

الصعوبات التي تواجه تطبيق اللامركزية الادارية في  
العراق- دراسة مقارنة

**The difficulties facing the implementation  
of administrative decentralization in Iraq  
(Comparative study)**

م.د. عمار دغير فالح

مدرس دكتور / كلية القانون / جامعة ميسان

**Dr. Ammar Duair Falih**

**College of Law - University of Misan**

**[ammarduair@uomisan.edu.iq](mailto:ammarduair@uomisan.edu.iq)**

## الملخص :

### الصعوبات التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق

في إطار التوجه الديمقراطي وإصلاح النظام الإداري في العراق الجديد، ومن أجل تقديم الخدمات الأساسية للمواطن بطريقة سلسة ودونما تباطؤ ودرءاً للروتين المعرقل واختزال الحلقات الزائدة لاتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإنجاز المشاريع وتقديم الخدمات المتصلة اتصالاً وثيقاً بحياة جموع المواطنين بأفضل وجه ممكن وبالسرعة المتاحة، كان لا بد من اعتماد نظام جديد في الإدارة، يشارك المواطنون أنفسهم في اختيار من يمثلهم فيه.

ولتحقيق هذا الأمر كان لا بد من اعتماد إطار التوجه اللامركزية في الإدارة كمبدأ دستوري، وذلك لتعزيز دور الحكومات المحلية من خلال نخب المركزية المقيمة ورد الاعتبار إليها وإناطة الشؤون المحلية التي تتجسد في الجانب الوظيفي الخدمي المتمثل في انجاز وتسيير الشؤون اليومية وتنظيم الحياة العامة وحفظ الأمن والسكينة والنظام على الصعيد الداخلي بالحكومات المحلية في المحافظات.

ومن أجل ذلك فقد تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والذي دخل حيز التنفيذ من تاريخ صدوره (نشر في الوقائع العراقية العدد الصادر في ٣١ / ٣ / ٢٠٠٨)، وذلك استناداً الى نص الفقرة ثانياً من المادة (١٢٢) من الدستور التي أوجبت إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وبما يمكنها من الإدارة الواسعة للشؤون الإدارية والمالية، وتنظيم كل ذلك بقانون.

لكن ومع التطبيق والممارسة تبين ان القانون يعتبره العديد من النواقص ولا بد من "توسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من إدارة شؤونها"، ولذلك تم تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لثلاث مرات (التعديل الأول للقانون جاء بالرقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، والتعديل الثاني للقانون حمل الرقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، والتعديل الثالث للقانون كان بالرقم ١٠ لسنة ٢٠١٨).

وعلى الرغم من تنظيم نظام اللامركزية قانوناً وتضمينه صلاحيات واسعة للحكومات المحلية، لا تستهان بها، بحيث تجعل من هذه الأخيرة حكومات حقيقية، إلا إن الإرادة السياسية وغيرها من الأسباب حالت دون تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق بشكل سليم.

وهو ما دفعنا للبحث في أسباب هذه المشكلة، والتي في مقدمتها عدم الاتفاق على منح سلطة تشريع القوانين للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

**الكلمات الافتتاحية:** موانع او صعوبات، اللامركزية الإدارية، الاختصاص التشريعي، السلطات الاتحادية، المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

## **Abstract :**

The difficulties facing the implementation of administrative decentralization in Iraq- Comparative study

Dr. Ammar Duair Falih

Within the framework of the democratic orientation and the reform of the administrative system in the new Iraq, and in order to provide basic services to the citizen in a smooth manner and without delay, and to ward off obstructive routines and reduce redundant episodes. Administrative decisions related to the implementation of projects and the provision of services closely related to the lives of the masses of citizens in the best possible way and at the available speed.

To achieve this, it was necessary to adopt the framework of decentralization in administration as a constitutional principle in order to strengthen the role of local governments by rejecting hateful centralization, assigning local affairs that are embodied in the function of the service side, completing the management of daily affairs, organizing public life, and maintaining security, tranquility and order, at the internal level in local governments in the provinces.

Therefore, at the internal level, the Law of Governorates Not Organized in a Region No. (21) of 2008 was issued and amended, and entered into force from the date of its issuance (published). In the Iraqi Gazette, issue dated 3/31/2008) based on the text of the second paragraph of Article 122 of the Constitution, which provides for the administration of governorates that are not organized in a region in accordance with the principle of administrative decentralization and the regulation of this matter by law.

But with the application and practice, it became clear that the law suffers from many shortcomings and it is necessary to "extend the powers of local authorities and increase the financial resources of administrative units to enable them to manage their affairs." Accordingly, Law No. 21 of 2008 was amended three times (First

Amendment No. 15 of 2008). 2010, Second Amendment No. 19 of 2013, Third Amendment No. 10 of 2018).

Although the decentralization system in Iraq is legally organized and includes wide powers of local governments, which are not underestimated, so that the latter make real governments, the political will and other reasons prevented the implementation of administrative decentralization in Iraq properly.

This is what prompted us to discuss the causes of this problem, foremost of which is the lack of agreement on granting the power to legislate laws to governorates that are not organized in a region.

### المقدمة :

ان نظام الحكم هو اسلوب ادارة الدولة داخلياً وخارجياً<sup>(١)</sup> ، ولا توجد دولة اليوم في عالمنا المعاصر الا ولها تنظيم اداري يتفق مع الظروف الموضوعية التي تحكمها، فلا يوجد للدول أسلوب موحد لذلك التنظيم، اذ تأخذ كل دولة بالأساليب التي تتفق مع ظروفها (السياسية والاجتماعية والاقتصادية)، ومن بين تلك الأساليب نظام اللامركزية الادارية التي اصبحت ضرورة يفترضها اتساع النشاط الاداري وتنوعه في ظل وظائف الدولة الحديثة التي انتقلت مع الزمن من مرحلة دولة (الحماية) الى مرحلة دولة (العناية) فألى دولة (الانماء) او دولة (الخدمات العامة والانماء)، ومن البديهي انه كلما ارتفع مستوى الاداء المحلي خفت الاثقال عن كاهل الحكومة المركزية، وهكذا ظهر الاتجاه في الوقت الحاضر نحو التوسع في التنظيم الاداري اللامركزي كأسلوب تمارس بها الدولة اختصاصاتها، واي المرافق يدار مركزياً وايها لا مركزياً.<sup>(٢)</sup>

والعراق كغيره من الدول مر بمراحل مختلفة عبر التاريخ كان لها الاثر المباشر في الواقع القانوني للدولة كلها، ومن هذا الواقع اسلوب التنظيم الاداري، فمثلاً الاحداث الجسام التي عصفت بالبلاد عام ٢٠٠٣ شكلت منعطفاً خطيراً في تاريخها السياسي ادت الى التوجه بالتفكير نحو اعادة النظر في اسس الدولة وشكلها، فتحوّلت من دولة بسيطة قائمة على احادية السلطات الى دولة اتحادية (فيدرالية) تقوم على ازدواجية السلطات التنفيذية التشريعية والقضائية.<sup>(٣)</sup>

(١) د. خالد موسى عبد الحسني، القانون وادارة الدولة في بلاد وادي الرافدين- دراسة تاريخية، دار الكتب والدراسات العربية، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٨٩.

(٢) امير عبدالله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، ب- ط، مكتبة القانون المقارن، بغداد- العراق، ٢٠١٤، ص ١.

(٣) جعفر ضياء جعفر وآخرون، برنامج لمستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، من اصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، ط٢، بيروت - لبنان، ٢٠٠٧، ص ٣٧.

