

الشخصية المعنوية وأنواعها والمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وتطبيقات اللامركزية
في القوانين الإدارية العراقية.

Legal personality and its types, administrative centralization, administrative decentralization, and applications of decentralization in Iraqi laws.

بحث مقدم من قبل

المدرس فراس عبد الأمير عيسى firas.a@uokerbala.edu.iq
جامعة كربلاء / كلية الإدارة والاقتصاد

الخلاصة.

تختلف دول العالم من خلال أنظمتها الإدارية حيث تعتمد على أسلوبين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وبسبب تعدد واجبات الدولة الإدارية وتعدد وظائفها وأعمالها والذي يعود الى التطور المستمر في مختلف مناحي الحياة مما دفع الدول الى مواكبة هذا التطور فتخلت عن نظامها المركزي فقامت سلطتها المركزية بالتخلي عن بعض وظائفها الإدارية ونقلها إلى هيئات محلية منتخبة لتقوم بممارسة هذه الوظائف بشكل مستقل مع ضمان قدر من الرقابة عليها وهنا ظهرت اللامركزية الإدارية. وتكمن أهمية الموضوع في الاحاطة بكافة الجوانب المتعلقة الشخصية المعنوية وأنواعها والمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وتطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية، لكون موضوعها من أهم المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة في العصر الحديث وهنا تكمن الاشكالية التي يتولد عنها سؤال رئيسي مفاده ماهية المركزية واللامركزية الإدارية وتطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية، و للإجابة على الاشكالية المطروحة اخترنا أن تقسيم دراستنا إلى خلال مبحثين، خصصنا المبحث الاول الشخصية المعنوية وأنواعها والمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وأما المبحث الثاني فتناولنا فيه تطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية، للوصول إلى النتائج والتوصيات القابلة للتطبيق العملي.

الكلمات المفتاحية: المركزية، المعنوية، العراق، تطبيقات.

Abstract

The countries of the world differ in their administrative system, as they rely on two methods: administrative centralization and administrative decentralization, and because of the multiplicity of the state's administrative duties and the complexity of its functions and actions, which is due to the continuous development in various aspects of life, which prompted countries to keep pace with this development, so they abandoned their central system, so their central authority abandoned... Some of its administrative functions were transferred to elected local bodies to exercise these functions independently while ensuring a degree of oversight over them. Here, administrative decentralization appeared. The importance of the topic lies in covering all aspects related to the legal personality and its types, administrative centralization, administrative decentralization, and applications of decentralization in Iraqi administrative laws, because its topic is one of the most important topics that affect the organizational entity of the state in the modern era. Here lies the problem that generates a main question, which is the nature of centralization, administrative decentralization, and applications of decentralization. In the Iraqi administrative laws, and to answer the problem at hand, we chose to divide our study into two sections. We devoted the first section to the legal personality and its types, administrative centralization, and administrative decentralization. As for the second section, we discussed the applications of decentralization in the Iraqi administrative laws, to reach results and recommendations that are applicable in practice.

Keywords: centralization, morality, Iraq, applications

المقدمة:

إن التنظيم الإداري يعتبر أداة أو الطريقة والوسيلة التي تلجأ إليها الإدارة من أجل أن تقوم بتحقيق الأغراض المتعددة بكفاءة وفعالية وبأقل جهد وتكلفة ممكنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالإضافة إلى ذلك يدخل ضمن نطاق التنظيم الإداري تحديد الأجهزة الإدارية المختلفة، وطريقة تشكيلها، وكيفية توزيع الاختصاصات الإدارية بينها، وممارستها لهذه الاختصاصات، ولا بد من الإشارة أن المفهوم المتعلق الأنظمة ذات الطابع الإداري قد اتسع بشكل كبير، ولم يبق قاصراً على الناحية القانونية فقط، ولكنه قام بامتداد من أن يشمل الأنظمة ذات الطابع الإداري والفني، والتي تكون متعلقة ومرتبطة بالموارد البشرية والتي يتم استخدامها بشكل أساسي من أجل حسن سير الأعمال الإدارية، ومن أجل أن يتم تحقيق الأهداف التي تكون موضوعاً بشكل مسبق ومرسومة، ومن خلال تصنيف ووصف الوظائف ومن خلال حدوث التقسيم في المهمات بين الوحدات ذات الطابع الإداري من الناحية التنظيمية. وبالإضافة إلى ذلك تختلف دول العالم من خلال أنظمتها الإدارية فقد تركزت على أسلوبين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك إن قيام الدول باختيار أي من الأسلوبين يرجع إلى عوامل عديدة وأهمها العوامل السياسية ويعتبر النظام المركزي الإداري ملازماً بشكل دائم لنشوء دول متطورة، إذ تفضل بعض الدول حصر تفاصيل الوظيفة ذات الطابع الإداري وتكون خاضعة بشكل كامل لسيطرة الإدارة والسلطة الأساسية في الدولة والتي تكون موجودة في العاصمة، والتي يمثلها بشكل أساسي كل من: رئيس الدولة والوزراء ووكلائهم والمدراء العامين التابعين لهم وهم من يختصوا بإصدار القرارات الإدارية)، وبالإضافة إلى ذلك يرجع اختلاف الدول في اختيار التنظيم الإداري الملانم لها إلى اختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث تسعى بعض الدول إلى تقوية السلطة ذات الطابع المركزي، والسبب في ذلك بسبب وجود مخاوف من حدوث التقسيم ضمن الدولة وبشكل خاص في ظل وجود أقليات، في حين أن دول أخرى ترغب بمنح الاستقلالية للهيئات المحلية لتمكين المواطنين من إدارة شؤونهم بأنفسهم وبالإضافة إلى ذلك يرجع السبب في ذلك لأسباب سياسية كما يرجع لأسباب إدارية وهذه الأسباب تكون متعلقة بشكل أساسي بضرورة حدوث التطوير والتحسين أداء المرافق العمومية في الدولة، ومن الملاحظ في الوقت الحالي حدوث التوجه لدى معظم الدول بخصوص ضرورة أن يتم تبني منهج اللامركزية من الناحية الإدارية، وذلك بخصوص أن يتم تحديد ورسم العلاقة بين الإدارة المحلية من جهة وبين الإدارة المركزية من جهة أخرى، ومن حيث أن السبب في ذلك ضرورة أن يتم تطوير وتوسيع نطاق مشاركة المواطنين بشكل أساسي في عملية إدارة شؤونهم وبالإضافة إلى ذلك من أجل أن يتم تقليص دور الدولة، والتقليل من دورها وذلك لصالح المؤسسات اللامركزية، وبالإضافة إلى ذلك من أجل أن يتم تعزيز المساءلة والشفافية والسبب في ذلك من أجل حدوث تطوير وتقوية نظام الإدارة المحلية في هذه الدول.

