

# اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الدستور العراقي

Local decentralization and its applications in the Iraqi constitution

م.م. رمضان غزال نعمان

كلية الطب - جامعة ديالى

[ramadhan@uodiyala.edu.iq](mailto:ramadhan@uodiyala.edu.iq)

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٤/٧/٢١

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٤/٤/٥

## المخلص:

شهدت الدولة العراقية على مر السنين تجارب حكم متعددة حيث استندت هذه التجارب الى مفاهيم المركزية واللامركزية في الإدارة (وان كانت غير حقيقية)، وفي الفترة التي تلت عام ٢٠٠٣ شهدت الدولة العراقية ايضا انبثاق اللامركزية الادارية والسياسية ليس على صعيد النص الدستوري والقانوني فحسب بل وفي اطار التطبيق العملي لهذه المفاهيم. نحاول من خلال هذ البحث تسليط الضوء على الاسس التي قام عليها الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ في تنظيمية للامركزية الادارية وبيان طبيعة الصلاحيات الممنوحة بموجبها وابرز الثغرات والمشكلات المتعلقة بهذا التنظيم.

الكلمات المفتاحية: الدستور العراقي، اللامركزية، التطبيقات.

## Abstract

Over the years, the Iraqi state witnessed multiple governance experiments, as these experiments were based on the concepts of centralization and decentralization in administration (even if they were not true). In the period following 2003, the Iraqi state also witnessed the emergence of administrative and political decentralization, not only at the level of the constitutional and legal text, but also within the framework of Practical application of these concepts. Through this study, we are trying to shed light on the foundations upon which the Iraqi Constitution of 2005 was based in organizing local decentralization, clarify the nature of the powers granted to it, and highlight the most prominent gaps and problems related to this organization.

**Keywords:** The Iraqi constitution, decentralization, applications.



## المقدمة

كانت الدولة في بادى الامر تقوم بإدارة جميع المرافق العامة، فكانت تتولى مرفق الدفاع عن الدولة في الخارج وحماية امنها في الداخل واقامة العدل بين الناس واشباع كافة الخدمات للمواطنين جميعا، ومع التطور السياسي والحضاري برزت المجتمعات السياسية الاقليمية، وانتقلت الحكومة من اطار المركزية إلى اللامركزية بحيث اصبحت الدولة تضم العديد من الاقاليم وظهر ما يعرف بفكرة الحكومة المحلية، والتي تعد احد اهم سمات النظام الاتحادي فبالإضافة إلى الحكومة المركزية توجد حكومات محلية، والتي تباشر مظاهر السيادة مع الحكومة المركزية عن طريق توزيع الاختصاصات بين عدة مؤسسات (تشريعية- تنفيذية- قضائية) تمارس صلاحياتها في اجزاء اقليم الدولة. فالسلطة المركزية يوجد بجوارها سلطات اخرى تمارس ذات الصلاحيات في مناطق جغرافية محددة يطلق على كل منها (ولايات او محافظات)، ففي ظل الاتحاد الفدرالي تتوزع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية واخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة، هذا التوزيع للوظيفة السياسية هو ما يطلق عليه (اللامركزية السياسية الدستورية) وتباشر الادارة المحلية اختصاصات محددة بموجب الدستور او القانون الخاص بها لغرض ادارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الادارية والسياسية وتحت اشراف السلطات المركزية ورقابتها فالإدارة المحلية هي طريقة من طرق الادارة وليست صورة من صور الحكم وهي جزء من السلطة السياسية، ولا تشمل كل وظائف الدولة السياسية بل تتناول ادارة المرافق المحلية تاركة المرافق القومية للسلطة المركزية.

**اهمية البحث:** تكمن اهمية الموضوع في دراسة التنظيم السياسي والاداري في الدستور العراقي ومدى صلاحية الفيدرالية في العراق كنظام حكم يوحد العراق ويؤلف بين مكونات المجتمع العراقي، وللدور الذي تقوم به كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات، كما ستساعد هذه الدراسة على حل الكثير من المسائل والتي هي محل جدل في الدستور العراقي.

**مشكلة البحث:** تكمن الاشكالية محل البحث في مدى معرفة الاسس التي قام عليها الدستور العراقي وكيف عالج موضوع توزيع الاختصاصات داخل الدولة الاتحادية، وذلك من خلال نصوص الدستور موضوع البحث، وابداء الرأي حولها، والتنبية الى وجود التعارض بينها، ومدى توافقها مع المبادئ التي تحكم النظام الفيدرالي والنظام البرلماني، وغيرها من المسائل التي تستدعي طبيعة معالجتها

**منهجية البحث:** نظرا لأهمية الدراسة الحالية فسيتم معالجتها من خلال اتباع اكثر من منهج بين التاريخي والتحليلي والنقدي، حيث سنتطرق الى جوانب تاريخية تتعلق بتطور نظام الادارة اللامركزية فضلا عن تحليل بعض القوانين ونقدها من خلال بيان عيوبها وثغراتها.

**هيكلية البحث:** للإحاطة بتفاصيل البحث وتحقيق اهدافها، تم تقسيم هذا البحث الى مبحثين، نتناول في المبحث الاول ماهية نظام اللامركزية الادارية من خلال ايراد مفهومه وعناصره ومميزاته واهدافه وذلك في مطلبين، أما المبحث الثاني فنبين فيه السلطة المحلية في الدستور العراقي الجديد وذلك

في مطلبين ايضا، اذا نبين مظاهر اللامركزية الادارية و السلطات المحلية في المحافظات، ثم نختم الدراسة بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات التي من الممكن ان تساهم في ازالة الابهام والغموض عن النصوص التشريعية الخاصة بتنظيم اللامركزية الادارية في العراق.

### المبحث الاول: ماهية نظام اللامركزية الادارية

تقوم اللامركزية الادارية على اساس توزيع السلطات بين الحكومة المركزية وهيئات اخرى تسمى وحدات الادارة المحلية وهذه الادارات مستقلة قانونا عن الحكومة المركزية. ويؤدي نظام اللامركزية المحلية إلى توزيع اسلوب الادارة تبعا للظروف المحلية.

ويقضي تحديد ماهية نظام اللامركزية الادارية التعريف بالهيئات المحلية ومقوماتها التي تشكل اركان وجودها، تم التطرق لدوافع وجود نظام اللامركزية الادارة من خلال بيان مجموعة الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسعى اللامركزية الادارة لتحقيقها.

### المطلب الاول: مفهوم نظام اللامركزية الادارية وعناصره

#### اولا: مفهوم اللامركزية المحلية:

- يرى الفقيه والين ان نظام اللامركزية الادارة يعني سحب سلطات من السلطة المركزية، واحالتها لسلطة مستقلة ذات اختصاص محدد، سواء كان هذا الاختصاص اقليميا او مصلحيا<sup>(١)</sup>.

- وعرفها د. انور رسلان بأنها (هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية وتختص بإدارة الشؤون المحلية وفق اختصاصات محددة وبضوابط معينة<sup>(٢)</sup>).

- وكذلك نجد الفقيه لوبادير يذهب إلى ان اصطلاح اللامركزية يثير فكرة مضمونها ان تطلع وحدة محلية، وقد تكون هذه الوحدة داخل وحدة اكبر بإدارة نفسها بنفسها وان تتصرف بنفسها في الشؤون الخاصة بها<sup>(٣)</sup>.

او هي: الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من اقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة لها بقدر من الاستقلال في ادارة مرافقها المحلية تحت رقابة السلطة المركزية<sup>(٤)</sup>. وعرفها فريق اخر بانها الشكل الذي يأخذ تطبيق نظام اللامركزية الاقليمية وتشمل وحدات الادارة المحلية من محافظات ومراكز ومدن واحياء وقرى وتتمتع كل من هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية<sup>(٥)</sup>. وعرفها اخر بانها هيئات يتحدد اختصاصها بنطاق اقليمي محدد او هي الاشخاص الاعتبارية العامة التي يتحدد اختصاصها بنطاق جغرافي محدد.

او هي: عملية توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحة مستقلة<sup>(٦)</sup>. فاللامركزية الادارة هي صورة من صور اللامركزية الاقليمية التي تقوم على اساس استقلال الهيئة المركزية عن الهيئة المركزية من ناحية وخضوعها لقدر من الرقابة المركزية من هذه الهيئة المركزية من ناحية اخرى، فاستقلال الهيئات المحلية يتحقق بثبوت الشخصية المعنوية للوحدات المحلية وان يكون لهذه الهيئات سلطات فعلية تقوم بها، اما الرقابة على هذه الهيئات المحلية فتكون لسلطات المركزية على هذه الهيئات المحلية وذلك لغرض ضمان وحدة الدولة ولتحقيق اعلى مستوى لهذه الوحدات<sup>(٧)</sup>.



فاللامركزية الادارة تتطلب توافر الخصائص المحلية في الوحدات التي ينقسم اليها اقليم الدولة وتشكل هيئات شعبية في هذه الوحدات لتمثيل الادارة العامة لسكانها فانتخاب الهيئات المحلية يشكل في نظر العديد من الفقهاء ركنا اساسيا من اركان اللامركزية المحلية التي نشأت لاعتبارات سياسية محضة تنحصر في الاستجابة لنداء الحرية السياسية وحق المجتمعات في ادارة شؤونها بنفسها في حين ان الانتخابات في نظر هؤلاء الفقهاء لا تعتبر شرطا لقيام اللامركزية المحلية<sup>(٨)</sup>.

