مجالس المحافظات وآفاقها المستقبلية

Provincial Councils and Their Future Prospects

م.م. سلام عبد الله علي [١]

Asst. Lect Salam Abdullah Ali

م.م. شيماء صالح ناجي [٢]

Asst. Lect Shaima Saleh Naji

الخُلاصة

إن الدولة لا تتمكن من اداء كافة مهامها السياسية والادارية والرقابية ... الخ بمفردها لذا اصبحت الدولة تميل الى منح بعض الاستقلالية لأجزاء من اقليم الدولة وتمكن سكانه من المشاركة في ادارة شؤونهم بأنفسهم من خلال ممثلين من ذات الاقليم بمعنى قيام الدولة بتوزيع جزء من الوظيفة الادارية التي تتعلق بالتنظيم الاداري للدولة ومن هنا نشأت فكرة نقل جزء من الاختصاصات والوظائف الى هيئات محلية منتخبة تقوم بها على وجه الاستقلال مع فرض قدر معين من الرقابة عليها والاحتفاظ بالوظائف الرئيسية من الامور الخاصة بالقضاء او الامن وغيرها بيد السلطة المركزية في الدولة وتتويجاً لما تم عرضه صدر "قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم" "رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ " والذي جاء منسجما مع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والذي الغى كافة المجالس المحلية التي كانت قائمة قبل صدوره حيث منح القانون المشار

١- جامعة بابل – رئاسة الجامعة

٢- جامعة بابل –كلية القانون

اليه أعلاه 'مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم' عدة اختصاصات منها تنفيذية ومنها رقابية وقد تكون احياناً تشريعية ولكن بقدر اصدار التعليمات والانظمة الداخلية.

الكلمات المفتاحية: مجالس، المحافظات، آفاقها المستقبلية

Abstract

The state is unable to perform all its political, administrative, supervisory, etc. tasks on its own, so the state has become inclined to grant some independence to parts of the state's territory and enable its residents to participate in managing their affairs themselves through representatives from the same region, meaning that the state distributes part of the administrative function related to organization. And from here arose the idea of transferring part of the powers and functions to elected local bodies that would carry them out independently while imposing a certain amount of oversight on them and keeping the main functions of matters related to the judiciary or security and others in the hands of the central authority in the state. As a culmination of what was presented, the Non-Governorates Law was issued. Regular Councils in a Region No. 21 of 2008, amended, which came in line with the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, which abolished all local councils that existed before its issuance. The law referred to above granted the governorate councils that were not organized in a region several powers, including executive and supervisory ones, and they may sometimes be legislative, but As far as issuing instructions and internal regulations.

Keywords: Councils, governorates, their future prospects

المقدمة

تعد وظيفة الحكم وتسير شؤون المواطنين من اهم المهام التي تمارسها الحكومات وتحتل الاهتمام الواسع لديها وذلك للحد من التعقيد الاداري في اثناء ممارسة الادارة اعمالها اليومية وبالرغم من وجود اكثر من نظرية لإدارة الدولة الا ان نظام اللامركزية الادارية اصبح اليوم اوسع انتشار في الدول المتقدمة ومنها العراق وان سبب اختلاف اساليب ادارة الدولة عائد الى عوامل عديدة تختلف من دولة الى اخرى متأثرة بأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وتاريخية. علما ان اهم تلك العوامل هو العامل السياسي اضافة الى عوامل ادارية متعلقة بحسن ادارة المرفق العام ومن اجل توزيع الوظائف الادارية والحد من التركيز الاداري وبتقويض الاختصاصات نجد ان افضل الحلول هو نقل السلطات والاختصاصات الى هيئات محلية منتخبة تعمل بشكل مستقل مع فرض رقابة على اعمالها وعلى اثر ذلك تم تشريع "قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم" في ٢٠٠٨/٣/١٩ والذي يعد تطبيقا لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وقد نظم هذا القانون الية تشكيل مجالس المحافظات وعضويتها واختصاصاتها وغير ذلك من الامور والغاء جميع المجالس المحلية التي كانت قائمة قبل صدور هذا القانون.

اهمية البحث

نظر للدور العام الذي تؤديه مجالس المحافظات في تنمية الجانب الاجتماعي والاقتصادي والعمراني في الدولة وتهدف الى تحقيق الرفاهية للمجتمع من خلال تنفيذ الخطط المعدة لذلك ولقربها من المواطنين فأنها أعلم بمعرفة الحاجات العامة لهم والعمل على تحقيق وسد تلك الحاجات وكذلك تعد مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تطبيقاً عملياً لنظام اللامركزية الذي يعد من الانظمة المهمة في ادارة الدولة.

مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث في بيان الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم لأنها سبق وان تم الغاؤها وعادت من جديد لممارسة دورها في ادارة الدولة وكذلك بيان صلاحيات هذه المجالس.

منهجية البحث

تقوم منهجية البحث على دراسة تحليلية لمجالس المحافظات مع بيان طبيعتها القانونية والاختصاصات التي سوف تمارسها وذلك من خلال تحليل وتحديد اوجه الضعف في التطبيق.

خطة البحث

سوف يتم معالجة موضوع البحث وفق خطة تتضمن مبحثين, المبحث الاول التعريف بمجالس ألمحافظاتُ غيّر المنتَظَمة في اقليم والذي سيتم تقسيمه على مطلبين, المطلب الاول مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في فرعين, الفرع الاول تعريف مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفي الفرع الثاني الاطار القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم, وفي الثاني تمييز مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في فرعين, الفرع الاول تمييز المجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم عن الحكم المحلي والفرع الثاني تمييز مجالس المحافظات عن التركيز الاداري.