ولا بد من الإشارة أنه من خلال تعدد واجبات الدولة الإدارية وتعدد وظائفها وأعمالها والذي يعود إلى التطور المستمر في مختلف مناحي الحياة مما دفع الدول إلى مواكبة هذا التطور فإنها قامت بالتخلي عن نظامها المركزي فقامت سلطتها المركزية بالتخلي عن بعض وظائفها الإدارية ونقلها إلى هيئات محلية منتخبة لتقوم بممارسة هذه الوظائف بشكل مستقل مع كفاءة قدر من المتابعة عليها وهنا ظهرت اللامركزية الإدارية.

ويعد العراق من الدول التي مضت لمراحل تاريخية عديدة تعددت فيها أساليب الإدارة تبعا لهذه المراحل وللجماعات المختلفة التي حكمت البلاد إلا أن التنظيم الإداري لم تظهر معالمه بشكل واضح إلا في عام 1921 عندما تأسست دولة العراق الحديثة حيث اختلفت النظم الحاكمة فيه من ملكي إلى جمهوري وخلالها تم وضع العديد من الدساتير والقوانين التي نصت على أساليب مختلفة للتنظيم الإداري ولكن بعد دخول قوات الاحتلال بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية إلى العراق وسقوط النظام السابق تم إحداث الكثير من التغيرات الجوهرية وأهمها على صعيد التنظيم الإداري والتي نتجت بالنهاية إلى إقرار مبدأ اللامركزية الإدارية وإعطاء صلاحيات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث تم وضع شكل جديد للإدارة في العراق وتم اتخاذ طرق حديثة ومتباينة لتقسيم الاختصاصات الإدارية بين سلطات الاتحاد

ومحافظات العراق ولكن على الرغم من توزيع الاختصاصات وإعطاء بعض الصلاحيات للهيئات المحلية وتمتعها ببعض من الاستقلال إلا أنه تم فرض الرقابة الإدارية على أعمال هذه الهيئات لضمان قيامها بوظائفها ضمن الإطار العام للسياسة العامة للبلاد، وبالإضافة إلى ذلك قد وضعت أسس هذا النظام الإداري الجديد في دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 وبالإضافة إلى ذلك كرس الدستور أن يكون ارتباط المحافظات غير المنتظمة بإقليم بالسلطة المركزية برابطة اللامركزية الإدارية ليحقق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم لعام 2008 النتيجة المرجوة، وهي اعتماد نظام اللامركزية الإدارية أساساً لتحديد صلاحيات المحافظات التي أعطيت لها صلاحيات إدارية واسعة.

ولا بد من الإشارة أن النظام الخاص باللامركزية الإدارية قام بالتوسيع بالقواعد العامة المعروفة عن اللامركزية الإدارية، ومن الممكن أن نستنتج أن المشرع الدستوري في العراق يكون قاصداً أن تكون المحافظات غير المنتظمة ضمن إقليم تمثل الوحدات الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك يكون للإقليم مركز أعلى وسلطات تكون أكبر وذلك ضمن الاتحاد الفدرالي، وذلك من خلال مقارنة بالمحافظات التي لا تنتظم من خلال إقليم، ولا بد من الإشارة أن ذلك يكون ضرورياً من أجل تأسيس التنظيمات ذات الطابع الإداري والتي تكون حديثة وجديدة، ولا بد من الإشارة أن الدولة الفدرالية من أجل أن تصل لأهدافها ومن أجل تحقيقها، والذي تم تأسيسها ونشأت من أجله، وفي هذه الحالة فإنه يجب أن تتوافر في الدولة جملة من الشروط الموضوعية، والتي تكون متمثلة بالنصوص الدستورية والتشريعات القانونية الداعمة لاستمراره، ولا بد من الإشارة أن نصوص الدستور العراقي الصادر في عام 2005 إلى عدم تحديد الطبيعة القانونية للمحافظات بشكل دقيق، والذي بدوره أنعكس بشكل أساسي وضروري على طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية ومجالس المحافظات، ولا بد من الإشارة أن معظم نصوصه تمنح المحافظات بشكل أساسي الاختصاصات والصلاحيات نفسها التي يتمتع بها الإقليم، وبالإضافة إلى ذلك فإن النظام الاتحادي يقوم على أساس أن يتم السلطات بين الحكومة الاتحادية وبين الإقليم والمحافظات أو المحافظات المنتظمة في إقليم، وفي هذه الحالة يكون لكل منها صلاحيات واختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية مثل تلك الموجودة في السلطة المركزية، ولا بد من الإشارة أن الدستور العراقي عام 2005 وأيضاً قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، قد منح المحافظات مركزاً قانونياً أكبر من كونها وحدات إدارية، وبالإضافة إلى ذلك فقد جعلها أقرب من كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً داخلياً، ويعد منصب رئيس الوحدة الإدارية المنصب الأهم في مجالات التنظيمات الإدارية ذات الطابع المحلي، والسبب في ذلك لأنه يعتبر العامل الأكبر من أجل أن يتم تنمية المجتمع المحلي في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ذات الطابع المحلي، وبالإضافة إلى ذلك يكون رئيس الوحدة الإدارية الموظف التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية ويجمع في شخصيته بين الصفة الإدارية والصفة السياسية في أن واحد، وبالإضافة إلى ذلك يمثل السلطة المركزية والمحلية وبالإضافة إلى ذلك يكون حلقة الوصل بينهما في الوقت نفسه الأمر الذي يمكنه من ممارسة دوره الرقابي والإشرافي على المجالس المحلية وجميع الدوائر والأجهزة التنفيذية في حدود الوحدة الإدارية وذلك باستثناء ما يكون منصوصاً عليه بنص خاص، وعلى أساس تلك الأهمية غالباً ما تتطلب القوانين شروطاً وأيضاً مؤهلات خاصة لا بد من توفرها في من يرشح لهذا المنصب لما له من دور بارز ومهم من أجل أن يتم النهوض وتطوير وتحسين الواقع المحلي.

