

## دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة -دراسة مقارنة-<sup>(\*)</sup>

الباحث مرتضى علي حسين

د. رحيم حسين موسى

أستاذ القانون العام

كلية القانون / جامعة ميسان

معهد العلمين للدراسات العليا

### المستخلص

يتضمن موضوع (دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة -دراسة مقارنة-) البحث في دور البرلمان في درء الاختلاف بين مستويات الحكم المختلفة بشكل عمودي بين المستويين المركزي والمحلي، بالإضافة إلى التفاوت الأفقي بين الحكومات المحلية ذاتها نتيجة الفوارق بينها في الإمكانيات البشرية والمالية، ويستعرض الباحثين هذا الموضوع من خلال بيان ذلك في النظم القانونية المقارنة في كل من فرنسا وانكلترا والمانيا الاتحادية، لبيان مواطن حاجة التنظيم القانوني وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ للإسترشاد بتجارب تميزت بما حققته في هذا الإطار، وصولاً إلى تعزيز التجربة السياسية في العراق في بعدها البرلماني والاتحادي، لدرء أي تقاطع في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية من ناحية، فضلاً عن التباين بين الحكومات المحلية ذاتها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، الحكومات المحلية، الفيدرالية.

### Abstract

The topic (Parliament's role in maintaining balance between different levels of government in the country - a comparative study) includes researching the role of parliament in preventing the difference between different levels of government vertically between the central and local levels, in addition to the horizontal disparity between local governments themselves as a result of the differences

(\*) أستلم البحث في ٢٠٢٠/١٠/٢٢ \*\*\* قبل للنشر في ٢٠٢٠/١١/١٠.

between them in human capabilities, the researchers review this topic by explaining it in the comparative legal systems in France, England and Germany, to clarify the citizens of the need for legal regulation in accordance with the Constitution of the Republic of Iraq for constitution of 2005 to guide the experiences distinguished by what they have achieved in this framework, in order to strengthen the political experience in Iraq in its parliamentary and federal dimensions, to ward off any intersection in the competencies between the federal government and local governments on the one hand, as well as the discrepancy between the local governments themselves.

**key words: Parliamentary oversight, local governments, federalism.**

## ألقية

### أولاً - موضوع الدراسة

يحفُ تزايد منح الاختصاصات للحكم المحلي محذورات قد تهدد هيكل الدولة وتزعزع ثبات الهوية الوطنية العليا التي يتوخى التنظيم القانوني جاهداً إيجاد حلول تجعل نظام الحكم في الدولة صالحاً ومُنسجماً بالشكل الذي يحد من أي فوارق قد تهدد ثبات واستقرار الجماعة في هويتها الوطنية، وتعد الرقابة البرلمانية أبرز أنواع الرقابة السياسية، إذ يمتلك البرلمان مدى واسع من المكنات القانونية التي تؤهله لحفظ التوازن بين المركز والمحليات والرقابة على أداؤها.

### ثانياً - أهمية الدراسة

تتجلى أهمية الدراسة في تأصيل الرقابة البرلمانية على الحكومات المحلية، مقارنة بالرقابة القضائية والإدارية، مع ملاحظة أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبنى النظام البرلماني والاتحادي على حد سواء، وتوسع في اختصاصات مجلس النواب بالمقارنة مع غيره من الأنظمة البرلمانية، كما جعل من الحكومات المحلية غير خاضعة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، مما حدى بالمشروع تنظيم رقابة برلمانية

مباشرة على الحكومات المحلية وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الامر الذي يستدعي البحث في مقومات هذه الرقابة بالمقارنة مع تجارب سياسية لبيان دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة.

### ثالثاً – إشكالية البحث

تتلخص إشكالية الدراسة في الجدل الفقهي بصدد رقابة مجلس النواب في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الحكومات المحلية، ومع التطبيقات العملية لهذه الرقابة، وآراء القضاء الدستوري بصدده، ما يستلزم إثارة التساؤل حول امتلاك هذا الشكل من الرقابة مقومات كافية لتبنيه على هذا الوجه بما يحفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة، مسترشدين بتجارب الدول المقارنة.

### رابعاً – منهجية الدراسة

إن دراسة موضوع البحث يقتضي إتباع المنهج التحليلي المقارن، وذلك من خلال استعراض النصوص القانونية المنظمة لهذه العلاقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين ذات الصلة، وتحليلها بالمقارنة مع التنظيم القانوني في الدول محل المقارنة وهي فرنسا وانكلترا وألمانيا الاتحادية.

### خامساً – نطاق البحث

يعتمد نطاق الدراسة في اختيار دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة في فرنسا وانكلترا والمانيا الاتحادية، توجهاً لإتاحة مادة وافرة للاستفادة من التجارب القانونية لهذه الدول الثلاث ، ومقارنتها بالتنظيم القانوني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تميز بتبني الشكل الاتحادي للدولة متمثلاً في فيدرالية إقليم كردستان فضلاً عن اللامركزية الادارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم“ ويرتبط اختيار فرنسا بكونها دولة بسيطة من حيث شكل النظام السياسي، تتميز برسوخ القيم الديمقراطية وأثرها في اللامركزية الادارية التي لازالت تتمتع بالمرونة في تنامي حلقات تطورها وأبرزها ما حصل بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨، أما انكلترا فيرجع اختيارها لرسوخ الحكومات المحلية وتعدد أشكالها واختصاصاتها، فعلى الرغم من

الشكل البسيط للدولة إلا أنه مغاير لما عليه الحال في فرنسا ومن وحدة نمط المحليات فيها، فمع عدم وجود حدود دستورية يشكل الرسوخ التاريخي لقوة البرلمان عامل مهم في هيمنة السلطة التشريعية، أما جمهورية ألمانيا الاتحادية فلكونها تتبنى الشكل الاتحادي وفق دستور ١٩٤٩، إذ يتمتع تشكيل البرلمان فيها بخصوصية تعكس أهمية المقاطعات الاتحادية، بما يساهم في الحيلولة دون حصول أي منازعات في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية.

### سادساً\_ فرضية الدراسة

تقوم فرضية البحث على أساس أن الاختلاف بين مستويات الحكم على المستوى الوطني والمحلي والتباين بين الحكومات المحلية المختلفة في الدولة الواحدة يهدد وحدة الدولة وتكافؤ الفرص فيها وفق اختلافها بالإمكانات المادية والبشرية، وأن الدور الذي يمكن للبرلمان أن يلعب دوراً في الحيلولة دون ذلك.

### سابعاً\_ خطة الدراسة

لغرض التوصل إلى النتائج المتوخاة وفق فرضيات البحث ارتأينا تقسيمه إلى مطلبين، الأول لبيان دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة عمودياً، و الثاني للبحث في حفظ التوازن الأفقي بين الحكومات المحلية.

## المطلب الأول

### دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة عمودياً

إن الاعتراف بوجود مقتضيات للحكم المحلي في الدولة تستلزم تنظيم الاوضاع السياسية والادارية والمالية والاقتصادية بالشكل الذي يحافظ على استقرار الدولة، ويظهر تأثير البرلمان في تحقيق ذلك من خلال رقابته على السياسة العامة في كل منهما، فيضطلع

بدور مؤثر في ضمان التنمية المحلية مع عدم مخالفة توجهات الحكومة المركزية والتأكد من استخدام الحكومات المحلية لسلطاتها بكفاءة<sup>(١)</sup>.

سنبين في هذا المطلب دور البرلمان في درء التباين العمودي بين مستويات الحكم المختلفة في فرعين نخصص الاول للدول المقارنة وهي فرنسا<sup>(٢)</sup>، وانكلترا<sup>(٣)</sup>، والمانيا الاتحادية، والثاني للعراق.

(١) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٩٢، ص ٤١٢ .

(٢) يتعلق موضع الحكم المحلي في فرنسا بالأقاليم والمحافظات والتي تحكمها المادة (٧٤) من دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨، أما وحدات ما وراء البحار الاثني عشر وهي (لاغوالوب ولاغويان ولامارتنيك ولارينون ومايوت وسان برتيملي وسان مارتان وسان بيار وميلكون وجزالسين وفوتونا وبوليتريا) فلها وضع خاص كونها من بقايا الاستعمار، وهي محكومة بالمادة (٧٣) من الدستور، إذ إنها تتمتع بالحكم الذاتي بصلاحيات تشريعية واسعة. ينظر في ذلك:

د. علاء محمد أمين، رقابة المجالس الشعبية على السلطات التنفيذية بالوحدات المحلية في النظم المقارنة ومصر، إصدارات جامعة المنوفية، المنوفية ٢٠١٣، ص ١٤٢-١٤٣.

(٣) تعد انكلترا أهم أقاليم بريطانيا التي تشمل بالإضافة إليها ويلز واسكتلندا، أما المملكة المتحدة فتشمل إيرلندا الشمالية بالإضافة إلى هذه الأقاليم، وتتخصص عينة دراستنا بإنكلترا دون سواها من الأقاليم لتمتعها بالحكم المحلي من ناحية وتواجد البرلمان والحكومة المركزية فيها، ولوجود بعض الخصوصيات السياسية والإدارية لباقي الأقاليم ما يخرجها عن موضوع البحث .

ينظر في ذلك: د.صلاح الدين صادق، الحكم المحلي في انكلترا، موسوعة الحكم المحلي ج ٢، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٢٩.

## الفرع الأول

### دور البرلمان في درء التباین العمودي بين مستويات

#### الحكم في الدول المقارنة

على الرغم من وسائل التنسيق والتعاون بين مستويات الحكم المختلفة في الدول التي يوجد فيها حكم محلي على اختلاف درجاته، إلا إن احتمالات الاختلاف والتنافس بينها تبقى حاضرة، فلا يمكن افتراض عدم حصول تداخل في الاختصاصات، والاصل العام المتبع بأن يكون فض أي تنازع بين مستويات الحكم من خلال تغليب القانون الاتحادي على أي تنظيم محلي<sup>(١)</sup>.