اما بالنسبة لباقي المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فقد اعتمد الدستور على النظام اللامركزي الموسع بهدف اشباع المحافظات بالصلاحيات وتفعيل دور المواطن في اختيار من يمثله، وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور والمادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات النافذ.<sup>(١)</sup>

الا ان المشرع لم يكن موقفه واضحاً عندما أشرك المحافظات غير المنتظمة في اقليم التي تعمل بموجب اللامركزية الادارية بصلاحيات الاقاليم، وشتان بين كلا النظامين<sup>(٢)</sup>، لا بل ذهب اكثر من ذلك اذ انه اعطى الاولوية لقوانين الاقاليم والمحافظات في ممارسة الاختصاصات غير الحصرية للحكومة الاتحادية، ونتيجة لذلك ولغيرها من الاسباب فقد واجهت المحافظات صعوبات في تطبيق نظام اللامركزية الادارية، لعل ابرزها تلك المتعلقة بعدم الاتفاق على قدرة المحافظات غير المنتظمة في اقليم على تشريع القوانين.<sup>(٣)</sup>

**مشكلة البحث:** تتمثل اشكالية البحث في مدى فاعلية تطبيق نظام اللامركزية الادارية في توفير مساحة ملائمة للحكومات المحلية في تقديم الخدمات للمواطنين، ومدى الحاجة الى ايجاد نصوص قانونية تقدم من خلالها أسس سليمة لتطبيق ذلك النظام، او ايجاد حلول مناسبة للتحديات التي تواجه تطبيقه.

**هدف البحث:** ان من اهداف الدراسة تحقيق ما يأتي :

١ - اعطاء صورة واضحة عن تجربة اللامركزية الادارية في المحافظات رغم حداثة وقصر عمرها الذي لم يبلغ مرحلة النضوج .

٢ - الاطلاع على ابرز الاشكالات التي ظهرت في ميدان التطبيق العملي للصلاحيات التي منحت للمحافظات بموجب الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ومن ثم أمادة اللثام عن بعض التفاصيل التي تتعلق بممارسة مجالس المحافظات لاختصاصاتها ومنها (التشريع).

**نطاق البحث:** سيكون نطاق بحثنا حول اللامركزية الادارية الاقليمية دون باقي الانواع الاخرى، وسينحصر البحث في ظل الدستور العراقي النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

**منهجية البحث:** اتباع المنهج التحليلي لدراسة موضوع البحث من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية التي تعالج موضوع اللامركزية الادارية، وكذلك اتباع المنهج التأصيلي للبحث في ابرز الاسباب التي تسببت بالإشكالات التي منعت من تطبيق اللامركزية الادارية بشكل سليم.

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري ( النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص٤٧

(٢) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت- لبنان، ٢٠١٣، ص١٢.

(٣) فراس الوجاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات، طبعة مزيدة ومنقحة، مكتبة السنهوري، لبنان- بيروت، ٢٠١٧، ص٢٥.

**خطة البحث:** قُسم البحث الى مطلبين، الاول منه: عدم الاتفاق على منح سلطة التشريع الى مجالس المحافظات، الفرع الاول: الحكومات المحلية لا تملك سلطة تشريع القوانين، والثاني: الحكومات المحلية تملك سلطة التشريع لتنظيم الامور الادارية والمالية، اما المطلب الثاني بعنوان: عدم الاتفاق على طبيعة العلاقة بين النصوص القانونية الاتحادية والنصوص المحلية، والذي قسم لفرعين هما، الاول: علوية النصوص الاتحادية في الصلاحيات الحصرية، اما الفرع الثاني: تغليب النصوص المحلية في الشؤون الادارية والمالية.

## المطلب الاول

### عدم الاتفاق على منح سلطة التشريع الى مجالس المحافظات

كان للتغيير الكبير الذي حدث في دور الدولة وما نتج عنه من تحولات فكرية وثقافية، من فاعل رئيس في صنع السياسات العامة فيها وتغيير اساليب ادارتها<sup>(١)</sup>، ومن بين هذه الانظمة الخاصة بالإدارة هو نظام اللامركزية الادارية الذي وفر اسلوبا من اساليب تنظيم العمل الاداري، يعمل على اسناد جزء من وظائف السلطة من المركز الى هيئات لامركزية اقليمية (جغرافية) او مرفقية (مصلحية)، حيث تمنح هذه الهيئات الاستقلال اللازم الذي يمكنها من مباشرة الوظيفة الادارية بالصورة التي ينظمها القانون، وهذا ما يعنيه مصطلح اللامركزية الادارية، والتي تمنح بموجبه للهيئات تلك السلطات<sup>(٢)</sup>، وفي بعض الاحيان حتى صلاحية اصدار التشريعات المحددة التي تمكن تلك الهيئات من ممارسة السلطات والصلاحيات الواسعة الممنوحة لها، كما هو الحال في العراق، حيث عهد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ بمهمة التشريع بالإضافة لمجلس النواب ومجالس الاقاليم الى مجالس المحافظات وذلك بدلالة بعض نصوصه، وكذلك نص على هذا الحق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في بعض من مواده<sup>(٣)</sup>، ونتيجة لذلك فقد اصبح لدينا اكثر من مستوى للتشريع في العراق بعد ان حُول هذا الحق لمجالس المحافظات وفق ما اشرنا اليه في اعلاه، مما اثار الخلاف حول امكانية قدرة تلك المجالس على اصدار التشريعات، وفي حال قدرتها فما هي الحدود التي بإمكان مجالس المحافظات اصدار التشريعات خلالها<sup>(٤)</sup>، ونتيجة لهذا الخلاف وغيرها من الاسباب فقد تعددت واختلفت معوقات التطبيق الفعال للإدارة المحلية في العراق من حيث ممارسة اختصاصاتها المحددة لها قانوناً من عدة جوانب، لكن ابرز تلك الجوانب التي تتضح بها معالم تلك المعوقات بصورة واضحة ودقيقة هي ما يتعلق بممارسة

(١) د. حسن فالح حسن الهاشمي، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١) العدد (٥)، ٢٠٢١، ص ٦٤.

(٢) د. عامر ابراهيم احمد الشمري، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي)، ب-ط، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان - بيروت، ٢٠١٣، ص ٣١.

(٣) كالمواد (١١٥) و (١٢٢/ثانياً) و (١٢٣) وغيرها من الدستور، وكذلك ما ورد في نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بدلالة المواد (٢/ اولاً وسادساً) و (٧/ ثالثاً) و (٤٤/ثانياً/٢) وغيرها.

(٤) عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الادارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في اقليم - دراسة مقارنة، ب- ط، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٨، ص ٩٠.

الاختصاصات والصلاحيات التي منحها لها الدستور والقانون في مجال تشريع النصوص المحلية<sup>(١)</sup>، ولأسباب ومعوقات عديدة، منها ما سيتم مناقشته.

## الفرع الاول

### الحكومات المحلية لا تملك سلطة تشريع القوانين

الدولة عند وضعها للقوانين انما تتبع قواعد معينة بالدستور تحدد اختصاص الجهة التي تسنها وتبين ميدان نشاطها، وسلطة التشريع لا بد ان تمارس من قبل الممثل الحقيقي للشعب والموكل به وحده سلطة الافصاح عن الارادة العامة، والمتمثلة في الانظمة البرلمانية بالبرلمان الاتحادي وبرلمانات الاقاليم، لذا فان مسألة ممارسة مجالس المحافظات في العراق لسلطة التشريع استناداً لمبدأ اللامركزية الادارية قد أثارت الجدل في الاتفاق حول امكانية اضطلاع هذه المجالس بمهمة التشريع الخاصة بسن قوانين محلية كونها مخالفة لقواعد الاختصاص الدستورية التي اسندت مهمة التشريع للسلطة التشريعية المشار اليها في اعلاه، مما يجعل القانون الصادر عن مجالس المحافظات مشوباً بعدم الدستورية.<sup>(٢)</sup>

حيث انكر العديد من المختصين على مجالس المحافظات الحق بإصدار التشريعات التي ترقى لمستوى القانون المشرع من السلطة التشريعية المختصة في العراق لمجرد الاعتماد على احكام المادة (٧/ثالثاً)<sup>(٣)</sup> من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبالتالي لا يمكن القبول اطلاقاً للمحافظات التي تعمل وفق مبدأ اللامركزية ان تُحول صلاحية اصدار تشريعات بهذا المستوى، بل ان هذا الامر يمثل تجاوزاً على وظيفة المشرع، والمقصود به هنا البرلمان العراقي، لان التشريعات المحلية لا يتأتى لها الا ان تكون مفسرة للتشريعات الاتحادية ومسهلة لإدارة الشؤون المحلية، بالإضافة الى أن نص المادة السالفة الذكر لا يدل على معناها الدقيق لأنه جاء بصيغة واسعة، اذ لم يذكر ما هي الامور التشريعية التي يجوز لمجلس المحافظة سننها وفق الامور المسلم بها في ظل نظام اللامركزية الادارية.<sup>(٤)</sup>

وعزز الرأي السابق بأراء بعض من يقولون بان احتجاج البعض بان مجالس المحافظات تملك الاساس القانوني في ممارستها لسلطتها في اصدار التشريعات امر غير مقبول كون ما يقدموه من حجج على الاساس القانوني

(١) د. حبش لرزق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، ب-ط، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٦٩.

