DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

القوانين والاتفاقيات الدولية ومدى اثرها على الاصلاحات الحكومية و توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات في المنظور الدولي و الدستور العراقي 2005

م.م. منعـــم ثاير فارس
كلية الامام الكاظم (علية السلام) للعلوم الاسلامية الجامعة – العراق
الايميل:moring609@gmail.com

الملخص

ان المتجمع الدولي في حالة من التطور المستمر وان عجلة الحياة في سباق مع هذا التطور الذي ينعكس على كل مجالات الحياة ومنها الجانب القانوني . فالدولة وباعتبارها شخصا قانونيا معنويا مهما بالتأكيد لها نصيب من هذا التطور و خصوصا نظامها السياسي و الاداري وقبل كل هذا فان للقانون الدولي حصة كبيرة في التطور المستمر في نصوصه و ظهور قواعد دولية جديدة . ومن اجل ان تستطيع هذه الدول مواكبه عجلة التطور فان القانون الدولي دائما بحاجة الى خلق قواعد قانونية دولية جديدة تساعد على المساح للدول بالتطور و اجراء الاصلاحات و ترسيخ مبدا الا مركزية و توسيع مفهوم نقل الصلاحيات بين الحكومات المركزية و الاقاليم و المحافظات . و الدولة ايضا دائما بحاجة الى الاصلاحات في نظامها السياسي و الاداري ونقل الصلاحيات بين المركز و المحافظات . وعلى هذا الاساس نلاحظ في الوقت الحاضر اتجاه العديد من الدول على تقنين الالية التي يتم من خلالها اجراء الاصلاحات داخل الدولة و بشكل مستمر من خلال طرق عديدة واهما نقل الصلاحيات وقد ظهر هذا التقنين على شكل قوانين قامت بتشريعها العديد من الدول على ان تحرص هذه الدول على مدى مطابقتها للمعايير الدولية التي نصت عليها المعاهدات و الاتفاقيات الدولية و المبادئ العامة للقانون الدولي العام . ونلاحظ انه على المستوى الدولي ان القانون الدولي قد ساهم و بشكل كبير في ترسيخ هذا الاتجاه من خلال عقد العديد من الاتفاقيات الدولية و المعاهدات الدولية التي تساعد على تحقيق هذا الغرض و نرى ان العديد من دول العالم قد حقق طفرة نوعيه على كافة الاصعدة من خلال قيامها بالإصلاحات السياسية و الاقتصادية عن طريق توزيع الصلاحيات فأن هذه الدول قد احتلت مكانة متصدرة من حيث التطور على مستوى العالم بسبب اصلاح النظام السياسي وفقا للمعايير الدولية . واهم العوامل التي ساعدت هذه الدول على نجاحها هو انها قامت بتهيئة الارضية اللازمة لكل هذا عن طريق تشريعها للقوانين ذات العلاقة مستندة بذلك الى القوانين الدولية . مثل ماليزيا و سنغافورة و غيرها من الدول. و نرى ايضا في نفس الوقت هناك بعض الدول قد فشلت في السير بهذا الاتجاه و تحقيق الاصلاحات من خلال نقل الصلاحيات و السبب يعود ان هذه الدول كان غير مهيئه و لا تمتلك الحزمة القانونية التي تساعد على تحقيق الاصلاحات اضافة الى المشاكل الاجتماعية و العقائدية وطبيعة نظامها السياسي ومن امثلتها الاتحاد السوفيتي السابق و كانت من اهم اسباب تفككه هو تطبيق نظام الاصلاحات من خلال نقل الصلاحيات . ومن جهة اخرى فأن الدستور العراقي لسنة 2005 قد جاء ضامنا لهذا الاتجاه من خلال النص على نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية الى المحافظات الغير منتظمة بإقليم و قد تجسد هذا خلال قيام السلطة التشريعية بتشريع قانون مجالس المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 . واجراء التعديلات عليه من اجل تحقيق الاصلاحات الحقيقة من خلال نقل الصلاحيات حيث صدر التعديل الاول رقم (15) لسنة 2010 و من ثم التعديل الثاني رقم (19) لسنة 2013 ومن ثم التعديل الثالث للقانون رقم (10) لسنة 2018 و تشريع كل ما يساعد على تحقيق هذا الغرض .

الكلمات المفتاحية: نقل الصلاحيات، القانون الدولي، الاتحاد الاوربي، الدستور العراقي .المحافظات، تنازع القوانين.

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

International laws and agreements and the extent of their impact on government reforms and the distribution of powers between the central government and the governorates in the international perspective and the Iraqi constitution 2005

Assist. Lect. Muneam Thayir Faris
Imam Al-Kazim College (peace be upon him) for Islamic Sciences University - Iraq
Email: moring609@gmail.com

ABSTRACT

The international community is in a state of continuous development and the wheel of life is in a race with this development, which is reflected in all areas of life, including the legal aspect. The state, as a legal personality, certainly has a share in this development, especially its political and administrative system. Before all this, international law has a large share in the continuous development of its texts and the emergence of new international rules. And in order for these countries to be able to keep pace with the wheel of development, international law always needs to create new international legal rules that help allow countries to develop, undertake reforms, and consolidate the principle of centralization and broaden the concept of transferring powers between central governments, regions and governorates. The state also always needs reforms in its political and administrative system and the transfer of powers between the center and the provinces. On this basis, we note at the present time the tendency of many countries to legalize the mechanism through which reforms are carried out within the state and continuously through many methods and the most important of transferring powers. The extent of their conformity with the international standards stipulated in international treaties and agreements and general principles of public international law.

We note that at the international level, international law has contributed greatly to the consolidation of this trend by concluding many international agreements and international treaties that help in achieving this purpose and we see that many countries of the world have achieved a qualitative leap at all levels through Their political and economic reforms through the distribution of powers, these countries have occupied a leading position in terms of development on the world level because of the reform of the political system in accordance with international standards. And the most important factors that helped these countries to succeed is that they have created the necessary ground for all this by legislating the relevant laws based on international laws. Such as Malaysia, Singapore and other countries.

We also see at the same time, some countries have failed to follow this trend and achieve reforms through the transfer of powers. The reason is that these countries were not prepared and do not have the legal package that helps to achieve reforms in addition to social and ideological problems and the nature of their political system. Among the examples of the former Soviet Union, and one of the most important reasons for its disintegration was the implementation of the system of reforms through the transfer of powers.

Keywords: Transfer of powers, international law, European Union, Iraqi Constitution, Governorates. Conflict of laws.