يرى الباحث انها تمثل شخص معنوي عام يمارس اختصاصات وصلاحيات في نطاق جغرافي محدد تحت وصاية السلطة المركزية، او اسلوب سياسي يكفل توفير قدر من الاستقرار للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الادارية التي تطلع بها السلطة المركزية في الدولة اساسا بهدف تنمية مجتمعات واشباع حاجات افرادها.

**ثانيا: عناصر اللامركزية المحلية:** من خلال التعريفات التي اوردها سابقا لنظام اللامركزية

المحلية نستطيع ان نستخلص عناصرها التي تتمثل فيما يلي:

١. وجود مصالح محلية.
٢. الشخصية الاعتبارية.
٣. وجود سلطات محلية.
٤. ان تباشر هذه السلطات المحلية اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية، تلك الرقابة التي يفضل بعض الفقهاء تسميتها بالوصاية الادارية.

#### ١. وجود مصالح محلية:

**مفهوم المصالح المحلية:** اذا كانت اللامركزية الاقليمية تقوم اساسا على مباشرة السلطات المحلية الشؤون التي تنتم بالطابع المحلي، فانه من المنطقي ان نعترف بوجود مصالح خاصة بجهة معينة او جزء معين من اقليم الدولة (وحدة محلية)<sup>(٩)</sup> فالذي لاشك فيه ان هناك بعض المسائل قد لا تهتم جميع المواطنين في الدولة، بقدر ماتهم قسما منهم في جهة معينة من اقليم تلك الدولة ومن ثم فالأفضل ان يترك لهم وحدهم امر ادارتها واشباعها، لانهم ادري من غيرهم بالمشاكل المتعلقة بها واقدر الناس على حلها، وذلك حتى تتفرغ الدولة (اي الجهات المركزية) لإدارة المصالح واشباع الحاجات العامة ذات الطابع القومي<sup>(١٠)</sup>.

فنظام اللامركزية المحلية يقوم على الاعتراف بأن ثمة مصالح اقليمية يجب ان يترك الاشراف عليها وتنفيذها لمن يهمهم الامر، فمن البديهي اذن ان تكون هناك مصالح تربط بين مجموعة من الافراد داخل رقعة جغرافية محددة من اقليم الدولة، ولا يمتد اثرها إلى باقي الاجزاء الاخرى من الدولة، تلك المصالح التي تربط بين سكان اقليم معين، والتي تتميز بطابعها المحلي المستقل عن الطابع القومي العام، وتولد بين هؤلاء السكان نوعا من الترابط والتضامن، وهي من الشروط الواجب توافرها في النظام المركزي المحلي، اما الحكومة المركزية فتتفرغ للمصالح التي تهتم الدولة كلها<sup>(١١)</sup>.

فالنشاط السياسي والاداري في الدولة، يتعلق في الواقع بنوعين من المرافق:

**مرافق عامة او قومية:** وهي تلك التي يعم نفعها جميع المواطنين الموجودين في الدولة على قدم المساواة، ولذلك فان الدولة تؤثر اسناد ادارتها والاشراف عليها إلى سلطتها المركزية ضمانا لتوفير الخدمة بمستوى لائق ولتحقيق استفادة الافراد منها على نحو يتسم بالمساواة والعدالة .

تم مرافق ذات طبيعة محلية تعود اهميتها بالأخص على مواطني جهة محلية معينة اكثر من غيرهم على ان تناط ادارة هذه المرافق في ظل تنظيم لامركزي بحيث تمارس نشاطها على قدر من الحرية والاستقلال عن السلطة المركزية<sup>(١٢)</sup>.

ومن تم يفضل اسناد ادارتها ومباشرتها لمن يهمهم امرها ويعود عليهم نفعا مباشرا للإفراد عن طريق الهيئات المحلية التي تمثلهم، ويؤكد الفقه بأن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المسائل القومية العامة، هي المعطلة الاولى لأي تنظيم لا مركزي.

ولعل تباين الظروف الاجتماعية والجغرافية وغيرها، بين الاجزاء المختلفة من اقليم الدولة، يعد من اقوى العوامل التي تؤدي إلى خلق تلك المصالح والشؤون ذات الأهمية المحددة، اي التي تخص سكان منطقة دون غيرها ولما كان الهدف من انشاء الوحدات المحلية هو ادارة ومباشرة المرافق والمصالح المحلية بأساليب تقوم على التنوع والتعدد بقدر تعدد الاقاليم والمرافق وتنوعها دون المرافق والمصالح القومية التي يترك امر ادارتها ومباشرتها إلى الحكومة المركزية في اقليم الدولة كله، فان الامر يقتضي تحديد المصالح التي يعهد بها إلى الوحدات المحلية والمصالح القومية التي يعهد بها إلى الوحدات المحلية والمصالح القومية التي يعهد بها للحكومة المركزية<sup>(١٣)</sup>.

ان الاعتراف بوجود نوعين من المصالح، مصالح قومية عامة، ومصالح ذات طابع محلي خاص يثير تساؤل عن الذي يتولى تحديد نطاق كل نوع من هذه المصالح.

او بعبارة اخرى ما هو الفيصل في الحكم على امور معينة بأنها ذات طابع محلي فتدخل في اختصاص السلطات المحلية؟ او امور قومية فتكون السلطات المركزية هي القائمة بإدارتها؟

يتفق معظم الفقه في هذا الصدد بأنه لا يمكن للوحدات المحلية ان تحدد بنفيها يعد من المسائل القومية العامة، او ما يكون من ضمن المرافق المحلية التي تقوم بإدارتها، بل ان الدولة هي التي تختص وحدها، بتحديد الحاجات العامة فتدخلها في نطاق المرافق القومية ذات الطابع العام، كما تقوم ايضا بتحديد ما يعد من قبيل الحاجات التي تتسم بسمات محلية خاصة فتدخلها في نطاق اختصاص السلطات المحلية<sup>(١٤)</sup>، ويسلك المشرع اسلوبين في تحديده لما يعد من الشؤون ذات الطابع المحلي.

**الاسلوب الاول:** ان يحدد المشرع على سبيل الحصر المصالح المحلية التي يجوز للوحدات اللامركزية القيام بها، بحيث لا يجوز لها التصرف الا في حدود المصالح المنصوص عليها.

**الاسلوب الثاني:** فيقوم على اساس تحديد المشرع للمصالح المحلية بشكل عام وبمقتضى تشريعات عامة تنطبق على جميع الوحدات اللامركزية في الدولة، وهذا الاسلوب يؤدي إلى توسع اختصاصات الهيئات المحلية، اذ يجوز لها ممارسة كافة الانشطة ذات الطابع المحلي الا ما استثنته بنص خاص<sup>(١٥)</sup>.



فمعيار التمييز بين المرافق والمصالح القومية وبين المرافق والمصالح المحلية ليس بالإمر السهل ولا يمكن ان نضع معيارا قاطعا بينهما لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير بحيث تتأثر بالظروف المحيطة بها.

فتحديد المرافق والمصالح المحلية التي يعهد بها إلى هيئات محلية لا يترك لهذه الهيئات ولا للإدارة المركزية وإنما يقوم به المشرع وقد يتضمن الدستور نفسه احيانا توجيهات عامة للمشرع في هذا الشأن كما في الدستور العراقي فالقانون اذن هو الذي يحدد ما يكون من ضمن المسائل المحلية<sup>(١٦)</sup>.

ويترتب على تحديد اختصاص الهيئات او المجالس المحلية بقانون، ان الادارة المركزية لا تستطيع ان تنقص منه، والواقع ان تحديد ما يعد من الشؤون ذات الطابع المحلي، واحالتها بالتالي إلى سلطات محلية بواسطة المشرع، قاعدة يقتضيها الوضع المنطقي السليم، ومسألة تفرضها طابع الاشياء لان ذلك التحديد في الواقع امر يتعلق بوجود التنظيم اللامركزي نفسه وهذا التنظيم لا يتأتى الا عن طريق التشريع، ومن المسائل الجوهرية التي ينص عليها المشرع حينئذ، لتحديد اختصاصات السلطات المحلية .

وإذا كان جوهر النظام اللامركزي يقوم على اساس احالة كل ما يعد من المسائل ذات الطابع المحلي إلى سلطات محلية مستقلة، فان على المشرع اذن ان يضع نصب عينيه ذلك المبدأ، الا انه كثيرا ما يصطدم باعتبارات عملية منشأها ما يلي:

أ- انه في كثير من الاحيان يصعب تكييف مسألة معينة تكييفاً محددًا، والقطع بأنها محلية او قومية، لاحتمالها التكييفين معا، فمن الجائز عملا ان يكتسب المرفق القومي العام طابعا محليا، الامر الذي يترتب عليه بدهامة ان يكون الحكم على مسألة معينة بانها ذات طابع محلي، وبالتالي يجب ان تناط بالسلطات المحلية، او انها من قبيل المرافق القومية العامة ذات الاسلوب المركزي.