(٢) هبه عبد المطلب الفضلي و د. حمد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الانظمة الادارية مقارنة بالدفع بعدم مشروعيتها في ضوء التشريعات الاردنية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١) العدد (٥)، ٢٠٢١، ص ٨٥ - ص ٨٦.

(٣) المادة (٧)، التي نصت على صلاحيات مجالس المحافظات، اذ جاء في الفقرة ثالثاً منها: اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

(٤) د. عثمان سلمان غيلان، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦ اتحادية ٢٠٠٨)، مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، (تموز- اب- ايلول)، ٢٠٠٩، ص ٢٤٩.

مثل الفقرة الثالثة من المادة (٧) من احكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي جاءت غير مطابقة اصلاً لنص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي تشير الى الصلاحيات الادارية والمالية، دون ان تشير الى التشريعات المحلية، وكبر فرقاً ذلك الذي بين الصلاحية والتشريع، فلو حمل النص على معناه الواسع لضربنا عن رغبة المشرع الدستوري حتماً، اذ لو قصد المشرع بالصلاحيات المالية والادارية التشريعات المحلية لنص على ذلك في صلب الوثيقة الدستورية<sup>(١)</sup>، هذا من جانب، ومن جانب اخر فإن الامور المالية تنظم بقانون اتحادي على وفق "مبدأ سيادة القانون في شؤون الضرائب والرسوم" وهذا المبدأ تلقفه الدستور العراقي ونص عليه بصريح العبارة في المادة (٢٨/ اولاً) منه اذ جاءت بصيغة " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، الا بقانون"، واقرار هذا المبدأ في الواقع هدفه الحفاظ على حقوق المكلفين وحماية الخزينة العامة، وتترتب عليه نتيجة مهمة هي عدم جواز تفويض السلطة التنفيذية واي سلطة اخرى حق ممارسة الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية والمتعلق بفرض الضرائب او جبايتها او تعديلها او الاعفاء منها، اذا استناداً لمبدأ قانونية الضريبة والرسوم، فان امكانية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم تعتمد على مدى تمتعه بممارسة التشريع من عدمه والتي لم يوجد لها سند صريح في الدستور<sup>(٢)</sup>، وهكذا اصبحت صلاحيات السلطة التشريعية الاتحادية واسعة في هذا المجال حتى لا تكاد توجد حدود معينة يحضر عليها تجاوزها الا باستثناء ما نص عليه في الدستور من قيود موضوعية واخرى شكلية تحدد من خلالها عمل هذه السلطة في ممارسة نشاطها لسن القوانين<sup>(٣)</sup>.

بالإضافة الى انه لو سلم جدلاً بان مجلس المحافظة يملك سلطة تشريع القوانين المحلية، فانه من خلال مطالعة نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لا نجد اي نص فيه يتعلق بتنظيم مراحل العملية التشريعية فيه كما هو المفترض في هذا الشأن، كأن ينص المشرع على الجهة التي تقدم مقترح مشروع القانون المحلي، وآلية التصويت ونسبته، والجهة التي تملك المصادقة عليه، واصداره، ونفاذه، بل حتى صيغة النشر للتشريعات المحلية جاءت مبهمة، فقد استخدم المشرع في المادة (٧/ثاني عشر) عبارة (اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والامور التي تصدر من المجلس)، ولم يتضمن النص الاشارة الى التشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة، واكتفى بذكر القرارات والامور، وهذا يدل على ان المجلس لا يملك سلطة تشريع نصوص بمستوى قوانين<sup>(٤)</sup>.

(١) د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان، ٢٠١٨، ص ٣١٠.  
(٢) د. سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، ٢٠١٤، ص ٣٢٠-٣٢١.  
(٣) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في احكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهدين، ٢٠٠٣، ص ١٠.  
(٤) د. سامي حسن نجم عبد الله، المصدر السابق، ص ٣١٠-٣١١.



## الفرع الثاني

## الحكومات المحلية تملك سلطة التشريع لتنظيم الامور الادارية والمالية

بعد ان تناولنا في الفرع الاول اراء اصحاب الاتجاه الاول القائلين بعدم امتلاك مجالس المحافظات لسلطة تشريع القوانين، نستعرض هنا اراء اصحاب الاتجاه الثاني القائلين بأن مجالس المحافظات الحق بإصدار تشريعات محدودة وبمجاللات محدودة، فهي تلك التشريعات التي تصدرها المجالس لتنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة ولا يتعدى حدود نفاذها الحدود الادارية لتلك المحافظة، شرط ان لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية في حدود الصلاحيات المحصورة الممنوحة لها في المادة (١١٠) من الدستور.<sup>(١)</sup>

وهذا ما تنتهجه النظم الدستورية للدول التي تاخذ بالنظام البرلماني التي تتضمن دساتيرها قواعد تكفل حدود ممارسة اختصاص كل سلطة من السلطات الموجودة فيها مع كفالة الرقابة لبعضها البعض، بما يضمن المصلحة العامة وتجنب اعتداء اي سلطة على اختصاصات سلطة اخرى كفلها الدستور.<sup>(٢)</sup>

فكما ان ممثلي الشعب في البرلمان بشكل ديمقراطي حر، يمارسون عملية مزدوجة من التشريع والرقابة بالنسبة لأجهزة الدولة وهي تنفذ واجباتها القانونية على المستوى الاتحادي للبلاد، فأيضاً من الناحية الديمقراطية لا ضير من قبول تمثيل الشعب على المستوى المحلي من خلال انتخاب اشخاص يمارسون صلاحيات ذات خصوصية على المستوى المحلي وادارة الخدمات تحت رعاية ورقابة السلطة الاتحادية.<sup>(٣)</sup>

وان ما ذهب اليه اصحاب الراي الاول، بالقول بان ليس لمجالس المحافظات الحق في اصدار تشريعات محلية، بحجة ان الدستور العراقي في نص المادة (١٢٢/ ثانياً) لم يشر بشكل صريح الى امتلاك مجالس المحافظات لحق التشريع، امر مردود عليه من حيث ان تنظيم الشؤون الادارية والمالية وفق التحول الجديد للمحافظات

(١) المادة (١١٠) من الدستور العراقي التي نصت على الاختصاصات المحصورة للسلطات الاتحادية وهي:

اولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وأبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها وانشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية بمد حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته.

رابعاً: تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

خامساً: تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البيئية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه في خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه وآلية توزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعاً: الاحصاء والتعداد العام للسكان.

(٢) د. محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥- دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات

القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٣)، ٢٠٢١، ص ١٨٠.

(٣) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية، ط٢، المجلد الثالث، الجزء السادس عشر، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

يتطلب اصدار نصوص قانونية محلية تمكنها من ادارة وممارسة تلك الصلاحيات بما ينعكس ايجاباً على نجاحها في تحقيق مصالح مواطنيها على المستوى المحلي، كما هو الحال في العراق.<sup>(١)</sup>

اما عن حجتهم في الاشارة الى المادة (٢٨/اولاً) من الدستور التي نصت على عدم فرض الضرائب والرسوم الا بقانون، فاستناداً الى ما طرحناه سابقاً فإن بإمكان مجالس المحافظات تشريع قوانين محلية مالية تنص على فرض الرسوم والضرائب والغرامات وهذا ما اكدته بصريح العبارة المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.<sup>(٢)</sup>

وهذا ما ذهبت اليه ايضاً المحكمة الاتحادية العليا في ردها على كتاب مجلس النواب العراقي- لجنة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المرقم (٢٧٥٧٦) في ٢٦ / ٦ / ٢٠٠٧ ، عندما اصدرت قرارها المرقم (١٣ / ٢٠٠٧) في ٣١ / ٧ / ٢٠٠٧ ، والذي جاءت فيه (بصدد النقطة (١) المتعلقة بصلاحيات مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تجد المحكمة الاتحادية العليا ان هذا الموضوع تحكمه المواد (٦١ / اولاً و ١١٠ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢٢ / ثانياً) من الدستور، وان استقراء مضامين هذه المواد تشير الى صلاحية مجلس المحافظة في سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق، ذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص اصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً لأحكام المادة (٦١ / اولاً) من الدستور<sup>(٣)</sup> ، وكذلك قرارها المرقم (١٦ اتحادية ٢٠٠٨) عندما اقرت بالحق لمجالس المحافظات بفرض الرسوم والغرامات والضرائب، وفرض الضريبة<sup>(٤)</sup> ، واجابت ذات المحكمة كذلك على طلب استيضاح من مجلس محافظة البصرة حول صلاحياته في فرض الضرائب والرسوم المحلية من خلال قرارها المرقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨ والذي اكدت به على ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١ / اولاً و ١١٠ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢٢ / ثانياً) من الدستور، واستقراء مضامين هذه المواد تشير الى صلاحية مجلس المحافظة في سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية.<sup>(٥)</sup>

(١) د. أسامة الناشي، الفدرالية بين العراق واسبانيا- دراسة مقارنة، ط١، دار ومطبعة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد- العراق، ٢٠١٨، ص٣٤- ص٣٥.

(٢) المادة (٤٤) تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي: ثانياً: الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل: الفقرة (٥) الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظة.

(٣) طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين، ب- ط، مكتبة دار السنهوري، بيروت- لبنان، ٢٠١٧، هامش ص١١١- ص١١٢.

(٤) علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الادارة المحلية، ط١، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان- الاردن، ٢٠١٦، ص١٦٧- ص١٦٨.

(٥) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سابق، ص٣٠٩- ص٣١٠..

اما تعليقهم على احكام المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من انها لا تمنح مجالس المحافظات سلطة التشريع، وبأنها لا تمثل ارادة المشرع الواردة في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور، فإن المتتبع لإرادة المشرع في التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، والتعديل الثاني لذات القانون بالرقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، فإنه يرى ارادة صريحة وواضحة كانت للمشرع في تعديل المواد المتعلقة بمنح مجالس المحافظات لسلطة التشريع وظهر هذا الامر واضح في تعديل احكام المادة (٢/ اولاً) عندما كانت سابقاً تنص على ان (المجلس هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة) الى نص جديد تضمن عبارة ان (المجلس هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة) بالإضافة الى اضافة فقرة ( بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)<sup>(١)</sup>، حيث نرى هنا ان المشرع ضيق من حدود التعارض مع القوانين الاتحادية بحدود القوانين المتعلقة بالصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية ووسع من سلطة مجالس المحافظات في اصدار التشريعات حتى مع تعارضها للقوانين الاتحادية مادامت خارج السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية الواردة في احكام المادة (١١٠) من الدستور، وكذلك برزت هذه الارادة للمشرع بإضافته لأحكام الفقرة سادساً للمادة (٢) من ذات القانون<sup>(٢)</sup>، وهذا الرأي يتناسب بشكل كبير مع ما اراد المشرع في احكام المادة (١٢٢/ثانياً) في الدستور وكذلك ما ورد في احكام المادة (١١٥)<sup>(٣)</sup> من الدستور.<sup>(٤)</sup>

## المطلب الثاني

### عدم الاتفاق على طبيعة العلاقة بين النصوص القانونية الاتحادية والنصوص المحلية

ان الجوهر الحقيقي للامركزية الادارية لأول وهلة، يغلب الظن عليه ان للوحدات المحلية فيه في مواجهة الهيئات الدستورية الاتحادية للدولة ذات المركز الذي لغيرها من الاشخاص العامة، باعتبارها نظام يعمل توزيعاً للوظيفة الادارية بين هيئات مركزية (او اتحادية كما هو الحال في العراق) واخرى اقليمية او مرفقية<sup>(٥)</sup>، أي

(١) المادة (٢، اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اذ جاء فيها: (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).

(٢) المادة (٢، سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اذ جاء فيها: تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (١١٤، ١١٣، ١١٢) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور.

(٣) المادة (١١٥) من الدستور العراقي نصت على ان: (كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).

(٤) عباس عطوان فاخر و د. محمد سلمان محمود، أهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (٣) العدد (١)، ٢٠٢١، ص ٨٨-٨٩.

(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات المحلية- دراسة مقارنة، ب- ط، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر، ٢٠١٥، ص ٦٨.

تحويل هيئات سواء أكانت تمثل وحدات جغرافية (محلية)، أو وحدات مصلحة لتستقل في مباشرة بعض الاختصاصات ضمن دائرة اقليمية أو مرفقية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية.<sup>(١)</sup>

وتتنوع اختصاصات السلطة الاتحادية أو الاقاليم أو مجالس الحكومات المحلية، ويختلف نطاقها اتساعاً أو تضيقاً من نظام دستوري الى اخر، فضلاً عن تأثيرات الجوانب العلمية والتطبيقية على التمتع الفعلي لتلك المجالس بالاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور أو القانون النافذ في الدول، وتعتبر مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقليم أو الحكومات المحلية في الدول الفيدرالية من المسائل الهامة والصعبة في النظام القانوني للدولة لعلاقتها الوثيقة في تحديد العلاقات القانونية والسياسية بينها، وتختلف الدساتير في اعتمادها لأسلوب أو لطريقة توزيع تلك الاختصاصات فيما بين تلك الحكومات، نتيجة لطبيعة الايديولوجية السياسية والاقتصادية التي تتبناها الدولة، فضلاً عن ظروف نشأة تلك الدولة<sup>(٢)</sup>

ويتجلى للمتابع للساحة الدستورية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ ولاسيما بعد سن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، ان موضوع الفصل بين السلطات في العراق برز بشكل ادق من المرحلة السابقة، خاصة موضوع الحفاظ على الحدود الدستورية بين هذه السلطات وعدم التداخل في الاختصاصات فيما بينها والتي من ابرزها الاختصاص التشريعي، لذا كان لا بد من بيان مدى التعارض بين النصوص القانونية الصادرة عن السلطات التشريعية وحدود نفاذ كل نص من هذه النصوص ومجال تطبيقه، وفق قواعد عامة.<sup>(٣)</sup>

## الفرع الاول

### علوية النصوص الاتحادية في الصلاحيات الحصرية

علاقة الحكومة الاتحادية بالسلطات المحلية متشعبة النواحي والآثار، وتظهر ملامحها في كل ركن من اركان النظام اللامركزي، ولكن مع ذلك تقضي طبيعة التنظيم الاداري وجوب ترتيب السلطات الادارية في الدولة ضمن سلم اداري تشغل كل سلطة درجه من درجاته، وتخضع كل منها للسلطة التي تعلوها.<sup>(٤)</sup>

وبالرغم من ذلك ونتيجة لتعدد الجهات في تلك السلطات ومنها جهات التشريع، فقد يحصل ان تتداخل وتتنازع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية<sup>(٥)</sup>، وهنا لا بد من العمل بموجب القواعد الفقهية السائدة

(١) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري ومكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت- لبنان، ٢٠١١، ص٧٢.

(٢) د. عامر ابراهيم احمد الشمري، مصدر سابق، ١٧٥.

(٣) د. فريد كريم علي حسون الشيباني، تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة في كلية القانون / جامعة ميسان، المجلد رقم (١) العدد رقم (١)، ٢٠٢٠، ص٢٧٢.

(٤) د. عبد الله طلبية، مقرر الادارة المحلية، ب-ط، منشورات جامعة دمشق - كلية الحقوق، سوريا، ٢٠١٧، ص٥٠.  
(٥) خالد كاظم عودة الابراهيم، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق - دراسة مقارنة، ط١، منشورات ضفاف، لبنان، ٢٠١٥، ص٧٢.

في فض هكذا تنازع او تداخل في الاختصاص، والتي منها ما يعرف بتدرج القاعدة القانونية اي انه عندما يتمتع مستويين للحكومة في بلد ما بسلطة قانونية متزامنة على موضوع معين، يجب أن تسود قوانين احد هذين المستويين في حالات النزاع، وبالتالي توضح الدساتير اي من هذين المستويين له السلطة العليا، ويدافع كل مستوى عن قوانينه لأنها مشتقة من سلطات متباينة، مثلاً، قد يكون الاصل في السلطة العليا لقوانين الحكومة الاتحادية، غير ان هناك استثناءاً قد يرد على بعض الحالات نتيجة لنصوص دستورية.<sup>(١)</sup>

اما بالنسبة للصلاحيات الحصرية فقبل الحديث عنها لا بد من تفصيل ابرز الاشكال او الطرق الاخرى المعتمدة لتوزيع الصلاحيات والتي غالباً ما ترسمها الدساتير في الدول، فالدستور الاتحادي هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاصات سواء ان كانت بطريقة الصلاحيات الحصرية اي ما يعرف بطريقة الصلاحيات المنفردة اي حصر الصلاحيات بجهة واحدة، او بطريقة تحديد الاختصاصات بشكل حصري للطرفين، وقد تكون بتحديد الاختصاصات المشتركة فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية للأقاليم او المحافظات، وتعتبر هذه المسألة من المسائل الجوهرية التي يجرى تحديدها في نصوص الدستور الفيدرالي، لأنها في حالة حدوث نزاعات مستقبلية بين الطرفين فان الدستور الاتحادي سيكون مرجعاً حاسماً لحل تلك المنازعات، وبالرجوع الى الطريقة الاولى المتعلقة بحصر الصلاحيات في السلطة الاتحادية وبالتالي علو نصوصها القانونية التي تشرعها، فيكون لها ذلك عندما يتم تحديد المسائل او القضايا او المواضيع التي تدخل في اختصاص السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك ما عداها ليكون ضمن اختصاصات الاقاليم والحكومات المحلية، ويترتب على ذلك، فان اختصاصات حكومات الاقاليم والمحافظات هي الاصل بينما اختصاصات الحكومة الاتحادية هي الاستثناء، وهذا الاسلوب يعزز من مظاهر الاستقلال الذاتي للأقاليم والمحافظات، وقد اخذت به معظم الدول الفيدرالية ومنها: سويسرا، المكسيك.<sup>(٢)</sup>

وإذا كان الاختصاص التشريعي للعراق يتقيد بالمسائل التي نص عليها الدستور من حيث التوزيع للسلطات في العراق، الا انه مع ذلك تقيد من ناحية اخرى بالتوزيع او التقسيم الرأسي لسلطة التشريع، اي التقسيم على اساس تدرج القاعدة القانونية، وهذا التدرج هو محاولة من جانب المشرع الدستوري للتوفيق بين الاستقلال التشريعي للحكومة الاتحادية وسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.<sup>(٣)</sup>

فمن استقراء نصوص الباب الرابع من الدستور العراقي والمتعلقة بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية في الاقاليم والمحافظات، يتبين بوضوح على ان الدستور العراقي قد

(١) د. عثمان علي ويسى، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت - لبنان، ٢٠١٥، ص٤٤٧.

(٢) د. عامر ابراهيم احمد الشمري، مصدر سابق، ص١٧٧-١٧٨.

(٣) مصطفى حميد عبد الله الشافعي، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية- دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٨٥.

اعتنق الاسلوب الذي يقضي بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر ومن ثم ذهب الى تحديد بعض الصلاحيات المشتركة، وترك ما عداها الى سلطات الاقاليم والمحافظات.<sup>(١)</sup>

وتطبيقاً لمقتضيات قيام الدولة الفيدرالية حدد الدستور العراقي مستويين للتشريع، الاول هو المستوى التشريعي الاتحادي (الفيدرالي) والمتمثل بمجلس النواب والاتحاد اللذان يكونان معاً السلطة التشريعية الاتحادية<sup>(٢)</sup>، وبالرغم من عدم تشكيل مجلس الاتحاد لحد الان، فان مجلس النواب يختص بموجب الدستور بتشريع القوانين الاتحادية<sup>(٣)</sup>، اما المستوى الثاني من مستويات التشريع فيتمثل بالأقاليم التي اعترف لها الدستور العراقي صراحة بممارسة السلطة التشريعية<sup>(٤)</sup>، وفي هذه الحالة سوف يكون اكثر من مستوى للتشريع في العراق، ولكن كل لكل جهة تشريعها الخاص بها ضمن ما محدد لها في الدستور، لذلك يجب ان تحدد طبيعة العلاقة فيما بينها تنبأ لحدوث تنازع بين القوانين اي كان نوعه سواء كان ايجابياً ام سلبياً.<sup>(٥)</sup>

اما بالنسبة الى عد مجلس المحافظة كسلطة تشريعية، لو سلمنا جدلاً بان مجلس المحافظة يُعد سلطة تشريعية مخول بسن التشريعات المحلية أي كان نوعها، فانه بالتأكيد لا يمكن ان يتصور حدوث التنازع فيما بين نصوصه ونصوص القوانين الاتحادية، لان النصوص التي تصدر عن الحكومات المحلية محكومة بعدم مخالفتها للنصوص الاتحادية، وفيما يتعلق بالأولوية لأي من القوانين في حالة حصول خلاف على الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم الواردة في المادة (١١٥) من الدستور، يرى البعض، بان ما يصدر عن مجالس المحافظات من قوانين هي اقرب الى وصفها بقرارات تنظيمية اقليمية تصدر بناءً على قانون عادي، وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبالتالي عدم امكانية تصور ذلك الخلاف والتنازع لان قانون المركز لا يعلو عليه اي قانون آخر غير الدستور وله الاولوية في السريان على القرارات التنظيمية طبقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية.<sup>(٦)</sup>

## الفرع الثاني

### تغليب النصوص المحلية في الشؤون الادارية والمالية

ان قسماً صغيراً فقط من شؤون البلاد العامة هي التي تستطيع السلطات الاتحادية المركزية ان تعالجها بشكل صالح او تحاول ان تعالجها بجودة من خلال التعديل، لذا ليس على السلطة التشريعية ان تشغل نفسها كثيراً

(١) د. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، ٢٠١٤، ص٢٢٥.

(٢) المادة (٤٨) من الدستور التي نصت على: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)

(٣) المادة (٦١) من الدستور على نصت على: (يختص مجلس النواب بما يأتي: اولاً/ تشريع القوانين الاتحادية)

(٤) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سابق، ص٣٠٩- ص٣١٠.

(٥) عمار رحيم عبيد الكفاني، مصدر سابق، ص٩١.

(٦) د. فاضل الغراوي، مصدر سابق، ص٣١٢.

بالشؤون المحلية بينما يجب ان تكون هناك وسائل وسلطات اقل منها هي من تتولى تلك المسؤولية، والاحتفاظ بوقت البرلمان الاتحادي بما تمثل بعض القضايا من شأن خطير وكبير لعموم البلاد<sup>(١)</sup>

لذا بعد تغيير نظام الادارة في العراق من النظام المركزي في الادارة الى النظام اللامركزية الادارية، اصبحت المحافظات التي لم تنتظم في اقليم تمتع بسلطات وصلاحيات كبيرة لم تعدها في ظل النظام السابق ومن هذه السلطات، سلطة اصدار التشريعات المحلية في جوانب محددة ضمن الحدود الادارية للمحافظة<sup>(٢)</sup>، ومن الممكن ان نستدل على هذا الرأي من خلال مراجعة احكام المادة (١١٥) من الدستور التي اشارت الى ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، واعطت هذه المادة الغلبة لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما، ومن خلال الاستدلال بأحكام هذه المادة نرى ارادة صريحة للمشرع العراقي بمنح المحافظات سلطة سن التشريعات المحلية اسوةً بالأقاليم التي تمتلك هذا الحق استناداً للنظام الفيدرالي<sup>(٣)</sup>، بل منحت ذات المادة الغلبة للقوانين المحلية عند تعارضها مع القوانين الاتحادية في موضوع ليس من ضمن المواضيع الحصرية للحكومة الاتحادية والواردة في المادة (١١٠) من الدستور.<sup>(٤)</sup>

ونجد ان المشرع الوطني على مستوى النصوص القانونية اكد على ذات الامر، فقد جاء في تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ حيث نص في المادة (٢/٢) سادساً) منه على ان: (تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما، وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور)، ومن كل ما تقدم نجد بان مجلس المحافظة له الحق في اصدار التشريعات المحلية في الشؤون الادارية والمالية ضمن الحدود الادارية للمحافظة، وتكون لهذه النصوص الغلبة في حالة التنازع او الخلاف مع النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية الاتحادية في الصلاحيات المشتركة والمشار اليها دستورياً بينهم، بل اشارت المادة (١١٥) الدستورية بان الغلبة ستكون للتشريعات التي تصدر عن الاقاليم ومجالس المحافظات في جميع الصلاحيات الاخرى التي لم يرد ذكرها على سبيل الحصر في المادة (١١٠) من الدستور.<sup>(٥)</sup>

(١) جون ستيورات مل، الحكومات البرلمانية، نقله الى العربية اميل الخوري، ط١، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت - لبنان، ٢٠١٧، ص٢٨٥.

(٢) خالد كاظم عودة الابراهيم، مصدر سابق، ص٧٢.

(٣) سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية- دراسة مقارنة، ب- ط، مكتبة السنهوري، بيروت - لبنان، ٢٠١٩، ص١٥٠-١٥١.

(٤) ينظر نص المادة (١١٠) من الدستور العراقي عام ٢٠٠٥، سبق ذكرها في هامش ص٩ من هذا البحث.

(٥) عمار رحيم عبيد الكفاني، مصدر سابق، ص١٠٥-١٠٦.

وللوقوف بشكل مفصل عن ابرز الاختصاصات التي من الممكن للحكومات المحلية اصدار تشريعات محلية لتنظيمها، سيتم تخصيص فقرة للحديث عن كل من الاختصاصات الادارية والمالية وكما يأتي:

### اولاً/ الاختصاص الاداري لمجالس المحافظات

يعد الاستقلال الاداري من اهم عناصر اللامركزية الادارية، بل انه ستؤدي دوراً مؤثراً في تدعيم المبدأ الفدرالي في العراق وتثبيت اسسه<sup>(١)</sup>، ولا يتحقق الاستقلال الاداري الا بوجود شخصية معنوية مستقلة وسلطات قانونية للهيئات المحلية تجاه السلطة الاتحادية، وتتعدد صور الاستقلال الاداري من وجود اعضاء منتخبين في الحكومات المحلية من السكان المحليين، الى وجود صلاحيات قانونية في ممارسة الوظيفة الادارية بعيداً عن تدخل السلطة الاتحادية<sup>(٢)</sup>، ونتيجة لذلك ان الحكومات المحلية تملك الشخصية المعنوية التي تمكنها من تفرد اداري يكون لها بموجبه الاستئثار بأجهزة تتولى تمثيلها في علاقتها مع الغير وتعبر عن ارادتها، وتبعاً لذلك فهي تختص بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات الادارية الواسعة التي تمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية<sup>(٣)</sup>، فمثلا تختص الحكومات المحلية بالعديد من الصلاحيات، منها اصدار التشريعات التي تصدر لغرض تنظيم جانب اداري فيها<sup>(٤)</sup>، كالجوانب المتعلقة بالضبط الاداري او الجوانب المتعلقة بتقديم الخدمات لكافة المواطنين داخل الحدود الادارية للمحافظة او التي تتعلق بإدارة المرافق العامة فيها، وذلك كون كل محافظة من المحافظات تمتلك مصالح خاصة بها قد تختلف اقتصادياً او اجتماعياً او ثقافياً، وبالتالي ينبغي فسخ المجال امامها لتأخذ دورها في اشباع حاجاتها وتسيير امورها.<sup>(٥)</sup>

ومن اجل الوقوف بشكل دقيق على ماهية هذه التشريعات الادارية لا بد ان نضرب بعض الامثلة على ممارستها، كالتشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لغرض استحداث وحدة ادارية جديدة سواء كانت ناحية ام قضاء، او يكون التشريع لفك ارتباط ناحية من قضاء، او لدمج ناحيتين او دمج ناحية بقضاء، او يكون التشريع لغرض تغيير اسم القضاء او الناحية وهكذا<sup>(٦)</sup>، اما التشريعات التي تتعلق بالمرافق العامة، فهي تلك التشريعات الخاصة بأنشاء المرافق العامة وتنظيمها وضمان حسن سير العمل في الادارات العامة في الدولة بما يؤدي الى تحقيق المصالح واشباع حاجات الافراد والمجتمع عموماً، وان مسألة تنظيم المرافق العامة المحلية من

(١) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٦، ص٢٢٧.

(٢) فراس الوجيه، مصدر سابق، ص٣٨.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات المحلية- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٤٣.

(٤) امير عبدالله احمد، مصدر سابق، ص٤١.

(٥) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سابق، ص٣١٥-٣١٦.

(٦) طاهر محمد مايح الجنابي، مصدر سابق، ص١١٨.



قبل الإدارة المحلية هو امر مستقر في الفقه الاداري دونما حاجة الى نص دستوري او قانوني، ومن تلك المصالح العامة الماء والكهرباء والشوارع والاتصالات، وغيرها من المسائل.<sup>(١)</sup>

اما التشريعات التي تتعلق بالضبط الاداري فهي مجموعة من الاجراءات والقرارات التي تتخذها مجالس المحافظات لحماية النظام العام في المجتمع سواء تعلق الامر بعناصر الضبط الاداري التقليدية وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ام غير التقليدية كالتي تتعلق بالجانب الاخلاقي او الجانب الجمالي او الجانب الاقتصادي.<sup>(٢)</sup>

فمثلاً فيما يتعلق بالجانب التقليدي للضبط الاداري وتحديداً تلك التي تخص جانب الصحة العامة، يمكن لمجالس المحافظات ان تصدر تشريعات تتطلب اتخاذ اجراءات معينة من بعض الدوائر ولا سيما دائرة الصحة في المحافظة في سبيل الوقاية من خطر وباء قد يصيب المحافظة او يهددها بالإصابة، وهنا بإمكان مجالس المحافظات إصدار هكذا تشريعات تتعلق بسبل معالجة ذلك الوباء ومكافحته والوقاية منه، وكذلك من العناصر التقليدية للضبط الاداري والتي يمكن ان نسوق مثلاً فيها تلك التي تتعلق بالجانب الاخلاقي، فهنا يحق لمجالس المحافظات ان تصدر تشريعات ادارية تتعلق بمنع فتح الملاهي في المدن الدينية او مناطق معينة منها، كالتي تكون قرب المساجد، وكالتشريعات التي تتعلق بمنع ارتداء ملابس مخلة بالحياة في دوائر الدولة او في المدارس ضمن الرقعة الجغرافية لحدود المحافظة الادارية.<sup>(٣)</sup>

### ثانياً/ الاختصاص المالي لمجالس المحافظات

تحظى عملية تنظيم الشؤون المالية في الدولة الاتحادية خصوصاً فيما يتعلق بسلطة تجميع الاموال والانفاق بأهمية كبيرة لكل مستوى من مستويات الحكم فيها<sup>(٤)</sup>، فعندما يعترف مثلاً للحكومات المحلية بالشخصية الاعتبارية العامة استناداً لأحكام اللامركزية الادارية فان ابرز ما يترتب على ذلك هو تمتع تلك الهيئات المنتخبة بقدر من الاستقلال بإدارة المرفق المحلي تحت رقابة السلطة الاتحادية<sup>(٥)</sup>، ونتيجة لذلك تكون ذات ذمة مالية مستقلة تملك اجهزة ادارية ومالية لها صلاحيات تتمتع بمدى من الاستقلال<sup>(٦)</sup>، وانطلاقاً من هذا المفهوم فان اللامركزية الادارية في احد تعاريفها تُعد بانها عملية تحويل السلطات والاختصاصات الخدمية ذات الطابع

(١) احمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون في جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٧.

(٢) د. رائد حمدان عاجل المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مؤسسة ام ابيها، العراق، ٢٠١٥، ص ١٩١-١٩٢.

