



الخط بين اللامركزية الإدارية والسياسية في التشريع العراقي.

Confusion between decentralization and good governance in Iraqi legislation.

بحث مقدم من قبل

المدرس المساعد محمد رضا حسين

مديرية تربية بابل / القانون الإداري

الخلاصة.

دعت الحاجة إلى إيجاد وسيلة من وسائل التنظيم الإداري بين المركز في العاصمة والوحدات الإدارية في الاقاليم أو المحافظات إلى تنظيم اداري من أجل توفير الخدمات بشكل سريع ويتناسب مع حاجات سكان الوحدات الإدارية في الاقاليم أو المحافظات ، فكانت اللامركزية الإدارية الحل في الوقت الحاضر كوسيلة لهذه الغاية، وقد جاء التنظيم الإداري في العراق معتمداً أسلوب اللامركزية الإدارية بحسب الدستور العراقي لعام 2005، بالإضافة إلى ان يكون شكل الدولة فدرالية اتحادية وتدار الاقاليم بأسلوب اللامركزية السياسية كدولة فدرالية اتحادية، إلا ان التطبيق العملي لم يخلو من ان يكون هناك تصادم وتعارض بالنصوص الدستورية والقانونية من جراء عدم التمييز بشكل قانوني بين اللامركزية الإدارية والمعتمدة في الدول البسيطة أو الفدرالية وبين اللامركزية السياسية والتي هي توزيع السلطة السياسية بين المركز والاقاليم الاتحادية في الدول الفدرالية، وهو ما سيكون موضوع البحث لبيان أوجهه هذا الخط بين نظامين مختلفين.

الكلمات المفتاحية: الخط ، اللامركزية الادارية والسياسية ، تنازع الاختصاص ، المسائل التشريعية ، الوصاية الإدارية.

Abstract.

There was a need to find a means of administrative organization between the center in the capital and the administrative units in the regions or governorates for an administrative organization in order to provide services quickly and in proportion to the needs of the residents of the administrative units in the regions or governorates. Administrative decentralization was the solution at the present time as a means to this dear, and the administrative organization in Iraq has adopted the method of administrative decentralization according to the Iraqi constitution of 2005. In addition to the fact that the form of the state is a federal federation, and the regions are administered in the manner of political decentralization as a federal federal state. However, the practical application was not without conflict and conflict with the constitutional and legal texts due to the lack of legal distinction between administrative decentralization adopted in simple or federal states and political decentralization, which is the distribution of political power between the center and the federal regions in the federal states, which will be the subject of research to clarify This is a mixture of two different systems.

Key words: confused , Administrative and political decentralization , jurisdiction conflict , legislative matters , Administrative guardianship.



المقدمة.

تُعد اللامركزية الإدارية من أهم اساليب التنظيم الإداري للدولة في العصر الحالي، ووسيلة من وسائل توفير الخدمات للأقاليم والوحدات المحلية بشكل يتناسب مع متطلبات تلك الوحدات الإدارية، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية وتخويلها من قبل السلطة المركزية إلى هيئات محلية، تعمل بالوصاية أو الرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية، بما يحقق التنمية المحلية وينسجم مع السياسة العامة للبلد، اما اللامركزية السياسية فهي تعني توزيع مهام الحكومة من الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية على الوحدات المستقلة أو الأقاليم، وهو يحدث في حالة الدولة الفدرالية، أي توزيع السلطة السياسية على الأقاليم بما يمكنها من أن تحكم نفسها بشكل مستقل مع الاحتفاظ بالانتماء إلى الدولة الفدرالية، وهو بعيد عن مفهوم اللامركزية الإدارية، وبعد التحول الذي جاء به الدستور العراقي 2005 ورد في مواده على منح المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات إدارية واسعة، وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، اما الأقاليم فتكون تحت نظام الفدرالية، وسيكون البحث حول مدى انسجام كل من اللامركزية الإدارية والسياسية مع المبادئ العامة وفي حدود كل منهما.

اهمية البحث.

جاء في الدستور العراقي 2005 في المادة (1) بأن العراق دولة فدرالية، ويتكون العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية (م / 116 من الدستور) ويمكن أن تكون هناك محافظات أو محافظة تختار أن تكون إقليم بالمعنى السياسي في المستقبل مع الإشارة إلى إقليم كردستان بأن الإقليم تحت مفهوم الدولة الاتحادية، ومن خلال المواد الدستورية والقانونية العادية تكمن أهمية البحث في بيان النظام الحالي وفقاً للمبادئ العامة والأركان التي يقوم عليها دون الإخلال أو التشوية في موضع التنفيذ لتلك المبادئ .

مشكلة البحث.

من خلال مواد الدستور العراقي 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) 2008 المعدل وجدت بعض الأحكام التي خالفت المبادئ العامة للامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، من خلال التداخل في الاختصاصات والوظائف الممنوحة بأسلوب اللامركزية الإدارية وبين مفهوم اللامركزية السياسية، عن طريق منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واختصاصات تمنح للأقاليم فقط.

خطة البحث.

سيكون البحث مقسم إلى مبحثين في الأول يتناول مفهوم اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وينقسم إلى ثلاثة مطالب الأول في تعريف اللامركزية الإدارية والسياسية وسيكون المطلب لثاني عن التمييز بين اللامركزية الإدارية والسياسية، وبما ان موضوع البحث حول الخلط بين النظامين في التشريع العراقي فسيكون المطلب الثالث حول اللامركزية الإدارية في التشريع العراقي، اما في المبحث الثاني فسيكون عن صور الخلط بين اللامركزية الإدارية والسياسية في التشريع العراقي، وينقسم إلى ثلاثة مطالب في الأول الخلط في المسائل التشريعية، اما الثاني فعن الخلط في المسائل المالية، اما الثالث فعن الرقابة الإدارية ومصطلح الحكومة المحلية، ومن ثم الخاتمة والمتضمنة أهم الاستنتاجات والمقترحات.

المبحث الأول / مفهوم اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية .

ان مفهوم اللامركزية الإدارية يختلف تماماً عن مفهوم اللامركزية السياسية فالأول يتعلق بالتنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، اما الثاني فهو يتعلق بتقسيم السلطات السياسية في الدولة الفدرالية، ولضرورات البحث ستوجب ولو بشكل موجز ان نتطرق لمفهوم اللامركزية الإدارية والسياسية في المطلب الأول وسيكون المطلب الثاني عن التمييز بين النظامين، وبما ان موضوع البحث حول الخلط بين النظامين في التشريع العراقي فسيكون المطلب الثالث حول اللامركزية الإدارية في التشريع العراقي وهي كالاتي:



المطلب الأول / تعريف اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

سينقسم المطلب إلى فرعين في الأول عن تعريف اللامركزية الإدارية وفي الفرع الثاني سيكون عن تعريف اللامركزية السياسية.

الفرع الأول/ تعريف اللامركزية الإدارية.

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية).⁽¹⁾ فهي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية، على أن تمارس السلطة المركزية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية⁽²⁾، أو ما تعرف بالوصاية الإدارية⁽³⁾ وهي بذلك عكس المركزية الإدارية والتي تعني حصر الصلاحيات والمهام والوظائف الإدارية بيد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في هذه الوظيفة عن طريق ممثلها في العاصمة، وتكون السلطة المركزية مصدر القرار، وتتولى المراقبة والتنسيق بأي نشاط اداري على فروعها الموجودة في الأقاليم أو المحافظات التي ترتبط بها برابط التبعية الإدارية، وتخضع لسلطتها الرئاسية⁽⁴⁾. وتشتمل اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية، وهي كما يأتي :

أولاً / وجود مصالح عامة محلية إلى جانب المصالح الوطنية.

أي ان تكون هناك مصالح محلية تخص الإقليم أو المحافظة وتهم سكانها، أما المصالح الوطنية فهي التي تمس مصالح الوطن ككل و لا تقتصر على خدمة إقليم معين، فهي مصالح يحتاجها جميع أبناء الوطن، كالقضاء والجيش والتمثيل الدبلوماسي الخارجي، وهذه المصالح تدار بواسطة المركز وحصراً للسلطة المركزية ، أما المصالح الخاصة بالمحافظة أو الإقليم أو أي تقسيم إداري آخر كالصرف الصحي، وتحتية المياه لمنطقة معينة أو تعبيد الطرق الفرعية الخاصة بذلك الإقليم أو المحافظة، فهذه المصالح تخص أبناء تلك المناطق فقط، فتكون ادارتها والإشراف عليها بواسطة الإقليم، أو المحافظة عن طريق مجالس محلية منتخبة في أسلوب اللامركزية الإدارية بعيداً عن سلطة المركز أو العاصمة ، وهو الشرط الثاني للامركزية الإدارية .

ثانياً/ وجود هيئات محلية مستقلة تدير المصالح المحلية.

يجب أن يعهد بإشباع الحاجات والمصالح المحلية إلى هيئات محلية منتخبة، تمثل أبناء المنطقة أو المحافظة والانتخاب يحقق إستقلال تلك الهيئات عن سلطة وتبعية المركز في إدارة تلك المصالح.⁽⁵⁾ وتتمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية، كما أنها مستقلة عن أشخاص منسبها، فهي مسؤولة عما تقوم به من تصرفات قانونية، إذ انها أصبحت أهلاً للالتزام القانوني، وهي ما تسمى بالمحافظات والبلديات، ويتبع ذلك وجود ذمه مالية مستقلة بشكل يسمح لها من إدارة شؤونها و مصالحها المحلية.⁽⁶⁾ إلا أن هذا الإستقلال لا يكون بالمطلق فهو بقدر ما يسمح لتلك الهيئات المحلية أو المجالس المنتخبة من ادارة شؤون ومصالح الوحدات الإدارية بكل حرية، وبشكل يتناسب مع المتطلبات المحلية، فهي بدورها تخضع لرقابة، أو وصاية الحكومة المركزية، وهو العنصر أو الشرط الثالث للامركزية الإدارية .

ثالثاً / الرقابة أو الوصاية الإدارية المركزية على أعمال الوحدات أو الهيئات المحلية.

إستقلال الهيئات اللامركزية لا يكون مطلقاً، وإنما هو نسبي بما يسمح لها من إدارة شؤونها المحلية ويخضع لرقابة وإشراف المركز لضمان وحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة، ويطلق عليها الوصاية الإدارية، وتعد هذه الوصاية عنصراً أساسياً للامركزية الإدارية.⁽⁷⁾

الفرع الثاني/ تعريف اللامركزية السياسية.

يقصد باللامركزية السياسية هو نظام يتعلق بشكل الدولة، فهو يدخل ضمن نطاق النظم الدستورية، كما في الدولة الاتحادية أو الفيدرالية ومثالها (الولايات المتحدة الأمريكية وسوسرا وروسيا الاتحادية) فهو صورة لانماج دولتين أو أكثر في دولة واحدة تسمى بالدولة الاتحادية، وهذه الاخيرة تؤدي وظائفها وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي، ويستتبع ذلك فقدان الدويلات المنظمة سيادتها الخارجية، أما سيادتها الداخلية



فتزاولها في النطاق الذي يحدده لها الدستور الاتحادي، ففي هذه الصورة للدولة لا تتركز مظاهر السيادة في السلطة المركزية وحدها كما هو الحال في الدول البسيطة، وإنما تتوزع مظاهر السيادة (السيادة الداخلية) بين السلطة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات، فيكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات، وتكون الدولة قائمة على أساس ازدواج النظام الدستوري فيها.⁽⁸⁾ وإذا كانت اللامركزية الإدارية هي أسلوب للتنظيم الإداري، فإن اللامركزية السياسية أسلوب للتنظيم الدستوري، ففي الأولى تعني توزيع الأختصاصات الإدارية أما في الثانية فيتم توزيع السلطات السياسية.⁽⁹⁾ ففي ظل اللامركزية السياسية، تتوزع الأختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية وبين الأقاليم أو الولايات، وتتولى السلطة الاتحادية الأختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى الدولة كلها، أما الولايات فلها سلطة خاصة تمارسها في نطاق حدودها الجغرافية لإقليمها، فلها دستورها الخاص وسلطاتها العامة، وفوقها جميعاً حكومة اتحادية بدستورها وسلطاتها الثلاثة، وتمارس كل من الحكومات الولايات والحكومة الاتحادية أختصاصاتها وفقاً للدستور الاتحادي.⁽¹⁰⁾

المطلب الثاني / التمييز بين اللامركزية الإدارية والسياسية.

تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية اختلافاً كبيراً، فوجه الشبه بينهما ضعيف جداً، كون كل منهما نطاقاً الخاص ووظائفه المختلفة بشكل كبير عن الآخر، إلا إن هناك تشابه على أساس اتصالهما في النهاية بموضوع مشكلة واحدة هي مشكلة التنظيم الحكومي.⁽¹¹⁾ أما أوجه الاختلاف فهي جوهرية وكما يأتي:

الفرع الأول: تبين مما سبق بأن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الأختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة و الوحدات الإدارية اللامركزية في الأقاليم أو الوحدات الإدارية في المحافظات، وهي أسلوب للتنظيم الإداري، أما اللامركزية السياسية فهي أسلوب للتنظيم السياسي يتم فيها توزيع الأختصاصات السياسية بين دولة الإتحاد، وبين الولايات أو الدويلات التي تعد وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي، ولكل منها دستورها الخاص، فاللامركزية السياسية لا تكون إلا في الدول الاتحادية المركبة دون الدول الموحدة بعكس اللامركزية الإدارية التي توجد في الدول الموحدة البسيطة، وفي الدول الاتحادية.⁽¹²⁾ وترتبط اللامركزية السياسية بالتكوين المادي للدولة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة، بخلاف الدول الموحدة أو البسيطة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، كما في فرنسا ومصر.⁽¹³⁾

الفرع الثاني: في الإدارة اللامركزية الإقليمية تكون الوحدات الإقليمية أو المحلية مستندة في وجودها إلى التشريع العادي، بينما في اللامركزية السياسية تكون الوحدات الإقليمية وهي الولايات أو الأقاليم أو الإمارات مستندة في وجودها إلى الدستور نفسه، لأنه هو الذي ينظم العلاقة بين السلطة الاتحادية، أو المركزية وسلطات الولايات أو الأقاليم، فالدستور هو أداة تحقيق اللامركزية السياسية في حين يكون التشريع العادي أو القانون هو أداة تحقيق وتنظيم الإدارة المركزية، ويترتب على ذلك نتيجة هامة، وهي أنه ليس من سبيل إلى المساس بأختصاصات أو استقلال الولايات أو الأقاليم إلا بتعديل الدستور الاتحادي، وهذا لا يجوز إلا باشتراكهما معاً وبحسب ما هو مقرر في الدستور الاتحادي، بينما في أسلوب الإدارة اللامركزية يكون القانون العادي هو الذي يبين كيفية تشكيل المجالس المحلية ويحدد أختصاصاتها، وكيفية ممارسة هذه الأختصاصات، ومن ثم يكون الاستقلال الذي تتمتع به هذه السلطات المحلية خاضعاً لتقدير وإرادة المشرع العادي.⁽¹⁴⁾

الفرع الثالث: في اللامركزية الإدارية تكون الوحدات الإدارية خاضعة لقانون الدولة ودستورها، بينما في اللامركزية السياسية يكون لكل وحدة، سواء كانت ولاية أم إقليمياً دستوراً وقانونها الخاص بها، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ إن دساتير بعض الولايات أسبق في وجودها من الدستور الاتحادي الأمريكي لعام 1787، وإذا لم يكن لكل وحدة دستور، فإنه يكون لها على الأقل قانون أساسي إلى جانب القوانين العادية، ويكون لهذا القانون الأساسي من الضمانات بحيث يكون أقوى من القوانين



العادية في طريقة وضعه وطريقة تعديله، ومن ثم فهو يكون في مرتبة الزامية تتوسط بين الدستور والقانون العادي، كما هو الحال في كندا، وكل ذلك لا يوجد في الإدارة اللامركزية الإقليمية⁽¹⁵⁾.
الفرع الرابع : تنفرد الاقاليم أو الولايات في اللامركزية السياسية بعدة اختصاصات حصرية تكون لها دون أن تتدخل السلطة المركزية فيها، أو تمارسها، أما الاختصاصات التي تمارسها الوحدات أو المجالس المحلية في اللامركزية الإدارية، فهي مجرد وظائف محلية تتولاها تلك المجالس تحت رقابة السلطة المركزية، وهي رقابة لا وجود لها في نظام اللامركزية السياسية كقاعدة عامة ما لم ينص الدستور الإتحادي على خلاف ذلك كاستثناء لا يجوز التوسع فيه⁽¹⁶⁾ من كل ذلك يتبين الفارق الجوهرى والكبير بين كل من النظامين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، واستحالة الخلط بينهما، فهما يقومان على طريقتين مختلفين، فالأول يوزع الاختصاصات السياسية، وشؤون الحكومة بين الدولة المركزية وبين الحكومات المتحدة تحت هذه الدولة وهو ما يطلق عليه الدول الإتحادية، أي هناك عدة دول وحكومات مستقلة إجتمعت في دولة واحدة من الناحية الخارجية والشؤون المهمة والحصرية التي تهم مصلحة الدولة ككل، مع الاحتفاظ لكل دولة بخصوصيتها وقانونها الخاص بها بما لا يتعارض مع قانون الدولة الإتحادية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أما الأسلوب الثاني (اللامركزية الإدارية) فهو يوزع الشؤون الإدارية بين المركز والوحدات الإدارية التي تمثل مصالح المحلية، أو المحافظات، أو غيرها من التقسيمات الإدارية، ولا علاقة له بالشأن السياسى أو الحكومى، فهو ينشأ في حكومة واحد وسلطة مركزية، وخاضعة لرقابة تلك السلطة الموجودة في العاصمة أو المركز .

المطلب الثالث / اللامركزية الإداري بحسب التشريع العراقي.

حدد الدستور العراقي 2005 نظام الدولة بكونه نظاماً اتحادياً بحسب ما جاء بالمادة (1) بقولها (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي (...). كما أنه يسمح لمحافظة، أو لعدة محافظات بأن تتحد فيما بينها و تكون إقليمياً تحكم نفسها عن طريق ممثلين لها، ويكون لها نظامها وقانونها الخاص، أي إقليم له حكومته المستقلة داخل العراق، وتنتمي للدولة الإتحادية بحسب الدستور بالنظام الفدرالي أو الإتحادي بحسب ما جاء في المادة (117 / ثانياً) : يقر هذا الدستور الإقليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه⁽¹⁷⁾ وفي المادة نفسها في (أولاً) قد اقرت بأن إقليم كردستان إقليمياً اتحادياً، يكون له حكومة ودستور وقوانين خاص بحدود الإقليم، اما عن المحافظات التي لا تنتمي لإقليم فهي لا تتمتع بحقوق الإقليم بل يحكمها قانون الدولة المركزية، وتخضع لنظام وحكم موحد إلا أنه سمح لهذه المحافظات بأن تدير شؤونها المحلية بشكل موسع بحسب ما جاء في المادة (122) من الدستور بأن تمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما ينسجم مع مبدأ اللامركزية الإدارية، فالدستور يقر أسلوب اللامركزية الإدارية المتعارف عليه، ولكنه وسع منه بأن جعل تلك الوحدات الإدارية لا تخضع لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة، فهو هنا قد خالف أهم مبدأ من مبادئ اللامركزية الإدارية وهو الرقابة أو الوصاية الإدارية، فقد جعل إدارة الوحدات الإدارية مستقلة تماماً، ولا تخضع لرقابة الحكومة المركزية، وهو بخالف الأنظمة العالمية في الإدارة اللامركزية، وإن كانت بعض الدول كبريطانيا قد أضعفت من هذه الرقابة إلا أنها في المقابل قد حصرت صلاحيات تلك الإدارات بشكل ضيق بما لا يسمح لها بأن تكون بعيدة عن سياسة المركز والسياسيات العامة التي تهم الدولة ككل⁽¹⁸⁾ وقد جاء في المادة (2/ ثالثاً) من قانون المحافظات بأن المجالس تخضع لرقابة مجلس النواب وعليه فهناك اقاليم وهناك محافظات لم تنظم في إقليم، ولكل منهما نظامه الخاص وكالاتي:

الفرع الاول / الاقاليم.

سمح الدستور العراقي بأن يكون هناك اقاليم تتمتع بكامل الحقوق والحريات الدستورية، وإن يكون النظام فيها بشكل اللامركزية السياسية بالإضافة إلى إقراره بأن كردستان إقليمياً اتحادياً، كما سمح لأي محافظة أو مجموعة محافظات بأن تنظم إلى إقليم جديد، ويقوم هذا الإقليم بسن دستور خاص به على أن لا يتعارض مع الدستور الإتحادي بحسب المادة (120) منه، ومن ذلك يكون للإقليم سلطة سياسية خاصة



