادرة قبل ٢٠٠٣ والتي تتعارض مع فلسفة قانون ٢٠٠٨/٢١ ولم يتم تعديلها بالكامل ، (د) مقاومة إدارية من قبل بعض الوزارات والهيئات الاتحادية لفكرة نقل الصلاحيات، إما بسبب الخشية من تفكيك وحدة الدولة أو حفاظاً على النفوذ البيروقراطي المركزي ، (هـ) عدم رسوخ ثقافة اللامركزية وضعف الكوادر المحلية أحياناً مما أدى إلى سوء استخدام الصلاحيات المحلية وتجاوزها حدود القانون، وبالتالي نزاعات مع المركز. كل هذه العوامل مجتمعة أوجدت الحاجة إلى آليات فعالة لحل تلك النزاعات والتضارب.

المبحث الثاني

آليات معالجة تضارب الصلاحيات بين المركز والمحافظات في التطبيق

نظراً للطبيعة المعقدة للعلاقة بين المركز والمحافظات في دولة اتحادية ناشئة التجربة كالعراق، كان من الضروري تفعيل آليات متعددة لمعالجة النزاعات التي تنشأ حول الصلاحيات ، وقد تكفلت المنظومة القانونية العراقية بعدة أدوات في هذا الصدد، يمكن تصنيفها ضمن ثلاثة مجالات رئيسية : الآليات القضائية (عن طريق المحكمة الاتحادية العليا والقضاء الإداري)؛ والآليات الرقابية والإدارية عن طريق الأجهزة المختصة كالهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وديوان الرقابة المالية وجهات الرقابة البرلمانية ، وأخيراً الآليات التشريعية التفسيرية من خلال

تعديلات القوانين وصدور قوانين جديدة لتوضيح نقاط الغموض ، في هذا المبحث، سنعالج كل مجموعة من هذه الآليات في مطلب مستقل، مع بيان أمثلة تطبيقية لكل منها.

المطلب الأول

دور القضاء في حسم نزاعات الصلاحيات (المحكمة الاتحادية العليا والقضاء الإداري)

يتصدر القضاء الدستوري والإداري واجهة آليات حل النزاعات في النظم الاتحادية، كونه الحكم الفصل في تفسير القواعد الدستورية والقانونية عند الخلاف. وفي العراق، أناط الدستور بالمحكمة الاتحادية العليا مهمة جوهرية في هذا المجال، كما يضطلع القضاء الإداري (مجلس الدولة ومحاكم القضاء الإداري) بدور مهم في معالجة القرارات المتنازع عليها. ويمكن تفصيل دور كل منهما كما يلي:

١- المحكمة الاتحادية العليا إذ نصت المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ومن أهمها " الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية " كما تختص بالفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين المحافظات أو بين الأقاليم ، وكذلك بالفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الأقاليم والمحافظات ، هذه النصوص تضع أي خلاف رسمي على الصلاحيات بين محافظة والحكومة المركزية ضمن الولاية القضائية الحصرية للمحكمة الاتحادية العليا ومن الناحية العملية، شهدت المحكمة عدة دعاوى تتعلق بتفسير مدى سلطة جهة معينة في مقابل جهة أخرى. على سبيل المثال، لجأت بعض المحافظات إلى المحكمة للطعن في قرارات أو تشريعات اتحادية رأت أنها تنتقص من صلاحياتها المكفولة دستورياً كذلك قدمت الحكومة الاتحادية طعوناً ضد بعض قرارات مجالس المحافظات بحجة تجاوزها نطاق authority المرسوم قانوناً.[١٢]

وقد أرست المحكمة الاتحادية عبر أحكامها مبادئ مهمة لضبط العلاقة منها تأكيدها أن الدستور منح المحافظات صلاحيات أصلية واسعة لا يجوز للقوانين الاتحادية تقييدها إلا بحدود ما رسمه الدستور ، وأن أي قانون يتعارض مع هذا المبدأ يكون معرضاً للإبطال لمخالفته المادة ١١٥ من الدستور كما فسرت المحكمة المادة (١١٥) في إحدى قراراتها مؤكدةً أن التشريعات المحلية لها الأولوية في المسائل المشتركة شرط عدم تجاوز الدستور، ومن جهة أخرى، قضت المحكمة في حالات معينة ببطلان تصرفات صدرت عن مجالس محافظات رأت أنها مخالفة

للقوانين الاتحادية النافذة أو تخرق مبدأ وحدة الدولة. مثال ذلك قرارها بإلغاء إحدى قرارات مجلس محافظة اعتبرت المحكمة أنه تجاوز فيها حدود سلطته التشريعية وأصدر ما يخالف قانوناً اتحادياً نافذاً (القضاء الإداري أيضًا تبنّى النهج نفسه كما سيأتي) ، وفي شأن حل المجالس، نظرت المحكمة في دستورية قرار البرلمان بحل مجالس المحافظات عام ٢٠١٩، وبرغم عدم صدور حيثيات مفصلة فإن اتجاه الآراء أشار إلى أن الموضوع ذو طبيعة دستورية وكان يستلزم تعديلًا دستورياً أو تفسيراً واضحاً من المحكمة بشأنه .[١٣]

علاوة على ذلك للمحكمة الاتحادية دور استباقي عبر تفسير نصوص الدستور بناءً على طلب الجهات المخولة. وقد طُلب من المحكمة مثلًا تفسير نطاق كلمة " التشريعات المحلية " و "الإشراف والمراقبة " الواردة في الدستور، لتوضيح ما إذا كانت تمنح مجالس المحافظات سلطة سن قوانين محلية بالمعنى الضيق أم مجرد أنظمة وتعليمات ، وأسهمت هذه التفاسير في إزالة بعض اللبس الذي يكتنف توزيع الصلاحيات كما أن أحكام المحكمة باتة وملزمة لجميع السلطات ، مما يعني أن حكمها في أي نزاع صلاحيات يفرض حلًا نهائياً يتعين على الطرفين (المركز والمحافظة) الالتزام به وتنفيذه.[١٤]

