



السنة الرابعة..العدد الخاص ببحوث المؤتمر
القانوني الوطني الأول ٢٠١٢م

مجلة رسالة الحقوق

**اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق
– دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة -
بحث مقدم من قبل
الأستاذ المساعد الدكتور اسماعيل صعصاع غيدان
جامعة بابل – كلية القانون**

الخلاصة:-

تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم أساليب التنظيم الإداري للدولة المعاصرة ويتحقق هذا الأسلوب (أو الطريق) من خلال أشراف الوحدات الإدارية مع السلطة المركزية في ممارسة السلطات المحلية. على ان تقوم السلطة المركزية بإدارة الشؤون الإدارية ذات الطابع الوطني التي تهتم جميع مواطني الدولة. ويقتضي هذا الأمر أن يأخذ المشرع بنظر الاعتبار التوازن (المزج) بين الشؤون المحلية والتي تهتم سكان (الوحدة الإدارية المحلية) وبين الشؤون الوطنية (العامة) لتحقيق التطبيق الأمثل للامركزية الإدارية الإقليمية وقد استخلصت الدراسة النتائج الآتية:-
إن اللامركزية الإدارية تعد طريقة من طرق الإدارة لأنها تعني بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات أو المجالس المحلية.
تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية على أساس إن الأولى تهتم بالوظيفة الإدارية فقط بينما تهتم الثانية بالوظائف الأساسية للدولة وهي التشريعية التنفيذية والقضائية.
وجود تداخل في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل..

Abstract:-

The regional administrative decentralization in Iraq – Study of the interference of specialization and monitoring
The decentralization regional / administrative is conceived as one of most important of administrative organization to the modern state.

This method may be realized through the participation of the administrative units with the central authority, In the regional authorities exercise.

The domination of the central authority to manage the national other affaires concerning all the citizens , impose upon the legislator a kind of equilibrium among the regional affaires that are related to the population, and the national affairs.

This study reached the following results :-

_ The administrative decentralization represents one of the administrative ways because it combines with the other functions of the central authority, or the ((PCs)) provincial councils. The administration decentralization differs from the political decentralization due to :

- the dependency only on the administration function while the second depends on the essential duties of the state ; legislative , executive and judicial.

- The duality that is existed among the executive and the judiciary tasks, of the federal and regional governments.

o Islam.



المقدمة :-

١-تعريف الموضوع :

يقوم التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة على أساسين متعارضين وان كانا متكاملين ، هما :
أ-الأساس الأول : يتمثل بالمحافظة على وحدة الدولة وتماسكها . وهذا يتحقق بتركيز سلطة البت في الشؤون الإدارية ذات الطابع القومي التي تهتم جميع أفراد الدولة بأيدي السلطات المركزية الاتحادية ويتحقق ذلك بإتباع التنظيم الإداري المركزي .
ب-الأساس الثاني : يتجلى في ضرورة إشراك سكان الوحدات الإدارية الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية والمستقلة عن السلطة المركزية الاتحادية في ممارسة شؤونهم المحلية ضمن حدود جغرافية معينة ويتحقق هذا بإتباع التنظيم الإداري اللامركزية الإقليمي .
والأسلوب الإداري الأفضل هو الذي يمزج بين المركزية واللامركزية الإدارية ، إذ لا توجد دولة في عالمنا المعاصر تبني تنظيمها الإداري على أي من الأسلوبين منفردا من الناحية العملية او الفعلية .
ومن اجل ذلك نجد إن الدستور والتشريعات الإدارية التي تصدر تنفيذا له ، تعمل على إيجاد توازن بين السلطات المركزية للدولة والسلطات المحلية للوحدات الإدارية المكونة لها .
غير انه يلاحظ من خلال تجارب كثير من الدول ومنها العراق إن المشرع لم يصل إلى تحقيق هذا التوازن ، فمنذ تأسيس الدولة العراقية وحتى تغيير النظام السياسي في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ كان الاتجاه الغالب هو النظام الإداري المركزي ، كما كانت المجالس المحلية عاجزة عن القيام بواجباتها مما أبعدنا عن النظام الإداري اللامركزي .
وبعد تغيير النظام السياسي ، أصبحت المعادلة عكسية تماما إذ تم إنشاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية ومنحت صلاحية واسعة حتى أنها أصبحت تشارك السلطة المركزية في المسائل ذات الطابع الوطني سواء كانت داخلية أم خارجية .

ومن أجل تقويم اتجاه المشرع العراقي في هذا الصدد ، فقد كان اختيارنا لهذا الموضوع وصولاً إلى تنظيم إداري محلي إقليمي متوازن من حيث الاختصاصات والرقابة الادارية وبما يحقق الديمقراطية على الصعيد الإداري والخدمي ، ومثل هذا الأمر له أهميته في المرحلة الراهنة التي يفترض فيها أن نستفيد من التجارب العالمية الرصينة والقريبة في ظروفها من العراق.

٢- نطاق الموضوع :

سنركز في بحثنا على التنظيم الإداري الإقليمي (الإدارة المحلية) أو ما يسمى باللامركزية الإدارية الإقليمية من حيث اركانها وموقف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل من ذلك ، وسنحاول التركيز على صلاحيات مجالس المحافظات والرقابة عليها في ضوء قواعد اللامركزية الإدارية .

٣- فرضية البحث :

يفترض الباحث في هذا البحث ، الفرضيات الاتية :

- أ-وجود تداخل في اختصاصات مجالس المحافظات مع اختصاصات السلطة المركزية .
- ب-ابتعاد المشرع العراقي عن اعتماد اركان اللامركزية الإدارية الإقليمية بصورة سليمة .
- ج-خلط المشرع العراقي بين اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية السياسية .

٤- مشكلة البحث :

تتجلى مشكلة البحث في التداخل الحاصل في اختصاصات مجالس المحافظات والسلطة المركزية ، واليات الرقابة ، في ظل نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، رغم ان



اساس تنظيمها وفقا لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، يقوم على أساس اللامركزية الإدارية ، وبغية وضع حلول لهذا التداخل في الاختصاصات .

٥- منهج البحث :

ستكون دراستنا لموضوع هذا البحث على المنهج التحليلي ، وفقا للمبادئ والاتجاهات الفقهية في القانون العام ذات الصلة بالموضوع .

٦- خطة البحث :

سوف نقسم هذا الموضوع إلى اربعة مباحث ، خصص المبحث الاول لدراسة مفهوم اللامركزية الإدارية الاقليمية. و المبحث الثاني ، نتناول أركان اللامركزية الإدارية الاقليمية. أما المبحث الثالث : فيتناول اختصاصات مجالس المحافظات . و المبحث الرابع سيخصص للرقابة على تلك المجالس وفقا لمقتضيات اللامركزية الإدارية . وأخيراً سنشير في الخاتمة إلى أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تمخض عنها البحث ، والله ولي التوفيق.

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية الاقليمية

لغرض توضيح ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نتناول في المطلب الأول معنى اللامركزية الإدارية الاقليمية وفي المطلب الثاني فنحدد فيه المعايير المميزة للامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية .

المطلب الأول: معنى اللامركزية الإدارية الاقليمية

تباينت مواقف الفقهاء بشأن تحديد معنى اللامركزية الإدارية الاقليمية ، فذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى القول بان اللامركزية الإقليمية تعني نقل أو تحويل سلطة إصدار الأوامر والقرارات الإدارية إلى مجالس محلية منتخبة وبحرية من المعنيين أنفسهم . وذهب بعضهم الآخر إلى القول أنها عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية في بعض المجالات (١) .

كما يرى الفقيه الفرنسي [لوبادير] إن اللامركزية الإدارية الاقليمية يقصد بها : ” هيئات محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي “ (٢) .

ويلاحظ إن هذه التعريفات أغفلت عنصر الرقابة بوصفه من أهم أركان اللامركزية الإدارية الاقليمية . كما إن هذا الأمر نجده واضحاً في موقف الفقيهين الفرنسيين [ريفرو و بارتلمي] ، إذ اكدا على إن هذا الأسلوب الإداري يعني الاعتراف بقدرة سكان الوحدات الإدارية المحلية على إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم من خلال المجالس المحلية المنتخبة مع بقاء هذه الوحدات المحلية مندمجة في الدولة ذاتها (٣) .

ويعرف بعض الكتاب الانكليز اللامركزية الإدارية الاقليمية أو الحكم المحلي (٤) . كما يسمونه في بريطانيا بأنها : ” حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة ، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية ، تتعلق بالسكان في نطاق محلي محدود ، ومن ثم لها سلطة إصدار قرارات وأنظمة أو لوائح “ (٥) .

وعلى الرغم من أهمية هذا التعريف ، إلا أنه جاء أيضاً خالياً من بيان عنصر الرقابة بوصفه ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية الاقليمية ، وهو الأمر الذي تلافاه بعض الكتاب الانكليز بالقول : ” إن اللامركزية الإدارية تعني فرعاً من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في إقليم معين من خلال ممثلين من المجتمع المحلي وبإشراف من الحكومة المركزية “ (٦) .

إما الفقه العربي فلم يكن غافلاً عن تحديد معنى اللامركزية الإدارية الاقليمية ، إذ ذهب بعضهم إلى القول : ” أنها عبارة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في إدارة مرافقه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية “ (٧) .



وذهب بعضهم الآخر إلى القول: ” أنها عملية توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة في العاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية المعنوية والتي تمثلها مجالس محلية منتخبة على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية “ (٨) .

وهذا الاتجاه نجده لدى الفقه العراقي الذي يرى أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية ، سواء كانت مرفقيه أم إقليمية ، ومن ثم تستطيع اتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري على أن تخضع لإشراف السلطة المركزية وراقبتها (٩) .

ونرى مع بعض الفقه الإداري أن اللامركزية الإدارية الإقليمية هي عبارة عن : ” جماعة محلية تضمها جماعة أوسع منها تدير شؤونها الخاصة بنفسها ولكنها تبقى في نطاق الدولة “ ، أي أنها طريقة من طرق الإدارة يتم بها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية المتمثلة بالوزارات والمجالس المحلية المنتخبة التي تمثل الوحدات الادارية على أن تباشر هذه المجالس المحلية سلطاتها تحت رقابة السلطات المركزية (١٠) .

ومما تقدم يتبين لنا أن الإدارة اللامركزية الإدارية التقليدية تقتصر على الوظيفة الإدارية للدولة ولا شأن لها بوظيفة الحكم فاللامركزية الإقليمية على حد تعبير بعض الفقه تمس أو تنال من الوحدة الإدارية في البلاد ولكنها لا تنال من الوحدة السياسية ، فعمل القانون يظل من اختصاصات السلطات المركزية ولكن تنفيذ القانون يصبح شركة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية (١١) . وقد نشأ هذا النظام في اغلب دول العالم لغرض التوفيق بين مصالح وحاجات الفئات المتنوعة في المجتمعات البشرية ، إذ تعمل هذه الفئات على اثبات وجودها داخل الكيان السياسي الذي يجمعها وهو الدولة لتتخذ شكل وحدات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال المحلي الذي يختلف صورته تبعاً لتباين الظروف وفق نماذج انظمة تتراوح ضيقاً ومساحة بين اللامركزية الادارية والفيدالية . وتعد بريطانيا من أوائل الدول التي طبقت نظام اللامركزية الإدارية إذ نشأت السلطات المحلية فيها قبل قيام الدولة ككيان سياسي ولم تبدأ السلطة المركزية فيها في فرض راقبتها عليها الا في اواخر القرن الثامن عشر . بينما قام نظام اللامركزية الإدارية في فرنسا بطريقة معاكسة عندما تنازلت السلطة المركزية التي كانت تجمع كافة السلطات في يدها عن بعض اختصاصاتها لصالح السلطات المحلية مع الاحتفاظ بالرقابة الادارية عليها بعد زوال عصر الاقطاع ، ثم شاع تطبيق هذا النظام في الدول الاخرى (١٢) .

كما يعمل هذا الأسلوب أيضاً على تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة ، مما يظهر أثره أثناء الأزمات والمصاعب التي تتعرض لها الدولة ، سواء من الخارج أم من الداخل ، فإذا نزلت كارثة بأحد الأقاليم ، استطاعت الوحدات الإقليمية الأخرى أن تظل صامدة بحكم ، ما توافر لدى كل منها من قدرات في إدارة شؤونها الخاصة (١٣) .

المطلب الثاني: معيار تمييز اللامركزية الإدارية الإقليمية عن اللامركزية السياسية

إن اللامركزية الإدارية الإقليمية هي أسلوب للتنظيم الإداري ، بينما اللامركزية السياسية هي أسلوب للتنظيم الدستوري ، ففي الأولى يتم توزيع ممارسة اختصاصات الوظيفة الإدارية ، في حين انه في الثانية يتم توزيع السلطات السياسية .

وترتبط اللامركزية السياسية بالدولة الفيدرالية أو الاتحادية (١٤) . كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة ، أي أنها تتعلق بالتكوين المادي للدولة على خلاف الدولة الموحدة أو البسيطة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية مثل فرنسا ومصر (١٥) .

واستناداً إلى ما تقدم ، يمكننا أن نوجز أهم الفروق بين النظامين ، على وفق ما يأتي :



١- في ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية ، تتوزع الوظيفة الإدارية وحدها ، وهي جزء من وظائف السلطة التنفيذية ، وهذا التوزيع يكون بين السلطة المركزية والمجالس المحلية الإقليمية . بينما في ظل اللامركزية السياسية يجري توزيع وظائف الحكم في الدولة وهي : الوظيفة التنفيذية والتشريعية والقضائية .

ولهذا فإنه في ظل الدولة التي تأخذ باللامركزية السياسية [الفيدرالية أو الاتحادية] نجد إلى جانب توزيع الوظيفة الإدارية توزيعاً للوظيفة التشريعية ، إذ توجد تشريعات صادرة عن السلطة المركزية الاتحادية وتشريعات أخرى صادرة عن السلطة التشريعية في الولايات أو الأقاليم، وتحقيقاً لذلك نجد لكل ولاية أو إقليم مجلس تشريعي يملك سن القوانين داخل الولاية أو الأقاليم .

وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة القضائية إذ توجد محاكم فيدرالية أو مركزية تطبق التشريعات المركزية ، في حين توجد محاكم إقليمية تابعة للولايات أو الأقاليم تطبق التشريعات الصادرة عن السلطات التشريعية في الأقاليم أو الولايات والتي قد تختلف عن تشريعات الولايات أو الأقاليم الأخرى. ولهذا تختلف طبيعة السلطات المحلية في ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية عنها في نظام اللامركزية السياسية ، إذ أن السلطات في النظام الأخير ليست مجرد سلطات محلية ، وإنما نستطيع القول بأنه توجد في كل ولاية أو إقليم أو إمارة داخلية في الاتحاد الفيدرالي حكومة حقيقية مختلفة ومتوازنة نسبياً مع الحكومة الاتحادية أو المركزية إذ تضم كل منها السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بينما في اللامركزية الإدارية ليس هناك سوى سلطات محلية إدارية ، ولذلك ترتبط اللامركزية الإدارية بالدولة الموحدة البسيطة ، ومن ثم فلا شأن لها بتكوين الدولة أو شكلها الدستوري ، لأنها كما توجد في الدولة الموحدة توجد في الدولة المركبة ، بينما اللامركزية السياسية لا تقوم كقاعدة عامة إلا في الدولة الاتحادية المركبة (١٦) .

٢- في نظام اللامركزية الإدارية ، نجد إن الوحدات الإقليمية تستمد وجودها من التشريع الاعتيادي ، بينما في اللامركزية السياسية تجد الوحدات الإقليمية وهي الولايات أو الأقاليم أو الإمارات – سند وجودها في الدستور نفسه إذ انه هو الذي ينظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية أو المركزية وحكومة الولايات أو الأقاليم ، وعليه فالدستور هو أداة تحقيق اللامركزية السياسية في حين التشريع أو القانون الاعتيادي هو أداة تحقيق وتنظيم الإدارة اللامركزية .

ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهي انه ليس من سبيل إلى المساس باختصاصات أو استقلال الولايات أو الأقاليم إلا بتعديل الدستور الاتحادي ، وهذا لا يجوز إلا باشتراكهما معاً وحسب ما هو مقرر في الدستور الاتحادي بينما نجد انه في نظام الإدارة اللامركزية القانون الاعتيادي هو الذي يبين تشكيل المجالس المحلية ويحدد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات ، ومن ثم يكون الاستقلال الذي تتمتع به هذه السلطات المحلية خاضع لتقدير وإرادة المشرع الاعتيادي (١٧) .

٣- في ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية ، لا يكون لكل وحدة إقليمية قانون خاص ينظمها دون غيرها، بينما في اللامركزية السياسية يكون لكل وحدة سواء كانت ولاية أم إقليمياً دستوراً الخاص بها ومثل هذا الأمر نجده في الولايات المتحدة الأمريكية إذ أن دساتير بعض الولايات اسبق في وجودها من الدستور الاتحادي الأمريكي لعام ١٧٨٧ ، وإذا لم يكن لكل وحدة دستور فإنه يكون لها على الأقل قانون أساسي الى 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 إلزامية تتوسط بين الدستور والقانون الاعتيادي كما هو الحال في كندا ، و كل ذلك لا يوجد في اللامركزية الإدارية الإقليمية (١٨) .

٤- في اللامركزية الإدارية الإقليمية ، لا شأن للوحدات الإقليمية التي تمثلها مجالس محلية بتكوين السلطة التشريعية للدولة التي يعبر عنها بالبرلمان وسواء أكان هذا الأخير يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين ، ويتم



تكوين البرلمان في الدول ذات اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الدولة إلى دوائر أو مناطق انتخابية متساوية تقريباً ، تتخذ من عدد السكان معياراً لكل دائرة أو منطقة بصرف النظر عن حجم وطبيعة الوحدات اللامركزية . ونجد الوضع مختلف في اللامركزية السياسية ، فنجد مجلساً من مجلسي البرلمان يأخذ بمعيار عدد السكان أساساً لذلك ، ومن ثم يختلف عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية أو إقليم بحسب عدد السكان . بينما نجد إن المجلس الآخر يتكون على أساس تمثيل الولايات أو الأقاليم على قدم المساواة ، ومن ثم لا ترجح فيه ولاية أو إقليم بسبب سعة المساحة أو كثرة عدد السكان على ولاية أو إقليم آخر بسبب صغر المساحة أو قلة عدد السكان ، ويترتب على ذلك مشاركة الولايات أو الأقاليم أو الإمارات في الوظيفة التشريعية للدولة الاتحادية وعلى قدم المساواة (١٩) .

٥-تتفرد الولايات أو الأقاليم في الدول الاتحادية (الفيدرالية) باختصاصات معينة محجوزة لها بحيث لا يجوز للسلطات المركزية المساس بها .

بينما نجد إن اختصاصات المجالس المحلية في نظام اللامركزية الإدارية هي مجرد مسائل محلية تتولاها تلك المجالس تحت رقابة السلطة المركزية ، وهي رقابة لا وجود لها في نظام اللامركزية السياسية كقاعدة عامة ما لم ينص الدستور الاتحادي على خلاف ذلك كاستثناء لا يجوز التوسع فيه .

من كل ما تقدم ، نصل إلى نتيجة مفادها : إن هذه الفروق جوهرية وتؤدي بالضرورة إلى القول إن الفارق بين اللامركزية السياسية والإدارة اللامركزية فارق جوهري يتعلق بطبيعة نظامين مختلفين وليس مجرد فارق في الدرجة بين تطبيقين لنظام واحد (٢٠) .

ويترتب على ذلك أن اللامركزية السياسية تقود إلى تحقيق نظام الحكومة المحلية وهو نظام لا يوجد إلا في الدولة الفيدرالية أو الاتحادية . إما نظام اللامركزية الإدارية فإنها تؤدي إلى تطبيق الإدارة المحلية .

المبحث الثاني: اركان اللامركزية الإدارية الإقليمية

على الرغم من تعدد الإيديولوجيات والتطبيقات المختلفة لهذا الأسلوب الإداري ، فإن اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على ثلاثة أركان ، سوف نعرض لها في المطالب التالية :

المطلب الأول: وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

يرتكز نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي محدد من إقليم الدولة (٢١) .

وهذه الوحدات الإدارية تكون مستقلة عن أشخاص منشئها ، وإبرازها بهذه الصورة القانونية ، يجعلها مسؤولة عما تقوم به من تصرفات قانونية إذ أنها أصبحت أهلاً للإلزام والالتزام ، وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية مما يسمح لها القيام باختصاصاتها (٢٢) . ومن أمثلة هذه الأشخاص المعنوية المحافظات والبلديات (٢٣)

ويتم تنظيم هذه الوحدات الإدارية التي تعمل بصورة لامركزية عن طريق تقسيم إقليم الدولة إلى تقسيمات فرعية مختلفة وحسب ظروف كل دولة ، وفي هذا الصدد يمكن أن نشير إلى النظام الانكليزي والنظام الفرنسي عند إجراء التقسيمات الإدارية .



اولا- النظام الانكليزي :

يقوم هذا النظام على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية غير متماثلة في أهميتها ، بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة ، ومن ثم تختلف في طريقة تشكيل هيأتها واختصاصاتها ووسائل الرقابة عليها (٢٤) .

وعلى هذا الأساس تعددت وتنوعت الوحدات الإدارية ذات الشخصية المعنوية في المملكة المتحدة بحيث يكون أحيانا من الصعب التمييز بينها بسهولة . وتقسّم الوحدات الإدارية في المملكة المتحدة وفقاً للقانون الصادر في تشرين الأول عام ١٩٧٢ إلى المقاطعات وهي نوعان الأول مقاطعات متقدمة ومقاطعات إعتيادية ، كما تقسم المقاطعات المتقدمة إلى مراكز متحضرة أما المقاطعات الأخرى فتقسم إلى مراكز وهذه الأخيرة تقسم إلى (ابراشيات) ما عدا العاصمة لندن فان لها وضعاً قانونياً خاصاً استناداً إلى قانون عام ١٩٦٣ ويطلق على مجلسها المحلي مجلس لندن العظمى (٢٥) .

ثانيا- النظام الفرنسي :

يقوم على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية متشابهة في عموم أقاليم الدولة . وبمقتضى القانون ذي الرقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ يوجد ثلاثة وحدات إدارية محلية وهي الإقليم والمحافظة والبلدية . وهذه التقسيمات الإدارية متشابهة في اختصاصاتها ما عدا العاصمة باريس التي لها قانونها الخاص الصادر في حزيران عام ١٩٦٩ (٢٦) .

ان العلة وراء اختلاف هذه التقسيمات الإدارية تكمن في تمييز المصالح أو المرافق المحلية عن المصالح والمرافق القومية ، ومن ثم يناط بهذه الوحدات الإدارية مباشرة الشؤون أو المرافق المحلية. إذ أن ما يهم إقليمياً معيناً قد لا يعني ولا يهم بالضرورة أقاليم الدولة كلها ، أما المرافق العامة القومية التي يستفيد منها أكثر سكان الدولة فان إدارتها والإشراف عليها تناط بالسلطة المركزية حتى تتحقق هذه الاستفادة على أتم وجه ومن أمثلتها مرفق الجيش والأمن والبريد وغير ذلك ، وبذلك تنشأ مرافق (وزارات) على المستوى الوطني والقومي تقدم خدماتها في كافة انحاء الدولة والى جانبها تقوم مرافق محلية تشبع حاجات خاصة بإقليم معين .

إن معيار التمييز بين المرافق القومية التي تناط بالسلطة المركزية والمرافق المحلية التي تناط بالسلطة المحلية ليس بالأمر السهل ، ومن ثم فلا يمكن وضع معيار للتمييز بينهما نظراً لمرونة المصالح أو المرافق القومية والمحلية إلى حد كبير بحيث يتغير تبعاً لتغير الظروف والأحوال المحيطة بها (٢٧) ، وصعوبة وضع معيار حاسم في هذا الشأن لا يعني أن تنفرد السلطة المركزية أو المحلية بتحديد هذه المصالح أو المرافق وإنما نجد أن سلطة تحديد المصالح المحلية تمنح في أكثر الأحيان للمشرع أي (البرلمان) بوصفه ممثل الإرادة العامة ، وينتج عن ذلك انه لا يجوز الانتقال من اختصاصات المجالس الإقليمية إلا بقانون آخر مماثل (٢٨) . وإذا كان البرلمان هو الجهة المختصة لتحديد المصالح المحلية المتميزة فكيف يحدد هذه المصالح أو بمعنى آخر ما هو الأسلوب الذي يلجأ إليه المشرع لتحديد المصالح المحلية ؟ . وللإجابة عن ذلك نلاحظ من التطبيق العملي أن هناك أسلوبين يمكن اللجوء لإحدهما بغية تحديد وتمييز المصالح المحلية عن المصالح القومية .

أ- الأسلوب الأول : التعداد التشريعي على سبيل الحصر ويسمى أيضاً بالأسلوب الانكليزي وذلك عندما يقوم المشرع ببيان اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر، ومن ثم تقوم هذه المجالس بمباشرة كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية. ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية هي انه لا يجوز للمجالس النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون ، وإلا عد تصرفها غير مشروع ومخالف لقواعد الاختصاص .



ب- الأسلوب الثاني : المعيار العام ويسمى أيضا بالأسلوب الفرنسي وبموجبه يلجا المشرع إلى طريقة أكثر اختصارا من الأسلوب الأول فيحدد اختصاصات المجالس المحلية طبقا لمعيار أو قاعدة عامة تاركا للمجالس المحلية ذاتها تحديد مضمون ذلك المعيار أو القاعدة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية (٢٩) .
وبدورنا نؤيد الأسلوب الأول لتحديد اختصاص المجالس المحلية ومن ثم ندعو المشرع العراقي إلى أن يحدد اختصاص مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى بصورة واضحة لا لبس فيها ، والقول بخلاف ذلك سيكون مدعاة للنزاع بين المجالس المحلية الإقليمية والسلطات المركزية حول تحديد هذه الاختصاصات .

المطلب الثاني: قيام مجالس محلية منتخبة

يقضي مضمون هذا الركن أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيأت محلية من سكان أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية ليتولوا بذلك إشباع حاجاتهم بأنفسهم ولذلك فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مرافق أو مصالح محلية متميزة ، وإنما يجب أن يشرف على هذه المرافق أو المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم غير أنه لما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، ولذلك صار ضرورياً أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ، ومن ثم كان الانتخاب هو الأسلوب الأمثل لتكوين المجالس المعيرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي (٣٠) .

ويعد هذا العنصر من العناصر المهمة لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية لاستجابته للأفكار الديمقراطية ، ومن ثم كان عنصرا أساسيا لمنح السلطات المحلية صلاحيات واسعة إزاء السلطة المركزية ، لأنها تمثل الإرادة الشعبية في ممارسة السلطة ، ومرد ذلك سببين (٣١) :

-السبب الأول : ان الانتخابات وسيلة ديمقراطية ، وان العمل بها يكرس المبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة وبما يتناسب وظروف الوحدة المحلية وهذا لا يتحقق الا من خلال التلاحم الكامل بين السلطات المحلية القائمة على ممارسة النشاط الإداري وسكان الوحدة المحلية .

-السبب الثاني : الذي تستند عليه اللامركزية كطريقة لتشكيل السلطات المحلية هي ان هذه الطريقة تضمن الاستقلال المطلوب لتلك السلطات في مواجهة السلطة المركزية.

ولذلك نجد ان الدول على اختلاف نظمها السياسية تلجأ إلى تشكيل مجالسها المحلية – التي تسمى أحيانا بمجالس المحافظات أو المجالس الشعبية المحلية أو البرلمانات المحلية – عن طريق الانتخاب بل ويقوم كثيراً منها بانتخاب أجهزة التنفيذ من بين أعضائها (٣٢) .

وبصدد الانتخاب يرى جانب من الفقه الفرنسي و العربي انه وسيلة من عدة وسائل ممكنة كالتعيين ، مع توافر قدر معين من الضمانات الكافية والكفيلة بتحقيق استقلال السلطات المحلية ، ولهذا فإن غياب هذا العنصر يمس استقلال السلطات المحلية ، ومن ثم فلا ينفي عنها الصفة اللامركزية (٣٣) .

وهناك من يرى ضرورة الجمع بين الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المحلية، إذ يساهم التعيين في رفد الوحدات المحلية بالخبرات والكفاءات اللازمة لان النشاط الإداري يتطلب مثل هذه القدرات وهذه الوظيفة قد لا يوفق ابناء الوحدة المحلية في انتخاب اعضاء أكفاء ، خاصة في الدول ذات الثقافة السياسية المنخفضة (٣٤) .

ومع تقديرنا للرأي المتقدم الا ان الرأي الراجح في الفقه الإداري -والذي نؤيده-يرى ان انتخاب أعضاء مجالس الأقاليم أو المحافظات يعد احد الأركان الجوهرية للامركزية الإدارية الإقليمية ، ومن ثم فهو يشكل ضمانة لاستقلال هذه المجالس عن السلطات المركزية، فاللامركزية الإدارية الإقليمية هي امتداد للنظرية الديمقراطية في النشاط الإداري ، ولذلك يجب أن تقوم أساساً على مبدأ الانتخاب المباشر الذي هو الحد الأدنى لقيام هذا التنظيم الإداري الإقليمي او المحلي (٣٥) ، وتطبيقاً لذلك نجد أن الدستور الفرنسي النافذ نص بأنه : ” ... تتولى إدارة



الوحدات الإقليمية مجالس محلية منتخبة وفقاً لأحكام القانون ... “ (٣٦) ، وبالمعنى نفسه نص الدستور المصري بأنه : ” تشكل المجالس الشعبية المحلية ... عن طريق الانتخاب المباشر ... “ (٣٧).

وتأخذ أجهزة السلطة الإدارية المحلية عادة شكل حكومة مصغرة تتكون من مجلس منتخب يشبه البرلمان يتولى المراقبة والمداولة والتقرير وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس الوحدة الإقليمية تقوم بمهمة التنفيذ والإشراف على إدارة المرافق المحلية ولعل ذلك هو السبب الكامن وراء إطلاق اصطلاح الحكم المحلي على الإدارات اللامركزية الإقليمية في بعض الدول على الرغم من أن هذا التنظيم الإداري لا شأن له بوظيفية التشريع بالإضافة إلى الاعتبارات السياسية (٣٨) .

المطلب الثالث: استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية

ان جوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية إقامة نوع من التوافق بين نقيضين هما استقلال الشخص الإداري الإقليمي من ناحية وضرورة رقابة السلطة المركزية بمعناه الواسع عليه من ناحية أخرى والمشروع هو الذي يرسم ويحدد هذا التوافق بين الأمرين السابقين طبقاً لأسس وقواعد مستقرة لدى الفقه والقضاء (٣٩) .

فمع تسليم الفقه في القانون الإداري بضرورة أن يتمتع الشخص الإداري الإقليمي بقدر مناسب من الاستقلال في إنشاء وإدارة المرافق المحلية ومن ثم تأمين المصالح الإقليمية ، وهذا يتطلب أن تتمتع المجالس الإقليمية بحرية في ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها وسواء أكان مصدر هذه الاختصاصات الدستور أم التشريع (٤٠) .

وكذلك يستلزم عنصر الاستقلال أن تباشر المجالس المحلية سلطات تقريرية بعيدة عن نفوذ السلطة المركزية في التأثير على إرادتها إذ من شأن هذا التأثير أن تفقد هذه الهيئات عنصر المبادرة في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي ومضمونه (٤١) ، غير أن الاستقلال في إدارة المرافق المحلية ليس مطلقاً ، وإنما تخضع الأشخاص اللامركزية الإقليمية في ممارسة نشاطها لنوع من رقابة السلطة المركزية ويسمى ذلك بالوصاية أو الرقابة الإدارية ، وذلك حتى لا يؤدي استقلال هذه المجالس المحلية إلى المساس بوحدة الدولة السياسية أو الإضرار بالمصالح المحلية ، ولكن هذه الوصاية أو الرقابة لها مفهومها المعروف وحدودها المعلومة والتي يجب على السلطة المركزية ألا تتجاوزها وبخلاف ذلك تفقد الإدارة اللامركزية الإقليمية صورتها الحقيقية ومن ثم تصبح لامركزية مقنعة أياً كانت الأسماء التي تطلق عليها (٤٢) .

واستناداً إلى ما تقدم يقتضي نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية إخضاع المجالس المحلية المستقلة لرقابة السلطة المركزية التي تستهدف ضمان امتثالها للمشروعية ولحدود اختصاصها ولضمان احترام وإعلاء السياسة العامة للدولة وخططها القومية (٤٣) .

وبشأن الوصاية أو الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على المجالس الإقليمية يمكن الإشارة إلى أسلوبين رئيسيين في الوقت الحاضر وهما الأسلوب الانكليزي والأسلوب الفرنسي ووفقاً لما يأتي:-
اولا-الأسلوب الانكليزي للرقابة :- وفقاً لها النظام نلاحظ أن المجالس المحلية في المملكة المتحدة تمارس سلطات واسعة وتتمتع بحرية كبيرة مع الخضوع لرقابة البرلمان [مجلس العموم] والقضاء ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية .



ولكن يلاحظ إن الرقابة السياسية التي يمثلها البرلمان تحتل أهمية كبيرة فبوصف البرلمان صاحب الإرادة العامة يكون له تبعاً لذلك حق المراقبة على كيفية مباشرة هذه المجالس لاختصاصاتها و من ثم فهو يملك إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها .

وكذلك يساهم القضاء بدور بارز في الرقابة عندما يحصل نزاع بين المجالس المحلية والحكومة المركزية . وأخيراً يحق للحكومة المركزية ضمن ضوابط محددة التفتيش على أعمال المجالس المحلية وتقديم تقارير سنوية عن هذه الأعمال ، كما قد يمنحها القانون سلطة لائحية في بعض الأحيان لتنظيم بعض المصالح المحلية (٤٤) .

نخلص من ذلك إلى أن الرقابة على المجالس المحلية في ظل النظام الانكليزي أكثر تماشياً مع المنطق الديمقراطي إذ أنها تعطي الدور البارز - كما لاحظنا - للبرلمان والقضاء ، ولاشك أن ذلك ضماناً لاستقلال المجالس المحلية .

ثانياً-الأسلوب الفرنسي للرقابة :- يقوم هذا النظام على أسس مختلفة لما لاحظناه بالنسبة للنظام الانكليزي إذ تخضع المجالس المحلية لرقابة دقيقة ومحكمة تمارسها الحكومة المركزية بشكل يفوق دور البرلمان أي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وكذلك القضاء الإداري .

ووفقاً لذلك تمارس الحكومة المركزية رقابة على المجالس المحلية من جهة حلها أو إيقافها كما لها اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق أعضاء هذه المجالس كالعزل أو وقف العضو وأخيراً تنصب رقابتها على أعمال هذه المجالس لبيان مدى مشروعيتها ويتمثل ذلك في حق الإذن في اتخاذ التصرف وحق التصديق على الأعمال الصادرة منها ، وحقها في إلغاء ما يصدر عنها من قرارات وسحبها ، فضلاً عن حلولها محل المجالس المحلية في اتخاذ بعض التصرفات إلا أن المجالس المحلية تملك حق مخاصمة الحكومة المركزية أمام القضاء الإداري عند تجاوزها لحدود الرقابة الإدارية (٤٥) .

غير إن هذا الأمر كان محل نقد شديد من جانب الفقه و رجال الإدارة المحلية (٤٦) ، إذ أن هذه الرقابة كانت مشددة لدرجة أثرت في استقلال المجالس المحلية ولذلك بادر المشرع الفرنسي إلى إصدار القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ والمعدل بالقانون رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٨٢ ، وبموجبه تغير وضع الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في فرنسا وقد جاء هذا القانون معنوناً بحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم .

وقد وسع هذا القانون من اختصاصات المجالس المحلية مع تقليص سلطات مفوض الجمهورية (المحافظ) بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة ، وكذلك ألغى كل أنواع الرقابة على تصرفات المجالس أو السلطات المحلية وجعل السلطة المختصة بالرقابة على أعمال الهيئات المحلية هي القضاء الإداري والغرفة المحلية للمحاسبات والتي تمتلك مراجعة ميزانية وحسابات الهيئات المحلية وهي الجهات نفسها التي تختص بالرقابة على السلطة المركزية . وبذلك يكون هذا القانون أول نهضة تشريعية لسياسية اللامركزية الإدارية الإقليمية (٤٧) . وحسناً فعل المشرع الفرنسي بذلك إذ أن شدة رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية يؤدي إلى انتهاك الاستقلال الذاتي اللازم توافره لهذه الهيئات المحلية .

وقبل أن نختتم بحث هذا الركن لابد لنا من الإجابة عن التساؤل الآتي: وهو هل يعد توافر الموارد المالية ركناً خاصاً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية ؟ ، للإجابة عن ذلك نقول إن بعضاً من الفقه الفرنسي يعد الموارد المالية ركناً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية (٤٨) .

إلا إننا نرى مع جانب آخر من الفقه أن توافر الموارد المالية ليس ركناً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية وإنما مجرد شرط أو عنصر لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزي الإقليمي حيث أن قوة هذا النظام وفعاليتة تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية . فلا فائدة من منح المجالس المحلية الإقليمية اختصاصات متعددة وهامة وتكوينها عن طريق الانتخاب دون توافر الموارد المالية الكافية ،حتى تستطيع ترجمة الطموحات المحلية



إلى واقع عملي ملموس، ولذلك فإن عدم توافر الموارد المالية الكافية يجعل من هذه المجالس تحت رحمة السلطات المالية المركزية، إذ تصبح تابعة بل وخاضعة لها مالياً، وبذلك فإن عدم قدرة المجالس المحلية مالياً يشل حركتها ويحد من فعاليتها ويفرغ اللامركزية الإدارية الإقليمية من مضمونها ومحتواها وان كان لا يعدها (٤٩) .

المبحث الثالث: اختصاصات مجالس المحافظات في القانون العراقي

تبين لنا مما تقدم ، ان اللامركزية الإدارية الإقليمية أسلوباً يتم فيه توزيع الاختصاصات الإدارية سواء أكان ذلك في إطار الدول البسيطة أم الدول الاتحادية ، على أساس تحويل وحدات أو هيئات إقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة المُلَبَّية لحاجاتها ، والمحقة لمصالحها ، مع الأخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة الاتحادية ، الذي يتعين ألا يتخطى استقلال تلك الوحدات أو الهيئات الإقليمية الإداري والمالي .
ويعد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، الأساس القانوني لممارسة مجالس المحافظات لاختصاصاتها في الوقت الحاضر . وبالمحصلة العملية يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية .

وسبق ان لاحظنا ان هناك اسلوبين لتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية الادارية، وهما الاسلوب الانكليزي الذي يقوم على اساس التعداد على سبيل الحصر، والاسلوب الفرنسي الذي يقوم على اساس وضع معيار او قاعدة عامة لتحديد الاختصاصات وان يكون لهذه الهيئات تحديد مضمون هذا المعيار او القاعدة عامة تحت اشراف السلطة المركزية. الا ان المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد جمع بين الاسلوبين، وهذا واضح بمطالعة نصوص المواد (٧ و ٨ و ١٢) من القانون سالف الذكر فمثلا المادة (٧) بدأ المشرع فيها بتحديد اختصاصات مجلس المحافظة، الا انه اشار في نهاية هذه المادة الى المعيار العام في القول (ممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة) (٥٠) .
وقد ورد الأمر نفسه ولكن بصيغة اخرى في المادتين (٨ و ١٢) من القانون. ولذلك ندعو المشرع العراقي الى تحديد اختصاصات مجالس المحافظات بصورة دقيقة ، لان هذا الاسلوب من شأنه ان يؤدي الى ضياع وعدم تحديد مسؤولية الهيئات اللامركزية ، ولذلك وانسجاماً مع التطبيق السليم لمبدأ (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) او تلازم السلطة بالمسؤولية ، لا بد من أن تترتب المسؤولية القانونية والسياسية الكاملة على كل من يمارس السلطة في المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم، في ظل اعتماد اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
لذلك يكون من الطبيعي ان يزال ذلك التداخل الحاصل في توزيع الاختصاصات التشريعية أو التنفيذية دستوريا وقانونيا بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات ، او في ممارستها فعليا و واقعا .

ومن المتوقع ان يؤدي إزالة ذلك التداخل الى تحديد الجهة المختصة (السلطة) سواء أكانت اتحادية أم محلية ، ومن ثم تحديد مسؤوليتها امام الجهات الرقابية والقضائية ، عما ينجم منها من افعال وتصرفات خارج اطار سلطتها أو خارج نطاق اختصاصاتها او صلاحياتها وفقا للدستور والقانون النافذين . اضافة لذلك فإن تحديد تلك المسؤولية بوضوح سوف يؤدي الى ضمان حسن أداء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لاختصاصاتها المحددة لها بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وفقا لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية .

وعلى أساس ما تقدم ، سوف نبحث اختصاصات مجالس المحافظات في مطلبين ، نتناول في المطلب الأول : الاختصاصات التشريعية ، وفي المطلب الثاني : الاختصاصات التنفيذية ، وكما يأتي :



المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية

نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن: "مجلس المحافظة هو 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" (٥١) .
لقد منح هذا القانون لمجلس المحافظات صلاحيات تشريعية ، ويكون بذلك قد تجاوز نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها لها الدستور ، حيث نص في البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) على أن : " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون "

كما ان كلا من الدستور والقانون قد أكدوا على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحلية ، كما يشير الى تحويل أو تفويض الصلاحيات من الاولى الى الثانية .

بينما يكون منح المحافظات الصلاحيات التشريعية يندرج ضمن اطار تطبيقات اللامركزية السياسية أساسا ، التي تعطي الحق دستوريا للوحدات المكونة للدولة الاتحادية في ان يكون لها دستوراً إقليمياً ومن ثم تؤسس بموجبه هيئات السلطة الإقليمية الثلاث المتجسدة في الهيئة التنفيذية (رئيس اقليم و رئيس مجلس وزراء الاقليم) والهيئة التشريعية (برلمان الاقليم) والهيئة القضائية .

ومن الجدير بالذكر ، ان اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية السياسية ، يعدان تطبيقان مختلفان ولكل منهما مجاله كما لاحظنا ذلك . ولكن يمكن أن يطبقا معا في النظم الاتحادية مع الاخذ بنظر الاعتبار تهيئة أسسها ومرتكزاتها السليمة . مع الانتباه الى حقيقة ان الوظيفة الادارية هي أحد وظائف الحكومة (الهيئة التنفيذية) .

وعلى الرغم مما تقدم ، يمكن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين كإصدار أوامر وبيانات وتعليمات ، مثل قيام مجلس المحافظة بإصدار بيانات أو تعليمات تتضمن استيفاء مبلغ مقابل الخدمات التي تقدمها المحافظة ولكن ليس بشكل ضرائب أو رسوم لان ذلك اختصاص اتحادي .

كما منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، المحافظات صلاحيات إصدار التشريعات المحلية بموجب البند (ثالثاً) من المادة (٧) التي نصت على : " إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " .

وبما ان الدستور لم يمنح المحافظات صلاحيات تشريعية في المادة (١٢٢/ثانياً) ، فإنه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية ، ولا إصدار أنظمة لأن الأنظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً كما قضت بذلك المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور (٥٢) .

ويرى بعض الفقه ان المشرع الدستوري قد يمنح الوحدات الادارية سلطة التشريع في بعض المسائل التي تدخل في صلاحياتها الإدارية، علاوة ان لها سلطة لائحية بتفويض من المشرع ومن ثم تتشابه اللامركزية الإدارية كما في ايطاليا كدولة بسيطة او موحدة مع اللامركزية السياسية في الدولة الاتحادية على نحو لايسمح بالفصل بينهما (٥٣) .

غير ان امعان النظر في هذا الاتجاه يؤدي الى عدم التسليم به ولذلك نقرر مع بعض الفقه انه لا يجب أخذ الأمور على عواهنها بل يجب التمييز بين ان يمنح المشرع الدستوري في ظل اللامركزية الإدارية للوحدات الادارية سلطة التشريع في مسائل ذات طبيعة إدارية وهي حالات استثنائية ، وبين ان تتمتع الولايات او الدويلات اختصاص تشريعي للمسائل الادارية وغير الادارية كما هو الحال في اللامركزية السياسية (٥٤) .



ومهما يكن من أمر فإن القانون قد منح المحافظات صلاحية إصدار تشريعات محلية (٥٥) . لذا من المهم تحديد نوعها ، وحدود سريانها ، ونطاق نفاذها ، وعلاقتها بالتشريعات الاتحادية ، فضلا عن الجهة التي تخضع لها رقابيا وكما يأتي :

أولا-نوع التشريعات :

١-التشريعات المنظمة للشؤون الإدارية : وتتمثل على سبيل المثال في استحداث وحدة إدارية كأن يكون استحداث ناحية أو قضاء، أو دمج قضائين بقضاء واحد أو ناحيتين بناحية واحدة ، أو تغيير اسم ناحية أو قضاء، وهذه كلها تصدر على شكل تعليمات محلية عن مجلس المحافظة .

٢-التشريعات المنظمة للشؤون المالية : وتتمثل على سبيل المثال في سن القوانين الخاصة بفرض جباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الأولوية في التطبيق عدا ما ورد في الفقرة (أولاً) من المادة (٦١) من الدستور الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤) من الدستور .

ولكن فرض الضرائب والرسوم لا يجوز إلا بقانون اتحادي ، وفقا للفقرة (أولاً) من المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، لذا لا بد وان ترفع صلاحية فرضها من قبل المحافظات والابقاء على صلاحية جبايتها .

ورغم ذلك ، فقد جاء بشأن استفسار مقدم من قبل مجلس محافظة النجف حول مدى تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب وفق بعض مواد الدستور والقوانين العراقية ، رأي للمحكمة الاتحادية العليا إن للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (٥٦) .

وقدصدرقرار عن المحكمة الاتحادية العليا بناء على طلب الدائرة القانونية في مجلس النواب بشأن صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بأن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الادارية والمالية الواسعة استنادا الى حكم الفقرة ثالثا من المادة ١٢٢ من الدستور (٥٧) . وفقا لذلك نجد مدى التناقض الذي وقعت به المحكمة الاتحادية العليا ، ذلك ان الدستور قد أوجب منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ولم ينص على منحها سلطة تشريعية لسبب بسيط كونها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يتعلق بالوظيفة الادارية فقط . كما ان ممارسة السلطات التشريعية يكون بموجب الدستور لان التشريعات تقع في مرتبة واحدة على وفق سلم تدرج القوانين وان ما ورد في المادتين (٢ -اولا و ٧ -ثالثا) بمنح المحافظات اصدار التشريعات المحلية غير دستوري ويتعارض مع احكام المادة ١٢٢ من الدستور . وان رأي المحكمة الاتحادية العليا ١٦ / ٢٠٠٨ مخالفا لقرارها ٩ / ٢٠٠٧ ، لا أساس له من الناحية الدستورية (٥٨) .

اما مجلس شورى الدولة،فقد ذهب -بحق- بأنه لا يجوز لمجالس المحافظات اصدار القوانين لأي غرض كان. وان مجلس المحافظة لم يمنح بموجب القانون الشخصية المعنوية ولا يعد رئيسه رئيسا للوحدة الادارية التي يعمل فيها حسب المادتان(٤٧ و ٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل (٥٩)،ولا يجوز الاستناد الى المادة (١١٥) من الدستور التي اتخذها مجلس محافظة واسط اساسا لتشريع قانون تنظيم عمل مقاهي الانترنت رقم (٤) لسنة ٢٠١٠، لان صلاحيات مجالس المحافظات تستند الى القانون وليس الدستور وان القوانين تصدر عن رئيس الجمهورية، وان المجالس التشريعية توافق على مشروعات القوانين ولا تصدرها(٦٠)



ويختص مجلس المحافظة بمقتضى أحكام الفقرة (١) من البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بإعداد مشروع الموازنة الخاصة وهي تمثل الموازنة التشغيلية فقط وتشتمل على سبيل المثال مكافآت الأعضاء والكوادر الإدارية وأجور الموظفين والوقود وأجور الهاتف والقرطاسية والمطبوعات والنثرية وغيرها (٦١) .

وكذلك أشارت الفقرة (٢) من البند (خامساً) من المادة (٧) من القانون إلى اختصاص مجلس المحافظة في المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ وإجراء المناقشة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها ودمجها مع الموازنة الاتحادية.

أن مسودة مشروع الموازنة العامة للمحافظة تتضمن الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجالس الأقضية والنواحي ومكتب المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية (٦٢) .
ثانيا-حدود سريان التشريعات المحلية (التعليمات) : تسري تلك التشريعات على تلك المحافظات وتنفذ في حدودها الإدارية .

ثالثا- الجهة المختصة بالنظر في دستورية التشريعات المحلية : تكون المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (٩٣) من الدستور مختصة في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ، وكذلك في الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية . وتكون قراراتها ملزمة للسلطات كافة حسب المادة (٩٤) من الدستور.

وبما أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

رابعا- علاقة التشريعات المحلية بالتشريعات الاتحادية : أن العلاقة بينهما لها صفتان هما أعلىوية القانون الاتحادي وتكاملية القوانين ، وتمثل أعلىوية القانون الاتحادي بنص البند (ثالثاً) من المادة(٧) ” بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية “ ، وبذلك تكون للقوانين الاتحادية أعلىوية على القواعد القانونية التي تصدرها مجالس المحافظات ، أما التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي فتتمثل في أن التشريعات المحلية يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية لكي يمكن تنفيذها وتطبيقها .

ويرى بعض الفقه العراقي أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة يتمثل في الاختصاص التشريعي ، أي أن القانون أعطى لمجلس المحافظة دوراً في العملية التشريعية على المستوى المحلي، وقصره على مرحلة (إصدار التشريع) وهي المرحلة الأخيرة في عملية صنع التشريع، ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السابقة لمرحلة الإصدار والتي تتجسد في مراحل (اقتراح المشروع) و(مناقشته والتصويت عليه) و(المصادقة على المشروع)، وهذا يعني أن القانون خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار، وتحديد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة فيها مما سيولد صعوبات عملية عند تطبيق النصوص القانونية ووضع التنفيذ، وبالتالي فإن القانون لم يبين آلية سن التشريعات المحلية ومدى اسهام المحافظ بوصفه سلطة تنفيذية محلية في عملية التشريع (٦٣) .

غير انه من المعروف ان اصدار التشريعات -كما لاحظنا - يكون من صلاحيات رئيس الجمهورية وليس المجالس التشريعية ، ومن ثم لا يجوز للمحافظات اصدار تشريعات وقوانين كون ذلك من اختصاص مجلس النواب ومصادقة رئيس الجمهورية ، وبالتالي يكون المراد بالقوانين هي التشريعات الفرعية اي القرارات الادارية وفقا لنظام اللامركزية الإدارية .



ولابد من الرجوع الى الدستور والقانون العراقي لتحديد موضوعات التشريعات المحلية ، حيث حدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ، كما حدد الصلاحيات المشتركة (٦٤) . عندما نص على أنه : ” كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما “ (٦٥) . ويعاب على هذا النص انه يجمع في مستوى واحد صلاحيات السلطات اللامركزية وصلاحيات السلطات الاقليمية تجاه السلطة المركزية بالرغم من الفرق بين النظامين من حيث الطبيعة القانونية. كما منح القانون في المادة (٧) الفقرة (رابع عشر) منه إلى مجلس المحافظة صلاحية إقرار نظام داخلي ينظم سير أعماله .

ولغرض ضمان وحدة النصوص القانونية التي ستدون في النظام الداخلي واتفاقها مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن الأسلوب الأمثل يتجسد في سن نظام داخلي موحد ينظم أعمال مجالس المحافظات ، على أن تشترك جميع المجالس بوضعه (٦٦) . نخلص مما تقدم ، انه يلاحظ على المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، غياب الرؤية الواضحة والشاملة لدور اللامركزية الادارية ، وما يجب على السلطات المحلية ان تقوم به ، بدليل خلط المشرع بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من حيث تحديد الاختصاصات رغم ما بينهما من برزخ لايجليانه.

المطلب الثاني: الاختصاصات التنفيذية

تتوزع الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات التي أشار إليها قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى : اختصاصات إدارية ، ورقابية ، وضبطية .

أولاً - الاختصاصات الإدارية ، وهي :

١- انتخاب رئيس لمجلس المحافظة ونائب له ، أما المجالس المحلية الأدنى (مجلس القضاء ومجلس الناحية) ، فقد نص القانون على انتخاب رئيس لمجالسها بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة المعتمدة التي تعلنها المفوضية العليا للانتخابات . ولم ينص على انتخاب نائب لهما وفق أحكام الفقرة (أولاً) من المادة (٨) بالنسبة لمجلس القضاء، والفقرة (أولاً) من المادة (١٢) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٢- انتخاب المحافظ ونائبيه سواء كانوا من بين أعضاء المجلس أم من خارجه ، بمقتضى أحكام الفقرتين (١ ، ٢) من البند (سابعاً) من المادة (٧) من القانون .

وتتم آلية الانتخاب من خلال التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وخلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس . ويمارس مجلس المحافظة الاختصاص نفسه عند اقالة المحافظ واكتساب القرار الصادر بهذا الشأن الدرجة القطعية بموجب احكام الفقرة(٥) من البند(ثامناً) من المادة(٧) من القانون.

٣- رسم وتحديد السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة والتي نصت عليها الفقرة (رابعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بهدف تقديم أفضل الخدمات لسكان المحافظة ضمن اطار خطط التنمية الوطنية .

لذا فان على مجلس المحافظة ان يطبق قرارات هيئة التنسيق العليا ، كما جاء في حكم المحكمة الاتحادية العليا الذي نص على : ” إن المحافظات غير المرتبطة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة



مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥ / أولاً) من قانون المحافظات “ (٦٧) .

٤- المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب الاتحادية العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بناءً على اقتراح المحافظ وعلى الوزير المختص تعيين أحدهم وفقاً للفقرة (١) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من القانون .

٥- إصدار جريدة خاصة به ليتسنى للمجلس إيصال ما يصدره من قرارات وأوامر إلى مواطني المحافظة وفقاً للفقرة (١٢) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من القانون .

٦- اختيار شعار يمثل إرث المحافظة الثقافي والتاريخي وذلك لغرض استخدام هذا الشعار في مراسلاتها اليومية وفقاً للفقرة (١٣) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من القانون .

٧- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة وفقاً للفقرة (١٦) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من القانون .

ثانياً - الاختصاصات الرقابية ، وتتمثل :

١- لمجلس المحافظة سلطة مراقبة أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية لضمان حسن أداء أعمالها باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي وفق الفقرة (سادساً) من المادة (٧) من القانون.

٢- إقالة رئيسه ونائبه استناداً إلى الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من القانون ، عند تحقق الأسباب التي توجب الإقالة المنصوص عليها في الفقرة (٨) من المادة (٧) من القانون .

٣- يختص مجلس المحافظة باستجواب المحافظ أو أحد نائبيه استناداً للفقرة (١) البند (ثامناً) من المادة (٧) .
ثالثاً - الاختصاصات الضبطية :

نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل اختصاص المجالس في مجال الضبط الإداري سواء أكان عاماً أم خاصاً ، فبالنسبة للضبط الإداري العام اختص القانون المجالس بتحقيق أحد أغراض الضبط الإداري العام ألا وهو الأمن العام في الفقرة (عاشراً) من المادة (٧) منه على صلاحية مجلس المحافظة في المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المعدة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية ويلاحظ أن القانون قد جعل من المحافظ المسؤول الأول في المحافظة في التنسيق مع جميع المؤسسات الأمنية في المحافظة ذات الطابع الاتحادي والاتفاق معها على خطة محددة لغرض عرضها على مجلس المحافظة قبل المصادقة عليها (٦٨) .

وفيما يتعلق باختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجال الضبط الإداري الخاص فيتمثل بما جاء في الفقرة (١١) من المادة (٧) من القانون ، التي منحت مجلس المحافظة اختصاص المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح (المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس) . ومن اختصاصات مجلس القضاء في مجال الضبط الإداري الخاص ما نصت عليه الفقرة (سادساً) من المادة (٨) من القانون والتي تتمثل في (الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق) .

كما أعطت الفقرة (سابعاً) من المادة ذاتها لمجلس القضاء اختصاص الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء ، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للسلطة الاتحادية .



المبحث الرابع: الرقابة على مجالس المحافظات

أن استقلال مجالس المحافظات هو استقلال نسبي تحده الرقابة التي يمنحها المشرع للسلطات الاتحادية عليها وعلى أعمالها ، ويهدف المشرع من منح هذه الرقابة للسلطات المركزية التأكيد على وحدة الدولة السياسية والإدارية وضمنان مشروعية أعمال تلك المجالس ، والتأكد من أن هذه المجالس تؤدي عملها على درجة معينة من الكفاءة وعلى مختلف مستويات الوحدات الإدارية في نطاق الدولة ، كما تؤدي الرقابة إلى ضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة ، والتحقق من التزام هذه الهيئات باحترام هذه السياسة ، والقيام بما أنيط بها من اختصاصات في نطاقها (٦٩) .

أن الاستقلالية النسبية التي منحها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجالس المحافظات (٧٠) ، لغرض انجاح مهامها ومنحها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل في تحقيق حاجات المحافظة .
ولكن هذا لا يعني ابقائها دون اخضاع للرقابة عند مخالفتها لواجباتها الإدارية أو المالية . فهي تخضع للرقابة القانونية أو القضائية أو الشعبية .
وبالتالي توجد رقابة مركزية تمارسها السلطة المركزية على هذه المجالس ، بالإضافة إلى وجود رقابة لا مركزية عليها تقوم بها المجالس الأعلى على المجالس الأدنى .
وعلى أساس ما تقدم ، سوف نقوم بتقسيم هذا الموضوع الى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول الرقابة المركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والمطلب الثاني بحث في الرقابة اللامركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

المطلب الأول: الرقابة المركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

تتعدد صور الرقابة في هذا الشأن ، فقد تكون الرقابة سياسية ، وقد تمارسها الهيئات المستقلة ، وقد تكون الرقابة قضائية .

اولا- الرقابة السياسية :

١-الرقابة التشريعية :

نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في البند (ثانياً) من المادة (٢) منه على أن : ” يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب “ ، وهذا يعني أنه بإمكان مجلس النواب تحديد اختصاصات هذه المجالس أما بالزيادة أو النقصان ، بالإضافة إلى حق الحل من خلال سن نصوص قانونية جديدة أو تعديل نصوص قانونية نافذة .

لكن هذا النص يتعارض مع أحكام الدستور ، كما أنه يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية . حيث ان الدستور قد حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه على سبيل الحصر ، ولم يشر إلى أن من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات ، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون ، أما مخالفة النص لمبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية فتتمثل في أن الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية الموجودة في العاصمة ، أما إقحام السلطة التشريعية في هذا الامر ومنحها سلطة مراقبة المجالس المحلية فهو خرق واضح لأركان اللامركزية الإدارية الإقليمية (٧١) .

والصلاحية الرقابية الممنوحة لمجلس النواب تبيح للأخير الكثير من الحقوق لعل أبرزها إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لأسباب منها عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، والتسبب في هدر المال العام ، وفقدان شروط العضوية ، والإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية (٧٢) .



إلا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بنصه على هذا التنظيم للصلاحيات الرقابية قد ابتدع اختصاصاً جديداً لمجلس النواب وبأداة قانونية ادنى من الدستور وهي التشريع ، وهذا لا يجوز لأن اختصاصات مجلس النواب محددة في الدستور على سبيل الحصر هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن اقالة المحافظ يفترض أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية ، طالما أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وهذا يعني أنه يمثل السلطة التنفيذية المركزية في محافظته ، وبالتالي لا دخل لمجلس النواب في هذا الشأن وحتى لو تم فرض ذلك وفرض المحال غير محال أن مجلس النواب يمتلك مثل هذا الاختصاص دستورياً فإن توزيعه على جهتين اثنتين لا يجوز ، فما دام مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ استناداً إلى أحكام البند (١) من المادة نفسها وهذا تطبيق لفكرة القرار المضاد ، أي من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة ولو لم ينص على ذلك القانون ، عليه فإنه لا يوجد مسوغ منطقي لإشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الإداري البحت ، فهو بعيد عن اختصاصاته (٧٣) والصلاحيات الرقابية الأخرى الممنوحة لمجلس النواب تتمثل في حل مجلس المحافظة وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٢٠) البند (ثانياً) التي نصت على أن : ” لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه “ .

يلاحظ أن النص المذكور يتعارض مع أحكام المادة (٦١) من الدستور ، والتي حددت اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ، إضافة إلى أن الاختصاص المذكور اختصاص إداري بحت ، وبالتالي لا موجب لإقحام مجلس النواب في ممارسته (٧٤) .

ان ما ذكرناه مقدماً يتعارض مع اركان اللامركزية الإدارية الإقليمية السابق الإشارة إليها مما شكل تحدياً تشريعياً يقتضي ازالته بتعديل هذا القانون .

كما أن تنظيم حل مجلس المحافظة لأعضاء المجلس أنفسهم أمر بعيد عن مقتضيات اللامركزية الإدارية الإقليمية ، وهو غير متصور من الناحية العملية ، ومن ثم فهو تنظيم مشوه لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية . ومما زاد في الطين بله ، ان المشرع العراقي قد اضاف اختصاصاً جديداً لمجلس النواب بمقتضى التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم والذي جاء فيه : ” المادة -٤- (يلغى البند(ثانياً) من المادة (٢٠) من القانون ويحل محلها ما يلي :ثانياً: أ-لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة ، وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية البسيطة “ .

٢- الرقابة الشعبية (رقابة الرأي العام وهيئة الناخبين) :

تمارس الرقابة الشعبية من قبل الأحزاب السياسية المختلفة ، فهذه الأحزاب قد تشترك في رسم السياسة العامة للدولة ، كما أنها قد تتدخل في اختيار أعضاء الهيئات المحلية سواء بترشيح بعض أعضائها وعمل الدعاية اللازمة لهم أو بتزكية بعض الأعضاء وتقديمهم للأفراد للموافقة أو عدم الموافقة عليهم ، كما حصل في انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق التي جرت في ٢٠٠٨/١٢/٣١ .

و تعد الرقابة الشعبية في العراق شكلاً آخر من أشكال الرقابة على اعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولكون الدستور منع الرقابة والتبعية من قبل الحكومة المركزية على المجالس (٧٥) . إلا أنه عوض عن ذلك برقابة أبناء المحافظة ، فالجهة التي انتخبت المجلس لها صلاحية محاسبته ، ويتم ذلك من خلال منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الإعلام والصحافة والتظاهرات السلمية والاعتصامات من خلال نصه في المادة (٣٨) على أن : ” تكفل الدولة ، بما لا يخل بالنظام العام والآداب : أولاً - حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل ”ثانياً - حرية الصحافة والطباعة والإعلام والنشر ”ثالثاً - حرية الاجتماع والتظاهر السلمي ، وتنظم بقانون “ . إضافة إلى ذلك فقد تم إنشاء مكاتب شكاوى للمواطنين داخل المحافظة .



وبالرغم من اهمية هذا النوع من الرقابة الا انها لا يمكن ان توتي بكامل ثمارها في ظل الظروف التي يمر بها العراق ، مما جعلها شبه عاجزة عن تحقيق متطلبات التنمية المحلية .
ثانيا- رقابة الهيئات المستقلة :

أخذ العراق برقابة الهيئات والمنظمات المستقلة بدلاً من رقابة الحكومة التي تأخذ بها أغلب الدول ، إذ منع الدستور أي نوع من أنواع الرقابة والتبعية من قبل الحكومة المركزية على المجالس ، إذ نص على أن : ” لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة “ (٧٦) . وبالمقابل نص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على انشاء هيئات مستقلة وأناط بها مهمة الرقابة على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلف والضياع والتبذير والفساد الإداري والمالي ، ومن أمثلة ذلك هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية التي أشار إليها في المادتين (١٠٢ ، ١٠٣) منه (٧٧) .

وقد أكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذلك إذ نص على أن: ” تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور “ (٧٨) غير ان استبعاد رقابة السلطة المركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، فيه تشويه وابتعاد عن مقومات اللامركزية الإدارية ومن ثم تقترب هذه المجالس من السلطات التشريعية في الدولة الاتحادية، وهذا يعني ان الدستور قد خلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية (٧٩)، رغم ما بينهما من فروق سبق الإشارة إليها .

ومن ثم لا سبيل لذلك الا بتعديل نص المادة (١١٦) من الدستور ، وبالشكل الذي يراعي مضمون اللامركزية الإدارية (٨٠) .
ثالثا- الرقابة القضائية :

يتوجب على المجالس المحلية عند ممارستها لأعمالها احترام القوانين النافذة وعدم تجاوزها وإلا أصبحت هذه الأعمال غير مشروعة وتكون عرضة للطعن بها أمام القضاء الذي يفرض رقابته على تلك الأعمال . ولقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى نوعين من الرقابة القضائية تتمثل في ما يأتي :

١ - رقابة المحكمة الاتحادية العليا : التي تمارسها وفقاً للمادة (٩٣) من الدستور من خلال :
أ - الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة (٨١) .
ب - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

ج - الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات .
د - الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

هـ - الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم .
وكذلك وردت الإشارة إلى بعض هذه الاختصاصات بموجب المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (٨٢) .

كما تمارس المحكمة ذاتها دوراً رقابياً فيما يتعلق بالأمور التنظيمية لمجالس المحافظات مثل ما نصت عليه الفقرة (٢) البند (ثالثاً) من المادة (٢٠) : ” للمجلس المنحل أو ثلث اعضاءه ان يعترض على قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره ، وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تسجيلها لديها “ .

ويمكن القول أن النصوص المذكورة أعلاه لا تتوافق مع أحكام المادة (٩٣) من الدستور والتي حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا على سبيل الحصر ، وبالتالي فإنه لا يجوز للقوانين أن تضيف إليها



اختصاصات أخرى طالما أن الدستور لم يسمح بذلك ، لذلك يقترح بعض الفقه العراقي - ونؤيده في ذلك - تعديل النص المذكور وذلك بجعل محكمة القضاء الإداري هي المحكمة المختصة بالنظر في الاعتراض المذكور ، فهي اجدر به و أولى (٨٣) .
٢-رقابة القضاء العادي والإداري :

تتمثل الرقابة القضائية برقابة القضاء على أفعال أعضاء مجالس المحافظات وتصرفاتهم التي تعد جرائم في نظر القانون كالرشوة ، والاختلاس وخيانة الأمانة وغير ذلك ، كما تتمثل برقابة القضاء الإداري ، إذ يختص الأخير بالنظر في المنازعات الخاصة بأعمال الهيئات اللامركزية ويقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون ، أي دوره في الرقابة على صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر وهي تخالف القانون .
كما جعل المشرع العراقي من محكمة القضاء الإداري مرجعاً للطعن ، فقد نص القانون في البند (ثالثاً) من المادة (٦) : ” لعضو المجلس الطعن بقرار انتهاء العضوية أمام محكمة القضاء الإداري خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار “ (٨٤) . غير أن المشرع العراقي خرج عن هذه القاعدة فنص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في : ” الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية الأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاءها التي تتعارض منها ... “ (٨٥) .

المطلب الثاني : الرقابة اللامركزية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

يعني مبدأ لامركزية الرقابة إشراف ورقابة المجالس المحلية العليا على المجالس المحلية الدنيا. وقد أخذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بمبدأ لامركزية الرقابة . ويمكن استنتاج ذلك مثلاً من خلال تفسير نص الفقرة (أولاً) من المادة (٢) التي نصت على أن : ” مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة... “ . وهذا يعني أن مجلس المحافظة له سلطة رقابية وإشراف ومتابعة على مجالس الأفضية والنواحي التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وكذلك نص المادة (١٤) منه الذي جاء فيه أنه : ” في حالة تعارض قرارات مجلس الناحية مع قرارات مجلس القضاء تكون الأولوية للأخير فيما لو كان القرار المتخذ يتعلق بعموم القضاء “ .

وتتجسد الرقابة اللامركزية لمجلس المحافظة على المجالس المحلية في إمكانية حل الأخيرة من قبل مجلس المحافظة وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة بناء على طلب ثلث أعضاء مجلس المحافظة في ثلاث حالات تتمثل في الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه ومخالفة الدستور والقوانين وفقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية (٨٦) .

وكذلك يحل مجلس المحافظة مجالس الأفضية والنواحي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق أحد الثلاث حالات المذكورة أعلاه (٨٧) .

كما يمارس مجلس المحافظة رقابة ذاتية على نفسه حيث يحل نفسه بنفسه وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب ثلث أعضائه في حالة تحقق أحد ثلاث حالات المذكورة أعلاه (٨٨) .

أن المشرع العراقي قد أعطى حق الحل لذات أعضاء مجلس المحافظة لحل نفسه أو حل المجالس المحلية الأدنى منه ، حيث لا وجود للرقابة الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية على مجالس المحافظات .

لذا كان يفترض أن تكون الجهة التي تحل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارة الدولة لشؤون المحافظات وهو امر لا سبيل اليه الا بتعديل الدستور .



وهناك نوع آخر من الرقابة اللامركزية على المجالس المحلية تتمثل في رقابة رؤساء الوحدات الإدارية على قرارات المجالس المحلية ، وقد تضمن قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم النص على هذه الرقابة وذلك بأن أعطى الحق للمحافظ بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في حالات محددة على سبيل الحصر تتمثل في كون هذه القرارات مخالفة للدستور أو القوانين النافذة ، أو كونها لم تكن من اختصاصات المجلس أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة ، ويقوم المحافظ بإعادة القرار الذي يعترض عليه إلى المجلس المعني (مصدر القرار) خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، على أن يكون مشفوعاً بأسباب اعتراضه و ملاحظاته، وفي حالة إصرار المجلس المعني (مصدر القرار) على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه إحالة القرار إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر (٨٩) .

ونرى مع بعض الفقه العراقي ان هذه الصلاحية مخالفة للمنطق القانوني ، فالمحافظ منتخب من قبل مجلس المحافظة وفي الوقت نفسه خاضع لرقابة المجلس الذي بإمكانه مسائلته وسحب الثقة منه ، فكيف يكون المحافظ في الوقت نفسه رقيباً على مجلس المحافظة وله صلاحية الاعتراض على قراراته ؟ ! (٩٠) .
ومن جهة أخرى يلاحظ ذلك ان المشرع قد اضاف اختصاص جديد لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا التي احصتها المادة (٩٣) من الدستور ، وهذا لا يجوز قطعاً (٩١) . عليه ندعو المشرع العراقي إلى تعديل ذلك بأن تكون محكمة القضاء الإداري هي المختصة في هذا الشأن ، وذلك لأنها تعد منازعة إدارية ومن ثم تكون لها الولاية العامة في هذا الشأن .

الخاتمة.

أولاً- الاستنتاجات :

بعد أن انتهينا من هذا البحث فقد خلصنا إلى الاستنتاجات التالية :

١- تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية هي طريقة من طرق الإدارة يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة والتي تمثل سكان الوحدات الإدارية الإقليمية على أن يكون ذلك تحت رقابة السلطات المركزية وذلك لصيانة وحدة الدولة السياسية ولضمان مشروعية أعمالها بما ينسجم والدولة القانونية .

٢- تتميز اللامركزية الإدارية الإقليمية عن اللامركزية السياسية، في إن الأولى هي أسلوب للتنظيم الإداري أي ينحصر في توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بينما يتم بموجب الثانية توزيع سلطات الحكم الأساسية التشريعية والتنفيذية والقضائية وإذا كان من المؤلف إن اللامركزية الإدارية الإقليمية يمكن تطبيقها سواء في الدولة الموحدة (البسيطة) ام في الدولة المركبة فإن اللامركزية السياسية لا تقوم إلا في ظل الدولة الاتحادية الفيدرالية .

٣- إن اللامركزية الإدارية الإقليمية مقومات أو دعائم وجود ، وهي تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية سواء أكانت أقاليم أم محافظات على أن تتمتع بالشخصية المعنوية لإدارة الشؤون أو المصالح المحلية المتميزة عن المرافق القومية والتي تحدد بقانون ينظم عمل المجالس التي تمثل هذه الوحدات الإقليمية . وتحقيقاً لذلك لابد من انتخاب أعضاء هذه المجالس لضمان استقلالها وإضفاء الصفة المحلية على الشخص المعنوي العام الإقليمي ، غير أن هذا الاستقلال لا ينفى دور السلطات المركزية في الرقابة إذ أنها تمثل صمام الأمان للحفاظ على وحدة الدولة ولتحقيق الأهداف الأخرى من الإدارة اللامركزية الإقليمية .