ب- ان التنظيم المحلي في دولة ما، هو رهن موقف المشرع منه، ومدى نزعته في تطبيق التنظيم اللامركزي، بما يلائم الاعتبارات المختلفة في المجتمع، ولذا فان مقدار ما يجعله المشرع من اختصاصات السلطات المحلية، يتوقف على مدى درجة النمو الاجتماعي فيها وتحقيق قدر من الوعي والثقافة العامة يمكنان تلك السلطات من الاطلاع بما يناط بها من اختصاصات<sup>(١٧)</sup>.

على ان الانعكاس العملي لذلك يبدو لنا واضحا في ناحيتين:

١- ان مسلك المشرع في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية يختلف من دولة إلى اخرى باختلاف ما يميز كلا منها من ظروف وملابسات.

٢- انه بالنسبة إلى دولة معينة، نجد ان المشرع كثيرا ما يعتمد إلى التعديل في الاختصاصات الموكلة للسلطة المحلية، وذلك بإضافة اختصاصات جديدة، او الغاء اختصاصات الموكلة للسلطة المحلية، وذلك بإضافة اختصاصات جديدة، او الغاء اختصاصات مقررّة، تمشيا مع ما تفرضه دواعي التطور الاجتماعي.

٢. الاعتراف بالشخصية الاعتبارية: فجوهر اللامركزية الادارية هو الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية عموما وما الاعتراف بتلك الشخصية في الواقع الا نتيجة منطقية للاعتراف للوحدات اللامركزية بوجود مصالح خاصة تقوم بمهمة النشاط الاداري المتعلق بها عن طريق سلطاتها المحلية.

فقد قرر الفقه انه لكي تستطيع الوحدات المحلية القيام بشؤونها المحلية الخاصة، لابد ان تكون لها ذمة مالية، وموجودات مادية، وموظفون وقدر من التصرف المالي يتعلق بميزانيتها، كما يكون من حقها ان تكون محلا للوفاء بالالتزامات والمطالبة بالحقوق، وان تمثل امام المحاكم وان تتمتع بقدر من امتيازات السلطة كحق اصدار القرارات الادارية باعتبارها احد اشخاص القانون العام<sup>(١٨)</sup>.

فلكي يتحقق تنظيم لا مركزي محلي، وقائم على اساس وجود مصالح محلية تناط ادارتها بوحدة محلية عن طريق اجهزة ادارية خاصة بها، تتمتع بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية، لابد من الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لتلك الوحدات، حتى تتمكن من ادارة شؤونها المحلية، مع ما يقتضيه ذلك من وجود ذمة مالية خاصة بها، واهلية التقاضي، وغير ذلك من النتائج التي تترتب على الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية على ان يكون تحت رقابة واشراف السلطة المركزية، وهذه الوسائل الفعالة التي تمكن الوحدات الادارية عن طريق اجهزتها السياسية، والادارية من اداء عملها وتحقيق الاهداف التي انشأت من اجلها<sup>(١٩)</sup>، وفي حدود تخصصها الاقليمي، بشكل يتحقق معه قدر من الفعالية والاستقلال، ولذلك فان الاسلوب اللامركزي يقوم على وجود الشخصية الاعتبارية وهذا ما اقره الفقه ورتب على الاعتراف بتلك الشخصية عدة نتائج اهمها:

- أ- ذمة مالية مستقلة.
- ب- ملكية خاصة بها.
- ج- ان حقها في المتول امام المحاكم.
- د- ان الموظفين المحليين يتخذون قراراتهم باسم الشخص الاعتباري، لا باسم الدولة كما هو الشأن بالنسبة للأسلوب المركزي.
- هـ - ان هؤلاء الموظفين لا يخضعون للسلطة الرئاسية<sup>(٢٠)</sup>.

واضافة إلى ذلك يكون للشخص المعنوي امتيازات السلطة العامة وتخضع كما يخضع له اشخاص القانون العام من قيود وحدود<sup>(٢١)</sup> وهكذا فان اعتبار الوحدات المحلية اللامركزية من اشخاص القانون العام مسألة لا تثير جدلا، لأنها مسألة تفرضها طبيعة ذلك التنظيم الذي يعمل على خلق وحدات محلية ذات مصالح خاصة بها، وذات سلطات ادارية محلية تقوم بإدارة تلك المصالح في صورة يتحقق فيها قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية، فإضفاء الشخصية الاعتبارية على الوحدات اللامركزية من شأنه دعم ذلك القدر من الاستقلال الذي يجب ان تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، كما ان ادارة الشؤون ذات الطابع المحلي بواسطة السلطات المحلية يستلزم حتما تمتع تلك الوحدات بهذه الشخصية، حتى يتحقق لها قدر من الحرية في التصرف.

فوجود الذمة المالية الخاصة بالوحدات المحلية، واهلية قانونية للقيام بجميع التصرفات، التي قد تنشئ حقا او ترتب التزاما، إلى غير ذلك من النتائج التي تترتب على منح الشخصية الاعتبارية، من شأنه ان يساعد على ما يجب ان تتمتع به الوحدات المحلية اللامركزية من استقلال في مباشرة ما يوكل



الهي من اختصاصات، وهو ما يعد من اهم اركان التنظيم اللامركزي عموماً، كل ذلك ادى إلى تأكيد الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية سواء من الناحية الفقهية او القانونية<sup>(٢٢)</sup>.

٣. وجود سلطات محلية: انه من ضمن العناصر التي يقوم عليها التنظيم اللامركزية، ان يعهد إلى ابناء الوحدة المحلية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، فلا يكفي ان يعترف المشرع بأن ثمة مصالح متميزة، وانما يجب ان يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الامر بأنفسهم<sup>(٢٣)</sup>، ويجب ان يكون لكل وحدة محلية لا مركزية جهازها الخاص بها او سلطة ادارية محلية، لتقوم بممارسة هذه السلطات في نطاق ما يناط بها من اختصاصات.

غير انه اذا كان استقلال الوحدات اللامركزية المحلية في ظل التنظيم اللامركزي المحلي شيئاً لا بد من تحقيقه، فهل يقتضي ذلك بالضرورة ان تكون السلطات الادارية المحلية منتخبة بواسطة الافراد الذين يعيشون في حدود الوحدة المحلية، ام من الجائز ان تقوم السلطة المركزية بتعيينهم دون ان يكون في هذا مساس بذلك الاستقلال؟

يرى معظم الفقه ضرورة الربط بين ما يجب ان تتمتع به السلطات اللامركزية المحلية من استقلال عن السلطة المركزية وبين طريقة تشكيل هذه السلطات، وان انتخاب سكان تلك الوحدات المحلية لسلطاتهم اقوى ضمان لذلك الاستقلال، وضمن طريقة تؤكد قدرها من الحرية في ممارسة السلطات المحلية لاختصاصاتها، ويرى فريق آخر، عدم ضرورة لذلك الرابط القوي بين استقلال الوحدات المحلية بطريقة الانتخاب، وانه لا مانع من ان تقوم السلطة المركزية بتعيين اعضاء السلطة المحلية<sup>(٢٤)</sup>، فانتخاب اعضاء السلطات المحلية اللامركزية، يعتبر احد الاركان الجوهرية لضمان استقلال هذه السلطات عن السلطات المركزية، فالنظام اللامركزية هو امتداد للفكرة الديمقراطية، ولذلك يجب ان يقوم اساساً على مبدأ الانتخاب<sup>(٢٥)</sup>، وان يتولى سكان الوحدة المحلية اختيار من يتولون ادارتهم فلكي تكون السلطة محلية يجب ان تختار من سكان تلك الوحدة وبواسطة الوحدة المحلية نفسها اي ان يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب اعضاء سلطتهم المحلية.

ويستند المؤيدين لطريقة الانتخاب في اختيار المجالس المحلية اللامركزية على عدة حجج اهمها:

أ- ان الادارة المحلية تقوم على ادارة المصالح المحلية بواسطة اشخاص يدركون طبيعة هذه المصالح المحلية بواسطة اشخاص يدركون طبيعة هذه المصالح، الامر الذي يقتضي ضرورة ان يكون هؤلاء الاشخاص منتخبين من قبل سكان الاقليم نفسه.

ب- ان الانتخاب يحول دون تحكم السلطة المركزية في اعضاء السلطة المحلية لانهم مختارين من الشعب وليسوا مكلفين من الحكومة المركزية.

ج- ان الانتخاب من شأنه ان يعمل على تجديد الاعضاء في المجالس المحلية باستمرار وهذا ما يشكل احد اهم الدعائم الديمقراطية.

د- ان اسلوب الانتخاب يحقق مبدأ ادارة الشعب لنفسه<sup>(٢٦)</sup> ويوفر العناصر التي تكون اقدر من غيرها على تفهم المصالح المحلية وذلك لكونهم اكثر الماما ودراية بمشاكل وحدتهم المحلية.

هـ - رفع درجة الوعي العام لدى الجماهير، وزيادة شعورهم بالمسؤولية ازاء مجتمعهم<sup>(٢٧)</sup>.

وهكذا وكما اوضحنا سابقا فان التنظيم اللامركزي يهدف اساسا إلى ان تتولى سلطات محلية ادارة الشؤون ذات الطابع المحلي الخاص بالوحدة التي يقومون بإدارتها، لذا فان الانتخاب هو الاداة الطبيعية لتشكيل سلطات الادارة المحلية كقاعدة عامة، تحقيقا لم يستهدفه التنظيم اللامركزي من تحقيق الديمقراطية والتربية السياسية لمواطني الوحدات المحلية والمساهمة في تكوين القيادات، غير انه نظرا لبعض الاعتبارات الاجتماعية، نجد ان المشرع قد يلجأ إلى الاستعانة بكل من الانتخابات والتعيين في تشكيل السلطات المحلية، على ان تكمن الغالبية للأعضاء المنتخبين<sup>(٢٨)</sup>.

