

مدى تطبيق قواعد اللامركزية
الإدارية الإقليمية
في التشريعات العراقية

The extent to which administrative and regional
decentralization rules are applied Iraqi legislation

الكلمات المفتاحية :

اللامركزية الإدارية، اللامركزية الإقليمية، الإدارة
المحلية، الحكم المحلي، مجالس المحافظات.

Abstract

The system of administrative decentralization requires the independence of the local areas with their own powers and competences exercised in accordance with the constitutional rules and ordinary legislations issued by the central authority, and the exercise by local authorities of their powers according to these limits requires the central government to exercise control over them. As defined by the Constitution and the law, as well as the prevention of arbitrariness that may be imposed on persons entrusted with the task of managing the affairs of their areas, administrative decentralization revolves around the existence and the distribution of the executive function between the Center and local bodies , Although there is a distribution of the executive function, there is a joint contribution between the central government and local bodies, a contribution of varying degrees and extent to the different conditions and circumstances of each country. What distinguishes the system of administrative decentralization is the independence of the local administrative bodies and the ownership of specific powers, but this independence relative, not absolute, It may narrow or expand according to the relationship between the central authority and local areas, ie, administrative decentralization is not the same may vary their political systems depending on the circumstances and transformations that occur and can identify the degrees of decentralization through their applications in the legislation Iraq's various data which differed according to Iraqi political systems

م. د. محمد عبد علي خضير
الغزالي



نبذة عن الباحث :
كلية الصفوة الجامعة

تاريخ استلام البحث :

٢٠١٩/٠٤/١٤

تاريخ قبول النشر :

٢٠١٩/٠٧/١٨

across multiple stages, so research requires dividing it into two sections we address the first demand philosophical and legal foundations of the system of administrative decentralization, and we will discuss in the second section of administrative decentralization applications in Iraqi legislation.

الملخص

يقتضي نظام اللامركزية الإدارية استقلال المناطق المحلية لصلاحيات واختصاصات خاصة بها تمارس وفقاً لما تحدده القواعد الدستورية والتشريعات العادية التي تصدر من السلطة المركزية . وإن ممارسة الهيئات المحلية لصلاحياتها طبقاً لتلك الحدود يتطلب قيام الحكومة المركزية بفرض رقابتها على ممارسة تلك الصلاحيات بغية أن تكون تلك الممارسة في الحدود التي رسمها الدستور والقانون . فضلاً عن منع التعسف الذي قد يقوم عليه الأشخاص الذين توكل لهم مهمة إدارة شؤون مناطقهم .

إن اللامركزية الإدارية تدور وجوداً وعدمياً مع توزيع الوظيفة التنفيذية بين المركز والهيئات المحلية . وعلى الرغم من وجود توزيع للوظيفة التنفيذية فإن هناك إسهاماً مشتركاً بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية وهو إسهام يختلف درجته ومداه باختلاف أحوال وظروف كل دولة ونظامها السياسي.

إن ما يميز نظام اللامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات الإدارية المحلية وامتلاكها لصلاحيات محددة إلا أن هذا الاستقلال نسبي وليس مطلق . بمعنى أنه قد يضيق أو يتسع وفقاً للعلاقة بين السلطة المركزية والمناطق المحلية أي إن اللامركزية الإدارية ليست واحدة فقد تختلف باختلاف ظروف الدولة والتحويلات التي تطرأ عليها واختلاف النظام السياسي .

ويمكن التعرف على درجات اللامركزية من خلال تطبيقاتها في التشريعات العراقية المختلفة والتي اختلفت باختلاف الأنظمة السياسية العراقية عبر مراحل متعددة. لذا يقتضي البحث تقسيمه إلى مبحثين نتناول في المطلب الأول الأسس الفلسفية والقانونية لنظام اللامركزية الإدارية . وسنتناول في المبحث الثاني تطبيقات اللامركزية الإدارية في التشريعات العراقية.

المقدمة :

أولاً:- التعريف بالموضوع وأهميته .

تتجسد صورة اللامركزية الإدارية الإقليمية ضمن النشاط الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات والأقضية والنواحي والبلديات طبقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع بما يترتب على ذلك من ممارسة للحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمل التزاماته .

ولأجل قيام الهيئات المحلية بإدارة المرافق والمصالح المحلية تطلب الأمر منحها الشخصية المعنوية لهذه الهيئات التي غالباً ما تكون منتخبة تتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبينها القانون .

وتختلف درجات اللامركزية الإقليمية تبعاً لمدى إتساع الاختصاصات الممنوحة لها أو ضيقها بحسب الفلسفة السياسية وطبيعة النظام السياسي في الدولة . وفي العراق مرت اللامركزية الإدارية بمراحل طبقاً لاختلاف الأنظمة السياسية فبدأت بإدارة محلية لتنتهي إلى حكم محلي اتسمت فيها اختصاصات الهيئات اللامركزية بالسعة والشمول تمثل بقانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل . لا يخفى أن هناك حالة من التدمير وعدم الرضا تسود أوساط المجتمع العراقي حول أداء مجالس المحافظات وعجزها على مستوى البناء والاعمار وتقديم الخدمات بما ولد وسيولد انعكاسات سلبية ذات أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية خطيرة على حياة المجتمع وما يتعلق بمصير مجالس المحافظات .

ثانياً:- أهداف البحث.

إيجاد توازن ملائم وبناء بين اختصاصات الحكومات المحلية وأختصاصات الحكومة الاتحادية من خلال إيجاد تنظيم إداري محلي متوازن يتماشى مع قواعد اللامركزية الإدارية الإقليمية وإزالة الصعوبات التي تقف عائقاً أمام تطبيقها .

ثالثاً:- فرضية البحث .

تفترض الدراسة أن هناك قواعد للامركزية الإدارية الإقليمية إلا أن هناك إخفاف في تطبيقاتها على المستوى النظري والعملي مما يتطلب إعادة النظر بالدستور والتشريعات المنظمة لها لبناء مؤسسات الدولة .

رابعاً:- مشكلة البحث .

عندما يمنح الدستور أختصاصات واسعة إلى المجالس المحلية كأنعكاس لفلسفة النظام السياسي القائم فإنها ستكون سبباً في وجود تداخل في الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وهذه المجالس والغموض وعدم الرؤية الواضحة لهذه الاختصاصات ستؤدي إلى تنازع في الاختصاصات بينهما ومعالجة الأمر يتطلب معالجة الأسباب التي أدت إلى هذا التداخل من خلال المعالجة التشريعية وإعادة النظر في القوانين المنظمة لهذه العلاقة .

خامساً:- منهجية البحث .

أعتمدنا المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والتشريعية وأجاء الفقه والقضاء فضلاً عن اعتماد المنهج المقارن بين التشريع العراقي السابق متمثلاً بقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى، والتشريع الحالي متمثلاً بقانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سادساً:- هيكلية البحث

لقد تضمنت هيكلية البحث مقدمة ومبحثين وخاتمة .

المبحث الأول:- الأسس الفلسفية والقانونية للامركزية الإدارية الإقليمية .

المبحث الثاني:- تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في التشريعات العراقية .

المبحث الاول: الأسس الفلسفية والقانونية للامركزية الإدارية الإقليمية

نقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية إقليمياً بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لأختصاصاتها. ^(١)

وقد يعتقد البعض أن هذا النظام ليس من النظم التي تتأثر بالفلسفة السياسية القائمة أو بالطابع العام للنظام السياسي الموجود في الدولة ولكن الحقيقة غير ذلك تماماً. فهذا النظام يتأثر بكلا الأمرين السابقين تأثيراً واضحاً ^(٢).

يقتضي تقسيم المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول الأسس الفلسفية للامركزية الإدارية الإقليمية فيما سيخصص المطلب الثاني لأسسها القانونية

المطلب الاول : الأسس الفلسفية للامركزية الإدارية الإقليمية

يقتضي المطلب تقسيمه الى ثلاث فروع . نتناول في الفرع الاول التعريف باللامركزية الإدارية الإقليمية. أما الفرع الثاني فسيخصص لأركان اللامركزية الإدارية الإقليمية . وأخيراً سنتناول طبيعة اللامركزية الإدارية الإقليمية في فرع ثالث.

الفرع الاول: التعريف باللامركزية الإدارية الإقليمية

تباينت مواقف فلاسفة القانون الإداري بشأن تحديد معنى اللامركزية الإدارية الإقليمية فذهب بعض فقهاء القانون الإداري الفرنسي (ريفيرو وبارتلمي) الى أنه أسلوب إداري يعترف بقدرة سكان الوحدات الإدارية المحلية على إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم من خلال المجالس المحلية المنتخبة مع بقاء هذه الوحدات المحلية مندمجة في الدولة ذاتها. ^(٣) في حين يعرفها (لودبادير) بأنها (هيئات محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي). ^(٤)

ويرى بعض الفقه (جورج فوديل، وبياردلفولثيه) بأنه نظام يتركز على إعطاء سلطات تقرر لأجهزة محلية منتخبة وهذه السلطات هي بمنجى من السلطات المركزية وتمارس محلياً. ^(٥)

وبلاحظ أن هذه التعريفات قد أبرزت عنصر الاستقلال وأغفلت عنصر الرقابة بوصفه من أهم عناصر اللامركزية الإدارية الإقليمية .

أما الفقه العربي فلم يكن أقل تصدياً لوضع تعريف للامركزية الإدارية الإقليمية فقد عرفها (د. سليمان محمد الطماوي) بأنه (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصالحه مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية). ^(٦)

كما عرفها (د. محمد رفعت عبد الوهاب) على إنها (توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقيه تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال . ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية). ^(٧)

بينما عرفها (د. ماجد راغب الحلوي) على أن (اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بالعدالة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المعنوية المعترف

بها بالشخصية المعنوية. مع ممارسة الاولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالصيانة الإدارية).^(٨)

ويلاحظ أن هذه التعاريف قد أبرزت جانب التوزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة مع تأكيدها على عنصر الرقابة ألا أن هذه التعريفات قد أغفلت عنصر هام من عناصر اللامركزية الإدارية وهو العنصر المالي المستقل للهيئات المحلية وهذا ما أكدته مواريس غله عندما عرف للامركزية الإدارية (بأنها توزيع للسلطات الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية أخرى تقوم بممارسة صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها مع ما يستتبع ذلك من نتائج قانونية ولاسيما وجود ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة).^(٩)

أما بالنسبة للفقه العراقي

فقد عرف (د. منذر الشاوي) للامركزية في معرض بيانه للدولة اللامركزية بأنها إسهام مشترك بين الحكام المركزيين والحكام الثانويين في حكم المناطق المحلية وهو إسهام يختلف درجته ومداه باختلاف الأحوال والظروف.^(١٠) ويلاحظ أن هذا التعريف قد جاء من زاوية ممارسة السلطة وطبيعة الإسهام المشترك بين الحكام المركزيين والحكام الثانويين الذي يكون على الصعيد القومي وليس على الصعيد المحلي كما هو الحال في الدولة الفيدرالية.

وعرفها جانب من الفقه العراقي بأنها (الأسلوب الإداري الذي ينصب على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ولكنها تبأشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطانها المركزي).^(١١)

وفي ذات الاتجاه عرفها (د. ماهر صالح علاوي) بأن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية فتعطي بعض السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري الى هيئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي وغالباً ما تكون هذه الهيئات منتخبة من المواطنين).^(١٢)

كما عرفها د. محمد كاظم المشهداني بأنها (توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وبين وحدات إدارية محلية أو مرفقيه بحيث تمارس هذه الأخيرة بعض الاختصاصات الإدارية بقدر من الاستقلال تحت رقابة وصيانة الإدارة المركزية).^(١٣) وهكذا يتضح من التعريفات السابقة أنه لا يوجد تعريف مانع جامع للامركزية الإدارية الإقليمية وذلك لأنها فكرة مرنة قابله للضييق والانتساع بحسب درجة اللامركزية الإدارية الإقليمية.

ولكننا نرى أن الفقه الفرنسي كان أكثر دقة بالتعريف للامركزية الإدارية ذلك أنه قد عرفها بذاتها بأنها هيئات أو نظام ... أو أسلوب إدارة ... ولم يعرفها بعناصرها كما جاء بتعريفات الفقه العربي.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية

يمكن أن نستخلص من التعاريف التي أوردناها في الفرع الأول عده عناصر أو أركان أساسية مكونه للامركزية الإدارية وهي:

أولاً : الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية :

نقطة البداية في نظام اللامركزية تنبثق من الاعتراف بان هناك مصالح إقليمية أو محلية ينبغي أن يترك أمر مباشرتها أو أدارتها لمن يهمهم أمرها بصورة مباشرة وليتسنى للسلطة المركزية التفرغ لأدارة المصالح القومية أو الوطنية التي تمس جميع المواطنين في الدولة .^(١٤)

إذن هناك توزيع للوظيفة الإدارية وهذا توزيع لايؤثر على الفكرة القائلة بأن سيادة الدولة واحدة لا تقبل التجزئة. ومن هنا تخلق فكرة المركزية مكاناً مهماً في الدولة الحديثة لسببين أولها أنها تحطم فكرة سيادة الدولة الواحدة . وثانيها هو أنتشار الخدمات العامة واتساعها كنتيجة لتعدد الحياه العصريه والذي أدى الى زياده حاجات الأفراد . مما جعل من الصعب على السلطة المركزية أدارتها مباشرة .^(١٥)

ويتخذ تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية بأحد أسلوبين الأسلوب الأول / يركز على منح الكثير من الصلاحيات للسلطات المحلية من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات وهنا يكون توجه المشرع نحو إيجاد حكم محلي أي أن تكون اللامركزية بدرجة كبيرة أما الأسلوب الثاني / فيركز على منح السلطات المحلية صلاحيات اقل من حيث العدد والأهمية وهنا يكون التوجه نحو اقامة إدارة محلية .^(١٦)

أن اللامركزية الإدارية تخلق بجانب الشخصية المعنوية العامة للدولة عدداً من الأشخاص المعنوية لكل منها كيانه القانوني وذمته المالية الخاصة .

ثانياً: وجود هيئات محلية مستقلة عن هيئات الدولة :

لا بد أن تتوقف حركة تركيز السلطة عند حد معين. فليس بوسع السلطة المركزية أن تستوعب سلطات المناطق المحلية وبالتالي لاتزيلها. بل تحتفظ هذه المناطق بجزء من سلطاتها لان لها حياتها الخاصة ومصالحها المحلية المشتركة التي تتطلب ممارسة سلطة محلية من قبل حكام خاصين بها وهذا هو في الواقع السبب الحقيقي لوجود اللامركزية فاللامركزية لا يمكن أن تكون مصطنعة تخلق خلقاً بل يجب أن تستجيب لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية فتعيد للمناطق المحلية حياتها الأولى أو أن هذه المناطق تحتفظ بهذه الحياة المحلية رغم وجود السلطة المركزية^(١٧) واللامركزية الإدارية تتطلب وجود مناطق محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي محدد من إقليم الدولة .^(١٨)

والمناطق المحلية لكي تحكم نفسها بنفسها يجب أن تكون مستقلة عن الإدارة المركزية لتسيير شؤونها . كما يجب أن تنصب الصفة المحلية على أشخاص هذه الهيئات فهم أشخاص يمثلون هذه المناطق ولا يمثلون السلطة المركزية ولا معينين من قبلها ويظهر هذا الركن من أركان اللامركزية الإدارية باعتبار أن المجموعات المحلية ومصالحها التي تتسم بالطابع المحلي لا بد أن تدار بواسطة سكان المنطقة أنفسهم ومن قبل أشخاص ينتخبون خصيصاً لهذه الغاية . ولا تمارس إدارة الشؤون المحلية في منطقتهم من قبل

أشخاص يوفدون عليها من خارج المنطقة لأنهم غالباً ما يجهلون الصالح لتلك المنطقة، ولا يشعرون بنفس الأهمية التي يشعر بها سكان المنطقة أنفسهم.^(١٩) ويرى الفقه الفرنسي أن نظام اللامركزية الإدارية يتركز على إعطاء سلطات تقريراً لأجهزة محلية منتخبة وتكون بمنحى من السلطة المركزية وتمارس محلياً واللامركزية تنشأ من أشخاص عدة لهم طابع أداري صرف ولا يملكون أي جزء من السلطة التشريعية أو القضائية.^(٢٠)

ولا يكفي أن يكون حكام المنطقة المحلية من أهالي هذه المنطقة بل يجب أن يكون مجيئهم الى الحكم معبراً عن إرادة سكان المنطقة المحلية بحيث يتم اختيارهم من قبل سكان المنطقة المحلية فاللامركزية تفترض وجود مصالح مشتركة لسكان منطقة معينة يقتضي تحقيقها لصالح هؤلاء السكان وبالتالي برضايتهم وهذا يعني ... أن اللامركزية هي ديمقراطية بذاتها ومتطلباتها لذلك فإن اللامركزية لا يمكن أن تدرك في نظام سياسي لا يستوحي الفكرة الديمقراطية فلكي تتحقق اللامركزية يجب أن يرى سكان المنطقة المحلية في (حكامهم) مثليين لهم.^(٢١)

وتسيير الشؤون المحلية للمنطقة تقتضي توفر الامكانيات المالية لذلك فالمنطقة المحلية هي أن تملك أموالاً خاصة لها كما يجب أن تملك ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، ولعل الاستقلال المالي من أهم مستلزمات اللامركزية ذلك أن تسيير الشؤون المحلية وإشباع الحاجات المحلية يتطلب وجود الامكانيات المالية الخاصة بها وهي في ذلك لو اعتمدت على الدولة فإنها ستفقد أهم مقومات استقلالها.^(٢٢)

ويؤكد الفقه الفرنسي (جورج فوديل، بيار دلفولقيه) على أن منح الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية للامركزية طالما أنه يستخرج خلاصة منطقية للاعتراف بـ (مركز المصالح المحمية قانونياً) والاستقلالية المالية لاتعني الامكانية النظرية لحيازة ذمة مالية وأدائها فحسب بل تعني كذلك الامكانية العملية لتنظيم لامركزي للتزود بالموارد وأعتبر استعمالها هو شرط هام للامركزية محسوسة وهي فرنسا مثلاً تملك السلطات المحلية سلطات قانونية واسعة ولكنها بموارد خاصة ليست كافية فتجعلها بموضع التبعية المالية الضيقة للدولة وبالتالي فإن للسلطة المركزية والتقليد القديم لقضايا الضرائب توصف كوضع الفرد الراشد والأهل والذي يجعل الفرد ليس لديه لكي يعيش سوى أعانة والديه المالية.^(٢٣)

ثالثاً :- أشرف السلطة المركزية على اعمال الهيئات المحلية :

أبتداءً لابد من الإشارة الى أن الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية ليس منحة من السلطة المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره القانون أو الدستور.^(٢٤) أن الاتجاه نحو الديمقراطية الإدارية الذي أستوجب الأخذ باللامركزية الإدارية والذي خلق شخصاً معنوياً مستقلاً عن شخصية الدولة من حيث أهليتها أو من حيث ذمتها المالية وأستقلالها لايعني الاستقلال المطلق، بل لابد من إدامة الصلة بين الهيئات للامركزية والسلطة المركزية وعدم قطعها مهما اتسع نطاق المصالح المحلية.^(٢٥)

ويرى غالبية الفقه الإداري أن هذه الصلة تتحقق من خلال الرقابة الإدارية فهو عنصر أساس لقيام اللامركزية الإدارية لأن انعدام هذه الرقابة يعني تفتت الدولة.^(٢٦) أن الأساس الذي تستند عليه السلطة المركزية في فرض رقابتها على الهيئات المحلية هو أن استقلال هذه الهيئات ليس استقلالاً سياسياً وإنما هو فقط استقلال ذاتي في إدارة المصالح المحلية. ويقع على المشرع واجب الموازنة بين ضرورات تحقيق أهداف الهيئات المحلية التي اقتضت الأخذ باللامركزية وبين توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على هيئات مركزية ومحلية وضرورة تأكيد وحدة الدولة وسلطتها على كامل أقليمها لذلك فإن مدى الرقابة يختلف ضيقاً واتساعاً باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية الخاصة بكل دولة.^(٢٧)

الفرع الثالث : طبيعة اللامركزية الإدارية الإقليمية

تعتمد فلسفة اللامركزية الإدارية الإقليمية في جوهرها الى أشراك المواطنين في إدارة شؤونهم والاضطلاع بمسؤولياتهم ومؤدى ذلك ، أن هذا النظام هي ضرورة ديمقراطية لا غنى عنها نحو قيام دعائم الديمقراطية السياسية وكلما تأصل نظام اللامركزية الإدارية في الدولة ازداد النظام الديمقراطي صلاحية وجأحاً.^(٢٨) يقتضي استخلاص طبيعة اللامركزية الإدارية الإقليمية التفريق بينها وبين عدم التركيز الإداري وبينها وبين اللامركزية المرفقية من جهة وبينها وبين اللامركزية السياسية من جهة أخرى

أولاً : اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

إن مثلي الهيئات المحلية لا يمارسون سلطة مفوضة لهم من قبل السلطة المركزية بل هم يمارسون سلطة خاصة بمناطقهم كل ما في الأمر أن ممارسة السلطة المحلية لا تكتمل إلا بمساعدة السلطة المركزية كما أن الهيئات المحلية في ممارستها لسلطتها تخضع لرقابة قد تشدد أو تضعف بحسب الأحوال لكنها ليست شاملة . أما وكلاء السلطة المركزية فهم يمارسون سلطتها وتخضعون لرقابة عامة من قبل السلطة المركزية كما أن نشاطاتهم تحدد سلفاً بناء على أوامر وتعليمات يعطيها المركز. وعليه فالسلطات المركزية لا تستطيع إعطاء أوامر مباشرة الى الهيئات المحلية كما ليس لها أن تفرض عليها عمل شيء أو تمنعهم من عمل شيء كما في حالة وكلاء السلطة المركزية فالسلطة المركزية تمارس رقابة لاحقة على أعمال الهيئات المحلية وهي رقابة تخضع لدرجات متفاوتة حسب الأحوال.^(٢٩)

صفوة القول أن الوكلاء المباشرين في المركزية الإدارية يمارسون على الصعيد المحلي سلطة مصدرها سلطة الحكام بينما تمارس الهيئات المحلية سلطتها على الصعيد المحلي . فاللامركزية هي سياسة دائمة لأنها تتعلق أولاً وقبل كل شيء بممارسة السلطة ولذلك يجب عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري التي هي صورة من صور المركزية الإدارية.^(٣٠)

ففي نظام عدم التركيز الإداري تصدر القرارات بأسم الدولة بواسطة موظفيها ومصدر القرار يستند في ذلك على اختصاصه المستمد من تشريع أو بناء على تفويض من

الأختصاص بينهما في اللامركزية الإدارية القرارات تصدر باسم ولحساب الشخص الإداري الإقليمي وبواسطة هيئة تستمد وجودها من تلك الشخصية . واللامركزية الإدارية تفترض كما بينا أستقلال للهيئات اللامركزية وعمالها في مواجهة السلطة المركزية ومثل هذا الأستقلال لا جدّه في أسلوب عدم التركيز الإداري مع ملاحظة عدم خضوع عمال الإدارة للامركزية الى نظام السلم الإداري الذي جدّه واضحاً في صورة عدم التركيز الإداري .^(٣١)

ففي ظل أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية تسند الدولة جزء من الوظيفة الإدارية الى هيئات إقليمية تحدد أختصاصها بنطاق إقليمي محدد .^(٣٢) وتملك سلطة تقرير مستقلة تحدد الأهداف وتعين السياسة العامة واجبة الأتباع ولا يقتصر دورها على تنفيذ أهداف سبق وضعها .^(٣٣)

ثانياً :- اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية

لكي نضمن أن يمارس الحكام الثانويين السلطة في المناطق المحلية في الحدود التي يعينها الحكام المركزيون يملك هؤلاء الرقابة عن ممارسة السلطة من قبل الحكام الثانويين وهذه الرقابة ليست إدارية بل هي سياسية لانها تنصب على ممارسة السلطة من قبل هيئات محلية وهذه الرقابة لا تمارس إلا في الحالات التي يعينها القانون. ولذلك فهي لا تمارس عندما لا ينص عليها القانون كما أنها لا تتضمن إصدار تعليمات مسبقة الى الهيئات المحلية تحدد اتجاه ممارستها للسلطة ولهذا السبب يمكن القول أن الذين يمارسون السلطة في المناطق المحلية هم حكام وليسوا وكلاء .^(٣٤)

فالوكلاء يخضعون لرقابة رؤسائهم (الحكام) المستمرة حتى ولو لم ينص القانون على ذلك . كما يستطيع الرؤساء تحديد الوكلاء مسبقاً وفي الاتجاه الذي يريدونه وعليه فإن جميع أعمال الوكلاء تخضع للرقابة في حين أن نشاطات معينة للهيئات المحلية (بأختلاف سعتها وأختلاف الاحوال والقوانين) تخضع لرقابة الحكام المركزيين أما ما عدا ذلك فلا رقابة للحكام المركزيين على نشاطات الهيئات المحلية. تأسيساً على ما تقدم يمكن القول أن رقابة الوكلاء تمارس بصورة مستمرة في حين إنها أستثنائية بالنسبة للهيئات التي تمارس السلطة في المناطق المحلية .^(٣٥)

أن ظهور اللامركزية المرفقية راجعاً الى بواعث وأعتبارات (فنية) تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي وترك أهل الأختصاص يديرونه بقدر كبير من الحرية والأستقلال على خلاف اللامركزية الإدارية الإقليمية التي ترجع نشأتها الى عوامل وأعتبارات سياسية.^(٣٦)

ان هذا الأستثناء الرقابي جعل اللامركزية الإدارية الإقليمية ذات طبيعة خاصة وتختلف عن اللامركزية المرفقية رغم اشتراكها بالعديد من الصفات المشتركة .

ما دعا جانب من الفقه الى أخراج اللامركزية المرفقية من مفهوم ونطاق اللامركزية الإدارية التي تتمثل فقط في اللامركزية الإقليمية .^(٣٧)

ثالثاً :- اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية السياسية:

أن اللامركزية الإدارية الإقليمية هي أسلوب للتنظيم الإداري يتم بموجبه توزيع ممارسة اختصاصات الوظيفة الإدارية بينما اللامركزية السياسية هي أسلوب للتنظيم الدستوري يتم بموجب توزيع للسلطات السياسية. (٣٨)

في الدولة اللامركزية توجد عدة سلطات : وهي سلطات المناطق المحلية ثم سلطة الدولة وهذا يعني وجود سلطات ثانوية وسلطة مركزية هي سلطة الدولة والسلطات الثانوية يقبض عليها حكام ثانويين أما السلطة المركزية فيقبض عليها حكام مركزيون التي تمتد الى إقليم الدولة بدون استثناء لكن بجانب سلطة الدولة توجد سلطة خاصة بمناطق محلية تمارس في حدود تعيينها قوانين الدولة . إذن هناك سلطة واحدة للدولة بجانبها توجد سلطات للمناطق اللامركزية تستوعبها سلطة الدولة فاللامركزية لا تنفي المركزية بل إنهما في حالة تعاصر أو تعايش أي إنهما يتواجدان في ذات الوقت ففي اللامركزية يوجد إذن إسهام مشترك وان اختلفت درجته بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في حكم تلك المناطق المحلية وعليه فالأصل سلطة الدولة وهناك سلطة المناطق المحلية التي تطعم سلطة الدولة بحيث تخفف منها في تسيير بعض الشؤون المحلية دون أن تزيل سلطة الدولة لذلك فهناك فرق بين الدولة المركزية التي توجد فيها سلطة واحدة تمتد الى أجزاء الدولة . ويسهم وكلاء السلطة في ممارستها. أما في الدولة اللامركزية فتوجد سلطات محلية بجانب سلطة الدولة. إذن هي دولة واحدة لكن وضع السلطة فيها قد اختلف. (٣٩)

في اللامركزية الإدارية نجد أن الوحدات الإقليمية تستمد وجودها من القانون (التشريع العادي) بينما في اللامركزية السياسية نجد أن الوحدات الإقليمية (الولايات، الأقاليم) سند وجودها في الدستور الاتحادي ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهي أنه ليس من سبيل الى المساس بأختصاصات أو استقلال الولايات الأ بتعديل الدستور الاتحادي . وهذا لا يمكن إلا باشتراك الحكومة المركزية والولايات معاً وحسب ما هو مقرر في الدستور. بينما نجد أن القانون الاعتيادي هو الذي يبين تشكيل المجالس المحلية ويحدد أختصاصاتها. ومن ثم يكون تعديل انظمتها يخضع لتقدير وأراده المشرع العادي. (٤٠)

وتتمتع الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية سلطة مطلقة في المسائل التي تدخل في نطاق أختصاصها طبقاً للدستور بينما تخضع الاشخاص الإدارية اللامركزية لرقابة السلطة المركزية والتي قد تكون رقابة شديدة وخاصة فيما يتعلق بمشروعية أعمالها. (٤١)

إذن يوجد في الدولة اللامركزية إسهام مشترك بين السلطة المركزية وهيئات محلية في حكم المناطق المحلية وهو إسهام يختلف درجته ومداه باختلاف الاحوال والظروف. أما في الدولة الفيدرالية نرى إسهام مشترك بين السلطة المركزية وسلطة الولايات في حكم الدولة كلها أي إسهام على الصعيد القومي وبهذا المعنى يمكن القول أن الولايات في الدولة الفيدرالية تسهم في تكوين أرادة الدولة وهو أمر لا نعهده في الدولة اللامركزية. (٤٢)

وفي ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية نجد توزيع للوظيفة الإدارية التي هي جزء من وظائف السلطة التنفيذية . بينما نجد في اللامركزية السياسية الى جانب توزيع

الوظيفة الإدارية توزيعاً للوظيفة التشريعية وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة القضائية.^(٤٣)

وتشارك الدولة الاتحادية بتكوين الهيئة التشريعية الفيدرالية فالكونغرس الأمريكي مثلاً يتألف من مجلسين أحدهما يأخذ بمعيار عدد السكان أساساً للتمثيل ومجلس آخر يمثل الولايات على قدم المساواة بغض النظر عن عدد سكان كل ولاية في حين لا نجد مثل هذا التمثيل غير المتكافئ في ظل نظام اللامركزية الإدارية.^(٤٤)

ونجد في الدولة الفيدرالية أن الدويلات تتمتع بسلطة سن القوانين في أغلب المسائل أما استثنى من ذلك بنص دستوري كما أن للدويلات محاكمها الخاصة والتي تطبق تشريعاتها والتي تختلف من ولاية إلى أخرى بينما نجد الوظيفة التشريعية والقضائية تمارس من قبل سلطات مركزية واحدة في نظام اللامركزية الإدارية.^(٤٥)

صفوة القول / أن هذه الفروق تعد فروقاً جوهوية تتعلق بطبيعة نظامين متناقضين وليس مجرد فارق في الدرجة بين تطبيقين يعودان لنظام واحد.^(٤٦)

المطلب الثاني: الأسس القانونية للامركزية الإدارية الإقليمية

نجد الأسس القانونية للامركزية الإدارية الإقليمية في الدساتير باعتبار أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة والذي يرسم الإطار العام للتنظيم الإداري في الدولة وهو الذي يؤسس للتشريعات الفرعية (القوانين) التي تنظم قواعد اللامركزية الإدارية الإقليمية. وترتبط اللامركزية من حيث وجودها أو عدمها بتطورات تاريخية وسياسية مر بها العراق وبحث الأسس القانونية للامركزية الإدارية الإقليمية يقتضي مراجعة الدساتير العراقية ابتداءً من القانون الأساس دستور (١٩٢٥) مروراً بالدساتير الجمهورية ويقتضي المطلب تقسيمه إلى فرعين نتناول في الفرع الأول التشريعات المنظمة للامركزية الإدارية الإقليمية وسيخصص الفرع الثاني لبيان التشريعات المنظمة للامركزية الإدارية في العهد الجمهوري.

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية في العهد الملكي

صدر الدستور العراقي (القانون الأساسي) في ٢١ آذار ١٩٢٥ الذي أشار في مادته ١٠٩ منه إلى تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها وأختصاص موظفيها والقابهم في العراق بقانون خاص) وتأسيساً على هذا النص صدر أول تنظيم لأدارة الألوية وهو القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ وطبق في ٢١ / ٧ / ١٩٢٧ تنفيذاً لنص المادة ١٠٩ من الدستور ولم يأخذ المشرع العراقي بالأدارة المحلية في هذا القانون بمعنى أن مجالس الألوية كانت عبارة عن هيئات استشارية لا تتمتع باللامركزية فلم يكن لها استقلالاً مالياً ولا أدالياً واستبدال هذا القانون بقانون آخر هو القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ وخصصت المواد (٦٠ - ١٠١) من هذا القانون للأدارة المحلية التي لم يتطرق لها القانون السابق

وقد أعطى هذا القانون للوحدات الإدارية شخصية معنوية وقد تبني القانون اللامركزية الإدارية بشكل واضح فهيئات اللواء هي المتصرف ومجلس اللواء وهذا المجلس يتكون من أعضاء معينين بحكم وظائفهم وأعضاء منتخبين^(٤٧)

وبذلك فلم يعد مجلس اللواء العام هيئة استشارية مركزية كما كان سابقاً وإنما هيئة محلية لها شخصية معنوية مسؤولة عن الإدارة وتنظيم المسائل والشؤون المحلية إلا أن هذه الإدارات المحلية. لم تزال أعمالها بوصفها مثلة للسلطات المحلية الأ في نطاق ضيق بعد سنة ١٩٥٠. (٤٨)

اما المادة ١١١ من القانون الأساسي فقد نصت على أن (تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تناط بها بموجب قانون خاص) وبموجب هذا النص صدر قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ ونص القانون على أن البلدية كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون أو أي قانون آخر وتتكون هيئات البلدية من رئيس البلدية والمجلس البلدي ويعين رئيس البلدية من قبل السلطة المركزية ويكون رئيس للمجلس ويتكون المجلس البلدي من أعضاء منتخبين من قبل البلدية بالاقتراع السري. (٤٩)

كما صدر في عام ١٩٥٧ قانون إدارة القرى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧ والذي منح القرية الشخصية المعنوية

الفرع الثاني : اللامركزية الإدارية الإقليمية في العهد الجمهوري

أولاً: اللامركزية الإدارية ١٩٥٨-١٩٦٣

في ظل دستور ٢٧ / تموز / ١٩٥٨ أجريت تعديلات على قانون إدارة الأولوية بموجب قانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ وقضى هذا التعديل (بحل جميع مجالس الأولوية العامة وبعد حل مجالس الأولوية أعيد تشكيلها من أعضاء معينين بحكم وظائفهم فقط ..) وبعد هذا التعديل لم يعد هناك من أثر للامركزية الإدارية على مستوى اللواء وعليه يمكن القول أن اللواء بعد هذا التعديل يدار إدارة مباشرة من قبل السلطة المركزية بحيث أن اللامركزية أو نواتها قد قضى عليها وبهذا نكون أمام إدارة محلية بالمعنى الدقيق للكلمة وبعيدون كل البعد عن اللامركزية. (٥٠)

ويمكن القول أن تجربة اللامركزية الإدارية في ظل دستور الجمهورية الأولى لم تشهد تطوراً ملحوظاً وكانت قد تعثرت بسبب قصر هذه الفترة فضلاً عن تطور الأوضاع السياسية في العراق والتي رافقت ذلك. (٥١)

وقد يكون رغبة القابضين على السلطة تقوية السلطة التنفيذية لحداثه تجربة النظام السياسي وضرورات المرحلة الانتقالية .

ثانياً:- اللامركزية الإدارية ١٩٦٤-١٩٦٨ (دستور ٢٩ ، نيسان / ١٩٦٤)

نصت المادة ٨٣ من دستور ١٩٦٤ على أن (تقسم الجمهورية العراقية الى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون) وهذا النص يؤكد رغبة واضع الدستور في أن يصدر المشرع قانون جديد ينظم التقسيمات الإدارية في العراق على أسس جديدة تختلف عما جاء به قانون إدارة الأولوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ ولا يمكن أن نستشف من هذا النص قصد واضح الدستور تطور الإدارة المحلية باتجاه اللامركزية لكن نص المادة ٨٤ من الدستور يمكن أن تلقي ضوءاً كافياً بخصوص هذا الموضوع. (٥٢)

فقد نصت على أن (تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية وذلك على الوجه المبين في القانون).

وفي ظل دستور ١٩٦٤ صدر قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ والذي استمد الكثير من احكام القانون السابق بخلاف ما توحى الأسباب الموجبة لصدوره. على أن (٥٣) (روعي فيه أهم المبادئ التي تضمنتها التشريعات الحديثة في مختلف الدول الديمقراطية بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات واقتصار وأشرف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعها). (٥٤)

الأ أن هذا القانون لم يفسح المجال للمشاركة الشعبية في إدارة المؤسسات المحلية وتطويرها والنهوض بها كما لم يمنح القانون المذكور المواطنين الحرية والأستقلال في القيام بالاعمال والخدمات البلدية. (٥٥)

ونعتقد أن السبب في ذلك الى هيمنة العسكريين على شؤون الدولة وتبنيهم النمط العسكري لإدارة الدولة وذلك بتعيين الكثير من الضباط كرؤساء للوحدات الإدارية أو مسؤولين في مؤسسات الدولة المختلفة فالمعروف عن الإدارة العسكرية ميلها الى المركزية الأمر الذي قضى نهائياً على فكرة الإدارة اللامركزية. ونعتقد أن هذا الأمر هو انعكاس لواقع النظام السياسي في تلك الحقبة من تاريخ العراق وأن هذا الأمر تكرر بعد عام ١٩٩١ عقب غزو دولة الكويت وأندلاع الانتفاضة الشعبية في ذات العام حيث أديرت مؤسسات الدولة إدارة عسكرية بحتة تمثلت برئاسة الوحدة الإدارية من قبل حاكم عسكري وأمتد الأمر لتشمل مدراء الأقضية والنواحي وأستمر الحال حتى سقوط النظام السياسي ودستور ٥ لسنة ١٩٧٠.

المبحث الثاني: تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في التشريعات العراقية

أن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية بما يؤدي الى تعدد الاشخاص المعنوية العامة وأستقلالها عن الدولة لا يخل ولا يتعارض مع مبدأ سيادة ووحدة الدولة. لان هذه الأشخاص لا تتمتع بالأستقلال المطلق. بل تخضع لنوع من الرقابة تمارسها السلطة المركزية عليها وهذه الرقابة تدخل ضمن أهدافها الحفاظ على وحدة النظام الإداري وحماية المصالح القومية. (٥٦)

أن الفكرة الفلسفية المركزية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية هي فكرة الديمقراطية المحلية التي تعني المشاركة الشعبية لمواطني الأقليم بإدارة شؤونهم المحلية بانفسهم وتهتم الدستور والقوانين المنظمة للإدارة المحلية أو الحكم المحلي على مبدأ تكوين المجالس المحلية بالانتخاب تعبيراً عن السيادة الديمقراطية. (٥٧)

ونظام اللامركزية الإدارية الإقليمية يتأثر بالفلسفة السياسية السائدة أو بطبيعة النظام السياسي في الدولة ويمكن القول أن النظام السياسي يترك بصماته على التنظيم الإداري وبصفة خاصة بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية وهذا النظام يرتبط بالحرية المحلية وهذه لا تقوم حيث لا حرية سياسية فالبلاد التي تعيش في ظل نظام ديكتاتوري نجد اختناق للحريات الفردية، فهي أما أن تضيق من نطاق هذه الحريات

بتضييق الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية. وأما أن تلجأ الى وسيلة أخرى مستترة حين تعترف للهيئات المحلية بقدر من السلطات والاختصاصات ولكن تعمل على أخضاعها لها خضوعاً تاماً^(٥٨).

أن بحث تطبيقات اللامركزية الإدارية في التشريعات العراقية يتطلب تقسيمه الى مطلبان تتناول في المطلب الاول : قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩. وفي المطلب الثاني: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المطلب الاول: قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩

أعتمد القانون مبادئ اللامركزية الإدارية عندما قسم الجمهورية العراقية الى محافظات واقضية ونواحي ومنح كل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارة المحلية (المادة ٢).

الفرع الاول: تكوين الوحدات المحلية

يتكون مجلس المحافظة من المحافظ وتكون له رئاسة الوحدة الإدارية وأعضاء منتخبين من مركز المحافظة ومن الوحدات الإدارية الملحقه بالمحافظة وأعضاء دائمين وهم معاون المحافظ للإدارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة (المادة ٥٤).

وحدد القانون عدد أعضاء المجلس لكل محافظة بالانتخاب وحدد شروط الناخبين والمرشحين ومدة الدورة الانتخابية بثلاث سنوات (المادة ٥٦). أضافة الى حق وزير الداخلية في إعلان البدء بالانتخابات وتأجيلها بل والاستعانة بالإدارة المركزية في تعيين نصف عدد أعضاء المجلس (المادة ٤٥).

يتضح أن المشرع العراقي قد أخذ بأسلوب الانتخاب المباشر والتعيين لتكوين مجالس الوحدات المحلية وجعل رئاسة هذه المجالس ينعقد للمحافظ المعين من قبل السلطة المركزية وبذلك فقد تبنى المشرع اللامركزية النسبية^(٥٩).

ورغم أن القانون نص على الانتخاب الأ أن الانتخاب لم يطبق الأ بعد صدور قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥^(٦٠).

ومع ذلك أستمر المشرع بالسير بذات الاتجاه الذي سار عليه القانون السابق بالجمع بين الانتخاب والتعيين بل زاد أمعاناً في تركيز السلطة عندما أطلق يد رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بتسمية وأضافة أعضاء دائمين قد يزداد عددهم ليصل الى مثل عدد الأعضاء المنتخبين وقد يزيد عليهم ما افقد اللامركزية الإدارية صورتها الحقيقية^(٦١).

وركز القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ على منصب المحافظ كونه وكيلاً وممثلاً للسلطة المركزية فهو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من الوزراء (المادة ٢٠).

ويتم تعيينه بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء (المادة ١٣-١) بمعنى أن لا يتم انتخابه من المجلس. بل أن اختياره يتم بإرادة رئيس الجمهورية. كذلك بالنسبة لنائب المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية ما يعني خضوعهم لإدارة السلطة المركزية.

ويرى جانب من الفقه أن وجود أعضاء معينين في المجالس المحلية وتولي مثل السلطة المركزية رئاسة هذه المجالس من أهم العوامل التي أدت الى عدم استقلالها ومن ثم فشلها في تأدية وظائفها في بعض التجارب^(١٢).
وحن نساير الفقه بان وجود الأعضاء المعينين يؤدي الى عدم استقلال المجالس المحلية ولكن ليس بالضرورة أن تفقد هذه المجالس فاعليتها وخاصة اذا علمنا أن ما يملكه الأعضاء المعينين من الخبرة والكفاءة والأختصاص قد تفوق بكثير ما يملكه الأعضاء المنتخبين.

الفرع الثاني : أختصاصات الوحدات المحلية

أختصت الوحدات الإدارية بالوظائف والخدمات المحلية وقد اسهب المشرع في بيانها بدلالة المواد (٨٦-٨٨) وقد جاءت على سبيل الحصر .

ورغبة من المشرع بتوسيع صلاحيات الوحدات الإدارية فقد أجاز للسلطة المركزية تخويل هذه المجالس للقيام ببعض الوظائف والخدمات المحلية حسب مستوياتها بقرار الهيئة العليا للإدارة المحلية بناء على اقتراح من الوزير (المادة ٩٠-١٠٠) وهي أختصاصات وردت على سبيل الحصر حيث نقلت بالأساس من أختصاصات الوزارات الى مجالس الوحدات ترسيخاً لمبدأ اللامركزية الإدارية .

وأجاز القانون للوزير المختص أن يعهد القيام بالمشاريع التي تهم وزارته الى أحد مجالس الوحدات الإدارية مباشرة أو بناء على طلب المجلس المختص للقيام بها نيابة عن وزارته (المادة ١٠٢-١٠٣)^(١٣).

ويجوز لمجالس الوحدات الإدارية في المحافظة الاشتراك مع المركز في القيام بالمشاريع التي تعود بالمنفعة عليها وفي هذه الحالة يقرر مجلس المحافظة تشكيل هيئة لإدارة هذه المشاريع (المادة ١٠٢-٣).

ولكون تلك الهيئات الهيئات تقوم بتقديم الخدمات العامة فلا بد من وجود إيرادات خاصة تستطيع من خلالها أداء وظائفها ومهامها حددها القانون بالواردات المحلية والتي تتمثل بالمبالغ المخصصة في الموازنة العامة ومنح التعليم بمراحلها والمنح الخاصة التي تقدمها الحكومة وأجور المعابر وواردات المؤسسات التي تديرها مجالس الوحدات الإدارية والضمان على الضريبة الزراعية وضرائب العقار والدخل و التركات والهبات والاستقراضات، والواردات البلدية التي تتمثل بالإيرادات والرسوم والأجور المخصصة للبلدية (المادة ١٠٥).

ومن جهة أخرى حدد قانون المحافظات ميزانية المحافظة التي يجب المصادقة عليها من قبل الهيئة العليا للإدارة المحلية وتصبح قابلة للتنفيذ اعتباراً من تاريخ تبليغها أو بعد مضي ستون يوماً من تاريخ وصولها اليها في حالة عدم مصادقتها من قبل الهيئة العليا للإدارة المحلية وهذا الأمر مرتبط بميزانية الدولة العامة التي كانت تقر بمواعيدها فجاء النص متوافقاً مع الاتجاه العام لسياسية الدولة بصدد إقرار الميزانية^(١٤).

وعملاً بتفويض الأختصاص في القانون الإداري أجاز القانون للوزراء أن يخولوا المحافظ بعض صلاحياتهم ... (المادة ٢٤) وأجاز المحافظ بدوره أن يخول بعض صلاحياته الى نائب المحافظ

ورؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة (المادة ٣٣) ويلاحظ أن القرارات المهمة في تسيير وإدارة المرافق العامة في المحافظة كانت تتخذ من قبل السلطة المركزية .

أن الواقع العلمي أبتعد كثيراً عن النصوص القانونية التي أخذت باللامركزية الإدارية وخلال هذه المدة سيطر الأعضاء المعينون في المجالس على الشؤون التنفيذية للوحدات المحلية. كما أن المحافظون الذين يمثلون السلطة المركزية في المحافظات هم المسيطرون الحقيقيين على الشؤون المحلية. والمنفذين المباشرين للقوانين المركزية . فرئيس الوحدة الإدارية يمتلك اختصاصات إدارية لامركزية واسعة بالمقارنة مع المجالس المحلية فله (المحافظ) اختصاصات إدارية ومالية وتنفيذية وقضائية واسعة.

بينما لم تصل المجالس المحلية المنتخبة الى المستوى المطلوب من الأداء. إذ بقيت هذه المجالس عبارة عن مؤسسات عاجزة عن تحقيق الأهداف التي جاءت من أجلها بسبب سيطرة القرارات المركزية عليها من خلال تركيز سلطة إصدار القرار النهائي بيد رئيس الوحدة الإدارية الذي يميل الى تنفيذ قرارات السلطة المركزية لخضوعه التام لها.

والمحافظ يمثل ظاهرة للامركزية الإدارية فهو مثلاً للسلطة المركزية يتولى رئاسة مجلس المحافظة ويتم تعيينه بمرسوم جمهوري (المادة ١٣-١) وهو رئيس الوحدة الإدارية (المادة ٩) وهو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة (المادة ٢٠) وللمحافظ اختصاصات تفوض له من الوزارة (المادة ٤) وبدوره يجوز له تفويض بعض اختصاصاته (المادة ٣٣)

لكن هذا لا يعني أن القانون قد أخذ بمظاهر اللامركزية الإدارية. وان كان قد رجح أسلوب الإدارة اللامركزية في الكثير من نصوصه التي كانت واضحة ومحددة بحيث لا يسمح بتداخل الاختصاصات.

ورسم القانون الية خاصة لحل النزاع بعيداً عن رقابة القضاء الذي لم يسمح له بالتدخل وكانت القرارات محصنة من رقابة الالغاء فأذا حصل خلاف في أي أمر بين مجلس المحافظة وبين وزارة الداخلية أو أحد الوزارات فيكون البت من قبل الهيئة العليا للإدارة المحلية وتبت وزارة الداخلية في الخلاف الذي يحصل بين مجالس المحافظات ومجالس الاقضية ويبت مجلس المحافظة في الخلافات التي تحصل بين مجلس الاقضية ومجلس النواحي في المحافظة (المادة ١٢١)

ويبدو أن قرار الهيئة العليا للإدارة المحلية بات لايجوز الطعن فيه أو التظلم منه أمام جهة إدارية أخرى.

الفرع الثالث : حدود الرقابة على المجالس المحلية

أن من مقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية قيام رقابة محدودة على الهيئات الإقليمية لضمان مشروعية أعمالها تحقيقاً للمصلحة العامة ألا أن المشرع العراقي وأنطلاقاً من فلسفة النظام السياسي السائد في ظل هذا القانون قد أسرف كثيراً في هذه الرقابة بالشكل الذي جعلها تطغى على حق السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها ولاسيما أن هذه الرقابة تستمد من فكرتها والتي تتمثل في استقلال هذه الهيئات ويتجلى مظاهر رقابة السلطة المركزية من خلال :-

أولاً) خضوع رؤساء الوحدات الإدارية للسلطة المركزية
فالمحافظ يعين ويرفع وينقل بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير وموافقة
مجلس الوزراء (المادة ١٣) وكذلك يفصل ويعزل ويحال على التقاعد بموجب قوانين
الانضباط والتقاعد (المادة ١٤).

والمحافظ هو رئيس الوحدة الإدارية ممثل للسلطة التنفيذية في وحدته ويمارس الوظائف
النصوص عليها في هذا القانون ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى فروع
الوزارات فيها وعلى موظفيها ومستخدميها (عدا الجيش والمحاكم والجامعات) ويكون
رئيس الوحدة الإدارية ورئيساً لمجلسها (المادة ٩) وهو يمثل رئيس الدولة في وحدته الإدارية
(المادة ١٠) وللمحافظ سلطة رقابية على الدوائر الرسمية وعلى رؤساء الدوائر الفرعية
(المادة ٢٢-٢٣). وللوزراء تحويل بعض صلاحياتهم للمحافظ (المادة ٢٤).

ويتضح مما تقدم أن المشرع قد جمع للمحافظ الصفة السياسية فضلاً عن صفته
الأدوية المحلية الأ أنه رجح كفة الصفة السياسية^(١٥). لأن المحافظ يعين بمرسوم
جمهوري وأختياره يتم بإرادة مباشرة من رئيس الجمهورية.

ثانياً) انط المشرع العراقي لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير حل مجالس الوحدات
الأدوية أذا خالفت واجباتها أو أصبح بقاؤها مضراً بالمصلحة العامة (المادة ١٢٩) وتعتبر
المصلحة العامة من السعة والمرونة بحيث تستطيع السلطة المركزية أن تحتج بها حل
هذه المجالس لاتفه الأسباب .

ثالثاً) الرقابة على أعمال الوحدات المحلية .

خضع أعمال الإدارة المحلية ومشاريعها ودوائرها وموظفيها ومستخدميها للتفتيش من
قبل المفتشين الإداريين وفقاً لقانون التفتيش الإداري ونظامه (المادة ١٢٨) ولوزارة المالية
تفتيش حسابات الإدارة المحلية وماليتها من قبل المفتشين الماليين (المادة ١٢٨-٢) وللوزير
المختص إرسال المفتشين والخبراء المختصين والفنيين للكشف عن المشاريع والوظائف
والخدمات التي تقوم بها الإدارات المحلية التي لها علاقة بوزارته (المادة ١٢٨-٣).

وقد تمارس الرقابة من قبل الأجهزة المختصة والتي نص عليها قانون وزارة الحكم المحلي
رقم ١٦٤ لسنة ١٩٧٩ ومنها دائرة الحكم المحلي في وزارة الداخلية .

ويتضح أن الأجهزة المركزية مارست رقابة تتعد صورها فتراقب الملاءمة للتأكد من
حسن أداء الوحدات المحلية لأعمالها وملائمتها للمصلحة العامة كما تمارس رقابة
مشروعية للتأكد من احترام الوحدات الإدارية للقانون ومطابقة أعمالها له .

ولنا ملاحظتين على تشكيل مجالس المحافظات وأختيار المحافظ .

الملاحظة الأولى :- فيما يتعلق بتشكيل مجالس المحافظات فقد رسم القانون رقم ١٥٩
لسنة ١٩٦٩ طرق لأختيار أعضاء المجالس المنتخبين بدلالة المواد (٦١-٧٣) حيث بين
تشكيل لجان للأشراف على الأنتخاب برئاسة رؤساء الوحدات الإدارية وقاضي ينسبة
رئيس محكمة الاستئناف ومدير الاحوال المدنية وهؤلاء يختارون أربعة من سكان المنطقة
ويعدون قوائم بأسماء الناهخين ويقسمون الوحدات الإدارية الى دوائر ويعينون المراكز
ويوزعون الأعداد المطلوب أنتخابها ويبين القانون اليه الاعتراض وأعلان النتائج . الأ أن هذه

الانتخابات قد الغيت وحل محلها نظام التعيين وفي مرحلة لاحقة وبمقدور قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ اعيد العمل بالانتخاب لمتطلبات مرحلة تاريخية جديدة تمثلت في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية^(١١). ويلاحظ أن عملية الانتخاب كانت تتم بإجراءات محددة ومواعيد ثابتة للانتخاب وعملية الاقتراع وأعلان النتائج دون أن تثقل كاهل ميزانية الدولة وكانت أشبه بالعمل التطوعي المجاني في أغلب تفاصيله.

الملاحظة الثانية :- فيما يخص اختيار رئيس الوحدة الإدارية فقد كان اختياره يتم ابتداء من الشخصيات الوطنية والمهنية المستقلة الغير مرتبطة بالحزب الحاكم إلا أنه بعد تثبيت النظام السياسي لقواعد حكمة بدأ الاختيار يتم على أساس الولاء السياسي للسلطة فكان أغلب المحافظين هم أعضاء في الكادر المتقدم في الحزب الحاكم وفي مرحلة أخيرة ونتيجة للظروف السياسية ودخول البلد في الحروب واختلال قواعد النظام السياسي الحاكم . اتجهت السلطة المركزية الى اختيار القادة العسكريين (حاكم عسكري) كرؤساء للوحدات الإدارية رغبة منها في تركيز السلطة من جهة ومكافئة لهؤلاء القادة في قمع الانتفاضات الشعبية التي اندلعت بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ من جهة أخرى.

المطلب الثاني: قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

يعد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الأساس القانوني لممارسة مجالس المحافظات لأختصاصاتها وبالمحصلة العملية يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية الى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية ويقتضي بحث هذا الموضوع تقسيمه الى ثلاثة فروع . سنتناول في الفرع الاول: تكوين مجالس المحافظات أما الفرع الثاني فسيخصص للأختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات وأخيرا سنتناول الرقابة على مجالس المحافظات.

الفرع الاول: تشكيل مجالس المحافظات

عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجلس المحافظة ومنحة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله (المادة ٢ - اولا ثانيا) وأشار القانون الى تكوين المجلس بانتخاب أعضائه عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخاب للمجالس (المادة ٣ - اولا) وتكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة لها (المادة ٤) وحددت شروط العضوية (المادة ٥) ومن استقراء النصوص اعلاه يتضح أن القانون اعتمد الية الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس واستبعد التعيين كمبدأ عام إذ يرد استثناء واحد على هذا المبدأ وهو جواز أن يتم اختيار المحافظ من خارج المجلس (المادة ٢٦ - ثانيا)

ان وجود مجلس محلي منتخب أمر ضروري، وسمة ديمقراطية للامركزية الادارية تضيف عليه الشرعية وبدون الانتخاب سيكون المجلس معينا وعندها تكون الهيئات المحلية

مجرد فروع من فروع الإدارة المركزية وهذا يتنافر مع مبدأ وفلسفة اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساس أن يجتمع السكان المحليين في وحدة محلية لأنتخاب عدد منهم يكونون مجلسا يتولى تحديد المشاريع والخدمات بغية تنفيذها. والأنتخاب يجعل هذه الهيئات المحلية ذات طبيعة سياسية فأذا كان النظام قائما على أساس الأنتخاب اعتبرت حكما محليا والا عدت إدارة محلية. حتى أن بعض الفقه اعتبر الإدارة المحلية الخطوة الأولى في الطريق الى نظام الحكم المحلي^(١٧). وذلك لما للأنتخابات كتعبير ديمقراطي من مزايا كثيرة منها زيادة الوعي السياسي والشعور بالمسؤولية لدى السكان المحليين وتعويدهم على المشاركة الشعبية وفي الوقت الذي نؤكد فيه على الأنتخاب بكونه سمة ديمقراطية وهدف فعال للامركزية الإدارية أنه لا يمكن أهمل الكفاءة لما لها من دور فعال وهادف في هذا النظام. لكل هذه الاسباب يمكن القول أن اللامركزية الإدارية الناجحة هي التي تحقق التوازن بين الكفاءة والديموقراطية وخاصة في العراق الذي لم يصل الى مصاف الدول المتقدمة والراسخة في الديموقراطية كانكلترا وفرنسا حتى نشترط أن يكون جميع أعضاء المجالس المحلية منتخبين.

واللامركزية الإدارية لا تشترط أن يكون الأعضاء جميعهم منتخبين ، فمن الممكن أن يجتمع في المجالس المحلية أعضاء منتخبين وغير منتخبين (معينيين) بشرط أن تكون الغلبة لعدد الأعضاء المنتخبين لأنهم يمثلون الإرادة الشعبية والأأختل أحد أركان اللامركزية الإدارية وهؤلاء الأعضاء المعينون يكونون عادة رؤساء الدوائر أو التشكيلات الفرعية للسلطة المركزية العاملة في الوحدة المحلية.

إن الاتجاه السائد في كثير من تطبيقات دول العالم هو فصل المجلس المنتخب عن الجهاز الإداري في الوحدة المحلية ليتفرغ المجلس المحلي للتخطيط والرقابة في حين تخصص الأجهزة الإدارية العاملة في الوحدة المحلية لمهام التنفيذ.

وجاء القانون مجسدا لمبادئ اللامركزية الإدارية الإقليمية عندما نص على شروط العضوية في المادة (٥ - رابعا) على أن يكون عضو المجلس من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغير الديمغرافي. ذلك أن أبناء المحافظة هم الأدرى بشعاب محافظتهم وإن كان قد اشترط مدة زمنية قليلة (أمدتها) عشر سنوات كشرط لنيل العضوية.

مع ملاحظة أن رؤساء الوحدات الإدارية (المحافظون) غالباً ما كانوا غرباء عن المنطقة وليس من أهل المحافظة ولا ينتمون إليها فكرياً واجتماعياً فجاء القانون معالجا لسنوات طويلة من تحكم الحكومة المركزية في اختيار رؤساء الوحدات الإدارية.

وبلاحظ أن المشرع أستخدم لفظ الإقامة وليس السكن ومفهوم الإقامة ينصرف الى الأجانب وليس للمواطنين^(١٨).

أما بالنسبة للحصول على المؤهل العلمي فقد جاء نص المادة (٥ - ثانيا) اشتراط حصول المرشح على الشهادة الإعدادية كحد أدنى أو مايعادلها وقد جانب المشرع

الصواب بهذا النص وكان من الأفضل أن يشترط حصول على شهادة البكالوريوس كحد أدنى وان يكون مرت على حصوله على الشهادة عشر سنوات على الأقل ومن جامعات رصينة معترف بها بسبب تدني المستوى العلمي في البلد.

ونصت المادة (٥) بأن لا يكون المرشح مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث. وإي قانون آخر يخل محله وقد كان المشرع غير موفقاً بالابقاء على هذا النص ذلك أن فترة عشر سنوات على انتهاء الانظمة الدكتاتورية كافية لولادة جديدة تنهى آثار المرحلة السابقة فضلاً عن أن هناك عناصر مهنية وأدارية متخصصه وكفاءة لا يمكن أن تهدر بحال من الاحوال والنص يفسح مجال لصراعات اجتماعية خطيرة ويكفي الادعاء بأن شخصاً ينتمي الى حزب البعث سبباً في أبعاده وأقصاءه .

أما بالنسبة للمحافظ فهو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة (المادة ٢٤) ويشترط فيه تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة بشرط أن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها (٢٥) ويصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه ولا يهتم أن يكون من مجلس المحافظة أم من خارجها (المادة ٢٦)

ويتضح عدم كفاية ترشيح مجلس المحافظة للمحافظ وإنما يجب أن يتم ذلك بمرسوم جمهوري. وهذا لا يعني أن تحتكر السلطة المركزية سلطة البت واتخاذ القرار لتعيين المحافظ من الناحية الموضوعية لأن ليس لأرادة رئيس الجمهورية دخل في اختيار المحافظ وإنما يقتصر دوره على الجانب الشكلي بأصدار المرسوم. وهذا لا يعني تبعية المحافظ للسلطة المركزية إلا أن هناك مظاهر تبعية واضحة للسلطة المركزية تتجلى بنص المادة (٣١ - ثالثاً) من القانون بأن على المحافظ تنفيذ السياسة العامة الموضوعية من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة كما أن رؤساء المجالس المحلية يخضعون الى احكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وليس الى احكام الخدمة المدنية التي تنشئها مجالس المحافظات طبقاً لنظام اللامركزية والاستقلال المالي والأداري وقد تأيد ذلك بقانون مجلس الخدمة العامة رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

كما يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تختص بالنظر في شؤون المحافظات وأداراتها المحلية وهذا يعني خضوع أدارات المحافظات للسلطة المركزية وتوجهات رئيس مجلس الوزراء. الأمر الذي يضعف من مركزية مجلس المحافظة (المادة ٤٥ اولا - ٤).

كما أن اعطاء حق للوزير المختص تعيين أحد ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة إضافة الى صلاحية مجلس الوزراء بأقالة الثلاثة اعلاه يمثل أمعناً في السلطة المركزية للدولة وابعاداً عن قواعد اللامركزية الأدارية الإقليمية (٧م - فوق تاسعاً) وبخصوص ما تقدم يمكن القول أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد اقترب الى اسلوب الأدارة المركزية منها الى اللامركزية الأدارية.

الفرع الثاني : الأختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

تمتلك مجالس المحافظات اختصاصات عديدة ولكننا ستركز على الاختصاص التشريعي لما أثار هذا الاختصاص من جدلاً محتملاً بين فقهاء القانون كأختصاص لم تالفه قواعد اللامركزية الإدارية .

إذ نصت المادة (٢) أولاً من قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أن مجلس المحافظة (هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) .

وهذه الصلاحية التشريعية الممنوحة لمجالس المحافظات طبقاً للقوانين المشار إليه تتجاوز نطاق صلاحياته الإدارية والمالية التي منحها لها الدستور حيث نصت المادة ١٢٢ ثانياً منه على أن (....) تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون) .

في حين أن الدستور والقانون قد اكدا على تبني اللامركزية الإدارية الإقليمية لتمكين المحافظات من إدارة شؤونها.

علماً أن القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد منح المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية طبقاً (المادة ٧- ثالثاً) (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)

ولنا على هذه الفقرة ملاحظات.

أن الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية لا يقتضي منح صلاحيات تشريعية واسعة لمجالس المحافظات تصل إلى حد تعديل قوانين السلطة المركزية بما يلائم الأوضاع الداخلية للمحافظة في حين أن القواعد العامة لنظام اللامركزية الإدارية يقتضي منح الهيئات المحلية سلطة اتخاذ القرارات الإدارية دون أن تمنح صلاحيات تشريعية أو قضائية وهذا ما يميزها عن اللامركزية السياسية .

وهذه ما اكده الرأي الاستشاري لمجلس شوري الدولة بالعدد ١٩٧٢ في ٢٥/١٠/٢٠٠٩ بعد طلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء الدائرة القانونية رأيه في موضوع (قانون المولدات ذات النفع العام رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن مجلس محافظة بابل حين أوضح المجلس ما يأتي :-

١- حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتعديلها وأصدارها وأن القوانين لا تصدر إلا استناداً لنص دستوري.

٢- ان المادة ١٢١ من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وأصدار القوانين ولم يخول المحافظات غير المنتظمة بإقليم هذه الصلاحيات ولم يرد فيه إشارة بان تصدر المحافظات قوانين .

٣- ان القانون لا يكون سنه في اصدارة قانون آخر ولم يسبق أن صدر قانون استنادا لنص قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية وبالتالي فان إقرار هذا الاتجاه هو مخالفة

لاحكام الدستور ويتعارض مع ما أستقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعاتها للقوانين .

وهذا الرأي الاستشاري لمجلس شورى الدولة يؤكد على مبادئ اللامركزية الادارية بان لا تملك المجالس المحلية اختصاص تشريعي وبما أن الدستور لم يمنح المحافظات صلاحيات تشريعية بدلالة المادة (١٢١ - ثانيا) فإنه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية ولا إصدار أنظمة لان الانظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً بدلالة المادة ٨٠ / ثالثاً من الدستور^(١٩).

كما تفتضي القواعد الدستورية أن تكون إصدار التشريعات من اختصاص رئيس الجمهورية وليس المجالس المحلية (كمجالس المحافظات) وان التشريعات والقوانين من اختصاص مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية وبالتالي يكون القصد من التشريعات المحلية إصدار القرارات الادارية وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية ويرى بعض الفقه العراقي أن قانون المحافظات النافذ قد استحدث اختصاصاً جديداً للمجالس المحلية يتمثل في الاختصاص التشريعي وان القانون أعطى لمجلس المحافظة دوراً في العملية التشريعية على المستوى المحلي وقصره على مرحلة (إصدار التشريع) وهي المرحلة الأخيرة من عملية صنع التشريع ولم يبين دور المجلس في المراحل السابقة لمرحلة الإصدار والتي تتمثل في مرحلة المناقشة والتصويت والمرحلة اللاحقة (الإقرار والمصادقة) ولم يحدد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة ما ولد صعوبات عملية عند تطبيق النصوص القانونية ووضعها موضع التنفيذ وبالتالي فان القانون لم يبين الية سن التشريعات المحلية ومدى اسهام السلطة التنفيذية (الحافظ) في عملية التشريع^(٧٠).

أولاً :- التشريعات المنظمة للأختصاصات الادارية المشتركة

قضت المادة ١١٥ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن تدار الأختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في حين أطلق سلطة الحكومات المحلية فتكون لها الأولوية في ممارسة هذه الأختصاصات في حالة الخلاف بينهما .

وتأسيساً لما نصت عليه المادة ١١٥ من الدستور وهي أختصاصات خطيرة منها ما يتعلق بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية للمحافظات المنتجة ورسم السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وإدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ورسم السياسة الصحية والتربوية والتعليمية والموارد المائية.

وهذه السلطات المشتركة تجعل هذه المجالس تملك رسم السياسة العامة في مجالات متعددة على قدم المساواة مع الحكومة المركزية مما يجعلها سلطة موازية لها مع ملاحظة أن الخلاف وارد في هذه المسائل طالما المشرع قد فسح المجال للمجالس المحلية بمنحها سلطة الاشتراك مع الحكومة المركزية

فجاءت نظرة المشرع في معالجة هذه المسائل نظرة مجتزأة وقطرية زرعت بذرة شقاق بين المجالس المحلية والحكومة الاتحادية لا داعي لها في حين كان من المفروض أن تكون نظرة المشرع ضمن اطار عام للمصلحة الوطنية وللسياسية العامة للدولة. واعتقد أن المشرع قد خطى باللامركزية الإدارية بإبعاد توصلها الى حافة اللامركزية السياسية.

ولنا عدد ملاحظات على المادة ١١٥ من الدستور

١- يلاحظ أن النص قد ساوى بين الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكان من الأفضل أن يقتصر النص على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقليم لخضوعها لبدأ اللامركزية السياسية وان لا تمتد العلاقة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بأقليم لخضوع هذه العلاقة الى نظام اللامركزية الإدارية.

٢- ان الأختصاصات المشتركة التي حددتها المادة ١١٤ من الدستور أعطت الأفضلية في ممارسة الصلاحيات المشتركة لسلطات الأقاليم والمحافظات على أن تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف وهذا يتناقض مع المادة ١٣ أولاً من الدستور التي نصت على أن (يعد هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أحواله كافة وبدون أستثناء).

ثانياً (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور وبعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم ، أو اي نص قانوني آخر يتعارض معه) وهذه الأولوية تتعارض مع مبدأ التدرج القانوني الذي يقضي بأن تكون الأولوية في التطبيق للقانون الأعلى في حالة التعارض أو التناقض مع القانون الأدنى.

لكن نص المادة ١١٥ قد تجاوزت على هذا المبدأ الدستوري وأعطت قوة للقاعدة القانونية الأدنى على حساب القاعدة القانونية الأعلى وان هذا النص مدعاة لتجريد السلطة الاتحادية من أهم أختصاصاتها المركزية فضلاً على تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية .

وللتناقض والتعارض الذي وقع فيه الدستور بنص المادة ١١٥ منه كان من الضروري خضوع النص للرقابة والتفسير والذي تضطلع به المحكمة الاتحادية العليا بدلالة المادة ٩٣ من الدستور التي بينت أختصاصات هذه المحكمة ومنها تفسير النص الدستوري ولكون هذا الأختصاص تشريعي وبالتالي فهو من أكثر أختصاصات المجالس أهمية وخطورة لذلك بينت المحكمة الاتحادية العليا توضيحاً لمضمون المادة ١١٥ من الدستور بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٤ بناء على طلب مجلس محافظة بابل للجنة القانونية بكتابة المرقم ٣١٣ في ٢٠٠٩/١/١٨ لبيان الرأي القانوني بشأن ما ورد في المادة ١١٥ من الدستور التي نصت على (ان كل ما لم ينص عليه في الأختصاصات 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)

وانصب طلب التفسير على المقصود بـ (حالة الخلاف بينهما) هل أن القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة أو مجلس الأقليم يعتبر معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه.

عند وضع الطلب موضع البحث والمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية العليا المنعقد في ٢٠٠٩/٢/٤ اصدرت المحكمة بالاتفاق القرار (أستقر نص المادة ١١٥ من الدستور نجد أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكون قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للقانون الاتحادي) وبذلك فقد قطعت المحكمة الشك باليقين ورجحت القانون الاتحادي عند التطبيق على قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

ثانياً :- التشريعات المنظمة للشؤون المالية

لقد أثار موضوع قيام مجالس المحافظات بفرض الضرائب الكثير من الاشكالات بينها وبين السلطة الاتحادية الذي دفع كلاهما الى الاحتكام للقضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا فقد ذهبت في قرار لها رقم ١٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٧/٣١ بخصوص تفسير نص المادة ١١٥ من الدستور بناءً على طلب مجلس النواب ما نصه (...ومن خلال تدقيق احكام المادة ١١٥ والمواد الأخرى في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تبين أن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية، ولكن يمارس الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ...) ويتضح أن المحكمة الاتحادية العليا لم تعط الحق لمجالس المحافظات في سن التشريعات التي تكون من بينها فرض الضرائب ولكن المحكمة في قرار آخر خالفت هذه الاجتهاد بالقرار رقم ١٦/اتحادية في ٢٠٠٨/٤/٢١ عندما أستوضح مجلس محافظة النجف بخصوص صلاحية مجالس المحافظات بفرض الضرائب إذ قضت (لما كان فرض الضرائب وجبايتها وأنفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الامور المالية التي اشارت اليها المادة ١٢٢ / ثانياً من دستور ٢٠٠٥ لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة ١١٥ من الدستور الأولوية في التطبيق.

كما عادت المحكمة بقرار آخر رقم ٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢٣ بتبني ذات الموقف الأخير وذلك عندما اصدرت قراراً تفسرياً بناءً على طلب مجلس محافظة البصرة بخصوص صلاحية مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم . ويرى جانب من الفقه أن المحكمة قد جأبت الصواب إذ أسست قراراتها على المادة ٧- بند ثالثاً من قانون المحافظات وهو لا يعدو أن يكون قانوناً عادياً كما أن المحكمة قد غضت الطرف عن المادة ٢٢ / اولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي منحت

الوحدات الإدارية صلاحية استيفاء الضرائب والرسوم والأجور والمعروف أن الاستيفاء غير فرض وجباية ضرائب محلية^(٧١).

من خلال استقراء تلك القرارات فأننا لا نؤيد ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا من تأييدها لمجالس المحافظات بفرض الضرائب لأن ذلك سيؤدي إلى ازدواج ضريبي. كما أن التشريع لم يستوفي جميع مراحل القانونية فضلاً عن أن المحكمة الاتحادية العليا قد أقرت بأكثر من مناسبة مبدأ اللامركزية الإدارية وهذا المبدأ يقتصر على تقاسم الوظيفة الإدارية دون الوظيفة التشريعية والقضائية.

وإن القول بخلاف ذلك يعني مخالفة لنص المادة ٢٨ - أولاً من الدستور الذي نصت على أن (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، الأبقانون) ومن الأختصاصات المالية لمجلس المحافظة ما أشارت إليه الفقرة (٢) بند خامساً من المادة ٧ المصادقة على مشروع الموازنة العامة ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

وهذا النص جعل ميزانية المحافظة مرتبط بالموازنة العامة للدولة ولا تنفذ إلا بتصديقها من الجهات العليا طبقاً للدستور وفي ذات الوقت تبقى ميزانية المحافظة خاضعة لميزانية السلطة الاتحادية ومقيدة بها وهذا أضعاف لمبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية .

الفرع الثالث : الرقابة على مجالس المحافظات

إن استقلال المجالس المحلية في إطار اللامركزية الإدارية الإقليمية هو استقلال نسبي تحده الرقابة التي يمارسها المشرع للسلطات الاتحادية عليها وعلى أعمالها، والمشرع يمنح هذه الرقابة للسلطة المركزية لتأكيد وصيانة وحدة الدولة السياسية والإدارية ولضمان مشروعية تلك الأعمال كما وتؤدي الرقابة إلى ضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة.

أولاً :- الرقابة السياسية :-

نص قانون المحافظات النافذ في المادة ٢ - البند ثانياً على أن (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) ويتضح من النص أمكانية مجلس النواب تحديد أختصاصات هذه المجالس زيادة أو نقصاناً بالإضافة إلى سلطته في حل هذه المجالس ونص المادة (٢ - ثانياً) يتعارض مع أحكام الدستور ويخالف نظام اللامركزية الإدارية حيث أن الدستور قد حدد أختصاصات مجلس النواب (المادة - ٦١) على سبيل الحصر ولم تشير إلى أن ضمن صلاحياته الرقابية الرقابة على مجالس المحافظات. ولذلك لا يجوز إضافة أختصاصات جديدة إليها بقانون والمخالفة واضحة للنص لمبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية الذي يتمثل في أن الهيئات المحلية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية في العاصمة. أما إقحام السلطة التشريعية (مجلس النواب) في هذا الأمر ومنحة سلطة مراجعة المجالس المحلية هو خرق واضح لمبادئ اللامركزية الإدارية الإقليمية (المادة ٧ - ثامناً - ٢) من قانون المحافظات منح صلاحية رقابية لمجلس النواب تبيح له الكثير من الحقوق لعل أبرزها أقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب بناءً على اقتراح رئيس الوزراء أو لأسباب منها عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي والتسبب في هدر المال

العام وفقدان شروط العضوية والأهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

ويرى الفقه العراقي أن قانون المحافظات النافذ بنصه على هذا التنظيم للصلاحيات الرقابية قد ابتدع اختصاصاً جديداً لمجلس النواب وبأداة قانونية أدنى من الدستور وهو التشريع. وهذا لا يجوز لأن اختصاصات مجلس النواب محددة عن سبيل الحصر فضلاً عن أقالة المحافظ يفترض أن تكون من اختصاصات السلطة التنفيذية في المركز طالما أن المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وهذا يعني أن المحافظ يمثل السلطة التنفيذية في محافظته وبالتالي لا يدخل لمجلس النواب في هذا الشأن وعلى افتراض أنه يمتلك هذا الاختصاص دستورياً فإن توزيعه على جهتين اثنتين لا يجوز فما دام مجلس المحافظة مختص بأقاله المحافظ (البند ثامناً من المادة نفسها) وهذا تطبيق لفكرة القرار المضاد. (أي من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الأقالة ولو لم ينص على ذلك القانون) عليه فلا يوجد مسوغ منطقي لأشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري المحض فهو بعيد عن اختصاصاته^(٧٢) والصلاحيات الرقابية الأخرى الممنوحة لمجلس النواب تتمثل في حقه في حل مجلس المحافظة (بدلالة المادة ٢٠ بند ثانياً).

(مجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من المحافظ أو من ثلث عدد أعضائه...)

وهذا النص يتعارض مع أحكام المادة (٦١) من الدستور والتي حددت اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر فضلاً عن أن الاختصاص المذكور اختصاص إداري بحت وبالتالي لا موجب لأحكام مجلس النواب في ممارسته^(٧٣) وهذا يشكل تعارض مع قواعد اللامركزية الإدارية وخروجاً عن مبادئها.

كما أن إعطاء حل مجلس المحافظة لأعضائه (الحل الذاتي) أمر بعيد عن أصول اللامركزية الإدارية الإقليمية وهو غير متصور عملياً في ظل الامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء الأعضاء والأكثر مما تقدم أعطت (المادة ٢٠ - بند ثانياً) الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس إذ كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة لمجلس النواب وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة)

وهناك رقابة لمجلس المحافظة على أصحاب المناصب العليا من خلال الموافقة على تعيينهم بالأغلبية المطلقة وإعفاءهم بذات الأغلبية وبناء على طلب $\frac{1}{5}$ عدد أعضاء المجلس أو بناء على اقتراح من المحافظ ومجلس الوزراء حق الأقالة بأقتراح من الوزير. ويلاحظ تعدد الجهات الرقابية على أصحاب المناصب العليا وهذا أضعاف لسلطتهم فهم خاضعون لرقابة مجلس المحافظة والمحافظ من جهة ومجلس الوزراء والوزير من جهة أخرى.

ثانياً: الرقابة الإدارية:

نصت المادة ١٢٢ - خامساً من الدستور على أن (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة وأشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة).

وبذلك لا يخضع مجلس المحافظة للرقابة الإدارية من قبل مجلس الوزراء إلا أن مجلس الوزراء مكلف باعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية وهذه النصوص جاءت على اطلاقها لتشمل كل المحافظات فالسلطة التنفيذية تقوم باعداد مشروع الموازنة العامة وبالتالي يخضع مجلس المحافظة لسيطرة السلطة التنفيذية وأشرافها وفي ذلك تعارض بين نصوص الدستور إلا أن استبعاد رقابة السلطة التنفيذية على مجالس المحافظات فيه تشويه وإبعاد عن قواعد اللامركزية الإدارية ومن ثم تقترب هذه المجالس من السلطات التشريعية في الدولة الاتحادية وهذا يدل على أن الدستور قد خلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

ويمارس مجلس المحافظة الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها بدلالة نص المادة ٧ - سادساً من قانون مجالس المحافظات الذي لم يستثني من الرقابة المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والجامعات وهذا يتعارض مع نص المادة ١٩ من الدستور التي تقضي بأن القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون . وبناء عليه فان تعديل البند سادساً من المادة ٧ من القانون لا يعني الغاء أستثناء القضاء من الرقابة لان ذلك من المبادئ الدستورية^(٧٤).

وهناك رقابة لامركزية لمجلس المحافظة على المجالس المحلية تتمثل في إمكانية حل الأخيرة من قبل مجلس المحافظة بشروط حددتها (المادة ٢٠ - أولاً - ثانياً) كما يمارس مجلس المحافظة رقابة ذاتية على نفسه (الحل الذاتي) بأن يحل نفسه بنفسه بدلالة المادة (٢٠ - أولاً) وهذا الذي لا يمكن تصوره ولم نجد له تطبيقاً عملياً وكان من الاجدى أن يحل مجلس المحافظة من قبل مجلس الوزراء.

ثالثاً :- الرقابة القضائية :-

تمارس المحكمة الاتحادية العليا سلطة رقابية على مجالس المحافظات من خلال اختصاصاتها بدلالة المادة (٩٣) من الدستور وهو اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ومن خلال الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كذلك عند الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية لكل منهما .

كما تمارس المحكمة الاتحادية العليا دوراً رقابياً من خلال البت في أمر الاعتراض الذي يبديه المحافظ على قرار مجلس المحافظة والذي اصر عليه المجلس (المادة ٣١ - أحد عشر).

وهناك رقابة للقضاء العادي على افعال أعضاء مجلس المحافظات التي تعد جرائم في نظر القانون وهناك رقابة للقضاء الإداري تتمثل بالنظر في المنازعات الخاصة بأعمال الهيئات الإدارية اللامركزية وسلطة هذه المحكمة بالغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون .

كما جعل المشرع العراقي من محكمة القضاء الإداري مرجعاً للطعن بقرار أقاله المحافظ بدلالة المادة (٧ - ثامناً - ٤) وكذلك بالنسبة للاعتراض على قرار الحل (المادة ٢٠ - ثالثاً - ٢) بالنسبة لثلث أعضاء المجلس المنحل أو العضو المقال.

رابعاً :- رقابة الهيئات المستقلة

أخذ الدستور العراقي برقابة الهيئات المستقلة بدلاً من رقابة الحكومة المركزية بخلاف أغلب الدول عندما أشار الى انشاء هيئات مستقلة (المادة ١٠٢ و ١٠٣) من الدستور ومن امثلتها (هيئة النزاهة ، وديوان الرقابة المالية) واكد قانون المحافظات على رقابة الهيئات المستقلة بدلالة المادة ٤٧ منه التي نصت على أن (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور) . من أستقرأ ما تقدم يتضح تعدد الجهات الرقابية على المجالس المحلية وهذا اضعاف لأستقلالية هذه المجالس .

الخاتمة

اولاً :- النتائج

بعد ختام البحث استخلصنا النتائج التالية :-

١- اللامركزية الإدارية الإقليمية نظام مرن قابل للضييق والأتساع بحسب درجة اللامركزية الإدارية ومدى الأختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية فقد تضيق هذه الأختصاصات فتؤثر على أستقلالية تلك المجالس فتكون مجرد إدارة محلية يقتصر عملها على تحقيق أهداف سبق وضعها لترتقي الى مستوى الحكم المحلي الذي يحدد تلك الأهداف وبعين السياسة العامة للمجالس المحلية وهذا ما لمسناه من تطور للامركزية الإدارية الإقليمية في التشريعات العراقية باختلاف الانظمة السياسية .

