مجلة جامعة تكريت للحقوق
السنة (٣) المجلد (٣) العدد (٢) الجزء (٢)
كانون الأول ٢٠١٨ م - ربيع الثاني ١٤٤٠ هـ

العلاقة بين الحكومة المركزية الاتحادية والأقاليم والمحافظات

م.م. صلاح رفيق محمد
جامعة كركوك - كلية القانون والعلوم السياسية
م.م. احمد علي محمد مالي
جامعة كركوك - كلية القانون والعلوم السياسية

العلاقة بين الحكومة المركزية الاتحادية والأقاليم والمحافظات

م.م. صلاح رفيق محمد م.م. احمد علي محمد مالي

المقدمة :

يعد التنظيم الإداري ضرورة لابد منه في الدولة المعاصرة، اذ يساعد السلطة الإدارية للنهوض بوظيفتها المتمثلة بإشباع الحاجات العامة للأفراد وتحقيق المصلحة التي تمثل غاية كل نشاط إداري .

كما تسعى الإدارة جاهدة إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال قيامها بوظيفتها الإدارية، ولاشك أن تلبية مطالب الإفراد وإشباع حاجاتهم العامة ليس بالأمر السهل، أذ يحتاج إلى جهود وكلف مادية هائلة، لذلك تحرص الإدارة العامة على البحث عن أسلوب أو أكثر كي تتبعه في أداء مهامها في سبيل لتحقيق أهدافها، ومن هنا ينظر للتنظيم الإداري على أنه انسجام الإدارة العامة طرق وأساليب معينة، بهدف تحقيق أغراضها المحددة، بكفاءة عالية وفعالية، أي بإقل وقت وجهد ممكن .

وللتنظيم الإداري صورتان رئيستان تأخذ بهما كافة الدول هما : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ولا يمكن أن يقوم التنظيم الإداري لأي دولة على أحدى هاتين الصورتين فقط، بل لابد من الأخذ بهما معا، وإن كانت الدول ترجح المركزية على حساب اللامركزية أو العكس، فإن ذلك يعود لاعتبارات تتعلق أساسا بالنظام السياسي للدولة، فكلما اتجهت الدولة نحو الديمقراطية، زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية والعكس صحيح كذلك، زيادة على أعتبارات أخرى منها عمر الدولة واستقرارها السياسي ودرجة الوعي والرقي لدى شعبها، إذ

تلجا الدولة إلى نمط المركزية في بداية نشأتها لبسط نفوذها وتركيز قوتها، وكذلك أذا كانت الدولة تعاني من عدم الاستقرار سياسي فأنها تجد في المركزية الإدارية ما يساعدها على توطيد أركانها وبث سلطتها للتوجه نحو اللامركزية الإدارية، كمظهر ديمقراطي يلبي طموحات المواطنين .

أولا: أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من خلال التعرف بواقع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بما تقدمه من خدمات في ضوء النظرية العامة للإدارة المركزية وللامركزية في ضوء الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، وبما يحقق الديمقراطية على الصعيد الخدمي والإداري، ومثل هذا الأمر له أهمية في المرحلة التي يفترض فيها أن نستفيد من التجارب العالمية الراهنة والقريبة من ظروفها في العراق .

ثانيا: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في معالجة الصلة التي تربط الحكومة المركزية بمجالس المحافظات وذلك من حيث توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفق قانون رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ ، ومدى فاعليتها بين الحكومة المركزي والمحافظات وإقليم على الصعيد الخدمي والإداري .

ثالثا:منهجية البحث

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي، ولكي تقترب الدراسة من التطبيقات العملية والنظريات العامة، واعتمدت على المنهج التحليلي، وفقاً للمبادئ والاتجاهات الفقهية في القانون العام ذات الصلة بالموضوع بهدف إظهار الدراسة مواقع القصور وسد الثغرات

القانونية التي قد تشوب النص، وقد شملت العلاقة بين الحكومة المركزية والإقليم والمحافظات.

