دور المحافظ في المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق بعد العام ٢٠١٩

ا.م.د. سداد مولود سبع
كلية العلوم السياسية /جامعة بغداد

المستخلص

ينصب بحثنا على تحليل دور المحافظ في العراق بعد العام ٢٠١٩، وذلك لان العراق شهد تغييرا جذريا بكل اركان النظام السياسي ايديولوجيا وعقائديا واداريا ونالت ادارة المحافظات العراقية نصيبا كبيرا من هذا التغيير السياسي فانقسم العراق وفقا لهذا التغيير الى قسمين محافظات تدار على اساس فيدرالي، ومحافظات تدار وفقا للامركزية الادارية وجاءت عدة نصوص قانونية ودستورية لتثبت هذا التغيير منها قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ودستور العراق وقانون رقم ٢١، وبعد سنوات قليلة من تجربة اللامركزية الادارية جاء قرار ايقاف العمل بمجالس المحافظات، وترك للمحافظ ادارة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وينصب بحثنا على تحليل تلك التجربة وتداعياتها على نظام اللامركزية الادارية في العراق.

الكلمات المفتاحية

المحافظ، الاقليم، المحافظة، القانون، الدولة.

The role of the governor in governorates not organized into a region in Iraq after 2019

Assist. PhD. Sudad Mawlood Sbea
College of Political Science/ Baghdad University

Abstract

Our research focuses on analyzing the role of the governor in Iraq after the year 2019, due to Iraq witnessing a radical change in all pillars of the political system ideologically and administratively, and the administration of the Iraqi governorates received a large share of this political change. According to this change, Iraq was divided into two parts: governorates administered on a federal basis, and governorates administered According to administrative decentralization, several legal and constitutional texts came to prove this change, including the State Administration Law for the Transitional Period of 2004, the Constitution of Iraq, and Law No. 21. After a few years of the experience of administrative decentralization, the decision came to stop work in the provincial councils, leaving the governor to manage the governorates that are not organized in a region. Our research focuses on to analyze that experience and its reflections on the administrative decentralization system in Iraq.

Keywords

The governor, Region, Governorates, Law, State.

المقدمـــة

تعد تجربة تقييم دور المحافظ بعد العام ٢٠١٩ هو احدى نتاج تطبيق نظام اللامركزية الادارية والتي هي أحد أنواع النظم السياسية من الناحية الادارية والاقليمية الذي تلجا اليه الدول لتحقيق الديموقراطية وترسيخها عبر ضمان المشاركة الشعبية والسياسية للمجتمع المحلي في القرارات التي تتعلق بشأن وحداتهم المحلية، ومن هذا تتضح أهمية الاخذ بتطبيق هذا الشكل من اشكال ادارة الدولة، لاسيما وان العراق خرج من اتون نظام سياسي مستبد ذي مركزية شديدة، لذا فان الحاجة لتطبيق اللامركزية الادارية عقب الخروج من نظم مستبدة تعد احد عوامل حفظ الاستقرار السياسي والاجتماعي نتيجة لما كفله هذا النظام من الاستقلال النسبي للوحدات المحلية، الى جانب تخفيف الاعباء عن الحكومة المركزية، فضلا عن تلبية مطالب المجتمع المحلي بصورة أفضل بسبب التواصل المباشر بين السكان المحليين ومن يمثله .

اهمية البحث

تحليل الدور المناط الى المحافظ عبر تفسير النصوص القانونية والدستورية التي تناولت اللامركزية الادارية في العراق اولا، والصلاحيات المناطة للمحافظ كونه اعلى سلطة تنفيذية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ثانيا، كما تبرز أهمية البحث من أهمية الدور الذي تم القيام به من قبل المحافظ خلال ايقاف العمل بمجالس المحافظات ثالثا .

اشكالية البحث

ان الصلاحيات الواسعة التي منحت للمحافظين، والدور الذي انيط لهم دفع الكثير لتفسير هذه الصلاحيات كونها مخالفة لاهم ركيزة من ركائز النظام البرلماني وهي رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ولحل اشكالية البحث من الضروري البحث في الاطر القانونية والدستورية التي ارست تجربة نظام اللامركزية الادارية فضلا عن البحث في الصلاحيات الممنوحة للمحافظ مع تسليط الضوء على تقييم دور المحافظين بعد العام ٢٠١٩ .

ولحل تلك الاشكالية فإننا افترضنا الفرضية الاتية: ان البحث في دور المحافظ بعد العام ٢٠١٩، ليس ببعيد عن اطره القانونية والدستورية والتي اوجدت قاعدة شريعة لإيقاف عمل المجالس المحلية، وتكليف المحافظ بإدارة المحافظة بإشراف ورقابة السلطة الاتحادية .

المطلب الاول: الاسس القانونية والدستورية التي ارست تجربة المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق

قسم العراق اداريا بعد التغيير السياسي في العام ٢٠٠٣، على شكلين من اشكال ادارة النظام السياسي جغرافيا وهي اللامركزية السياسية (الفيدرالية)، واللامركزية الادارية شملت الاولى محافظات اقليم كوردستان العراق التي كانت هي بالأصل خارج ادارة النظام السابق منذ العام ١٩٩١، لذلك نظرا لخصوصية الاقليم فقد تم الاتفاق قبيل دخول القوات الامريكية العراق واثناء اجتماعات المعارضة في الخارج على ان يكون لإقليم كوردستان وضع خاص لها .

أما فيما يخص باقي المحافظات العراقية الخمس عشرة فإنها خضعت لنظام اللامركزية الادارية كجزء اساسي من متطلبات التغيير السياسي والانتقال بالنظام السياسي من النظام المركزية الشديدة الى نظام اللامركزية المفرطة غير المقيدة، وهذا ما سنحاول البحث فيه من خلال المحاور الاتية:

أولا . قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وتحديد اسس اللامركزية

قبل اقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل رقم ٢١، خاض العراق تجربة اللامركزية الادارية بصورتها الواقعية والعملية في العام ٢٠٠٤ . ومرده يعود الى التغيير في شكل ادارة البلاد الذي ارست ملامحه الاولى القرار المرقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ وملحقه الامر ١٠٠ لسنة ٢٠٠٤ والذي جاء ليوضح شكل اللامركزية التي سيتم تطبيقها في العراق [١]، اذ ورد في الباب الاول الخاص بالمبادئ الاساسية في المادة الرابعة تحديد طبيعة نظام الحكم الجديد واهم ما تناوله بهذا الشأن تقسيمه السلطات الى قسمين الاول اتحادي والثاني حكومة ومحافظات وبلديات وادارات محلية، مع مراعات هذه المادة للحقوق التاريخية للمكونات العراقية [٢]، في هذه المادة القانونية جزم واضعوا القانون بان العراق سيدار وفقا لنظام فيدرالي ولامركزية ادارية .