نجد تبلور هذا الدور في فرنسا التي تتميز بوحدة النمط في تشكيل أجهزة واختصاصات المحافظات وعلاقتها بالسلطة المركزية، باستثناء بعض الخصوصية للعاصمة باريس والمدن التي تتميز بكثافة السكان والنشاط الاقتصادي في مارسييا وليون، وكأي شخص عام يفترض أن تتوافق اختصاصاته مع مصادر تمويله، فإن ذلك يتطلب تمكين الجماعة المحلية في مباشرة تخصصاتها<sup>(٢)</sup>، التي لا تنحصر بالنظام العام في الامن والسكينة والصحة، بل تمتد إلى مجالات اقتصادية واجتماعية واسعة منذ صدور قانون الادارة المحلية رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢، الذي على الرغم من توحيه توسعة سلطة المجالس الشعبية المحلية بالشكل الذي يعد شهادة الميلاد لوجود حكم محلي في فرنسا، إلا أنه لم

(١) يكاد يكون هذا المبدأ عاماً إلا في استثناءات معدودة كمعاشات الشيوخ في كندا، فعند حصول تنازع قوانين بين القانون الفيدرالي وولاية (كيبك) يكون لها الحفاظ على نظام المعاشات الخاص بها .

ينظر في ذلك: د. عثمان سلمان غيلان، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١٦٠-١٦١.

(٢) د. كريم يوسف كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، ط١، المكتبة الوطنية، إربد، ١٩٩٧، ص ٨٣-٨٤.

يغل يد سلطة الحكم المركزية، بل أكد على ضرورة عدم تنصلها عن إشباع حاجة المرافق المحلية عند الحاجة، من خلال هيمنة التشريع الوطني على كلا السلطتين<sup>(١)</sup>.

يتألف البرلمان الفرنسي من مجلسين هما الجمعية الوطنية (٥٧٧) نائب ومجلس الشيوخ (٣٤٣) نائب، ويختص بغرفتيه بصلاحيات عديدة في مجال مراقبة أعمال الحكومة وفي المجالات التشريعية والمالية، تنتخب الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر، أما مجلس الشيوخ فهية ناخبية تتمثل في أعضاء المجالس الشعبية للبلديات والمحافظات والاقليم وأقاليم ما وراء البحار، وهو غير قابل للحل بخلاف الجمعية الوطنية التي يمكن لرئيس الجمهورية حلها، وعلى الرغم من تمتع الجمعية الوطنية بصلاحيات أوسع من مجلس الشيوخ، الذي يلعب دوراً استشارياً من خلال اقتراح التعديلات على مشروعات القوانين التي يترك للجمعية الوطنية اختصاص الأخذ بها عند التصويت، إلا إن رئيس المجلس يشغل منصب نائب الرئيس الفرنسي وفي حال شغور منصب رئاسة الجمهورية بسبب الوفاة أو الاستقالة فإن رئيس مجلس الشيوخ يصبح حينها مؤقتاً رئيساً مؤقتاً للجمهورية، كما أن مجلس الشيوخ يمارس دوراً رقابياً على الحكومة كممثل للجماعات المحلية من خلال المسائلات الكتابية إلى الوزراء<sup>(٢)</sup>، كما تستلزم موافقته على أي تعديل دستوري إذ يجب أن يصوت مجلسا البرلمان على مقترح التعديل في صيغة موحدة، قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي لإقراره<sup>(٣)</sup>.

جديرٌ بالإشارة إلى أنه تعود للبرلمان سلطة إنشاء الوحدات المحلية الجديدة دون تدخل من الحكومة المركزية، فإذا رغبت الأخيرة في ذلك فعليها تقديم مقترح للبرلمان لهذا الغرض، كما تشترط موافقته على أي تغيير إقليمي بالدمج أو الضم لحدود البلديات<sup>(٤)</sup>، وبعد أن كان للحكومة عزل أو فصل أعضاء المجالس الشعبية أو الحل محلها عند

(١) د. محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٩٨٤.

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بلا دار نشر، ٢٠٠٥، ص ٤٨ - ٥٤.

(٣) المادة (٨٩) من دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.

(٤) د. علاء محمد أمين، مصدر سابق، ص ٦٢١-٦٢٢.

الإهمال أو التقاعس في أداء واجباتها، فلم يعد ذلك ممكناً بعد صدور قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٨٢، وأصبح الأمر يستلزم صدور قرار من مجلس الدولة بذلك<sup>(١)</sup>، وتقوم الحكومة المركزية بالحلل محل المجلس الشعبي دون الحاجة لصدور حكم من القضاء الإداري بذلك في حال حصول حرب، وإهمال العمدة أو رفضه القيام بأعمال ضرورية، مع ان ذلك يبقى ضمن الاطار الرقابي العام للبرلمان<sup>(٢)</sup>.

عليه يلحظ أن البرلمان الفرنسي له دوراً واضحاً في حفظ التوازن العمودي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، ويظهر اتجاه المشرع الى التخفيف من هيمنة السلطة التنفيذية المركزية التاريخية على الإدارات اللامركزية، ودعم المجالس الشعبية.

أما في انكلترا فإن الحكم المحلي يتميز بخصائص معينة، إذ يعتمد على تقسيم الأقاليم إلى وحدات غير متماثلة تختلف في تشكيلها واختصاصاتها وسلطاتها، كما تختلف في درجة الرقابة عليها، يتحكم مجلس البرلمان بتنظيم ذلك على وفق التباين في الهمية وعدد السكان والموارد، واختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>(٣)</sup>، كما يمكن

(١) د. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية، منشورات دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣٨.

(٢) المادة (٢١٢٤-٢) من التقنين العام، ويقصد بالتقنين العام مجموع القوانين التي تنظم أحكامها ما يتصل بالوحدات المحلية التي تم دمجها، كقانون الإدارة المحلية رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢، وقانون الديمقراطية المحلية رقم (٢٧٦) لسنة ٢٠٠٢، وقانون التشريع المحلي رقم (٧٠٤) لسنة ٢٠٠٣، وقانون الاستقلال المالي للمجالس الإقليمية رقم (٧٥٨) لسنة ٢٠٠٤، أي أنه تقنين عام لكل القوانين المحلية ويشتمل على ستة أجزاء (أحكام عامة، البلديات، المحافظات، الأقاليم، التعاون بين المحليات، أقاليم ما وراء البحار).

للاطلاع على المادة (٢١٢٤-٢) وسائر مواد التشريعات المحلية على الموقع الالكتروني للتقنين العام على شبكة الانترنت في الرابط:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>

(٣) د. هاني علي الطهرواي، قانون الإدارة المحلية- الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٣٣.



التأثير على المجالس الشعبية المحلية الاقليمية فضلاً عن تشريع وتعديل القوانين ذات الصلة، باستخدام النفوذ من خلال الاحزاب التي تسيطر على البرلمان لضمان تحقيق برامجها الوطنية محلياً، وجدير بالذكر أن ارتباط رسم السياسات العامة مركزياً ومحلياً بالأحزاب السياسية يعد عاملاً مهماً في التناغم والتنسيق بين المركز والمحليات وعدم حصول تنازع في الاختصاصات<sup>(١)</sup>.

جدير بالإشارة إلى إن البرلمان الانكليزي يتألف من مجلسين، مجلس اللوردات ومجلس العموم، إلا إن اختصاصات المجلس الثاني توسعت حتى لم يبق للمجلس الاول سوى اختصاصات شرفية أكثر منها حقيقية، في مقابل تمتع مجلس العموم بجميع الاختصاصات التشريعية والرقابية، إذ يتحكم بمجمل أوضاع الحكومات المحلية في انكلترا“ فاللوائح التي تصدرها الحكومات المحلية لا تخرج عن نطاق توجيه مجلس العموم والحكومة المركزية المنبثقة عنه، حيث أن سلطة الحكومة المحلية لا تظهر إلا بحدود اختصاصاتها التي تحددها القوانين التي يشرعها البرلمان، فالولاية كاملة ولكن في نطاق الاختصاص المحدد والذي غالباً ما يكون في مسائل المنافع الاجتماعية والاحوال الشخصية وقواعد الاجراءات المدنية والتجارية<sup>(٢)</sup>.

لذا نجد في انكلترا وعلى الرغم من عراقه الحكم المحلي في هذا النظام السياسي فإنها لا تنظم إلا عدة شؤون لصالح سكانها في إطارها الإقليمي مستخدمة بعض امتيازات السلطة العامة في حدود ما تآذن به تشريعات الدولة وتحت رقابتها، فهي تبقى معتمدة على إرادة السلطة التشريعية في تحديد اختصاصاتها القانونية التي يظهر فيها أنها مشتقة وثانوية وخاضعة للتشريعات المركزية التي تنسم بأنها أصلية وأولية وسامية في الهرم القانوني للدولة، كما إن المنطق العلمي السليم يقضي بأنه إذا كانت رقابة البرلمان السابقة

(1)Richard Bird & Christine Wallich, Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economics : toward a systematic framework of analysis. Washington, DC 1993 : World Bank p.59 .

(٢) د. محمد أحمد إسماعيل، النظرية القانونية للدولة الفدرالية والحكم الذاتي دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٤٤٦-٤٤٧.

تبدأ بإقرار القانون الخاص بإنشاء المحليات واختصاصاتها فإن هذه الرقابة لا يُتصور أن تقف عند هذا الحد، بل تمتد لعلاج الثغرات التشريعية التي قد يكشف عنها الواقع العملي<sup>(١)</sup>.

ومن أهم مقومات فرض الرقابة البرلمانية على الحكومات المحلية حماية الدولة من أعباء الممارسات المالية التي قد تُلقى بأعبائها على الموازنة العامة، فالمشاريع المحلية التي تتطلب قروضاً لا يمكن لها أن تمر دون إذن مجلس العموم وتحققه من وجود ضمانات ورقابة فعالة من أجل انتظام الاقتصاد الوطني وحماية الاجيال اللاحقة من تبعات تلك الديون<sup>(٢)</sup>.

أما في ألمانيا يلعب البرلمان دوراً أساسياً في الحيلولة دون حصول أي منازعات في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية أو تقاطع التشريعات، إذ أن طبيعة تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية تقوم على أساس تكوينه من مجلس نواب اتحادي (البوندستاغ) يقوم على أساس التمثيل السكاني لكل الشعب، ومجلس آخر للمقاطعات (البوندسرات) يتألف من أعضاء في حكومات المقاطعات الاتحادية التي تقوم بتعيينهم وسحبهم ويمكن لأعضاء آخرين في حكوماتهم ان ينوبوا عنهم، يقوم التمثيل في مجلس المقاطعات ليس بذات العدد لكل ولاية كما هو معروف في الدساتير الاتحادية، إنما على أساس حجم السكان، فتمثل كل مقاطعة (Lander) بثلاثة أعضاء على الأقل، تمثل المقاطعات التي يزيد عدد سكانها عن مليونين بأربعة أعضاء، أما التي تزيد عن ستة ملايين فتُمثل بخمسة، أما التي تزيد عن سبعة ملايين تمثل بسبعة، تتضمن آلية تمثيلهم لمقاطعاتهم باشتراك تصويتهم بشكل موحد<sup>(٣)</sup>.

لقد أعطى الدستور لمجلس الاتحاد حقين للاعتراض على سير التشريع احدهما توقيفي، يمكن لمجلس النواب تجاوزها بإعادة التصويت عليه، والآخر مطلق يتعلق بفرض

(١) د. محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب

الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٣٩-٢٤٠.

(٢) المصدر السابق نفسه، ص ٣٩١.

(٣) المادة ٥١ من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

الضرائب التي تقع على كل المقاطعات أو بعضها أو تمس أراضي المقاطعات<sup>(١)</sup>، كذلك أي قانون يعهد للحكومة الاتحادية اصدار تعليمات لحكومات المقاطعات<sup>(٢)</sup>، كما ينص الدستور على إن لأعضاء مجلس الاتحاد حضور جميع جلسات المجلس النيابي الاتحادي وجلسات لجانه وينبغي الاستماع الى وجهات نظرهم<sup>(٣)</sup>، يظهر من تكوين البوندسرات أنه يتألف من أشخاص ممثلين لحكوماتهم المحلية، لا منتخبين مباشرةً أن مهام هذا المجلس أقرب إلى الوظيفة الرقابية لمجلس النواب دون وظائفه الأخرى، بما يتوخى حماية الحقوق الإقليمية من أي تجاوز من الحكومة الاتحادية، عليه يعد نوعاً من الرقابة لصالح المحليات، فالرقابة في ذاتها ليست الا تحقيقاً لغايات وجود الجهة التي تنشأ لتحقيق مصالح معينة، التي تتوخى هنا الحيلولة دون القوانين والقرارات المركزية التي قد لا تلتقي مع مصالح السكان المحليين<sup>(٤)</sup>.

لغرض دعم استقرار ونمو الاقتصاد يلتزم كل من الاتحاد والمقاطعات بالتنسيق لوضع مخططات مالية تتضح فيها إيرادات ونفقات موازنتهم خلال مدة زمنية قدرها خمسة أعوام، يخضع هذا التنسيق لهيئة تُسمى مجلس التخطيط المالي المركزي، لا يتم قبول أي اقتراحات للتعديل أو برامج للطوارئ إلا بموافقة مجلس الاتحاد<sup>(٥)</sup>.

على أن مجلس النواب يتمتع بسلطة واسعة في الرقابة على منح الصلاحيات للمقاطعات في استيفاء الإيرادات المحلية من ضرائب ورسوم لغرض التمكّن من القيام بمسؤولياتها، وتحديد حجم الإيراد كنسبة مما يعود للمركز أو للولاية من ثروات طبيعية أو ما يفرض من ضرائب ورسوم على نشاطات تجارية أخرى بما يكفل الشعور العام لدى

(١) المادة ٢٩ من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

(٢) المادة ٨٤ من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

(٣) المادة ٤٣ من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

(٤) د. فؤاد الديب، الرقابة السياسية للإدارة المحلية في الدول البسيطة والفيدرالية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٢٢ .

(٥) د. إحسان عبد الهادي سلمان النائب، النظام السياسي الالمانى، منشورات أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤، ص ١٠٢.

المواطنين بأن انفاقهم المحلي يرتبط بمدفوعاتهم محلياً، وما تستحصله الحكومة المركزية يوافق واجباتها، لضمان الرضا العام عن النظام المالي المركزي والمحل<sup>(١)</sup>.

عليه نجد الضمانات القانونية في حفظ التوازن العمودي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الدول المقارنة على مستوى التشريع والادارة فضلاً عن السياسة المالية والاقتصادية ترتبط بشكل واضح بوجود تنظيم قانوني لرقابة البرلمان الاتحادي على الحكم المحلي لحفظ التناسق التشريعي والاداري في الدولة وتوزيع الاعباء المالية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية .

## الفرع الثاني

### دور مجلس النواب في درء التباين العمودي

#### بين مستويات الحكم في العراق

بفعل تأثير رد الفعل على الطابع المركزي الاستبدادي للنظام السياسي السابق، فإن منعطف الانتقال بعد عام ٢٠٠٣، ظهر وفق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ومن ثم دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>، بتبني الشكل الاتحادي للدولة وفق تقسيم للاختصاصات يتضمن بيان اختصاصات السلطة المركزية على سبيل

(1)Mohamed sadiki , Subnational governments around the world structure and finance , A First Contribution to global observatory on Local Finances , Carrer Avinyo , BARCELONA , SPAIN 2016 , P.42

(٢) نشر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في

الحصر، وذكر الاختصاصات المشتركة بينها وبين الحكومات المحلية، وترك ما سواها للحكومات المحلية<sup>(١)</sup>، وعلى أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٢)</sup>.

(١) تنص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على : تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً:- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثانياً:- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه. ثالثاً:- رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته. رابعاً:- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان. خامساً:- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي. سادساً:- تنظيم سياسة الترددات النثية والبريد. سابعاً:- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. ثامناً:- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية. تاسعاً:- الإحصاء والتعداد العام للسكان. وتنص المادة (١١٤) منه على: تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم : أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها. ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. خامساً: رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.

(٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

هذا يعني اتجاه الدستور نحو تقوية سلطات الاقاليم والمحافظات على حساب السلطات المركزية خصوصاً مع تغليب القوانين التي تصدر عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القانون الصادر عن السلطة المركزية في الصلاحيات المشتركة في حالة حدوث نزاع بينهما<sup>(١)</sup>، فضلاً عن نص الدستور على عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة<sup>(٢)</sup>.

إنّ مثل هذا التوجه في عدم خضوع الحكومات المحلية لإشراف السلطة التنفيذية من ناحية، وترجيح التشريعات المحلية على التشريعات الوطنية من ناحية أخرى يعد إخلالاً بأحد أركان الحكم المحلي المتمثل بخضوعه لرقابة السلطات العامة في الدولة<sup>(٣)</sup> فالهيئات المحلية مهما بلغ بها الاستقلال يفترض أن تبقى في نهاية الأمر مؤسسات قانونية تعمل ضمن الإطار العام للدولة<sup>(٤)</sup>، الأمر الذي ظهر للمشروع العراقي تداركه بعد ثلاث سنوات من نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عند سنّه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨<sup>(٥)</sup>، الذي تضمن النص على خضوع مجالس المحافظات والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب<sup>(٦)</sup>، ومنها تنظيم اختصاصه بإقالة المحافظ وحل مجلس المحافظة<sup>(٧)</sup>.

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٠، ص ٥٦ .

(٢) المادة (١٢٢ | خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(3)Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Principles Management, 3ed Edittion , **Gestion** Library , New York 1984.349

(٤) نشر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٩٥) في ١١١٣/٢٠٠٨ .

(٥) المادة (٢ | ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٦) تنص المادة (٧ - ثامناً - ١) من القانون المذكور على: (لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الاسباب المذكورة أعلاه) والاسباب هي: ١ - عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي. ب - التسبب في هدر المال العام. ج - فقدان احد شروط العضوية. د - الاهمال او التقصير المتعمدين =

ذهب رأي من الفقه إلى أن في ذلك ابتداء لاختصاص جديد لمجلس النواب<sup>(١)</sup>، إذ لم تنص عليه وكان الأولى بالمشروع وفقاً لهذا الرأي جعل إقالة المحافظ من اختصاص السلطة التنفيذية، فضلاً عن عدم وجود مُسوّغ منطقي لهذا الاختصاص على اعتبار تنافيه مع فكرة القرار المضاد لتنحصر سلطة الإقالة بجهة التعيين وهي مجلس المحافظة<sup>(٢)</sup>.

يمكننا إثارة بعض الملاحظات بصدده هذا الرأي، نوجزها بما يأتي :

١. نص الدستور على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة<sup>(٣)</sup>، وهو نص دستوري صريح بمنع تدخل وإشراف السلطة التنفيذية على الحكومات المحلية، كما نص الدستور على اختصاص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية<sup>(٤)</sup>، الأمر الذي يمكن توجيهه بأنه يشمل المحلية منها فضلاً عن المركزية، وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا دستورية خضوع المحافظات غير المرتبطة بإقليم لرقابة مجلس النواب بموجب القانون آنفاً<sup>(٥)</sup>.

=في أداء الواجب والمسؤولية. ، كما تنص المادة (٢٠ | ثانياً) : (لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث أعضائه إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة أعلاه)، والأسباب هي: ١. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه. ٢. مخالفة الدستور والقوانين. ٣. فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

(١) حددت المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات مجلس النواب دون ذكر الرقابة على الحكومات المحلية على نحو الخصوص وبنص صريح .  
(٢) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد ٢٠٠٨، ص ١٤٧.

(٣) المادة (١٢٢/١) خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٦١/٢) ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٨ | اتحادية | ٢٠٠٩) في ٢٠ | ٧ | ٢٠٠٩ .

قرار منشور في موقع المحكمة الاتحادية العليا على شبكة الانترنت:

[https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/38\\_fed\\_2009.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/38_fed_2009.pdf)

٢. من الخطأ النظر لنصوص القانون دون فهمه كنظام يتوخى تحقيق الصالح العام، إذ ان مثل هذا الرأي يتمحور حول ظاهرية النصوص الدستورية دون النظر للدستور بكونه تنظيماً لممارسة السلطة في الدولة بما يحقق انتظام سير المرافق العامة والحقوق الفردية<sup>(١)</sup>، في الحقيقة يُفترض بالسلطة التشريعية على نحو أساس ومن ثم باقي السلطات أن تمارس دورها في ملاءمة تلك النصوص مع المقتضيات العملية لممارسة سلطاتها بما يحقق المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>، فوجود رقابة مركزية فاعلة على هيئات الحكم المحلية هو ضمان لتحقيق هذه الهيئات مصالح الناس في المناطق المحلية، والحيولة دون حصول تجاوزات قد يُقدم عليها من يتولى مهامها، عليه نرى بأن توجه المشرع بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بإخضاع المحافظات لإشراف ورقابة مجلس النواب جاء متوافقاً مع الغايات العليا للدستور .

