

**التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي 2005**

**The Legal Organization of the Provincial Councils in the  
federal constitution of Iraq 2005**

إعداد

أنفال حسن فاضل الواسطي

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني 2022

## تفويض

أنا/ انفال حسن فاضل الواسطي - أفوض جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا  
بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً و إلكترونياً للمكتبات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية  
بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: انفال حسن فاضل الواسطي

التاريخ: 2022/1/19

التوقيع: 

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: (التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي 2005).

وأجيزت بتاريخ: 2022/01/19.

للباحثة: أنفال حسن فاضل الواسطي

## أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	المكان	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مُشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
أ.د. أحمد محمد اللوزي	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد علي الشباطات	عضواً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	
د. نور عيسى الهندي	عضواً خارجياً	جامعة العلوم التطبيقية	

## شكر وتقدير

الحمد لله على ما حباني به من نعمه وما أفاء به عليّ من عظيم فضله وجزيل عطائه حمداً يكون لحق قضائه ولشكر أدائه، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آل بيته الطيبين الطاهرين وصحبه المنتجبين.

لا يسعني بعد أن أتمّ الله بنعمته عليّ في إنجاز كتابة هذه الرسالة إلا أن أتقدم بكل معاني بالشكر والإمتنان والإحترام إلى أستاذي الفاضل الدكتور أيمن يوسف الرفوع الذي تفضل وقبل الإشراف على هذه الرسالة وواكب إنجازها وجادّ عليّ بتوجيهاته السخية وملاحظاته السديدة لتقويم هذا الجهد وإخراجه على ما هو عليه فجزاه الله عني خير الجزاء، وأسأل الله تعالى أن يحفظه ذخراً للعلم ولطلابه ويمده بالعمر المديد.

وأغتتم هذه الفرصة لأُسجل أسمى وأزكى آيات الشكر والإعتزاز بأساتذتي الأجلاء ممن تتلمذت على أيديهم ونهلت من علمهم الوافر في السنة التحضيرية وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور أحمد اللوزي، والدكتور محمد الشباطات، والدكتور بلال الرواشدة تقديراً وأمتاناً.

كما أسدي عميق شكري وتثائي إلى الأستاذ الدكتور خضر عباس عطوان، أستاذ العلوم السياسيّة في جامعة النهريين على تقديم يد العون والمساعدة منذ اللحظات الأولى لإقتراح عنوان الرسالة، ولتزويدي بالمراجع لإغناء بحثي، فجزى الله الجميع خيراً.

الباحثة أنفال حسن الواسطي

## الإهداء

إلى كل من رؤى برمانه الطاهرة ليبقى العراق شامخاً

إلى شهداء العراق الأبرار

إلى كل من ذرف قطرة عرق لبناء الوطن

إلى المخلصين لهذا البلد

إلى من أفنت عمرها لأجل سعادتني

إلى أمي الحبيبة

إلى من توجهته حكمته بالهبة والوقار

والدي العزيز

إلى زهرتي الفواحة

أبنتي شام

عرفاً وتقديراً للجميل.... أهدي لكم هذا الجهد المتواضع

## فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تفويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص.....	ط.....
Abstract.....	ي.....

### الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة.....	1.....
ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها.....	3.....
ثالثاً: أهداف الدراسة.....	4.....
رابعاً: أهمية الدراسة.....	4.....
خامساً: حدود الدراسة.....	5.....
سادساً: مصطلحات الدراسة.....	6.....
سابعاً: الدراسات السابقة.....	7.....
ثامناً: الإطار النظري للدراسة.....	9.....
تاسعاً: محددات الدراسة.....	9.....
عاشراً: منهجية الدراسة.....	10.....

### الفصل الثاني التطور القانوني لنظام الإدارة المحلية ومجالس المحافظات العراقية

المبحث الأول: نشأة نظام الإدارة المحلية.....	12.....
المطلب الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية.....	13.....
الفرع الأول: (تعريف الإدارة المحلية).....	13.....
الفرع الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية وأركانها.....	15.....
المبحث الثاني: الإدارة اللامركزية في النظام القانوني العراقي.....	26.....
المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في العراق.....	26.....

- 27 ..... الفرع الأول: تطور الإدارة المحليّة قبل عام 2003
- 30 ..... الفرع الثاني: تطور مجالس المحافظات بعد عام 2003
- 32 ..... المطلب الثاني: تشكيل مجالس المحافظات
- 34 ..... الفرع الأول: ولاية المجلس
- 38 ..... الفرع الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات

### الفصل الثالث: الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات وطبيعته

- 44 ..... المبحث الأول : مفهوم الاختصاص التشريعيّ
- 44 ..... المطلب الأول: التعريف بالتشريع وأنواعه
- 45 ..... الفرع الأول: التعريف بالتشريع
- 46 ..... الفرع الثاني: أنواع التشريع
- 51 ..... المطلب الثاني: السلطات التشريعيّة في العراق
- 51 ..... الفرع الأول: السلطة التشريعيّة الاتحاديّة
- 56 ..... الفرع الثاني: السلطة التشريعيّة الإقليمية ( برلمان إقليم كردستان )
- 60 ..... المبحث الثاني: طبيعة الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات
- 60 ..... المطلب الأول: الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات
- 61 ..... الفرع الأول: الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات وفقاً لدستور 2005
- 61 ..... الفرع الثاني: الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم
- 63 ..... إقليم
- 67 ..... المطلب الثاني: الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات في القانون المقارن
- 67 ..... الفصل الرابع : الاختصاصات التنفيذيّة لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطات الاتحاديّة
- 74 ..... المبحث الأول اختصاصات مجالس المحافظات الإداريّة والماليّة
- 75 ..... المطلب الأول:الاختصاص الإداري
- 80 ..... المطلب الثاني: الصلاحيات الماليّة
- 88 ..... المبحث الثاني: الاختصاصات الأخرى
- 88 ..... المطلب الأول: الاختصاصات غير المنصوص عليها
- 90 ..... المطلب الثاني: الاختصاصات ذات الطابع الاتحادي
- 93 ..... المبحث الثالث: علاقة المجلس بالسلطات الأخرى
- 93 ..... المطلب الأول: علاقة المجلس بالسلطة التشريعيّة الاتحاديّة
- 96 ..... المطلب الثاني: علاقة المجلس بالمحكمة الاتحاديّة العليا

المطلب الثالث: علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية الاتحادية..... 98

**الفصل الخامس الخاتمة، النتائج والتوصيات**

أولاً: الخاتمة ..... 99

النتائج ..... 99

التوصيات..... 100

قائمة المصادر والمراجع ..... 104



## التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي 2005

إعداد

أنفال حسن فاضل الواسطي

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

### الملخص

تناولت الدراسة موضوع التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي 2005 و سلطت الضوء على إشكاليتين أساسيتين : تتعلق الإشكالية الأولى بطبيعة النصوص الدستورية في دستور 2005 ذات الصلة بمجالس المحافظات ، أما الإشكالية الثانية فتتعلق بقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008، ونطاق تطبيق اختصاصات وصلاحيات المجالس على الواقع السياسي وما يسوده من تصورات ورؤى و مواقف متباينة من قبل فقهاء القانون الدستوري حيال طبيعة النظام الاتحادي و خيار اللامركزية الإدارية على وجه الخصوص، وقد اتبعت الباحثة المنهج المقارن والمنهج الوصفي الذي يصف النظام القانوني الذي أتمدت عليه مجالس المحافظات في شرعيتها، وإن أهم ما قدمته الباحثة من توصيات العمل على إجراء التعديلات الدستورية بما يتناسب مع المفهوم العام للنظام الاتحادي الفيدرالي.

الكلمات المفتاحية : مجالس المحافظات، الإدارة المحلية، اللامركزية الإدارية.

**The legal organization of the provincial councils in the Federal  
Constitution of Iraq 2005**

**Prepare by**

**Anfal Hassan Fadel Al-Wasiti**

**Supervisor by**

**Dr. Ayman Youssef Al-Rouf'**

**Abstract**

The study dealt with the issue of the legal organization of the provincial councils in the Federal Constitution of Iraq 2005 and shed light on two basic problems: The first problem relates to the nature of the constitutional texts in the 2005 Constitution related to the provincial councils, while the second problem relates to Provincial Law No. (21) of 2008, and the scope of application of the terms of reference and powers The councils focus on the political reality and the different perceptions, visions and stances it prevails on the part of constitutional law jurists regarding the nature of the federal system and the option of administrative decentralization in particular. The recommendations made by the researcher to work on making constitutional amendments in line with the general concept of the federal system.

**Keywords: provincial councils, local administration, administrative decentralization.**

## الفصل الأول خلفية الدراسة وأهميتها

### أولاً: المقدمة

تتنوع بنية الدول الفدرالية وتدابيرها المؤسساتية تنوعاً كبيراً في أنحاء العالم لاسيما من حيث تعاطي إقاليم الإتحاد الفدرالي في ما بينها، وتعاملها مع الحكومة المركزية. وغالباً ما تكون البنية الحالية للاتحادات الفدرالية الناضجة ناتجة عن حدث تاريخي، وعن قوى سياسية أو اقتصادية طواها النسيان. هذا ما حدث في العراق بعد انهيار نظامه السياسي و كانت بداية لنظام فدرالي اتحادي مستجد، وهو صورة متقدمة جداً من النظم الفدرالية واللامركزية الإدارية والسياسية الواسعة.

مما لا اشك فيه أن التجارب الماثلة للدول الاتحادية الفدرالية تثير الإعجاب وتلهم السبل وتثير الطريق أمام الكيانات الصغيرة والضعيفة لتلمس الوسائل المطروقة بنجاح للدخول في اتحادات سياسية لاتلغي الهويات والثقافات وسائر السمات الخصوصية للشعوب المنضوية تحت لواء الاتحاد الفيدرالي، بل على العكس من ذلك، توفر الحماية والسند والقوة وتعزز القدرات الذاتية من خلال كيان أكبر وأقوى، ومكانة دولية أكثر تأثيراً، وصوتاً أقوى وأوقع<sup>1</sup>.

لقد كانت هذه المعطيات والجذور التاريخية للدول الاتحادية القائمة منها والساعية لتكون مبعث اهتمامنا ودراستنا.

فقد أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية، جاء في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم 71 لعام 2004 (السلطات الحكومية المحلية) استناداً لقانون إدارة

<sup>1</sup> حياوي. عبد الرحمن (2009). حماية النظام الدستوري في الدول الاتحادية الفيدرالية (الجزء الاول)، الطبعة

الدولة العراقية للفترة الانتقالية أصدر الحاكم المدني في العراق الأمر المرقم 71 لعام 2004 الذي حدد صلاحيات المحافظة والبلدية والمستويات المحليّة ومسؤولياتها على أن تطبق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم التي يتضمنها قانون ادارة الدولة ويمنح الصلاحية المناسبة للدوائر الحكوميّة : المحافظة، البلدية، والمستويات المحليّة<sup>1</sup>

وقد وضعت أسس هذا النظام الإداري الجديد في دستور البلاد الدائم دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 وكرس الدستور أن يكون ارتباط المحافظات غير المنتظمة بإقليم بالسلطة المركزيّة برابطة اللامركزية الإداريّة ليحقق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008 النتيجة المرجوة، وهي اعتماد نظام اللامركزية الإداريّة أساساً لتحديد صلاحيات المحافظات التي أعطيت لها صلاحيات إدارية واسعة.

فقد وسع نظام اللامركزية الإداريّة بشكل لم تألفه القواعد العامة المعروفة عن اللامركزية الإداريّة، فمن الواضح أن ما قصده المشرّع الدستوريّ العراقيّ هو أن تكون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات إدارية، ويكون للإقليم مركز أعلى وسلطات أكبر في الإتحاد الفدرالي مقارنة بالمحافظات التي لا تنتظم بإقليم

فمن هنا كان التأسيس لتنظيم إداري جديد وإن الدولة الفدرالية كي تحقق الهدف المرجو الذي أنشئت من أجله يجب أن تتوافر في الدولة جملة من الشروط الموضوعية المتمثلة بالنصوص الدستورية والتشريعات القانونيّة الداعمة لاستمرارها، وحرى بنا التطرق إلى نصوص الدستور العراقيّ 2005 التي تشير إلى عدم تحديد الطبيعة القانونيّة للمحافظات بشكل دقيق والذي بدوره انعكس على

<sup>1</sup> جريدة الوقائع العراقية العدد 3983 في حزيران 2004

طبيعة العلاقة بين السلطة المركزيّة ومجالس المحافظات وأغلب نصوصه تعطي المحافظات الوضع والصلاحيات نفسها التي يتمتع بها الإقليم.

فالنظام الإتحادي يقوم على أساس تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحاديّة وبين الإقليم والمحافظات أو المحافظات المنتظمة في إقليم، إذ يكون لكل منها صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية مثل تلك الموجودة في السلطة المركزيّة، فالدستور العراقيّ عام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008، قد منح المحافظات مركزاً قانونياً أكبر من كونها وحدات إدارية وجعلها أقرب من كونها كيانات سياسية بمنحها إستقلالاً داخلياً.

سنقوم من الناحية العملية بدراسة هذا التخبط بالتنظيم الدستوريّ لعدم وضوح اختصاصات وصلاحيات مجالس المحافظات من جهة الدستور وإشكاليات الصلاحيات الإداريّة مع أحكام القوانين المقررة، من بينها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد قانون مجالس المحافظات لبنة أساسية من لبنات بناء دولة الطموح في العراق الجديد.

### ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها

تكمن مشكلة الدراسة في أنه على الرغم من وجود نصوص دستورية خاصة باختصاصات وصلاحيات مجالس المحافظات إلا أن هنالك اختلالاً واضحاً في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحاديّة ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمنتظمة منها بإقليم، فضلاً عن وجود اختلاف واضح من حيث توافر النصوص الدستوريّة والواقع التطبيقي لها، فتشريع القانون في تعديلاته الأخيرة جاء مغايراً يحد من تلك الاختصاصات، لذا لا بد من بيان التنظيم الدستوريّ وإلقاء الضوء مباشرة على كل من مجالس المحافظات والحكومة الاتحاديّة ومدى علاقة تلك المجالس بالسلطات الأخرى.

ومن هذه الإشكالية تتفرع الأسئلة الآتية :

- ماهي اختصاصات مجالس المحافظات المنتظمة منها في إقليم وغير المنتظمة في إقليم في دستور العراق؟

- هل التنظيم الدستوري لسلطات الدولة الإتحادية في العراق قريب من باقي النظم الفدرالية في الدول الأخرى؟

- ماهي صلاحيات مجالس المحافظات وكيفية علاقة هذه المجالس مع السلطات بعضها ببعض؟

- ماهي حدود ممارسة مجالس المحافظات لاختصاصاتها في دستور 2005؟

- كيف تمارس مجالس المحافظات اختصاصاتها الإدارية والمالية وفق القوانين المشرعة؟

- ماهي صورة العلاقة الرابطة بين مجالس المحافظات والسلطات الإتحادية؟

### ثالثاً: أهداف الدراسة

- تهدف إلى ترسيخ تخصصات مجالس المحافظات مع الحكومة الإتحادية، وتفسير النصوص الدستورية وبيان المختلف عليها.

- بيان الإشكالات التي تقيد سلطة مجالس المحافظات في ظل توسع التشريع.

- توضيح النصوص الدستورية وتدعيمها بالقوانين الخاصة بالاختصاصات الإدارية والمالية لمجالس المحافظات.

- بيان شكل النظام العراقي دستورياً وفق الإطار الاتحادي الفدرالي.

- اقتراح الحلول لتطوير نموذج النظام الحكومي الفدرالي في العراق.

### رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة من خلال السلطات الواسعة التي منحها دستور العراق الاتحادي لعام

2005 النافذ لمجالس المحافظات الذي نص على جملة التغييرات في الواقع الإداري للدولة، إذ

كرس اللامركزية الادراية وعلى الرغم من وجود القوانين المنظمة لتلك المجالس إلا انها أخذت جدلاً واسعاً لافتقارها إلى الوضوح، مما دفع لدراسة أبعادها التنظيمية والقانونية وفق التشريع للوصول إلى ضمان يراعي فيه المجالس مبدأ شرعية اختصاصاتها وصلاحياتها وعدم التغول على السلطات الأخرى الاتحادية منها والادارات المحلية والتزامها بالسير في الحدود الدستورية، بوصفها الضمان الفعال لحماية الحقوق، وتأكيد على مبدأ سمو الدستور الذي هو أساس الحكم في الدولة.

### خامساً: حدود الدراسة

- الحدود الموضوعية : يعالج هذا البحث موضوعاً يقتصر على بيان الأطر الدستورية التي تبين المراكز القانونية لأطراف البحث وعقدة اختصاصات مجالس المحافظات
- الحدود المكانية : تدور دراسة الباحثة حول النصوص الدستورية والقوانين الخاصة بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمنتظمة منها في العراق خاصة والمقارن بالدول الأخرى العربية من جهة و من جهة أخرى بالدول الاتحادية الفيدرالية
- الحدود الزمانية : تتضمن دستور 2005 والتشريعات من القوانين ( قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم (21) لعام 2008

## سادساً: مصطلحات الدراسة

**مجالس المحافظات :** تعرف بأنها هيئات محلية و جسداً متكاملأ في الدولة المعاصرة وتشكيل كياناً

ذاتياً به مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات<sup>1</sup>.

**المحافظة :** هي التقسيم الرئيس للدولة وتشمل مساحة واسعة ولها مركز محافظة وتكون عادة في

إحدى المدن الرئيسية ويديرها المحافظ ولها ألوية منفصلة<sup>2</sup>.

**الدستور:** هو القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة الحكم وشكل الحكومة وينظم

السلطات العامة فيها والعلاقات بين تلك السلطات وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية

للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لها تجاه السلطة<sup>3</sup>.

**نظام اللامركزية :** تعرف بأنها تنظيمات إدارية تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي محلي،

يتخصص هذا التنظيم في شؤون اقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحليّة وفيما يخص

مجموعة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم<sup>4</sup>.

**الدولة الاتحاديّة:**أشتق مصطلح الإتحاد من الكلمة الانكليزية ( federation ) الإتحاد و( federal

state ) بمعنى (الدولة الاتحاديّة) التي توجد فيها حكومة مركزية ومجموعة حكومات اقليمية وفق

دستور مكتوب يورد اختصاصات مستوى الحكم<sup>5</sup>

<sup>1</sup> إلياس ، إنطون إلياس وادوارد إلياس (1954).القاموس العصري (عربي -انكليزي ) ط9 المطبعة العصرية ،القاهرة ، ص693 ،

<sup>2</sup> حمزة،حمزة (2001) الشخصية الإعتبارية ، مجلة جامعة دمشق ،المجلد (3) ،العدد (2)،ص 508

<sup>3</sup> خطيب،نعمان أحمد (2001)،الوسيط في النظم السياسيّة والقانون الدستوريّ ،عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ص448،

<sup>4</sup> كنعان ، نواف (1996).القانون الإداري الاردني ،الكتاب الاول ،الطبعة الثالثة ،عمان ،ص138

<sup>5</sup> حسن عبدالله(1982) قاموس مصطلحات العلاقات والمؤتمرات الدولية ،بيروت : دار النهضة العربية ،ص117.



## سابعاً: الدراسات السابقة

سيتم إيجاز بعض الدراسات السابقة التي تناولت موضوع الية عمل مجالس المحافظات وتداخل الإختصاصات بين الحكومة الإتحاديّة والحكومة المحليّة والتي يمكن الإستفادة من جوانبها في تدعيم دراستي، وذلك على النحو الآتي:

محمد عبد زيد راشد (2017) بعنوان "المتغيرات الدستوريّة والقانونيّة وأثرها على الإدارات المحليّة في العراق بعد 2003<sup>1</sup>

ذهبت الدراسة إلى حداثة نشوء النظام السياسي فضلاً عن دور المحافظات وفق دستور 2005 والقوانين عنيت بالهثيات اللامركزيّة، وركزت الدراسة على التغيرات الدستوريّة وكيفية ممارسته، محاولة منه التقريب لإيجاد الحلول بشأن مشاريع لقوانين جديدة ليلمس المواطن شيئاً عملياً يطبق على أرض الواقع، بينما تناولت دراستي الحالية البحث في النصوص القانونيّة والدستوريّة التي اعتمدها الأدارات المحليّة في أدارتها لشؤونها والنظر في كيفية تطبيق الادارات المحليّة ومجالس المحافظة غير المنتظمة منها والمنتظمة لتلك القوانين وصلاحياتها المتاحة.

زهراء علاوي عودة (2019) بعنوان "توزيع الأختصاصات بين الحكومة المركزيّة والحكومة المحليّة في العراق<sup>2</sup>

أخذت الدراسة جانباً لصلاحيات المقيدة بقوانين إتحادية نافذة والبس الذي يشوب بعض نصوص الدستوريّة وأشارة الى المشاكل محاولة البحث في ايجاد حلول من ضمنها اصدار تشريعات

<sup>1</sup> محمد عبد زيد راشد (2017). المتغيرات الدستوريّة والقانونيّة وأثرها على الادارات المحليّة في العراق بعد 2003.

رسالة ماجستير ،جامعة بغداد ،كلية العلوم السياسيّة

<sup>2</sup> زهراء علاوي عودة (2019). توزيع الأختصاصات بين الحكومة المركزيّة والحكومة المحليّة في العراق. رسالة

ماجستير ، جامعة بغداد،كلية العلوم السياسيّة

جديدة تتلائم مع غايات ومسؤوليات المجلس، وعلاقة الحكومة المركزيّة والحكومة المحليّة في ضوء الخصومة السياسيّة، بينما تناولت في دراستي جميع اختصاصات الحكومة المركزيّة في كيفية إدارة الدولة وفق دستور 2005 وبيان واقع العمل بالنصوص التشريعيّة لحماية النظام الدستوريّ في الكيان الاتحادي لظم جميع النصوص الدستورية ذات الصلة مشروحة شرحاً وافياً معززة النصوص بالواقع والامثلة المقارنة

دراسة رياض عبد عيسى الزهيدي (2014) بعنوان "الدستور العراقيّ ومشكلة أختصاص الإقليم والمحافظات"<sup>1</sup>

تناولت الدراسة بيان التناقضات التي تتلق بأغلب مواد الدستور وإختصاصات الإقليم والمحافظات، تتطرق الدراسة إلى خطورة التدخلات في الاختصاصات وبيان دور السياسيّة متفرعاً لدور الاحزاب في التأثير في مستقبل النظام الدستوريّ العراقيّ.

أخذت دراستي استهداف القانون التنظيمي لاختصاصات الاقليم والمحافظات المنتظمة في إقليم والإختلالات التي تعتريه في ظل توزيع تلك الاختصاصات ومع مراعاة الغايات التي يريجوها المشرّع العراقيّ، وتقيم أنموذج إقليم كردستان بوصفه واقعاً فيدرالياً في العراق الإتحادي

دراسة ريم عبد الوهاب محمد رضا (2019) بعنوان "أثر المجتمع المحلي في أداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رياض عبد عيسى الزهيدي (2014). "الدستور العراقيّ ومشكلة أختصاص الاقليم والمحافظات، بحث منشور ، مجلس القضاء الاعلى

<sup>2</sup> ريم عبد الوهاب محمد رضا (2019). "أثر المجتمع المحلي في أداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005.رسالة ماجستير، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسيّة

إشارت الدراسة إلى أن أثر المجتمع المحلي يعد من صميم عمل وأداء مجالس المحافظات مع ورود النصوص الدستورية ومع من يتعارض معه، فتحدد آلية تمارسها المجالس وورد ذكرها بالقانون في ظل ادارة الدولة الاتحادية لمرحلة ما بعد 2005.

تميزت دراستي ببيان التنظيم الدستوري لتلك المجالس على صعيد المنتظمة في إقليم (کردستان) وغير المنتظمة منها وهي المحافظات التي حددت اسس تعاملها مع الحكومة المركزية وفق قانون مجلس المحافظات المرقم 21 لعام 2008 المنظم لأداء تلك المجالس، مبينة اشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان من جهة توزيع الاختصاصات و المحافظات المقبلة على الاقاليم (غير المنتظمة في إقليم) وكيفية علاقة السلطة الاتحادية مع الإدارات المحلية التابعة للمجالس منها السلطات التشريعية والتنفيذية.

### ثامناً: الإطار النظري للدراسة

تشتمل هذه الدراسة على خمسة فصول : الفصل الأول : خلفية الدراسة وأهميتها، ويشتمل على مقدمة عامة، تتضمن مشكلة الدراسة، وأهدافها، وأهميتها، والأسئلة التي تدور بشأنها الدراسة، وحدود الدراسة و مصطلحاتها و الإطار النظري للدراسة، والدراسات السابقة، والمنهجية المتبعة في الدراسة، وتناول الفصل الثاني : التطور القانوني لنظام الإدارة المحلية ومجالس المحافظات العراقية، و بين الفصل الثالث : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات و طبيعته، أما الفصل الرابع : فتناول الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطات الاتحادية، وشمل في الفصل الخامس : الخاتمة و النتائج و التوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

### تاسعاً : محددات الدراسة

لا توجد في هذه الدراسة و موضوعاتها أي قيود تحد من تعميم نتائجها، لذا فهناك إمكانية تعميم نتائج هذه الدراسة على مختلف الدول.

## عاشراً: منهجية الدراسة

سلكت الباحثة في هذه الدراسة كلا من المناهج الآتية :

**1-المنهج الوصفي:** ستعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي الذي يصف النظام القانوني

والدستوري الذي أتمدت عليه مجالس المحافظات في شرعيتها.

