تفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في إقليم –دراسة في التطبيق العراقي

م.د. عامر ابراهيم أحمد الشمري

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية القانون - جامعة الكوفة ، رئيس فرع القانون الخاص في كلية القانون جامعة الكوفة .

Delegation of Federal Authorities
to the Governorates not Organized in a Region
A study in the Iraqi Application

Abstract:

Despite of the importance of the application of the delegation of authority style from the federal government to the provinces that are not organized in a region, but the actual fact that there is some federal and local authorities are trying to impede the process of the transfer of competencies, in addition to the prevalence of financial, administrative and political corruption, it will reduce the chances of success in the delivery of basic services to citizens.

The research concern to answer questions about the legal delegation of authority and organization in Iraq.

The most important findings of the research is that in Iraq

Article 123 of the 2005 Constitution Give the right to both the federal government and the provinces the right to delegate some of their powers . Then issue a law No. 21 of 2008 that establish a supreme body for coordination between the provinces of Its duties was to consider the mandate of the federal authorities required by the local governments from the federal government . That regulation was developed in the second amendment to the Law No. (21) of 2008 by law No. (19) for the year 2013. And complementary step to complete the legal framework for the authorization process was proposed delegation of authority, which was read in the House of Representatives (2015).

One of the main proposals made by the research are: to urge the Iraqi parliament to speed up legislation the law of Delegation of Federal Authorities to the provinces in order to strengthen the state's ability to provide basic services to citizens. And that the provinces rely on the scientific and technical competencies and the universities and institutes in the implementation of competences transferred to it from the federal authorities, and that the fight against financial and administrative and political corruption, and the activation of the legal control methods.

الملخص

على الرغم من أهمية تطبيق أسلوب تفويض السلطة من الحكومة الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم . إلاّ إن الواقع الفعلي يشير الى ان هنالك بعض الجهات الاتحادية والمحلية تحاول إعاقة عملية نقل الاختصاصات . إضافة الى انتشار حالات الفساد المالي والإداري والسياسي . سوف يقلل من فرص نجاحها في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين . لذا جاء هذا البحث ليجيب على الاسئلة الخاصة بماهية تفويض السلطة وتنظيمه القانوني في العراق .

ومن اهم النتائج التي توصل اليها البحث هي انه في العراق منحت المادة (١٢٣) من دستور عام ٢٠٠٥ كل من الحكومة الاتحادية والمحافظات الحق في تفويض بعض السلطات بينهما بالاتفاق . ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليؤسس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات كان من واجباتها النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس . وتم تطوير ذلك التنظيم في قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ . وكخطوة مكملة لاستكمال الاطار القانوني لعملية التفويض جاء مقترح قانون تفويض السلطات الذي تمت قراءته في مجلس النواب (٢٠١٥).

ومن اهم المقترحات التي قدمها البحث هي : حث مجلس النواب العراقي على الاسراع في تشريع قانون تفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات بهدف تعزيز قدرة الدولة في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين . وان تعتمد المحافظات على الكفاءات العلمية والفنية وعلى الجامعات والمعاهد الموجودة فيها ، في تنفيذ الاختصاصات المنقولة اليها من السلطات الاتحادية ، وان تقوم بمحاربة الفساد المالي والاداري والسياسي ، وتفعيل اساليب الرقابة القانونية المحايدة.

المقدمة

– موضوع البحث

لاشك في ان تطور وظائف الدولة الادارية والسياسية قد عززت من الحاجة الى تطبيق أسلوب تفويض السلطة أو الاختصاصات بموجب القانون للتخفيف عن كاهلها وتحقيق انجاز أفضل لتلك الوظائف بما يحقق المصلحة العامة .

ابتداءً لابد من القول ان مفهوم تفويض الاختصاص هو نفسه تفويض السلطة وذلك لأن ممارسة الاختصاصات تنطوي على ممارسة سلطة عليها . وان الجهة صاحبة الاختصاصات تكون ملزمة بممارستها بذاتها ، باستثناء تلك الحالات التي يجيز فيها القانون تفويض بعض تلك الاختصاصات مؤقتاً الى جهات محددة ، وقد تقوم الجهة صاحبة التفويض بالعمل على إلغاء أو تعديل زيادة أو نقصان لما فوضته من سلطات او اختصاصات الى جهات أخرى .

ان السعي لتفويض بعض السلطات الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعد من وسائل الاصلاح الإداري والسياسي وتحسين الاداء الوظيفي في العراق تحقيقا للمصلحة العامة ، لاسيما بعد الفشل الواضح في مجال تقديم الخدمات الاساسية الى المواطنين منذ عام ٢٠٠٣ على الرغم من المبالغ المالية الكبيرة التي خصصت لذلك الغرض في الموازنات المالية الاتحادية السنوية .

ولعل خير مؤشر على ذلك الفشل هو تردي البنية التحتية وتخلفها وعدم قدرتها على تقديم الخدمات الاساسية الكافية والجيدة للمواطنين ، فضلا عن تصاعد عدم رضا المواطنين عن اداء تلك المؤسسات الخدمية العامة ، إذ وصل الى حد التظاهر السلمي في جميع محافظات العراق ، لاسيما التظاهرات التي اندلعت منذ شهر آب ٢٠١٥ في المحافظات الوسطى والجنوبية ، مطالبة بالإصلاح الشامل والقضاء على حالات الفساد المالي والإداري والسياسي .

– أهمية الموضوع :

تتجلى أهمية هذا البحث في ان العراق حاليا هو بأمس الحاجة الى تطبيق أسلوب تفويض السلطة أو الاختصاصات على وفق أحكام الدستور والقانون الخاص بالتفويض المزمع إقراره من مجلس النواب في الربع الأخير من عام ٢٠١٥ .

وتجد تلك الحاجة الملحة تبريراتها في استشراء مختلف حالات الفساد في مؤسسات الدولة الاتحادية التي فشلت في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين ، وجعلت أداء النظام الاداري في العراق بطيئا وروتينيا وبيروقراطيا ومتخلفا.

– فرضية البحث :

يفترض هذا البحث ان تفويض السلطة أو الاختصاصات محكوم قانونا بوجود نص تشريعي يجيزه ، وان يكون التفويض جزئيا ومؤقتا . ولايجوز التفويض للمسؤولية ، ولا تفويض للاختصاصات المفوضة . وان المشرع العراقي رغم تأخره في تنظيم عملية تفويض السلطة أو الاختصاصات ، يسعى حثيثا الى اصدار قانون لتفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات بهدف تعزيز قدرة الدولة في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين .

– مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في انه على الرغم من أهمية تطبيق أسلوب تفويض السلطة أو الاختصاصات من الحكومة الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، إلاّ إن الواقع الفعلي يشير الى ان هنالك بعض الجهات الاتحادية وبعض الجهات المحلية في المحافظات نفسها تحاول إعاقة عملية نقل الاختصاصات اليها ، إضافة الى انتشار حالات الفساد المالي والإداري والسياسي في المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، الأمر الذي سوف يقلل من فرص نجاحها في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين .

لذا جاء هذا البحث ليجيب على الاسئلة الخاصة بماهية تفويض السلطة وتنظيمه القانوني في العراق ؟ لاسيما تفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم .

–مناهج البحث :

بغية التوصل الى النتائج المتوخاة من هذا البحث ، تم اعتماد المنهج الاستقرائي الذي يساعد في تحقيق استعراض موضوع تفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في إقليم ووضع الفروض والتحقق من صدقها ، واجراء عمليات الوصف والتحليل . وكذلك تم اعتماد المنهج الاستنباطي الذي يساعد في تحليل الواقع التشريعي والفعلي الذي تشهده عملية نقل الاختصاصات او تفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات او بالعكس وتقييمها .