رابعاً:هيكلية البحث

لبيان الموضوع من كل جوانب ابتدأنا البحث بمقدمة ومن ثم قسمناه إلى ثلاثة مباحث وذلك كالأتي:

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

المطلب الثاني: أركان الإدارة المحلية

المبحث الثاني: مكانه الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة

المطلب الأول: المركزية الإدارية وصورها

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية وصورها

المبحث الثالث: مدى العلاقة بين القواعد القانونية الصادرة عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية .

المطلب الأول: الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات

المطلب الثاني: حدود العلاقة بين القواعد القانونية الصادرة عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية .

واختتمنا البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات ... والله ولي التوفيق.

المبحث الأول

ماهية الإدارة المحلية

تعد الإدارة المحلية نمط من أنماط التنظيم الإداري والذي بدوره يرتبط أساسا باللامركزية الإدارية، وتلجأ له الإدارات كأسلوب لإشباع حاجات الأفراد العامة والوفاء بالتزامات الإدارة، وعليه يتكون هذا المبحث من مطلبين، المطلب الأول يهدف إلي بيان المفهوم بالإدارة المحلية، أما المطلب الثاني سيوضح أركان و كالأتي :

المطلب الأول

مفهوم الإدارة المحلية

لقد تعددت التعريفات التي تبين مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون إليها، فقد عرفها بعض على أنها "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية المعنيين"[١] كما عرفت على أنها " مجموعة الوحدات والأجهزة الإدارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية " [٢]، ويرى البعض الأخر

---

[١] د. علي شطناوي، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص١٨.

[٢] د. عبد الرزاق الشيخلي ، **الإدارة المحلية** ، ط١ ، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠١، ص١٨.

أن الإدارة المحلية هي " الأداة الفعالة لتطوير المجتمع المحلي، يتضمن وجود إدارة محلية كأمر حتمي " [١]،وفي الفقه المصري أشار بعض الفقهاء ضمنا إلى الإدارة المحلية عند تعريفهم للامركزية الإدارية.

وكما يعرفها بعض الأخر بأنه "...يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارسة لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية....."[٢] وفي الفقه العراقي ذهب البعض إلى تعريف الإدارة المحلية على أنها "....جماعة محلية تضمنها جماعة أوسع منها تدير شؤونها الخاصة بنفسها لكنها تبقى في نطاق الدولة..." [٣]،من خلال التعريفات السابقة نخلص إلى تعريف الإدارة المحلية على أنها تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع دستوريا كان أم عاديا توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية وهيئات محلية منتخبة في الغالب على أن تخضع هذه الهيئات وأعمالها للرقابة سواء كانت إدارية أم سياسية أم قضائية.

---

[١] د. خالد الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية**، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٣،ص٥٠.

[٢] د. فؤاد العطار ، **القانون الإداري** ، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص١٩١ ، و د. ثروت بدوي، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص٣٥٨،و، د.سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري** ، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠ ص٨٣.

[٣] د. منير محمود الوتري، **في القانون العام، المركزية واللامركزية، دون الناشر**، بغداد، ١٩٧٦، ص٢٠ .

المطلب الثاني

مقومات الإدارة المحلية

لم يتخذ الفقهاء والباحثون في القانون الإداري مسلكا واحدا في تحديد مفهوم الإدارة المحلية، ويرجع ذلك إلى اختلاف نظرة الفقهاء إلى مقومات أو أركان هذا النظام وترجيح كل منهم لمقوم أو لركن معين من بينها واتخاذه أساسا يرتكز عليه في تعريفه لهذا المفهوم.

فالبعض يعتبر أن الانتخاب هو المقوم أو الركن الأساسي في هذا الخصوص ويذهب من ثم إلى القول بأن الإدارة المحلية هي: " مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية، يكون مسؤولا سياسيا أمام جمهور الناخبين المحليين، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة "[١]، أوهي "الحكم بواسطة هيئات منتخبة تضطلع بواجبات تنفيذية في مسائل تخص سكان منطقة أو مكان معين " [٢] ،أو " أن تعهد الحكومة المركزية إلى هيئات منتخبة من أهل وحداتها المحلية بإدارة شؤونهم المحلية " [٣] ،أو في " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " [٤] ، بينما يذهب البعض الأخر إلى التركيز على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية ثم يعرفون الإدارة المحلية بكونها " هيئة من المواطنين ذات شخصية معنوية تضطلع بواجب تزويد المجتمع بالخدمات

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، ط١،إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص١٦٢ومابعدها.