٤- وجود تداخل في الاختصاصات التشريعية و التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات ، او في ممارستها فعلياً و واقعياً.



٥- منح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية ، ويكون بذلك قد تجاوز نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها .

٦- أكد الدستور والقانون على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية . بينما يكون منح المحافظات الصلاحيات التشريعية يندرج ضمن اطار تطبيقات اللامركزية السياسية أساسا ، التي تعطي هذا الحق دستوريا للوحدات المكونة للدولة الاتحادية .

٧- اختصت المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (٩٣) من الدستور في الرقابة على دستورية التشريعات المحلية.

٨- اخضع قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ، بالإضافة إلى حق الحل . وفي ذلك مخالفة لأحكام الدستور ، ولأركان اللامركزية الإدارية الإقليمية .

ثانياً - التوصيات :

من اجل تقويم قانون المحافظات سواء كانت منتظمة في إقليم أم لا ، نوصي المشرع بما يأتي :

١- الالتزام بالعناصر أو الأركان الأساسية التي مرّت بنا والتي تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية وعليه نهيب بالمشرع الأخذ بالمقترحات التالية :

أ- تعديل نص المادة (١١٦) من الدستور النافذ وبالشكل التالي : (أولاً- يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات. ثانياً- تقسم السلطات الاتحادية بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم. ثالثاً- تقسم الأقاليم والمحافظات إلى وحدات إدارية تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية) .

إن من شأن تبني هذا المقترح هو التمييز بين الفيدرالية – التي سيجري عليها احتفاظ الإقليم ببعض من مظاهر السيادة الداخلية - واللامركزية الإدارية التي تقتصر على الوظيفة الإدارية وفقاً لتوجيهات النظام السياسي المثبت في الدستور فتطبيق الفيدرالية يحتم الأخذ باللامركزية الإدارية كأسلوب ديمقراطي إداري على المستوى الإقليمي قياساً على تطبيق الديمقراطية السياسية على المستوى القومي او الوطني .

ب- تعديل نص البند خامساً من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي النافذ وإعادة صياغته بالصورة التالية : (تؤدي مجالس المحافظات وظائفها بالحدود التي ينص عليها القانون وتخضع في ممارسة أعمالها لرقابة السلطة الاتحادية وينظم ذلك بقانون) .

ج- تعديل نص المادة (١٢٥) الموسومة (الإدارات المحلية) التي تعني من الناحية القانونية الوحدات الإدارية المحلية ، إذ أن مضمونها يتحدث عن الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للأقليات المختلفة ، ورغم ان مثل هذه الحقوق قد تناولها المشرع الدستوري سواء في الديباجة أم في باب الحقوق والحريات ، وان التعديل المطلوب يهدف الى ضمان حقوق تلك الأقليات وطابعها المتميز .

٢- وفيما يتعلق باختصاصات المحافظات الواردة في الدستور العراقي النافذ فنرى ضرورة تعديل المادة (١١٥) لأنها أعطت ضمناً صلاحية التشريع لمجلس المحافظة وهو أمر بعيد كما قلنا عن اللامركزية الإدارية الإقليمية والتي تتناول اختصاصات الوظيفة الإدارية فقط.

٣- يتعين إزالة ذلك التداخل دستوريا وقانونيا بغية تحديد مسؤولية السلطة الاتحادية أو المحلية امام الجهات الرقابية والقضائية عن أعمالها وتصرفاتها .

٤- يمكن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين كإصدار أوامر وبيانات وتعليمات ، وذلك من خلال تعديل القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بما ينسجم مع الدستور .

٥- تعديل القانون بما ينسجم مع الدستور وبما يحقق اعتماد تطبيق اركان اللامركزية الإدارية الإقليمية السليمة ، وبما يزيل التداخل مع اركان اللامركزية السياسية في النص القانوني وفي التطبيق العملي .



- *****
- ٦- بما أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعاتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.
- ٧- بما ان الدستور قد حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) منه على سبيل الحصر ، ولم يشر إلى أن من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات ، لذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون . لذا يتعين تعديل القانون بما ينسجم مع الدستور . كما ان تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية السليم يجعل الهيئات اللامركزية خاضعة لرقابة السلطة الاتحادية ، وليس الى السلطة التشريعية . لذا يتعين اجراء تداعل تشريعي لتصحيح هذا الاشكال.
- ٨- إضافة اختصاص إنشاء المرافق العامة التي تعمل على تقديم الخدمات المحلية العامة بالتنسيق مع الوزارات الاتحادية بالإضافة إلى ما ورد في المادة السابعة من القانون .
- ٩- صياغة نظام داخلي نموذجي موحد من قبل الهيئة التنسيقية لمجالس المحافظات.

الهوامش.

- ١-أشار إلى ذلك د. علي خطار شطناوي : مبادئ القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، الطبعة الأولى ، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص٢٢٣.
- ٢-ينظر في ذلك :
- Andre Delaubadere : Trate de Droit Administratif , Tome 1 , L. G. J. Paris, 1984, P. - 102.
- ٣-ينظر في ذلك د. علي خطار شطناوي : مصدر سابق ، ص ٢٢٤-٢٢٣.
- ٤- ترجع أسباب هذه التسمية إلى أن هذا النظام ، قد سبق في وجوده الحكومة المركزية . وللمزيد من ذلك ينظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي : (نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن) ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، حزيران ، ١٩٦١ ، ص ١٧٣.
- ٥- ينظر في ذلك :
- Local Government in Britain, central office of information , London, 1952, P.5.
- ٦-ينظر في ذلك :
- Tony Byrne: Local Government in Britain, 1st edition Penguin Books , England , 1981.PP. 15-16.
- ٧-ينظر في ذلك د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص١١٣ . وكذلك ينظر د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٩، ص٧١.
- ٨-ينظر في ذلك د. خالد سماره الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها -دراسة مقارنة ، من دون سنة طبع ، ص ٣٤-٣٥.
- ٩- ينظر في ذلك د. ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الاداري ،دراسة مقارنة ،دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦، ص٣٨ . وكذلك مؤلفه : الوسيط في القانون الاداري -دار ابن الاثير للطباعة والنشر-جامعة الموصل-٢٠٠٩-ص٨٤ وما بعدها . وكذلك د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون: مبادئ واحكام القانون



الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٢١. وكذلك د. شاب توما منصور : القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ١، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ٨٦.
١٠- ينظر في ذلك زهدي يكن :- التنظيم الإداري، مطابع سميا، دار الثقافة للنشر والتوزيع بيروت، من دون سنة طبع، ص ١١. وكذلك د. مصطفى كامل : شرح القانون الإداري، المبادئ العامة والقانون الإداري العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح، بغداد، ١٩٤٩، ص ٣٤٤.

١١- ينظر في ذلك د. مصطفى كامل :- شرح القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٤٤ - ٣٤٥.
١٢- ينظر في ذلك د. كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، دراسة مقارنة ط١-جامعة اليرموك -عمان-١٩٩٧-ص١٢. وكذلك د. زهير الحسني-(اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم) -بحث مقدم الى مؤتمر اللامركزية في العراق -بغداد-٢٦-٢٧/شباط/٢٠١٢-ص٣.
١٣-ينظر في ذلك د.حسن عثمان محمد عثمان :- أصول القانون الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٥٦. وكذلك د. خالد سمارة الزغبى :- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مصدر سابق، ص ٥٦-٥٩. وكذلك د. سامي جمال الدين :- أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨٨-١٨٩. وكذلك د. مصطفى كامل :- شرح القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٤٦ - ٣٤٧.
١٤- حول بيان ذلك ينظر د. إحسان حميد المفرجي وآخرون : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠١ وما بعدها.

١٥- ينظر في ذلك د. سامي جمال الدين :- أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٨٢-١٨٣.
١٦-ينظر في ذلك د. سامي جمال الدين :- مصدر سابق، ص ٥٥ وما بعدها. وكذلك د. كريم كشاكش :- التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٥٥-٥٦.
١٧-د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار الوحدة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٢-٥٥. وكذلك د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، العدد الاول، السنة الرابعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٠، ص ٩٤ وما بعدها.
١٨- للمزيد في ذلك ينظر: راؤول بليند نباخر، شاندراس، حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفيدرالية، ترجمة: مها بسطامي، الجزء السادس، الناشر منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧، ص ٢٢ وما بعدها. وكذلك د. داود الباز: اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، مصدر سابق، ص ٥٦-٥٥.

١٩- مثل هذا الأمر نجده في المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.
٢٠- ينظر في ذلك د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ١٨٢-١٨٥. ود. كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي، مصدر سابق، ص ٥٦-٥٩. وكذلك د. داود الباز: مصدر سابق، ص ٦٣. وكذلك جورج اندرسون: مقدمة عن الفيدرالية، ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، الناشر منتدى الانظمة الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٨، ص ١ وما بعدها.
٢١- ينظر ذلك د. عدنان العجلاني :- الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، جامعة دمشق، ١٩٧٠، ص ٤٦ وما بعدها.

٢٢- ينظر في ذلك:

- Marcel Waline, Droit Administratif, 9 Edition, Paris, 1963, P. 306 -

٢٣- ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى :- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مصدر سابق، ص ٦٩.
٢٤-ينظر في ذلك د. محمد عبد الله العربي :- مذكرات في الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٨-١٩٦٩، ص ٥.
٢٥-ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى :- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مصدر سابق، ص ٧٠-٧١.



- ٢٦- ينظر في ذلك د. خالد سماره الزغبى :- المصدر السابق ، ص٧٢ .
- ٢٧- ينظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي :- مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص٥٥ . وكذلك د. خالد خليل الظاهر :- القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص٣٩ .
- ٢٨- ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى :- مصدر سابق ، ص٧٧ .
- ٢٩- ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى :- مصدر سابق ص٧٩ . وكذلك د.علي خطار شطناوي :- مصدر سابق ، ص ٢٢٥ – ٢٢٦ . وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله :- التنظيم الإداري ، مطبعة الانتصار ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٩٠ .
- ٣٠- ينظر في ذلك د. رمزي طه الشاعر :- نظم الإدارة المحلية ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٣ ، ص٨٠ وما بعدها . وكذلك د. سليمان محمد الطماوي :- مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ص ٥٦ . وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله :- التنظيم الإداري ، مصدر سابق ، ص٩١ .
- ٣١- د.محمد بكر حسين:الوسيط في القانون الاداري-ط١،دار الفكر الجامعي،الاسكندرية -٢٠٠٦- ص٧٩-٨١ .
- ٣٢- ينظر في ذلك د. خالد سماره الزغبى :- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، مصدر سابق ، ص٨٠ .
- ٣٣- ينظر في ذلك Vedel G: Cours de Droit Administratif, Paris , 1953.P. 729 ، وكذلك د. فؤاد العطار :- مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربي ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص٢٠٧ . وكذلك د. محمد حسنين عبد العال:- الإدارة العامة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١ ، ص٧٩ .
- ٣٤- د. ماجد راغب الحلو : القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط١ ، منشورات ذات السلاسل ، الكويت ، ١٩٨٠ ، ص٨١ . وكذلك د. محمد بكر حسين : مصدر سابق ، ص٨١-٨٢ .
- ٣٥- ينظر في ذلك :

.laubadere : Traite de Droit Administratif , 8^{ed} Edition , Paris , 1980 , P. 92 Andrede

- وكذلك د. محمود عاطف البنا : الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص١٢٠ .
- و.د. علي خطار شطناوي : مبادئ القانون الإداري الأردني ، مصدر سابق ، ص٢٣٠ .
- ٣٦- ينظر في ذلك المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .
- ٣٧- ينظر في ذلك المادة (١٦٢) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .
- ٣٨- ينظر في ذلك د. ماجد راغب الحلو:-القانون الإداري،دارالجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص٨١ .
- ٣٩- ينظر في ذلك د. كريم كشاكش :- التنظيم الاداري المحلي ، مصدر سابق، ص٣٩ .
- ٤٠- ينظر في ذلك د. موريس نخلة :- الوسيط في شرح قانون البلديات ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ١٩٩٨ ، ص٣٩ ، وكذلك د. محي الدين القيسي :- مبادئ القانون الإداري العام ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٥ ، ص١٩ . وكذلك انتصار شلال مار:- الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٨ ، ص١٥ .
- ٤١- ينظر :

Tony Eddison :- local Government Management and Corporate Planning , 2nd -
Edition , Leonard Hill Books, 1975.pp.1-3.