ومن الناحية الواقعية فإن الدور الرقابي لرئيس الوحدة الإدارية يكون مختلفاً من دولة إلى أخرى، وبالإضافة إلى ذلك يكون عاكساً لصدى أوضاعها من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتطبيقاً لذلك فإنه من الممكن أن يكون رئيس الوحدة الإدارية معين من قبل الحكومة المركزية أو يكون منتخبا من قبل مجلس المحلي للوحدة الإدارية، ولا بد من الإشارة أن الدور الرقابي يكون أكثر نفعاً وفائدة في الدولة اللامركزية التي ترجح محلية رئيس الوحدة الإدارية على الجانب المركزي، وفي هذه الدولة يكون مولوداً من رحم الوحدة الإدارية ذاتها وبالإضافة إلى ذلك يكون ممثلاً لسكانها ويكون أيضاً ملماً باحتياجاتها وفي هذه الحالة يجمع بين الصفة التمثيلية والتنفيذية بدلاً من أن يكون موظفاً مركزياً ولا يهتم سوى الحصول

على رضا السلطة المركزية عنه، وذلك من أجل أن يبقى في منصبه أطول مدة، ولا يكون مكترثاً أو مهتماً بما يجري ضمن المجتمع المحلي من إشكاليات. ولا بد من الإشارة أن موقف المشرع العراقي كان محموداً عندما أكد على محلية رئيس الوحدة الإدارية دستورياً، وتطبيقاً لذلك فقد جاء في البند ثالثاً من المادة (122) من دستور العراق لعام 2005 بأنه: (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)، وهو الأمر الذي أكدته قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويظهر ذلك بشكل أساسي بعد أن قسم الوحدات الإدارية إلى ثلاثة مستويات هي المحافظة والقضاء والناحية ومنح كلاً منها الشخصية المعنوية وأيضاً منح كلاً منها الاستقلال المالي والإداري، وبالإضافة إلى ذلك فإنه قد اعتبر المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي ضمن وحدته الإدارية المحلية على التوالي، وبالإضافة إلى ذلك قام بالفصل بين اختصاصات كل منهما، وأهمها الاختصاص الرقابي الذي يمارسه رئيس الوحدة الإدارية، ولا بد من الإشارة أن ذلك الأمر الذي دفعنا لاختيار موضوع البحث من أجل الوصول إلى أعلى درجات في التنظيم الإداري ذات الطابع المحلي، ولا بد من الإشارة أن ذلك من شأنه أن يقوم بتحقيق الموازنة بين جميع المستويات المركزية وأيضاً بين جميع المستويات المحلية، وذلك على الأصعدة الإدارية وأيضاً على الأصعدة المحلية والخدمية.

ثانياً: إشكالية البحث

تكمن إشكالية هذا البحث على أنه بالرغم من وجود تنظيم دستوري وقانوني لقاعدة اللامركزية في الدول الفيدرالية ومنها العراق، إلا إن كان لا بد من نظام اللامركزية في العراق وهنا يثور السؤال الرئيس مفاده ما مدى فعالية النظام اللامركزي وتطبيقاته في العراق؟

ومن خلال التساؤل الرئيس السابق يتفرع لدينا العديد من الأسئلة الفرعية على الشكل التالي:

ما هو مفهوم الشخصية المعنوية وأنواعها؟

ما هو مفهوم المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية؟

كيف يتم تطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية؟

ثالثاً: منهجية البحث

تم اعتماد منهج البحث التحليلي، في بحث هذا الموضوع، لكونه المنهج الأكثر ملاءمة مع طبيعة الموضوع، وفي التوصل إلى النتائج المتوخاة منه من خلال تحليل مفهوم المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في القوانين الإدارية العراقية.

رابعاً: هيكلية البحث:

وسنعمد في هذا البحث أسلوب التقسيم الثنائي بحيث سيقسم إلى مبحثين رئيسيين، وخصصنا المبحث الأول الشخصية المعنوية وأنواعها والمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وأما المبحث الثاني فتناولنا فيه تطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية.

المبحث الأول/ الشخصية المعنوية وأنواعها والمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

إن رقابة الإدارة لعمل المجلس المحلي ذات أهمية قصوى للتأكد من قيام هذه المجالس بتنفيذ خطط موضوعة من قبل الإدارة المركزية بطريقة صحيحة ومعاينة مدى الالتزام بهذه الخطط، للحد من عمليات الانحراف أو التراجع الذي يصيب مراحل النشاط الإداري لتدارك هذا التراجع والقصور وبقاء النشاط الإداري ضمن الحدود المرسومة له، والسعي لوضع الحل المناسب للمشكلات الإدارية.