**2-المنهج التحليلي:** يهدف الى بيان حقيقة الامور بتحليل النصوص الدستورية والقانونية المتصلة

بموضوع الدراسة وهو التنظيم الدستوري لمجالس المحافظات وماهية مزايا التشريعات الواردة في

الدستور على الواقع وعيوبه على النظام العام.

**3- المنهج المقارن:** يتيح هذا المنهج بوصفنا باحثين وقراء فرصة تقويم نظامنا الوطني مقارنة

بالتشريعات المختلفة (الولايات المتحدة الامريكية ، سويسرا، والدول التي اخذت بالنظم الفدرالية)

## الفصل الثاني

### التطور القانوني لنظام الإدارة المحلية ومجالس المحافظات العراقية

تتمثل النصوص الدستورية بقواعد عامة ترسم شكل النظام ومبادئه وأساسه وهيئاته الإدارية، ويفترض أن تنظم التفاصيل بموجب قوانين خاصة، إذ تعد عملية التطور القانوني للإدارة المحلية بمثابة آلية جديدة ومتميزة في تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي، كما أنها أصبحت أمراً حتمياً لمواكبة التطورات العالمية السريعة، وذلك لما لها من دور في ترقية المهام و تطوير الخدمات وسير الإدارة وتنظيمها، لذلك سنذهب إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نبحث في الأول، نشأة نظام الإدارة المحلية، فيما سنبحث في الثاني، الإدارة اللامركزية في النظام القانوني العراقي.

## المبحث الأول

### نشأة نظام الإدارة المحليّة

كانت الدولة في بادئ الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق المهمة، فكانت مسؤولة عن حماية أمنها في الداخل والدفاع عنها في الخارج و المساواة بين الناس والقيام بإدارة المصالح ذات النفع العام، ومع مرور الزمن وتعدد الحياة الاجتماعيّة وزيادة التطور الاقتصادي اضطرت الدولة إلى التدخل في الميادين كافة، فأزداد نشاطها وخدماتها، فقد اتسع مجال النشاط الإداري للدولة نتيجة للتطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي شهده العالم في أعقاب الثورة الفرنسية 1789 التي تمثلت بانتشار المبادئ الديمقراطية ونماء ثقافة الوعي لدى الشعوب فضلا عما أحدثته الثورة الصناعية خلال القرن التاسع عشر من متغيرات أظهرت مدى حاجة الدول إلى التخطيط واعتماد برامج التنمية ووضعها لتنظيم حركة المجتمع وحياة أفرادها في المجال الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج<sup>1</sup>.

إن الحقبة التاريخية لنشأة وتطور هذا النظام عالمياً ومحلياً تبين كيفية الاهتمام بهذا النظام في المجال العالمي، إذ بدأ في إنجلترا مع القرن الخامس عشر الميلادي وإيطاليا في عام 1870 وفرنسا في عام 1884، لكن العمل في إطار القوانين المنظمة لهذا النظام الإداري بدأ في القرن التاسع عشر<sup>2</sup>. وفي هذا الخصوص تتضح الرؤية التاريخية بأن نظام الدولة الحديثة تنامي من المفهوم المحلي وهو مفهوم المساحات الصغيرة والقرى والمدن التي استحدثت منه الدول التفكير الديمقراطي في إشراك المواطنين أو ممثليهم في عملية الحكم المحلي وأدى ذلك إلى ضرورة قيام الدولة بتنظيم إداري

<sup>1</sup> السيد ،محمد صلاح (1996).نظام الإدارة المحليّة في مصر بين النظرية والتطبيق.ط1،القاهرة : دار النهضة العربية ،ص17.

<sup>2</sup> البص، ناصر عبد المولى(2018).التكامل بين المجالس الشعبية المحليّة والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية.ط1،دسوق:دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع، ص8.

لجميع المصالح الخارجية والمحلية عبر توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و مجالس محلية مستقلة عن السلطة المركزية، لذا تقتضي الدراسة بيان ماهية نظام الإدارة المحلية والأساليب المتبعة في إدارة الدول بتسيير شؤون المجالس المحلية، وبذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

**المطلب الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية**

**المطلب الثاني: الاساليب اللامركزية المتبعة في إدارة الدول**

### **المطلب الاول**

#### **ماهية نظام الإدارة المحلية**

يستلزم تحديد ماهية نظام الإدارة المحلية بيان التعريفات الخاصة بالإدارة المحلية من وجهة نظر الفقهاء والمفكرين في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فيتمثل ببيان أنواع اللامركزية الإدارية وأركانها.

#### **الفرع الأول: ( تعريف الإدارة المحلية )**

تعرف الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، على أن تستقل هذه الهيئات بمراد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> السيد ،محمد صلاح (1996)، مصدر سابق ،ص20

ويعرفها الكاتب البريطاني "غرام مودي" modie grame بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحليّة ويكون عرضة للمسؤولية السياسيّة أمام الناخبين من سكاني الوحدة المحليّة ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة"<sup>1</sup>.

ويعرفها جانب ثانٍ من الفقه بأنها: تعني توزيع الوظيفة الإداريّة بين الأجهزة المركزيّة والمحليّة. بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانوناً.<sup>1</sup>

ويعرفها اتجاه فقهي بأنها: "توزيع الوظيفة الإداريّة بين الحكومة المركزيّة وهيئات منتخبة أو محليّة، تباشر إختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، وأهم ما يميز هذا التعريف انه ركز على الجانب الانتخابي في الإدارة المحليّة وعلى الرقابة والإشراف الذي تمارسه الحكومة المركزيّة.<sup>2</sup>

تمثل الإدارة المحليّة صورة من صور اللامركزيّة الإداريّة الإقليمية التي تقوم على استقلالية الهيئة الإداريّة اللامركزيّة عن الهيئة المركزيّة من جهة وإخضاعها لدرجة من الرقابة المركزيّة من هذه الهيئة المركزيّة من جهة أخرى، وأما استقلال الهيئة الإداريّة اللامركزيّة فإنه يتحقق بوجود عنصرين هما إثبات الشخصية المعنويّة للهيئة الإداريّة التي تمثلها وأن يتوافر لهذه الهيئة المستقلة إختصاصات تمارسها، وفيما يخص الرقابة الإداريّة فهي رقابة تقرر للهيئة المركزيّة على الهيئات اللامركزيّة لضمان وحدة الدولة ولأجل تحقيق الحد الأدنى من الأداء الخدمي في الهيئات المختلفة، فإذا كانت الهيئات اللامركزيّة تعمل ضمن نطاق الدولة في مفهوم محلي عرف هذا النظام بالإدارة المحليّة.

<sup>1</sup> رضوان، بوشغيلات (2017). دور الإدارة الالكترونية في تفعيل خدمات الإدارة المحليّة. (رسالة ماجستير غير

منشورة)، جامعة محمد الصديق بن يحيى، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، الجزائر، ص 41

<sup>2</sup> رضوان، بوشغيلات (2017)، مصدر نفسه، ص 42



ولابد من التأكيد على أن اللامركزية الإدارية تترادف الإدارة المحلية وأحياناً يطلق عليها الحكومة المحلية، إذ إنها تتطلب وجود خصائص محلية في الهيئات التي تقسم إقليم الدولة، وتكون مجالس شعبية في هذه الهيئات لتمثيل الإدارة العامة لسكانها، وإن اللامركزية الإدارية " هي نظام إداري خاص بتوزيع وان اللامركزية الإدارية تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في أمور السيادة الداخلية كالتشريع والقضاء، كما وان للسلطة التنفيذية في الدولة حق الإشراف والرقابة عليها"<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية وأركانها

### أولاً : أنواع اللامركزية الإدارية

#### 1\_ اللامركزية الإدارية الإقليمية

تتحقق بإعطاء جزء من أراضي الإقليم الشخصية المعنوية وسلطة الأشراف والرقابة على المرافق المحلية، ومن هنا اتجه قسم من فقهاء القانون الدستوري الى تقسيم اللامركزية الإقليمية على درجتين هما :-

أ- اللامركزية التقليدية : وهي نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية التقليدي المعروف في معظم البلدان فرنسا وبريطانيا ومصر والإردن وغيرها من الدول

ب- الإقليمية السياسية : وهي نظام لا مركزي يمثل أقصى درجات اللامركزية، وهو أقرب ما يكون إلى الفيدرالية وهو نظام المطبق في إيطاليا وإسبانيا، وبموجبه الأقاليم تمارس سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية، ولها نظام أساسي مستقل ينظم السلطة فيها يسهم في إعداده التشريع الدستوري<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> القيسي ، محي الدين (2007). القانون الإداري. ط1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، ص23

<sup>2</sup> الفتلاوي ، أحمد عبد الزهرة (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته. ط1 ، بغداد: مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ص35.

إلا أن الكثير ممكن كتب في النظام الإتحادي يصف النظام المتبع في اسبانيا على أنه نظام فيدرالي على الرغم من أن دستوره لم ينص على ذلك، ويصنف النظام القائم في إيطاليا على أنه اتحاد مركزي يأخذ بعض أشكال الفيدرالية<sup>1</sup>

وترى الباحثة أن التصنيف الذي ذهب إليه الفقيه بشأن الإقليمية السياسية ينفرد فيه عدد قليل من فقهاء القانون الدستوري، لأن الصلاحيات التي تتمتع بها المناطق الإقليمية متى ما ذهبت إلى ممارسة الوظيفة التشريعية، فإننا نكون أمام لا مركزية سياسية وأمام دولة مركبة لا موحدة.

ويدور نقاش فقهي بين الفقهاء القانونيين والسياسيين عن وجود لا مركزية إدارية مطلقة وأخرى نسبية، ذهب الرأي الجمعي على أن الإقليمية السياسية تصنف بأنها من أنظمة الحكم الذاتي وليس اللامركزية الإدارية<sup>2</sup>

## 2\_ اللامركزية المصلحية (المرفقية):

تنشأ عن طريق منح مرفق عام محلي الشخصية المعنوية وقسطاً من الإستقلال، وحينئذ يطلق عليها تسمية جديدة هي المؤسسة العامة أو الهيئة العامة، وتمارس اللامرفقية نشاطاً واحداً وأنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة وعلى العكس من اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق غير المتجانسة ويحرص فيها المشرع أن تكون ممارسة دائماً في ضمن حدود الاختصاص التي أجازها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> واتس ، رولاند ، ل (2006). الأنظمة الفيدرالية. ترجمة غالي برهومة واخرون، كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية ، ص 12 وص 40.

<sup>2</sup> واتس ، رولاند ، المرجع نفسه ، ص 14.

<sup>3</sup> مهنة ، ياسر رشيد (2018). أثر اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة. (رسالة ماجستير منشور) ، جامعة الشرق

## ثانياً : أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان، يتمثل الركن الأول في الاعتراف بوجود مصالح ذات طابع محلي تتميز عن المصالح القومية، أما الركن الثاني فيتمثل بإشباع المصالح المحلية من خلال هيئات محلية مستقلة ومنتخبة، ويتمثل الثالث بوجود رقابة من السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة، وفيما يأتي توضيح لذلك :

**1\_ الاعتراف بوجود مصالح ذات طابع محلي تتميز عن المصالح القومية :** تنشأ في كل دولة نوعان من المصالح، المصالح القومية (الوطنية) تهم جميع مواطني الدولة في رقعتها الجغرافية ومصالح محلية أقل اتساعاً من المصالح التي تمارسها الدولة القومية تهم سكان المنطقة المحلية بذاتها وتتعلق بهم، وإن اللامركزية تنشأ لأعتراف المشرع بوجود مستقل لبعض المصالح العامة كأن تكون مصالح بلدية أو محافظة وبسبب كثرة أعمال وتوسع مهام السلطة المركزية وحجم مسؤولياتها تذهب للتخلي عن إدارة المرافق ذات الشأن المحلي وتعطي أبناء تلك المناطق المحلية إدارتها كونهم الأدرى بشؤونهم والأقدر على إشباع احتياجاتهم<sup>1</sup>.

**2\_ إشباع المصالح المحلية من خلال هيئات محلية مستقلة ومنتخبة :** يكون قيام اللامركزية الإدارية الإقليمية بأن يعهد لهيئات محلية منتخبة، مهمة تأمين المصالح المحلية لسكانها، فالاعتراف بوجود المصالح المحلية يعد مقدمة للركن الثاني من أركانها وهو قيام مجالس إدارية محلية مستقلة إدارياً ومالياً تكون بمثابة الوصي عن مصالح أبناء الإقليم.

**3\_ رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة :** تتبنى البلدان التي تطبق اللامركزية الإدارية الإقليمية ممارسة آلية رقابية بحسب صلاحيات مرسومة لها قانوناً لضمان عدم

<sup>1</sup> الفتلاوي ، أحمد عبد الزهرة (2013). المرجع السابق ، ص38.

تغول السلطة المركزيّة على حقوق وصلاحيات الهيئات اللامركزيّة، وهذه الرقابة هي رقابة إدارية على أعمال المجالس المحليّة الإداريّة التي تقوم بها الهيئات المحليّة، وقد درج الفقه في فرنسا على تسمية هذه الرقابة بالرقابة الإداريّة<sup>1</sup> ، والمجالس وإن كانت تمارس صلاحياتها مستقلة عن الحكومة المركزيّة، إلا أنها ليست منعزلة عن الهيكل العام للدولة وعليها ممارسة صلاحياتها وفق نطاق السياسة العامة في الدولة.

يتضح مما سبق أن النتيجة المترتبة على كون اللامركزيّة الإداريّة الإقليمية هي توزيع الوظيفة الإداريّة بين السلطة المركزيّة والهيئات المحليّة هي إن القرارات الصادرة من هذه الهيئات هي قرارات إدارية والمسؤولية الناجمة عن أعمالها مسؤولية إدارية، بينما الأعمال الصادرة من الأقاليم في اللامركزيّة السياسيّة يمكن أن تكون قوانين عادية و قرارات إدارية وسلطة قضائية، وإن اختلاف الصلاحيات في كل من النظاميين اللامركزي الإداري والفيدرالي هو محصلة أختلاف كل نظام منهما، وإن اللامركزيّة السياسيّة " تعد وسيلة هامة لإعطاء الجماعات العرقية والإقليمية المختلفة الحكم الذاتي أو السيطرة على شؤونها الخاصة، حيث أنه إذا كانت الأقليات العرقية والإقليمية المختلفة لها بعض الاستقلالية والقدرة على تحييد بعض شؤونها المحليّة فيما يتعلق بالثقافة والتعليم والتنمية الاقتصاديّة، فأنها تشعر بالامان أكثر، وتكون أكثر استعداداً لقبول سلطة و شرعية الدولة الوطنية الكبرى"<sup>2</sup>، ومن ثم نشهد أن اللامركزيّة السياسيّة تمتاز بوجود أكثر من سلطة سياسية على أرض الدولة الواحدة، إذ " يدخل في اختصاصها حق إصدار القواعد القانونيّة الملزمة التي تطبق وفق أطر جغرافية معينة، وعلى جماعات بشرية و متميزة ومستقلة عن الاخرى، فالعامل الأهم إن في

<sup>1</sup> الشاوي ، منذر (2007). القانون الدستوري. ط2، ج1 ، القاهرة : العتاك لصناعة الكتاب ، ص 215

<sup>2</sup> الجشعبي ، كمال (2019). آفاق وتحديات اللامركزيّة الإداريّة (دراسة مقارنة). اطروحة دكتوراه ، الجامعة

اللامركزيّة السياسيّة وجود أكثر من سلطة تتمتع بصلاحيات تشريعية، اي بسلطة اصدار القوانين النافذة وخلق القواعد القانونيّة الملزمة<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### الأساليب اللامركزيّة المتبعة في إدارة الدول

على الرغم من المكانة المميزة للإدارة المحليّة إلا أن الدول تختلف بتشريعاتها اللامركزيّة الإداريّة، فقد أقر الفقه بوجود أسلوبين رئيسيين هما الأسلوب الإنجليزي والأسلوب الفرنسي لتحديد اختصاصات للمجالس المحليّة يختلف كل منهما عن الآخر بطابع مميز واتجاه مستقل، وقد تأثرت أنظمة الإدارة المحليّة في الدول العربيّة بأسلوب من هذه الأساليب وبدرجات متفاوتة

#### الفرع الأول: الأسلوب الأنجلوسكسوني (الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات )

في مثل هذا الأسلوب يحدد المشرّع تخصصات الهيئات المحليّة على الخصوص ويترك ما دونها للسلطة المركزيّة. فلا يحق لها أن تمارس أي اختصاص جديد إلا بتشريع مستقل، وقد طبق هذا الاسلوب في إنجلترا<sup>2</sup> والولايات المتحدة الامريكية وألمانيا ودول أخرى أخذت عنهما. إن هذا الأسلوب ينال قسطاً كبيراً من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزيّة، فتكون آلية الرقابة مقصورة على التفتيش وإبداء النصح والمشورة ويترك للمجالس ممارسة صلاحياتها بكل حرية.

كما أن كل إقليم لايمارس الاختصاص نفسه الذي يمارسه غيره وإنما يكون لكل إقليم من الاختصاص بشكل ما حددته القوانين الخاصة، ولا شك أن هذه الطريقة تمتاز بالوضوح<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الجشعمي ، كمال (2019) ، المرجع نفسه ، ص 26.

<sup>2</sup> الواح ،فراس (2016).القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحاديّة الى المحافظات.ط1، بغداد: دار الكتب والوثائق ،ص10.

<sup>3</sup> السيد ، محمد صلاح (1996)، المرجع السابق ،ص44.

## أولاً : تطبيق الإدارة المحليّة في النظام الإنجليزي

يُعد نظام الحكم المحلي في بريطانيا من أقدم النظم المؤسسة للإدارات المحليّة في العالم، ولعل أول تشريع صدر للإدارة المحليّة في إنجلترا هو قانون الاصلاح عام 1832 وتوالت التشريعات المنظمة للحكم المحلي فيها وكان في القرون الوسطى بمراحله الاولى ولاسيما في المدن، إن الإدارة المحليّة تتميز بخصائص محددة إذ يعتمد على تقسيم الهيئات إلى وحدات إدارية غير متشابهة تتمتع بالشخصية المعنويّة إلا أنها تتباين في تشكيلها واختصاصاتها وسلطاتها والرقابة عليها بتباين ظروفها الاجتماعيّة والسياسيّة والاقتصادية وعدد سكانها ومواردها، وكانت الهيئات في إنجلترا وعلى مر الزمان تخضع لقانون 1934 حتى عام 1972، إذ كان نظام الإدارة المحليّة في المملكة المتحدة مقسماً على هيئات متعددة الإدارة، وهي :

- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| 1-المقاطعات                 | 2-المدن في مستوى المقاطعات |
| 3- المراكز الحضرية والريفية | 4 - المدن المتوسطة         |
| 5- الأبرشيات                |                            |

إلا أنه ألغي ليحل محله القانون المحلي الصادر في أكتوبر عام 1972 الذي تضمن تقسيمات الهيئات المحليّة وهي المقاطعات، وقد ذهب بعضهم إلى أن هنالك قوانين للهيئات الثلاث، وتتضمن انكلترا وويلز ولندن الكبرى ولاسكتلندا، تقسيم المساحات وسكانها على أقسام عدة لأغراض تحديد الهيئات الإداريّة المحليّة، وحددها وفقاً للتقسيم الوارد في هذه التشريعات وأدرجت هذه القوانين عند تقسيمها العوامل الآتية<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> الإبراهيمي ،خالد كاظم (2015).الإختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق.ط1،بغداد :دار أوما ، ص272.

العنصر الأول : عنصر وجود السكان والطابع الحضري

العنصر الثاني : عنصر قلة كثافة السكان والطابع القروي

أما بما يخص اختيار أعضاء المجالس المحليّة في تباين مراحلها، فيجري بالإنّخاب المباشر بين السكان في المناطق المحليّة وللمجالس المحليّة ميزتان الأولى هي غالباً ميزة تنفيذية، والثانية تشريعية إذ أجاز للمجلس إصدار تشريع له قوة القانون<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: الأسلوب اللاتيني (الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات )**

يأخذ هذا الأسلوب الطريقة المطبقة في فرنسا ودول أوروبا اللاتينية وغيرها من الدول التي أخذت عنها مثل مصر والأردن التي يحدد فيها المشرّع اختصاص الإدارة المحليّة في مجموعها طبقاً لقاعدة عامة ثم يحيل للقانون لوضع تفصيلاتها بموجب النظام.

بهذا الأسلوب يحدد المشرّع للهيئة المحليّة القيام بإنشاء وإدارة الهيئات المحليّة كافة التي هي من نوع ما حدده المشرّع إلا ما استثنى صراحة بنصوص خاصة لتستأثر بها الحكومة المركزيّة<sup>2</sup>، يمارس الأسلوب الفرنسيّ الرقابة الشاملة على الهيئات المحليّة من السلطة المركزيّة، فتمتع الأخيرة بحق تعيين أعضاء الهيئات المحليّة وعزلهم وحق حل الهيئات اللامركزيّة<sup>3</sup>، ومن سمات الأسلوب الفرنسي في الإدارة المحليّة<sup>4</sup> :

<sup>1</sup> الطهراوي ، هاني علي (2004). قانون الإدارة المحليّة الحكم المحلي في الأردن وبرطانيا. ط1، عمان : دار الثقافة ، ص240.

<sup>2</sup> السيد ،محمد صلاح (1996)، المرجع السابق ،ص45.

<sup>3</sup> الواح ،فراس (2016) ،المرجع السابق ، ص12.

<sup>4</sup> بكير ،جلال محمد (1971)،"الأسلوب الفرنسي في الإدارة المحليّة وتطبيقاته في دول المغرب العربي " مجلة مصر المعاصرة ، مجلد 62 ،عدد 344 ،ص 201.

1-إنه يتمتع بالمرونة مما يتيح للهيئة المحلية إمكانية أن تتداخل في إدارة المرافق العامة وإنشائها لإشباع حاجات السكان المحليين.

2-المركزية: السلطة المركزية تحكم الرقابة على الهيئات المحلية، إذ تُعد الحكومة السلطة النهائية فيما يخص كل المسائل ذات العلاقة بالإدارة المحلية في تحمل أعباء إدارية كثيرة قد تصرفها عن مسؤولياتها القومية الأساسية.

3-تبعية الموظفين المحليين: يتبع المحافظ ومدير البلدية والمدير في المحافظة والعمدة في البلدية (قائم مقام) سواء الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية للسلطة المركزية، ذلك ناتج عن تأثر الهيئات المحلية بعدم الاستقرار السياسي.

4-العمومية والشمول في تحديد اختصاصات مجالس المحافظات بإنها تختص بكل ما يهم مجلس المحافظة من مرافق محلية مع إلزام هذه الوحدة المحلية بخدمات إجبارية معينة ينبغي أن تتولاها.

### البند الأول : تطبيق الإدارة المحلية في النظام الأردني

ترافقت التطورات التي مرت بها البلاد مع تطور موازٍ، وهو مفهوم الإدارة المحلية في الأردن الذي تأثر إلى حد كبير بالأسلوب الفرنسي وإن كان متأثراً بالأسلوب التقليدي و يؤدي وظائفه في رقابة الحكم المركزي، وإن مسؤولية الدولة إشباع الحاجات العامة مما أدى إلى ازدياد نشاطاتها، الأمر الذي أنتج الهيئات المحلية لتساعد الدولة المركزية في أداء هذه المهمة

### أولاً : نشأة الإدارة المحلية ما قبل دستور 1952

منذ تأسيس الإمارة في عام 1921 حتى ظهور الحكم الوطني بالإستقلال في عهد مؤسس المملكة الراحل عبدالله بن الحسين، كان على الدولة الحديثة أن تقوم بدلا من الإدارة العثمانية



والتسلطية العشائرية، ومن ثم تعزيز السلطة المركزيّة للدولة إلى أقصى حد ممكن، إذ جرى ممارسة النظام الإداري المحلي ليؤدي بعض الخدمات المنصوص عليها في الأنظمة التي يعمل بها، وبعض الخدمات الأخرى تؤديها الهيئات المحليّة نيابة عن السلطة المركزيّة، بمعنى أن هنالك مركزية في التخطيط ولامركزيّة التنفيذ مع وجود رقابة وإشراف، ويمثل قانون إدارة البلديات لعام 1925 أول تشريع صدر يتضمن الإدارة المحليّة في إمارة شرق الأردن، وصدر هذا القانون عن مجلس الشورى ونشر في عدد الجريدة الرسمية المرقم 102، متضمناً التعريف بالبلدية وإدارتها وكيفية اختصاصاتها، و التعريف بوظائف المجلس البلدي وكيفية حله، وقد ألغي هذا القانون وحل محله قانون البلديات لعام 1938 الذي أخذ فيه المشرّع بمبدأ المزج (الخلط) بتشكيل المجالس المحليّة بين أعضاء منتخبين وأعضاء معينين، كما بين المشرّع وظيفة رئيس البلدية كونه موظفاً من خارج أعضاء المجلس البلدي، بمعنى أن يكون رئيس البلدية ذا اتجاه ميال للحكومة، وبهذه التعديلات جرى إعطاء مجالس المحلية الشخصية المعنويّة من الناحيتين القانونيّة والإستقلال المالي ولها الحق في إقامة الدعوى والخصومة أمام القضاء، فضلاً عن تكوين مجالس المحافظات فيتكون المجلس بوصفه وحدة إدارية<sup>1</sup> كما يُعد المجلس البلدي شخصاً قانونياً له الحق في التقاضي والمقاضاة بهذه الصفة، ومدة عضوية الأعضاء المعيّنين والمنتخبين للمجلس البلدي تنتهي مع انتهاء ولاية المجلس البالغة أربع سنوات قابلة للتجديد في ظروف استثنائية، وبقرار من مجلس الوزراء إلى ست سنوات كما هو منصوص عليه في المادّة (9) من القانون البلديات لعام 1938.

<sup>1</sup> عسل، جاسم محمد (2018). طبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات والسلطة المركزيّة في القانون العراقيّ مقارنة

مع القانون الأردني: رسالة ماجستير، جامعة الاسراء الخاصة، عمان، الاردن، ص 75

في خضم التطورات السياسيّة المهمة والجديدة في المملكة جرى وضع دستور جديد في نوفمبر 1946 وصدر في 1/2/1947 إذ جاء في نص المادّة 70 "إن الشؤون البلدية في مدن المملكة وبلدياتها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص "

وقد أخذ أسلوب التنظيم هذا شكل إدارة أكثر لامركزيّة، وقد تجلّى هذا التنظيم في نظام الحكم خلال المدة ما بين إعلان الأردن مملكة مستقلة ذات سيادة عام 1946 حتى الوقت الحاضر.

### ثانياً: نشأة الإدارة المحليّة في الدستور الأردني 1952

في 18 كانون الثاني 1952 صدر دستور جديد للمملكة وهو المعمول به حالياً<sup>1</sup>، اعتمد فيه المشرّع الأردني أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين بتشكيل المجالس المحليّة وانعكس ذلك على المواد القانونيّة، إذ صدر قانون البلديات المرقم 29 لعام 1955 وأجريت العديد من التعديلات عليه ليأتي قانون البلديات المرقم 41 لعام 2015، وكانت اسباب صدوره توسع الدولة باتجاه التمثيل الديمقراطي. وفيما يتعلق بالمجالس المحليّة جاء الدستور في المادّة 121 التي نصّت على: "أن الشؤون البلدية والمجالس المحليّة تدار من قبل مجالس بلدية أو محليّة وفقاً لقوانين خاصة".<sup>2</sup> كما نجد من خلال هذه المادّة نصاً لإنشاء المجالس البلدية والقروية، وإن هذا النص لا يحتوي على أي مادة تفصل عمل هذه الوحدات المحليّة، كما سمح للهيئات اللامركزيّة المتمثلة بالمجالس البلدية والمحليّة بممارسة أنشطتها والتمتع بالإستقلال الإداري والمالي عن الأجهزة المركزيّة في إطار الرقابة الإداريّة أو الوصاية التي تقوم بها الأجهزة المركزيّة على هذه المجالس، إن قانون اللامركزيّة 29 لعام 2015 هو الأساس في حزمة من الإصلاحات السياسيّة فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة والإدارة المحليّة

<sup>1</sup> نشر الدستور الجديد في عدد الجريدة الرسمية المرقم 1093 الصادر بتاريخ 1/28/1952.

<sup>2</sup> المادّة (121) من دستور المملكة الأردنيّة الهاشميّة لعام 1952.

في الأردن لإرساء الديمقراطية لتحقيق مبدأ الحكم المحلي إلا أنها أفتقدت في تطبيقاتها للمبادئ الأساسية الاصلاحات التي يجب أن تتناط بها. عندما غابت المبادئ التفصيلية لتنظيم الإدارة المحليّة وهيئاتها الخاصة في نصوص الدستور، عكس ذلك اهتمام الدولة بنظام الإدارة المحليّة فسعت إلى قانون يواكب التطور والذي يُلغي قانوني: البلديات المرقم 41 لعام 2015، واللامركزيّة المرقم 49 لعام 2015 ليتصدر قانون الإدارة المحليّة المرقم (22) لعام 2021 المشهد.

## المبحث الثاني

### الإدارة اللامركزية في النظام القانوني العراقي

تشغل مجالس المحافظات في القانون العراقي دوراً تاريخياً في نشأتها بمراحل حكم مختلفة، ملكية وجمهورية ديمقراطية، ومدنية وعسكرية، كما أن طبيعة مجالس المحافظات في العراق قد مرت بمراحل عديدة في كل مرحلة عاصرت نظاماً سياسياً وظرفاً اقتصادية واجتماعية مختلفة، إذ إن النظام الإداري تنوع وفق تنوع القوانين والدساتير في إدارة الدولة للهيئات المحلية، ومن هنا اتجهت الباحثة لتناول هذا الموضوع عبر مطلبين، الأول تطور الإدارة المحلية في العراق، والثاني تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها.

## المطلب الأول

### تطور الإدارة المحلية في العراق

يتسم موضوع الإدارة المحلية بأهمية بالغة إذ يرسم الممارسة الفعلية للديمقراطية، و لاشك أن أحد أهم معايير تقييم أي نظام في الإدارة المحلية هو قياس حجم السلطات و الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية و أدراك الحكومات لتشريعاتها الزمنية يعكس بدوره مناخ يوفر الضمانات لتيسير عمل المجالس مستقبلاً، وبغية التمييز بين مصطلح تسمية الإدارة المحلية في عراق ما قبل 2003 ومجالس المحافظات ما بعد سنعمد في هذا المطلب أن نقسمه على فرعيين، نخصص الفرع الأول تطور الإدارة المحلية قبل سنة 2003، فيما نبث في الثاني تطور مجالس المحافظات بعد

سنة 2003

## الفرع الأول: تطور الإدارة المحليّة قبل عام 2003

في الثامن من شباط عام 1963 أعلن عن نظام عبد الكريم قاسم وتشكيل مجلس جديد "المجلس الوطني لقيادة الثورة" ليمارس السلطة العليا في العراق، ليصدر بتاريخ 15 آذار 1963 بياناً يؤكد فيه إذعان نظام اللامركزيّة الإداريّة إنتهاجاً من كونه أهم غايات الثورة، وجرى إعداد مشروع صادق عليه مجلس الوزراء في 1 حزيران 1963 تضمن القول بأن النظام اللامركزي يقصد به " تقسيم العراق إدارياً الى محافظات تتمتع بدرجة كل منها بدرجة كافيها من حرية العمل في إدارة شؤونها تحت إشراف الحكومة على يتم ادارة المحافظات على مختلف المستويات من قبل موظفين حكوميين ومجالس منتخبة وتشكيل مجلسين الأول "مجلس محافظة" والثاني "مجلس تنفيذي" <sup>1</sup>. على الرغم من أن هذا البيان أتى ليكرس اللامركزيّة إلا أنه بعد صياغة دستور 4 نيسان 1963 من قبل (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة المرقم 25 لعام 1963 ) فقد جاء خالياً من النصوص الخاصة بهيكلية نظام الإدارة اللامركزيّة.

بعد تسعة أشهر، شُيّد نظام سياسي آخر، نتيجة انقلاب عسكري في 18 تشرين الثاني 1963 الذي ألغى الدستور السابق ليرسخ في فصله الثالث الإدارة المحليّة في المادتين (83 و 84) للسلطة التنفيذية، فنصّت المادّة (83) منه على أن: "تقسم الجمهوريّة العراقيّة إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً لقانون "

يفهم مما تقدم أن الدستور يظهر الرغبة في إصدار قانون ينظم التقسيمات الإداريّة في العراق على نهج جديد تميز عما ورد في التشريع السابق، أما المادّة (84) فنصّت على أن: "تختص الهيئات

<sup>1</sup> التميمي، حيدر عبد اللطيف (2013). تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق بعد عام 2003

(رسالة ماجستير غير منشورة ) جامعة النهرين ،بغداد ،العراق،ص54

الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتسهم في تنفيذ الخطة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية وذلك على الوجه المبين في القانون<sup>1</sup> ما يمكن أدراك ما تضمنته المادة المذكورة آنفاً أن هناك هيئات تمثل الإدارة المحلية تقوم بكل ما يتعلق بأداء خدمي، للوحدات التي تمثلها. تستنبط الباحثة أن المشرع الدستوري خطى خطوة مهمة نحو تكريس الأسس اللازمة لتحقيق اللامركزية في إطار الهيئات الإدارية الجديدة المنصوص عليها في وثيقة مكتوبة للدولة.

صدر قانون بتاريخ 22 تشرين الثاني 1964 (قانون إدارة البلديات المرقم 165 لعام 1964) يتناسب مع ما حدده المشرع من تفعيل المشاركة الشعبية في إدارة مؤسساتهم المحلية وإضفاء الاستقلال على المجالس البلدية، وجرى تشريعه ليتضمن أهم مبادئ التي تضمنتها مختلف الدول الديمقراطية في تشريعاتها الحديثة، توسعت السلطة المركزية في إدارتها بينما منح قانون إدارة البلديات المرقم 165 لعام 1964 استقلالية وصلاحيات واسعة لإدارة شؤونهم، من ناحية أخرى أخضعت القرارات الصادرة من المجلس البلدي للنقض والايقاف لأعمالها في حال تضمن القرار مالياً أو غير مالي. الأنفاق، إذ يحتاج إلى موافقة من السلطة المركزية و هذا ومن وجهة نظر الباحثة كافٍ بأن يقضي تماماً على كل استقلالية في إدارة شؤونها.

أقدمت الجمهورية العراقية الرابعة التي تلت انقلاب 17 تموز 1968 على إجراء تعديلات على قانون إدارة البلديات المرقم (165) لعام 1964، كان من أهم تلك التعديلات صدور قانون المحافظات المرقم 159 لعام 1969، في تشرين 1969 إذ الغيت الهيئات المحلية السابقة المتمثلة ب (مجلس اللواء والمجلس البلدي ومجلس القرية) واستعاضت عنها ب (مجلس المحافظة والقضاء

<sup>1</sup> المادة (84)، من دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1964.

والناحية)، جاءت المادة (2) منه: (تقسم الجمهوريّة العراقيّة الى محافظات والمحافظات الى أقضية والأقضية الى نواحي ويكون لكل منها الشخصية المعنويّة في نطاق الوظائف التي تمارسها الادارات المحليّة).<sup>1</sup>

وبصدور قانون مجالس المحافظات المرقم (159) لعام 1969 المعدل، جرت الاشارة إلى أن إنشاء (المحافظة) يتم بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير كما نص في المادة الرابعة منه " تستحدث المحافظة... بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة"<sup>2</sup>

ومما أوجب تشكيل مجلس في كل محافظة من أعضاء يجري تعيينهم وأعضاء آخرين منتخبين، إذ بينت المادة (53) منه أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحليّة بحيث يكون تشكيلها على وفق القانون، وتوجد في القضاء والناحية مجالس إدارية على نمط مجالس المحافظة.<sup>3</sup> والجدير بالذكر أن هذا القانون جعل إنشاء مجلس المحافظة مقتصرًا على: مصادقة مجلس قيادة الثورة المنحل بصفته أعلى سلطة عليا في العراق ولم يضع شروطاً محددة لإنشاء الوحدات الإداريّة والجهة المسؤولة عن الإنشاء التي تمنحها الشخصية المعنويّة.

ومن ثم تبعه صدور دستور 1970 المؤقت الذي أكد الشكل اللامركزي للدولة، فقد نص في الباب الأول من المادة (8) الفقرة (ب) "تقسم جمهوريّة العراق إلى وحدات إدارية وتنظم على اساس اللامركزيّة " وكذلك نصّت المادة (8) الفقرة ج منه على " تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من

<sup>1</sup> التميمي ، حيدر عبد اللطيف(2013) ، المرجع سابق ، رسالة ماجستير .

<sup>2</sup> نصّ المادة (4) من قانون المحافظات المعدل المرقم (159) لعام 1968.

<sup>3</sup> نصّ المادة (53) من قانون المحافظات.

الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون " إذ منح منطقة كردستان العراق وضعاً يقترب من اللامركزية السياسية.

وترى الباحثة أنه على الرغم من تطور الاهتمام بواقع مجالس المحافظات في عهد ما قبل 2003 في نصوص القوانين الدالة على درجة الوعي العالية لدى المشرع العراقي إلا أنه ظل محصوراً في المركزية ولم يستطع الارتقاء إلى النصوص الدستورية التي كتب بها بسبب سطوة الحكم العسكري ونزعه للحكم الفردي.

### الفرع الثاني: تطور مجالس المحافظات بعد عام 2003

بعد الاحتلال الأمريكي للعراق 2003 صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في 2004/3/8 الذي رسم خارطة اللامركزية في إدارة الدولة بالمادة الرابعة والعاشر منه ليشكل مستقبل النظام العراقي<sup>1</sup> وخصص في القانون نفسه الباب الثامن للمحافظات والهيئات الإدارية الأصغر التي تتشكل منها الدولة.

تبعه صدور قانون السلطات الحكومية المحلية الصادر بأمر سلطة الائتلاف المرقم (71) لعام 2004،<sup>2</sup> بموجب القسم الثامن منه علق قانون المحافظات المرقم (159) لعام 1969 بكل ما يخالف القانون الجديد الصادر، أكد فيه أن العراق سيكون جمهورياً ديمقراطياً وتعددياً وإن تقاسم السلطات فيه سيكون بين الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليمية والمحافظات والبلديات، جاء الأمر خالياً من شروط إنشاء المحافظة وكيفية تسميتها أو تغيير حدودها الإدارية، واكتفى الأمر آنفاً المذكور بترخيص قيام مجالس المحافظات بتشكيل مجالس إقليمية فرعية (كالناحية والقضاء ومجالس المدن

<sup>1</sup> ينظر نص المادة 10، 4 قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

<sup>2</sup> جريدة الوقائع العراقية العدد (3983) في حزيران لعام 1969.



والأحياء) عبر التصويت داخل المجلس بالأغلبية<sup>1</sup>، و يرى بعضهم أن القوانين المنظمة لمجالس المحافظات في السابق اعتمدت مبدأ (الانتخاب والتعيين لإختيار أعضاء مجالس الإدارات الإقليمية) إلا أن الأمر (٧١) كان الأفضل من تلك القوانين لاعتماده مبدأ (الانتخاب ولكل الأعضاء) وبذلك يكون متوافقاً مع الركن الرئيس لقيام الإدارة اللامركزية بالانتخاب وتفوض السلطات للحكومات المحلية والبلدية. صدر دستور الجمهوريّة العراقيّة في 2005 ونص في مادته (122) على نظام الإدارة اللامركزية وحدد الهيئات الإدارية الرئيسة وتضم عددا من المحافظات ومن المحافظة التي لا تنضم في إقليم بالمادة (119،122)، وتتكون المحافظة من الأفضية والقرى<sup>2</sup>، وبهذا التنظيم كفل المشرع الدستوريّ تعدد الوحدات الإدارية في العراق.

أبرز في الفصل الأول الخاص بالأقاليم من الباب الخامس، المادة (116) في الدستور: "يتكون النظام الاتحاديّ بالجمهوريّة العراقيّة من عاصمة وأقاليم ومحافظات غير مركزية وإدارات محلية" كذلك المادة (122) نصّت على ما يأتي<sup>3</sup>:

أولاً: تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

<sup>1</sup> ينظر نص الفقرة "1" من القسم الرابع من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم 71 لعام 2004.

<sup>2</sup> الابراهيمى، خالد كاظم (2015)، المرجع السابق، ص 37.

<sup>3</sup> ينظر نص المادة (١٢٢) من الدستور العراقيّ ٢٠٠٥.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهم.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة،

وله مالية مستقلة".

إن تنظيم إدارة الدولة بشكل الدولة الاتحاديّة كان من الضروري بوصفه تجربةً جديدةً وحديثةً أن لا يكون تنظيمًا ثابتاً بشكل مطلق، إذ لا بد من تهيئة ظروف تتناسب مع الوضع الجديد في مسألة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطات الاتحاديّة وسلطات أعضاء الاتحاد<sup>1</sup>، من أجل تحقيق هدف الإستجابة لمتطلبات الولايات فقد أشارت المادّة (125) من الدستور العراقيّ النافذ 2005 م تطبيقاً لنظام الإدارات المحليّة، إذ جاء فيها ما مضمونه أن الدستور يكفل الحقوق الإداريّة والسياسيّة والثقافية والتعليمية لكل أفراد قوميات البلد المتنوعة، كالتركمانيين، والكلدانيين والأشوريين وباقي أفراد مكونات العراق" ويعد هذا ضماناً للحقوق والحريات الخاصة في المجتمع العراقيّ المتعدد بهوياته الوطنية.

## المطلب الثاني

### تشكيل مجالس المحافظات

لكي تقوم مجالس المحافظات بالدور الواجب عليها تشريعياً ورقابياً، من الضروري أن يكون هنالك تكوين خاص من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها في العضو، إذ يضم مجلس المحافظة أعضاء منتخبين يجب أن يتوافق عددهم مع عدد سكان المحافظة، وقد حدد قانون

<sup>1</sup> عمران، عمر جمعة، صادق، علي عبد المطلب (2019). إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحاديّة والحكومات المحليّة وأثرها في اداء النظام السياسي العراقيّ. بحث منشور في مجلة تكريت كلية العلوم السياسيّة،

المحافظات ذلك في المادة (3) منه<sup>1</sup>، يتكون المجلس من خمسة وعشرين عضواً، يجري انتخابهم بالاقتراع السري المباشر<sup>2</sup>، ويضاف عضو واحد لكل (200000) مائتي ألف نسمة لما زاد على (500000) خمسمائة ألف نسمة، ويراعي في تكوين المجلس تمثيل جميع مناطق المحافظة وتمثيل النساء بنسبة لا تقل عن نسبة تمثيلهن في مجلس النواب (نسبة الربع)<sup>3</sup>.

أما بخصوص العضوية فيشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٥)

التي جاء في مضمونها<sup>4</sup>: إنَّ المرشح لعضوية المجلس:

1. أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين من عمره عند الترشيح.
2. حاصلاً على الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها.
3. أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف<sup>5</sup>
4. أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرين سنة على أن لا تكون إقامته لإغراض التغير الديموغرافي.
5. ألا يكون من عناصر قوات الأمن أو منتمياً لهذه المؤسسات وقت الترشيح.

<sup>1</sup> في المادة (٣) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.

<sup>2</sup> في ظل قانون المحافظات المرقم (١٥٩) لعام ١٩٦٩ كان مجلس الإدارة المحليّة يتكون من طائفتين من الأعضاء الأولى منتخبة بالاقتراع الحر المباشر والثانية معينة ويكون عدد الأعضاء المنتخبين ضعف المعينين المواد (٦٢، ٥٦-٥٢).

<sup>3</sup> ينظر نص المادة (٤٩/رابعاً) من دستور ٢٠٠٥ والمادة (١١) من قانون الانتخابات المرقم (١٦) لعام ٢٠٠٥ المعدل.

<sup>4</sup> المادة (5) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008

<sup>5</sup> ومن أمثلتها جرائم الرشوة والاختلاس، والتزوير، والسرقه، وخيانة الأمانة، واللواط، والاعتصاب، المنصوص عليها في قانون العقوبات المرقم 111 لعام 1969 المعدل.

6. ألا يكون محكوماً بأي أحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله

7. ألا يكون قد اغتنى بشكل غير مشروع على حساب المال العام وبحكم قضائي.

تقوم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالتأكد من توافر الشروط المطلوبة للمرشح كما ينظر المجلس نفسه بالطعون المقدمة بصحة العضوية، ويكون قراره قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا.

فضلاً عن هذا فإن عضو مجلس المحافظة يتمتع بحصانة قضائية عما يبيده من آراء استناداً لنص المادة (١٥) من قانون المحافظات<sup>1</sup>.

وتنص المادة (16) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن: "يعد عضو المجلس النيابي والمجالس المحلية في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات". يفهم من هذا النص فكرة عدم تمتع عضو مجلس المحافظة بالحصانة التي يتمتع بها عضو مجلس النواب، فمفهوم الخدمة العامة لا تتطلب تحصيناً ضد القانون<sup>2</sup>.

### الفرع الأول: ولاية المجلس

إن القاعدة العامة للمجالس المنتخبة لها أجل محدود ويطلق عليها بالدورة الانتخابية التي يمارس فيها الأعضاء أعمالهم، ويجري تنظيم الجلسات فيها على اعتيادية وغير اعتيادية، وللتعرف على مدة الدورة الانتخابية وانتظام أعمال المجلس لذلك تتطلب الدراسة بيان مدة ولاية المجلس وكيفية انعقاد المجلس على أن نبحت سقوط العضوية وإيقافها بحسب التشريع.

<sup>1</sup> المادة (15) من قانون المحافظات الغير منتظم في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>2</sup> نص المادة (16) الفقرة أولاً على أن: "لا يتمتع عضو المجلس بحصانة عن الجرائم التي يرتكبها - تتخذ الإجراءات القانونية بحق عضو المجلس عند ارتكابه جريمة وفقاً للقانون".

## أولاً : مدة ولاية المجلس

إن المعيار الأساسي لعمل المجالس التمثيلية المنتخبة هو التوقيت، فقيام ممثلي الشعب بممارسة مهامهم نيابة عنه، يجب أن يجري بمدة زمنية معينة والقصد من التوقيت، الضمان الحقيقي لإرادة الناخبين عبر معرفة إراداتهم وتوجهاتهم التي تتغير مع مرور الوقت<sup>1</sup>، إن الانتخابات الدورية تضمن استقلالية المجالس في مدة نيابتها عن الشعب لأجل تقديم الواجبات لهم وتصريف أمورهم ، وإذا ما انتهت مدتها وحان موعد إجراء الانتخابات استرد الشعب سلطاته<sup>2</sup>. ومقدار مدة ولاية المجلس تحددها التشريعات في الدولة، أياً كانت قانونية أو لوائح داخلية ومنها من يطيل مدتها ومن يذهب إلى تقصيرها وبدورها نجد أن قصر مدة الولاية للمجلس تضمن مساهمة السكان المحليين بشكل أفضل في مسائل المنطقة، وزيادة اهتمامهم بها وبأداء المجلس، إذ تساعد في إمكان تبديل الأعضاء إذا فشل المجلس في تحقيق أهداف وآمال الناخبين، فضلاً عن إسهامه في الحد من تفشي الفساد الإداري بواقع ازدياد الرقابة الشعبية على المجالس.

<sup>1</sup> طربوش ، قائد محمد (1995). السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. ط2 ، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ص95.

<sup>2</sup> ليله ، محمد كامل (1969). النظم السياسية \_الدولة والحكومة. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، ص846.

لقد أخذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مدة الدورة الانتخابية لمجلس المحافظات بأربع سنوات تقويمية وتبدأ في أول جلسة لها<sup>1</sup>، ويعقد المجلس في جلسته الأولى بناءً على دعوة المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات<sup>2</sup>.

إن المجلس ينتخب بالكامل مرة واحدة، فلا يوجد تجديد جزئي إذ لم يعتمد المشرع هذا المبدأ، ونرى لأسباب قد تكون سياسية في الوقت الحاضر إذ لا يسمح بإعتماد أسلوب التجديد الجزئي، وإن كنا نفضل لو أن المشرع اعتمد مدة التجديد في المجلس، مع المحافظة على مبدأ استمرارية العمل وضمان انتقال الخبرات عبر الإبقاء على عدد معين من الأعضاء حتى انتهاء المدة وتجري انتخابات مجالس المحافظات في موعد يقرره رئيس الوزراء بناءً على مقترح المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على أن يكون ذلك قبل ستين يوماً من موعدها<sup>3</sup>.

#### ثانياً : انعقاد المجلس

بعد إعلان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات النتائج النهائية والمصادق عليها، لتبدأ في اليوم التالي المدة القانونية والبالغة 15 يوماً والتي يفترض على المحافظ أو وكيله في حال غيابه توجيه بالدعوة للمجلس للانعقاد، قبل البدء بأي نشاط يجب أداء اليمين القانوني بحسب المادة (49) من قانون المحافظات، إن البدء بمهام العضوية يتصدره أداء اليمين إلا أن ثبوت العضوية بالانتخاب لا بأداء اليمين فاذا امتنع العضو عن أدائه لا تسقط العضوية عنه، وهذا ماذهب إليه المشرع أيضاً في النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ تضمنت المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

<sup>1</sup> المادة (4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>2</sup> المادة (7-أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>3</sup> المادة (46-أولاً) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي المرقم 36 لعام 2008 .

: "يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس ويتمتع بجميع حقوقه العضوية ابتداءً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية".

ومن الأمور الواجبة على مهمة المجلس في جلسته الأولى والملزم بالعمل بها، انتخاب رئيس المجلس ونائبيه على وفق المادة (7- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد الانتخاب هو الوسيلة التي أخذ بها المشرع ويكون صحيحاً إذا صوت لصالح أحد المرشحين لهيئة رئاسة المجلس، بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وهي نصف عدد الأعضاء بزيادة عضو واحد<sup>1</sup>، أما عن تحديد نصاب الانعقاد فقد بين قانون المحافظات: "بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء"<sup>2</sup> ويترتب على نصاب التصويت اختلاف عن نصاب الانعقاد بحسب نوع الموضوع المصوت عليه، إلا أن القاعدة العامة هي أن يكون التصويت بالأغلبية البسيطة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>3</sup>، وأن الأغلبية البسيطة هي نصف عدد الأعضاء بزيادة واحد بعد تحقق نصاب الانعقاد<sup>4</sup>، فمن واجبات المجلس عند انعقاده إصدار النظام الداخلي الخاص به ويُصوّت عليه بأغلبية عدد الأعضاء على وفق المادة (7) الفقرة الرابعة عشر من قانون المحافظات المرقم (21) لعام 2008.

وبما إننا بصدد نصاب الانعقاد، تجد الباحثة أن المشرع لم يتطرق ما الحكم إذا لم يحصل تحقيق نصاب الانعقاد؟ إذ نلاحظ أن المشرع لم يتطرق إلى كيفية التعامل في حالة عدم تحقيق نصاب الانعقاد، فالمخرج الوحيد الذي يمكن اتخاذه في هذه الحالة هو تحديد الوقت الذي ستعقد فيه الجلسة القادمة، ففي بعض التشريعات حددت كيفية التعامل مع حالات عدم اكتمال النصاب، فأجازت

<sup>1</sup> المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>2</sup> المادة (19- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>3</sup> المادة (19) ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>4</sup> المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

تأجيل الاجتماع لمدة معينة، وإذا لم يكتمل النصاب في المرة الثانية أجل لمدة زمنية أطول، وفي المرة الثالثة إذا لم يكتمل الاجتماع كان صحيحاً مهما كان عدد الحاضرين، على أن يقوم المجلس بالنظر في المسائل التي لا يحتاج إقرارها لأغلبية خاصة<sup>1</sup>.

أما فيما يخص إنتهاء العضوية فقد أوضحت المادّة (6) من قانون المحافظات التي تنتظم بإقليم بأن العضوية تنتهي بانتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس التي حددتها المادّة (4) منه بأربع سنوات تبدأ من أول جلسة لهذه المجالس وتنتهي بحالات محددة توصف بأنها أسباب اعتيادية وأسباب غير اعتيادية لانتهاء العضوية في مجالس المحافظات، فالأسباب الاعتيادية لانتهاء العضوية هي : وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو عجز أو مرض خطير، وغير اعتيادية منها الاستقالة أو الأقالة وكذلك قيام المجلس بانتهاء العضوية من قبل المجلس بالغالبية التامة لعدد الأعضاء أو فقدان العضو لأحد شروط العضوية.

### الفرع الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات

مجالس المحافظات يمارس اختصاصات تشريعية ورقابية على وفق ما قرره المحكمة الاتحادية في العراق هو (سلطة تشريعية، وأعلى جهة رقابية منتخبة في المحافظة، يتمتع بالشخصية المعنوية، ويمارس اختصاصاته بما لا يتقاطع مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية)<sup>2</sup> تتمتع مجالس المحافظات بصلاحيات كثيرة فلكل محافظة مثل في إصدار تشريعاتها الخاصة عبر مجلس المحافظة

<sup>1</sup> يوسف، محمد علي (2017). النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق. رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، بغداد ، ص140.

<sup>2</sup> الفقرة (1) من قرار المحكمة الاتحادية العليا (2006/ت/13) ،المادّة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (21) لعام 2008.



شرط عدم تعارض هذه التشريعات مع القوانين الاتحاديّة، وأوجز نطاق تطبيقها على الحدود الإداريّة للمحافظة ولا يتعدّها إلى غيرها من المحافظات.

بخصوص العلاقات الخارجية فإن المحافظات ليس لديها الحق في عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، كما لا يحق لها ارسال المبعوثين الدبلوماسيين و السفراء مستقلين عن الدولة الاتحاديّة، أما داخليا: فلمجلس المحافظة مزولة التغيرات الإداريّة على النواحي و الأفضية والقرى التابعة لها بالدمج أو تغيير الاسم،<sup>1</sup> وللمجلس صلاحيات أمنية منها المصادقة على الخطط الأمنية التي تعدّها تلك المؤسسات في المحافظة وبالإشتراك والتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحاديّة.<sup>2</sup>

من اختصاصات المجلس الماليّة هي مصادقة مشروع موازنة المحافظة التي قام بإعدادها المحافظ ومن ثم رفعها لوزارة الماليّة لأجل توحيدها مع الموازنة العامة الفيدراليّة.<sup>3</sup> جرى استخدام التخصيصات الماليّة المرصودة للمحافظة لغرض إشباع متطلبات السكان و نفاذ المشاريع التي تحتاجها المحافظة، وما يمنح للمحافظة من هبات وتبرعات من جهات وطنية أو خارجية فإن قبولها يتوجب أن لا يتضاد مع أحكام الدستور والقوانين النافذة.<sup>4</sup>

أما الخارجية : فالأمر يكون بأخذ موافقة مجلس النواب لإعطاء النفوذ أو لغرض سياسي للجهة المناحة التي تكون خلف الهيئة، أما القروض فلم ينص القانون عليها<sup>5</sup>، وعليه تتوزع الموارد الماليّة للمحافظة على عنصرين أساسيين أحدهما ذاتي، والآخر خارجي، أما الذاتي منها فيشمل الموارد

<sup>1</sup> المادّة (7) الفقرة إحدى عشر من قانون المحافظات.

<sup>2</sup> المادّة (7) الفقرة عاشرًا من قانون المحافظات.

<sup>3</sup> المادّة (7) الفقرة خامسًا من قانون المحافظات.

<sup>4</sup> المادّة (7) الفقرة السادسة عشر والمادّة (44) من قانون المحافظات.

<sup>5</sup> المادّة (44) أولًا من قانون المحافظات فيما يخص الموارد الماليّة تتمتع المحافظة بصفتها هيئة لامركزيّة إقليمية بالاستقلال المالي وانه يساند الاستقلال الإداري وترسيخ أركان الإدارة اللامركزيّة...".

المستحصلة من إيرادات للمحافظة من جراء استحصالها لمشاريع استثمارية<sup>1</sup> وإيرادات المحال التجارية والمشاريع الزراعية والإنتاج الحيواني فضلاً عن إيرادات الرسوم والخدمات التي توافرها المحافظة لسكانها وكذلك التراخيص الخاصة بالمحلات التجارية والمطاعم ورسوم تسجيل المركبات<sup>2</sup>، اما الموارد الخارجية الماليّة فتتألف من الموازنة العامة الممنوحة من السلطة الاتحاديّة<sup>3</sup>، والمعدة من وزارة الماليّة التي ينظر فيها نسبة السكان والموارد الذاتية واحتياجاتها فضلاً عما يخصص من حصة واردات النفط والغاز لمدة محدودة للأقاليم والمحافظة المتضررة بما يحقق تنمية متوازنة لمناطق الدولة المتباينة<sup>4</sup>.

#### أولاً: الإختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

يقصد بالرقابة في فقه القانون العام مجموعة السلطات التي تستخدمها الدولة بهدف ضمان احترام القانون من جانب المؤسسات الخاصة أو لحماية المصلحة العامة من دون أن يكون لها حق الامتناع عن ذلك، اذ تعرف بأنها عملية الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقيق التي تقوم بها سلطة مختصة في ضوء الدستور والقانون<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادّة (44) ثانياً من قانون المحافظات.

<sup>2</sup> المادّة (44) ثالثاً من قانون المحافظات ، ينظر الاستيضاح المقدم من مجلس شوري الدولة المرقم القرار 75 في 2009/9/13.

<sup>3</sup> المادّة (44) أولاً من قانون المحافظات.

<sup>4</sup> المادّة (112) أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

<sup>5</sup> جاسم ، نزار محمد (2017). الرقابة المتبادلة للحكومات المحليّة في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008. (رسالة ماجستير غير منشورة ) ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ص9.

يتأثر التنظيم الإداري في أي دولة بنظام الحكم السياسي الذي تبنته نصوص الدستور لتكون أمام حقيقة قانونية<sup>1</sup>، فإن التنظيم اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة سوف يغيب عنه عامل التأثير هذا، وعند النظر إلى نصوص الدستور العراقيّ لعام 2005 نجد بأنه لم يمنح مجلس المحافظة سلطة رقابية بصورة صريحة، ولكن من الممكن أن ندرك هذا الاختصاص ضمناً لمجلس المحافظة في نص المادة (122) الذي منح المحافظات صلاحيات الإداريّة والماليّة الواسعة، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعد مجلس المحافظة السلطة الرقابة في المحافظة بموجب نصّ المادة (2) منه، وكذلك نصّت المادة السابعة الفقرة سادساً منها على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع الاعمال والأنشطة في دوائر الدولة للمحافظة لضمان حسن أداء عملها<sup>2</sup>، لكي تقوم مجالس المحافظات بدورها الرقابي على أتم وجه تعمد إلى تقسيم أعضائها إلى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها تخصص أعضائها لأجل الافادة من مزايا التخصص الذي يتضمنه نظام اللجان فضلاً عن تشكيل لجان مؤقتة والاستعانة بذوي الكفاءات عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك<sup>3</sup> ومجلس المحافظة في رقبته عى الهيئات الإداريّة المحليّة فإن رقبته هذه إما أن تحقق على الرؤساء الإداريين أو تمتد للمجالس المحليّة.

إذ إن الرقابة التي من منظار اللامركزيّة على المجالس المحليّة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمثل بأعطاء حق للمحافظ بالاحتجاج على مقررات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في حالات مقتصرة على أن هذه القرارات معارضة للدستور أو القوانين النافذة، أو كونها لم تكن من تخصصات المجلس أو كونها غير متوافقة مع الخطة العامّة للمجلس أو للموازنة، إذ يعيد

<sup>1</sup> عثمان ، خليل عثمان (1957). التنظيم الإداري في الدول العربيّة. منشورات معهد الدراسات العربية ، ص 33.

<sup>2</sup> المادة (7- سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>3</sup> بدران ، محمد (1991). الحكم المحلي في المملكة المتحدة. القاهرة: دار النهضة العربية ، ص 473.

المحافظ القرار الذي يعترض عليه للمجلس الذي يعنى بالأمر خلال مدة (15 يوماً) من تاريخ تبليغه به، على أن يكون مقروناً بأسباب اعتراضه وملحوظاته، وبحال إصرار مصدر القرار على قراره من دون الأخذ بما بينه المحافظ من مخالفات، فعليه إحالته للمحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر<sup>1</sup>. وهذا ما نستدل عليه في إضافة اختصاص جديد للمحكمة الاتحادية العليا التي حددتها المادة (93) من الدستور وهذا غير جائز قطعاً، وعليه ندعو واضع القانون العراقي لتعديل ذلك بأن تكون محكمة القضاء الإداري هي المختصة في هذا الشأن لكونها منازعات إدارية.

---

<sup>1</sup> المادة (31) الفقرات (1،2،3) من البند (أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظم في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

## الفصل الثالث

### الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وطبيعته

إن الاختصاص التشريعي يستند إلى ما يطلق عليه بالسلطة التشريعية، وهي إحدى السلطات الثلاث التي تأسست منها الدولة إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية، والمقصود بالسلطة التشريعية تلك الهيئة التي تحوز حق وضع القواعد العامة الملزمة التي تنظم أمور الناس داخل منظومة الدولة، و تتجه أنظمة الحكم النيابية إلى منح حق التشريع للمجلس، إلا أن العراق يأخذ بالنظام الفيدرالي، ويتطلب مضمون هذا النظام أن تتألف سلطاته من عنصرين مركزي وإقليمي، ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008، فأخذ هذا القانون السلطات إلى عناصر ثلاثة مركزية وإقليمية ومحلية وأعطى كلا منها اختصاصاً تشريعياً

لذا نرى توضيح هذه العناصر الأساسية قبل الإسهاب بالاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، ولابد أولاً من تعريف التشريع وأنواعه لبيان أي من أنواع التشريعات أسند الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

وسيتم تناول هذا الفصل إلى مبحثين، يخصص الأول لمفهوم الاختصاص التشريعي، والثاني

يبين طبيعة التخصصات التشريعية لمجالس المحافظات.

## المبحث الأول

### مفهوم الاختصاص التشريعي

يحظى العراق بمستويات متعددة من التشريع، منها مستوى الاتحاد، وآخر على مستوى الإقليم وأيضاً على مستوى المحافظة غير المنتظمة في إقليم، إذ يشرع مجلس المحافظة قوانين بصفته أعلى سلطة تشريعية ورقابية فيها، وكذلك يصدر عن مجلس المحافظة تشريعات فرعية ولا يعلو على التشريع الصادر من مجلس النواب في الشؤون الإدارية والإقليمية، لذا فإن التشريع الفرعي لا يرتقي لمستوى التشريعات الاتحادية

وسيجري تناول هذا الموضوع عبر مطلبين، الأول التعريف بالتشريع وأنواعه، والثاني

السلطات التشريعية في العراق

### المطلب الأول: التعريف بالتشريع وأنواعه

بالحديث عن التشريع علينا أن نفرق بين أوصاف التشريع في مراتبه كالدستور والسلطة التشريعية والتشريعات الفرعية وبين الجهة المصدرة له، فالقانون يصدر عن السلطة التشريعية ( البرلمان )، ولمعرفة نوع التشريع الصادر عن مجلس المحافظة لابد من إيضاح ماهو التشريع ثم أنواعه لمعرفة أي نوع من التشريعات يمكن ان تصدره مجالس المحافظات، وهل يوجد تفاوت بين التشريع العادي والتشريع المحلي، وذلك في فرعين :

الأول: التعريف بالتشريع

الثاني: أنواع التشريعات

## الفرع الأول: التعريف بالتشريع

الحقيقة إن التشريع هو من مهام السلطة التشريعية في الدولة، وإن التشريع الصادر عن السلطة التشريعية يوضحه الدستور.<sup>1</sup> والذي يحتوي على أول تنظيم للتشريع، فمن واجب المشرع العادي الالتزام بنصوص الدستور وإلا خالف قواعده فيما يصدره من تشريعات، يوصف هذا المصطلح بالاختصاص القانوني.

تعرف العملية التشريعية في إطارها العام بأنها : قيام الهيئة المختصة بوضع قواعد ملزمة مكتوبة تدير المجتمع في ضمن نطاق الدولة وفي حدود اختصاصها، وذلك تبعاً للإجراءات الدستورية الجاري العمل بها في الدولة.<sup>2</sup> أي سن القواعد القانونية والأفصاح بها على نحو مكتوب ومحدد بالفاظ معينة، عن طريق سلطة مختصة بذلك هي في الغالب السلطة التشريعية.<sup>3</sup> والمعنى الآخر (بمعنى القاعدة). وعليه يعرف بأنه القاعدة القانونية المكتوبة نفسها والصادرة عن سلطة عامة مختصة.<sup>4</sup> إذ يدعى التشريع قانوناً كقانون العقوبات والقانون المدني، ويتضمن التشريع والقرارات و التنظيمات و التعليمات وكل قانون يصدر عن سلطة مكتوباً تمتلك حق إصداره يسمى تشريعاً.<sup>5</sup>

وفي هذا الخصوص تتضح الرؤية القانونية، أننا إذ ما تناولنا القانون في إطار مجموعة القواعد القانونية الملزمة سواء أكان مصدر تشريعها صادراً عن السلطة التشريعية أم العرف أم غيره

<sup>1</sup> القيسي، رياض (2002). علم أصول القانون. ط1، بغداد : بيت الحكمة ،ص 257-258.

<sup>2</sup> الفتلاوي ، سهيل حسين (2009). المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة). بغداد : مكتبة الذاكرة ،ص 69.

<sup>3</sup> الفاو ، عبد القادر (2006). المدخل لدراسة العلوم القانونية. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 64.

<sup>4</sup> عمران ، السيد محمد و سعد ، نبيل ابراهيم و مطر ، يحيى حسين (1991). الأحوال العامة للقانون. الاسكندرية :الدار الجامعية ،ص 101.

<sup>5</sup> الطرف ،عباس و حزبون ، جورج (2005). المدخل إلى : نظرية القانون ، علم القانون ، نظرية الحق. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 44.

كان القانون أوسع من التشريع، أما إذا أخذنا التشريع بمعنى القانون المكتوب فإن القانون سيكون بمعناه الضيق جزءاً من التشريع<sup>1</sup>

. ومما تقدم يقصد بالتشريع : مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية إذ تنشأ القواعد من قبل سلطة الاختصاص وفقاً لإجراءات معينة، يأخذ عليها صفة الزام لصدورها من جهة رسمية، فهي تشكل مرجعاً من المراجع الرسمية للقاعدة القانونية<sup>2</sup>.

ولا يجب النظر إلى التشريع بأنه نتاج كامل مهما كان المشرع حريصاً على تضمين التشريع الحلول لجميع المسائل ولا بد أن يغفل عن مسائل من دون تنظيم<sup>3</sup>. يسري التشريع في دولة بالاتجاه الصحيح عبر تحقيق وحدتها القانونية، ففي فرنسا نجح التشريع في إنجاز الوحدة القانونية، كذلك لا تكتمل حداثة الدولة لوحدتها السياسية إلا بإكمال وحدتها التشريعية.

يتصدر التشريع المكانة الأولى بين مراجع القاعدة القانونية في الدول التي تأخذ بالنظام اللاتيني مثل فرنسا، على خلاف الدول التي تأخذ بالنظام الأنكلوسكسوني مثل بريطانيا، إن الدستور عرفي وغير معتمد على سوابق قضائية، قد يرجع سبب ذلك إلى عدم تضمن دستور مكتوب فيها<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: أنواع التشريع

تتباين التشريعات من حيث قوتها من جهة، ومن حيث الجهة التي تصدرها في المرتبة الأولى يتربع الدستور بوصفه الوثيقة القانونية الرسمية التي تحدد طبيعة النظام السياسي والدستور الذي يعلو

<sup>1</sup> الفاو ، عبد القادر (2006). المدخل لدراسة العلوم القانونية. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 64.

<sup>2</sup> كرم، غازي (2009) ، النظم السياسية و القانون الدستوري. ط1 ، عمان : اثناء للنشر ، ص 220.

<sup>3</sup> الفتلاوي ، سهيل حسين (2009) ، مصدر سابق ، ص 78.

<sup>4</sup> الفضل ، منذر (2004). أصول القانون الفرنسي والبريطاني. أربيل :دار ناراس ، ص 117-181.



على التشريعات كافة من الواجب أن تخضع له القوانين كافة وإلا طعن بعدم دستورتها<sup>1</sup>. وغالباً ما توضع هذه الوثيقة من هيئة خاصة غير السلطة التشريعية المختصة بوضع القوانين العادية وفقاً لإجراءات وأصول متباينة عن إجراءات هذه الهيئة في إصدارها للقوانين العادية.

ومن ثم هناك التشريعات العادية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، لتأتي بعدها تشريعات صادرة عن سلطة تنفيذية مخولة دستورياً بوضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنظيم ممارسة وظيفة الحكم في الدولة، وسيجري تناول كل هذه الأنواع فيما يأتي :

#### أولاً : الدستور

يعرف الدستور بأنه الوثيقة الرئيسية المبينة لنظام الحكم في الدولة وتنظم السلطات العامة فيها ( السلطة التشريعية، و السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية ) وهذا التعريف يعبر عن وجهة نظر المعيار الشكلي ينطبق فقط على الدساتير المكتوبة<sup>2</sup>. ويلاحظ في هذا الصدد أن الدستور يوصف بأنه مكتوب أو مدون إذا كانت أغلب قواعده المرتبطة بنظام الدولة مدونة في وثيقة رسمية، ويستبعد من جهة الدستور العرفي (غير المدون ) ويستبعد أيضاً الدساتير المرنة (أي التي تعدل بقواعدها في نفس الإجراءات تعديل القوانين العادية ) وتتكون من أحكام متعلقة بتنظيم السلطات العامة وجهات الأفراد لم ينص عليها القانون وإنما أقر فيه العرف والتقاليد<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الناصري، سليمان محمد (1999). المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة). ط 1، عمان: دار وائل للنشر، ص 69

<sup>2</sup> الإبراهيمي، خالد كاظم (2015). المرجع السابق. ص 56.

<sup>3</sup> النسور، فهد أبو العثم (2016). القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 68.

يعرف الدستور المعيار الموضوعي بأنه القواعد القانونيّة الأساسية التي تبين شكل نظام الحكم في الدولة وتنظم سير سلطاتها العامة وعلاقة بعضها ببعض من جهة، والعلاقة بين هذه السلطات والأفراد من جهة أخرى، واتجه الفقه نحو تجنب المعيار الشكلي و أفضلية الموضوعي<sup>1</sup>.

يتناول الدستور المواضيع المهمة وتتألف من الأسس القانونيّة التي يقوم عليها كيان الدولة و تتمتع بسمو وحصانة خاصة، إذ لا يجوز للتشريع العادي أو الفرعي أن يخالف أحكامه ،فقد نصّت المادّة الثانية من الدستور العراقيّ لعام 2005 على أن : "الإسلام دين الدولة الرسمي وهو المصدر الأساس لتشريع.

أ- لا يجوز سن قانون يتعارض مع دين الدولة الرسمي وهو مصدر وأساس التشريع

ب- لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية

ج- لا يجوز سن قانون يخالف الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور<sup>2</sup>.

من الأمثلة النظام العراقيّ ما قبل 2005 إذ لم يقف عند سحب الصلاحيات الدستوريّة و القانونيّة للسلطة القضائيّة، أسرف على القضاء العراقيّ إذ أصدر مجلس قيادة الثورة المنحل الكثير من القرارات التي تتجاوز بصلاحياتها على المواطنين بالحجز من قيادة الشعبة ومجلس الشعب بمدة لا تقل عن سنة وتصل إلى خمس سنوات، من دون الأخذ بالقانون وما يتطلبه من إجراءات، ويعدّ ذلك تجاوزاً صريحاً على سلطة القضاء،ولهذا فأن الخروج عن الدستور أو القواعد الدستوريّة من قبل

<sup>1</sup> عبد الوهاب، محمد رفعت (2007). القانون الدستوريّ المبادئ الدستوريّة العامة. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة ، ص908.

<sup>2</sup> المادّة الثانية من الدستور العراقيّ لعام 2005.

السلطة الحاكمة التي هي أساس وجودها عندها تفقد شرعيتها وصفتها القانونية وفقاً لذلك يتعذر وجود دولة قانون من دون وجود دستور ضامن ديمومتها<sup>1</sup>.

### ثانياً : التشريع العادي

يعرف التشريع العادي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساساً بوصفها في حدود اختصاصها الذي يبينه الدستور<sup>2</sup>، ويقصد بالقواعد القانونية التي تشرعها الهيئة ذات الاختصاص في حدود الدولة وفقاً لدستورها<sup>3</sup>، أي تشمل القوانين العادية التي تسنها السلطة التشريعية في ضمن اختصاصها المدون في الدستور، إذ لا تتعلق بالنظام الأساسي للدولة<sup>4</sup>.

يصدر القانون ويأخذ المرتبة الثانية بعد الدستور إذا ما صدر وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور ولم يخالف أحكامه<sup>5</sup> وإذا خالفها يفقد الزاميته وغير جائز تنفيذه لأنه خالف الأساس الذي يستند إليه<sup>6</sup>، وقد نصّت المادة (5) من الدستور 2005 على: (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها) ما دام الشعب هو مصدر السلطات فإن إرادته هي الإرادة العليا للتشريع ولا يوجد ما يقيد وفقاً للأفكار الديمقراطية الحديثة، فالأساس أنه لا يوجد حدود للتشريع الذي تقره السلطة التشريعية إلا ما يقيد به الدستور<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> البياتي، منير حميد (1979). الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي. بغداد: الدار العربية للطباعة، ص 68.

<sup>2</sup> الخليلي، حبيب (1992). المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون. ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص94.

<sup>3</sup> الصاصمة، حسن حرب (2005). دراسات في المدخل الى العلوم القانونية. ط1، عمان: دار الخليج، ص35.

<sup>4</sup> عمران، السيد محمد و سعد، نبيل ابراهيم و مطر، يحيى حسين (1991). المرجع السابق، ص112

<sup>5</sup> الفتلاوي، سهيل حسين (2009)، المرجع السابق، ص71

<sup>6</sup> المادة (13/ اولاً وثانياً) من الدستور العراقي لعام 2005

<sup>7</sup> الطماوي، سليمان محمد (1996). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي.

جامعة الدول العربية: معهد الدراسات العربية، ص98.

### ثالثاً: التشريع الفرعي

يعرف بالتشريع اللائحي والقرارات الإدارية التنظيمية ( الأنظمة والتعليمات )، تشمل قواعد قانونية مكتملة الخصائص تصدرها سلطة ذات اختصاص أصيل بصفتها سلطة تنفيذية<sup>1</sup>، إذ إن اختصاصها هو اختصاص مستمر تباشره بصفة دائمة بطورها الاعتيادية<sup>2</sup>.

غير أن التشريع الفرعي أقل قوة مقارنة بالتشريع العادي، لذا فهو ثانوي ويصدر على شكل مقررات أو أوامر أو لوائح أو قرارات<sup>3</sup>، وتصدر عادةً من الهيئات الإدارية التي لديها الحق بالتنظيم، إذ تحتوي تلك الأنظمة على قواعد عامة ومجردة تشبه القانون من الناحية الموضوعية غير أنها تتباين من حيث إن القانون يصدر من سلطة تشريعية "باستثناء الظروف الإستثنائية" أما اللوائح والأنظمة فتصدر عن سلطات إدارية<sup>4</sup>.

تعد الأنظمة من جهة شكلية أعمالاً إدارية، لكنها تعد أعمالاً تشريعية على أساس المعيار الموضوعي لشمولها بقواعد قانونية، فهي عنصر من عناصر البناء القانوني للدولة، أما في حال لو صدرت مخالفة للقانون فتعدّ غير مشروعة، فهي قرارات تصدرها سلطة تنفيذية بتفويض لها من الدستور بحسب الاختصاص المخول.

<sup>1</sup> عبد الوهاب ، محمد رفعت (2005). القضاء الإداري "الكتاب الأول مبدأ المشروعية قسم القضاء الإداري. ط 1،

بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ، ص 52.

<sup>2</sup> تنانو ، سمير عبد السيد (1973). النظرية العامة للقانون. الاسكندرية : منشأة المعارف ، ص 322-323.

<sup>3</sup> منصور ، اسحق ابراهيم (1992). نظرية القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعة الجزائرية ، ص 150.

<sup>4</sup> اللصامة ، حسن حرب (2005). مصدر سابق ، ص 41-42.

وقد جاء الدستور العراقي بنص المادة (80/ ثالثاً) التي نصّت على: "إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين " ليؤكد اختصاص مجلس الوزراء المعني بإصدار الأنظمة والقرارات بصفته التنفيذية<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني السلطات التشريعية في العراق

من المبادئ الأساسية لقيام الدولة الاتحادية أن لها سلطة تشريعية على مستوى الاتحاد وعلى مستوى الإقليم، أما في العراق فإن السلطة التشريعية تتمتع بثلاثة مستويات في توزيع اختصاصها التشريعي، تتمثل بالسلطة الاتحادية يمثلها مجلس النواب ومجلس الاتحاد، والمجلس الوطني الكردستاني الذي يمثل الإقليم، ومحلية يمثلها مجلس المحافظة في المحافظات التي لا تنظم في إقليم.

### الفرع الأول: السلطة التشريعية الاتحادية

تصدر عن السلطات الاتحادية التشريع الذي ينظم شؤون الاتحاد. وتتألف السلطة التشريعية الاتحادية في دستور العراق على وفق المادة (48) منه، وتنص على: " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد "

وسوف نتناول كلاً منها بشيء من الإيجاز فيما يأتي :

**أولاً: تشكيل مجلس النواب :** حوت المادة (49) من الدستور العراقي لعام 2005 ما مضمونه: يتألف البرلمان من مجموع اعضاء، بواقع مقعد واحد لكل مئة الف نسمة من المواطنين يقومون بتمثيل

<sup>1</sup> حافظ ، محمود (1975). القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية ، ص 32.

شعب العراق كافة، ويتم التصويت عليهم بواسطة الاقتراع العام السري المباشر، مراعيًا تمثيل كل فئات الشعب فيه على ان يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد أعضائه من النساء.

تذهب الدساتير عادة في القانون المقارن إلى تحديد عدد أعضاء المجالس النيابية، فقد حدد الدستور البلجيكي عدد الأعضاء فيه بمئة وخمسين عضواً، إذ يتماثل عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية مع عدد الأعضاء وتتألف من إشراك فيدرالي متعدد، و ترجع بقية المقاعد إلى المناطق الانتخابية التي تكون فيها الزيادة الاكثر في عدد السكان<sup>1</sup>.

أما الدستور الالمانى فتباين في تحديد نسبة تمثيل مجلس النواب الاتحادي، فأعطى لكل ولاية اتحادية عدداً معيناً من الأصوات لا يقل عن ثلاثة أعضاء والولايات التي يزيد عدد ساكنيها على مليوني نسمة لها أربعة أصوات والزيادة متابغة على كل مليوني من عدد السكان زيادة في المقاعد<sup>2</sup>.

يشترط الدستور العراقيّ في المادّة (49/ ثانياً ) أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب عراقياً كامل الأهلية، وحدد في المادّة (13) من النظام الداخلي لمجلس النواب شروط عضوية مجلسه، وهي:

1- أن يكون كامل الأهلية وفقاً للمادة (49) الفقرة الثانية من الدستور.

2- أن لا يكون مشمولاً بأحكام اجتناث البعث وفقاً للمادة (135) الفقرة ثالثاً.

<sup>1</sup> المادّة (63) الفقرة (1,2) من الدستور البلجيكي لعام 1831 المعدل.

<sup>2</sup> المادّة (63) الفقرة (1,2) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل

3- أن تطبق عليه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الإنتخابات، كما لايجوز الجمع

بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر أو عضوية المجالس التشريعية

في الأقاليم ومجالس المحافظات<sup>1</sup>.

كما نصّت المادّة (138 / ثالثاً ) على شروط أعضاء مجلس الرئاسة، وهي :

1- أتم الأربعين سنة من عمره.

2- متمتعاً بالسمعة الحسنة والنزاهة.

3- قد ترك الحزب المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات إذا كان عضواً فيه.

4- أن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام 1991 أو الأنفال ولم يقترف جريمة

بحق الشعب العراقي.

(1) اختصاصات مجلس النواب

يختص مجلس النواب بجوانب عدة هي<sup>2</sup>:

أولاً : تشريع القوانين الاتحاديّة.

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهوريّة.

رابعاً: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات و الإتفاقيات الدولية.

خامساً : الموافقة على تعيين بعض الدرجات الخاصة.

سادساً : مساءلة رئيس الجمهوريّة وأعضائه.

سابعاً : حق سؤال الحكومة واستجوابها.

<sup>1</sup> المادّة (49) الفقرة (6) من الدستور العراقي لعام 2005.

<sup>2</sup> المادّة (61) من الدستور العراقي لعام 2005.

ثامناً : سحب الثقة من الحكومة.

تاسعاً : الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

و يتولى المجلس الاختصاصات التشريعية ويشعر القانون الذي يختص باستبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية أيضاً إصداره لنظامه الداخلي، ومن المعلوم أن ينظر في مشاريع القوانين التي أقترحتها رئاسة الجمهوريّة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة الخاصة بمجالس المحافظات والمصادقة عليها وعلى حسابها الختامي، ومن اختصاصاته زيادة إجمالي النفقات في الموازنة بحسب الحاجة، وذلك باقتراح على مجلس الوزراء بحسب المادّة (62) من الدستور<sup>1</sup>.

إن اختصاص تشريع القوانين الاتحاديّة يقع على عاتق مجلس النواب، وهذا يعني أن تشريع القوانين المحليّة ليس من اختصاص المجلس لأن النص الدستوريّ جاء واضحاً في المادّة (61) من دستور 2005 الذي حدد القوانين التي يشرعها مجلس النواب بالاتحاديّة ولو رغب لأعطى مجلس النواب صلاحية تشريع القوانين المحليّة.

وعند النظر إلى بنود المواد الدستوريّة (109، 110) التي تنصّ على الصلاحيات الاتحاديّة، نلاحظ عدم الإشارة إلى أمر يتعلق بتشريع وإصدار القوانين المحليّة<sup>2</sup>، كما يمارس مجلس النواب اختصاصاته المنصوص عليها في المادّة (61) من الدستور وفقاً لما جاء به النظام الداخلي للمجلس<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادّة (31) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقيّ.

<sup>2</sup> نعمة ، ماجد شناطي. الصلاحيات التشريعيّة لمجالس المحافظات. تاريخ زيارة 2021/11/15 ، بحث متاح

على الموقع الالكتروني : [www.adhwwa.org](http://www.adhwwa.org).

<sup>3</sup> المادّة (30) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقيّ.





## ثانياً : مجلس الاتحاد

يتكون هذا المجلس من ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وينظم تكوينه وشروط عضويته وماهية اختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلث أعضائه<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من خصوصية هذا المجلس في التوازن العام بين السلطات المركزية و الإقليمية، لم يقرر الدستور الأخذ بمبدأ المساواة لتمثيل الأقاليم في هذا المجلس، و نصّ دستور 2005 على أن : "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور"<sup>2</sup>، وبالرغم من أهميته إلا أن مجلس النواب لم يصدر قرار المجلس بعد أربع دورات انتخابية

### الفرع الثاني: السلطة التشريعية الإقليمية ( برلمان إقليم كردستان )

وضح الدستور العراقي لعام 2005 أن لسلطات الأقليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية<sup>3</sup>. و ممارسة هذه السلطات في إطار مشترك بين السلطات الاتحادية من جهة و الأقاليم من جهة ثانية، وقد نصّت المادّة (117) من الدستور 2005 أولاً فيه على : "يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليمياً اتحادياً " ، لذا سوف نتطرق إلى السلطة التشريعية ( المجلس الوطني الكردستاني ) في الأقليم من جهة اختصاصتها وتشكيلها بوصفه الإقليم الوحيد الذي أقره الدستور، وعلى النحو الآتي :

<sup>1</sup> المادّة (65) من الدستور العراقي لعام 2005.

<sup>2</sup> المادّة (137) من الدستور العراقي لعام 2005.

<sup>3</sup> المادّة (121) أولاً من الدستور العراقي لعام 2005.

## أولاً : تشكيل المجلس الوطني الكردي

يتألف البرلمان الإقليمي من مجلس واحد يجري انتخاب أعضائه بالاقتراع السري المباشر، ويسود هذا الاتجاه في الأنظمة الاتحادية المقارنة، إلا أن هذا الأمر ليس مطلقاً<sup>1</sup> ففي الولايات المتحدة الأمريكية إلى جانب الكونجرس في كل ولاية من الولايات الخمسين هناك سلطة تشريعية تدعى المجلس التشريعي أو الهيئة العامة، وفي الغالب تتألف من مجلسين لا يستند إلا لاعتبارات تاريخية قديمة مستمدة من العهد الاستعماري فلم تقم سوى ولاية واحدة بتغيير هذا التركيب الى نظام المجلس الواحد ويطلق على أصغر هذين المجلسين وأعلاهما في الوقت نفسه اسم مجلس النواب<sup>2</sup> أما ما يخص دولة الامارات العربية المتحدة، فهي تعبر عن حالة فريدة من بين الدول الفيدرالية التي تنظم هيئاتها الاتحادية، فالتنائية غير موجودة<sup>3</sup>.

أكد الدستور العراقي في المادة (117/ ثانياً) والمادة (118) منه " أن يقر الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه " في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسه له، قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين "

لم يصدر هذا القانون إلا في عام 2008 وأطلق عليه قانون المرقم (13) الإجراءات التنفيذية المخصصة لتكوين الأقاليم، وتضمنت المادة (13) كيفية تشكيل المجلس التشريعي للأقاليم، وعدد

<sup>1</sup> كاشكول، يمامة محمد (2010). النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية. (رسالة ماجستير غير منشورة) ،

الجامعة المستنصرية ، بغداد ، العراق، ص22

<sup>2</sup> الكبيسي ، معمر مهدي (2001). توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية. ط 1، بيروت : منشورات

الجلبي الحقوقية ، ص 134-135.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 136.

الأعضاء الذين يمثلون سكان الإقليم برمته الذي يجري انتخابهم عبر الاقتراع السري العام المباشر، على أن تتوفر فيهم شروط قانون الانتخابات الواردة في الانتخاب الاتحادي للمجلس<sup>1</sup>.

يشترط في المرشح لعضوية المجلس التشريعيّ للأقاليم الشروط نفسها الواجبة في المرشح لعضوية مجلس النواب كما نص عليه القانون أعلاه شريطة أن تقام الانتخابات التشريعيّة للأقاليم تحت إشراف المفوضية العليا للانتخابات، ويجري انتخاب أعضاء برلمان كردستان بالاقتراع السري المباشر<sup>2</sup>.

### ثانياً : اختصاصات المجلس الوطني لإقليم كردستان

إن أعمال السيادة الداخلية للإقليم تستمد مصدرها من دستور إقليمي المزمع إقراره اذ لا بد أن ينظم عمل الهيئات ومن ضمنها السلطة التشريعيّة وحق الأقاليم في سن قوانينها داخل حدوده الإداريّة<sup>3</sup>، و يحق للهيئات التشريع في بعض الأمور شرط أن تحصل موافقة الحكومة الاتحاديّة عليها ممثله بإحدى هيئاتها وذلك قبل المضي في التنفيذ، فإن أبدت الحكومة الفيدراليّة عدم رضاها عن التشريع أمتنع على الولاية تنفيذه، وبذلك من صلاحيات الحكومة الفيدراليّة استبعاد أي قانون محلي بحجة عدم تطابقه مع التوجه الاتحادي له<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادّة (13) نصّت على : (1- مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة من نفوس الإقليم المشكل في محافظة واحدة ، على ان لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً ، 2- مقعد واحد لكل خمسة وسبعين الف نسمة من نفوس الإقليم المشكل من أكثر من محافظة أو إقليم )

<sup>2</sup> المادّة (40) من مشروع دستور كردستان العراق لعام 2009.

<sup>3</sup> الجابري ، راند (2008). مقدمة في النظام الفيدرالي و النظام الدستوريّ للأنظمة الفيدراليّة. بغداد : صباح صادق الانباري ،ص 37.

<sup>4</sup> الكبيسي ، معمر مهدي (2001) ، المرجع السابق ، ص 201.

في العراق أعطى دستور 2005 الحق للإقليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>1</sup> وعليه فلا قيود ولا رقابة من الحكومة الاتحادية على ما يصدر من تشريعات إقليمية فقط ما يخالف الدستور والقوانين الاتحادية أو ما يندرج في ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية الفيدرالية.

يرى بعض الفقه العراقي أن في هذا مخالفة للقاعدة العامة بأن إقامة دولة الاتحاد من خلال تفكك الدولة البسيطة يوجد دستوراً اتحادياً يميل إلى تفضيل اختصاصات المركز على اختصاصات الأقاليم وليس العكس، إن ممارسة العمل التشريعي الإقليمي في العراق في هذا الوقت منحصر في إقليم كردستان بوصفه الإقليم الوحيد القائم حالياً، ويمارس البرلمان الكردستاني الاختصاصات المذكورة في دستور 2005 ومنها<sup>2</sup>:

أ- تشريع القوانين للإقليم وتعديلها وإلغاؤها.

ب- تعديل تطبيق القوانين الاتحادية الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ت- تشريع القوانين ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والإقليمية.

وختم الدستور الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الإقليم، إذ تكون

الأولوية للإقليم<sup>3</sup> أقتضى الدستور العراقي في المادة (115) في اختصاصات الأقاليم بأنه: " كل ما

لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم و الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

تكون الأولوية ومنها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها ".

<sup>1</sup> المادة 121/ أولاً من الدستور العراقي لعام 2005.

<sup>2</sup> المادة (53) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام 2009.

<sup>3</sup> المادة (112) من الدستور العراقي لعام 2005

## المبحث الثاني

### طبيعة الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

تعدّ المحافظات إحدى نماذج نظام اللامركزية الإدارية الذي يستند لإدارة الدولة عبر تقسيم مساحتها إلى دويلات إدارية أصغر تقوم عليها جهة إدارية تدير شؤونها وشؤون سكانها من خلال منح الحكومة المركزية هذه المحافظات سلطة الإدارة في ضمن حدود الوحدة الإدارية، إن نظم اللامركزية الإدارية تفترض توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحافظات بما تختص به هذه الوظيفة من تخطيط وتنظيم وإدارة من دون أن يتعدى الأمر إلى وظيفتي التشريع والقضاء، ففي حالة دخول هاتين الوظيفتين إلى نظام اللامركزية بين السلطة المركزية والولايات، فأنا نخرج من النظام اللامركزي الإداري إلى اللامركزي السياسي، غير أن الأخيرة تعطي للمحافظات قدراً من السيادة الداخلية، إذ توجد سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية على مستوى الدولة مرافقة لسلطة الدولة المركزية متجاوزة بذلك العرف السائد لنظام اللامركزية الإدارية<sup>1</sup>.

## المطلب الأول

### الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

يشكل تعدد الاختصاصات تداخلاً في جهات التشريع بين السلطة الاتحادية والوحدات الإدارية، فقد توجه المشرع في العراق لفكرة استقلالية القرارات الإدارية عبر تطبيق نظام الفيدرالية الذي منح فيها السلطات المحلية اختصاصات واسعة من حيث الأهمية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مصدق، عادل (2020)، "اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005"، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ص 159.

<sup>2</sup> محمود، عبد العزيز (2010)، "الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم"، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 10، ص

لهذا سنتناول الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات في فرعين سنتناول في الأول الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات وفقاً لدستور 2005، وفي الثاني الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

### الفرع الأول: الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات وفقاً لدستور 2005

أخذ العراق بالإسلوب الإنكليزي في توزيع الاختصاصات لمجالس المحافظات، إذ حدد الدستور العراقيّ اختصاصات الحكومة الاتحاديّة على سبيل الحصر وترك ما عداها إلى المجالس المحليّة والأقليم، ويترتب على هذا الوضع أن يكون اختصاص المحافظات والإقليم هو الأصل واختصاص الاتحاد هو الاستثناء، وبذلك يظهر رغبته بأن يعطي ولايات الاتحاد قدراً أكبر من الاستقلال.

سار المشرّع العراقيّ في الدستور 2005 النافذ، فقد نصّ في المادّة (1) منه على أن: "جمهوريةّ العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة وهذا النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محليّة حسب نص المادّة (116) من الدستور، كما منح المحافظات التي لم تنظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة لأجل إشباع متطلباتها الإداريّة وتيسير شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة<sup>1</sup>"

لاحظنا من التقسيم الذي أورده الدستور أن هنالك ثلاثة أنواع من التشريعات يصدرها هذا

النظام :

أ- التشريعات الاتحاديّة : هي تصدر عن السلطة التشريعيّة الاتحاديّة.

<sup>1</sup> المادّة (122 / ثانياً ) من الدستور العراقيّ 2005.

ب- التشريعات الإقليمية : هي تصدر عن السلطة التشريعية داخل الإقليم لغرض تنظيم شؤون

الإقليم ونطاق سريان هذا النوع من التشريعات لا يتعدى حدود الإقليم.

ت- التشريعات المحلية : هي التشريعات التي تصدر عن المجالس المحلية للمحافظات غير

المنتظمة في إقليم<sup>1</sup>.

وتكون الغاية منها تنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين

النافذة ولا يتعدى نطاق سريانه مثل هذه الأنواع حدود المحافظة أيا كانت محلية أم إقليمية

وساوى المشرع العراقي في المادة 115 من الدستور بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في خطابه الموجه لهم بشأن الصلاحيات المشتركة، ولاحظنا أن

للمحافظات دوراً في بعض هذه الصلاحيات السيادية، بمعنى أدق إن الدستور منح المحافظات كل

الشروط اللامركزية السياسية على الرغم من تكريسه في المادة (112/ ثانياً) باعتماده اللامركزية

الإدارية، وبسببها وجهت أشد الانتقادات التي ترد على الدستور العراقي في هذا الشأن، وإن حددت

اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها أعطاهها إلى الأقاليم والمحافظات غير

المنتظمة في إقليم بتغليب القوانين المحلية على القوانين الاتحادية<sup>2</sup>، والأصل في النظم الفيدرالية أن

توصف مجالس المحافظات بكونها لامركزية إدارية وإقليمية، وأن تتوزع الوظيفة الإدارية لمفردها التي

تعد جزءاً من وظائف السلطة المركزية ومجالس المحافظات، إذ تمارس فيها اختصاصات محلية

إدارية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سرمد، رياض (2018)، "النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنظم بإقليم"، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ص150.

<sup>2</sup> المادة (115) من الدستور العراقي لعام 2005.

<sup>3</sup> الطهراوي، هاني علي (2006)، القانون الإداري، ط1 عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 155.



يبين الدستور أن كل محافظة تتكون من أفضية ونواحٍ وقرى بوصفها هيئات مستقلة، وأن لا تخضع مجالس المحافظات المنتخبة عبر الأقتراع السري المباشر لأشراف او سيطرة أي وزاره او جهة غير مرتبطة بوزارة وأن تتمتع باستقلال مالي وأن ينظم ذلك بقانون<sup>1</sup>.

أشار الدستور العراقي في المادة (123) بالنص: " على أنه يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون " إلا أنه ولغاية الان لم يُشرع قانون ينظم آلية تفويض صلاحيات وسلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو سلطات المحافظات وصلاحياتها إلى الحكومة الاتحادية.

تري الباحثة من خلال استقراءها للنصوص الدستورية ذات العلاقة أن المشرّع الدستوري قد خص مجالس المحافظات باختصاصات أصيلة ومن ثم لا يمكن للمشرع العراقي الاتحادي الحق في الأنتقاص منها أو سلبها من مجالس المحافظات.

**الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة**

### في إقليم

بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008 اختصاصات مجالس المحافظات في المادة (2/ اولاً) والتي مضمونها: مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية العليا داخل المحافظة له حق وضع التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يتيح له تسيير أمورها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتقاطع مع الدستور والقوانين، كما أسلفنا في الحديث أن المادة (122) من الدستور وضحت اختصاصات مجالس المحافظات في ضمن الاختصاصات الإدارية والمالية الواسعة، فالتشريعات التي تصدر في الجانب المالي من أبرز أشكالها تشريعات لفرض رسوم

<sup>1</sup> المادة (122) خامساً من الدستور العراقي لعام 2005.

معينة أو تشريعات يصدر بموجبها طوابع مالية وقرارات تنظم عمل المحافظة من الناحية الإدارية، ذلك أن فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات من الأمور الماليّة التي أشارت إليها المادّة أعلاه، ومن ثم يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحليّة على وفق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة.

لم يذكر النصّ الدستوريّ أي اختصاص تشريعي، ويلاحظ أن قانون المحافظات منح صلاحية تشريعية وتضمنها في إطار التشريعات المحليّة وفي ضمن حدود المحافظة، ويكمن وجه الإشكال في الفارق بين اللامركزيّة الإداريّة التي نصّ الدستور عليها وتعني تقاسم الوظيفة الإداريّة بين السلطة المركزيّة في العاصمة والهيئات المحليّة في الدولة وبين نص القانون أعلاه الذي أعطى صلاحيات تشريعية فضلاً عن صلاحيات إدارية، أي منحها استقلالاً تشريعياً وإدارياً مما أفرز اختلافاً فقهيّاً بأن القانون قد خالف أحكام الدستور، إذ جاء باختصاص تشريعي منسوج على غير منوال قافزاً بذلك على أهم مبادئ الدستوريّة، من الجدير بالذكر أن تجربة مجالس المحافظات بعد عام 2003 لم تشهد إصدار أي تشريع من مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

من وجهة نظر الباحثة إن المشرّع العراقيّ تبنى نظاماً وسطاً ما بين اللامركزيّة الإداريّة واللامركزيّة السياسيّة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008، ونلاحظ أن الفقرة أولاً من المادّة (2) منه نصّت على: "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية"، قد يكون فيه تعارض مع أحكام المادّة (122/ ثانياً) من دستور جمهوريّة العراق، فإنه في نصوص أخرى منح المحافظات أهمية كبيرة، فقد قدم مجالس المحافظات والإقليم بقوانينها على القوانين الاتحاديّة وأعطى الأولوية لقانون المحافظات في حال الخلاف بينهما في المادّة (115) والمادّة (123) بجواز تفويض السلطات الاتحاديّة للمحافظات، وما يؤيد وجهة النظر هذه صدور استفسار

قدمه مجلس محافظة النجف بشأن تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وانفاق الضرائب على وفق بعض مواد الدستور وعلى وفق القوانين العراقية النافذة، وأوضحت المحكمة الاتحادية العليا وهي الجهة المختصة بالنظر في دستورية تلك القواعد القانونية و بأصرار على أن مجلس المحافظة يصدر قوانين محلية على وفق نظام اللامركزية الإدارية، وبذلك تكون قرارات هذه المحكمة ملزمة للسلطات كافة تطبيقها على وفق المادة (93) من دستور 2005 التي نصت على انه: " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي :

أولاً:- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة

ثانياً:- تفسير نصوص الدستور

ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة

رابعاً:- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، والحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية "

تستدل الباحثة أن الدستور نصّ على منح المحافظات الإدارية والمالية الواسعة، ومقصد ذلك عدم احتفاظ المركز بصلاحيات تستوجب التفويض، ولا سيما أن التفويض يجب أن يكون جزئياً يبقى للرئيس الإداري المسائل المهمة والخطرة التي من دونها لا توجد سلطة إدارية، وهذا مما يؤكد تمتع مجالس المحافظات باختصاصات أخرى غير الاختصاصات الإدارية المخولة لمثيلاتها في اللامركزية الإدارية.

وقد ألزم القانون مجلس المحافظة وضع نظام داخلي خلال مدة معينة حددت بشهر من تاريخ أول جلسة يعقدها ويصادق عليها من خلال التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه<sup>1</sup>، يعدّ النظام الداخلي بصورة عامة مجموعة من القواعد والإجراءات التي يأخذ المجلس بها لأجل تنظيم أعماله ولجانه وآلية التصويت والترشيح والتعديل<sup>2</sup>، أما ما يخص المجالس المحليّة فيقوم مجلس القضاء بموجب الفقرة الثانية عشرة من المادّة (8) من القانون المحافظات المرقم (21) لعام 2008 بوضع نظامه الداخلي، ومن جهة أخرى فإن مجلس الناحية يقوم بالاختصاص نفسه بمقتضى أحكام المادّة (10) من المادّة (12) من القانون.

كما يختص مجلس المحافظة بموجب الفقرة (1) من البند (خامساً) من المادّة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008 بإعداد مشروع الموازنة الخاصة وهي تمثل الموازنة التشغيلية فقط، وتشتمل على سبيل المثال مكافآت الأعضاء والملاكات الإداريّة وأجور الموظفين وغيرها، وكذلك الحال فيما يخص مجلس القضاء بمقتضى أحكام الفقرة (1) من البند (خامساً) من المادّة (8) من لقانون المحافظات، ومجلس الناحية بموجب الفقرة (1) من البند (سادساً) من المادّة (12) من القانون المحافظات.

<sup>1</sup> الفقرة الرابعة عشرة ، من المادّة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008  
<sup>2</sup> الجنابي، عماد، و جبر ، محسن (2008).دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ط 1، من دون مكان طبع ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مشروع دعم وأسناد الحكم، ص 41

## المطلب الثاني

### الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات في القانون المقارن

في الأنظمة الاتحاديّة الفيدراليّة يوجد فئة كبيرة تضم مستويين أو أكثر في الحكومة، بعكس الأنظمة المركزيّة ، إذ يجمع الاتحاد الفيدرالي بين عناصر من الحكم المشترك والاختصاصات الموزعة بالشكل التشاركي داخل المؤسسات، وتوضح مظاهر الإتحاد في الهيئات الدستوريّة العليا للدولة الفيدراليّة، إذ تمارس الولايات وظيفتها التشريعيّة على وفق نصوص دستورية تحدد تلك الاختصاصات، فالإتحادات اللامركزيّة دستورياً تعدّ إتحادات مركزيّة شكلاً بمعنى أن السلطة الدستوريّة العليا تستند إلى حكومة مركزيّة غير أنها توافر وحدات فرعية في الحكومة محمية دستورياً ومتمتعة بنوع من الاستقلالية الوظيفية<sup>1</sup> من حيث كونها أقاليم أو من حيث كونها إدارة محليّة وقد تعدد منح هذا التأثير في التشريع الإتحادي لاجل إيجاد وسيلة لحماية الاقطار أو سكانها من الاجراءات الاتحاديّة الضارة، فقد تكون الاجراءات الاتحاديّة محل اعتراض لأي من الاسباب الآتية:

(1) لأنها تتجاوز الصلاحية المعطاة في الدستور، أو (2) لأنها ضارة بسكان ولاية أو أكثر، أو (3) لأنها ضارة بالكيانات السياسيّة ولاية أو أكثر<sup>2</sup>، ولأجل توفير الضمانات الكفيلة لتحقيق التعاون والإنسجام بين الهيئات الفيدراليّة وهيئات الولايات.