ولم يكتفِ هذا القانون بالتأكيد على تقاسم السلطات بل ذهب الى الاشارة الثانية للامركزية الادارية التي جاءت في الباب الثاني الخاص بالحقوق الاساسية، اذ تناول في المادة العاشرة منه التركيز على ان الارادة الحرة لممثلي الشعب ملزمة بتشكيل مؤسسات الدولة على ان تتولى الحكومة الانتقالية وحكومات الاقاليم والمحافظات

والادارات المحلية والبلديات ادارة الوحدات الادارية بما يضمن صيانة حقوق الشعب المحلي فيها ، وهنا عاد ليؤكد على الحكومة الانتقالية وحكومات الاقاليم والمحافظات في اشارة الى ان السلطة السياسية باتت مقسمة وفقا لتراتبية هرمية تبدا من الحكومة الانتقالية (في تلك المدة) نزولا الى البلديات والادارات المحلية . وفي الباب ذاته المادة الحادية والعشرون ليمنع الحكومة الانتقالية أو حكومات إدارات الأقاليم والمحافظات الإدارات المحلية والبلديات التدخّل في تطوير منظمات المجتمع المدني سواء تم ذلك بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الدولية او اي وسيلة أخرى[٣] ، ونجد ايضا اشارة الى ان هناك صلاحيات منحت للمحافظات والبلديات لكن على أن لا تتعارض مع الحريات العامة وتحديدا فيما يتعلق تأسيس مؤسسات المجتمع المدني، وهنا اشارة ثالثة الى اللامركزية السياسية والادارية التي قسم فيها البلد في ادارته جغرافيا .

اما المادّة الثانية والعشرون فقد تضمنت تحديد شكل العلاقة بين الحكومات كافة (محلية او اقاليم او اتحادية) وبين الشعب فليس من حق ي سلطة باختلاف مستوياتها ان تجرد شخص او جماعة من حقوقه التي ضمنها لها القانون، وبخلاف ذلك يمكن للمدعى عليه ان يطالب بالتعويض عن الضرر ورد الدعوة،[٤] وهنا جاء ايضا لينظم عمل المحافظات والبلديات والادارات المحلية بجانب اخر وهو الخاص بالحقوق الواجب احترامها وصيانتها للمواطنين داخل الوحدات المحلية .

كذلك جاء في الباب الثالث والخاص بالحكومة الانتقالية عاود القانون ليعرج في المادة الرابعة والعشرون منه في الفقرة (ج) ليتناول الجانب الخاص بالسياسة المالية وتنظيم عمل الكمارك في الوحدات الادارية ذات المنافذ الادارية، فضلا عن تنظيم السياسة التجارية ووضع الميزانية من قبل كافة الوحدات الادارية ورسم السياسة النقدية،[٥] وهنا اشارة الى تنظيم الية عمل السياسة الاقتصادية والمالية الخاصة بتنظيم التجارية بين الاقاليم والمحافظات .

بل ذهب واضع القانون الى تفصيلات اكثر دقة وحساسية بذات الوقت وهي قضية ادارة الثروات اذ ورد في الباب الثالث ايضا المادة الرابعة والعشرون في الفقرة (هـ) ان نظمت الية توزيع الثروات الطبيعية بالتشاور بين السلطات الاتحادية والمحلية على ان توزع تلك الثروات عن طريق الميزانية العامة للبلد مراعين بها التوزيع السكاني والمناطق التي تضررت من سياسات النظام السابق[٦] ، وبهذه المادة فتح الباب واسعا امام تأويل التفسيرات بين

مجالس المحافظات والسلطات الاتحادية بسبب المنافسة على ادارة الموارد والثروات والتي غالبا ما جادلت السلطة الاتحادية بان الاولوية كانت للسلطة الاتحادية وهو الراي الراجح كون السلطات الاتحادية هي السلطة الاعلى في ادارة البلاد .

وهنا نرى أن قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وضع الاساس العام ورسم خارطة الطريق لعدد كبير من نصوص الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، ومن ثم لقانون رقم ٢١ المعدل لعام ٢٠٠٨، الذي وصفه العديد من فقهاء القانون الدستوري العراقي بان هذه الوحدات المحلية تمتعت باستقلالية ادارية ومالية كبيرة والامر الذي جعلها لا تخضع خضوع تام للسلطات الاتحادية[٧] .

ولعل تلك الصلاحيات الواسعة اسهمت بشكل او باخر بإخفاق البعض من مجالس المحافظات بأداء مهامها، الامر الذي برره العديد من المحللين العراقيين انه كان أحد الاسباب الموجبة للاحتجاج على ادائها عام ٢٠١٩، لكون تلك الصلاحيات الواسعة في بلد انتقل من المركزية الشديدة الى اللامركزية المفرطة بعد العام ٢٠٠٣ يفسر الى حد ما الخلل الذي رافق عمل تلك المجالس الحديثة العمل بنظام اللامركزية السياسية والادارية (والذي سنأتي على ايضاحه لاحقا) .

ثانيا . صلاحيات المحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

خصص الدستور العراقي النافذ للعام ٢٠٠٥ الباب الرابع لتحديد تقسيم الاختصاصات الوظيفية بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، والتي توزعت بين اختصاصات مشتركة واختصاصات اخرى تركت للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وهذا ما جاء في المادة (١١٤) من الدستور اذ تضمنت على أن (تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم)[٨]:

- إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وينظم ذلك بقانون . (بمعنى لاحقا بعد اصدار القوانين الخاصة بمجالس المحافظات)
- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها .
- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

- رسم سياسة التنمية والتخطيط العام.
- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
- سابعاً – رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون.

الا ان بنود بعض هذه الفقرات كانت خاضعة لمراقبة السلطات الاتحادية وتحديدا مجلس النواب العراقي الذي كان في كثير من الاحيان ما يقيم اداء مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومن ثم فان طبيعة العلاقة خضعت للمراجعة لأكثر من مرة بين التحديد وتضيق الصلاحيات وبين منح مساحة للتعاون وتبادل الآراء مع مجالس المحافظات مرة بسبب مراقبة السلطة الاتحادية، وتحديدا الفقرة الخامسة والسادسة من المادة ١١٤ من الدستور اذ كانت عملية الارتباط وفك الارتباط تخضع للتقييم لأكثر من مرة، كان اخرها في كانون الثاني /٢٠٢٣ والذي اعلن فيه محافظ بغداد عملية اعادة الارتباط بين مديريات التربية في المحافظة بوزارة التربية ودوائر الصحة بوزارة الصحة وجاء هذا القرار بناء على اجتماع رئاسة مجلس الوزراء والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبررت رئاسة الوزراء هذا القرار بسبب غياب مجالس المحافظات عن أداء دورها الرقابي داخل المحافظات غير المنتظمة بإقليم، والإشراف المباشر على عمل المحافظة[٩].

وبالعودة في البحث بصلاحيات المحافظات غير المنتظمة بإقليم وفقا للدستور فقد جاء في المادة (١١٥) من الدستور لتعطي مساحة واسعة لعمل تلك الوحدات الادارية من خلال ادراج كل ما لم يدرج ضمن اختصاص السلطات الاتحادية فانه يكون ضمن صلاحية الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فضلا عن كون هناك صلاحيات مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم، وهنا الاولوية اعطت لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بين السلطات الاتحادية والوحدات المحلية[١٠]، وهذه المادة بقدر ما عدت ميزة تميز بها الدستور العراقي عن اغلب الدساتير التي اخذت بشكل النظام السياسي وفقا للمعيار الاداري والاقليمي، لكن تبقى هذه سلاح ذا حدين وهي تعد ميزة متى ما كانت السلطات المحلية تحسن ادارة العمل المحلي داخل المحافظات اما في حال تلكؤ فإنها تحول الى وسيلة ضغط على السلطات الاتحادية وهذا ما تم رصده من خلال مسيرة مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم بعد العام ٢٠٠٩.

