

# اختصاص تعيين رؤساء الوحدات الإدارية والموظفين العموميين في ظل التنظيم الإداري المركزي واللامركزي الفدرالي في العراق

The specialization to appoint the heads of administrative units and public officials under the central and decentralized administrative organization in Iraq

أ.م.د. صالح عبد عايد

كلية الحقوق / جامعة تكريت

[dr.sal.aa@tu.edu.iq](mailto:dr.sal.aa@tu.edu.iq)

م.د. علي حمزة عباس

كلية الأسراء الجامعة

[aalganimi@yahoo.com](mailto:aalganimi@yahoo.com)

## المقدمة

أولاً: أهمية الموضوع:

إن النظام الإداري الذي تختاره الدولة لنفسها، يتوقف على عوامل متعددة تملئها ظروف وأوضاع واستحقاقات ومطالب عدة سياسية واقتصادية واجتماعية وحضارية، وتظهر الحاجة إلى تنظيم تلك العلاقات المبنية على أساس المصالح المشتركة بينهم، وفي سبيل ذلك فقد اتخذت الدول المختلفة أنظمة حكم عديدة تراوحت بين المركزية واللامركزية والفدرالية بصفتها الإدارية أو السياسية وان اعتماداً أياً من هذه الأنظمة يتوقف بالدرجة الأساس على هذه العوامل فنرى أن الدولة الحديثة عندما تشكلت في القرن السادس عشر بعد اتفاقية وستفاليا عام ١٦٤٨، بعد أن جمعت بين السلطة

الدينية والدينيوية بيد الملك ركنت إلى أسلوب التركيز الإداري لإضفاء المركزية والقوة على أعمالها من أجل فرض هيمنتها على المستوى الخارجي أمام البلدان الأخرى، وكذلك على المستوى المحلي إزاء مواطنيها، ولكن بسبب ازدياد تدخل الإدارة في مختلف نواحي الحياة المختلفة فإن نظام المركزية الإدارية أصبح يشكل عائق أمام تطور الإدارة؛ ولهذا لجأت الإدارة الحديثة إلى أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يكفل لها العديد من المزايا التنظيمية التي تواكب تطور العمل الإداري على مختلف الأصعدة، وبالتالي يساعد الإدارة على تنفيذ أعمالها بالاعتماد على توزيع السلطة الإدارية بين حكومة المركز والمجالس المحلية في المحافظات المتشكلة عن طريق الانتخابات المعتمدة قانوناً، لذا فنظام الحكم هنا هو سلطة حقيقية مستمدة صلاحياتها عن طريق تلك الانتخابات، خلافاً للمركزية الإدارية التي يأخذ ممثليها الصلاحيات من السلطة المركزية، وهذا لا يعني أن السلطة المحلية في المحافظة تملك الاستقلال التام عن سلطة المركز على اعتبار أنها سلطة حقيقية، بل أن تلك السلطة الممنوحة لها هي ضمن الدولة الواحدة وفي ذات الدولة اللامركزية، أي صلاحيات الدولة اللامركزية وصلاحيات الإدارة المحلية تتعاون وتتشارك في مساهمة مشتركة من دون المساس بالوطن ووحده، وهذه الأسباب اتجهت الدول الديمقراطية إلى إقرار نظام اللامركزية الإدارية في تشريعاتها القانونية باعتباره ضرورة من ضرورات عصرنا الحديث، إذ تزداد فيه رغبة الديمقراطية ومساهمة أبناء الشعب في العمل الإداري بشكل مباشر، وهذا يعني إشراك الشعب في الأعباء العامة، وهكذا لو نظرنا في ضوء ما ورد أنفاً إلى أساليب التنظيم الإداري في الدول، نجد أننا أصبحنا أمام أسلوبين مختلفين عن بعضهم البعض هما أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية، فالمركزية (La centralisation)، تعني احتكار المهام والوظائف الإدارية بيد السلطة الرئاسية المركزية، أما اللامركزية الإدارية (La decentralisation)، غايتها عدم التركيز في الوظيفة الإدارية، وتوزيع مهامها بين السلطات المركزية وهيئات محلية أو مرفقيه (مصلحية)، منتخبة بالنسبة لأكثرية الأعضاء فيها على الأقل، تباشر مهامها تحت إشراف السلطة المركزية.

**ثانياً: إشكالية البحث:**

سنحاول في هذا البحث تسليط الضوء على التطور التشريعي في اختصاص تعيين رؤساء الوحدات الإدارية وموظفي الدولة في ظل النظام السياسي والإداري العراقي الذي تراوح بين المركزية واللامركزية واللامركزية منذ عهد الدولة العثمانية وحتى وقتنا الراهن، وتتمثل الإشكالية المحورية في هذا البحث في التساؤلات العديدة التي تدور في ذهن الباحث في ميدان القانون العام، ولعل أهم هذه التساؤلات هي: ما هو موقف التشريعات العراقية من اختصاصات وصلاحيات تعيين رؤساء الوحدات الإدارية وموظفي الدولة وفقاً لقوانين الخدمة المدنية التي حددت آلية التعيين في وظائف الدولة؟ وهل أن اختصاص تعيين الموظف أو المكلف بخدمة عامة بقت حصراً بيد السلطة المركزية أم منحت إلى الأقاليم والمحافظات، نتيجة التحول إلى نظام اللامركزية الإدارية أو النظام الفيدرالي؟ كل هذه التساؤلات وغيرها سنحاول إيجاد الإجابات المناسبة لها من خلال مسيرة هذا البحث.

**ثالثاً: نطاق البحث:**

يشمل آلية تعيين موظفي الهيئات اللامركزية الإقليمية: التي تقوم السلطة الرئاسية بتشكيلها استناداً إلى أسس جغرافية (مكانية)، في حين نجد أن اللامركزية الإدارية تقضي بتوزيع مهام الوظيفة الإدارية بين جهات مختلفة، قسم منه مركزية والقسم الآخر منها جهات محلية ينحصر نشاطها بمنطقة جغرافية معينة الحدود وبمجموعة سكانية محددة، إذ يتم توزيع ممارسة سلطة التعيين في الوظائف بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة من سكان هذه المناطق الذين هم اعرف بمصالحها وهو ما يسمى عندنا حالياً بالأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم وهو ما نعنى بدراسته.

**رابعاً: منهجية البحث:**

تم الاعتماد في هذا البحث على المنهج التحليلي لقوانين الخدمة المدنية والقوانين العراقية الأخرى ذات الصلة المطبقة على إقليم جمهورية العراق، مع الاستئناس

بنصوص بعض القوانين الأخرى وبقدر تعلق الأمر بموضوع الدراسة.

### خامساً: هيكلية البحث:

لقد ارتأينا إلى بحث هذا الموضوع بجوانبه ( المركزية واللامركزية والفدرالية) لما لهما من ترابط وثيق يصعب الفصل بينهما ولتحقيق هذا الهدف ولغرض الوقوف على التشريعات الصادرة خلال عمر الدولة العراقية ومدى قربها أو بعدها من نظامي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وموقع السلطة في تعيين الموظفين سواء التابعين لتلك الوحدات أو للسلطة المركزية، فسنحاول وباختصار قراءة تلك التشريعات ابتداء من أول قانون أصدرته الدولة العراقية ولغاية آخر تشريع أصدره مجلس النواب، ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كل جوانبه تم تقسيم بحثنا على ثلاثة مباحث: يسبقهما مقدمة، يتناول المبحث الأول: بيان معنى نظام المركزية الإدارية وآلية التعيين في ظل هذا النظام، وهو مقسم على مطلبين: خصص الأول: لمفهوم المركزية الإدارية والثاني: لبحث تطور سلطة تعيين الموظف العام في ظل النظام المركزي في العهد الملكي والجمهوري، نبحث في المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية وواقع سلطة التعيين فيه، وهو مقسم على مطلبين نتناول في الأول: تعريف اللامركزية الإدارية، ونبحث في الثاني: السلطة المختصة بالتعيين في النظام اللامركزي، والمبحث الثالث نتناول به النظام الفدرالي، وهو مقسم على مطلبين خصص الأول: لبحث الفدرالية، والثاني: لتطور سلطة تعيين الموظف العام في ظل نظام الفدرالية، وأنهيت الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج التي توصلنا إليها، وكذلك المقترحات التي رأيناها ضرورية .

## المبحث الأول

### مفهوم نظام المركزية الإدارية وآلية التعيين في ظل هذا النظام

ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كل جوانبه ينبغي علينا أن نلقي الضوء على مفهوم المركزية الإدارية، والسلطة المختصة في التعيين في ظل النظام المركزي في العهد الملكي والجمهوري علماً بأن دراستنا ستكون من الجانب الإداري ونترك

الجانب السياسي للمختصين في القانون الدستوري، وعلى ضوء ما تقدم سنقسم هذا البحث على مطلبين: نخصص الأول للمعرفة معنى نظام المركزية الإدارية، والثاني: لبحث تطور سلطة تعيين الموظف العام في ظل النظام المركزي في العهد الملكي والجمهوري.

## المطلب الأول

### مفهوم نظام المركزية الإدارية

تهدف المركزية الإدارية (La Centralisation) إلى احتكار مجموع المهام والوظائف الإدارية بيد الحكومة أو السلطة، وتقوم السلطة المركزية بممارسة الوظيفة الإدارية عن طريق تشكيل هيئات إدارية مركزية خاضعة لها وحسب هذا النظام تكون للسلطة المركزية صلاحيات اتخاذ كافة القرارات الإدارية المتعلقة بالنشاط الإداري وتنفيذها بنفسها، هذا كان في بداية تشكيل الدولة الحديثة في أوروبا سنة ١٦٤٨، بعد انتصار جيوش الملوك على الكنيسة، إذ كانت الدولة الجديدة بحاجة ماسة إلى توحيد السلطات وجميع الاختصاصات بيد الحكومة المركزية (الملك)، وبالتالي أصبحت شؤون الوظيفة التنفيذية رهن إرادة الملك، ولم يكن لممثليه العاملين في الأقاليم والخاضعين للملك على أساس التدرج الرئاسي الهرمي، صلاحيات البت في الأمور المحلية الخاصة بمناطقهم من دون الرجوع إلى السلطة المركزية في كل شيء، ويتمثل أسلوب ممارسة السلطة وفق نظام المركزية في صورتين رئيسيتين هما:

١- التركيز الإداري وهو الصور البدائية لنظام المركزية الإدارية التي ظهرت مع بداية تكوين الدولة الحديثة؛ نتيجة قيام الملوك بتركيز الوظائف التنفيذية بأيديهم بشكل مباشر لتأكيد وحدة الدولة، وبهذا الشكل تركزت مهام الوظيفة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء المختصين في العاصمة، ولا يكون لممثلي الوزارات في الأقاليم، كالمحافظ والقائم مقام ومدير الناحية، أي صلاحيات في اتخاذ القرارات أو تصريف الأمور، بل يجب عليهم الرجوع إلى المركز لإصدار القرارات المناسبة، ولقد اطلق على النوع من المركزية وصف (المركزية الوزارية).

٢- عدم التركيز الإداري؛ إن توسع نشاطات الإدارة وتنوعها وامتدادها بصورة غير مألوفة عما كان عليه الحال في الماضي لتمتد للجميع أجزاء أقاليم الدولة جعل من ممارسة السلطة وفق الصورة الأولى أمر صعب التحقيق في الواقع العملي، لذلك اتجهت النظم الإدارية المركزية للبحث عن أسلوب آخر يمنح سلطات واختصاصات معينة لموظفي السلطة المركزية في العاصمة والأقاليم للبت في قسم من الأمور من دون الحاجة إلى الرجوع إلى الرئيس الأعلى في السلم الإداري، ولكن يبقون يمارسون سلطاتهم تحت إشراف رؤسائهم في المركز وصولاً إلى رئيس الحكومة.

وهذا الأسلوب الجديد اطلق عليه تسمية عدم التركيز الوزاري أو المركزية اللاوإزارية<sup>(١)</sup>، وفي الواقع فإن هذا الأسلوب ما هو إلا صورة من صور المركزية الإدارية ولا تخرج عن نطاقها، لا نها فقط تقوم بتوزيع مهام الوظيفة التنفيذية بين الإدارة المركزية وبين الموظفين التابعين لها بصورة مباشرة، فإعطاء هذه الصلاحيات والاختصاصات لموظفي المحليين في الأقاليم لا يعني عدم الأخذ بالنظام المركزي الذي يقوم على وحدة الإدارة ووحدة الوظيفة، وفي المجتمعات الحديثة ونتيجة التطورات التي مرت بها الدول بعد الثورة الرقمية؛ لأنه يبقى تطبيقاً لهذا النظام المركزي، وهكذا أخذت قوانين الدول الحديثة بعدم التركيز الإداري<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### تطور سلطة تعيين الموظف العام في ظل النظام المركزي في العهد

#### الملكي والجمهوري

تعد قوانين الخدمة المدنية المرجعية العامة التي تنظم أحكام الوظيفة العامة

(١) علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٩٣، ص ١١٢.

(٢) د. علي خطار شطناوي، علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، ط ١، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣، ص ١٠١-١٠٥.

وتبين طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة، فضلاً عن القوانين الأخرى التي تحكم قسم من الموظفين كقانون الخدمة الخارجية وقانون الخدمة الجامعية وشهد التشريع العراقي منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١، صدور أربعة قوانين للخدمة المدنية جميعاً بينت أن صلاحية التعيين تكون مركزية، وقبل الولوج بهذه التشريعات نبحت بشيء من الإيجاز النظام الإداري الذي كان مطبق في العراق قبل تأسيس الدولة العراقية الحديثة، ومن ثم نتناول التطور التشريعي الخاص بالتعيين في الوحدات الإدارية الإقليمية في ظل الحكم الوطني كما يلي:

### أولاً: نظام الحكم الإداري قبل تأسيس الدولة العراقية:

خضع العراق للحكم العثماني لمدة تقارب من أربعة قرون بدأت من القرن الميلادي ١٥٣٢ ولغاية احتلال العراق من قبل بريطانيا ١٩١٧، وكانت الإمبراطورية العثمانية تخضع لحكم السلاطين في إسطنبول، وتدار من قبلهم بواسطة الولاة المبعوثين إلى تلك الولايات، إذ قسم العراق إلى ثلاث ولايات وهي بغداد والموصل والبصرة، وعلى رأس كل ولاية يوجد حاكم يسمى الوالي وهو معين من قبل السلاطين، ويساعده قسم من الموظفين الأتراك، ولم يتم تعيين موظفين من العراقيين في الوظائف الرسمية، بل كان هناك مستأجرين للأعمال الخدمية وكان الحكم يدار عن طريق الإدارة المركزية، أي أن الولاة ممثلون للسلطان يطبقون خطته وبرامجه وهم طوع أمره، وقد كانت هناك محاولات مبتسرة لإدارة قسم من الولايات بطريق الحكم الذاتي، إلا أن وجود الولاة العثمانيين على رأس السلطة في تلك الولايات وخضوعهم لسلطة الباب العالي، الأمر الذي أبقاهم في خانة الإدارة المركزية رغم السعة الممنوحة لهم في الصلاحيات<sup>(١)</sup>، ولكن التغيير الإداري الذي حدث بعد الثورة الفرنسية في أوروبا آنذاك

(١) وكانت بغداد ولاية من ولايات الدولة العثمانية مقسمة إلى سبعة عشر سنجقاً (لواء) وفي عهد الوالي مدحت باشا (١٨٦٩-١٨٧٢) تم تطبيق نظام الولايات بعد صدور مرسوم ١٨٥٦ المتضمن إجراء إصلاحات إدارية وتشريعية فقد قسمت ولاية بغداد إلى عشرة سناجق هي بغداد -

وتمدده المستمر لأرجاء عديدة من العالم، وتبنيه نظاماً تشريعياً خاص في الإدارة ينسجم مع ذلك التحول، الأمر الذي أوقع الإمبراطورية تحت ضغوط تلك التشريعات، مما دفع السلطان عبد المجيد لإصدار (الخط الهمايوني) عام ١٨٥٦ متأثراً بالقوانين الأوروبية، وبعد ذلك قام السلطان عبد الحميد الثاني بالإصلاحات الإدارية الكبرى عام ١٨٨٠، خففت من المركزية، وقد شكل هذا الأجراء الخطوة الأولى لمغادرة النظام المركزي، وهكذا استمرت وتيرة التحول في التشريعات المتعلقة بالوظيفة الإدارية عبر السنين التالية لها في تركيا<sup>(١)</sup>، وقد تأثر العراق بهذا التحول أواخر أيام الإمبراطورية العثمانية باعتباره جزءاً منها، إلا أن احتلال العراق من بريطانيا بتاريخ ١١/أذار ١٩١٧، أنهى الحكم العثماني، إذ ترك الموظفين العاملين الأتراك بغداد وعطلت الأعمال فيها، وعندما تمت للبريطانيين السيطرة على معظم الأراضي العراقية تولى الإدارة المدنية فيها الموظفين الإنكليز برئاسة السير (بيرسي كوكس)، وبطريق الإدارة المركزية بصفته ممثلاً للتاج البريطاني، وبموجب الوضع السياسي الجديد فقد تم وضع نظام قانوني موحد لولايات بغداد والموصل والبصرة تحت إدارة واحدة، ومن مراجعة التشريعات آنذاك نجد أن نظام الحكم الذي وضعه البريطانيون في تلك المدة اعتمد المركزية الإدارية أيضاً.

#### ثانياً: النظام الإداري في ظل الحكم الوطني:

##### أ- العهد الملكي:

منذ تأسيس الدولة العرقية الحديثة عام ١٩٢١ فإن التشريعات المبكرة لإدارة الدولة، كانت تتحى نحو الإدارة المركزية هذا ما جاءت به الفقرة (أ) من المادة السادسة

شهرزور- السليمانية-الموصل - الدليم - كربلاء - الديوانية- البصرة - العمارة - المنتفك أن ولاية بغداد تشمل معظم أرجاء العراق.

(١) أ.د. منذر الشاوي- تأملات في أنواع الدولة - مجلة القضاء والتشريع- السنة الثانية، العدد الرابع ٢٠١٠، ص ١٧.



والعشرين من القانون الأساسي العراقي (الدستور) لسنة ١٩٢٥، عندما نصت: (فالملك هو رأس الدولة الأعلى وهو الذي يصدق على القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها، ويأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح فيها)<sup>(١)</sup>، كما أن: (تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها والقابهم تتم بقانون تصدره السلطة التشريعية، وتدار الشؤون البلدية بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص في المناطق الإدارية، وتقوم المجالس الإدارية بالوظائف التي تتناط بها بموجب القانون، المادة (١١١) من القانون الأساسي) إن أول قانون للإدارة صدر في ظل الحكم الوطني هو قانون إدارة الألوية (المحافظات حالياً) المرقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧، الذي اعتمد نظام المركزية الإدارية، فرأس الحكومة هناك هو المسؤول عن الإدارة العامة وهو المتصرف (المحافظ حالياً)، ويتم تعيينه في هذا المنصب بإرادة ملكية بناء على اقتراح من وزير الداخلية وموافقة من مجلس الوزراء، المادة (١٠) من القانون، ويتم عزله أو إحالته على التقاعد بذات آلية التعيين، وتتجلى المركزية في هذا القانون بأوضح صورها عندما يكون المتصرف هو ظل السلطة المركزية في اللواء، ومنفذ لسياستها، وطوع أنظمتها وتعليماتها، ولا يحق له الخروج عن إرادتها، أو يقوم بعمل خارج الصلاحيات التي منحتها له، إذ كان القانون هنا صريحاً عندما نص على: (المتصرف هو الموظف الإجرائي الأكبر في اللواء والمسؤول عن إدارته وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها وعليه أن ينفذ القوانين داخل لوائه تنفيذاً تاماً ويقوم بالوظائف ويستعمل السلطات التي خوله إياها القانون ويحافظ على حقوق المواطنين والحكومة معاً وينفذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من وزارات الدولة على اختلافها) المادة (٢٢) من القانون، والغى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ بصدور قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الذي ابقى على المركزية الإدارية التي نص على: (يعين المتصرفون ويحولون بإرادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء) المادة (١٠) من القانون، وهو ممثل عن كل وزارة، كما أنه يشرف على كافة

(١) للمزيد من المعلومات ينظر المادة السادسة والعشرين من القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٥.

الدوائر المركزية التابعة للواء ويفتشها وهي جزء من الصلاحيات الممنوحة له لإدارة اللواء، وبموجب القانون فالموظفين المركزيين خاضعين لإدارته إلا في المسائل المتعلقة بالنظام الخاص لدوائهم، أما فيما يتعلق بالخدمة المدنية فقد صدر في العراق العديد من القوانين منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١، وكما يلي:

١- قانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١: (الملغي) الذي أعطى اختصاص التعيين للوزراء المختصين فقط، ولم يمنح المصرفين صلاحية التعيين في المحافظات، وبين القانون آلية التعيين في الدرجات الوسطى والعليا عندما نص على أن: (يجري التعيين للدرجات الوسطى والعالية بإرادة ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير المسؤول مع مراعاة أحكام القوانين الخاصة بشأن التعيينات بإرادة ملكية)<sup>(١)</sup>، وكذلك بين آلية تعيين وعزل المستخدمين في الوظائف العامة عندما نص على أن: (يعين ويعزل المستخدمون من قبل رئيس الدائرة بتصديق الوزير أو بتحويل منه، ويجوز أن يوضع نظام لذلك)<sup>(٢)</sup>.