٣. إن الاستناد إلى فكرة (القرار المضاد) للطعن في إسناد هذه الاختصاصات لمجلس النواب، سواءً كان المقصود هذه الفكرة على نحو التحديد أو قاعدة (توازي أو تعادل الأشكال والإجراءات) التي تنصرف إلى أن اختصاص وإجراءات إيجاد التصرف القانوني يُقابلها ذات الجهة المختصة بالتعديل والإنهاء، التي تعدُّ أعم من فكرة (القرار المضاد) المتضمنة إصدار قرار اداري جديد ومستقل يؤدي الى الغاء قرار سليم سابق أو تعديله<sup>(٣)</sup>“ فإن كلا الفكرتين من المبادئ المستقرة قانونياً التي يُستند إليهما دون الحاجة إلى نص التشريع عليها، ولا نجد أن لها مناسبة في نقد ما انتهى اليه المشرع العراقي في صدد أعمال آلية رقابية على الحكومات المحلية، لاختلاف الموضوع“

(١) د. منذر الشاوي، الانسان والقانون، ط١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٧٨ .

(٢) د. نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية، ط١، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص٤٩ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص٦٢٦ .



فالمناطق ليس بصدد التعقيب على قرارات إدارية محلية، وإنما إنشاء آلية رقابية، والتي نرى انها تعدُّ خياراً تشريعياً ملائماً لسد نقص واضح.

عليه نجد في منح مجلس النواب وفق قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل سلطة رقابية تنظيمياً للتوازن العمودي بين مستويات الحكم، للحيلولة دون أي تنازع يُفضي إلى الاخلال بالنظام العام لعمل مؤسسات الدولة، أما بصدد الدور الذي يفترض لمجلس النواب ممارسته في إطار درء التباين العمودي تجاه الأقاليم في ظل الشكل الاتحادي للدولة ووجود إقليم كردستان<sup>(١)</sup>، الثابت في الدول الفيدرالية المقارنة ضرورة وجود تنظيم لممارسات رقابية من السلطات الاتحادية على الأقاليم لضمان قيامها بواجباتها تجاه الدولة الاتحادية، فضلاً عن التزاماتها بتنفيذ القوانين الاتحادية في النطاق المحلي<sup>(٢)</sup>، من ضمانات الحفاظ على المصالح الإقليمية في ظل الوحدة الوطنية تشكيل البرلمان من مجلسين أحدهما للنواب وآخر للأقاليم، مع تباين اختصاصات هذا المجلس أو ذاك بين دولة وأخرى، الذي ظهر من دراسة النظام الاتحادي الألماني أنه على الرغم من أن السلطات التي يتمتع بها (البوندسرات) الذي يمثل المقاطعات تبدو أقل من (البوندستاغ) الذي يمثل عموم الشعب، إلا إن كلا المجلسين يمارسان سلطة حقيقة ومؤثرة<sup>(٣)</sup>.

ووفقاً لذلك نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وأحال تنظيمه واختصاصاته لقانون يسن بأغلبية ثلثي مجلس النواب<sup>(٤)</sup>، ومع وجود مبررات موضوعية في رأي بعض الفقه الدستوري

(١) نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١) منه على الشكل الاتحادي للدولة، وعلى إن النظام الاتحادي يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية بموجب المادة (١١٦) منه، وأقر في المادة (١١٧) / أولاً) منه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً.

(٢) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٩٩

(٣) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ١٦٨.

(٤) المادتين (٤٨) و (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

في العراق لعدم جدوى مثل هذا القانون“ ذلك أن جميع الاختصاصات التشريعية والرقابية مناصرة وفق الدستور بمجلس النواب، وعليه فأى سلب لاختصاص منها يستلزم بالضرورة تعديل الدستور<sup>(١)</sup>، ولا يخفى صعوبة إنجاز أي تعديلات دستورية<sup>(٢)</sup>.

إلا إننا نرى أن عدم تشريع هذا القانون يستلزم هو الآخر تعديلاً للدستور كونه نص على تنظيمه، وحيث أن إعمال النص أولى من إهماله، نجد من المناسب تشريع قانون الاتحاد ونقترح أن تتألف هيئة الناخبين من المجالس التشريعية لإقليم كردستان ومجالس المحافظات، وأن يكون عدد أعضائه نائب واحد عن كل مليون مواطن، وأن يوكل للمجلس اختصاصات استشارية لتجنب حصول التنازع في الاختصاص التشريعي، خصوصاً وأن الدستور ينص على منح الإقليم سلطة واسعة تصل إلى أنه يحق له تعديل تطبيق القوانين الاتحادية في حال وجود تعارض مع قانون محلي في غير الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية<sup>(٣)</sup>، على غرار مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يلعب دوراً هاماً في استقرار النظام السياسي على الرغم من سلطاته المحدودة في مناقشة مشروعات القوانين وتقديم الاستشارة

(١) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٩١.

(٢) تتضمن إجراءات تعديل الدستور وفق المادة (١٢٦) من الدستور حظر موضوعي مؤقت على اجراء تعديلات المبادئ الأساسية في الباب الأول والثاني من الدستور الا بعد دورتين انتخابيتين من نفاذه.

وعلى قديم اقتراح التعديل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو من خمس أعضاء مجلس النواب، والحصول على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، ومن ثم موافقة الشعب بالاستفتاء العام، على إنه لا يجوز اجراء أي تعديلات تنتقص من صلاحيات الأقاليم الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلب سكانه باستفتاء عام.

أما إجراءات التعديل وفق المادة (١٤٢) والمفترض إنجازها من مجلس النواب خلال أربعة أشهر من أول دورة انتخابية، والتي لم تتجز حتى الآن، وهي تتضمن إجراءات لا تقل صعوبة عن سابقتها، من حيث موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، وعرضها على الاستفتاء العام على أن لا يرفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

(٣) المادة (١٢١/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

واقترح القوانين وتعديلاتها<sup>(١)</sup>، يمكن لمجلس الاتحاد في السلطة التشريعية في العراق أن يلعب دوراً مشابهاً بما يساهم في حفظ التوازن العمودي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، خصوصاً مع افتقار تجربة الدولة المركبة في العراق لتنظيم قانوني واضح فضلاً عن ممارسات عملية تحسم المنازعات التي تحصل بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو مع إقليم كردستان، في سعي كل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية والمحلية لتحقيق أكبر قدر من المكاسب على حساب غيرها من السلطات<sup>(٢)</sup>.

لاشك أن الافتقار للعمق التاريخي في العمل البرلماني فضلاً عن الحكم المحلي أثره في ذلك\*، فيمكن لتراكم التجربة أن يُكسب قدر غير قليل من القوة والاحترام لأي تنظيم

(١) زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، جامعة الزرقاء، الأردن، المجلد الثامن، العدد الأول ٢٠٠٦، ص ١٣٠.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٢٥٣

(\* ) يبدو ذلك من خلال تتبع تاريخ التشريع العراقي، إذ أوكل القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ في المادة (١٠٩) منه كل ما يتصل بالمناطق الادارية الى المُشرع، الذي أصدر قانون الالوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، ومن ثم قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١، وهي قوانين لم تمنح للوحدات الادارية الشخصية المعنوية المستقلة أو أي نوع من الاستقلال المالي، ومن ثم صدر قانون ادارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الذي منحها الشخصية المعنوية مع الاحتفاظ بنمط واضح من هيمنة السلطة التنفيذية المركزية عليها.

أما في العهد الجمهوري بعد عام ١٩٥٨ فتجلى الطابع المركزي للدولة، فكانت اول إشارة دستورية الى اللامركزية الادارية بموجب دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، وصدور قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ الذي لم يبتعد عن نهج التشريعات السابقة في إحكام رقابة الحكومة المركزية على البلديات، فاشتراط موافقة وزير الشؤون البلدية على نفاذ قرارات أمانة بغداد وباقي البلديات، وتكررت ذات نصوص دستور ١٩٦٤ في دستور ١٩٦٨ =.

قانوني، ليس فقط في تأصيل وجوده وصد أعين النقد عنه فحسب، بل ويكفي لوقاية المجتمع من مساوئ الطفرات والانديفاع<sup>(١)</sup>.

جدير بالإشارة في ذات السياق الصعوبات العملية التي وقع عبئها على مجلس النواب في تنظيم القوانين ذات الصلة، فبعد تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ توالى عليه التعديلات، إذ منح التعديل الثاني صلاحيات واسعة للحكومات المحلية في المحافظات، ثم عاد وسلب بعضها بموجب التعديل الثالث<sup>(٢)</sup>، الحال ذاته حصل مع قانون انتخابات مجالس المحافظات، الذي وصل الامر فيه إلى حل مجالس المحافظات بموجب القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس

---

=يصدر قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٨ تم استبدال تسمية (اللواء) بالمحافظة، وتقسيم المحافظات إلى أفضية ونواحي، واعترف المشرع لكل منها بالشخصية المعنوية، ونظم القانون عضوية مجلس المحافظة جامعاً بين مبدئي (التعيين) و(الانتخاب)، إلا إنه من الناحية الواقعية اقتصر على التعيين دون الانتخاب، كما صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الذي لم يخرج عن ذلك، بل وتم تنظيم مباشرة السلطة المركزية لأدق التفاصيل بموجب النظام الداخلي رقم (٣) لسنة ١٩٩٨.

يُنظر في ذلك : د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٨١ - ١١٤ .

(١) د. سليمان مرقس، فلسفة القانون، دار صادر للمنشورات، القاهرة، بلا سنة طبع، ص ٢٩١-٢٩٢.

(٢) تضمن التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصادر بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ في المادة (١٢) منه استحداث هيئة للتسيق بين المحافظات، ونقل الدوائر الفرعية لوزارات (البلديات والأشغال والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة، والمالية، والشباب والرياضة)، ثم غير التعديل الثالث وفق القانون (١٠) لسنة ٢٠١٨ في المادة (١٢) منه حكم نقل صلاحيات وزارتي الصحة والتربية إلى اختصاص (التقويض) باللائم منها لتسيير تلك المرافق.

المحافظات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨<sup>(١)</sup>، وحلول مجلس النواب محل مجلس المحافظة بشكل مباشر كجهة رقابية على السلطة التنفيذية المباشرة للحكم المحلي في المحافظة، بالنص على " يقوم اعضاء مجلس النواب وكلاً قدر تعلق الامر بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الاشراف والرقابة على اعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب"<sup>(٢)</sup>، وهو نهج غريب وغير متزن، فيما أن يُعترف بوجود مجالس شعبية محلية تمارس اختصاصاتها وفق القواعد العامة المعروفة، أو تباشرها السلطة المركزية والتي تخضع بالنتيجة للرقابة العامة لمجلس النواب، يمكننا بيان جملة من الملاحظات بصدد ذلك، هي :

١. إن الاختصاص الرقابي للبرلمان على الحكومات المحلية منظم أصلاً وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(٣)</sup>، ولا يتضمن النص آنفاً من الاشارة إلى رقابة أعضاء مجلس النواب على أعمال المحافظ ونائبيه إضافة تُذكر، ثم إنه على فرض الحاجة لتعديل الاختصاصات الرقابية فالمنطقي أن يكون بتعديل قانون المحافظات وليس قانون انتخاب مجالس المحافظات.