٢- القضاء الإداري إذ يشمل القضاء الإداري العراقي مجلس شورى الدولة (المسمى حديثًا مجلس الدولة) والمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا. ويختص بالنظر في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الحكومية، سواء كانت اتحادية أو محلية. وعليه، إذا صدر قرار إداري من قبل محافظ أو مجلس محافظة متجاوزاً سلطته أو من قبل وزير أو جهة اتحادية ماساً بصلاحيات المحافظات، يستطيع صاحب المصلحة المتضرر أن يطعن بهذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري. مثلاً، حين يصدر المحافظ قرارًا بإعفاء مدير دائرة اتحادية في المحافظة دون وجه حق، يحق للموظف المقال الاعتراض أمام القضاء الإداري بدعوى أن الإعفاء تجاوز للصلاحيات المقررة قانوناً (على اعتبار أن بعض الدوائر ما زال من صلاحية الوزير المختص) ، وقد نظرت المحاكم الإدارية في عدة حالات من هذا النوع ، أبطلت في بعضها قرارات محلية لعدم الاختصاص، وفي حالات أخرى أبطلت قرارات وزارية لعيب تجاوز السلطة عندما كان القانون قد فوّض تلك الصلاحية للمجالس المحلية.[١٥]

كذلك يلجأ القضاء الإداري للنظر في المنازعات الانتخابية للمحافظات وحلّ المجالس وإقالة أعضائها فحين قرر مجلس النواب حل مجلس محافظة ما، تمكن ثلث أعضاء المجلس المنحل من تقديم اعتراض إلى المحكمة الإدارية العليا وفق قانون المحافظات ، وتقوم المحكمة العليا الإدارية هنا بمراجعة مشروعية قرار الحل من الناحية الإدارية (مدى صحة الإجراءات

واستيفاء الأسباب المذكورة في القانون) وإن كان البعد الدستوري من اختصاص الاتحادية العليا وبالفعل حصل ذلك عام ٢٠١٩ حيثُ دمت طعون أمام المحكمة الإدارية العليا بخصوص حل مجالس المحافظات، لكن المحكمة ردتها لكون قرار البرلمان كان ذا طبيعة تشريعية عامة وليس قراراً إدارياً فردياً قابلاً للطعن أمامها.[١٦]

المطلب الثاني

دور الهيئات الرقابية والأجهزة التنسيقية في معالجة تضارب الصلاحيات

إلى جانب القضاء، وفّر النظام القانوني العراقي آليات غير قضائية لمعالجة وتصويب ما يطرأ من تضارب في الصلاحيات بين المركز والمحافظات، من أبرز هذه الآليات الرقابة البرلمانية والإدارية وهيئات التنسيق بين المركز والمحافظات، إضافة لبعض الأجهزة المستقلة المعنية بالرقابة على الأداء الحكومي. نستعرض فيما يأتي أهم تلك الأدوار:

١- تشكيل لجنة الأقاليم والمحافظات في مجلس النواب، والتي تختص بمتابعة شؤون الإدارة المحلية. تقوم هذه اللجنة بمراجعة التقارير الواردة من مجالس المحافظات، وتعقد الاجتماعات الدورية مع مسؤولي المحافظات لمناقشة التحديات أي تضارب يحصل يمكن أن يصل كشكوى أو طلب تحقيق إلى هذه اللجنة التي قد تصدر توصيات لحله.

٢- استخدام المجلس لصلاحياته في الاستضافة والاستجواب: حيث استضاف البرلمان مراراً محافظين أو رؤساء مجالس محافظات للاستفهام حول قضايا خلافية أو خروقات. ومارس أيضًا حقه في استجواب بعض المحافظين حول ملفات فساد أو تجاوزات، ما أدى أحياناً إلى سحب الثقة عن محافظين أو مطالبة القضاء باتخاذ اللازم هذه الآلية الرقابية تجبر الحكومات المحلية على احترام حدود صلاحياتها تحت طائلة المساءلة أمام السلطة التشريعية الاتحادية.[١٧]

٣- الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات حيث أوجب التعديل الثاني لقانون ٢٠٠٨/٢١ عام ٢٠١٣ إنشاء هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين ، تختص هذه الهيئة بالنظر في شؤون المحافظات وإداراتها المحلية وتنسيق العمل بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها في علاقتها مع الوزارات تجتمع الهيئة دوريًا (كل شهرين وفق القانون) بدعوة من رئيسها، مع إمكانية دعوة الوزراء المعنيين أو من يراه رئيس الهيئة ضرورياً عملياً، لعبت هذه الهيئة دوراً هاماً كمنصة حوار وتنسيق لحل كثير من التقاطعات بين قرارات المحافظات وسياسات الوزارات فمثلاً، إذا نشأ خلاف بين محافظة ووزارة حول صلاحية معينة (كتعيين مدير دائرة أو تنفيذ مشروع مركزي في المحافظة)، يُطرح الموضوع

في اجتماع الهيئة بحضور رئيس الوزراء، ويتم الاستماع للطرفين والوصول إلى صيغة حل وسط أو توجيه من رئيس الوزراء يحسم المسألة. وباعتبار أن قرارات الهيئة تصدر بتوافق ومشاركة الجميع، فهي تمثل آلية ودية وتوفيقية أكثر منها إلزامية، لكن ثقل وجود رئيس الحكومة على رأسها يكسب توصياتها قوة تنفيذية. وقد أصدرت الهيئة عدة توصيات تم تعميمها كقرارات لمجلس الوزراء لضمان التزام الوزارات بها، ومنها مثلاً التأكيد على نقل بعض الدوائر الخدمية تبعيتها إلى المحافظات وفق المدد المحددة قانونًا، أو تشكيل لجان مشتركة بين وزارة معينة والمحافظات لحل الإشكالات القطاعية.(١٨)