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

المقدمة

بعد زوال نظام الدكتاتور الذي جسد اكبر مثال للظلم والطغيان و الدكتاتورية المقيتة وتغير النظام السياسي الجديد في العراق بعد عام 2003 والذي يقوم على أساس الفصل الحقيقي بين السلطات والدولة المدنية والقانونية وكذلك انتقال العراق من نظام الحكم المركزي الشديد إلى نظام اللامركزية في أدارة الحكم في الدولة .ولما كان العراق تحت النظام الدكتاتوري ولم يكن هناك فصل حقيقي للسلطات فان اغلب التشريعات كانت تصدر لترسيخ مفهوم المركزية في العراق وهذا من اكبر التبعات والتركات السلبية التي ورثها العراق من النظام السابق . مما شكل عقبة بوجه المشرع العراقي الجديد عند قيامه بتشريع القوانين التي تنقل العراق من المركزية إلى اللامركزية .
وان الأساس الذي يقوم عليه نظام اللامركزية هو توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية .وعلى هذا الأساس ذهب المشرع العراقي إلى تشريع القوانين التي تمهد لنقل الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحافظات الغير منتظمة بإقليم والأقاليم ..
و نظرا لأهمية الاصلاح السياسي عن طريق توزيع الصلاحيات بين الحكومات المركزية و المحافظات و الاقاليم نرى
ان هذا الاتجاه بدا يتفاعل اكثر و اكثر على المستوى الدولي و نلاحظ هذا من خلال التشريعات الدولية والمتمثلة بالاتفاقيات و المعاهدات الدولية التي تعقدها الدول او المنظمات الدولية لترسيخ هذا الاتجاه . و تماشيا مع القوانين الدولية و تزايد رغبة الطبقة السياسية والشعب بالسير في طريق نقل الصلاحيات قام المشرع العراقي بإصدار وتشريع القوانين والتعديلات لهذا الغرض وبعد صدور قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 ومن ثم تبعه التعديل الاول رقم (15) لسنة 2010 ومن ثم الثاني لهذا القانون رقم (19) لسنة 2013 والذي بين كيفية نقل الصلاحيات و بعدها صدر التعديل الثالث رقم (10) لسنة 2018. إضافة إلى النصوص الدستورية التي نص عليها الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 حول الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية والأقاليم .
و نلاحظ ان الاسرة الدولية اخذت على عاتقها تشريع اهم القوانين و التي تتطابق مع المعايير الدولية التي تتصاعد وتيرتها باتجاه التطور من خلال الكم الهائل من الاتفاقيات الدولية و القرارات الدولية التي تحاول الاسرة الدولية ان تخلق نظام دولي اكثر عدالة و ديموقراطية في سبيل النهوض بالمجتمع الدولي برمته بواسطة النظام القانوني الدولي العادل والفعال .
و في الوقت نفسه هناك الكثير من المعوقات التي تواجه تحقيق الاصلاحات على المستوى الدولي و الداخلي والتي تحاول ان تعرقل المضي قدما لتحقيق هذا الهدف .
و لعل اهم هذه المعوقات هو انصدام التشريعات الدولية و المعايير الدولية بالدساتير و القوانين الداخلية للدول هذا من جهة . ومن جهة اخرى بطبيعة النظام السياسي الحاكم للدولة وطبيعة هذا النظام السياسي . وهناك الكثير من الامثلة على مستوى العالم ومنها كوريا الشمالية و سوريا و الكثير من الدول التي هي بعيدة كثيرا عن المعايير الدولية المتمثلة بتوزيع الصلاحيات بين المركز و المحافظات و الاقاليم اضافة الى الكثير من الانظمة الدكتاتورية والتي لا تعترف اصلا بأغلب هذه المعايير الدولية .

ولكن و رغم كل شيء و كل هذه المعوقات نرى ظهور الكثير من القواعد الامرة بهذا الخصوص سواء على المستوى الدولي وكذلك على المستوى الداخلي للدول من خلال قيامها بتشريع القوانين التي تتلائم مع هذا الاتجاه . وكان العراق من بين هذه الدول التي شرعت القوانين من اجل تحقيق الاصلاحات و وفقا للمعايير و القوانين الدولية من خلال النص على هذا في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

لذلك رأيت من باب أولى أن أتناول في بحثي هذا حول موضوع نقل الصلاحيات وما يتبعه أو يسبقه من الإصلاحات لنقل الصلاحيات.

وقد قمت بعمل هذا البحث على النحو الاتى :-

المبحث الاول / مقارنة في توزيع الصلاحيات على المستوى الدولي

المطلب الاول / توزيع الصلاحيات لبعض الدول وفقا للقانون الدولي

المطلب الثاني / توزيع الصلاحيات في قوانين الاتحاد الاوربي

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

المبحث الثاني / توزيع الصلاحيات وفقا للدستور العراقي لسنة 2005 و قانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته
المطلب الاول / توزيع الصلاحيات وفقا للدستور العراقي لسنة 2005
المطلب الثاني / توزيع الصلاحيات وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته
المبحث الثالث / تنازع القانونين و تأثيره على الاصلاحات
الخاتمة

المبحث الأول / مقارنة في توزيع الصلاحيات على المستوى الدولي

المطلب الاول / توزيع الصلاحيات لبعض الدول وفقا للقانون الدولي:

يبقى العامل الديني عامل مؤثر على النظام السياسي و طبيعته هذا النظام و خصوصا اذا كان الدين متشدد او اصلا يميل الى الالحاد . و مدى تأثير الالحاد على طبيعة سياسة الدولة القائمة .(1)

لا شك أن هناك الكثير من الحالات والأمثلة على المستوى الدولي تصلح لان تكون محل دراسة لتوضيح الإصلاحات ونقل الصلاحيات في العالم سوى حققت أهدافها او لم تحقق ولكن يبقى المثال الأشهر والعالق في الأذهان هي سياسة الإصلاح في الاتحاد السوفيتي السابق والمعروفة باسم (سياسة البيريسترويكا).(2)

سياسة البيريسترويكا وهي تعني أعادة البناء وهي برنامج متكامل للإصلاحات الاقتصادية والسياسية والإدارية قام بها الرئيس السوفيتي ميخائيل غورباتشوف بهدف معالجة الاقتصاد السوفيتي والتي رافقتها سياسة أخرى وهي (سياسة غلاسنوست)والتي تعني الشفافية . بعد إن وصل الاتحاد السوفيتي إلى درجة الانهيار وعلى كافة المستويات كان لابد من العلاج الفوري لمعالجة الانهيار .(3)

مما دفع بالرئيس السوفيتي غورباتشوف إلى التفكير والتخطيط لمعالجة الوضع لذلك قرر أن يقوم بحملته الشهيرة والمثيرة للجدل للإصلاح ونقل الصلاحيات فكانت البيريسترويكا تقوم بالأصل على توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والجمهوريات الاتحادية والهدف منها هو تحسين الوضع الاقتصادي والإداري والسياسي في الاتحاد السوفيتي عن طريق إضعاف المركزية التي كانت تسود نظام الحكم آنذاك وتوسيع صلاحيات الجمهوريات .

وكذلك فض المنازعات الدولية على اساس مبدأ الحل السلمي .و بالطرق السلمية و تحسين العلاقات الدولية .(4)

وقد بدأ غورباتشوف بالتفكير لهذه السياسة الإصلاحية منذ توليه الحكم سنة 1985وقرر الاستعانة بفريق من الخبراء السوفييت وفي كافة الاختصاصات لوضع دراسة متكاملة استمرت إلى عام 1987 .وحينها قدم غورباتشوف ورقته الإصلاحية والتي تقوم على ركيزتين الأولى هي سياسة البيريسترويكا والثانية هي غلاسنوست والتي كلاهما تقوم بالأساس على فكرة نقل الصلاحيات من المركز الى الجمهوريات .ولكن الذي حدث ان هذه السياسة (سياسة نقل الصلاحيات) والتي كانت غير مدروسة ولا تحاكي الواقع السوفييتي المرير والمتهالك والذي يعاني المرض في كل مفاصل جسده المنخور . ادت هذه السياسة الى نتائج عكسية واهما انهيار الاتحاد بالكامل من خلال ظهور البيروقراطية والراديكالية في ادارة الحكم وتمرد سلطات الجمهوريات والتي على ما يبدو كانت بفارق الصبر تنتظر هذه السياسة الاصلاحية لتتنفس الصعداء وتكشر عن انيابها ورغبتها بالانفصال دون ان تفكر قط بالغرض المنشود لهذه السياسة وهو الاصلاح لذلك بمجرد تم نقل بعض الصلاحيات من المركز الى الجمهوريات كانت النتيجة هي انهيار اكبر قطب عالمي .