[٢] د. رمضان محمد بطيخ، **المرجع السابق**، ص١٦٣.

[٣] د. محمد عبد الله العربي، **مذكرات في الإدارة المحلية** ، بدون نشر، بدون تاريخ، ص٥٧.

[٤] د. سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص٩١.

التي يحتاج إليها " أو " النظام الذي تسمح بموجبه الدولة للأشخاص المعنوية الأخرى بإدارة بعض المرافق العامة " [١] ، أو " الأشخاص الإدارية التي تنشأ الإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية تدير شؤونها في استقلال عن السلطة المركزية" [٢] .

من استقراء تعريفات مختلفة الاتجاهات السابقة يتضح لنا أنها تدور جميعا حول مجموعة من مقومات أو أركان، أذ إن لا وجود للإدارة المحلية بدونهم وهم [٣]:

١- وجود مصالح محلية تخص السكان داخل الوحدة المحلية .

لابد من أنه هنالك مصالح خاصة بإقليم معين أو منطقة معينة تختلف تماما عن المصالح الوطنية، بحيث أنه يوجد هنالك مصالح تختلف من منطقة إلى أخرى ولا يجب تعميمها على كامل الدولة والمناطق الأخرى، فلابد أن نميز بين المصالح (الوطنية) المحلية عن المصالح القومية التي تهم جميع سكان الدولة، وليس بإمكاننا أن نقارن بين مصالح الوحدات المحلية مع بعضها، وعليه فان مصالح الوحدات المحلية واحدة يمكن أن تكون متقاربة أو متماثلة [٤] .

٢- تخويل إدارة المصالح المحلية إلى هيئات محلية منتخبة .

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ، **المرجع السابق**، ص١٦٤.

[٢] د. محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني**، المجلد ١، القاهرة، ١٩٦٢، ص٣٥٢.

[٣] د. محمد علي الخلايلة ، **الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبرطانيا وفرنسا ومصر- دراسة تحليلية مقارنة**، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص٤٥ .

[٤] د. علي خطار شطناوي، **الإدارة المحلية** ، ط١، دار وائل للنشر، عمان ،الأردن، ٢٠٠٧ ، ص٩٩-١٠٢ .

لتفعيل دور الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية من سكان نفس الإقليم أو المحافظة أو القضاء مباشرة في إشباع حاجاتهم بأنفسهم [١] .

٣- خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية (الوصاية الإدارية) .

هذا الركن من أركان الإدارة المحلية هو ما يسمى (بالوصاية الإدارية)، بأنها " مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطات المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حماية للمصلحة العامة [٢].

إن الوحدة المحلية ليست دولة داخل دولة، فالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية هو ركن من أركان الإدارة المحلية وليس استقلالا مطلقا بل يوجد للسلطة المركزية الحق في الرقابة والإشراف على هذه الهيئات لضمان الوحدة السياسية العامة للدولة، والوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية الهدف منها التأكد من مشروعية القرارات التي تتخذها هذه الهيئات ومدى اتفاقها مع القانون، وكذلك ضمان العمل الإداري، كما أن الوصاية الإدارية لا تعطي للحكومة المركزية حق توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات المحلية اللامركزية لأن ذلك يتعارض مع استقلالية هذه الهيئات [٣] .

---

[١] د. علي خطار شطناوي ، **الإدارة المحلية**، المرجع السابق، ص١٠١ .

[٢] كامل بربر، **نظم الإدارة المحلية – دراسة مقارنة** ، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ١٩٩٦، ص١٣٩ .

[٣] د. محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية**، المرجع السابق، ص٥٣ وما بعدها .