اما المبحث الثاني يتم بيان الرقابة على تلك المجالس في اقليم واختصاصها في مطلبين, المطلب الاول الرقابة على مجالس المحافظات في فرعين, الاول الرقابة المركزية, الثاني الرقابة اللامركزية وفي المطلب الثاني يتم بيان اختصاصات مجالس المحافظات في فرعين الاول الاختصاصات التشريعية والثاني الاختصاصات التنفيذية ومن بعدها الخاتمة التي فيها اهم الاستنتاجات والمقترحات.

المبحث الأول : مفهوم مجالس المُحافَظاتِ غَيرِ المُنَتَظَمة في إقليم

تعد مجالس ألمحافظات غير المنتظمة في اقليم من اهم مظاهر الدولة في تحقيق قواعد الديمقراطية وتعبر عن مدى التعاون بين الحكومة والشعب في توفير الخدمات التي يحتاجها المجتمع وذلك من خلال ممارسة نظام اللامركزية الادارية لان الدولة لا تتمكن من القيام بكل وظائفها من اجل تحقيق رفاهية المجتمع ولغرض

بيان ذلك يتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين سيتم في المطلب الاول تتناول مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفي الثاني تم بيان مجالس المحافظات واطارها القانوني.

المطلب الأول : التعريف بمجالس المُحافَظاتِ غَيرِ المُنتَظَمة في إقليم

من اجل التعرف على مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وبيان مفهومها لابد من بيان تعريف هذه المجالس مع بيان الاطار القانوني لها من خلال مشاركة الشعب في ادارة الدولة عن طريق ممثليها. وهذا ما يتم بيانه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول : تعريف مجالس المُحافَظاتِ غَيرِ المُنتَظَمة في إقليم

المجلس في اللغة هو موضع الجلوس اي المكان الذي يجتمع فيه النواب لغرض مناقشة الامور التي تدخل ضمن اختصاصهم واتخاذ القرارات المناسبة لها في حدود الصلاحيات الممنوحة لهم[٣] اما كلمة محافظة فهي الوحدة الادارية الاقليمية الرئيسية التي يكون فيها التقييم الاداري لإقليم الدولة والتي تختص بالاشراف على ادارة المرافق العامة المحلية في جزء من الدولة[٤] ومما تم عرضه يتبين ان المحافظة تقسم الى اقضية وهذه الى الاقضية تقسم الى نواحي التي مفردها ناحية والناحية تعني الجانب او الجهة[٥].

عرفت المادة (١) من قانون المحافظات "رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل"؛ المحافظة "وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من اقضية ونواح وقرى"[٦] ويمكن ان تعرف مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بانها هيئات محلية متكاملة ولها كيان ذاتي ومفهوم قانوني له خصائص ووظائف وصلاحيات محددة في القانون.[٧]

ولابد من الاشارة الا ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ بين ان ألمحافظات تتكون من عدد من الاقضية والنواحي والقرى[٨]. بالإمكان ان تعرف مجالس ((بأنها السُلطة التَشرِيعية والرِقابة العليا ضمن الحدود الادارية للمحافظة ولها الحق في اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة لغرض ادارة شؤون المحافظة وفق لمبدأ اللامركزية الادارية وبشكل لا يعارض الدستور او القوانين الاتحادية[٩]. وتجدر الاشارة الى ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢) منه منح مجالس المحافظات او الصلاحيات الادارية

---

٣ – الدكتور عبد الواحد كرم: معجم المصطلحات القانونية, دار الكتب القانونية, المجلة الكبرى, مصر, ١٩٩٥, ص ٣٥٥ .

٤ – الدكتور عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية, الطبعة الثانية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٤, ص ١١ .

٥ – العلامة اللغوي احمد رضا: معجم متن اللغة, المجلد الخامس, منشورات دار مكتبة الحياة, بيروت, ١٩٦٠ , ص ٤١٩ .

٦ – قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل' .

٧ – الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون محافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان, بحث منشور في مجلة الملتقى, دار الكتب الوثائق, بغداد ٢٠٠٨ , ص ١٤٨ .

٨ – الفقرة (اولاً) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

٩ – نورس هادي وحيد السلطاني: التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق, رسالة ماجستير كلية القانون, جامعة بابل ٢٠١٠ , ص ٢٢ .

والمالية بشكل واسع بما يمكنها من ادارة شؤون المحافظة وفقاً المبدأ اللامركزية الادارية مع الاخذ بنظر الاعتبار ان ذلك ينظم بقانون, ويلاحظ لدى تحليل المادة أعلاه من دستور العراق انه لم ينص على منح مجالس المحافظات سلطات تشريعية لانها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية أي تقاسم الدولة في الوظائف الادارية. لذا يمكن القول ان المادة (٢) من قانون المحافظات جاءت مخالفة للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لأنه لم يمنحها سلطات تشريعية ضمن الصلاحيات الممنوحة لها في القانون[١٠] ويمكن ان تعرف مجالس المحافظات بانها جزء من الجهاز الاداري العام للدولة والتي يتولاها مجموعة من المواطنين منتخبين كممثلين عن الشعب او المواطنين لغرض ادارة المرافق العامة المحلية في المحافظة وفق صلاحيات يتم تحديدها من قبل السلطة التشريعية في الدولة وتعد سلطة مساعدة ومكملة للسلطة التنفيذية في الدولة. بمعنى اخر انها تمارس الاختصاصات التي منحها القانون لها في الاشراف عن المرافق العامة داخل حدود المحافظة[١١].