هذا من جانب ولكن في نفس الوقت ومن جانب اخر عندما نرى سياسة الاصلاح التي قام بها مهاتير محمد رئيس الوزراء الماليزي والذي مارس العمل السياسي اكثر من 40 سنة حافلة بالمتغيرات الايجابية ليس فقط في ماليزيا بل حتى في اسيا . قرر مهاتير محمد ان يشق طريقة الاصلاحي للرقي بماليزيا فقام بأعداد دراسة متكاملة حول الاصلاحات والتي كان يعكف على دراستها اكثر من 10 سنوات استطاع ان يقوم بحزمة اصلاحات واسعه اغلبها تقوم على نقل وتوزيع الصلاحيات بين الحكومة والمدن وان من اهم نتائج هذه الاصلاحات ونقل الصلاحيات هي:

1.تحول ماليزيا من دولة زراعية الى دولة صناعية.
2.انخفاض نسبة الفقر في ماليزيا من 52% سنة 1970 الى 5% فقط سنة 2002.
3. ارتفاع متوسط الدخل للمواطن الماليزي1300دولار سنة 1970 الى 9000 دولار سنة 2002

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

4. انخفاض نسبة البطالة الى 3%
5. اصبحت ماليزيا احدى اكبر القوى الاقتصادية في اسيا والعالم ..

لذلك عندما قرر مهاتير محمد اعلان ثورته الاصلاحية في ماليزيا انتظر طويلا الى ان رأى ان الوقت قد حان لأطلاق العنان لهذه الاصلاحات وهذه نقطة جوهرية ادت بالنتيجة الى نجاح الاصلاحات وعلى ما يبدو ان مهاتير محمد كان يعرف جيدا ان هذه الاصلاحات لا يكتب لها النجاح بدون ان يقوم بنقل جزئي للصلاحيات الى المدن . فهي تعرف جيدا كيف توظف طاقاتها المحلية للأخذ بالاقتصاد نحو الانتعاش والتطور (5)...

وهنا في هذا الصدد اذكر مثال اخر على المستوى الدولي وهو مثال غريب وطريف في نفس الوقت وهو ما حصل الى دولة سنغافورة هذه الدولة التي تقع جنوب شرق اسيا هي دولة مصنفه عالميا أندلك من الدول الفقيرة جدا وبعد انفصالها عن المملكة المتحدة عام 1963 بعدها وبشكل مباشر دخلت في اتحاد مع الجارة ماليزيا . (6)

والطريف في الموضوع ان ماليزيا كان قد اعتبرت سنغافورة دولة طفيلية وغير منتجة وهي دولة مستهلكة فقط لذلك قررت عام 1965 فصل سنغافورة عن ماليزيا للتخلص من عبء ثقيل يرهقها ..

ولكن سنغافورة وبعد هذا الطلاق التعسفي قررت ان تعتمد على امكانياتها فتم وضع سياسة مبرمجة ودقيقة للإصلاح في كل المجالات وايضا كان جوهر هذه الاصلاحات هو توزيع الصلاحيات بين الحكومة والمقاطعات الاخرى وبعد صبر وتطبيق دقيق لهذه الاصلاحات اصبحت سنغافورة رابع اكبر مركز مالي في العالم ومن ثم اسرع دولة في العالم من حيث النمو الاقتصادي .ولتحتل ايضا من حيث جودة الحياة الاول اسويا والحادية عشرة عالميا . والقائمة تطول ويعجز اللسان من سرد ما حققته سنغافورة . وكل هذا يرجع الى سياسة الاصلاح ونقل الصلاحيات المبرمج والدقيق الذي طبقته سنغافورة ..(7)

لذلك نلاحظ اننا تناولنا بالمقارنة على المستوى الدولي نماذج لتوزيع ونقل الصلاحيات ونتائج كل منها معا لأخذ ببعض النتائج لهذه المقارنة والمحصلة التي توصلنا لها هي في الحالة الاولى (سياسة البيريستويكا التي طبقت في الاتحاد السوفيتي) ادت الى نتائج عكسية وسلبية جدا ونتج عنها انهيار الدولة بالكامل لأنها كانت لا تتلاءم مع الواقع وغير مدروسة بالشكل الذي يتلاءم مع الوضع الراهن آنذاك . بعكسه ومن جهة اخرى نلاحظ ان نقل الصلاحيات المدروس في ماليزيا وكذلك في سنغافورة قد ادت الى نتائج ايجابية وحققت طفرة نوعية في البلد وعلى كافة المستويات .

المطلب الثاني / توزيع الصلاحيات في قوانين الاتحاد الاوربي:

بعد عام 1990 و مع بدايات انهيار الاتحاد السوفيتي . بدأت في أوربا عملية الاصلاح الحقيقي في تلك القارة العجوز و كانت مسألة الاقليات الوطنية تحتل موقعا ضئيلا في البداية ثم اصبحت ذات اهتمام واسع مع انطلاق الحقبة الجديدة لأوربا .(8)

ان من اهم المشاكل التي تواجهه الاتحاد الاوربي هو توزيع الصلاحيات فأنه و للفترة ليس بالبعيد كانت الامور المفصلية محصورة بين رئيس المجلس الاوربي و بين رئيس المفوضية الاوربية وكان الاستياء يبدو واضحاً ضمن الدائرة الضيّقة وثمّة قول هو هناك هاتفان فقط في بروكسل يمكن لرؤساء الدول من خارج الاتحاد الأوروبي الاتصال بهما: هاتف رئيس المجلس وهاتف رئيسة المفوضية في إشارة إلى الرد الأوروبي على تساؤل هنري كيسنجر عندما كان وزيراً للخارجية الأميركية عن الجهة التي ينبغي الاتصال بها في أوروبا لمناقشة أزمة عالمية.و هذا سبب انزعاج كبير لبعض الدول الاعضاء في الاتحاد مما دفع بعضها بالتفكير مرار بالخروج منه و هذا ما فعلته بريطانيا مؤخرا .(9)

و يعتبر مجلس الاتحاد الاوربي من اهم الاجهزة الادارية للاتحاد الاوربي فله صلاحيات واسعة ضمن المجالات المتعلقة بالركيزة الثانية و الثالثة كالسياسة الخارجية المشتركة و التعاون الامني ..و هذا الامر سبب الكثير من المشاكل داخل الاتحاد نفسه من جهة و من جهة اخرى داخل دول الاتحاد ايضا .و بدأت الكثير من الدول المنظمة للاتحاد بالتذمر من هذه الالية مما دفع قادة الاتحاد الى البحث عن حلول لمعالجة هذا الوضع و كان الطريق الافضل هو الاستمرار بأجراء الاصلاحات المستمرة داخل الاتحاد و تتمثل اهم الاصلاحات هي من خلال تقليص صلاحيات مجلس الاتحاد الاوربي لصالح البرلمان الاوربي .