– تقسيم البحث:

على اساس ماتقدم ، سيتم تقسيم هذا البحث الى هذه المقدمة ومبحثين تناول المبحث الاول ماهية تفويض السلطة ، فيما تناول المبحث الثاني التنظيم القانوني لتفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات ، وخاتمة تضمنت اهم النتائج والمقترحات .

المبحث الاول: ماهية تفويض السلطة

ان التفويض نظام فرضه التطور الذي أدى الى ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي تحقيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام ، فهو استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص ، لذا ظهر التفويض كإجراء يمكن الالتجاء اليه لمواجهة حالة غياب الاصيل المتوقعة اذا ما تعذر اعمال فكرتي الحلول والانابة ، فهو اجراء استثنائي في مباشرة الاختصاص ، وهو وسيلة قانونية للتخفيف من حدة تركيز الوظيفة الإدارية اقتضتها الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة [١].

ان تفويض السلطة أو الاختصاصات بصورة عامة هو نقل بعض الأعمال والمهام الإدارية والحكومية قانونا الى جهات أخرى سواء أكانت أشخاص أو مؤسسات أو مجالس نيابية بهدف إنجازها بصورة مهنية وعلى أكمل وجه ، من دون الرجوع الى الجهة المُفَوضّة مع بقاء المسؤولية والرقابة والتوجيه ، والتفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة الأصلية .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين تناول المطلب الأول مفهوم تفويض السلطة وتميزه عن المفاهيم القريبة منه ، بينما تناول المطلب الثاني مراحل عملية تفويض السلطات وأهمية ، وكما يأتي :

المطلب الأول: مفهوم تفويض السلطة وتميزه عن المفاهيم القريبة

يعد تفويض السلطة أو الاختصاصات بموجب القانون من أفضل وسائل عدم التركيز الإداري ، فهو وسيلة قانونية مهمة لتنفيذ الوظائف بصورة أفضل في التنظيم الإداري .

لقد تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين تناول الفرع الأول مفهوم تفويض السلطة وتعريفه ، بينما تناول الفرع الثاني تمييز مفهوم تفويض السلطات عن المفاهيم القريبة ، وكما يأتي :

الفرع الأول: مفهوم تفويض السلطة وتعريفها

التَفْوِيض لغةً يعني : تَوْكِيل (Accreditation) ، والتفويض بالقيام بعمل (Empowerment to act) ، تفويض الاختصاصات أو الصلاحيات (Delegation of powers) ، تفويض السلطة (Delegation of Authority) [٢].

اما بالنسبة الى التعاريف المقدمة الى تفويض السلطة أو الاختصاصات فيمكن ايراد أهمها ، بما يأتي :

-عرف معجم القانون مصطلح التفويض على انه : (يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصه الى فرد آخر ، وفقا لما يحدده القانون) [٣]. وعرف الصلاحية أو الاختصاص على انه : (ولاية إبرام عمل معين وفقاً لقواعد معينة من حيث الموضوع والاشخاص والمكان والزمان) [٤].

-عرف معجم المصطلحات الفقهية والقانونية تفويض السلطة على انه : (لجوء السلطة العليا الى نقل جزء من سلطتها او صلاحيتها الى أحد المرؤوسين ، وذلك من

أجل التصرف في بعض الأمور او المسائل الإدارية المحددة في قرار التفويض والمستند الى نص قانوني) [٥].

-تعريف د.سليمان محمد الطماوي تفويض السلطة على انه : (إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً أو بعضاً من اختصاصاته ، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل ، الى فرد آخر أو سلطة أخرى) [٦].

-تعريف د.محمد رفعت عبد الوهاب لتفويض الاختصاص على انه : (يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته المستمدة من القانون الى أحد مرؤوسيه) [٧].

-تعريف د.فوزت فرحات لتفويض الاختصاص على انه : (قيام الرئيس الاداري بنقل جزء من اختصاصه بمسألة أو بمسائل ادارية معينة الى أحد مرؤوسيه التابعين له بشرط ان يلحظ القانون مثل هذا التفويض) [٨].

-تعريف د.عبد الغني بسيوني عبد الله لتفويض السلطة على انه : (قيام الرئيس الإداري بنقل جانبا من اختصاصاته الى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع اليه ، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا) [٩].

-تعريف د. يوسف سعد الله الخوري لتفويض الاختصاص على انه : (تخلي الرئيس عن بعض صلاحياته لصالح مرؤوس يشغل مركزا معينا ، بصورة مجردة وبصرف النظر عن الرئيس الذي يجرده التفويض من كامل صلاحياته في المواضيع الواردة فيه طالما بقي هذا التفويض قائما)[١٠].

-تعريف د.خالد خليل الظاهر لتفويض السلطة على انه : (يعهد العضو الاداري ببعض اختصاصاته الى عضو اداري اخر ليمارسها دون الرجوع اليه ، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة) [١١].

-تعريف د.علي خطار شطناوي لتفويض السلطة على انه : (إجراء يقوم بمقتضاه صاحب الاختصاص الأصيل بتكليف موظف آخر أو جهة إدارية أخرى صلاحية ممارسة بعضا من صلاحياته ولكن تحت اشرافه ورقابته ، لأن مسؤولية صاحب الاختصاص الأصيل قائمة رغم وجود التفويض) [١٢].

ويتضح من مجمل التعريفات المقدمة اعلاه ، انها قد أكدت على المبادئ اللازمة التي يقوم عليها التفويض لاسيما في قانونيته واستناده الى الدستور والقانون والأنظمة واللوائح والتعليمات النافذة ، وفي جزئيته لتحدده في بعض الاختصاصات ، وفي أن يكون صريحاً لا ضمنياً ، وفي أن تكون الاختصاصات المفوضة محددة بدقة ووضوح ، وصدور التفويض للمفوض اليه بصفته الوظيفة لا الشخصية، وان هنالك رقابة من قبل الرئيس لأعمال المرؤوس المفوض لأنه المسؤول الأول عن تلك الاختصاصات ، وان تكون السلطة المفوضة كافية لتنفيذ الاختصاصات ذي الصلة إذ يتوقف نجاح التفويض على حجم السلطة الممنوحة للرؤساء ودقة تنفيذ المرؤوسين للاختصاصات التي تم تفويضها اليهم .

ويمكن تعريف تفويض السلطة على انه : عملية نقل قانونية لاختصاصات تخص عمل جهات حكومية وإدارية الى أخرى ، ومنحها الصلاحيات الكافية لإنجازها بنجاح تحت رقابة ومسائلة الجهة المُفوِّضة .

الفرع الثاني: تمييز مفهوم تفويض السلطات عن المفاهيم القريبة

يختلف تفويض السلطة أو الاختصاص عن مفاهيم قريبة منه لاسيما تفويض التوقيع ، والحلول في الاختصاص ، والانابة في الاختصاص .

في هذا الفرع سوف نركز على تمايز مفهوم تفويض السلطة مع كل من تفويض التوقيع ، والحلول ، والانابة في الاختصاص ، وكما يأتي :

أولاً- تفويض السلطة وتفويض التوقيع :

يؤدي تفويض السلطة الى نقل الاختصاص من صاحبه الأصيل الى جهة أخرى ، ولايحق لصاحب السلطة الأصيل ممارسة الاختصاص المنقول منه اثناء مدة التفويض ، بينما لايحرم من فوض بالتوقيع من ممارسة اختصاصه رغم التفويض . ويوجه تفويض السلطة الى الموظف بصفته لابشخصه ، وترتبط مرتبة القرارات الصادرة بناء على التفويض بدرجة المفوض اليه ، في حين ان تفويض التوقيع يراعى فيه الاعتبار الشخصي بحيث ينتهي إذا تغير احد طرفيه ، وتأخذ قراراته مرتبة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الأصيل [١٣].