وبناء على ما تقدم فقد خصصنا المطلب الأول لدراسة الشخصية المعنوية وأنواعها، وأما المطلب الثاني فقد خصصناه لدراسة المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول/ الشخصية المعنوية وأنواعها

إن الشخص المعنوي يمكن تعريفه بأنه مجموعة من الأفراد يسعون إلى تحقيق هدف معين، أو يمكن تعريفه بأنه مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غاية محددة، يمنحها المشرع شخصية قانونية مستقلة وتمتيزة عن الأفراد الذين يؤلفونها أو يسيرون نشاطها، وبالإضافة إلى ذلك ينقسم الشخص المعنوي إلى

قسمين الاول شخص معنوي خاص يخضع لأحكام القانون الخاص (كالشركات والجمعيات) والثاني شخص معنوي عام يخضع لأحكام القانون العام (كالدولة والمؤسسات العمومية)، وبناء على ما تقدم فإن الشخصية المعنوية هي مجموعة من الأموال مملوكة بالاشتراك لجماعة او مجموعة من الاشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك معين أو مجموع من الأشخاص يستهدف تحقيق غاية معينة. ولا بد من الإشارة أن المشرع العراقي قام بتحديد الشخصيات المعنوية وذلك بموجب أحكام المادة 47 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 هم الدولة والادارات والمنشآت العامة والشركات والجمعيات والاقواف التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها¹.

المطلب الثاني/ المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية أولاً: المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية سلطة اصلية لا يجوز استبعادها وعلى الرغم من ذلك فهي ليست سلطة مطلقة بل تخضع لقيود وشروط فهي ليست اعتبارية او اجتهادية انما يتم ممارستها وفق ضوابط وخطوات محددة بالشكل الاتي:

1- ان المركزية الإدارية عبارة عن سلطة مُنَحَت للإدارة لتحقيق هدف محدد وهو ضمان سير المرافق العامة بانتظام شريطة عدم انحراف الإدارة في ممارسة سلطاتها عن الغاية المعينة لها ففي حال استعمال سلطاتها خارج الإطار القانوني المحدد يجعل قرارها خارج نطاق المشروعية فيكون معرضاً للطعن ومستوجباً للإلغاء.⁽²⁾

2- لا تملك السلطات الإدارية الحرية المطلقة في ممارسة نشاطاتها وانشاء مشاريعها حيث ان المشرع يقيد الإدارة بضوابط محددة بهدف اختيار المشاريع الربحية من أجل حماية المرافق العامة من التعطيل وضمان عدم هدر أموال الخزينة العامة.

3- ان المصلحة العامة تبقى هي الباعث والهدف الذي تسعى الإدارة العامة الى تحقيقه من كل ما تقوم به من نشاط واعمال وبالتالي فإن الرقابة الإدارية تكون دائماً وابدأ من اجل توفير احتياجات المرافق العامة فإذا خرجت الإدارة عن هذه الغاية تكون تصرفاتها مشوبة بعيب انحراف السلطة فالسلطات والحقوق الممنوحة للإدارة تكون مقررّة لها ليس بوصفها غاية في حد ذاتها بل وسيلة واداة لتحقيق غاية معينة والمتمثلة بالمصلحة العامة وعليه فإن تصرفات الإدارة تبقى خاضعة للسلطة المركزية سواء كانت إدارية او قضائية لضمان عدم انحرافها عن غايتها وتجنباً لتعسفها في استعمال سلطاتها.

4- لنشاط الإدارة العامة أهمية خاصة لا ترتبط فقط بالمصلحة العامة بل تتصل أيضاً بالأمن العام والسلام الاجتماعي لان اضطراب سير المرافق العامة ينتج عنه اثار سلبية على الرأي العام فيؤدي الى الاستياء ونشوء الاضطرابات الاجتماعية حيث تنتشر الرشوة والفساد وتدخل القيادة السياسية في الاعمال الإدارية الامر الذي يؤدي الى تعطيل مبدأ تكافؤ الفرص والمنافسة الشريفة بين الموظفين والقضاء على حرية المبادرة الامر الذي يستوجب اعمال الرقابة الإدارية والتصدي لتلك الاضطرابات ومعالجتها⁽³⁾، من امثلة ذلك اذا قامت الإدارة في عقود الاشغال العامة بالتعاقد مع غير المتناقص الذي رست عليه المناقصة فإن عملها هذا يعد معيباً ومخالفاً للقانون ويستحق الإلغاء حيث ان سلطة الإدارة هنا مقيدة بالامتناع عن التعاقد مع غيره واجرائها هذا يعتبر متجاوزاً للحدود القانونية المفروضة عليها. وان الجهات الرقابية عند مباشرتها لسلطاتها الرقابية تكون ملزمة بمراعاة القواعد القانونية أي يتوجب عليها الالتزام بقواعد المشروعية بسبب ان القرارات الصادرة بمعرض ممارسة الرقابة هي أيضاً قرارات إدارية تخضع لما تخضع له القرارات الإدارية عموماً فيما يتعلق بالتعليق، أي ان الرقابة الإدارية لا تعمل بشكل عشوائي وانما مقيدة بضوابط وحدود لا تتعداها السلطة الرقابية عند مباشرة اختصاصاتها والا اعتبر تصرفها غير قائم على مستند قانوني ومشوب بالغلوفاغية الرقابة اكتشاف الأخطاء وابداء النصيح وليس تصيد الأخطاء⁽⁴⁾

5- أن حدود المركزية الإدارية غير مقتصرة على المشروعية بل تتعداها الى الملائمة كونها تهدف الى التحقق من تناسب وتلاءم القرار الإداري مع مقتضيات المصلحة العامة وحاجات الإدارة فهي رقابة تهدف الى التثبت من تحقيق الغرض المنشود من القرار الإداري من خلال معرفة غاية رجل الإدارة من اتخاذ القرار الإداري.