وهناك عدة تعريفات لمجالس ألمحافظات يمكن استعراضها بشكل مختصر لبيان مفهوم "مجالس المحافظات" بشكل اوسع ومن هذه ألتعاريف ((انها تنظيمات ادارية تمارس إختصاصاتها على اساس محلي وتختص في ادارة شؤون اقليم محددة من الدولة لمجموعة من الافراد المرتبطين بهذا الاقليم))[١٢] ويمكن ان تعرف بانها ((هيئات يتم تحديد اختصاصها وفق القانون او هي اشخاص معنوية عامة لها اختصاص بمساحة جغرافية محددة))[١٣] وتعرف بانها هيئات لها نوع من الاستقلال بالعمل مع السلطة المركزية وتعهد لها ادارة المصالح المحلية واشباع الحاجات العامة لإقليم معين في الدولة [١٤] وتعرف ايضا بانها اجهزة تنفيذية تعبر عن ارادة المواطنين وتعمل على اشباع وظيفة بعينها[١٥]. ويرى الباحث انه يمكن تعريف مجالس المحافظات بانها اجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي واداري محدد وفق القانون ويكون نشاطها في وحدات ادارية محددة ضمن النطاق الجغرافي المحدد لها في السلطة التنفيذية وتكون خاضعة الى رقابة الحكومة المركزية في الدولة.

الفرع الثاني : مجالس ألمحافظات غير المنتظمة في اقليم' واطارها القانوني

---

١٠ – الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل' في الميزان, مصدر سابق, ص ١٤٦.

١١ – الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الاداري, منشورات الحلبي الحقوقية, من دون مكان طبع, من دون سند طبع, ص١٦١ .

١٢ – الدكتور نواف كنعان: القانون الاداري الاردني, الكتاب الاول, الطبعة الثالثة, مطابع الدستور التجارية, عمان, ١٩٩٦ , ص ١٣٨ .

١٣ – الدكتور محمد الشافعي ابو رأس: القانون الاداري, دراسة مقارنة في اصول تنظيم الادارة ونشاطها, الجزء الاول, عالم الكتب للنشر, القاهرة , ١٩٨٤ , ص ١٥٩.

١٤ – الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الاداري, مديرية دار الكتب للطباعة والنشر, بغداد, ١٩٩٣ , ص ١٢٣ .

١٥ – د.سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري, دراسة مقارنة, دار الفكر العربي للطبع والنشر, القاهرة, ١٩٧٣ , ص ٣٤٢ .

تعد اللامركزية من صور الديمقراطية المتمثلة في ان يحكم الشعب نفسه ولكن هذا لا يعني أن يقوم كل الشعب بممارسة مهمة الحكم وانما يكون ذلك من خلال ممثليه الذين يعدون وكلاءه في ممارسة الحكم الى جانب الحكومة المركزية وان مسألة اختيار ممثلين عن الشعب يتم عن طريق الإختيار الحُر من قبل الشعب ولابد من الاشارة بأن مساهمة الشعب في ادارة شؤون المرافق العامة المحلية يعد تجسيد لمبدأ الشَعب مصدر السُلطات[١٦] ومن خلال تتبع الاساس الدستوري او التشريعي لما تم عرضه نجد ان معظم الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد نصت المادة (٥) منه على ان "السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارس بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية"[١٧] ولابد من ذكر ان قيام الشعب في تولي ادارة شؤونه المحلية لا يخل ذلك بسلطة الحكومة المركزية لان لها الاشراف والرقابة على اداء الادارة المحلية وان ادارة شؤون الدولة عن طريق اللامركزية الاقليمية له عدة فوائد اهمها هو تحقيق الديمقراطية الادارية عن طريق ادارة الشؤون العامة بواسطة السكان المحليين وممثليهم وكذلك تعمل اللامركزية على تخفيف العبء عن السلطة المركزية[١٨] وكذلك تكون القرارات التي تتخذها اكثر ملاءمة للإقليم مما لو اتخذتها الحكومة المركزية التي قد تكون بعيدة عن احتياجات الاقليم نخلص مما تقدم عرضه ان الاطار القانوني لمجالس المحافَظاتِ غَيرِ المنتَظَمة في إقليم يتجسد في وصفها هيئات محلية ولها شخصية قانونية ومعنوية منحها القانون لها في حدود معينة لا يمكن تجاوزها الا اذا نص القانون عليها ولها في ذلك ان تمارس اعمالها وفق هذه الصيغة القانونية التي حددها لها القانون اي يمكن القول ان القانون هو من اوجدها وحدد اعمالها الوظيفة التي قد تكون تنفيذية او رقابية او غيرها[١٩] من خلال تتبع الاساس القانوني لمجالس المحافظات يلاحظ ان تلك المجالس يتم تشكيلها بالقانون عن طريق الانتخابات وكذلك تستمد صلاحياتها واختصاصاتها التي تقوم بممارستها من القانون, ولها في ذلك الاستقلال الاداري والمالي لان لها الشخصية المعنوية المستقلة وكل هذه الصلاحيات تخضع الى رقابة السُلطة المركزية لان الاستقلال الذي تتمتع به هو استقلال ليس مطلقاً وانما نسبي اي ان هذه الهيئات المحلية تعد تطبيق عملي لمساهمة الشعب في ادارة الدولة او الاقليم.[٢٠]

المطلب الثاني : مجالس المُحافظات غير المنتظمة في أقليم وذاتيتها

بعد ان تم بيان تعريف مجالس المحافظات وبيان الأطار القانوني لتلك المجالس لابد من تمييزها عن بعض الانظمة المشابهة لأنه لا توجد دولة تعتمد على النظام المركزي فقط او اللامركزي فقط وانما لابد من المزج

١٦ – القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي: اللامركزية والفيدرالية, الطبعة الاولى, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٤ , ص ٤٥.
١٧ – المادة ٥ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
١٨ –نورس هادي وحيد: التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم , مصدر سابق, ص٢٦.
١٩ – عبد المجيد حبيب القيسي: الادارة المحلية في انجلترا, دراسة الادارة البريطانية, مطبعة الرابطة, بغداد, ١٩٥٦ , ص ١٦٢ .
٢٠ – القاضي نبيل عبد الرحمن, اللامركزية والفيدرالية, مصدر سابق , ص٥٠ .