ثانياً- تفويض السلطة والحلول فيها :

يتمثل الحلول في الاختصاص العام بقيام موظف معين بممارسة اختصاص محدد بدلا من صاحب الاختصاص لأسباب وظروف يحددها القانون . ويتحقق الحلول عند غياب صاحب الاختصاص الاصيل لفترة زمنية معينة ، فيحل محله شخص يتم تحديده مسبقا بحكم نص صريح في القانون [١٤].

يتركز أوجه الاختلاف بين تفويض السلطة والحلول في الاختصاص فيما يأتي [١٥]:

١-التفويض عمل ارادي يقوم به المفوض الحاضر ، اما الحلول في الاختصاص فيتم بحكم القانون لغياب الاصيل في الاختصاص .

٢-التفويض ينصب على بعض اختصاصات المفوض التي يستطيع الغائها أو سحبها في الوقت الذي يراه مناسبا ، اما الحلول في الاختصاص فيقع عليها جميعا .

٣-ترتبط مرتبة القرارات الصادرة في تفويض السلطة بدرجة المفوض اليه ، اما في الحلول في الاختصاص فتكون للقرارات الصادرة نفس مرتبة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الاصيل .

٤-في التفويض تكون الجهة المفوِّضَة مسؤولة عن اخطاء المفوض اليه بحكم الرقابة الرئاسية للمفوض على المفوض عليه ، أما في الحلول فان صاحب الاختصاص الاصيل الغائب ليس مسؤولا عن أخطاء الذي حلَّ محله [١٦].

ثالثاً- تفويض السلطة والانابة في الاختصاص :

يختلف التفويض اختلافا جذريا عن كل من الانابة والوكالة ، فالإنابة هي الحالة التي ينوب فيها تلقائيا مرجع او موظف حدده القانون صراحة عن المرجع او الموظف الاصيل ، في ممارسة صلاحيات هذا الاخير وذلك في حالة غيابه او وجود اي عائق او مانع دون قيامه بمهامه [١٧].

ويقصد بالإنابة في الاختصاص هي : (ان يعهد الرئيس الاداري الى أحد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس أخر غائب لايوجد من يحل محله بحكم القانون) [١٨].

يتركز أوجه الاختلاف بين تفويض السلطة والانابة في الاختصاص ، فيما يأتي [١٩]:

١-التفويض يكون دائما في بعض الاختصاصات فقط ، بينما تكون الانابة في جميع الاختصاصات مثل الحلول .

٢-في التفويض يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه ، اما في الانابة فانه ينيب باختصاصات أحد مرؤوسيه الى مرؤوس آخر .

المطلب الثاني: مراحل عملية تفويض السلطات وأهمية

لاشك في ان تفويض السلطة أو الاختصاصات بموجب القانون لابد وان يمر بمراحل محددة قبل واثناء وبعد اجراء عملية التفويض .

كما تتمتع عملية تفويض بأهمية في اصلاح التنظيم الإداري ومنحه الفاعلية والسرعة والاقتصاد في الوقت والجهد مما يصب في خدمة المصلحة العامة .

لقد تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين تناول الفرع الأول مراحل عملية تفويض السلطة ، بينما تناول الفرع الثاني أهمية تفويض السلطة ومزاياه ، وكما يأتي :

الفرع الأول: مراحل عملية تفويض السلطة

ان تفويض السلطات أو الاختصاصات تعد عملية تنظيمية يتم بموجبها نقل اختصاصات وأعمال من جهة إلى أخرى ضمن إطار النظام السياسي نفسه وفي جانبي عمله الإداري والحكومي . وعلى أساس ذلك لابد وأن تمر تلك العملية بمراحل تتضمن إجراءات منظمة تصب في خدمة تحقيق هدف تفويض السلطات أو الاختصاصات ، وهي : مرحلة تحديد المسؤولية أو السلطات أو الاختصاصات المراد تفويضها ، ومرحلة تفويضها ، ثم مرحلة الرقابة والمسائلة .

لذا يمكن تقسيم مراحل عملية تفويض السلطات أو الاختصاصات الى ثلاثة مراحل ، وكما يأتي :

أولا-مرحلة تحديد المسؤولية أو السلطات أو الاختصاصات المراد تفويضها :

لابد من تحديد الاختصاصات التي يراد تفويضها مع مبررات القيام بهذا العملية بين الأطراف المعنية لكون ذلك خطوة أساسية لا غنى عنها ، وذلك لأن معيار التفويض يتحدد بدقة وفاعلية انجاز تلك المهام أو الواجبات بأقل جهد ووقت وتكلفة .

ان التفويض يجب ان يكون جزئيا فلايجوز تفويض جميع الاختصاصات لان في مثل هذه الحالة يعد تنصلا من مزاولة كل الاعمال الموكلة للجهة الادارية او الحكومية ، ولايتصور ان يسمح نص تشريعي بذلك [٢٠] ، لمخالفته للمبادئ العامة للقانون ، وفي ذلك

جاء حكم محكمة القضاء الإداري المصرية : (ان القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية والقوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها ، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها ، إلاّ أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص ، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمداً مباشرة من القانون) [٢١] .

ولايجوز التفويض في المسؤولية ، لان الجهة المفوّضَة تبقى مسؤولة عن الاختصاصات التي فوضتها مع المفوض اليه ممارستها ، سواء أكانت اختصاصات أصلية مستمدة من القانون مباشرة او كانت اختصاصات مستمدة من قرارات التفويض[٢٢] .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بحكمها (أن الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون ، كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض ، كما لا يجوز لمن فوض إليه الاختصاص أن يفوض غيره في القيام به – التفويض في التفويض- ، ذلك أن المفوض إليه يجب أن يمارس الاختصاص المفوض إليه بنفسه) [٢٣] .

كما ان التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الجهة المفوّضَة التي تستطيع اصدار قرار جديد بإلغاء التفويض وعودة الاختصاصات المفوضة اليه [٢٤].

ثانياً-مرحلة التفويض :

في هذه المرحلة التي يتم فيها تفويض السلطات أو الاختصاصات لابد من تمكين الجهة التي تم تفويضها من أجل القيام بواجباتها الجديدة على أكمل وجه ، ولاسيما تمكينها ماديا ومعنويا ، ويأتي في مقدمة ذلك رفدها بالأموال اللازمة والسلطة المناسبة مع إبقاء التوجيه والرقابة عليها .

ويجب ان يكون التفويض بنص قانوني محدد ، وحكمة ذلك ان الاختصاص في القانون العام ليس حقا شخصيا يجوز التنازل عنه ، وانما هو واجب والتزام على صاحبه بممارسته بنفسه ، ومن ثم لايجوز التفويض في الاختصاص او التنازل عنه الاّ اذا أجاز القانون ذلك [٢٥].

وتؤكد قاعدة (لاتفويض الاّ بنص صريح من المشرع) على ان التفويض له طابع استثنائي ، فلا يجوز لأية سلطة ادارية ان تتنازل او تفوض بعض اختصاصاتها الى جهة اخرى إلاّ في الحالات التي يقررها القانون [٢٦].

كما تتجلى اهمية احترام قاعدة (لاتفويض في التفويض) ، إذ يتوجب على من تم التفويض اليه ممارسة بعض الاختصاصات ان يمارسها بنفسه ، ولايجوز له قانونا أن يعيد التفويض في هذه الاختصاصات ، فالتفويض غير مسموح به قانونا الا في اختصاص أصيل يستمده صاحبه من القانون مباشرة [٢٧].

وفي حالة تفويض السلطات أو الاختصاصات ليس للجهة المفوَّضَة ان تمارس تلك السلطات أو الاختصاصات التي فوضتها اثناء فترة التفويض ، فاذا أراد غير ذلك عليه اولا ان يلغي قرار التفويض ويحيط المفوض اليه علما بذلك ثم يمارس هذه السلطات أو الاختصاصات باعتباره صاحبها الاصيل [٢٨].