إن وجود هذه الهيئة أوجد قناة اتصال مباشر بين الحكومات المحلية والمركز، ما قلل الحاجة أحياناً للجوء إلى وسائل أو قضائية ، ورغم أن الهيئة ليست منصوصًا عليها في الدستور، إلا أنها مثال على الحلول الإدارية المبتكرة لسد الثغرات في توزيع السلطة ويلاحظ أن أداء الهيئة كان يتأثر بشخصية رئيس الوزراء ونهجه في دعم اللامركزية؛ فكلما كان رئيس الحكومة مؤمناً بتقوية الإدارات المحلية، أعطى مجالس الهيئة صلاحيات أوسع واستجاب لتوصياتها بسرعة، والعكس صحيح.(١٩)

٥- الإجراءات التنفيذية المباشرة من السلطة الاتحادية أحياناً تلجأ السلطة التنفيذية الاتحادية (مجلس الوزراء أو رئيسه) إلى قرارات إدارية عليا لحل النزاع. من ذلك مثلاً إصدار رئيس مجلس الوزراء أوامر ديوانية أو تعليمات تلزم جهة اتحادية معينة بتمكين المحافظات من صلاحية ما تنفيذا للقانون حصل ذلك حين تأخر بعض الوزراء في نقل الصلاحيات للبلديات والصحة، فأصدر رئيس الوزراء آنذاك تعميمًا بموجب صلاحياته يأمر بالتنفيذ الفوري لنقل الصلاحيات وفق المادة ٤٥ من قانون المحافظات ، وفي حالة أخرى، لما تصاعد خلاف بين محافظة والبنك المركزي حول إدارة ملف القروض للمشاريع الصغيرة في المحافظة، تدخلت الأمانة العامة لمجلس الوزراء كوسيط وأعدّت مذكرة تفاهم بين الطرفين تنظم التعاون، اعتمدها المجلس بقرار رسمي. مثل هذه التدخلات التنفيذية السريعة تكون ضرورية لمنع تعطيل المرافق العامة أو الخدمات نتيجة التجاذب بين المستويات الإدارية .(٢٠)

بالنظر إلى ما تقدم، نجد أن الرقابة والتنسيق أديا دوراً تكميلياً هاماً بجانب القضاء ، فالقضاء يصدر أحكامًا نهائية لكن بعد حصول النزاع وتصعيده، أما آليات الرقابة والتنسيق فتهدف لاستباق النزاع أو احتوائه إداريًا في مهده. وقد أكدت التجربة العراقية أن وجود منصة كالهيئة التنسيقية أتاح حل العديد من الإشكالات بروح التفاهم بدلًا من تحويلها إلى أزمة دستورية أو قضائية. كما أن تهديد المجلس النيابي بالتدخل أو حله لمجلس متعثر شكّل عامل ردع

للمجالس كي لا تتجاوز صلاحياتها أو تتقاعس عن واجباتها ، وفي المجمل، فإن هذه الأدوات أسهمت في تقليل الاحتقان بين المركز والمحافظات وحلحلة الكثير من التعارضات بطريقة إدارية سلسة.

المطلب الثالث

دور التشريعات التفسيرية والتعديلية في حل الإشكالات وتوضيح الاختصاصات

لا تقتصر معالجة تضارب الصلاحيات على الإجراءات القضائية والإدارية فقط ، بل تمتد أيضاً إلى المعالجات التشريعية عبر سن قوانين جديدة أو تعديل القائم منها بغية إزالة أسباب الخلاف وتوضيح الغموض. وقد شهد العراق خلال السنوات اللاحقة لإقرار دستور ٢٠٠٥ سلسلة من التشريعات استهدفت تعزيز اللامركزية وتدارك الثغرات التي ظهرت مع تطبيقها فيما يلي أبرز أوجه الدور التشريعي في هذا الصدد:

١- تعديلات قانون المحافظات (رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨): كما مرّ بنا، أدخل مجلس النواب عدة تعديلات جوهرية على هذا القانون، كان كل منها يستجيب لمشاكل عملية أفرزها التطبيق:

- التعديل الأول لعام ٢٠١٠ (القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠): ركز على تعديل بعض الإجراءات الانتخابية للمجالس المحلية وتوضيح آليات انعقادها لم يتناول التعديل الأول مسألة توسيع الصلاحيات كثيراً، لكنه كان خطوة أولى في تقييم التطبيق المبكر للقانون.[٢١]

- التعديل الثاني لعام ٢٠١٣ (القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣): يُعد الانعطافة الكبرى حيث وُسِّعت صلاحيات السلطات المحلية بشكل غير مسبوق تضمن هذا التعديل حوالي ٥٣ مادة معدلة أو مضافة، ومن أبرز ما جاء فيه: نقل صلاحيات ٨ وزارات خدمية للمحافظات، تأسيس الهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات ، منح مجالس المحافظات حق الإشراف المباشر على الأجهزة المحلية، تمكين المحافظ من صلاحيات كانت مع الوزراء، زيادة حصة المحافظات من الإيرادات (مثلاً تخصيص نسبة من إيرادات المنافذ الحدودية لها) وغير ذلك وقد جاء التعديل الثاني بعد ٥ سنوات من تطبيق القانون الأصلي، مما مكّن المشرّع من تشخيص النواقص بشكل أفضل بالفعل ساهمت هذه التعديلات في حل جزء مهم من التضارب عبر نقل سلطات كانت محل نزاع إلى جهة واحدة واضحة وتقليل الازدواج في الإدارة.[٢٢]

- التعديل الثالث لعام ٢٠١٨ (القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨): تناول مسائل محددة مثل تنظيم مدة عمل المجالس بعد تأجيل الانتخابات المحلية، وبعض الإجراءات المتعلقة باختيار المحافظين في حال شغور المنصب. يمكن القول إنه كان تعديلًا فرضته الضرورات الواقعية أكثر من كونه معالجة لتضارب الصلاحيات، لكنه في جانب منه حاول ترتيب أوضاع

الحكومات المحلية لحين إجراء انتخابات جديدة، مما جنب حدوث فراغ إداري أو نزاع على الشرعية المحلية.[٢٣]

هذه التعديلات التفسيرية والتكميلية أوضحت الكثير من النقاط التي كانت مبهمة ، على سبيل المثال قبل ٢٠١٣ لم يكن واضحاً وضع دوائر التربية والصحة وغيرها، فجاء التعديل وحسم بأنها تنقل للمحافظات. أيضاً حسم التعديل الثاني أحقية المحافظات بموارد معينة وتعزيز استقلالها المالي ، ومع كل تعديل كانت تُرفق أسباب موجبة تبين هدف التشريع وهو غالباً " معالجة النواقص التي ظهرت من خلال التطبيق وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية ، وهكذا لبى المشرع جزءً كبيراً من متطلبات سد الثغرات بتعديل القانون الأساسي للإدارة المحلية.