بين النظامين وبحسب ظروف كل دولة على حدة ولغرض تلك المجالس عن الانظمة المشابهة لها سنتناول ذلك من خلال فرعين, الفرع الاول نخصصه لتمييز مجالس المحافظات عن الحكم المحلي والفرع الثاني تمييز مجالس المحافظات عن التركيز الاداري.

الفرع الأول : تمييز مجالس المحافظات غير المُنتظمة في اقليم عن نظام الحكم المحلي

تعد مجالس المحافظات احد واهم اساليب اللامركزية الادارية في تنظيم الدولة اما نظام الحُكم المحَلي فهو يعد احد اساليب اللامركزية السياسية وهو نظام معمول به بعدة دول منها المملكة المتحدة وبالرغم من وجود تشابه في التسميات لكلا النظامين الا ان الاختلاف يظهر بشكل واضح في مدى الاختصاصات والصلاحيات والرقابة[٢١] اي ان الحكم المحلي يمنح اختصاصات محددة وصلاحيات واسعة في ممارستها بحيث ان المجلس المحلي يمارس الأختصاصات الممنوحة له بحرية اشبه بالحكومة المركزية ويمنح اختصاصات عن طريق التفويض خاصة في مجال الضرائب والرسوم في حين نجد ان مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة الحكومة المركزية بشكل اكثر لان صلاحياتها اكثر محدودية[٢٢] وتجدر الاشارة الى ان اعضاء مجالس المحافظات يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر من الشعب بينما ادارة الحكم المحلي يتم اختيار اعضائها عن طريق التعيين ومما يميز نظام مجالس المحافظات عن نظام الحكم المحلي ان الاخير تكون له وظائف تشريعية وتنفيذية وقضائية في حين ان مجالس المحافظات يكون لها الاختصاص التنفيذي الى جانب السلطة التنفيذية بوصفها لا مركزية إدارية اقليمية[٢٣].

ولابد من ذكر ان تلك المجالس يكون التشريع العادي هو سنده القانوني اي تستمد وجودها من التشريع العادي بينما نظام الحكم المحلي يستمد وجوده من الدستور نفسه لذا لا يمكن المساس باختصاصات وصلاحيات نظام الحكم المحلي الا بتعديل الدستور بينما يكون تعديل الصلاحيات والاختصاصات لمجالس المحافظات تخضع لرغبة المشرع العادي. كذلك ما يميز تلك المجالس انه لا يكون لكل وحدة اقليمية قانون خاص على العكس من اللامركزية السياسية يكون لكل وحدة او اقليم دستور خاص بها. وكذلك بشأن موضوع الاختصاصات الخاصة بنظام الحكم المحلي فانة لا يمكن المساس بها على العكس من اختصاصات المجالس بوصفها نظام لا مركزية ادارية تكون أختصاصاتها خاضعة لرقابة السلطة

٢١ – دكتور ظريف بطرس: الادارة المحلية, مفهومها, بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي, المنظمة العربية للعلوم الادارية, الجزء الاول, ١٩٧٧ ,ص ١٨.

٢٢ – الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: المجتمع الاشتراك الديمقراطي التعاوني, ١٩٦١ , ص١٠.

٢٣ –الدكتور جورج سعد: القانون الاداري والمنازعات الادارية، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، من دون مكان طبع, ٢٠٠٦ , ص٢٨٠.

المركزية ومما تقدم عرضه بإيجاز نجد هناك تمايزاً بين نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ونظام الحكم المحلي.[٢٤]

الفرع الثاني : تَمَيّيز مَجالس المُحافظات غَير المُنتَظَمة في أقليم عن عدم التركيز الاداري

يعد التركيز الاداري من الانظمة التي تجعل جميع السلطات الادارية في يد الوزير في العاصمة وهذا النظام مع توسع الدولة الحديثة اصبح غير مستساغ اذ لا يمكن الرجوع الى الوزير في كل الامور والمسائل المتعلقة بوزارته ومن هنا اصبحت الحاجة ملحة الى ايجاد حل لنقل جزء من السلطات الى لجان او موظفين يتم تعيينهم من الحكومة. وبذلك تحقق معظم المستلزمات الوظيفية بشكل اسرع مما يتطلبه التركيز الاداري وتجدر الاشارة الى ان عدم التركيز الاداري لا يعني الاستقلال المطلق عن الوزير وانما يتم اداء مهامهم تحت اشرافه واشراف رؤسائهم وللوزير سلطة التوجيه والرقابة أي ان العمل بنظام عدم التركيز الاداري هو صورة من صور المركزية الإدارية. بمعنى توزيع الصلاحيات بين الموظفين الذين عينتهم الادارة المركزية ويبين ألسلطة المركزية يكون خاضعين لرقابة الادارة المركزية[٢٥].