به، وله الحق بأن يختار شكل الحكم، وله سلطاته من تشريعية وتنفيذية وقضائية، على أن لا يتعارض مع الأختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية أما غير ذلك فيمكن للإقليم ان يسن قوانين تلغي تطبيق القوانين الاتحادية، على أن لا تكون تلك القوانين في الأختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بحسب المادة (121) من الدستور وهذا التطبيق الفعلي للامركزية السياسية⁽¹⁹⁾ فهنا فصل وتوزيع للسلطات السياسية بين السلطات الاتحادية وبين السلطات التي في الإقليم، وتوزيع لتلك الأختصاصات السياسية، إلا أنه في المادة نفسها يلاحظ خلط يجعل من الإقليم دولة مستقلة بوجهة آخر ويتعارض مع مفهوم الدولة الاتحادية فقد سمح بأن يكون للأقاليم مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية والإنمائية وهذا الإجراء يضعف من شكل الدولة الموحدة، كما يلغي دور السلطة الاتحادية، فهناك تمثيل للإقليم على المستوى الدولي، وليس هناك تمثيل واحد للدولة كما أن الفدرالية تقتضي أن تتوحد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والفنصلي وتتقيد كل دولة من دول الأعضاء (إن كانت دول ثم إجتمعت بإتحاد فدرالي) بما تلتزم به دولة الإتحاد فالدول المتحدة تفقد شخصيتها الدولية وجميع أختصاصاتها الخارجية وتمثيلها الخارجي وتجتمع بالتمثيل الخارجي لدولة الإتحاد،⁽²⁰⁾ فلا يكون أي تمثيل خارجي للدول المتحدة أو الأقاليم داخل الدولة الاتحادية، بالإضافة إلى ذلك قد أورد الدستور أمراً غريباً بقوله تؤسس هذه المكاتب للمحافظات بالإضافة للأقاليم بقوله في (رابعاً) من المادة (121): (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية ...) وان كانت هذه المكاتب لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، ولا علاقة لها بالشأن السياسي، إلا أنه يمس وحدة الدولة ومركزيتها بالتمثيل الخارجي وعلاقتها المرتبطة بمركزية الحكومة، فقد منحت هذه المادة صلاحيات سيادية واسعة للأقاليم والمحافظات، فلا يمكن ان تدار تلك المكاتب من قبل الأقاليم أو المحافظات غير المرتبطة بإقليم، وهذه مخالفة للامركزية السياسية واللامركزية الادارية ونظام غريب للتمثيل الخارجي وادارة الشؤون الخارجية لوحدة الدولة.⁽²¹⁾ كما جاء في الفقرة (خامساً) من المادة نفسها خرق آخر للامركزية السياسية بأن جعل انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي وكذلك حرس الإقليم من شؤون حكومة الإقليم فقد جعل قيادة الحرس وتكوينه من سلطة الإقليم لا من سلطة الحكومة الاتحادية، وهذا يتنافى مع مبدأ سيادة الدولة الاتحادية المركزية، فقوى الأمن والحرس من شؤون السيادة للدولة، وأي مساس بها فهو مساس بالسيادة الدولة الاتحادية فشؤون الأمن والدفاع من المهام الوطنية للدولة، وليس من المهام المحلية، فلا يمكن أن يترك تنظيمها للأقاليم.⁽²²⁾ وقد وقعت حكومة اقليم كردستان بالفعل مذكرة تفاهم بالشأن العسكري مع الولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ 12 تموز 2016⁽²³⁾، وتعتبر هذه الخطوة انتهاكاً لسيادة العراق باعتبار ان هذه المذكرة لا تقتصر على توريد الأسلحة وانما قد تكون مبرراً وغطاءً لإنشاء قواعد عسكرية، فقد وقعت دون ابلاغ الحكومة المركزية أو الحصول على موافقتها.⁽²⁴⁾ فمن أهم سمات الفدرالية هو أن يكون للدولة الاتحادية جيش وطني واحد، وهو المسؤول عن أمنها وحمايتها دون أن يكون للأقاليم أو الولايات جيوش أخرى خاصة بها، باستثناء قوى الشرطة والتي مهمتها الحماية المحلية الداخلية للوحدة الإدارية.⁽²⁵⁾ كما هناك تناقض بين هذه المادة وبين المادة (110) الخاصة بالأختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فقد جاء في (أولاً) منها (وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه). فلا يمكن أن يكون للإقليم جيش غير الجيش الوطني بقيادة السلطة الاتحادية، وإلا كان هناك خطر تقابل بين جيش الإقليم مع جيش إقليم آخر، أو مع الجيش الوطني، وهذا مساس واضح بوحدة وسيادة الدولة الاتحادية.⁽²⁶⁾ أما عن إدارة وإستخراج الثروات الطبيعية فهو من الأختصاصات الحصرية للحكومة المركزية الاتحادية، لأنه من الشؤون الوطنية ولا يحق للإقليم أو الولايات التدخل في إدارتها أو إستثمارها وتوزيعها لصالح الحكومة المحلية، كما لا يحق لحكومة الأقاليم إبرام العقود الخارجية لإستثمار تلك الموارد الطبيعية إلا بموافقة وإشراف السلطة المركزية الاتحادية.⁽²⁷⁾ ومن المناسب أن نشير إلى أهم الأختصاصات الخارجية والداخلية للسيادة التي تنفرد بها الهيئات الفيدرالية المركزية وهي:

1-العلاقات الخارجية للدولة والتمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.



- 2- شؤون الدفاع والحرب والسلام.
- 3- شؤون الضرائب والكمارك.
- 4- توجد جنسية واحدة هي جنسية الدولة الفيدرالية.
- 5- إصدار العملة وإدارة البنوك العامة والموائى والمطارات الدولية.⁽²⁸⁾

الفرع الثاني/ المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

جاء تنظيم عمل المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (122 / ثانياً) من الدستور 2005 بأن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون). وقد عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجلس المحافظة بأنه (أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).⁽²⁹⁾ ويلاحظ بأن الدستور لم يمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية تشريعية، وذلك لأنها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا يعني تقاسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة و الهيئات اللامركزية، سواء كانت إقليمية أم مصلحة ، وبذلك يكون قانون المحافظات في المادة(2/ أولاً) قد جاء بمخالفة دستورية واعطى صلاحية من صلاحيات الحكومة الوطنية للهيئات الإدارية اللامركزية.⁽³⁰⁾ وقد أجاز تفويض اختصاصات المحافظات للسلطة المركزية والغريب أن تتولى السلطة الأدنى منح اختصاصاتها للسلطة الأعلى بحسب المادة (123) من الدستور⁽³¹⁾، فهذه مخالفة قانونية كبيرة وشاذة لمبادئ التفويض الإداري في كيفية حصول التفويض من الأدنى للأعلى.⁽³²⁾ كما يتعين في تفويض الاختصاص ان يكون له سند قانوني يسمح به ان يكون المبدأ مصوناً والاستثناء مشروعاً⁽³³⁾ وهذا ما اغفل المشرع عنه في سن قانون ينظم مسألة تفويض الاختصاص بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

المبحث الثاني/ صور الخلط بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية في التشريع العراقي.

تداخلت الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بخلاف مفهوم اللامركزية الإدارية والذي تحدد به السلطة المركزية صلاحيات ومهام الإدارات المحلية ، ولا يمكن ان يكون أي تنازع بين مهام ووظيفة السلطة المركزية وبين مهام الإدارات المحلية، لأن الخلط بين مفهوم اللامركزية الإدارية، وبين مفهوم اللامركزية السياسية في التشريع العراقي، أنتج العديد من المشاكل في مسألة الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وسيكون المبحث مقسم إلى ثلاثة مطالب، الأول عن الخلط في المسائل التشريعية، اما المطلب الثاني فسيكون في الخلط في المسائل المالية، اما المطلب الثالث فسيكون عن الرقابة الإدارية ومصطلح الحكومة المحلية، وهي كالآتي :

المطلب الأول / الخلط في المسائل التشريعية.

ولبحث أوجه الخلط في المسائل التشريعية سيكون المطلب مقسم إلى فرعين حول إصدار التشريعات وما ينتج عنه تنازع الاختصاص وكآتي:

الفرع الأول/ إصدار التشريعات.