٢. إن من القواعد الاساسية في النظام النيابي أن النائب لا يمثل دائرته، انما يمثل الامة كلها وقد ثبتت هذه القاعدة وقررتها معظم الدساتير الحديثة<sup>(٤)</sup>، منها دستور جمهورية

(١) المادة (١) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ المعدل لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، والصادر في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٦) في ٢٠١٩ | ١٢ | ١٩ .

(٢) المادة (٣) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ المعدل لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ .

(٣) نظم قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل صلاحية مجلس النواب في إقالة المحافظ (م/٧/ثامناً /٢) والاعتراض على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة والغاءها (م/٢٠/ثانياً / أ)، وحل مجلس المحافظة (م /٨/ب).

(٤) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٨٤٢.

العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>، ثم إن من يتولى الرقابة البرلمانية هو مجلس النواب وليس أعضائه لكي يُقال بأن أعضاء مجلس النواب يمارسون الاشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبه في المحافظة التي يمثلونها .

٣. يعمل مجلس النواب للقيام بواجباته التشريعية والرقابية إسوة بما استقرت عليه قواعد العمل النيابي بآلية توزيع المهام على لجان تخصصية دائمة على أسس موضوعية ومنها لجان مجلس النواب وفق النظام الداخلي الخاص به<sup>(٢)</sup>، وهو ما لا يتلاءم وتكليف النواب بالإشراف والرقابة على أعمال المحافظين ونوابهم للمحافظات التي ترشحوا عنها لشغل مواقعهم النيابية للقيام بواجبات المجلس ضمن لجانته المتخصصة.

عليه نجد أن هذا التعديل لم يُضف اختصاصاً رقابياً بالمعنى الدقيق، وخالف جملة من القواعد البرلمانية الأساسية، ولعل هذا التخبط ناجم عن رغبة المشرع العراقي في معالجة الاخفاقات التي تواجه الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية على حد سواء في أعمال نصوص الدستور، الأمر الذي انعكس على حياة المواطنين بالنتيجة والذي نُرجع أساسه لغياب التراكم التشريعي والعملية، بما أظهر حاجة الحكم المحلي لعناصر بشرية وتنظيمية عديدة تتطلبها الغاية من الاعتراف به وتنظيمه وصولاً إلى تطبيق الديمقراطية من ناحية وتحقيق الخدمات من ناحية أخرى، فضلاً عن حاجة مجلس النواب لتأصيل تجربته بما يليق ومكانته كمؤسسة دستورية تتولى إنشاء القواعد القانونية والرقابة على تنفيذها.

(١) المادة (٤٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) ينظر في ذلك : النظام الداخلي لمجلس النواب المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) في ٥/٢/٢٠٠٧، الذي نصت المادة (٧٠) منه على تشكيل (٢٤) لجنة في مختلف الاختصاصات، ومنها البند (١١) لجنة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

## المطلب الثاني

### دور البرلمان في حفظ التوازن الأفقي بين الحكومات المحلية

يُفترض ان لكل المواطنين الحق في الحصول على ذات المستوى من الخدمات التي تقدمها الاجهزة الحكومية، فإذا ما كانت هناك امتيازات لبعض الحكومات المحلية تنعكس على الخدمات التي تقدمها، أو إذا تطلبت تلك الخدمات استيفاء ثمن خدمة أو فرض ضرائب متفاوتة بين السكان، فسيؤثر ذلك على أحد الأهداف العليا والاساسية للدولة وهو إعمال مبدأ المساواة بين المواطنين، تسمى مثل هذه الحالة بالتباين أو عدم التوازن الأفقي (Horizontal Imbalances)<sup>(١)</sup>، والتي يمكن أن تحصل عند عجز المحافظات أو الأقاليم عن تقديم ذات مستوى الجودة من الخدمات الذي تقدمه حكومة محلية أخرى لاختلاف مستوى الوفرة، أو تبعاً لنسبة السكان أو أي ظروف أخرى<sup>(٢)</sup>.

سُنِّب في هذا المطلب دور البرلمان في درء حصول هذا التباين في الدول المقارنة ومن ثم نستعرض دور مجلس النواب العراقي في ذلك.

## الفرع الاول

### دور البرلمان في درء التباين الأفقي بين الحكومات المحلية

#### في الدول المقارنة

يلعب البرلمان بما يمثله من مؤسسة تضم نواب يمثلون الشعب بأكمله، وبما يمتلكه من أدوات في نطاق التشريع على المستوى الوطني وإقرار الموازنة العامة فضلاً عن وسائله الرقابية الأخرى دوراً مؤثراً للحد من حصول التباين بين الوحدات المحلية وفق مواردها المادية والبشرية وضمان انتفاع المواطنين من ذات الخدمات مقابل أعباء مالية متكافئة، وهذا ما نجده في فرنسا التي تتفاوت فيها المحافظات تفاوتاً واضحاً من حيث الحجم السكاني والانشطة الاقتصادية والمستويات الاجتماعية، مما قد يؤدي إلى اختلاف

(١) د. حافظ غانم محمد جبر، الفيدرالية المالية وأثرها على قسمة وتخصيص الموارد بين مستويات الحكم المختلفة، مقال منشور في مجلة دراسات أفريقية، العدد ٤٥، الخرطوم، ٢٠١١، ص ٤٢ .

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٤١٢ .

مستوى الخدمات بين محافظة وأخرى، يشكل تحدياً مهماً لمؤسسات الدولة في الصلولة دون هذا الاختلال<sup>(١)</sup>، عليه كفل المشرع الفرنسي تصحيح الاختلاف الأفقي بين المحافظات من خلال تقديم الإعانات، أو من صندوق عام يعرف بالمال المشترك، والذي يُمول بنسبة ثابتة من الضرائب المركزية ويوزع على سلطات الحكم المحلي<sup>(٢)</sup>.

كما يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يلعب مجلس الشيوخ دور استشاري في اختيار أعضاءه العديد من الدراسات المتعلقة بالمشاريع الاقتصادية والثقافية التي عادةً ما تكون خطط قومية على المستوى الوطني<sup>(٣)</sup>، كما يلتزم أعضاء المجالس المحلية بحضور اجتماعات فصلية كل ثلاثة أشهر، ولا شك أن ذلك يساهم في حفظ التوازن الأفقي بين المحليات<sup>(٤)</sup>.

إن الدور الذي يلعبه البرلمان الفرنسي من خلال أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين من الوحدات المحلية، لم يشهد في ممارسته العملية تمثيلاً لوحدات محلية بعينها على غرار ما تشهده الدول الفيدرالية كألمانيا، بقدر ما دأب أدأؤهم على أن يكون كلياً لصالح السلطات المحلية بشكل عام دون تجزئة، ويعكس هذا رسوخ وحدة الدولة في فرنسا<sup>(٥)</sup>.

على الرغم من التوسع في اختصاصات الإدارات المحلية في فرنسا، إلا إنها غالباً ما تدير شؤونها اعتماداً على قوالب قانونية عامة، وإرشادات من المرافق المركزية بشكل لوائح

(١) د. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٦، ص٢.

(٢) د. فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ط١، دار السنهوري، بيروت ٢٠١٧، ص١٣٣.

(٣) جورج فيديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص٣٩٧.

(٤) د. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٣، ص٢١٤.

(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص٧٨-٧٩.



نموذجية، بالشكل الذي يجعلها تمارس أنماطاً متشابهة إلى حد شبه كامل في المجالات الاقتصادية والتنظيم المدرسي والتخطيط وغيرها، يرجع هذا لسببين، الأول تفوق المؤسسات الوطنية في التخطيط ورسم السياسات العامة، والثاني يتعلق بالمصادر المالية المحلية التي لا تسمح لها بإدارة ذاتية كاملة لشؤونها الخاصة، ولا يمكن افتراض الحصول على التمويل دون تدخل من الجهات ذات الصلة، وهي الحكومة المركزية والبرلمان<sup>(١)</sup>، هكذا يظهر بشكل جلي الدور الذي يلعبه البرلمان في حفظ التوازن الأفقي بين المحليات الفرنسية التي يبدو فيها تأثير وحدة النمط في تكافؤ الخدمات المقدمة للمواطنين.

أما في انكلترا فإن وجود حكومات محلية مستقلة ابتداءً، بفعل تزايد تعدد الأنشطة التي تقدمها وعدم توافر الامكانيات اللازمة لذلك وخصوصاً لدى الصغيرة منها والتي لا تمتلك إمكانيات مالية او بشرية كافية، اضطرها وتحت عدم الرغبة في تدخل الحكومة المركزية إلى إيجاد أشكال وصور من التعاون مع حكومات محلية أخرى لتوفير خدمات معينة كالإنارة والصرف الصحي ومنع الاوبئة عن المحاصيل الزراعية أو السكان، وبسبب ذلك فقد خلق تعدد صور وأشكال التعاون تفاوتاً بين الخدمات المقدمة للسكان من ناحية، ونوعاً من الارتباط بين المناطق المحلية فرضته الحاجة لإمكانياتها، الأمر الذي طرح من قبل نواب تلك المناطق في مجلس العموم مما أدى صدور تشريعات غيرت من حدود بعض المحليات فضلاً عن تشريعات عامة منظمة للعديد من الخدمات التي تقدمها الحكومات المحلية<sup>(٢)</sup>.

يكتسب موضوع الرقابة على الحكومات المحلية وتوجيه السياسة العامة فيها أهميته لتحقيق تأمين المساواة في الخدمات<sup>(٣)</sup>، من ذلك توجيه الحكومات المحلية بتغطية بعض القطاعات على نحو الالتزام كالتعليم والصحة دون قطاعات أخرى كالمتنزهات او

(١) د. عبد الرحمن جمعة إبراهيم التركي، رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٦١ - ١٦٢.

(٢) د. صبحي محرم، التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي، إصدارات مركز البحوث الادارية في الجامعة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٩ - ٢١.

(٣) د. حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣، ص ٢٢.

الاهتمام بالفنون التي يبقى إنشاءها أو الانفاق عليها من عدمه مرهوناً بإرادة الحكومات المحلية، وتبقى السلطة التقديرية واسعة للحكومات المحلية في تفاصيل مناهج التعليم وآليات تنفيذ السياسة الصحية وطريقة إدارتها، إلا أنها تبقى مقيدة بالتشريع بتوفير أصل الخدمة وحدود الإنفاق عليها وخاضعة لرقابة مجلس العموم على ذلك<sup>(١)</sup>.