وبعد بيان نظام عدم التركيز الاداري يتم تمييزه عن مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ومن اهم اوجه الاختلاف بين النظامين هو ان عدم التركيز الاداري هو صورة من صور المركزية الادارية ولكن سيتم نقل او تعويض بعض الاختصاصات الى موظفين يمارسوها نيابة عنه وتحت اشرافه وله حق سحب هذه التفويض متى شاء وممارسة تلك الاختصاصات بنفسه ولكن الموضوع مختلف في مجالس المحافظات لان المشرع هو من يمنح الاختصاصات الى مجالس المحافظة ولا تتدخل السلطة المركزية الا بالحدود التي رسمها او حددها المشرع لها. أي ان الاختصاصات اللامركزية هي اختصاصات مستمدة اصالتها وقوتها من القانون وتمارس هذه الاختصاصات بشكل مستقل عن السلطة المركزية عن طريق موظفين منتخبين من قبل الشعب وليس كما في عدم التركيز الاداري الذي يتم تفويض بعض الاختصاصات من الحكومة الى موظفيها[٢٦] ومن اوجه الاختلاف بين مجالس المحافظات وعدم التركيز الاداري ان الاولى تتمتع باستقلال مالي واداري ولكن في الوقت نفسه تكون خاضعة الى رقابة السلطة المركزية بينما عدم التركيز الاداري يقوم على اساس التبعية للسلطةُ المركزية ولا تتمتع فروعه بالشخصية المعنوية لان هذا الاستقلال لايستند الى تشريع او قانون وانما هو استقلال عارض وقد يكون لمدة معينة. ولابد من التنويه ان مجالس المحافظات تشترك مع عدم التركيز الاداري كلاهما يمارس مهامه محلياً وتحت اشراف ورقابة السلطة المركزية. وبالعودة الى اوجه الاختلاف فان الاعضاء في مجلس المحافظة لا يرتبطون برابطة التبعية المباشرة للدولة لان استقلالهم مستمد من القانون اما

٢٤ – نورس هادي وحيد: تنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم, مصدر سابق, ٣٦٠ .
٢٥ – الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي, مبادئ واحكام القانون, مصدر سابق, ص١١٤.
٢٦ –الدكتور عبد الله اسماعيل: مذكرات اولية في القانون الاداري, مطبعة الرابطة, بغداد, ١٩٥١ , ص ٦٩.

في نظام عدم التركيز الاداري فان استقلال الموظفين او المكلفين بممارستها يكون بشكل تابع للسُلطةِ المركزية وليس بشكل أصيل[٢٧] ومما تقدم عرضه فان عدم التركيز الاداري يعد خطوة اولى نحو اللامركزية الادارية من خلال ممارسة اعمالها بعيد عن الوزارة ولغرض الارتقاء بإنجاز مهامها الوظيفية واداء الخدمات بشكل اسرع وأقل تعقيداً من نظام التركيز الاداري .

المبحث الثاني : الرقابةِ على مَجالس المُحافظات غير المُنتظمة في إقليم واختصاصاتها

ان استقلالية مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وان كانت مستمدة هذا الاستقلال من الدستور لغرض منحها قدر كافٍ من الحرية لممارستها اعمالها والعمل على سد متطلبات وحاجات المحافظة الا ان ذلك لا يعني انها تمارس اعمالها من دون ان تكون هناك رقابة في حالة مخالفة تلك المجالس لواجباتها ولتأكد ان هذه المجالس تؤدي اعمالها بشكل ينسجم مع المشروعية وعدم التعسف بشكل يضر مواطني الاقليم والمحافظة وان المشرع حدد لمجالس المحافظات اختصاصات وفق القانون ومنها اختصاصات تشريعية واختصاصات تنفيذية وهذا ما يتم بيانه في مطلبين المطلب الاول يتم بيان الرقابة على مجالس المحافظات والفرع الثاني يتم ببيان أختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

المطلب الأول : الرقابة على مجالس المحافظات غير ألمنتظمة في إقليم

يهدف المشرع ومن خلال الرقابة على المجالس لتأكد ان هذه المجالس تؤدي اعمالها بشكل كفء ويخدم كل الوحدات الادارية في نطاق المحافظة ولضمان عدم القيام بتصرفات تسبب مخالفات مالية او ادارية من شأنها الاضرار بالمال العام من جهة او بالمواطنين من جهة اخرى, وان هذه الرقابة اما تكون رقابة مركزية او رقابة لا مركزية وهذا ما يتم بيانه في فرعين الفرع الاول يتم تناول الرقابة المركزية على مجالس المحافظات والفرع الثاني يتم تناول الرقابة اللامركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الأول : الرقابة المركزية على مَجالس المُحافظات غير المُنتظمة في إقليم

تمارس الرقابة المركزية على مجالس المحافظات من قبل السلطات المركزية في الدولة ومنها الرقابة التشريعية التي يمارسها البرلمان لغرض التأكد من ان مجالس المحافظات تمارس اختصاصاتها وفقا للقوانين الصادرة من السلطة التشريعية وانها تحسن استخدام المنح المالية المخصصة لها وبالرغم من ان لهذه الرقابة سنداً من القانون حيث نصت المادة (٢/ البند ثانياً) من "قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم" "يخضع مجلس المحافظة والمِجالس المِحليّة لرقابة مجلس النواب" الا ان هذا النَص يُخالف مبدأ اللامركزية لأن هذه المِجالس تخضع لرقابة السلطة المركزية وكذلك هذا النص يتعارض مع احكام الدستور لان المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) حددت اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ولا يوجد بها ما يشير الى

٢٧ – الدكتور سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري, مصدر سابق , ص ٣٠١ .

صلاحية البرلمان بالرقابة على مجالس المحافظات[٢٨] لذا يرى الباحث ضرورة تعديل اي نص يتعارض مع احكام الدستور او مبدأ اللامركزية الإدارية وكذلك تمارس الرقابة على مجالس المحافظات من قبل الشعب وهي ما تسمى رقابة الرأي العام او الرقابة الشعبية لان هذه المجالس تم انتخابها من قبل الشعب لغرض تمثيلهم وتحقيق مطالبهم وان هذه المجالس لا تتمكن من تأدية اعمالها من دون ثقة المواطن بها ونظرا لان هذه المجالس تشكلت بالانتخاب وهدفها تحقيق المصلحة العامة لذا فأن من انتخب هؤلاء الاعضاء له الحق في ان يراقب اعمالهم والتأكد من حرصهم على تحقيق المصلحة العامة المحلية[٢٩] وكذلك تعد رقابة الرأي العام والصحافة والنقابات والاحزاب السياسية بشكل اخر عن انواع الرقابة على مجالس المحافظات ومن صور الرقابة المركزية رقابة الهيئات المستقلة والتي من اهم امثلتها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادية التي اشارت لها المواد (١٠٢ , ١٠٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ واخيرا لابد من بيان في حالة تجاوز هذه المجالس للقوانين النافذة فأنها تكون عرضة للطعن امام القضاء والذي يعد من اقوى انواع الرقابة لأنه يراقب مبدأ المشروعية وسيادة القانون وهذه الرقابة من اكثر الرقابات حماية لحقوق المواطنين لان للأحكام القضائية قوة التنفيذ وان القضاء نمت قوته من الدستور وان القاضي يفصل في النزاع دون اي انحياز الى أي جهة[٣٠].