٢- قانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩: (الملغي) منح اختصاص التعيين في الوظائف العامة للوزراء المختصين بالنسبة للمركز ومنح المتصرف ( المحافظ ) صلاحية التعيين بالنسبة للواء (المحافظة)، وصدرت وزارة المالية التعليمات الخاصة بتنفيذ هذا القانون برقم (٣٢) لسنة ١٩٤٠ بينت فيها آلية التعيين بالوظائف العامة، إذ جاء في المادة (١) من التعليمات على تشكيل لجنة في مركز كل وزارة تسمى لجنة انتقاء الموظفين، فضلاً عن لجنة في كل للواء (المحافظة)، أما المادة (٤) من التعليمات فقد حددت صلاحيات اللجنة في اللواء باختيار الموظفين لشغل للوظائف المتوفرة من درجات الصنف الرابع فما دون ويتم الاختيار وفقاً لشروط

(١) نص المادة (٦) قانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١.

(٢) نص المادة (٨) قانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١.

معينة بينها القانون وهي الإعلان عن الوظائف التي يراد التوظيف فيها وملء الاستمارة الخاصة بالتقديم وتحديد مدة معينة لتقديم الطلبات وإجراء الاختبار للمتقدمين.

٣- قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥: أناط بالمتصرف (المحافظ) صلاحية تعيين موظفي الإدارة المحلية كافة وقسم من موظفي الدوائر المركزية الذين لا تتجاوز رواتبهم (١٢) ديناراً عراقياً،

٤- قانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦: (الملغي) الذي شهد تحول ملحوظاً فيما يتعلق باختصاص التعيين في الوظائف العامة فقد أوكل مهمة التعيين وإعادة التعيين في كل البلاد لجميع الموظفين والمستخدمين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة أو ميزانية الأوقاف العامة وموظفي الإدارة المحلية إلى مجلس الخدمة العامة بناء على اقتراح الوزير المختص وقد بين الفصل الخامس وواجبات هذا المجلس وفقاً لنص المادة (٢٢) منه<sup>(١)</sup>.

#### ب- العهد الجمهوري:

عرف العراق في ظل النظام الجمهوري بعد سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨، نظاماً إدارياً أقرب إلى المركزية - إذا تم حصر اختصاصات التعيين في الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية - وكانت أول التشريعات بهذا الخصوص هي:

١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠: (المعدل) والنافذ حالياً، والذي أناط مهمة تعيين الموظفين وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالاختيار بمجلس الخدمة العامة ومنح في المادة (٢٤) منه، مجلس الخدمة العامة صلاحيات التعيين وبذلك نقل هذا القانون اختصاص التعيين من السلطة الرئاسية (الوزراء المختصين) إلى

(١) نص المادة (١) من القانون المذكور.

مجلس الخدمة العامة<sup>(١)</sup>، وكذلك بينت هذه المادة أن المجلس يتألف من رئيس وأربعة أعضاء يختارهم مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات ويقوم هذا المجلس بتعيين وإعادة تعيين الموظفين في الوظائف العامة، وحددت المادة (٢٩) من القانون واجبات المجلس الملغى بالنسبة للتعيين وإعادة التعيين ب : ( ) اختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالمقابلة أو الامتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم) وقد أعطى القانون المحافظين اختصاص تعيين الموظفين الخدميين في الدرجتين الثامنة والتاسعة من السلم الوظيفي بعد نجاحهم في الاختبار الذي يجرى لهم من قبل لجنة الدائمة التي يشكلها مجلس اللواء العام<sup>(٢)</sup>، واستثنى القانون في الفقرة (٢) المادة (٨) منه الوظائف العليا من اختصاص مجلس الخدمة العامة وهي الوظائف التي يتم التعيين فيها مرسوم جمهوري من رئيس الجمهوري بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>، وقد واجه مجلس الخدمة العديد من الإخفاقات في مهمة اختيار الموظفين منها عجزه عن ردف دوائر الحكومة بالعناصر الكفوة، فضلاً عن عدم دقة وإجراءات اختيار أكفا المتقدمين، وفي ضوء هذه الظروف صدر قرار مجلس قيادة

(١) ويلاحظ أن المادة (٦٠) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم (٠٦-٠٣) لسنة ٢٠٠٦ يشكل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من ممثلين في الإدارات المركزية في الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية والتي تختص في قضايا التعيين وبقية الاختصاصات المبينة في المواد (٥٦-٥٩) من ذات القانون وتسري أحكام القانون المذكور على كافة الموظفين المحليين والاتحاديين.

(٢) وفي ذات الاتجاه جاء قانون العاملين الأساسي في الدولة السورية (رقم) ٥٠ لسنة ٢٠٠٤ الذي ركز سلطة التعيين في الوزير المختص مع وجود خصوصية للتعيين في المحافظات من حيث التقديم للوظائف واختيار المرشحين بموجب المواد (١٢-١٣) من ذات القانون، مع منح رؤساء المجالس المحلية والبلدية الصلاحيات المقررة لمعاوني الوزير والتي لا تتعلق بالتعيين وأن تكون خاضعة لمصادقة الوزير المختص على وفق أحكام الفقرة (هـ) من المادة (١٥٤) من ذات القانون

(٣) د. رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بغداد، بيت الحكمة، ٢٠٠٤، ص ١٩.

الثورة (المنحل) رقم (٩٩٦) في ١٢/٨/١٩٧٩ ونص على إلغاء مجلس الخدمة العامة وأنيطت صلاحية التعيين بالوزراء أو من يخولونهم من موظفي الدرجات الخاصة<sup>(١)</sup>، أما التعيين في الوظائف القيادية التي يقرها قانون الخدمة، أو قوانين خاصة وجوب صدور مرسوم جمهوري للتعين بها فتبقى للحكومة حرية مطلقة في تعيين من يشغلها أصحاب الدرجات العليا ومن أجل وضع هذا القرار موضع التنفيذ أصدرت وزارة المالية تعليمات الخدمة رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ إذ نصت على تشكيل لجنة أو أكثر في كل وزارة بأمر الوزير، وتتألف اللجنة من رئيس بدرجة معاون مدير عام، وعضوين لا تقل وظيفة كل منهما عن درجة مدير على أن يكون احدهما حاصل على شهادة أولية في القانون، ومن اختصاصات هذه اللجنة النظر في طلبات التعيين في الوظائف العامة وحددت التعليمات في الملحق رقم (١) أسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين كالإعلان عن الوظائف الشاغرة في الصحف اليومية وفي لوحة الإعلانات (الآن على مواقع المؤسسات الإلكترونية) وتقديم طلب إجراء الاختبارات وبعدها تعلن اللجنة التعيينات في لوحة إعلانات الدائرة.

٢- قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠: إذ أعطى وزارة المالية صلاحيات تحديد عدد درجات الوظيفة لكل وزارة، فضلاً على أن وزارة المالية هي التي تصدق على التعيينات في الوظائف والدرجات التي ترسلها الوزارات، إذ لا يمكن أشغال الدرجة الوظيفية إلا بعد مصادقة وزارة المالية، وبالمثل أيضاً نجد أن قانون إدارة البلديات

(١) وذات الأمر نجده في قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١ الذي يأخذ بمركزية سلطة التعيين بحصرها بالوزير المختص بموجب المادة (٢) منه، مع وجود صلاحية للوزير المختص بتفويض الوحدات الإدارية وفي الوزارات والمحافظات بعض الصلاحيات المخولة له بموجب القانون المذكور والتشريعات النافذة.

رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ (الملغى) أناط اختصاص تعيين موظفي البلدية إلى وزير الشؤون البلدية والقروية<sup>(١)</sup>.

٣- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٨٥) في ٣/١٠/١٩٨٣: منح صلاحيات تعيين خريجي الكليات والمعاهد الفنية لوزارة التخطيط إذ نص على إلزام الوزارة بتعيين خريجي الجامعات في وزارات الدولة والقطاع العام مركزياً وحسب حاجة كل وزارة.

٤- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٣٠) في ١٦/٥/١٩٨٧: نص على قيام وزارة التخطيط بتعيين الخريجين حسب الاختصاصات وتوزيعهم على المؤسسات العامة وفقاً للحاجة الفعلية؛ بعد إلغاء وزارة التخطيط تم إلغاء هذه القرارات وأعيد اختصاص التعيين إلى الوزراء المختصين.

وباختصار شديد يمكن أن نقول: أن اختصاص التعيين في أشغال الوظيفة العامة هو الأجراء الذي تقوم به الإدارة بهدف أسناد وظيفة ما للموظف وقد أنيط هذا الاختصاص العمل لعدة جهات مركزية كالوزير المختص والمصرف (المحافظ) ومجلس الخدمة العامة، وزارة المالية، ووزارة التخطيط، وهذا دليل على تعدد نشاطات الإدارة في توزيع اختصاص التعيين نتيجة تطور العمل الإداري، وكذلك اتجاه الإدارة إلى اللامركزية الإدارية والسياسية وانتهاج مبادئ الديمقراطية التي تؤمن بمشاركة الجميع في بناء الوطن من دون تهميش وأقصاء، ولكن الواقع العملي ما زال يشير إلى أن المركزية الإدارية تبقى وهي الصفة الغالبة.

(١) إذ جاء في المادة (٧٧) من القانون على أن: (يحل وزير الشؤون البلدية والقروية محل وزير المالية والوزير المختص ومجلس الخدمة العامة أينما ورد في قانون الخدمة المدنية).

## المبحث الثاني

### معنى نظام اللامركزية الإدارية وواقع سلطة التعيين فيه

هي شكل من أشكال الحكم تنتوزع فيه السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية المنتخبة بموجب أحكام القانون، غايتها إدارة الشؤون المحلية وبالتعاون مع سلطة المركز، وإن السلطة المحلية تستمد صلاحياتها من الانتخابات وليس بتفويض من المركز إليها، وهذا المبدأ اعتمده دول عدة لأسباب، منها أن العبء الكبير الواقع على أكتاف السلطة المركزية يلجئها إلى طلب مشاركات السلطات المحلية المنتخبة لتحمل جزء من ذلك العبء وهذا يعني إشراك الشعب في الأعباء العامة، إذ يمكن المجالس المحلية من الإدارة والإشراف والمراقبة للنشاطات والفعاليات المحلية، كما أن السلطات المحلية قريبة من مشاكلها المحلية وهي أدري بها والأرجح لمعالجتها، ويضاف إلى ذلك أن السلطة المحلية في ممارستها اختصاصاتها تكون خاضعة لإشراف ورقابة السلطة الاتحادية من غير أن تكون تابعة لها بنظام السلم الوظيفي، ذلك أن السلطة المركزية هي التي ترعى المصالح العليا التي تعلقو كل مصلحة أخرى محلية والتي تهم مجموع الشعب أيضاً، والقول خلاف ذلك يعني تفتيت لوحدة الدولة السياسية والاقتصادية، وعلى ضوء ذلك تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين: نتناول في الأول: تعريف اللامركزية الإدارية، ونبحث في الثاني: السلطة المختصة بالتعيين في النظام اللامركزي.