جاء الباب الخامس من الدستور الفصل الثاني منه لتحديد صلاحيات المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، اذ جاء في المادة(١٢٢) الفقرة أولاً التقسيمات الادارية للمحافظة، اما الفقرة الثانية فقد حددت الصلاحيات الادارية والمالية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم لكي تمارس بحرية عملها وفقا للنصوص الدستورية، اما الفقرة الثالثة فقد اوضحت السلطة المناطة الى المحافظ والية ممارسته العمل، في حين جاءت الفقرة الرابعة لتوضح الية انتخاب كل من مجلس المحافظة والمحافظ ، وجاءت الفقرة الخامسة لترسخ جذور اللامركزية الادارية بصورتها العملية عندما رفضت خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة[١١] .

وبالاتجاه ذاته جاءت المادة (١٢٣) من الدستور لتوضح طبيعة العلاقة بين السلطات الاتحادية والسلطات في الوحدات الادارية من خلال امكانية تفويض الصلاحيات سواء من قبل الحكومة الاتحادية للمحافظات أو تفويض المحافظات للحكومة الاتحادية على ان يتم ذلك ، بموافقة الطرفين، ولا يباشر العمل فيه الا بعد اصدار قانون ينظم الية التفويض[١٢] ، هذه المادة بقدر ما تحمل اسمى اسس الديموقراطية، الا انه في التطبيق العملي غالبا ما اصطدمت بالواقع العملي، وذلك لان العراق حديث التجربة بهذا الشكل الديموقراطي لإدارة الدولة ويفتقر الى حد ما للملاكات القادرة على ادارة المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الى ذلك فان تنامي ظاهرة التنافس الحزبي والسياسي التي تتسم بها العملية السياسية انتقلت بشكل او باخر الى مجالس المحافظات، وهي بهذا انتقلت عملية التنافس السياسي من اروقة البرلمان والحكومة الى السلطات المحلية[١٣] .

ثالثا . صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

مع صدور قانون رقم ٢١ المعدل الخاص بتنظيم الية عمل المحافظات غير المنتظمة بإقليم رسخت اللامركزية الادارية في العراق بشكلها القانوني والعملي واصبحت معالم هذا النظام واضحة وسمة مميزة للنظام السياسي العراقي الجديد الناشئ على اثر التغيير السياسي واسقاط النظام السابق في العام ٢٠٠٣، وخلال تلك المدة خضع القانون لأربع تعديلات الاولى في العام ٢٠١٠، والثاني في العام ٢٠١٣، والثالث في العام ٢٠١٨ـ والرابع في العام ٢٠١٩، وجاءت هذه التعديلات الاربعة نتيجة الحاجة الماسة اليها بسبب المعوقات التي رافقت تطبيق اللامركزية الادارية فضلا عن المصلحة العامة التي دفعت المشرع العراقي لتعديل .

تضمن القانون اربعة ابواب فضلا عن فصول وفروع جاءت للتناول الصلاحيات والوظائف كافة لمجالس المحافظات والمحافظين والوحدات المنبثقة عنها تضمن الباب الاول كل ما يخص مجالس المحافظات والية الاختيار وتشكيل المجلس والاجراءات بتفاصيل دقيقة، وعد مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة، وهو يخضع بالوقت ذاته لرقابة مجلس النواب (١٤) . فضلا عن الية انتخاب المجلس والوحدات الادارية الاخرى المنبثقة عن مجلس المحافظة، والية الاقالة والمسؤوليات المناطة لمجلس المحافظة (١٥) .

اما الباب الثاني فقد تناول اختصاصات وصلاحيات المحافظ وشروط الترشيح والتعيين فضلا عن شرط الاقالة، لذا فالمحافظ يعد وفقا لقانون ٢١ المعدل لسنة ٢٠٠٨، يعد اعلى سلطة تنفيذية في المحافظة(١٦) . وعملية اختيار المحافظ تخضع لشروط وضوابط تم تعديلاها بإضافة شروط اخرى لتعيين المحافظ فضلا عن ذلك فقد ذهب القانون لتحديد المهام والوظائف التي يجب ان يؤديها المحافظ كونه سلطة تنفيذية بشي من التفصيل(١٧) . في حين جاء الباب الثالث ليتناول قضية الموارد المالية والية تنظيمها وكيفية استحصالها في حين جاء الباب الرابع ليتناول الأحكام الختامية .

كل تلك التفصيلات القانونية والدستورية الغاية منها بيان نوع التغيير الذي شهده العراق بعد العام ٢٠٠٣، بإدارة البلاد اذ تعكس تلك التجربة الفلسفة السياسية الوطنية للعراق لكونها جزء اساسي من ادارة النظام السياسي، ونقطة التحول نحو ممارسة الديمقراطية وهي احد ابواب تحقيق الاستقرار السياسي، من خلال اتاحة الفرصة للسلطات المحلية ممارسة اختصاصاتها التنموية والاقتصادية والاجتماعية بتطوير المحافظات والنهوض بواقعها الخدمي والصحي(١٨) .

المطلب الثاني: صلاحيات المحافظ ودوره في المحافظات غير المنتظمة بإقليم بعد العام ٢٠١٩

تقتضي الضرورة البحثية بانه قبيل البحث في دور المحافظ في المحافظات غير المنظمة بإقليم البحث بالصلاحيات الممنوحة للمحافظ الذي مكن مجلس النواب في العام ٢٠١٩، اناطت دور ادارة المحافظات اليه بعد قرار ايقاف عمل مجالس المحافظات .

لـذا سيقسـم المطلـب علـى فقـرتين الاولى تتنـاول الصـلاحيات الممنوحـة للمحـافظ بموجـب قـانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والفقرة الثانية تبحث في دور المحافظ بعد العام ٢٠١٩، وهي المدة التي تولى بها المحافظين ادارة المحافظات لحين ما تم اجراء الانتخابات في ٢٠٢٣/١٢/١٨ .

أولا . صلاحيات المحافظ في المحافظات غير المنتظمة باقليم

قسم الدكتور سامي الحمداني* صلاحيات المحافظ الى صلاحيات ادارية ومالية ورقابية، وذلك وفقا لقانون رقم ٢١ المعدل[١٩] . والتي سنتناولها تباعا :

- **الصلاحيات الادارية**

قسمت هذه الصلاحيات بدورها الى صلاحيات تنفيذية واخرى تتعلق بإنشاء المرافق العامة والثالثة تتعلق بتعيين الموظفين داخل المحافظة[٢٠] اولى تلك المواد واهمها المادة (٣٠) التي ركزت على الوظيفة المحورية للمحافظ ونائبيه من خلال اناطت ادارة المحافظة وتصريف اعمالها بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس لحين انتخاب مجلس محافظة جديد[٢١]، ولعل هذا المبرر القانوني الذي استند اليه المشرع العراقي عندما اصدر قرار بإيقاف عمل مجالس المحافظات، كون المدة القانونية لعمل المجالس المحلية قد انتهت ومرت عليها ست سنوات، ومن ثم فانه وفقا للقانون المحافظ هو المسؤول عن ادارة المحافظة لحين اجراء انتخابات جديدة .