المبحث الثاني

مكانه الإدارة المحلية من التنظيم الإداري

تعد الإدارة المحلية التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية في الدولة، ولمعرفة موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري لابد لنا معرفة مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية وصورها التي تحدد شكل نظام الدولة، غير أن الدولة لا تخرج عن أحد النظامين الإداريين المركزي أو اللامركزية أو المزج بينهما .

وبناء على ذلك نقسم المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول مفهوم المركزية الإدارية وصورها، وفي المطلب الثاني مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها .

المطلب الأول

المركزية الإدارية وصورها

لغرض إعطاء صورة واضحة ومتكاملة عن المركزية الإدارية، سنقسم المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول مفهوم المركزية الإدارية ، والفرع الثاني سنستعرض صور المركزية الإدارية وكالأتي .

الفرع الأول

مفهوم المركزية الإدارية

أساس المركزية في مفهومها العام قد بنا على فكرة التوحيد وعدم التجزئة، أما المركزية الإدارية وهي محل البحث هنا على أنها "تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، بمعنى أن لا توجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها"

[١] وكما عرفها البعض الأخر "وضع مظاهر السلطة العامة وتجمعها بيد الحكومة المركزية في العاصمة (مجلس الوزراء) في الدول البرلمانية ومثلهم بالأقاليم دون مشاركة الهيئات الشعبية المنتخبة" وتتولى الحكومة المركزية إدارة المرافق العامة، بصورة كاملة ومطلقة ودون التدخل من أي طرف، فهي مصدر اتخاذ القرارات الإدارية ومركزها [٢] .

وتبرز هذه الصورة من صور التنظيم الإداري في بعض الدول النامية الحديثة الاستقلال لتحقيق وحدة المجتمع القومي وللتغلب على مشكلات عدم توافر العدد اللازم من الموظفين لشغل الوظائف المختلفة .

الفرع الثاني

صور المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية صورتان هما التركيز الإداري(المركزية المطلقة)، والأخرى هي عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية) وسنبين كل منها بشكل مختصر .

أولا : التركيز الإداري (المركزية المطلقة)

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور، والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة، حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصورا بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الأقاليم البت أو الانفراد باتخاذ القرارات فيه[٣] .

---

[١] د. سامي حسن نجم ، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة** ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٦٦.

[٢] احمد علي محمد ، **رقابة الإدارة المركزية على البلديات دراسة مقارنة بين الأردن والعراق**، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٥، ص١٦.

[٣] د. كريم كشاكش، **التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية**، اربد، الأردن، ١٩٩٧، ص٢٦.

ثانيا : عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية)

إذا كانت صورة التركيز الإداري يمكن أن تطبق في الدول ذات المساحة الصغيرة وتتسم بمحدودية نشاطها وقلة عدد السكان، فقد أصبحت هذه الصور من الماضي، فلا يمكن في الوقت الحاضر بعد أن ازدادت واجبات الدولة وتشعبت مجالاتها، أن تضطلع السلطة الإدارية المتواجدة في العاصمة في ممارسة النشاط الإداري واتخاذ القرارات في جميع أرجاء الدولة، ولذلك أصبح من الضروري أن يكون للدولة موظفين في مختلف أقسامها الإدارية لهم سلطة اتخاذ القرارات في بعض المسائل دون الرجوع إلى السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة مع بقائهم خاضعين لها من الناحية العضوية [١].

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية وصورها

من أجل تسليط الضوء على فكرة اللامركزية الإدارية، سنقسم المطلب إلى فرعين سنتناول في الفرع الأول مفهوم اللامركزية ، أما الفرع الثاني سنتطرق إلى صور اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة

[١] د. رفعت عيد سيد، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص١٥٠ومابعدها.