٢- نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية له طبيعة سياسية فضلاً عن طبيعته القانونية (الأدارية) فأذا كانت الطبيعة القانونية تتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية فأن الطبيعة السياسية تتمثل في تجزأة فكرة السيادة وهجر النظرية التقليدية القائلة بوحدة السيادة وعدم قابليتها للتجزأة وترسيخ المبادئ الديمقراطية وتوسيع مفهوم المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة من خلال أنتخاب مجالس محلية تملك سلطة تقرير مستقلة .

كما أن اللامركزية الإدارية الإقليمية ترتبط بالحرية العامة في النظام السياسي الذي قد يضيق من أختصاصات المجالس المحلية أو قد يلجا الى وسيلة مسترة فيعترف لها بقدر من السلطات والأختصاصات ولكن يعمل على خضوعها له خضوعاً تاماً وهذا ما لمسناه في ظل دستور ١٩٧٠ والدساتير السابقة عليه .

وقد يعمل النظام السياسي على توسيع أختصاصات المجالس المحلية لدرجة يجعلها غير خاضعة لسيطرة أو أشرف اية وزارة بدلالة المادة ١٢٢ خامساً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٣- تتطلب اللامركزية الإدارية الإقليمية أبتداء اعتماد اللامركزية النسبية وصولاً الى اللامركزية الكاملة من خلال وجود قيادة أدارية قادرة على أختيار الموظفين الاكفاء طبقاً لمعايير قانونية فضلاً عن وحدة التوجه الفكري بين السلطة المركزية والمجالس المحلية بحيث تعمل بوحي فلسفة قانونية واقتصادية واحدة وهذا ما تأكد في قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ عندما تبنى اللامركزية النسبية يجعل المجالس المحلية خليطاً من

أعضاء منتخبين وآخر معينين لرفد المحافظة بالمختصين وأصحاب الخبرة الذين سلكوا الوظيفة وتدرجوا من خلالها وهذه المواصفات قد لا تتوافر في الأعضاء المنتخبين . في حين تبنى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اللامركزية الكاملة بل استعاض عن اللامركزية النسبية بصلاحيات واسعة للمجالس المحلية حتى مثل هذا الاتجاه إغفالاً باللامركزية الإدارية الإقليمية ابعداً عن قواعدها الأساسية. ٤- رسم دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اطار فلسفي عام في تحديد الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بنص المادة ١١٥ منه التي نصت على أن (كل مالم 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 .

وهذا النص أثار اشكالات على مستويين .

المستوى الاول :- حددت اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر بدلالة المادة ١١٠ من الدستور وما عدا ذلك من الاختصاصات ينعقد للأقاليم وللمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبذلك فقد ساوى الدستور بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فخلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية .

المستوى الثاني :- فيما يخص الاختصاصات المشتركة انفرد الدستور بمسألة خطيرة عندما وسع من اختصاصات المحافظات وجعلها الاصل عندما اعطى الأولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وبين الحكومة الاتحادية وهذا النص مستعار من الدساتير التي تنظم العلاقة بين الدولة الاتحادية والدولة الداخلة في الاتحاد ولا يمكن قياس هذه العلاقة التي تحكمها اللامركزية السياسية على العلاقة بين المحافظات والمركز التي تحكمها اللامركزية الإدارية فجاء الدستور بنظام هجين غير معروف في فقه القانون الإداري .

ومن جهة أخرى:- أن هذا النص يتعارض مع نص المادة ١٣ - من الدستور والتي تعد هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق ولا يجوز سن قانون يتعارض معه وبالتالي يتعارض مع مبدأ التدرج القانوني الذي يقضي بجعل القاعدة القانونية الأدنى خاضعة الى القاعدة القانونية الأعلى في سلم التدرج القانوني وبالتالي تكون الأولوية في التطبيق للقانون الأعلى في حالة التعارض أو التناقض مع القانون الأدنى .

لكن نص المادة ١١٥ قد تجاوزت المبادئ الدستورية والقانونية بحيث أعطت قوة للقاعدة القانونية الأدنى على حساب القاعدة القانونية الأعلى وهذا النص مدعاة لتجريد السلطة الاتحادية من أهم اختصاصاتها المركزية فضلاً عن تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية .

وتجلى هذا الأمر عندما أشرك الدستور الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للنفط والغاز على القيام بأدارة الواردات النفطية ورسم سياستها الاستراتيجية بدلالة المادة ١١٢ من الدستور .

٥- أخضاع المجالس المحلية لرقابة مجالس النواب بدلالة المادة ٢ - ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مخالف للدستور لأنه لم يرد ضمن اختصاصات مجلس النواب التي نصت عليها المادة ٦١ من الدستور ولا ضمن اختصاصات الرقابة الاستثنائية على الهيئات المستقلة التي نصت عليها المادة ١٠٢ و ١٠٣ من الدستور وإن كان هذا يصدق على الرقابة السياسية فهو لا يصدق بالنسبة للرقابة الإدارية لا لعدم دستورية هذا النص كونه لم يقرر بالدستور وإنما نحن بصدد مرجعية مركزية إدارية ومن سماتها الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على المحافظة .

٦- ربط قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ميزانية المحافظة بالموازنة العامة للدولة ومرتهنة بها حيث لا تنفذ إلا بعد تصديقها من الجهات العليا مما أضعف هذه الميزانية وجعلها تابعاً لميزانية السلطة الاتحادية وبذلك يتعطل الصرف على كافة المشاريع الاستثمارية أنتظاراً لحين لتصديق على الموازنة العامة وهذا أضعاف لأستقلال المجالس المحلية وتشويه مفهوم اللامركزية وابتعاد عن تطبيقها في حين أن المادة ١١٩ من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى اعتبر ميزانية الإدارة المحلية لمجلس المحافظة مصدقة حكماً بعد ستين يوماً من وصولها إلى الهيئة العليا للإدارة المحلية .

ثانياً :- التوصيات .

من خلال البحث وما توصلنا من نتائج نوصي المشرع العراقي ببعض التوصيات أمليين الأخذ بها لتقويم اللامركزية الإدارية الإقليمية في التشريع العراقي .

١- أزالة التناقض الذي وقع فيه الدستور بنص المادة ١٢٢ حيث نص بالفقرة ثانياً على أن تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ثم عاد وقرر بالفقرة خامساً من ذات المادة على أن لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة .

ولهذا فقد اسقط الدستور ركناً من أركان اللامركزية الإدارية وهو ركن الرقابة التي يمارسها المركز على المجالس المحلية .

٢- ضرورة أن تقتصر الاختصاصات المشتركة التي اشارت اليها المادة ١١٤ في الدستور على العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطة الإقليم وبالتالي أخراج المحافظات غير المنتظمة في إقليم منها لان هذه الاختصاصات يحددها القانون وتلك يحددها الدستور .

مع ضرورة أن تكون الأولوية للقانون الاتحادي في حالة حصول تعارض مع قانون الأقاليم في الاختصاصات المشتركة بما يحقق الحفاظ على وحدة الدولة .

٣- إعادة النظر بالنصوص المتعلقة بملكية النفط والغاز وأدارتهما بحيث تكون من اختصاصات الحكومة الاتحادية حصراً .

٤- تقضي قواعد اللامركزية الإدارية الإقليمية السليمة جعل المجالس المحلية خاضعة لرقابة الحكومة الاتحادية وليس لرقابة السلطة التشريعية لذا ندعو المشرع الى تعديل المادة ٢ - ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ بأخضاع المجالس المحلية لرقابة الحكومة الاتحادية لان الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر بدلالة المادة ٦١ منه ولم يشير الى أن من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات لذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة اليها بقانون .

٥- بالنظر لقلة الخبرات المتوفرة لدى المجالس المحلية ووجود عناصر فاسدة شكلت عبئاً ثقيلاً على موازنة الدولة لذا فان مجالس المحافظات لم تحقق الأهداف المرسومة لها بحيث اصحبت منفذاً للفساد والمفسدين لهذا ندعو المشرع الى الغاءها أو استبدالها بصيغ أكثر نفعاً وتأثيراً من خلال .

أ/ تبني الإدارة المحلية ابتداءً للوصول الى مرحلة الحكم المحلي لان اطلاق الاختصاصات بالشكل الذي جاء به القانون دفعة واحدة أمر لا يستقيم في ظل التحولات الكبرى الذي شهده العراق بعد سنة ٢٠٠٣ وخاصة في ظل انخفاض الوعي السياسي والاجتماعي للشعب .

ب/ تبني اللامركزية النسبية ابتداءً ومن ثم الانتقال الى اللامركزية الكاملة بان يعدل القانون بما يجعل مجلس المحافظة خليطاً من أعضاء منتخبين وآخر معينين من المركز لرفد المحافظة بالمختصين وأصحاب الخبرة والفنيين الذين سلكوا الوظيفة من خلال

تدرجهم فيها وخاصة ما تعانية المجالس من قلة الأعضاء أصحاب الاختصاص الى أن تنوافر الارضية المناسبة للأخذ باللامركزية الكاملة.

ج/ للقصور الذي رافق عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والتشكيك والتشكيك بها والتأخر في نتائج الانتخابات ندعو المشرع الى تعديل القانون واناطة العملية الانتخابية بهيئة عليا تتكلف السلطة التنفيذية باعداد مستلزماتها ويترك أمر الإشراف عليا وأعلان نتائجها لهيئة قضائية ويمكن الاستعانة بخبرات المحامين وأشراكهم في إدارة العملية الانتخابية ليكون عملاً وطنياً تطوعياً من جهة ولعدم ارهاق ميزانية الدولة من جهة أخرى.

الهوامش

١. د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، مشاهير المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٤٥
٢. د. مصطفى أبو زيد: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم القانونية، السنة الثالثة، العدد الاول ١٩٦٨، ص ١٤٠
٣. د. علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الاول، التنظيم الإداري ط١، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ١٩٩٢ ص ٢٢٤، ٢٢٣.
٤. Andre delaubadere, Traité de Droit administratif, Tom L.G.J. PARIS 1984 P.102
٥. جورج فوديل، بيار دلفولنيه: القانون الإداري (ج) ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط١، بيروت ٢٠٠١ ص ٣٠٠
٦. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٦، ص ٦٥.
٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٥ ص ١٣٢
٨. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ١٩٩٩ ص ٩٥
٩. موريس محل: الوسيط في شرح قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ١٩٩٨ ص ٢٩
١٠. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، نظرية الدولة منشورات مركز البحوث القانونية وزارة العدل، بغداد ١٩٨١ ص ٢١٩
١١. د. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي، د. عصام البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة ٢٠٠٧ ص ١٢١
١٢. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ١٩٩٦ ص ٣٨
١٣. د. محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية ص ٣٧
١٤. د. علي محمد بدير وآخرون: مصدر سابق ص ١٢٢
١٥. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، مطبعة شفيق بغداد ١٩٦٦ ص ٥٠
١٦. د. حنان محمد القيسي: نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق دراسة قانونية مقارنة مجلة الملتقى السنة الثالثة، العدد الحادي عشر ٢٠٠٨، ص ١٥٤
١٧. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، نظرية الدولة مصدر سابق ص ٢١١
١٨. د. محمد كاظم المشهداني: مصدر سابق ص ٣٧
١٩. د. علي محمد بدير وآخرون: مصدر سابق ص ١٢٣ ود. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق ص ١٠٠
٢٠. جورج فوديل وبيار دلفولنيه: مصدر سابق، ص ٣٠٠
٢١. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري نظرية الدولة مصدر سابق ص ٢١٢ ينظر في ذات المعنى د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق ص ١٠٠
٢٢. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري نظرية الدولة، مصدر سابق ص ٢١١ ينظر في ذات المعنى د. طعيمة الجرف. القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٧٨ ص ٢٦٥
٢٣. جورج فوديل وبيار دلفولنيه: مصدر سابق ص ٣٠٣
٢٤. د. علي محمد بدير وآخرون: مصدر سابق ص ١٢٧