من خلال تحكم بمصادر تمويل الحكومات المحلية يمارس البرلمان رقابته عليها باشتراط اذنه لفرض الضرائب المحلية على الملكيات العقارية، بالإضافة إلى الإعانات الوطنية للحكومات المحلية والتي تتفاوت نسبها من ٥٧٪ إلى ٧٠٪ من إجمالي ما تحتاجه تلك الحكومات للقيام بواجباتها، تتوخى هذه المكنات هدفين الأول مساعدة بعض السكان وخصوصاً أعفاء الأراضي الزراعية المحلية من الضرائب بموجب تشريع سنة ١٩٦٩ والأبنية الزراعية عام ١٩٧١، والهدف الثاني سد حاجة الحكومات المحلية بشكل يجعل أداءها متكافئاً<sup>(٢)</sup>.

إذا كان تحقق مصالح الناس وتكافؤ الخدمات يهّم الحكومات المحلية فهو يهّم الحكومة المركزية من باب أولى، والحكومة هنا بالمعنى الواسع تشمل مجلس العموم خصوصاً في النظام الانكليزي الذي تتداخل فيه السلطة بفعل ان الغلبة البرلمانية هي من تشكل الحكومة في ظل انضباط حزبي مشهود له، فالعديد من الأعباء الملقاة على عاتق السلطات المحلية تكون لها صبغة قومية ومن ثم يجب أن تتحمل الخزينة القومية ما تقتضيه من أعباء مالية<sup>(٣)</sup>.

إن النتيجة الطبيعية لهذا الاهتمام توجيه بعض ممارسات الحكم المحلي وتقديم الإعانات المالية، لذا من المنطقي أن من يمارس هذه التوجيهات والإعانات سيمتلك صلاحية قرارات ذات أثر، ومن كان له سلطة القرار امتلك سلطة الرقابة بالنتيجة.

(1) J.A.Chander , Local government today , 4th edition , Manchester University press , Manchester, 2010 , p.5 .

(٢) د. محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، مصدر سابق، ص ٣٦٢.

(3) Owen Hood Phillips , Constitution and Administrative Law , 5th edition , Publisher: Sweet & Maxwell; London 1973 , p.469 .

أما في ألمانيا عدا اختصاصات التمثيل الخارجي والدفاع ومسائل النقد والمقاييس والتجارة الخارجية والكمارك ورقابة السكك وحقوق النشر بالحكومة الاتحادية، ترك النظام الاساسي الالمانى شؤون اللاجئين وتنظيم الاقتصاد والعمل والانتاج الزراعي والشحن البحري لاختصاص الحكومات المحلية<sup>(١)</sup>، كما توجد بعض القيود القانونية لصالح المقاطعات في الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية التي تشمل القانون الجنائي، شؤون اللاجئين المنفيين، حقوق الاجانب، القوانين الخاصة بالاقتصاد، القوانين الخاصة بالعقارات، قانون العمل، الموارد الطبيعية والانتاج الزراعي وانتاج الغابات، مكافحة الاوبئة، النقل والمواصلات كقوانين الشحن البحري والنقل الداخلي، الارصاد الجوية، المرور، النقل بالسيارات والسكك الحديدية غير الاتحادية<sup>(٢)</sup>، مع عدم تمتع الاتحاد بالسلطة التشريعية في هذه الاختصاصات إلا في حالة تعذر معالجتها معالجة كافية بتشريعات محلية على مستوى المقاطعات، أو إذا كان التشريع الصادر عن إحداها يُلحق ضرراً بمصالح مقاطعات أخرى أو مصالح المجتمع بشكل عام، أو أن تقتضي المحافظة على وحدة ظروف المعيشة فيما يتعدى حدود الولاية صدور قانون اتحادي<sup>(٣)</sup>، إلا أن المحكمة الدستورية ذهبت إلى إن تقدير السلطات الاتحادية في هذا النطاق يعدُّ قراراً سياسياً لا يخضع للرقابة القضائية اذا ما أرادت الحكومة المحلية لولاية ما الطعن فيه، ووفقاً لذلك فقد استغل الاتحاد صلاحياته بإصدار الكثير من التشريعات في المواضيع المشتركة، بحيث استولى البرلمان الاتحادي على سن معظم التشريعات المشتركة حفاظاً على عدم التفاوت بين المواطنين بتلقي الخدمات في المقاطعات المختلفة<sup>(٤)</sup>.

إن الشكل الاتحادي للدولة لا يعني انفراد المقاطعات في رسم السياسة العامة على نحو مستقل عن الحكومة الاتحادية، فالقانون الاساسي لسنة ١٩٤٩ نص بوضوح منه على مسؤولية المستشار الاتحادي في تحديد المبادئ التوجيهية للسياسات العامة في الدولة<sup>(٥)</sup>،

(١) المادة (٧٣) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ .

(٢) المادة (٧٤) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ .

(٣) المادة (٧٢) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ .

(4) P.M. Blair, Federlism and Judicial Review In West Germany, Clarndon press , Oxford 1981 , p.25.

(٥) المادة (٦٥) من القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ .

كما ان حق الاقاليم في التشريع المحلي في نطاق الاختصاصات المشتركة مقيد بحالة عدم مباشرة السلطة التشريعية الاتحادية لتنظيم قانون في الموضوع الذي تتوخى حكومة الولاية تنظيمه، فإن أصدر البرلمان الاتحادي قانون في هذا الصدد وجب على حكومة الولاية الالتزام به وتنفيذه<sup>(١)</sup>.

على الرغم من أن الاصل تحمل كل من الحكومة الاتحادية وكل من الحكومات المحلية نفقات ممارستها مهامها، إلا إنه إذا قامت المقاطعات بممارسة مهام معينة وفق تشريع اتحادي على سبيل التكليف الوطني فتموّل من الاتحاد، وفي حال خرق ولاية ما للالتزام يُحمّل الدولة غرامة مالية فلا تتحمل ما يزيد عن ٥٠٪ منها، ويتحمل الباقي الاتحاد والمقاطعات ككل قياساً على مقدار ما تتحصل عليه من مساعدات مالية اتحادية<sup>(٢)</sup>.

على أية حال لعب البرلمان الالمانى بمجلسيه دوراً بارزاً في حفظ التوازن الأفقى بين المقاطعات الالمانية الألمانية الستة عشر، خصوصاً بعد ضم مقاطعات المانيا الشرقية الست عام ١٩٩٠ وإعادة توحيد الدولة، نظراً للتفاوت الكبير بين اقتصاد المقاطعات الشرقية المنضمة وباقي مقاطعات المانيا، فقد حُضيت هذه المقاطعات بإعانات منتظمة في الموازنة الاتحادية تصل الى مائة مليار يورو سنوياً، فضلاً عن مراقبة تحولات سوق العمل وهجرة العديد من العمالة الماهرة الى غرب المانيا، مما دفع الى اقامة مشاريع ممولة من الحكومة المركزية في المدن الشرقية الكبيرة كـ (Dresden) و (Leipzig) لتنمية البنى التحتية فيها<sup>(٣)</sup>، كما ان للعوامل الدولية أثرها في تمتع بعض المقاطعات في المانيا بخصوصية تنفرد بها عن باقي المقاطعات، فولاييتي (Emsland) و (Westmunsterland) يقعان بشكل متقارب مع إقليمي (Tewente) و (OastGelderland) في هولندا في نطاق إقليم يسمى (Euregio)، فتداخل الحدود الطويل وصغر حجم هذه المقاطعات فرض انتفاع سكان الوحدات المحلية في الدولتين من بعض الخدمات التعليمية والصحية

(١) المادة (٧٢ / ١) من القانون الأساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

(٢) المادة (١٠٤ | أ) من القانون الاساسى الالمانى لسنة ١٩٤٩.

(٣) د. محمد صادق اسماعيل، التجربة الالمانية، دراسة في عوامل النجاح السياسى والاقتصادى، دار العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠١٧، ص ٣٩.

والترفيهية، بما يُمثل نموذجاً للتعاون الدولي فرض خصوصية في السلطات الرقابية الحكومية والبرلمانية على الحكومات المحلية فيها<sup>(١)</sup>.

كما ان التطور في وسائل الاتصال وظهور المدن الكبيرة نتج استقطاب لرؤوس الاموال، ومع توافر فرص العمل تتزايد حركات الهجرة<sup>(٢)</sup>، وكنتيجة لتباين النشاط الاقتصادي بين المقاطعات يتفاوت عائدات الضرائب المحلية وتتأثر قطاعات كالطرق السريعة أو تقديم الخدمات الصحية، الأمر الذي دفع مجلس الاتحاد (البوندسرات) في البرلمان لاتخاذ اجراءات معالجة من خلال طلب الرأي من المحكمة الدستورية التي أصدرت قرارها عام ٢٠٠٨ بضرورة إيجاد معالجات لمتابعة اقتصاد المقاطعات، وإنعاش اقتصاديات المقاطعات الاضعف لتعزيز وضعها، الذي تُرجم لاحقاً بإنشاء مجلس تحت مسمى مجلس الاستقرار يتألف من وزير المالية الاتحادي ووزراء مالية المقاطعات يشكلون مجلس تخطيط مالي يقدمون توصيات للحكومة والبرلمان بشكل دوري لمعالجة الاختلالات المالية والاقتصادية<sup>(٣)</sup>. عليه يتجلى أن البرلمان الالمانى وفق طبيعة تشكيله وصلاحياته يمتلك الادوات القانونية والسياسية التي يمكنه من خلالها تعزيز التكافؤ بين المقاطعات الالمانية لضمان مصالح كافة أفراد الشعب.

## الفرع الثاني

### دور مجلس النواب في درء التباين الأفقي

#### بين الحكومات المحلية في العراق

تبرز في الدول ذات الانظمة السياسية حديثة العهد بالديموقراطية والتي لم تستقر فيها التشكيلات المحلية بشكل متزن أن تعمد بعض الجهات السياسية لاستغلال نفوذها

(١) د. ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي ج١، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٣.

(٢) د. صبحي محرم، مصدر سابق، ص ٤.

(3) Dominic Heinz , Federal reform2 in Germany , Copyright , Centro Studi SUL Fereralismo 2010. P 5-6.

على الحكومة، أو من خلال أغلبيتها البرلمانية في دعم تخصيصات مالية لدوائهم الانتخابية دعماً لحظوظهم الانتخابية أو الاستئثار بمكاسب فتوية<sup>(١)</sup>.