اضافة الى ان المسائل التي تتعلق بالركيزة الاولى لا يحق لمجلس الاتحاد الاوربي ان يتناولها و البحث فيها الا بناء على طلب من المفوضية الاوربية .(10)

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

و استمرت دول الاتحاد الاوربي بعملية الاصلاح من اجل تطوير الاتحاد و ايضا نلاحظ ان اهم وسيلة اعتمدتها دول الاتحاد الاوربي هي من خلال نقل الصلاحيات بين اجهزة الاتحاد الاوربي و خصوصا من مجلس الاتحاد لصالح المفوضية الاوربية .ومن جهة اخرى نلاحظ ايضا مثال ناجح لحركة الاصلاح و توزيع الصلاحيات في الاتحاد الاوربي من خلال وضعه حزمة قوانين واجبة الاتباع والتي كان لها التأثير القوي على الدول المنضوية فيه والذي انعكس ايجابا و بشكل قوي على حركة الاصلاح على تلك الدول من خلال التزام هذه الدول بالسياسة التي رسمها الاتحاد وفي كافة المجالات والتي تم تقنينها بمجموعة من القوانين و الاتفاقيات مثل السياسة الخارجية و الامنية (PESC) (11) و التعاون الدولي و القضائي للشرطة في المسائل الجنائية (CPJP)(12)
و بفضل هذه الاصلاحات من خلال نقل الصلاحيات نلاحظ حجم التطور السياسي و الاداري داخل الاتحاد الاوربي و الذي انعكس بشكل ايجابي على اقتصاديات دول الاتحاد نفسها و من ثم على القارة الاوربية و العالم كله . و رغم كل هذا نلاحظ الاجتماعات المستمرة والمتكررة لأجهزة الاتحاد الاوربي و كذلك الى رؤساء الاتحاد و الوزراء من اجل البحث بشكل مستمر عن الاليات المناسبة للاستمرار بعملية الاصلاح داخل الاتحاد الاوربي من اجل رفع مستوى التطور و التقدم للدول الداخلة في الاتحاد او للقارة الاوربية و العالم . حيث اثبت ان اهم وسيلة لتحقيق الاصلاحيات هو عن طريق نقل الصلاحيات و توزيعها سواء بين الدول او بين اجهزة الاتحاد نفسه لتحقيق الرقي الاقتصادي و الامان و السلام الدولي وهذا مما جعل الاتحاد الاوربي يحصل على جائزة نوبل للسلام في 12 اكتوبر عام 2012 .

المبحث الثاني / توزيع الصلاحيات وفقا للدستور العراقي لسنة 2005 النافذ و قانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته

المطلب الاول / توزيع الصلاحيات وفقا للدستور العراقي لسنة 2005

أما الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ فقد تناول وبشكل واضح آلية نقل وتوزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وان الدستور قد حاول منذ البداية أن يضع الخطوط والاتجاهات لبيان الإلية التي على أساسها يتم نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحافظات ولكن المشرع العراقي كان ذكيا فقد حاول أن يعالج بعض الأمراض الوبائية السائدة في العالم والتي هي ملاصقة لهذا الموضوع .
وتلافيا للتداخل بين الصلاحيات بين حكومة المركز والحكومات المحلية .فقد عالج الدستور العراقي النافذ هذه الحالة واستبق الأمر فذكر اختصاصات السلطة المركزية في المادة (110) وبشكل واضح جدا.(13)
وفي نفس الوقت فقد أشار في نص المادة (122) الخطوط العريضة لسلطات المحافظات وهيكليتها التنظيمية بشكل واضح جدا . .فقد نصت المادة 122 الفقرة ثانيا من الدستور على منح صلاحيات واسعة للمحافظات لكي تتمكن من أدارة شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية.
وقد ذهب الدستور العراقي ابعد من ذلك حيث أشار في المادة (123) منه إلى أمكانية تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس أيضا ولكن قد رهن هذا بموافقة الطرفين على أن ينظم هذا بقانون (14)
لذلك فقد أجاز الدستور العراقي بتفويض ونقل الصلاحيات من السلطة المركزية الى المحافظات وبالعكس .
وبصريح العبارة فان الدستور العراقي كان في هذه الماديتين (122 و123) كريما جدا و أجاز نقل أو تفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحافظات .
وفي نفس الوقت فأن الدستور العراقي وفي هاتين الماديتين رفع حالة التكبر والتعالي السياسي والسلطوي حين أجاز أن يتم العكس . أي من المحافظات إلى الحكومة المركزية .
وان الدستور العراقي الجديد لسنة 2005 النافذ وبسبب تجارب الماضي القاسية التي كانت دائما ما تسوف وتتحايل على الدستور والقوانين لذلك فقد عالج مثل هذه الحالات و وضع ضمانة مستقبلية وحقيقة وقد اشارت الى هذا المادة (105) من الدستور العراقي
(تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون)
ولم يكتفي الدستور بهذا بل اخذ هذه الضمانة الدستوري بنص دستوري لاحق وهو المادة (106)
من خلال الذهاب الى تأسيس وبقانون خاص هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : -

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

أولاً: - التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .
ثانياً : - التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .
ثالثاً : - ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة .(15)
وبعد ان قام الدستور العراقي بالتمهيد عن طريق هذه الضمانات كان حريصا ان يذكر اختصاصات الحكومة المركزية وقد و تناول الدستور في المادة (110) اختصاصات الحكومة المركزية بشكل واضح حين نص الدستور في هذه المادة على حصر اختصاصات الحكومة المركزية على ما يلي :
تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :
أولاً : - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .
ثانياً : - وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه .
ثالثاً : - رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته .
رابعاً : - تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان .
خامساً : - تنظيم أمور الجنسية والتجنيس والإقامة وحق اللجوء السياسي .
سادساً : - تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .
سابعاً : - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .
ثامناً : - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه .
تاسعاً : - الإحصاء والتعداد العام للسكان..
لذلك نلاحظ من نص المادة(110) فقد حصر المشرع العراقي اختصاصات الحكومة المركزية في هذه الاختصاصات والتي ذكرها بشكل واضح ودقيق ليغلق باب امكانية التداخل في الصلاحيات بين المركز والمحافظات والاقاليم . قد يحدث تنازع بين القوانين الداخلية في الدولة البسيطة أو في الدولة المركبة و هو غير التنازع بين القوانين الدولية .(16)
وتعتبر بصراحة هذه الاختصاصات واسعه ويتيح للحكومة المركزية ان تمسك بالخطوط الرئيسية للدولة وبالتالي فهي تملك مفاتيح الادارة والقيادة والتخطيط ووضع الخطط الاستراتيجية للدولة وفي مختلف الاتجاهات و دون تنازع او تداخل مع أي جهة اخرى والتي من الممكن ان تعيق عمل الحكومة وتعرقل تحقيق اهدافها ...(17)
وقد عزز الدستور العراقي موقف حكومة المركز من حيث الصلاحيات وقرر من وضع اليد على الاختصاصات الخاصة بالثروات باعتبارها ملك لجميع افراد الشعب العراقي وهذا ما اشارت اليه صراحة المادة (112).
أولاً : - تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل عادل يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.
ثانياً : - تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار .(18)
فقد اعطى المشرع العراقي للحكومة المركزية ومن خلال هذا النص الدستوري السلطة التامة لثروات الشعب والية التوزيع ...الخ. بما يضمن تحقيق العدالة بين افراد الشعب العراقي وكذلك اخذ بنظر الاعتبار المحافظات والاقاليم المنتجة للنفط وكذلك التي لحقها ضرر بسبب سياسة النظام السابق ..