٢٥. د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ص ٢٩
٢٦. د. طعيمة الجرف: مصدر سابق ص ٢٨٥، ٢٨٦، ود. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرار الإداري ، دار الفكر العربي ١٩٨٤ ص ٢٦ وما بعدها
٢٧. د. علي محمد بدير وآخرون: مصدر سابق ص ١٢٧
٢٨. د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٨٢
٢٩. د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة مصدر سابق ص ٢١٧
٣٠. د. منذر الشاوي : المصدر نفسه
٣١. علي محمد بدير وآخرون : مصدر سابق ص ١٣٧ و د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري مصدر سابق ص ٣٧
٣٢. د. عبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص ١٥٩
٣٣. د. ماهر جبر نضر: دور الجماعات الإقليمية في (فرنسا) ووحدات الإدارة المحلية (في مصر) في مجال السياحة ، دار النهضة العربية، ص ٦٥
٣٤. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري ، نظرية الدولة : مصدر سابق ص ٢١٦ ومؤلفه المؤسسات الدستورية العراقية ، مصدر سابق ص ٥١
٣٥. د. منذر الشاوي : مصدر سابق ، ص ٢١٦ .
٣٦. د. عبد الغني بسيوني : مصدر سابق ، ص ١٥٩ .
٣٧. د. طعيمة الجرف: مبادئ نظم الإدارة المحلية ص ٥٠ أشار اليه : حسنى درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال التحايل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين ط١ بلامكان طبع ٢٠٠٨ ص ٢٩ ود. منذر الشاوي : القانون الدستوري مصدر سابق ص ٢١٩
٣٨. د. احسان حميد المرجعي: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، كلية القانون ، جامعة بغداد ١٩٩٠ ص ١٠١ وما بعدها
٣٩. د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة مصدر سابق ص ٢١٩
٤٠. د. علاء الطباطبائي : الاستقلال الذاتي لولايات الدول الاتحادية مجلة الحقوق والشرية، السنة الرابعة ، كلية الحقوق جامعة الكويت ١٩٨٠ ص ٩٤ وما بعدها
٤١. د. علي محمد بدير وآخرون : مصدر سابق ص ١٣٦
٤٢. د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة مصدر سابق ص ٢١٩
٤٣. د. علي محمد بدير : مصدر سابق ص ١٣٥-١٣٦
٤٤. د. سامي جمال الدين : اصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ٢٠٠٤ ص ٥٥
٤٥. د. علي محمد بدير : مصدر سابق ص ١٣٦
٤٦. د. سامي جمال الدين : مصدر سابق ص ١٨٢-١٨٥
٤٧. د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري: مصدر سابق ص ٥٠
٤٨. د. علي محمد بدير : مصدر سابق ص ١٤٧ نقلاً عن علي مهدى حيدر الإدارة العامة للدول في الجمهورية العراقية - خاصة لدورات الموظفين الإداريين ط٢ ، مطبعة الرشيد ، بغداد ١٩٦٢ ص ١٦٢
٤٩. د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ص ٥٠
٥٠. نقلاً عن د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، مصدر سابق ص ٢٤٠-٢٤١
٥١. طه حميد حسن العنكبى: العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية الإمارات العربية المتحدة ، العدد ١٥٥ ط١- ٢٠١٠ ص ٤٣
٥٢. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري ، نظرية الدولة مصدر سابق ص ٢٤٢
٥٣. د. علي محمد بدير : مصدر سابق ص ١٨٣
٥٤. جريدة الوقائع العراقية العدد ١٠٣٣ في ٢٢ تشرين الثاني ١٩٦٤
٥٥. د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، مصدر سابق ، ص ٢٤٨
٥٦. د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا : الوسيط في القانون الإداري ، الدار الجامعية - بيروت ، ١٩٩٦ ، ص ٢٣٦
٥٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب : مصدر سابق، ص ٩٧

٥٨. د. مصطفى ابو زيد: نظام الادارة المحلية في القانون المقارن، المعهد الدولي للعلوم الادارية، السنة الثالثة، العدد الاول، حزيران، ١٩٦١، ص ١٤٠.
٥٩. د. محمد علي جواد: القانون الاداري، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢، ص ١٣٢.
٦٠. تم الغاء انتخاب مجالس الادارة وحل محلها نظام التعيين: ينظر المادة ٢٤ المعدلة في قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وينظر الاسباب الموجبة لقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥.
٦١. ينظر نص (المادة ٢٥) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥.
٦٢. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري، الكتاب الاول، دار الفكر العربي ١٩٧٧، ص ١٢٣، د. علي محمد بدير وآخرون: مصدر سابق، ص ١٧٧.
٦٣. للمزيد عن تفاصيل اعداد الميزانية ينظر نص المادة ١٠٢ من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩.
٦٤. للمزيد عن تفاصيل اعداد الميزانية ينظر المواد (١١٧-١٢٠).
٦٥. ينظر المادة ٦٧ في قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ والملفي وكذلك المادة (١٣-١) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملفي.
٦٦. ينظر في الاسباب الموجبة لقانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملفي.
٦٧. د. علاء سليم العامري: الادارة المحلية مفهومها اهدافها اركانها، مجلة القانون المقارن - العدد ٤٦ السنة ٢٠٠٧، ص ٦٦، نقلا عن مصطفى الجندي، المرجع في الادارة المحلية، الاسكندرية ١٩٧١، ص ١١٢.
٦٨. د. صعب ناجي عبود وفاء عبد الفتاح عبود، المنظومة التشريعية لمجالس المحافظات في العراق - بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم لسنة ٢٠٠٩ العدد الاول.
٦٩. د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق بغداد ٢٠٠٨، ص ١٤٧.
٧٠. د. رافع صالح شبر: مشروع تدعيم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات، بحث غير منشور، ٢٠٠٩، ص ٢.
٧١. د. احمد خلف حسين: المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، ط ١، ٢٠١٣.
٧٢. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، ص ١٤٧.
٧٣. المصدر نفسه، ص ١٤٧.
٧٤. القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي: قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، العاتك لصناعة الكتاب، ط ٢، متحة ٢٠١٦، ص ٢٠.

المصادر

اولاً :- الكتب .

١. د. ابراهيم عبدالعزيز شبيحا: الوسيط في القانون الاداري، الدار الجامعية - بيروت، ١٩٩٦.
٢. د. احسان حميد المفرجي: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، كليه القانون، جامعة بغداد ١٩٩٠.
٣. د. احمد خلف حسين: المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، ط ١، ٢٠١٣.
٤. حسنى درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال التحايل القانوني لنظام الادارة المحلية في محكمه البحرين ط ١ بلامكان طبع ٢٠٠٨.
٥. د. سامي جمال الدين: اصول القانون الاداري، نشأه المعارف، الاسكندرية ٢٠٠٤.
٦. د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرار الاداري، دار الفكر العربي ١٩٨٤.
٧. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري، الكتاب الاول، دار الفكر العربي ١٩٧٧.

٨. د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري. دراسة مقارنة. دار الفكر العربي. القاهرة. ١٩٨٨
٩. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري. دراسة مقارنة. مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٦
١٠. طه حميد حسن الطفيلي: الطرق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية. مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية الإمارات العربية المتحدة. العدد ١٥٥ ط ١- ٢٠١٠
١١. د. طعيمة الجرف. القانون الإداري. دار النهضة العربية ١٩٧٩
١٢. د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري. منشأة المعارف. الاسكندرية. ٢٠٠٥.
١٣. د. علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري الأردني. الكتاب الأول. التنظيم الإداري ط ١. للنشر والتوزيع والطباعة. عمان ١٩٩٢
١٤. د. علي محمد بدير. د. مهدي ياسين السلامي. د. عصام البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الإداري. القاهرة ٢٠٠٧
١٥. د. ماهر جبر نصر: دور الجماعات الإقليمية في (فرنسا) ووحدات الإدارة المحلية (في مصر) في مجال السياحة. دار النهضة العربية.
١٦. د. راغب ماجد الحلو: القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية. الاسكندرية ١٩٩٩
١٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري. دراسة مقارنة. دار الكتب للطباعة والنشر. جامعة الموصل ١٩٩٦
١٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الإداري. منشورات الحلبي الحقوقية بيروت- لبنان. ٢٠٠٥
١٩. د. محمد علي جواد: القانون الإداري. كلية القانون. جامعة بابل. ٢٠٠٢
٢٠. د. محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري. مؤسسة الثقافة الجامعية. الاسكندرية
٢١. مصطفى الجندي. المرجع في الإدارة المحلية. الاسكندرية ١٩٧١
٢٢. د. مصطفى أبو زيد: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن. المعهد الدولي للعلوم الإدارية. السنة الثالثة. العدد الأول. حزيران. ١٩٦١
٢٣. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية. مطبعة شفيق بغداد ١٩٦٦
٢٤. د. منذر الشاوي: القانون الدستوري. نظريه الدولة منشورات مركز البحوث القانونية وزارة العدل. بغداد ١٩٨١
٢٥. مورييس خله: الوسيط في شرح قانون البلديات. منشورات الحلبي الحقوقية بيروت. ١٩٩٨
٢٦. القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. العاتك لصناعة الكتاب. ط ٢. منقحة ٢٠١٦

ثانياً :- الكتب المترجمة .

٢٧. جورج فؤيد، بيار دلفولقيه: القانون الإداري (ج) ترجمه منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط ١، بيروت ٢٠٠١
ثالثاً: - المصادر الأجنبية .

1. Andre de laubadere, Trautuede Droit admin istratif, Tom L.G.J.PARIS 1984

رابعاً :- البحوث .

- ١- د. حنان محمد القيسي : نظام الإدارة الامركزية ومجالس المحافظات في العراق . دراسة قانونية مقارنة - مجلة الملتقى . السنة الثالثة. العدد الحادي عشر . ٢٠٠٨
- ٢- د. رافع صالح بشير : مشروع تدعيم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات . بحث غير منشور . ٢٠٠٩
- ٣- د. صعب ناجي عبود وفاء عبد الفتاح عبود. المنظومة التشريعية لمجالس المحافظات في العراق - بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم لسنة ٢٠٠٩ العدد الاول
- ٤- د. علاء الطباطبائي : الاستقلال الذاتي لولايات الدول الاتحادية مجلة الحقوق والشريعة . السنة الرابعة . كليه الحقوق جامعة الكويت ١٩٨٠
- ٥- د. علاء سليم العامري : الإدارة المحلية مفهومها أهدافها أركانها. مجلة القانون المقارن - العدد ٤٦ السنة ٢٠٠٧
- ٦- د. غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان بحث منشور في مجلة الملتقى . دار الكتب والوثائق بغداد ٢٠٠٨
- ٧- د. مصطفى ابو زيد : نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن . مجلة العلوم الإدارية . السنة الثالثة . العدد الاول ١٩٦٨

خامساً :- الدساتير

- ١- القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- ٢- دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨.
- ٣- دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.
- ٤- دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.
- ٥- دستور ١٦ تموز ١٩٧٠.
- ٦- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

سادساً :- القوانين

- ١- قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤
- ٢- قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩
- ٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل
- ٤- قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥

Books

- 1- Abdulhameed ,H.D and Kamal, F.M . legal cheating of local administration system at Bahrain kingdom , first edition ,2008
- 2- Abdulwahab , M . R . principles and status of administrative Law , Al-Halabi law publications Beirut , Lebanon , 2005

- 3- Abu Zaid , M . local administration system in comparative Law ,administrative sciences magazine , third year , No 1 , 1968
 - 4- Al-Hilo ,R .M . administrative law , university publications House , Alexandria ,1999
 - 5- AL-Jerf ,T. administrative law , Arab Renaissance House ,1979
 - 6- AL-Juboory , M .S . administrative law principles , comparative study , books House for pressing and publishing , Mosul university , 1996
 - 7- Al-Jundi , M. reference in local administration , Alexandria , 1971
 - 8- AL-Mashhdani ,M.K. constitutional Law , university culture association ,Alexandria
 - 9- AL-Mufraji ,I .H. public theory in constitutional law and constitutional system in Iraq , college of law ,Baghdad university ,1995
 - 10- AL-Shawi , M. constitutional Law and constitutional institutions , Shefiq Press , Baghdad , 1966
 - 11- AL-Shawi , M. constitutional Law , theory of state , center of legal researches publications , ministry of Justice , Baghdad 1981
 - 12- AL-Tamaoui ,S .M . general theory of administrative decision , Arab Thought House ,1984
 - 13- AL-Tamaoui ,S .M .principles of administrative law ,first book , Arab Thought House 1977
 - 14- AL-Tamaoui ,S .M . political systems and constitutional law ,comparative study , Arab Thought House , Cairo , 1988
 - 15- AL-Tamaoui ,S .M . handbook of administrative law ,comparative study , Ain shams university Press ,1986
 - 16- Badeer ,A. M . , Al-Salami , M .Y. , Al-Barazanchi , I . principles and status of administrative law , Cairo ,2007
 - 17- Bassiouni ,A. administrative law , Al-Maaraf establishment , Alexandria ,2005
 - 18- Hassan , T. H . difference between administrative decentralization and federalization , Emirates center of strategic studies and researches , UAE ,No 155 , first edition , -2010
 - 19- Haywi , N. A. law of governorates not associated in province , Al-Atek for books , second edition , revised 2016
 - 20- Hussein , A. kh . general finance in legal perspective , Tikrit university press ,first edition , 2013
 - 21- Jamal AL-Din , S. administrative Law origins , Al-Maaraf , Alexandria , 2004
 - 22- Jawad ,M.A . administrative Law , college of Law ,Babylon university , 2002
 - 23- Nahla , M. the intermediate in explanation of municipalities law , Al-Halabi law publications , Beirut 1998
 - 24- Nasser , M .J . the role of regional groups (in France) and local administration districts (in Egypt) in tourism , Arab Renaissance House
 - 25- Shatnawi , A .Kh . Jordanian administrative law principles , first book , administrative organization , first edition , for publishing ,distribution and press , Amman , 1992
 - 26- Shiha ,A .A . the intermediate in administrative law ,university House – Beirut 1996
 - 27- Vedel , G. administrative law , translated by Mansour Al-Kadi , institution university of studies ,publishing and distribution , first edition ,Beirut 2001
- Researches

- 1- Abood,H.N. Abood ,W.A . legislative system of governorates' councils in Iraq – a research published in "college of science city magazine " ,No 1 , 2009
- 2- Abu Zaid ,M. local district system in comparative law ,international institute of administrative sciences ,third year ,No 1 ,June ,1961
- 3- AL-Amery ,A.S. local administration ; its conception ,targets and basis ,comparative law magazine –No 46 , 2007 ,P 66 .
- 4- AL-Qaissi,H.M . decentralization system and the governorates' councils in Iraq ,comparative legal study ,AL-Multaqa magazine ,third year ,No 11 ,2008
- 5- AL-Tabtabyie ,A. auto independence for states in federal countries . rights and legislation magazine ,forth year ,college of law ,Kuwait university 1980
- 6- shubur ,R. S . consolidation and developing of legislative powers of governorates' councils project , unpublished research ,2009
- 7- Mahde ,F.G. texts of law for governorates not associated in province .No 21 ,2008 In balance ,a research published in AL-Multaqa magazine ,books and documents House ,Baghdad 2008

Constitutions

- 1- Iraqi organic law of 1925
- 2- constitution of 27 July 1958
- 3- constitution of 29 April 1964
- 4- constitution of 21 September 1968
- 5- constitution of 16 July 1970
- 6- constitution of Iraq of 2005

laws

- 1-Municipalities law ,No 65 of 1964
- 2-Governorates law , No 159 of 1969
- 3-Local popular councils law ,No 25 of 1995
- 4- The law of Governorates' councils not associated in province ,No 21 of 2008 modified