حددت المادة (7) من قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل اختصاصات مجلس المحافظة التشريعية في الفقرة (ثالثاً) بقولها : (إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها، وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).وبهذا القانون قد منح المحافظات صلاحيات تشريعية أوسع من تلك الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور وفق الفقرة (ثانياً) من المادة (122) والتي أكدت على تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية والذي يؤكد على تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي احدى واجبات الهيئة التنفيذية، وليس إلى تقاسم الوظيفة السياسية.⁽³⁴⁾ فلا يمكن أن تصدر المحافظات تشريعات لها قوة القانون لفقدان الصلاحية في هذا الأمر، وكذلك عدم ملكيتها لألية إصدار القوانين والمراحل التي



يبر فيها التشريع، ولا يمكن لها أن تصدر قوانين أو أنظمة لتسهيل تطبيق القوانين الاتحادية، فهذا الأمر من اختصاص مجلس الوزراء بحسب المادة (80) من الدستور، فلا مجال لها في التشريع غير إصدار تعليمات بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية كما جاء ذلك في المادة (7/ ثانياً) من قانون المحافظات رقم (23) لسنة 2008. إلا أن الدستور بحسب المادة (115) قد منح أولوية التطبيق لقانون المحافظات في حالة الخلاف بين القانون الوطني والقانون المحلي للمحافظة بقوله (كل ما لم ينص عليه في الأختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ... وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)، فهنا خلط بين صلاحيات الإقليم والتي هي لامركزية سياسية وبين اختصاصات المحافظات والتي هي صلاحيات لامركزية إدارية. وبالتأكيد هذه صلاحيه ممنوحة للإقليم بموجب الدستور على اعتبار أن هناك حكومة محلية تتكون من جهات ذات صلاحية إصدار التشريعات والقوانين، كما ورد ذلك في المادة (121/أولاً) بقولها (لسلطات الإقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية ...) ويندرج تحت تنظيم الدولة الاتحادية ، أما العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فهي علاقة لامركزية إدارية ولا تتمتع بصلاحيات الإقليم بالإضافة إلى أن المحافظات لا تملك تلك الآلية والتشكيلات التشريعية التي تتطلب مراحل للتشريع قبل المصادقة، لكي يصدر القانون بشكل سليم، فهنا مفارقة كبيرة كيف للمحافظات أن تصدر قوانين، ولها قوة بالتطبيق داخل المحافظة على القانون الوطني، وهي لم تتشكل بشكل يسمح لها بأن تصدر تلك القوانين، فهنا خلط بين صلاحية الإقليم الذي يتمتع باللامركزية السياسية، وبين اختصاص المحافظات التي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية.⁽³⁵⁾ كما أن أولوية التطبيق للقانون المحلي على القانون الوطني أمر يخالف المبادئ الدستورية والقانونية المتعارف عليها، فهو يعطي قوة للقاعدة القانونية الأدنى ويجعلها تعلق على القاعدة القانونية الأعلى، في حالة التعرض بين القانون المحلي للمحافظة وبين القانون الوطني، وهذه المخالفة للمبادئ القانونية تؤدي إلى نتائج خطيرة قد تجرد السلطة الاتحادية من اختصاصاتها المركزية المهمة ، كما يؤدي إلى تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العامة.⁽³⁶⁾ وقد منح قانون المحافظات في المادة (7/ ثالثاً) صلاحيات إصدار تشريعات محلية وأنظمة وتعليمات في سبيل تنظيم شؤونها الإدارية والمالية، فهي لكي لا تتعارض مع مفهوم اللامركزية الإدارية لا بد ان تكون تشريعات بشكل قرارات إدارية وتعليمات تتعلق بإدارة الشؤون الإدارية المحلية، مثال ذلك وضع نظام داخلي لمجلس المحافظة لتنظيم العمل الداخلي ، وكذلك القرارات الخاصة بالاعطال الرسمية المحلية داخل المحافظة، وكذلك القرارات الخاصة باستحداث الوحدات الإدارية، أو أي تغيير على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث، أو تغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب على ذلك التغيير من تشكيلات إدارية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، كما ورد ذلك في المادة (7 / حادي عشر/1) من قانون التعديل الثاني لسنة 2013 لقانون المحافظات (21) لسنة 2008 بعد وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير.⁽³⁷⁾ أما إعطاء المحافظات سلطة تشريع فهو خلط بين اللامركزية السياسية الممنوحة للإقليم وبين اللامركزية الإدارية . أما النوع الآخر من التشريعات، فهي القرارات المتعلقة بالشؤون المالية، ولكي تكون هذه التشريعات دستورية وقانونية وإن كانت التسمية غير صحيحة، فهي ليس تشريعات بمعنى التشريع القانوني، وإنما هي قرارات إدارية تتناول شؤون إدارية بحدود ما يسمح لها أسلوب الإدارة اللامركزية الإدارية، كما وضح ذلك الدستور في المادة (122). أما ما جاء بخلاف ذلك فهو خلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية التي تمنح هذه الصلاحيات للأقاليم فقط.⁽³⁸⁾

الفرع الثاني / تنازع الأختصاص.

من خلال مفهوم اللامركزية السياسية والتنظيم الدستوري للأختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم يحسم الدستور مسألة القانون واجب التطبيق عند التعارض، أو الاختلاف بين المركز والإقليم، وقد منح الدستور العراقي 2005 وجوب التطبيق لقانون الإقليم على قانون السلطة الاتحادية في حال التعارض بينهما في المادة (115) . أما تنازع الأختصاص ما بين الحكومة المركزية والمحافظات، فهو مصطلح



بعيد عن مفهوم اللامركزية الإدارية والتي جاء بها دستور 2005 فقد أشار الدستور إلى ان مسألة التنازع ما بين أختصاصات الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يكون الاولوية لصالح المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وقد اكد ذلك التعديل الثاني لقانون المحافظات (21) لسنة 2008 رقم (19) لسنة 2013 في المادة (2/سادسا)، وهذا تعرض جوهرى لمفهوم اللامركزية الإدارية والذي هو عبار عن توزيع الوظيفة الإدارية من قبل الحكومة المركزية لبعض اختصاصاتها للوحدات الإدارية، لكن هذا الأسلوب مختلف تماما عن مفهوم اللامركزية الإدارية فالمحافظات غير المنتظمة في إقليم تشارك الحكومة المركزية في بعض اختصاصاتها، وتصل حتى أنها تحل محل الحكومة المركزية في حال التعارض بين الأختصاصات التي تخص المحافظة في حال التنازع حول اختصاص معين، وهذا خرق كبير للامركزية الإدارية.⁽³⁹⁾

المطلب الثاني / في المسائل المالية.

نتج عن الخلط بين اللامركزية الإدارية والسياسية عدم توافق بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم خلافات حول الموارد المالية وكذلك طريقة الاقتراض من قبل المحافظات وسيقسم المطلب إلى فرعين وكاتي:

الفرع الأول/ الموارد المالية للمحافظة.

بحسب المادة (28/ اولاً) من الدستور العراقي 2005 لا يمكن ان يفرض مجلس المحافظة أي نوع من أنواع الضرائب أو الرسوم بقولها (لا تفرض الضرائب و الرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها ، إلا بقانون) والقانون لا يسن إلا من قبل السلطة التشريعية للحكومة المركزية، فلا يمكن فرضها من قبل المحافظات على أساس ضرائب محلية. إلا أنه قد جاء إستفسار مقدم من قبل مجلس محافظة النجف إلى المحكمة الاتحادية العليا، حول إمكانية فرض وجباية وإنفاق الضرائب وهل تتمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القرارات الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات الضميمة من قبل مجالس المحافظات، بأن للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية إضافة إلى سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.⁽⁴⁰⁾ . إلا أنه يلاحظ أن هذه الصلاحية في سن وإنفاق الضرائب إضافة للرسوم وغيرها من الموارد المالية تمنح للإقليم الذي يتمتع بإستقلال ويدرار باللامركزية السياسية، لأن فرض الضرائب تفرض بقانون إستنادا إلى الدستور، أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا تمتلك صلاحية تشريع قانون كما ورد سابقاً.⁽⁴¹⁾ . وقد أكد ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا بناء على طلب الدائرة القانونية في مجلس النواب حول صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحيات الإدارية والمالية والواسعة.⁽⁴²⁾ من خلال ذلك يظهر مدى التناقض الذي وقعت به المحكمة الاتحادية العليا حول منح المجالس صلاحية تشريع القوانين من عدمه، فقد جاء في الدستور منح مجالس المحافظات سلطة واسعة في إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية ولم ينص على منحها سلطة تشريعية فهو من الأختصاصات الاصلية للحكومة المركزية، ولا يمكن منحة للوحدات أو الهيئات الإدارية التي تعمل وفق اللامركزية الإدارية. من ذلك يظهر أن المادتين (2 / أولاً و 7 / ثالثاً) التي تمنح المحافظات صلاحية تشريعية هي مواد غير دستورية، وتتعارض مع المادة 122 من الدستور كما يمنح سلطة في فرض الضرائب وانفاقها بعيدا عن دور الحكومة المركزية في هذا الشأن وتعطيل لدورها مع عدم وجود آليه لسن القوانين المحلية على فرض صحتها. وقد اكد ذلك قرار مجلس الوزراء للجلسة (03) المرقم(9) في (2012/1/17) بعدم صلاحية مجلس محافظة بابل بشأن جباية وإستحصال رسوم، ولقد جاء في القرار بأن اصدر تشريعات محلية بفرض الضرائب والرسوم معطلة لعدم صدور قانون إتحادي من السلطة المركزية يبين فيه نوع الضرائب ووعائها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفي منها الرسوم ، وجاء أيضاً بعدم استطاعة مجالس المحافظات فرض رسوم وضرائب إلا بصور القانون أعلاه من مجلس النواب.⁽⁴³⁾



