الأساس الدستوري والقانوني للامركزية المحلية.

د. سنان عبد الحسين صالح

جامعة ذي قار

lawp1e222 @utq.edu.iq

تاريخ الاستلام : ١٠/ ٨/ ٢٠٢٢

تاريخ قبول النشر: ١٥/ ١٢/ ٢٠٢٢

المستخلص

تعتبر اللامركزية الإدارية الجهوية من أهم أساليب التنظيم الإداري للحكومة المعاصرة، وتتحقق هذه الطريقة (أو الطريقة) من خلال مشاركة الوحدات الإدارية مع السلطة المركزية في أعمال السلطات المحلية. على أن تتولى السلطة المركزية إدارة الشؤون الإدارية ذات الطابع القومي التي تهم جميع مواطني الدولة. وهذا يتطلب من المشرع مراعاة التوازن (الاختلاط) بين الشؤون المحلية المتعلقة بالسكان (وحدة الإدارة المحلية) والشؤون الوطنية (العامة) لتحقيق التطبيق الأمثل للامركزية الإدارية الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الأساس الدستوري، الأساس القانوني، اللامركزية، المحلية، القانون العراقي

Abstract

Regional administrative decentralization is one of the most important methods of administrative organization of the contemporary government, and this method (or method) is achieved through the participation of administrative units with the central authority in the work of local authorities. Provided that the central authority manages the administrative affairs of a national nature that concern all citizens of the country. This requires the legislator to take into account the balance (mixing) between local affairs related to the population (local administration unit) and national affairs (public) to achieve the optimal application of regional administrative decentralization.

Key words: Constitutional basis، legal basis، decentralization، locality، Iraqi law

المقدمة

إن الدول في العالم ليست على نظام إداري واحد من حيث وظيفتها، إذ إنها تعتمد على أسلوبين للإدارة هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، يعتمد اختيار كل من هاتين الطريقتين على عدة عوامل أهمها العوامل السياسية، ويرتبط نظام التمركز الإداري بظهور الحكومات الحديثة، إذ تجنح

إلى حصر تفاصيل الوظيفة الإدارية الكلية والجزئية بيد السلطة المركزية العليا والمقيمة في عاصمة البلاد، أي أن رئيس الدولة والوزراء ووكلاء هم والمدراء العامين التابعين لهم هم أصحاب الاختصاص فقط في إصدار القرارات الإدارية.

ونظرا لتعقد وظائف الدولة وتعدد واجباتها الإدارية وأعمالها نتيجة التطور المستمر في الحياة، فقد استجابت الدولة لذلك فتخلت عن المنهج المركزي، وقد أدى ذلك إلى قيام سلطتها المركزية بنقل جزء من وظيفتها الإدارية إلى هيئات محلية منتخبة لتؤديها بشكل مستقل مع ضمان درجة من الرقابة، وهنا ظهرت اللامركزية الإدارية.

والعراق من الدول التي تعددت فيه أساليب الإدارة تبعا للمرحلة التاريخية التي مر بها، فقد حكمته أقوام عديدة منها التتار والفرس والعثمانيين والبريطانيين ولفترات طويلة، إلا أن التنظيم الإداري لم يظهر بشكل واضح إلا بعد أن تأسست دولة العراق الحديثة عام ١٩٢١ وقد تداولت السلطة بعد هذا التاريخ أنواع مختلفة من النظم منها الملكي ومنها الجمهوري، وسنت خلالها العديد من الدساتير والقوانين ونصت فيها على أساليب مختلفة للتنظيم الإداري إلا أنه في 9/ ٤/ ٢٠٠٣ وبعد دخول قوات الاحتلال بقيادة الولايات المتحدة الأميركية إلى العراق وسقوط النظام السابق، شهدت الساحة العراقية تحولا جوهريا على صعيد التنظيم الإداري وأخذ الاهتمام فيها نحو إقرار مبدأ اللامركزية الإدارية وإعطاء صلاحيات إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

مشكلة البحث:

تبرز مشكلة البحث في تدخل اختصاصات مجالس المحافظات والسلطة المركزية نتيجة تطبيق قانون اصلاح المحافظات غير المنتظمة في الاقليم لعام ٢٠١٧ وذلك من خلال بيان الدستور والأساس القانوني لتطوير ووضع الحلول لهذه للقضية المتداخلة.

اهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في بيان الأساس الدستوري والقانوني للامركزية المحلية الادارية حيث ان كل نظام اداري لابد ان يستند في وجوده وبنائه الى نصوص في الدستور او القوانين ذات الصلة بالتنظيم الإداري

اهداف البحث:

تحاول الدراسة الحالية بيان ابرز التداخلات بين اختصاصات مجلس المحافظة والسلطة المركزية نتيجة لتطبيق قانون اصلاح المحافظات غير لمنظمة لعام ٢٠١٧ وبالتالي سنبين اوجه الفروق بين السلطتين في طبيعة الوظائف التي يقوم بها كل طرف .

منهجية البحث:

لقد اعتمدنا في بحثنا لموضوع (الأساس الدستوري والقانوني للامركزية المحلية) على المنهج التحليلي الوصفي وذلك من خلال إتباع الطرق العلمية والقانونية في دراستنا.

خطة البحث :

قسمت الدراسة الى مقدمة وبحثين وخاتمة ملخصة لنتائج البحث فضلا عن قائمة بالمصادر والمراجع المستخدمة

المبحث الأول

مفهوم اللامركزية المحلية

تمهيد:

سنتطرق من خلال هذا المبحث الى تعريف اللامركزية في المطلب الاول من خلال بيان مجموعة من تريفات فقهاء القانون لمفهوم(اللامركزية) اما في المطلب الثاني فسنخصصه لبيان مقومات الوحدة الادارية اللامركزية وكما يلي:

المطلب الأول

تعريف اللامركزية

إن تخلي الدولة عن جزء من مسؤولياتها أو تحويل السلطة والمسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة كالتخطيط والإدارة وتعبئة الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى الهيئات الإقليمية اللامركزية ليس وليد الساعة خصوصا بالنسبة للدول النامية. إذا كانت المركزية أخذت مكانا لها في كثير من الدول النامية خصوصا بعد الحرب العلمية الثانية من خلال تبني هذه الدول لنموذج التخطيط لمركزي، إلا أن هذا النظام لم يستقر على ذاته بل ظهر نظاما آخر وهو نظام اللامركزية وذلك مع بداية الستينيات من القرن ٢٠ (مرحلة تصفية الاستعمار عبر العالم). ظهر هذا النظام كأداة مساعدة للدولة المستقلة حديثا (في تلك الفترة) في إدارة شؤونها من جهة ووسيلة لتحقيق العدالة السياسية والاستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع والخدمات العامة من جهة أخرى. (١)

كما إن مبدأ اللامركزية الادارية هو احد الاساليب التي يتم اللجوء اليها لتنظيم العمل الاداري وتلبية حاجات السكان في الوحدات الادارية البعيدة عن ادارة مركز السلطات للحكومة المركزية ويتمثل هذا الاسلوب من خلال تنازل الحكومة المركزية عن جزء من اختصاصاتها الادارية او التنفيذية الى هيئات لامركزية او اقليمية ومنح هذه الهيئات الاستقلال اللازم لتمكينها من ادارة مختلف شؤون الوحدات الادارية مع الخضوع لرقابة واشراف الحكومة المركزية ضمن اطار القوانين الواجبة الاتباع من قبل كافة اجزاء ووحدات الدولة وبموجب علاقة قانونية ينظمها الدستور والتشريعات النافذة ما بين

الحكومة المركزية وهذه الهيئات اللامركزية.(٢) وقد اورد الفقهاء الكثير من التعريفات لنظام اللامركزية الادارية ومنها (هي طريقة أو طريقة في الإدارة تتطلب توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة أو السلطة المركزية في العاصمة وبين المؤسسات المحلية (الجهوية) أو المصالح المستقلة بحيث تؤدي هذه المؤسسات واجباتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الدولة. الحكومة المركزية). يتم تعريفها أيضًا بهذه الطريقة المنظمات المخولة التي تمثل الوحدات الجغرافية أو أصحاب المصلحة المستقلين لممارسة سلطات إدارية معينة في مكتب إقليمي أو مصالح تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. (٣) كما عرفت اللامركزية الادارية بانها (تعني توزيع الوظائف الادارية في الدولة بين كل من الحكومة المركزية في العاصمة (الوزارات) وهيئات اخرى عامة مستقلة على اساس اقليمي او وظيفي تقوم بتقديم بعض الخدمات الى الجمهور مع خضوعها لإشراف الحكومة المركزية والذي يعرف اصطلاحا (بالوصاية الادارية).(٤)

نقدم تعريفًا آخر للامركزية الإدارية (بمعنى توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والمؤسسات المحلية الأخرى أو المؤسسات المعنية التي تمارس سلطات محدودة بدرجة من الاستقلالية تحت إشراف ووصاية الحكومة المركزية).(٥) ومن خلال ما اوردناه من عدد من التعاريف اعلاه للامركزية الادارية فإننا نؤيد التعريف الاخير الذي اورده الاستاذ الدكتور نعمان احمد الخطيب ذلك ان الهيئات المحلية او المصلحية التي تتولى بعض من اختصاصات الحكومة المركزية فيما يخص تقديم الخدمات للجمهور وادارة الشؤون البلدية هي فعلا تمارس اختصاصات محدودة ومقيدة وتتمتع بقدر يسير من الاستقلال في اداء مهامها ولايمكن ان يرقى الى الاستقلال او الادارة الذاتية المطلقة ذلك لان عمل هذه الهيئات يتم تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية . حيث ان نظام اللامركزية الادارية يتم بموجبه تفويض جزء من النشاط الاداري والحكومي للسلطة المركزية الى الوحدات الادارية التي تتولى ممارسة مثل هذه النشاط عن طريق هيئات محلية منتخبة ولا يتضمن ممارسة مثل هذا النشاط الاداري اية اختصاصات تشريعية او قضائية وإنما يختص بالجانب الاداري والخدمي مع وجود الوصاية الادارية للحكومة المركزية على نشاطات واعمال الوحدات الادارية وهيئاتها المنتخبة. (٦)

بناء على ما سبق يمكن القول ان اللامركزية هي تنظيم إداري يعتبر واحداً من أهم مبادئ

حكم الأكثرية التي تقوم عليها الديمقراطية، وهي نقيض مفهوم المركزية، وهي عملية توزيع الوظائف، والسلطات، والأشخاص أو الأشياء بعيدا عن موقع مركزي أو سلطة. وفي حين ان المركزية، ولا سيما في المجال الحكومي، تجري دراستها وممارستها على نطاق واسع، فانه لا يوجد تعريف أو فهم مشترك للامركزية. وقد يتباين معني اللامركزية جزئيا بسبب اختلاف الطرق التي تطبق بها.

المطلب الثاني

مقومات الوحدات الإدارية اللامركزية

من خلال ما تقدم من تعاريف التي ساقها الفقهاء في اللامركزية المحلية والتي يلاحظ فيها إجماع على إن هناك ثلاث مقومات رئيسية للوحدات الإدارية اللامركزية وهي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، ووجود مجالس محلية منتخبة، وان تباشر هذه الوحدات اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية وهذا ما سوف نتناوله بالاتي:

أولا: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يتواجد في الدولة نوعين من المصالح وهي أما مصالح عامة تهم عموم المواطنين في الدولة دون تمييز بين إقليم وأخر ومصالح محلية خاصة تهم وتتعلق بسكان إقليم ما أو منطقة معينة، وانه لا يمكن القول بوجود نوع واحد من المصالح في البلاد، ويصعب تصور اهتمام المواطنين في كافة إنحاء الدولة بنوع معين وواحد من المصالح وهي المصالح الوطنية العامة لان هؤلاء السكان يتوزعون على أقاليم مختلفة ولا بد إن يؤدي هذا التوزيع الإقليمي والجغرافي إلى نشوء مصالح واهتمامات محلية لسكان الأقاليم المختلفة إلى جانب مصالحهم واهتماماتهم العامة أو الوطنية التي يشتركون فيها مع بقية إنحاء الدولة. (٧)