الى جانب ذلك جاءت المادة (٣١) لتحدد صلاحيات اخرى للمحافظ توزعت بين التنفيذية وانشاء المرافق العامة، ففيما يتعلق بالصلاحيات التنفيذية فقد وردت في الفقرة الاولى بان إعداد الموازنة العامة في الوحدات المحلية هي من صلاحيات المحافظ، الا ما يقع ضمن اختصاصات السلطة الاتحادية، وبعد اكمالها تحال الى مجلس المحافظة للمصادقة عليها . وهنا الصلاحيات ليست حصرية بالمحافظ بل بالسلطة التنفيذية ككل داخل المحافظة اما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد جاءت ايضا لتعرج على ان عملية تنفيذ القرارات الصادرة من مجلس المحافظة يقع على عاتق المحافظة على ان لا يعارض مع الدستور واي من القوانين النافذة الاخرى، اما الفقرة الثالثة فقد جاءت لبيان ان الوظيفة التنفيذية للمحافظة لا يقتصر على القرارات الصادرة من قبل مجلس المحافظة بل المحافظة معنية بتنفيذ

السياسة العامة التي تصدرها السلطات الاتحادية ومن الحدود الادارية للمحافظة[٢٢] وهنا تأكيد على ان السياسة المحلية التي تنفذها السلطات المحلية محكومة بعدم تعارضها مع السياسة العامة المرسومة من قبل السلطة العليا للبلد .

وجاءت الفقرة التاسعة /١- من المادة ٣١ لتأكد مرة اخرى على الدور التنفيذ للمحافظ من خلال دوره في المجال الامني اذ اكدت على أن للمحافظ الحق بإصدار الاوامر للشرطة المحلية للتحقيق في الجرائم التي تقع داخل الحدود الإدارية للمحافظة على ان ترفع اوراق التحقيق الى القاضي المختص ومن ثم يتم على اثرها بإعلام المحافظ بنتيجة التحقيقات) ، اما النقطة ٢- فقد حددت وظيفة استحداث مراكز الشرطة او عملية الغائها حصرا بالمحافظ على ان تحظى بمصادقة مجلس المحافظة بعد ان يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وفي السياق ذاته فقد جاءت الفقرة العاشرة للمادة ذاتها على الاتي[٢٣]:

١. يملك المحافظ حق السلطة المباشرة على الاجهزة الامنية كافة داخل المحافظة، باستثناء القوات المسلحة .
٢. يملك المحافظ حق تقييم عمل الاجهزة الامنية وفي حال تلكؤها في حفظ الامن داخل المحافظة يملك حق الرجوع الى السلطات العليا وتحديدا وزير الداخلية، والاستعانة بها لمعالجة الخلل بحفظ الامن .

اما فيما يتعلق بالجوانب الادارية فقد حدد قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الدور الاداري للمحافظ من خلال النصوص الاتية الواردة في المادة ٣١، الفقرة احد عشر التي نصت على[٢٤]:

١. للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظ في الحالات الآتية:
   أ. اذ خالف مجلس المحافظة في ادائه الدستور او القوانين النافذة .
   ب. اذ مارس دور او وظيفة لم ترد ضمن اختصاصاته العامة والرئيسة .
   ج. في حال مخالفته لسياسة او الاهداف العليا للحكومة الاتحادية او للموازنة العامة .
٢. يرجع المحافظ مشروع القرار الى مجلس المحافظة خلال مدة اقصاها (خمسة عشر يوما) من تاريخ أشعار المحافظ على ان يرفق معه اسباب الاعتراض على مشروع القرار .
٣. في حال اصرار مجلس المحافظة على تمرير مشروع القرار، يحق للمحافظ احالة المخالفة او اعتراضه على مشروع القرار الى المحكمة الاتحادية العليا للبت بينهما .

وجاءت المادة (٣٢) ايضا لتحديد الدور الاداري للمحافظ اذ حدد فيها بان كل المخاطبات الرسيمة بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة يجب ان تمر عبر المحافظ من خلال اشعاره اولا بتلك المخاطبات التي تجريها الوزارات او الجهات الرسمية الاخرى مع دوائرها ومرافقها ضمن اطار نطاق المحافظة، فضلا عن مراقبة تنفيذ تلك المخاطبات ومتابعتها من قبل رؤساء الدوائر ومتابعة الالتزام بها، ضمن النقاط الخمس الاتية[٢٥]:

أ. إعلام السلطات الاتحادية باختلاف مستوياتها المحافظ بمخاطبات الرسمية مع الدوائر المعنية في المحافظة.

ب. تقديم تقارير الى المحافظ بشأن القضايا المحالة إليهم.

ج. يبلغ المحافظ بكافة الامور ذات المساس بالأمن او القضايا المهمة ذات الصلة بكافة دوائر المحافظة التي يتم مخاطبتها، فضلا عن احاطته علما بسلوك موظفيها.

د. يلغ المحافظ بمباشرة وانفكاك موظفي المحافظة، او تركهم للعمل.

هـ. متابعة انجاز الاعمال والمهام التي تقع على عاتق اللجان الموكل اليها تنفيذ السياسة المحلية في المحافظة.

الا ان هذه الفقرات خضعت للتعديل لأكثر من مرة بسبب فك الارتباط وعودة الارتباط بين المحافظة والوزارة المعنية[٢٦].

اما فيما يتعلق بإنشاء المرافق العامة فقد نصت المادة ٣١ الفقرة سادساً حددت صلاحيات المحافظ بهذا الإطار بانه يملك حق استحداث الجامعات والكليات والمعاهد على ان يتم ذلك بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على ان يراعي المحافظ فيها الموازنة الممنوحة للمحافظة، واشترط القانون كذلك مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها. اما الوظيفة الادارية الاخرى فهي تتعلق بتعيين الموظفين والتي نصت عليها المادة ٣١ الفقرة سابعا وتضمنت الاتي[٢٧]:

أ. يملك المحافظ حق تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة داخل المحافظة وفقا لخطة الملاك التي يقرها مجلس المحافظة.

ب. يتولى المحافظ عملية تثبيت الموظفين المحليين، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق باستثناء المناصب العليا على ان يتم الترشيح عن طريق الدوائر المختصة وفقاً لضوابط المحددة من قبل مجلس المحافظة.

- **الصلاحيات المالية**

وهنا اوكل المشرع العراقي الى المحافظ عملية اعداد الموازنة العامة استنادا الى الاسس الدستورية واستثنى كل ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية على ان ترفع إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها[٢٨]، بمعنى ان رسم السياسة المالية في المحافظة اوكلت الى المحافظ، مع التشاور احيانا مع مجلس المحافظة.

