Journal Of the Iraqia University (76-2) 31 – May (2026)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/247

الحكم المحلي في العراق بعد العام ٢٠٠٥م

م.د عـــاشور ليث عـــاشور النقيب
الجامعة العراقية / كلية الادارة والاقتصاد
التخصص العام : العلوم السياسية
التخصص الدقيق : النظم السياسية

Local Governance In Iraq After 2005

ASHOUR LAYTH ASHOUR ALNAKEB
ashoor.I.ashoor@aliraqia.edu.iq

الملخص :

يُعد نظام الحكم المحلي أحد الأنظمة الديمقراطية الناجحة في التطبيق الصحيح في الدولة المطبقة له وكلاً حسب تجربته ، وما يتبعه ذلك من آثار ومخرجات ذلك النظام المحلي وانعكاساته على النظام السياسي ككل والهيكل التنظيمي للوحدات الإدارية داخل حدود الدولة بصورة عامة ، وبصورة خاصة مايفرزه من واقع عملي على مجريات الحياة العامة للمجتمع فضلاً عن كونه أصبح حاجة ملُحة وتفرضه تفاعلات المجتمع مع السلطة السياسية ، وبهذا الصدد وقع اختيارنا في بحثنا هذا على تجربة الحكم المحلي في العراق ولاسيما بعد التغيير عام ٢٠٠٣م ولاسيما بعد اقرار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م والذي أكد على اللامركزية بأعلى صورها والمتمثلة بالفيدرالية والصلاحيات الواسعة للحكومات المحلية

.الكلمات المفتاحية : اللامركزية ، الديمقراطية المحلية ، مجالس المحافظات ، قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨م .

Abstract

The local government system is one of the successful democratic systems in the correct application in the country that implements it, each according to its experience, and what follows from that local system and its repercussions on the political system as a whole and the organizational structure of administrative units within the borders of the state in general, and in particular what it produces in terms of practical reality on the course of public life of society, in addition to it becoming an urgent need imposed by the interactions of society with the political authority. In this regard, we chose in our research to study the experience of local government in Iraq, especially after the change in 2003 AD, and especially after the adoption of the permanent Iraqi constitution of 2005 AD, which emphasized decentralization in its highest form, represented by federalism and the broad powers of local governments.**Keywords:** Decentralization, local democracy, provincial councils, Law No. 21 of 2008 on provinces not organized into regions.

المقدمة

يعد الحكم المحلي أسلوب من أساليب التنظيم السياسي والإداري والذي يمثل صورة من صور اللامركزية التي تطبق في الكثير من دول العالم والتي اصبحت ضرورة من ضرورات الدولة المعاصرة والتي تهدف الى التخفيف عن كاهل السلطة المركزية في إدارة شؤون الدولة بمجملها بعدما كانت الدول تأخذ في بداية نشوئها بنظام بالمركزية الشديدة وهذا من الأمور الطبيعية التي يتطلبها بدايات نشوء كل دولة , بالإضافة الى ان كل دولة تتبنى نظاما أيا كان يكون انعكاس لفلسفة النظام السياسي للدولة وتبعا للتطورات التي وصلت اليها الدول عن طريق التدرج في الأساليب المختلفة للحكم وتبعا للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للدولة التي تميزها عن غيرها من الدول الأخرى ,بالإضافة الى ان تبني النظام اللامركزي المتمثل بالحكم المحلي يعد التجسيد الحقيقي للديمقراطية التي تتمثل في فتح المجال امامهم للترشيح في تمثيل وحداتهم الجغرافية الذي يستمد ذلك من مبدأ المشاركة الشعبية التي تعول الديمقراطية على هذا البدا الكثير من تحقيق أهدافها التي ترمي الوصول اليها ومنها

المصلحة العامة وخدمتها وإدارة شؤونهم بأنفسهم , ولما كان الحكم المحلي نابعا من صميم المجتمع فهو القادر على التفاعل مع المشاكل اليومية التي يواجهها أبناء المجتمع المحلي ووضع الحلول المناسبة لهم وذلك نتيجة لقربها منهم , اما فيما يتعلق بتطبيق نظام الحكومات المحلية على مستوى المحافظات العراقية فقد جاء حديثا بصورته السياسية والإدارية , فعلى الرغم من منح الحكومات السياسية السابقة التي توالت على حكم العراق منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١م وحتى ما قبل عام ٢٠٠٣م اللامركزية الإدارية الى المحافظات وحتى لإقليم كردستان الا ان الصلاحيات السياسية والإدارية لم تكن ممنوحة بالمقدار الممنوح حاليا في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م او في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨م اذ تم منح المحافظات العراقية الحق في صلاحية التشريع المحلي وصنع السياسة العامة على المستوى المحلي على ان لا يتعدى التشريع وصنع السياسة العامة الحدود الجغرافية والإدارية للمحافظة .

أهمية البحث :

يعد الحكم المحلي في العراق المتمثل بعمل مجالس المحافظات من الأمور التي تكتسب أهمية كبيرة لارتباطها الوثيق بالخدمات العامة الأساسية ذات المساس بحياة المواطنين مثل التعليم والصحة والماء والكهرباء وغير ذلك ,بما يضمن تحقيق التوازن في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية, وتعتمد درجة كفاءة ونوعية الخدمات المقدمة حسب النظام المتبع في كل دولة باعتباره صورة من صور اللامركزية وترد أهميته أيضا حيث يلبي احتياجات المجتمع المحلي بشكل مباشر وأقل تعقيدا وتكلفة وأكثر تلبية للطموحات المحلية , وهذه الضرورة أوجبت البحث عن نظام للحكم والإدارة يكون اكثر ديمقراطيا وقربا من المجتمعات المحلية وذلك لردود الأفعال على المركزية الشديدة المتبعة في العهود التي سبقت عام ٢٠٠٣م ونظام يساعد في المشاركة الشعبية وفي صنع واتخاذ القرارات المحلية التي تمس حياة المجتمع المحلي واكثر تحقيقا للتنمية والعدالة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بين المحافظات وعلى نطاق المحافظة الواحدة وقد تم تجسيد ذلك في دستور عام ٢٠٠٥م وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م الذي اعطى صلاحيات واسعة للمحافظات والذي سوف نعتمده في هذا البحث .

أهداف البحث :

يهدف البحث الى إعطاء صورة واضحة حول مقدرة نظام الحكم المحلي على تطبيق اللامركزية في الحكم , وذلك من خلال الهيئات المحلية المنتخبة التي تتمثل في مجالس المحافظات الغير منتظمة بإقليم .

إشكالية البحث :

تعتبر دراسة المجالس المحلية دقيقة بسبب تعدد مستوياتها واختلاف وتنوع صلاحية هذه المجالس داخل الدولة الواحدة بما يتناسب مع أسباب وظروف نشأتها بالإضافة الى تنوع القوانين المحلية الصادرة عنها وما يترتب من تعارض بين الصادر والمنفذ من تلك القوانين من جهة وتعارض مع القوانين المركزية من جهة أخرى فهذا يؤدي الى حدوث مشاكل عديدة بما يتعلق الجانب الفني والمالي والإداري والقانوني المصاحب لعمل تلك المجالس مما استدعى البحث في كيفية تنظيم هذه المجالس وأسسها القانونية لغرض حل أو وضع حلول لتلك المشكلات .

فرضية البحث :

ينطلق البحث من فرضية مفادها أن نظام الحكم المحلي في العراق قد شهد تطورات حديثة لفكرة اللامركزية الإدارية وذلك بعد عام ٢٠٠٣م وأبرز دور اللامركزية في الحكم من خلال إعطاء المجالس دورا اكبر وصلاحية أوسع في عملها من ذي قبل .

منهجية البحث :

تم اعتماد المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي لبيان طبيعة الحكم المحلي ومقوماته وتحليل الأسس القانونية لتنظيم المجالس المحلية في الدولة وماهية اختصاصات تلك المجالس وتقسيماتها الإدارية مع عدم اهمال المناهج الأخرى المتبعة في هذا البحث .

هيكلية البحث :

قسم البحث على وفق مبحثين يتمثل في اطارين نظري وتطبيقي تتفرع منهما مطالب فرعية وهي كالآتي:

_ المبحث الأول (الاطار النظري) : يحتوي على الاطار المفاهيمي للبحث والذي تم تقسيمه الى ثلاث مطالب , تناول المطلب الأول نشأة وماهية الحكم المحلي , وتناول المطلب الثاني مفهوم الحكم المحلي والمفاهيم المقاربة له , أما المطلب الثالث فتناول أساليب تنظيم الحكم المحلي

_المبحث الثاني (الاطار التطبيقي) : فقد احتوى على الاطار التطبيقي للبحث والذي قسم الى أربعة مطالب , فقد تناول المطلب الأول نشأة وتطور الحكم المحلي في العراق , والمطلب الثاني تناول التقسيمات الإدارية في العراق , اما المطلب الثالث تناول اختصاصات المجالس المحلية في العراق , وأخيرا فقد تناول المطلب الرابع علاقة المجالس المحلية بالحكومة المركزية .

المبحث الأول : الاطار النظري للحكم المحلي :

سوف يتم التناول في هذا المبحث الإطار النظري والمفاهيمي للحكم المحلي والذي يُقسم إلى ثلاثة مطالب فبالنسبة للمطلب الأول تم تناول نشأة وماهية الحكم المحلي ، أما فيما يخص المطلب الثاني فتناولنا فيه مفهوم الحكم المحلي والمفاهيم المقاربة له ، أما المطلب الثالث فتم تناول أساليب تنظيم الحكم المحلي .

المطلب الأول : نشأة وماهية الحكم المحلي

ان البحث عن نشأة الحكم المحلي بشكل عام يرتبط ارتباطا وثيقا بنشأة الدولة وتطورها عبر مراحل التاريخ المتعاقبة فالإنسان بطبيعته يعد كائنا اجتماعيا لا يستطيع العيش بمعزل عن افراد مجتمعه ومن ثم فان أي تنظيم اجتماعي ينطوي على وجود سلطة ذات أوامر ونواه ملزمة حتى تستقيم حياتهم وتعم الطمأنينة ,فإذا كانت الجماعات البشرية لا تستقيم حياتها بغير سلطة تنظمها فأن اشكال السلطة ومصادرها قد تنوعت مع تنوع الظروف المكانية والزمانية وتطور المجتمعات البشرية ولعل ابرز التنظيمات السياسية التي عرفتها البشرية خلال تطورها التاريخي هي الحكومات القبلية والامبراطورية ونظام الاقطاع ثم نظام الدولة الحديثة في كل هذه التنظيمات السياسية كان هناك تزاوج بين عنصري المركزية واللامركزية الإدارية مع غلبة احداهما على الأخرى في بعض الأحيان (الحمداني ، ٢٠١٤ : ١٨)وتعد القبيلة اقدم اشكال النظم السلطوية التي عرفتها البشرية حيث كانت هذه الحكومة محلية بطبيعتها تمركزت حول المدن والقرى وقامت سلطتها على أساس رابطة الدم او الجوار او التعلق بوثن ,في مرحلة تاريخية لاحقة ساد نظام اخر سمي بنظام "دولة المدينة "حيث اكتسب أهمية خاصة لأنه ارتقى بالنظام السياسي القبلي الى طور اعلى ومن ابرز الأمثلة على هذا النوع : دولة المدن السومرية والبابلية والاشورية كما ساد في بلاد الاغريق في أثينا وميلانو وغيرها , نشأة فيما بعد الحكومات التي تكونت نتيجة ائتلاف واجتماع عدد من الكيانات المحلية لتأخذ شكل الملكيات والتي اتسعت بشكل كبير لتأخذ شكل الامبراطوريات ففي ظلها كان الأسلوب الإداري يجمع بين المركزية واللامركزية فالإمبراطورية في بداية نشأتها كانت متجانسة من حيث وحدة العناصر البشرية لذلك قيضت اللامركزية الإدارية في بادئ الامر ولكن مع اتساع الإمبراطورية وانفتاحها على شعوب أخرى قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإدارة المركزية للإمبراطورية (الصفار ، ١٦ : ٣٩)ساد بعد ذلك نظام الحكومة الاقطاعية في أوروبا الغربية والذي كان طبيعته نظاما محيا قائما على الولاء الإقليمي الضيق وعلى أساس توزيع السلطة بين امراء الاقطاع واستمر هذا الشكل طوال القرون الوسطى الى ان برز الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية والتي ترجع بجذورها الى بريطانيا وفرنسا وسرعان ما انتشرت هذه النظم كوريث للإمبراطوريات وبنشوء الدولة القومية الحديثة استلزمت الظروف المتعلقة بحداثة نشأة الدولة والرغبة في تأكيد الوحدة السياسية والقانونية والإدارية الذي أدى الى اتباع المركزية الإدارية وقد شجعت ذلك ضآلة الوظائف واقتصرت على حفظ الامن والدفاع والفصل في المنازعات ,امام ضغط الحاجات وتنوعها واتساع الأقاليم وازدياد عدد السكان طرأ تغير وتحول كبير في مفهوم الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة مما أدى الى ابعاد دور المركز غير ان النظم لم تأخذ طابع واحد فبعضها اخذ بنظام عدم التركيز الإداري والبعض الاخر بنظام الحكم المحلي والبعض بالفيدرالية , لذلك ان الحكم المحلي ليس ابتكارا حديثا للإنسان بل نظام لازم للبشرية منذ اقدم العصور الا ان ظهوره كنظام قانوني لم يظهر الا في القرن التاسع عشر حيث يؤكد العديد من الكتاب ان الحكم المحلي خير تطبيق لما يسمى بمبدأ " الديمقراطية في الإدارة " على اعتبار انه نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية ويضمن الحقوق والحريات (الشيخلي ، ٢٠٠١م : ١٩_١٧). كما وإن الحكم المحلي هو نظرية إدارية لامركزية للحكم تتعدد بشأنه الأفكار والتصورات والآراء فتختلف تطبيقاته في العالم فهو نظام حكم مرن يختلف تطبيقه من دولة الى أخرى وحتى على مستوى الدولة الواحدة حيث انه يمثل حالة من حالات التنظيم السياسي والإداري يرتبط أساسا باللامركزية السياسية والإدارية كأسلوب تلجأ اليه الدولة للوفاء بالتزاماتها بإشباع الحاجات العامة للأفراد وذلك عن طريق تنازل الدولة المتمثلة بالحكومة المركزية عن بعض الصلاحيات السياسية والإدارية التي تمتلكها المدن او المقاطعات او الولايات ضمن الحدود الجغرافية للدولة والى مواطني هذه المناطق في المشاركة الفعلية في إدارة شؤنهم المحلية بشكل مستقل نسبيا , حيث يتضمن الحكم المحلي جانبين اساسين هما (الخفاجي ، ٢٠١٤م : ١٦) :

١. اللامركزية الإدارية. : وهي تعني توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات او وحدات محلية او مصلحية منتخبة حيث تكون هذه الهيئات تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية من جهة والحكومة المحلية من جهة أخرى.

٢. اللامركزية السياسية : هي وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات السياسية الثلاث (التشريعية \التنفيذية \القضائية) بين الحكومة الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات او الاقاليم ويعرف هذا الأسلوب من الناحية الدستورية "بالاتحاد الفيدرالي".

ومن أجل الإحاطة بمعنى ومفهوم الحكم المحلي سوف يتم تناول الإطار المفاهيمي للحكم المحلي وفق الترتيب الآتي :

أولاً : تعريف الحكم المحلي : من الصعب وضع تعريف عام جامع شامل لنظام الحكم المحلي حيث هناك ثلاث اتجاهات رئيسية ظهرت في تعريفه وهي (الشيخلي ، ٢٠١٥ : ٨) :

١. الاتجاه الأول : الذي وضع تعريفا للإدارة المحلية استنادا الى وظائف هذه الإدارة لكن هذا الاتجاه لم يكن جامعا لان وظائف الإدارة المحلية تختلف وتتعدد من دولة الى أخرى حسب النظام السياسي للدولة.

٢. الاتجاه الثاني : الذي ينظر الى أهداف نظام الحكم المحلي والملاحظ ان وضع تعريف للحكم المحلي عن طريق أهدافه لا يعطي تعريف شامل لان الأهداف تختلف من وقت الى آخر ومن مرحلة أي أخرى.

٣. الاتجاه الثالث :هو الاتجاه السليم الذي نظر بعين الاعتبار الى جوهر الحكم المحلي ومبناه وهيئته والمقصود به هو هيكل الجهاز الإداري المتضمنة من المجالس المحلية المنتخبة.

وهناك عدة تعاريف للحكم المحلي (المعاني ، ٢٠١٣م : ١٨) :

- هو نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها لسلطات مفوض بها لها .
- هو مجموعة الوحدات والأجهزة الإدارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة والتي تكون في مستوى ادنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية .
- أسلوب من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي يتم بموجبها ايجاد مجالس محلية منتخبة تقوم بإدارة شؤنها بأشراف الحكومة المركزية.

ثانياً : مقومات الحكم المحلي : يرتكز نظام الحكم المحلي على مجموعة من المقومات التي لابد من توافرها حتى يستطيع العمل من خلال هذه المرتكزات وهي كالآتي :

١. وجود شخصية معنوية للوحدة المحلية تتمتع بالاستقلال : ان من المقومات الأساسية للحكم المحلي هو ارتكازه على عنصر الاستقلال للوحدة المحلية أي تتمتع الوحدة المحلية بشخصية معنوية مستقلة وتكون ضمن حدود إقليمية محددة من إقليم الدولة وينظر اليها وكأنها شخصا حقيقيا لها حقوق وعليها التزامات وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها فضلا عن ذلك تكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة أي ميزانية خاصة بها ولها في ذلك حق التعاقد والتملك وابرام العقود وغير ذلك من الحقوق وعند اكتسابها الاستقلالية في وجهها القانوني يحق لها مقاضاة الدولة وطلب ابطال قراراتها فيكون لها جهاز اداري خاص بالهيئات اللامركزية تعزز من استقلاليتها عن السلطة المركزية (الخفاجي ، ٢٠١٤م : ١٨) .

٢. وجود هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية : ان الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدة المحلية ينتفي مفعولها اذا لم تناط بهيئة محلية تعبر عن إرادة سكان الوحدة المحلية وان الاعتراف بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية يستلزم ان تتولاها هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحلين في ادارتها بوجود ممثلين من أبناء الوحدة الإدارية الذين يعملون على حل مشاكلهم وتوفير الخدمات للمواطنين , وهناك خلاف حول الطريقة التي يتم بها انتخاب المجالس المحلية فهناك من يرى بالانتخاب المباشر او بالتعين او بالمزج بين الطريقتين فمؤيدي الانتخاب المباشر يرون انها تحقق الديمقراطية وتكسب الاستقلال للهيئات المحلية وان مؤيدي التعين يرون انها توفر اشخاص ذوي الخبرة والكفاية وهناك رأي توفيقي يجمع بين الانتخاب والتعين لضمان عنصر الكفاءة ولتحقيق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثليهم بينما يرى أغلب الباحثين ان الانتخاب هو الطريقة المثلى لانهم يعدونه ركنا أساسيا لقيام أي نظام يقوم على مبدأ الديمقراطية اللامركزية (المبيضين ، ٢٠١٤م : ٣٥) .

٣. خضوع الوحدات المحلية لرقابة قانونية محددة واشراف نسبي من الحكومة الاتحادية : ان الوحدة المحلية ليست دولة داخل دولة فالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ليس استقلالا مطلقا بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والاشراف على هذه الهيئات ضمانا للوحدة السياسية والقانونية للدولة وتأخذ هذه الرقابة عادة شكل المساندة والمشاركة وتقديم النصح والإرشاد وتلجأ الدول والسلطات المركزية الى الرقابة على أعمال الوحدات الادارية لتحقيق اهداف كثيرة منها (الطعامنة ، ٢٠٠٣م : ١٠) :

- الحفاظ على الوحدة السياسية والإدارية للدولة اذ ان فقدان الرقابة يؤدي الى تقسيم الدولة الى دويلات تعمل كل منها بمعزل عن الأخرى .
- متابعة وتقويم وتنفيذ الخطة المركزية الشاملة في جميع مراحلها وفي ارجاء البلاد كافة ولاسيما ان الخطط المحلية هي جزء لايتجزء من الخطة الموحدة للدولة .
- مراعاة الاقتصاد التام في النفقات وحسن التصرف في الموارد المتاحة وان كانت خاصة بالوحدة المحلية الا ان الدولة او السلطة المركزية مسؤولة عن المال العام .

وخلاصة القول مما تقدم ان الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية لا تعني بالضرورة انتقاصا من سلطات واختصاصات الوحدات المحلية وكذلك التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية ومدى اتفاقها مع الدستور الاتحادي للدولة بشكل عام والقوانين المحلية بشكل خاص وتهدف الى معرفة مدى كفاءة أداء تلك الوحدات والتزامها بتحقيق الأهداف المطلوبة كما ان للرقابة دور كبير في تصحيح مواطن الضعف والأخطاء التي تواجه الوحدات المحلية في عملها .

ثالثاً : أسباب نشأة الحكم المحلي : هناك عدة أسباب حفزت الدول المختلفة الى الاخذ بهذا النظام ثم التوسع فيه ونذكر أهم الأسباب (الشيخلي ، ٢٠١٥م : ١٢) :

١. ازدياد وظائف الدولة : كانت وظيفة الدولة مقتصرة في المحافظة على الامن الداخلي وصد الاعتداءات الخارجية واقامة العدل بين الناس إضافة الى احجام الدولة القديمة عن التدخل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والصحية ,وفي الوقت الحاضر اتسعت وظائف الدولة أن تنهض بالأعباء العامة وحدها ومن هنا ظهرت فكرة هيئات أو حكومات وأصبحت تتدخل تحت تأثير المتطلبات العامة أصبح من العسير عليها محلية تتولى بعض الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة بالإضافة الى ظهور فكرة تقسيم العمل حيث أصبحت هناك خدمات قومية تقوم بها الحكومة المركزية وخدمات محلية تتولاها الحكومات المحلية لذلك قيل أن نظام الحكم المحلي قد أصبح ضرورة تقتضيها اتساع أعمال الإدارة المركزية الحكومية .

٢. الحكومات المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية : يحاول نظام الحكم المحلي اشراك اكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤنهم المحلية وبذلك فأن هؤلاء يكونون أكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية والتحسس بحاجة الأهالي ورغباتهم .

٣. العدالة في توزيع الأعباء المالية : يلاحظ ان قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي الى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب اذ ان الحكومة المركزية التي تقوم وبمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة مما قد يضر ببعض المرافق والافراد فيكون تبني نظام الحكم المحلي هو خير وسيلة لتوزيع المال حيث يتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية إضافة الى ما يدفعه أهالي الوحدات الإدارية يتم انفاقه على مرافقهم المحلية وفي ذلك تحقيقا لمبدأ العدالة الاجتماعية والتي بموجبها يتساوى المواطنين في دفع الضرائب والاستفادة منها فيما بعد.

٤. تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين : ان وجود الهيئات المحلية والتي تمارس الكثير من الشؤن الخاصة بالسكان يساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محليا بدلا من الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال .

٥. تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية : يلاحظ ان الإدارة المركزية عندما تقوم بأداء الخدمات تضع أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي جميع انحاء الدولة على قدم المساواة وان اتباع هذه الأساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشترك في الانتفاع والاستفادة منها جميع المواطنين ولكن الامر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية فالتفاوت بين المناطق يتطلب تباين واختلاف في الأساليب المتبعة .

٦. التدريب على أساليب الحكم : يساعد نظام الحكم المحلي على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين وهذه المجالس تعتبر حسب رأي الكثير من الكتاب خير مدرسة لتدريب وتخريج أكفأ وافضل أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة كما وانه ينمي الشعور بالدور الذي يؤدونه في مرافقهم المحلية وهذ الشعور يرفع من كرامتهم وشعورهم بحقوقهم الوطنية (الشيخلي ، ٢٠١٥م : ١٣) .

٧. التنمية المحلية : في البداية يمكن القول ان طريق التنمية الشاملة لايمر الا عبر التنمية المحلية وتستهدف التنمية الارتقاء بفكر الانسان واستثمار قدراته الكامنة وتحقيق الحياة الكريمة له وهي ذات ابعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وثقافية ويمكن تعريفها بأنها (مجموعة السياسات والمشروعات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لا حدث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات لذلك تعتبر التنمية المحلية من اهم مميزات نظام الحكم المحلي اذا كان وفق التوجهات الصحيحة في عمله (الصفار ، ٢٠١٦م : ٤١) .

ويرى الباحث ان لجميع هذه الأسباب اهمية كبيرة جدا في تحفيز ودفع الدول للأخذ بها كونها تمثل البوصلة التي ينطلق منها نظام الحكم المحلي وان هذه الأسباب مترابطة ومتفاعلة مع بعضها البعض وان كان هناك اهمية لبعضها على البعض الاخر الا انها أصبحت ضرورات تقتضيها الدول ولاسيما في مواجهة التطور واحداث العولمة التي اخذت بالازدياد .

المطلب الثاني : الحكم المحلي والمفاهيم المقاربة له

توجد بعض المفاهيم التي تتقارب مع نظام الحكم المحلي في الظاهر لكنها تختلف في المعنى لذلك وجب التمييز بين الحكم المحلي والمفاهيم المقاربة وهي (الإدارة المحلية\ الحكم الذاتي) .

أولاً : الحكم المحلي والإدارة المحلية : يعرف الحكم المحلي بأنه أسلوب في اللامركزية السياسية يستند على وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية\التنفيذية\القضائية) بين الحكومة الموجودة في العاصمة وبين حكومات الولايات والاقاليم , حيث عرف قاموس وبستر الحكومة المحلية بأنها ((الحكومة و المحددة لمنطقة محلية محددة او مؤلفة مقسمة كجزء من الوحدات السياسية الرئيسة كالأمة او الدولة وكذلك هي هيئة من الأشخاص منصبة او مؤلفة دستوريا شرعيا كحكومة)) (الرواشدة ، ١٩٨٧م : ٩) .

وعرفت الإدارة المحلية بأنها " هي المناطق الجغرافية المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بوساطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة الحكومة المركزية واشرافها " (حاجي ، ٢٠٠٤م : ٢) .

فالتمييز بين المفهومين اخذ جدلا واسعا بين الفقهاء والباحثين في القانون الإداري لذلك تباينت الآراء في ثلاث اتجاهات وهي (الحمداني ، ٢٠١٤م : ٨٩) .

- الاتجاه الأول : ذهب انصار هذا الاتجاه الى ان الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان يحملان معنى واحد وهو اللامركزية الإدارية الاقليمية .
- الاتجاه الثاني : يرى أصحاب هذا الاتجاه الى ان كلا المصطلحين يمثلان في الواقع التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية الا ان الاختلاف يكمن في درجة الاستقلال فالحكم المحلي في اقصى درجات اللامركزية الإدارية الإقليمية اما الإدارة المحلية فتع في مستوى اقل وتمثل الخطوة الأولى الى الطريق نحو الحكم المحلي.
- الاتجاه الثالث :يرى أصحاب هذا الاتجاه الى وجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالإدارة المحلية تتعلق باللامركزية الإدارية اما الحكم المحلي فيتعلق باللامركزية السياسية التي نجد تطبيقها في الدول الفيدرالية.

ومما تقدم نخلص الذي لا يمكن الاختلاف عليه بأن كلا المصطلحين يهدف الى تقديم الخدمات للمواطنين وتنظيم شؤنهم العامة الا ان الاختلاف يكمن في ان الإدارة المحلية تنشأ وفق القوانين الإدارية وتكون من السهولة تعديلها فهي سلطة مفوضة لها استقلالية إدارية حيث تكون في مستوى اقل من الحكم المحلي وهي طريق نحو الحكم المحلي اما الحكم المحلي فهو ينشأ وفق قوانين دستورية ويتطلب إجراءات معقدة لتعديلها فهي سلطة مكتسبة لها استقلالية سياسية فهو في موقع وسط بين الإدارة المحلية من جهة والفيدرالية من جهة أخرى فهو يتمتع بصلاحيات أوسع واكبر من الإدارة المحلية.

ثانياً : الحكم المحلي والحكم الذاتي : اختلف الباحثين في تعريف الحكم الذاتي تبعا لاختلاف الأساس الذي انطلق كل منهم فمنهم من انطلق من فكرة المدلول الدولي والبعض من فكرة المدلول الداخلي والبعض الاخر انطلق من الأسباب والدوافع التي تقف وراء قيام الحكم الذاتي وقد اختلف الفقه أيضا حول الطبيعة القانونية لنظام الحكم المحلي كما ان له تسميا عديدة مثل :الإقليمية السياسية , ونظام المناطق السياسية.

وعليه يعرف الحكم الذاتي: بانه صيغة متقدمة من اللامركزية الادارية قائم على أسس دستورية بوصفه أسلوبا لممارسة الحكم ذاتيا وعلى أساس الاعتراف بجزء معين من إقليم الدولة بالاستقلال الذاتي وغالبا ما تكون لقومية او جماعة دينية او لغوية ضمن رقابة واشراف الحكومة المركزية اذ تكون لأجهزة إقليم الحكم الذاتي سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية (عبدالله ، ٢٠١٣م : ٥١) .

ومن خلال ما تقدم يمكن تبيان أوجه الشبه والاختلاف بين كل من الحكم المحلي والحكم الذاتي على النحو الاتي (الحمداني ، ٢٠١٤م : ٩٧)

أوجه الشبه :

١. ان كلا النظامين ينص عليهما المشرع سواء اكان في الدستور ام في القانون العادي .
٢. خضوع كلا النظامين لرقابة واشراف السلطة المركزية سواء على الهيئات ام على الاعمال الصادرة منها .
٣. ان تبني كلا النظامين لا يغيران من شكل الدولة حيث تبقى محتفظة بشكلها الأصلي .

أوجه الاختلاف :

١. تتمتع هيئات الحكم الذاتي بصلاحيات تشريعية في حين لا تتمتع بها هيئات الحكم المحلي.

٢. ان نظام الحكم الذاتي يطبق في الغالب في أقاليم تتمتع بخصوصية قومية او دينية او لغوية او ثقافة معينة اما نظام الحكم المحلي فلا يكون الدافع الرئيس ذلك بل دوافع أخرى اقتصادية وإدارية .

٣. ان الحكم الذاتي يتمثل بصيغة إدارية خاصة متمثلة بالصراع الدائم بين السلطة المركزية وجماعات قومية حيث لا يكون خيار امام السلطة المركزية سوى إعطاء حكم ذاتي لهم الذ يعتبر وسيلة لحل الصراع اما نظام الحكم المحلي لا يقف عند هذا الصراع بل يتعدى ذلك الى إيجاد الحلول للمشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية من دون ان يكون لها صبغة قومية .

ثالثاً : أساليب تنظيم هيئات الحكم المحلي : لا تتبع الدول اسوبا واحدا في تنظيم هيئاتها المحلية بل انها تختلف فيما بينها بفعل ظروفها الخاصة بها لذلك لاتأحذ شكلا واحدا في تنظيم الهيئات المحلية ولإبراز ذلك لابد من تناول تنظيم هذه الحكومات وهي عديدة من ابرزها (الزهيري ، ٢٠١٥م : ٥٤_٥٧) :

أ. الدمج الكلي للهيئات المحلية : في هذا الأسلوب تكون للهيئة المحلية وحدة قيادية واحدة مسؤولة عن إدارة وتنظيم شؤون الحكومة المحلية على سبيل المثال الحكم المحلي في إنكلترا تتكون من مجلس الحكم المحلي او المجلس المحلي ويعد هذا المجلس الهيئة التشريعية والتنفيذية داخل الوحدة الإدارية اما رئيس الوحدة الإدارية فهو رئيس المجلس نفسه اذ يتم انتخابه من قبل أعضاء المجلس ليدير اجتماعات المجلس فضلا عن انه يمثل الوحدة الإدارية في المناسبات والاحتفالات الرسمية وكذلك يستقبل الوفود والزائرين للوحدة الإدارية ويلقب رئيس الوحدة الإدارية بألقاب مختلفة في نظام الحكم المحلي فيطلق عليه بالرئيس او العمدة MAYOR .

ب. الدمج الجزئي للهيئات المحلية : يختلف هذا الاسلوب في تنظيم هيئات الحكومة المحلية على الذي سبق ذكره من حيث وجود جهازين للحكم المحلي أولها تشريعي والثاني تنفيذي فبالنسبة للجهاز التشريعي (المجلس المحلي)يبقى هو جهاز للتقرير والمراقبة على أداء الجهاز التنفيذي الا ان من يرأس هذا المجلس التشريعي هو رئيس الجهاز التنفيذي وهو شخص معين من قبل الحكومة المركزية حيث يمثل هذه الحكومة في وحدتها الإدارية وينفذ اوامرها على سبيل المثال التجربة العراقية قبل ٢٠٠٣ اذ ان هناك مجلس تشريعي ومحافظ معين من قبل الحكومة المركزية يرأس الجهاز التشريعي وبهذه الحالة نكون امام دمج جزئي للهيئات المحلية من خلال وجود هيئتين محليتين تشريعية وتنفيذية الا ان رئيس الجهاز التنفيذي هو من يرأس المجلس التشريعي .

ج. الفصل الكلي للهيئات المحلية : بموجب هذا الأسلوب يكون هناك فصل ما بين السلطات أي يكون هناك فصل ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وكان هذا الأسلوب سائدا في الولايات المتحدة الامريكية وكذلك حاولت اليابان تطبيق تلك التجربة وبما ان النظام ملكي بموجب هذا الأسلوب يكون هناك فصل ما بين السلطات أي فصل ما بين آنذاك ولا يصلح نظام الفصل بين السلطات لان النظام قائم على أساس التعاون ما بين السلطات مع وجود صعوبات دستورية لتحقيق الفصل بين السلطات على المستوى المطلق فأنها اضطرت الى تبني أسلوب النظام الرئاسي على المستوى المحلي بما في ذلك العاصمة طوكيو لذلك جمعت ما بين النظام البرلماني على المستوى المركزي والنظام الرئاسي على المستوى المحلي .

د. الفصل الجزئي للهيئات المحلية :في هذا الأسلوب يكون المجلس المحلي منتخب من قبل المواطنين مباشرة ويقوم هذ المجلس باختيار رئيس المجلس من بين أعضائه بالإضافة الى اختيار هيئة الرئاسة والمعاونين للرئيس ويكون الواجب الأساس للمجلس المحلي اصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية ومراقبة الجهات التنفيذية ومحاسبتها ومسائلتها أيضا , أما بالنسبة للمجلس التنفيذي فانه يتكون من رئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الدوائر العاملين في تلك الوحدة ويقوم هذا الجهاز بتنفيذ قرارات المجلس المحلي في مجال اختصاصاته وتحت اشراف ومسؤولية رئيس الوحدة الإدارية وفيما يخص رئيس الجهاز التنفيذي فانه يعين ويعزل وينقل بقرار من الحكومة المركزية ويكون مسؤول ل امام الرئيس فقط ونرى ان هذ التعين على الأرجح يكون لأغراض سياسية وكذلك قرار فصله أيضا يكون بأسباب سياسية ونجد هذا الأسلوب مطبق في جمهورية مصر العربية من سنة ١٩٧٩.

ومما تقدم نرى ان لكل دولة أسلوب خاص بها تبعا للظروف السياسية والإدارية والبيئية التي تمر بكل دولة وان هذا الاختلاف امر طبيعي تقتضيه ضرورات كل دولة على حدة وان هذه الأساليب هي ذو وظيفة تنظيمية للإيفاء باحتجاجات السكان ونرى ان موقع العراق ضمن الأسلوب الرابع الذي يعتبر الأقرب اليها مع وجود الفارق في تنظيم الإدارات في العراق ولا يوجد حق عزل المحافظ ولاحل المجلس .

المبحث الثاني : الإطار التطبيقي للحكم المحلي

: سيتم التناول في هذا المبحث الجانب الفعلي لتطبيق الحكم المحلي في العراق ولاسيما بعد التغيير عام ٢٠٠٣م مع اشارة بسيطة لمنحى تاريخي منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١م ، لذا احتوى هذا المبحث على أربعة مطالب ، فتم التناول في المطلب الأول نشأة وتطور الحكم المحلي في العراق ، أما المطلب الثاني فتناول البحث التقسيمات الإدارية في العراق ، وفيما يتعلق بالمطلب الثالث فتناولنا اختصاصات المجالس المحلية في العراق ، وأخيراً لاننسى علاقة المجالس المحلية بالحكومة المركزية فتناولناها في المطلب الرابع .

المطلب الأول : نشأة وتطور الحكم المحلي في العراق

: ان الدراسة التاريخية لأي ظاهرة تكون دليلا لاكتشاف مواطن القوة والضعف وان تجربة العراق في الحكم المحلي لا يمكن تجاهلها في تشخيص ودراسة نظام اللامركزية في العراق حيث مر العراق بمراحل عديدة مختلفة والتي بدورها اثرت على طبيعة الحكم المحلي وتجربته فقد كان النظام الإداري قد مر بمراحل عديدة الى ان وصل الى يومنا هذا فقد كان في الحكم العثماني الذي خضع له العراق سنة ١٥٣٤م قسم العراق الى اربع ولايات (بغداد \الموصل \ البصرة \شهرزور) ولم تكن السلطات المحلية المدنية منفصلة عن الإدارة العسكرية الذي أدى الى انتشار الفساد الإداري ونادت أصوات الى ضرورة إجراءات إصلاحية واستجابة لذلك تم صدور قانون الولايات سنة ١٨٦٤م غير ان القانون لم يطبق الا بعد مجيء الوالي مدحت باشا ١٨٦٩م (العلاق ، ٢٠١٤م : ٧٦)وبصورة عامة ان العراق لم يعرف الحكم المحلي في العهد العثماني الا بعد صدور قانون بلديات "الايالات " سنة ١٨٨٧م الذي طبقته بعد الإصلاحات التي اقتبست من فرنسا وبموجب هذا القانون تم انشاء مجالس محلية في البلديات تقوم بالخدمات المكلفة بها (بدير ، ٢٠١١م : ١٤٤) اما في ظل فترة انتهاء الحكم العثماني على العراق بسيطرة الاحتلال البريطاني عليه حيث كانت سياسة إدارية مؤقتة اعتمدت على تقسيم العراق الى مناطق سياسية مختلفة عن التقسيمات العثمانية وكانت إدارة العراق أساسا بيد الجيش الإنكليزي ويعاونهم الهنود اما فيما يخص العهد الملكي بما أقامه من التقسيمات الإدارية فقد تم انشاء عشرة الوية مقسمة الى ٣٥ قضاء و٨٥ ناحية وفي سنة ١٩٢٤م أصبحت الوية العراق ١٤ لواء وقد تضمن القانون الأساسي عقب صدوره سنة ١٩٢٥م "إدارة الأقاليم" ونصت المواد (١٠٩)و(١١١)على تفاصيل تخص المناطق الادارية وكانت هناك جملة تشريعات التي تخص الحكم المحلي ومنها قانون إدارة الالوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧م وقانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١م وقانون تشييد القرى الحديثة رقم ١٨٠ لسنة ١٩٣٦م وقانون إدارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥م وقانون إدارة القرى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧م ولكن على الرغم من إقرار اللامركزية في الدستور والقوانين في العهد الملكي التي تعتبر خطوة متقدمة مقارنة بالدول الأخرى الا ان هيمنة الحكومة المركزية كانت واضحة على الهيئات المحلية وجعلها خاضعة لها لذلك كانت هناك فجوة كبيرة بين القانون وارض الواقع (راضي ، ٢٠١٥م : ٩٠)اما فيما يخص العهد الجمهوري فقد عرف العراق بعد سقوط النظام الملكي في ١٤ تموز ١٩٥٨م نظاما إداريا يكون اقرب الى المركزية فقد شهد العديد من التغيرات في الأنظمة والقوانين التي تخص الإدارة المحلية ومنها قانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩م ودستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤م الملغى وقانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤م الملغى وقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩م الملغى وقانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٥م ومما تقدم نرى ان العهد الجمهوري على الرغم من صدور العديد من القوانين التي تخص الإدارة المحلية الا ان ما يميز هذا العهد هو رسوخ الإدارة المركزية واضمحلال الإدارة المحلية وبذلك بقيت القوانين حبرا على ورق (الحمداني ، ٢٠١٤م : ٥٠)اما الحكم المحلي بعد عام ٢٠٠٣ م فقد شهد العراق تغييرا جذريا في نظامه الإداري فبعد ان كان العراق يتمتع بنظام مركزي بحت ولا يفسح المجال للإدارات المحلية باتخاذ القرار بحرية الا ان التغيير قد اكد على أهمية اللامركزية في الإدارات المحلية ومن اهم القوانين التي اكدت على الإدارة المحلية (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) الذي اكد في المادة ٥٢ على هيكلية الحكومة العراقية والاقاليم والمحافظات والمجالس المحلية وأعطى الحق لأي من المحافظات خارج إقليم كردستان تشكيل الأقاليم واكد على الصلاحيات الواسعة للحكومات المحلية دون تدخل الحكومة المركزية والانتخاب المباشر لأعضاء مجالس المحافظات وهذا ما يدعم الديمقراطية المحلية واكد أيضا على التمويل المالي للحكومات المحلية من الموازنة العامة ومن القوانين أيضا (امر سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤) حيث نشر هذا الامر في جريدة الوقائع العراقية يحتوي على ٩ اقسام اذ بين القسم ٢ اختصاصات مجالس المحافظات وفيه المادتين١و٣ نرى من خلالهما ان للحكومات المحلية ميزانية خاصة والاستقلالية في أداء اعمالها دون اخضاعها لسلطة او جهة مركزية وهذا يعزز قوة الحكومات المحلية مع إعطائها الشخصية المعنوية وقد تم تحديد صلا حيات المحافظات والبلديات والمجالس المحلية اما فيما يخص دستور ٢٠٠٥م فقد تبنى نظام اللامركزية السياسية ونظام اللامركزية الإدارية من خلال الأقاليم والمحافظات غير المنظمة بإقليم فقد نصت المادة ١ من الدستور عى ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني " ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)

(الدستور،٢٠٠٥م :١)وأكدت المادة ١١٦ على النظام الاتحادي الذي يتكون منه العراق والمادة ١٢٣ على العلاقة التعاونية بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم من خلال الاطلاع على النصوص الدستورية نجد بأن مجالس المحافظات قد منحت صلاحيات واسعة ونجد هذا واضح من خلال المادة ١١٠ حيث حددت اختصاصات الحكومة المركزية والمواد ١١٢و١١٣و١١٤ حيث حددت الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمادة ١١٥ حددت الاختصاصات التي لم تدخل ضمن صلاحيات الحكومة المركزية وبهذا اصبح للحكومات المحلية صلاحيات واسعة وموارد مالية تحدد في الموازنة العامة (الفتلاوي ، ٢٠١٣م : ١١٧) وجاءت هذه الصلاحيات الواسعة نتيجة كردة فعل للمركزية القوية التي اتبعها النظام السابق بشكل كبير اما فيما يخص الحكم المحلي وفق قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م واهم ما جاء في هذا القانون (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة له حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والأنظمة الاتحادية)(قانون المحافظات،٢٠٠٨م،٢)وبهذا فقد حدد هذا القانون الأسس القانونية التي ترتكز عليه المحافظات غير المنظمة بإقليم وان الذي يهمنا في دراستنا للحكم المحلي سوف يرتكز على هذا القانون لما له من أهمية كبيرة في تحديد الاختصاصات والسلطات وتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية .

المطلب الثاني : التقسيمات الإدارية للوحدات المحلية ورؤسائها في العراق

أولاً : التقسيمات الادارية للوحدات المحلية في العراق : نصت المادة ١١٦ من دستور ٢٠٠٥م على ان المحافظات من بين مكونات النظام الاتحادي حيث تنص على انه (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية)(الدستور،٢٠٠٥م:١١٦), ولابد من تبيان المادة ١٢٢من الدستور فيما يخص التقسيمات الإدارية للمحافظة حيث تنص على (تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى) (الدستور،٢٠٠٥م:١٢٢) , واستنادا الى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م الذي سوف نعتمده في التقسيم الإداري حيث ينص على ان (المحافظة وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواحي وقرى) (قانون المحافظات،٢٠٠٨م،١) , وسنتطرق الى كل وحدة من هذه الوحدات (الحمداني ، ٢٠١٤م : ٢٢٤) :

أ. **المحافظة** : تعد المحافظة كما أشرنا اليها بأنها من مكونات النظام الاتحادي وهي تأتي من حيث المرتبة بعد الإقليم وهي تتمتع بالشخصية المعنوية .

اما فيما يتعلق باستحداث المحافظة فأن الاختصاص الجهة غير محدد وبقي غامضا سواء في الدستور او في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م أي كانت هناك إرادة ضمنية للمشرع الدستوري الإبقاء على عدد المحافظات لذلك سوف يتم حدوث تنازع بالاختصاص بين السلطات الاتحادية والمحافظة المقصودة بالاستحداث لذلك تم النص في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اجراء التغيرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث أعضاء المجلس) (قانون المحافظات،٢٠٠٨م،١) , لذلك لا يمكن للسلطة التشريعية استحداث المحافظات الجديدة دون اجراء تعديل دستوري يمنحها هذا الاختصاص , كذلك ان المشرع وقع لبس واضح فيما يتعلق بمصطلح "الحدود الجغرافية" والتي يراد بها الحدود التي تفصل بين الدول بعضها عن البعض الاخر وتوضع بموجب احكام القانون الدولي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية حيث ان هذه الحدود تتغير تبعا للظروف التضاريسية ومن ثم كان الأولى استخدام مصطلح (الحدود الإدارية)التي توضع بموجب القوانين الداخلية للدولة التي تحدد الفواصل والحدود بين الوحدات الإدارية .

ب. **القضاء** : يمثل القضاء المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية وهو يأتي بعد المحافظة من حيث المرتبة ويتمتع بالشخصية المعنوية وبخصوص استحداث القضاء فقد بين قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م فقد بين ان مجلس المحافظة يملك المصادقة على اجراء التغيرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث ويكون ذلك باقتراح المحافظ او ثلث أعضاء مجلس المحافظة ويصل عدد الاقضية في المحافظات عدا محافظات إقليم كردستان الى ٩٨ قضاء .

ج. **الناحية** : تمثل الناحية المستوى الثالث من مستويات الإدارة المحلية حيث تاتي من حيث المرتبة بعد المحافظة والقضاء وتتمتع بالشخصية المعنوية ويتم استحداثها من قبل مجلس المحافظة وبالطريقة ذاتها التي تحدثنا فيها عن القضاء ويصل عدد النواحي في العراق وبالتحديد الخمسة عشر محافظة التي لم تنتظم بإقليم الى ٢٩٨ ناحية .

د. **القرية** : لقد رأينا ان الدستور النافذ قد عد القرية في المادة ١٢٢المذكورة آنفا من بين التقسيمات الادارية التي تتكون منها المحافظة فهي تمثل المرتبة الرابعة بعد المحافظة والقضاء والناحية وأشار اليها أيضا قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في المادة ١, الا ان المشرع لم يعدها من بين الوحدات الإدارية هذا يعني عدم تمتعها بالشخصية المعنوية فقد جعل التعديل الأول للقانون ان القرية تدار من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية من خلال المختار الذي يمارس عمله وفقا للقانون .

لذلك نستخلص مما تقدم بأن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م في تقسيمه للنظام الاتحادي فضلاً عن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م قد اعتمدا التقسيم الرباعي للتقسيمات الإدارية في العراق .

ثانياً : العاصمة (بغداد) : تكتسب العاصمة في أي دولة أهمية كبيرة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فالعاصمة تمثل قلب الدولة وتتواجد فيها المؤسسات الرئيسية للدولة وان الدول الغربية اولت عناية كبيرة للتنظيم الإداري للعاصمة كبريطانيا على سبيل المثال اما في العراق فأن العاصمة بغداد قد مرت بتحولات كثيرة فقد أشار دستور ٢٠٠٥م ان (بغداد عاصمة جمهورية العراق) وقد عدت المادة ١١٦ من الدستور النافذ المذكور آنفا العاصمة من بين مكونات النظام الاتحادي وبينت المادة ١٢٤ من الدستور في فقرتها الأولى ان "بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد " ويلاحظ ان المشرع في دستور ٢٠٠٥م أراد ان يعطي وضعا خاصا للعاصمة بغداد غير انه وقع في إشكالية تترتب عليها آثار قانونية عندما أورد في النصوص ان بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد هذا يعني انه اوجد وحدتين اداريتين في نطاق جغرافي واحد هي عاصمة ومحافظة في آن واحد غير ان التداخل في الحدود الإدارية مع الحدود البلدية يمنع ذلك لذلك يجب على المشرع معالجة هذه الإشكالية ومما نخلص اليه انه يجب ان يكون للعاصمة وضع خاص وفق القانون وعدم الخلط بينها وبين الوحدات الإدارية الأخرى وذلك لتجنب المشكلات القانونية حولها .

ثالثاً : رؤساء الوحدات الإدارية في العراق : يعد رئيس الوحدة الإدارية في العراق الموظف التنفيذي الأكبر في دائرته وهو المسؤول عن ادارتها العامة وهو النائب عن كل الوزارات وممثل لها وعليه ان ينفذ القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة من الجهات الأعلى من تنفيذا تاما او الصادرة من قبل وزراء الدولة على اختلافهم لذلك نرى ان قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم٢١ لسنة ٢٠٠٨م اسند للمجالس المحلية على مختلف مستوياتها انتخاب رئيس للوحدة الإدارية لكل مستوى من مستويات الإدارة المحلية (المحافظة\القضاء\الناحية) كي يتولى مهام الجانب التنفيذي للمجالس المحلية وعلى هذا الأساس سنتناول كل من (المحافظ\القائمقام\مدير الناحية) كالاتي (الخفاجي ،٢٠١٤م: ١٣٧) :

أ. **المحافظ** : يعد منصب المحافظ من المناصب المهمة في مجال الوظيفة الإدارية لتعلق عمله بتقديم الخدمات العامة لمواطني وحدته الإدارية (المحافظة)اذ يعتبر المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في وحدته الإدارية وفقا للمادة ١٢٢ من الدستور وهو المسؤول عن كل صغيرة وكبيرة وعلى أساس تلك الأهمية يجب اختياره وفق مؤهلات وشروط خاصة تحدد بقانون وهو بدرجة وكيل وزيل فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية فالمحافظ ممثل لوزارته في حدته الإدارية نائبا عن الوزارات الأخرى في حدته الإدارية أيضا وعد أيضا ممثلا للإدارة اللامركزية وذلك عندما خوله القانون رئاسة مجلس المحافظة أي يكون له دور مزدوج (الفهداوي ، ٢٠٠٦م : ٩٧) ,

فهو ممثل الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في الوقت نفسه ويتمتع المحافظ باختصاصات ذو أهمية كبيرة وهي (الشيخلي ، ٢٠١٥: ٩١) :

١. اعداد الموازنة العامة للمحافظة ورفعها الى مجلس المحافظة لإقرارها.
٢. تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية .
٣. الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .
٤. للمحافظ له الحق في امر الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم ضمن المحافظة وتقديم أوراق التحقيق الى القاضي المختص على ان يتم اعلام المحافظ بالنتيجة وله الحق في استحداث مراكز الشرطة بموافقة مجلس المحافظة وضوابط وزارة الداخلية .
٥. للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام .
٦. تمثيل المحافظة في الندوات والمؤتمرات والمحافل التي يدعى اليها.
٧. استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .
٨. تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة .
٩. اصدار امر تعين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون والذين يتم ترشيحهم في الدوائر المختصة .
١٠. اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة وبمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة .

ب. القائمقام : اشارت المادة ٣٩ الى القائمقام باعتباره اعلى موظف تنفيذي في القضاء حيث يصب بالانتخاب بعما تتحقق فيه شروط العضوية ذاتها في مجلس المحافظة على ان يكون حامل شهادة جامعية او ما يعادلها ويصدر الامر الإداري بتعين القائمقام من المحافظ ويكون بدرجة معاون مدير عام وهو يخضع لتوجيهات ورقابة واشراف المحافظ واسند قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م عدد من الصلاحيات المهمة للقائمقام ومنها (الشيخلي ، ٢٠١٥: ٩١) :

١. تنفيذ القوانين والقرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة.
٢. الاشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد .
٣. تفتيش دوائر الدولة في القضاء وموظفيها الا ان سلطة الاشراف التي يتمتع بها القائمقام لا تمتد الى جميع الموظفين في القضاء بل يستثنى من ذلك القضاة ورجال القوات المسلحة وأساتذة الجامعات ومن بصفتهم .
٤. فرض العقوبات المقررة قانونا على المخالفين على ان يتم ذلك بمصادقة مجلس القضاء .
٥. للقائمقام له الحق في ان يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء وتحال أوراق التحقيق الى قاضي التحقيق المختص على ان يتم اعلام القائمقام بنتيجة التحقيق .
٦. الحفاظ على الامن والنظام وحماية حقوق المواطنين وارواحهم وممتلكاتهم أي الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره .
٧. للقائمقام له الحق في ان يأمر بتشكيل المخافر والمفارز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الامن عند الحاجة .
٨. يتمتع القائمقام باختصاصات مالية متمثلة بحماية ممتلكات الدولة والحفاظ على املاكها وجباية الضرائب أي الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة املاكها وتحصيل إيراداتها وفقا للقانون .
٩. للقائمقام له صلاحية اعداد الموازنة العامة المحلية للقضاء واحالتها الى مجلس القضاء للمصادقة عليها .

ج. مدير الناحية : يعد مدير الناحية اعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية حيث يصل بالانتخاب بعما تتحقق فيه شروط العضوية ذاته في مجلس المحافظة على ان يكون حامل شهادة جامعية او ما يعادلها حيث يصدر امر اداري بتعينه من قبل المحافظ ويكون خاضع لتوجيه المحافظ واشرافه ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام واسند اليه قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م بعض الاختصاصات المهمة وهي (الصفار ، ٢٠١٦م : ١٥٩) :

١. الاشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها أيضا .
٢. تفتيش الدوائر الرسمية في حدود الناحية وموظفيها اذ يستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد .
٣. مدير الناحية مسؤول مسؤولية كاملة عن إدارة أملاك الدولة وعقاراتها وجباية الضرائب .
٤. مدير الناحية مسؤول عن حفظ حقوق الدولة واملاكها وتحصيل إيراداتها وعن سير الاعمال في ناحيته وفق القوانين والأنظمة والتعليمات .
٥. لمدير الناحية الحق في ان يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية واحالة التحقيق الى قاضي التحقيق المختص على ان يتم اعلام مدير الناحية بالنتيجة .
٦. الحفاظ على الامن والنظام في حدود الناحية .

المطلب الثالث : اختصاصات المجالس المحلية في العراق

أولاً : اختصاصات مجلس المحافظة : يتمتع بالعديد من الاختصاصات وهي :

أ. **الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة :** لابد من الإشارة الى ان مستويات التشريع في العراق يمر بثلاث مستويات وهي (على مستوى الاتحاد المتمثل بمجلس النواب ،ومستوى الإقليم ،ومستوى المحافظات غير المنتظمة بإقليم) وتعرف العملية التشريعية بمعناها الواسع : بأنه قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية مكتوبة تنظم المجتمع وذلك في حدود اختصاصها وفقا للإجراءات الدستورية المعمول بها في الدولة (الابراهيمي ، ٢٠١١م : ٣١)ويعد الاختصاص التشريعي من الاختصاصات الهمة لمجلس المحافظة حيث نص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م على ان (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) (قانون المحافظات،٢٠٠٨م،٢)حيث يمارس مجلس المحافظة جملة من الاختصاصات وهي (القيسي ، ٢٠١٢م : ٧١) :

١. اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات : ان السلطة التشريعية هي تلك الهيئة التي لها حق اصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الناس ولما كان العراق يأخذ بالنظام الفيدرالي حيث ان الاختصاص التشريعي على مستويين الا ان العراق على ثلاث مستويات (اتحادي\اقليمي\محلي) ويمكن القول ان التشريع المحلي يجب ان يصدر وفقا للشروط التالية :

- احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية : أي يجب الا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وذلك لان الدستور هو القانون الاسمى والاعلى في العراق فيجب عدم تشريع قانون يتعارض معه .
- النطاق المكاني لسريان التشريع المحلي : يجب ان يكون التشريع ضمن نطاق الرقعة الجغرافية للوحدة الإدارية المحلية يتم تطبيقه فلا يجوز ان يتعدى الحدود.
- الحدود الموضوعية للتشريع المحلي : يجب الا تتعدى المواضيع المالية والإدارية للمحافظة فلا يجوز اصدار تشريعات جزائية او عقابية .

٢. اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس : ان الجريدة الرسمية لها أهمية كبيرة في العمل التشريعي حيث ان للنشر فائدتان :الأولى تتمثل بقدرة إيصال مجلس المحافظة ما يصدره من قرارات واوامر الى مواطني المحافظة ليكونوا على دراية ومعرفة كبيرة بما يصدره المجلس ,والثانية ان الإدارة المحلية لا تستطيع تنفيذ تلك القرارات والاوامر بحق المواطنين اذا لم يكونوا على علم ودراية بها.

٣. إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة : والنظام الداخلي واضح الأهمية من حيث انه يوضح عمل المجلس وعمل اللجان وصلاحيات الرئيس ونائبه.

ب. **الاختصاص المالي لمجلس المحافظة** : يمارس مجلس المحافظة بعض الاختصاصات المالية (القيسي ، ٢٠١٢م : ٨١) :

١. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة ويظهر دور المجلس لافي المصادقة فقط بل في المناقلة بين أبوابها.
٢. المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة .
٣. اصدار التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون المالية للمحافظة .

ج. **الاختصاص الإداري لمجلس المحافظة** : ان الاختصاصات الإدارية لمجلس المحافظة تدور في محورين :

١. انتخاب القيادات العليا في المحافظة وتتمثل بالاتي (الحمداني ، ٢٠١٤م : ٣١١) :

- انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبة , حيث تتم في اول جلسة يعقدها المجلس برئاسة الأكبر سنا من الأعضاء ويصدر القرار من الأغلبية المطلقة من الأعضاء .
- انتخاب المحافظ ونائبيه , يتم انتخابهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفي اول جلسة له وفي حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الذين حاصلين على اعلى الأصوات .
- المصادقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا , ان دور مجلس المحافظة ينحصر في المصادقة على ثلاثة اشخاص من بين خمس يقوم المحافظ باقتراحهم اما بعد المصادقة على الترشيح يرفع ذلك الى الوزير المختص ليقوم بتعين واحد منهم .

٢. اختصاصات مجلس المحافظة المتعلقة بإدارة الشؤون والمصالح المحلية حيث تتمثل بما يلي :

- رسم السياسة العامة للمحافظة ,تتمثل بالتنسيق بين مجالس المحافظات والوزارات للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة .
- المصادقة على اجراء التغيرات الإدارية على الاقضية والنواحي .
- المصادقة على الخطط الأمنية بالمحافظة ,لتعزيز دور مجالس المحافظات في شتى المجالات ومنها المجال الأمني فقد اصبح من الأولويات في العراق فقد اسند الى مجلس المحافظة .

د. **الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة** : يمارس مجلس المحافظة مهمة الرقابة والاشراف والمتابعة على اعمال رؤساء الوحدات الإدارية وعلى كافة الأجهزة وهذا الاختصاص الرقابي يستهدف التأكد من استخدام الموارد على افضل وجه وتهدف الرقابة الى رفع الكفاءة الإدارية وتحقيق الصالح العام وحل المشكلات فالاختصاص الرقابي سلطة الاشراف والتفتيش على نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والدور الرقابي يمثل احد اهم اختصاصاتها ومن ابرز الآليات للرقابة هي (التوجه\والاشراف\والتفتيش الإداري\ومسائلة ومحاسبة رؤساء الوحدات الإدارية)وتقسم الرقابة الى نوعين(القيسي ، ٢٠١٢م : ٩٠) :

١. الرقابة السياسية : فمجلس المحافظة باعتباره السلطة التشريعية في المحافظة فأنه يمارس دوره في الرقابة السياسية وهو ما نصت عيه المادة ٧ (استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعته الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على

الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة او التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الاتية :

- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي .
- التسبب في هدر المال العام .
- فقدان احد شروط العضوية .
- الإهمال او التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية) (قانون المحافظات،٢٠٠٨م،٧) .

٢. الرقابة الإدارية : سواء كانت تلقائية تراجع من خلالها الإدارة اعمالها بنفسها بدون حاجة الى طلب او اعتراض او تظلم ,او رقابة بناءا على تظلم يقدمه صاحب الشأن للإدارة ذات مصدر القرار أو رئيسه أو الى لجنة تظلمات طالبا رفع الغبن عنه والرقابة الإدارية تتعلق بكل اشكال الوظيفة الإدارية المحلية .

ثانياً : اختصاص مجلس القضاء : يتمتع مجلس القضاء بجملة من الاختصاصات كما هو الحال مع مجلس المحافظة منها إدارية ومالية ورقابية مع ضرورة الإشارة الى ان بعض هذه الاختصاصات ليست حصرية بمجلس القضاء اذ يتم تخويله من مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة من هذه الاختصاصات (الصفار ، ٢٠١٦م : ١٦٩) :

١. الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية : حيث يمنح القانون مجالس الاقضية صلاحية المصادقة على التصاميم الأساس للقضاء والتصميم الأساس يعني في جزء منه تقسيم المناطق ضمن القضاء الى (زراعية\صناعية\رياضية\سكنية.....)وكذلك يشمل تقسيم الحدود الجغرافية الإدارية للمحافظة الى اقضية ونواحي وقرى وتشترط هذه الفقرة من الناحية القانونية التنسيق مع مجلس المحافظة وجعل خططها منسجمة ومتوافقة مع المخطط العام للحكومة الاتحادية ومما يوجب تنسيق هذه المجالس مع الوزارات والمكاتب الاتحادية المعنية على الدوام .

٢. اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء واحالتها الى المحافظ : يمنح القضاء ممثلا في المجلس سلطة اعداد مشروع الموازنة الخاصة به وهي الموازنة التشغيلية فقط والتي تشمل على سبيل المثال (أجور الموظفين\الوقود\الطاقة\المطبوعات\)وتتضمن مسودة مشروع الموازنة العامة للقضاء الموازنات المخصصة للنواحي اذ يمتلك مجلس القضاء بموجب هذه الفقرة صلاحية المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء المختلفة بهدف احالتها الى المحافظ لاجل عرضها على مجلس المحافظة للمصادقة عليها وتعد الموازنة من اهم الإيرادات التي يحصل عليها المجلس من الإيرادات الاتحادية وتشمل هذ الموازنة المشاريع الاستثمارية في القضاء وبالتنسيق مع مجلس المحافظة ماعدا موازنات الأجهزة التنفيذية المرتبطة بالوزارات الاتحادية كالبلديات ,الكهرباء ,التربية ....مع ملاحظة ان موازنة القضاء تشمل موازنات النواحي المرتبطة بالقضاء .

٣. مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء : منح القانون مجلس القضاء اختصاص رقابي ضمن الوحدة الإدارية المتمثلة في القضاء حيث يمارس مجلس القضاء الرقابة على سير عمليات الإدارة المحلية ويشمل مصطلح الإدارة المحلية على القائمقام ومجالس النواحي ومدراء النواحي في القضاء ولابد من الإشارة الى ان هنالك في القضاء مؤسسات حكومية يرتبط البعض منها بالمحافظة مثل (المكتبات العامة\البلديات\الماء والمجاري) وبعضها الاخر بالوزارات مثل (الصحة\الكهرباء\التربية)وهذه الأجهزة التنفيذية تقدم خدماتها ضمن حدود القضاء ويتمثل الدور الرقابي لمجلس القضاء بممارسة دوره على تلك الأجهزة وتتضمن الرقابة التي يمارسها مجلس القضاء (الرقابة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة \الرقابة على تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل عى تطوير الزراعة والري \افضلا عن المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائمقام)

ثالثاً : اختصاصات مجلس الناحية : تمثل مجالس النواحي كل الدوائر التي تقدم خدمتها في الناحية سواء منها المحلية التي ترتبط بالمحافظة او الاتحادية التي ترتبط بالوزارات ولمجالس النواحي عدة اختصاصات منها (الشيخلي ، ٢٠١٥م : ١٣٦) :

١. التعاون والتنسيق والمشورة مع مجلس القضاء ومجالس النواحي الأخرى بما يحقق المصلحة العامة : حيث تشير هذه الفقرة الى ضرورة التنسيق والتعاون بين مختلف المجالس المحلية حيث يكون التنسيق والتعاون بين مجالس النواحي مع القضاء نفسه وفي كافة المجالات لغرض تطوير الناحية والنهوض بواقعها الخدمي والعمراني .

٢. اعداد مشروع موازنة مجلس الناجية والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية واحالتها الى مجلس القضاء : حيث يكون لمجلس الناحية سلطة اعداد مشروع الموازنة الخاصة به وهي الموازنة التشغيلية ومن ثم المصادقة عليها وعلى خطط الموازنة لدوائر الناحية المختلفة بهدف احالتها الى مجلس القضاء للمصادقة عليها التي غالبا ما تكون ذا اغلبية مطلقة والذي يقوم بتوحيدها مع موازنات مجالس النواحي الأخرى ورفعها الى مجلس المحافظة .

٣. الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية : ان الرقابة التي يمارسها مجلس الناحية لا يملك فيها الغاء او سحب او تعديل القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس المحلية ويقتصر دوره على رفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن الى مجلس القضاء وتكون الرقابة على الدوائر المحلية انطلاقا من الرقابة السياسية التي تمارسها الجهات الإدارية الرئاسية على تلك التي تدنوها في السلم الإداري لتتأكد من مشروعيتها وضمان حسن أداء عملها .

المطلب الرابع : علاقة المجالس المحلية بالحكومة المركزية

ان احد مقومات الهيئات المحلية هو التمتع بالاستقلال النسبي وليس المطلق والذي يكون مصدره القانون فهي تتمتع بالاستقلال في مزاولة مهامها الإدارية والمالية فهي لا تخضع للحكومة المركزية الا في الجوانب ذات الطبيعة الاتحادية حيث تقوم السلطات المركزية بنسبة كبيرة من الأنشطة عن طريق الوزارات والهيئات التابعة لها وتحدد العلاقة مابين المجالس المحلية والحكومة المركزية بما يأتي :

أولا : التمويل : يعتمد تحديد المشاريع والإنجازات التي تنفذ من قبل السلطات المحلية على مقدار الموارد المالية اذ تخصص موازنة سنوية للسلطات المحلية لتقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها وغالبا ما تكون هذه الموازنة غير مستوفية للحاجات المقررة مما يؤدي الى عجز السلطات المحلية للوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين وان حل المشكلة تكمن في (الخفاجي ، ٢٠١٤م : ١٤٦) :

١. زيادة الموارد المالية المقدمة من السلطة المركزية من خلال زيادة نسبة الموازنة المخصصة لها .

٢. منح السلطات المركزية صلاحيات اكثر للسلطات المحلية في فرض الضرائب والرسوم واستخدام الواردات لتنفيذ الخدمات .

٣. تعاون السلطات المركزية والمحلية من خلال القيام بالمشاريع الصناعية التي تدر أرباحا تؤدي الى تحريك عجلة الاقتصاد .

ثانيا : التنسيق : لكل من السلطات المركزية والمحلية لجان خاصة متماثلة منها (لجنة الصحة\لجنة المرأة\لجنة السلامة\لجنة التمويل\...)حيث يجري التنسيق بين هذه اللجان لكل من السلطات المركزية والمحلية عن طريق اجراء الاجتماعات الدورية التي تعقد في مجالس المحافظات او في الوزارات المختصة حيث يتم تحديد النفقات والمستلزمات والاتفاق حول الاعمال المشتركة ,وان أهمية التنسيق تكمن في اختصار الوقت والإجراءات والإسراع بالتنفيذ والابتعاد عن الروتين فاللجان التابعة للسلطات المحلية يقع على عاتقها مسؤولية التنسيق وتنحصر عمل هذه اللجان بما يلي (عيلان ، ٢٠٠٩م : ١٨٠) :

١. التشاور مع الدوائر الحكومية ذات العلاقة باختصاص اللجنة نفسها على صيغة عمل يخدم المصلحة العامة والوحدة الإدارية .

٢. التعاون مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية لتحسين مستوى الخدمات (صحية \تعليمية\تربوية ....)

٣. التنسيق مع الدوائر الحكومية وغير الحكومية في مجالات عملها وترتيب اللقاءات والزيارات الرسمية , فضلا عن ذلك هناك في كل مجلس محلي لجنة التنسيق والعلاقات العامة مهمتها التنسيق مع المنظمات والجهات العراقية سواء الحكومية او غير الحكومية وتولي المراسلات .

ثالثا : الرقابة والمتابعة : على الرغم من تمتع السلطات المحلية بالشخصية المعنوية الا انها ليست مستقلة عن الحكومة المركزية وذلك عن طريق الرقابة والمتابعة بموجب القانون وتعد هذه الرقابة هي الضمان للمصالح العامة ولحقوق المواطنين والحفاظ على أموال الدولة وان هدف الرقابة والمتابعة هو (عبدالقادر ، ٢٠١٠م : ٤٠) :

- ضمان تحقيق اهداف السياسة العامة للدولة على المستوى المحلي .
- صيانة وحدة الدولة .
- تأكيد حسن أداء الخدمات المحلية : لا يمكن تحقيق هذه الأهداف ملم تتصف العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية بالتكامل والشفافية بحيث يؤدي الى انجاز وتقديم الخدمات للمواطنين ولعل الرقابة مهمة في سبيل إنجاح العمل الا انه لا يعني ترك الباب مفتوحا دون محاسبة او مراقبة قد تؤدي الى اضرار بكان المحافظة اذا لم توجد هذه الرقابة ، وتوجد عدة أنواع للرقابة (فاضل ، ٢٠٠٨م : ١٢٨) :

١. **الرقابة القضائية :** تتمثل الرقابة القضائية برقابة القضاء على أفعال وتصرفات أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء المجالس المحلية في حالات كثيرة مثل : الرشوة والاختلاس وخيانة الأمانة كما ويمارس القضاء الإداري الرقابة من خلال التحقيق والتأكد في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر مخالفة للقانون والدستور فضلا عن رقابة المحكمة الاتحادية العليا.

٢. **رقابة الهيئات والمنظمات المستقلة :** حيث نص الدستور عليها في استمرارها ورقابتها على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلف والضياع والتبذير والفساد المالي والإداري ومن امثلة تلك الهيئات (هيئة النزاهة \ديوان الرقابة المالية)والمنظمات المستقلة مثل(المفوضية العليا لحقوق الانسان \\المفوضية المستقلة للانتخابات).

٣. **رقابة مجلس النواب :** لقد نصت المادة ٢ في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) حيث تخضع الهيئات المحلية لرقابة مجلس النواب للأسباب التالية :

- كونه يمثل السلطة التشريعية الاتحادية والتشريعات الصادرة منه اعلى واكثر قيمة من حيث الهرم القانوني فالحكومات المحلية لا تمارس الوظيفة التشريعية وان أي تجاوز او مخالفة على حدود التشريع الاتحادي يعتبر ذلك بطلانا لتشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات .
- من اجل إنجاح عمل الحكومات المحلية واعطاءها الحرية في تلبية متطلبات العمل لإشباع حاجات المحافظة.
- لكون مجلس النواب يمثل الشعب برمته وهو المسؤول الأول عن ضمان وحدة الكيان السياسي للدولة كونه يمثل اعلى سلطة تشريعية ورقابية في العراق .

٣ **الرقابة الشعبية :** على الرغم من ان الدستور منع الرقابة والتبعية الحكومات المحلية للحكومات المركزية الا انه عوض ذلك بالجهة التي انتخبت مجالس المحافظات والمجالس المحلية وأعطى لها محاسبته من خلال (منظمات المجتمع المدني\\الاعلام\الصحافة\\التظاهرات السلمية والاعتصامات\مكتب شكاوي المواطنين) وقبل كل شيء يجب فهم العلاقة بين الحكومة المحلية والسكان على انها المصدر الشرعي والاستمرار لها من خلال التأييد والدعم الشعبي .

رابعا : القوانين والتشريعات : وهي ان تكون القوانين والتشريعات الصادرة من الحكومة المركزية متناسبة مع الوضع الراهن ومنسجمة مع مبدأ اللامركزية وذلك بمنح السلطات المحلية حرية اكبر وصلاحيات أوسع لممارسة اعمالها المختلفة واختراق حواجز الروتين والتعقيدات المكتبية .

ومن خلاصة ما تقدم بأننا نلاحظ بأن الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م لم يكونا واضحين في تحديد مستوى العلاقة بين الحكومات المحلية والسلطات الاتحادية حين اعطا مصطلحات قانونية غامضة على سبيل المثال (رسم السياسة العامة والتشريع والرقابة والصلاحيات المالية والإدارية الواسعة للمحافظة) لم يوضح الدستور مدى هذه الصلاحيات وحتى القانون لم يوضح معنى التشريع وحتى على مستوى الرقابة فأن الدستور لم يعطي للحكومة الاتحادية حق الرقابة بل فقط للبرلمان ,ان هذا الابهام اثر بشكل كبير على أداء وعمل الحكومات المحلية في بغداد والمحافظات (شيال ، ٢٠٠٥م : ٢٧) .