تنشأ مصالح محلية خاصة نتيجة لترابط مصالح مجموعة من الناس يعيشون في منطقة جغرافية محددة، مما يؤدي إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم والاعتراف بهذه المصالح من قبل الحكومة. حرف، والى الاعتراف من الدولة بان لهذه المصالح طابعاً محلياً يستحسن ترك إدارته لوحدات محلية مستقلة من أبناء الإقليم. (٨)

إن الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح العامة الوطنية هو الأساس الأول الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية الإقليمية.(٩)

يعتبر تفويض الاحتياجات العامة للبلاد للسلطات المركزية لتلبية الاحتياجات العامة

للبلاد أمراً جيداً لتحقيق المساواة والعدالة والإشراف على الشؤون، لا سيما في مسائل الدفاع والأمن، كما يتطلب التنظيم الإداري الجيد ما يلي: وفد. الاهتمامات أو الاحتياجات المحلية للهيئات التمثيلية لسكان المناطق أو الوحدات المحلية من أجل إرضائهم لاعتبارات تتعلق بفهمهم الجيد لهذه الاحتياجات وشعورهم بأهميتها والحاجة إلى إشباعها أكثر من ممثلي السلطة المركزية حتى إذا كانوا يعملون ضمن حدود هذه المناطق. (١٠)

تمثيل الوحدة الادارية في المحافظة الذي حدده المشرع العراقي في الفقرة الثانية من المادة (١) من قانون المحافظات غير المنظمة في الاقليم رقم (٢١) لسنة ١٣٨٧ على النحو التالي: لسنة ١٣٨٤ في المادة (١٢٢) (١) (المحافظات) وتتكون من عدد من المديريات والتقسيمات والقرى) وبين قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ المعتمد عام ١٩٧٩ المعدل في مادته (١) بشأن (الوحدات الإدارية المحلية تشمل المحافظات والمراكز والمدن.). والأحياء والقرى ... وقد حدد الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (١٧٥) أن (الحكومة مقسمة إلى وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية تشمل المحافظة والمدينة والقرية، ويجوز إنشاء هذه الوحدات. الإدارة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك) ووضحت نفس مضمون المادة (٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الذي تم إلغاؤه. (١١)

وعليه يجب أن تكون هذه الوحدة الإدارية محددة بحدودها الجغرافية من اجل ممارسة مجلس المحافظة صلاحياته القانونية عليها، وتوفير الخدمات المحلية للمحافظة المتميزة عن الخدمات الوطنية التي يقع عبء تقديمها على عاتق السلطة المركزية في العاصمة. (١٢)

ويتبع المشرع أحد أسلوبين رئيسين في تحديد المصالح المحلية التي يعهد بها إلى الهيئات المحلية وهما:

أ. الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات:

بموجب هذا الأسلوب يحدد المشرع اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر، بحيث يعتبر مصلحة محلية تتولاها المجالس المحلية كل ما نص عليه المشرع بأنه من اختصاص هذه المجالس، ويعتبر مصلحة وطنية تتولاها السلطات المركزية كل ما لم يرد فيه نص.

يمتاز هذا الأسلوب بالوضوح في تحديد الاختصاصات ومن ثم الحيلولة دون حدوث

الصراع والتنازع على الاختصاص ما بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، إلا انه يعاب عليه أنه كلما أريد توسيع اختصاصات المجالس المحلية أو تعديلها يلزم صدور تشريع من البرلمان بهذا الخصوص، بحيث لا تملك المجالس المحلية أن توسع اختصاصاتها كلما تغيرت الظروف والمصالح، وقد اخذ بهذا الأسلوب قانون البلديات الأردني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧ وقانون إدارة القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤ اختصاصات المجالس البلدية والقروية على سبيل الحصر. (١٣)

ب. الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات:

