المقدمة : -

اولاً :- التعريف بموضوع البحث

إن دراسة النظام السياسي لدولة ما ، بمعناه العام والشامل ، يختلف مفهومة من دولة إلى أخرى وبصفة خاصة بعد ان تعدى دور الدولة في كثير من دول العالم من الدور السلبي البحت الى الدور ألتدخلي النشط ، حيث خلعت عن نفسها قناع الدولة الحارسة ومارست أنشطة كانت من قبل حكرا على الإفراد .

اذ تمثل الدولة ركيزة جوهرية وأساسية في حياة الإفراد ، فهم يعتمدون عليها كثيراً لإشباع حاجاتهم العامة وتحقيق النفع العام لهم . ولا يمكن للدولة ان تقوم بهذا الدور دون ان يكون لها ولهيئاتها وللأشخاص العامة ، القدرة على التصرف القانوني في مواجهه مجموع الشعب الذي يشكل ركنا لقيامها . ومن ثم تتمتع الدولة ككل بسلطات وامتيازات تكفل لها السيادة والسمو فوق الجميع هذه السيادة تمارسها سلطة سياسية تعد حجر الأساس في بناء الدولة وأثراً من آثار قيامها.

وتضطلع هذه السلطة عادة برسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها مما اقتضى الأمر الى تمركز السلطة السياسية في كثير من الدول في العاصمة كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة.

ومما لاشك فيه ان تمتع الهيئات المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي يجب ان لا يعني اطلاقاً الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية ، هذا من جانب ، ومن جانب اخر فأنه لابد من ملاحظة ان طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية ودرجتها يجب ان لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد الهيئات المحلية من استقلالها الذي يعد من أهم دعامات وجودها .

فهذه العلاقة المتمثلة بالتعاون والرقابة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية يجب ان تؤطر في إطار يستجيب لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات وكذلك يستجيب لمعنى التبعية لسلطة الدولة من ناحية أخرى ، وعلى هذا الأساس لابد من إيجاد نقطة التوازن التي تتضمن بناء علاقات مركزية – محلية دون المساس بوحدة الدولة او عدم استقلالية الهيئات المحلية ، وان طبيعة هذه العلاقة يحددها القانون بناءً على عوامل عديدة منبعثة اولاً واخيراً من ظروف الدولة السياسية والاقتصادية والثقافية حيث تختلف هذه العلاقة باختلاف الايدولوجيات والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ..... .

من هنا انطلق موضوع دراستنا الموسومة (العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطات الاتحادية في العراق) مبينين في هذه العلاقة التعاون والرقابة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين في العراق .

لذا سوف نتناول الموضوع من الناحية الإدارية انطلاقاً من نصوص دستور العراق لعام 2005 ، الذي تبنى منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من أدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

ولكون نصوص الدستور تمثل قواعد عامه ترسم شكل النظام ومبادئه الأساسية ويفترض أن تؤطر هذه المبادئ بموجب تشريعات عادية ، عليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 والذي تم تعديله لاحقاً بموجب قانون التعديل الأول رقم 15 لسنة 2010 وقانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 ، والتي رسمت بموجبها حدود العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم وبين السلطات المركزية ، هذا العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم (والتي تشمل رؤساء الوحدات الإدارية والمجالس) وبين السلطات المركزية من جهة أخرى ، أوجدت في التطبيق العملي نوعاً من الإرباك ، فسر على انه ارباكاً تشريعيا وبالتالي لم يوضع حدا واضحا لهذه العلاقة وشهدت هذه العملية منازعات بين الحكومات المحلية والسلطات المركزية تدخل القضاء والتشريع لبيان قسم منها مع بقاء قسم أخر بأنتظار موقف قضائي او تشريعي لحسمه .

ثانيا :- اهمية موضوع البحث : -

تعد المحافظات غير المنتظمة في إقليم تطبيقاً لنظام الإدارة اللامركزية الإقليمية الذي يعد من الأنظمة القانونية المهمة والحيوية في أية دولة ، نظراً لما يمكن أن تؤديه هذه المحافظات من دور فعال في تنفيذ خطط تنمية اقتصادية واجتماعية منظمة وذلك بهدف تحقيق رفاهية المجتمع في ضوء تحقيق هذه الخطط لأغراضها ، ولكونها نابعة من صميم الشعب بسبب قربها من المواطنين فإنها تمتلك القدرة على معرفة حاجاتهم ومن ثم العمل على تحقيقها ، وكذلك تعمل على إرساء قواعد الديمقراطية المحلية وتعويد المواطنين على ممارستها على الصعيد الإداري .