امتاز الشكل الاتحادي في العراق بعد التغيير السياسي عام ٢٠٠٣ بخصوصية في وجود إقليم كردستان الذي يمثل لامركزية سياسية، فضلاً عن خصوصيته الجيوسياسية، وخمسة عشر محافظة وفق نظام اللامركزية الإدارية، فهناك ما يصفه الفقه بلا تماثل دستوري، فضلاً عن لا تماثل سياسي بسبب الاختلاف في التركيبة السكانية والحجم الاقليمي والطابع الاقتصادي والموارد والثروات بين الوحدات الاقليمية<sup>(٢)</sup>.

نجد أن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ووضع الخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في العراق هي أمور من اختصاص مجلس الوزراء الاتحادي<sup>(٣)</sup>، كما أن رئيس مجلس الوزراء يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة<sup>(٤)</sup>، الامر الذي يشابه ما نص عليه القانون الاساسي الالمانى على ما تبين لنا، كما ان على المحافظ تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء في حدود المحافظة<sup>(٥)</sup>، وله حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للخطط العامة للحكومة أو الموازنة العامة<sup>(٦)</sup>، وإحالتها إلى المحكمة الاتحادية للنظر فيها إذا ما أصر المجلس عليها<sup>(٧)</sup>.

(١) د. ظريف بطرس، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٢) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة: غالي بروهومة ومها بسطامي ومها تكلا،

منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا كندا، ٢٠٠٦، ص ٨١.

(٣) المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٣١/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٦) المادة (٣١/ احد عشر / ١/ج) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٧) المادة (٣١/ احد عشر / ٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الأمر الذي يظهر منه اتجاه المشرع نحو تنظيم التوازن بين الحكومات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، إلا إن الامر ليس كذلك مع إقليم كردستان" إذ لم يظهر وجود تنظيمات قانونية بهذا الاتجاه، الامر الذي يستدعي الالتفات إليه لدرء التفاوت بينه وبين باقي مناطق العراق، خصوصاً مع وجود خلافات في توزيع الثروات، وانعكاس ذلك على تمتع أبناء الشعب العراقي بخدمات متكافئة مقابل ذات الأعباء التي يتحملونها.

إن ضرورة السعي لإيجاد سياسة عامة موحدة وتحقيق العدالة في توزيع التخصيصات المالية بين الحكومات المحلية على اختلاف النظم السياسية تستدعي أن يكون توزيع الثروات الطبيعية في الدول التي تعتمد عليها بشكل أساسي في تمويل نشاطاتها الحكومية كالعراق بالإبقاء ملكية هذه الثروات لكل الشعب، بخلاف الدول التي تشهد تنوعاً في النشاطات الاقتصادية، فإن الثروات الطبيعية تعود ملكيتها للأقاليم كما في الفدراليات الأوربية، غاية ذلك الحيلولة دون حصول تفاوت المركز الاقتصادي بين الاقاليم أو المحافظات على مستوى الخدمة التي تؤديها المؤسسات العامة باختلاف مصادر التمويل والسلطات التي تتمتع بها الحكومات المحلية فيها<sup>(١)</sup>.

إن المشرع الدستوري العراقي أخذ هذا الامر بعين الاعتبار مع تبني الشكل الاتحادي للدولة وفق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، من خلال النص على توزيع الإيرادات المتحققة من الثروات الطبيعية عن طريق الموازنة الاتحادية بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع الأخذ بالنظر المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق ومعالجة مشاكلها واحتياجاتها بشكل يتناسب مع درجة التطور في المناطق الأخرى من البلاد<sup>(٢)</sup>، وأسند إلى الحكومة الاتحادية إدارتها بالتشاور مع حكومات الأقاليم والمحافظات، وتكرر النص على

(1)OECD, Economic survey Switzerland , public egelement en francais , p.30 . available on internate :

[https://books.google.iq/books?id=ufM1fyRT52wC&printsec=frontcover&hl=ar&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.iq/books?id=ufM1fyRT52wC&printsec=frontcover&hl=ar&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

(٢) المادة (٢٥ | هـ) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

ذلك بموجب دستور ٢٠٠٥، ولكن مع ذكر عبارة (النفط والغاز)<sup>(١)</sup>، كان الأولى الإبقاء على عبارة (الثروات الطبيعية) كونها أعم وأشمل.

وأفرد المشرع الدستوري أحكام (النفط والغاز والآثار) بوصفها اختصاصات قائمة بذاتها في المواد لأهميتها بوصفته ثروات وطنية<sup>(٢)</sup>، عليه فان الجهة التي لها تقرير أسلوب إدارة هذه الثروات الاتحادية والتصرف فيها هي مجلس النواب الاتحادي والحكومة الاتحادية<sup>(٣)</sup>، ولم تدرج أحكام إدارة هذه الثروات في التصنيف الذي تبناه دستور من وجود اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية، واختصاصات مشتركة بينها وبين الأقاليم والمحافظات<sup>(٤)</sup>.

جدير بالإشارة إن نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ذات الصلة باللامركزية، لا تظهر فوارقاً كبيرة في الاختصاصات بين الاقاليم وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فعند تحديد الاختصاصات المشتركة بينها وبين السلطات الاتحادية لم يفرق الدستور بين الاقاليم وبين المحافظات في إدارة الكمارك ورسم السياسة البيئية والصحية والتعليمية والتربوية، كما أناط بها جميعاً كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، بل أعطى الاولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي<sup>(٥)</sup>، كما نجد تجلي ذلك واضحاً في النطاق

(١) المادة (١١١) و (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المواد (١١١، ١١٢، ١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) اسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٧٧-٧٨ .

(٤) المادتين (١١٠، ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) تنص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما).



المالي“ من خلال النص على منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يُمكنها من إدارة شؤونها<sup>(١)</sup>، وعلى تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها<sup>(٢)</sup>، وهو النص الذي نرى أنه بالإضافة إلى بيانه لاستحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فهو يشمل كذلك المحافظات المنتظمة في إقليم بحكمه.

ورغم هذا وذاك فإن موازنة الحكومات المحلية تندمج بالموازنة العامة الاتحادية، وما يقوم به اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لا يرق إلى إعداد واعتماد موازنة محلية لها ذاتية محلية<sup>(٣)</sup>، أي استقلالها بسلطة تقدير الموارد المحلية واجراءات تحصيلها وانفاقها<sup>(٤)</sup>، والسبب في ذلك يعود إلى إن التمويل المركزي للحكومات المحلية يتجاوز الـ٩٠٪ من الموازنة العامة الاتحادية<sup>(٥)</sup>، بل وقد يصل الى نحو ٩٩٪ من موازنتها<sup>(٦)</sup>، وبملاحظة أن كفاية الموارد المالية المحلية تعكس درجة الحرية في التصرف، يستشف مدى التأثير الممكن لمجلس النواب في أعمال رقابته، نظراً لاملاكه سلطة إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، كما إن له عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات<sup>(٧)</sup>، فيتمكن مجلس النواب بالنتيجة بالإضافة للحكومة المركزية من فرض الرقابة الضمنية على الحكومات المحلية وتوجيهها بما يتناسب مع حاجتها للتمويل.

(١) المادة (١٢٢/١) ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٢١/١) ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. فلاح حسن عطية الياسي، مصدر سابق، ص ٣٣٥ .

(٤) د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٣٧٤ .

(٥) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دار السنهوري للنشر، بيروت ٢٠٠٩، ص ٢٨٤-٢٨٥.

(٦) د. علي هادي حميدي الشكرابي، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني السنة الخامسة، ٢٠١٣، ص ٢١٤.

(٧) المادة (٦٢/٢) ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ما يعيننا في هذا المورد الإشارة إلى الدور الرقابي لمجلس النواب في درء التباين الأفقي بين الحكومات المحلية، فمع حداثة التجربة السياسية وما رافقها من تحديات، يفتقر الوضع القانوني لوجود تشريعات كافية لضمان عدم حصول اختلالات افقية، ومن القوانين التي سنّها مجلس النواب الاتحادي في هذا الصدد تشريعات مهمين في النطاق المالي والإداري، الأول هو قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦<sup>(١)</sup>، الذي يهدف إلى تحقيق عدة مهام منها ضمان مشاركة أبناء الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة مؤسسات الدولة وتحديد احتياجاتها للبعثات والزمالات الدراسية واقتراح تنظيم المؤتمرات الاقليمية والدولية الخاصة بها<sup>(٢)</sup>، الذي يعد صدوره تنفيذاً لنص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون)<sup>(٣)</sup>، إن هذا التوجّه يرى فيه بعض الفقه الدستوري أنه ينحى إلى المحاصصة منه إلى تحقيق المساواة الافقية“ ذلك أنه يُفترض أن تكون معايير إشغال الوظائف في الدولة فضلاً عن المشاركة في المؤتمرات الدولية والوفود منحصراً بالكفاءة والتخصص فقط<sup>(٤)</sup>.

إلا أننا نرى في هذا الرأي مجافاة للواقع، إذ أن هذا النص يأتي في سياق نصوص الدستور الاخرى من تبني المبادئ الديمقراطية والشكل الاتحادي للدولة، لمعالجة تداعيات تاريخ الحكم الشمولي والمركزية الشديدة في العراق، والتي أفرزت بلا شك تفاوتاً ملحوظاً في الفرص بين الأفراد وتبايناً في الظروف والمؤهلات بين المناطق، ولا يمكن افتراض وجود حكومات محلية بمعزل عن تأهيل كفاءات تباشر مهام تتلاءم والخدمات التي يفترض

(١) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤١٦) في ١٩/٩/٢٠١٦ .

(٢) المواد (١ - ٤) من القانون المذكور .

(٣) المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢، ص٣٤٨.

توفيرها للمواطنين، فلا يمكن بحال من الأحوال خلق أجهزة حكومية كفوءة تخدم احتياجات هذه المناطق بمعزل عن مواطنيها.