الحكومة المركزية [١] ، وكما عرفها بعض على أنها " توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة – محلية أو مرفقية – تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية " [٢] وعليه فإن ما نراه هو أن خلاصة مفهوم اللامركزية الإدارية تدور حول مسألة إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة من الحكومة المركزية، ويحدد اختصاص مثل هذه الهيئات إما على أساس إقليمي الذي ما يسمى باللامركزية الإقليمية بحيث يكون للهيئة اختصاصاتها المتعلقة بسكان إقليم هذا هو موضوع الإدارة المحلية، أو على أساس مرفقي الذي ما يسمى باللامركزية المرفقية بحيث تتولى هيئة متخصصة إدارة أحد المرافق العامة في الدولة دون التقيد بإقليم .

الفرع الثاني

صور اللامركزية الإدارية

بعد أن عرفنا اللامركزية الإدارية بأنها تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع توزيع الاختصاصات بين السلطة الإدارية المركزية وهيئات إقليمية ومرفقية .....، من خلال هذا التعريف من خلالها يمكننا أن نحدد صور اللامركزية الإدارية، وهي اثنين الأولى اللامركزية الإدارية الإقليمية والثانية اللامركزية المرفقية أو المصلحية و سنبين كل منها في فقرة مستقلة

أولا: اللامركزية الإدارية الإقليمية

---

[١] د. هاني علي الطهراوي ، **قانون الإدارة المحلية – الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا**، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٤، ص٩.

[٢] د. أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية** ، ط٢، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٣، ص٢٩.

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية [١].

ثانيا: اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية

وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، ويقصد بها " إدارة مرفق عام بوساطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية القانونية، وتكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إداريا وماليا " [٢].

فالمؤسسة العامة منظمة شبيهة بالمؤسسات الخاصة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويتمتع أعضاؤها بالسلطة اللازمة لإدارتها وتحقيق أهدافها، وعلى الرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها تلك المؤسسة إلا أنها مرتبطة عضويا بجهاز الدولة الإداري [٣].

المبحث الثالث

مدى العلاقة بين القواعد القانونية الصادر عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية .

للإحاطة بالموضوع سنقسم المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول توزيع اختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات في العراق وفق القانون المحافظات غير المنتظمة بالأقاليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ ، وفي المطلب الثاني فسنخصصه للحديث عن حدود العلاقة بين القواعد القانونية الصادر عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية .

---

[١] د. أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص٣٥ .

[٢] د. أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص٣٥ .

[٣] د. أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص٢٩.

المطلب الأول

اختصاصات وصلاحيات الممنوحة للمجالس المحافظات والأقاليم

أن من أهم الصلاحيات التي إنيطت لمجالس المحافظات إعفاء أصحاب المناصب العليا من مناصبهم في المحافظة بالأغلبية المطلقة بسبب عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، وفقدان احد شروط العضوية أو إهمال والتقصير المتعمدين أثناء أداء الواجب والوارد في المادة (٧/ فقرة ثامنا) ، أما في المادة (٧/ الفقرة التاسعة،٢) من قانون محافظات غير المنتظمة بإقليم .

نلاحظ على القانون النافذ هو إعطائه صلاحية إقالة الأشخاص من مناصبهم العليا لمجلس المحافظة أكبر من صلاحية تعيين الأشخاص لأشغال تلك المناصب، إذ أن الإعفاء يكون بقرار صادر من مجلس المحافظة، وما يترتب على الوزير المختص يصدر هذا القرار، في حين يشترط عند التعيين مصادقة على ثلاثة أسماء من أصل خمسة يرشحها المحافظ لإشغال تلك المناصب، هذا وقد خول القانون لمجالس المحافظات المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من المؤسسات الأمنية في المحافظة ولكن اشترطت الفقرة العاشرة من المادة (٧) نفسها، التنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية وضرورة مراعاة خططها الأمنية، وقصد من التنسيق هو وجود نظام لتبادل المعلومات بين المستويات المختلفة للإدارة يضمن العمل المشترك والتزامن والمتناسق بين المحافظة والحكومة المركزية من أجل تقديم أفضل

خدمات للمواطن، هذا وقد كان هنالك صلاحيات أخرى لمجالس المحافظات وهي صلاحياتها لإبرام اتفاقيات مع شركات حكومية أو غير حكومية [١]