اما المادة (113) فقد حصرت الاختصاصات التي تخص الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات بيد الحكومة المركزية . وهذا ايضا من الامور الايجابية لان هذه الاختصاصات تعتبر جزء من

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

تاريخ الدولة بشكل عام . ولكن في نفس الوقت نلاحظ ان الدستور العراقي كان لطيفا جدا مع الاقاليم والمحافظات فقد جعل ادارة هذه الاختصاصات التي نصت عليها المادة 113 بالتعاون بين المركز والاقاليم والمحافظات على ان تنظم بقانون .(19)

ونلاحظ ايضا نموذج اخر لرقي الدستور العراقي وهو دائما يأخذ بالمسارات والاتجاهات الصحيحة وهو ميال الى الاقاليم والمحافظات فنلاحظ ومن خلال نص المادة (114) والتي اشارت الى جملة من الاختصاصات مهمة دون ان تتفرد الحكومة المركزية بتوليها بشكل منفصل . فجعلها مشتركة بين المركز والاقاليم والمحافظات وفي نفس الوقت .فقد نص الدستور العراقي على ان يتم ادارتها (هذه الاختصاصات) بشكل مشترك بين حكومة المركز والمحافظات والاقاليم ..وبما ان الدستور العراقي قد اعطى بعض الاختصاصات بشكل مشترك بين المركز والاقليم او المحافظة ونتيجة لهذا العمل المشترك يمكن ان يبرز هنا التنازع في القوانين لذلك فان المشرع الدستوري العراقي بتفكيره البعيد وذو افق فقد عالج حالات محتملة من تنازع القوانين التي قد تنشأ في هذه الاختصاصات لكونها مشتركة بين المركز والاقليم فنص على اصدار قوانين لاحقة تنظم الية الخاصة بهذه الاختصاصات تفاديا لتنازع القوانين

اما ما نصت عليه المادة (115) من الدستور فيمكن اعتبارها نقطة تحول ديموقراطية حقيقة و حضارية وتدل على رقي وتكامل الدستور العراقي فقد اشار الدستور في هذه المادة وبشكل صريح بان أي اختصاصات لم ينص عليها الدستور العراقي فهي من اختصاصات الحكومات المحلية بل فقد ذهب ابعد من ذلك ونص على ان الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم فأعطى الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة وجود خلاف بينهما وهنا استطاع المشرع العراقي عن طريق الدستور من غلق ثغرة مهمة وهي تنازع القوانين بين الحكومتين . ولولا هذا النص الدستوري لكان تطبيق نقل الصلاحيات سوف يخلق لنا حالة من تنازع القوانين والتي تعتبر من الناحية القانونية هي بمثابة سرطان يصعب استئصاله او تجاوزه

لذلك نلاحظ ان الدستور العراقي كان واضحا في نصوصه فقد نص في المواد (122) و(123) على الخطوط العريضة لصلاحيات المحافظات وكذلك نص في المادتين (105و106)على ضمانة حقيقة للتطبيق وبخصوص الصلاحيات فقد حصر الصلاحيات التي ذكرها في المادة 110 من اختصاص الحكومة المركزية فقط . اما الصلاحيات التي ذكرها في المواد (112 و113 و114) فقد جعلها مشتركة بين حكومة المركز وحكومات الاقاليم والمحافظات وفي حالة اختلاف التشريعات او النصوص في هذه المواد ترجح قوانين المحافظات وهذا ما اشارة اليه صراحا المادة (115) من الدستور .

المطلب الثاني / توزيع الصلاحيات وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته

توزيع الصلاحيات والنصوص التشريعية في قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم . في بداية الامر سوف اتطرق الى ماهية مجالس المحافظات واختصاصاتها التشريعية وهذا ما بينته المادة (2) من التعديل الثاني لقانون المحافظات كالاتي :

المادة (2) من قانون رقم (19) لسنة 2013 التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 تلغى المادة (2) ويحل محلها ما يأتي :

أولاً:- مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

ثانياً:- تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

ثالثاً:- تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب .

رابعاً:- تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

خامساً:- تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور .

سادساً:- تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (112 و 113 و 114) من الدستور بالتنسيق

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (115) من الدستور(20)

ونلاحظ من هذا النص المعدل بان مجالس المحافظات تتمتع بسلطة تشريعية وفق الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور وهذا القانون وهذا ما يجهله الكثير. اضافة الى سلطاتها التشريعية فان مجالس المحافظات تمارس ايضا السلطة الرقابية على الحكومة الحلية

اذا مجالس المحافظات لها الحق في تشريع القانونين بصورة عامة استنادا الى مبدا اللامركزية على ان لا تتعارض مع القوانين الاتحادية فيما يخص الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية والتي نصت عليها المادة (110) وللحكومات المحلية الحق بالقيام بكافه الصلاحيات والاختصاصات عدا (اختصاصات الحكومة المركزية الحصرية المذكورة انفا) وايضا لها الحق بالتنسيق مع الحكومة المركزية لإدارة الاختصاصات المشتركة (112و113و114) واصدار القوانين وفي حالة تعارضها مع قوانين الحكومة المركزية فيما يخص هذه الاختصاصات المشتركة تطبق في هذه الحالة قوانين الاقاليم والمحافظات و هذا ما اشارت اليه المادة (115)من الدستور لذلك نلاحظ ان قانون مجالس المحافظات قد جاء بنصوصه فيما يخص الصلاحيات مطابقا للدستور العراقي وهذا هو الاصل (القوانين تصدر وفقا لأحكام الدستور) وبعد ان بينا السند القانوني للصلاحيات ونقل الصلاحيات بموجب قانون مجالس المحافظات الان ننتقل الى الية نقل الصلاحيات وبموجب القانون .(21)

واستنادا الى التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات غير منتظمة بإقليم رقم 19 لسنة 2013 و نلاحظ من نص التعديل بانه يتم تأسيس هيأة تسمى (الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء كل من (البلديات والاشغال العامة ،الاعمار والاسكان ،العمل والشؤون الاجتماعية ،التربية ، الصحة ، التخطيط ،الزراعة ، المالية ، الشباب والرياضة) و وزير الدولة لشؤون المحافظات ورؤساء مجالس المحافظات . وهذه الهيأة تم تشكيلها فعلا وعقدت العديد من الاجتماعات تتولى نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها هذه الوزارات وكذلك مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات وحسب السياقات الدستورية والقانونية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة لذلك نلاحظ ان هذه العملية ليس بالسهلة وتتطلب جهد كبير ومن كافة النواحي اضافة الى التنسيق بين المحافظات لإدارة شؤونها ومعالجة المعوقات التي توجهها اضافة الى التنسيق لوضع الية مناسبة بين المحافظات و الحكومة المركزية لإدارة الاختصاصات المشتركة التي نصت عليها المواد(112و113و114) كذلك النظر في التفويض السلطات المركزية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية او بالعكس وحسب المادة 123 من الدستور ..(22)

وحاول المشرع العراقي ان يعالج الثغرات الموجود في قانون المحافظات و من اجل تسهيل قيامها بالإصلاحات ومن خلال توسيع الصلاحيات الممنوحة لها اصدر مجلس النواب العراق قانون رقم (10) لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

و نلاحظ ان المشرع العراقي و من باب تعزيز هذه الصلاحيات للمحافظات فنلاحظ ان التعديل الثالث للقانون في المادة الثامنة منه قد اعطى للمحافظ سلطة الامر على الاجهزة الامنية المحلية و التشكيلات الامنية الاخرى و استثنى من ذلك الجيش و التشكيلات الامنية الاتحادية (23).