وبناءً على هذه الطريقة، يحدد المشرع صلاحيات الهيئات اللامركزية بناءً على قاعدة عامة تنطبق على جميع الوحدات المحلية اللامركزية بغض النظر عن حجمها، وتترك مسألة تحديد محتواها للهيئات المحلية الخاضعة للإشراف والرقابة. خلال وللحكومة المركزية، بالتالي، الحق في ممارسة جميع الصلاحيات التي يحددها المشرع، وهذه القاعدة العامة تمنح السلطات اللامركزية كل ما يتعلق بشؤون الوحدات الجهوية، باستثناء ما يستبعد ويعطي لها. السلطات المركزية.(١٤)

ما يميز هذه الطريقة أنها تحصل على المرونة اللازمة للمجالس المحلية لتلبية الاحتياجات المتغيرة والمتطورة للمواطنين. العيب في هذا الأسلوب هو عدم الدقة والوضوح ويؤدي إلى تضارب الاختصاص بين المركزي والمحلي. السلطات بسبب عدم وجود نص قانوني يحدد الأمور التي تدخل في اختصاص السلطات المحلية، يؤدي تضارب الاختصاص إلى فقدان المسؤولية. (١٥)

وقد اعتمد المشرع العراقي هذه الطريقة في تحديد اختصاصات السلطات المحلية ووفقاً لقانون إدارة دولة العراق للفترة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ التي ألغيت، وهي مبينة في الفقرة (أ) من المادة (٥٧) أن "(جميع الصلاحيات التي لا تنتمي حصريًا إلى الحكومة الانتقالية للعراق يمكن أن تمارسها حكومات الأقاليم والمحافظات ...)".

كما حدد صلاحيات الحكومة الانتقالية العراقية حصرا في المادة (٢٥)، مما يعني أنه تبنى الأسلوب العام الذي يحدد مجمل صلاحيات السلطات المحلية، وهذا أيضا أقره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠).(١٦)

ثانيا: وجود وحدات إدارية مستقلة

يعد هذا الشرط من الشروط الجوهرية التي تقوم عليها الوحدات اللامركزية فلا بد من وجود وحدات إدارية مستقلة ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة، وإن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة للمناطق المحلية وأن كان شرطاً لتكوين اللامركزية الإدارية إلا انه لم يعد كافياً، إذ أن الاعتراف لا معنى له بدون أن يتم إنشاء مجالس أو هيئات تتولى إشباع حاجات أهالي المنطقة، ولا يكفي وجود هذه الهيئات فقط وإنما يجب إن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية استقلالاً مالياً وأدارياً، ففي حالة عدم وجود ذلك الاستقلال تكون الهيئات في هذه الحالة مجرد فروع للسلطة المركزية تباشر العمل نيابة عنها وباسمها، لا يمكن تحقيق استقلالية السلطات المحلية إلا من خلال منح الشخصية القانونية للوحدات المحلية والاعتراف بها كأصول مالية مستقلة.(١٧)

ويعد هذا الشرط من الشروط المهمة لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية استجابة للأفكار الديمقراطية، ومن ثم كان عنصراً أساسياً لمنح السلطات المحلية صلاحيات واسعة إزاء السلطة المركزية، لأنها تمثل الإرادة الشعبية المحلية في ممارسة السلطة.(١٨)

حسب ما سبق فإن الانتخابات هي إحدى ركائز اللامركزية الجهوية ولا يمكن تصور إقامة نظام لامركزية جهوية في أي دولة دون تشكيل مجالس محلية تدير الشؤون المحلية إلا من خلال الانتخابات المباشرة.