٤. **مباشرة السلطات المحلية اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية:** ان قيام التنظيم اللامركزي الاقليمي، من شأنه خلق سلطات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال فيما تقوم به من تصرفات في حدود ما يناط بها من اختصاصات سياسية وادارية محلية، ولا يعني ذلك انفصال هذه السلطات عن السلطة المركزية، واستقلالها استقلالاً مطلقاً بل هو نسبي يحد من اطلاقه ذلك القدر من الرقابة والوصاية التي منحها المشرع للسلطة المركزية بهدف حماية المصلحة العامة للدولة<sup>(٢٩)</sup>، بل على العكس من ذلك فوجود علاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في ظل تنظيم لامركزي اقليمي، امر تفرضه طبائع الاشياء فالأمر الطبيعي والذي لا يمكن الخلاف عليه، هو ان التنظيم اللامركزي يجب ان لا يتعارض مع المصلحة العامة في الدولة، والسلطة المركزية الموكل اليها اصلا الحفاظ عليها، يكون من حقها، التدخل في شؤون الوحدات المحلية لكي لا يحدث اي تعارض، فاستقلال الهيئات المحلية هو ترجمة وتعبير عن شخصيتها المعنوية التي منحها المشرع اياها كي تتمكن من تنظيم اعمالها<sup>(٣٠)</sup>.

ويقتضي شرط الاستقلال الا ترتبط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية برابطة التبعية الادارية والخضوع للسلطة الرئاسية والا تحولت إلى مجرد فروع للسلطة المركزية. فمنح السلطات المحلية الحرية الكاملة في اتخاذ جميع ما تراه من تصرفات دون اي رقابة عليها من جانب السلطة المركزية، امر قد يؤدي إلى معرصة صارخة للمصلحة العامة، واضراراً بالمصالح المحلية ذاتها في حالة عجز الاجهزة المحلية عن ادارة مرافقها المحلية كذلك قد تميل السلطات المحلية فيما تقوم به من تصرفات الى ترجيح مصلحة الوحدة المحلية على المصلحة العامة للدولة بأسرها<sup>(٣١)</sup>.

فنظام اللامركزية المحلية لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية وذات الخطورة التي يتعدى اثرها اقليمياً بعينه إلى سائر انحاء الدولة. ومن المعروف انه عادة ما يوجد نص قانوني يبين فيه اختصاصات وصلاحيات الادارة المحلية، ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي تتم فيها رقابة السلطة المركزية، فرقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية ليست مطلقة من كل قيد<sup>(٣٢)</sup>، ولكنها تباشر في حدود القانون وبمقتضى استقلال السلطات المحلية، اي ان رقابة السلطة المركزية على السلطات المحلية يجب ان تتم وفقاً للقانون والا فقدت صورتها الحقيقية واصبحت لامركزية مزيفة ايا كانت الاسماء التي تطلق عليها<sup>(٣٣)</sup>، فلا تستطيع الحكومة المركزية مباشرة اي عمل من



اعمال الرقابة ما لم يكن مقررا بنص قانوني، فاذا تجاوزت صلاحياتها في هذا الخصوص جاز للسلطة المحلية المعنية مقاضاتها والزامها بالتصرف في حدود القانون، ويجب على السلطة المركزية ان لاتصل في رقابتها على الوحدات المحلية إلى حد اصدار الاوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، ذلك ان ممارسة سلطة اصدار الاوامر تصطدم باستقلال الوحدات المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه، فالرقابة يجب ان تكون ضمن الفلسفة الاساسية التي تنص عليها مبدأ اللامركزية، ولا تخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الوحدات المحلية متمتعة باستقلالها، غير انه يجوز لسلطات المركزية في نظام اللامركزية المحلية ممارسة رقابة الالغاء والتي بموجبها يمكن للجهة الوصائية مباشرتها بشكل مطلق ودون الحاجة إلى اقرارها بنص تشريعي صريح<sup>(٣٤)</sup>.

وتتخذ رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية عدة اشكال اهمها:

أ- **الرقابة على الاشخاص:** وهي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المجلس المحلي في مجموعة باعتباره شخص معنوي او على اعضاء هذا المجلس.

ب- **الرقابة على الاعمال:** وهذه الرقابة تتمثل في مجموعة من الوسائل السابقة واللاحقة، فالوسائل السابقة تمثل في التوجيه والارشاد وهو حق للسلطة المركزية في توجيه نصائحها وتعليماتها للسلطة المحلية حتى تصدر هذه السلطات قراراتها على نحو يتفق والسياسة العامة للدولة وقد تكون بأخذ اذن مسبق من السلطة المركزية في بعض الامور وهذا الاذن يعتبر وسيلة الزامية تكفل صحة القرارات الصادرة عن الهيئة المحلية.

اما الوسائل اللاحقة: او الرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزية في مرحلة لاحقة على اتخاذ الهيئات اللامركزية لقراراتها، لتقرير سلامة اجراء الهيئة المحلية والتصديق عليها، او ايقاف القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والتي يثبت مخالفتها للقانون او تعارضها مع المصلحة العامة، وقد يتعدى ذلك إلى الغاء هذا الاجراء، وقد تحل السلطة المركزية محل السلطة المحلية في مباشرة عمل من اعمال هذه السلطة<sup>(٣٥)</sup>.

ج- **الرقابة على الاموال:** وتعتبر الرقابة على الاموال اكثر صور الرقابة فاعلية فعن طريقها يمتد اشراف الحكومة المركزية إلى كافة اوجه النشاط المحلي، وقد تكون هذه الرقابة بالتصديق على القروض او التصديق على الموازنة المحلية، او منح الاعانات او التفتيش المالي وتحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية وبالإضافة إلى انواع الرقابة السابقة هناك الرقابة السياسية وهي التي يتولاها المجلس التشريعي (البرلمان) على السلطة المحلية وكذلك الرقابة القضائية والشعبية، فدور السلطات المركزية في الرقابة على المجالس المحلية يتزايد باستمرار ولكن من دون ان يؤدي إلى تناقص اختصاص الهيئات المحلية.

### المطلب الثاني: مزايا نظام اللامركزية المحلية واهدافه

اولا: **مزايا نظام اللامركزية المحلية:** على الرغم من اختلاف ما يتحقق من انجازات في اطار تطبيق اللامركزية المحلية من دولة لأخرى الا انه طالما توافرت الظروف المناسبة لعمل هذا النظام فانه لامحالة سوف يتحقق للدولة التي طبقت هذا النظام النمو والتقدم وذلك للأسباب الآتية:

١. انه يصادف قبولاً لدى افراد المجتمع، فهو يحقق امالهم في تحقيق الحرية وفي مواجهة السلطة، حيث أتاحت لهم الفرصة في ادارة شؤونهم بأنفسهم فهم اقدر على حل مشكلاتهم وتصريف شؤونهم بعيدا عن سيطرة وتحكم السلطة المركزية.
  ٢. ان يدعم الفكرة الديمقراطية وينشئ مبادئها في نفوس الافراد.
  ٣. انه يتفق وصالح الافراد، حيث يترك لهم الحرية في توفير حاجاتهم.
  ٤. يؤدي نظام اللامركزية المحلية إلى الترابط بين ابناء الدولة الواحدة بمجتمعاتهم المحلية ويحد من النزوح المستمر إلى العاصمة.
  ٥. يؤدي نظام اللامركزية المحلية إلى تخفيف اعباء الحكومة المركزية مما يؤدي إلى اهتمامها بالمسائل القومية التي تخص الدولة ككل وترك التفاصيل والجزئيات لتلك الهيئات<sup>(٣٦)</sup>.
  ٦. نظام اللامركزية المحلية اقوى على مواجهة الازمات والظروف الاستثنائية من النظام المركزي<sup>(٣٧)</sup>.
  ٧. يخفف نظام اللامركزية المحلية في الروتين الاداري في اصدار القرارات على عكس الحال لو صدرت من العاصمة.
  ٨. يساعد نظام اللامركزية المحلية على توفير المعلومات الدقيقة واللازمة لرسم سياسة الدولة على اساس من الواقع.
  ٩. الاقتصاد في الانفاق العام<sup>(٣٨)</sup>.
- ورغم هذه المميزات لنظام اللامركزية المحلية، الا انه لم يسلم من النقد غير ان هذه الانتقادات لا تضعف من اهمية هذا النظام فهو الاسلوب الامثل للتنظيم السياسي والاداري في الدول المعاصرة، فهو النظام الوحيد الذي يحقق الديمقراطية والفعالية السياسية والادارية.
- ثانياً: اهداف نظام اللامركزية المحلية:** ان تطبيق اسلوب اللامركزية المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدد من الاهداف والتي ينتج بالتالي عنها العديد من الفوائد، فالسبب الذي دفع الحكومة المركزية إلى اسناد اختصاصات لأشخاص معنوية اقليمية رغم قدرتها على ممارسة تلك الاختصاصات مباشرة بواسطة الاداريين التابعين للحكومة<sup>(٣٩)</sup>، وهو دافع قوي ومؤثر في الحياة السياسية في هذه الدولة، وتنبأين الدول في اعطاء الأهمية النسبية التي توليها هذه الاهداف، حيث نجد بعض الدول تركز على هدف اكثر من غيره من الاهداف، ويعزو الدافع الاساسي لوجود نظام اللامركزية المحلية توثيق التعاون بين النظام السياسي الحاكم والشعب في اداء الخدمة العامة<sup>(٤٠)</sup> وتأكيد الثقة المتبادلة والاطمئنان بينهما، ويضاف إلى ذلك الاهداف الاخرى المتمثلة بضرورة تقسيم العمل لتخفيف العبء عن الحكومة المركزية، وتحقيق العدالة بين اقاليم الدولة بشكل يحول دون استئثار المركز بالخدمات العامة، ويضاف إلى ذلك الدوافع السياسية والمتمثلة في تحقيق الديمقراطية والاهداف الاقتصادية والاجتماعية<sup>(٤١)</sup>. ويمكن اجمال اهداف نظام اللامركزية المحلية في الاهداف الآتية:



١. **الاهداف السياسية:** ترتبط الاهداف السياسية بمقومات اللامركزية المحلية والمتمثلة اساسا في انتخاب رؤساء واعضاء المجالس المحلية، وتشكيل هذه الهيئات عموما، وانماط العمل السياسي الذي يستتبع هذا المبدأ، والتي تعد مقدمة للديمقراطية السياسية او مكملتها لها، فالعميد (فيدل) يرى ان وجود الديمقراطية اي اية دولة مرهون بوجود ادارة محلية، ويرى الدكتور سليمان الطماوي ان الديمقراطية بدون ادارة محلية تكون جوفاء بقوله (الديمقراطية السياسية هي نظام اجوف اذ لم تصاحبها لامركزية ادارية) وتهدف اللامركزية المحلية إلى دعم الوحدة الوطنية وحل المشاكل الخاصة بالأقليات القومية، ويمكن تناول ومناقشة الاهداف الفرعية التالية:

أ- **التعددية:** يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة.

فاشترك المواطنين في ادارة شؤونهم امر لا تستدعيه مبادئ السياسة الديمقراطية فحسب<sup>(٤٢)</sup>، كذلك فان قيام اعضاء المجالس المحلية بنقل هموم المواطنين ومشاكلهم لأعضاء الحكومة المركزية من وزراء وموظفين ومناقشتهم في الحلول الملائمة يؤدي إلى ربط الشعب بالنظام السياسي الحاكم، فاللامركزية المحلية تتيح للأفراد المحليين المساهمة والمشاركة الشعبية بما يجعلهم يشعرون بذاتيتهم والاعتماد على انفسهم في اشباع حاجاتهم وطموحهم<sup>(٤٣)</sup>. ومن هنا يمكن ادراك ضرورة تعدد الاطراف المشاركة في عملية صنع القرار، فالتعددية في صنع القرار تتيح للوحدات المحلية نفوذا اقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والاسكان والثقافة والامن وغيرها.

ب- **الديمقراطية:** تعتبر الديمقراطية احد الاهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام اللامركزية المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، وتتم ممارستها الديمقراطية من قبل المجالس المحلية بالأدوات والاساليب السياسية المعهودة سواء داخل المجالس او في التعامل مع المواطنين والمؤسسات والمنظمات الاخرى.

٢. **الاهداف الادارية والاقتصادية:** يعتبر نظام اللامركزية المحلية من اكثر الوسائل لكفاءة الاداء وتقديم السلع والخدمات، فنتيجة لتداخل المهام السياسية والادارية للدولة المعاصرة بالاقتصاد خاصة بعد ان اتسع نطاق وظائفها لتشمل الميادين الاقتصادية والاجتماعية، لما تقوم به الحكومة المركزية من نشاطات اقتصادية واجتماعية<sup>(٤٤)</sup>، اصبح تقسيم العمل ضرورة حتمية في مجال النشاط الحكومي، وقد دافع (د. سليمان الطماوي) على الاهداف الادارية لنظام اللامركزية المحلية بقوله (لسنا ندري كيف يمكن الدفاع من ناحية فن الادارة في ذاته عن ادارة مرفق محلي في احدى القرى النائية عن العاصمة، او كيف يمكن لموظف لا مصلحة له ان يعبر بدقة عن حاجة الجماهير المحلية) ويمكن تلخيص الاهداف الادارية والاقتصادية لنظام اللامركزية المحلية في:

أ- تحقيق الكفاءة الادارية: تعتبر الوحدات المحلية اكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية، فتعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط اساسي لازدهار ونجاح اي مرفق تتولاه سلطة حكومية<sup>(٤٥)</sup>.

ب- تخفيف العبء عن السلطة المركزية: حيث أدت الزيادة في وظائف الدولة وتدخلها في المجالات الإدارية والاقتصادية إلى ضرورة توزيع سلطة إصدار القرارات الخاصة بهذه النشاطات الاقتصادية لغرض مباشرتها من السلطات المحلية لتباشرها بما يتناسب وحاجاتها<sup>(٤٦)</sup>.

ج- المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية: وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه واحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين<sup>(٤٧)</sup>.

د- يحقق نظام اللامركزية المحلية رقابة فعلية يمارسها الأعضاء المنتخبين على الموظفين المنفذين للنشاط المحلي، ويحقق كذلك رقابة شعبية على الأعضاء المنتخبين والموظفين المنفذين على حد سواء.

هـ - تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين الاداري، حيث ان العلاقة المباشرة التي تربط بين موظفي الادارة المحلية والمواطنين تؤدي إلى هذه النتيجة كذلك فان نظام اللامركزية المحلية يؤدي إلى الكفاءة في اداء الخدمات العامة نتيجة لهذه العلاقة.

و- العدالة في توزيع الاعباء المالية: فقيام الادارة اللامركزية بإدارة المرافق العامة تساعد على التخلص من كل اشكال التمييز في توزيع الاعباء المالية<sup>(٤٨)</sup>.

ح- تنوع اساليب الادارة تبعا للظروف المحلية: فنظام اللامركزية المحلية يحقق الاستعمال الامثل للموارد المالية المتاحة مما يؤدي إلى توفير الخدمات لأكثر عدد من المواطنين.

خ- يساعد نظام اللامركزية المحلية على تهيئة البنية التحتية الضرورية للاستثمار في المشاريع الاقتصادية، بما يحقق التنمية المحلية، وزيادة الإيرادات العامة.

ط - يتيح النظام اللامركزي المجال لتجربة مختلف النظم الادارية والاقتصادية، فاذا صادف نجاح نظام اداري واقتصادي على المستوى المحلي فانه يطبق في البلاد كلها اما اذا ما فشل يكون محدود ومحصور في الوحدة المحلية فقط.

٣. **الاهداف الاجتماعية:** تسعى الدولة التي تتبع نظام اللامركزية المحلية من خلال تطبيق هذا النظام إلى تحقيق مجموعة من الاهداف الاجتماعية تتمثل في:

أ- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، حيث ان وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يؤدي إلى خلق شعور بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين، ولا بد ان ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم، وارتفاع مستوى التعليم والصحة، والحد من تلوث البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي وتنميته اجتماعيا والرفاهية بسبب الانتماء للمجتمع المحلي<sup>(٤٩)</sup>.

ب- يؤدي نظام اللامركزية المحلية إلى ربط الادارة بالمواطنين وتعزيز الرابط بين الحكام والمحكومين.

ج- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، بما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي اليه، مما يؤدي إلى تطور روح المواطنة الحرة.

د- التخفيف من الفارق الحضاري بسبب العزلة التي فرضتها المدنية الحديثة على الافراد في الوحدات الكبيرة، فتوفير الخدمات العامة في المناطق الريفية يؤدي بلا شك إلى رفع كل هذه الفوارق.



هـ- تقوية البناء الاجتماعي للدولة من خلال توزيع الكفاءة، وتنمية الطاقات البشرية والاقتصادية الكامنة في الارياف.  
و- المساهمة في حل المشاكل الاجتماعية من خلال ما تقوم به القيادات المحلية من تطوير الوعي الجماهيري والقضاء على الامية والبطالة واشراك السكان المحليين بجلها<sup>(٥٠)</sup>.

### المبحث الثاني: السلطة المحلية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

عصفت بدول العالم متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تتبني منهاجاً لا مركزياً في ادارة شؤون الدولة، فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية، وتنازلت الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية، وقد اظهر الدستور العراقي الجديد لعام ٢٠٠٥ اهتماماً كبيراً بتبني نظام اللامركزية الادارية في نظام الادارة، لمحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية، لتحقيق اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بعد معرفة السياسيين بأهمية اللامركزية واسهامها بشكل واضح في بناء الدولة وتعزيز اركانها وسيادة الامن في ربوعها، فاللامركزية الادارية تعرف بأنها مشاركة السلطة المحلية في خارج العاصمة للسلطات المركزية في العاصمة في ممارسة الاختصاصات<sup>(٥١)</sup>.