الفرع الثاني / الاقتراض من قبل المحافظات.

جاء بحسب المادة (110/ اولاً) من الدستور والتي حددت الأختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية إن (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية والخارجية السيادة) فسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها من الأختصاصات الحصرية للسلطة الإتحادية لما لها من مساس في السياسة العامة للدولة، وما يترتب عليها من آثار قد تلاحق الأجيال اللاحقة، فلا مجال للمحافظات في الاقتراض بحسب الدستور. إلا أن قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 قد أشار في المادة (40/ أولاً) بأن (للإقليم والمحافظه غير المنتظمة في إقليم بعد موافقة وزير المالية الحصول على قروض محلية وإصدار ضمانات بحدود الديون المقررة في قانون الموازنة العامة الإتحادية وحدود الديون المقررة لكل وحدة، وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير المالية الإتحادية) أي جعل للمحافظة غير المنتظمة في إقليم رخصة في الاقتراض، كما قد ساوى بين الإقليم الذي يتمتع باللامركزية السياسية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية في مسألة الاقتراض، كما أنه لم يحدد الغرض من القرض ولم يجعله في مشاريع استثمارية يمكن للمحافظة أن تسدد القرض بدون أن تتراكم الديون المحلية دون تخطيط مستقبلي لتسديدها بعيداً عن الميزانية السنوية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم. فكان الاجدر ان تتولى السلطة المركزية مسألة الاقتراض ومسألة انفاق تلك القروض وتحمل مسؤولية تسديدها وانفاقها بما يتناسب مع حاجة المحافظات التي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية وتطبيقاً لهذا النظام دون الخلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

المطلب الثالث / في الرقابة أو الوصاية الإدارية ومصطلح الحكومة المحلية.

من شروط اللامركزية الإدارية هو وجود رقابة مركزية على أعمال الوحدات الإدارية مما يجعل تلك الوحدات تعمل تحت اشراف حكومة المركز، كإدارات محلية، ولا يمكن تسمية تلك الوحدات بالحكومات، كونها تعمل بالتفويض الإداري، بخلاف ما موجود في اللامركزية السياسية وهو ما سنبحثه في مطلبين الأول عن الرقابة الإدارية والثاني عن مصطلح الحكومة المحلية بفرعين:

الفرع الأول/ الرقابة أو الوصاية الادارية.

يرى البعض بأن الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية عنصر أساسي لقيام اللامركزية الإدارية، لأن انتفائها يعني تفتيت وحدة الدولة الإدارية.⁽⁴⁴⁾ فمن أهم مقومات اللامركزية الإدارية هو وجود هيئات محلية مستقلة في ادارة المرافق المحلية، ولكن هذه الإستقلالية لا يمكن أن تكون على إطلاقها، وإنما تخضع إلى رقابة السلطة المركزية وتسمى هذه الرقابة بالوصاية أو الرقابة الإدارية، ووجود هذه الرقابة شرط أساس للامركزية الإدارية، فالهيئات المحلية تمارس عملها بإدارة المرافق المحلية بما يحقق التنمية المحلية دون المساس بوحدة الدولة السياسية، وضمان إمتثالها لحدود أختصاصها وضمان إحترام السلطة العامة للدولة وسياستها العامة.⁽⁴⁵⁾ وقد ورد في الدستور 2005 في المادة (122 / خامساً): (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة...).

وقد جاء قانون المحافظات غير المرتبطة في إقليم برقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات في المادة (2/ ثالثاً) إلا أن هذه الرقابة ليس من قبل السلطة المركزية فلا مجال لإيجاد أي وسيلة في القانون العادي كقانون المحافظات أمام النص الدستوري السابق للرقابة أو الإشراف من حكومة المركز على مجالس المحافظات وهو خلاف ما تأخذ به باقي الدول اللامركزية من إعطاء دور في الرقابة والتفتيش أو التصديق السابق أو اللاحق لأعمال السلطات اللامركزية.⁽⁴⁶⁾ وقد ورد في قانون المحافظات بأن مجلس المحافظة يخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية بحسب المادة (47) بحيث يختص الديوان بمهمة التثبيت من أن إدارة المحافظات ومجالسها تقوم بإتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملياتها الحاسبية، كما أوجب القانون بالإضافة إلى التأكد من صحة الحسابات وطابقتها لضمان عدم وجود أي تلاعب أو فساد مالي ضمن دوائر المحافظة ومجلسها. أما عدم وجود الرقابة الإدارية فهو أمر يتعارض مع مبدأ اللامركزية



الإدارية الذي نص عليه الدستور في المادتين (116، 122)، لأن من أساسيات اللامركزية الإدارية وجود رقابة إدارية أو وصاية إدارية من قبل السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية، وعدم وجود تلك الرقابة يعني أن تلك الهيئات المحلية هي هيئات سياسية، كما هو الحال في اللامركزية السياسية.

الفرع الثاني / مصطلح الحكومة المحلية.

ورد مصطلح الحكومة المحلية في المادة (2/ رابعا و خامسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (21) لسنة 2008⁽⁴⁷⁾، وهذا المصطلح يتعارض مع تسمية الدستور بحسب المادة (116) من الدستور والتي نصت على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية و إدارات محلية) وتسمية المحافظات بالحكومة المحلية هي تسمية تتعارض مع مفهوم اللامركزية الإدارية، فهو متعلق باللامركزية السياسية التي هي تقسيم السلطة السياسية ويسري مصطلح الحكومة المحلية بشكل طبيعي في هذا النظام، اما في اللامركزية الإدارية فيصطلح الإدارة المحلية على الوحدات الإدارية أو المحافظات، فكل مصطلح له نظامه وعوامل وشروطه ولا يمكن الخلط بينهما لتعلق كل منهما بنظام يختلف عن الآخر، وقد أكد قرار المحكمة الاتحادية العليا على خطأ هذه التسمية بحسب القرار المرقم 76/اتحادية/اعلام/ 2017 والذي جاء في مضمونه الاعتراض على القرارين (30 و 34) الصادرين من مجلس محافظة ميسان المتضمنين احلال تسمية (الحكومة المحلية) محل تسمية (الإدارة المحلية) في تسجيل عقارات الإدارة المحلية وقد تضمن قرار المحكمة الاتحادية العليا بأن احلال تسمية الحكومة المحلية محل تسمية الإدارة المحلية هو خرق لأحكام المادة (116) من الدستور، فلم يرد تعبير الحكومة المحلية في هذا المجال واستناداً إلى الدستور اعتبرت تسمية الحكومة المحلية تسمية غير دستورية وقد انقضت القرارين (30 و 34) لسنة 2017 الصادرين من مجلس محافظة ميسان لعدم دستورية القرارين.⁽⁴⁸⁾

الخاتمة.