### المطلب الأول

#### تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية (La Decentralisation) هي بناء تنظيمي مؤسسي يمنع قيام أنظمة مركزية فقد تسعى للانفراد بالسلطة لتتعطف بعدئذ، نحو الدكتاتورية أو التوتاليتارية، إذ إن توزيع السلطات بين المركز والمجالس المحلية يحول من دون تركيز السلطة بيد حزب أو طائفة أو قومية معينة أو فرد، فضلاً عن أن انتخاب مجالس

المحافظات تؤدي إلى ترسيخ ثقافة التداول السلمي للسلطة بين الأحزاب أو الكتل التي حصلت على تفويض في الانتخابات، إذ يتم انتقال السلطة إليهم بشكل سلمي ولس. إن المجالس الأقاليم أو المحافظات هي الأقرب في معرفة احتياجات ومتطلباتها جمهورها المحلي وهي الأقدر على تذليل الصعاب وإيجاد الحلول المطلوبة وبدلاً من إرسال تلك المهوم والأوجاع (معلبة) إلى السلطة المركزية، فإنها الأولى في التعامل معها.

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع مهام العمل الإداري بين السلطة الاتحادية والمجالس المحلية المنطقية وهم ليس من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي، وغالباً ما تكون هذه المجالس منتخبة من المواطنين في الوحدات الإدارية والهيئات المحلية، فتصبح أشخاصاً معنوية عامة، ولكنها تظل أشخاص إدارية ليس لها اختصاص في الوظيفة التشريعية أو القضائية<sup>(١)</sup>، وبهذا تتميز اللامركزية الإدارية عن المركزية السياسية، يضاف إلى ذلك أن هذه الهيئات تقوم بعملها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها الاتحادية من دون أن تكون خاضعة لها خضوعاً وظيفياً، ذلك أن السلطة الاتحادية هي التي تحمي المصالح العليا التي تهتم مجموع وهي بذلك تعلق على المصالح المحلية الأخرى، وفقاً لهذا فإن العمل الإداري الحديث في الدولة يقوم على أساس توزيع مهام أعمال الإدارة بين الحكومة الاتحادية من جهة وبين المجالس المحلية المنتخبة من قبل الشعب مباشرة على أساس إقليمي (جغرافي)، إذ تظل هذه المجالس من الناحية العملية خاضعة لرقابة وإشراف الحكومة الاتحادية من أجل الحفاظ على وحدة الأرض والقانون والسلطة السياسية والإدارية في الدولة، لكن من دون أن تصل هذه الرقابة والإشراف إلى الحد الذي يمس استقلال هذه المجالس، وتكون لهذه الأشخاص ذمة مالية مستقلة، ولها

(١) د. علي خنار شطناوي: مصدر سابق، ص ١٠١.



تنظيم قانوني معين يكفل تحقيق أغراضها<sup>(١)</sup>، ويترتب على تمتع الوحدات الإدارية (الإقليمية أو المرفقية) بالشخصية المعنوية سواء كانت عامة أو خاصة النتائج التي بينها المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١)، يقوم نظام اللامركزية الإدارية على ثلاثة أسس وهي<sup>(٢)</sup>:

١. للمناطق المحلية مصالح وأوضاع عامة خاصة بها إلى جانب المصالح العامة الوطنية، إذ تتمثل بوجود روابط مشتركة ووشائج تشد السكان لبعضهم البعض مع وجود ظروف موضوعية خاصة بهذه المنطقة أو تلك وتجمعهم مصالح مشتركة نابعة عن بيئتهم ومن وسطهم المحلي، يضعها في حالة تميز عما عداها من المناطق الأخرى، لذا فالحاجة ملحة إلى تأسيس سلطة محلية تستجيب لهذه الأوضاع، وتتشكل من رحم المنطقة ذاتها- ومن سكانها المحليين - لذا فإن الإقرار من قبل السلطة المركزية بمطالب المناطق تلك امر يفرضه واقع الحال وهو استجابة لمطالب جماهيرية<sup>(٣)</sup>.

٢. تولي حكام محليين من تلك المناطق يمثلون سكانها ويعبرون عن مصالحهم ومطالبهم، ويتسلمون مواقعهم بطريق الانتخاب ويمنحون السلطات بناء على ذلك الانتخاب ويحدود تخويل الناخبين لهم، وليس تفويضاً لهم من قبل السلطة المركزية، أي أنهم ليسوا ممثلين لوزارات الدولة في مناطقهم، لكون سلطتهم أصلية مصدرها الانتخاب، وبما أن هؤلاء المنتخبون من المناطق ذاتها فهم الأقرب لتحسس معاناة مواطنيهم والأقدر على إيجاد الحلول للمشاكل المستوطنة، على ان يكون ذلك في حدود التشريعات المركزية؛ لذلك فإن بالإمكان أن يكون بين أعضاء وهيئات الإدارة المحلية أعضاء معينون من السلطة المركزية، وهذا الجمع يؤدي

(١) د. عبد القادر الشبخلي: نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٣، ص ١٣.

(٢) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٨٨، ص ١٣٥ - ١٣٦.

(٣) د. نواف كنعان، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٨، ص ١٤٣.

إلى منع التفتيت الكامل للوظيفة الإدارية، ويحافظ على وحدة الأنماط في العمل الإداري<sup>(١)</sup>، وبهذه الوسيلة تكون السلطة المحلية قد ختت الخطوة الأولى في بداية الطريق للديمقراطية.

٣. وجوب خضوع السلطة المحلية إلى القواعد والمبادئ التي تحددها السلطة المركزية<sup>(٢)</sup>، ولها أي السلطة المركزية حق مراقبة أنشطة السلطة المحلية وتقييم عملها وتصويب أخطائها وذلك للحيلولة دون خروج السلطة المحلية عن الصلاحيات الممنوحة أو إساءة استعمال السلطة، والعبرة من تخويل السلطة المركزية حق المراقبة في الدولة اللامركزية هو الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها، هذه هي الركائز الثلاث التي استقر عليها فقه القانون الإداري وتشريعات الدول في الأنظمة التي تعتمد مبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(٣)</sup>.

وبدورنا نحن نرى أن اللامركزية الإدارية أصبحت ضرورة من ضرورات العصر الحديث، لأنها تسمح للبناء المناطق المحلية المشاركة في العمل الإداري، وبناء هذه المناطق وفق متطلبات واحتياجاتها الضرورية وتوفير فرص العمل لسكان ويققل من البطالة، ولكن يجب أن تكون هناك رقابة على هذه الهيئات من الجهات المختصة لمنع الفساد.

## المطلب الثاني

### السلطة المختصة بالتعيين في النظام اللامركزي

يعد قانون المحافظات العراقي ذي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، أول قانون تبنى اللامركزية الإدارية، إذ تضمن أسس نظام إداري للامركزي يقوم على منح صلاحيات

(١) عثمان سلمان غيلان: اختصاص تعيين الموظف العام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، ٢٠١٤، ص ٢.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، بغداد، دار الكتب للطباعة، ١٩٩٦، ص ٧٩.

(٣) عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٦.

واسعة تمارسها مجالس الوحدات الإدارية، وهذه تكون منتخبة، إلا أن هذه الانتخابات لم تجري أبداً، الأمر الذي جعل الوحدات الإدارية تدار من موظفين تابعين للسلطة المركزية، ولهذا نجد أن القانون نص في المادة (٩) على أن المحافظ أعلى سلطة إدارية وممثلاً للسلطة التنفيذية، وقد حاول المشرع في هذا القانون التخفيف من حدة المركزية (المتزمته)، عندما أعلن عن رغبته في تطوير النظم الإدارية بما يواكب الأساليب المتطورة في العالم الحديث محاولاً ولو -على صعيد التشريع - إيجاد التشريعات التي تعتمد مبادئ اللامركزية الإدارية من أجل مشاركة المواطنين في تقديم الخدمات العامة المحلية، هذا ما احتوته الأسباب الموجبة للقانون، وتعزيزاً لهذا المبدأ فقد نص القانون على أن المحافظ هو رئيس مجلس المحافظة ونائبه هو أحد أعضاء المجالس ويحل محل الرئيس عند غيابه، ويضاف لهم أعضاء منتخبون من مركز المحافظة ومن الوحدات الإدارية المركزية الملحقة بالمحافظة في حالة وجودها، إضافة للأعضاء الدائمين وهم معاون المحافظ للإدارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة باعتبارهم ممثلين لدوائهم، وبهذه النصوص فقد اعتقد المشرع انه يبتعد عن الإدارة المركزية ليقترب من الإدارة اللامركزية مادام أن قسماً من أعضاء المجلس يحتلون مواقعهم بالانتخاب، ولاسيما أن القانون قد بين المهام التي تناط بمجالس الوحدات الإدارية وهي مهام واسعة وكثيرة، وقد أجاز القانون للمحافظ تعيين وترقية وترفع ونقل الموظفين المحليين ضمن المحافظة الذين هم في الدرجة الرابعة وما دون ما عدا رؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة التابعة للوزارات الاتحادية<sup>(١)</sup>، ولهذا كان النظام الإداري في العهد الجمهوري للامركزياً في نصوص التشريع ومركزياً في الواقع والتطبيق، ولم يغير من الوصف كثيراً صور قانون (مجالس الشعب) بموجب القانون رقم (٢٥) لسنة (١٩٩٥) وأجراء انتخابات لمجالس محلية في المحافظات والأقضية والنواحي لأن هذه المجالس كانت في الواقع مجرد واجهات شكلية للديمقراطية تطبق نظام المركزية الإدارية.

(١) صداع دحام طوكان الفهداوي، مصدر سابق، ص ١٠٤-١٠٥.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الذي استمد أحكامه من مرجعيات عديدة منها على سبيل المثال المبادئ العامة لحقوق الإنسان الواردة في الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل العراق، وبعض أحكام الدساتير السابقة، وقدر تعلق الأمر بموضوعنا هذا فقد استمد دستور ٢٠٠٥ مبدأ اللامركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(١)</sup>، ولاسيما حكم المادة (الرابعة) منه التي تنص على تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات، فضلاً عما جاء به القسم (٢) من الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ حول تشكيل المحافظات والسلطات والصلاحيات الممنوحة لمجالسها، عليه فقد رسخ دستور ٢٠٠٥ مبدأ اللامركزية الإدارية من الوجهة التشريعية، بالاستناد لما سبقه من التشريعات المشار إليها أعلاه، إذ جاء النص واضحاً وصريحاً بحكم الفقرة ثانياً من المادة (١٢٢) من الدستور: (تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وبما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون).

هذه هي النصوص الدستورية التي أكدت مبدأ اللامركزية الإدارية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم وإمكانية تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات، إن انتخاب المواطنين لممثليهم في مجلس الوحدات الإدارية، يندرج في موضوع التوجه نحو الديمقراطية الذي يمكن المجالس تلك من مسك الإدارة في الوحدة الإدارية على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي هي واحدة من تطبيقات الديمقراطية في النظم الإدارية، مع الأخذ بالاعتبار التنسيق مع السلطة المركزية والخضوع لرقابتها ليس باعتبار الأخيرة فوضت صلاحياتها إلى المجالس المحلية، بل باعتباره سلطة أصيلة مستمدة صلاحياتها من ناخبها، وكثيراً ما يتعثر هذا التوجه بسبب غياب التنسيق مع السلطة المركزية وسلطتها الرقابية الأمر الذي يؤدي إلى تحرك الهويات

(١) أ.د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق، مجلة التشريع والقضاء، السنة الثانية، العدد الرابع، ٢٠١٠، ص ٣١.

الجزئية (العشيرة، الطائفة، المذهب) وعلى حساب المواطنة الذي يلقي بظلاله السلبية على وحدة الدولة وتماسكها.

## المبحث الثالث

### سلطات التعيين في النظام الفدرالي

بدأ العراق حالياً بالتحول إلى نظام سياسي وإداري مبني على رؤى وأسس جديدة، لم تألفه الثقافة القانونية من قبل هو النظام الفدرالي الاتحادي، وهو شكل متقدم جداً للنظم الفدرالية وللأمركزي السياسية والإدارية الواسعة وقد وجاء بأسس هذا التحول قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، في المادة الرابعة منه وهو ما أكدته المادة الأولى من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٦ التي نصت على (جمهورية العراق دولة اتحادية) وعلى قدر تعلق الأمر في سلطات التعيين في الوظائف العامة، سنقسم هذا المبحث على مطلبين: خصص الأول: لمبحث مفهوم الفدرالية، والثاني: لتطور سلطة تعيين الموظف العام في ظل نظام الفدرالية.

## المطلب الأول

### مفهوم الفدرالية

الفيدرالية هي: صورة من صور التنظيم السياسي في الدولة تكون السلطات فيه موزعة وفقاً للدستور بين حكومة مركزية ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم، ومحافظات غير منتظمة بإقليم)، وتكون كلا السلطتين المركزية والمحلية مكملة أحدهما للآخرى وتتقاسمان السيادة في الدولة، ولهذا السبب تعد الفدرالية نقيضاً لنظام آخر هو الدولة الأحادية. أما ما يخص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم فهي تعد وحدات دستورية يحدد الدستور هيكلية نظامها الإداري، وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٠) من دستور العراق النافذ لسنة (٢٠٠٥) على قيام الإقليم بوضع دستور لها يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته وأليات ممارسة تلك السلطات، على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، لا يمكن تغيير هذا الدستور بقرار أحادي من الحكومة المركزي،

وكذلك بين هذا الدستور في المادة (١٢١) من أن سلطات الإقليم تمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية المحددة في المادة (١١٠) من الدستور النافذ، والدستور في النظام الفدرالي هو المرجع الأعلى التي تستقي منها الدولة سلطاتها، ويجب أن تكون البنود القوانين الواردة في الدستور واضحة ومحددة ولا تقبل التأويل والتفسير ولا يجوز تعديله أو الغائه، إلا من قبل سلطة أعلى مختصة وبعد إجراء استفتاء شعبي على ذلك، وفي حالة وجود تناقض بين الدستور والقوانين أو السلطات المختلفة، فمن الضروري وجود قضاء مستقل لإبطال أي قانون لا يتماشى مع الدستور، وحل النزاعات بين السلطات المختلفة، ولا بد لوضع الدستور أن يتوقع مثل هذه الاحتمالات، وأن يضع لها حلاً في صلب الدستور، وهذا ما فعله مشرنا العراقي عندما نص في المادة (٩٣) من الدستور أن المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بهذه المنازعات.

ويعود الفضل في إرساء مبادئ نظرية الفدرالية إلى اثنين من المراقبين السياسيين الإنكليز (ألبرت دايسي وجيمس برايس)، إذ وضع دايسي شرطان لتكوين الدولة الفدرالية: أولهما: (وجود دول أو أقاليم وثيقة الارتباط ببعضها محليا وتاريخيا وعرقيا أو ما شابه يجعلها قادرة على أن تحمل- في نظر سكانها- هوية وطنية مشتركة)، والشرط الثاني هو: (الرغبة الوطنية في الوحدة الوطنية والتصميم على المحافظة على استقلال كل دولة في الاتحاد)، من المبدأ الأساسية للفدرالية استقلال السلطات، وبالتالي يترتب على هذا الاستقلال نتيجة رئيسية تتمثل في عدم إمكانية أي من الحكومتين الاتحادية أو المحلية بممارسة ذات القدر من السلطة التي كانت ستمارسها في ظل دولة موحدة غير فدرالية، والحكم الفدرالي كنظام سياسي وإداري معروف عالميا ومطبق في ثمانية من بين أكبر دول العالم مساحة تحكم بشكل

فدرالي<sup>(١)</sup>. ومطبق هذا النظام على المستوى العربي في دولة الإمارات العربية المتحدة وهو يعد نظام ناجح من الواقع العملي بالنسبة لهذه الإمارات .

أما على المستوى العراقي فإن مصطلح (الفدرالية) لم يكن معروفاً في الثقافة القانونية والسياسية قبل احتلاله عام (٢٠٠٣)، ولكن منذ هذا التاريخ ضحى هذا المصطلح أكثر المصطلحات تدولاً وإثارة للجدل، وقد ورد ذكر الفدرالية لأول مرة في التشريع العراقي بقانون إدارة الدولة لسنة (٢٠٠٤)، فقد نصت المادة (الرابعة) منه على: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، و يجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية و الحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...)، وعلى ذات النهج جاء دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، إذ نص في المادة (الأولى) على أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية...). وجاءت المادة (١١٦) لتؤكد على هذا النظام وجاء بها: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة و أقاليم و محافظات لا مركزية وإدارات محليه)، ونستج من هذين النصين الدستوريين أن النظام الإداري في العراق أصبح نظاماً اتحادياً (فدرالياً) وبهذا تحول العراق من الدولة البسيطة إلى دولة اتحادية تتقاسم السلطات فيها حكومة مركزية لها اختصاصات محددة نصت عليها المادة (١١٠) من الدستور النافذ، وأقاليم ومحافظات غير منتظمة في إقليم لها صلاحيات واسعها، وفي حالة التعارض بين الصلاحيات تكون الغلبة للتشريعات المحلية هذا ما نصت عليه المادة (١١٥) من الدستور.

والفدرالية التي تهمنا في هذا البحث هي النظام الإداري الذي يمنح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة للإقليم صلاحيات واسعة جداً في إدارة شؤونها، وتتولى هذه الإدارة مجالس منتخبة تمارس اختصاصات دستورية باستقلال تام عن الحكومة

(١) الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، أستراليا، كندا، ألمانيا، الهند، روسيا، المكسيك، للمزيد من المعلومات ينظر:

Handbook of Federal Countries. Forum of Federations.2005.Anderson.G:  
Federalism. Oxfordvip.2008.

الاتحادية، وقد اقر الدستور في الفقرة الأولى من المادة (١١٧) بأن إقليم كردستان إقليماً اتحادياً، وأجاز في الفقرة الثانية من نفس المادة تأسيس أقاليم جديدة.

## المطلب الثاني

### تطور السلطة المختصة بتعيين الموظف العام في النظام الفدرالي

(دستور ٢٠٠٥)

كان العراق حتى عام ٢٠٠٣، يخضع من ناحية التنظيم الإداري والسياسي إلى النظام شبه مركزي، ولكن بعد هذا التاريخ تحول مباشرة إلى نظام اللامركزية، إذ تولت إدارة العراق بشكل مباشر بعد الاحتلال سلطة الائتلاف عن طريق الحاكم المدني بول بريمر، وقد جاء الدستور العراقي الجديد بنظامٍ اتحادي (فدرالي) جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، نتيجة تطورات الواقع السياسي وتلبية لإرادة الشعب، معترفاً بواقع نظام جمهورية العراق الإداري اللامركزي الجديد، وعلى ضوء هذا سنبحث هذا الموضوع ابتداءً من إقرار نظام الفدرالي اللامركزية الإدارية في التشريعات الدستورية، ومن ثم نتناول التشريعات القانونية الخاصة بتعيين الموظفين في الإدارات اللامركزية حسب تسلسلها الزمني في النقاط التالية:

#### أولاً: سلطة التعيين في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية:

صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (وهو بمثابة الدستور) في أذار سنة ٢٠٠٤، ونص على مبدأ جديد لم تتضمنه التشريعات السابقة لصدوره، المتضمن تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ومعيار هذا التقسيم الحقائق الجغرافية والتاريخية، أي أنه أخرج من نطاق ذلك التقسيم الاعتبارات الأثنية أو المذهبية أو القومية أو العرقية، المادة الرابعة من القانون، وبذلك فقد نصت المادة الخامسة والخمسون على: (يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس بلدية ومحلية ولا يتم إقالة أي



عضو في حكومة إقليم، أو أي محافظ أو عضو في أي من مجالس المحافظة أو البلدية أو المحلية على يد الحكومة المحلية أو على يد أحد مسؤوليها، إلا إذا أدين من قبل محكمة ذات اختصاص بجريمة وفقاً للقانون، كما لا يجوز لحكومة الإقليم عزل المحافظ أو عضو من أعضائه من مجالس المحافظة أو البلدية أو المحلية، ولا يكون أي محافظ أو أي عضو في مجالس المحافظة أو البلدية أو المحلية خاضعاً لسيطرة الحكومة الاتحادية، إلا بقدر ما يتعلق الأمر بالصلاحيات المبينة في المادة (٢٥) والبنـد(د) من المادة(٣) أعلاه، و مما تقدم يتضح<sup>(١)</sup>:

١. الخروج ولأول مرة من نطاق التشريعات السابقة التي تتبنى موضوع الإدارة المركزية والتأسيس لمبدأ اللامركزية الإدارية.
٢. يتم تشكيل مجلس المحافظات وتعيين القيادات من قبل المحافظات ذاتها خلافا لما استقرت عليها التشريعات السابقة التي تقوم به السلطة المركزية بتعيين غالب أعضاء المجالس فضلاً عن الأعضاء الذين هم ممثلون للوزارات في المحافظة
٣. تضع الوزارات خططها وبرامجها بناء على الحاجة الفعلية للمحافظة، وبالتنسيق مع المحافظات وليس خطأً وبرامج تنزل من الوزارات للمحافظات .
٤. القسم الغالب من الصلاحيات يكون لمجالس المحافظات، وبذلك فإن الكثير من الصلاحيات قد خرج من يد الحكومة المركزية، خاصة إذا أخذنا بنظر الاعتبار أن المادة الخامسة والعشرين قد بينت حصراً الصلاحيات الممنوحة للحكومة العراقية، وإن هذه النصوص هي اللبنة الأولى للبناء المؤسسي للامركزية الإدارية.

ثانياً: آلية تولي الوظائف العامة بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة

:٢٠٠٤

استناداً إلى ما جاء بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في بناء ركائز النظام الفدرالي الجديد في العراق، وتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية لتحسين إيصال الخدمات

(١) عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص٩.

العامة إلى الشعب العراقي وبهدف تطوير العمل الإداري والموارد البشرية وقيام المحافظات بدورها في تحقيق التنمية الشاملة، صدر أول قانون في العراق بعد الاحتلال لتنظيم عمل (الإدارات الحكومية المحلية) بموجب أمر سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، إذ بين في القسم الأول منه غرض التشريع وهو: تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي) وقد نص الأمر على إجراء انتخابات لمجالس المحافظات في موعد أقصاه نهاية شهر كانون الثاني سنة ٢٠٠٥، وبالفعل جرت الانتخابات قبل هذا الموعد، ومارست مجالس المحافظات المنتخبة اختصاصاتها بموجب أحكام هذا الأمر، على الرغم من عدم وضوح أغلب أحكام هذا وبينت الفقرة (٨) من القسم الأول أن انتخاب المحافظ ونائبه وعزلهما يكون بثلاثي أصوات أعضاء المجلس بقرار مُسَبَّب، وقد بين هذا الأمر بموجب الفقرة (٣) من القسم (٢) عمل المجالس إذ نصت هذه الفقرة على: (تؤدي مجالس المحافظات مسؤولياتها مستقلة عن سيطرة أو إشراف أي وزارة، ولمجالس المحافظات وخلال أسبوعين من تاريخ التعيين وبأغلبية الأصوات مصادقة أو رفض التعيين الذي تقوم به الوزارات للمدراء العامين والموظفين المحليين للوزارة في المناصب التي يعدها المدير الإداري مناصب عليا)، وقد منح هذا الأمر المحافظات في بداية صدوره سلطات أوسع في مجال التعيين والعزل من الوظائف العامة، إذ جاء في الفقرة (٧) يمكن لمجلس عزل المدراء العامين والموظفين الذين يحتلون مناصب عليا بأغلبية ثلثي أصوات مجلس المحافظة، لا ينطبق هذا على رؤساء الجامعات في العراق، ولكن الحكومة المركزية قيدت هذه الصلاحية بموجب إعدام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العدد (ش و/١٠٢٥١/١/٨) في ١٨/٦/٢٠٠٧، وكذلك نص البند (٥) من القسم (٥) منه على أن (يعين رئيس الوحدة الإدارية الموظفين الحكوميين المحليين على أن يخضع تعيين المدراء العامين مباشرة في ملاك المحافظة والمناصب العليا الأخرى كما

هو محدد من قبل المدير الإداري لموافقة أغلبية أصوات المجلس المحلي خلال أسبوعين من التعيين...) ويترتب على ذلك مسألتين هما<sup>(١)</sup>:

### ١. الفرق بين الموظف الاتحادي والموظف المحلي:

يتضح من نصوص القرار رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤: إن القرار فرق" بين من يشغل وظيفة في ملاك موظفي الإدارة المحلية الإقليمية (الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم) وهو ما يسمى بالموظفين المحليين الذين يمارسون الأعمال الإدارية على مستوى المنطقة الجغرافية التي يعملون بها تحت أشرف ومراقبة السلطات الاتحادية وتصرف رواتبهم من موازنة هذه الوحدات، ويتم تعيينهم وعزلهم من سلطات تلك الوحدات، ويعد رئيس الإقليم في الإقليم رئيسهم الإداري الأعلى والمحافظ في المحافظة، وهذا ليس معناه إنكار صفة الموظف العام عن هؤلاء الموظفين، وبين الموظفين الاتحادين للذين يمارسون أعمالهم الإدارة المركزية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهؤلاء الموظفون يخضعون لوزاراتهم التي تعد السلطة الإدارية الرئاسية بالنسبة إليهم، والخاضعين في تعيينهم وإقالتهم إلى سلطات الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup>، وعلى وفق القوانين النافذة، وبالتالي لا يعد كافة العاملين في تلك الوحدات موظفين محليين بل إن الواقع العملي والتشريعي يقرر وجوب التفرقة بين الفئتين .

### ٢. التفرقة بين المدراء العامين الموظفين والموظفين الإداريين بموجب الأمر ٧١

لسنة ٢٠٠٤:

إن عمومية نصوص القرار (٧١) تُثير اللبس وتعوزه الدقة لضبابية عباراته ولتعارضهما مع ما نص عليه البند الثاني من القسم الثامن من الأمر المذكور الذي نص على أن: ( استثناء مما تم تحديده في هذا الأمر فان تعيين وعزل موظفي الحكومة يتم بموجب القانون العراقي المطبق)، ويتضح من هذا النص أن الموظفين

(١) عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ١٠.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩،

المعين بأوامر وزارية يبكون خاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وبذلك سلب هذا النص من مجلس المحافظة سلطة تعيين الموظفين أصحاب الدرجات العليا، ومنح هذا الاختصاص للوزير المختص للاختيار أصحاب المناصب العليا الذين يعملون في الدوائر التابعة للوزارة في المحافظة، وتقتصر صلاحية مجلس المحافظة على التصويت على التعيين وبأغلبية الأصوات، بالموافقة أو عدم الموافقة على اختيار الوزير المختص خلال مدة أقصاها أسبوعين بعد تاريخ التعيين، وهذا ما أكدته فتوى لمجلس شورى الدولة بقرارها المرقم (٢٠٠٥/٥٤) في ٢٠٠٥/٩/٢١ المتضمن (ليس من اختصاص مجلس محافظة ذي قار إقالة مدير التسجيل العقاري ومعاونه من وظيفتهما)<sup>(١)</sup>، أما ما يخص عزل الموظفين أصحاب المناصب الوظيفية العليا، المذكورين في الفقرة الثالثة من القسم الثاني، والفقرة الأولى من القسم السابع، بقت من صلاحية المجلس بشرط إبلاغ الوزارة المعنية تحريراً قبل أسبوعين على الأقل قبل الموعد للتصويت، وذلك لإعطاء فرصة للوزارة المختصة للتشاور مع مجلس المحافظة والمحافظ بشأن العزل المقترح<sup>(٢)</sup>، وقد أقر مجلس شورى الدولة هذا المبدأ قراره المرقم (٢٠٠٦/٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦ / ٣ / ١ والمتضمن (إن صلاحية مجلس المحافظة في التعيين والعزل تقتصر على الموظف المحلي الذي يتقاضى راتبه من ميزانية الإدارة المحلية أو البلدية وان تعيين وعزل موظفي الوزارة الاتحادية في المحافظة يتم بقرار من الوزير المختص بالتنسيق مع مجلس المحافظة المعنية وان تعيين وعزل المديرين العامين في المحافظة يتم وفق الآلية المرسومة بالقوانين العراقية

(١) للمزيد من المعلومات ينظر مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٠.

(٢) هذا القيد جاء بموجب إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد(ش و/١٠٢٥١/١/٨) في

٢٠٠٧/٦/١٨.

النافذة ولمجلس المحافظة المصادقة أو الرفض بأغلبية عدد أصوات المجلس) وأكد ذات المبدأ بالقرار المرقم (٢٠٠٨/٨١) في ٤/٦/٢٠٠٨<sup>(١)</sup>.

ثالثاً: اختصاص التعيين بموجب قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

المعدل:

#### ١- اختيار المحافظ:

في التشريع العراقي قبل عام ٢٠٠٣ ولاسيما بموجب قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى كان المحافظ يتسم بصفة سياسية اكثر من كونها صفة إدارية فهو يمثل رئيس الجمهورية في المحافظة ويمثل الحكومة المركزية وينفذ سياساتها، فكان يُعدُّ موظفاً من الدرجة الخاصة<sup>(٢)</sup> ثم يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup> وبعد صدور أمر التعيين يجب عليه قبل مباشرة عمله أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية<sup>(٤)</sup>، وبعد ٢٠٠٣ وتوجه العراق نحو اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة وصولاً إلى الديمقراطية، وبما أنَّ الديمقراطية تعبر عن إرادة الشعب وخير وسيلة لذلك هو إشراك الشعب في اختيار من يمثله وأفضل طريقة لذلك هي الانتخاب<sup>(٥)</sup>، ولما كان منصب رئيس الوحدة الإدارية على قدر من الأهمية في إدارة الشؤون المحلية فأنَّ المُشرع العراقي قد اشترط عدة شروط في الشخص المرشح لهذا المنصب ووفق آليات معينة، فقد أشار البند (أولاً) من المادة (٢٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ: ( يشترط في المرشح لمنصب المحافظ تحقق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة، وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية

(١) للمزيد من المعلومات ينظر مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠١٠.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٣) المادة (١٣) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٤) المادة (١٦) من قانون المحافظات الملغى.

(٥) الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤. وقد اعتمد الانتخاب كوسيلة في اختيار رؤساء الوحدات الإدارية بدلا عن التعيين.

أو ما يعادلها)، وعليه فإن شروط ترشيح المحافظ التي نص عليها قانون المحافظات النافذ هي بأن يكون عراقياً<sup>(١)</sup> وكامل الأهلية أتم الثلاثين من العمر عند الترشيح، وأن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مُخلّة بالشرف، وأن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته لأغراض التغيير الديمغرافي، والشرط الرابع أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه، وأن لا يكون مشمولاً بإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله .

وبعد توفر الشروط في المحافظ<sup>(٢)</sup> يتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها (٣٠) يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له<sup>(٣)</sup> وبعد انتخابه يصدر أمر تعيينه بمرسوم جمهوري خلال (١٥) يوم من تاريخ انتخابه وقبل مباشرة مهامه يؤدي اليمين القانونية التي نص عليها القانون<sup>(٤)</sup>، ونرى الأفضل أن يتم انتخابه مباشرة من سكان الوحدة الإدارية وليس من قبل المجلس وفق شروط معينة لكي يستطيع المجتمع المحلي اختيار من يمثله ليشغل هذا المنصب من دون أن تُفرض المحاصصات أو التكتلات داخل المجلس شخصيات ربما تكون غير مقبولة من المجتمع أو غير قادرة على إدارته.

## ٢- تعيين القائم مقام ومدير الناحية:

(١) المادة (٢) والمادة (٣) والمادة (٤) والمادة (٥) من قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ .

(٢) لمزيد من التفاصيل تنظر المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ .

(٣) الفقرة (٧) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٦) من التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

بعد إقرار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يتضمن إشارة لرؤساء الوحدات الإدارية مقتصرًا على ذكر المحافظ في المادة (١٢٢/ ثلثًا) منه كرئيس تنفيذي أعلى في المحافظة، تاركًا ذلك ربما للمشرع العادي إذ بصور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تم الإشارة إلى رؤساء الوحدات الإدارية وذلك في المادة (١) منه والتي نصّت: ( بأن رؤساء الوحدات الإدارية هم المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية)، ثم جاءت المادة (٢٣) من القانون ذاته بالنص على: ( اعتبار القائم مقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية)، ثم أشار القانون إلى طريقة اختيارهم بطريق الانتخاب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس المحلي، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات<sup>(١)</sup>، أما عن شروط المرشح لهذين المنصبين فقد اشترط القانون في القائم مقام ومدير الناحية الشروط العامة لانتخاب أعضاء المجالس المحلية المبينة في المادة الخامسة من القانون المذكور وهي ذات شروط تعيين المحافظ، وأضاف المشرع شرطاً آخر هو شرط الخدمة إذ نصّت المادة (١٤) على: (إضافة للشروط المقررة في هذا القانون للقائم مقام ومدير الناحية تكون له خدمة وظيفية لا تقل عن خمس سنوات)<sup>(٢)</sup>.

وبعد توفر شروط الترشيح يجري انتخابهم من قبل مجلس القضاء وبياشرون مهامهم الوظيفية بعد أن يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيينهم، ويكون تعيين القائم مقام بمنصب مدير عام ويعين مدير الناحية بمنصب معاون مدير عام<sup>(٣)</sup>، ويكونان خاضعان لتوجيه وإشراف المحافظ بعملهم<sup>(٤)</sup>. ولم يحدد المشرع مدةً زمنيةً لإصدار أمر

(١) للمزيد ينظر المادتين (٨ و ١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم الناقد .

(٢) المادة (١٤) من التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ .

(٣) البندين (ثالثاً ورابعاً) من المادة (٣٩) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) نصت على أن " أولاً : يعد القائم مقام ومدير الناحية اعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية يتم انتخابه وفقاً لما ورد في البند (٣) من المادتين (٨) و (١٢) من هذا القانون .ثانياً : يشترط في القائم مقام ومدير الناحية تحقيق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة و

التعيين بعد الانتخاب كما حصل مع المحافظ الذي اشترط المُشَرع على رئيس الجمهورية إصدار المرسوم الجمهوري خلال (١٥) يوماً من تاريخ انتخابه<sup>(١)</sup>، وبعد انتخابهم وصدور أمر التعيين يؤدي كل منهم اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة وبالصيغة التي نصّت عليها المادة (٦) من تعديل قانون المحافظات الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.

### ٣- صلاحية تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة<sup>(٢)</sup>:

#### أ- المدراء العاميين:

بين القانون أنفا آلية تعين الموظفون أصحاب المناصب الإدارية العليا في المحافظات في البند (تاسعاً) من الفقرة (الأولى) من المادة (السابعة)<sup>(٣)</sup>، بأن المحافظ يقوم بترشيح خمسة أشخاص لإشغال المنصب الشاغر في المحافظة للمجلس وللمجلس المحافظة صلاحية ترشيح ثلاثة أشخاص منهم بعد التصويت عليهم وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وعلى الوزير المختص اختيار أحدهم لهذا، وكذلك أجاز هذا القانون لمجلس المحافظة حق إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة من خلال

المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون ويكون حاملاً للشهادة الجامعية. ثالثاً : يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه وإشرافه. رابعاً : يكون القائم مقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام " .

(١) المادة (٢٦ / أولاً) من القانون أعلاه، للمزي من المعلومات ينظر: إدريس حسن، فواز خلف ظاهر: الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، دراسة تحليلية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤ / السنة ٤ / العدد ١٤، ص ١٨٨ .

(٢) عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ١١.

(٣) نصت على أن " المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لأشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناءً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين أحدهم " .



التصويت عليهم بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ بموجب البند (تاسعاً) من الفقرة (الثانية) من المادة (السابعة) (١).

ب- **نائب المحافظ:** بين القانون في الفقرة (السابعة) من المادة (السابعة) إن من اختصاصات مجلس المحافظة انتخاب المحافظ ونائبيه من داخله أو خارجه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بعد ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له، هذا ما نصت عليه المادة (السابعة والعشرون) من القانون: ( أولاً: يكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عام ينتخبهما المجلس من داخله أو خارجه ويصدر امر من المحافظ بتعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما. ثانياً: يشترط في النائبين تحقق الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة والمنصوص عليها في المادة ( ٥ ) من هذا القانون وان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية)، فإن مضت المدة المحددة ولم يقوم المحافظ بأصدار امر بتعيينهما عد نائبين المحافظ معينين بحكم القانون.

ج- **معاوني المحافظ:** أقرت الفقرة (الأولى) من المادة (٣٣) من قانون المذكور أن يكون: ( للمحافظ عدد من معاونين للشؤون الإدارية والفنية بما لا يزيد عددهم على خمسة يقومون بالأعمال التي ينيطها المحافظ بهم ويعملون تحت إشرافه)، ويتم التصويت عليهم من قبل مجلس المحافظة ويشغلون منصب معاون مدير عام (٢)، ولكن القانون لم يوضح آلية تعيينهم مما يولد فراغاً تشريعياً ندعوا المشرع

(١) نصت على أن " إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة".

(٢) وقد بين مجلس الدولة في قراره المرقم (٢٠١٠/٢١) في ٢٠١٠/٢/١٧ بان: (١. أن معاون المحافظ يعين من بين موظفي المحافظة ممن لديهم خدمة وظيفية فعلية وخبرة في اختصاصهم مدة لا تقل عن عشر سنوات بعد توفر الدرجة، ٢. يصدر المحافظ أمراً بتعيين معاون المحافظ+

إلى تلافيه، وبالمثل أيضاً نصت المادة (٣٤) من القانون على أن: ( أولاً : تُولف في كل محافظة هيئة استشارية، لا تزيد عن سبعة خبراء تضم موظفين يختارهم المحافظ، ويكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية، وحسب ما يقتضيه الحال ترتبط بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه. ثانياً : ينبغي أن لا تقل خبرة أي من موظفي الهيئة عن عشر سنوات في مجال اختصاصه ويكون كل منهم بدرجة معاون مدير عام. ثالثاً : تقوم الهيئة المشار إليها في البند أولاً من هذه المادة بدراسة المشاريع التي يحيلها المحافظ إليها كل حسب اختصاصه وتقدم توصياتها التحريرية بشأنها) ولم يوضح القانون كيفية تعيينهم

ح- نائب المجلس: وقد أشار القانون في البند (أولاً) من المادة (السابعة)<sup>(١)</sup>، إلى

منصب نائب رئيس مجلس المحافظة منه بان ينتخب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها ولم يحدد القانون درجته الوظيفية ومهامه وواجباته مما يشكل فراغاً تشريعياً في القانون ندعوا إلى تلافيه والسؤال الذي يطرح هنا هل يعد هؤلاء ( المحافظ ونائبيه ومعاونيه وأعضاء الهيئة الاستشارية والقائم مقام ومدير الناحية) موظفين عموميين؟ ويخضعون لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقانون التقاعد العام رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

+بعد حصول موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء على المرشح لحين إجراء تدخل تشريعي بتوسيع صلاحيات المحافظ). قرار منشور في مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٠. (١) نصت على أن:(يختص مجلس المحافظة بما يلي :.. انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً).

يظهر لنا مما ذكر سابقاً أن المُشرع العراقي في قانوني المحافظات الملغى والنافذ لم يعطِ تعريفاً واضحاً لهم، وإنما أشار إلى وظائفهم الأساسية، ولا خلاف في القانون الملغى، إذ اعددهم موظفين بدرجةٍ خاصةٍ ولا يخضعون لشروط تولي الوظيفة، وإنْ أخضع فيما بعد لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وكذلك الحال بالنسبة لقانون المحافظات النافذ وتحديده لطريقة اختيارهم، وعلى الرغم من عدم أعلى موظف تنفيذي وخضوعهم لأحكام قانون الخدمة المدنية كما نصّت عليه المادة (٢٣)، أما فيما يخص تحديد درجات أصحاب هذه المناصب الوظيفية من ناحية المستحقات المالية (الرواتب والمخصصات) المقررة لقرانهم، قد بينها قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، إذ عد منصب نائب المحافظ ولقائم مقام بدرجة مدير عام، أما معاوني ومستشارون المحافظ ومدير الناحية فحسبهم بدرجة معاون مدير عام، استناداً إلى نص المادة (٤٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي عدّت (المدة التي يقضيها المحافظ ونائباه ومعاونوه والمستشارون ورؤساء الوحدات الإدارية في أداء أعمالهم خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيح والتقاعد) وهذا النص - من دون شك - يحدد الاستحقاقات المالية وفقاً لدرجة الوظيفية التي يمكن أن يستفيد منها في التقاعد، أما قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل الذي حدد السن القانوني للتقاعد (٦٣) عاماً، غير أن قانون المحافظات النافذ حالياً لم ينص على إحالة المحافظ للتقاعد لبلوغه السن القانونية وهي (٦٣) عاماً<sup>(١)</sup>، وذلك ربما لكون خدمة المحافظ مؤقتة وهي أربع سنوات، ولكن مع ذلك يمكن أحواله للتقاعد لأسبابٍ صحية في حالة عجزه عن أداء مهامه لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر حسب نص المادة (٢٨) من القانون المذكور آنفاً، أما الوفاة كطريقةٍ أخرى من طرق انتهاء الخدمة فلم يتم الإشارة إليها في قانوني المحافظات الملغى والنافذ ولعله أراد من ذلك تطبيق القواعد العامة في القوانين الأخرى كقانون التقاعد وقانون انضباط موظفي الدولة والخاصة بالحقوق التقاعدية

(١) نص على ذلك البند (أ) من الفقرة (٢) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد النافذ حالياً.

واستحقاقات الورثة، من ذلك يمكننا القول: بعدم اعتبارهم موظفين، وإنما يُعدون مكلفين بخدمة عامة، إذ أنّ لفظ موظف لا ينطبق عليهم أثناء مدة عملهم ولا يمكن اعتبار عملهم تطوعاً، وأنّ اعتبارهم مكلفين بخدمة عامة جاء قياساً بعضو المجلس المحلي إذ نصّت المادة (١٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على: (يعد عضو المجلس والمجالس المحلية في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات)، وقد جاء تعريف المكلف بخدمة عامة في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ في الفقرة (٢) من المادة (١٩) عندما نصت: (كل موظف أو مستخدم أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها، أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية...<sup>(١)</sup>)، وهنا نقترح على المشرع فضلاً عن قانون العقوبات أن يُذكر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون الخدمة المدنية لأنه ينطبق عليهم من ناحية الدرجة والتخصيصات المالية.

#### ٤- سلطة تعيين الموظفين العاملون في الدوائر التابعة للمحافظة<sup>(٢)</sup>:

نص البند (سابعاً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات النافذ حالياً للمحافظ سلطة: (١. إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس. ٢. تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر

(١) د. ماهر عبد شويش الدرة: شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، القاهرة، العاتك لصناعة الكتب، بدون سنة طبع، ص ٣٧.