تكتسب دراسة هذا الموضوع اهمية بالغه في واقع التنظيم القانوني الذي يحكم العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطتين التنفيذية والتشريعية الاتحادية في العراق من حيث الرقابة والتعاون ، وبيان حدودها حسب ماجاء في النصوص الدستورية والقانونية بسبب ما تتمتع به المحافظات من صلاحيات ادارية ومالية واسعة والتي تمكنها من اداره شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وبالتالي تمتعها بالاستقلالية في مواجهة السلطات المركزية ، كما تنبع اهمية الموضوع من المكانة التي تحتلها المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ادارة المحافظة ضمن النطاق الجغرافي المحلي بالاشتراك مع الحكومة المركزية ، كما ان حداثة التطبيق الديمقراطي للتجربة اللامركزية وعدم وضوح النصوص المنظمة لهذه العلاقة وتشبث كل جهة بالصلاحيات على انها من صلاحيتها بموجب القانون وذلك بسبب عدم تشريع الكثير من القوانين التي تعزز اللامركزية والتي نص عليها الدستور .

ثالثاً :- مشكلة البحث

ان الإشكاليات التي نقوم بمعالجتها برسالتنا الموسومة (العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق) تتمثل في ان الدستور العراقي لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته نظم العلاقة من حيث الرقابة والتعاون بين مكونات الحكومة المحلية وبين السلطات المركزية ، الا ان تطبيق هذه القواعد اخذ يواجه في التطبيق العملي إشكاليات تكفل القضاء بحل جانب من هذه الإشكاليات وتكفل الفقه ، وعلى الرغم من قله المحاولات في هذا الموضوع ، بالإجابة على قسم اخر .

أمام هذا التباين وجدت إشكاليات نظرية في عدم وضوح النصوص المنظمة لهذه العلاقة وعدم تشريع القوانين التي تعزز نظام اللامركزية الإدارية ، وإشكاليات أوجدها التطبيق العملي لحداثة التطبيق الديمقراطي للتجربة اللامركزية في العراق ومن ثم كانت هذه الإشكاليات كالآتي :

1- إشكالية نظرية : تتمثل في غموض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للعلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم وبين السلطات المركزية (تنفيذية ، تشريعية)بسبب خلط المشرع بين نظامين مختلفين من حيث الطبيعة القانونية اذ جمع بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ؟.
2- إشكالية عملية : تتمثل في ماهية المعوقات التي اوجدها التطبيق العملي للقواعد المنظمة للعلاقة وما نتج عنه من تداخل في هذه العلاقة بين هذه السلطات نتيجة للقصور التشريعي وتداخل الصلاحيات فيما بينهما ؟ .

الامر الذي جعل هذا التعاون وهذه الرقابة أمراً يشوبه كثير من عدم الوضوح من الناحية الواقعية في كثير من الأحيان طبقا لما جاء في المبادئ العامة المنظمة لمثل هذه العلاقة .

نطاق البحث :-

إن موضوع دراستنا الموسومة (العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطات الاتحادية في العراق) سوف يبحث هذه العلاقة من حيث التعاون والرقابة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطتين التشريعية والتنفيذية ، مستبعدين السلطة القضائية ، لكون الدستور نظم هذه العلاقة على أساس اللامركزية الإدارية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فأنه أشرك السلطة التشريعية في هذه العلاقة في جوانب متعددة ، وان المشرع ساوى بين الأقاليم والمحافظات في كثير من المواقع ، وقد توسع في منح الاختصاصات للمحافظات والأقاليم .

رابعاً :- منهجية البحث

اعتمدنا في دراستنا لموضوع هذا البحث على المنهج القانوني التحليلي من تحليل نصوص الدستور والقانون واستقراءها وتحليلها وإتباع الطرق العلمية والقانونية لدراسة الموضوع مسترشدين بذلك بالمبادئ العامة التي جاء بها الفقه في هذا الإطار وأراء فقهاء القانون وأحكام القضاء .

خامساً :- خطة البحث

ارتأينا أن نعالج موضوع البحث على وفق خطة تتضمن تمهيداً يتطرق إلى الأسس العامة للعلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية ، وفصلين تناول الفصل الأول التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية عن طريق مبحثين تناول المبحث الأول التعاون بين المحافظات والسلطة التشريعية أما المبحث الثاني التعاون بين المحافظات والسلطة التنفيذية . أما الفصل الثاني فتناولنا فيه رقابة السلطات الاتحادية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مبحثين هما رقابة السلطة التشريعية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المبحث الأول ورقابة السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة على المحافظات في المبحث الثاني واخيراً خاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها .

سادساً :- الخاتمة