يعد توزيع الاختصاصات من أهم ما يميز الدولة الاتحاديّة، أي لا وجود لدولة إتحادية إذا كان أحد الطرفين ينفرد بمباشرة جميع الاختصاصات، فالنظام الإتحادي يسعى إلى إشباع متطلبات

<sup>1</sup> البكري ، جواد كاظم (2009). الفيدراليّة الإداريّة.. وأسس توزيع الثروات رؤية في التجربة العراقيّة على وفق الدستور. ط1 ، بابل: مركز حمورابي للبحوث والدراسات ، ص 47.

<sup>2</sup> حياوي ، نبيل عبد الرحمن (2009). الدول الاتحاديّة الفيدراليّة. ط2 ، بغداد : المكتبة القانونيّة ، ص 17.

الهيئات المكونة للدولة الاتحادية بتمكين شخصيتها المعنوية والمحافظة على خصائصها الذاتية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا كان هناك متسع تباشر فيه الهيئات المحلية لهذه الوحدات سلطاتها<sup>1</sup>.

يبدو أن أغلب الدساتير الفيدرالية تحدد أهم اختصاصات السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر<sup>2</sup>، مع وجود قائمة من الاختصاصات المشتركة يمارسها الطرفان بالاشتراك معاً وفي حال تعارض القوانين تكون الأولوية فيها للقانون الفيدرالي باستثناء دستور العراق الفيدرالي، إذ أعطى الأولوية لقانون الإقليم<sup>3</sup>، لذا فإن معيار التوزيع لا يمكن إخضاعه لقاعدة واحدة، والأمر لا يخلو من اختلافات مهمة على المستوى الإقليمي والمحلي.

ففي دولة الإمارات العربية المتحدة نلاحظ أن دستورها لعام 1971 أوجد مساحة مشتركة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإمارات، نصت عليها المادة (149) على أنه: "استثناء من أحكام المادة 121 من هذا الدستور، يجوز للأمارات أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة المذكورة، وذلك دون إخلال بأحكام المادة (151) من الدستور والتي تقرر سيادة الدستور والقوانين الاتحادية على دساتير الإمارات الأعضاء وتشريعاتها ولوائحها والتشريعات الصادرة منها " مضمون المادة (149) يجيز للأمارات التشريع في المسائل التي سبق وأن قررت المادة (121) انفراد الاتحاد بالتشريع فيها، فالإمارات تستطيع التشريع في المسائل نفسها التي يستطيع الاتحاد التشريع فيها ولكن التشريع المحلي للأمارات في هذه الأمور يجب ألا يتخطى التشريع الاتحادي، فالتشريع المحلي يضع القواعد التكميلية والتفصيلية للتشريع الاتحادي أو تنظيم

<sup>1</sup> التميمي ، إسماعيل علوان (2018). اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز. بغداد: مكتبة السنهوري ، ص 53.

<sup>2</sup> التعديل العاشر للدستور الأمريكي لعام 1789 المعدل.

<sup>3</sup> المادة (115) من دستور العراق الدائم.

بعض النقاط التي أغفلها ، ولكن المشرّع المحلي يكون حرا في تنظيم المسائل الواردة في المادة (121) طالما أن المشرّع الاتحادي لم ينظم هذه المسائل بعد، وفي حالة تنظيم المشرّع الاتحادي لها يتحدد نطاق التشريع المحلي بعدم مخالفة التشريع الاتحادي وأن يبطل كل نص يتعارض معه<sup>1</sup>.

أما في جمهورية ألمانيا الاتحادية فقد بين الدستور صلاحية التشريع للولايات، إذ سمح بتلك التي لم ينص القانون الأساسي على أنها للسلطة الفيدرالية<sup>2</sup>، فقد أجاز لكل من السلطات الفيدرالية والولايات أن تمارس أحدهما اختصاص الآخر لأسباب معينة، إذ يجوز أن تتولى السلطات الفيدرالية تنظيم مسائل تدخل في اختصاص الولايات عندما لا يتسنى تنظيم أمر

من الأمور بطريقة فعالة عن طريق التشريع الذي تصدره الولايات المختلفة أو عندما تصدر إحدى الولايات تشريعاً يؤثر في مصالح بعض الولايات أو مجموعها أو حينما تتطلب حماية الوحدة القانونية<sup>3</sup> ، وفي المقابل يحق للولايات ممارسة الاختصاص التشريعيّ الفيدرالي في حال تفويضها من خلال قانون فيدرالي صريح وفي الحدود التي ينص عليها<sup>4</sup>.

وفي يوغسلافيا فأن لمجالس المحافظات سلطة تشريعية لأن الدستور عدّ الجمعية الشعبية للكوميونات بمثابة برلمان محلي يختص بوضع القوانين واللوائح في نطاق اختصاصه الإقليمي و لايقيد سلطة الكوميون سوى عدم مخالفتها لدستور<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> التميمي ، إسماعيل علوان (2018). مصدر سابق ، ص56.

<sup>2</sup> المادة (30) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

<sup>3</sup> المادة (72) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

<sup>4</sup> المادة (71) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

<sup>5</sup> حياوي ، نبيل عبد الرحمن (2007). اللامركزية والفيدرالية. ط3، بغداد: المكتبة القانونية ، ص10.

أما في إيطاليا فاللأقاليم سلطة إصدار التشريعات في المسائل التشريكية المشترك إلا فيما يتعلق بتحديد المبادئ العامة التابعة حصراً لتشريع الدولة أي التشريع في كل مسألة محصورة صراحة بتشريع الدولة<sup>1</sup>.

تُعدّ الفيدرالية الأمريكية تفويضاً للسلطات ومسؤوليات محدودة للحكومة الفيدرالية مع الاحتفاظ بالسلطات الأخرى لصالح الولايات، وإن الذي أوجده هذا الاختصاص هو دستور 1787 مما أدى إلى وجود حكومة فيدرالية أكثر قوة ذات سلطة تشريعية من مجلسين ورئيس تنفيذي قوي ومحكمة عليا، كما أن الدستور في الوقت نفسه يعطي الحكومة الفيدرالية سلطات محدودة على الرغم من كون هذه السلطات غاية في الأهمية مثل سلطة فرض الضرائب وتنظيم التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات. أما ما يخص باقي السلطات غير الممنوحة للحكومة الفيدرالية فهي تبقى ملكاً للولايات، ونلاحظ أن هذا التوزيع للمسؤوليات جعل الولايات مسؤولة تقريبا كلياً عن الشؤون المحلية<sup>2</sup>.

تعد التجربة السويسرية من إحدى التجارب التي يشار إليها بالبنان فيما يتعلق بنجاح النظام الفيدرالي على الرغم من كونها من المجتمعات التعددية، وتتكون السلطة التشريعية للولايات من مجلسين باستثناء ولاية نيراسكا التي تتكون من مجلس واحد وهما مجلس الشيوخ الذي يكون عدد أعضائه قليلاً عادة ومجلس النواب ذا عدد كبير، فإن الولايات عبارة عن كيانات دستورية متكاملة وهي تشبه حكومة الإتحاد في تنظيمها الدستوري، إذ تملك كل ولاية دستورها الخاص بها، وإن هذا الدستور يتضمن عادة خمسة أبواب ، أولها بيان حدود الولاية وثانيها لائحة الحقوق كتلك المتعلقة بحريات الانسان. أما الباب الثالث فيتضمن الهيكل الدستوري لأجهزة الولاية المختلفة التشريعية

<sup>1</sup> الفقرة (ظ) من المادة (117) من دستور الجمهورية الإيطالية لعام 1984 المعدل.

<sup>2</sup> رافول ، أبيغيل ، أوستاين (2007). حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية. ج 2 ، كندا : منتدى الاتحادات الفيدرالية و الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية ، ص 44.



والتنفيذية والقضائية وبيان أسمائها ووظائفها وسلطاتها. بينما ينطوي الباب الرابع على بيان النصوص المتعلقة بالإدارة والقانون بما فيها المواد المتعلقة بالتربية والضرائب والعمل والزراعة وطرق تعديل الدستور نفسه. وأخيراً الباب الخامس البرنامج المتعلق بطريقة خضوع الدستور للتصويت من سكان الولاية وترتيبات الانتقال من الدستور السابق إلى الدستور الذي جرى التصويت عليه<sup>1</sup>

ويوضح دستور 1874 كيفية تقسيم السلطات بين دولة والاتحاد والكانتونات، وأن الكانتونات هي ليست وحدات إدارية محلية فقط إنما تمتلك الحياة السياسية المستقلة ومجالاً واسعاً من الحرية الداخلية، فقد نصّت المادة الأولى من الدستور 1999 على أن الاتحاد يتكون من اثنين وعشرين كانتوناً ذات سيادة. كما أن لكل وحدة من الولايات دستوراً خاصاً بها الذي تضعه بنفسها ويحق لها أن تتضمنه ما تشاء من القواعد والنصوص، كما جاء في الدستور السويسري " استقلالية المقاطعات وتضمنت<sup>2</sup>:

1. يحترم الاتحاد استقلالية المقاطعات.

2. على الاتحاد أن يترك للمقاطعات المهام الكافية الخاصة بها واحترام استقلاليتها التنظيمية.

3. على الاتحاد ترك مصادر كافية للتمويل والإسهام في ضمان الموارد المالية اللازمة للمقاطعات

للوفاة بمهامها

كما جاء المادة (55) من دستور 1999 فيما يخص " مساهمة المقاطعات في القرارات

المتعلقة بالشؤون الخارجية ونصّت على :

<sup>1</sup> مولود ، محمد عمر (2009). الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي العراق نموذجاً. ط1 ، بيروت : مجد المؤسسة الجامعية لنشر ،ص 221.

<sup>2</sup> المادة (47) من دستور سويسرا 1999 المعدل.

1- تشارك المقاطعات في بلورة القرارات المتعلقة بالشؤون الخارجية التي تمس اختصاصاتها أو

مصالحها الحيوية.

2- تزداد أهمية مشاركة المقاطعات في اتخاذ القرار إذا ما كان الأمر يتعلق باختصاصاتها.

ويجب في هذه الحالة إشراك المقاطعات في المفاوضات الدولية بطريقة مناسبة.

3- يقوم الاتحاد بإخطار المقاطعات في الوقت المناسب وبالتفصيل ويأخذ رأيها " .

إن الولايات السويسرية نجحت في بيان دقة تعبير دستورها وديمقراطيتها الشفافة التي تلي

مطالبات شعب سويسرا وحقوقه، فقد جرى تخصيص حصة دستورية من السلطات المحددة للولايات

الأمر الذي جعل من الاتحاد متوازناً بين الحكم المشترك والحكم المحلي.

ونكاد لانجد بلداً من البلدان التي تعتمد نظام اللامركزية الإدارية إلا وتحتفظ حكومتها المركزية

بأغلب الصلاحيات التشريعية، ونجد ازدوجاً في السلطة على المستوى المحلي، إذ يخول المشرع

الأردني الهيئات المحلية صلاحيات إدارية في الشؤون الخدمية بوجب النصوص القانونية التي لا يجوز

للهيئات المحلية مخالفتها وإلا تعرضت بأعمالها إلى الرفض بأصل الوصاية الإدارية، و بمقتضى

المادة(121) من أحكام الدستور الأردني وبتبنيه لنظام اللامركزية الإدارية وأعماله لقانون المرقم

(22) لعام 2021 "قانون الإدارة المحلية " الذي جاء خالياً من أي مظهر من مظاهر السيادة

الداخلية كالتشريع والقضاء فأن مجالس المحافظات لا تتمتع بأي اختصاص تشريعي، فالوحدات

الإقليمية اللامركزية وإن كانت لها مجالس محلية منتخبة إلا أن هذه المجالس ليست مخولة سلطة

التشريع ووضع القوانين<sup>1</sup> إذ يرى الفقيه الفرنسي (فالين ) أن اللامركزية الإدارية هي : ( سحب

<sup>1</sup> هماوه ند ، محمد (2001). الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية. ط2، اربيل : مؤسسة موكرياني

وظائف من السلطة المركزيّة وإحالتها لسلطة مستقلة ذات اختصاص محدد)<sup>1</sup>، فمجالس المحافظات أو الهيئات المحليّة ذات التنظيم اللامركزي الإداري لا تتمتع بأي مظهر من السيادة القانونيّة التشريعيّة، وإذا ما تمتعت هذه المجالس بأي اختصاص تشريعي فإنها تتصف بوصف اللامركزيّة السياسيّة.

---

<sup>1</sup> عواضة ، حسن محمد (1985). الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدول العربيّة. ط1: بيروت ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،ص16.

## الفصل الرابع

### الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطات الاتحادية

سنعرض في هذا الفصل التخصصات التنفيذية لمجالس المحافظات الإدارية والمالية، كما أننا نوضح في هذا المقام أن جزءاً من هذه الاختصاصات يتداخل مع الاختصاصات التشريعية والرقابية، أو يكون سبباً في ممارستها، ولأجل ممارسة المجلس للاختصاصات الإدارية قد يوجب منه تدخلاً تشريعياً لتنظيم موضوع إداري ما، وممارسته لصلاحياته المالية قد يتطلب منه أيضاً أن يتدخل لإصداره التشريعات المالية المختلفة، وعبر ممارسته لوظيفته الرقابية قد يستند إلى الاختصاصات الإدارية أو المالية، فإننا سنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث، الأول يكون بالاختصاصات الإدارية والصلاحيات المالية، ونبحث في الثاني الاختصاصات الأخرى التي يتمتع بها مجلس المحافظة ولم يتطرق إليها المشرع في قانون المحافظات، ونكرس الثالث لدراسة علاقة المجلس بالسلطات الاتحادية.

## المبحث الأول

### اختصاصات مجالس المحافظات الإدارية والمالية

أناط المشرع الدستوري لمجلس المحافظة الاختصاصات الإدارية والمالية التي يحق للمجلس ممارستها، وأن يكون الغرض الأساسي من ممارستها التكامل في الأدوار، وتمثيل رغبات الناخبين بشكل مسؤول، للنهوض بإعبائها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، فإننا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نبحث في الأول الاختصاص الإداري، ونبحث في الثاني الصلاحيات المالية.

## المطلب الأول

## الاختصاص الإداري

بصورة عامة يعد الاختصاص الإداري هو الركن الأول من أركان صحة صدور القرار الإداري، ويقصد بالاختصاص القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين والأصل أن المشرع هو الذي يحدد الاختصاص لمختلف الهيئات الإدارية، وقد تفوض بعض هذه اختصاصات السلطات في الدولة للهيئات الإدارية أو مجالس المحافظات بحكم الدستور أو القانون<sup>1</sup>، إذ أن من مصادر الاختصاص القانوني هو النص القانوني فقد يكون نصاً دستورياً، وقد يكون نصاً وارداً في قانون عادي أو نظام، وتعد النصوص القانونية مصدراً أساسياً للاختصاص الإداري الوظيفي، عبر قيام المشرع بتوزيع الاختصاصات والصلاحيات الوظيفية بين الجهات الإدارية المختلفة وبصورة دقيقة<sup>2</sup>.

تباين فقهاء الإدارة في تحديد الوظائف الأساسية للإدارة العامة، فذهب بعضهم إلى حصرها بخمس وظائف أساسية هي: التخطيط، والتنظيم، والقيادة، والتنسيق، والاتصال، والرقابة، فيما ذهب بعضهم الآخر إلى حصرها في سبع وهي: التخطيط، والتنظيم، والتوظيف، والقيادة، والتنسيق، ووضع التقارير، التمويل أو أعداد الميزانيات. إلا أن الرأي الغالب في الفقه هو ما ذهب إليه أنصار الرأي الأول<sup>3</sup>، إذ إن الزيادة المتضمنة في ما أورده أنصار الرأي الثاني، لا تذهب أبعد من كونها تقسيماً لبعض وظائفها التي أوردها أنصار الرأي الأول، وما هو ما تميل إليه الباحثة.

وسنعرض الوظائف الخمس بشكل مختصر:

<sup>1</sup> الخلايلة، محمد علي (2021). النظرية العامة للقرارات الإدارية. ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص58.

<sup>2</sup> شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري. ط3، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص693.

<sup>3</sup> المجذوب، طارق (2005). الإدارة العامة. ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص165.

**أولاً: التخطيط :** هو التدبير الذي يهدف إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق الأهداف المرجوة<sup>1</sup> يعد التخطيط أهم عنصر من عناصر العملية الإداريّة، بل إن له الأولوية على باقي نشاطات الإدارة التي تبني عليه أساساً، إذ يمكن لنا تقسيم ما يقوم عليه التخطيط لمرحلتين أساسيتين وهما<sup>2</sup> التنبؤ بالمستقبل، الاستعداد للمستقبل، إذ إن الإعداد لعملية التخطيط تحتاج وبلا شك إلى التقدير والافتراض الذي يتوقع واضعوها تحقيقها مستقبلاً والاستعداد لها عبر تقديرها تقديراً سليماً، ومعرفة الخبرات الفنية والموارد البشرية اللازمة لإنجاحها.

لقد خص المشرّع مجلس المحافظة باختصاصين يندرجان في ضمن صلاحياته في مجال التخطيط، وهما " رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة"<sup>3</sup>، والثانية صلاحيته في " تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية"<sup>4</sup> وباعتقادنا أن النصين المذكورين يؤيدان إلى الغرض نفسه وهو وضع الخطط الإستراتيجية ورسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها بالتنسيق مع الوزارات المعنية.

أما في الأردن فقد وضع قانون الإدارة المحليّة المرقم (22) لعام 2021 الأسس التي تكفل سير عمل الأجهزة الإداريّة والتنفيذيّة، من " إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذيّة المتعلقة بالمحافظة، وإقرار مشروع الموازنة المحافظة، إقرار المشاريع الإستثمارية والخدمية والتنمية..."<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> الطماوي ، سليمان محمد (1969). مبادئ علم الإدارة. القاهرة : دار الفكر العربي ، ص163.

<sup>2</sup> شحبا ، إبراهيم عبد العزيز (1997). الإدارة العامة- العملية الإداريّة. بيروت :الدار الجامعية ، ص 153-15 .

<sup>3</sup> المادّة (7 - رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>4</sup> المادّة (7- خامس عشر ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>5</sup> المادّة (5 - أ) من قانون الإدارة المحليّة المرقم (22) لعام 2021.

ثانياً: **التنظيم**<sup>1</sup>: هو عملية إدارية أساسية تقتضي بدراسة هيكل الإدارة وأهدافها ومهامها ومسؤولياتها، وأساليب وطرق العمل فيها، وذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها، بأقل كلفة ممكنة وأقصر وقت معقول وأكبر إنتاجية.

إذ يمثل التنظيم المرحلة الثانية من مراحل الوظائف الإدارية وهو على قدر عال من الأهمية، ومن دونه لا تستطيع الإدارة تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها، وله عناصر أساسية ثلاثة هي: 1- إدارة الموارد البشرية الإدارية، 2- تكوين الوحدات الإدارية، 3- تدرج السلطة الإدارية وتوزيعها.

فيما يتعلق بتنظيم المجلس فنلاحظ أن المشرع قد أعطى صلاحية في غاية الأهمية إلا أنه لم يدرجها في ضمن المادة (7) من القانون المختصة باختصاصات المجلس، وهي وضع خطة الملاك الخاصة بالموظفين المحليين للمحافظة، والتي وردت في الفقرة "سابعاً- 1" من المادة (31) في ضمن اختصاصات المحافظ، والتي تنص على صلاحيته بإصدار "أمر تعيين الموظفين المحليين في القانون المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص القانون للذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس" من هذا النص نجد أن مجلس المحافظة مختص بوضع خطة الملاك الخاصة بالدوائر المحلية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

إن لمجلس المحافظة بخصوص ممارسته لاختصاصاته التنظيمية: "المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة

<sup>1</sup> شيحا ، إبراهيم عبد العزيز (1997). المرجع السابق ، ص 191-294.

بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس<sup>1</sup>، وبذلك فإن للمجلس أن يرفع درجة الوحدة الإدارية من قرية إلى ناحية أو من ناحية إلى قضاء، وله دمج بعضها مع بعض، وفك الارتباط بعضها ببعض، على أن ذلك مشروط بأن يحوز القرار موافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه.

**ثالثاً: القيادة<sup>2</sup>:** القيادة الإدارية هي " القدرة على التوجيه والتنسيق والرقابة على المرؤوسين بغية تحقيق أهداف التنظيم عن طريق الأفناع والتأثير أو من خلال أستعمال السلطة عند الضرورة " إن أي نجاح يمكن للوحدات الإدارية إحرازه يتوقف على كفاءة قيادتها.

إن دور المجلس يناط على اختيار القيادات المهمة في المحافظة، فقد خص المشرع المجلس في اختصاصات التي يمارسها في سبيل اختيار العناصر القيادية في المحافظة، منها صلاحية انتخاب رئيس المجلس ونائبه، ومنها صلاحيته في انتخاب المحافظ ونائبيه، وقد خص المجلس بصلاحية " المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناء على اقتراح المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين أحدهم<sup>3</sup>."

**رابعاً: التنسيق والاتصال :** ما أن اتسع ميدان الإدارة العامة وتضخم الجهاز الإداري حتى برزت أهمية التنسيق بين الإدارات الحكومية المختلفة، لتحقيق السياسة العامة من جهة، وتنسيق العمل بين الإدارات من جهة أخرى<sup>4</sup>، على المجلس التنسيق مع الوزارات المختصة لأجل إيجاد نوع من التوافق وعدم التعارض بين الخطط المحلية وتلك الوطنية، غير أننا نفهم من خلال النص الوارد في الفقرة "

<sup>1</sup> المادّة (16) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي المرقم 4 لعام 2009.

<sup>2</sup> شيحا ، إبراهيم عبد العزيز (1997)، المرجع السابق ، ص 609-644.

<sup>3</sup> المادّة (7- تاسعاً-1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لسنة 2008.

<sup>4</sup> شيحا ، إبراهيم عبد العزيز (1997)، المرجع السابق ، ص 357-404.



خامس عشر " من المادّة (7) من قانون المحافظات أن تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة اختصاص حصري لمجلس المحافظة، وبالتالي فإن الأولوية لخطط المحافظة، الجدير بالذكر أن المحافظات في هذه المرحلة، وبسبب حداثة التجربة، ستكون بحاجة للتنسيق مع الحكومة الاتحاديّة بغية رفق المحافظات بالخبرات المتراكمة المتوافرة لديها.

**خامساً: الرقابة :** هي " عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن "أما فيما يتعلق بوظيفة المجلس الرقابية، فقد سبق لنا البحث فيها<sup>1</sup>.

غير إننا نجد بأحقية المجلس في ممارستها، فممارستها حق مقرر له بموجب المبادئ العامة، فضلاً عن ممارسة الصلاحيات كافة المتعلقة بالتخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، التي لم يتطرق إلى بعض تفاصيلها في هذا القانون

إن مجلس المحافظة بوصفه مؤسسة حكومية، له اختصاصات إدارية وصلاحيات مالية خاصة، ويتولى رئيس المجلس بصفته رئيساً، ويتمتع بسبب تمثيله رئيساً بصلاحيات إدارية بموجب سلطته على جميع موظفي ومتقاعدي المجلس، و يأتي على رأس الصلاحيات الإداريّة الخاصة بالمجلس صلاحيته في انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، وإقالتهما وللمجلس في سبيل ذلك اتخاذ كافة الإجراءات الإداريّة كافة وإبرام العقود مع الآخرين، وتخضع جميع تصرفاته بهذا الشأن للقواعد العامة التي تحكم جميع أنواع تصرفات الأشخاص العامة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> شيا ، إبراهيم عبد العزيز (1997)، المرجع السابق ، ص407-445.

<sup>2</sup> الفتلاوي ، احمد عبد الزهرة (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته. ط1 ، بغداد : مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ص314.

فللرئيس حق التوظيف في ضمن درجات السلم الوظيفي والمصادق عليها بموجب هيكله الإداري على أن تراعي الشروط العامة الخاصة بالتوظيف، ويحق له ترقية العاملين فيه<sup>1</sup>. كما يحق له منحهم العلاوة والمكافآت، ومنحهم مخصصات الخطورة<sup>2</sup> وتشغيلهم لساعات إضافية وصرف المكافأة لهم مقابلها<sup>3</sup> وله إيقاع العقوبة الانضباطية المختلفة عليهم بما يتفق وأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (14) لعام 1991 المعدل أو أي قانون يصدر بدلاً منه<sup>4</sup>، وبشكل عام له ممارسة الصلاحيات كافة التي تخوله إياها سلطته الرئاسية على جميع موظفي المجلس.