(٢) عثمان سلمان غيلان: اختصاص تعيين الموظف العام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، ص ١١.

المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس)، من هذا النص يتضح أن اختصاص المحافظ ليس مُطلقة في التعيين بل يقتصر على الموظفين المحليين ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون<sup>(١)</sup>، وبالتالي لا يستطيع المحافظ أن يمارس الاختصاصات المقررة للوزير المختص ما لم تخوله الحكومة الاتحادية ذلك بموجب قانون استناداً لنص المادة (١٢٣) من الدستور لسنة، وهذا ما أكده مجلس شورى الدولة في قراره رقم (٢٠٠٩/٧٦) في ١٣/٩/٢٠٠٩ بأنه: ( لاتعد المحافظة جهة غير مرتبطة بوزارة ولا يحق للمحافظ ممارسة الصلاحيات الشخصية المقررة للوزير المختص)، وكذلك بين البند (ثامناً) من المادة (٣١) أن للمحافظ حق في: ( اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية ضد المديرين العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة)، فضلاً على أن سلطة المحافظ ضمن حدود الوحدة الإدارية لا تشمل موظفي الجامعات والمحاكم وموظفي مجلس النواب والوحدات العسكرية وقوى الأمن الداخلي، وموظفي المؤسسات العامة الاقتصادية والكمارك ولهيات والدوائر التابعة للوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى المحافظات كونهم جميعهم خاضعين للسلطة الاتحادية<sup>(٢)</sup>، ويقوم المحافظ بالإشراف على هذه الدوائر والتنسيق بينها وبين المحلية لمنع تداخل الأعمال، باستثناء الدوائر التي تم فك ارتباطها بشكل كامل من الوزارات المعنية، مثل قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والإشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ الذي ألغى وزارة البلديات والإشغال العامة ليرشق من جسد الدولة المترهل الذي أُرهِقَ بدنها بضخامة تشكيلاتها وهياكلها الإدارية، إذ أقر البند(ثالثاً) من المادة (الخامسة) منه: ( تنتقل جميع صلاحيات وزير البلديات والإشغال العامة إلى المحافظين)، وأكد البند(خامساً) من هذه المادة بأن: (يتمتع المحافظ بصلاحيات الوزير الإدارية في مجال المديرية العامة للشؤون البلدية المشكّلة بموجب هذا القانون) .

(١) للمزيد من المعلومات حول القرار ينظر مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٠.

(٢) صداع دحام طوكان الفهداوي، مصدر سابق، ص ١٠٥-١٠٦.

ويمكننا القول بإيجاز شديد: إن قانون المحافظات النافذ، قد وضع أسس التفرقة بين الموظف الاتحادي الخاضع من ناحية السلم الوظيفي للسلطة المركزية ويتقاضى راتبه من الميزانية الاتحادية ضمن تخصيصات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وبين الموظف المحلي الذي يعين في الدرجة الخامسة فما دون من سلم الدرجات الوظيفية المبينة في قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، من قبل المحافظ ويأخذ راتبه الشهري من ميزانية المحافظة، ويعد المحافظ الرئيس الإداري الأعلى لهم وله الحق في منحهم الإجازات الدراسية خارج العراق وداخله أو إجازات الأمومة للموظفة المعينة على ملاك المحافظة، ولا تمتد لتشمل غيرهم من الموظفين، هذا ما نصت عليه المادة (الثانية) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، هذا ما بينه قرار لمجلس الدولة برقم (٢٠١٠/١١) في ٢٧/١/٢٠١٠ الذي تضمن اطلاق صلاحية المحافظ في منح الإجازات الدراسية داخل أو خارج العراق لموظفي المحافظة وكذلك إجازة الأمومة في حين انه قيد صلاحية المحافظ بالتعيين بالموظفين من الدرجة الخامسة فما دون، حيث تضمن قراره القول (المحافظ مخول باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للموظفين العاملين في المحافظة)<sup>(١)</sup>.

(١) للمزيد من المعلومات ينظر مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٠.

## الخاتمة

من كل ما تقدم وعلى مدى هذه البحث يمكننا أن نركز في الخاتمة، ومن دون تكرار للنتائج والمقترحات التي عرضناها سابقاً، على أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات قانونية حول آلية اختصاص تعيين رؤساء الوحدات الإدارية والموظفين في ظل التنظيم الإداري المركزي واللامركزي والفدرالي في العراق لضمان المحافظة على الآلية الأفضل واستثمارها بشكل صحيح من أجل بناء الدولة الحديثة، ونعرض فيما يلي أهم الاستنتاجات والتوصيات.

### أولاً : الاستنتاجات

١. تتخذ الأنظمة الإدارية في الدول أشكالاً مختلفة تملحها طبيعة النظام السياسي في تلك الدول، إذ نجد المركزية قد طبقت في دول، في حين أن دولاً أخرى تأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية، أو الفدرالية.
٢. أما في العراق وطيلة عمر الدولة العراقية الحديثة من ١٩٢١، ومروراً بالساتير العراقية ابتداء من القانون الأساسي عام ١٩٢٥، و ما جاء بأحكام دستور ١٩٥٨، ودستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٦٨ و دستور ١٩٧٠، والقوانين الملحقة بها، وحسب ما مبين في الصفحات السابقة، فإنها اعتمدت مبدأ المركزية الإدارية وبشكلها العالي في الإدارة والتعيين.
٣. أما مبدأ اللامركزية الإدارية فقد ذكر في قوانين سابقة مثل قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي، ولكن لم يطبق في الواقع العملي، وإن أول تطبيق حقيقي وفعلي لهذا المبدأ كانت في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، الذي أسس لهذا الموضوع في المادة الرابعة منه، وقد أخذ عنه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، في المادة الأولى منه هذا المبدأ ومن ثم القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وهو نظام لم يبلغ مراحل النهائية بعد على صعيد تطبيقه في الأمور الإدارية والمالية.
٤. إن نظام الفدرالية السياسية والإدارية يفرضها الواقع الدستوري في العراق.

### ثانياً: التوصيات:

١. ضرورة سرعة إصدار قانون الخدمة المدنية الاتحادي الذي طال انتظاره من الشعب العراقي وهو ما زال مشروعاً يدور بين أروقة مجلس النواب ومجلس الدولة ومجلس الوزراء.
٢. نقترح أن يكون معيار تعيين الموظف المحلي والاتحادي هو الكفاءة والجدارة والتخصص فقط، وليس المحسوبة والمنسوبة أو شراء الدرجة الوظيفية ويمكن الاستفادة من قانون بندلتون الصادر عام ١٨٨٢ في الولايات المتحدة الأمريكية.
٣. نقترح أن تكون هناك مراقبة مركزية وشفافية واضحة ومساءلة قانونية محددة في القانون الاتحادي لآليات التعيين، وأعطى الحق للغير بالطعن بأوامر التعيين، إذ شعر أنه مغبون.





## قائمة المصادر

## أولاً: الكتب

١. جميل موسى النجار، الإدارة العثمانية، بغداد، دار الشؤون الثقافية، ٢٠٠١.
٢. رعد الجدة - التطورات الدستورية في العراق - بغداد، بيت الحكمة، ٢٠٠٤.
٣. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
٤. صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاص رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، ط١، بغداد، موسوعة القوانين العراقية، ٢٠٠٩.
٥. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٨٨.
٦. عبد القادر الشخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٣.
٧. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣.
٨. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، مطبعة التعليم العالي، ١٩٩٣.
٩. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، بغداد، دار الكتب للطباعة، ١٩٩٦.
١٠. ماهر عبد شويش الدرة: شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، القاهرة، العاتك لصناعة الكتب، بدون سنة طبع
١١. نواف كنعان، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٨.

## ثانياً: الدوريات والبحوث:

١. عثمان سلمان غيلان: اختصاص تعيين الموظف العام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، مجلة التشريع والقضاء، السنة السادسة، العدد الثاني (نيسان، أيار، حزيران)، ٢٠١٤.

٢. غازي فيصل مهدي - نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق -  
مجلة التشريع والقضاء - السنة الثانية، العدد الرابع، ٢٠١٠.
٣. منذر الشاوي - تأملات في أنواع الدولة - مجلة القضاء والتشريع - السنة الثانية،  
العدد الرابع ٢٠١٠.

#### ثالثاً: القوانين:

١. الدستور العراقي لعام ١٩٢٥.
٢. الدستور العراقي لعام ١٩٥٨.
٣. الدستور العراقي لعام ١٩٦٤.
٤. الدستور العراقي لعام ١٩٧٠.
٥. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
٦. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٧. قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١.
٨. قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩.
٩. قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦.
١٠. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
١١. قانون الخدمة المدنية رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤.
١٢. قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.
١٣. قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

## المخلص:

لما كانت الدول مختلفة في اعتمادها على النظام الإداري الذي تطبقه، إذ نجد دولاً قد أخذت بالنظام المركزي وأخرى تبنت النظام اللامركزي الإداري أو الفدرالي، وهذا التباين فيما بين الدول كان نتاجاً لظروف مختلفة دفعت الدول إلى اختيار النظام الإداري المناسب لها.

والعراق عبر دولته الحديثة خلال مراحلها المتعاقبة اعتمد النظام الإداري المركزي في الاداء والتعيين كقاعدة عامة مع النص في بعض القوانين الخاصة على مبدأ اللامركزية الإدارية لكنه لم يتبلور بشكل حقيق الا بعد تشريع قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ومنه نفذ إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

بيد ان التحول من النظام المركزي إلى النظام اللامركزي يحتاج الوقت المناسب والكافي حتى يكون بمقدور الوحدات الإدارية المتمثلة بمجالس المحافظات امتلاك الخبرة والدراية اللازمة وهذا يلقي بظلاله على منحها سلطة تعيين موظفيها واختيار القيادات الإدارية التي تعمل ضمن منطقتها، فضلاً عن صلاحياتها الإدارية والمالية المكملة لصلاحيه التعيين بما يكفل تطبيقها بشكل قانوني وإداري سليم وفعال.

## **ABSTRACT :**

Since the states differ in choosing the administrative system which they need to apply, we find these states have chosen the decentral system and others have adopted the central system of administration or the federal system: this contrast among the states is due to the product of different circumstances that push the states to choose the suitable administrative system.

Concerning Iraq which has established its modern government through successive stages depends on decentral system of administration in management and employment as a general rule, regarding the text of some special laws of decentral administration, but this has not been developing into a real form unless the law of administration of the Iraqi government had been legalized for the transforming stage of 2004, and through this work, the constitution of the republic of Iraq 2005 has emerged.

But this transformation from central system to decentral system needs enough time till the administrative units within the councils of provinces could be to acquire the necessary administrative experience. And this will help these units are granted the authority to employ their officials and help them also to choose the administrative leaderships which will work within the area, besides, its administrative and financial authorities which complete the authority of employing so as to be applied legally and administratively.