أما الاختصاصات التي نص الدستور العراقي منها على إدارة المحافظة بشكل مشترك بين الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز والحكومة المركزية، وقد جاء ذلك لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي والذي كان مضمونها النفط والغاز وهو ملك الشعب العراقي في كل من الأقاليم والمحافظات، لكن هذا الاختصاص المشترك جاء مقيدا بعدة ضوابط :

١- إن الاختصاص المشترك محصور بالإدارة، ولا يتعدى حدود الملكية أو الإدعاء أو التصرف على أساس استقلال المحافظة أو الإقليم بالملكية، لأن الدستور نص صراحة على ملكية الشعب للغاز والنفط .
٢- الاختصاص المشترك محصور فقط بالنفط والغاز، ولا يتعدى إلى الكبريت أو الزئبق والفوسفات والباقي الثروات غير النفطية .
٣- إن الاختصاص المشترك محصور بالحقول الحالية للنفط والغاز ولا يتعدى للحقول التي سيتم اكتشافها مستقبلا .

فضلا عن ذلك إن لإدارة الجمارك كذلك يدخل ضمن إدارة المشتركة [٢] .

أما الإقليم يختص برلمان الإقليم بإصدار التشريعات الإقليمية لتنظيم شؤون ذلك الإقليم، ولا يتعدى نفاذها إلى خارج حدود الإقليم، ويجب أن لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية

---

[١] المادة (٧/ فقرة ثامنا وفقرة تاسعا/ ٢) من **قانون المحافظات العراقي غير المنتظمة في إقليم** رقم ٢١لعام ٢٠٠٨ المعدل .

[٢] المواد (١١٢/١١٣/١١٤)، من **الدستور العراقي لعام** ٢٠٠٥ .

المنظمة للاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وفي نفس الوقت "تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا، تكفي للقيام بواجباتها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، وبنسبة السكان فيها"[١] .

المطلب الثاني

حدود العلاقة بين القواعد القانونية الصادر عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية

للحديث في هذا صدد يمكن أن نوصف العلاقة بينهما بصفة تكاملية حيث تتمثل جهة المركزية هي أعلوية لقانون الاتحادي ومجالس المحافظات باعتبارها اللامركزية تكاملية القوانين، وتتمثل أعلوية القانون الاتحادي بنص المادة (٧/بند الثالث) (....بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وبذلك تكون للقوانين الاتحادية أعلوية على القواعد القانونية التي تصدرها مجالس المحافظات، أما التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي فتتمثل في أن المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة ، فأي التشريع الذي يتعدى هذه المساحة يكون باطلا و مخالفا للدستور والقوانين ، لذا فإن التشريعات التي ستصدر ضمن هذه المساحة تكون صحيحة وموافقة للقانون إلا أنها أي التشريعات المحلية يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية لكي يمكن تنفيذها وتطبيقها .

ويرى بعض الفقه العراقي أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل قد استحدث اختصاصا جديدا لمجلس المحافظة يتمثل في الاختصاص التشريعي، أي أن القانون أعطى لمجلس المحافظة دورا في العملية التشريعية على المستوى المحلي، وقصره على مرحلة (إصدار التشريع) وهي المرحلة الأخيرة في عملية صنع

---

[١] المادة (١٢١/أولا وثالثا) من **الدستور العراقي النافذ لعام** ٢٠٠٥ .

التشريع،ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السابقة لمرحلة الإصدار والتي تتجسد في مراحل (اقتراح المشروع و مناقشته والتصويت عليه والمصادقة على المشروع) كل هذا يعني أن القانون لم يبين قواعد القانونية لمراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار، وأيضا لم يحدد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة فيها مما سيولد صعوبات عملية عند تطبيق النصوص القانونية ووضعها موضع التنفيذ [١]، خلاصة القول إن القانون لم يبين آلية سن التشريعات المحلية ومدى أسهام المحافظ بوصفه سلطة تنفيذية محلية في عملية التشريع .