٢- تشريعات أخرى ذات طابع تفسيري أو تنظيمي وإلى جانب قانون المحافظات، صدرت قوانين وتنظيمات ساهمت في رسم حدود العلاقة بين المركز والمحافظات بشكل أكثر دقة:

- مشاريع قوانين قيد الدراسة: مثل مشروع قانون مجلس الاتحاد فرغم عدم إقراره حتى الآن، وان تكوينه واختصاصاته وتنظيمه يكون بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب ، إلا أن مسوداته المتعاقبة تضمنت تصوراً لدور هذا المجلس في حل النزاعات الاتحادية – المحلية ، حيث يمنح المشروع مجلسَ الاتحاد صلاحية النظر في مشاريع القوانين المتعلقة بالأقاليم والمحافظات وإبداء الرأي الملزم حيالها، مما سيشكل عند إقراره أداة وقائية لتجنب تشريع أي قانون اتحادي قد ينتقص من صلاحيات المحافظات بدون موافقتها كذلك قد يعطي مجلس الاتحاد صلاحيات رقابية أو استشارية فيما يخص التنسيق بين المركز والمحافظات.[٢٤]

- التشريعات الخاصة بالمجالس المحلية الصغيرة ، مثل تعديل قانون البلديات جميعها يُعاد النظر فيها لضمان توافقها مع الصلاحيات الجديدة للمحافظات وعدم تعارضها مع قانون ٢١ المعدل فمثلًا كانت البلديات تعمل بموجب قانون يعود لعام ١٩٦٤ يعطي صلاحيات واسعة لوزارة البلديات؛ بعد ٢٠٠٨ عُدِّل قانون البلديات بشكل ينسجم مع نقل الصلاحيات للمديريات العامة للبلديات في المحافظات وجعل ارتباطها بالمحافظ. وهكذا أزيل تعارض كان يمكن أن ينشأ لو بقي قانون البلديات القديم نافذًا بالتوازي مع قانون المحافظات (وقد ألغى قانون ٢١ فعليا تلك القوانين القديمة في المادة ٥٣ منه).[٢٥]

٣- التفسيرات الصادرة من مجلس شورى الدولة ، بالإضافة للتشريع، يستعين الجهاز الحكومي بأداة "التفسير الرسمي" عبر مجلس الدولة إذ كثيراً ما توجه الوزارات أو المحافظات استفسارات لمجلس الدولة حول تفسير نص قانوني غامض يمس صلاحياتها، فيصدر المجلس بناءً على ذلك رأياً قانونياً يعتبر ملزماً للجهات الحكومية وقد أصدر مجلس الدولة بالفعل آراء تتعلق بتحديد

الجهة المختصة بمسألة معينة مثال: طُلب منه بيان مدى سلطة مجلس محافظة في إقرار مشروع استثماري يتداخل مع خطة وزارة اتحادية، فكان الرأي أن للمجلس صلاحية الإقرار بالتنسيق مع الوزارة بلا حاجة لموافقة مسبقة منها، مستنداً إلى روح قانون المحافظات هذه التفسيرات وان لم تكن تشريعاً ، لكنها تسد فراغ النص بوصفها تفسيراً رسمياً معتمداً وتفيد بشكل خاص حين يكون تعديل القانون أمراً غير متاح سريعاً، فيأتي الرأي القانوني ليوحّد فهم الجهات للنص المختلف عليه وبالتالي يحل الخلاف.[٢٦]

من خلال ما سبق تتضح أهمية المقاربة التشريعية في ترسيخ حلول دائمة لتضارب الصلاحيات. فالأحكام القضائية وإن حسمت نزاعًا بعينه، تظل آثارها محدودة ما لم تتبلور في نصوص قانونية عامة ، التشريعات التعديلية في العراق كانت استجابة حيوية لمخرجات التطبيق العملي فهي عملية تعلّم مؤسسي حيث يقوم المشرّع بتصحيح الأخطاء وإعادة توزيع السلطة على نحو أكثر عدالة ووضوح كلما تبين له موطن خلل ومع ذلك ، لا تزال هناك حاجة لتشريعات إضافية (كقانون مجلس الاتحاد وقوانين تنظيم الاختصاصات المشتركة) لتحقيق اكتمال البناء القانوني الذي يكفل إدارة مرنة وفاعلة للعلاقة بين المركز والمحافظات دون تصادم. وستتناول الخاتمة توصيات في هذا الشأن.

الخاتمة

في ختام هذا البحث، يمكن القول إن التجربة العراقية في تقاسم الصلاحيات بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تميزت بطابع ديناميكي، انتقلت فيه الدولة من التركيز الشديد للسلطات في الحكومة المركزية قبل ٢٠٠٣ إلى منح صلاحيات متنامية لوحدات الإدارة المحلية بعد ٢٠٠٥.هذا التحول، وإن كان مدفوعاً بنصوص دستورية طموحة، لكنه واجه تحديات واقعية أبرزها حصول تضارب وتداخل في الاختصاصات خلال تطبيق مبادئ اللامركزية.

من خلال التحليل الذي قدم في ثنايا البحث، نوجز أهم النتائج المتوصل إليها كما يلي:

١- وضوح وتأصيل دستوري ولكن تطبيق مربك: وضع دستور ٢٠٠٥ أساساً متيناً لتوزيع الصلاحيات اتحادياً ومحلياً، فنص على اختصاصات حصرية للاتحاد وأخرى مشتركة وجعل ما تبقى للمحافظات، مؤكدا مبدأ الأولوية للمحافظات عند التعارض إلا أن التطبيق العملي لتلك المقتضيات الدستورية شابه ارتباكٌ ناتج عن تأخر المشرع في إصدار قوانين مكملة (مثل مجلس الاتحاد)، وعدم تعديل بعض التشريعات القديمة المتعارضة، مما أدى إلى فجوات تنازعت فيها السلطات الاتحادية والمحلية على الاختصاص.