ثالثاً-مرحلة الرقابة والمسائلة :

وهذه المرحلة من المراحل المهمة في عملية تفويض السلطات أو الاختصاصات ، إذ يتم توجيه ومراقبة ومسائلة الجهة التي تم تفويضها بشأن مدى كفاءة وفاعلية أدائها في استخدمها للسلطة وانجازها للواجبات والمهام التي القيت على عاتقها بموجب عملية التفويض الناجمة أصلا عن اتفاق بين الطرفين .

ان الجهة المفوِّضَة تبقى مسؤولة أمام الغير عن الاعمال التي فوضتها بالاضافة الى مسؤولية الجهة المفوض اليها عنها ، لان الرئيس الاداري المفوض مازالت له السلطة الرئاسية التي تجيز الغاء قرارات المفوض اليه او سحبها او تعديلها ، ومن ثم فهو ملتزم بالاشراف والرقابة على اسلوب المفوض اليه في العمل [٢٩].

الفرع الثاني: أهمية تفويض السلطة ومزاياه

تتمتع عملية تفويض السلطة بأهمية كبيرة في مجال التخفيف من حدة التركيز الاداري ، وكذلك في اجراء عمليات الاصلاح الاداري ، فضلا عن مزاياه المتعددة .

أولاً – التخفيف من حدة التركيز الاداري :

أن الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يقتصر تطبيقه في المركزية الإدارية وإنما يطبق كذلك داخل اللامركزية الإدارية ، فكما يتخلى الوزير عن بعض سلطاته لنائبه أو وكيل الوزارة أو المدير العام في ديوان الوزارة بالعاصمة (عدم التركيز الداخلي) ، أو لمديري الإدارات التابعة لوزارته في الأقاليم (عدم التركيز الخارجي) ، فإن المحافظ الذي يتمتع بالصفتين المركزية واللامركزية يستطيع أن يتخلى عن جزء من اختصاصاته لسكرتير عام الوزارة أو نوابه أو المدير المالي ، وكذلك الحال بالنسبة لرؤساء الوحدات الإدارية الآخرين ، وهكذا فإنه طبقاً لعدم التركيز الإداري ينتقل جانب من اختصاصات الرئيس الأعلى وسلطاته في التنظيم الإداري : وزارة أم محافظة أم هيئة إلى النائب أو الوكيل أو مديري الإدارات المختلفة للقضاء على التركيز الشديد في السلطة وليتمكن الرئيس الإداري من التفرغ لمهامه في الإشراف والتوجيه الضروري في العمل الإداري ، لذا يتضح أن السلطات تنتقل داخل الشخص المعنوي ذاته من الرئيس الإداري الأعلى في سلم التدرج الوظيفي إلى من يليه في التسلسل حيث يضطلع ممثلوا الشخص المعنوي ذاته بنشاطه الإداري ، وهذا يعني أن عملية توزيع السلطة تجري بين أعضاء هيئة إدارية واحدة داخل ذات الشخص المعنوي الواحد [٣٠].

يتحقق عدم التركيز الإداري عن طريقين [٣١]:

الاول-توزيع الاختصاصات قانونا بين أعضاء السلطة الادارية بحيث يكون لبعضهم سلطة اتخاذ القرار دون الرجوع الى الرئيس الأعلى .

الثاني- تفويض السلطات ، عندما يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته لأحد أعضاء السلطة الادارية التي يرأسها .

وتتمثل ممارسة السلطة في ظل تطبيق نظام عدم التركيز الإداري عن طريقين هما [٣٢]:

١-إعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات بوصفه حلاً يتلاءم مع اتساع نشاط الدولة ، وذلك بأن يمنح المشرع أكثر من شخص أو أكثر من جهة اختصاص سلطة اتخاذ القرارات الإدارية ، وينبغي العودة إلى النصوص القانونية لتحديد وبيان مراكز اتخاذ القرارات الإدارية النهائية دون الحاجة إلى الرجوع إلى الحكومة المركزية ، وبذلك يتضح أن هذا الأسلوب يستمد من النصوص القانونية أو المبادئ العامة للقانون ، أي يكون القانون هو أساس عدم التركيز الإداري .

٢-التفويض في الاختصاص على أن تبقى مسؤولية صاحب الاختصاص عن تلك الاختصاصات المفوضة ، ويتم اعتماد هذا الأسلوب بوصفه حلاً يخدم التوسع في مجال عمل السلطة العامة .

ثانياً- تحقيق الاصلاح الإداري :

يقوم التفويض الإداري بتخفيف العبء عن كاهل الرئيس الإداري من اجل تفرغه للمهام الرئيسية والعمل على تحقيق السرعة والمرونة في مباشرة الأعمال الإدارية بصورة جيدة [٣٣].

ويهيئ التفويض في الاختصاص الفرصة المناسبة للوزارات المختلفة للقيام بمهامها الأساسية المتعلقة بالبحث والتطوير في مجال عملها وتحقيق مساهمة فاعلة في عمليات التنمية الشاملة ، وتحقيقي الإشراف والرقابة والتوجيه ، ورسم السياسات العامة ، ومتابعة تنفيذ أهدافها وواجباتها المحددة في القانون .

ثالثاً- مزايا تفويض السلطة :

ان لتفويض السلطة مزاياه التي يمكن اجمالها بما يأتي[٣٤] :

١-يخفف التفويض العبء عن الرؤساء محققا بذلك عدم التركيز الاداري ويؤدي الى فاعلية الادارة في تحقيق اهدافها .

٢-يحقق التفويض السرعة في اصدار القرارات والاقتصاد في الوقت والجهد ، والفعالية والمرونة في أداء الاعمال مما يسهل على المواطنين قضاء مصالحهم .

٣-يتضمن التفويض تدريبا للمرؤوسين او المُفوَّضين فينمي فيهم القدرة على القيادة وزيادة الثقة في قدراتهم وينمي فيهم عنصر الابتكار والتطوير.

٤-يعمل على توافر اكبر قدر ممكن من المشاركة الجماعية في عملية صنع القرارات والاداء الوظيفي ويعمل على تحديد المسؤولية .

٥-يوسع ويزيد من مراجع التظلم فيكون في حالة التفويض تظلم رئاسي وتظلم ولائي على سبيل المثال لا الحصر .

٦-يساهم تطبيق التفويض الإداري السليم في تعزيز بناء الإدارة الديمقراطية التي صارت من أعمدة النظم الإدارية الحديثة لاسيما مع ممارسة الهيئات المحلية لبعض اختصاصات الهيئات المركزية .

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لتفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم

يتوجب أن يستند التفويض الى أساس قانوني يجيزه ويأذن به صراحة حتى يتمكن صاحب الاختصاص من القيام بعملية التفويض [٣٥].

وهذا الإساس القانوني قد يكون دستوريا أو قانونا عاديا بالنسبة الى تفويض السلطات ، ونفس الأمر ينسحب على استناد التفويض على الأنظمة أو اللوائح و التعليمات .

وفي العراق منحت المادة (١٢٣) من دستور عام ٢٠٠٥ كل من الحكومة الاتحادية والمحافظات الحق في تفويض بعض السلطات بينهما بالاتفاق . ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليؤسس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات كان من واجباتها النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس . وتم تطوير ذلك التنظيم في قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ . وكخطوة رافدة ومكملة لاستكمال الاطار القانوني لعملية التفويض جاء مقترح قانون تفويض السلطات الذي تمت قراءته في مجلس النواب (٢٠١٥).

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين تناول المطلب الأول الاساس الدستوري لتفويض السلطات ، بينما تناول المطلب الثاني الاساس القانوني لتفويض السلطات ، وكما يأتي :

المطلب الأول: الاساس الدستوري لتفويض السلطات

يعد الدستور المصدر الاساسي لجميع القوانين وهو الذي ينشئ ويحدد الاختصاصات للهيئات العامة ويضع القواعد العامة لنشاط كل منها . لذا فالدستور هو المصدر الاول للقواعد التي تحكم توزيع الاختصاصات أو السلطات بين الهيئات العامة [٣٦].