الخاتمة

: خلاصة ما تقدم يمكن القول ان الحكم المحلي لم يكن وليد اللحظة ولم يكن حديث النشأة بل لها جذور في القدم تتمثل ارتباطها بحياة الانسان الذي لا يستطيع العيش بمفرده او بمعزل عن الجماعة والتي عدت النواة الأولى في تشكيل الدولة , وأصبحت تمثل من الضرورات الأساسية في الدولة المعاصرة والتي تكمن أهميتها في مشاركة السلطة المركزية وتخفيف العبء عنها وتعمل على توفير الاحتياجات الأساسية للسكان وتحقيق المصلحة المحلية التي تمثل احد اهم مرتكزات الحكم المحلي بالإضافة الى ان الحكم المحلي يمثل التجسيد الحقيقي للديمقراطية التي تهدف اشراك المواطنين في ادارة شؤونهم المحلية الخاصة بهم الذي يوفر لهم حل مشكلاتهم ووضع الحلول له عن طريق انقسم الذي يوفر لهم الكثير من الوقت والجهد والتكلفة , وان الحكم المحلي في العراق الذي تمثل في تطبيق الإدارة المحلية منذ الحكم العثماني ومرورا بالاحتلال البريطاني وثم بعد ذلك تشكيل الحكومة العراقية ١٩٢١م المتمثل العهد الملكي وبعد ذلك العهود الجمهورية المتتالية كلها كانت النصوص سواء بالدستور او بالقوانين مجرد حبرا على ورق لم تجد لها تطبيقا في الواقع ولم تدخل حيز التنفيذ حيث كانت السلطة المركزية هي الموجه والمسيطر في جميع ارجاء العراق الان الحد الفاصل لذلك هو بعد سنة ٢٠٠٣م الذي كان شتانا ما بينه وبين العهود السابقة حيث كان نتيجة ردود الأفعال ضد الأسلوب المركزي الذي اتبع في النظام السابق لذلك قد اعطى الكثير من الصلاحيات والاختصاصات الواسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية حيث تم ذلك من خلال الإشارة اليها سواء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م او في ظل امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤م وكذلك في دستور ٢٠٠٥م حيث أشار الى إعطاء الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة على وفق مبدأ اللامركزية التي على ظلها تمارس

شؤونها المحلية وأيضا قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل ,على الرغم من التطورات الإيجابية التي جاء بها كل من الدستور وقانون المحافظات المتمثلة باختيار الأعضاء وتشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب ,كذلك إعطاء الجانب التنفيذي الى رؤساء الوحدات الإدارية مثل المحافظ والقائمقام ومدير الناحية ,الا اننا نلاحظ ان هناك الكثير من المثالب والتناقضات التي واجهة الدستور وقانون المحافظات على سبيل المثال هو إعطاء الأولوية للمحافظات عند التعارض في الاختصاصات المشتركة وهذا يتناقض مع مبدأ سمو وعلوية الدستور على القوانين الأدنى منه , كذلك من اهم أسباب تعارض الاختصاصات هو ان المشرع في الدستور لم يكن واضحا في تمييز المصالح المحلية عن المصالح القومية وغيرها الكثير من المثالب التي تميز بها الدستور لذلك ينبغي ان يكون الدستور وقانون المحافظات خاضعا للتعديل حتى يتسنى تجاوز الخلافات والاحتقانات التي تصيب العلاقة ما بين الحكومات المحلية للمحافظات وما بين السلطة المركزية .

المصادر .

أولا : الدساتير والقوانين :

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م .

٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م .

ثانيا : الكتب :

١. أيمن عودة المعاني , الإدارة المحلية , ط٢ ,دار وائل للنشر والتوزيع ,عمان ,٢٠١٣م .

٢. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ,النظام اللامركزي : دراسة مقارنة ,ط١,مكتبة زين الحقوقية والأدبية ,عمان ,٢٠١٣م .

٣. أحمد يحيى الزهيري ,الحكومات المحلية : دراسة نظرية تطبيقية انموذج (العراق, إنجلترا, مصر) ,بلا طبعة ,مكتب اليمامة للطباعة والنشر ,بغداد,٢٠١٥م .

٤. عبد الرزاق الشيخلي ,الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ,جامعة مؤته ,الأردن ,٢٠٠١م .

٥. عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ,الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ,ط٢ ,مكتبة السيسبان ,بغداد , ٢٠١٥م .

٦. علي عبد الرزاق الخفاجي ,الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ,ط١ ,مكتبة السنهوري , بغداد , ٢٠١٤م .

٧. سامي حسن نجم الحمداني , الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها ,ط١, المركز القومي للإصدارات القانونية ,القاهرة ,٢٠١٤م .

٨. فرح ضياء حسين مبارك الصفار ,الحكومات المحلية ,مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي , بغداد ,٢٠١٦م .

٩. علي محمد بدير وآخرون ,مبادئ واحكام القانون الإداري ,العاتك لصناعة الكتاب ,القاهرة, ٢٠١١م .

١٠. صفوان المبيضين ,الإدارة المحلية (مداخل التطوير) ,دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع , عمان , ٢٠١٤م .

١١. محمد محمود الطعامنة ,نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف) , الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ,سلطنة عمان ,٢٠٠٣م .

١٢. شاهر علي سليمان الرواشده , الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية ,حاضرها ومستقبلها ,ط١ , مجدلاوي للنشر والتوزيع , عمان ,١٩٨٧م .

١٣. محمد حاجي , التمويل المحلي واشكالية العجز في ميزانية البلدية جامعة بسكرة ,كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ,الجزائر ,٢٠٠٤م.

١٤. عبد الجبار أحمد عبد الله ,الفيدرالية واللامركزية في العراق ,بلا طبعة ,مركز المعلومة للبحث والتطوير , بغداد , ٢٠١٣م .

١٥. حنان محمد القيسي ,الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م ,مكتبة السنهوري ,بغداد ,٢٠١٢م .

ثالثا : رسائل الماجستير :

١. نجلاء سامي راضي ,الحكم المحلي في العراق بعد عام ٢٠٠٥م, (رسالة ماجستير غير منشورة) , كلية العلوم السياسية , ٢٠١٥م .

٢. صداع دحام طوكان الفهداوي , اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق ,(رسالة ماجستير غير منشورة), ,٢٠٠٦م .

٣. خالد كاظم عودة الابراهيمي , الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق : دراسة مقارنة ,(رسالة ماجستير منشورة) , الجامعة المستنصرية – كلية القانون ,٢٠١١م .

رابعا : المجلات :

١. أزهار محمد عيلان : تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد نموذجا ,مجلة شؤون عراقية ,العدد٣,آب ,٢٠٠٩م

٢. عباس فاضل : تجربة الحكم المحلي في العراق (بين الواقع والطموح),المجلة العراقية للعلوم السياسية ,العدد١,بغداد,٢٠٠٨م .

٣. مهند ضياء عبد القادر : نظرة دستورية على سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ,مجلة قضايا سياسية ,جامعة النهرين ,كلية العلوم السياسية ,المجلد٤,العدد ٢١ ,بغداد ,٢٠١٠م .

٤. عزيز جبر شيال , الديمقراطية أساس لقيام دستور دائم ,مجلة أوراق عراقية, مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية ,العدد٤,أيلول,٢٠٠٥م .

Sources:

First: Constitutions and Laws:

1. The Iraqi Constitution of 2005.
2. Law No. 21 of 2008, the Law of Provinces Not Organized into a Region.

Second: Books:

1. Ayman Awda Al-Maani, Local Administration, 2nd ed., Dar Wael for Publishing and Distribution, Amman, 2013.
2. Ahmed Abdul-Zahra Kadhim Al-Fatlawi, The Decentralized System: A Comparative Study, 1st ed., Zain Legal and Literary Library, Amman, 2013.
3. Ahmed Yahya Al-Zuhairi, Local Governments: A Theoretical and Applied Study of the (Iraq, England, Egypt) Model, no edition, Al-Yamamah Printing and Publishing Office, Baghdad, 2015. 4. Abdul Razzaq Al-Shaykhli, Local Administration: A Comparative Study, Mu'tah University, Jordan, 2001.
5. Abdul Razzaq Ibrahim Al-Shaykhli, Local Administration: A Comparative Study, 2nd ed., Al-Saisban Library, Baghdad, 2015.
6. Ali Abdul Razzaq Al-Khafaji, Local Governments and Public Policy Making in Iraq, 1st ed., Al-Sanhuri Library, Baghdad, 2014.
7. Sami Hassan Najm Al-Hamdani, Local Administration: Its Application and Oversight, 1st ed., National Center for Legal Publications, Cairo, 2014.
8. Farah Dhia Hussein Mubarak Al-Saffar, Local Governments, Al-Hashemi Office for University Books, Baghdad, 2016. 9. Ali Muhammad Badir et al., Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Atik for Book Production, Cairo, 2011.
10. Safwan Al-Mubaydeen, Local Administration (Development Approaches), Dar Al-Yazouri Scientific Publishing and Distribution, Amman, 2014.
11. Muhammad Mahmoud Al-Ta'amneh, Local Administration Systems (Concept, Philosophy, and Objectives), The First Arab Forum on Local Administration Systems in the Arab World, Sultanate of Oman, 2003.
12. Shaher Ali Suleiman Al-Rawashdeh, Local Administration in the Hashemite Kingdom of Jordan: Its Present and Future, 1st ed., Majdalawi Publishing and Distribution, Amman, 1987.
13. Muhammad Haji, Local Financing and the Problem of the Municipal Budget Deficit, University of Biskra, Faculty of Economic Sciences and Management, Algeria, 2004. 14. Abdul Jabbar Ahmed Abdullah, Federalism and Decentralization in Iraq, no edition, Information Center for Research and Development, Baghdad, 2013.
15. Hanan Muhammad Al-Qaisi, A Concise Explanation of Law No. 21 of 2008 Concerning Provinces Not Organized in a Region, Al-Sanhuri Library, Baghdad, 2012.

Third: Master's Theses:

1. Najla Sami Radhi, Local Governance in Iraq After 2005 (Unpublished Master's Thesis), University of Baghdad - College of Political Science, 2015.
2. Sadaa Daham Toukan Al-Fahdawi, The Powers of the Head of the Regional Administrative Unit in Iraq (Unpublished Master's Thesis), University of Baghdad - College of Law, 2006. 3. Khalid Kadhim Awda Al-Ibrahimi, The Legislative Jurisdiction of Provincial Councils Not Organized in a Region in Iraq: A Comparative Study (Published Master's Thesis), Al-Mustansiriya University - College of Law, 2011.

Fourth: Journals:

1. Azhar Muhammad Ailan: The Experience of Administrative Decentralization in Provincial Councils: The Baghdad Provincial Council as a Model, Iraqi Affairs Journal, Issue 3, Baghdad, August 2009.
2. Abbas Fadhil: The Experience of Local Governance in Iraq (Between Reality and Aspiration), Iraqi Journal of Political Science, Issue 1, Baghdad, 2008.
3. Muhannad Dhia Abdul Qadir: A Constitutional Perspective on the Powers of Regions and Provinces Not Organized in a Region, Political Issues Journal, Al-Nahrain University, College of Political Science, Volume 4, Issue 21, Baghdad, 2010. 4. Aziz Jabr Shiyal, Democracy is the basis for establishing a permanent constitution, Iraqi Papers Journal, Al-Fajr Center for Iraqi Studies and Research, Issue 4, September 2005.