٢- قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل حيث شكل هذا القانون وتعديلاته اللاحقة الأداة القانونية الأبرز لتنفيذ اللامركزية وقد نجح إلى حد كبير في تحديد صلاحيات المجالس والمحافظين ونقل العديد من المهام إليهم، مما خفف العبء عن المركز. ومع ذلك، كشفت التجربة أن حتى هذا القانون في صيغته الأولى لم يكن كافياً، فاحتاج إلى تعديلات جوهرية أعوام ٢٠١٠ و٢٠١٣ و٢٠١٨ للتكيف مع الواقع كما أن بعض نصوصه ظلت تعاني من الغموض والتأويل المختلف ما استوجب المزيد من التوضيح عبر القضاء أو التعليمات التنفيذية.

٣- مظاهر تضارب الصلاحيات تمثلت أساساً في التشريع المحلي مقابل الاتحادي، تداخل الوصاية الوزارية مع الإدارة المحلية خاصة في الملفات المشتركة، تنازع الصلاحية في التعيينات والإقالات، تضارب القرارات المالية، والخلاف حول حدود الرقابة بين المستويات المختلفة. كل ذلك ظهرت نماذجه في العراق، وكان يتطلب حلًا حالةً بحالة أحياناً لعدم كفاية القواعد العامة وحدها.

٤- تفعيل آليات المعالجة المختلفة أثمر في احتواء النزاعات حيث لعب القضاء دور الحكم النهائي في كثير من النزاعات، فحسم مبادئ أساسية تعزز اللامركزية (كحكمه بأولوية القوانين المحلية في المسائل المشتركة) وفي الوقت عينه أوقف تجاوزات عندما تتعدى المحافظات على صلاحيات المركز خارج إطار الدستور. وأسهم القضاء الإداري في ضبط الأداء اليومي للسلطتين عبر إبطال قرارات خاطئة هنا أو هناك. من جانب آخر، قدّمت الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات نموذجا للعمل التشاركي تحت إشراف الحكومة الاتحادية، مما حل عديدا من الإشكالات بأسلوب ودي وتوافقي كذلك أدّت الرقابة البرلمانية وقرارات مجلس النواب بشأن حلّ المجالس أو إقالة المسؤولين المحليين دوراً ردعياً وتنظيميًا، وإن كان استخدامها يجب أن يتم بحرص شديد نظراً لحساسية التوازن الاتحادي – المحلي. وأخيرًا جاء التدخل التشريعي (بتعديلات القوانين وتفصيل اللوائح) ليعالج جذور المشاكل ويمنع تكرارها بتقنين الحلول ضمن نصوص ملزمة.

٤- ما زالت الحاجة قائمة إلى خطوات إضافية حيث أظهرت الدراسة أن بعض عناصر منظومة إدارة العلاقة بين المركز والمحافظات لم تكتمل بعد. فمثلاً مجلس الاتحاد الذي نص عليه الدستور كغرفة تشريع عليا لتمثيل مصالح المحافظات ما زال غائباً، مما يحرم المحافظات من دور رسمي في صنع التشريعات والسياسات العامة أيضا الاختصاصات المشتركة الواردة في الدستور (المادة ١١٤) لم يصدر قانون خاص بتنظيمها بشكل يرفع اللبس حول كيفية ممارستها،

وبالتالي بقيت ساحة خلاف مفتوحة أضف إلى ذلك الحاجة إلى تعزيز قدرات الحكومات المحلية إداريًا وماليًا لضمان أنها قادرة على الاضطلاع بالمهام المنقولة إليها بكفاءة ودون ارتباك.

بناءً على ما تقدم، يمكن صياغة التوصيات التالية لدعم إطار معالجة تضارب الصلاحيات وتعميق النهج التشاركي في الحكم:

١- استكمال البنيان الدستوري والمؤسسي الاتحادي: بالإسراع في تشريع قانون مجلس الاتحاد وتشكيل المجلس ليكون منبرًا دستورياً يشارك في التشريع والرقابة إلى جانب مجلس النواب وبصلاحيات تضمن تمثيل صوت المحافظات في القوانين الاتحادية، مما يقلل مستقبلاً من صدور تشريعات مركزية مثيرة للجدل على المستوى المحلي. كذلك النظر في إنشاء مجالس إقليمية للتنسيق بين المحافظات المتجاورة لتعزيز التكامل الإقليمي في إطار الدولة الواحدة.

٢- إصدار قانون أو مدوّنة شاملة تنظم الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات (المادة ١١٤ دستور). ينبغي أن يحدد هذا القانون بوضوح دور كل مستوى حكومي في كل مجال مشترك (مثل: البيئة، التخطيط، الجمارك المحلية، السياسة الصحية والتعليمية المشتركة)، ويضع آليات تنسيق ملزمة كلجان مشتركة دائمة لكل قطاع.

٣- مواصلة نهج تعديل التشريعات القطاعية الأخرى لضمان مواءمتها مع قانون المحافظات. فكل قانون وزارة أو هيئة اتحادية يجب مراجعته لضمان عدم احتوائه نصوصًا تتناقض مع ما منحته التعديلات الأخيرة من صلاحيات للمحافظات وفي حال التعارض، يجب أن يحسم بتعديل القانون القطاعي أو إلغائه حيث لزم الأمر ، تنفيذاً لما قررته المادة ٥٣ من قانون المحافظات المعدل التي ألغت أي نص يتعارض مع أحكامه .