الخاتمة :

وفي النهاية هذا البحث توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والمقترحات وكالاتي:

أولا : الاستنتاجات

١- من خلال الاطلاع على الظروف التي يعيشها العراق من الحروب والتقلبات العسكرية نجد أن مفهوم اللامركزية يكون ضعيف وذلك من أجل تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية، وقد تتخلى الدولة عن إتباع هذا الأسلوب (المركزية الإدارية) تدريجيا إذا اطمأنت على وحدتها في جانبها السياسي والإداري .

٢- تبين لنا أن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي هيئات إقليمية محلية تتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري نتيجة منح القانون الشخصية المعنوية العامة للوحدات الإدارية التي تديرها هذه الهيئات .

---

[١] د رافع خضر صالح، **مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات**، بحث غير منشور ، بغداد،٢٠٠٩، ص١٢ .

٣- قام المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل بتحديد اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم على سبيل الحصر .

٤- لمجلس المحافظة بإقالة أشخاص من مناصبهم في المحافظة بالأغلبية المطلقة في حالة عدم النزاهة أو استغلال الوظيفي أو هدر المال العام وفي نفس الوقت أعطى لمحافظة حق الترشيح عند تعيين ثلاث أشخاص من أصل خمسة للإشغال تلك المناصب .

ثانيا : المقترحات

١- نوصي المشرع العراقي الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية المرفقية بديلا عن اللامركزية السياسية لما له من فرق كبير بين المفهومين (اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية) .

٢- نوصي المشرع في وضع آلية سن التشريعات المحلية على غرار المجلس النواب العراقي الذي يلزمه عند سن تشريعات يتم عن طريق (اقتراح ،تصويت ،تصديق) القانون باعتباره يكون قانون نافذ من تاريخ نشر في جريدة الرسمية .

المصادر والمراجع :

١- د. أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية** ، ط٢، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٣.

٢- د. ثروت بدوي، **القانون الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧١.

٣- د. خالد الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية**، ط١، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر، ١٩٩٣.

٤- د. رفعت عيد سيد، **مبادئ القانون الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.

٥- د. رمضان محمد بطيخ، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، ط١، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١١.

٦- د. سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٦.

٧- د. عبد الرزاق الشيخلي ، **الإدارة المحلية** ، ط١ ،عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١.

٨- د. علي خطار شطناوي، **الإدارة المحلية** ، ط١، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٧.

٩- د. علي شطناوي، **الإدارة المحلية**، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

١٠- د. فؤاد العطار ، **القانون الإداري** ، ط٣، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧١.

١١- د. كريم كشاكش، **التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية**، بدون نشر، ١٩٩٧.

١٢- د. محمد عبد الله العربي، **مذكرات في الإدارة المحلية** ، بدون تاريخ.

١٣- د. محمد علي الخلايلة ، **الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبرطانيا وفرنسا ومصر- دراسة تحليلية مقارنة**، ط٢، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٣.

١٤- د. محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني**، المجلد ١، القاهرة: ١٩٦٢.

١٥- د. منير محمود الوتري، **في القانون العام، المركزية واللامركزية**، بغداد، ١٩٧٦.

١٦- د. هاني علي الطهراوي ، **قانون الإدارة المحلية – الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا**، ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.

١٧- د.سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري** ، القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠٠٠.

١٨- كامل بربر، **نظم الإدارة المحلية – دراسة مقارنة** ، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، ١٩٩٦.

القوانين :

١- **قانون المحافظات العراقي غير المنتظمة في إقليم** رقم ٢١لعام ٢٠٠٨ .

٢- **الدستور العراقي لعام** ٢٠٠٥ .

أبحاث ورسائل الجامعية :

١- احمد علي محمد ، **رقابة الإدارة المركزية على البلديات دراسة مقارنة بين الأردن والعراق**، رسالة ماجستير مقدم لكلية القانون، جامعة آل البيت: الأردن، ٢٠١٥.

٢- د رافع خضر صالح، **مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات**، بحث غير منشور ، ٢٠٠٩.

٣- د. سامي حسن نجم ، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة** ، ط١، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٤.