لابد ان يكون تفويض السلطات أو الاختصاصات في نصوص الدستور ، أو بقانون غير مخالف له ، ولايجوز اجراء ذلك التفويض من دون وجود أساس دستوري او قانوني له ، إذ سيفقد مشروعيته .

إن دستور الدولة هو الذي يوزع وظائف الدولة المختلفة بين هيئات سلطتها العامة والهيئات المستقلة التي يقرر انشائها لممارسة تلك الوظائف ، ومن ثم لايجوز لها ان تقوم بتفويض بعض اختصاصاتها الدستورية إلاّ بنص دستوري .

ولابد من القول ان الجهة صاحبة الاختصاصات تكون ملزمة بممارستها بذاتها ، باستثناء تلك الحالات التي يجيز فيها القانون تفويض بعض تلك الاختصاصات الى جهات محددة ، إذ ان الاختصاص يُعدُّ : (وظيفة يعهد بها القانون الى الجهة التي يراها أهلاً لتوليها ، فلا يجوز له أن يفوض غيره في القيام بها الاّ إذا أجاز له القانون ذلك . وقد يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام التفويض بصفة عامة او في أحد مجالات الإدارة) [٣٧].

أن النص القانوني الذي يجيز التفويض يجب أن يكون من نفس مرتبة النصوص التي تقرر لصاحب الاختصاص للأصيل أو أعلى درجة منه ، ومن ثم فإن الاختصاص المقرر بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بنص يرد في قانون أو في أداة أعلى منه كالدستور ، وعليه لا يجوز التفويض في هذا الاختصاص بلائحة مثلاً ، واتفاقاً مع ما تقدم يجوز التفويض في الاختصاص المقرر بقانون استناداً إلى قرار جمهوري متى تحول هذا القرار إلى قانون ، وذلك في الحالات التي يحددها دستور الدولة [٣٨].

وان القيمة القانونية للتصرفات او للأعمال الذي يقوم به المفوض اليه الاختصاصات تعد معادلة للقيمة القانونية للأعمال والتصرفات التي يقوم بها صاحب الاختصاص الاصلي لأنها تكون باسمه ولحسابه [٣٩].

لقد منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الكثير من الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم [٤٠]، وكما يأتي :

١- إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ، ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بصورة مشتركة مع المحافظات المنتجة [٤١].

٢- إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات[٤٢].

٣- إدارة الجمارك ، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها ، ورسم السياسة البيئية ، ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ، ورسم السياسة الصحية العامة ، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ، ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها [٤٣].

ومنح الدستور الاختصاصات المتبقية للمحافظات ، وأعطى لقانونها الأولوية عند الخلاف فيما يخص الصلاحيات الأخرى المشتركة بينهما [٤٤].

كما منح الدستور المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . واعتبر المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس [٤٥].

ثم أجاز الدستور تفويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات بصورة إرادية طوعية وليس اجبارية إذ اشترط موافقتهما على التفويض ، واحال تنظيم ذلك الى القانون [٤٦].

ان تنظيم تفويض بعض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم او بالعكس لابد وان يكون في مجالات محددة ، إذ لايمكن للجهات المعنية ان تقوم بتفويض كافة اختصاصاتها الى تلك المحافظات ، لأن (ذلك يعد بمثابة تنازل عن الوظيفة وهو غير جائز قانوناً) [٤٧] .

وعلى الرغم من إن التوجّه العام للنظام الإداري في العراق دستورياً وسياسياً هو باتجاه تعزيز اللامركزية الإدارية الإقليمية ، إلا إن هنالك الكثير من العقبات الإدارية و السياسية التي تواجهها في مجال التطبيق العملي ، مما جعل حداثة التجربة العراقية لا تبين إمكانية اختبار الفرضيات التقليدية الداعمة للامركزية المتمثلة في تقديم خدمات أفضل للمواطنين ، وتعزيز المشاركة ، وبناء الديمقراطية ، وتعزيز التنمية المحلية ، وتحسين مستويات الكفاءة والجودة والشفافية. فالعمليات الرامية إلى نقل المزيد من السلطات إلى مؤسسات الحكم المحلي المنتخبة منذ عام ٢٠٠٥ ، وتزويدها بسلطات أوسع وبمصادر مالية كافية ، لم تسفر عن تمكينها من تقديم خدمات أكثر وأفضل للمواطنين ، او انتهاج سياسات أكثر ملائمة للواقع المحلي، وأكثر تجاوبا مع الاحتياجات المحلية [٤٨].

وهكذا يتضح إن التنظيم الدستوري قد نظّم توزيع الاختصاصات المشتركة والمنفردة والمتبقية بين مستويات الحكم في الدولة ، واكتفى بإيراد خطوط عامة فيما يخص تفويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات وأحال تنظيم تفصيلات ذلك الى قانون خاص يصدره مجلس النواب بهذا الخصوص لاسيما وانه لم يتناول شروط التفويض واجراءاته ومدته وحالات انتهائه .

المطلب الثاني: الاساس القانوني لتفويض السلطات

تصدر القوانين لوضع ضوابط مختلفة بشأن توزيع أعمال الهيئات والاشخاص القانونية المختلفة التي تتفرع عنها ، والقانون هو المصدر الذي تستمد منه الادارة سلطاتها فهو الذي يبين اختصاصاتها ويحدد مسؤولياتها . وعلى هذا فالقانون هو الاساس الذي تستمد منه الادارة المشروعية في نشاطاتها [٤٩]. ومن الجدير بالذكر ان الانظمة أو اللوائح والتعليمات التي تضعها الادارة لنفسها كمصدر يكمل لقواعد الاختصاص ومحدد للضوابط داخل كل هيئة[٥٠] .

لقد تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين تناول الفرع الأول قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، بينما تناول الفرع الثاني مقترح قانون تفويض السلطات (٢٠١٥) ، وكما يأتي :

الفرع الاول: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

قام مجلس النواب بتشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لغرض تنظيم تلك الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإداراتها بما ينسجم مع شكل الدولة الاتحادي واللامركزية الادارية الاقليمية [٥١].

لقد تم منح المحافظ بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل العديد من الصلاحيات منها ذات علاقة بتفويض السلطة وهي :

١- تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة [٥٢].

٢-اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة بهم ويخول صلاحية الوزير المختص [٥٣].

وبهدف تمكين المحافظات من تقديم خدمات افضل الى المواطنين عن طريق توسيع صلاحياتها وزيادة مواردها المالية ومحاولة معالجة الثغرات التطبيقية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ تم تعديله للمرة الثانية ، ولعل من المواد التي عدلت جوهريا كانت المادة (٤٥) من القانون .

لقد نظمت المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل تأسيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ، على أن تجتمع كل شهرين مرة واحدة على الأقل او كلما دعت الحاجة على وفق نظاماً داخلياً تضع الهيئة نفسها لتنظيم تلك الاجتماعات ومتابعة اعمالها . كما تم تكليف هذه الهيئة بالكثير من الاختصاصات التي لها علاقة وثيقة بموضوع تفويض السلطات [٥٤].

١-تشكيل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات :

أ- رئيس مجلس الوزراء : رئيسا .

ب- وزراء (البلديات والأشغال العامة ، والإعمار والأسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية، والتربية ، والصحة ، التخطيط ، الزراعة ، المالية ، والرياضة والشباب) : أعضاء .

ج- وزير الدولة لشؤون المحافظات : عضواً.

د-المحافظين : أعضاء .

ه-رؤساء مجالس المحافظات : أعضاء .