(٣) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٤) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت- لبنان، ٢٠١٨، ص ١٤٤.

(٥) مصطفى حميد، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٦) د. حسين عثمان محمد عثمان و د. ميادة عبد القادر، اصول القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٢٤.

المالي من المركز الى الوحدات المحلية، خاصة فيما يتعلق بجمع الضرائب والايرادات وتوزيع الدخل وجلب الاستثمارات وكل ما يتعلق بالقضايا المالية والاقتصادية.<sup>(١)</sup>

فمسألة توفير الموارد المالية تُعد من اكبر التحديات التي تواجه نظام الادارة المحلية لتغطية نفقاتها والاضطلاع بمهامها المحدودة لها قانوناً، والتي وجدت من اجلها، فبقدر ما تكون الحكومة المحلية مستقلة مالياً تكون قادرة على محاكاة حاجاتها المحلية، الا ان ضعف تلك الموارد لأسباب قانونية وادارية وتنظيمية ادت الى تبعية النظام المالي المحلي للسلطة الاتحادية بالمطلق، فالقيود المفروضة على المالية المحلية ابتداءً من حقها بإصدار تشريعات تنظم الايرادات المالية المحلية او عدم وجود وعاء مالي محلي واضح ومنظم، وغيرها، كلها تُعد أمور غير واضحة المعالم، تجعل من الحكومات المحلية شريك غير حقيقي، من المفروض ان يمارس دوره في ظل صلاحيات حقيقية مع احتفاظ السلطة الاتحادية بالرقابة عليه على نطاق واسع.<sup>(٢)</sup>

لذلك يسمح عادةً في معظم الدول للمجالس المحلية ممارسة اختصاصات تشريعية محددة تخول لها بموجب التفويض ما قد يمكنها من فرض بعض الضرائب والرسوم المحلية من اجل دعم التمويل المحلي، حيث تكمن قوة الادارة المحلية في مدى اعتمادها على مواردها الذاتية.<sup>(٣)</sup>

ولكن المشرع الدستوري العراقي لم يعالج بشكل صريح الايرادات التي تختص الحكومة الاتحادية بفرضها وجبايتها، وتلك الايرادات التي تختص الحكومة المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بفرضها وجبايتها، بل جاء النص على اعتبار رسم الرسم السياسية المالية والكمركية و..... من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية<sup>(٤)</sup>، دون تحديد لجهة وادوات تنفيذها وادارتها، وترك الامر الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لتنظيم الايرادات المالية المحلية للمحافظات<sup>(٥)</sup>، ومن النصوص القانونية التي نصت على معالجة الصلاحيات المالية هو نص المادة (٢) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، وما يعزز رأينا هذا ايضاً ما ورد في المادة (٤٤/٤) ثانياً الفقرتين (٢، ٥) من احكام نص القانون حيث جاء فيهما (ثانياً) الايرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز: ٢- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظة)، والفقرة (٥)- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية)، وهاتين الفقرتين تؤكدان على امرين، الاول هو ان مجالس المحافظات اصدار

(١) Christopher Garmen and others , fiscal decentralization : pditical theory world politics , 53 (١) (January 2001), p296.

نقلاً عن .د. عثمان علي وليسي، مصدر سابق، ص ٥٩٥.

(٢) الامير وليد الايوبي، اللامركزية الادارية (رؤية سياسية تنمية ادارية استراتيجية)، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٨١.

(٣) د. سارة زويني ود. خالد تونيس ود. مريم عثمان ود. شراف عقون، السلوك الاداري ( الادارة المحلية – القيادة الادارية – التغيير التنظيمي)، ط ١، دار الايام للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٩، ص ١١.

(٤) ينظر المادة (١١٠/١) ثالثاً) من الدستور العراقي والتي نصت على( ثالثاً: رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية بمد حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته).

(٥) د. محمد عزت فاضل الطائي، الحكومة الاتحادية في ظل التوازن بين السلطات- دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٦، ص ٤٢٦.

التشريعات مالية بالإضافة الى التشريعات الاتحادية المطبقة في المحافظة، والامر الثاني ان مجالس المحافظات اصدار قوانين تنظم فرض الضرائب والرسوم والغرامات لتشكل ايراداً محلياً للمحافظة بالإضافة الى ما يخصص لها ضمن الموازنة الاتحادية.<sup>(١)</sup>

### الخاتمة :

تبنى المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ وكذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل نظام اللامركزية الادارية ، وقد منحت المحافظات غير المنتظمة في اقليم استناداً لهذه النصوص صلاحيات واسعة لإدارة شؤونها الادارية والمالية، حيث حدد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، و اشار الى الصلاحيات المشتركة فيما بينها وبين سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وما عدا ذلك من صلاحيات يكون من اختصاص السلطات المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بل اشار بشكل صريح انه في حالة الخلاف بين تشريعين صادرين من السلطتين الاتحادية والمحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الصلاحيات المشتركة فان الغلبة تكون لنصوص السلطات المحلية.

وعلى الرغم من ان المشرع تبنى نظام اللامركزية بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، الا ان تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن امرً سهلاً ولا متكامل، اذ واجهت العديد من الصعوبات اثناء تطبيقها في العراق، وبما ان حديثنا ينصب في هذا البحث على صعوبات تطبيق اللامركزية الادارية والتي هي في حقيقتها معوقات التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية، والتي من ابرز اسبابها عدم وضوح النصوص التي اشارت الى صلاحياتها من حيث الدلالة تارة او الخلاف في تفسيرها تارة أخرى او التعمد في التجاوز على اختصاصات سلطة من قبل سلطة أخرى، لعدم القناعة او الاتفاق على منح هذا الاختصاص الى السلطات المحلية وبسلطات توازي السلطات الاتحادية على الرغم من النص على ذلك في الدستور والقانون.

ومن ثم هذا القصور او التعارض اثار جدلاً حول المقصود من عبارة(الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة للمحافظات)، حيث ان العلاقة في اطار التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية تدور في مجال التشريعات التي تنظم هذه الصلاحيات ومدى التداخل او التعارض او التعاون في ما بينهما، كما ان هنالك قصور اخر هو اذا كانت مجالس المحافظات تملك سلطة اصدار تشريعات محلية وأنظمة وتعليمات فما هو نطاق او مجال هذه التشريعات، ومدى تكاملها مع التشريعات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها السلطة الاتحادية في غير الصلاحيات الحصرية، والتي قد تثير نزاعات في التطبيق ويؤدي الى تداخل الاختصاصات

(١) فلاح حسن الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٧، ص ٢٤٠.

نتيجة للتعارض والقصور التشريعي في تنظيم تلك الاختصاصات، لذلك قد توصلنا اثناء عملية البحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات الهامة وكما يأتي:

#### الاستنتاجات:

- ١- ان اللامركزية الإدارية المطبقة في العراق هي لامركزية إقليمية تقوم على منح صلاحيات إدارية ومالية واسعة على أساس هيئات إقليمية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية بإشراف السلطة الاتحادية ورقابتها.
- ٢- ان المشرع العراقي من خلال النصوص الدستورية والقانونية يميل الى توسيع اختصاصات الهيئات المحلية بصورة عامة، حيث اخذ بالأسلوب العام في تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، ومن ثم اشار الى بعض الصلاحيات المشتركة، وما عدا ذلك جعله من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٣- يتبين من حجم الصلاحيات الواسعة الممنوحة الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ان المشرع اراد لها ان تكون وحدات سياسية اكبر من كونها وحدات ادارية، فقد ساوى بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في كثير من المواقع وكأن المشرع يريد تدريب المحافظات على نظام اللامركزية السياسية.
- ٤- ان اغلب الآراء المنتقدة لحجم الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفي مقدمتها صلاحية تشريع القوانين المحلية نابع من أسس فقهية وتجارب القانون المقارن، وهو على خلاف ارادة المشرع العراقي الصريحة المتمثلة في الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي اراد لتجربة الحكومات المحلية في المحافظات دور قريب لسلطات الاقليم، وهو يعكس توجه السلطة التشريعية في حماية الحكومات المحلية من غلو الحكومة الاتحادية في ممارسة السلطة، لما شهدته المحافظات من تهيش في ظل النظام السابق قبل عام ٢٠٠٣.
- ٥- ان ما ورد في المادة (٢/ اولاً وسادساً) ومواد أخرى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ما هي الا قواعد كاشفة لإرادة المشرع الدستورية الذي منح لمجالس المحافظات سلطة اصدار القوانين لتنظيم الشؤون المحلية فيما عدا الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والتي قيدها في المادة (١١٠) من الدستور.
- ٦- ان التنظيم القانوني الذي نص على التعاون بين السلطات الاتحادية ( المركزية ) وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم اعترته بعض المعوقات سواء كان على مستوى الاختصاصات التشريعية او التنفيذية، وهذا الامر نعزوه الى عيوب في الصياغة وضعف المنظومة التشريعية في صياغة القواعد التشريعية التي تحاول ان تعزز من تطبيق نظام اللامركزية الإدارية.

## التوصيات:

- ١- ازالة الارباك المتعلق بالصياغة التشريعية لبعض نصوص الدستور او القانون بخصوص نظام اللامركزية الإدارية وتنظيم العلاقة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بشكل واضح.
- ٢- سن مجموعة من القوانين التي نص عليها الدستور والتي تعزز نظام اللامركزية الإدارية في العراق والتي منها قانون مجلس الاتحاد الذي نصت على تشكيله المادة (٦٥) من الدستور، وقانون تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نصت عليه المادة (١٠٥) من الدستور.
- ٣- الالتزام بقرارات المحكمة الاتحادية التي اكدت على ممارسة المحافظات غير المنتظمة في اقليم لصلاحياتها الإدارية والمالية الواسعة، وتطبيق احكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وفي مقدمتها احكام المادة (٧) منه وبما يمنح المحافظات القدرة على إدارة شؤونها بنفسها.
- ٤- العمل على تضمين مشروع قانون التعديل الرابع لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لنصوص قانونية تعالج بها الصياغات الفضفاضة التي تحمل معاني غير دقيقة، وبما يعزز إرادة المشرع الدستورية في تطبيق نظام اللامركزية المطلقة في العراق من خلال منح المحافظات لصلاحيات واسعة تمكنها من تقديم الخدمات لأبنائها.
- ٥- نرى من الضروري مراجعة بعض نصوص الدستور العراقي ذات الصلة باختصاصات السلطات الاتحادية ووسطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، غير الواضحة في دلالتها، الامر الذي أثار الكثير من المنازعات بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ولذا لابد من اعادة تعديل هذه النصوص الدستورية لتحديد بوضوح لا يقبل اللبس والتأويل.
- ٦- نأمل من الحكومة الاتحادية الالتزام بجميع الاتفاقيات وبرامج العمل التي تم الاتفاق عليها مع الحكومات المحلية والتي تم اقرار البعض منها من قبل مجلس الوزراء، فيما يخص تمكين المحافظات غير المنتظمة في اقليم من ممارسة صلاحياتها المنصوص عليها دستورياً وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفي مقدمتها تلك المتعلقة بتعظيم الحكومات المحلية في المحافظات لإيراداتها المالية، واحترام التشريعات المحلية المتخذة بهذا الشأن.

## المصادر العربية :

### اولاً/ الكتب:

- (١) د. احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت- لبنان، ٢٠١٣.
- (٢) د. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، ٢٠١٤.

- (٣) د. اسامة الناشئ، الفدرالية بين العراق واسبانيا- دراسة مقارنة، ط١، دار ومطبعة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد- العراق، ٢٠١٨.
- (٤) امير عبدالله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، ب- ط، مكتبة القانون المقارن، بغداد- العراق، ٢٠١٤.
- (٥) الامير وليد الايوبي، اللامركزية الادارية (رؤية سياسية تنمية ادارية استراتيجية)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٧.
- (٦) جعفر ضياء جعفر واخرون، برنامج لمستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، ومن اصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، ط٢، بيروت – لبنان، ٢٠٠٧.
- (٧) جون ستيورات مل، الحكومات البرلمانية، نقله الى العربية اميل الخوري، ط١، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت – لبنان، ٢٠١٧.
- (٨) د. حبش لرزق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، ب-ط، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩.
- (٩) د. حسين عثمان محمد عثمان و د. ميادة عبد القادر، اصول القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٤.
- (١٠) د. حسين عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات المحلية- دراسة مقارنة، ب- ط، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية- مصر، ٢٠١٥.
- (١١) خالد كاظم عودة الابراهيم، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق – دراسة مقارنة، ط١، منشورات ضفاف، لبنان، ٢٠١٥.
- (١٢) د. خالد موسى عبد الحسني، القانون وادارة الدولة في بلاد وادي الرافدين- دراسة تاريخية، دار الكتب والدراسات العربية، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٦.
- (١٣) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت- لبنان، ٢٠١٨.
- (١٤) د. رائد حمدان عاجل المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مكتبة مؤسسة ام ابيها، ميسان- العراق، ٢٠١٥.
- (١٥) د. سارة زويني ود. خالد تونيس و د. مريم عثمان و د. شراف عقون، السلوك الاداري ( الادارة المحلية – القيادة الادارية – التغيير التنظيمي)، ط١، دار الايام للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٩.
- (١٦) د. سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، ٢٠١٤.

- (١٧) سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية- دراسة مقارنة، ب- ط، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٩.
- (١٨) طاهر محمد مايج الجنابي، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين، ب- ط، مكتبة دار السنهوري، بيروت- لبنان، ٢٠١٧.
- (١٩) د. عامر ابراهيم احمد الشمري، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي)، ب-ط، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان - بيروت، ٢٠١٣.
- (٢٠) د. عبد الله طلبة، مقرر الادارة المحلية، ب-ط، منشورات جامعة دمشق - كلية الحقوق، سوريا، ٢٠١٧.
- (٢١) د. عثمان علي ويسى، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت - لبنان، ٢٠١٥.
- (٢٢) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري ( النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط٢، .
- (٢٣) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٦.
- (٢٤) علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الادارة المحلية، ط١، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان- الاردن، ٢٠١٦.
- (٢٥) عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الادارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في اقليم (دراسة مقارنة)، ب- ط، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٨.
- (٢٦) د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت- لبنان، ٢٠١٨.
- (٢٧) فلاح حسن الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم، ب- ط، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٧.
- (٢٨) فراس الوحاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات، طبعة مزيدة ومنقحة، دار السنهوري، لبنان- بيروت، ٢٠١٧.
- (٢٩) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري ومكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت- لبنان، ٢٠١١.
- (٣٠) د. محمد عزت فاضل الطائي، الحكومة الاتحادية في ظل التوازن بين السلطات (دراسة مقارنة)، ط١، دار السنهوري، لبنان، ٢٠١٦.
- (٣١) مصطفى حميد عبد الله الشافعي، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩.
- (٣٢) نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية، ط٢، المجلد الثالث، الجزء السادس عشر، ٢٠٠٩.
- ثانياً/ البحوث والمجلات :**
- (١) د. حسن فالح حسن الهاشمي، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١) العدد (٥)، ٢٠٢١.
- (٢) عباس عطوان فاخر و د. محمد سلمان محمود، أهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (٣) العدد (١)، ٢٠٢١.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦ اتحادية ٢٠٠٨)، مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، (تموز- اب- ايلول)، ٢٠٠٩.

(٤) د. فريد كريم علي حسون الشيباني، تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١) العدد (١)، ٢٠٢٠، ص ٢٧٢.

(٥) د. محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥- دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٣)، ٢٠٢١.

(٦) هبه عبد المطلب الفضلي و د. حمد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الانظمة الادارية مقارنة بالدفع بعدم مشروعيتها في ضوء التشريعات الاردنية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١) العدد (٥)، ٢٠٢١.

#### ثالثاً/ الاطاريح والرسائل

(١) احمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون في جامعة الموصل، ٢٠٠٣.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في احكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠٠٣.

#### رابعاً/ الدساتير والقوانين

(١) الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) قانون التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

(٤) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

#### خامساً/ الاجنبية :

(1) Christopher Garmen and others , fiscal decentralization : pditical theory world politics , 53 (January 2001), p296.