



## اللامركزية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بين سننها العامة ونصوصها المتناقضة

أ.م. سناء عبد طارش الزبيدي

م.م. آلاء حسن عيدان

الجامعة العراقية- كلية القانون والعلوم السياسية

Decentralization in the Constitution of the Republic of Iraq for the  
year 2005 between its general laws and its contradictory texts

A.M. Sanaa abed tarsh

M.M. Alaa hassan idan

Aliraqie of University-College of Law and Political Science

المستخلص: ان الغرض الاساسي من هذه الدراسة هو القاء الضوء على اسس النظام اللامركزي الاداري والسياسي من حيث بيان مفهوم كل منهما وصورها واركائها، لكي ننقل بعد ذلك الى بيان ما نظمته نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لهذه المفاهيم، وتوضيح اوجه التناقض والتعارض في نصوص الدستور وبينه وبين السنن والاركان والقواعد التي اقيمت هذه المفاهيم عليها . الكلمات المفتاحية: اللامركزية، الدستور، التناقض.

**Abstract:** The main purpose of this study is to shed light on the foundations of the administrative and political decentralization system in terms of clarifying the concept, images and pillars of each of them, in order to move then to a statement of what the texts of the Iraqi constitution of 2005 organized for these concepts, and to clarify the aspects of contradiction and contradiction in the texts of the constitution and the pillars and rules that These concepts were based on it.

**Keywords:** Decentralization, Constitution, Contradiction.

## المقدمة

ان الدول في العالم تنقسم من حيث التكوين و الوظيفة الى دولة بسيطة ( موحدة ) او دولة اتحادية مركبة ، فهي ليست على نظام سياسي واحد، وايضا" تختلف الدول في المدى التي تذهب اليه في اعتناقها للأنظمة الادارية مركزية كانت ام لامركزية ، اذا لا يمكن ان يتصور وجود نظام اداري مركزي مطلق او نظام اداري لامركزي مطلق فلا يدعو ان يكون الامر نسبيا" ودرجات متفاوتة من دولة الى اخرى ، والعراق يعد من احدث الدول الاتحادية (الفدرالية) في العالم بعد التحول الديمقراطي الذي حصل فيه حيث تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي (الفدرالي) والنظام اللامركزي الاداري باعتباره اسلوب نظام للحكم فيه في وقت واحد . اذا ان بعد صدور دستور العراق لعام ٢٠٠٥ كان النظام الاتحادي (الفيدرالي) احد المرتكزات التي بني الدستور عليها الاساسية فقد اشارت المادة الاولى على ان (دولة العراق جمهورية اتحادية واحدة ذات سيادة كاملة مستقلة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي ويعتبر هذا الدستور الضامن لوحدة دولة العراق ) وهذا النص يدل دلالة واضحة على اعتناق المشرع الدستوري النظام الاتحادي (الفيدرالي) شكلا للجمهورية العراقية ، وبالفعل يوجد في العراق اقليم فيدرالي واحد هو اقليم كردستان في الوقت الحاضر مع امكانية تشكيل اقاليم اخرى في المستقبل وفقا" لما حددته المادة ١١٩ من الدستور . ثم جاء الدستور للنص في المادة ١٢٢ / ثانيا" على انه المحافظات غير منتظمة لإقليم معين تمنح صلاحيات ادارية ومالية واسعة تمكنها هذه الصلاحيات من ادارة الشؤون الخاصة بها وفقا" لمبدأ اللامركزي الاداري وينظم بقانون واستنادا الى هذا النص فأن باقي المحافظات العراقية تدير شؤونها وفق المبدأ اللامركزي الاداري وفعلا" صدر قانون لتنظيم شؤون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

وهنا نلاحظ ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تبنى نظاما" جديدا" يقوم على نظامين الفدرالي و اللامركزي الاداري ، علما ان كل نظام منهم قواعده وسننه واركانه المتعارف عليها فقها " ، الا ان الملاحظ من نصوص الدستور لعام ٢٠٠٥ العراقي وقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الخاص بتنظيم المحافظات ان المشرع قد تبنى هذين النظامين بشكل غريب ، لذا سوف ينصب

هذا البحث على الاجابة على التساؤلات الاتية :

١ هل كان الدستور موقفاً للأخذ بهذين النظامين ؟

٢- ماهي اوجه التناقض والتعارض بين نصوص الدستور وبين ما جاء به قانون المحافظات فيما يتعلق بالنظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي الاداري ؟

٣- هل تبنى دستور ٢٠٠٥ العراقي نظامي الاتحادي (الفدرالي) واللامركزي الاداري وفقا لقواعدها واركائها المتعارف عليها ، ام انه خرج على هذه القواعد ؟

**هدف البحث :** ما قبل ٢٠٠٣ واجه العراق الكثير من المعوقات والتعقيد اذ كان يعاني من طابع المركزية الشديدة ايان الحكومات المتعاقبة ، والهدف من هذا الموضوع ابراز واقع تطبيق النظام السياسي والقانوني والاجتماعي التي حدثت في العراق بعد ٢٠٠٣، وبعد ان تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام الاتحادي (الفدرالي) وتغير شكل الدولة ، كما تبنى اللامركزية الإدارية في تقسيم الوظيفة الإدارية ما بين المركز والمحافظات غير منتظمة بإقليم ، فكان لابد من ابراز مدى كفاية النص في الدستور على اللامركزية الإدارية والسياسية ، وايضا ابراز نمط العلاقة التبعية ما بين السلطات المحلية والمركز من خلال إيجاد منظومة متكاملة من النصوص الدستورية والتشريعات التي تكفل للطرفين حقوقهما .

**إشكالية موضوع البحث:** لقد اعتمد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نهجا" مزج به بين النظام الاتحادي ( الفيدرالي) والنظام الاداري اللامركزي ، لكن بالرجوع لنصوص الدستور العراقي المنظمة للنظامين سألني الذكر وجدنا تناقضا "واضحا" في نصوص الدستور ذاتها وبينه والتشريعات التي صدرت بناءا" عليها مما انتج معه نظاما "اتحاديا" مشوها" لا يشبه الانظمة الاتحادية في دول العالم ،ونظاما" اداريا" لا يحوي على الاركان الاساسية له ،وهذا ما ادى الى ارباك في العلاقة بين سلطة المركز الاتحادية والاقليم او المحافظة انعدام توازنها وهذا هو جوهر مشكلة بحثنا هذا .

**فرضية البحث :** تفترض دراستنا الفرضيات التالية :

١- اختلاف وتنوع التطبيقات للامركزية الإدارية والسياسية ، فلا يوجد تطبيق مثالي ، لان النظم السياسية التي تبنتها طبقتها بأشكال مختلفة وفي ظروف مختلفة ، الا ان هذا لا يعني عدم وجود مبادئ وقواعد عامه تلزم بها الدول .

٢- يوجد خلط وغموض في ظل نصوص دستور ٢٠٠٥ في بيان مفهوم الاستقلال الذي يكون في ظل اللامركزية الإدارية والاستقلال في ظل اللامركزية السياسية ، والذي سنحاول ابرازه في موضوع بحثنا .

٣- الواقع يشير الى اتجاه اغلب النظم الاتحادية ( الفدرالية ) نحو تقوية السلطة الاتحادية عبر التوسع في اختصاصاتها الحصرية على حساب سلطة الأقاليم ، فعدم الدقة في التوزيع الدستوري للاختصاصات ، او التداخل في الاختصاصات في ظل دستور ٢٠٠٥ ما مبين السلطة الاتحادية والاقاليم تؤدي الى إيجاد علاقة غير متكاملة لا تصب في خدمة الصالح العام.