٢-مهام الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات :

أ-القيام بنقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والأشغال العامة ، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية، الصحة، الزراعة، المالية ، الرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة.

ب-التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإداراتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها .

ج-وضع آليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها بالمواد (١١٢ و١١٣و١١٤) من الدستور.

د-النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق أحكام المادة (١٢٣) من الدستور.

إضافة لما تقدم ، فقد أوجبت أحكام المادة (٤٥) على كل محافظة في أن تقوم بتأسيس هيئة تنسيقية تكون برئاسة المحافظ وعضوية كل من رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء مجالس الأقضية والنواحي التابعة للمحافظة . وتقوم هذه الهيئة تنسيقية بمهام معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الإدارية في المحافظة . وتفويض الصلاحيات الى رؤساء تلك الوحدات .

وكان من المفترض أن تنجز الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات أعمالها خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ قانون التعديل الثاني للقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٥ .

وبالنظر لعدم نجاح الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في انجاز مهامها ضمن المدة القانونية المحددة بسنتين ، وعدم تشريع قانون خاص بتفويض السلطات من قبل مجلس النواب منذ نفاذ الدستور عام ٢٠٠٦ وحتى أيلول ٢٠١٥ ، لذا تعد الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والأشغال العامة ، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية، الصحة، الزراعة، المالية ، الرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة منقولة قانونا الى المحافظات حسب أحكام المادة (٤٥) ذاتها ، وماتبقى هو العمل من قبل الجهات المعنية والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات على تحقيق نقلها فعليا .

ومن الجدير بالذكر إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد نص في المادة(٣٥) منه على أن : (للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة إليه) .

ولاشك في ان هذا النص قد حظر على المحافظ في أن يقوم بتفويض السلطات التي يتم نقلها اليه من قبل الحكومة الاتحادية ، استنادا الى مبدأ الاختصاصات المفوضة لاتفوض .

الفرع الثاني:مقترح قانون تفويض السلطات (٢٠١٥)

يعد مقترح قانون تفويض السلطات امتداداً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، لاسيما فيما يخص موضوع توسيع صلاحيات المحافظات وتعزيز أسس وتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية [٥٥].

استند مقترح قانون تفويض السلطات على نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي أجازت تفويض بعض السلطات المتبادل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات باتفاق الجانبين.

لقد تم تحديد الهدف من مقترح قانون تفويض السلطات الى تنظيم تفويض بعض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ، او بالعكس بموافقة الطرفين لتحقيق أفضل الخدمات للمواطنين[٥٦].

ويمنح مقترح قانون تفويض السلطات للمحافظ بعد الرجوع الى مجلس المحافظة صلاحية الطلب من الحكومة الاتحادية تفويض بعض سلطاتها الإدارية والمالية والتنظيمية اللازمة لإدارة شؤون المحافظة أو بالعكس .

وقد حدد مقترح قانون تفويض السلطات الاجراءات اللازمة ، وكما يأتي [٥٧]:

١-يُقَدَم الطلب بتوقيع المحافظ أو الوزير المختص الى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ، يتضمن بياناً لما يأتي :

أ-السلطة المطلوب تفويضها .

ب-مبررات تفويض تلك السلطة .

ج-مدة تفويض تلك السلطة.

د-حدود تفويض تلك السلطة مكانياً.

ه-تحديد الوزارة او المحافظة المعنية به .

و-تحديد الاعتمادات والتخصيصات المتعلقة بالسلطة المُفَوَضَة.

٢-تتولى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات عرض الطلبات على الوزارات والجهات ذات العلاقة لأجل تفويض السلطة المطلوبة بأوامر وزارية تنظم لهذا الغرض وتبليغ الجهات المعنية.

٣-يجوز للمحافظ إذا وجد عدم قدرة المحافظة على أداء مهام معينة ان يعرض الأمر على الوزارة او الوزارات المعنية لإنجاز تلك المهام وبعد موافقتها يصدر أمر التفويض بأمر من المحافظة.

ويتضح من تلك الاجراءات انها سهلة وبسيطة ومستوفيه للمعايير اللازمة لتفويض السلطات السليم لاسيما وقد ركزت على تحديد السلطة المطلوب تفويضها ومدتها مع الاعتمادات والتخصيصات المالية المتعلقة بالسلطة المُفَوَضَة .

وقد وضع مقترح قانون تفويض السلطات الضوابط الأتية [٥٨]:

١-أن يكون التفويض نافذاً في الزمان والمكان المحددين بأمر التفويض.

٢-أن يكون التفويض في الصلاحيات الإدارية والمالية والتنظيمية.

٣-على الجهة المفّوضة القيام بما فوضت به ولا يجوز لها تفويض جهة أخرى بما فوضت به.

٤-ليس للمفوض ممارسة ما فوض من سلطات طيلة مدة التفويض.

٥-لا يُعفى التفويض المفوض من مسؤوليته في مراقبة حسن تنفيذ المفوض للسلطة.

٦-للمُفوِضْ ان يصدر التعليمات الضرورية لحسن استعمال السلطة التي فوضها وعلى المُفَوَضْ الالتزام بها.

ويتضح من تلك الضوابط انها تبنت مبادئ التفويض كافة لاسيما : مبدأ لاتفويض الا بنص قانوني ، ومبدأ نسبية او جزئية التفويض ، ومبدأ المفوض لايفوض ، ومبدأ الرقابة والمسؤولية .

كما حدد مقترح قانون تفويض السلطات حالات انتهاء التفويض بما يأتي [٥٩]:

١-انتهاء المدة المحددة بأمر التفويض.

٢-إنتهاء الغرض الذي تم التفويض لأجله.

٣-صدور أمر من الجهة المفوضة بإنهاء التفويض.

وهذه هي الحالات القانونية والطبيعية لانتهاء او انهاء التفويض من قبل الاطراف ذات العلاقة ، فقد ينتهي التفويض بانتهاء المدة او بإكمال تنفيذ الاختصاص او المهام من جهة ، او ينتهي التفويض قسرا بصدور أمر بذلك لعدم قناعة السلطة الاتحادية بأداء سلطة المحافظة أو بطلب المحافظ من السلطة الاتحادية المتضمن عدم قدرة المحافظة في تنفيذ مافوّض اليها من اختصاصات في مجال معين .

وأوجب مقترح قانون تفويض السلطات على الوزراء ، ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ، ورؤساء الوحدات الإدارية تنفيذ هذا القانون بعد تشريعه[٦٠] ، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية [٦١].

ويرى البعض انه لكي تكون عملية تفويض السلطات او الاختصاصات ناجحة ، ومن أجل تحسين مستوى الخدمات المقدمة لا مركزياً ، ينبغي الشروع على مستوى المحافظات بعدد من الإصلاحات [٦٢]:

١-إقامة بنية تحتية للشبكات واسعة النطاق على الصعيد الوطني لتوفير القدرة على تلبية الاحتياجات المختلفة والقائمة على استخدام التقنيات كوسيلة لتحسين الحصول على الخدمات .

٢-توفير البنى الداعمة للحكومة الالكترونية، والاتجاه نحو استخدام الحاسب الالي في توثيق التقارير والاجراءات المالية لضمان دقة وسرعة الانجاز، وإنشاء قاعدة بيانات خاصة بالملاكات الوظيفية العاملة في القطاعات الخدمية في المحافظات للاستفادة منها في وضع الخطة التدريبية وبما ينسجم مع احتياجات المحافظة .

٣-تأهيل اقسام التخطيط والمتابعة من خلال دعمها بالكوادر من حيث الكم والنوع لتمارس دورها في رسم الخطط ومتابعة تنفيذها لتعزيز مقومات اللامركزية الادارية في هذه الدوائر.