ثانياً: اللامركزية الإدارية

بعد استقرار النظام الإداري المركزي ظهرت فكرة اللامركزية الذي ترافقت مع نشوء الدولة المتطورة والحديثة حيث قام الفقهاء الإداريون بالتفكير في معالجة النهج الإداري القائم على نظام المركزية وذلك بعد ان استقر النظام السياسي وتعددت وظائف الدولة، وبعد ان توصلوا الى قناعة بأن نظام اللامركزية لا يشكل تهديدا لوحدة الدولة السياسية التي لم تعد محل اضطراب ولا مجال للشك، فبدأت الدول بالتوجه نحو الاخذ بنظام اللامركزية الادارية بعد اقتناعهم بأن هذا النظام يشكل مظهراً هاماً من مظاهر الديمقراطية حيث قسمت الدولة وفق هذا النظام إلى وحدات ادارية تقوم بتنسيق علاقاتها مع الحكومة المركزية.

ففي التنظيم المركزي يتميز بان كافة السلطات الادارية تكون مركزة بيد الرئيس الاداري الأعلى في العاصمة المركزية وهو الوزير الذي يقوم بالاشراف على كافة المرافق العامة محلية كانت او قومية⁽⁵⁾، حيث أنه ظل النظام المركزي تظهر شخصية الإدارة المركزية فقط أي وجود شخصية معنوية واحدة التي تؤدي بذاتها المهمة الادارية، بحين انه في البلدان التي تعمل بنظام اللامركزية نلاحظ ظهور شخصيات معنوية متعددة سواء كانت إقليمية (وطنية) او مرفقية (مصلحية)، فالتنوع بالأفراد المعنوية يؤدي لتعدد سلطات الإدارة الامر الذي يستتبع توزيع الاختصاصات الادارية فيما بينها⁽⁶⁾.

ولقد تعددت تعاريف اللامركزية الإدارية باختلاف آراء المفكرين ووجهات نظر الفقهاء والسبب يرجع الى اختلاف الأفكار والآراء السياسية والفلسفية والقانونية للدولة فقد عرفها الفقيه فالين بأنها عبارة عن "سحب السلطات من المركزية وتغييرها لسلطة اخرى صاحبة اختصاص اقل عمومية سواء ذات اختصاص إقليمي اقل سعة وتسمى الإدارة الوطنية او اشخاص عامة لموضوع او موضوعات محددة"، وقد عرفها ايضا الفقه الفرنسي بقوله: "ان التجسيد المادي للامركزية يتحقق من خلال نقل اختصاصات كانت الدولة تمارسها الى هيئات إقليمية او غيرها تتمتع بشخصية معنوية متميزة ومخولة بقدر من الاستقلال الذاتي لتصرف شؤونها تحت رقابة السلطة المركزية".

في حين عرف الكاتب البريطاني (طوني بيرن) اللامركزية الادارية بأنها: "فرع من فروع الادارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في ادارة الشؤون العامة في إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي"، كما اضاف بانه "مع وجود رقابة الحكومة المركزية تتميز هيئات الإدارة المحلية بقدر من الصلاحية في إدارة شؤونها وخدماتها المحلية ولها سلطات تقديرية واسعة".

كما عرف احد الكتاب الانكليز الادارة اللامركزية (الحكم المحلي) بأنها: "حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة مكلفة بمهام ادارية وتنفيذية تتعلق بالسكان في نطاق محلي محدد ومن ثم لها سلطة اصدار قرارات وانظمة ولوائح".

وفي الفقه العربي عرف الدكتور سليمان الطماوي نظام اللامركزية الادارية بأنها: "تقسيم المهمة الادارية بين الحكومة المركزية بعاصمة الدولة وبين الهيئات المحلية او المصلحية المستقلة، تكون تلك الهيئات بإدائها لمهامها الادارية تحت اشراف ومتابعة الحكومة المركزية"⁽⁷⁾.

في حين عرفها الدكتور خالد سمارة بأنها "نظام اداري يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة في العاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية الاعتبارية والتي تسمى الادارة المحلية وبمقتضى هذا الاسلوب يقسم إقليم الدولة الى وحدات إقليمية محددة ذات شخصية اعتبارية تقوم على ادارة وحدة مجلس محلي منتخب كله او اغلبه على ان تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية".

كما عرف الفقه العراقي اللامركزية الادارية على انها: "ذلك طريقة من طرائق المهمة الادارية الذي يتضمن لتقسيم تخصصات المهمة الادارية بين السلطات المركزية والهيئات او المجالس المنتخبة او مستقلة عن السلطات المركزية، ولكنها تبدأ تخصصها تحت اشراف ومتابعة الدولة التي تتمثل بسلطاتها المركزية".

وبعد أن قمنا بتوضيح التعاريف لا بد من الإشارة في هذه الحالة إلى الأركان التي يكون من الواجب أن تتوفر بشكل أساسي وذلك لكي يتم تطبيق اللامركزية الإدارية بشكل فاعل وحقيقي، ولا بد من الإشارة أن الأركان المذكورة تتجسد بشكل أساسي بوجود مصالح وحاجات ضرورية للسكان في المناطق المحلية، وتكون هذه المصالح والحاجات تختلف بشكل أساسي عن المصالح ذات الطابع الوطني (أولاً)، والإدارة

الذاتية للمرافق في الوحدات الإدارية أي وجود وحدات إدارية وتكون مستقلة (ثانياً)، وبالإضافة إلى ذلك ضرورة أن تكون الهيئات المحلية خاضعة لرقابة وإشراف من قبل السلطة ذات الطابع المركزي (ثالثاً).