- **الصلاحيات الرقابية**

ولعل هذا الصلاحيات والدور الذي حدده المشرع لا يقل اهمية عن الادوار السابقة التي انيطت الى المحافظ، وذلك لكونه وضع رقابة ذاتية داخل الوحدات المحلية السلطات المحلية ذاتها، واستند بذلك لكون المحافظ يعد اعلى موظف تنفيذي بالمحافظة[٢٩]، وقد حددت المادة ٣١، الفقرة الرابعة بان للمحافظ له الحق بالإشراف وتفتيش المرافق العامة في المحافظة، باستثناء الجامعات والكليات والمعاهد، كذلك المحاكم والوحدات العسكرية. ويبرز الدور الرقابي كذلك في المادة٨ الفقرة ثالثاً / ٢ – اذ اوكلت عملية اقالة القائم مقام لأعضاء مجلس المحافظة وبناءً على طلب المحافظ أيضا[٣٠] وهنا من حق المحافظ ليس مراقبة عمل الوحدات الادنى بالمحافظة بل بإقصائهم من مناصبهم متى ما أخلوا بواجباتهم داخل المحافظة، وذلك لكونهم مرتبطين ارتباط مباشر بالمحافظ الامر الذي يسمح له بمراقبة سير عملهم.

يتضح لنا من خلال ادراج وتحليل تلك النصوص القانونية اهمية الدور الذي يؤديه المحافظ فهو يجمع العديد من الصلاحيات التي تجعله محور اساس في المحافظة، ونظرا لكون المحافظة توصف كونها وحدة ادارية تملك الشخصية المعنوية وفقا للقانون، فان المحافظ فيها يمثل تلك الشخصية المعنوية، فوفقا لقانون رقم ٢١، فان المحافظ يمثل المحافظة في جميع المؤتمرات والندوات والمحافل المتعلقة بشؤونها وادارتها، الامر الذي دفع العديد من فقهاء القانون الدستوري الى اثارة اشكالية التبعية بين مجلس المحافظة المنتخب من قبل المجتمع المحلي وبين المحافظ المنتخب من قبل المجلس المحلي، وهذه الاشكالية فسرها مجلس شورى الدولة الذي وجد عدم تمتع مجلس المحافظة بالشخصية المعنوية يجب ان يعالج من خلال ايجاد تشريع جديد يجعل من مجلس المحافظة ممثلا عن المحافظة فيما يتعلق باختصاصات المجلس، وغاية مجلس شورى الدولة لإحداث نوع من التوازن الوظيفي والهيكلي بين المحافظة ومجلس المحافظة[٣١] عزز هذا

الراي المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لتزيد على ذلك بجعله المسؤول الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والانظمة والأوامر الصادرة من الوزراء، وذلك لكون رئيس الوحدة الادارية في المحافظة يعد جزء من السلطة التنفيذية الاتحادية[٣٢] ولعل هذا الدور الذي منح للمحافظ وفقا لقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل هو أحد الاسباب الموجبة التي دفعت مجلس النواب لمنحه ادارة المحافظة، فضلا عن اسباب اخرى سناتي على ايضاحها لاحقا

ثانيا . تقييم دور المحافظ بعد العام ٢٠١٩ .

نظرا لكون المحافظ يعد أعلى موظف تنفيذي داخل المحافظة وعلى ملاكها وفقا لما حددته المادة (٢٤) من قانون رقم ٢١ بانه " الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية[٣٣] . هذه الصلاحيات شجعت مجلس النواب على اقرار التعديل الرابع لقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل اذ وردت في الفقرة الثالثة المادة (١) من قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ والتعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ والذي لا يشير الى الغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية قانونية، بل يشير الى وقف استمرار عمل تلك المجالس المحلية وذلك بسبب تجاوزها المدة القانونية المحددة بعد اخر انتخابات جرت في العام ٢٠١٣، وبررت المحكمة الاتحادية العراقية في بيانها الذي اصدرته في ٢٠٢١/٦/٢ بأن تعليق عمل مجالس المحافظات جاء موافقا للدستور، وهذا الالغاء لا يعني إلغاء وجود تلك المجالس كهيئة محلية منتخبة دستورية[٣٤] .

واستنادا للتعديل الرابع انيط لأعضاء مجلس النواب كلا حسب المحافظة التي يمثلها بممارسة الإشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة، وتقديم التوصيات اللازمة الى مجلس النواب العراقي، وذلك لان البرلمان اقر بعدم اجراء الانتخابات خلال تلك المدة بل سيقتصر الأمر على انتخاب الحكومات المحلية المتمثلة بالمحافظين ونوابهم ويتولى انتخاب المحافظين ونوابهم وإصدار القرارات الخاصة بالمحافظة أو الوحدات الإدارية الأصغر، كذلك يتولى مجلس النواب مراقبة أداء السلطة التنفيذية المتمثلة بالمحافظة[٣٥] .

وقبل البحث في تقييم دور المحافظ من الضروري الاشارة الى قرار الايقاف لم يكن عبثيا بل جاء لاستجابة شعبية على اثر تظاهرات تشرين/٢٠١٩ التي انطلقت في مدن جنوب ووسط العراق والعاصمة بغداد، والتي طالبت بحل المجالس الاتهامات الموجه للعديد منها بكونها تمثل أحد أبواب الفساد والمالي والاداري، وجزءاً من التجاذبات السياسية بين الكتل السياسية، فضلا عن كون الخلافات السياسية بين الكتل السياسية انتقلت الى ساحة المحافظات، وازداد الوضع سوء مع تحول الخلافات السياسية داخل نفس المكونات ومن ثم تحولت العديد من المحافظات الى ساحة صراع او منافسة سياسية .

يأتي هذا في ظل خلل وظيفي اساسي مصدره غياب القيم والثقافة السياسية والمجتمعية باللامركزية الادارية والسياسية لدى الكتل السياسية والمجتمعات المحلية بالوقت ذاته، الامر الذي جعل تلك الكتل السياسية تلجأ الى التفسيرات الانتقائية للعديد من نصوص الدستور ولقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبما يخدم مصالحها الامر الذي اربك العمل الوظيفي للسلطات المحلية، لاسيما وان العراق حديث التجربة بنظام اللامركزية الادارية، الامر الذي انعكس على قصور التفسير والإدراك للعديد من قبل عمل المجالس المحلية واداء المحافظين، فضلا عن ضعف الاداء الاداري داخل تلك الوحدات الادارية الامر الذي فسر حدة الخلافات بين السلطات المحلية والسلطات الاتحادية التي غالبا ما تحاجج الاولى بتفسير نصوص الدستور، علما ان التفسيرات هنا تكون فضلا عن كون البعض منها تكون اساسها البراغماتية والمنافسة السياسية لدى البعض من الكتل السياسية النافذة داخل المحافظات غير المنتظمة بإقليم، يقف خلفها ايضا حداثة التجربة باللامركزية الادارية بشكلها الحقيقي، وليس الشكلي، وكما هي عليها الحال في تجربة اللامركزية الادارية والسياسية في العراق بعد العام ٢٠٠٣[٣٦] .

اما فيما يتعلق بتقييم الدور للمحافظ فعلى سبيل المثال كان هناك دورا بارز لمحافظ واسط* على الرغم من الصراع السياسي على منصب المحافظ، الا انه تم رصد الدور الذي قام بأدائه المحافظ من خلال عدة قضايا منها [٣٧]:

أ. كشف العديد من الملفات الفساد الاداري داخل المحافظة .