٤- تعزيز دور الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ودعمها فنياً من خلال تفعيل اللجان القطاعية المنبثقة عنها، وتزويدها بأمانة فنية قوية من الخبراء القانونيين والإداريين لضمان متابعة تنفيذ توصياتها وتقييم أثرها. كما يقترح جعل اجتماعاتها شهرياً بدل كل شهرين عند الحاجة، وفتح المجال لدعوة رؤساء اللجان التخصصية في مجالس المحافظات لحضور الاجتماعات عند مناقشة قطاعهم، تحقيقاً لمزيد من التفاعل العمودي والأفقي.

٥- تفعيل مبدأ التفويض المتبادل (المادة ١٢٣ دستور) إذ يمكن أحياناً حل التضارب مؤقتاً عبر اتفاق سياسي أو إداري على تفويض صلاحية من طرف لآخر لمدة محددة أو في ظرف محدد فمثلاً إذا ظهرت عدم جاهزية محافظة لإدارة مرفق ما، يمكن أن تفوض إدارته مؤقتاً إلى الوزارة المعنية لحين تأهيل الكوادر المحلية والعكس صحيح، قد تفوض وزارة صلاحية تنظيم نشاط

معين لمحافظة رائدة في هذا المجال وضع أطر تنظيمية لهذا التفويض الاختياري سيضيف مرونة للنظام ويخفف الاحتقان الناجم عن الشعور بمحاولة كل طرف انتزاع الصلاحية من الآخر.

الهوامش

[1]- خالد عليوي العرداوي ، نظرة على اجراء نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بأقليم ، مقال منشور على الموقع الرسمي لمركز الدراسات الاستراتيجية ، جامعة كربلاء https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2015/08/29/%d9%86%d8%b8%d8%b1%d8%a9-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d8%ac%d8%b1%d8%a7%d8%a1-%d9%86%d9%82%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%b5%d9%84%d8%a7%d8%ad%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85/.. ٢٠١٥ ، .

[2]- زهير كاظم عبود ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ، مقال منشور بجريدة الصباح الموقع الرسمي ، ٢٠٢٢ ، https://alsabaah.iq/61340-.html .

[3]- جعفر صادق حسين ، تنازع الاختصاص بين الحكمية الاتحادية والحكومات المحلية في العراق دراسة تحليلية ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ص١١٤ ، ٢٠٢١.

[4]- خالد عليوي العرداوي ، مرجع سابق .

[5]- قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[6]- خالد عليوي العرداوي ، مرجع سابق .

[7]- http://constitutionnet.org/ar/vl/item/lrq-qnwn-ltdyl-lthny-lqnwn-lmhfzt-gyr-lmrtbt-bqlym-rqm-21-lsn-2008-mjls-lnwb-2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المرتبطة بأقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لسنة ٢٠١٣.

[8]- علاء عيسى راضي الجبوري ، التشريع المحلي وأثره على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، مقال منشور على الرابط الاتي https://www.annabaa.org/arabic/rights/41603#:~:text=%D8%A7%D8%B0%20%D9%85%D9%86%D8%AD%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9,%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%B5%D9%84%20%D8%A8%D9%8A%D9%86%D9%87%D9%85%D8%A7%20%D9%81%D9%8A%20%D8%AA%D9%84%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%88%D8%B1 تاريخ الزيارة ٢٠٢٦/٢/١٤.

[9]- أحمد عدنان كاظم، شكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق: رؤية تحليلية في الواقع والطموح ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٥٣، ٢٠١٦، ص ٤٩–٥٧ .

[10]- مناف العبيدي ، الحكومة العراقية تشرع بنقل صلاحيات ٨ وزارات الى محافات في إطار سعيها لتعزيز مبدأ اللامركزية ، مقال منشور في صحيفة الشرق الاوسط ، ٢٠١٥. ، منشور على الرابط الاتي https://aawsat.com/home/article/336261/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D8%B9-%D8%A8%D9%86%D9%82%D9%84-%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%AA-8-%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%B8%D8%A7%D8%AA تاريخ الزيارة ٢٠٢٦/٢/١٩.

[11]- جعفر صادق حسين ، تنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت ، كلية القانون ، ٢٠٢١ ، ص١١٢.

[12]- جعفر صادق حسين ، مرجع سابق ، ص١١٤.

[١٣]- علاء عبيس راضي الجبوري ، التشريع المحلي واثره على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، مقال منشور على شبكة النبأ المعلوماتية ، ٢٠٢٥ ، على الرابط الاتي https://www.annabaa.org/arabic/rights/41603#:~:text=,%D8%AC%D8%B9%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85%20%D9%87%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%B5%D9%84%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85 تاريخ الزيارة ٢٠٢٦/٢/١٩.

[١٤]- اسماعيل علوان التميمي ، التعارض في اختصاصات المحافظات في الدستور العراقي ، دراسات وابحاث قانونية ، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحوار المتمدن ، ٢٠١٦ على الرابط الاتي https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=526185 تاريخ الزيارة ٢٠٢٦/٢/٢٠ .

[١٥]- سلام عبد الله علي ، شيماء صلاح ناجي ، مجالس المحافظات وافاقها المستقبلية ، وقائع مؤتمر كلية القانون ، جامعة بابل / ٢٠٢١ ، ص ١٢-١٥.

[١٦]- ساطع اياس الساموك ، ملوك المحافظات ، جريدة الصباح ١٣ اذار ٢٠١٩ ، مقال يبين نقدياً تجربة الادارات المحلية بعد ٢٠٠٥ .

[١٧]- حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص٧٧.

[١٨]- حسين خلف الربيعي ، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم – دراسة تحليلية، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٢٢٣.

[١٩]- ثائر محمود ذياب ، النظام الاتحادي في العراق ، دار الكتب القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص١٩٠.

[٢٠]- فارس عبد الرحيم حاتم ، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة الكوفة ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ ، ص ١٤٥ ـ ١٧٨.

[٢١]- جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩ مع الاسباب الموجبة المتعلقة بمعالجة اشكاليات الطعن.

[٢٢]- علي عبد الحسين العطية ، اللامركزية ، الادارية في العراق ، بعد دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، دار السنهوري ، ٢٠١٦ ، ص ٧٨.