ذلك أن المقصود بالمساواة تلقي ذات المعاملة أمام القانون عند تماثل الظروف، وليس التساوي وإن اختلفت الظروف<sup>(١)</sup>، عليه يشترط فيما يسنه المشرع من قوانين أن تكون قائمة على أسس موضوعية مبررة بقيامها على أسباب تتناسب والغاية منها في الحماية المتكافئة أمام القانون التي يعتد بها الدستور<sup>(٢)</sup>،

القانون الآخر الذي سنه مجلس النواب هو قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧<sup>(٣)</sup>، يستهدف القانون مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال التحقق من عدالة توزيع تخصيص الواردات الاتحادية والمنح والقروض الدولية حسب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من خلال مجموعة كبيرة من الوسائل كالتحقق من توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية، ومتابعة تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والاجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية، وغيرها<sup>(٤)</sup>، لقد نص القانون على ارتباط هذه الهيئة بمجلس النواب، ولدى طعن الحكومة بهذا الارتباط بدعوى الطبيعة التنفيذية لهذه الهيئة، وعدم توافر العناصر التي تمكن مجلس النواب من متابعة الاعمال المناطة بالهيئة من اشراف على الأجهزة التنفيذية، بالإضافة الى الفراغ الذي يحصل بسبب العطل التشريعية، أو بين دورتين انتخابيتين، قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية هذا الارتباط وأيدت ضرورة ارتباطها بالحكومة، مع التزام الهيئة بتقديم تقارير دورية الى مجلس النواب، للوقوف على

(١) د. عبد الحميد متولي، الحريات العامة، نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥، ص ٦٦.

(٢) د. محمود علي مدني، دور القضاء الدستوري في استجلاء المفاهيم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢٠١-٢٠٢.

(٣) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٣) في ١٧/٤/٢٠١٧.

(٤) المواد (٣-١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

مجريات توزيع المنح والمساعدات والقروض وضمن الشفافية والعدالة<sup>(١)</sup>، مع أهمية مثل هذه القوانين، إلا أننا لا نجدها كافية بتنظيم العلاقة بين مستويات الحكم المختلفة.

## الخاتمة

توصلنا من البحث الموسوم (دور البرلمان في حفظ التوازن بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة - دراسة مقارنة) إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، نبينها كما يأتي:

### أولاً - الاستنتاجات

١. ظهر من خلال البحث ممارسة البرلمان في كل من فرنسا وانكلترا والمانيا الاتحادية دوراً مهماً في حفظ التوازن العمودي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في التناسق التشريعي والاداري في الدولة وتوزيع الاعباء المالية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.
٢. نجد إن منح مجلس النواب سلطة رقابية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يعد تنظيماً للتوازن العمودي بين مستويات الحكم المختلفة.
٣. نظراً لما شهده العراق من عملية تغيير متسارعة تفقر للتدرج بفعل عملية الانتقال السياسي بعد عام ٢٠٠٣، دون وجود سابق للرقابة البرلمانية على نحو فاعل، أو ممارسة حقيقية للحكم المحلي، فقد انعكس ذلك على توالي التعديلات على القوانين ذات الصلة، بسبب غياب التراكم التشريعي والعملي.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٧ في ١٠/١٠/٢٠١٧، منشور في موقع المحكمة الاتحادية العليا على:

[https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/85\\_fed\\_2017.pdf](https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/85_fed_2017.pdf)

٤. ظهر من خلال البحث إن الإدارة المحلية في فرنسا ذات نمط واحد يمارس البرلمان فيها دوره وفق تخطيط مركزي عام سواءً بالقوانين أو الارشادات، أو من خلال الاعانات المركزية ، أما في انكلترا فتتعدد أشكال واختصاصات الحكومات المحلية، يضع البرلمان قواعد عامة في المجالات التي يراها مهمة، فضلاً عن توجيه التصرف بالإعانات الوطنية، ولم نجد الوضع في دولة اتحادية كألمانيا يبين ما ورد آنفاً في مضمونه، من خلال هيمنة المشرع الاتحادي على التنظيم القانوني، فضلاً عن دور الحكومة الاتحادية في توجيه السياسة العامة في الدولة.

٥. ظهر اتجاه المشرع في العراق نحو تنظيم التوازن بين الحكومات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من خلال امتلاك الحكومة المركزية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ووضع الخطط العامة، التي تستلزم رقابة مجلس النواب عليها، الامر الذي لم يجد ما يلائمه مع إقليم كردستان“ إذ لم يظهر وجود تنظيمات قانونية بهذا الاتجاه.

### ثانياً – التوصيات

١. نوصي بتشريع قانون مجلس الاتحاد بناءً على المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بأن تتألف هيئة الناخبين وفقه من أعضاء المجالس التشريعية لإقليم كردستان ومجالس المحافظات لاختيار نائب واحد عن كل مليون مواطن وتوكل له اختصاصات استشارية على غرار مجلس الشيوخ الفرنسي.

٢. نوصي بإلغاء القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، لمخالفته جملة من القواعد الاساسية في النظام النيابي دون أن يضيف اختصاصاً رقابياً بالمعنى الدقيق.

٣. نوصي بالتنفيذ الأمثل لقانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ لمعالجة التفاوت في الموارد البشرية بين المحافظات العراقية، وقانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ في توزيع التخصيصات المالية بينها.

٤. الإسراع في تشريع القوانين التي تعزز رقابة مجلس النواب عمودياً وأفقياً على إقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حفاظاً على وحدة الدولة وحقوق الشعب.

## المصادر

### أولاً - الكتب العربية

١. د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٢. د. إحسان عبد الهادي سلمان النائب، النظام السياسي الالمانى، منشورات أكاديمية تأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤.
٣. د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بلا دار نشر، ٢٠٠٥.
٤. د. حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣.
٥. د. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٥.
٦. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢.
٧. د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
٨. د. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٣.

٩. د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دار السنهوري للنشر، بيروت ٢٠٠٩ .
١٠. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
١١. د. سليمان مرقس، فلسفة القانون، دار صادر للمنشورات، القاهرة، بلا سنة طبع .
١٢. د. صبحي محرم، التقسيم الاداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي، إصدارات مركز البحوث الادارية في الجامعة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
١٣. د. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية، منشورات دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٤. د. صلاح الدين صادق، الحكم المحلي في انكلترا، موسوعة الحكم المحلي ج٢، مطبعة نهضة مصر، القاهرة ١٩٧٧.
١٥. د. ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي ج١، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٧.
١٦. د. عبد الحميد متولي، الحريات العامة، نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥.
١٧. د. عبد الرحمن جمعة إبراهيم التركي، رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، ٢٠١٨.
١٨. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
١٩. د. عثمان سلمان غيلان، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
٢٠. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٠.

٢١. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٢٢. د. علاء محمد أمين، رقابة المجالس الشعبية على السلطات التنفيذية بالوحدات المحلية في النظم المقارنة ومصر، إصدارات جامعة المنوفية، المنوفية ٢٠١٣.
٢٣. د. فؤاد الديب، الرقابة السياسية للإدارة المحلية في الدول البسيطة والفيدرالية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٢٤. د. فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ط١، دار السنهوري، بيروت ٢٠١٧.
٢٥. د. كامل بربر، نظم الادارة المحلية، دراسة مقارنة، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٦.
٢٦. د. كريم يوسف كشاكش، التنظيم الاداري المحلي، ط١، المكتبة الوطنية، إربد، ١٩٩٧.
٢٧. د. محمد أحمد إسماعيل، د. محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢.
٢٨. د. محمد أحمد إسماعيل، النظرية القانونية للدولة الفدرالية والحكم الذاتي دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٨.
٢٩. د. محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣.
٣٠. د. محمد صادق اسماعيل، التجربة الالمانية، دراسة في عوامل النجاح السياسي والاقتصادي، دار العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠١٧.



٣١. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولية والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.

٣٢. د. محمود علي مدني، دور القضاء الدستوري في استجلاء المفاهيم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٣٣. د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.

٣٤. د. منذر الشاوي، الانسان والقانون، ط١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٥.

٣٥. د. نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية، ط١، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.

٣٦. د. هاني علي الطهرواي، قانون الإدارة المحلية- الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.

#### ثانياً : الكتب المترجمة:

١. جورج فيديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.

٢. رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلال، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا كندا، ٢٠٠٦.

#### ثالثاً : الرسائل الجامعية:

١. اسماعيل علوان عبود التميمي ، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٥.

**رابعاً : البحوث المنشورة :**

١. د. حافظ غانم محمد جبر، الفيدرالية المالية وأثرها على قسمة وتخصيص الموارد بين مستويات الحكم المختلفة، مقال منشور في مجلة دراسات أفريقية، العدد ٤٥، الخرطوم، ٢٠١١ .
٢. زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، جامعة الزرقاء، الأردن، المجلد الثامن، العدد الأول ٢٠٠٦ .
٣. د. علي هادي حميدي الشكراوي، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني السنة الخامسة، ٢٠١٣ .
٤. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد ٢٠٠٨ .

**خامساً: الدساتير والقوانين :****أ. الدساتير والقوانين الاجنبية للدول المقارنة:**

١. دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ .
٢. القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ .
٣. قانون الادارة المحلية الفرنسي رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ .
٤. قانون اعفاء الاراضي الزراعية المحلية من الضرائب الانكليزي لسنة ١٩٦٩ .
٥. قانون الأبنية الزراعية الانكليزي لسنة ١٩٧١ .

## ب. الدساتير والقوانين العراقية:

١. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
٤. قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦.
٥. قانون الهيئة العامة لمراقبة توزيع الايرادات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
٦. قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧ المعدل.

## سادساً : القرارات القضائية :

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ( ٣٨ | اتحادية | ٢٠٠٩ ) في ٢٠ | ٧ | ٢٠٠٩.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٧ في ١٠/١٠/٢٠١٧.

## سابعاً : المواقع الالكترونية:

1. <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>
2. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
3. [https://books.google.iq/books?id=ufM1fyRT52wC&printsec=frontcover&hl=ar&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.iq/books?id=ufM1fyRT52wC&printsec=frontcover&hl=ar&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

## ثامناً : المصادر الأجنبية :

1. Dominic Heinz, Federal reform<sup>2</sup> in Germany, Copyright, Centro Studi SUL Feralismo 2010.
2. J.A.Chander, Local government today , 4th edition , Manchester University press , Manchester, 2010.
3. Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Principles Management, 3ed Edittion **Gestion** Librar, New York 1984.
4. Owen Hood Phillips, Constitution and Administrative Law, 5th edition, Publisher: Sweet & Maxwell; London 1973
5. P.M. Blair, Federlism and Judical Review In West Germany, Clarndon press , Oxford 1981.
6. Richard Bird & Christine Wallich, Fiscal decentralization, and intergovernmental relations in transition economics: toward a systematic framework of analysis. Washington, DC 1993: World Bank Available at:
7. Mohamed sadiki , Subnational governments around the world structure and finance , A First Contribution to global observatory on Local Finances, Carrer Avinyo, BARCELONA , SPAIN 2016.