٤-التركيز على تطوير القدرات في التشكيلات القطاعية في المحافظات، عبر تفعيل المشاركة في تحديد التخصيصات والتقديرات المالية للموازنات (الجارية/ الاستثمارية) لضمان حصول ارتباط حقيقي بين اهداف الوحدات البلدية وحجم التخصيصات المالية المطلوبة.

الخاتمة

من خلال ماتقدم في هذا البحث ، يمكن تقديم اهم النتائج التي توصل اليها ، وأهم المقترحات التي أمكن تقديمها ، وكما يأتي :

اولا-النتائج :

١-ان العراق بحاجة ماسة الى تطبيق أسلوب تفويض السلطة على وفق أحكام الدستور والقانون الخاص بالتفويض المزمع إقراره من مجلس النواب في الربع الأخير من عام ٢٠١٥ . وان تفويض بعض السلطات الاتحادية الى المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعد أحد وسائل الاصلاح الإداري والسياسي في العراق لاسيما بعد اندلاع التظاهرات السلمية في المحافظات.

٢-ان تفويض السلطة محكوم قانونا بوجود نص تشريعي يجيزه ، وان يكون ذلك التفويض جزئيا ومؤقتا . ولايجوز التفويض للمسؤولية ، ولا تفويض للاختصاصات المفوضة .

٣-ان تفويض السلطة بصورة عامة هو نقل بعض الأعمال والمهام الإدارية والحكومية قانونا الى جهات أخرى سواء أكانت أشخاص أو مؤسسات أو مجالس نيابية بهدف إنجازها بصورة مهنية وعلى أكمل وجه ، من دون الرجوع الى الجهة المُفَوضّة مع بقاء المسؤولية والرقابة والتوجيه ، والتفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة الأصلية .

٤-ان تفويض السلطات أو الاختصاصات تعد عملية تنظيمية يتم بموجبها نقل اختصاصات وأعمال من جهة إلى أخرى ضمن إطار النظام السياسي نفسه وفي جانبي عمله الإداري والحكومي . وعلى أساس ذلك لابد وأن تمر تلك العملية بمراحل ثلاث هي : مرحلة تحديد المسؤولية أو السلطات أو الاختصاصات المراد تفويضها ، ومرحلة تفويضها ، ثم مرحلة الرقابة والمسائلة .

٥-في العراق منحت المادة (١٢٣) من دستور عام ٢٠٠٥ كل من الحكومة الاتحادية والمحافظات الحق في تفويض بعض السلطات بينهما بالاتفاق . ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليؤسس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات كان من واجباتها النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس . وتم تطوير ذلك التنظيم في قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ . وكخطوة رافدة ومكملة لاستكمال الاطار القانوني لعملية التفويض جاء مقترح قانون تفويض السلطات الذي تمت قراءته في مجلس النواب (٢٠١٥).

٦-نظمت المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل تأسيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات المكلفة بالكثير من الاختصاصات التي لها علاقة وثيقة بموضوع تفويض السلطات . وكان من المفترض أن تنجز هذه الهيئة أعمالها خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ قانون التعديل الثاني للقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٥ . لذا تعد الدوائر

الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والأشغال العامة ، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية، الصحة، الزراعة، المالية ، الرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة منقولة قانونا الى المحافظات .

٧-يعد مقترح قانون تفويض السلطات امتداداً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، لاسيما فيما يخص موضوع تفويض وتوسيع صلاحيات المحافظات وتعزيز أسس وتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية .

ثانيا-المقترحات :

١-حث مجلس النواب العراقي على الاسراع في تشريع قانون تفويض السلطات الاتحادية الى المحافظات بهدف تعزيز قدرة الدولة في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين .

٢- ان تقوم هيئات سلطة الدولة في العراق في معالجة وازالة العقبات الإدارية والسياسية التي تواجه عملية تفويض السلطات وتطبيق اللامركزية الادارية الاقليمية في التطبيق العملي ، بهدف انجاح خطط التنمية الوطنية.

٣-ان يعمل كل من رئيس واعضاء الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات على بذل المزيد من الجهود الفاعلة والمؤثرة في تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها مع اعتماد مبادئ الشفافية والمشاركة المجتمعية والاستشارات المتخصصة في أداء عملها .

٤-ان تعتمد المحافظات على الكفاءات العلمية والفنية وعلى الجامعات والمعاهد الموجودة فيها في تنفيذ الاختصاصات المنقولة اليها من السلطات الاتحادية وان تقوم بمحاربة الفساد المالي والاداري والسياسي ، وتفعيل اساليب الرقابة القانونية المحايدة .

الهوامش :

[١] -د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري -دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ١٠٥.

[٢] -قاموس المعاني عربي -انجليزي ، كلمة (تفويض) ، متاح على الرابط الاتي :
- http://www.almaany.com/ar/dict/ar-en/.

[٣] -أوديت الياس اسكندر ، شعبان عبد العاطي عطية ، محسن أحمد عبد الرحمن : معجم القانون ، مجمع اللغة العربية ، جمهورية مصر العربية ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٤٦٣ .

[٤] -المصدر نفسه ، ص٤٥٦ .

[٥] -جرجس جرجس : معجم المصطلحات الفقهية والقانونية ، ط١ ، الشركة العالمية للكتاب ، لبنان-بيروت ، ١٩٩٦ ، ص١١٢ .

[٦] -د.سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص٩٧ .

[٧] -د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص١٢٠ .

[٨] -د.فوزت فرحات : القانون الاداري العام –الكتاب الاول : التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص٥٧ .
[٩] -د.عبد الغني بسيوني عبد الله : التنظيم الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص١١٦ .
[١٠] -د.يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام –الجزء الاول تنظيم اداري ، اعمال وعقود ادارية ، ط٢ ، بلا دار نشر ، لبنان-بيروت ، ١٩٩٨ ، ص٣١٥ .
[١١] -د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص١٠٤ .
[١٢] -د.علي خطار شطناوي : موسوعة القضاء الإداري ، ج٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن-عمان ، ٢٠٠٤ ، ص٦٩٤.
[١٣] -ينظر :
-د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط١ ، منشورات ذات السلاسل ، السالمية –الكويت ، ١٩٨٠ ، ص٧٧-٧٨ .
-د.فوزت فرحات : القانون الاداري العام –الكتاب الاول : التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، المصدر السابق ، ص٥٦-٥٧ .
-د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص١١٤-١١٥.
-د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ ، ص١٥٥-١٥٦.
[١٤] -د.علي خطار شطناوي : موسوعة القضاء الإداري ، المصدر السابق ، ص٧٠٠.
[١٥] - ينظر :
-د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، المصدر السابق ، ص ٧٨.
-د.حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان –بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص٣١٥ .
-د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص١٢٧.
[١٦] -د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص١٥٦-١٥٧.
[١٧] -د.يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام –الجزء الاول تنظيم اداري ، اعمال وعقود ادارية ، المصدر السابق ، ص٣٢٠ .
[١٨] -د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، المصدر السابق ، ص٧٨ .
[١٩] - ينظر :
-د.فوزت فرحات : القانون الاداري العام –الكتاب الاول / التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، المصدر السابق ، ص٥٨ .
-د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد : مبادئ القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص١٥٧.
[٢٠] -د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد : مبادئ القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص١٥٤.
[٢١] - الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في ١٤ آذار سنة ١٩٥٥ ،السنة التاسعة، ص٣٦٧ ، أوردته : نورس هادي وحيد السلطاني : التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق -دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة بابل - كلية القانون ، ٢٠١٠ ، ص ٤٤.
[٢٢] -د.حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص٣١٥ .

[٢٣] -الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في ٢٧ حزيران سنة ١٩٥٩ ، السنة الرابعة ، ص١٥٦٤، أوردته : نورس هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق -دراسة مقارنة ، المصدر السابق ، ص٤٤-٤٥ .