ب. ضبط المنافذ الحدودية وتحديدا منفذ زرباطية الحدودي بتوقيف شركة وهمية تستقطع مبالغ كبيرة لصالحها، وتم إحالتها إلى هيئة النزاهة .

ج. ملاحقة ملف المخدرات المنتشر في المحافظة، والذي كان يتم بالتعاون مع بعض الجهات المتنفذة في المحافظة.

د. القيام بجملة استثمار كبيرة في المحافظة، شملت اعادة اصلاح خدمات المجاري والصرف الصحي، والطرق والجسور في المحافظة.

اما فيما يتعلق بتقييم الدور لمحافظ كربلاء، فإننا يمكن رصدها من خلال الاتي [٣٨] :

أ. إنجاز عدد من مشاريع الخدمية متمثلة بإكساء شوارع المحافظة وتأهيلها أبرزها: شوارع محلة باب السلالمة، وباب الخان، شارع المركزية، وحي الحر، وحي العامل، وحي المعلمين، وشارع السناتر ومستشفى الحسين التعليمي، فضلا عن الإشراف المباشر على انجاز المشاريع المهمة والكبيرة مثل (مشروع دوار الامام الحسين) الثاني.

ب. دعم وإسناد الدوائر الأمنية والخدمية في المحافظة لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين، ولزائرين من خلال الدعم اللامحدود لقيادة شرطة كربلاء وقيادة العمليات وباقي الأجهزة الأمنية، فضلا عن إنشاء مراكز شرطة جديدة وتهيئة الادوات الكفيلة بحفظ الامن والمتمثلة بالكاميرات الحديثة واجهزة الرصد الحديثة، وتطوير اجهزة رصد مداخل المدينة، والنقاط الأمنية في مركز المدينة.

ج. انسيابية العمل والاشراف المباشر على المشاريع الاستثمارية على الرغم من قلة التخصيصات المالية والتي تزامنت مع جائحة كورونا وقلة التخصيصات المالية.

د. ضمن خطة الاصلاح تم استبدال بعض مديري الدوائر لتحفيز العمل وتقديم خدمات أفضل للمواطنين.

هـ. على الرغم من الظروف الاستثنائية التي كان يمر بها العراق (جائحة كورونا وانخفاض اسعار النفط)، الا انه كان هناك اهتمام ببعض المشاريع الحيوية منها دعم القطاع الصحي وتحديدا مصابي كورونا ومرضى السرطان.

اما فيما يتعلق بتقييم دور محافظ الانبار، فانه على الرغم من الصراع السياسي على موقع المحافظ الا انه كانت هناك نتائج ملموسة شهدتها المحافظة، يمكن تحديدها بالاتي [٣٩]:

أ. اعادة الاعمار وتنفيذ العديد من المشاريع الاستثمارية وتأهيل العديد من الطرق العامة التي تعرضت للتخريب بسبب العمليات الارهابية، التي تم البعض منها بالتعاون مع المجتمع الدولي ممثلا بمنظمات كالأمم المتحدة وفريق الاعمار التابع للتحالف الدولي.

ب. الاستمرار بملاحقة فلول تنظيم (داعش) ارهابي حتى بعد انتهاء عمليات التحرير، وذلك بالتعاون مع القوات الاتحادية وذلك لأجل الحفاظ على الوضع الأمني الذي يحتل أولوية بالنسبة للمحافظة، لاسيما وان المحافظة تعرضت للعديد من الهجمات الارهابية من قبل الجماعات الارهابية التكفيرية.

ج. أنجاز العديد من المشاريع الاستثمارية لتأهيل المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية، التي تضررت هي الاخرى بفعل العمليات الارهابية.

د. عملت المحافظة على السعي بالتعاون مع منظمات دولية للمساعدة بنزع الالغام وتطهير المدن من العبوات الناسفة، فضلا عن تدريب وتطوير مهارات القوات العراقية والدفاع المدني في هذا المجال تحديدا، لاسيما وان ملف ازالة الالغام كان أحد الملفات الشائكة التي اعاقت عودة العديد من النازحين الى المحافظة، بسبب تفخيخ العديد من المنازل من قبل تنظيم (داعش) الارهابي.

اما فيما يتعلق بتقييم دور محافظ البصرة، فإننا يمكن رصد دور المحافظ من خلال عدد من الانجازات:

أ. الشروع بالبدء بمشروع الحوكمة الالكترونية (داتا سنتر) الذي اكمل المرحلة الاولى منه وبانتظار الأقسام الاخرى بديوان محافظة البصرة لتزويد قسم تقنية المعلومات بتفاصيل عن اعمالها وإنجازاتها ونشاطاتها اليومية كافة لربطها مع المنظومة لتباشر بأرسال تقاريرها ومنجزاتها اليومية للانتقال الى المرحلة الثانية لإكمال بقية البرمجيات لغرض ربط الدوائر الحكومية الأخرى مع الحكومة المحلية، ويأتي هذا المشروع ضمن الية تطوير النظام الإداري للتنمية والتطوير في البصرة لكونه يوفر قاعدة بيانات للإدارة العامة، والتخطيط، والمشاريع، والعقود، والأرشفة الإلكترونية، ومعلومات عن الموظفين وكل ما يتعلق بهم من الرواتب والعلاوات والاجازات، الى جانب التفاصيل الدقيقة كافة التي تخص المشاريع المنفذة او التي قيد التنفيذ في المحافظة ونسب إنجازها(٤٠).

ب. قيام قسم تقويم الإداء في ديوان محافظة البصرة، بجملة توعوية واستبيانيه بالتعاون مع مديرية بلدية محافظة البصرة وعدد من ممثلي منظمات المجتمع المدني في التثقيف لتنظيف منطقة الحكيمية، في ظل ازمة

تعاني منها البصرة وهي انتشار النفايات وعدم رفعها، فضلاً عن الملوثات الهوائية المنتشرة في البصرة[٤١].

ج. شرع ديوان المحافظة بصيانة طريق عكد بني تميم الذي يبلغ طوله ٣٩٠٠م الكائن في قضاء المركز، ويدرج هذا المشروع ضمن خطة تنمية الاقاليم لعام ٢٠٢٣[٤٢].

د. نجاح ديوان محافظة البصرة في التجهيز والتهيئة لاستضافة مباريات المنتخب الوطني ضمن تصفيات المونديال الخليجي للعام ٢٠٢٢، والذي جاء بالتعاون بين قيادة شرطة البصرة، ومديرية الشباب والرياضة، وأمن الملاعب، ودوائر البلدية، والكهرباء، وممثلي خلية المتابعة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومدير المدينة الرياضية في البصرة، وممثل الاتحاد العراقي لكرة القدم والمعنيين بقضية بيع التذاكر، فضلاً عن مساهمة المجتمع المحلي بالعمل التطوعي ورفد تلك المؤسسات بالمساعدة في انجاز هذا المحفل العربي المهم[٤٣].

اما فيما يتعلق بتقييم دور محافظ ديالى فانه كانت هناك بعض المشاريع الخدمية التي تم انجازها خلال المدة التي ايقاف عمل مجالس المحافظات، ولعل من ابرزها انجاز جزء كبير من المشاريع المقترحة من قبل الحكومة المحلية والخاصة بإيرادات المنافذ الحدودية للمحافظة، التي استطاعت الحكومة المحلية انجاز اغلبها، اذ خصص لقطاع الطرق والجسور ٣٧% من نسبة المشاريع الخدمية للمحافظة، اما قطاع المجاري فقد احتل نسبة ٢١% من نسبة القطاعات الاخرى، وجاء قطاع البلديات ليحتل ما نسبته ١٣%، وخصص لقطاع المياه ما نسبته ٨%، اما تنمية الادارة المحلية فقد احتلت ما نسبته ٩% من مجموع الاستثمارات، في حين احتل قطاع الكهرباء نسبة ٧%، وشغل قطاع اعمار البلديات ٥% من مجموع القطاعات الأخرى[٤٤]. وعلى الرغم من حجم المشاريع التي انجزتها الحكومة المحلية في ديالى خلال ادارة المحافظ الا ان تلك الخدمات لم تلبي واقع وحاجة المجتمع المحلي في ديالى اذ لازالت تعاني من تردي الواقع الخدمي؛ شأنها شأن باقي المحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك لتراكم العوامل الموضوعية والاجرائية التي اعاقت تنفيذ وانجاز المشاريع، وتأتي خصوصية محافظة ديالى كونها تمتاز بتنوع ديمغرافي، السبب الذي كان عاملا مضافا في تراجع الاداء للمحافظة وذلك لان الصراع السياسي بين المكونات الاساسية، وداخل نفس المكون اخذ حيزا كبير داخل المجالس المحلية والذي اعاق بشكل او باخر انجاز وتنفيذ المشاريع التنموية والخدمية

والاستثمارية، كذلك حجم التهديدات الارهابية التي تتعرض لها المحافظة بين الحين والاخر، والتي تعيق بشكل او باخر اداء المشاريع وسرعة انجازها .

يتضح لنا ان المحافظات التي تم اختيارها استطاعت انجاز عددا من المشاريع المهمة على الرغم من التلكؤ الذي اصاب العديد من المشاريع الاخرى، الا انه يمكن ان نعزو ذلك الانجاز الى ان المحافظين خلال تلك المدة وجدوا انفسهم امام رقابة من نوعين الاولى رقابة السلطة الاتحادية (مجلس النواب والحكومة الاتحادية) والثانية هي الرقابة الشعبية، وذلك لان الاحتجاجات الشعبية كانت احد الاسباب الرئيسة لإلغاء مجالس المحافظات، اذ وضعوا المحتجين في سلم اولوياتهم الغاء تلك المجالس، التي وجدوا فيها انها لم تتمكن من تحقيق وتنفيذ المشاريع الاستثمارية لتنمية الواقع الخدمي والصحي في المحافظات، ولم تكن قادرة في العديد من الاحيان بالحفاظ على الامن وهنا لا نقصد بمشكلة الامن المتأتي من العمليات الارهابية، بل بكل ما يرتبط بالأمن الانساني، وان كانت قضية الامن بحاجة الى جهد ودعم اقليمي ودولي كون الارهاب والجريمة المنظمة لها امتداد خارجية لا تؤثر على الامن الوطني العراقي فحسب بل على الامن الإقليمي [٤٥] .

يأتي هذه في ظل الصراع على نصب المحافظين وعمليات التسقيط السياسي بين المتنافسين، قبيل اجراء انتخابات مجالس المحافظات التي جرت في ٢٠٢٣، والذي يمكن ان يكون مؤشراً لتراجع اداء مجالس المحافظات مرة أخرى [٤٦] . والذي يدخل هذا ضمن إطار المنافسة السياسية داخل العملية السياسية، الا ان ذلك لا يمكن ان يعود لذات النقطة السابقة فالقوى السياسية وضعت امام خيار الارادة الشعبية في العديد من المحافظات، ويأتي في ظل توجهات الحكومة الاتحادية الحالية، التي وضعت في اولويات اهدافها الاستراتيجية انجاز المشاريع الخدمية والتنموية، وهذا ما بدت مخرجاته واضحة في أكثر من محافظة عراقية .

الخاتمــة

يتضح لنا ان تجربة المحافظين بإدارة المحافظة وإن كانت تعمل بأطر مجتزأة نظرا لغياب مجالس المحافظات، الا انها كانت تعد تجربة جيدة إذ أعادت الثقة الى حد كبير بين المجتمع المحلي والمحافظ وهذا ما اثبتته التجربة بأكثر من المحافظة ، لذا فان اهمية هذا التجربة لا تقتصر على النجاح النسبي، لكنها ستؤسس لقاعدة اساسية وهي رفع سقف الاداء من قبل المجالس المحلية المنتخبة من جهة ومن جهة اخرى شجعت المجتمع المحلي الى حد كبير في ممارسة الرقابة الشعبية على السلطات المحلية، بمعنى هنا كانت الرقابة الشعبية تأخذ مسارها ضمن مبدا ترسيخ ثقافة سياسية مساهمة في العراق .

كذلك بدا لنا ان الركيزة القانونية والدستورية في تفسير العديد من النصوص الدستورية والقانونية، اعطى الصلاحية للمشرع العراقي باتخاذ اجراءات حاسمة لإنهاء عمل المجالس المحلية لفقدانها الشرعية في اداء عملها ، وعلى الرغم من احتجاج العديد من رؤساء مجالس المحافظة على ذلك القرار، الا ان تفسير النصوص القانونية جاءت لمصلحة الارادة الشعبية، والسلطات الاتحادية .

كذلك وجدنا ان تكليف المحافظ بإدارة المحافظة جاء وفقا لتفسير نص قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي منح صلاحيات واسعة وكبيرة للمحافظ وجعله يتقدم معنويا ووظيفيا على مجلس المحافظة، وهو ما رفضه العديد من فقهاء القانون العراقي الذي وجدوا ان هذا الدور أخل بالتوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية، الا اننا نرى أهمية الدور المناط للمحافظ في العراق الغاية منه للحد من استغلال السلطة من قبل بعض مجالس المحافظات ووسيلة للرقابة على اداء مجالس المحافظات .

والدليل ان المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم استطاعت ادارة تلك المحافظات مع تحقيق تقدم ملموس/ وان كان لازال في إطار محدد ، الا انه إذا ما تم مقارنته بالمراحل السابقة فانه كان هناك تقدم ملحوظ، لذا يمكن ارجاع تلك الحقبة (ايقاف عمل مجالس المحافظات) ضمن المراجعات واعادة التقييم للدور الاداري والرقابي والمالي لمجالس

المحافظات، وليكن ركيزة وقاعدة تنطلق منها السلطات الاتحادية او تلوح بها متى ما تراجعت تلك المجالس المحلية عن اداء دورها .

المصادر والهوامش

١ . علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١١٢ .

٢ . قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤

٣ . قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤

٤ . قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤

٥ . المصدر نفسه .

٦ . المصدر نفسه .