المبحث الثاني/ تطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية

إن الأوضاع السياسية التي مر بها العراق أثرت بشكل كبير على تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، ولا بد من الإشارة أن العراق شهد سنوات طويلة من حالة عدم حدوث الاستقرار السياسي، والسبب في ذلك حدوث الانقلابات والثورات والحروب، وبالإضافة إلى ذلك فقد نص دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى على أن يقسم العراق إلى عدد من الوحدات الإدارية^(٨)، وبالإضافة إلى ذلك فقد نص على تنظيم هذه الوحدات على أساس اللامركزية الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك الدستور المذكور بالحكم الذاتي للمنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد، وبناء عليه صدر "قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥" ومن حيث أن القانون المذكور قد منح إدارة الشؤون التنفيذية للوحدات الإدارية إلى الأعضاء المعيّنين في هذه المجالس، وإن القانون المذكور منح المحافظين المعيّنين من قبل الحكومة المركزية، إدارة الشؤون المحلية التي تخص المحافظة بكافة وحداتها الإدارية، وفي هذه الحالة فإنهم يتولون مهمة تنفيذ القرارات والقوانين الصادرة عن الحكومة المركزية، ولا بد من الإشارة أن رؤساء الوحدات الإدارية المحلية يتم تعيينهم وعزلهم من قبل الحكومة المركزية، وبالإضافة إلى ذلك لا يكون لهم السلطة الفعلية على وحداتهم الإدارية وبالتالي يمكن اعتبارهم بمثابة ممثلين للإدارة التي تتصف بالمركزية التي تكون مطلقة، وبالإضافة إلى ذلك فإن قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ قد قسم العراق إلى محافظات واقضية ونواح، وبالإضافة إلى ذلك فقد منحها الشخصية المعنوية في تنفيذ مهامها في إدارة الوحدات الإدارية، وبتاريخ 2008/3/19 أصدر المشرع العراقي "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم" بالرقم ٣ / والذي تبنى اللامركزية الإدارية الإقليمية حيث صدر بمثابة التطبيق لنصوص للدستور العراقي لعام 2005 النافذ والذي تبنى النظام اللامركزي والذي يتمتع بالطابع الإداري، وذلك بخصوص إدارة المحافظات التي لم تطبق النظام الفدرالي، وفي هذا الصدد يثار التساؤل بخصوص ما هي هيئات النظام اللامركزي الذي تبناه المشرع العراقي في هذا القانون واختصاصاتها الرقابية؟

وبناء على ما تقدم فقد خصصنا المطلب الأول لدراسة تطبيقات اللامركزية الإدارية بالنسبة لمجلس المحافظة، وأما المطلب الثاني فقد خصصناه لدراسة تطبيقات اللامركزية الإدارية بالنسبة للمحافظ.

المطلب الأول/ تطبيقات اللامركزية الإدارية بالنسبة لمجلس المحافظة

تعدّ مجالس المحافظات بوصفها حكومات محلية حداً متكاملًا في الدول المعاصرة وتشكل كياناً ذاتياً له مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات^(٩)، فقد أدركت الحكومات أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات وتقنين المشاركة السياسية هي من الاتساع بحيث لا يمكن إن تتولاها جهة مركزية واحدة، وأنه يمكن بل ينبغي، إن تدار المهام الحكومية والعمليات السياسية من مستويات مختلفة^(١٠). وبالإضافة إلى ذلك يعتبر مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم مثله مثل العديد من المفاهيم في حقل العلوم الإنسانية ميداناً يتميز بتعدد الاتجاهات واختلاف المنطلقات ولذلك تعددت التعريفات والمفاهيم الخاصة به التي تناولت هذا المفهوم من قبل المختصين في هذا المجال وهناك عدة مفاهيم تتقاطع فيما بينها وتتطابق أحياناً، وإن هذا التعدد أبرز بعض الاختلافات بينها وكذلك أبرز اختلافات معينة في المميزات التي اعتبرت أساسية بالنسبة لهذه الحكومات المحلية، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر لهذه الحكومات المحلية من زاوية معينة.

فيعرفها البعض بأنها "حكومات محلية تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي محلي يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه العملية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، كما عرفها آخر بأنها "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم إن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية".

وعُرفت أيضاً بالقول: "أنها مجلس منتخب، وتتركز فيه الوحدة المحلية وبالإضافة إلى ذلك يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام ناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"^(١١)، وعرفت المجالس

المحلية أيضاً بأنها "أجهزة تنفيذية متخصصة، تقوم على إشباع وظيفة بعينها، وهي تعبر مباشرة عن إرادة مواطني الوحدة المحلية، فيجب أن يرجع إليهم مباشرة في اختيار ممثليهم فيها دون وساطة". وبالإضافة إلى ذلك من أجل أن تقوم مجالس المحافظات بدورها التشريعي والرقابي، من الضروري أن يكون هنالك تكوين خاص من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها في العضو، إذ يضم مجلس المحافظة أعضاء منتخبين يجب أن يتوافق عددهم مع عدد سكان المحافظة، وقد حدد قانون المحافظات ذلك في المادة الثالثة منه⁽¹²⁾، يتكون المجلس من 25 عضواً، يجري انتخابهم

بالانتخاب السري المباشر، ويضاف عضو لكل 200,000 مواطن لما يزيد عن 500,000 مواطن، ويراعى في تكوينه أن يتم تمثيل كل أنحاء المحافظة وكذلك تواجد العنصر النسائي بشكل مماثل لنسبة تمثيلهن في مجلس النواب والمحددة بربع المقاعد⁽¹³⁾.