وكما هو معلوم فان الدستور الاتحادي العراقي قد تبنى وبشكل واضح نظام اللامركزية الادارية وهذا ما اكدت عليه نصوص مواده، ولقد نظم الدستور العراقي احكام المحافظات العامة بأن قررت م(١١٦) من الدستور بان النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية ومنحت المادة (١١٩) كل محافظة او اكثر تكوين اقاليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم اما بطلب ثلثي الاعضاء في مجلس المحافظة او بناء على طلب من عشرة (١٠%) من الناخبين في كل محافظة، وعزز ذلك صدور القانون الخاص بالأقاليم العراقية.

### المطلب الاول: مظاهر اللامركزية الادارية في الدستور العراقي الجديد

يعد الاستقلال الذاتي للأقاليم والمحافظات العراقية، احد اركان النظام الاتحادي، اذ رغم قيام الدولة الاتحادية الجديدة واكتساب الاقاليم لشخصية هذه الدولة، فان هذه الاقاليم تظل مع هذا كيانات ذاتية تتمتع داخل الاتحاد بنوع من الاستقلال، فالدستور العراقي الدائم لم يجعل هذه الاقاليم كيانا واحدا وانما ميز كلا منها بقسط من الاستقلال والحكم المحلي، تمارس بمقتضاه جانبا من السيادة داخل اراضيها في الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد<sup>(٥٢)</sup>، فالنظام الذي اتبعه الدستور العراقي، وهو تطبيق الاتحادية، نظام الاقاليم والمحافظات العراقية لتسهيل مهمة ادارتها وتسيير امورها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من قبل ابناء هذه الاقاليم او تلك المحافظات وفقا لما جاء به الدستور العراقي.

فتشكيل الاقاليم او المحافظات ووجود استقلال ذاتي للأقاليم الاتحادية، انما يعني بالدرجة الاولى، وجود اختصاصات تنفرد سلطاتها المحلية بمزاولةها، وبعبارة اخرى فان استقلال الذاتي للأقاليم العراقية لا يمكن ان يكون حقيقيا الا اذا كانت هناك لا مركزية سياسية دستورية، تمنح هذه الاقاليم حرية التصرف في مجالات تنفرد بمباشرتها الهيئات المعبرة عن ارادتها، دون معقب عليها من السلطة الاتحادية الا في نطاق الشرعية، ولا تقوم بتفويضها إلى الحكومة المركزية.

وتبدو أهمية الاستقلال، في كونه مقياساً حقيقياً للامركزية السياسية بما تعنيه من قدرة السلطات المحلية على إصدار قواعد قانونية تنظم نشاطاتها العامة، وتؤكد استقلالها عن السلطة الاتحادية المركزية في تنظيم هذه النشاطات، ويتحدد استقلالها حسب الاختصاصات التي منحها إياها الدستور. فهذا المعيار هو الفارق بين اللامركزية الكاملة واللامركزية الناقصة، فعندما يكون للسلطات المحلية في الأقاليم العراقية، الحرية والاستقلال في تنظيم هذه النشاطات وفي تنفيذها بواسطة أجهزتها الخاصة نكون أمام لامركزية تامة.

وعندما تتعاون وتشارك السلطة المركزية في ممارسة هذه النشاطات مع السلطة المحلية ولكن مع تفوق السلطة المركزية نكون أمام تداخل بين المركزية اللامركزية السياسية ونكون أمام لامركزية ناقصة. وفي دولة العراق الاتحادية، نجد أن دستورها الدائم قد حرص على التوفيق بين متطلبات تكوين دولة الاتحاد وبين الاستقلال والذاتية للأقاليم العراقية، ولقد كفل الدستور العراقي تمتع الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة بأقاليم بقسط كبير من الاستقلال والذي تمارس بمقتضاه جانباً من السيادة داخل أقاليمها في الشؤون التي لا تختص بها دولة الاتحاد بمقتضى الدستور.

وقد أكد الدستور هذا الاستقلال في بعض مواده، وبهذا فإن مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية كاملة فيما تتمتع به الأقاليم من مظاهر استقلال على المستوى الداخلي وما قرره الدستور من استقلال لهذه الأقاليم والمحافظات وعلى النحو التالي:

**أولاً: مظاهر استقلال الأقاليم العراقية على المستوى الداخلي:** تستقل كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد المركزي بقدر كبير من الاستقلال الذاتي، إذ تختص كل منها بدستور، وبحكومة خاصة ومجلس نيابي، وكذلك قضاء خاص يتولى تطبيق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية لكل ولاية في النطاق الإقليمي لها<sup>(٥٣)</sup>، ومن خلال تتبع النهج الذي اتبعه الدستور العراقي في منح الأقاليم العراقية استقلالاً داخلياً، قد جعل سيادة الأقاليم على أراضيها كقاعدة عامة ولقد منحها الحق في إصدار دستورها الخاص، بالإضافة إلى مظاهر الاستقلال الأخرى، واستقلالها بسلطتها الداخلية من تشريعية وتنفيذية وقضائية وذلك على النحو التالي:

حيث نص الدستور العراقي على أنه (يقوم الأقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الأقاليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع هذا الدستور)<sup>(٥٤)</sup>.

وهكذا فإن الدستور العراقي الاتحادي، قد اعترف بحق كل إقليم في أن يكون له دستوره الخاص الذي ينظم شؤون الحكم فيه، غير أن ذلك لا يكون على شكل فوضوي ودون نظام، وإنما كل شيء سيجري وفقاً للدستور الاتحادي، وأن السلطة التي ستمارسها الأقاليم ماهي إلا تفويض أو تنازل من قبل الدولة المركزية عن سلطتها السياسية والإدارية لمناطقها البعيدة عن المركز لضمان مصالح الناس في تلك المناطق بما هم أقدر على معرفته والقيام به من المركز.



كما يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم اما بطلب من ثلث اعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقاليم او بطلب من عشر الناخبين في المحافظات التي تروم تكوين الاقليم<sup>(٥٥)</sup>. ويجري الاستفتاء العام من قبل سكان المحافظات المعينة، والتي ترغب في الانضمام، ويكون الاستفتاء العام في مدة دورة مجالس المحافظات ويعد الاستفتاء ناجحا بموافقة اغلبية المصوتين.

ولإيعاد الاستفتاء مرة اخرى، الا اذا تقدم ثلث اعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات، او ربع سكان المحافظات ذات الشأن لطلب الاستفتاء مجددا.

ونشير هنا إلى ان الحكومات المحلية ليست لها صلاحيات اعلان الحرب او عقد الصلح او ابرام المعاهدات او الاحلاف وانما هي من اختصاص الدولة الاتحادية المركزية، وحدها ذلك لان هذه الحكومات الاقليمية ليست دولا مستقلة وقائمة بذاتها من الناحية القانونية وانما هي حكومات اقاليم في الدولة الواحدة المركزية وتنظيم العلاقة طبقا للدستور الدائم والقوانين النافذة<sup>(٥٦)</sup>.

**ثانيا: سلطات الاقاليم العراقية حسب الدستور:** لقد منح الدستور العراقي الاقاليم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ويعد ذلك من اهم مظاهر استتال هذه الاقاليم وتكريسا لنظام اللامركزية السياسية والاتحادية التي نص عليها واتبعها هذا الدستور.

حيث تتكون سلطات الاقاليم من السلطات التشريعية والتنفيذية، فالحكومة الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك للقيام بما اوكل اليها والاهداف التي تسعى إلى تحقيقها وهي خدمة المواطن وتوفير السلع والخدمات اليه، والحفاظ على الامن والاستقرار داخل الاقاليم، وبما لا يتعارض مع الاختصاصات التي حددها الدستور للحكومة الاتحادية والتي تدخل ضمن صلاحياتها<sup>(٥٧)</sup>، فاستقلال الاقاليم العراقية الاعضاء في الاتحاد بالتشريع في كافة شؤونها الداخلية التي تهم كل منها، الغرض منها تحقيق مبدأ اللامركزية السياسية، على ان هذه الصلاحية كالتشريع يشترط ان لا يكون مخالفا لإحكام الدستور، ومع هذا فقد اعطى الدستور للأقاليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقاليم في حالة وجود تناقض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية<sup>(٥٨)</sup>.

ومن خلال قرأت ما ذكره الدستور العراقي في المادة السابقة نجده قد اعطى لسلطات الاقاليم صلاحية تعديل القوانين الاتحادية رغم انه قد اورد على ذلك شروطا، ومع هذا فان منح الاقاليم صلاحية تعديل القانون الاتحادي هو اعتراف من المشرع العراقي بالاستقلال الداخلي للأقاليم، وتكريس لنظام اللامركزية السياسية والذي يعد الحكم المحلي للأقاليم احد اهم عناصره. كذلك فقد اعطى الدستور الحق للحكومة الاتحادية في تفويض السلطات التي تمارسها داخل اقليم معين لسلطات هذا الاقليم وبالعكس، بشرط موافقة حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية<sup>(٥٩)</sup>.

ومن مظاهر استقلال الاقاليم العراقية ايضا ان تخصص لها حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا، تكفي للقيام بأعبائها وواجباتها<sup>(٦٠)</sup>، كما تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والتنمية المحلية<sup>(٦١)</sup>. وبالإضافة إلى السلطة التشريعية للأقاليم نجد ان الدستور قد منحها سلطات قضائية حيث تتكون السلطة القضائية للأقاليم من مجلس قضاء الاقاليم والمحاكم ودوائر الادعاء وتعد محكمة تمييز الاقليم اعلى سلطة قضائية فيه<sup>(٦٢)</sup>، وتنظم انواع المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها بقانون على ان لا تتعارض مع الدستور الدائم.