[٢٣]- علي جبار الخفاجي ، العدالة في توزيع الثروات بين المركز والاقاليم ، بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ٤٥.

[٢٤]- نص الدستور العراقي ، في المواد (١١٥ /١٢٢/١٢٣/١٠٥/١٠٦/٦٥ ، مرجعية التوسع في صلاحيات المحافظات ، التفويض ، قواعد الترجيح في التنازع ، هيئات العدالة الاتحادية ، مجلس الاتحاد .

[٢٥]- جاسم محمد جعفر ، القضاء الاداري في العراق ، دار الكتب القانونية ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٢٠٧.

[٢٦]- عبد الستار بيرقدار ، مجلس الدولة العراقي واختصاصاته الاستشارية ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ١١٩.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : الكتب

١- علي عبد الحسين العطية ، اللامركزية ، الادارية في العراق ، بعد دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، دار السنهوري ، ٢٠١٦.

٢- علي جبار الخفاجي ، العدالة في توزيع الثروات بين المركز والاقاليم ، بغداد ، ٢٠١٩.

٣- جاسم محمد جعفر ، القضاء الاداري في العراق ، دار الكتب القانونية ، بغداد ، ٢٠١٣.

٤- عبد الستار بيرقدار ، مجلس الدولة العراقي واختصاصاته الاستشارية ، بغداد ، ٢٠١٦.

٥- حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ٢٠١٠.

٦- حسين خلف الربيعي ، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم – دراسة تحليلية، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٥ .

٧- ثائر محمود ذياب ، النظام الاتحادي في العراق ، دار الكتب القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢.

٨- جعفر صادق حسين ، تنازع الاختصاص بين الحكمية الاتحادية والحكومات المحلية في العراق ، دراسة تحليلية ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠٢١.

ثانياً:- البحوث المنشورة

١- أحمد عدنان كاظم، شكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق: رؤية تحليلية في الواقع والطموح ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٥٣، ٢٠١٦.

٢- جعفر صادق حسين ، تنازع الاختصاص بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت ، كلية القانون ، ٢٠٢١.

٣- فارس عبد الرحيم حاتم ، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة الكوفة ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢.

ثالثاً:- المقالات

١- خالد عليوي العرداوي ، نظرة على اجراء نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بأقليم ، مقال منشور على الموقع الرسمي لمركز الدراسات الاستراتيجية ، جامعة كربلاء ،
https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2015/08/29/%d9%86%d8%b8%d8%b1%d8%a9-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d8%ac%d8%b1%d8%a7%d8%a1-%d9%86%d9%82%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%b5%d9%84%d8%a7%d8%ad%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85/

٢- زهير كاظم عبود ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ، مقال منشور بجريدة الصباح الموقع الرسمي ، ٢٠٢٢ ، https://alsabaah.iq/61340-.html .

٣- علاء عيسى راضي الجبوري ، التشريع المحلي وأثره على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات ، مقال منشور على الرابط الاتي
https://www.annabaa.org/arabic/rights/41603#:~:text=%D8%A7%D8%B0%20%D9%85%D9%86%D8%AD%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9,%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%B5%D9%84%20%D8%A8%D9%8A%D9%86%D9%87%D9%85%D8%A7%20%D9%81%D9%8A% تاريخ الزيارة

٢٠٢٦,/٢/١٤
20%D8%AA%D9%84%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D
9%88%D8%B1

٤- مناف العبيدي ، الحكومة العراقية تشرع بنقل صلاحيات ٨ وزارت الى محافات في إطار سعيها لتعزيز مبدأ اللامركزية ، مقال منشور في صحيفة الشرق الاوسط ، ٢٠١٥. ، منشور على الرابط الاتي
https://aawsat.com/home/article/336261/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%8
3%D9%88%D9%85%D8%A9-
%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-
%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D8%B9-
%D8%A8%D9%86%D9%82%D9%84-
%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%AA-8-
%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-
%D8%A5%D9%84%D9%89-
%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%B8%D8%A7%
D8%AA

٥- علاء عبيس راضي الجبوري ، التشريع المحلي واثره على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، مقال منشور على شبكة النبأ المعلوماتية ، ٢٠٢٥ ، على الرابط الاتي
https://www.annabaa.org/arabic/rights/41603#:~:text=,%D8%AC%D8%B9%D
9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85
%20%D9%87%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%B5%
D9%84%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85

٦- اسماعيل علوان التميمي ، التعارض في اختصاصات المحافظات في الدستور العراقي ، دراسات وابحاث قانونية ، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحوار المتمدن ، ٢٠١٦ على الرابط الاتي
https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=526185

٧- سلام عبد الله علي ، شيماء صلاح ناجي ، مجالس المحافظات وافاقها المستقبلية ، وقائع مؤتمر كلية القانون ، جامعة بابل / ٢٠٢١.

٨- ساطع اياس الساموك ، ملوك المحافظات ، جريدة الصباح ١٣ اذار ٢٠١٩ ، مقال يبين نقدياً تجربة الادارات المحلية بعد ٢٠٠٥.

رابعاً: الدساتير والقوانين

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والمعدل بالقانون ١٥ لسنة ٢٠١٠ والقانون ١٩ لسنة ٢٠١٣ والقانون ١٠ لسنة ٢٠١٨.
٤- نص الدستور العراقي ، في المواد (١١٥ /١٢٢/١٢٣/١٠٥/١٠٦/٦٥ ، مرجعية التوسع في صلاحيات المحافظات ، التفويض ، قواعد الترجيح في التنازع ، هيئات العدالة الاتحادية ، مجلس الاتحاد .
٥- جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩ مع الاسباب الموجبة المتعلقة بمعالجة اشكاليات الطعن.
٦- برلمان جمهورية العراق، الأسباب الموجبة لقانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (القانون ١٩ لسنة ٢٠١٣), بغداد .
٧- ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لعام ٢٠١٩
٨- هيئة النزاهة الاتحادية، تقرير الإنجاز نصف السنوي ٢٠١٨: دائرة التحقيقات, بغداد
٩- قانون توزيع الموارد المالية الاتحادية رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩، الوقائع العراقية العدد ٤٤٥٠
١٠- مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث، ٢٠٢١