## المطلب الثاني

### الصلاحيات الماليّة

في المجال المالي يأتي من أولويات سلم مهام المجالس هي التشريعات المنظمة لفرض الضرائب والرسوم وجبايتها فضلاً عن المصادقة على الموازنات العامة، إن لمجلس المحافظة إصدار التشريعات المحليّة في سبيل فرض الضرائب والرسوم والغرامات المحليّة، على أن تفرض بقوة القانون واستناداً لمبدأ دستوري " لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون"<sup>5</sup>، وعليه لا يجوز فرض أي ضريبة أو رسم إلا بموجب قانون يصدر عن مجلس محافظة، يبدو لنا ان هذا النص جاء صريحاً ومطلقاً للوهلة الأولى وكقاعدة عامة، إلا أن الملاحظ أن حصيلة الضرائب المحليّة المنصوص عليها في المادّة (44) من القانون، ومرد ذلك أن " الواردات الضريبية من ضمن

<sup>1</sup> المادّة (7) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام المرقم 22 لعام 2008.

<sup>2</sup> المادّة (13) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام المرقم 22 لعام 2008

<sup>3</sup> المادّة (17) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام المرقم 22 لعام 2008.

<sup>4</sup> وهذه العقوبات هي " إنقاص الراتب ، وتنزيل الدرجة ، والفصل ، والعزل " استناداً لنص المادّة (7-ثانياً) من قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم 14 لعام 1991 المالمرقم 5 لعام 2008.

<sup>5</sup> المادّة (28- أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

الواردات السيادية، وذلك على أساس أن الضريبة فريضة إلزامية يلتزم المكلف بأدائها إلى الدولة وتعد أسلوباً قانونياً، بغض النظر عن المنافع التي تعود عليه من وراء الخدمات التي تقوم بها السلطات العامة ومؤسساتها، ونعتقد أن الضرائب تدخل في سياق السياسة الماليّة للدولة التي اختصت السلطات الاتحاديّة رسمها<sup>1</sup>.

لقد خصّ المشرّع مجلس المحافظة ممارسة صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة<sup>2</sup>، وقد أعطى صلاحية إعدادها إلى الجهات التنفيذية ممثله بالمحافظ الذي يقع على عاتقه، برأينا، عبء توحيد جميع الموازنات الدوائر المحليّة والوحدات الإداريّة، في المحافظة عدا تلك التي تقع في ضمن اختصاص الحكومة الاتحاديّة<sup>3</sup>.

ومشروع الموازنة يجب أن يتضمن الواردات العامة والمصروفات العامة، وواردات المحافظة تتضمن من<sup>4</sup>:

أولاً : الموازنة الماليّة الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحاديّة، فلكل محافظة حصة مالية من الواردات العامة المحصلة اتحادياً، وقد وضع المشرّع الدستوريّ معيارين بشأن توزيعها على المحافظات والأقاليم وهما، معيار الأعباء والمسؤوليات والكثافة السكانية<sup>5</sup>، ومعيار الحاجة الملحة أو (المحرومية)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادّة (110- ثالثاً ) من دستور جمهوريّة العراق لعام 2005.

<sup>2</sup> المادّة (7- خامساً- 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

<sup>3</sup> المادّة (31- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

<sup>4</sup> المادّة (44) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

<sup>5</sup> المادّة (121- ثالثاً) من دستور جمهوريّة العراق.

<sup>6</sup> المادّة (112) من دستور جمهوريّة العراق.

ثانياً : إيرادات المحافظة التي تحصل عليها جراء تقديمها للخدمات أو المشاريع الأستثمارية التي تقوم بها.

ثالثاً : الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحليّة والمفروضة بموجب الدستور والقوانين الاتحاديّة النافذة، لإي رسم أو غرامة يتحققان من خلال الدوائر العاملة في المحافظة، باستثناء ذوات الاختصاص الاتحادي، تدخل في ضمن الواردات العامة للمحافظة.

رابعاً : التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بشرط عدم تعارضها مع الدستور أو القوانين الاتحاديّة، وتحتاج أيضاً إلى موافقة البرلمان بالأغلبية المطلقة، ونعتقد أن وضع هذا الشرط يأتي لمنع أن تقف خلفها أغراض سياسية أو تدخلات خارجية في شؤون المحافظة.

خامساً : الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة، التي يجري بيعها أو إيجارها وفقاً لقانون (32) لعام 1986 الخاص ببيع وإيجار أموال الدولة، ويلاحظ هنا أن نص الفقرة خامساً من المادّة (44) من القانون قد جاء مطلقاً ولم يستثن جزءاً من أموال الدولة، وعليه فإن النص يؤخذ على إطلاقه، وتدخل في ضمن واردات المحافظة جميع بدلات مختلف أنواع البيوع والإيجارات.

أما عن مشروع الموازنة فيتوجب على واضع الموازنة أن يراعي عند وضعها، المعايير الدستوريّة الخاصة بالكثافة السكانية والاحتياجات الفعلية ومستوى المحرومية، عند إعدادها أو مناقشتها، فيتوجب الأخذ بالحسبان توزيعها توزيعاً عادلاً وفقاً لتلك المعايير على مختلف الوحدات الإداريّة التابعة للمحافظة.

ومشروع الموازنة لا يأخذ شكله النهائي، فقرار المجلس بهذا الشأن يعد من القرارات الإعدادية، وعليه رفعها إلى وزارة الماليّة لدرجها مع الموازنة العامة الاتحاديّة، وللوزارة بعدها صاحبة

الاختصاص الحصري الاتحادي<sup>1</sup> في إعداد الموازنة العامة والاستثمارية للدولة، أن تجري عليها بعض التعديلات بما يتناسب مع الواردات العامة الاتحاديّة و السياسة العامة للدولة، وإن كنا نرى عدم جواز تعديل الأبواب الخاصة بالواردات المحليّة المخمّنة من جانب المحافظة والتي تتوقع جبايتها خلال العام الماليّة واقتصار حق الوزارة في التعديل على الأبواب المتعلقة بالواردات الاتحاديّة من دون سواها.

وبعد قيام الحكومة بإحالة مشروع الموازنة لمجلس النواب العراقيّ، ولا تعد موازنة المحافظة تامة إلا بتصديق الموازنة العامة الفيدراليّة وصدورها بقانون.

غير أن للمجلس، بعد أن تأخذ الموازنة شكلها النهائي، إجراء المناقلة بين أبوابها، بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ولم يبين المشرّع الجهة مقترحة إجراء المناقلة، بل إن النص جاء مطلقاً، وعليه يمكننا القول إن للمحافظ والجهات التنفيذية الأخرى من خلاله واللجان المجلس، الحق في اقتراح المناقلة.

إن الموازنة العامة للمحافظة بكامل تشكيلاتها المحليّة تسلم بشكل مباشر إلى المحافظة من وزارة الماليّة بعد طرح النفقات الإستراتيجية، ولم يبين المشرّع المقصود بالنفقات الإستراتيجية<sup>2</sup>، غير أننا نرى أنها تشمل كافة نفقات الإدارات الاتحاديّة كافة، فضلاً عن نفقات المشاريع الإستراتيجية الداخلة في ضمن التخطيط العام الاستراتيجي الذي يمتد لأكثر من سنة ويشمل أكثر من محافظة في الوقت نفسه.

<sup>1</sup> المادّة (110- سابقاً) من دستور جمهوريّة العراق.

<sup>2</sup> المادّة (52) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

أما عن إدارة الآثار والمواقع الأثرية فقد نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ إدارة المواقع الأثرية من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على: "تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون"<sup>1</sup>، يُعد العراق من أقدم الحضارات في العالم وتنتشر في بقاعه وأراضيه كافة الكثير من المواقع الأثرية والتاريخية لمختلف العصور والأزمنة الماضية ومراقد كثيرة لأنبياء الله وأوليائه الصالحين، وهي تُعد بمجملها ثروة وطنية للشعب بأكمله ولا تعد من الشؤون أو الأمور الداخلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لذلك فقد جعل المشرع الدستوري إدارة هذه المواقع والمسائل التراثية الأخرى هي من اختصاص السلطات الاتحادية تدار بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات التي توجد فيها هذه المواقع، ويمكن أن تصبح السياحة في هذه المواقع الأثرية والتاريخية من الأنشطة الاقتصادية البديلة عن المورد النفطي وهنا بالإمكان إيجاد مقترح لهذه الإدارة المشتركة من خلال تولي الحكومة تطوير المرافق العامة مقابل جبايتها لضرائب السياحة وتحصل الأقاليم والمحافظات التي فيها هذه المواقع الأثرية والسياحية على نسبة مهمة من هذه الضرائب لتطوير المرافق السياحية والخدمات المرتبطة بها انطلاقاً من النقل والطرق وانتهاء بالإقامة والفندقة من خلال تشريع قانون ينظم تلك الإدارة المشتركة.

إن إدارة الكمارك تعد من ضمن الاختصاصات التي ورد ذكرها في الدستور فقد نصت المادة (114) البند أولاً على أن إدارة الكمارك من التخصصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا الأمر يتعارض مع البند (ثالثاً) من المادة (110) من

<sup>1</sup> المادة (113) من دستور جمهورية العراق 2005 النافذ.

الدستور نفسه الذي وضح ان تخصص السلطات الاتحاديّة الحصري في رسم السياسة الكمركية، الأمر الذي يتطلب أن يكون كل ما يتعلق بالسياسة الكمركية من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحاديّة لِمَا للسياسة من أهمية سياسية واقتصادية ونقدية على المستوى الوطني، نلاحظ إشكالية تعارض النصوص ما بين القوانين الاتحاديّة قوانين إقليم كردستان العراق ستطبق الأخيرة استناداً لأحكام المادّة (115) والبند (ثانياً) من المادّة (121) من الدستور اللتين أشارتا إلى أولوية قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في حال الاختلاف فيما بينها، كما يكون لسلطة الأقاليم تعديل فرض القانون الاتحادي في الأقاليم في حال ثمة تناقض أو تعارض بينهما.

ذهب الدستور في ملكية الثروات النفطية والغازية إلى أن " النفط والغاز هو ملك الشعب العراقيّ في كل الأقاليم والمحافظات"<sup>1</sup> وهذا النص يتلاءم مع القانون الدولي العام الذي يعد الثروات الطبيعية ملك الشعوب وليست ملك الحكام العرضيين وان الدولة ليست إلا أداة للإدارة والتوزيع والتطوير<sup>2</sup>، نلاحظ أن نص المادّة حصر مصادر الثروة في العراق في النفط والغاز وهذا الحصر يشكل عيباً موضوعياً يستدعي إزالته وعلاجه خدمة للمصلحة العامة، فالعراق يمتلك قاعدة غنية وأزلية من الموارد الطبيعية وغير الطبيعية فهو بلد حضاري وزراعي وسياحي متنوع في الثقافات واللغات لا يمكن اختزال موارده وثرواته وأمكانياته بالنفط والغاز فقط.

أما فيما يتعلق بتوزيع موارد الحقول النفطية والغازية، فقد ألزم البند (أولاً) من المادّة (112) بتوزيع الواردات المتحققة من هذه الحقول بشكل عادل مع الأخذ بالحسبان المعايير الآتية:-

<sup>1</sup> المادّة (111) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

<sup>2</sup> شريف ، رحمن صوفي (2009). حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية. رسالة ماجستير ، جامعة السليمانية ، كلية القانون والسياسة ، العراق ، ص 144.

• التناسب مع التوزيع السكاني وهذا يتطلب أن يكون هناك تعداد عام للسكان وإحصائيات دقيقة لعدد سكان كل محافظة وإقليم.

• درجة التضرر والمحرومية بصورة مجحفة من النظام السابق.

علماء أن كل محافظات العراق يمكن أن تكون متضررة تخميناً وعبارة (والتي تضررت بعد ذلك) إشارة إلى المحافظات التي تضررت بعد سقوط النظام السابق، إلا أنها لم تشر إلى أضرار البيئة، كما أن المادة لم تحدد هذه الحصة التي ستخصص للأقاليم المتضررة لأعمارها والمدة الزمنية التي تحدد فيها هذه الحصة.

• تأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد.

وفيما يتعلق برسم السياسات الإستراتيجية، فقد أوضحت المادة (112) من البند (ثانياً) أن: " قيام الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، وبما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي من جهة، واعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار من جهة أخرى ".

سبق وبينت الباحثة أن المشرع قد أعطى مكانة للمحافظات مساواة لمكانة الإقليم من حيث الاختصاصات في بعض أحكامه، فهو قد أخذ بوضع أوسع من اللامركزية وذهب باتجاه اللامركزية السياسية، لذا نجد أن الاختصاصات المالية المتبقية أي الاختصاصات المالية غير الحصرية بالسلطة الاتحادية والمشاركة بين سلطة الاتحاد والإقليم تشمل أيضاً المحافظات غير المنتظمة في إقليم كون الدستور النافذ قد جمع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في موضوع توزيع الاختصاصات، إلا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حدد اختصاصات المحافظة، إذ بينت المادة (44)



منه "اختصاصات تلك المحافظات في تحصيل الثمن العام من المنتفعين من خدمات تلك المرافق ذات الطابع الصناعي أو الزراعي أو التجاري ومن المشاريع الاستثمارية التي تقوم بها"<sup>1</sup>.

إلا أن ما يمكن ملاحظته على جميع الاختصاصات المالية الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أنها أصبحت في ظل الواقع العملي بعيدة عن اختصاصات الأقاليم وقريبة من اللامركزية الإدارية بل أنها تقترب من المركزية الإدارية من خلال ممارسة الحكومة المركزية لأغلب الاختصاصات المالية، كما أن قانون الإدارة المالية والدين العام المرقم 95 لعام 2004 وقانون الموازنة الاتحادية لعام 2012 نص على وجوب تقييد جميع إيرادات الدولة المحصلة مركزياً إيراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية للدولة، كما أفتى مجلس شورى الدولة على أن جميع الإيرادات التي تستحصلها دوائر الدولة الممولة مركزياً والسلطة القضائية في المحافظات من رسوم وضرائب وغرامات وأي إيرادات أخرى تسجل إيراداً نهائياً لخزينة الدولة<sup>2</sup>، انتقد مجالس المحافظات الممارسات الحكومية المركزية بتقنينها لاختصاصات المالية والمطالبة بتوسيع اختصاصات مجالس المحافظات المالية، ترى الباحثة أن هذه الاختصاصات المالية التي تمارسها السلطات الاتحادية تتسجم مع المصلحة العامة في الوقت الحاضر فضلاً عن أن أغلب مجالس المحافظات لم تحسن التصرف بالتخصيصات المالية المخصصة لها في ضمن الموازنة العامة الاتحادية لضعف الكفاءة المالية والإدارية وانتشار حالات الفساد والمحاصصة السياسية في إدارة هذه المحافظات.

<sup>1</sup> البند (رابعاً) من المادة (44) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم 21 لعام 2008.

<sup>2</sup> البيضاني ، سناء محمد (2012). توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق نموذجاً). أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل ، كلية القانون ، العراق ، ص 144.

## المبحث الثاني الاختصاصات الأخرى

توجد اختصاصات تتمتع بها مجالس المحافظات من غير التي تطرقنا إليها في الفصل الثالث من هذه الدراسة، سنعرض لها في هذا المبحث الذي سنقسمه على مطلبين، نعرض في الأول منها اختصاصات خصت المجالس بها ولم يتطرق إليها المشرع في القانون المرقم (21) لعام 2008 م، وسنبحث في المطلب الثاني الاختصاصات ذات الطابع الاتحادي التي يتمتع بها المجلس.

على أننا نشير إلى أن المشرع الدستوري العراقي قد خص الحكومة الاتحادية باختصاصات حصرية وأخرى مشتركة، وقد أعطى الأولوية في التطبيق في حالة التعارض بين قانون المحافظة والقانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة لقانون الأولى، و ترك ما دون ذلك للمحافظة والإقليم، وبالنتيجة فإن المجلس يتمتع " كقاعدة عامة " بممارسة جميع الاختصاصات، عدا الحصرية منها، التي تختص بممارسة السلطات الاتحادية.

### المطلب الأول الاختصاصات غير المنصوص عليها

توجد عدد من الاختصاصات لم يتطرق إليها المشرع العراقي في قانون المحافظات المرقم (21) لعام 2008، على الرغم من النص عليها في قوانين سبق تاريخ إصدارها القانون المذكور، وأخرى نص عليها المشرع في قانون صدر بعد تاريخ صدوره.

أما الأنموذج الأول، فهي اختصاصاته في تشكيل هيئة استثمار المحافظة، فقد منحه المشرع بتحديد آلية تشكيلها وما يتعلق بإقالة أعضائها في حالة عدم التزامهم بمعاييرها و لوائحها<sup>1</sup>، لكننا نجد

<sup>1</sup> المادة (5- ثالثاً) من قانون الاستثمار المرقم 13 لعام 2006.

على الرغم من النص الصريح الذي يتيح لمجالس المحافظات هذه الصلاحية التي صدرت بموجب قانون، السلطة التنفيذية الاتحادية في رئاسة الوزراء قامت بإصدار النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في إقليم المرقم (3) لعام 2009، ونرى في بعض مواده، جاءت مخالفة لأحكام المادة (5) من قانون الاستثمار المرقم (13) لعام 2006، مما وضع مجلس المحافظات وهيئات الاستثمار المشكلة من قبلها بموجب لوائح أصدرتها رئاسة الوزراء في إرباك قانوني واضح.

الاختصاص الآخر، ما جاء في المادة (16- رابعاً) من قانون الاستثمار في تصفية النفط الخام المرقم (64) لعام 2007، والتي أعطت الحق للمحافظات غير المنتظمة بإقليم بمنح تراخيص إنشاء المصافي النفطية والتعاقد مع الشركات المستثمرة فيها، بالتنسيق مع اللجنة الوزارية المشكلة في وزارة النفط بموجب الفقرة (أولاً) من المادة نفسها، ومثل هذه الصلاحية وإن كانت تخص المحافظة بوجه عام وليس مجلس المحافظة بوجه خاص، إلا أن للمجلس الحق بوضع القواعد والآليات المنظمة لمنح مثل هذا الترخيص بما لا يخالف قانون الاستثمار<sup>1</sup>.

أما الانموذج الثاني المتعلق بالاختصاص الممنوح للمجلس بموجب قانون لاحق في صدوره لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008، فهي ما ورد في المادة (16) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي المرقم (4) لعام 2009، التي أعطت الحق للمحافظة بالمشاركة في تأسيس مجلس خدمة مدنية يتولى جميع الشؤون بالوظيفة المدنية التي هي من اختصاص مجلس المحافظة، ومن ثم فإن تأسيس مثل هذا المجلس بحاجة إلى تنظيم لتشكيله وعمله، وليس من جهة مختصة بإصدار ذلك سوى مجلس المحافظة، الذي يتوجب عليه مراعاة تحقيق

<sup>1</sup> الفتلاوي ، أحمد عبد الزهرة (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته (دراسة مقارنة). ط1، بغداد :مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ص324.

مبدأ تكافؤ الفرص والكفاءة واختيار الأكفاء عند إصدارها، وتعد هذه الشروط تضمينه لما أوجبه المشرع في نص المادة أعلاه.

## المطلب الثاني

### الاختصاصات ذات الطابع الاتحادي

أخذ المشرع الدستوري العراقي جملة من الاختصاصات التي تمارسها السلطة الاتحادية بالاشتراك أو التنسيق مع المحافظات، وأحال تنظيمها إلى قانون تصدره السلطة التشريعية الاتحادية، والتي لم يصدر منها حتى كتابة هذا البحث، وفيما لو صدر أي منها، فإنه مما لا شك فيه أن يكون المجلس مختصاً بالتمتع بأصالة، لما تضمنته المادة (115) بالقول " 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 " .

لقد نظم المشرع الدستوري لتأسيس " هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة...<sup>1</sup>، وتتألف هذه الهيئة من " ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"<sup>2</sup>.

ونص المشرع أيضاً على تأسيس " هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، و تتكون من خبراء الحكومة والاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها"<sup>3</sup>، وهذه الهيئة تتولى التحقق من عدالة توزيع الموارد المالية بمختلف مصادرها والاستخدام الأمثل لها وضمان الشفافية والعدالة

<sup>1</sup> المادة (105) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

<sup>2</sup> المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة (106) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للمعايير الدستورية المعتمدة.

ويمكن تقسيم الاختصاصات المشتركة على اختصاصات مشتركة لرسم السياسات

واختصاصات مشتركة تنفيذية، وكما يأتي :

-الاختصاصات المشتركة لرسم السياسات<sup>1</sup>:

1- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة.

2- رسم سياسات التنمية و التخطيط العام.

3- رسم السياسة الصحية العامة.

4- رسم السياسة التعليمية والتربوية.

5- رسم سياسة الموارد المالية الداخلية.

6- رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز.

---

<sup>1</sup> المادة (112/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

## أما الاختصاصات التنفيذية المشتركة فهي :

- 1- إدارة الجمارك.
- 2- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
- 3- حماية البيئة، والمحافظة على نظافتها.
- 4- إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية. وتكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز، ولا يجوز أنفراد إحدى السلطات بإدارتها منفردة، وبالشروط الآتية لأكمالها من دون تخلف أي واحدة منها<sup>1</sup>:
  - أ- النفط والغاز المستخرجان من الحقول الحالية.
  - ب- أن توزع بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في كل أراضي العراق.
  - ت- تحديد حصة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت بصورة مجحفة من قبل النظام السابق. تعتقد الباحثة أن عبارة " حصة محددة " غير واضحة، ويجب تحديدها وأزالة الغموض عنها بمدة محددة أو بحسب مقدار الضرر، كما أنها لا تشمل المحافظات التي تضررت من جراء العمليات الحربية والأرهابية بعد احتلال العراق.
  - ث- بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد.

<sup>1</sup> المادة (112- أولاً) من دستور جمهوري العراق لعام 2005.

## المبحث الثالث

### علاقة المجلس بالسلطات الأخرى

عندما يمارس مجلس المحافظة مهامه في إطار اختصاصاته القانونية والدستورية، وفي ضمن النطاق الجغرافي المحدد له، فإنه يرتبط بعلاقات متباينة القياس، بالهيئات الاتحادية، إذ يرتبط مجلس المحافظة بالهيئات الاتحادية بفروعها الثلاثة بأكثر من صلة، بغية إلقاء الضوء على علاقة المجلس بكل هيئة منها، سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، نخصص الأول منها لبحث علاقته بالسلطة التشريعية الاتحادية، أما المطلب الثاني فنبحث فيه علاقة المجلس بالمحكمة الاتحادية العليا، ونبحث في الثالث علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية الاتحادية.

## المطلب الأول

### علاقة المجلس بالسلطة التشريعية الاتحادية

نصّت المادة (48) من دستور جمهورية العراق على: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسي النواب والاتحاد" وقد أخضع المشرع الدستوري العراقي مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب عندما نص على: "يخضع مجلس المحافظة.. لرقابة مجلس النواب"<sup>1</sup>، وقبل الدخول في تفاصيل ذلك، لابد أن نوضح موقف المشرع الدستوري من هذه الرقابة.

لقد نصّت المادة (122- خامساً) من الدستور على أن "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة..."، ومن خلال استقراء هذا النص يمكن لنا أن نستنتج احد الاحتمالين، الأول، عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي غير مرتبطة بوزارة والجهات غير المرتبطة بوزارة هنا الجهات التنفيذية، وهذا الاستنتاج وراود بوصف أن التنظيم الذي جاء به المشرع الدستوري لا يندرج تحت تنظيم اللامركزية الإدارية الإقليمية، إذ

<sup>1</sup> المادة (48) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

يزول مع زوال الرقابة الحكومة المركزيّة على المحافظات، وإننا إذ ما قبلنا بنتائج هذا الاستنتاج، يكون من الممكن إخضاع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب من الناحية الدستوريّة، على أساس أن مجلس النواب ليس من الجهات التنفيذيّة المشار إليها في نص المادّة المذكورة.

الاحتمال الآخر، وهو المرجح لدى الباحثة، مما يجعلنا نذهب إلى التعارض الدستوريّ الناشئ عن القبول بالاحتمال الأول، وبموجب هذا الاحتمال نرى أن النص الوارد في أعلاه إنما هو نص يشمل عدم إخضاع المجلس لرقابة الجهات التنفيذيّة، لورود كلمة " أية وزارة "، مثلما لا يخضع لرقابة أية جهة أخرى " غير مرتبطة بوزارة " ومما لاشك فيه أن مجلس النواب جهة مستقلة غير مرتبطة بوزارة، فضلاً على أن مجلس النواب قد خصه المشرّع الدستوريّ باختصاصات أوردها على سبيل الحصر في المادّة (61) من الدستور التي جاء في الفقرة (أولاً) منها الاختصاص " الرقابة على أداء السلطة التنفيذيّة"، وإذ إن السلطة التنفيذيّة تتكون من رئيس الجمهوريّة ومجلس الوزراء<sup>1</sup> فإن قبلنا بان نية المشرّع قد انصرفت بمصطلح " السلطة التنفيذيّة " إلى إطلاقها لتشمل الجهات التنفيذيّة المحليّة، وهو ما لا يقف أمام النقد، ففي هذه الحالة

يكون مجلس المحافظة بوصفه " سلطة تشريعية ورقابية " لا يدخل في ضمن هذه المسميات ولا يرتبط بها، وبذلك نعتقد بأن النص الوارد في المادّة (122- خامساً) من الدستور إنما هو نص مطلق يشمل الجهات التنفيذيّة وغيرها، ولا يكون مجلس المحافظة خاضعاً لسيطرتها أو إشرافها جميعاً.

من الجدير بالذكر أن التجارب في الدول التي تأخذ بتطبيق مبدأ اللامركزيّة السياسيّة، فضلاً عن اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة، تدلنا إلى أن السلطات الاتحاديّة تمتلك وتمارس دوراً رقابياً على

<sup>1</sup> المادّة (66) من دستور جمهوريّة العراق لعام 2005.