حدد الدستور العراقي 2005 شكل نظام الحكم هو جمهوري نيابي اتحادي، أي مكون من أقاليم وحكومة مركزية، وقد أقر بأن إقليم كردستان جزء من العراق، ويرتبط به بنظام الدولة الاتحادية، ولم يكن هناك إقليم غيره إلى الوقت الحاضر، فالإقليم يتمتع بحقوق اللامركزية السياسية، و يتقاسم للسلطة السياسية مع الحكومة المركزية، أما باقي المحافظات، فهي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية، وهي تعني كمبدأ عام توزيع الوظيفة الإدارية على هيئات محلية في المحافظات، تمارس عملها تحت رقابة السلطة المركزية، بما يحقق أنسب الخدمات و بأسرع وقت للوحدة الإدارية، فهي تدار بسلطة قريبة منها، وأعرف بالمتطلبات الملحة وغيرها من المسائل المحلية ، إلا أن واقع الحال وبحسب الدستور والقانون العراقي نجد أن التشريع قد خلط بين مفهوم اللامركزية السياسية الممنوحة للإقليم، وبين أسلوب اللامركزية الإدارية والذي تدار به الوحدات الإدارية أو المحافظات، فكانت الصلاحيات متنازع عليها مرة، ومهملة مرة أخرى بين السلطة المركزية والمحافظات. وفيما يأتي أهم الاستنتاجات والمقترحات :

أولاً/ الاستنتاجات.

- 1- حدد الدستور الاتحادي بأن العراق دولة اتحادية، أي يتكون من أقاليم وسلطة مركزية ومحافظات غير مرتبطة في إقليم، إلا أنه قد وسع من صلاحيات الإقليم، بأن جعل له الحق بتكوين قوات عسكرية كحرس للإقليم ، وهذا يتعارض مع مفهوم الدولة الاتحادية، فالدولة الاتحادية والمتمثلة بالسلطة المركزية لها جميع الاختصاصات التي تمس سيادة الدولة، ومن أهم تلك الشؤون السيادة هي مسألة إنشاء القوات العسكرية وقيادتها.
- 2- من أهم الاختصاصات المركزية للسلطة الاتحادية هو التمثيل الخارجي، فالسلطة الاتحادية هي الممثل الوحيد في الخارج، إلا أن الدستور العراقي قد أورد في المادة (121) بقوله تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، وهذا بخلاف مفهوم الدولة الاتحادية ، كما أنه قد سوى بين الإقليم والمحافظات في هذا الشأن.



- 3- خلط المشرع العرقي بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية في مسألة التشريع المحلي، فمسألة التشريع هي من الأختصاصات السياسية، فلا يمكن منحها للمحافظات التي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية.
- 4- كان الخلط كبيراً بين المفهومين أعلاه في مسألة الخلاف بين المركز وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بين قانون السلطة الاتحادية وقانون المحافظة، وهذا الخلاف مصطلح غير قانوني وفي غير محله، فلا يوجد تنازع بين المركز وبين المحافظات أو الوحدات اللامركزية، فهذه الوحدات تعمل بأختصاصات قد خولتها لها السلطة المركزية، وليس لها سلطة مستقلة لكي تتنازع في شأنها مع السلطة المركزية، وهذا المصطلح ورد في الدستور في المادة (115) وهو نتيجة الخلط بين اللامركزية السياسية وبين اللامركزية الإدارية.
- 5- إختفاء الرقابة أو الوصاية الإدارية في التشريع العراقي، والتي هي عنصر اساس من عناصر اللامركزية الإدارية، وإن كان الدستور العراقي 2005 قد تبنى اللامركزية الإدارية في شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا أنه قد أغفل أهم عنصر لها.
- 6- تعارض مفهوم اللامركزية الإدارية مع صلاحية فرض وجباية الضرائب، فهو من الأختصاصات التي تدخل في مفهوم اللامركزية السياسية، كما ان هناك تناقض في مسألة فرض و جباية وإنفاق الضرائب، بين المحكمة الاتحادية العليا التي تعطي الحق بذلك، وبين مجلس الوزراء، فمجلس الوزراء يمنع هذا الصلاحية للمحافظات، وهو ما ينسجم مع مفهوم الإدارة اللامركزية فلا يمكن ان تفرض الضرائب بغير قانون وطني من السلطة المركزية.
- 7- الحصول على قروض محلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد موافقة وزير المالية، وهذه الرخصة تضعف من دور السلطة المركزية في إدارة الشؤون العامة، كما أنها تجعل من الوحدات الإدارية (المحافظات) تتمتع بصلاحيات اللامركزية السياسية.
- 8- جاءت تسمية الإدارات المحلية أو المحافظات بالحكومة المحلية، وهي تسمية تطلق في نظام اللامركزية السياسية، أما في اللامركزية الإدارية، فتسمى المحافظات بالوحدات اللامركزية، وجاءت هذه التسمية نتيجة الخلط بين النظامين.
- ثانياً/ المقترحات.
- 1- لإزالة هذا الخلط بين نظام اللامركزية السياسية وبين اللامركزية الإدارية لابد من تدخل تشريعي، وتعديل دستوري ضروري يحدد النظام المتبع في إدارة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتمييز بين النظامين بشكل دقيق.
- 2- تعديل المادة (115) من الدستور بشأن الاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم والغاء مصطلح قانون المحافظة الذي تكون له الاولوية عند الخلاف بين الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وبين المحافظات، فلا يمكن حصول هذه الخلاف وفق مبدأ اللامركزية الإداري.
- 3- اعادة صياغة مصطلح التشريع المحلي، وحصر دور المحافظات بتنفيذ القانون بأصدر تعليمات إدارية تمكن الوحدات الإدارية من تنفيذ القانون، بما ينسجم مبدأ اللامركزية الإدارية.
- 4- خضوع المحافظات غير المرتبطة بإقليم إلى الرقابة المركزية، بتعديل دستوري للمادة (122/خامساً) بما يحقق مبدأ اللامركزية الإداري.
- 5- الغاء للمادة (123) من الدستور التي تجيز تفويض سلطة الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، فلا يمكن ان يكون التفويض من الأدنى للأعلى، وفق مفهوم اللامركزية الإدارية.
- 6- حصر مسألة تكوين وإدارة القوة الامنية بيد الحكومة المركزية، بتعديل دستوري، كون هذه المسألة من الاختصاصات التي تمس امن وسيادة الدولة، وليس فقط شأن محلي ينحصر بحدود الإقليم.
- 7- الغاء المادة (121/رابعاً) من الدستور التي تسمح للإقليم والمحافظات بأن تكون لها مكاتب بالسفارات، فالتمثيل الخارجي للحكومة الاتحادية حصراً.
- 8- تعديل نص المادة (2/ رابعا و خامسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (21) لسنة 2008، واحلال مصطلح الادارة المحلية بدل مصطلح الحكومة المحلية.



الهوامش.