**منهج الدراسة:** اعتمدنا من خلال هذه الدراسة على المنهج التحليلي ، فعن طريق المنهج التحليلي تطرقنا إلى تحليل القوانين ذات العلاقة بالموضوع بغرض التوصل إلى معالجة سليمة للموضوع

**هيكلية البحث:** تم دراسة موضوع بحثنا من خلال تقسيمه إلى مبحثين بينا في المبحث الأول منه اللامركزية الإدارية بين سننها العامة ونصوصها المتناقضة ، والذي قسمناه إلى مطلبين بينا في المطلب الأول منه التعريف باللامركزية الادارية ، أما المطلب الثاني فنتناول فيه دراسة مضمون النص الدستوري المتعلق باللامركزية الادارية ، أما المبحث الثاني فسننتاول فيه اللامركزية السياسية بين سننها العامة ونصوصها المتناقضة والذي قسمناه إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول منه التعريف النظام الاتحادي وخصائصه، وفي المطلب الثاني تناولنا مضمون النص الدستوري المتعلق باللامركزية السياسية (النظام الاتحادي ) ثم انهينا دراسة هذا البحث بخاتمة تضمنت اهم النتائج والتوصيات.

## المبحث الأول: اللامركزية الإدارية بين سننها العامة ونصوصها المتناقضة

توجد أساليب متعددة لممارسة التنظيم الإداري التي شاعت في دول العالم المختلفة انقسمت إلى اثنين من الانظمة الإدارية الرئيسية هما النظام الاداري المركزي<sup>(١)</sup>، والتي تضمن للدولة الوحدة في الإدارة والنظام الاداري اللامركزي والذين تضمن توزيعاً للوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية والسلطات والهيئات اللامركزية في الدولة<sup>(٢)</sup>.

لقد تبني دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ النظام اللامركزي الإداري<sup>(٣)</sup> لممارسة العمل الإداري في الوحدة الادارية المحلية في المحافظة والتي لم تنتظم في إقليم والأساس لهذا النظام في العراق هو دستور العراق ٢٠٠٥ وقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الخاص بتنظيم المحافظات التي لم تنتظم في اقليم ولتوضيح ذلك نقسم المبحث على مطالب اثنين نوضح في الأول منه مفهوم اللامركزية الإدارية وفي الثاني نوضح مضمون نصوص الدستور المتعلقة باللامركزية الإدارية.

**المطلب الأول: التعريف باللامركزية الإدارية:** يقوم هذا النظام على عملية تقسيم الوظيفة والعمل الإداري بين الإدارة المركزية في العاصمة وهيئات أو مجالس محلية مستقلة تخضع إلى رقابة الحكومة المركزية في مباشرة اختصاصاتها<sup>(٤)</sup>.

إن هذا التوزيع للاختصاصات قد يكون على أساس إقليمي فتوجد هيئات أو مجالس مستقلة في الأقاليم والتي تضمن ان يقوم سكان الوحدة الإقليمية بمشاركة إدارة شؤونهم المحلية،

(١) إن أسلوب المركزية الإدارية قد صاحب نشوء الدولة والحكومات الثورية لضمان قوة الدولة الجديدة وسيطرة الحكومات والتي ظهرت بعد تصفية النظام الإقطاعي. ينظر د. سليمان الطموي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٩م، ص ٥٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ١٣١.

(٣) لقد حدد دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى وقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى أسس النظام الإداري اللامركزي الذي يقوم على منح اختصاصات واسعة تمارسها مجالس الوحدات الإدارية والتي تكون منتخبة إلا أن هذه الانتخابات لم تجر أبداً، والذي أدى إلى أن يكون النظام اللامركزي قانوناً ومركزياً واقعاً وتطبيقاً. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٦م، ص ٦٦ - ٦٧.

(٤) د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥١.

أو أن تكون على أساس مرفقي والتي ترتبط بنشأة المؤسسات العامة أو الهيئات العامة والتي تدير بعض المرافق العامة المتميزة<sup>(١)</sup>.

ففي ظل النظام اللامركزي الإداري تسعى الدولة لتوزيع الوظيفة الإدارية بعد أن تحقق مظاهر قوتها ووحدتها بفضل المركزية، فتحفظ الدولة بإدارة بعض المرافق العامة القومية في مقابل إنشاء وإدارة المرافق المحلية لأشخاص معنوية مستقلة محلية، بأعتبرها شخص معنوي عام تمثله الحكومة المركزية، وكذلك منح بعض المرافق التي تتمتع بالطابع الخاص الشخصية المعنوية العامة وهي الأشخاص المعنوية المرفقية<sup>(٢)</sup>.

وعلى هذا نوزع المطلب على فرعين، نبين صور اللامركزية الإدارية في فرع اول وفي الفرع الثاني نخرج إلى بيان أركان اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول: صور اللامركزية الإدارية: يتمثل النظام اللامركزي الإداري بصورتين اثنتين وهما لامركزية ادارية إقليمية ولا مركزية مرفقية او مصلحة وهذا ما سنتناوله تباعاً.

#### أولاً: اللامركزية الإقليمية :

ومعناها قيام سلطة المركز بمنح جزء من إقليم الدولة بعضاً من اختصاصاتها لإدارة مصالحها المحلية ومرافقها العامة<sup>(٣)</sup>، مع منح المشرع الوحدة المحلية الشخصية المعنوية على وجه الاستقلال كجزء من إقليم الدولة، مع اعطاء الحق للوحدات المحلية إدارة المرافق العامة وشؤونها المحلية بقدر واسع من الاستقلال، وهو ما يعرف بنظام الإدارة المحلية<sup>(٤)</sup>. وتستند هذه الطريقة بالإدارة إلى الافكار الديمقراطية التي تقرر إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في المباشرة بإدارة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق المجالس المنتخبة من قبلهم<sup>(٥)</sup>. وهنا يوجب

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المصدر السابق، ص ١٣٠ - ١٣١، ود. عبد الغني بسبوني، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ص ٨٥.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المصدر السابق، ص ١٤٣.

(٣) د. مازم ليلو راضي، القانون الإداري، ط٣، مركز الغفران للطباعة، ٢٠١٦م، ص ١٦.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المصدر السابق، ص ١٤٤.

(٥) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٦٦.

المشرع بانتخاب المجالس التي تعبر عن إرادة الشخص المعنوي المحلي، من قبل سكان الوحدات الإدارية في المحافظات<sup>(١)</sup>.

### ثانيًا - اللامركزية المرفقية:

يقرر المشرع في هذه الصورة أن يجعل بعض المرافق العامة كالبريد أو التليفون أو الكهرباء تدار بعيدًا عن الأسلوب المركزي فيتم اعطاء هذه المرافق العامة الشخصية المعنوية واستقلالاً "معينا" عن الإدارة في المركز مع خضوعها لإشرافها والتي تسمى بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة ويتم إعطاؤها هذا الاستقلال والشخصية المعنوية لضمان الكفاءة الإدارية وتسهيل ممارسة نشاطها بعيدًا عن التعقيدات الإدارية<sup>(٢)</sup>.

وهنا نلاحظ أن هذا الاستقلال لا يستند إلى فكرة ديمقراطية، بل هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، وهنا نلاحظ أن رؤساء وأعضاء مجلس إدارة الهيئات أو المؤسسات العامة يجري تعيينهم ولا يتبع أسلوب الانتخاب كما هو الحال في اللامركزية الإقليمية أو المحلية<sup>(٣)</sup>.

فاللامركزية المصلحية أو المرفقية تمارس نشاطًا أو عملاً "واحدًا" أو مجموعة أنشطة أو أعمال متجانسة مثل أنشطة المؤسسات والهيئات العامة وهو ما يختلف عن نشاط اللامركزية المحلية التي تقوم بالعديد من الأنشطة غير المتجانسة عن طريق إدارة المرافق العامة<sup>(٤)</sup>.

على أن يكون قيام هذه الهيئات والمؤسسات بممارستها لأعمالها ونشاطها بما هو مسموح قانونًا بحيث لا يجوز التوسع في الاختصاصات أو ممارسة نشاط آخر، وهو ما حرص المشرع على النص عليه.

**الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:** يقوم النظام اللامركزي الإداري على ثلاثة أركان أو دعائم أساسية وهي :-

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ١٤٤.  
(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ١٤٤، ود. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٦٧.  
(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ١٤٥.  
(٤) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩١م، ص ١٥١.

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة من المصالح العامة:

يقوم نظام اللامركزية الإداري على وجود مصالح إقليمية أو محلية يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يعينهم من أجل أن تتفرغ السلطة الإدارية في المركز إلى المصالح العامة، إذ إن هنالك علاقة وثيقة بين المرافق العامة وسكان المنطقة. لذا كان ضرورياً هيمنة الدولة على مرافق الأمن الداخلي والخارجي والقضاء والتمثيل الدولي في أرجاء الدولة كافة، ويترك أمر إدارة المرافق المحلية نحو الصحة والتعليم والماء والكهرباء والثقافة وما إلى ذلك إلى المستفيدين منها يديرونها على وفق حاجاتهم ومتطلباتهم.

وليس هنالك معيار قاطع للتمييز بين المصالح العامة والمصالح المحلية، إلا أنه من الطبيعي أن تحديد مصالح السكان المحلية أو التي لها طابع خاص يتم من قبل السلطة المركزية إذ إنها هي التي تحدد وتقرر المصالح التي تتصف بصفة المحلية، وذلك عن طريق التشريع، سواء أكان ذلك التحديد في نصوص الدستور أم في القانون العادي، ولا يترك أمر تحديدها إلى مجالس الوحدات الإدارية.

وبعد قيام القانون بتحديد المصالح فإن الإدارة المركزية لا تستطيع الانتقاص منها، كما أن الهيئات المحلية لا تستطيع تجاوز الاختصاص الذي حدده المشرع لها من جهة أخرى<sup>(١)</sup>.

ويوجد هنالك طريقتان لتحديد المصالح المحلية وتميزها عن المصالح العامة، وهي:

**الطريقة الأولى: الأسلوب العام أو القاعدة العامة** وبموجبها يحدد المشرع اختصاص الهيئات المركزية ويترك ما عداها لاختصاص الإدارة المحلية، وهي طريقة متبعة في فرنسا ومصر إذ يجعل المشرع إنشاء وإدارة المرفق المحلي للهيئات المحلية إلا ما استثني بنص خاص فيصبح من اختصاص الإدارة المركزية، وتتسم هذه الطريقة بالمرونة إذ يمكن للإدارة المحلية التدخل في كل وقت لإشباع حاجات السكان المحليين دون التقييد بنصوص قانونية<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٢١.

(٢) محمد صلاح عبد البديع، المصدر السابق، ص ٣٢٤.



### الطريقة الثانية: الأسلوب الحصري:

وفي هذه الطريقة يتم تحديد الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية في القانون حصراً ولا يجوز لها أن تباشر اختصاصاً خارج هذا الإطار إلا بتشريع جديد ويتبع هذه الطريقة في إنكلترا والدول ذات النظام الأنكلوسكسوني. وتتسم هذه الطريقة بأنها تعيد للإدارة المحلية في قيامها بأعمالها<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: تنظيم مجالس ادارية محلية مستقلة عن الإدارة المركزية:

لا يكفي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العامة لقيام نظام الإدارة اللامركزية بل يجب أن تنصب الصفة المحلية على اشخاص هذه الهيئات، فهم أشخاص يمثلون الإقليم وغير تابعين لسلطة المركز في الإقليم ولا معينين من قبلها، وهذا الأمر يتحقق من خلال اختيار أعضاء مجالس الوحدات الإدارية وانتخابهم أو على الأقل انتخاب أكثرهم. والغاية من اختيار الأعضاء بالانتخاب هو لضمان استقلاليتهم عن الإدارة المركزية، إلا أن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء منتخبين من قبل سكان المنطقة أنفسهم، إذ يمكن أن تتدخل السلطة المركزية بأسلوب أو بآخر يحدده القانون لاختيار بعض الأعضاء المنتخبين أو تعيين بعض أعضاء تلك الهيئات أو المجالس، إلا أنه يجب أن تكون الأكثرية للعناصر المنتخبة للحيلولة دون تأثير الإدارة المركزية على قرارات هذه الهيئات أو الإدارات اللامركزية<sup>(٢)</sup>.

أن الحكمة من اختيار بعض أعضاء الهيئات المحلية من إدارة المركز عن طريق تعيينهم هو رفع مستوى هذه المجالس من خلال ردها بالخبرة والتخصص التي يحتاجها النظام الإداري، ولإكمال النقص الحاصل في تشكيله هذه المجالس جراء عملية الانتخاب والتي قد تؤدي إلى وصول عناصر غير مؤهلة نتيجة لقلّة الوعي والثقافة لدى سكان المناطق

(١) د. محمد عبد العال السناري، المصدر السابق، ص ٤٥٣.  
(٢) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، ط ٢، منشورات جامعة صنعاء، ١٩٨٧م، ص ٥٥.

المحلية<sup>(١)</sup>، إلا أن جانباً من الفقه<sup>(٢)</sup> وصل إلى أن اختيار الأعضاء في المجالس المحلية لا بد أن يكون باتباع طريقة الانتخاب ، ونحن لا نؤيد هذا الرأي.

ومن خلال تمتع الوحدة الإدارية بالشخصية المعنوية يتحقق استقلال الهيئات أو المجالس المحلية عن الإدارة المركزية في العاصمة إذا تمتع بالاستقلال المالي والإداري جراء منحها هذه الشخصية، فتصبح شخصية معنوية عامة متميزة عن الدولة لها كيانها الخاص القانوني وذمته المالية الخاصة به.

### ثالثاً - نظام رقابة المركز الإدارية:

إن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية عن شخصية الدولة ليس منحه من الهيئات المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره القانون أو الدستور، إلا أن هذا الاستقلال لا يعتبر استقلالاً مطلقاً من الناحية السياسية وإنما يوصف بأنه هو استقلالاً نسبياً، إذ تخضع إلى رقابة الإدارة المركزية، ضماناً لوحدة الدولة وعدم خروج هذه الهيئات عن مبدأ المشروعية، ورفع مستوى أداء هذه الهيئات في مجال اختصاصها وضمان وحدة الاتجاه المالي في الدولة والتنسيق بينها وبين الإدارة المركزية واكتشاف نقاط الضعف والخلل ومعالجتها، وتسمى هذه الرقابة أحياناً بالوصاية الإدارية، وهو مصطلح غير دقيق لاختلاف نظام الوصاية عن نظام الرقابة الادارية ، في القانون المدني عن القانون الإداري.

أما أشكال رقابة المركز الإدارية على الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية فهي:

#### أ - رقابة سلطة المركز على اشخاص السلطة المحلية:

وهي رقابة سلطة المركز الإدارية على المجلس بوصفه ممثلاً لشخص معنوي عام أو على أعضائه، بما تملكه إدارة المركز من سلطات لحل المجالس و إيقافها، وكذلك تملك الإدارة المركزية سلطة عزل عضو أو أكثر أو إيقافهم مدة من الزمن.<sup>(١)</sup>

(١) د. محمد صلاح عبد البديع، المصدر السابق، ص ٣٣٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط١، ط ١٠، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ١٢٣، ود. رمزي طه الشاعر، نظم الإدارة المحلية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٣م، ص ٨٤.

## ب- الرقابة على الأعمال:

وهي رقابة على أعمال المجالس المحلية، وهذه الرقابة قد تكون سابقة وقد تكون لاحقة.

### ١- الرقابة السابقة:

وتظهر في صورة التوجيه والإرشاد والإذن المسبق للقيام بالعمل، فإذا تطلب القانون ضرورة استئذان الإدارة المركزية قبل اتخاذ القرار، كان ذلك الإجراء جزءاً من شكليات القرار يترتب على إغفاله إصابة قرار الإدارة بعيب في ركن الشكل والإجراء وهو احد العيوب التي تصيب القرار الإداري.

### ٢- الرقابة اللاحقة وتمثل في:

أ - التصديق: ونعني به العمل القانوني الصادر من الإدارة المركزية وهو شهادة منها بأن القرار الإداري الصادر من الإدارة اللامركزية كان مشروعاً أو ملائماً " للمصلحة العامة. والتصديق إجراء استثنائي إذ الأصل استقلال الإدارة اللامركزية فيما تصدر من قرارات وذلك يجب النص عليه صراحة في القانون لكي تصح أعمال الإدارة اللامركزية بشأنه نافذة سواء بالتصديق الفعلي أم الضمني أي بانقضاء المدة التي حددها القانون من دون اعتراض.<sup>(١)</sup>

ب\_ الإيقاف: يكون للإدارة المركزية سلطة إيقاف القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة اللامركزية في حالة مخالفتها للقانون أو تعارضها مع المصلحة العامة، وهو إجراء تمهيدي لإلغاء القرار.

ت\_ الإلغاء: ويقصد به قيام الإدارة المركزية بإنهاء القرار الإداري الصادر من الإدارة المحلية لعدم مشروعيته أو ملاءمته، ويحيط القانون هذا الإلغاء بضمانات نحو أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً وصريحاً ومسبباً، وأن يتم خلال مدة محددة من إصدار قرار الإدارة اللامركزية.

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٣٦.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع، المصدر السابق، ص ٣٤٨ و ٣٤٩.

د\_ الحلول: ويقصد به مباشرة الإدارة المركزية عملاً" من أعمال الإدارة اللامركزية عند تقصيرها أو امتناعها عن القيام بالأعمال الموكلة اليها .وهذه الميزة المعطاة للإدارة في المركز تعد سلطة استثنائية قانوناً، ولا تمنح الا في حالات ضيقة ومحدودة خشية تعريض المصلحة العامة الى الضرر جراء امتناع الادارة اللامركزية او تقصيرها في اداء اعمالها .<sup>(١)</sup>

### المطلب الثاني: مضمون النص الدستوري المتعلق بالنظام اللامركزي الإداري

لقد نص دستور العراق على الاخذ بالنظام اللامركزي الإداري كأسلوب لتنظيم العمل الإداري في المحافظة التي لم تدخل في تنظيم لإقليم معين، فقد أشار البند أولاً من المادة ١٢٢ منه إلى "تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى"، ونص البند الثاني على أنه "على أن المحافظات التي لم تنتظم في إقليم يتم منحها الصلاحيات الإدارية والمالية، بحيث تتمكن من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزي الإداري، ويتم تنظيم ذلك بقانون". وهذا يدل بوضوح لأعتناق الدستور العراقي النظام الإداري اللامركزي الإقليمي بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهنا نلاحظ أن الدستور أخذ بهذا النظام وفقاً لما هو متعارف عليه في ميدان التطبيق.

إلا أن المفارقة تحدث عند الرجوع إلى نص المادة ١٢٢ بند خامساً والذي اسقط هذا الاعتقاد بقوله "لا يخضع مجلس المحافظة لرقابة أو إشراف أو سيطرة أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة"، وهذا يعد خروجاً من قبل المشرع الدستوري عن الاخذ بهذا النظام، وعن ما هو متبع في دول العالم، وبذلك أزال النص السابق أحد الأسس التي اخذ بها نظام اللامركزي الإداري ودعامه أساسية من دعائمه، والمتمثلة بضرورة خضوع الهيئات والمجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطة الإدارية المركزية والمسماى بنظام (الوصاية الإدارية).

وبهذا وقع الدستور في تناقض فهو من جهة أخذ بنظام اللامركزية الإدارية ومن جهة اخرى أسقطوا ما يقوم عليه هذا النظام من اركان اساسية ، ونتيجة لذلك نشأ نظام مشوه لا

(١) د. محمود عاطف البنا، المصدر السابق، ص ١٤٠ .

يمكن وصفه بنظام اللامركزية الإدارية، ويثور التساؤل هنا: هل يوجد تطبيقات للنظام الذي أخذ به دستور جمهورية العراق في العالم اقتدى به المشرع الدستوري العراقي، وأي نظام أراد الدستور العراقي أن يتبنى؟ لذا نرى بوجب الزام المشرع الدستوري العراقي بتعديل المادة (١٢٢/خامسا) والنص على خضوع اعمال وقرارات ونشاط المجالس المحلية الى رقابة الحكومة المركزية. مع جدير بالذكر ان المشرع الدستوري العراقي أحال الى المشرع العادي بموجب البند ( ثانيا ) من المادة (١٢٢) من الدستور ، ينظم بقانون الصلاحيات الإدارية والمالية للمحافظات غير منتظمة بإقليم وكذلك البند ( رابعا ) من المادة ذاتها ينظم بقانون انتخابات مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما ، وقد شرع مجلس النواب قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي نظم اختصاصات مجالس المحافظات والمحافظ في المحافظات ، اذ نرى ان مجلس النواب عقد لنفسه اختصاص اخضاع مجلس المحافظة لرقابة السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بموجب المادة (٢/ثانيا ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.<sup>(١)</sup> ونرى ان عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة السلطة التنفيذية الاتحادية، يتعارض مع الأسس السليمة والأصول التنظيمية للامركزية الإدارية، إذ إن الحكومة تكون مسؤولة أمام البرلمان في نهاية الأمر عن كل الخدمات العامة المتنوعة التي تتكفل بأنجازها إلى المواطنين، سواء تم تقديمها من الحكومة المركزية أم المحلية والذي بدوره لا بد من وجود رقابة من قبل السلطة الإدارية المركزية على أعمال السلطة المحلية في المحافظات. إذ إن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية هو استقلال اداري بحت من أجل إشباع الحاجات العامة المحلية وليس استقلالاً سياسياً ، لان عملية توزيع الاختصاصات الإدارية بين المركز والهيئات المحلية تكون وفق القانون الإداري ، فلا بد في نهاية المطاف ان تكون الادرة المحلية خاضعة إلى رقابة السلطة الإدارية المركزية، كون الأخيرة تكون مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك لضمان عدم التعارض بين السياسة العامة للدولة

(١) ينص البند ثالثاً من المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أنه (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب).

والسياسة المحلية<sup>(١)</sup>، وأخيرًا فإن إسقاط هذه الدعامة يسقط نظام اللامركزية الإدارية برمتها<sup>(٢)</sup>. لذا ندعو المشرع العادي الى الغاء المادة ( ٢/ ثانيا ) من قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم وتعديل التشريع بما يواكب التطور الذي ينهض بمتطلبات اللامركزية الإدارية ، كما نحث المشرع الدستوري بعدم الاكتفاء بالنص على اللامركزية الإدارية في الدستور وإنما رسم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحلية على أساس التكامل والتنسيق بينهما بما يكفل لطرفين حقوقهما واختصاصاتهما الدستورية .

ومن النصوص الدستورية المتناقضة ما نصت عليه المادة (١٢٣) بالقول "يمكن لسلطات الحكومة الاتحادية ان تفوض المحافظات أو بالعكس وبموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون". ويلاحظ هنا أن النص أشار إلى إمكانية تفويض الاختصاص إلا أنه خرج على القواعد العامة المتعارف عليها للتفويض؛ إذ يجب إن يكون تفويض الاختصاص بناء على شروط محددة في مجال القانون العام ، فيجب أولاً أن يكون بناء على نص صريح إلا أن النص السابق أجاز التفويض بناءً على اتفاق الطرفين، كذلك فإن التفويض يكون من جهة إدارية عليا إلى جهة إدارية دنيا دون العكس، فللرئيس الإداري تفويض أحد مرؤوسيه بناء على قناعة واختيار، أما التفويض بناء على اتفاق جهتين فهو امر غير وارد في العمل الإداري<sup>(٣)</sup>.

كذلك فإن التفويض يكون جزئياً، فالتفويض الكلي غير جائز لأنه يعد تنازلاً عن ممارسة الهيئة الإدارية لاختصاصاتها، وإذا ما قام مجلس المحافظة بتفويض اختصاصه إلى السلطة المركزية الاتحادية فإنه سوف يكون بدون اختصاص<sup>(٤)</sup>، وبالتالي ماهي الحاجة إلى وجوده؟ كذلك نلاحظ أن نص المادة ١٢٣ يتعارض مع نص المادة ١١٠ والتي حددت على سبيل الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية فهل يجوز للأخيرة تفويض هذه الاختصاصات

(١) د. علي سعد عمران، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية – دراسة تحليلية

نقدية في القانون رقم ١٩ لعام ٢٠١٣، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد ٢٠، ٢٠١٦، ص

(٢) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور على الموقع [www.dorar-aliraq.net/jhvd0](http://www.dorar-aliraq.net/jhvd0) تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٢/١٠/٧، ص ٥.

(٣) د. علي سعد عمران، المصدر السابق، ص ٦.

(٤) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٦.

الحصرية الاتحادية إلى هيئات محلية خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية<sup>(١)</sup>. وأخيرًا نلاحظ أن نص المادة ١٢٣ من الدستور العراقي جاءت متناقضة مع النصوص الدستورية ومعارضة مع المبادئ القانونية العامة التي نظمت قواعد وأسس نظام اللامركزية الإدارية.

### المبحث الثاني: اللامركزية السياسية بين سننها العامة ونصوصها المتناقضة

تتزايد أهمية النظام الاتحادي ( الفدرالي ) في العالم في الوقت الحاضر واعتبارها كنموذج صالح للحكم بحيث أصبحت مجموع الدول الاتحادية ( الفيدرالية) في العالم ٢٨ دولة يضم فيها ٤٠% من سكان العالم. والعراق من الدول الحديثة جدًا في تبني النظام الاتحادي ( الفدرالي ) بعد التحول الديمقراطي الذي حصل فيه وتبنت جمهورية العراق في دستورها الصادر عام ٢٠٠٥ للفيدرالية كأسلوب لنظام الحكم في العراق. وأن الفيدرالية كأسلوب لنظام الحكم لا يمكن أن تجدي نفعًا إلا إذا أنشئت في ظل ظروف ملائمة لهذا النظام سواء أكانت اجتماعية او سياسية او غيرها. لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى بيان مفهوم اللامركزية السياسية في مطلب أول، ثم نعرض إلى بيان مضمون النص الدستوري المتعلق باللامركزية السياسية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥م.

**المطلب الأول: التعريف بالنظام الاتحادي (الفدرالي) وخصائصه:** نتناول ضمن المطلب الاول التعريفات التي أوردها فقهاء القانون الدستوري حول مفهوم الفيدرالية في الفرع الأول ثم نتناول خصائص النظام الفيدرالي في فرع ثان.

### الفرع الأول: تعريف النظام الاتحادي ( الفيدرالية) <sup>(٢)</sup>

(١) د. علي سعد عمران، المصدر السابق، ص ٧.  
(٢) يفضل البعض تسمية الفيدرالية على تسمية (الاتحاد المركزي)، لأن المصطلح الأخير قد يثير الالتباس بالمصطلحات الأخرى ليضعوا بها أشكالاً متعددة من (اتحادات الدول) تمثل الاتحاد الشخصي أو الاتحاد التعاهدي. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٥.

لا يوجد هنالك اتفاق في الفقه الدستوري حول تعريف الفيدرالية، ومع ذلك فإننا نجد مجموعة من التعريفات للنظام الاتحادي (الفيدرالية) قام بوضعها العديد من فقهاء القانون العام كل من وجهة نظره، إذ عرفها (جيمس ماديسون) بأنها "نظام يتمثل بتوزيع الاختصاصات بين حكومتين أو أكثر تمارس على مجموعة من الناس السلطة نفسها على الإقليم الدولة الجغرافي ذاته"<sup>(١)</sup>. كما عرفها الفقيه (مرسيل بريسلوت) بأنها "اتحاد مجموعة دول يخضع في جزء لسلطة واحدة مركزية وهي سلطة الاتحاد الموجودة في المركز ويوجد احتفاظ جزئيًا باستقلال ذاتي ودستوري وإداري لسلطة الدول الأعضاء"<sup>(٢)</sup>.

أما الفقيه (جليلينك) فيعرفها بأنها "هي دولة سيدة تتألف من عدة دولة غير سيدة، وتتبقى سلطتها عن الدول التي تتركب منها والتي تترايط فيما بينها بصورة يجعل منها وحدة سياسية"<sup>(٣)</sup>.

أما الفقه المصري فقد عرف النظام الفيدرالي بأنه "اتحاد يضم دولاً متعددة على شكل دولة واحدة هي دولة الاتحاد وتتولى تصديق بعض الشؤون الداخلية لكل دولة، وكل أو بعض الشؤون الخارجية الخاصة بالدول جميعاً"<sup>(٤)</sup>.

وعرفه أيضًا بأنها "مجموعة دويلات أو ولايات تخضع لسلطة موحدة في بعض الأمور وتستقل ببعض الأمور الأخرى، فتخضع بشأنها بسلطاتها الخاصة"<sup>(٥)</sup>. أما الفقه العراقي فقد عرفها على أنها "دولة مكونة من عدة دول أي دولة دول"<sup>(٦)</sup>.

(١) جمال ناصر جبار الزيداوي، الأقاليم واختصاصات المحافظات ومفهوم اللامركزية الإدارية في العراق، بحث منشور على الموقع [www.dorar-aliraq.net](http://www.dorar-aliraq.net) تاريخ اخر زيارة ١١/١٠/٢٠٢٢ .

(٢) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة مركز ياني للصناعة والنشر، ط٢، أربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٣٤.

(٣) د. محمد عمر مولود، المصدر أعلاه، ص ٢٣٤.

(٤) د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، مقدمة القانون الدستوريين ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٥٢.

(٥) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٥٢.

(٦) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٥، ص ١٠٨.



ومن خلال ما تم عرضه من التعريفات السابقة يمكن لنا ان نعرف النظام الاتحادي (الفيدرالية) بأنها "نظام سياسي دستوري توافقي وقانوني تعتمده دول الاتحاد في تقسيم السيادة والسلطات بين حكومات محلية والاتحادية، بحيث تتنازل الدول الأعضاء في هذا الاتحاد عن كل سيادتها الخارجية وجزء من سيادتها الداخلية وتمارس اختصاصها بمقتضى دستورها الاتحادي. وتنشأ الدولة الاتحادية بطريقتين بحسب اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية من دولة لأخرى وهاتان الطريقتان، هي:

#### ١- الطريقة الأولى:

وتنشأ الدولة الاتحادية بموجب هذه الطريقة من اتحاد أو انضمام عدة دول مستقلة في دولة واحدة بحيث تتنازل الدول الاعضاء عن بعض من سلطاتها واختصاصاتها الداخلية وبشكل اختياري، وتنشأ الدولة الاتحادية بموجب هذه الطريقة عند اشتراك المصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الوحدة القومية القائمة على أساس وحدة السلطة أو التاريخ، وبهذه الطريقة تحتفظ كل ولاية أو دويلة على قدر من استقلاليتها الذاتية، وقد نشأت بهذا الاسلوب كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا ، والإمارات العربية المتحدة<sup>(١)</sup>.

#### ٢- الطريقة الثانية:

تتكون الدولة الاتحادية (الفيدرالية) بموجب هذه الحالة من تفكك دولة بسيطة وكبيرة إلى عدد من الدول مع بقاء الارتباط معاً في شكل اتحاد مركزي، والسبب في نشوء الدولة الاتحادية بهذه الطريقة هو أن سكان هذه الدولة يعانون من مشاكل اجتماعية وسياسية واقتصادية فيعمل الشعب على المطالبة بالاستقلال التام عن الحكومة المركزية وتقرير مصيره. ومثال على ذلك الاتحاد السوفيتي سابقاً، الأرجنتين، البرازيل، المكسيك، العراق.

(١) جمال ناصر جبار الزيداوي، المصدر السابق، ص ٥.

وأخيراً فإن الأساس الذي تعمل تحقيقه الدولة الاتحادية الفيدرالية هو التوفيق بين اتجاهين متعارضين أحدهما يدعو إلى الاستقلال وهو ما ترنو إليه الولايات أو الدويلات للتمتع بأكبر قدر ممكن من الاستقلال والاتجاه الثاني يدعو إلى الوحدة بين مكونات الاتحاد.

### الفرع الثاني: خصائص النظام الاتحادي ( الفيدرالي )

إن النظام الاتحادي (الفيدرالي) ينفرد بعدة خصائص من وجهة التنظيم الدستوري والسياسي، وهذه الخصائص هي سمات تشترك فيها العديد من الأنظمة الاتحادية ، وهي:

#### أولاً- وجود دستور للدولة الاتحادية ودستور للدويلات او الولايات:

يرتكز النظام القانوني في الدولة الاتحادية على وجود دستورين وهما الدستور الذي يطبق على الدولة الاتحادية برمتها وهو ما يسمى بالدستور الاتحادي، ودستور الولاية او الاقليم الذي يسري على الولاية او الاقليم فقط. فالأول يحدد اختصاصات وصلاحيات سلطة المركز وسلطة الولايات من خلال القواعد القانونية التي تنظم عمل كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويضع القواعد الأساسية التي تحكم السلطات في الولايات، أما دستور الولاية فإنه ينص على القواعد التي تنظم ممارسة السلطات والحقوق والحريات في الولاية. وبهذا فإن الولاية تضاف بما يمنحها ممارسة السيادة الداخلية بشرط عدم مخالفة الدستور الاتحادي<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً- سمو الدستور الاتحادي وجموده

إن مبدأ سمو الدستور هو أحد مظاهر الدولة القانونية، وتعد هذه القاعدة من الخصائص الأساسية البارزة للتنظيم الدستوري للدولة الاتحادية (الفيدرالية )، فيجب أن يكون دستورها هو القانون الاسمي في البلاد، فأصبح سمو الدستور هو ناتج بصورة حكمية باعتباره القاعدة الأساسية، ومبدأ مسلم به في الفقه الدستوري حتى وإن لم يتم النص عليه، وذلك كون

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس، العراق، ٢٠١٢م، ص ٤٢ - ٤٣.

الاتحاد المركزي هو نتاج من الدستور<sup>(١)</sup>. فإذا كان الدستور سامياً ومتقوفاً فإن الدولة تكون اتحادية<sup>(٢)</sup>، وقد أكد الدستور الأمريكي على هذه الفكرة، ويعتبر أول من أعلن عنها واعتبر أن الدستور هو أعلى من القانون العادي، وبالتالي يعد باطلاً كل قانون عادي يخالف احكام الدستور<sup>(٣)</sup>. وقد نص دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ على أن يعتبر الدستور هو أعلى قانون في البلاد، ويعتبر باطلاً كل نص يتعارض مع أحكامه وأنه ملزم للسلطات كافة، ويعتبر باطلاً كل النصوص المتعارضة التي ترد في دساتير الأقاليم مع نصوص دستور الاتحاد<sup>(٤)</sup>، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على سمو الدستور الاتحادي في العراق وعلوه على دساتير الأقاليم.

كذلك من خصائص النظام الاتحادي جمود الدستور والذي يقصد به اتباع إجراءات خاصة لتعديله بحيث لا يمكن تعديله بنفس إجراءات تعديل القانون العادي، وتتسم هذه الإجراءات بالشدّة، فلا بد أن يتصف الدستور الاتحادي الفيدرالي بالجمود وصعوبة تعديله من قبل طرف واحد سواء أكانت الحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم، بحيث تنص الدساتير على وجوب مشاركة الأقاليم بالتعديل، واتصاف الدستور الاتحادي بالجمود هو من أجل منع حكومة مركز من القيام بتعديل الدستور بمفردها، وذلك لأن منح السلطة المركزية صلاحية تعديل الدستور سيؤدي إلى الانتقاص من سلطات الأقاليم فلا بد أن يشترك في التعديل جميع أعضاء الاتحاد وبموجب الدستور<sup>(٥)</sup>.

وقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على إجراءات التعديل بموجب المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢/ رابعاً)<sup>(٦)</sup>، وقد عد الفقه أن وجود المادة (١٤٢) يجعل من الدستور العراقي

(١) فائز عزيز أسعد، المفهوم السياسي لعلو الدستور، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٦، ص ١١.

(٣) المادة السادسة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل والتي تنص "هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر بناء عليه يجب أن يكون القانون الأسمى للبلاد".

(٤) نص الفقرة الأولى والثانية من المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤.

(٦) نصت المادة (١٢٦/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه " لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور". والفقرة ثالثاً (لا يجوز تعديل المواد

دستورًا جامدًا لصعوبة إجراءات تعديله، لأن المادة الأخيرة سوف تشكل عائقًا كبيرًا بوجه أي تعديل مالم يحظ بموافقة كل الكتل السياسية الفاعلة، وهو أمر لا يعد سهلًا" في ظل التجاذبات السياسية في الساحة السياسية، وقد خالف الدستور العراقي ما استقر عليه الوضع من إشراك الأقاليم في التعديلات الدستورية ضمن النصوص الخاصة بدساتير الدول الاتحادية.

### ثالثًا- تقسيم وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وحكومات الأقاليم:

إن من أهم خصائص وسمات الدولة الاتحادية هو النص في الدستور الذي نشأ بموجبه الاتحاد على اختصاصات وسلطات حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم، وتتأثر عملية تقسيم وتوزيع اختصاصات الحكومات باعتباريات مختلفة منها ما هو سياسي ومنه ما هو قانوني أو اجتماعي والرغبة في توسيع صلاحيات وسلطات سلطة المركز مقابل سلطات الأقاليم<sup>(١)</sup>. والقاعدة الثابتة لتوزيع الاختصاصات وفق المبادئ العامة هي منح ما هو سيادي من الاختصاصات للسلطات المركز الاتحادية مثل منظومة الدفاع والأمن الوطني والتمثيل الدبلوماسي الخارجي والضمان الاجتماعي، أما الاختصاصات المتعلقة بشؤون الأقاليم الداخلية فتمنح لسلطة الأقاليم مثل مسائل التعليم والرعاية الصحية والأعلام والثقافة والصناعة والتوظيف والزراعة والبيئة... إلخ. إلا أن ظروف نشوء كل دولة اتحادية يكون له الأثر الواضح في توزيع وتقسيم الاختصاصات، فإذا نشأت دولة الاتحاد نتيجة تفكك دولة موحدة فيكون توزيع الاختصاصات نحو الاحتفاظ بالاختصاصات الدستورية للحكومة الاتحادية باعتبارها كانت تجمع كل الاختصاصات في يدها قبل تفككها وتحولها إلى دولة فيدرالية، أما إذا كان نشوء الدولة الفيدرالية من اتفاق دول مستقلة فالأمن يكون نحو تصنيف سلطات الاتحاد وذلك بخصوص

---

الأخرى..... إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام)  
ونصت المادة (١٤٢/أ) على (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية..... خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن التوصية بالتعديلات الضرورية....)  
رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر)  
(١) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ٤٦.

الدول الأعضاء على الاحتفاظ بأكبر قدر من الاستقلال وعدم تقديم التنازلات، وتنازل فقط عن الاختصاصات الضرورية لقيام الاتحاد<sup>(١)</sup>.

وبالرجوع إلى المبادئ العامة في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم نلاحظ أن آليات توزيع الاختصاصات تنوعت بين ثلاث طرق عند فقهاء القانون الدستوري والتي من الممكن أن تتبنى الدساتير الاتحادية واحدًا منها:

### ١- الطريقة الأولى:

أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر وترك ما عداها للسلطة الاتحادية المركزية، وهو ما أخذ به الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ والدستور الكندي لسنة ١٨٦٨ والدستور الفنزويلي لعام ١٩٥٣، ووفقًا لهذه الطريقة تكون سلطة المركز صاحبة الاختصاص العام أو الأصلي والأقاليم صاحبة الاختصاصات الاستثنائية، وهذا ما يؤدي بمرور الوقت إلى أن تكون اختصاصات وصلاحيات حكومة الاتحاد المركزية واسعة بشكل واضح.

### ٢- الطريقة الثانية:

أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من السلطة الاتحادية المركزية وسلطة الأقاليم على سبيل الحصر وهذه الطريقة منتقدة لأنه لا يمكن أن نتوقع أحاطه دساتير الدول بكافة المستجدات والتطورات التي ممكن أن تستجد في المستقبل.

### ٣- الطريقة الثالثة:

أن يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر صلاحيات واختصاصات السلطة الاتحادية المركزية وترك ما عداها للأقاليم وهو ما أخذ به الدستور الأمريكي ١٧٨٧ والدستور السويسري ١٩٩٩ والدستور الإماراتي ١٩٧١. وبموجب هذه الطريقة تكون الأقاليم هي صاحبة الاختصاص العام أو الأصلي والسلطة الاتحادية في المركز هي صاحبة الاختصاص

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، بلا مكان نشر، ١٩٦٣م، ص ١٣١.

الاستثنائية، وبذلك تكون الأقاليم وفق هذه الطريقة حريصة على كيانها وسيادتها الداخلية أكثر من حرصها على دعم الاتحاد. وقد أخذ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بثالث طريقة، إذا حدد المشرع الدستوري اختصاصات حصرية لحكومة الاتحاد مع تحديد بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم<sup>(١)</sup>. وأيضاً من المبادئ العامة للدولة الاتحادية والتي أخذت بها دساتير العالم انه في حالة وجود تعارض بالاختصاصات بين القوانين التي تصدر من السلطة الاتحادية المركزية وتلك التي تصدرها الولايات فإنه يتم ترجيح قوانين السلطة الاتحادية على قوانين السلطات المحلية حفاظاً على وحدة الدولة ومراعاة للقواعد المتكافئة بين الأقاليم<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً - ثنائية السلطات:

إن من نتائج وجود دستورين في الدولة الاتحادية هو وجود ثنائية للسلطات إذ إن من مظاهر النظام الاتحادي أنه يمتاز بأن يضع الدستور الاتحادي القواعد المؤسسة للسلطات الاتحادية الثلاث التشريعية والتنفيذية القضائية، ويقوم دستور الولاية او الإقليم بتأسيس سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية للولاية او الإقليم ، وهذا نتيجة لتوزيع الدستور الاتحادي للاختصاصات بين دولة الاتحاد والأقاليم<sup>(٣)</sup>.

ونتيجة لذلك فالنظام الاتحادي يتميز بوجود مستويين من السلطات على الأقل واحد للدولة وواحد للأقاليم، ووجود ازدواج للنظام الدستوري في الدولة فإلى جانب الدستور الاتحادي توجد دساتير للوحدات المكونة للاتحاد. وهنا نجد دستوراً "على مستوى الاتحاد وآخر للإقليم كما يوجد تعدد في السلطات العامة للدولة الثلاث التشريعية كانت ام تنفيذية ام قضائية فهذه السلطات

(١) المادة ١١٠ والمادة ١١٤ والمادة ١١٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ٤٧.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ٤٣، ود. هاتف محسن، المصدر السابق، ص ٤٧.

موجودة على مستوى الاتحاد وكذلك على مستوى الأقاليم وهذا ما يسمى باللامركزية السياسية<sup>(١)</sup>.

**المطلب الثاني: مضمون النص الدستوري المتعلق باللامركزية السياسية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥:** نص دستور جمهورية العراق النافذ على أن العراق دولة مستقلة اتحادية واحدة ذات سيادة يكون نظام الحكم فيها جمهوري برلماني نيابي ديمقراطي ويعتبر دستور العراق ضامناً لوحدته<sup>(٢)</sup>. ويدل النص بوضوح على اعتناق دستور العراق للنظام الاتحادي أو الفيدرالي شكلاً لجمهورية العراق.

ثم جاءت المادة ١١٦ لتتص على ان النظام الاتحادي في العراق ينقسم الى العاصمة والاقاليم بالإضافة الى المحافظات اللامركزية والادارات المحلية .<sup>(٣)</sup>

ونلاحظ على هذا النص تعارضه مع القواعد والمبادئ العامة في القانون الدستوري إذ إن مكونات النظام الاتحادي هي سلطة اتحادية والدويلات أو الوحدات عادة أما إدخال المحافظات والإدارات المحلية فهو أمر غير سليم من الناحية القانونية.

أما المادة (١١٧) فقد نصت على أن (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كوردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً).

ونلاحظ أن دستور جمهورية العراق تبنى النظام الاتحادي (الفيدرالي) إذ إن هنالك إقليمًا واحدًا هو إقليم كوردستان، مع إمكانية استحداث أقاليم أخرى في قابل الأيام، على وفق ما نصت عليه المادة (١١٩) من الدستور<sup>(٤)</sup>.

(١) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٨، ص ٦٧ - ٦٨.

(٢) المادة (١) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٣) نصت المادة ١١٦ من دستور جمهورية العراق على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية).

(٤) د.غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٢.

ومن هذا العرض نلاحظ أن الدستور لم يقصر الفيدرالية على إقليم كردستان، بل إن الدستور أجاز تشكيل أقاليم أخرى في العراق في المستقبل، حيث منح الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم وهذا ما نصت عليه المادة (١١٩) منه بقولها (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه ويقدم بإحدى الطريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

ثانياً: طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

أيضاً من النصوص الدستورية والتي تنص على تبني دستور العراق النظام الاتحادي هو نص المادة (١١٠) الخاص بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية الاتحادية والأقاليم، وهذا النص حصر اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية وفي تسع بنود.

كذلك ما اشارت اليه المادة (١١٤) من اختصاصات مشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وفي سبع بنود، والذي يلاحظ على نص هذه المادة أنها ذكرت ما تتمتع به الحكومة الاتحادية والأقاليم الاختصاصات المشتركة ومن عرضها لهذه الاختصاصات أشارت إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

والذي يلاحظ على أسلوب توزيع وتقسيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية الاتحادية والأقاليم في دستور العراق النافذ، إنه كان أسلوباً غير مألوف وغير متبع من قبل ففي الوقت الذي نص الدستور على الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم يعود ويشير إلى اشتراك المحافظات غير الداخلة في تنظيم لإقليم محدد في بعض هذه الاختصاصات فجاءت هذه الاختصاصات شيئاً نكراً لأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وأن القانون العادي هو الذي تستند عليه مجموعة الأنظمة التي تطبقها الأشخاص الإدارية في النظام اللامركزي ولا تستطيع هذه الأشخاص سلطة تعديل



بأنظمتها لأن ذلك يأتي بقانون وهي لا تملك سلطة تشريع القوانين لأن ذلك من اختصاصات السلطة التشريعية المركزية<sup>(١)</sup>.

وبعد عرض المبادئ العامة لتوزيع الاختصاصات نجد أن الأولوية في الاختصاصات المشتركة يكون للسلطة الاتحادية لكن دستور العراق خرج على هذا المبدأ المعروف في الدول الفيدرالية ليأتي بالنص في المادة (١١٥) من الدستور على أنه كل امر ما لم يتم النص عليه في اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية يدخل ضمن صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أما الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم المشتركة الأخرى، وفي حالة الخلاف بينهما، فتكون الأولوية في تطبيقها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.<sup>(٢)</sup>

وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على انه في حالة الخلاف في الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بين قوانين السلطة المركزية وقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ترجح قانون الاخير، مع العلم أن المنطق يشير إلى ترجيح قانون السلطة الاتحادية ولذلك عد هذا النص في سياق اللغو والمشرع منزه عن اللغو<sup>(٣)</sup>.

من النصوص المتناقضة والمتعارضة التي أشار إليها دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥ هو نص المادة ١٢١/ ثانياً والتي ذكرت (يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).

وهنا يلاحظ أن دستور جمهورية العراق أشار إلى إمكانية تعديل تطبيق القانون الاتحادي من قبل سلطة الإقليم في ما اذا وجد تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي

(١) د. علي محمد بدير ، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري ، مديرية الكتب والطباعة، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٣٥.

(٢) نصت المادة (١١٥) من دستور العراق على أنه (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 والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

(٣) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٤.

وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وبناء على ذلك جاءت المادة (٤) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٦<sup>(١)</sup> تؤكد على مبدأ سمو وسيادة قوانين الإقليم على القوانين الاتحادية كافة والغير داخلية في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ، فيلاحظ ان المادة (١٢١/ثانيا ) جاءت مخترقاً لقاعدة ثابتة في النظام الاتحادي في العراق ، مما يجعل بقاء دولة الاتحاد مهدد بالزوال . اذ ينبغي ان تكون الأولوية في حالة التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم تكون للقانون الاتحادي لأنه الأقوى أثرًا وأمضى مفعولاً من قوانين الأقاليم<sup>(٢)</sup>.

بالإضافة إلى عدم الوضوح اللغوي في هذه المادة والمتعلق بتعديل تطبيق القانون والمقصود به تعطيل تطبيق القانون الاتحادي<sup>(٣)</sup>.

ومن النصوص الدستورية المتناقضة التي لم يكن المشرع الدستوري موفقاً فيها المادة (١١٢ /أولاً)<sup>(٤)</sup> والتي اشارت الى ادراه النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية من اختصاص الحكومة الاتحادية متجاهلاً الحقول التي يتم استكشافها فيما بعد ادارتها هل تكون من اختصاص السلطة الاتحادية ام سلطة الإقليم ؟ اذ جاء هذا النص متناقضاً مع المادة (١١١) من الدستور والذي اكد على ان النفط والغاز هما ملك لشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات وتأسيساً على ذلك جاء نص المادة (١١٢/أولاً) اذ توزع واردات النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مناصفه بما يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء الدولة ، فيثار التساؤل فيما اذا تم تشريع قانون من قبل الإقليم او النص في دستور الإقليم على إدارة الحقول المستكشفة من اختصاص الإقليم وتوزيع واردتها على أبناء الإقليم فقط ؟ وعند الرجوع

(١) مسودة دستور إقليم كردستان ، المنشور على موقع حكومة إقليم كردستان ، الرابط الالكتروني التالي ، <http://cabinet.gove.krd>

تاريخ الزيارة : ٢٠٠٢٤/٤/٦ ، الساعة ٦:٠٠ مساءً

(٢) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٨، ود. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص ٢٢٧. أشار إليه د. غازي فيصل مهدي، ص ٤.

(٣) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٤.

(٤) ينظر الى نص المادة (١٢٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الى الدساتير الاتحادية في الدول الاتحادية المقارنة لا نرى ان نص مشابه لهذا النص الدستوري لذا نقترح على المشرع الدستوري تعديل المادة (١١٢/أولا ) وجعل إدارة الحقوق الحالية والمستكشفة للنفط والغاز في الأقاليم من اختصاص الحصري للسلطة الاتحادية .

**الخاتمة:** بعدان انتهينا من ابراز اهم الأفكار في موضوع دراستنا المتعلق اللامركزية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بين سننها العامة ونصوصها المتناقضة توصلنا الى عدة نتائج وتوصيات نتفق عليها في البيان التالي:-

#### أولا : النتائج:

١-نص دستور جمهورية العراق النافذ على أن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق، وفي هذا النص دلالة واضحة على اعتناق المشرع الدستوري للنظام الاتحادي (الفيدرالي) شكلاً لجمهورية العراق.

٢-اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ماهي الا صورتان لفكرة واحدة وهي التبعية في توزيع الاختصاصات والصلاحيات ما بين السلطات الاتحادية المركزية والهيئات المحلية لوجود صفة الاستقلال في إدارة المهام بين اللامركزيتين وان كان هناك اختلاف في درجة الاستقلال.

٣- تبنى دستور العراق النافذ الصادر سنة ٢٠٠٥ نظام اللامركزية الإدارية لممارسة الوظيفة الإدارية في المحافظات التي لم تنظم في إقليم ومنحها الصلاحيات الإدارية والمالية لإدارة شؤونها المحلية ، الا ان المشرع الدستوري اقر بعدم اخضاع مجلس المحافظة الى رقابة الحكومة الاتحادية ، وعقد مجلس النواب (السلطة التشريعية الاتحادية ) لنفسه اختصاص اخضاع مجلس المحافظة لرقابته . مما أورد مبدأ جديد مخالفا للمبادئ التي استقر عليه مبدأ الإدارة اللامركزية

٤-أشار المشرع الدستوري بموجب المادة (١٢٣) إلى إمكانية تفويض الاختصاص ما بين السلطة الاتحادية وبين هيئات محلية خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية مما يتعارض مع نص

المادة ١١٠ والتي حددت على سبيل الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية اذ يعتبر خروج عن القواعد العامة المتعارف عليها للتفويض في العمل الإداري .

٥-تبنى دستور العراق النافذ الصادر سنة ٢٠٠٥ نظام اللامركزية السياسية ، لكن نجد ان النصوص الدستورية خرجت على هذا المبدأ المعروف في الدول الاتحادية المقارنة، ولاسيما المادة (١١٥) ، ففي حالة الخلاف والتعارض في الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والاقاليم او المحافظات غير منتظمة بإقليم ، فيرجح قانون الاخير، مع العلم أن المنطق يشير إلى ترجيح قانون السلطة الاتحادية وبهذا منح الدستور امتياز لمصلحة الإقليم والمحافظات غير منتظمة على حساب السلطة الاتحادية .

٦- لم يكن المشرع الدستوري موقفا من حيث الصياغة اللغوية والقانونية بشأن إدارة حقول النفط والغاز اذ جاءت المادة (١١٢/أولا ) متناقضة مع نص المادة (١١١) من الدستور والذي اكدت على ان النفط والغاز هما ملك لشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

#### ثانيا : التوصيات

١- نقترح على المشرع الدستوري العراقي بتعديل المادة (١٢٢/ خامسا ) " من دستور العراق ، والتي ازلت دعامة اساسية لنظام اللامركزية الادارية وهي الرقابة الادارية والمتمثلة بضرورة خضوع الهيئات والمجالس في المحافظات لرقابة وارشاف السلطة الادارية المركزية ،اذا لا يمكن ان يستقيم نظام اللامركزية الادارية مع عدم خضوعها للرقابة او الاشراف من قبل سلطة المركز، كما ندعو المشرع العادي الى الغاء المادة ( ٢/ ثانيا ) من قانون المحافظات غير منتظمة والمتعلقة بإخضاع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب .

٢- نقترح على المشرع الدستوري الغاء المادة (١٢٣) من الدستور ، لما فيها من لبس وغموض ،اذ خرجت على القواعد العامة المتعارف عليها للتفويض ، فأجازت

التفويض بناءً على اتفاق الطرفين، وأيضا اجازت التفويض من جهة إدارية دنيا الى جهة إدارية عليا و العكس مما يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية في الإدارة .

٣- نقترح على المشرع الدستوري العراقي بمسايرة الأنظمة الاتحادية المقارنة ، وتعديل المادة ( ١٢١ / ثانياً) وإعطاء الأولوية في حالة الخلاف والتعارض بين القوانين الاتحادية وبين قوانين الأقاليم الى تغليب القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة .

٤- نقترح على المشرع الدستوري برفع التناقض والعموض مابين المادة (١١١) والمادة (١١٢/أولا) وان تشمل إدارة الحكومة المركزية للحقول الحالية والمستقبلية في الأقاليم .

#### قائمة المصادر

١. د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، ط٢، منشورات جامعة صنعاء، ١٩٨٧م
٢. د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٨
٣. د. رمزي طه الشاعر، نظم الإدارة المحلية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٣م
٤. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط١، ط ١٠، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م
٥. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٩م
٦. د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، مقدمة القانون الدستوريين ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤
٧. د. فائز عزيز أسعد، المفهوم السياسي لعلو الدستور، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٤
٨. د. عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

٩. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ١٩٩١م
  ١٠. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس، العراق، ٢٠١٢م
  ١١. د. علي محمد بدير ، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، مديرية الكتب والطباعة ، بغداد ، ١٩٩٣
  ١٢. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٦
  ١٣. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٣، مركز الغفران للطباعة، ٢٠١٦م
  ١٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٦م
  ١٥. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢م
  ١٦. د. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣
  ١٧. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، بلا مكان نشر، ١٩٦٣م
  ١٨. د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤ .
  ١٩. د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة مركز ياني للصناعة والنشر، ط٢، أربيل، ٢٠٠٣،
  ٢٠. ود. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٠
  ٢١. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٩
  ٢٢. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٥
  ٢٣. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠٧
  ٢٤. د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية ( دراسة مقارنة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧ .
  ٢٥. د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠
- المواقع الالكترونية

١. جمال ناصر جبار الزيداوي، الأقاليم واختصاصات المحافظات ومفهوم اللامركزية الإدارية في العراق، بحث منشور على الموقع [www.dorar-aliraq.net](http://www.dorar-aliraq.net) تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٢/١٠/١١
٢. د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور على الموقع [www.dorar-aliraq.net/jhvd](http://www.dorar-aliraq.net/jhvd) تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٢/١٠/٧



البحوث والمقالات

١. د. علي سعد عمران، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية – دراسة تحليلية نقدية في القانون رقم ١٩ لعام ٢٠١٣، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد ٢٠، ٢٠١٦،

الدراسات والقوانين

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ
٢. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧
٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ العراقي
٤. قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ العراقي