و من التعديل الثالث ايضا للقانون و في المادة التاسعة منه فان المشرع العراقي قد حاول منع التداخل و الاشكالات بين الوزارات و المحافظات بخصوص عمل الوزارات و الموظفين بحيث تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها و مرافقها في نطاق المحافظة لاطلاعه عليه و مراقبة تنفيذها و تلتزم الحكومات المحلية بأشعار الدوائر المختصة في الوزارة بالإجراءات الفنية التي تتعلق بسير العمل مع نظيراتها المحلية و يلتزم رؤساء الدوائر و المرافق العامة في نطاق المحافظة بأعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز المحافظة و كذلك رفع التقارير الى المحافظ بخصوص الامور التي يحيلها اليهم

و ايضا اعلام المحافظ بأعمالهم التي لها مساس بالأمن او القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة او سلوك موظفيهم .

اضافة الى اعلام المحافظ بمباشرتهم في الوظيفة وانفكاكهم منها وتركهم العمل .

و انجاز المهام واعمال اللجان التي يكلفهم بها (24) .

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

و من باب الحفاظ على السياسة العامة للدولة و ما تخطط له الوزارات فان التعديل الثالث في المادة (11) و اضاف نصا الى المادة (45) من قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 حيث وضع قيدا على المحافظات من اجل تحقيق هذا الشيء فنص على ان تلتزم المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة و للمتضرر الطعن بالقرار الصادر امام المحكمة المختصة خلال مدة (15) خمسة عشر يوما من تاريخ التبلغ به و يكون قرارها باتا (25) .

و تبقى النقطة الجوهرية التي نص عليها التعديل الثالث للقانون هي ما نصت عليه المادة (12) منه و التي الغت الفقرة (1) من البند (اولا) من المادة (45) من القانون والتي نصت على نقل الدوائر الفرعية من الوزارات الى المحافظات حيث تم نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات و الاشغال العامة ، الاعمار و الاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، الزراعة ، المالية ، الشباب و الرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة و الموظفين و العاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور و القوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية و يبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة و على كل من وزير التربية و وزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة و التي تصدر بتعليمات من مجلس الوزراء (26).

والجدير بالذكر ان هذه الهيأة تجتمع كل شهرين مرة واحدة على الاقل او عند الحاجة وتتولى هذه الهيأة وضع نظام داخلي ينظم عملها واجتماعاتها وكذلك يتم تأسيس هيأة تنسيقية في كل محافظة برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الادارية التابعة للمحافظة و رؤساء مجالس الاقضية والنواحي التابعة للمحافظة

المبحث الثالث / تنازع القانونين وتأثيره على الاصلاحات

تنازع القوانين من اصعب المشاكل التي تواجه المشرعين للقوانين والتي تقود الى حالة غير صحية في الجسد القانوني وينتج عنها الكثير من المشاكل وتقود الى حالات سلبية من خلال التداخل بيت السلطات او بين الحكومات والهيأة .. الخ

وكما هو معروف فان تنازع القوانين يسود دائما اذا كان احد اطراف العلاقة القانونية هو عنصر اجنبي . ولكن ايضا يمكن ان يظهر التنازع بين القوانين في العلاقات القانونية العادية دون وجود عنصر اجنبي .

و ان من اهم المشاكل التي تواجه تطبيق قواعد القانون الدولي العام هي تنازع القوانين . و بما ان القانون الدولي و العلاقات الدولية هم حديث النشأة اذا ما تم مقارنتهما ببقية القوانين و العلاقات الاخرى كالسياسة و الاقتصاد و الاجتماع لذلك هناك الكثير من المشاكل و المعوقات التي تحتاج الى المعالجات ومنها تنازع القوانين .(27)و للأسف هناك الكثير من الدساتير و القوانين لبعض الدول تتعارض مع قواعد القانون الدولي العام و لا تتطابق مع مبادئه لذلك دائما تعكف و تحرص الدول على ان يكون هناك مميزات سياسية واقتصادية لتلك الدول التي تلتزم بالمعايير الدولية عند تشريعها القوانين الداخلية . و قد اشارت المادة (38-1-ج) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية عندما تقوم المحكمة بممارسة وظيفتها في الفصل في المنازعات التي ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولي لا تقوم بتطبيق الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة و العرف الدولي فقط بل تذهب الى تطبيق مبادئ القانون العامة التي اقرتها الامم المتمدنة ايضا . (28)

اما بالنسبة لموضوع البحث وهو توزيع الصلاحيات فقد نلاحظ ان المشرع العراقي قد كان واعيا لدرجة عالية وعالج موضوع تنازع القانون من خلال نص المادة (115)من الدستور العراقي النافذ(29).

في حالة تعارض النصوص والصلاحيات بين الحكومة والمحافظات فيتم تطبيق قانون المحافظات (طبعا هذا عدا الاختصاصات التي نصت عليها المادة 110) لأنها اصلا من اختصاصات حكومة المركز فقط وكذلك عالج الدستور حالة تنازع القوانين في المادة (114) في الاختصاصات المشتركة بين حكومة المركز والمحافظات من خلال النص على تنظيم ذلك بقانون .

وعلى ما يبدو ان المشرع العراقي كان مدركا ان حدوث اي تنازع للقوانين ينتج عن نقل الصلاحيات سوف يقود الى مشاكل كثيرة وبالتالي سوف يعرض موضوع نقل الصلاحيات الى الفشل وبالتالي نكون امام حالة من الفوضى السياسية والادارية وانهيار المؤسسات وايضا قد يصل الحال الى تمرد الاقاليم والتفكك والتقسيم .

لذلك كان المشرع العراقي يقظ حين قرر اصدار القوانين الخاصة بنقل الصلاحيات وبالتالي كان موفقا وتجاوز حالة تنازع القوانين والاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحافظات الغير منتظمة بإقليم والاقاليم .فكان

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

واضحا جدا حين افرد نصوصا واضحة يبين من خلالها اختصاصات الحكومة المركزية حصرا وكذلك بين اختصاصات المحافظات والاقاليم وكذلك يبين كيف يتم ادارة الاختصاصات المشتركة بينهما .
وايضا كان واضحا حين بين الطريق الذي يجب ان يتم سلوكه في حالة وجود تعارض بين الاختصاصات ومرجحا الكفة لصالح المحافظات والاقاليم