- (1) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، 1986 ، ص 65.
- (2) وتعني وجود هيئات منتخبة ومتمتعة بالشخصية القانونية وتمارس اختصاصاتها بطريقة مستقلة عن السلطة المركزية ولكن تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها. ينظر: د. حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص57.
- (3) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1996 ، ص 95.
- (4) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لاسس ومبادئ القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 105.
- (5) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، بدون دار نشر ، 2009 ، ص 85-86 .
- (6) د. اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الإقليمية في العراق – دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة ، مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء، السنة الرابعة العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول 2012 ، ص 25.
- (7) د. ماجد راغب الحلو ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص98.
- (8) نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، 2010 ص33.
- (9) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية، 2004، ص182.
- (10) د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول، ط5، دار الكتب، دمشق، 1992، ص119.
- (11) د. طعيمة الجرف : القانون الإداري ،دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1970 ، ص 118.
- (12) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لاسس ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ، ص 133-135 .
- (13) د. اسماعيل صعصاع غيدان، المرجع السابق ، ص 23.
- (14) ينظر في ذلك د. سامي جمال الدين المرجع السابق، ص184.
- (15) ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص 184 ، وكذلك القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي : اللامركزية والفيدالية ، المكتبة القانونية، بغداد، ط3، 2007، ص41.
- (16) . اسماعيل صعصاع غيدان، المرجع السابق، ص 25 .
- (17) المادة (177/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام 2005 (يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لاحكامه) .
- (18) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 139-140.
- (19) ينظر المادة (120) و (121) من الدستور العراقي 2005.
- (20) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة ، عمان، 2011 ، ص82.
- (21) مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدارك للدراسات والاستشارات، 2016، ص13.
- (22) المادة (121) في (خامساً) بقولها (تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم).
- (23) قد وُقِعَ على مذكرة التفاهم من الجانب الكردي القائم بأعمال وزير شؤون البيشمركة كريم سنجاري، في حين مثلت الجانب الأمريكي القائمة بأعمال مساعد وزير الدفاع لشؤون الأمن الدولي إليسا سلوتكين. وفي أعقاب الاتفاق اجتمعت القيادة الكردية مع قائد القيادة المركزية الأمريكية الجنرال جوزيف فونتل في 14 تموز/يوليو، وتلت ذلك قيام وزير الدفاع الأمريكي أش كاتر بزيارة إلى أربيل في 24 تموز/يوليو، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، الولايات المتحدة والبيشمركة والموصل، بواسطة مايكل نايتس، <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/alwlayat-almthdt-walbyshmrkt-walmwsl> .
- (24) د. محمد عباس محسن، أثر تسليح الوحدات المكونة للإتحاد الفيدرالي على سيادة الدولة الإتحادية : قراءة في واقع عراقي متغير، المركز الديمقراطي العربي، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 2، 2017 <https://democraticac.de/?p=45261>
- (25) د. نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح ، مجلة دراسات دولية ، تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، العدد 41 ، 2009 ، ص51.
- (26) الكسندر هاملتون، الاوراق الفيدرالية، ورقة رقم 8: مكتبة حقوق الإنسان، جامعة منيسوتا، <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/fp.html>
- (27) د. نغم محمد صالح ، المرجع السابق، ص51.



- (28) د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 الدار الجامعية، الإسكندرية ، 1989 ، ص 100-101.
- (29) ينظر في ذلك (الفقرة (أولاً) من المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .
- (30) نورس هادي وحيد السلطاني، المرجع السابق، ص23.
- (31) المادة (123) من الدستور العراقي 2005 تنص على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون).
- (32) سهى زكي نوري، وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مجلة القانون للبحوث القانونية، العدد12، 2016، جامعة ذي قار، ص456.
- (33) د. برهان زريق، التفويض في القانون الإداري، بدون دار نشر، ط1، 2017، ص42.
- (34) د. علاء عبد الله حسن العنزي ، التشريع المحلي في القانون العراقي ، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث / السنة السابعة / 2015 ، ص 232 .
- (35) د . نعمان احمد الخطيب ، المرجع السابق، ص98.
- (36) محمود عبد علي الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد3، العدد 10، 2010، ص 215.
- (37) المادة (4) من قانون رقم (9) لسنة 2013 التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.
- (38) عامر محمد علي أبو نايلة، الاختصاصات التشريعية و المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، المجلد2، العدد2، السنة 2010، ص 9.
- (39) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بدون دار نشر، 2011، ص45.
- (40) رأي المحكمة الاتحادية العليا (16 / اتحادية / 2008)، بتاريخ 2008/4/21 .
- (41) د. حنان محمد القيسي ، المرجع السابق، ص54.
- (42) قرار المحكمة الاتحادية العليا (9 / اتحادية / 2007) في 2007/7/16 .
- (43) قرارات مجلس الوزراء للجلسة رقم 03 في 2012/1/17 قرار رقم(9) متاح على الموقع <http://cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=1781>
- (44) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 87.
- (45) د. إسماعيل صعصاع غيدان ، المرجع السابق، ص 28.
- (46) م. زينب عباس محسن، مدى توافق لامركزية الإدارة في العراق مع المبادئ العامة للامركزية الادارية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 1، 2018، ص288.
- (47) بحسب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 19 لسنة 2013.
- (48) قرار المحكمة الاتحادية العليا ، رقم (76 / اتحادية / اعلام / 2017).

المصادر.

- الكسندر هاملتون، الاوراق الفيدرالية، ورقة رقم :8، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة منيسوتا، <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/fp.html>.
1. د. اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الإقليمية في العراق – دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة ، مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء، السنة الرابعة العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول 2012 .
 2. د. برهان زريق، التفويض في القانون الإداري، بدون دار نشر، ط1، 2017.
 3. د. حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2003.
 4. د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 الدار الجامعية، الإسكندرية ، 1989.
 5. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بدون دار نشر، 2011.
 6. رأي المحكمة الاتحادية العليا (16 / اتحادية / 2008)، بتاريخ 2008/4/21.
 7. زينب عباس محسن، مدى توافق لامركزية الإدارة في العراق مع المبادئ العامة للامركزية الادارية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 1، 2018.
 8. د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، 2004.
 9. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، 1986 .



10. سهى زكي نوري، وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، مجلة القانون للبحوث القانونية، العدد12، 2016، جامعة ذي قار.
11. د. طعيمة الجرف : القانون الإداري ،دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1970.
12. عامر محمد علي أبو نائلة، الاختصاصات التشريعية و المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، المجلد2، العدد2، السنة 2010.
13. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لاسس ومبادئ القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .
14. د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول، ط5، دار الكتب، دمشق، 1992.
15. د. علاء عبد الله حسن العنزي ، التشريع المحلي في القانون العراقي ، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث / السنة السابعة / 2015 .
16. قرار المحكمة الاتحادية العليا (9 / اتحادية / 2007)، بتاريخ 2007/7/16 .
17. قرار المحكمة الاتحادية العليا ، رقم (76 / اتحادية/ اعلام/2017).
18. قرارات مجلس الوزراء للجلسة رقم (03 في 2012/1/17) قرار رقم(9) .
19. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1996 .
20. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، بدون دار نشر ، 2009.
21. مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، 2016.
22. د. محمد عباس محسن، أثر تسليح الوحدات المكونة للإتحاد الفيدرالي على سيادة الدولة الإتحادية : قراءة في واقع عراقي متغير، المركز الديمقراطي العربي، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 2، 2017، <https://democraticac.de/?p=45261>.
23. محمود عبدعلي الزبيدي، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعرض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ،مجلة الحقوق،الجامعة المستنصرية،المجلد3،العدد10،السنة 2010.
24. معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/alwlayat-almthdt-walbyshmrkt-walmwsl>.
25. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي : اللامركزية والفيدرالية ، المكتبة القانونية، بغداد، ط3، 2007.
26. د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة ، عمان، 2011 .
27. د. نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح ، مجلة دراسات دولية ، تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، العدد 41 ، 2009.
28. نوره هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، 2010.