### المطلب الثاني: السلطات المحلية في المحافظات

لقد نظم الدستور العراقي احكام المحافظات العامة بأن قرر في المادة (١١٦) منه على انه ((يكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارية محلية)). كما اعطى الدستور الحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم اما بطلب من تلك الاعضاء في مجلس المحافظة او بناء على طلب من عشر (١٠%) من الناخبين في كل محافظة<sup>(٦٣)</sup>.

ذلك يعني وجود محافظات منتظمة في اقاليم مثل محافظات السليمانية ودهوك واربيل المنتظمة في اقليم كردستان او المحافظات التي ستنتظم في الاقاليم لاحقا. وهناك محافظات غير منتظمة في اقليم وهي المحافظات الاخرى من غير المحافظات المذكورة سابقا، وبالنسبة لهذه المحافظات فان الدستور قد اوضح بانها تتكون من اقصية ونواحي وقرى، وان المحافظات التي لم تنتظم في اقليم تمنح الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية<sup>(٦٤)</sup>. ولقد اشترط الدستور بأن تكون مجالس المحافظات منتخبة انتخابا حرا مباشرا، اي ان تشكيل مجالس المحافظات تقرر بموجب الدستور.

**اولا: اختصاصات المحافظات العراقية وفق القانون الجديد (قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم):** تولى مجلس النواب العراقي اقرار القانون الخاص بالمحافظات الغير منتظمة بإقليم وذلك لتنظيم هذه المحافظات، وقد توزع هذا القانون على (٥٥) مادة وعلى ابواب وفصول وحدد الباب الاول التعاريف التالية:

- المجلس وهو: مجلس المحافظة.
- المجلس المحلي وهو: مجلس القضاء ومجلس الناحية.
- المحافظة وهي: وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من اقصية ونواحي وقرى.
- كذلك وضع هذا الباب مهمة مجلس المحافظة في التشريع المحلي ومدة الدورة الانتخابية وشروط العضوية وواجبات مجلس المحافظة والمجالس المحلية والحصانات وحقوق اعضاء المجالس واجراءات تشكيل هذه المجالس واحوال انتهاء خدمة اعضاء المجالس.
- وخصص الباب الثاني: للمحافظة كوحدة ادارية وشروط المحافظ والموارد المالية واختصاصات



المحافظ وصلاحياته ونوابه والهيئة الاستشارية للمحافظة والتنظيم الخاص بالأقضية والنواحي واختصاص رؤساء الوحدات الادارية للقائم مقام ومدير الناحية، ويراد بعض الاحكام الختامية الخاصة بالحكم المحلي والادارة المحلية.

#### ١. مجلس المحافظة واختصاصاته:

أ. تعريف مجلس المحافظة: وهو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(٦٥)</sup>.

ويخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب وذلك ضمانا لالتزام المجالس المحلية في مباشرة اختصاصاتها بحدود القانون والسياسة العامة للدولة ولتحقيق التجانس والتنسيق لنشاط المجالس فيما بينهما وبين الحكومة المركزية، فتخضع المجالس المحلية لرقابة السلطة التشريعية نظرا لان الوحدات المحلية التي تمثلها المجالس المحلية تنشأ بقوانين صادرة من هذه السلطة، فضلا عن ان القانون هو الذي يحدد مثل هذه المجالس ووظيفتها وعلاقتها بباقي السلطات الاخرى<sup>(٦٦)</sup>.

ويتكون مجلس المحافظة في العراق من خمسة وعشرون مقعدا، يضاف اليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة وقد نص قانون المحافظات العراقية بأن يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب القانون، وحدد هذا القانون شروط العضوية في المجالس المحلية وانتهاء هذه العضوية وذلك في الموارد (٥، ٦، ٧، ٨) من القانون.

فالمشرع العراقي اختار اسلوب الانتخاب المباشر والسري واكد على حرية كل ناخب في الاداء بصوته بحرية وبشكل سري وحضر التصويت بالوكالة والانتخاب يكون مباشرا عندما يتم اختيار المرشحين مباشرة من الناخبين فيشعر الناخبين بأهميتهم ودورهم الايجابي في عملية الانتخابات<sup>(٦٧)</sup>.

ب. اختصاصات مجلس المحافظة: ويختص مجلس المحافظة بالإضافة إلى الاختصاصات المشتركة مع الحكومة المركزية باختصاصات اخرى حددها قانون المحافظات الغير منتظمة بأقاليم حيث يختص:

١- لانتخاب رئيس مجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسه يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا.

٢- اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحقيق احد الاسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناء على طلب ثلث الاعضاء<sup>(٦٨)</sup>.

٣- اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

- ٤- رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.
- ٥- أ. اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.
- ب. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ، واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء، على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .
- ٦- الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم، والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.
- ٧- ١. انتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة له.
٢. اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني .
- ٨- ١. استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستوجب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ويكون طلب لإقالة او التوصية بها مستندا على احد الاسباب الحصرية الآتية:
- أ- عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي.
- ب- التسبب في هدر المال العام.
- ج- فقدان احد شروط العضوية.
- ح- الاهمال والتقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.
٢. لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الاسباب المذكورة .
- ٩- ١. المصادقة على الترشيح لثلاثة اشخاص لشغل المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم.
٢. اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على طلب خمس عدد اعضاء المجلس او بناء على اقتراح المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص.
- ١٠- المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خطتها الامنية .
- ١١- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس.



- ١٢- اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والامور التي تصدر من المجلس.
- ١٣- اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الارث التاريخي والحضاري لها.
- ١٤- اقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ او جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة.
- ١٥- تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.
- ١٦- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.
- ١٧- ممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة<sup>(٦٩)</sup>.

## ٢. اختصاصات المجالس المحلية:

### أ. اختصاصات مجلس القضاء:

- ١- انتخاب رئيس مجلس القضاة بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائم مقام خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة.
- ٢- اعفاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء.
- ٣- أ. انتخاب القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء، واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني.
- ب. اقالة القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء بناء على طلب ثلث عدد الاعضاء او بناء على طلب المحافظ.
- ٤- مراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء.
- ٥- أ. اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء.
- ب. المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء واحالتها إلى المحافظ.
- ٦- الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق.
- ٧- الموافقة على التصاميم الاساسية في القضاء، وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة.
- ٨- مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة.
- ٩- مراقبة تنظيم استغلال الاراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة.
- ١٠- المصادقة على الخطة الامنية المقدمة من قبل رؤساء الاجهزة الامنية المحلية عبر القائم مقام.
- ١١- اية اختصاصات اخرى يحولها اليه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة .
- ١٢- وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء<sup>(٧٠)</sup> .
- ١٣- تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء واحالتها إلى مجلس المحافظة.
- ١٤- التعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العامة<sup>(٧١)</sup>.

**ب. اختصاصات مجلس الناحية:**

- ١- انتخاب رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من مدير الناحية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا.
  - ٢- اعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء.
  - ٣- أ. انتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات، وينتخب من يحصل على اكثر الاصوات.
  - ب. اقالة مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب خمس عدد الاعضاء او القائم مقام.
  - ٤- الرقابة على سير عمليات الادارة في الناحية.
  - ٥- الرقابة على الدوائر المحلية ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء.
  - ٦- أ. اعداد مشروع موازنة مجلس الناحية.
  - ب. المصادقة على تخطيط الموازنة لدوائر الناحية واحالتها إلى مجلس القضاء.
  - ٧- المصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الامنية المحلية المقدمة من قبل ادارة شركة الناحية بواسطة مدير الناحية.
  - ٨- تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية واحالتها إلى مجلس القضاء.
  - ٩- التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الاخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة.
  - ١٠- وضع النظام الداخلي لمجلس الناحية
  - ١١- لمجلس المحافظة او مجلس القضاء امن يمنح مجلس الناحية اي اختصاصات اخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة<sup>(٧٢)</sup>.
- وهكذا نلاحظ بأن قانون المحافظات الغير منتظمة في اقاليم والذي استند في اصداره على الموارد (١١٠)، (١١٤)، (١١٥)، (١٢٢) من الدستور العراقي الجديد قد منح المحافظات العراقي والنواحي والاقضية صلاحيات سياسية وادارية واسعة وهذا ان دل على شيء فهو يدل على مبدأ اللامركزية المحلية والتي انتهجها الدستور العراقي الاتحادي (الفدرالي).
- ثانيا: العلاقة بين مجالس المحافظات ومجلس النواب:** باعتبار مجلس المحافظة هو السلطة العليا في المحافظة التي يقع على عاتقها مسؤولية ادارة شؤون المحافظة وتنظيم اعمالها وهذا التنظيم يقتضي في حالات عدة تقديم مقترحات واصدارها على شكل قانون وتعديل قانون قائم او الغاءه، وهذا يعني ان مجالس المحافظات يجب ان تكون مؤسسات مساهمة في صنع القانون من خلال بلورة حاجات المحافظة وايداعها إلى مجلس النواب للنظر في تنظيمها بقانون وهذا يتطلب تعاوننا بين هذه الجهات<sup>(٧٣)</sup>.



## الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه الدراسة، تم التوصل الى النتائج والتوصيات الاتية:

### اولاً: النتائج

١. اكد الدستور العراقي على مبدأ الفصل بين السلطات، وعدم تدخل أي سلطة داخل الدولة في عمل السلطات الاخرى، إلا ما كان في اطار التعاون بين هذه السلطات.
٢. تبين لنا أن المشرع العراقي يميل إلى توسيع اختصاصات مجالس المحافظات بصورة عامة ومجالس المحافظات بصورة خاصة، إذ يمكن القول بأنه أخذ بالأسلوب العام في تحديد الاختصاصات فقد حدد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وأطلق العنان للأخرى في ما عداها.
٣. أن طبيعة النظام الإداري في العراق تمثل أقصى درجة من درجات اللامركزية، وهذه اقرب ما تكون الى فكرة الحكم الذاتي التي تخول بموجبها المناطق صلاحيات تشريعية وتنفيذية وهي تمثل مركزاً وسطاً بين اللامركزية الإدارية واللامركزية الادارية. استقلالية مجالس المحافظات من ركائز نظام اللامركزية الإدارية.
٤. ان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقاليم منح المحافظات العراقي والنواحي والاقضية صلاحيات سياسية وادارية واسعة وهذا ان دل على شيء فهو يدل على مبدأ اللامركزية المحلية والتي انتهجها الدستور العراقي الاتحادي.

### التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي برفع الابهام والغموض في نص المادة (١١٦) من الدستور الحالي بحيث يتم الإشارة فيها إلى إتباع نظام اللامركزية الادارية في الادارة، ونقترح أن تكون صياغة المادة المذكورة وفق الاتي:(يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من السلطات الاتحادية، وتدار المحافظات والاقضية والنواحي وفق نظام اللامركزية الإدارية).
٢. نوصي بإنشاء معهد متخصص للتطوير الاداري يتكون من مجموعة من الاداريين والقانونيين تكون مهمته تأهيل أعضاء مجالس المحافظات، ولإسيما إن أغلب أعضاء مجالس المحافظات تنقصهم الخبرة في مجال عملهم.

- (<sup>١</sup>) صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٣، ص ٦٣.
- (<sup>٢</sup>) عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١.
- (<sup>٣</sup>) صبري توفيق حمودة، مصدر سابق، ص ٦٣.
- (<sup>٤</sup>) ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١١٣.
- (<sup>٥</sup>) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ١١.
- (<sup>٦</sup>) محمد عبدالله الحراري، اصول القانون الاداري الليبي، الجزء الاول (تنظيم الادارة الشعبية ووظائفها)، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣، ص ١٣٧.
- (<sup>٧</sup>) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٢٢.
- (<sup>٨</sup>) المصدر نفسه، ص ٢٣.
- (<sup>٩</sup>) صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص ٦٧.
- (<sup>١٠</sup>) محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص ١٣١.
- (<sup>١١</sup>) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٤٢.
- (<sup>١٢</sup>) صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص ٦٨.
- (<sup>١٣</sup>) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٤٣.
- (<sup>١٤</sup>) اسماعيل احفيطة ابراهيم، المركزية واللامركزية الادارية بين النظرية والتطبيق في ليبيا، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة المرقب، ٢٠٠٣، ص ٢٨.
- (<sup>١٥</sup>) محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص ١٤٠.
- (<sup>١٦</sup>) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٤٤.
- (<sup>١٧</sup>) صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص ٧١.
- (<sup>١٨</sup>) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ١١٥.
- (<sup>١٩</sup>) اعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الاداري، الناشر، دار وائل للنشر، ١٩٩٨ ف، ص ٩٦.
- (<sup>٢٠</sup>) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٩٠.
- (<sup>٢١</sup>) صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص ٧٦.
- (<sup>٢٢</sup>) خالد خليل الطاهر، القانون الاداري (دراسة مقارنة) الكتاب الاول، الناشر دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الاولى، ١٩٩٨ ف، ص ٨٦.
- (<sup>٢٣</sup>) محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص ٥٠.
- (<sup>٢٤</sup>) كذلك قد يلجأ المشرع في بعض الدول إلى الجمع بين اسلوب الاختيار الديمقراطي والتعيين البيروقراطي، حيث يقضي بتشكيل الهيئات او المجالس المحلية من اعضاء يتم اختيارهم ديمقراطيا من قبل الوسط البشري للوحدة الادارية ذاتها، ومن اعضاء اخرين يتم تعيينهم بواسطة الجهات المركزية .
- (<sup>٢٥</sup>) محمد عبدالله الحراري، اصول القانون الاداري الليبي، مرجع سابق، ص ١٤٢.
- (<sup>٢٦</sup>) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٥٥.



- (٢٧) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ١١٢.
- (٢٨) المصدر نفسه، ص ١١٢.
- (٢٩) اسماعيل احفيظة ابراهيم، مرجع سابق، ص ٣٣.
- (٣٠) محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص ٦٠.
- (٣١) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ١١١.
- (٣٢) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٦٢.
- (٣٣) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ١١٢.
- (٣٤) محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص ١٥٧.
- (٣٥) المصدر نفسه، ص ١٥٢-١٥٣.
- (٣٦) سعيد السيد علي، اسس وقواعد القانون الاداري، من دون جهة نشر، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ف، ص ١٢٧.
- (٣٧) محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص ١٥٩.
- (٣٨) خالد خليل الطاهر، مرجع سابق، ص ١٣٠.
- (٣٩) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٤٠) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٣٢.
- (٤١) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٤٢) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٣٢.
- (٤٣) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٢٠.
- (٤٤) المصدر نفسه، ص ٢٠-٢١.
- (٤٥) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٣٤.
- (٤٦) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٢٠.
- (٤٧) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٣٠.
- (٤٨) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٢٣.
- (٤٩) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٢٤.
- (٥٠) محمد صلاح عبد البديع، مرجع سابق، ص ٤٠.
- (٥١) عبدالله العلي النعيم، اللامركزية في الادارة المحلية بالدول العربية، بحث منشور، ٢٠٠٦، ص ٤.
- (٥٢) داود الباز، مرجع سابق، ص ١١٢.
- (٥٣) عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٨٧.
- (٥٤) م(١٢٠) من الدستور، الملحق رقم (١)، ص ٢٦٠.
- (٥٥) م(١١٩) من الدستور، الملحق رقم (١)، ص ٢٦٠.
- (٥٦) الصيغة الفيدرالية للحكم ضمان لوحدية الدولة العراقية : <http://home.bip.net/alfadhil>.
- (٥٧) م(١٢١/اولا) من الدستور، الملحق رقم (١)، ص ٢٦٠.
- (٥٨) م(١٢١/ثانيا) من الدستور، الملحق رقم (١)، ص ٢٦٠.
- (٥٩) م(١٢٣) من الدستور، ص ٢٦١.

- (٦٠) م(١٢١/ثالثا) من الدستور، ص ٢٦٠.
- (٦١) م(١٢١/رابعا) من الدستور، ص ٢٦١.
- (٦٢) م(١٢١/اولا) من الدستور، ص ٢٦٠.
- (٦٣) راجع م(١١٩) من الدستور، ص ٢٦٠.
- (٦٤) راجع م(١٢٢/اولا- ثانيا) من الدستور، ص ٢٦١.
- (٦٥) م(٢/اولا) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم .
- (٦٦) محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق ، ص ٢٠٤.
- (٦٧) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٤٠.
- (٦٨) وهذا الحق لمجلس المحافظة بإقالة رئيس المجلس او نائبه من المبادئ المهمة التي قليلا ما تنص عليها قوانين تنظيم السلطات المحلية داخل الدول، ففي مصر ورغم تمتع المجالس الشعبية المحلية باستجواب رؤساء الوحدات المحلية او رؤساء المصالح والهيئات العامة الواقعة في نطاقها الاقليمي الا انها لا تملك حق اسقاط هؤلاء الرؤساء.
- (٦٩) م (٧) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم.
- (٧٠) م (٨) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم.
- (٧١) م (٩) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم.
- (٧٢) م (١٢) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم.
- (٧٣) هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة. [www.iorrc@yahoo.com](http://www.iorrc@yahoo.com)

## المصادر

### أولاً: الكتب

- (١) اعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الاداري ، الناشر، دار وائل للنشر ، ١٩٩٨.
- (٢) خالد خليل الطاهر، القانون الاداري (دراسة مقارنة) الكتاب الاول، الناشر دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الاولى، ١٩٩٨.
- (٣) داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية بالقاهرة، ٢٠٠٠.
- (٤) سعيد السيد علي، اسس وقواعد القانون الاداري، من دون جهة نشر، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨.
- (٥) عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.
- (٦) ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٦.
- (٧) محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية بالقاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٩٦ .
- (٨) محمد عبدالله الحراري، اصول القانون الاداري الليبي، الجزء الاول (تنظيم الادارة الشعبية ووظائفها)، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣.



ثانياً: البحوث

(١) عبدالله العلي النعيم، اللامركزية في الادارة المحلية بالدول العربية، بحث منشور، ٢٠٠٦.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح

- (١) اسماعيل احفيطة ابراهيم، المركزية واللامركزية الادارية بين النظرية والتطبيق في ليبيا، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة المرقب، ٢٠٠٣.
- (٢) صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٣.