- ٤٢- ينظر في ذلك د. ماجد راغب الحلو :- القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص٨٠-٨١ .
- ٤٣- ينظر في ذلك د. كريم كشاكش :- مصدر سابق ، ص٣٩ .
- ٤٤- ينظر في ذلك د. طعيمة الجرف :- القانون الإداري ، الطبعة العالمية ، دار النشر مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٣ – ١٩٦٤ ، ص١١٨ – ١١٩ ، وكذلك د. خالد سماره الزغبى :- مصدر سابق ، ص٢٨٥ وما بعدها ، وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله :- التنظيم الإداري ، مصدر سابق ، ص٩٤ .



- *****
- ٤٥- ينظر في ذلك د.خالد سماره الزغبى:- مصدر سابق، ص٢٩٧ وما بعدها . وكذلك د.عبد الغني بسيوني عبد الله: مصدر سابق، ص٩٥ .
- ٤٦- ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى : مصدر سابق ، ص٣٠٣ .
- ٤٧- ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزغبى : مصدر سابق ، ص٣٠٣ - ٣٠٦ .
- ٤٨- من ذلك رأي الفرنسي (F.Benoit) اشار اليه د. علي خطار شطناوي :- مصدر سابق ، ص٢٣٢ - ٢٣٣ .
- ٤٩- ينظر في ذلك د. علي خطار شطناوي :- مصدر سابق ، ص٢٣٣ . وكذلك انتصار شلال ماردي :- الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، مصدر سابق ، ص٢٠ وما بعدها .
- ٥٠- ينظر البند(سابع عشر) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٥١- البند (اولاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٥٢- د. غازي فيصل مهدي : " نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان " ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص١٤٧ .
- ٥٣- ينظر في ذلك :- د. داود الباز : المصدر السابق ، ص٥٤-٥٥ .
- ٥٤- ينظر في ذلك:- د.داود الباز:المصدر السابق، ص٥٥.وللمزيد في ذلك ينظر:د.أحمد أحمد الموافي:رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٧، وما بعدها .
- ٥٥- خالد كاظم عودة الابراهيمى : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١١ ، ص٢٩ وما بعدها .
- ٥٦- رأي المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٦ /اتحادية/٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١. متاح على الرابط الآتي :
<http://www.iraqja.iq/>.
- ٥٧- ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ١٦ / ٧ / ٢٠٠٧. متاح على الرابط الآتي :
<http://www.iraqja.iq/>.
- ٥٨- ينظر -د. زهير الحسني : مصدر سابق ، ص٢٢ .
- ٥٩- ينظر : قرار مجلس شورى الدولة في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٠٩ . متاح على الرابط الآتي :
<http://www.iraqja.iq/>.
- ٦٠- ينظر -د. زهير الحسني : مصدر سابق ، ص٢٢ .
- ٦١- عماد الجنابي، محسن جبر:دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي، من دون مكان طبع، ٢٠٠٨، ص٣٨ .
- ٦٢- نفس المصدر ، ص٢٢- ٢٣ .
- ٦٣- د.رافع خضر صالح شبر: مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات، بحث غير منشور ٢٠٠٩، ص٢ .
- ٦٤- المواد (١٠٩ - ١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- ٦٥- المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- ٦٦- د.رافع خضر صالح شبر: مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات، مصدر سابق ، ص٣ .
- ٦٧- حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨ /اتحادية/ ٢٠٠٩ في ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٩. متاح على الرابط الآتي:
<http://www.iraqja.iq/>.
- ٦٨- ينظر : الفقرتان (تاسعاً و عاشراً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٦٩- د. خالد سمارة الزغبى : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، مصدر سابق ، ص٢٦٨- ٢٦٩ .



- *****
- ٧٠- نصت الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور المذكور على أن : ” لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة “ .
- ٧١- د. غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، مصدر سابق ، ص ١٤٦ .
- ٧٢- الفقرة(٢) من البند(ثامناً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٧٣- د. غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .
- ٧٤- المصدر نفسه ، ص ١٤٧ .
- ٧٥- نصت الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) على أن : ” لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ... “ .
- ٧٦- الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
- ٧٧- نصت المادة (١٠٢) على أن : ” تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان ، والمفوضية العليا المستقلة للانتخاب ، وهيئة النزاهة ، هيئات مستقلة ، تخضع لرقابة مجلس النواب ، وتنظم أعمالها بقانون “ ، وكذلك نصت المادة (١٠٣) على : ” أولاً- يعد كل من البنك المركزي العراقي ، وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات ، ودواوين الأوقاف ، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً ، وينظم القانون عمل كل هيئة منها ، ثانياً- يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب ، ويرتبط ديوان الرقابة المالية ، وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب ، ثالثاً- ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء “ .
- ٧٨- المادة (٤٧) من القانون .
- ٧٩- ينظر في ذلك مجموعة باحثين :- مازق الدستور -نقد وتحليل ، الطبعة الأولى ، مطبعة الفرات للنشر والتوزيع ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد - بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٦ .
- ٨٠- نصت المادة (١١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان : ” يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية “ .
- ٨١- محمد عباس محسن : اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ ، ص ٦- ٨ .
- ٨٢- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور في الوقائع العراقية ذي العدد((٣٩٩٦)) في ٢٠٠٥/٣/١٧ .
- ٨٣- د. غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .
- ٨٤- د. حنان محمد القيسي : نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ، دراسة قانونية مقارنة ، بحث منشور في مجلة الملنقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٦٨ ، ١٦٩ .
- ٨٥- البند (ثانياً) من المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .
- ٨٦- البند (أولاً) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٨٧- الفقرة(١) من البند(ثالثاً) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٨٨- البند (أولاً) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .



- *****
- ٨٩- الفقرات (١ ، ٢ ، ٣) من البند (أحد عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٩٠- د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٤٢ .
- ٩١- ينظر في ذلك د. غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ .

المراجع.

أولا - المصادر العربية :

١-الكتب :

- ١- د. إحسان حميد المفرجي وآخرون :- النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ .
- ٢- د. أحمد أحمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٣- جورج اندرسون:مقدمة عن الفيدرالية،ماهي الفيدرالية؟وكيف تنجح حول العالم؟،الناشرمنتدى الانظمة الفيدرالية ، كندا ، ٢٠٠٨ .
- ٤- د.حسن عثمان محمدعثمان:-أصول القانون الإداري،الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، ٢٠٠٦ .
- ٥- د. خالد خليل الظاهر :- القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٧ .
- ٦- د. خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٤ .
- ٧- د.داودالباز:اللامركزيةالسياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة،الناشردار النهضةالعربية،القاهرة ، ٢٠٠٠ .
- ٨- راؤول بليند نباخر ، شاندراسما ، حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفيدرالية ، ترجمة : مها بسطامي ، الجزء السادس ، الناشر منتدى الاتحادات الفيدرالية ، ٢٠٠٧ .
- ٩- د. رمزي طه الشاعر :- نظم الإدارة المحلية ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٣ .
- ١٠- زهدي يكن :- التنظيم الإداري ، مطابع سميا ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت، من دون سنة طبع .
- ١١- د. سامي جمال الدين :- أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ١٢- د. سليمان محمد الطماوي :- مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة العربية للطباعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٣ .
- ١٣- د. سليمان محمد الطماوي :- الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مطبعة عين شمس ، ١٩٨٩ .
- ١٤- د.شباب توما منصور:القانون الإداري،الكتاب الأول،ط١،مطبعة دار العراق للطبع والنشر،بغداد،١٩٨٠، ص ٨٦ .
- ١٥- د. طعيمة الجرف :- القانون الإداري ، المطبعة العالمية ، دار النشر ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٣ - ١٩٦٤ .
- ١٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله :- التنظيم الإداري ، مطبعة الانتصار ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ١٧- د. عدنان العجلاني :- الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، جامعة دمشق ، ١٩٧٠ .



- *****
- ١٨- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون :- مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ .
- ١٩- عماد الجنابي ، محسن جبر : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى،الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية،مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي،من دون مكان طبع ، ٢٠٠٨ .
- ٢٠- د. علي خطار شطناوي :- مبادئ القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، الطبعة الأولى ، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٣ .
- ٢١- د. فؤاد العطار :- مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- ٢٢- د.كريم كشاش:-التنظيم الإداري المحلي(المركزية واللامركزية)دراسة مقارنة الطبعة الأولى،جامعة اليرموك ، عمان، ١٩٩٧ .
- ٢٣- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط١ ، منشورات ذات السلاسل ، الكويت ، ١٩٨٠ .
- ٢٤- د. ماجد راغب الحلو :- القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ .
- ٢٥- د. ماجد راغب الحلو :- القانون الإداري ، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٢٦- د. ماهر صالح علاوي:-مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٦ .
- ٢٧- د.ماهر صالح علاوي:-الوسيط في القانون الاداري-دار ابن الاثير للطباعة والنشر-جامعة الموصل-٢٠٠٩ .
- ٢٨-مجموعة باحثين :- مأزق الدستور – نقد وتحليل – الطبعة الأولى ، مطبعة الفرات للنشر والتوزيع ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد – بيروت ، ٢٠٠٦ .
- ٢٩- د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري – ط١ ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- ٣٠- د. محمد حسنين عبد العال :- الإدارة العامة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١ .
- ٣١- د. محمد عبد الله العربي :- مذكرات في الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٨ – ١٩٦٩ .
- ٣٢- د. محمود عاطف ألبنا :- الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- ٣٣- د. محي الدين القيسي :- مبادئ القانون الإداري العام ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٥ .
- ٣٤- مصطفى كامل :- شرح القانون الإداري ، المبادئ العامة والقانون الإداري العراقي ، الطبعة الأولى ، مطبعة النجاح ، بغداد ، ١٩٤٩ .
- ٣٥-موريس نخلة :- الوسيط في شرح قانون البلديات ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٨ .
- ٢-الاطاريح والرسائل الجامعية :
- ١-انتصار شلال مارد :- الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٨ .
- ٢-محمد عباس محسن : اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٩ .
- ٣-خالد كاظم عودة الابراهيمى : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١١ .
- ٣- الأبحاث :
- ١- د. حنان محمد القيسي : نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ، دراسة قانونية مقارنة ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ .



٢- د. رافع خضر صالح شبر: (مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات)، بحث غير منشور ٢٠٠٩ .

٣- د. زهير الحسني - (اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم) - بحث مقدم الى مؤتمر اللامركزية في العراق -المنعقد في فندق الرشيد-بغداد-٢٦-٢٧ شباط ٢٠١٢ .

٤- د. عادل الطيباني ، (الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية) ، مجلة الحقوق والشريعة ، العدد الاول ، السنة الرابعة ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، ١٩٨٠ .

٥- د. غازي فيصل مهدي : (نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان) ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

٦- د. مصطفى أبو زيد فهمي :- (نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن)، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، حزيران ، ١٩٦١ .

٤- **الداستير والتشريعات :**

أ- الدساتير :

١- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ .

٢- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .

٣- الدستور المصري لعام ١٩٧١ .

٤- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

ب- التشريعات :

١- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، المنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (٤٠٧٠) في ٢٠٠٨/٣/٣١ .

٢- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥/٣/١٧ .

ج- القرارات القضائية :

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ، رقم ١٦/اتحادية/ ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ ، متاح على الرابط الاتي:

<http://www.iraqja.iq/>.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ١٦ / ٧ / ٢٠٠٧ ، متاح على الرابط الاتي:

[http://www.iraqja.iq-](http://www.iraqja.iq/)

ثانياً:- المصادر الأجنبية :-

- 1- Andre de laubadere:- Trate de Droit Administratif, 8 Edition, Paris, 1980.
- 2- Andre de laubadere: Trate de Droit administratif, Tome 1 , L.G. J. Paris , 1984.
- 3- Marcel Waline :- Droit Administratif, 9 Edition , Paris, 1963.
- 4- Tony Eddison :- local Government Management and Corporate Planning , 2nd Edition , Leonard Hill Books, 1975.
- 5- Local Government in Britain , Central Office of Information ,London, 1952.
- 6- Vedel G: Cours de Droit Administratif , Paris , 1953 .