الخاتمة

بعد هذا الاستعراض البسيط لتوزيع الصلاحيات وبشكل مبسط دون الاكتراث الى الاطالة والتشعب وذلك تلافيا للتشتيت والمغالاة . فأننا نرى نقل الصلاحيات وفي ظل الظروف الراهنة من الامور الخاطئة وقد يؤدي الى نتائج سلبية وقد يصل الحال الى التقسيم او التمرد على الحكومة المركزية كما رأينا مثالا لذلك على الصعيد الدولي ..
وايضا وفي ظل الوضع الازمة السياسية الراهنة والوضع الاقتصادي والمالي المتدهور وفي ظل تفشي الفساد المالي والإداري فان نقل الصلاحيات وفي هذه البيئة يعد مجازمة قد تودي الى كوارث لا تحمد عقباها .
فلابد في الاول ان يتم تهيئة الارضية اللازمة لنقل الصلاحيات وفي كل الجوانب بما فيها التشريعية والاقتصادية والسياسية .. الخ .فنحن لا نريد ترياقا مؤقتا وبعدها نصحو على كم هائل من الازمات الاخرى ونكون امام مفاجأة سلبية فما زال الوضع غامض ومشفر بخصوص نقل الصلاحيات فنحن لا نبحث عن شيفرة شبيه بشيفرة دافنشي . ولا نريد ان يصاب المواطن العراقي بعقد اخرى تضاف اليه فعقدة فرويد تكفي وحدها لخلق وضع متشنج . ولا نريد المزيد من النظريات الوردية بعيدة كل البعد عن الواقع السلبي الذي يعيشه المواطن العراقي . نعم قد تكون نقل الصلاحيات هي اول الغيث و بصيص الامل متى توفرت كل الامور المناسبة وتهيئة كل شي لها لضمان نجاحها .فلا يكفي فقط التنظير والمطالبة بنقل الصلاحيات بعيدا عن الواقع فنظرية دارون للتطور كان لها دور في تفسير الحقائق بقدر محاكاتها للواقع . لذلك انهارت منظومات رصينة (وان كانت عتيقة) ولكنها انهارت واصبحت من الماضي وبعضها اخذ نصيبه من التقسيم وغيرها من النتائج العكسية والسلبية لتطبيق مفهوم نقل الصلاحيات دون الاخذ الواقع بنظر الاعتبار ..
واخيرا كلنا نريد ان يتم نقل الصلاحيات فهي من الامور الصحية في الجسد السياسي فهي بالتأكيد تطيل العمر وهي بمثابته شباب متجدد ولكن قبل كل شيء يجب ان نكون متأكدين من نجاح عملية نقل الصلاحيات فأحيانا عندما يفيق المريض بعد زوال التخدير .يرى نفسه قد وصل الحال به اسوأ من قبل .
بعد هذا الاستعراض عن كيفية نقل و توزيع الصلاحيات وقد استندنا في بحثنا هذا اولا الى المعايير الدولية ومن ثم حسب الالية التي تناولها الدستور العراقي وقد تطرقنا اليها بشي من التفصيل والتحليل ومن ثم تناولنا نقل الصلاحيات حسب ما نص علية قانون مجالس المحافظات النافذ رقم 21 لسنة 2008 وكذلك التعديل رقم 19 لسنة 2013و التعديل رقم 10 لسنة 2018 وتوصلنا في بحثنا هذا الى جملة من الاستنتاجات .

الاستنتاجات

وهي :
1.هناك الكثير من القوانين والقرارات النافذة والصادرة من مجل قيادة الثورة المنحل والتي تتعارض مع مفهوم نقل الصلاحيات وبالتالي تعرقل تنفيذ نقل الصلاحيات
2. هناك عدد من المحافظات والدوائر التابعة لها لا تملك ارضية وبنى تحتية جاهزة لنقل كامل الصلاحيات اليها .ولا سيما المالية.
3.ما هي الوظائف الحصرية التي تنقل للمحافظات واعتقد نحتاج الى اصدار تعليمات بها من قبل الحكومة ومجلس النواب لكي تكون ملزمة للوزارات المعنية
16
4.بالاصل هناك خلل وقصور كبير و واضح في عمل المحافظات .فهي لا تؤدي عملها بشكل واضح .فما هو الحال المتوقع بعد نقل الصلاحيات اليها بالتأكيد سوف نكون امام نتائج سلبية كبيرة
5. كوادر الدوائر كافه في المحافظات وموظفيها غير مستعدين لنقل الصلاحيات . لابد ان يتم تدريبهم بشكل كافي يتناسب مع مفهوم نقل الصلاحيات.
6. لا تمتلك المحافظات الكفاءات والقدرة على القيام بواجباتها بعد نقل الصلاحيات .
7.في ظل وجود الفساد المالي والإداري المستشري في كافة الدوائر يعتبر التحدي الاكبر ايضا لنقل الصلاحيات

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

8. قلة الخبرة والكفاءة في المحافظات يمكن ان يؤدي الى نتائج سلبية في حالة نقل الصلاحيات
9.ان نقل الصلاحيات يخول المحافظ صلاحيات الوزير تجاه الموظفين المحليين ولكن لم يبين القانون مصير الموظفين الاتحادين الذين سوف يتم نقلهم للمحافظات بعد نقل الصلاحية فهل هم ايضا سوف يخضعون لسلطة المحافظ ام لا .
10. شمول وزارة المالية بنقل الصلاحيات يتعارض مع احكام الدستور في المادة 110 التي بين اختصاصات الحكومة المركزية (رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة).فكيف الحال اذا تم نقل الدوائر الفرعية والمصارف العائدة الى وزارة المالية الى المحافظات

التوصيات:

1.تعديل القوانين والقرارات التي تتعارض مع نقل الصلاحيات الى المحافظات وتمكينها من ادارة شؤونها بالصورة التي تتناسب مع اللامركزية التي جاء بها الدستور .
2.تأجيل نقل الصلاحيات الى المحافظات لحين تأمين الارضية المناسبة لذلك .في ظل تأزم اوضاع البلاد الامنية والمالية والاقتصادية حاليا .
3.نقل الصلاحيات لابد ان يكون تدريجيا لخلق قدرات وامكانيات وقاعدة لاستيعابها في المحافظات . بما يحافظ على وحدة البلد السياسية والقانونية ويؤمن الربط بينها وبين المركز .
4.نقل تدريجي للصلاحيات لبعض المحافظات لتجربة نقل الصلاحيات وفي حالة نجاحها يمكن تعميم الحالة على جميع المحافظات
5.تكون للمحافظ سلطة كاملة اشبه بصلاحية الوزير تجاه الموظفين المحليين اما بالنسبة للموظفين الاتحاديين نرى من الانسب ان يكونوا تحت سلطة ورقابة الوزارة المركزية
6.ابقاء وزارة المالية مع كافه دوائرها والمصارف التابعة لها تحت سلطة الحكومة المركزية وذلك لتعارضها مع الدستور وكذلك لكي لا نكون امام خلل في السياسية المالية للدولة.
7. مراجعة كافة القوانين التي تم تشريعها من اجل توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية و المحافظات و التأكد من مطابقتها للمعايير و القوانين الدولية .