٧ . طه حميد حسن العنبكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، ط٢، د . ن، بغداد، ٢٠١٥، ص٢٦٤

٨ . دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٩ . حيدر الجابر، بغياب مجالسها . . المحافظات تُعيد ٢١ مديريَّة إلى وزاراتها، ٢٠٢٣/٢/٢٨ . متاح على الرابط: https://alsabaah.iq/72366-.html

١٠ . دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

١١ . للمزيد من التفاصيل ينظر في: المادة (١٢٢)، دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

١٢ . المصدر نفسه .

١٣ . ينظر في هذا: ازهار محمد عيلان، تجربة اللامركزية الادارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد – انموذجا –، مجلة شؤون عراقية، العدد الثالث، مركز العراق للدراسات، بغداد، اب/٢٠٠٩، ص١٧٩

١٤ . المادة ٢، قانون رقم ٢١ المعدل، لسنة ٢٠٠٨ .

١٥ . المادة ٧، المصدر نفسه

١٦ . المادة ٢٤، المصدر نفسه .

١٧ . المادة ٢٥ والمادة ٣٠، المصدر نفسه .

١٨ . خضر عباس عطوان، عبد الواحد مشعل، قراءة اجتماعية سياسية لتوسيع صلاحيات مجالس المحافظات، مجلة شؤون عراقية، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، العدد التاسع، كانون الاول/ ٢٠١٤، ص ٦٦–٦٧ .

* الدكتور سامي حسن نجم الحمداني هو دكتوراه بالقانون وهو أحد اهم من كتب في تجربة اللامركزية في العراق بإطار قانوني سياسي تحليلي ويعد كتابه الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها أحد المراجع المهمة في هذا التخصص

١٩ . ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣٤٠– ٣٤٧ .

٢٠ . المصدر نفسه، ص ٣٤٠–٣٤٣ .

٢١ . قاعدة التشريعات العراقية، متاح على الرابط : https://iraqld.e-sjc-services.iq/ LoadArticle .aspx?SC=191120083563131

٢٢ . الفقرة الاولى والثانية والثالثة، المادة ٣١، قانون رقم ٢١، اسنة ٢٠٠٨ المعدل

٢٣ . المادة ٣١، قانون رقم ٢١ المعدل لعام ٢٠٠٨

٢٤ . قانون ٢١، المصدر نفسه

٢٥ . قانون رقم ٢١، المصدر نفسه .

٢٦ . حيدر الجابر، مصدر سبق ذكره .

٢٧ . المادة ٣١، قانون رقم ٢١، لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وينظر بالتفاصيل: سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٣– ٣٤٥ .

٢٨ . لمزيد من التفاصيل ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، المصدر نفسه، ص ٣٤٥–٣٤٦ . ونص المادة ٣١، الفقرة اولا .

٢٩ . سامي حسن نجم الحمداني، المصدر السابق، ص٣٤٧ .

٣٠ . المصدر نفسه، ص ٣٤٧ . كذلك المادة ٨، قانون ٢١، لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣١ . ينظر في تفاصيل هذا الموضوع في: احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، البقاع – لبنان، ٢٠١٣، ص ٣٦٤–٣٦٦ .

٣٢ . صلاح جاسم صالح الربيعي، صلاحيات المحافظ بين المركزية واللامركزية دراسة تاريخية قانونية سياسية تحليلية، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٩، ص ١٤٤–١٤٥

٣٣ . المصدر نفسه، ص ١٤٨ .

٣٤ . المحكمة الاتحادية تقرر: مجالس المحافظات لم تُلغَ، لكن تم تعليق عملها، كركوك ناو، ٢٠٢١/٦/٥ . متاح على الرابط : https://kirkuknow.com/ar/news
جاء قرار المحكمة رداً على طعن تقدمت به مجالس المحافظات العراقية، من بينها كركوك ونينوى، ضد المصادقة على تعديل قانون الانتخابات لسنة ٢٠١٩ .

٣٥ . إبراهيم صالح، العراق . . البرلمان يقرّ إنهاء عمل مجالس المحافظات، بغداد ٢٠١٩/١١/٢٦ . متاح على الرابط: https://www.aa.com.tr/ar

٣٦ . ٣٦) صلاح جاسم صالح الربيعي، المصدر السابق، ص ٢٣٠، ٢٣٤ .

* جاء عدم ذكرنا لاسم اي محافظ او انتمائه السياسي للحفاظ على حيادية البحث، ولكي لا يصار تصور لدى القارئ اننا نتبنى توجه سياسي او شخص بحد ذاته، وذلك لان اي عمل اكاديمي يجب ان يتسم بالحياد .

٣٧ . في منصب "المحافظ" . . واسط العراقية تبحث عن "حل وسط"، ٢٨ يناير ٢٠١٩ . متاح على الرابط: https://www.alarabiya.net/arab-and-world/iraq/2019

٣٨ . بمناسبة مرور عام على توليه منصب محافظ كربلاء المقدسة: الخطابي في عيون المواطنين الكربلائيين، الموقع الرسمي لمحافظة كربلاء، ٢٠٢٠/٧/١ . متاح على الرابط: https://karbala.gov.iq/news/1152

٣٩. حسن العبيدي، محافظ الأنبار يعطي الأولوية للأمن وإعادة الإعمار، ٢٠٢٠/٣/١١. متاح على الرابط: ttps://diyaruna.com/ar/articles/cnmi_di/features/2020/03/11/feature-

٤٠. الحكومة المحلية في البصرة تبحث مع المسؤولين المعنيين إتمام مشروع الحوكمة الالكترونية وتعده من أرقى البرامج الإدارية المتبعة بالدول المتطورة، الموقع الرسمي لمحافظ البصرة، ٢٠٢٣/٢/١١. متاح على الرابط: https://basra.gov.iq/ar/index.php/permalink/29239.html

٤١. قسم تقويم الأداء في ديوان محافظة البصرة يقوم بحملة توعية وتنظيف بمنطقة "الحكيمية"، مجلس محافظة البصرة، ٢٠٢٠/٠٢/١٣. متاح على الرابط https://basra.gov.iq/ar/index.php/permalink/29239.html

٤٢. مشروع صيانة طريق عكد بني تميم بطول ٣٩٠٠م في قضاء المركز ضمن خطة تنمية الاقاليم لعام ٢٠٢٣، ٢٠٢٣/٦/٧. متاح على الرابط: https://karbala.gov.iq/contracts-and-tenders/5664

٤٣. مكتب محافظ البصرة يعلن عن جهوزية المحافظة لاستضافة مباريات المنتخب الوطنيّ ضمن تصفيات مونديال ٢٠٢٢، ٢٠١٩/١٠/٢.

٤٤. علاء حسين محمود احمد، تقييم تجربة الحكم المحلي في العراق بعد عام ٢٠٠٣م (محافظة ديالى انموذجا)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم اساسية، جامعة بغداد، ٢٠٢١، ص١٠٤–١٠٥.

٤٥. حمزة مصطفى، انتخابات مجالس المحافظات تُفجر حرب المحافظين بين القوى السياسية العراقية، ٧ ديسمبر ٢٠٢٣. متاح على الرابط: https://aawsat.com

٤٦. حمزة مصطفى، المصدر السابق.