أما بخصوص العضوية فيشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة 5 التي جاء في مضمونها: "إن المرشح لعضوية المجلس يجب:

1. أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين من عمره عند الترشيح.
2. حاصلاً على الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها.
3. أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.
4. أن يكون من أبناء المحافظة، وذلك يتحقق من خلال سجل الأحوال المدنية أو يكون مقيماً فيها بشكل مستمر، وذلك لمدة لا تقل عن عشرين سنة، وبالإضافة إلى ذلك يجب أن تكون إقامته لأغراض التغيير من الناحية الديموغرافية

5. ألا يكون من عناصر قوات الأمن أو منتقياً لهذه المؤسسات وقت الترشيح". ومجالس المحافظات بوصفها حكومات محلية هي أشخاص قانونية منحها القانون هذا الكيان بحدود معينة لا يجوز لها تجاوزها إلا بترخيص قانوني جديد، وعن طريق ذلك الكيان تستمد تلك الحكومات صلاحياتها في العمل والتنفيذ، ومن ثم فإن لها طبيعة قانونية تستلزم أن تقوم بأعمالها وتصرفاتها ضمن النطاق الذي حدده لها القانون، فالقانون هو الذي منحها وجودها الصوري ورفدها بسلطان محدد لأداء العمل المناط بها، وإن منح الشخصية الاعتبارية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، يترتب عليه منح تلك الحكومات المحلية الحق في ممارسة اختصاصات معينة، ينبغي أن يتم حينما تكون الأخيرة محلاً للمسؤولية والالتزام الذي يؤهلها لان تمتلك وتنسب إليها تصرفاً، وقد منحت مجالس المحافظات عديد الصلاحيات والاختصاصات.

المطلب الثاني/ تطبيقات المركزية الإدارية بالنسبة للمحافظ

إن الدستور العراقي قد اعتبر المحافظ المنتخب من قبل "مجلس المحافظة" بمثابة رأس الهرم للسلطة التنفيذية في محافظته، ولا بد من الإشارة أن هذا الأمر قد تم التأكيد عليه وقد ورد في: "قانون المحافظات"، والذي جاء في نصوصه على ضرورة أن تتوفر في المرشح من أجل أن يشغل منصب المحافظ، وذلك بالإضافة إلى الشروط التي يجب أن تتوفر في عضوية المجلس ضرورة حصول المرشح على شهادة الإجازة جامعية أو ما يعادلها، وبالإضافة إلى ذلك عده بمرتبة وكيل وزير، وذلك فيما يتعلق بالخدمة الوظيفية وما يترتب عليها من حقوق⁽¹⁴⁾، ولا بد من الإشارة أن أمر تعيين المحافظ يكون صادراً بموجب مرسوم، وهذا المرسوم يصدر خلال مدة 15/ يوماً من التاريخ المتعلق بانتخابه.

وبالإضافة إلى ما سبق فقد أقر له الدستور مكانة رفيعة، وعالية وذلك أثناء ممارسة مهامه، بعد أن أوكل إليه مهمة انفاذ السياسة التي تنتهجها الحكومة الاتحادية فيما يخص محافظته بالإضافة إلى انفاذ القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة وبناء على ما تقدم نستشف ونستنتج أن المحافظ يجمع بين صفتين، والأولى صفة ذات طابع سياسي والثانية إدارية إلا أن الصفة الثانية هي الغالبة، والطاغية على الأولى، وذلك باعتبار المحافظ منتخباً من قبل مجلس المحافظة، وبالإضافة إلى ذلك لا يتولى المنصب بقرار من الحكومة كما كان الوضع ضمن "قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995" الملغى.

كما أن "قانون المحافظات" السابق كان قد غلب الطابع السياسي على وظيفة المحافظ باعتباره كان يعين بمرسوم جمهوري بعد اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء وفي درجة وظيفية خاصة⁽¹⁵⁾، كما

هو الحال في التشريع المصري الذي نص على أن يتم تعيين محافظ لكل محافظة بموجب قرار رئاسي ويعفى من مهامه بذات الأسلوب، ويعتبر مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء في اتيانه لما أسند إليه قانوناً من اختصاصات، ليكون ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة ورئيساً للإدارة المحلية في تلك المحافظة، وبالإضافة إلى ذلك فإن المشرع المصري لم يتطلب توفر أي مؤهلات إدارية في من يتولى منصب المحافظ ولم ينص القانون بشكل صريح على وجوب كونه من أبناء المحافظة المعنية، وفي هذا الصدد نرى بأن هذا النهج يكون مشابهاً لما تنبأه القانون الفرنسي الذي أقر أن تعيين مفوض الجمهورية "المحافظ" يكون بمرسوم يصدره مجلس الوزراء، مما ينطوي على إسباغ هذا المنصب بالصفة السياسية بدلاً من الصفة الإدارية فيما يمارسه من مهام الرقابة على الهيئات والمرافق والمصالح التي تكون موجودة ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة.

الخاتمة:

وهكذا فقد تعرفنا في هذا البحث على ماهية الشخصية المعنوية وأنواعها المركزية والإدارية واللامركزية الإدارية، وقد تبين أن دول العالم تكون مختلفة من خلال أنظمتها الإدارية حيث تعتمد على أسلوبين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وبسبب تعدد واجبات الدولة الإدارية وتعدد وظائفها وأعمالها والذي يعود إلى التطور المستمر في مختلف مناحي الحياة مما دفع الدول إلى مواكبة هذا التطور فتخلت عن نظامها المركزي فقامت سلطاتها المركزية بالتخلي عن بعض وظائفها الإدارية ونقلها إلى هيئات محلية منتخبة لتقوم بممارسة هذه الوظائف بشكل مستقل مع ضمان قدر من الرقابة عليها وهنا ظهرت اللامركزية الإدارية. وتكمن أهمية الموضوع في الإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة بالشخصية المعنوية وأنواعها والمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وتطبيقات اللامركزية في القوانين الإدارية العراقية، لكون موضوعها من أهم المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة في العصر الحديث، وفي نهاية هذا البحث فقد توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات والتي نجل أهمها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- 1- إن الهيئات اللامركزية الإدارية ذات الطابع المحلي، تعتبر هيئات إقليمية، وتعمل هذه الهيئات بموجب المبدأ المتعلق اللامركزية الإدارية، ولديها استقلال إداري ومالي، وقد منحها القانون عدد من الاختصاصات، وتقوم بممارستها في النطاق الجغرافي لها، بشكل مستقل عن الإدارة المركزية، وتحت إشرافها ومن خلال رقابتها عليها، وذلك من أجل حماية وحدة الدولة من النواحي السياسية والإدارية.
- 2- العلاقة بين الهيئات اللامركزية ذات الطابع الإداري، وبين السلطات الاتحادية، هي علاقة شراكة بخصوص تقديم الخدمة للجمهور، ومع حق الحكومة المركزية برسم السياسات العامة في الدولة، وإن الهيئات المحلية تلعب دور مهم، من أجل تنفيذ سياسة الدولة، وتعبئة الموارد الضرورية من أجل إنجاح سياسة الدولة العامة.