List of Sources and References
First: Books
1- Ali Abdul Hussein Al-Attiyah, Administrative Decentralization in Iraq After the 2005 Constitution, Baghdad, Dar Al-Sanhouri, 2016.
2- Ali Jabbar Al-Khafaji, Justice in the Distribution of Wealth Between the Central Government and the Regions, Baghdad, 2019.
3- Jassim Muhammad Jaafar, Administrative Judiciary in Iraq, Dar Al-Kutub Al-Qanuniyya, Baghdad, 2013.
4- Abdul Sattar Bayraqdar, The Iraqi State Council and its Advisory Functions, Baghdad, 2016.
5- Hanan Muhammad Al-Qaisi, A Concise Explanation of Law No. 21 of 2008 Concerning Provinces Not Organized in a Region, Al-Maaref Press, Baghdad, 2010.
6- Hussein Khalaf Al-Rubaie, Law Concerning Provinces Not Organized in a Region – An Analytical Study, Dar Al-Hikma, Baghdad, 2015. 7- Thaer Mahmoud Dhiab, The Federal System in Iraq, Dar Al-Kutub Al-Qanuniyya, Baghdad, 2012.
7- Jaafar Sadiq Hussein, Jurisdiction Conflict Between the Federal Government and Local Governments in Iraq: An Analytical Study, College of Law, Tikrit University, 2021.
Second: Published Research

1- Ahmed Adnan Kadhim, The Problem of Transferring Powers from the Federal Government to Local Administrations in Iraq: An Analytical Perspective on Reality and Aspirations, Al-Mustansiriya Journal for Arab and International Studies, Issue 53, 2016.
2- Jaafar Sadiq Hussein, Jurisdiction Conflict Between the Federal Government and Local Governments in Iraq, Master's Thesis, Tikrit University, College of Law, 2021.
3- Fares Abdul Rahim Hatem, Administrative Decentralization in Iraq Under the Law of Provinces Not Organized in a Region No. 21 of 2008, Al-Kufa Journal, Volume 1, Issue 2. 2012.

Third: Articles

1- Khalid Aliwi Al-Ardawi, A Look at the Procedure for Transferring Powers from the Federal Government to Local Governments in Provinces Not Organized into a Region, an article published on the official website of the Center for Strategic Studies, University of Karbala. https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2015/08/29/%d9%86%d8%b8%d8%b1%d8%a9-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d8%ac%d8%b1%d8%a7%d8%a1-%d9%86%d9%82%d9%84-%d8%a7%d9%84%d8%b5%d9%84%d8%a7%d8%ad%d9%8a%d8%a7%d8%aa-%d9%85%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85/
2- Zuhair Kadhim Aboud, Jurisdictions of the Supreme Federal Court Article published in Al-Sabah newspaper, official website, 2022, https://alsabaah.iq/61340-.html.
3- Alaa Issa Radhi Al-Jubouri, Local Legislation and its Impact on the Relationship between the Federal Government and Local Governments, article published at the following link: https://www.annabaa.org/arabic/rights/41603#:~:text=%D8%A7%D8%B0%20%D9%85%D9%86%D8%AD%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%DA%D8%A9,%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%B5%D9%84%20%D8%A8%D9%8A%D9%86%D9%87%D9%85%D8%A7%20%D9%81%D9%8A% Visit date: 14/2/2026
4- Munaf Al-Obaidi, "The Iraqi government begins transferring the powers of 8 ministries to governorates as part of its efforts to strengthen the principle of decentralization," an article published in Asharq Al-Awsat newspaper, 2015, available at the following link https://aawsat.com/home/article/336261/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D8%B9-%D8%A8%D9%86%D9%82%D9%84-

%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%AA-8-%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%%D9%89D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%B8%D8%A7%D8%AA

5- Alaa Abis Radhi Al-Jubouri, Local Legislation and its Impact on the Relationship between the Federal Government and Local Governments, an article published on the Al-Nabaa Information Network, 2025, at the following link: https://www.annabaa.org/arabic/rights/41603#:~:text=,%D8%AC%D8%B9%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85%20%D9%87%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%B5%D9%84%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85

6- Ismail Alwan Al-Tamimi, Conflict in the Jurisdictions of the Governorates in the Iraqi Constitution Legal Studies and Research, published on the official website of the Civil Dialogue Foundation, 2016, at the following link: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=526185

7- Salam Abdullah Ali, Shaimaa Salah Naji, Provincial Councils and Their Future Prospects, Proceedings of the College of Law Conference, University of Babylon / 2021.

8- Sati' Ayas Al-Samouk, Kings of the Provinces, Al-Sabah Newspaper, March 13, 2019, an article critically examining the experience of local administrations after 2005.

Fourth: Constitutions and Laws

1- Constitution of the Republic of Iraq of 2005

2- Law of Provinces Not Organized in a Region No. 21 of 2008, as amended. 3- Law No. 21 of 2008, the Law of Provinces Not Organized in a Region, as amended by Law No. 15 of 2010, Law No. 19 of 2013, and Law No. 10 of 2018.

3- The Iraqi Constitution, in Articles (115, 122, 123, 105, 106, and 65), addresses the expansion of provincial powers, delegation, rules of resolving disputes, federal judicial bodies, and the Council of the Federation.

4- The Iraqi Gazette, Issue No. 4147, dated March 9, 2010, with the explanatory memorandum related to addressing appeal issues.

5- The Parliament of the Republic of Iraq, Explanatory Memorandum for the Second Amendment to the Provinces Law No. 21 of 2008 (Law No. 19 of 2013), Baghdad.

6- The Federal Board of Supreme Audit, Annual Report for 2019.

7- The Federal Integrity Commission, Semi-Annual Achievement Report 2018: Department Investigations, Baghdad

8- Federal Financial Resources Distribution Law No. 27 of 2019, Iraqi Gazette, Issue 4450

9- Draft Federal Council Law, Iraqi Council of Representatives, Research Department, 2021