المصادر

اولا . الكتب

1. احمد مصطفى . الجزيرة الفاضلة سنغافورة . وكالة الصحافة العربية . الجيزة .2008
2. .أ.د احمد عبد الحميد عشوش .القانون الدولي الخاص .كلية الحقوق جامعة بنها . بنها .
3. . باتريك هارمن و اخرون .القانون الدولي و سياسة المكياليين . الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع والاعلان. بنغازي .1995
4.أ حلمي القمص يعقوب. رحلة الى قلب الالحاد ج1 الالحاد بذار ورجال . الصراع البروتستانتي الكاثوليكي .سلسلة ايمان كنيستنا 14.الاسكندرية
5.د . عبد الرحيم عبد الواحد .مهاتير محمد عاقل في زمن الجنون . ط 4 . مطبعة ميديا هب . دبي 2007
6.د.عبد الحسين محمد العنبكي .الصلاح الاقتصادي في العراق – تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق -. 2009مركز العراق للدراسات . بغداد .2009
7. د. طالب رشيد يادكار. مبادئ القانون الدولي العام . مطبعة مؤسسة موكرياني للبحوث و النشر .اربيل . 2009
8.لي كوان لو (رئيس سنغافورة الاسبق) . كتاب قصة سنغافورة من العالم الثالث الى العالم الاول . مطبعة العبيكان للنشر .الرياض . 2007
9. ميخائيل تالبوت غورباتشوف . ميخائيل غورباتشوف سيرة ذاتية مفصلة . كتاب اعده محررو مجلة التايمز الامريكية وقدمه ستروب تاليوب ط1 .دار طلاس للدراسات والترجمة و النشر . دمشق . 1990
10. د. نايف بن نهار . مقدمة في علم العلاقات الدولية ط1 . مؤسسة وعي للدراسات و الابحاث . الدوحة . 2016

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

11.أ.د نوري مرزه جعفر .المنازعات الاقليمية في ضوء القانون الدولي المعاصر .ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر.1992

المعاهدات و الاتفاقيات الدولية.

1. معاهدة ماستريخت الموقعة عام1992
2. معاهدة روما الموقعة عام 1957

الدساتير و القوانين .

1.الدستور العراقي النافذ لسنة 2005
2.قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008
3 .قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (19) لسنة 2013
18
4. قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (10) لسنة 2018

المصادر الاجنبية:

1. Charter ،David (2007). "A new legal environment". E! Sharp. People Power Process
2. New public utility. Springer trade media Wiesbaden. .2019

References

First . Books

1. Ahmed Mostafa. Utopia Singapore. Arab Press Agency. Giza. 2008
2. Prof. Dr. Ahmed Abdel Hamid Ashoush. Private International Law. Faculty of Law, Banha University. Banha.
3. Patrick Harmon et al. International Law and the Double Standard. Jamahiriya House for publication, distribution and advertising. Benghazi. 1995
4. Prof. Hilmi. , Abu yaqub. A trip to the heart of atheism The Protestant Catholic Conflict, Our Church's Faith Series, Alexandria 14.
5. Dr. Abd al-Rahim Abd al-Wahid. Mahathir Muhammad sane in the time of madness. I 4. Media Hub Press. Dubai 2007
6. Dr. Abdul Hussein Muhammad Al-Anbuge. Economic reform in Iraq - a theory of the feasibility of moving towards a market economy. 2009 Iraq Center for Studies. Baghdad. 2009
7. Dr. Talib Rashid Yadkar. Principles of public international law. Mukriyanni Foundation for Research and Publishing, Erbil. 2009
8. Lee Kuan Lu (Former President of Singapore) Singapore story book from the third world to the first world. Obeikan Press for Publishing. Riyadh. 2007
19
9. Mikhail Talbot Gorbachev. Mikhail Gorbachev a detailed biography. A book prepared by the editors of the American Times Magazine and presented by Strobe Talip, 1st floor. Dar Tlass for studies, translation and publication. Damascus. 1990
10. Dr. Naif bin Nahar. Introduction to the science of international relations, 1st floor. Awi Foundation for Studies and Research. Doha. 2016
11. Prof. Nuri Marza Jaafar. Regional disputes in the light of contemporary international law. Office of University Publications. Algeria 1992

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

International treaties and agreements.

1. Maastricht Treaty, signed in 1992
2. The Treaty of Rome, signed in 1957

Constitutions and laws.

1.The Iraqi constitution in force for the year 2005
2. Law of Governorates nonaligned within a region No. (21) for the year 2008
3. The second amendment to the law for governorates nonaligned within a region No. (19) for the year 2013
4. The Law of the Third Amendment to the Law of Governorates nonaligned within a region No. 10 of 2018.

الهوامش

1. أ حلمي القمص يعقوب. رحلة الى قلب الالحاد ج1 الالحاد بذار ورجال . الصراع البروتستانتي الكاثوليكي .سلسلة ايمان كنيستنا 14.الاسكندرية. ص100
2. ميخائيل تالبوت غورباتشوف . ميخائيل غورباتشوف سيرة ذاتية مفصلة . كتاب اعده محررو مجلة التايمز الامريكية وقدمه ستروب تاليوب ط1 .دار طلاس للدراسات والترجمة و النشر . دمشق . 1990.ص352
3. ميخائيل تالبوت غورباتشوف .مصدر سابق .ص365
4. أ.د نوري مرزه جعفر .المنازعات الاقليمية في ضوء القانون الدولي المعاصر .ديوان المطبوعات الجامعية . الجزائر.1992.ص123
5. مهاتير محمد عاقل في زمن الجنون.عبد الرحيم عبد الواحد . ط 4 . ميديا هب . دبي . 2007 ص19
6. لي كوان لو (رئيس سنغافورة الاسبق) . كتاب قصة سنغافورة من العالم الثالث الى العالم الاول . مطبعة العبيكان للنشر .الرياض . 2007ص15
7. احمد مصطفى . الجزيرة الفاضلة سنغافورة . وكالة الصحافة العربية . الجيزة .2008ص63
8. باتريك هارمن و اخرون .القانون الدولي و سياسة المكياليين . الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع والاعلان.بنغازي .1995.ص187
9. معاهدة ماستريخت الموقعة عام 1992
10. معاهدة روما الموقعة عام 1957 .
11. New public utility. Springer trade media Wiesbaden. .2019. P 213-258
12. Charter . David (2007). "A new legal environment". E! Sharp. People Power Process .p 5
13. المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ
14. المادة (122) والمادة (123) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ
15. المادة (105) و المادة (106) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ
16. أ.د احمد عبد الحميد عشوش .القانون الدولي الخاص .كلية الحقوق جامعة بنها . بنها .ص 241
17. المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ
18. المادة (112) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ
19. المادة (113) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ
20. المادة (2) من قانون رقم (19) لسنة 2013 التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات الغير منتظمة باقليم رقم (21) لسنة 2008
21. د.عبد الحسين محمد العنبكي .الصلاح الاقتصادي في العراق – تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق -. 2009مركز العراق للدراسات . بغداد .2009ص23
22. المادة (12) من قانون رقم (19) لسنة 2013 من التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات غير منتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008
23. المادة (8) من قانون رقم (10) لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون مجالس المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008
24. المادة (9) من قانون رقم (10) لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون مجالس المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (21)لسنة2008

DOI: 10.33193/JALHSS.60.2020.311
ISSN online: 2414 - 3383
ISSN print: 2616- 3810
مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع
Journal of Arts, Literature, Humanities and Social Sciences
www.jalhss.com
Volume (60) November 2020
العدد (60) نوفمبر 2020

25. المادة (11) من قانون رقم (10)لسنة2018 التعديل الثالث لقانون مجالس المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (21) لسنة2008
26. المادة (12) من قانون رقم (10) لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون مجالس المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008
27.د. نايف بن نهار . مقدمة في علم العلاقات الدولية ط1 . مؤسسة وعي للدراسات و الابحاث . الدوحة . 2016.ص20
28. د. طالب رشيد يادكار. مبادئ القانون الدولي العام . مؤسسة موكرياني للبحوث و النشر .اربيل . 2009.ص73
29. المادة (115) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