الفرع الثاني : الرِقابة اللامَرْكزية على مجالس المحافظات غير المُنتظمة في إقليم

تسهم الرقابة اللامركزية على مجالس المحافظات في التخفيف عن كاهل السلطات المركزية في موضوع الرقابة وان كانت الرقابة المركزية هي الاصل والمتمثلة بالرقابة التنفيذية والتشريعية والقضائية حسب ما تم بيانه سابقاً من مزايا الرقابة اللامركزية انها تسهم في سرعة انجاز العمل من قبل المجالس وذلك لقربها منها مما يجنبها البطيء في العمل ومن خلال تتبع الواقع العملي نجد هناك عدة امثلة للرقابة اللامركزية منها رقابة مجالس المحافظات على نفسها وذلك من خلال امكانية حل نفسه بنفسه, وكذلك تعد رِقابَة مجلس المحافظة على المجالس المحلية التي هي ادنى منها رقابة لا مركزية بالإضافة الى ذلك توجد رقابة داخلية ويمارسها اعضاء مجالس المحافظات على رؤساء الوحدات الادارية الذين هم اقل مرتبة منهم لغرض التأكد من نزاهتهم وعدم استغلالهم للوظيفة والتفاني في اداء الواجب[٣١] وتعد رقابة رؤساء الوحدات الادارية على القرارات الصادرة من المجالس المحلية نوعاً اخر من انواع الرقابة اللامركزية بالأخص اذا كانت هذه القرارات مخالفة للدستور او للقوانين النافذة او لا تدخل ضمن اختصاصهم او فيها مخالفة لتعليمات الموازنة العامة وتكون الرقابة عن

٢٨ – المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
٢٩ –نورس هادي وحيد: التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مصدر سابق، ص ١٥٤.
٣٠ –المادة (٧ الفقرة ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل'.
٣١ – د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل', مصدر سابق , ص ١٤٥ .

طريق توجيه السؤال في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم على ان لا تستغل هذه الرقابة للخوض في امور خاصة او خلافات شخصية وعلى اي شخص توجه له اسئلة يجب ان تتم الاجابة عليها اما المجلس الشعبي المحلي ويمكن الاكتفاء بردود مكتوبة اذا اقتنع بها المجلس ويحق للمحافظ ان يرد نيابة عن رؤساء الهيئات التي تدخل ضمن وحداته الادارية وكذلك في مصر تم رفع تقرير للنظر فيما اسفرت عنه المناقشات او الاسئلة الى المحافظين وتعد قرارات المجالس الشعبية المصرية نافذة بحدود الاختصاصات المقررة لها في القانون وفي اطار الخطط العامة للدولة مع مراعاة القوانين النافذة[٣٢].

المَطلبُ الثاني : أختصاصات مَجالِس المُحافظات غَير المُنتظمةِ في إقليم

ان مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تمارس اختصاصاتها وفق مارسمه المشرع بوصفها تطبيقاً عملياً لنظام اللامركزية الادارية الاقليمية وهذه الاختصاصات سواء كانت تشريعية ام تنفيذية لابد من ممارسته وبالشكل الذي رسمه وحدده القانون لها لأنها تكون خاضعة للرقابة كما تم عرضه سابقاً ولتوضيح تلك الاختصاصات يتم تقسيم المطلب على فرعين يتم بيان الاختصاصات التشريعية في الفرع الاول وسيخصص الفرع الثاني لبيان الاختصاصات التنفيذية لتلك المجالس.

الفرع الأول : الإختصاصات التَشريعية لِمَجالسْ المُحافَظات غير المنتَظمة في إقليم

سبق وتم بيان ان هذه المجالس تقوم على مبدأ تقاسم الوظائف الادارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين الهيئات اللامركزية سواء كانت اقليمية او محلية وعلى هذا الاساس تم منح مجالس المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة اما بشأن الصلاحيات التشريعية فهي موضوع خلاف بين الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وذلك لان الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت المادة (١٢٢/ البند ثانياً) منه "تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون" ومن خلال تحليل هذا النص يلاحظ عدم قيام المشرع الدستوري بمنح اي سلطات تشريعية الى مجالس المحافظات لأنها تعمل على نظام اللامركزية الادارية الذي يعني تقاسم الوظائف مع السلطة المركزية[٣٣] وعلى العكس من ذلك نجد ان المادة (٢) من قانون المحافظات نصت "مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"[٣٢] ولما تم عرضه يتبين عدم جواز منح مجلس المحافظة سلطة اصدار القوانين لا نها ليس من اختصاصها وانما من الاختصاصات الممنوحة الى مجلس

٣٢ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الاداري، مطبعة سعيد كامل، منشأة المعارف، الاسكندرية, ٢٠٠٥ , ص ١٨٦.
٣٣ – المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

النواب وان لمجلس المحافظة اصدار تعليمات لا يمكن اعتبارها قوانين مع العرض ان الواقع العلمي لكل مجالس المحافظات سواء السابقة او الحالية لم تشهد اصدار اي قوانين او تشريع لان الصلاحيات التي منحت له وفق الدستور هي صلاحيات مالية وادارية وحتى التشريعات المحلية ليس لمجالس المحافظات اصدارها لأنها من اختصاص مجلس الوزراء حصراً استناداً الى نص المادة (٨ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[٣٤] لذا يتضح ان التشريعات التي قصدها المشرع العادي التي تصدر من مجالس المحافظات هي تشريعات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية اي هي تشريعات تنظيمية لاترتقي الى مستوى قانون. وانها يمكن تسميتها تعليمات محلية وحتى الامور الخاصة بفرض الضرائب لا تصدر الا بقانون اتحادي وتجدر الاشارة الا ان للمحكمة الاتحادية العليا اراء مختلفة بهذا الصدد لان رأي المحكمة قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يبين ان مجالس المحافظات لا تتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين .

فيما عادت المحكمة لتعطي رأيها في استفسار لمجلس محافظة النجف ان مجلس المحافظة يصدر قوانين محلية وفق نظام اللامركزية الادارية وهذا يعد مخالفاً لقواعد اللامركزية الادارية[٣٥] ومما تقدم عرضه نستخلص الى ان مجالس المحافظات لها الحق بأصدار تعليمات محلية وليس لها الصلاحية بإصدار قوانين او تشريعات عقابية او تشريعات مدنية لكون هذه التشريعات من اختصاص الحكومة الاتحادية.

الفرع الثاني : الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

يتمتع مجلس المحافظة بعدة اختصاصات تنفيذية والتي نصت عليها المادة (٧) من قانون المحافظات وان هذه الاختصاصات منها ما هي اختصاصات ادارية مثل انتخاب رئيساً للمجلس ونائباً له وهي في الاغلب تتم في اول جلسة يعقد المجلس بدعوة من المحافظ وخلال ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات من قبل المفوضية العليا للانتخابات بعدها يقوم المجلس بانتخاب المحافظ ونائبيه سواء كانوا من خارج المجلس او من اعضاء المجلس ومن الاختصاصات الادارية التي خولها القانون للمجلس هي التنسيق مع الوزارات أثناء رسم السياسة العامة لأجل تطوير النواحي العمرانية في المحافظة على ان لا يتعارض هذا المخطط مع الخطط العامة الموضوعة من الحكومة المركزية بمعنى ان لا تتعارض المشاريع المحلية مع المشاريع الوطنية لذا يلزم على الحكومة المحلية الاطلاع على خطط ومشاريع الحكومة الاتحادية قبل الشروع بالخطط تجنباً

٣٤ – الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مصدر سابق , ص ١٤٧ .

٣٥ – قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٦/ اتحادية/ ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١. وينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ١٣/ اتحادية/ ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٦.

للتعارض المشار اليه انفاً[٣٦], وكذلك منح القانون للمجالس ترشيح المناصب العليا وحسناً فعل المشرع هنا كي لا يتم فرض المناصب العليا على المحافظة من قبل الحكومة المركزية ومن الاختصاصات المهمة التي خولها القانون هي الرقابة على الهيئات المحلية لضمان حسن اداء اعمالها وعلى سبيل المثال رقابة المجلس على الدوائر الخدمية مثال ((الصحة , الكهرباء, البلديات,... الخ)) وكذلك يختص المجلس بمراقبة العملية التعليمية في المحافظة باستثناء الجامعات فأنها غير خاضعة لرقابة مجلس المحافظة[٣٧] و بإمكان مجالس المحافظة الاستفادة من تقارير هيئة النزاهة او ديوان الرقابة المالية الاتحادية أثناء ممارسة اختصاصها الرقابي وتجدر الاشارة الى ان للمجلس صلاحية استجواب المحافظ او نائبيه[٣٨] وهذه تعد من الوسائل المهمة في الرقابة علما ان كل الاجراءات التي يتخذها مجلس المحافظة بالإمكان الطعن بها اما محكمة القضاء الاداري خلال ٣٠ يوم من التبليغ بالقرار او الامر المعترض عليه[٣٩] ولمجلس المحافظة في سبيل ممارسة اختصاصاته التنفيذية فرض الخطط الامنية المحلية ومن الامثلة العملية ما جرى في محافظة بابل من تشكيل خلية الازمة برئاسة المحافظ وما كان تفرضه من قرارات حظر للتجوال ابان فترة جائحة كورونا. ومن الاختصاصات العامة التي منحها القانون لمجالس المحافظة هي اجراء التغييرات الادارية في التشكيلات الادارية التابعة للإدارة المحلية وكذلك دمج واستحداث وحدات ادارية وتغيير اسماء المناطق او المراكز وغيرها على ان كل ما تم عرضه من اختصاصات ويجب ان يكون غير متعارض وموافق مع الخطط العامة للحكومة الاتحادية لذا يتطلب ذلك التنسيق المسبق مع الادارة المركزية والوزارات[٤٠].

الخاتمة

وبعد الانتهاء بعون الله من كتابة البحث تم التوصل الى الاستنتاجات والمقترحات الاتية:

اولاً: الاستنتاجات:

١. تتمتع "مَجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بالشخصية "المعنوية المستقلة وقد منحها القانون الاستقلال المالي والاداري لكي تتمكن من ادارة هيئاتها المحلية ضمن الرقعة الجغرافية الخاصة بها.
٢. تمارس مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم اعمالها بصورة مستقلة نسبياً عن السلطة التنفيذية لأنها تخضع لرقابتها واشرافها وذلك لتأكد انها تؤدي خططها بشكل لايخالف المشروعية وينسجم مع قوانين السُلطة المركزية.

---

٣٦ –عماد الجنابي ومحسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل', الطبعة الاولى، من دون مكان طبع, ٢٠٠٨ ,ص ٢١.

٣٧ – د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل, ٢٠٠٩ , ص ١٣١

٣٨ – المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل'.