الهيئات المحليّة والإقليمية، ففي ألمانيا بموجب دستورها 1949 النافذ، يتسنى للسلطة الاتحاديّة الفيدراليّة أن تخضع لسلطة الإقليم عبر ممارسة الضغوط عليها تحمل الاخيرة على القيام بواجباتها إذا ما تقاعست عن ذلك وفقاً لما ورد في قانون اتحادي<sup>1</sup>.

أما في إيطاليا و في ظل دستور 1947، فإذا ما وجدت السلطة الاتحاديّة أن التشريعات التي تصدرها مجالس الأقاليم متجاوزة لاختصاصاتها، أو إنها تتعارض مع المصالح القومية، أو مع مصالح الأقاليم الأخرى، جائز لها أن تطلب منها إعادة النظر فيها، وفي حال أصرارها على المضي فيها بالأغلبية المطلقة لأعضائها، فللحكومة عند ذاك أن تحيله إلى المحكمة الدستوريّة للنظر في مشروعيتها، وأن تحيله إلى المجلس التشريعيّ للنظر في ملاءمته<sup>2</sup>، وأجاز الدستور الايطالي " للسلطة التنفيذية الاتحاديّة، حل مجلس الإقليم في حال قيامه بأعمال تخالف الدستور أو خرق القانون بشكل خطير.."<sup>3</sup>.

كما أن مجلس المحافظة له صلاحية ممارسة اختصاصته في إطار الدستور، فليس له التجاوز على اختصاصات السلطة الاتحاديّة الواردة في المادّة (110) من الدستور العراقيّ، ومن ثم ليس له ممارسة دور تشريعيّ أو رقابي في كل الميادين خارج حدوده الإداريّة.

<sup>1</sup> سليمان ، عصام (2010). الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة). ط 1 ، بيروت :منشورات الحلبي الحقوقية ،ص199

<sup>2</sup> الفتلاوي ، أحمد عبد الزهرة (2013). مرجع سابق ، ص331.

<sup>3</sup> المادّة (126) من الدستور الايطالي لعام 1947.

## المطلب الثاني

### علاقة المجلس بالمحكمة الاتحادية العليا

لدى المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات عدة أوردها المشرع الدستوري، إذ تمارسها وفقاً للمادة (93) من الدستور، وهذه الاختصاصات تتعلق بمجلس المحافظة، بشكل أو آخر، وفي أكثر من موضع ومناسبة<sup>1</sup> وإن نص المادة يبين أن المشرع أخذ بمبدأ الرقابة القضائية<sup>2</sup> على دستورية القوانين لنظام مركزية الرقابة.

إن المحكمة الاتحادية العليا قد قبلت طلبات التفسير المقدمة من مجالس المحافظات ولم ترفضها لتقدمها من غير ذي اختصاص، منها طلب مجلس محافظة النجف الأشرف تفسير بعض مواد الدستور<sup>3</sup>، و نرى أن النص الوارد في النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا أجاز أن: "تقديم

<sup>1</sup> تنص المادة (93) من الدستور على ما يأتي :-

تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي :

أولاً:- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً :- تفسير نصوص الدستور .

ثالثاً :- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والأنظمة والتعليمات و الإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً :- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات

<sup>2</sup> تقسم الرقابة على دستورية القوانين إلى نوعين :

الرقابة السياسية : وتكون من خلال هيئة سياسية تمارس مهمة الرقابة على دستورية القوانين ، وتجد جذورها في فكرة أن التشريع في غايته إنما هو عمل سياسي ، وبذلك فلا بد من أن يعهد إلى هيئة سياسية النظر في دستوريته.

الرقابة القضائية : شاب أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين ، عدم الثقة في كفايتها وفعاليتها ، ومن هنا برز اتجاه آخر يناهز بضرورة تقويم التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية من خلال هيئة قضائية تتولى عملية الرقابة ، وتصور الدستور من مخالقات السلطة التشريعية ، ويتمثل جوهر هذه الرقابة في إعطاء هذه السلطة إلى هيئة قضائية تتولى القيام به.

<sup>3</sup> قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (30/ ت / 2008 ) في 2008/9/22.

الدعاوي والطلبات من الدوائر الرسمية من ممثلها القانوني بشرط أن لا تقل درجته عن مدير " 1، فيه سند قانوني يمكن أن نعتمد عليه في أحقية مجالس المحافظات بتقديم الطلبات التفسيرية

كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008 قد منح المجلس حق الاعتراض على قرار مجلس النواب القاضي بحله أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الحل<sup>2</sup> غير أننا نرى بأن النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية جاء خالياً من نص ينظمه، إذ لم يبين أي طريق يسلك المجلس عند ممارسته لهذا الحق.

أما عن طرق الرقابة القضائية على قرارات مجلس المحافظة، فقد بينت الفقرة (3) - احد عشر) من المادة (31) من قانون المحافظات، أجازت فيها للمحافظ إحالة القرار الصادر من مجلس المحافظة إلى المحكمة الاتحادية العليا في حالة:

أولاً:- مخالفته للدستور أو القوانين النافذة.

ثانياً:- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ثالثاً:- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

وللباحثة ملاحظة على هذا النص، بأن المشرع قد أناط بالمحافظ مهمة الرقابة على دستورية قرارات مجلس المحافظة، والتأكد من عدم تجاوزه لاختصاصاته القانونية والدستورية أو مخالفته للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة، ولم ينط مثل هذا الحق بالجهات الاتحادية وهي الأولى بممارسة هذا الدور، وعلى أساس أن المحافظ إنما يمارس صلاحياته المخول بها من مجلس المحافظة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة (20) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا المالمرقم (1) لعام 2005 م.

<sup>2</sup> المادة (5- ثالثاً-2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>3</sup> المادة (122- ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

### المطلب الثالث

#### علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية الاتحادية

خلت التشريعات في كل من نصوص الدستور العراقي لعام 2005، ونصوص قانون المحافظات المرقم (21) لعام 2008 من أي علاقة إشراف مباشرة مرتبة للسلطة التنفيذية الاتحادية على مجلس المحافظة.

فالدستور نص صراحة على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، في الوقت التي تتجه فيه الدول ذات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى خضوع الهيئات المحلية لإشراف ورقابة السلطة التنفيذية المركزية بما يصل إحياناً إلى حد حل المجلس المنتخب وسحب صلاحياته، ومر بنا في الفصل الأول أن السلطة التنفيذية الاتحادية في بعض الأنظمة الفيدرالية الاتحادية تمارس أحياناً دوراً رقابياً بحق المجالس وبشكل مباشر.

إلا أن هناك أكثر من نص جاء في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008، رتب علاقة تنسيقية لفروع السلطة التنفيذية الاتحادية مع مجلس المحافظة، منها ما جاء في المادة (26- أولاً) من قانون المحافظات والتي قضت بصدور أمر تعيين المحافظ، بعد قيام المجلس بانتخابه ، بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وقد رهنّت مباشرة المحافظ بمهامه بصدور المرسوم الجمهوري.

إذ يوجد هناك أكثر من علاقة تنسيقية تربط المجلس بالسلطة التنفيذية الاتحادية، ومنها مصادقة المجلس للخطط الأمنية المحلية التي لا بد أن توضع بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية<sup>1</sup>، ورسم السياسة العامة للمحافظة الذي يجب أن يكون بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال

<sup>1</sup> المادة (7- عاشرًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة<sup>1</sup>، وعلى المجلس مراعاة عدم التعارض مع خطط التنمية الوطنية عند تحديده لأولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها، ووضع خطط تنميتها<sup>2</sup>، وأرسال مشروع الموازنة العامة للمحافظة إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية<sup>3</sup>. استناداً إلى المبادئ العامة نذكر أن على مجالس المحافظات عدم ممارسة أي اختصاصات ذات طابع اتحادي مما جاء في ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وإذا ما تخطت في ذلك، جاز للأخيرة التدخل عبر المسارات القانونية والقضائية لصدها عن الاستمرار في مثل هذه التجاوزات.

## الفصل الخامس

### الخاتمة، النتائج والتوصيات

#### أولاً: الخاتمة

وفي خاتمة هذه الدراسة الموسومة بـ " التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي 2005" والتي جرى من خلالها تناول العلائق الدستورية والقانونية من ممارسة

<sup>1</sup> المادة (7- رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>2</sup> المادة (7- خامس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

<sup>3</sup> المادة (7- خامساً- 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.

السلطة السياسيّة في الدولة، إذ إن غموض مواد الدستور العراقيّ الجديد كثيرة، فهذا الدستور بدلا من أن يضع حلوّاً واضحة لإدارة الدولة بشكل سليم، وضع المعوقات وآثار الخلافات نتيجة الغموض في صياغة اغلب مواده ، ولا مناص من القول إن حالة الغموض تتعلق بالأحكام الدستوريّة التي تنظم اختصاصات والمحافظات والإقليم.

وعلى المستوى الإجرائي فقد أسبغ المشرّع في قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008 الشخصية المعنويّة، فكانت الدراسة محل نظر وتأمل في كيفية توزيع الاختصاصات والصلاحيات التشريعيّة والتنفيذيّة والرقابية لمجالس المحافظات لأهميتها في اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وتوصلت الباحثة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، والتي يمكن إجمالها على النحو الآتي :

### ثانياً: النتائج

1- بينت الدراسة أن التنظيم الإداري للإدارة المحليّة في العراق خلال العهد الجمهوري كانت قائمة على المركزيّة الإداريّة بسبب طبيعة النظام السياسي، وسيطرة العسكر على مقاليد السلطة في ظل الدساتير الانقلابية، فالذهنية العسكرية ترتكز على أساس حصر السلطات بيد مركزيّة واحدة، أما بعد احتلال العراق حدث الأنعطاف الإداري فإن واضعي الدستور تبينوا اللامركزيّة الإداريّة في التنظيم الإداري.

2- إن دستور جمهوريّة العراق لعام 2005 ساوى بين سلطة الأقاليم وسلطة المحافظات على الرغم من الاختلافات بين طبيعوية النظام الفيدرالي ونظام الإدارة اللامركزيّة.

3- إن المبدأ العام الذي يحكم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزيّة والهيئات الإقليمية بموجب نظام اللامركزيّة الإداريّة، ينبغي أن يتم عبر تشريع عادي، وليس عبر التشريع الدستوري، على

عكس الواحدت الإقليمية في اللامركزية السياسية التي تجد سند اختصاصاتها في الدستور ومما لا يدع مجالاً للشك أن المشرع العراقي تبني نظام اللامركزية السياسية في دستوره في نصوص غير صريحة، إذ إن التنظيم الدستوري الحاكم لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، يخرج الأخيرة من نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى نطاق اللامركزية السياسية.

4- أخذ المشرع العراقي بمبدأ الرقابة القضائية المركزية على دستورية أعمال مجلس المحافظة، فمنح هذا الدور للمحكمة الاتحادية العليا، وقد منح السلطات الاتحادية أو المحلية، المختصة حق الطعن فيها.

5- على الرغم من منح قانون المحافظات المرقم (21) لعام 2008 الاختصاص التشريعي إلا أن هنالك قيوداً تلتزم فيه المجالس الا وهو تدرج القواعد القانونية، ويتمثل في أن مجلس المحافظات لا تستطيع إصدار التشريعات إلا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

## ثالثاً: التوصيات

- 1- توصي الباحثة مجالس المحافظات إلى اختيار ملاكات مهنية كفوءة وتكنولوجيا على وفق أسس صلبة ومعايير تستقطب العقول الإدارية والقانونية والمحاسبية النزيه بعيدة عن التحزب والمحاصصة الفئوية الضيقة، لكي تتمكن من تحقيق أهداف الشعب و طموحاته وأن تكون على قدر المسؤولية التي توخاها المشرع بتوفير الاختصاصات الواسعة.
- 2- توصي الباحثة مجالس المحافظات بالعمل على تعزيز الوعي الثقافي والسياسي في بناء المناطق التي تبتغي إنشاء أقاليم لكي لا يكون جهل المواطنين سبباً في بناء أقاليم على أسس طائفية أو قومية أو سياسية و تعزيز الثقة المتبادلة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات التي تطلب إنشاء إقليم فليس كل طلب إنشاء إقليم هدفه طائفي.
- 3- تقترح الباحثة تعديل ما يتعلق بطبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات والحكومة المركزية، في الفقرة رابعاً من المادة (7) من قانون المحافظات، إذ يجري وصف العلاقة ما بين الجهتين أعلاه بإنها علاقة رقابية وليست علاقة تنسيقية شكلية.
- 4- توصي الباحثة المشرع العراقي بإجراء التعديلات على المواد الدستور (123) و المادة (110) لتعارضها ومخالفتها للقواعد القانونية العامة التي تنظم قواعد تفويض الاختصاص ومفهومه العام.
- 5- تقترح الباحثة على المشرع الدستوري العراقي إعادة النظر بالنصوص الدستورية وكذلك القانونية فيما يخص تنظيم الرقابة الإدارية إذ منع الدستور النافذ خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة من خلال نصه في الفقرة (خامساً) من المادة (122) وبذلك منع الرقابة الإدارية على المجالس، وتطبيقاً لذلك جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حالياً من الرقابة الإدارية على المجالس.



6- تقترح الباحثة على المشرع الدستوري العراقي العمل على إجراء التعديلات الدستورية بما يتناسب مع المفهوم العام للنظام الاتحادي الفيدرالي، إذ نجد أغلب الدساتير الفيدرالية تساوت في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والحكومات المحلية وفي حال التعارض القوانين تكون الأولوية فيها للقانون الفيدرالي.

7- تقترح الباحثة على المشرع العراقي تعديل المادة (45/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008، لتضمنه نصاً غريباً بتأليف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات، وليس الغريب موضوع التنسيق بينهما فهي أمر مستحسن ولا بد منه، لكن الغريب أن تكون هذه الهيئة برئاسة رئيس مجلس الوزراء الاتحادي، وأن تختص بالنظر " في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية " فضلاً عن التنسيق فيما بينها، ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها، فاختصاصها بالنظر في شؤونها وإدارتها المحلية، اختصاص شامل جامع، ونرى فيه التقافاً على إرادة المشرع الدستوري الذي أوضح أن الحكومات المحلية تتمتع بنوع من الاستقلال في ظل الدستور الاتحادي، ويعطي الحجة للحكومة الاتحادية بالتدخل الواضح في شؤون المحافظات وإدارتها، ونعتقد بضرورة مباشرة مجالس المحافظات للطعن به أمام المحكمة الاتحادية لعدم دستوريته.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب العامة

- الإبراهيمي، خالد كاظم (2015). الاختصاص التشريعيّ لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق. ط1، بغداد: دار اوما.
- بدران، محمد (1991). الحكم المحلي في المملكة المتحدة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- بسيوني ، عبد الغني (2005) . النظم السياسيّة\_أسس التنظيم السياسي، الاسكندرية.
- البص، ناصر عبد المولى (2018). التكامل بين المجالس الشعبية المحليّة والتنفيذية في مواجهة المشكلات البيئية. ط1، دسوق: دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع.
- البكري، جواد كاظم (2009). الفيدرالية الإدارية.. وأسس توزيع الثروات رؤية في التجربة العراقية على وفق الدستور. ط1، بابل: مركز حمورابي للبحوث والدراسات.
- البياتي، منير حميد (1979). الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي. بغداد: الدار العربية للطباعة.
- التميمي، إسماعيل علوان (2018). اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز. بغداد: مكتبة السهوري.
- تتانوا، سمير عبد السيد (1973). النظرية العامة للقانون. الاسكندرية : منشأة المعارف.
- جريدة الوقائع العراقية العدد 3983 في حزيران 2004
- الجنابي، عماد، و جبر، محسن (2008). دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ط 1، من دون مكان طبع، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم وأسناد الحكم.
- حافظ، محمود (1975). القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.
- حسن عبدالله، قاموس مصطلحات العلاقات والمؤتمرات الدولية، بيروت 1982.
- حمزة، حمزة (2001) الشخصية الاعتبارية، مجلة جامعة دمشق، المجلد (3)، العدد (2).
- حياوي، نبيل عبد الرحمن (2007). اللامركزية والفيدرالية. ط3، بغداد: المكتبة القانونية.

- حياوي، نبيل عبد الرحمن (2009). الدول الاتحادية الفيدرالية. ط2، بغداد : المكتبة القانونية.
- خطيب، نعمان احمد (2001)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان.
- الخاليلة، محمد علي (2021). النظرية العامة للقرارات الإدارية. ط1، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الخليلي، حبيب (1992). المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون. ط3، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية.
- الدين، أحمد عبد الرحمن (1987). مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، الطبعة الثانية، بلا در نشر، اليمن.
- راؤول، أبيغيل، أوستاين (2007). حوارات حول توزيع السلطات والمسئوليات في البلدان الفيدرالية. ج 2، كندا : منتدى الاتحادات الفيدرالية و الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية.
- رياض عبد عيسى الزهيدي (2014)، بعنوانه "الدستور العراقي ومشكلة أختصاص الاقليم والمحافظات، بحث منشور، مجلس القضاء الاعلى
- سليمان، عصام (2010). الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة). ط1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية.
- السيد، محمد صلاح (1996). نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق. ط1، القاهرة : دار النهضة العربية.
- الشاوي، منذر (2007). القانون الدستوري. ط2، ج1، القاهرة : العتاك لصناعة الكتاب.
- شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الإداري. ط 3، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز (1997). الإدارة العامة - العملية الإدارية. بيروت : الدار الجامعية.

- الصاصمة، حسن حرب (2005). دراسات في المدخل الى العلوم القانونية. ط1، عمان :دار الخليج.
- طربوش، قائد محمد (1995). السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. ط2، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الطرف،عباس و حزبون، جورج (2005). المدخل إلى : نظرية القانون، علم القانون، نظرية الحق. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الطماوي، سليمان محمد (1969). مبادئ علم الإدارة. القاهرة : دار الفكر العربي.
- الطهراوي، هاني علي (2004). قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبرطانيا. ط1، عمان : دار الثقافة.
- الطهراوي، هاني علي (2006)، القانون الإداري، ط1 عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2005). القضاء الإداري "الكتاب الأول مبدأ المشروعية قسم القضاء الإداري. ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2007). القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة. الاسكندرية :دار الجامعة الجديدة.
- عثمان، خليل عثمان (1957). التنظيم الإداري في الدول العربية. منشورات معهد الدراسات العربية. العربية.
- عمران، السيد محمد و سعد، نبيل ابراهيم و مطر ، يحيى حسين (1991). الأحوال العامة للقانون. الاسكندرية :الدار الجامعية.
- عواضة، حسن محمد (1985). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. ط1:بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الفاو، عبد القادر (2006). المدخل لدراسة العلوم القانونية. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الفاو، عبد القادر (2006). المدخل لدراسة العلوم القانونية. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته (دراسة مقارنة). ط1، بغداد :مكتبة زين الحقوقية والأدبية.
- الفتلاوي، احمد عبد الزهرة (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته. ط1، بغداد : مكتبة زين الحقوقية والأدبية.
- الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة (2013). النظام اللامركزي وتطبيقاته. ط1، بغداد: مكتبة زين الحقوقية والأدبية.
- الفتلاوي، سهيل حسين (2009). المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة). بغداد :مكتبة الذاكرة.
- الفضل، منذر (2004). أصول القانون الفرنس والبرطاني. أربيل :دار ناراس.
- القيسي، محي الدين (2007). القانون الإداري. ط1، بيروت :منشورات الحلبي الحقوقية.
- الكبيسي، معمر مهدي (2001). توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية. ط 1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية.
- كرم، غازي (2009)، النظم السياسيّة و القانون الدستوريّ. ط1، عمان : اثناء للنشر.
- كنعان ، نواف (1996). القانون الأداري الاردني، الكتاب الاول، الطبعة الثالثة، عمان
- لقيسي، رياض (2002). علم أصول القانون. ط1، بغداد : بيت الحكمة.
- ليله، محمد كامل (1969). النظم السياسيّة \_الدولة والحكومة. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.
- المجذوب، طارق (2005). الإدارة العامة. ط1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية.
- منصور، اسحق ابراهيم (1992). نظرية القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية. الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعة الجزائرية.

- مولود، محمد عمر (2009). الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي العراق نموذجاً. ط1، بيروت : مجد المؤسسة الجامعية لنشر.
- الناصري، سليمان محمد (1999). المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة). ط1، عمان: دار وائل للنشر.
- نبيل. عبد الرحمن حياوي، حماية النظام الدستوري في الدول الاتحادية الفيدرالية (الجزء الاول)، الطبعة الثانية، جامعة النهرين كلية العلوم السياسية، 2009.
- النسور، فهد أبو العثم (2016). القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- هماوه ند، محمد (2001). الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية. ط2، اربيل : مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر.
- واتس، رولاند، ل (2006). الأنظمة الفيدرالية. ترجمة غالي برهومة واخرون، كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية.
- الوحاح، فراس (2016). القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات. ط1، بغداد: دار الكتب والوثائق.

#### ثانياً: الأبحاث والدوريات والمجلات

- بكير، جلال محمد (1971)، "الأسلوب الفرنسي في الإدارة المحلية وتطبيقاته في دول المغرب العربي" مجلة مصر المعاصرة، مجلد 62، عدد 344، ص 201.
- الجابري، رائد (2008). مقدمة في النظام الفيدرالي و النظم الدستوري للأنظمة الفيدرالية. بغداد : صباح صادق الانباري، ص 37.
- جريدة الوقائع العراقية العدد (3983) في حزيران لعام 1969.
- سرمد، رياض (2018)، "النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنظم بإقليم"، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ص 150.

- الطماوي، سليمان محمد (1996). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي. جامعة الدول العربية : معهد الدراسات العربية، ص 98
- عمران، عمر جمعة، صادق، علي عبد المطلب (2019). إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرها في اداء النظام السياسي العراقي. بحث منشور في مجلة تكريت كلية العلوم السياسية، ا مجلد 49، لعدد 74.
- المادة ( 122 / ثانياً ) من الدستور العراقي 2005.
- محمود، عبد العزيز (2010)، " الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم "، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 10، ص 211.
- مصدق، عادل (2020)، " اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005"، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الاول، ص 159.
- نعمة، ماجد شناطي. الصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات. تاريخ زيارة 2021/11/15، بحث متاح على الموقع الالكتروني : [www.adhwwa.org](http://www.adhwwa.org).

#### ثالثاً: الرسائل الجامعية

- البيضاني، سناء محمد (2012). توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات (العراق نموذجاً). اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية القانون، العراق.
- البيضاني، سناء محمد (2012). توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات (العراق نموذجاً). اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية القانون، العراق.
- التميمي، حيدر عبد اللطيف (2013). تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق بعد عام 2003 : (رسالة ماجستير غير منشورة ) جامعة النهرين، بغداد، العراق.

- جاسم، نزار محمد (2017). الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008. (رسالة ماجستير غير منشورة )، معهد العلمين للدراسات العليا.
- الجشعبي، كمال (2019). آفاق وتحديات اللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة). اطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية، لبنان.
- رضوان، بوشغيلات (2017). دور الإدارة الالكترونية في تفعيل خدمات الإدارة المحلية. (رسالة ماجستير غير منشورة )، جامعة محمد الصديق بن يحيى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- ريم عبد الوهاب محمد رضا (2019)، بعنوان "أثر المجتمع المحلي في أداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية،
- زهراء علاوي عودة (2019) "توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية،
- شريف، رحمن صوفي (2009). حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية. رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، العراق.
- كشكول، يمامة محمد (2010). النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية. (رسالة ماجستير غير منشورة )، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق.
- محمد عبد زيد راشد (2017) "المتغيرات الدستورية والقانونية وأثرها على الإدارات المحلية في العراق بعد 2003، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية،
- مهنة، ياسر رشيد (2018). أثر اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة. (رسالة ماجستير منشور)، جامعة الشرق الاوسط، عمان، الأردن.



- يوسف، محمد علي (2017). النظام القانوني للإدارة المحليّة في العراق. رسالة ماجستير، جامعة بغداد، بغداد.

#### رابعاً: التشريعات القانونيّة والأنظمة

- التعديل العاشر للدستور الأمريكي لسنة 1789 المعدل.
- دستور الجمهوريّة الايطالية لسنة 1984 المعدل
- الدستور الايطالي لسنة 1947.
- دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005.
- القانون الأساسي لجمهوريّة المانيا الاتحاديّة 1949 المعدل.
- مشروع دستور كردستان العراق لسنة 2009.
- دستور سويسرا 1999 المعدل.
- الدستور البلجيكي لسنة 1831 المعدل.
- الدستور الأساسي لجمهوريّة ألمانيا الاتحاديّة لسنة 1949 المعدل.
- دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1964.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008.
- قانون المحافظات المرقم (109) لعام 1969
- قانون موظفي الدولة والقطاع العام المرقم 22 لعام 2008.
- قانون انضباط موظفي الدولى والقطاع العام المرقم 14 لعام 1991 المالمرقم 5 لعام 2008.
- قانون الانتخابات المرقم (16) لعام 2005 المعدل.
- قانون إدارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقالية.
- قانون الإدارة المحليّة المرقم (22) لعام 2021.
- قانون الاستثمار المرقم 13 لعام 2006.

- قانون المحافظات المعدل المرقم (159) لعام 1968.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا المالمرقم (1) لعام 2005 م.
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المالمرقم (30/ ت / 2008 ) في 2008/9/22.
- قرار المحكمة الاتحادية العليا (2006/ت/13).
- قرار مجلس شورى الدولة المرقم 75 في 2009/9/13.