ثانياً: التوصيات:

- 1- العمل على سن قانون لمجلس الاتحاد المعطل، وفقاً للمادة 65/ من الدستور الدائم لعام 2005، ومنح مجلس الاتحاد الصلاحيات الرقابية مقابل مجالس المحافظات، وخصوصاً لأن سيضم الممثلين عن الأقاليم والمحافظات، بما يكون بمثابة ضماناً للرقابة الفعالة، ومن أجل أن يقوم مجلس النواب العراقي باختصاصاته التي يتمتع بها بموجب المادة 61/ من دستور جمهورية العراق الصادر في عام 2005، وأن يتم سن قانون تفويض الصلاحيات بموجب المادة 123/ من الدستور المذكور.
- 2- توصي هذه الدراسة بضرورة أن يتم تشكيل وتأسيس لجنة، ويطلق عليها تسميته للجنة الخاصة بالشؤون ذات الطابع الإداري والمحلي، ويكون من صلب اختصاصاتها الشؤون الخاصة بالمحافظات، وجميع الأمور التي لها علاقة بالهيئات ذات الطابع المحلي في العراق.
- 3- إنشاء أجهزة رقابية موحدة، بموجب قانون، وتتمتع بالاستقلال التام، ومنحها الاختصاصات الواسعة، وتشمل (اختصاصات تحقيقية، وإدارية)، والصلاحيات تمارسها على كل الهيئات والمؤسسات العامة بالدولة، سواء (لامركزية أو مركزية).

الهوامش .

- ¹ المادة 47 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.
 - (2) زهراء محمد ناصر بدوي- الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية- رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة النهرين-2013-ص59
 - (3) رفيق يونس المصري- مناقصات العقود الإدارية (عقد التوريد ومقالات الاشغال العامة)- الطبعة الثانية- دار المكتبي- مصر-2010-ص33.
 - (4) حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري (دراسة مقارنة) دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤- ص 87
 - (5) سليمان الطماوي- مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) ط٤- دار الفكر العربي- الاسكندرية- ١٩٦١ ص٧٢
 - (6) انتصار شلال مارد- الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الاقليمية -اطروحة دكتوراة -كلية الحقوق-جامعة النهرين ٢٠٠٨ ص٦
 - (7) سليمان الطماوي - مرجع سابق - ص ٧٨
 - (8) المادة (٨/ب/ج) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى .
 - (9) - الياس أنطوان وادوار الياس : القاموس العصري(عربي انكليزي)- المطبعة العصرية - القاهرة - ١٩٥٤ - ص ٦٩٣
 - (10) - بول سالم : اللامركزية في لبنان (الاشكالية والتطبيق)- المركز اللبناني للدراسات- بيروت- ١٩٩٦ - ص 17
 - (11) - جاسم محمد الذهبي - مبادئ الإدارة الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية- ج ٢- مطبعة العمال المركزية- بغداد- ١٩٨٨ - ص 204
 - (12) - المادة 3 أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨
 - (13) - المادة (٤٩ / رابعاً من دستور ٢٠٠٥- والمادة 11 من قانون الانتخابات المرقم ١٦ لعام ٢٠٠٥ المعدل
 - (14) - المادتان(26/أولاً-31/ثانياً-ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم21 لسنة2008 المعدل
 - (15) - المادة(67) من القانون المذكور-وينظر كذلك الفقرة(1) من المادة(13) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة1969 الملغى .
- قائمة المراجع والمصادر:**
- أولاً: الكتب القانونية العامة والمتخصصة:**
- 1- رفيق يونس المصري- مناقصات العقود الإدارية (عقد التوريد ومقالات الاشغال العامة)- الطبعة الثانية- دار المكتبي- مصر-2010.
 - 2- حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري (دراسة مقارنة) دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2004.
 - 3- سليمان الطماوي- مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) ط٤- دار الفكر العربي- الاسكندرية- ١٩٦١ .
 - 4- الياس أنطوان وادوار الياس : القاموس العصري(عربي انكليزي) - المطبعة العصرية - القاهرة - ١٩٥٤ .
 - 5- بول سالم : اللامركزية في لبنان (الاشكالية والتطبيق)- المركز اللبناني للدراسات- بيروت- ١٩٩٦ .
 - 6- جاسم محمد الذهبي - مبادئ الإدارة الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية- ج ٢- مطبعة العمال المركزية - بغداد- ١٩٨٨ .
- ثانياً: الرسائل الجامعية والأبحاث العلمية:**
- 1- انتصار شلال مارد- الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الإقليمية -اطروحة دكتوراة -كلية الحقوق-جامعة النهرين 2008.
 - 2- زهراء محمد ناصر بدوي- الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية- رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة النهرين-2013.
- ثالثاً: القوانين والداستاتير:**
- 1- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم21 لسنة2008 المعدل
 - 2- قانون المحافظات رقم 159 لسنة1969 الملغى .
 - 3- القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.
 - 4- الدستور العراقي الدائم لسنة 2005.
 - 5- قانون الانتخابات المرقم ١٦ لعام ٢٠٠٥ المعدل