[٢٤]-د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص١٥٥.

[٢٥] -د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد : مبادئ القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص١٥٤.

[٢٦] -د.حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص٣١٤ .

[٢٧] -المصدر نفسه ، ص٣١٤-٣١٥.

[٢٨] - المصدر نفسه ، ص٣١٣ .

[٢٩] -د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص١٥٤.

[٣٠] -نورس هادي وحيد السلطاني : التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق -دراسة مقارنة ،المصدر السابق ، ص ٤٢.

[٣١] -د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط١ ، المصدر السابق ، ص٧٤.

[٣٢] -د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص ١٠٤.

[٣٣] -د.سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، ج١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ١٦٥.

[٣٤] -ينظر :
-د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري : المصدر السابق ، ص١٥٣.
-د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص١٠٦-١٠٧.

[٣٥] -د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص١١٥.

[٣٦] -المصدر نفسه ، ص١٠٧ .

[٣٧] -د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، المصدر السابق ، ص٧٦ .

[٣٨] -ينظر :
-د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص ١٠٧.
-نورس هادي وحيد السلطاني : التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق -دراسة مقارنة ،المصدر السابق ، ص٤٣-٤٤ .

[٣٩] -د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص١٢٢.

[٤٠] -دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة السابعة و الأربعون .

[٤١]-نصت المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار) .

[٤٢]-نصت المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية ، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات ، وينظم ذلك بقانون) .

[٤٣] -نصت المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (تكون الاختصاصات الآتية مشتركةً بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم: أولاً:- إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانياً:-تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها. ثالثاً:-رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. رابعاً:-رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. خامساً:-رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سادساً:-رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. سابعاً:-رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون) .

[٤٤] -نصت المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (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) .

[٤٥] -نصت المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (أولاً:- تتكون المحافظات من عددٍ من الأقضية والنواحي والقرى. ثانياً:-تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون. ثالثاً:- يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. رابعاً:- ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة وصلاحياته. خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة) .

[٤٦] -نصت المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون) .

[٤٧] -د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، المصدر السابق ، ص٧٥ .

[٤٨] - أ.د. زهير الحسني ، أ.م.د. حيدر أدهم ، أ.د. آمال شلاش ، أ.م.د. وفاء المهداوي ، أ.م.د. حسن لطيف كاظم ، فريق عمل الجهاز المركزي للإحصاء / بغداد ، فريق عمل الجهاز المركزي للإحصاء / إقليم كردستان ، فريق عمل المركز الوطني للتطوير الإداري وتكنولوجيا المعلومات / وزارة التخطيط : دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، بيت الحكمة، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص٢ .

[٤٩] -د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري –دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، المصدر السابق ، ص١٠٨ .

[٥٠] -المصدر نفسه، ص١٠٩ .

[٥١]-صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ ، ونُشر في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٠) ، تاريخ:٢٠٠٨/٠٣/٣١ . ثم تم تعديله للمرة الاولى بموجب قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ أذار ٢٠١٠ . وتم تعديله للمرة الثانية بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤٢٨٤) ، تاريخ : ٢٠١٣/٨/٥ .

[٥٢] -البند(ثالثا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٥٣] -البند(ثامنا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
[٥٤] -تم تعديل المادة (٤٥) بموجب المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني للقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .
[٥٥] -تمت قراءته للمرة الأولى في مجلس النواب ضمن جدول اعمال الجلسة رقم (١٥) المعقودة يوم الثلاثاء ٢٥ آب ٢٠١٥ ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الاول ، البند سابعاً: القراءة الأولى لمقترح قانون تفويض السلطات، (لجنة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، (٦) مواد ، ونشر على موقعه الشبكي بتاريخ : ٢٠١٥/٨/٢٥.
-http://www.parliament.iq/.
[٥٦] -المادة (١) من مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ .
[٥٧] -المادة (٢) من مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ .
[٥٨] -المادة (٣) من مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ .
[٥٩] -المادة (٤) من مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ .
[٦٠] -المادة (٥) من مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ .
[٦١] -المادة (٦) من مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ .
[٦٢] - د. زهير الحسني وآخرون : دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، المصدر السابق ، ص٢١ .

المصادر

أولاً-الدساتير :
١-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة السابعة و الأربعون .

ثانياً-القوانين :
٢-قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ ، ونُشر في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٠) ، تاريخ:٢٠٠٨/٠٣/٣١ .
٣-قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ أذار ٢٠١٠ .
٤-قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية –العدد (٤٢٨٤) ، تاريخ : ٢٠١٣/٨/٥ .

ثالثاً-مقترحات القوانين :
٥- مقترح قانون تفويض السلطات لعام ٢٠١٥ الذي تمت قراءته للمرة الأولى في مجلس النواب ضمن جدول اعمال الجلسة رقم (١٥) المعقودة يوم الثلاثاء ٢٥ آب ٢٠١٥ ، الدورة النيابية الثالثة ، السنة

التشريعية الثانية ، الفصل التشريعي الاول ، البند سابعاً: القراءة الأولى لمقترح قانون تفويض السلطات، (لجنة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، (٦) مواد ، ونشر على موقعه الشبكي بتاريخ : ٢٠١٥/٨/٢٥.
-http://www.parliament.iq/.

رابعاً-القواميس :
٦-قاموس المعاني عربي -انجليزي ، كلمة (تفويض) ، متاح على الرابط الاتي :
- http://www.almaany.com/ar/dict/ar-en/.

خامساً-الكتب :
٧-أوديت الياس اسكندر ، شعبان عبد العاطي عطية ، محسن أحمد عبد الرحمن : معجم القانون ، مجمع اللغة العربية ، جمهورية مصر العربية ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٨-جرجس جرجس : معجم المصطلحات الفقهية والقانونية ، ط١ ، الشركة العالمية للكتاب ، لبنان-بيروت ، ١٩٩٦ .
٩-د.حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان -بيروت ، ٢٠٠٦ .
١٠-د.خالد خليل الظاهر : القانون الإداري -دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٨ .
١١-د.سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، ج١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ .
١٢-د.سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧ .
١٣-د.فوزت فرحات : القانون الاداري العام -الكتاب الاول : التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٤ .
١٤-د.عبد الغني بسيوني عبد الله : التنظيم الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
١٥-د.علي خطار شطناوي : موسوعة القضاء الإداري ، ج٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن-عمان ، ٢٠٠٤.
١٦-د.ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط١ ، منشورات ذات السلاسل ، السالمية -الكويت ، ١٩٨٠ .
١٧-د.محمد رفعت عبد الوهاب ، د.حسين عثمان محمد : مبادئ القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ .
١٨-د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان-بيروت ، ٢٠٠٥ .
١٩-د.يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام -الجزء الاول تنظيم اداري ، اعمال وعقود ادارية ، ط٢ ، بلا دار نشر ، لبنان-بيروت ، ١٩٩٨ .

سادساً-الرسائل الجامعية :
٢٠- نورس هادي وحيد السلطاني : التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق -دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة بابل - كلية القانون ، ٢٠١٠ .

سابعاً-البحوث العلمية :
٢١- أ.د. زهير الحسني ، أ.م.د. حيدر أدهم ، أ.د. آمال شلاش ، أ.م.د. وفاء المهداوي ، أ.م.د. حسن لطيف كاظم ، فريق عمل الجهاز المركزي للإحصاء / بغداد ، فريق عمل الجهاز المركزي للإحصاء / إقليم كردستان ، فريق عمل المركز الوطني للتطوير الإداري وتكنولوجيا المعلومات / وزارة التخطيط : دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، بيت الحكمة، بغداد ، ٢٠٠٩ .