٣٩ –المادة (٧/ البند ثانياً/ الفقرة/د) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤٠ – عماد الجنابي ومحسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل', مصدر سابق، ص ٣٩.

٣. تتميز مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم عن بعض الانظمة منها نظام الحكم المحلي او ما يسمى باللامركزية السياسية التي تقوم على اساس سلطات الحكم الاساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بينما تقوم مَجالس المحافظات على مبدأ توزيع اختصاصات وظيفية في الدولة.

٤. تتميز مَجالس المحافظات غَير المنتظمة في اقليم عن نظام عدم التركيز الاداري في ان الثاني يقوم على توزيع السلطة الادارية بين الحكومة وموظفيها في الاقليم وذلك للتخفيف عن كاهل الوزارات في العاصمة.

٥. ان مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تخضع الى نوعين من الرقابة الاولى الرقابة المركزية المتمثلة بالرقابة السياسية والقضائية ورقابة الهيئات المستقلة والثانية هي الرقابة اللامركزية وهي رقابة هرمية تقوم على رقابة الاعلى على الادنى وهي اشبه بالرقابة الداخلية.

٦. ان اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد وردت على سبيل الحصر في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٧. ليس لمجالس المحافظات صلاحية اصدار القوانين وانما لها اصدار تعليمات او انظمة داخلية على مستوى تنظيماتها الادارية لان سلطة تشريع القوانين من اختصاص السلطة التشريعية المتمثلة في مجلس النواب.

ثانياً: المقترحات

١. نقترح تعديل نص المادة (٧) من قانون المحافظات من خلال منح المجلس صلاحيات اوسع او استقلالية اكثر لغرض تمكينهم من الارتقاء بالواقع العمراني والاداري والخدمي للمحافظة.

٢. نقترح على المشرع ان يكون القضاء الاداري هو المخصص في نظر النزاعات الناشئة من تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم "رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل" وليس المحكمة الاتحادية العليا كما نصت عليها المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

٣. ازالة التناقض بخصوص منح مجلس النواب سلطة الرقابة على مجالس المحافظات لان اختصاصات مَجلس النُواب محددة على سبيل الحصر في الدستور ولا يجوز اضافة اختصاص اضافي عن طريق التشريع العادي.

٤. اعادة النظر بكل مواد قانون المحافظات غير المنتظمةِ في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لكي تساير التطور الحاصل مع الدولة بكل النواحي الادارية والسياسية.

المصادر:

اولاً: المعاجم اللغوية :

١. احمد رضا: معجم متن اللغة, المجلد الخامس, منشورات دار مكتبة الحياة, بيروت, ١٩٦٠.

ثانياً: الكتب

١. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الاداري, مطبعة سعيد كامل, منشأة المعارف , الاسكندرية, ٢٠٠٥ .

٢. د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري, دار ابن الاثير للطباعة والنشر, جامعة الموصل, ٢٠٠٩ .

٣. الدكتور جورج سعد: القانون الاداري والمنازعات الادارية, الطبعة الاولى, منشورات الحلبي الحقوقية, من دون مكان طبع, ٢٠٠٦ .

٤. الدكتور عبد الله اسماعيل: مذكرات اولية في القانون الاداري, مطبعة الرابطة, بغداد, ١٩٥١.

٥. الدكتور عبد الواحد كرم: معجم المصطلحات القانونية, دار الكتب القانونية, المجلة الكبرى, مصر, ١٩٩٥.

٦. الدكتور عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية, الطبعة الثانية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٤.

٧. الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الاداري مديرية دار الكتب للطباعة والنشر, بغداد, ١٩٩٣ .

٨. الدكتور محمد الشافعي ابو رأس: القانون الاداري, دراسة مقارنة في اصول تنظيم الادارة ونشاطها, الجزء الاول, عالم الكتب للنشر, القاهرة , ١٩٨٤ .

٩. الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الاداري, منشورات الحلبي الحقوقية, من دون مكان طبع, من دون سند طبع.

١٠. الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: المجتمع الاشتراك الديمقراطي التعاوني, ١٩٦١ .

١١. الدكتور نواف كنعان: القانون الاداري الاردني, الكتاب الاول, الطبعة الثالثة, مطابع الدستور التجارية, عمان, ١٩٩٦ .

١٢. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري, دراسة مقارنة, دار الفكر العربي للطبع والنشر, القاهرة, ١٩٧٣.

١٣. عبد المجيد حبيب القيسي: الادارة المحلية في انجلترا, دراسة للادارة البريطانية, مطبعة الرابطة, بغداد, ١٩٥٦ .

١٤. عماد الجنابي ومحسن جبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل', الطبعة الاولى, من دون مكان طبع, ٢٠٠٨ .

١٥. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي: اللامركزية والفيدرالية, الطبعة الاولى, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٤ .

ثالثاً: الرسائل والاطاريح:

١. نورس هادي وحيد السلطاني: التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق, رسالة ماجستير كلية القانون, جامعة بابل ٢٠١٠ .

رابعاً: الابحاث:

١. الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان, بحث منشور في مجلة الملتقى, دار الكتب الوثائق, بغداد ٢٠٠٨.

٢. دكتور ظريف بطرس: الادارة المحلية, مفهومها, بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي, المنظمة العربية للعلوم الادارية, الجزء الاول, ١٩٧٧.

خامساً: الاحكام القضائية:

١. قرار الحكمة الاتحادية العليا, العدد ١٦/ اتحادية/ ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ .

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ١٣/ اتحادية/ ٢٠٠٧ بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٦ .

سادساً: الدساتير والتشريعات:

أ- الدساتير العراقية

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب- التشريعات العراقية.

١. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم 'رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل' .

٢. قانون مجلس مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٣. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل.