

## The administrative decentralization and the Principles of the management of the relationship between the central government and the governorate councils of Iraq

Asst.Lect. Amil Jabbar Ashoor  
College of Law  
University of Meesan

### Abstract:

There is no doubt that the state is represents the main theme of the administrative and constitutional law alike, and it represents, by its different authorities, substantial and fundamental pillar in the lives of individuals, they often rely on them to satisfy public needs and to achieve public benefit. However, the state at the present time cannot play its role in a centralized manner, since it must have the ability to act legally to face the people which form the basis for establishing any state . Therefore, the state had the right to have the power and its privileges which may not gain full acceptance of all the people, but the power used by the state in a democratic pattern has a specific essential aim, which is to achieve the benefits of the community and in their favor, which guarantees its sovereignty and rise above everyone. Modern state at the beginning of its appearance, it was a unified state, simple form, as was the central state, which means that all decisions had to be made from the center, without the involvement of the country's population in the management of their affairs, and by development of time, and for different reasons, including the failure of the central state to meet the local needs of the people, therefore, simple unified state resorted to administrative decentralization, to provide an opportunity for the people of different regions in the country, to take the necessary decisions in some of their local affairs. However, the administrative decentralization system, although its effectiveness, is no longer enough to satisfy the peculiarities of the various components, and particularly, in the country where the population is made up of different sects and components, were ethnic, religious or linguistic or sectarian or cultural.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م. أميل جبار عاشور

## مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية

م.م. أميل جبار عاشور

كلية القانون/ جامعة ميسان

### الملخص:

تمثل الدولة الموضوع الاساسي للقانون الأداري والدستوري حد سواء ، كما تمثل بسلطاتها المختلفة ركيزة جوهرية وأساسية في حياة الأفراد، فهم يعتمدون عليها كثيراً لإشباع حاجاتهم العامة ولتحقيق النفع العام، والدولة تعني جماعة المواطنين الذين يشغلون إقليماً محدد المعالم، ويقوم عليه نظام سياسي، له حق الطاعة والولاء من قبل الجماعة، ولا يمكن للدولة أن تقوم بهذا الدور، دون أن يكون لها ولهياتها ولأشخاصها العامة القدرة على التصرف القانوني، في مواجهة مجموع الشعب الذي يشكل الركن الاساسي لقيامها. لذلك، كان للدولة الحق في التمتع بسلطات وامتيازات قد لا تتال القبول التام من كل أفراد الشعب، غير أن السلطة التي تستخدمها الدولة في النسق الديمقراطي السليم، محددة بهدف أساسي، هو تحقيق خير الجماعة وصالحها، وهو الأمر الذي يكفل لها السيادة والسمو فوق الجميع. وهذه السيادة تمارسها سلطة سياسية تعد حجر الأساس في بناء الدولة، وتضطلع هذه السلطة عادة، بالمهام الحيوية للدولة، وخصوصاً ما يتعلق برسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، مما يقتضي وجود السلطة السياسية في العاصمة كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة. فالدولة الحديثة عند بداية ظهورها، كانت دولة موحدة، بسيطة الشكل، كما كانت دولة مركزية، أي أن كل قراراتها كان يجب أن تصدر عن المركز، دون إشراك سكان البلاد في إدارة شؤون مناطقهم، ويتطور الزمن، ولأسباب مختلفة، منها عدم تلبية نظام المركزية الشديدة للحاجات المحلية لمختلف سكان البلاد، لذلك، لجأت الدولة الموحدة البسيطة إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، لإتاحة الفرصة لسكان المناطق المختلفة في البلاد، لاتخاذ القرارات اللازمة في بعض شؤونهم المحلية. غير أن نظام اللامركزية الإدارية، وعلى الرغم من فعاليته، لم يعد كافياً في إشباع خصوصيات المكونات المختلفة، وخصوصاً، في الدولة التي يتكون سكانها من طوائف ومكونات مختلفة، أثنية كانت أو دينية أو لغوية أو مذهبية أو ثقافية.

## المقدمة:

من الثابت إن الحكومة في أية دولة تمارس وظيفتين أساسيتين احدهما وظيفة الحكم والأخرى وظيفة الإدارة، وتعد وظيفة الإدارة الشغل الشاغل للحكومات في الوقت الحاضر نظراً لان تحديد أسلوب التنظيم الإداري وممارسة الوظائف الإدارية في الدولة يؤثر تأثيراً بارزاً في نظام الحكم في الدولة.

ومن هذا المنطلق اتجه القائمون على السلطة بعد انهيار النظام السياسي في العراق بداية عام ٢٠٠٣ إلى تثبيت الأسس التي تقوم عليها إدارة الدولة العراقية بصورة مغايرة للطريقة التي كانت عليها قبل عام ٢٠٠٣ حيث المركزية الشديدة والسيطرة الكاملة لمقاليده الحكم من قبل نظام ديكتاتوري، وقد جاء التحول الكبير مع قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤ إذ أعيد تأسيس الدولة على مقومات جديدة أهمها تبني الشكل الفيدرالي للدولة كأصل عام ، وطريق في إدارة المحافظات وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ودون الفيدرالية . كما رافق تلك المرحلة صدور الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ عن سلطة الائتلاف المؤقتة من اجل تحديد وتنظيم عمل السلطات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، غير إن هذا الأمر جاء مبتسراً جدا ويعتريه الغموض والإيهام والتداخل في الصلاحيات بين السلطة المركزية والمحافظات. وبصدور دستور العراق النافذ حالياً والصادر سنة ٢٠٠٥ فقد تم تبني الأسس نفسها في إدارة الدولة ، فقد جاء في المادة (١١٦) لتتص على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية))، أما المادة ( ١١٧ / أولاً ) فأنها قضت بأن (( يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً)) ، فيما نصت المادة (١٢٢) / أولاً) على أن ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)).

ويتضح من ذلك إن الدستور العراقي تبنى نظام الفيدرالية أو الشكل الاتحادي للدولة وأسلوب اللامركزية الإدارية في الوقت نفسه ، فقد جاء بأصل عام بالنسبة لتبني الشكل الفيدرالي للدولة تجلى من خلال إقراره لإقليم كردستان كإقليم فيدرالي مع إمكانية تشكيل أقاليم أخرى وفق الأسس التي بينتها المادة (١١٩) من الدستور. إما بالنسبة للمحافظات التي لم تنتظم بإقليم فقد قرر على

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

أنها ستعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية مع منحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها في ضوء قانون يصدر لتنظيم ذلك وهو ما تجسد بصور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ولأن موضوع بحثنا هذا سوف يقتصر على بحث أسس تنظيم إدارة المحافظات على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الذي اقره الدستور وقانون المحافظات ، لذلك سنبين طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات في ضوء المبادئ والقواعد التي يركز عليها نظام الإدارة اللامركزية من أجل معرفة ما إذا كان المشرع الدستوري والعادي قد وفق في تنظيم هذه العلاقة على الأسس السليمة أم لا ، مع بيان أوجه القصور بهذا الشأن.

وسيتوزع بحثنا هذا على مبحثين نبين في الأول القواعد العامة في تنظيم أسس الإدارة المحلية في نظام اللامركزية الإدارية ، وفي الثاني نبحث في طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وفق قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

### المبحث الأول

#### القواعد العامة في تنظيم أسس الإدارة المحلية في نظام اللامركزية الإدارية

للقوف على المبادئ والقواعد العامة التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية والتي تجسد أسس تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية وفق هذا المبدأ ، سوف نتطرق في هذا المبحث وبشكل موجز إلى بيان تعريف نظام اللامركزية الإدارية وتحديد نطاقه، والأركان التي يقوم عليها هذا المبدأ وأسلوب تحديد اختصاصات المجالس المحلية، وذلك من خلال تقسيمه على مطلبين : المطلب الأول:- تعريف نظام اللامركزية الإدارية ونطاقه.

المطلب الثاني:- عناصر اللامركزية الإدارية.

#### المطلب الأول

##### تعريف نظام اللامركزية الإدارية ونطاقه

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:-

الفرع الأول:- تعريف اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني:- صور اللامركزية الإدارية.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

## الفرع الأول

### تعريف اللامركزية الإدارية

إذا كان النظام المركزي يعني حصر اختصاصات الوظيفة الإدارية بيد ممثلي الحكومة المركزية المقيمين في العاصمة والمنتشرين في مختلف أقاليم الدولة، فإن اللامركزية الإدارية تعني تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، إذ توزع اختصاصات الوظيفة الإدارية - في مجالات عدة - بينها وبين هذه الأخيرة<sup>(١)</sup>.

وهكذا عرف جانب من الفقه اللامركزية الإدارية أنها (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)<sup>(٢)</sup>.

ان اللامركزية الإدارية، على وفق لهذا التعريف هي أحد أساليب تنظيم العمل الإداري وتوزيعه بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، وتتمثل الأخيرة بالهيئات اللامركزية الإقليمية ويتم منح هذه الهيئات الاستقلال الضروري لمباشرة وظائفها الإدارية في حدود القوانين المرعية في إطار علاقة قانونية معينة مع السلطات المركزية عبر ما يسمى بالرقابة الإدارية. إي نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة من غير عمال السلطة المركزية.

وهكذا تتحلل اللامركزية إلى تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، فتظهر إلى جانب الدولة أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية وتتوزع الوظيفة الإدارية بين هذه الأشخاص المعنوية بمقتضى التشريعات. وتسمى الأجهزة الإدارية للدولة بالإدارة المركزية، بينما تسمى الأشخاص العامة المحلية والمرفقية بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### صور اللامركزية الإدارية

تتنوع اللامركزية الإدارية إلى نوعين اثنين هما: اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية. وتقوم التفرقة بينهما على أساس نوع الاختصاص المحدود الذي اقتطع من السلطة المركزية ليمنح إلى السلطة اللامركزية، أو بعبارة أخرى على أساس كيفية تحديد اختصاص

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

الهيئات أو الأشخاص المعنوية التي منحت جانباً من سلطات الإدارة المركزية. فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة<sup>(٤)</sup>.

ويمكن القول - من خلال العرض السابق - ان هناك صورتين أساسيتين لمبدأ اللامركزية<sup>(٥)</sup>:

أولاً :- اللامركزية الإقليمية أو المحلية: ومعناها الاعتراف من جانب المشرع بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية كأجزاء من إقليم الدولة، مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق والشؤون المحلية بقدر من الاستقلال.

ثانياً : اللامركزية المرفقية أو المصلحية: ومعناها أن مرفقاً من المرافق العامة كالبريد أو التليفون أو الكهرباء يحسن أن يدار بعيداً عن الأسلوب المركزي، فيعطى هذا المرفق العام الشخصية المعنوية، وذلك لضمان الكفاءة الفنية لإدارته.

إن ما يهمنا في موضوع بحثنا هو التنظيم الأول، أي اللامركزية الإدارية الإقليمية، فقد عرفت<sup>(٦)</sup> أنها ( ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية)، كما عرفها جانب آخر من الفقه أنها (توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية وعلى أساس إقليمي)<sup>(٧)</sup>، كما عرفها آخر بقوله ( ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين يدي الهيئات الإدارية أو الإقليمية والتمتع بالشخصية المعنوية لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية)<sup>(٨)</sup>.

إذاً يتضح لنا من التعاريف أعلاه، أن هناك جزء من الوظيفة الإدارية يتم إسنادها إلى هيئات إقليمية لتباشرها في حدود الوحدة الإقليمية لوجود مصالح متميزة للأخيرة، فقد درج فقهاء القانون العام<sup>(٩)</sup> على القول بوجود نوعين من المصالح في الدولة، قومية عامة وهي التي تهتم سكان الدولة في مجموعهم، ومصالح محلية خاصة وهي التي تهتم إقليمياً أو أكثر في الدولة الواحدة. إذ تتولى السلطات المركزية مهمة إشباع الحاجات العامة القومية التي يستفيد

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

منها عموم أبناء الشعب في مختلف أنحاء البلاد فيما يلقي على عاتق هيئات الإدارة المحلية مهمة إشباع الحاجات المحلية أي التي يقتصر الاستفادة منها على أفراد منطقة جغرافية معينة بذاتها.

## المطلب الثاني

### عناصر اللامركزية الإدارية

اختلف الفقهاء، في بيان عناصر اللامركزية الإدارية وانقسموا إلى فريقين:-

**الأول:-** يذهب<sup>(١٠)</sup> إلى أن فكرة اللامركزية الإقليمية تقوم على عنصرين هما: الاستقلال الذاتي للشخص اللامركزية، ووجود رقابة مركزية تحقق الرابطة القانونية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات الإدارية اللامركزية. ويرى جانب من هذا الفريق<sup>(١١)</sup> أن فكرة الاستقلال تشمل كل من (الشخصية المعنوية، والذمة المالية، والمصالح المحلية)، ذلك لأن هذه المسائل من مكونات ومستلزمات الاستقلال الذاتي بمعنى لا وجود لهذا الاستقلال بدون توافر هذه المكونات.

**الثاني:-** أما الفريق الآخر فإنه يرجع عناصر اللامركزية الإقليمية إلى أكثر من عنصرين ويحددها بصفة عامة بعناصر ثلاث وكالاتي<sup>(١٢)</sup>:-

- ١- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
  - ٢- وجود هيئات محلية ترعى تلك المصالح.
  - ٣- رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية.
- ونحن بدورنا نميل إلى الرأي الأخير. لأسباب عديدة نوضحها من خلال بيان هذه العناصر وتحليلها في الفروع الثلاثة الآتية:-

**الفرع الأول:-** وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

**الفرع الثاني:-** وجود هيئات محلية ترعى تلك المصالح.

**الفرع الثالث:-** رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م.م. أميل جبار عاشر

## الفرع الأول

### وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

إن أسلوب اللامركزية في النظم الإدارية يقوم على أساس وجود نوعين من المصالح قومية عامة تتعلق بالدولة كلها، ومصالح محلية أو خاصة تهتم إقليم معين أو جماعة من الأفراد ينتفعون بخدمات بعض المرافق<sup>(١٣)</sup>.

إلا أن الصعوبة تكمن في وضع معيار للتمييز بين المهام ذات الطابع المحلي التي تتولى الهيئات المحلية القيام بها، والمهام ذات الطابع الوطني التي تتولى الهيئات المركزية القيام بها، ذلك أنه إذا كانت هناك مهام تعد ذات طابع وطني بطبيعتها ولا يمكن أن تكون محلية مثل علاقات الدولة بالدول الأخرى، وشؤون الدفاع عن الوطن، وتخطيط السياسات التعليمية والاقتصادية وغيرها، ومهام ذات طابع محلي بطبيعتها لأنها تقتصر على نطاق جغرافي محلي محدد ومثالها خدمات المياه والكهرباء والمواصلات والمساكن والمحافظة على الصحة والمدارس والحدائق العامة وغيرها من الشؤون المحلية. فإنه توجد مهام يصعب تمييز طبيعتها فيما إذا كانت وطنية أم محلية بسبب الطابع الشمولي لهذه المهام لكونها تتصل بإقليم معين كما تتصل بإقليم الدولة ككل<sup>(١٤)</sup>.

والقانون هو الذي يحدد الحاجات العامة ذات الطابع الإقليمي التي يمكن أن تقوم عليها المرافق العامة المحلية، والحاجات ذات الطابع القومي التي تهتم الشعب في مجموعته<sup>(١٥)</sup>.

لذلك، (نحتاج إلى معيار حاسم ومحدد، وفي الحقيقة انه ليس ثمة معيار في هذا الصدد فقد تُعد خدمة ما قومية في بلد من البلاد أو في وقت من الأوقات بينما تُعتبر خدمة محلية خاصة في دول ونظم أخرى مختلفة، فمرفق الأمن الذي يخدم المجتمع والدولة يُعد مرفقاً قومياً عاماً يُدار بالأسلوب المركزي، إلا أن ذات المرفق يُعد في المملكة المتحدة مرفقاً محلياً يتبع الهيئات الإدارية المحلية.

في الحقيقة إن الصعوبة تكتمل اختلاف معيار تمييز هذه المصالح والسبب يعود إلى مرونة المصالح المحلية والقومية لذلك فإن اختيار أي من النظامين لأداء مصلحة معينة أو خدمة محددة لا ينصرف إلى طبيعة المرفق في ذاته، ولكن يتحدد بحسب ظروف العصر

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

والبيئة والظروف الاقتصادية والسياسية وبالتالي فان مسألة التمييز بين المرافق القومية والمحلية هي مسألة نسبية، وهذا هو موطن الصعوبة في التوصل لمعيار عام<sup>(١٦)</sup>.

## الفرع الثاني

### وجود هيئات محلية ترعى تلك المصالح

في الحقيقة أنه لا يكفي أن يعترف المشرع بالمصالح المحلية المتميزة عن القومية بل يتعين وجود هيئات محلية ومنحها سلطة البت في بعض الأمور وإدارة بعض المصالح وان يكون لها استقلال مالي وإداري، إلا أن إدارة هذه المصالح وتنفيذها - من قبل مواطني الإقليم - تتوقف بدورها على الاعتراف للوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية، لتتوافر لديها القدرة الكافية على تحقيق هذه المصالح، بأعمال وتصرفات قانونية، ومما يُلاحظ أن المشرع - لتحقيق هذا الغرض - أعتمد على نظرية ( الشخصية المعنوية) التي يوصل عن طريق منحها للوحدات الإقليمية إلى تحقيق الاستقلال الذاتي لها وتتمثل هذه الشخصية في قيام شخص قانوني جديد غير الدولة وان كان داخلاً في حدودها.<sup>(١٧)</sup>

(ومؤدى الاعتراف للهيئة المحلية بالشخصية المعنوية نشوء ذمة مالية خاصة بها، وأموال مادية وموظفين وإدارة مالية تعبر عنها ميزانية خاصة بها. وكل هذا يعني قيام استقلال مالي وإداري خاص بالهيئة المحلية).<sup>(١٨)</sup>

إعمالاً لهذه الفكرة، قرر المشرع العراقي في المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، ان ( لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري...) إلا أن مجلس شورى الدولة في العراق له رأي، في نص هذه المادة فهو (يشير إلى الفقرة (١) من المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي التي تقضي بأن (يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن إرادته)، ويجد انه على الرغم من النصوص التي أوردتها قانون المحافظات والتي تمنح صلاحيات سواءً للمحافظ أم لمجلس المحافظة ويشير إلى المادة (٧) منه والتي خولت مجلس المحافظة اختصاصات عديدة، والمادة (٣١) والتي خولت المحافظ صلاحيات وان بعضها قد تكون محلاً للطعن أمام القضاء، فانه يجدها غير كافية للدلالة على تمتع المحافظ بالشخصية المعنوية، ويؤكد على أنه وجود نص صريح على اعتبار

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

المحافظ ممثلاً يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، ويرى كذلك في نص البند الخامس من المادة (٣١) من قانون المحافظات والتي تنص على ممارسة المحافظ لصلاحيه ( تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة) أن هذا التمثيل لا يرقى إلى التمثيل المقصود في المادة (٤٨) من القانون المدني ولا يُعطيه صفة تمثيل المحافظة أو من يُخوله أمام القضاء ولا يُعد ممثلاً عن مجلس المحافظة.

ويقر في الوقت نفسه ان رئيس الوحدة الإدارية يُعد ضمناً ممثلاً عن وحدته الإدارية. ويؤكد على ضرورة إجراء تدخل تشريعي لتعديل المادة (٢٢) أعلاه بإضافة بند لها يتضمن:

أ- منح المجالس الشخصية المعنوية واعد رئيس المجلس أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة الإدارية فيما يتعلق باختصاصات المجلس. وهذا ما تم فعلاً بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣<sup>(١٩)</sup>.

ب- يكون رئيس الوحدة الإدارية أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة الإدارية فيما يتعلق بصلاحياته).

ونحن نختلف مع رأي مجلس شورى الدولة العراقي، إذ نرى أن توجه المشرع العراقي صحيحاً، لان منح الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية أفضل من منحها لمجلس المحافظة أو المحافظ، فالأول قد يتعرض للحل، والثاني، أيضاً قد يتعرض للعزل أو الإقالة أو تركه للمنصب لأي سبب فمن سيمثل الوحدة الإدارية في هذه الحالات، وبالتالي فإن توجه المشرع هو عين الصواب.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء أو أكثر من إقليم الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، يعني قيام شخصية قانونية عامة جديدة ضمن الدولة ذاتها، غير انه يلزم لتحقيق هذا الاستقلال عملياً قيام مجلس أو هيئة محلية تمثل سكان الوحدات الإقليمية، وتتولى إدارة الشؤون المحلية والإشراف عليها في الوحدة فلا تقف اللامركزية الإقليمية عند مجرد الاعتراف بوجود مصالح متميزة، وإنما يجب أن تُنشط إدارة وتحقيق هذه المصالح بأبناء الوحدة فتكون لكل وحدة سلطة محلية مستقلة ذات اختصاص في الوظيفة الإدارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال<sup>(٢٠)</sup>.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

أما فيما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات المحلية وكيفية اختيار أعضائها فقد اختلف الفقهاء في هذه الكيفية هل هي الانتخاب، أم التعيين، أم طريقة الجمع بينهما؟

يذهب البعض<sup>(٢١)</sup> إلى أن استقلال الوحدات الإقليمية لا يتحقق إلا إذا كان تعيين أعضاء هيئاتها بطريق الانتخاب من قبل أبناء الوحدة الإقليمية بوصفه شرطاً جوهرياً لتكوين هذه الهيئات، وأنه لا وجود للامركزية الإقليمية بدون إتباع أسلوب الانتخاب. وفي هذا الإطار يذكر البعض<sup>(٢٢)</sup> (إن العلاقة الأساسية في الموضوع هي في الحقيقة علاقة سكان المنطقة بحكامها فلأجل أن تُسير المنطقة شؤونها بنفسها يجب أن يتم ذلك من قبل هيئات تنتخبها المنطقة وليس من قبل أشخاص يفرضون عليها حتى ولو كانوا من أهل المنطقة....).

غير أن رأياً آخر<sup>(٢٣)</sup> يذهب إلى تأييد طريقة تعيين أعضاء الهيئات المحلية بواسطة السلطة المركزية بالقول ليس هناك ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان المنطقة، لكن شريطة إيجاد وسائل تكفل استقلالهم كاشتراط منع عزلهم، ولكن هذا الرأي لا يرفض كلياً الأخذ بطريقة الانتخاب مع اعتقاده بأنها غير صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان كوسيلة لتشكيل الهيئات المحلية فيقول (إذا كان الشعب قد بلغ مدى كافيّاً من النضج يسمح له بتقهم شؤونه العامة، فعندئذ نأخذ بوسيلة الانتخاب، وإذا كان الشعب لم ينضج بعد، فحينئذ نطبق وسيلة التعيين، وإذا كان الشعب في درجة وسطى من النضج العام، فعندئذ نؤخذ بوسيلة الجمع بين الانتخاب والتعيين).

وهناك من يميل إلى تفضيل طريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوين الهيئات المحلية، فبالإمكان وفقاً لرأي أحد<sup>(٢٤)</sup> مؤيدي هذه الطريقة (أن يكون من بين أعضاء هيئات الإدارة المحلية أعضاء معينون من قبل السلطة المركزية وان هذا الجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء الهيئات المحلية يؤدي إلى منع التفتت الكامل للوظيفة الإدارية، كما أن الدولة وعن طريق أعضائها المعينين داخل هذه الهيئات تحافظ على وحدة الأساليب الإدارية بين جميع الهيئات المستقلة ذات الشخصية المعنوية الموجودة إلى جانبها يضاف إلى ذلك

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

بان من شأن الأخذ بالتعيين الجزئي إن يفيد كثيراً من سد النقص في الفنيين والمختصين الأكفاء ممن لم يتمكنوا من الوصول إلى تلك المجالس عن طريق الانتخاب<sup>(٢٥)</sup>.

ونحن نميل إلى الأخذ بالطريقة المختلطة أي التعيين والانتخاب، فالتعيين قد يكون مطلوباً في تلك المراحل مع الأخذ بعين الاعتبار انه يجب أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين على النصف، فالعبرة ليست في أسلوب تشكيل المجالس المحلية وإنما في توفير عناصر استقلالها، ووجود الضمانات التي تكفل لها صيانة هذا الاستقلال، فيمكن أن يتحقق هذا الاستقلال حتى مع الأخذ بأسلوب التعيين، عن طريق عدم قابلية عزل أعضائها من قبل السلطة المركزية، فالهيئات القضائية في العديد من دول العالم يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة المركزية، إلا أنهم يتمتعون - في عملهم - بالاستقلالية لعدم إمكانية عزلهم من قبل السلطة المركزية<sup>(٢٦)</sup>، لذلك يمكن القول انه ليس بالضرورة أن يكون الانتخاب هو الضامن الوحيد لاستقلال أعضاء الوحدات المحلية، ويمكن الاستدلال بالتجربة العراقية لنرى ان الانتخاب قد يفقد محتواه والنتيجة المتوخاة منه، إذا كان الشعب لم يصل إلى النضج السياسي الكافي الذي يستطيع من خلاله اختيار أشخاصاً مؤهلين ليمثلوه التمثيل الصحيح، ويحققوا مصالحه، وان يكونوا من ذوي الخبرة في مجال الإدارة فلا تعني طريقة الانتخاب شيء إذا لم تتوفر في الشخص المنتخب الخبرة الكافية لإدارة أو قيادة الوحدات المحلية، لأنه لا يرجى نجاح اللامركزية الإدارية في دولة لا يتوافر لها العدد الكافي من الأشخاص ذوي الكفاية الصالحين لتولي الوظائف الإدارية في الوحدات المختلفة، لأن أعضاء هذه المجالس يتوجب عليهم قيادة هذه الوحدات وإدارتها، ولأن القيادة بشكل عام، والقيادة الإدارية بشكل خاص أصبحت موضوعاً مهماً ومطلوباً في الوقت الحاضر في العراق، ذلك لأنها تعد عماد كل نشاط، وأساس كل عمل، وعليها تتوقف كفاية التنظيم، وكفاية العاملين، والتقدم في الوحدة الإدارية.

لذلك، فالنضج السياسي لدى الشعب يؤدي إلى سد هذا النقص في التشريع ويتلافى قصوره من خلال اختيارهم الصحيح، وإلا عمت الفوضى والفساد في أركان هذه الوحدات ففي قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم يشترط في عضو مجلس المحافظة حصوله على

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

شهادة الإعدادية أو ما يعادلها فقط ، كما لا يشترط في رئيس الوحدة الإدارية أن يكون من ذوي الخبرة في مجال الإدارة، وإنما حاصلُ على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها<sup>(٢٧)</sup>.

فالتشريعات الحالية لا تشترط توافر ميزات أو مؤهلات إدارية معينة في المرشح لمنصب رئيس الوحدة الإدارية مما أدى إلى وصول الكثير من الأشخاص غير المؤهلين إلى شغل هذه المناصب الإدارية لأسباب شتى، منها حزبية وطائفية وعشائرية، وثبت عدم درايتهم بأعمال الإدارة اللازمة لتسيير شؤون الوحدات الإدارية وجهلهم بالاختصاصات الممنوحة لهم مما جعلهم يتخبطون في اتخاذ أبسط القرارات وتداخلهم مع السلطات الاتحادية في مجال الاختصاصات ومن ثم إلى انتشار الفساد الإداري والفوضى في مؤسسات الوحدات الإدارية.

لذلك يجب التأكيد على حرفية القائمين بالأعمال الإدارية والمحافظين بالذات، وكذلك رؤساء الإدارات المحلية (إعداد وتخريج وتطوير) والحد من الجوانب الاعتبارية في اختيارهم إذ أن الإداريين في المستقبل يجب أن تتفوق أكاديميتهم على توجهاتهم الاعتبارية والمحلية، للنهوض بواقع الوحدات المحلية وانجاز اختصاصاتهم بكل دقة ومهنية<sup>(٢٨)</sup>.

هذا ومما تجدر الإشارة إليه، أن السلطة المركزية في العراق لم تستحدث مؤسسات لتدريبهم كالمعهد الإداري الذي كان في السابق يؤهل رجال الإدارة من خلال الدراسة والتطبيق العملي فيه لعامين ليكونوا قادرين على إدارة الوحدات الإدارية بجدارة.

### الفرع الثالث

#### رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية

خضوع الوحدة المحلية لرقابة السلطة المركزية هو العنصر الثالث من عناصر اللامركزية، فيقول جانب من الفقه في الرقابة ( أنها عملية بالغة الأهمية بالنسبة لكافة أنواع المنظمات، حتى المنظمة الكونية تخضع لرقابة خالقها جل شأنه، ويستشهد بقوله تعالى ( وكان الله على كل شيء رقيباً)<sup>(٢٩)</sup>. ويقصد بالرقابة في مجال الإدارة تقدير انجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها، وأسباب النجاح أو الفشل المتصلة بها، تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها)<sup>(٣٠)</sup>.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

ويرى جانب آخر من الفقه<sup>(٣١)</sup> ان الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية تعني (مجموعة الامتيازات أو الاختصاصات التي تتصرف بها السلطة المركزية إزاء عمال أو موظفي السلطة اللامركزية وما يتخذونه من أعمال وذلك حفاظاً على المصلحة العامة).

إن الدولة في ظل اللامركزية الإدارية كقاعدة عامة يجب أن تتمتع بوحدتها القانونية والسياسية، وما تتمتع به الوحدات الإقليمية من استقلال مالي وإداري - مهما كان درجته ومداه - فإنه لا يكون عاماً ولا مطلقاً بل هو محدود بالأبعاد التي يحددها المشرع سواء أن تمثلت بتقييد اختصاص السلطة المحلية بحدود الوظيفة الإدارية، أو تجسد في تلك النصوص القانونية التي تحدد للسلطة المركزية قدراً محدداً من سلطة الرقابة على نشاط الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضائها وأعمالها والتي درج الفقه على تسميتها ب(الرقابة الإدارية أو الوصايا الإدارية)<sup>(٣٢)</sup>.

وهو في الواقع اصطلاح منتقد كما يقول جانب آخر من الفقه (لأنه يثير لبساً وخطأ مع الوصاية المعروفة في القانون الخاص، بالرغم مما بين الوصفين من خلافات جوهرية:

- فالوصاية في القانون الخاص تقوم على ناقصي الأهلية من الأفراد في حين أن الوحدات المحلية ليست كذلك.

- والوصاية في القانون الخاص أساسها فكرة الإنابة، بمعنى ان الوصي يبرم التصرف لصالح أو لحساب ناقص الأهلية، في حين انه في القانون الإداري، تقوم الوحدة المحلية بالتصرف وإصدار قرارها، ثم تقوم سلطة الوصاية مباشرة اختصاصها بعد ذلك، أي أن المبادرة في القانون الخاص عائدة إلى الوصي، بينما هي في الحالة الثانية تعود إلى الهيئة المحلية ذاتها)<sup>(٣٣)</sup>.

إذا كان وجود مجالس محلية منتخبة (مجالس محافظات) ضرورة تقتضيها تلبية الحاجات المحلية في المحافظة، فإن من الضروري أن تعمل هذه المجالس بعيداً عن تسلط أو تدخل الهيئات الإدارية المركزية، ويُعد هذا الاستقلال من مقومات اللامركزية الإدارية وثوابتها فضلاً عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لها لكي تتمكن من تسيير شؤونها ومصالحها المحلية، غير إن هذه المجالس تبقى جزءاً من الدولة وسلطتها العامة القائمة فيها، ومن ثم يجب أن

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

تخضع لرقابة الحكومة المركزية بحدود معينة، ولا تقوم ضرورة وجود الرقابة على هذا المبرر فقط، بل إن الفقه القانوني يقدم مجموعة من المبررات الأخرى نذكر منها<sup>(٣٤)</sup>:-

١. إن وجود الرقابة الإدارية يضمن التزام المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامة للدولة، ويضمن الوحدة السياسية والقانونية والإدارية لها.

٢. تضمن الرقابة الإدارية التي يقوم بها المركز على المجالس المحلية (مجالس المحافظات)

عدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزية من حيث انه أقل مهارة وخبرة من الحكومة المركزية أو ان فيه محاباة للمصالح المحلية الخاصة على حساب المصالح القومية العامة.

٣. ان وجود الرقابة الإدارية يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحلية أو إهمالها أو تلكوها في تلبية الحاجات العامة والذي من شأنه التأثير على مستوى الخدمات المقدمة للسكان المحليين.

إذا كانت الرقابة الإدارية التي تُمارسها إدارة المركز على المجالس المحلية المنتخبة تقوم على أسس ومبررات متعددة فان أشكالها أو صورها أو أنواعها مختلفة بحسب الأنظمة القانونية في الدول<sup>(٣٥)</sup>.

ويتضح مما سبق انه يجب أن تقيد الوصاية الإدارية بقيود وألا يكون من شأنها الإتيان على الاختصاصات الممنوحة للهيئات اللامركزية وإلا أدت إلى الإجهاز على الإدارة اللامركزية. كما ان الوحدة الإقليمية التي تتمتع هيئاتها بسُلطان الإدارة المحلية على أساس الاستقلال الذاتي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي الإداري تظل جزءاً من إقليم الدولة، وذات ارتباط بشكل أو بآخر مع السلطات المركزية.

أياً كان الأمر فنحن نرى ان مبدأ اللامركزية الإدارية تعد من الأمور المتشابهة للغاية ولذلك تقوم كل دولة بتشديد أو تخفيف الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية في ضوء ظروفها الخاصة. أي لا بد من وجود نوع من الوصاية، وهذا بالتحديد ما أردنا تسجيله والوقوف عنده لنرى مدى التزام المشرع العراقي بالأخذ بهذه الرقابة عند إقراره لمبدأ اللامركزية الإدارية.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

## المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية المركزية والمحافظات

وفق قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول:- اللامركزية الإدارية قبل صدور قانون المحافظات

المطلب الثاني:- اللامركزية الإدارية بعد صدور قانون المحافظات

### المطلب الأول

اللامركزية الإدارية قبل صدور قانون المحافظات

يشتمل هذا المطلب على ثلاثة فروع:

الفرع الأول:- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣

الفرع الثاني:- أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤

الفرع الثالث:- اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

### الفرع الأول

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٣ (٣٦)

بعد تغير النظام السياسي في العراق في ٩/٤/٢٠٠٣، حصل فراغ دستوري وسياسي، ولم تكن الرؤيا واضحة لدى سلطات الاحتلال بغية اتخاذ القرار المناسب، ففي بداية الاحتلال كانت تعلن أنها جاءت محررة ومنقذة للشعب العراقي، ثم عادت واعترفت بالأمر الواقع بكونها سلطة احتلال، مما رتب عليها مسؤوليات كبيرة وجسيمة وفقاً لمبادئ القانون الدولي، ونظراً لتعدد الوضع في العراق، سارعت سلطة الاحتلال إلى وضع قانون سمته قانون إدارة الدولة (٣٧) بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٣، صدر ليكون دستوراً للدولة للمرحلة الانتقالية، وان لم يطلق عليه تسمية الدستور المؤقت أو الإعلان الدستوري على الرغم من شموله على كل المسائل التي لها طبيعة دستورية أو التي هي في موضوعها وجوهرها دستورية.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

عدّ القانون المذكور نظام الحكم جمهورياً اتحادياً (فيدرالياً) ديمقراطياً تعددياً، وقضى بوجود تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، على أن يقوم النظام الاتحادي على الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهبية<sup>(٣٨)</sup>، كما انه أعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تُدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩/٣/٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى<sup>(٣٩)</sup>. وبذلك حدد القانون الهيكل الإداري الذي ستقوم عليه الدولة العراقية، وأكد على شكله في المستقبل، كما وبين تقاسم السلطات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المكونة للعراق، واخذ بالنظام اللامركزي في إدارتها.

فقد خصص القانون المذكور الباب الثامن منه لتنظيم النظام الإداري الجديد الذي يقوم على المحافظات التي لم تنضوي تحت إقليم والبلديات والهيئات المحلية (المجالس المحلية). واعتنق القانون في هذا الباب، نظام اللامركزية الإدارية، وأقره من خلال تشكيل مجالس محافظات تتولى تسمية المحافظين، وكذلك تشكيل مجالس بلدية ومحلية ونص على مهامها وألزم الحكومة الاتحادية بمنحها سلطات إضافية وبشكل منهجي<sup>(٤٠)</sup>.

ونود الإشارة إلى أن هذا القانون هو الذي أسس للنظام الفيدرالي وهو الذي شكل الانطلاقة الأولى بعد الاحتلال لتنظيم العمل باللامركزية الإدارية وان لم يكن مثالياً، إذ أعطى الحق للمحافظات بفرض الضرائب، إلا أنه يمثل القاعدة التي يمكن الانطلاق منها لبناء نظام قانوني للإدارة اللامركزية في العراق.

## الفرع الثاني

أمر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ (السلطات المحلية)<sup>(٤١)</sup>

صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة<sup>(٤٢)</sup> المنحلة رقم (٧١) في ٦/٤/٢٠٠٤ لتنظيم (السلطات الحكومية المحلية) بعد الاحتلال، وقد بين القسم الأول منه غرض التشريع، وهو (تطبيق اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي) وقد نص على تشكيل مجالس المحافظات تكون مستقلة في أداء مسؤوليتها عن سيطرة أو إشراف أية وزارة،

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م.م. أميل جبار عاشر

كما منح مجلس المحافظة صلاحيات واسعة منها فرض الضرائب والرسوم. وأكدت فيه سلطة الائتلاف المؤقتة للإحتلال الأمريكي على ان العراق سيكون جمهورياً، اتحادياً، ديمقراطياً وتعددياً وان تُقسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وان الأقاليم والمحافظات ستُنظم على أساس (اللامركزية سواءً أكانت سياسية أو إدارية) وتفوض السلطات للحكومات المحلية والبلدية.

كما أكد على ان الأقاليم والمحافظات لها ان تشكل مجالس وان تختار محافظين، ولها السلطة على فرض وتقدير وجباية والاحتفاظ وإدارة وإنفاق الضرائب والرسوم.

يتضح مما سبق، أن الأمر المذكور جاء للتأكيد على ان العراق سيكون جمهورياً اتحادياً ديمقراطياً وان السلطات موزعة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات أي انه سيعمل على إتباع اللامركزية في تعامله المستقبلي في داخل الدولة بدلاً من النظام المركزي الذي كان متبعاً في العراق، كما أشار إلى وجوب تفويض الحكومات المحلية لبعض السلطات من اجل السعي لتحقيق التنمية داخل الأقاليم والمحافظات والوحدات الإدارية الأصغر من خلال الصلاحيات المعطاة لهم، كما ان الإشارة إلى تقاسم السلطات ما هو إلا للتأكيد على عدم التداخل بين عمل المجالس التي تقام في الأقاليم والمحافظات وبين الحكومة الفدرالية لضمان سهولة العمل والقيام بما هو لازم للتنمية ولتطوير الأقاليم والمحافظات بما يخدم الصالح العام، كما وخول الأمر الأقاليم والمحافظات العمل على تشكيل مجالس خاصة بها وتقوم باختيار المحافظين من اجل العمل على القيام بمهام هذه المجالس، كما خول هذه المجالس صلاحية فرض الضرائب والرسوم وجبايتها والاحتفاظ بها وإدارتها وإنفاقها من اجل عملية التنمية داخل الإقليم أو المحافظة أو الوحدات الإدارية الأصغر.

وقد نص الأمر (٧١) على إجراء انتخابات لمجالس المحافظات في موعد أقصاه ٢٠٠٥/١/٣١، وبالفعل جرت انتخابات مجالس المحافظات قبل هذا التاريخ وعملت مجالس المحافظات المنتخبة في دورتها الأولى بموجب أحكام الأمر المذكور على الرغم من عدم وضوح الكثير من تلك الأحكام<sup>(٤٣)</sup>.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

### الفرع الثالث

#### اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ

اتضح لنا فيما تقدم، انه بعد التغيير السياسي في العراق عام ٢٠٠٣ بدأت اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات تأخذ اهتماماً متزايداً، فهناك عدة أسباب لقيام اللامركزية في العراق منها<sup>(٤٤)</sup>:-

١- إدارة البلاد بعد سقوط النظام البائد بطريقة عسكرية تحكمها القوات الأجنبية مما شكل مجالس محلية تعمل مع تلك القوات على أساس تسيير الأعمال والخدمات اليومية والذي أنتج تقسيم مناطقي - إداري يعمل كلاً على حده.

٢- محاولة الإفلات من قبضة المركز الحديدية ومحاولة تحصين السلطة من أفراد جهة معينة أو شخص محدد وتوزيعها بين أكثر من طرف ومنح صلاحيات أوسع لإدارات السلطة المحلية ضماناً منها لعدم عودة الاستبداد والتصرف الأحادي بالسلطة.

٣- الإقصاء والتهميش والحرمان الواسع الذي عانت منه مناطق عدة أبان الحكومات السابقة على الرغم من احتواءها على الكثير من الثروات التي لم تنتفع بها، بل استخدمت بأساليب خاطئة وبشكل سلبي في سير الحكم وتشديد قبضته على حساب الخدمات والمنافع الاجتماعية، والتي ولدت ردة فعل بعد التغيير السياسي اتجه نحو محاولة الاستفادة من تلك الثروات والتعويض عن الفترات السابقة.

٤- التوسع والتشعب الإداري الكبير الناتج من الانفتاح على العالم عقب التغيير السياسي والذي يصعب على حكومة المركز مفردةً مواجهته، والتوجه العام الذي بدأ يسود مناطق كثيرة في البلاد والمطالب بضرورة الاشتراك في إدارة الأمور، وتغيير صيغ التفكير من الارتباط المطلق بالمركز إلى إنشاء قيادات مساعدة، وسريان مفاهيم جديدة في المجتمع العراقي من حيث التعامل القيادي ولاسيما بعد عودة أكثر المهجرين من سياسات النظام السابق وإطلاعهم على أساليب الحكم في الدول التي كانوا يقطنوها ومحاولة الاستفادة من تجاربها.

٥- محاولة التهرب من تطبيق الفدرالية من قبل بعض الأحزاب السياسية وتخوفهم منها، أدى إلى دعمهم الكبير لقضية (اللامركزية الإدارية) والاستمرار في تجربة مجالس المحافظات،

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

وتأجيل البت في تطبيق النظام الفدرالي في المحافظات إلى وقت آخر، وهذا بدوره كرس ودعم النظام اللامركزي الإداري بصيغة أو بأخرى.

٦- محاولة الإسراع بتطوير المحافظات وإعادة أعمارها ورفع مستوى العمل فيها إلى أعلى طاقة، وهذا لا يمكن الحكومة المركزية بمفردها من إنجازه، في وقت يتطلب بناء سياسي وإداري جديد مضافاً إلى حاله الأعمار الشاملة في البلد.

وإذ إن العراق مر بمراحل تاريخية حساسة للغاية، لذلك فإن البناء الجديد يشتمل على إمكانية واقعية لتغيير أخطاء الماضي واستبدالها بالمنهج الصحيح على وفق برنامج سياسي وإداري متكامل يشترك فيه الجميع دون استثناء.

لذلك فقد كفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النظام الإداري اللامركزي، إذ استوحى مبدأي الفدرالية واللامركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والأمر رقم ٧١ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤، وكفل إدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس المحافظات وهي مجالس محلية منتخبة.

إذ جاء الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الأقاليم) والفصل الأول منه تحت عنوان (الأقاليم) ونصت المادة (١١٦) منه على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية).

وبهذا يكون الدستور قد بين شكل الدولة العراقية وتقسيماتها الإدارية، إذ جاء التأكيد على اللامركزية في إدارة مفاصل العراق بغية النهوض به، وإعطاء المزيد من الصلاحيات إلى الأقاليم والمحافظة التي لم تنضوي تحت إقليم والتنازل من قبل الحكومة المركزية للوحدات الإدارية عن بعض صلاحياتها، ومن ثم فإن وضع الدولة مبني على شكلين أو إطارين مختلفين: الأول، فيدرالي أو اتحادي، والثاني، لامركزي، وهذا ما يعده بعض المراقبين من العيوب المأخوذة على الدستور العراقي الذي أوجد نظاماً مبنياً على شكلين مختلفين في إدارة الدولة على الرغم من كون التجربة العراقية ذات أصول حديثة العهد في التطبيق الفعلي للامركزية الإدارية، وليست لديها الخبرات والكفاءات التي تسهم في إيجاد حل لهذه المعضلة، إلا أنه كان من الممكن الاستفادة من تجارب وخبرات الدول التي أصبح لها باع طويل في هذا

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

المضمار والاستعانة بالمنظمات العالمية أو الإقليمية، مما يساعد العراق على التخلص من هذه الكبوات مع مرور الوقت لحين استيعاب العراقيين للرؤية الجديدة والخط الجديد الذي يسير عليه العراق.

أما الفصل الثاني من الباب نفسه المسمى (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم) فقد جاء بمادتين هما (١٢٢ و ١٢٣)، إذ نصت المادة (١٢٢) على خمسة بنود نوردتها تباعاً:-  
أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ وصلاحيتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

عند دراسة هذه المادة يمكن اقتراح تعديلها لتكون بالصيغة الآتية:-

أولاً: تتكون المحافظة من أقضية ونواحي وقرى.

ثانياً: تنظم الصلاحيات الإدارية والمالية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم بمنح سلطات المحافظة صلاحيات لإدارة شؤونها وفق أسس الإدارة اللامركزية.

ثالثاً : ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما.

رابعاً: مجلس المحافظة هيئة منتخبة تمارس أعمالها بموجب الدستور والقوانين الصادرة بموجبه، وتنتظر له مالية ذاتية خاصة به.

ونجد العلة في إعادة صياغة المادة فقراتها بكافة ، لما تتسم به من عدم تنظيم لمحتواها، لذلك نرى تصحيح لبعض المعاني بصورة أولية. فالمحافظة (لا المحافظات) تتكون من أقضية ونواحي وقرى ولا معنى للحصر بعدد. وجاء البندين الأول والثاني من المادة (١٢٢) من الدستور لكي يوضح المشرع الوحدات الإدارية التي يتكون منها العراق إذ قسم في البند الأول

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

الوحدات الإدارية إلى محافظات وأقضية ونواح وقرى، أما البند الثاني فقد جاء مكملاً لما سبقه إذ أشار إلى الصلاحيات المالية والإدارية المناطة إلى هذه الوحدات التي سيتم الاعتماد عليها في إدارة العراق وشؤونه من خلال هذه الصلاحيات التي وصفها بالواسعة وترك تنظيم ذلك إلى قانون، وبالفعل شرع هذا القانون وسمي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الذي سنأتي على دراسته في المطلب القادم.

ثم جاء المشرع ونص في البند خامساً من المادة نفسها على عدم خضوع مجلس المحافظة لأية سيطرة أو إشراف وكأن المسألة نزاع وتمرد وعصيان وبذلك ادخل نصوص الدستور في تناقضات، فلا يمكن أن يستقيم نظام اللامركزية الإدارية مع عدم الخضوع لرقابة أو إشراف السلطة المركزية، فالهيئات اللامركزية تتمتع باستقلال نسبي وليس مطلق لأنها تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية ولضمان عدم خروج هذه الهيئات على حدود ما منح لها من اختصاصات<sup>(٤٥)</sup>.

وبعد أن رفض المشرع إخضاع المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة لم يذكر أو يحدد الجهة التي تتسق السلطات في المحافظة معها في اقل تقدير! وأيد إطلاقه من كل قيد بتعيين مالية مستقلة لها، والحقيقة ان هذه المادة محيرة للعقول من حيث أسلوبها وفحواها، وقد سببت فعلاً إرباكاً لكل الجهات وحتى لسلطات المحافظات نفسها، فلا تعرف كيف تتصرف، ولا تعرف الجهة التي تخضع لها، وحصل الكثير من المشاكل في المحافظات، ولا تعرف حتى السلطات الاتحادية كيفية التصرف إزاءها، فالسلطة التنفيذية، وهي إحدى السلطات الاتحادية، تتجنب التدخل في قرارات مجالس المحافظات كونها لا تخضع لها بحسب النص أعلاه، ويرفض مجلس المحافظة التدخل بقراراته مستنداً على إلى عدم خضوعه لسيطرة أو إشراف أية جهة، فقد اجتمع مجلس محافظة صلاح الدين وأصدر قراراً رفض فيه قرار رئيس مجلس النواب - وهو رئيس أعلى سلطة تشريعية اتحادية - القاضي بإقالة رئيس مجلس محافظة صلاح الدين بعد أن تبين انه فاقد لشروط عضوية مجلس المحافظة، في الوقت الذي بقيت محافظة صلاح الدين بلا محافظ لفترة طويلة بعد

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

إقالة المحافظ السابق من قبل مجلس المحافظة لعدم تدخل أية جهة لحل هذا النزاع، مما يدل على غموض هذه النصوص ولا يمكن الاستدلال بصورة قاطعة ومنطقية على دلالاتها. وأشترط الدستور أن تكون تلك المجالس منتخبة انتخاباً حراً مباشراً وبالطريقة نفسها التي اشترطها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. عندما نص على إجراء انتخابات المجالس بنفس اليوم الذي تجري فيه انتخابات الجمعية الوطنية في ٢٠٠٥/١/٣١ وتم ذلك بالفعل. ويرى البعض انه لكي تمارس الهيئة الإدارية المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فإنه من الضروري أن تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل مواطني الوحدة الإدارية حتى تمارس صلاحيات أصلية وليست صلاحيات تفويضية قابلة للاسترداد من قبل السلطة المركزية المانحة لها<sup>(٤٦)</sup>.

أما المادة (١٢٣) فقد نصت على ( يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون). نرى إلغاء هذه المادة لعدة أسباب منها:

١- ان تفويض الاختصاص جائز في مجال القانون العام بناءً على نص صريح وهو يتم عادةً من الرئيس الإداري الأعلى إلى الموظف المرؤوس أو من هيئة أو مجلس إلى رئيس أي منهما، وذلك كله بناءً على قناعة وحسن اختيار، أما تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين فنادر الحصول في الحياة العملية<sup>(٤٧)</sup>.

٢- ان المادة (١١٠) من الدستور حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وبالتالي فان ما عداها من اختصاصات يدخل ضمن حصة الأقاليم، فكيف يمكن بعد ذلك أن تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي خاضعة لمبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٤٨)</sup>، فيمكن النص هنا على تفويض الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم وحصر التفويض بتلك وحدها.

٣- ان المانح الذي يفوض بالصلاحيات لا يحتاج إلى موافقة الطرف الآخر، فإنه قانوناً غير مقهور ولا مجبور على استحصال موافقة لتفويض ما يملك ألا يتنازل عنه. أما إذا فرضنا أن المعنى ينصرف إلى تفويض مجلس المحافظة لصلاحياته إلى السلطات الاتحادية، فإن

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

ذلك يتناقض مع التوجه العام للمشرع وإرادته التوسع في صلاحيات المجلس، وتدوير ما يحصل عليه من صلاحيات إلى غيره تضييق لصلاحياته التي يراد منها أن تتوسع أصلاً.

٤- الصلاحيات هذه منوطة بالقوانين التي تنظم بموجب المادة السابقة. لذلك فلا يبقى أي معنى لهذه المادة. وعند الرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي شرع تنفيذاً للدستور لا نجد ما يشير إلى جواز تفويض مجلس المحافظة لصلاحياته لأية جهة مما يدل إلى عدم الحاجة للنص على هذه المادة.

### المطلب الثاني

#### اللامركزية الإدارية بعد صدور قانون المحافظات

تبين لنا من استقراء بعض نصوص دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥، ان العلاقة بين السلطات الاتحادية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد نظمت وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. وان للسلطات الاتحادية اختصاصات تختص بها دون غيرها وقد بين الدستور العراقي تلك الاختصاصات على سبيل الحصر وبشكل محدد، كما أجاز تفويض تلك الاختصاصات الحصرية وجعلها من اختصاصات المحافظات<sup>(٤٩)</sup>، كما أشار المشرع الدستوري إلى ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولم يكتف الدستور باتجاهه الموسع لصلاحيات المحافظات بهذا القدر فحسب، بل حاول تأكيد هذا التوجه بنصوص متفرقة، منها تأكيده منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، فما هذه الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة؟ وما نطاقها؟

لم يقدم الدستور أمثلة على الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بل ترك أمر تنظيمها لقانون يسن من قبل السلطة التشريعية الاتحادية، وفعلاً وبتأريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ صدر قانون لإدارة وتنظيم عمل المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والذي أطلق عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد جاء هذا القانون ليحل محل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

لسنة ٢٠٠٤، ومما جاء في الأسباب الموجبة له: انه بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإداراتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفدرالي) والنظاماً اللامركزي ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون.

وقد تبين لنا من خلال دراسة اللامركزية الإدارية - في المبحث الأول - ان لها عناصر ترتكز عليها وسنن طبقت في قوانين عديدة يجب توافرها لكي تكتمل صورتها وتنجح كنظام إداري وهي مترابطة ويكمل بعضها بعضاً، فإن كانت اللامركزية الإدارية بمفهومها وعناصرها على وفق ما درسنا. فهل عالج قانون المحافظات اللامركزية الإدارية ونظم أحكامها وفق السنن المتعارف عليها سلفاً وخلفاً سواء من جهة تحقق عناصرها الجوهرية أو من جهة توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أم انه ابتدع نظام مغايراً للامركزية الإدارية؟

ان المحافظات العراقية وحدات إدارية تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية كما جاء في قانون المحافظات وقبلة الدستور العراقي، فلا بد أن تتوافر فيها هذه العناصر المتمثلة بوجود سلطات أو هيئات لإدارة هذه المحافظات، كما يتوجب استقلالها في ممارسة اختصاصاتها مع بقاء الرابطة مع السلطات الاتحادية التي تتمثل بالرقابة والإشراف عليها أو على عملها من قبل الاخيرة.

لذلك، ولغرض الإجابة على الأسئلة المطروحة المذكورة آنفاً يتوجب علينا دراسة هذا المطلب في ثلاثة فروع:

الفرع الأول:- اختصاصات المحافظات

الفرع الثاني:- الرقابة على المحافظات

الفرع الثالث:- تقدير اللامركزية الإدارية في العراق

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

## الفرع الأول

### اختصاصات المحافظات

أشار قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل أن للمحافظة سلطتين: الأولى أطلق عليها تسمية مجلس المحافظة<sup>(٥٠)</sup>، وأعدّها أعلى سلطة تشريعية ورقابية في حدود المحافظة، والثانية، هي سلطة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وأطلق عليها تسمية المحافظ<sup>(٥١)</sup>، ومنحهما اختصاصات على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، فقد نصت المادة (٧) من قانون المحافظات على اختصاصات مجلس المحافظة، وهي واسعة جداً حيث تصل إلى (١٧) بنداً، كما نصت المادة (٣١) من القانون على اختصاصات المحافظ وهي واسعة أيضاً تصل إلى (١١) بنداً، ولكن قبل أن نستعرض بيان الملاحظات التي يمكن أن تسجل على ما جاء بهذه الاختصاصات التي أوردها القانون، لابد من التنويه أن أحكام هذا القانون لا تسري على محافظة بغداد، وذلك لأن الدستور أوجب تنظيم وضع العاصمة بقانون، لذا كان من الضروري النص في هذا القانون على استثناء محافظة بغداد تماشياً مع نص المادة (١٢٤) من الدستور، لأن الإطلاق والعموم والشمول يعني للوهلة الأولى انه يشمل محافظة بغداد ولكن بالرجوع إلى نص المادة (١٢٤) من الدستور سرعان ما يبديد هذا الوهم.

كما يتضح من اسم القانون انه لا تسري أحكامه، كذلك، على المحافظات التي تُشكل إقليمياً، فهي تختص بتنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبذلك لا تسري أحكامه على محافظات السليمانية واربيل ودهوك، لأنها تُشكل إقليم كردستان، وصلاحيّة تنظيم أمور هذه المحافظات الثلاث يدخل في اختصاص الإقليم، وقد صدر بالفعل قانون لمحافظات إقليم كردستان<sup>(٥٢)</sup>. وبعد هذا التنويه لابد من ذكر الملاحظات التي يمكن تسجيلها على هذه الاختصاصات نوردها كالآتي:-

#### ١- تشريع القوانين

عدّ قانون المحافظات مجلس المحافظة بمثابة سلطة تشريعية ورقابية على صعيد المحافظة، ومن ثمّ منحه الحق بإصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، وعلى الرغم من ان المشرع كان قد استدرّك هذا الأمر في المادة (٢/البند أولاً) ونص فيها على ان إصدار

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

تلك التشريعات المحلية هو لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، إلا أن هذا الأمر يُعد بمثابة خروجاً على ما نصت عليه المادة (١٢٢) من الدستور التي لم تمنح المحافظات سوى الحق في ممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ونجد أن الأخيرة لا تتضمن تفويض سلطة تشريعية للهيئات المحلية، وهذا الأمر يرد فقط في الأنظمة التي تتبنى مبدأ اللامركزية السياسية. فتشريع القوانين على المستوى الداخلي للأقاليم في الدولة الفدرالية من الحقوق الثابتة له، إذ يتولى برلمان الإقليم هذه المهمة بشرط أن لا تتعارض أحكام هذه القوانين مع الدستور الاتحادي ودستور الإقليم<sup>(٥٣)</sup>. ولا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين، لان ذلك من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية - ومجلس النواب احد جناحيها حالياً لعدم تشكيل مجلس الاتحاد لحد الآن - والمجالس التشريعية في الأقاليم .

إن المادة (٢٨) من الدستور قضت أنه لا يجوز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، لذلك، نص قانون المحافظات في المادة (البند أولاً ٢٢) منه على (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) وهو أمر لا ليس فيه، إلا أن مجالس المحافظات توجهت بالسؤال إلى المحكمة الاتحادية طالبةً بيان الرأي من المحكمة الاتحادية بخصوص إمكانية سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وقد بينت المحكمة الاتحادية رأيها في الموضوع بقولها (لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور)<sup>(٥٤)</sup>.

إلا أننا نخالف رأي المحكمة الاتحادية، ونجد انه جانب الصواب، ونفق مع من يرى ان تحويل مجلس المحافظة صلاحية فرض الضرائب والرسوم مخالف للدستور، لأنه من حيث المبدأ لا يمكن لمجالس المحافظات سن تشريعات محلية تفرض ضرائب على شرائح معينة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، وإنما لها سلطة إصدار أوامر وبيانات وتعليمات

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

تتضمن إستيفاء مبلغ مقابل الخدمات التي تقدمها المحافظة ولكن ليس بشكل ضرائب أو رسوم فهي ضميمة أو مقابل الخدمات مثاله قرار مجلس المحافظة باستيفاء مبلغ محدد من السيارات التي تستخدم طرق المحافظة لأجل تحسين الخدمة الخاصة بشوارع المحافظة<sup>(٥٥)</sup>.

والحكمة في عدم تخويل مجالس المحافظات صلاحية تشريع قرارات محلية تخص فرض الضرائب أو الإعفاء منها، هي للحيلولة دون حصول الازدواج أو التهرب الضريبي وكذلك لوحدة المصادر التي تستحصل منها الموارد العامة للدولة.

## ٢- التمثيل في مجلس الاتحاد:

تحرص الدساتير الفيدرالية على الأخذ بنظام المجلسين في تأسيس هيئاتها التشريعية، حيث يجري تشكيل أحد المجلسين على أساس شعبي، وبهذا يكون للولايات الأكثر سكاناً ممثلين أكثر من الولايات الأقل سكاناً، ومن هنا برزت الحاجة إلى وجود مجلسٍ ثانٍ تُمثّل فيه الولايات بشكلٍ متساوٍ للمحافظة على حقوق الولايات الصغيرة<sup>(٥٦)</sup>.

ومن خلال هذا التمثيل تتجلى مشاركة الولايات أو الأقاليم في جوهر السيادة للدولة الاتحادية، وبهذا تختلف الأقاليم في الدولة الفيدرالية عن المحافظات في الدولة البسيطة. لأن الأقاليم تشارك السلطات الاتحادية في جوهر السيادة ذاته فضلاً عن مشاركتها في ممارسة السيادة على إقليمها<sup>(٥٧)</sup>.

ولم يشذ الدستور العراقي عن هذا الأصل إذ نصت المادة (٤٨) منه على أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، غير أن عدم حسم أمر تكوين الأقاليم ابتداءً، وقبل كتابة الدستور، أفضى إلى تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد لحين صدور قانون من مجلس النواب، ورغم ذلك فقد منح الدستور للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق التمثيل فيه<sup>(٥٨)</sup>. وهذا يعني ان المشرع الدستوري أراد أن تتمثل المحافظات في مؤسسة اتحادية سواء بسواء مع الأقاليم الأخرى، ومن ثم يكون لها القدر نفسه من التمثيل في الهيئة التشريعية الاتحادية.

فضلاً عما تقدم، نجد أن الدستور العراقي نص على مشاركة المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجال إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، فأشار إلى تأسيس هيئة عامة لضمان هذه الحقوق وسمح لممثلي المحافظات بالانضمام إلى عضويتها<sup>(٥٩)</sup>.

كما منح الدستور العراقي لممثلي المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في عضوية هيئات عامة أخرى لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية على الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم مع منحها صلاحية التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتحادية واقتسامها فضلاً عن ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص هذه الأموال<sup>(٦٠)</sup>.

أما تمثيل المحافظة في السفارات والبعثات الدبلوماسية فعلى الرغم من أن المشرع نص في المادة (١١٠/أولاً) على مباشرة الاتحاد منفرداً، مسائل السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي وسياسة الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية..... إلا أنه عاد ونص في المادة (١٢١/ رابعاً) من الدستور على أن:

( تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظة في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية).

واستناداً إلى النص المتقدم، فقد قضت المادة (١٠٤/ فقرة ١٧) من مشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩ الذي صُوت عليه من قبل برلمان إقليم كردستان في ٢٤/٦/٢٠٠٩ والذي ينتظر الاستفتاء عليه في الإقليم ان (يمارس رئيس إقليم كردستان الصلاحيات الآتية: سابع عشر- إصدار مرسوم بتأسيس المكاتب الخاصة بالإقليم للشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية في الخارج).

وهذا النص يجعل من الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم، كيانات ذات وجود على المستوى الدولي، ولها مصالح وعلاقات تقتضي متابعتها من قبلها، وإن لم ينص بشكل صريح على إبرام الاتفاقات الدولية، إلا أن ذلك لا يستبعد على نحو مطلق اختصاص الولايات ببعض الحقوق الدولية<sup>(٦١)</sup>.

وفي هذا الصدد، يشير بعض رجال الفقه<sup>(٦٢)</sup> إلى استثناءات وردت في التجارب الفيدرالية المقارنة، ويقول (إن السياسة الخارجية هي من الاختصاص الحصري للاتحاد الذي يقترن

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

بحرمان الولايات من ممارستها، ويدخل فيه إعلان الحرب وعقد السلم.....، وينطبق هذا الحكم على مسائل التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الدولية، حيث تقتصر ممارستها على الاتحاد، إلا أن بعض الدول مثل سويسرا، تجيز للمقاطعات التعامل مباشرة مع الجهات الأجنبية، التي هي في مستواها ( المادة ٣/٥٦ ) وأجاز دستور الإمارات العربية المتحدة للإمارات الأعضاء أن تحتفظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليهما (المادة ١٢٣))

من المعلوم أن في الاتحاد الفيدرالي، وكما هو واضح من كتابات فقهاء القانون الدستوري المقارن<sup>(٦٣)</sup>، ومن حيث المبدأ، لا توجد سوى شخصية دولة الاتحاد في المجال الخارجي، وبالتالي فإن اختفاء مظاهر التمثيل الخارجي للدويلات الداخلة فيه، يمثل مظهراً من مظاهر الوحدة للدولة الاتحادية، ويترتب على ذلك وحدة الشخصية الدولية لدولة الاتحاد، وهذا يقتضي انتهاء مظاهر التمثيل الخارجي لدويلات الاتحاد وأقاليمه نهائياً وبأي شكل كان، من فتح مكاتب أو سفارات بمكاتب متعددة - كما أشار النص موضوع البحث أعلاه - ومن المظاهر الواضحة التي تترتب على ذلك أن يمارس الاتحاد الاختصاصات الدولية كلها وهي أن:-

١. تملك الحكومة الاتحادية وحدها حق التمثيل الخارجي الدبلوماسي وغيره.
٢. يسمح للحكومة الاتحادية وحدها بالانضمام إلى المنظمات الدولية والإقليمية مهما كان نوعها وطبيعة عملها.
٣. يكون للحكومة الاتحادية وحدها حق تنظيم التجارة الخارجية وممارستها خارج حدود الدويلات والأقاليم.
٤. يكون للحكومة الاتحادية وحدها حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات مع المنظمات والدول الأخرى.

ولو تعننا في النص ذاته لوجدنا أن أحد أهداف المكاتب التي يمكن للإقليم فتحها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، هي لمتابعة الشؤون الإنمائية، وعند تفسير معنى الشؤون الإنمائية للإقليم، يتبين لنا أنها مفهوم اقتصادي بصور متعددة، ومنها التجارة الخارجية

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

بمفهومها الواسع، من استيراد وتصدير واستثمار وإنشاء وتطوير البنى التحتية وما يتبعها من أشكال وصور أخرى لمفهوم التنمية. ويعني هذا من جملة ما يعنيه، هو تهيئة المجتمع الدولي للقبول بالتجزئة والانفصال.

إن ممارسة سلطات الأقاليم لهذه الأشكال الاقتصادية خارج حدود الإقليم، يمس بل يتعدى سلطات الحكومة الاتحادية، ويمثل خروجاً عن مفهوم الدولة الاتحادية التي حصرت سياسات التجارة الخارجية بمفهومها الاقتصادي الواسع بيد الحكومة الاتحادية.

واستناداً إلى ما تقدم، فهناك من يرى<sup>(٦٤)</sup> أن التمسك بالنظام الاتحادي في هذه الظروف الصعبة والمعقدة من تاريخ العراق السياسي لن يكون نابغاً من واقع المجتمع العراقي، ولا ينسجم مع متطلباته الأساسية، ولا مع ظروفه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، ومن ثم سيكون خطوة نحو تقسيم العراق وتجزئته.

بناءً عليه، نرى ضرورة إعادة النظر بنص البند السابق، ونفضل إلغائه، والسير على ما سارت عليه اغلب الدساتير الاتحادية، لمنازعة نصوصه الأمور السيادية الخارجية، وغموض حدود الشؤون الثقافية والاجتماعية، وخصوصاً الإنمائية.

وفيما يتعلق بالمحافظ فقد نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، أنه لا يجوز إعفاء المحافظ من منصبه، أي إقالته، إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة وبناءً على أسباب حصرية ومحددة وهي عدم النزاهة، أو استغلال المنصب الوظيفي، أو التسبب في هدر المال العام، أو فقدان أحد شروط العضوية، أو الإهمال، أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية، كما أعطى القانون لمجلس النواب الحق بإقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء للأسباب نفسها والمذكورة آنفاً<sup>(٦٥)</sup>، والغريب في القانون انه منح المحافظ حق الاعتراض على قرار إعفائه أمام المحكمة الاتحادية العليا، وهذا لا يجوز من الناحية الدستورية، لأن الدستور حدد اختصاصات هذه المحكمة، في المادة (٩٣) منه ولا يجوز إضافة اختصاص جديد لهذه المحكمة، فهذا النص يخالف أحكام الدستور، كذلك اشترط القانون صدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ<sup>(٦٦)</sup>، وهذا لا يجوز أيضاً، لأنه ليس من اختصاص رئيس الجمهورية المقررة

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

دستورياً ذلك، ونرى أن يمارس صلاحياته بعد الموافقة عليه من مجلس المحافظة وتأديته اليمين القانونية ولا يحتاج الموضوع إلى مرسوم جمهوري.

هذا ومن الجدير بالذكر، انه عند إصدار القانون اغفل المشرع إيراد نص يتعلق بحل المجالس المحلية بما فيها مجلس المحافظة، باستثناء حل المجلس بقرار يتخذه المجلس ذاته، ولأن انتخاب أعضاء المجلس المحلي لا يعني استمرارهم بعضويتهم طيلة مدة الأربع سنوات المحددة بالقانون، وكان من الضروري منح جهة معينة سلطة حل المجلس والدعوة إلى انتخابات جديدة كمنح المحافظ مثلاً هذه السلطة، لذا عاد المشرع وأستدرك ذلك بتعديل القانون للمرة الأولى وقرر إعطاء هذا الحق لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وذلك بناءً على طلب المحافظ ، بعد تحقق احد الأسباب المذكورة في البند أولاً من المادة (٢٠) من القانون.

يتضح لنا بعد دراسة اختصاصات المحافظات ان الدستور قد أقر للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم باختصاصات فيدرالية شأنها شأن الأقاليم<sup>(٦٧)</sup> متبعاً في ذلك نهجاً لم تألفه الدساتير في الدول الفيدرالية. ونعتقد أن ذلك كان بسبب أن مرحلة كتابة الدستور العراقي كانت عسيرة وإزاء الظروف المعاصرة لعملية كتابته والمتمثلة في عدم التوصل إلى إجماع سياسي بخصوص العديد من القضايا ومنها الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية (عدا إقليم كردستان) قد أفضى إلى تبني الدستور العراقي نظاماً يمزج بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية<sup>(٦٨)</sup>.

كما نرى ان منح الاختصاصات المذكورة وغيرها، تأتي كنتيجة طبيعية لرغبة المشرع في إضعاف السلطات الاتحادية، في مقابل التوسع في صلاحيات الإدارة اللامركزية. وتُفسر نزعة المشرع الدستوري في هذا الميدان برغبته في تحقيق نوع من المساواة بين الأقاليم وبين المحافظات التي لم تنتظم في إقليم إيماناً منه بمبدأ المساواة بينهما الذي سعى الدستور إلى تحقيقه بوسائل شتى، غير ان الوصول إلى هذا الهدف يستحيل مع تبني أسلوب الإدارة اللامركزية لهذه المحافظات.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

ويشير مسلك المشرع الدستوري في هذا الميدان إلى ارتباك واضح في بيان الإطار التنظيمي الذي يحكم اختصاصات وحقوق المحافظة غير المنتظمة في إقليم، فمن ناحية يتبنى الدستور نظاماً إدارياً لا مركزياً لها، ومن ناحية أخرى، يمنحها اختصاصات وحقوقاً تماثل تلك التي أقر بها للأقاليم في إطار الدولة الفيدرالية من دون أن ينص على حق المحافظة غير المنتظمة في إقليم في أن يكون لها دستوراً الخاص بها. والسؤال المطروح هنا هل ما مر بدراستنا يمثل المثبة الوحيدة التي تسجل على توجه المشرع العراقي عند تبنيه لمبدأ اللامركزية الإدارية أم أن هناك تجاهلاً لسنن أخرى كان لابد من إتباعها لتكون اللامركزية الإدارية بُنيت على أسس صحيحة؟ هذا ما سنعرفه من خلال دراسة الفرع القادم.

## الفرع الثاني

### الرقابة على المحافظات

اتضح لنا عند دراسة اللامركزية الإدارية إقرار المشرع الدستوري بوجود مصالح محلية متميزة تخص المحافظات العراقية، وإقراره بضرورة تشكيل مجالس محلية منتخبة تقوم بإدارة تلك المصالح وتلبية الخدمات العامة المحلية، وعلمنا انه لا يكفي هذا الإقرار لوصف النظام الإداري بأنه نظام يقوم على اللامركزية الإدارية، بل يجب أن تعمل تلك المجالس المنتخبة بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية مع بقاء عملها الإداري أو أعضائها أو كلاهما تحت رقابة أو وصاية أو إشراف الإدارة المركزية. والسؤال المطروح هنا كيف نظم المشرع العراقي هذه الرقابة؟

إن المتتبع للتحويلات الدستورية والتشريعية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ يجد أنها قد أفضت إلى نفي كل رقابة من المركز على مجالس المحافظات، حيث أسس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لمبدأ إضعاف رقابة الإدارة المركزية، وأشار إلى تمتع مجالس المحافظات باستقلال مطلق عن الحكومة الاتحادية<sup>(٦٩)</sup>، وعزز صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٦/٤/٢٠٠٤، هذا التوجه حيث أكد فكرة الاستقلال لمجالس

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

المحافظات مع إلغاء كل سيطرة أو إشراف عليها من أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة<sup>(٧٠)</sup>.

وسار المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق الدائم بالمسار نفسه، حيث أكد على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة<sup>(٧١)</sup>.

ولو افترضنا جدلاً، ان الدستور بنفيه السيطرة والإشراف على مجالس المحافظات لم يكن يقصد نفي الرقابة، على أساس ان النص الدستوري لم ينص على نفي الرقابة بلفظ صريح كما ان السيطرة والإشراف لا تعني الرقابة، لأن السيطرة تعني التحكم وقيادة المجلس على نحو معين أو انها تعني خضوع أعضاء مجلس المحافظة للإدارة المركزية مع إمكانية عزلهم أو حل المجلس من قبلها، أما الإشراف فيعني خضوع عمل مجلس المحافظة وقراراته لنظر وتوجيه الإدارة المركزية من حيث الإجازة السابقة للقرارات أو المصادقة اللاحقة لها، وبالتالي فقد نصل، وفق الافتراض أعلاه، إلى نتيجة ان ما منعه الدستور هو السيطرة والإشراف فقط ولم يمنع الرقابة.

وهذا غير صحيح، بل على العكس من ذلك، نرى ان نية المشرع الدستوري اتجهت لجعل مجلس المحافظة بديلاً حقيقياً عن الإدارة المركزية في نطاق المحافظة، وبناء حلقات استقلاله عنها بألفاظ (السيطرة والإشراف) للتعبير عن منع الرقابة بصورها كافة، فما السيطرة والإشراف الذي نص على منعه المشرع الدستوري على مجالس المحافظات، إلا منع لصور الرقابة بأشكالها المختلفة، وبالتالي فان الدستور العراقي قد تجاهل ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية.

ولكن هنا يحق لنا طرح السؤال الآتي: هل يجوز أن تمارس مجالس المحافظات الاختصاصات الواسعة التي نص عليها الدستور أو تلك التي وضعها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم دون رقابة من أحد؟ وهل أن المجالس مستقلة تماماً وغير مراقبة أو محاسبة من أي جهة؟

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

والجواب هو: على الرغم من الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس نرى انه منحها من أجل إنجاز عملها وإعطاءها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل في حاجات المحافظة؛ أضف إلى ذلك أن الدستور الدائم اشترط على مجالس المحافظات على الرغم من عدم خضوعها لسيطرة أو إشراف أية وزارة، شرطاً مهماً وهي العمل بحرية وبالقدر الذي يلبي حاجات المواطنين في المحافظة، أي أن عملها مشروط بحرص وموضوعية ومهنية ومسؤولية على تقديم أحسن الأداء الإداري بما يحقق أفضل الخدمات لسكان المحافظة، ولكن هذا لا يعني ترك الباب مفتوحاً دون محاسبة أو مراقبة في حالة مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة، أي انها لن تكون بمنأى عن المساءلة القانونية أو القضائية، أو الشعبية، وبناءً على القواعد العامة للقانون توجد قنوات عدة من الرقابة. وهذه الرقابة تكون صمام أمان أمام تعسف المجالس وإضرارها بالمحافظة وسكانها بأية صورة، ونرى ان مجالس المحافظات تبقى خاضعة لصور متعددة من الرقابة، مستنديين في رأينا هذا إلى ان الاستقلال الذي أراده الدستور ومنع الرقابة ما هو إلا وسيلة لتحقيق غاية معينة هي رفع مستوى الخدمات العامة في المحافظة وخدمة المواطن، وفي حال عدم التزامها بهذا الشرط وانحرافها عن هذه الغاية، فانها ستكون عرضة للمسائلة القانونية أو الشعبية عن طريق عدة قنوات منها رقابة قضائية وأخرى غير قضائية<sup>(٧٢)</sup>. فهي تخضع لرقابة مجلس النواب<sup>(٧٣)</sup>، كما انها تخضع لرقابة القضاء استناداً لولايته العامة<sup>(٧٤)</sup>، ولرقابة بعض الهيئات المستقلة كرقابة هيئة النزاهة<sup>(٧٥)</sup>، ورقابة ديوان الرقابة المالية<sup>(٧٦)</sup>، وللرقابة الشعبية على أساس أن الشعب مصدر السلطات وشرعيتها<sup>(٧٧)</sup>. ونورد شرحاً مبسطاً لهذه القنوات الرقابية:

١. الرقابة القضائية: تتمثل الرقابة القضائية برقابة القضاء على أفعال وتصرفات أعضاء مجالس المحافظات التي تُعد جرائم في نظر القانون كالرشوة والاختلاس وخيانة الأمانة وغير ذلك، كما تتمثل برقابة القضاء الإداري، وتُعد محكمة القضاء الإداري الهيئة الثانية لمجلس شورى الدولة والتي يمارس من خلالها اختصاصاته القضائية<sup>(٧٨)</sup>، بالرقابة على صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر وهي تخالف القانون، فقد حدد القانون

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

اختصاص محكمة القضاء الإداري<sup>(٧٩)</sup>، فضلا عن رقابة المحكمة الاتحادية العليا التي تدقق بالقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري بناءً على طلب ذوي الشأن.

٢. الرقابة التي يمارسها مجلس النواب السلطة التشريعية - بوصفه أعلى سلطة تشريعية منتخبة من عموم الناخبين في العراق - على مجالس المحافظات، على الرغم من أن القانون لم يبين طبيعة هذه الرقابة، إلا أنه أشار إلى حالة منها، إذ منح القانون مجلس النواب حق الاعتراض على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إزالة المخالفة، وذلك بإلغاء القرار بالأغلبية البسيطة لعدد أعضائه<sup>(٨٠)</sup>، إلا أننا نفضل صدور تشريع خاص يحدد ماهية وطبيعة وحدود تلك الرقابة التي تحقق الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحياتها الدستورية والقانونية، وذلك لتلافي تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية من جانب، وعدم تكبيها بقيود تعرقل عملها وتقيد حركتها وتُعيق نشاطها لتحقيق التنمية في كل مستوياتها على الصعيد المحلي من جانب آخر.

٣. رقابة الهيئات والمنظمات المستقلة التي نص الدستور على استمرارها ورقابتها على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلف والضياع والتبذير والفساد الإداري والمالي، ومن أمثلة ذلك هيئة النزاهة وديون الرقابة المالية<sup>(٨١)</sup>.

٤. الرقابة الشعبية وهي مثال آخر على الجهات التي تراقب المجالس، بوصف الشعب الجهة التي انتخبت المجلس مباشرة ولها الحق في محاسبته ويتم ذلك من خلال: منظمات المجتمع المدني، الإعلام والصحافة، التظاهرات السلمية والاعتصامات، إضافة إلى إنشاء مكاتب شكاوي المواطنين داخل المحافظة، وقبل هذا يجب أن تفهم العلاقة بين مجلس المحافظة والسكان على أنها المصدر الشرعي للمجلس وإن استمرارية عمله وديمومته باقية على قوة الدعم والتأييد للمجلس.

ومهما تكن صورة الرقابة الإدارية فإن استقلال المجالس المحلية يمثل القاعدة العامة والركيزة الأساسية في النظام اللامركزي، في حين تمثل الرقابة التي يمارسها المركز على تلك المجالس استثناءً على تلك القاعدة، ومن ثم لا يجوز التوسع في هذا الاستثناء ويجب أن

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

يفسر على نحو ضيق، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن تبني أي أسلوب من أساليب الرقابة يجب أن يستند إلى عمق تجربة تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، إذ يمكن أن تكون الرقابة متدرجة من حيث الشدة على وفق عمق التجربة أو تراكم الخبرة لدى المجالس المحلية ولدى السكان المحليين في الوقت نفسه، حيث تبلغ الرقابة أوج شدتها عندما تكون تجربة النظام اللامركزي وليدة أو حديثة العهد وهكذا تتقلص تدريجياً بمرور الوقت وقدم التجربة.

### الفرع الثالث

#### تقدير اللامركزية الإدارية في العراق

عند الكلام عن اللامركزية الإدارية في شطرها النظري والمتعلق بدراسة النصوص القانونية ذات الشأن سواء أكانت نصوصاً دستورية أم تشريعات عادية تتجلى لنا من خلالها التوجه الذي سلكه المشرع في شكل التنظيم الإداري، وهذا ما تطرقنا له فيما سبق، إلا أنه لا يمكن معرفة مدى نجاح هذا التوجه أو التنظيم إلا من خلال دراسة تطبيقاته على أرض الواقع لبيان مدى تطبيق القوانين ذات الشأن وطريقة إدارة الوحدات الإدارية من قبل السلطات المختلفة سواء السلطات التي تدير هذه الوحدات أو السلطات الاتحادية وعدم تدخلها بالشأن الداخلي الذي يهم الوحدات على وجه الخصوص وعلى ضوء المعطيات التي تم التعرف عليها من خلال الدراسة سنتمكن من بيان محاسن وميزات هذا النظام وفي نفس الوقت تشخيص الإخفاقات والانتكاسات التي تعرض لها وطرق معالجتها. وهل طبق النظام من قبل هذه السلطات بصورة صحيحة؟ وهل أتى توجه المشرع الدستوري العراقي والمشرع العادي ثماره بالأخذ بهذه النظام لإدارة هذه الوحدات؟ للإجابة على هذه التساؤلات ندرس هذا الفرع في البندين التاليين:-

#### أولاً: أهم ما تميزت به مجالس المحافظات

قد يثنى البعض على ما قدمته مجالس المحافظات، وقد يرى الآخر عكس ذلك وعلى كلا الرأيين فإن الواقع على الأرض يبقى هو الفيصل بينهما، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن مجالس المحافظات قد اظهر بعضها فاعلية وحيوية في أداء عمله برغم حداثة التجربة

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

وصعوبة الفترة التي نشأت ونمت فيها. أما أهم ما تميزت به تلك المجالس فإنه يتلخص بما يلي:

١. شهدت بدايات تشكيل سلطات المحافظات تعاوناً ملحوظاً في المشاريع بينها وبين سلطة الاحتلال (الائتلاف المؤقتة) في المحافظات التي أشرفت على تأسيسها في مراحلها الأولى وبشكل منفصل عن الحكومة المركزية، وفي أغلب الأحيان، كانت تتصف بمرونة الجوانب المالية المشتركة. وبعد انتخابات مجالس المحافظات في سنة ٢٠٠٥ ازدادت صلاحيات المجالس من الناحية المالية بحيث أصبح هناك ميزانية خاصة بها، وتم فتح وحدات حسابية كاملة مستقلة عن الإدارات المدنية وأصبح بإمكانها الإنفاق على المحافظة وممارسة الإدارة المالية والتمويل كما في برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار. ثم توسعت المهام لتعمل على أساس المبادئ الأساسية لوضع الخطة المالية وربطها بالموازنة على مستوى المحافظة ووضع أهداف واضحة لتحديد متطلبات وحاجات المجتمع وتطوير الوسائل لتحقيق البرامج والسياسات والخطط وتقييم الأداء وإجراء التعديلات، كذلك، تحديد أولويات المحافظة والمبادرة بمشروعات انفرادية أو عن طريق المشاركة مع منظمات دولية غير حكومية وتنفيذها وقد نجحت بعض المجالس في تبني التخطيط الاستراتيجي المالي وتعزيز دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري والمالي ومتابعة تنفيذ الموازنات المحلية وتبني تدريب الدوائر على التحول من النظام المحاسبي القديم إلى نظام إدارة المعلومات المالية العراقي.

٢. لقد تم تنفيذ برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار استناداً لما ورد بقانون الموازنة الفدرالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦<sup>(٨٢)</sup>، ويهدف إلى تنفيذ الأعمال للمشاريع التي من شأنها تنمية المحافظات ضمن المبالغ المخصصة في الموازنة وتقررت على أساس تخصيص جزء بسيط من عائدات النفط للمحافظات على أساس الكثافة السكانية.

٣. لقد اعتمدت اللامركزية الإدارية المالية في التنفيذ، إذ شكل مجلس المحافظة والمحافظ وحدة حسابية تطبق النظام المحاسبي اللامركزية لتتولى أحكام الرقابة والسيطرة على سير المعاملات الناتجة عن تنفيذ المشاريع، كذلك فتح حساب جار باسم مجلس المحافظة يمول من قبل وزارة المالية حيث خصصت للمحافظات مبالغ كبيرة من برامج تنمية الأقاليم وتسريع

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

الأعمار، وتم تخويل رئيس مجلس المحافظة والمحافظ معاً صلاحيات الصرف بحدود كلفة المشروع، ومنح رئيس مجلس المحافظة والمحافظ صلاحيات واسعة في هذا البرنامج، تتضمن اعلان المشاريع وإحالتها وتعيين الموظفين المؤقتين ومنح المكافآت والنظر في التعويضات وتحديد أسلوب تنفيذ المشاريع وأعطى البرنامج أولوية في الرقابة والإشراف وحدد نسبة منها لأجور الخبراء وشراء كل المستلزمات الهندسية والفنية والآليات اللازمة لأعمال الإشراف والمراقبة.

٤. لقد نفذت المحافظات برنامج سميّ ببرنامج شبكة الرعاية الاجتماعية، وجاء مترامناً مع برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار، حيث منحت المجالس صلاحيات الإشراف على تنفيذ هذا البرنامج وحققت بعض مجالس المحافظات والأقضية والنواحي نجاحات كبيرة في مجال تنفيذ شبكة الرعاية الاجتماعية وتنظيم آليات توزيع عائدات المشتقات النفطية، وهي المصدر الرئيس لتمويل هذا البرنامج .

٥. منح القانون مجالس المحافظات حق الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية، باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها، وقد قامت العديد من المجالس باستخدام هذا الحق وإقالة العديد من قيادات الشرطة في المحافظات والمدراء العاملين لبعض الدوائر الخدمية كالصحة والتربية وغيرها، وقد حاولت الحكومة المركزية تقييد صلاحيات مجلس المحافظ وأصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعماماً بالعدد (ش و/١٠٢٥١/١/٨) في ٢٠٠٧/٦/١٨ ونصت فيه على إلزام مجلس المحافظ بتبليغ الوزارة المعنية قبل أسبوعين على الأقل من التصويت بكتاب تحريري عن أي إجراء تقوم به المحافظة فيما يتعلق بالتصويت على عزل الموظفين من المناصب العليا وذلك لإتاحة الفرصة للوزارة المعنية للتشاور مع المحافظ ومجلس المحافظة بشأن العزل المقترح، ولا يحق لمجلس المحافظة أن يضع مقترح العزل قيد التصويت إلا بعد انتهاء فترة أسبوعين.

ونرى أن هذا القيد لا أساس له من القانون، لأن الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحافظة تستند إلى قانون المحافظات، لذا لا يمكن لإعمام أن يقيد نصوصه.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

٦. باشرت العديد مجالس المحافظات صلاحياتها وأصدرت بعضها قرارات بحل مجالس الاقضية والنواحي وعزل بعض مدراء النواحي وإقالة محافظين وصدقت قراراتها من قبل المحكمة الاتحادية، وعلى سبيل المثال لا الحصر، قرار مجلس محافظة صلاح الدين بإقالة المحافظ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٣، وقد ردت المحكمة الاتحادية الدعوى التي أقامها المحافظ ضد قرار مجلس المحافظة وصدقت قرار مجلس المحافظة بإقالة المحافظ<sup>(٨٣)</sup>.

٧. إسناد الكثير من المهام إلى مجلس المحافظة بعد نزعها من الوزارات، أعطى نوعاً من الاستحقاق إلى بعض المحافظات من خلال فرص التعيين، فقد تم توظيف العديد من الموظفين في المحافظات كما حدث في محافظة ديالى والتوجه نحو العمل الاقتصادي والاستثماري فقد باشرت العديد من المحافظات ببناء وحدات سكنية والتعاقد مع شركات لإنتاج الطاقة الكهربائية والنهوض بواقع المحافظة الخدمي.

#### ثانياً: إخفاقات مجالس المحافظات:

بعد أن ذكرنا أهم مميزات ومزايا تلك المجالس، نجد من الضروري تقويم تجربة مجالس المحافظات من خلال التعرض لإخفاقاتها والسلبيات التي رافقت تشكيلها وعملها والتي تتمثل في:

١. في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية واجهت المحافظات في عملها عدداً من المعوقات، ربما أهمها، حالة الفوضى التشريعية ونفاذ القوانين القديمة وتداخلها مع قانون إدارة الدولة وأمر سلطة الائتلاف المؤقت المرقم (٧١) ودستور جمهورية العراق، وتداخل الصلاحيات بينها وبين السلطات الاتحادية فضلاً عن معوقات وصعوبات أخرى مثل ضعف الخبرات والمهارات وقلة الكفاءات بصورة عامة في الأشخاص الذين يتولون إدارة السلطات الإدارية لهذه الوحدات سبب ذلك تفاقم مشكلة الفساد الإداري والمالي وسوء الخدمات وإنعكاساته السلبية على مختلف الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

٢. رغم ان اختيار أعضاء مجالس المحافظات جاء عن طريق الانتخاب، إلا أن طريقة الانتخاب كانت محل نظر من عدة جوانب وكما يلي:

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

أ. ان الآلية التي تمت عن طريقها انتخاب المجالس هي طريقة (القائمة المغلقة) فهي مشكلة بحد ذاتها، وهي المشكلة نفسها التي أفرزت العديد من الأعضاء غير الأكفاء على مستوى البرلمان العراقي، وبناءً عليه، فهي تُعد اللبنة الأولى التي تجانب الصواب في تشييد هذا النوع من المجالس والتي ظهرت آثارها السلبية فيما بعد عن طريق إفراز شخصيات غير مؤهلة للعمل الإداري أو القيادي والمتحيز لعنصر الطائفة أو العشيرة، مما أثر سلباً في توافق الآراء حول القضايا المهمة أو الحساسة، هذا إلى جانب بعض الأخطاء في إجراءات المفوضية المستقلة للانتخابات والتي تتعلق بعدم التدقيق في وثائق ومستمسكات المرشحين في القوائم المغلقة، وخاصة في الوثائق الجامعية وأمور تتعلق بحسن السيرة والسلوك، أدت إلى اختيار أعضاء منتخبين يتصفون بضعف الخبرة والكفاءة والمهارة. وكان من أهم سلبيات القوائم المغلقة هو اختيار مرشحين يفتقدون إلى المهنية والكفاءة.

ب. قصر الفترة الزمنية التي تمت فيها الانتخابات مما أثر سلباً على عملية ترويج المرشحين عن أنفسهم مع عدم علم الجمهور بأغلب المرشحين وعدم معرفة سيرتهم الذاتية والتاريخية، وكان الانتماء العشائري المقياس الرئيس في الترشيح والانتخاب إضافة إلى التخندق المذهبي والطائفي.

ت. عدم التركيز على الجانب المهني والفني والخبرة العلمية والعملية والسعة الاجتماعية، بقدر ما تم التركيز على المحاصصة الحزبية والفتوية.

ان أهم الأخطاء التي أثقلت أعمال المجالس في المحافظات هي عدم معرفة اغلبهم بالقانون الإداري والتدرج الهرمي في السلطة وعدم معرفة موقعهم من السلطات الاتحادية كالتشريعية التنفيذية والقضائية، وهذا يبدو بدوره ناتج عن خللين: أولهما لا توجد الثقافة القانونية الكافية لأغلب أعضاء المجلس، وعدم إشراكهم في دورات خاصة بتلك القوانين، والآخر، عدم وجود التشريعات الخاصة في حينها بقانون المحافظات، وترك الباب مفتوحاً أمامهم معتمدين على الأمر (٧١) لسلطة الائتلاف المؤقتة الممثلة لسلطة الاحتلال الأمريكي فقط.

وفي هذا الصدد شهدت بعض قرارات مجالس المحافظات تداخلات كبيرة بينها وبين كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب فيما يتعلق بتعيين وعزل المدراء العاميين أو المناصب العليا

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

بصفة عامة، والثاني، يتعلق بسن القوانين وفرض الرسوم وجباية الضرائب من قبل مجالس المحافظات لذا توجهت مجالس المحافظات المختلفة بالسؤال والاستفسار إلى المحكمة الاتحادية ومجلس شورى الدولة لغرض معرفة حدود اختصاصاتها، كما جاء في عدة طلبات تقدمت بها العديد من المحافظات طالبة الرأي والمشورة فيما يتعلق بفرض الضرائب بعد أن منعها إعدام مجلس الوزراء المرقم ٨ - ١ - ٣٠٤٤ في ١٧ - ٧ - ٢٠٠٦ والذي تضمن أن مجالس المحافظات غير مخولة حالياً بفرض الرسوم والضرائب والضميمة ألا بموجب قانون يصدر من مجلس النواب. وان القول خلاف ذلك يشكل انتهاكاً لأحكام المادتين (٢٨ و ١٢٢ ثانياً) من الدستور النافذ.

إلا أنه بعد صدور قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بادرت بعض المحافظات إلى الاستفسار عن مدى صلاحيتها في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب. وندرج أدناه عدداً من آراء المحكمة الاتحادية بخصوص هذه الاستفسارات وطلب الرأي:-  
- ذكرت المحكمة الاتحادية في رأيها بالعدد (٢٥) في ٢٣/٦/٢٠٠٨ رداً على استيضاح مجلس محافظة البصرة في ١٤/٥/٢٠٠٨ ما يلي نصه: يستوضح مجلس محافظة البصرة بكتابه المرقم (ن/٨١٢٢٥٢٣ في ١٤/٥/٢٠٠٨) عن صلاحيته في فرض الضرائب والرسوم المحلية بما يؤهله لزيادة إيراداته بشكل مستقل استناداً لما جاء بالأمر رقم (٧١) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في ٦/٤/٢٠٠٤.

وضعت المحكمة الاتحادية العليا الموضوع المستوضح عنه موضع التدقيق والمداولة في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٣/٦/٢٠٠٨ وتوصلت إلى ما يأتي:

ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/أولاً) و (١١٠) و (١١١) و (١١٤) و (١١٥) و (١٢٢/ثانياً) من الدستور. وان استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق، ذلك أن المجلس النيابي يختص حصراً (( بتسريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة، استناداً لأحكام المادة

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

(٦١/أولاً) من الدستور)). ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد ( ١١٠.١١١.١١٢.١١٣.١١٤) من الدستور.

- ذكرت المحكمة الاتحادية في رأيها ذي العدد(٦) في ٢٠٠٩/٢/٤ ما يأتي: طلب مجلس محافظة بابل /اللجنة القانونية بكتابه المرقم ٣١٣ في ٢٠٠٩/١/١٨ بيان الرأي القانوني بشأن ما ورد بالمادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق حيث ورد فيها 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 والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما ) ويستفسر مجلس محافظة بابل عن المقصود في حالة الخلاف هل أن القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يعتبر معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه؟  
وضع الطلب موضع التدقيق والمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية العليا المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٤ وتوصلت المحكمة بالاتفاق إلى ما يأتي:

القرار: من استقرأ نص المادة (١١٥) من الدستور نجد أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الإقليم والمحافظة غير المنتظمة بإقليم مخالفاً للدستور، وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي.

٣. عدم وجود خطط متكاملة لدى المجالس في طبيعة العمل وغياب المشروع السياسي الشامل لدى اغلب المجالس وانحسار رؤيتهم على بعض الشخصيات، وتسير العمل وفق ذلك المبدأ بغض النظر عن صحته أو عدم صحته.

٤- فقدانها التوافق الإداري في السياق اليومي مع الحكومة المركزية، واعتمادها مبدأ المعارضة في اغلب القرارات لفرض الآراء رغم عدم أهلية بعض ذلك لمثل تلك المواقف والتي تعتمد الحكومة المركزية فيها على مستشارين اختصاص في تنفيذ المشاريع الخدمية والبنية التحتية.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

٥. ارتباط اغلب الأعضاء في مجلس المحافظة بأعضاء البرلمان من الكتل السياسية نفسها وتأثرهم بقراراتهم مما ولد خطوطاً فاصلة بين الأعضاء في داخل المجالس وانعكاس المواقف السياسية على الأداء اليومي بين الأعضاء في العمل الداخلي داخل الوحدات الإدارية.

٦. فقدانهم التواجد الموقعي على مساحة عمل محافظاتهم وعدم المتابعة الموقعية لأكثر الأمور والخدمات ولاسيما إن المواطن العراقي يتعامل بلغة الواقع وما هو موجود على الأرض وليس بلغة الأرقام والتقارير الإدارية.

صفوة القول، ان ما نشهده اليوم في العراق من عملية تحول وتوجه فعلي نحو ترسيخ النظام اللامركزي في الإدارة هو نتاج إرادة سياسية. إلا أنه في كل الأحوال ينبغي القول أيضاً، إن هذه الإرادة السياسية والجماهيرية ما تزال في طريق استكمال بناء أسس جديدة للدولة العراقية التي ابتدأت بعملية سياسية وتحولات دستورية استعرضنا أهم مراحلها في ثنايا هذا البحث المبسط، وهي معادلة معقدة وليست سهلة على الإطلاق تتفاعل فيها عوامل داخلية تتجلى في خارطة السياسة الداخلية والأوضاع الأمنية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة، وعوامل خارجية تتجلى في الملف الإقليمي والملف الدولي. لذلك تحتاج إلى وقت وجهد من الجميع في سبيل الوصول بهذه التجربة إلى الوضع الأمثل في التطبيق، من خلال التعامل بمصداقية ومهنية مع هذه الوحدات الإدارية، والدفع بها نحو تحقيق الأهداف، لأن نجاح التجربة سيصب في المصلحة العامة للشعب العراقي وبالتالي رفايته.

### الخاتمة:

نوجز في ختام بحثنا هذا جملة من النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها على الشكل

الآتي :-

١- فقد لاحظنا ان مبدأ اللامركزية الإدارية نظام يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات تمثل مصالح محلية يمنحها المشرع الشخصية المعنوية لتتولى مهمة إدارة وإشباع حاجاتها المحلية تحت إشراف ورقابة من قبل الحكومة المركزية تتسع أو تضيق بحسب ما يحدده القانون. وان بيان ما يعد من المصالح المحلية أو القومية والسيادية أمر يتولى المشرع تحديده في ضوء المعطيات والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

على إن تحديد المصالح والاختصاصات المحلية يجب إن تنظم بحدود لا تتقاطع مع وحدة الدولة الإدارية والسياسية. وهو أمر نقترح على المشرع العراقي الأخذ به بنظر الاعتبار عند رغبته في تعديل الدستور وقانون المحافظات.

٢- إن توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية هو العمود الفقري الذي يرتكز عليه النظام الفيدرالي في الدولة، فلا يغني القول بتقسيم السلطة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات بأنه كافٍ لقيام النظام الفيدرالي، بل لابد من وجود توزيع للاختصاصات بين مستويي الحكومات المختلفة (الفيدرالية والإقليمية) بموجب الدستور الفيدرالي للدولة، لكي يصح القول بتحقيق عنصر الاستقلال الذاتي للولايات، كما إن مسألة وجود توزيع للاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية وانفراد الولايات ببعض منها لا يعني ذلك أن الأخيرة تستطيع أن تمارس هذه الاختصاصات وكأنها دولة مستقلة دون مراعاة الحدود التي تؤثر على مبدأ الاتحاد. وهذا ما نجده في إقليم كردستان العراق فلا وجود لأي أثر اتحادي في الإقليم فهو يكاد يكون شبه منفصل عن المركز، فمؤسسات العراق الاتحادية مفتوحة أمام الأكراد، فهناك رئيس جمهورية ونائب رئيس وزراء ونائب رئيس برلمان ووزير خارجية ووزراء وسفراء ووكلاء ومدراء عامون وقادة فرق... الخ ولا نجد أي مؤسسة اتحادية في الإقليم، فلا يجوز أن يكون لهم نفوذ كبير على المركز وليس لهذا الأخير أي نفوذ حتى مالي أو إداري أو أمني في الإقليم الكردي، وهذا الأخير يكاد يكون شبه منفصل بكل سياساته! كما نجد ضرورة أن يتبنى الدستور العراقي قاعدة عدم جواز انفصال الأقاليم أو استقلالها من قبل أي مكون من مكونات الدولة العراقية وإن يعالج تلك المسألة كما عالجتها دساتير الدول المتحدة اتحاداً مركزياً وذلك بنصوص دستورية واضحة لا لبس فيها ولا غموض واعد ذلك من المبادئ الأساسية التي لا يمكن تجاوزها مهما كانت الأسباب والمبررات. وأن يكون احد مهام القوات المسلحة الاتحادية حماية وضمان امن حدود العراق ووحدة أراضيه والحفاظ عليه بالدرجة الأساس من التجزئة والانفصال وألا من يمنع أي مكون من مكونات دولة الاتحاد إذا ما قرر الانفصال.

٣- كما أن المشرع في الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم اخفق في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات على الأسس والقواعد الأساسية التي يقوم

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

عليها مبدأ اللامركزية الإداري ، فهو ناقض هذا المبدأ جملة وتفصيلا اتضح من خلال إقراره المساواة بين المحافظات في اغلب الاختصاصات وصلت الى حد إعطاء المحافظات سلطة إصدار القوانين ، كما يمكن تصور الأضرار التي ستحدث نتيجة التضارب والتجاذب في اتخاذ القرارات بين السلطة المركزية والأقاليم والمحافظات حيث إننا لم نجد في أي من الأنظمة الفيدرالية في العالم ما يُعطي علوية لقانون الإقليم على القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة، فقد أكدت جميع هذه الدساتير على تفوق القانون الفيدرالي على قوانين الأقاليم أو الولايات، باستثناء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي سعى إلى تغليب قوانين الأقاليم على القوانين الاتحادية فأعطى أولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الفيدرالي في مجال الاختصاصات المشتركة مما خلق وضعاً قانونياً شاذاً عن دساتير الدول الاتحادية المتقدمة، بل بالإضافة إلى ذلك إمكانية اعتراض أي قانون فيدرالي في هذا المجال من قبل أحد الأقاليم حتى بعد موافقة الأخيرة على هذا القانون، وذلك بمجرد إعلان رغبتها بتعديل تطبيقه. لذا نرى ضرورة أن يساير الدستور العراقي الدساتير الاتحادية وذلك باعتماده القواعد الدستورية العامة التي تحكم الأنظمة الاتحادية ومنها قاعدة سمو وعلو الدستور والقوانين الاتحادية على دساتير وقوانين الوحدات المكونة لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وذلك بإلغاء مبدأ علو القانون الإقليمي على القانون الاتحادي في حالة الخلاف والتعارض بينهما في المواضيع التي تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، لذا نوصي بتعديل المادة (١١٥) وإعادة النظر في نصها بتغليب القوانين الاتحادية على قوانين الأقاليم عند التعارض وإلغاء سلطات.

٤- من خلال استعراض التنظيم الإداري والدستوري لفئة معينة من الاختصاصات في الأنظمة الدستورية المقارنة، اتضح لنا مدى التزام الدساتير بإعطاء اختصاصات معينة للحكومة الفيدرالية حصراً وخصوصاً تلك التي تتعلق بممارسة الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع، واختصاصات مهمة في المجالات الاقتصادية، وهذه جميعاً تتصل بشكل مباشر بمبدأ السيادة في الدولة الفيدرالية. أما في العراق فقد سمح الدستور للأقاليم والمحافظات أن تؤسس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، مما

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م.م. أميل جبار عاشر

يجعل منها، كيانات ذات وجود على المستوى الدولي، ولها مصالح وعلاقات تقتضي متابعتها من قبلها. لأن ممارسة سلطات الأقاليم والمحافظات لهذه الأشكال الاقتصادية خارج حدود الإقليم يمس ويتعدى سلطات الحكومة الاتحادية ويمثل خروجاً عن مفهوم الدولة الاتحادية التي حصرت سياسات التجارة الخارجية بمفهومها الاقتصادي الواسع بيد الحكومة الاتحادية. فنرى ضرورة إلغاء البند (رابعاً) من المادة (١٢١) الذي يجيز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية للدولة العراقية في الخارج بحيث تكون العلاقات الخارجية من الاختصاصات المعقودة للسلطات الاتحادية حصراً، وفيما يتعلق بمصالح الأقاليم والمحافظات الخارجية فيتم تنسيقها مع وزارة الخارجية بموجب آلية معينة توضع لهذا الغرض.

٥- لم نجد من خلال دراستنا لأي من النصوص الدستورية التي جاءت بها الدول الفيدرالية في العالم على ما يؤكد أن هنالك قُدسيةً مُطلقة لاختصاصات حكومات الأقاليم، بل أن هذه الدساتير امتازت بإعطاء مجال رحب للسلطات الاتحادية في ممارسة مختلف الاختصاصات المقررة للأقاليم أو المحافظات إذا ما أخفقت الأخيرة في ممارستها أو تعرضت لخطر يفوق قدراتها. باستثناء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي لم يكتفِ بالنص على أن ما لم ينص عليه من اختصاصات ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من اختصاص الأقاليم، بل أضاف إلى ذلك، عدم جواز إجراء أي تعديل على اختصاصات الأقاليم إلا بموافقة هذه الأقاليم كافة. فيكفي لإجهاض أي تعديل مجرد إعتراض أحد الأقاليم على مشروع التعديل الدستوري.

### الهوامش:

- ١- انظر د. حسين عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠١٠ - ص ٣٥٥.
- ٢- انظر د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٧ - ص ٧٨.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م. أميل جبار عاشر

٣- انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ وأحكام القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت - ٢٠٠٥ - ص ١٣٣.

٤- انظر د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات والمعرفة الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٣ - ص ٩٨.

٥- انظر د. سليمان محمد الطماوي - النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة - بدون دار أو مكان نشر - ١٩٨٨ - ص ٥٥٠.

٦- انظر د. محمد جمال الذنبيات - الوجيز في القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١ - ص ٨٦.

٧- انظر د. عبد القادر الشخيلي - نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية - المؤسسة العربية للدراسات والنشر - بيروت - ١٩٨٣ - ص ١٣.

٨- انظر د. شاهر علي سليمان الرواشدة - الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها - دار مجدلاوي للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٨٦ - ص ٢٢.

٩- انظر د. حسين عثمان محمد - أصول القانون الإداري - مصدر سابق - ص ٣٥٨.

١٠- انظر د. إحسان حميد ألمفرجي وآخرون - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - بغداد - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧ - ص ٨٧.

١١- انظر د. سعد عبد الجبار العلوش - نظرات في فكرة الفيدرالية- بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد (١) - مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات - بغداد - ٢٠٠٥ - ص ٢٩،

١٢- انظر د. هاني علي الطهراوي - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٩ - ص ١٤٣.

١٣- انظر د. بكر قباني - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة نشر - ص ١٣٩.

١٤- انظر د. نواف كنعان - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١ - ص ١٥٨.

١٥- انظر د. حسين عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - مصدر سابق - ص ٣٥٨.

١٦- انظر د. محمد جمال الذنبيات - الوجيز في القانون الإداري - مصدر سابق - ص ٨٧.



مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م.م. أميل جبار عاشر

١٧- انظر د. ثروت بدوي - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٤ -  
ص ٣٦٥ - ٣٦٦.

١٨- انظر د. سعد عبد الجبار العلوش - الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - دراسات دستورية عراقية  
حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد - مطبعة بويد نيويورك - الطبعة الأولى -  
٢٠٠٥ - ص ٣٧٨.

١٩- انظر البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (١٩) لسنة  
٢٠١٣.

٢٠- انظر د. محمد هماوه ند - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية - دراسة  
نظرية مقارنة - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - اربيل - الطبعة الثانية - ٢٠٠١ - ص ٢٣٥.

٢١- انظر د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات البحر المتوسط  
ومنشورات عويدات - بيروت - باريس - الطبعة الأولى - ١٩٨١ - ص ١١١.

٢٢- انظر د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - الجزء الأول - العاتك - القاهرة - الطبعة الثانية  
- ٢٠٠٧ - ص ٢١٤.

٢٣- انظر د. فؤاد العطار - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الثالثة -  
١٩٧٢ - ص ٨٢.

٢٤- انظر د. طعيمة الجرف - القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية  
المتحدة - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة - ١٩٦٠ - ص ١٠٦.

٢٥- انظر د. محمد عمر مولود - الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) - مجد  
المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر - بيروت - الطبعة الأولى - ٢٠٠٩ - ص ١٤٧.

٢٦- انظر د. حسين عثمان محمد - أصول القانون الإداري - مصدر سابق - ص ٣٦١.

٢٧- انظر المادة (٥/ ثانياً) والمادة (٢٥/ أولاً وثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في  
إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٢٨- انظر د. متعب مناف - تصور لوضع لامركزي فيدرالي لاتحادي لعراق جديد - بحث منشور في  
مجلة العراق الفيدرالي العدد (٥) - مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات - بغداد - ٢٠٠٥ -  
ص ٣٧ - ٤٨.

٢٩- الآية الكريمة رقم (٥٢) من سورة الأحزاب.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م.م. أميل جبار عاشر

٣٠- انظر د. ماجد راغب الحلو - علم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٧- ص ٣٩٣.

٣١- انظر د. سعد عبد الجبار العلوش - الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - مصدر سابق - ص ٣٧٩.

٣٢- انظر د. محمد هماوه ند - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية - مصدر سابق - ص ٢٤٤.

٣٣- انظر د. حسين عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - مصدر سابق - ص ٣٦٢.

٣٤- انظر د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - الكتاب الأول - دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - الطبعة الأولى - ١٩٩٨ - ص ١٣٦.

٣٥- انظر د. عثمان خليل عثمان - القانون الإداري - مطبعة الأهالي - بغداد - ١٩٣٩-١٩٤٠- ص ١٣٥-١٤٢.

٣٦- انظر جريدة الوقائع العراقية - العدد ٣٩٨١- الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٣ - ص ٩٦، وللإطلاع على تعديلات القانون راجع قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية - لائحة التشريعات على الموقع الإلكتروني: [www.iraq-ild.org](http://www.iraq-ild.org)

٣٧- انظر د. حميد حنون خالد - قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية - بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد - مطبعة بويد نيويورك - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥ - ص ٤٢١-٤٢٢.

٣٨- انظر المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٣٩- انظر المادة (٥٣ البند أ) منها) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٤٠- انظر المادتين (٥٥ و ٥٦) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٤١- انظر جريدة الوقائع العراقية - العدد ٣٩٨٣ - الصادر بتاريخ ١/٦/٢٠٠٤ - ص ٤١.

٤٢- سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق كانت أول سلطة شكلت لإدارة أمور العراق بعد الإطاحة بحكومة الرئيس السابق صدام حسين في أعقاب غزو العراق ٢٠٠٣. استندت سلطة الائتلاف المؤقتة في حكمها للعراق على قرار مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ في ٢٠٠٣ والتي حسب قوانين الحرب والإحتلال العسكري المتفق عليها في الأمم المتحدة استطاعت أن تحكم قبضتها على

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق. امتد حكم سلطة الائتلاف المؤقتة من ٢١  
ابريل ٢٠٠٣ إلى ٢٨ يونيو ٢٠٠٤.

٤٣- انظر د. ماهر صالح علاوي واحمد ماهر صالح - توزيع الاختصاصات بين السلطات  
الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها - بحث منشور في مجلة جامعة  
تكريت للعلوم القانونية والسياسية - عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون - ٢٠٠٩ - ص ١٠.

٤٤- انظر عدنان أوصالحي - اللامركزية الإدارية علاج يثير المخاوف على الموقع الالكتروني:

<http://mcsr.net/activities/043.htm>

٤٥- انظر د. غازي فيصل مهدي - بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي العدد (١) حزيران - بغداد  
- ٢٠٠٥ - ص ٥١-٥٢.

٤٦- انظر د. زهير الحسني - اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في  
إقليم - على الموقع الالكتروني : <http://www.baghdadtimes.net/Arabic/?sid=50037>

٤٧ - انظر د. غازي فيصل مهدي - نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان -  
بدون دار أو مكان نشر - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨ - ص ٥٦.

٤٨- انظر د. غازي فيصل مهدي - نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان -  
مصدر سابق - ص ٥٧ ٥٨.

٤٩- انظر المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٥٠- انظر المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٥١- انظر المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٥٢- انظر القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ في جريدة الوقائع في كردستان العراق في ١/٦/٢٠٠٩ -  
والمنشور على الموقع الالكتروني: <http://www.iraq-ild.org>

٥٣- انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري -  
الإسكندرية - مطابع السعدني - الإسكندرية - ٢٠٠٤ - ص ١١٢-١١٥.

٥٤- انظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٨ المنشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.iraqja.iq/>

٥٥- انظر د. إسراء علاء الدين نوري - قراءة في قانون مجالس المحافظات (دراسة تحليلية) -  
بحث منشور في مجلة شؤون عراقية - جامعة النهريين - بغداد - ٢٠٠٨ - ص ١٥.

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

٥٦- انظر د. إحسان ألمفرجي وآخرون - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مصدر سابق - ص ١٠٥.

٥٧- انظر الشافعي محمد بشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية - رسالة دكتوراه غير منشورة - كلية الحقوق جامعة الإسكندرية - ١٩٦٣ - ص ٥٤ - ٥٦.

٥٨- انظر المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٥٩- انظر المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٦٠- انظر المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٦١- انظر د. السيد صبري - النظم الدستورية في البلاد العربية - القسم الثالث - معهد الدراسات العربية - القاهرة - ١٩٦٢ - ص ١٢.

٦٢- انظر حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - ج ٣ - الشكل الفيدرالي للدولة - الغدير للطباعة - البصرة - الطبعة الأولى - ٢٠٠٩ - ص ٤٩.

٦٣- انظر د. حسين عثمان محمد - النظم السياسية - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - الطبعة الثانية - ٢٠٠٩ - ص ١١٩.

٦٤- انظر رشيد عمارة ياس - إشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي - مركز دراسات الوحدة العربية - مجلة المستقبل العربي - العدد (٣٢٠) - ٢٠٠٥ - ص ١٢٠.

٦٥- انظر المادة (٧) / البند ثامناً / الفقرة ١٠٢، منها) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٦٦- انظر المادة (٢٦) / البند أولاً منها) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٦٧- ونجد هذه النية واضحة من خلال الطروحات التي أدلى بها العديد من أعضاء لجنة كتابة الدستور في محاضر جلسات لجنة إعداد الدستور ص ٢٠٧ في المجلد المنظم من قبل قسم الوثائق في مجلس النواب العراقي - ص ٢٠٧ - مجلد غير منشور.

٦٨- نصت المادة (١١٦) من الدستور على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية).

٦٩- انظر الفقرة المادة (٥٥/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.

٧٠- انظر الفقرة (٣) من القسم الثاني من أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١).

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية وبمجالس المحافظات العراقية م.م.م. أميل جبار عاشر

- ٧١- انظر البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٧٢- انظر علي سعد عمران - القضاء الإداري دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - دون دار أو مكان النشر - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨ - ص ٤٤.
- ٧٣- انظر المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤١٤٧) والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.
- ٧٤- انظر المادة (١٩ الفقرة ثالثاً) والمادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٧٥- المؤسسة بموجب الأمر (٥٥) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، والذي شكل مفوضية النزاهة العامة المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٩١ لسنة ٢٠٠٤، و أبقى على تشكيلها الدستور العراقي النافذ بموجب المادة (١٠٢) منه.
- ٧٦- الذي يعمل على وفق قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل النافذ وكفل استمرار عمله وفقاً للمادة (١٠٣ الفقرة أولاً منها) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٧٧- انظر المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٧٨- انظر علي سعد عمران - القضاء الإداري دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - مصدر سابق - ص ١٠١.
- ٧٩- انظر المادة (٧/ثانياً- د) من قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المنشور على الموقع الالكتروني:
- <http://www.iraq-ild.org/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=120120069553036>
- ٨٠- انظر المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤١٤٧) والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.
- ٨١- انظر المواد (١٠٢ و ١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٨٢- انظر جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٦) في ٢/٢/٢٠٠٦ وللاطلاع على نص القانون راجع قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية على الموقع الالكتروني : [www.iraq-ild.org](http://www.iraq-ild.org)
- ٨٣- انظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ المنشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.iraqja.iq/>



مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م.م. أميل جبار عاشر

المصادر:

أولاً: الكتب القانونية :

١. د. أحمد ألفتجي وآخرون - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - بغداد - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧.
٢. د. بكر قباني - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون سنة نشر .
٣. د. ثروت بدوي - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٤.
٤. د. حسين عثمان محمد - النظم السياسية - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - الطبعة الثانية - ٢٠٠٩.
٥. د. دین عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠١٠.
٦. د. حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي - ج ٣ - الشكل الفيدرالي للدولة - الغدير للطباعة - البصرة - الطبعة الأولى - ٢٠٠٩.
٧. د. حميد حنون خالد - قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية - بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد - مطبعة بويد نيويورك - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥.
٨. د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - الكتاب الأول - دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - الطبعة الأولى - ١٩٩٨.
٩. د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان - منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات - بيروت - باريس - الطبعة الأولى - ١٩٨١.
١٠. د. سعد عبد الجبار العلوش - الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد - مطبعة بويد نيويورك - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥.
١١. د. سعد عبد الجبار العلوش - نظرات في فكرة الفيدرالية - بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد (١) - مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات - بغداد - ٢٠٠٥.
١٢. د. سليمان محمد الطماوي - النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة - بدون دار أو مكان نشر - ١٩٨٨.
١٣. د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة - دار الفكر العربي -

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية م.م.م أميل جبار عاشر

القاهرة - ١٩٧٧.

١٤. د. السيد صبري - النظم الدستورية في البلاد العربية - القسم الثالث - معهد الدراسات العربية - القاهرة - ١٩٦٢.

١٥. د. شاهر علي سليمان الرواشدة - الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها - دار مجدلاوي للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٨٦.

١٦. د. طعيمة الجرف - القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة - ١٩٦٠.

١٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - الإسكندرية - مطابع السعدني - الإسكندرية - ٢٠٠٤.

١٨. د. عبد القادر الشخيلي - نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية - المؤسسة العربية للدراسات والنشر - بيروت - ١٩٨٣.

١٩. د. عثمان خليل عثمان - القانون الإداري - مطبعة الأهالي - بغداد - ١٩٣٩-١٩٤٠.

٢٠. د. علي سعد عمران - القضاء الإداري دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - دون دار أو مكان النشر - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨.

٢١. د. غازي فيصل مهدي - نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان - بدون دار أو مكان نشر - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨.

٢٢. د. فؤاد العطار - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الثالثة - ١٩٧٢.

٢٣. د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات والمعرفة الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٣.

٢٤. د. ماجد راغب الحلو - علم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٧.

٢٥. د. متعب مناف - تصور لوضع لامركزي فيدرالي اتحادي لعراق جديد - بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد (٠) - مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات - بغداد - ٢٠٠٥.

٢٦. د. محمد جمال الذنبيات - الوجيز في القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١.

٢٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ وأحكام القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية -

مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشر

بيروت - ٢٠٠٥ .

٢٨. د. محمد عمر مولود - الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) - مجد

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر - بيروت - الطبعة الأولى - ٢٠٠٩.

٢٩. د. محمد هماوه ند - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية - دراسة نظرية

مقارنة - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - اربيل - الطبعة الثانية - ٢٠٠١.

٣٠. د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - الجزء الأول - العاتك - القاهرة - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧.

٣١. د. نواف كنعان - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١.

٣٢. د. هاني علي الطهراوي - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٩.

### ثانياً: البحوث والمقالات :

١. د. إسراء علاء الدين نوري - قراءة في قانون مجالس المحافظات (دراسة تحليلية) - بحث منشور

في مجلة شؤون عراقية - جامعة النهدين - بغداد - ٢٠٠٨ .

٢. د. رشيد عمارة ياس - إشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي - مركز دراسات الوحدة العربية -

مجلة المستقبل العربي - العدد (٣٢٠) - ٢٠٠٥.

٣. د. الشافعي محمد بشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية - رسالة دكتوراه

غير منشورة - كلية الحقوق جامعة الإسكندرية - ١٩٦٣.

٤. د. غازي فيصل مهدي - بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي العدد (١) حزيران - بغداد - ٢٠٠٥.

٥. د. ماهر صالح علاوي واحمد ماهر صالح - توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية

وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها - بحث منشور في مجلة جامعة تكريت

للعلوم القانونية والسياسية - عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون - ٢٠٠٩.

### ثالثاً: المواقع الالكترونية

١- عدنان أالصالحى - اللامركزية الإدارية علاج يثير المخاوف على الموقع الالكتروني:

<http://mcsr.net/activities/043.html>

٢- موسوعة التشريعات والتنظيمات العراقية على الموقع الالكتروني:

www.iraq-ild.org



مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية = م.م. أميل جبار عاشور

٣- زهير الحسني - اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم - على الموقع الالكتروني : <http://www.baghdadtimes.net/Arabic/?sid=50037>

٤- موقع السلطة القضائية الالكترونية والمنشور على الموقع الالكتروني : <http://www.iraqja.iq>

#### رابعاً: الجرائد والمجلات:

- ١- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٣٩٨١ - الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٣ - ص ٩٦.
- ٢- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٣٩٨٣ - الصادر بتاريخ ٦/١/٢٠٠٤ - ص ٤١.
- ٣- جريدة الوقائع العراقية - العدد ٣٨٩١ والصادر بتاريخ ٢٠٠٤.
- ٤- جريدة الوقائع العراقية - بعدد ٤١٤٧ والصادر بتاريخ ٩/٣/٢٠١٠.

#### خامساً: الدساتير والقوانين:

- ١- قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ٢- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل النافذ.
- ٣- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٤- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٥- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.