ونظراً لأهمية الركيزة الانتخابية واعتبارها حجر الزاوية في إرساء اللامركزية الجهوية، فإن النصوص الدستورية والقانونية للإدارات المحلية تضمن أن يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخابات والمحافظ وصلاحياتها، وفي الواقع مجلس المحافظة. صدر قانون الانتخابات والأقاليم والأقضية رقم ٣٦ لسنة ١٣٨٧ وتعديلاته (يسري هذا القانون على انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي) ،(١٩) نص قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم ٢١ لعام ١٣٨٧ على انتخاب اعضاء المجالس عن طريق انتخابات سرية مباشرة وفق قانون انتخابات المجالس.(٢٠)

ثالثا: الخضوع لرقابة السلطة المركزية

إن استقلال الهيئات اللامركزية ليس استقلالاً مطلقاً وإنما استقلالاً نسبياً، لان تطبيق اللامركزية الإدارية لا يمكن إن يوجد في حالة مجردة وإنما في إطار نظام قانوني معين

لتطبيق نظام اللامركزية ووحدة الدولة ووحدة السياسة العامة التي تحكم جميع أوجه النشاط فيها. (٢١)

ويشترط في الرقابة إن لا يؤثر نفوذ السلطة المركزية على إرادة الهيئات اللامركزية بحيث يفقدها عنصر المبادرة في اتخاذ القرار، فالإدارة اللامركزية لا يكتمل نظامها إلا إن تتم مباشرة الهيئات اللامركزية إن تطبيقه بعيد كل البعد عن تدخل الحكومة المركزية ولا ينبغي أن يكون ضعيفًا لدرجة أنه ينحرف عن الخط الذي رسمه لها في الوثيقة التأسيسية. (٢٢)

وقد درج الفقه في فرنسا ومن يحاكيه من الفقهاء العرب على تسمية هذه الرقابة بالوصاية الإدارية وهي تسمية لا تصمد إمام النقد ويسميها الفقهاء في بلدان أخرى بالرقابة الإدارية، (٢٣) ونتفق مع الرأي القائل بتسميتها بالرقابة على الهيئات المحلية تميزاً لها عن الوصاية الواردة في القانون الخاص والرقابة الإدارية بحق الموظف العام التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه بموجب سلطته الرئاسية. (٢٤)

إذا كان وجود المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) ضرورياً لتلبية الاحتياجات المحلية في المحافظة، فمن الضروري أن تعمل هذه المجالس بعيداً عن هيمنة أو تدخل السلطة المركزية وإدارة شؤونها ومصالحها المحلية.، لكن هذه المجالس تظل جزءًا من الحكومة وسلطاتها العامة، وبالتالي يجب أن تكون تحت سيطرة الحكومة المركزية في نطاق معين. (٢٥)

المبحث الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للامركزية المحلية

لا شك ان كل نظام اداري لابد ان يستند في وجوده وبنائه الى نصوص في الدستور او القوانين ذات الصلة بالتنظيم الاداري، ولقد اثرت الاوضاع والتطورات السياسية التي مر بها العراق، تأثيراً كبيراً على النظام الإداري فيه، فيما يتعلق بأسلوب التنظيم الإداري، ودرجة اخذه باللامركزية الإدارية، وسنلقي الضوء على أهم المراحل التي مر بها النظام الإداري اللامركزي وذلك من خلال الوقوف والتعرف على اساس (اللامركزية الإدارية) منذ تأسيس الدولة العراقية في القانون الاساسي لسنة ١٩٢١ الملغى و دستور ٢٠٠٥ النافذ، فقد ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين، حيث سنبحث في الأول الاساس الدستوري، اما في الثاني الاساس القانوني. (٢٦) وكما يلي

المطلب الأول

الأساس الدستوري للامركزية المحلية

أولا: الأساس الدستوري للامركزية المحلية وفق القانون الأساسي ١٩٢٥

يعد دستور العراق لعام ١٩٢٥ من الدساتير الناشئة لأنه يركز على حقوق الإنسان

والحريات الأساسية المحمية. القانون وإن اختلفوا في الجنسية والدين واللغة، والحرية الشخصية مصونة للجميع، وحقوق الملكية مصونة وغيرها من الحقوق الأساسية التي يكفلها هذا الدستور للشعب العراقي.

القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ هو أول دستور للدولة العراقية الحديثة. واستمر العمل فيه حتى ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، وخصص الفصل السابع منه لإدارة المناطق، وهذا الفصل هو اللبنة الأولى التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي في العراق. ونصت المادة (١٠٩) منه على: "تسمية المناطق الإدارية وكيفية إنشائها واختصاص موظفيها ومناصبهم في العراق بقانون خاص". (٢٧)

وتنص على تنفيذ ما يجب اتخاذه في بعض المجالات الإدارية (القانون السالف... يجب أن ينص القانون السالف الذكر... على خطابات في بعض المجالات الإدارية من أجل ضمان تنفيذ المعاهدات المتعلقة بها...)، وفي نص آخر (الشؤون البلدية في العراق تدار من قبل المجالس البلدية وفق قانون خاص وفي المناطق الادارية بالاختصاصات الموكلة اليها بموجب القانون) اعطى الضوء الاخضر لأنشاء المجالس البلدية في المناطق المحلية. أما بالنسبة لنصوص المواد (١٠٩، ١١٠، ١١١) فنجد أنها نصوص لا تشير إلى اللامركزية الإدارية كأسلوب لإدارة الهيئات المحلية أو تنظيم شؤون البلدية، بل جاءت غامضة وغير واضحة ولكنها تركت. هذا مهم لقانون ينظمها. (٢٨)

ثانياً: الأساس الدستوري للامركزية المحلية وفق دستور ٢٠٠٥

جمهورية العراق دولة مستقلة تماما. نظام حكم الجمهورية نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور يضمن وحدة العراق. تعتبر هذه المادة من المبادئ الأساسية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس صلاحياتها وواجباتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. تتكون الهيئة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد. (٢٩)

لكن الدستور لم يوضح على أي أساس تأسس النظام الفيدرالي في العراق، الأمر الذي يفتح الباب أمام أي نوع من النظام الفيدرالي، خلافا لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الذي نص على منع قيام النظام الفيدرالي في العراق على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو الطائفة. لم يحدد الدستور العراقي بدقة تنظيم هيكل الفيدرالية، ولا مبادئ تشكيل الأقاليم الاتحادية، وإحالة ذلك إلى السلطات التشريعية المختصة. حتى

الآن، يُقترح أن تشمل الفيدرالية العراقية عاصمة البلاد، والإقليم، والمحافظات اللامركزية غير المنتظمة في مناطق إدارية محلية. أنشأ الدستور أيضًا نظامًا مرنًا لتغيير الهيكل الفيدرالي، مما يسمح للمناطق بتضمين مقاطعة أو عدة مقاطعات ويسمح لعدة مناطق من الاتحاد في منطقة واحدة. في ذلك الوقت، يمكن أن تكون مقاطعة أو عدة مقاطعات منطقة لتكون عضوًا مهمًا في الاتحاد.(٣٠)

ينظم مجلس الاتحاد ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم واحد وتكوينهم وشروط عقابهم وصلاحياتهم وكل ما يتعلق بهم ويوافق عليه الثلثين. يحدد الفصل الخامس من الدستور شكل النظام الإداري العراقي بطريقة نصية. المكاتب المركزية والمحلية. (٣١)

تنص الدساتير في كثير من الأحيان على أن سلطات الوحدات المكونة للدولة ينظمها القانون، بما في ذلك السلطات المالية. تعتبر الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات ضرورية وضرورية للقيام بالمهام الموكلة إليها وتنفيذ المشاريع التنموية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. الدستور هو المصدر العام الذي يحدد الصلاحيات ويوضح ما يشمله نطاق الصلاحيات ويضع حدود لهذه الصلاحيات بحيث يمكن لكل طرف أن يعمل ضمن الحدود القانونية الموضوعة له ومن الصلاحيات الممنوحة. وبحسب قانون الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في فصله الخامس، فقد ورد ذكر سلطة المحافظة غير المنظمة إقليميا في الفصل الثاني منه. منح الدستور من حيث المبدأ (١٢٢/ ٢) صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنه من إدارة شؤونه وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. (٣٢)

يتضح لنا مما سبق أن المقاربة التي اعتمدها دستور ٢٠٠٥ في اختيار النظام الفيدرالي هي على أساس غير متكافئ، حيث جمعت بين اللامركزية السياسية في (المناطق) ونظام اللامركزية الإدارية في (المحافظات)، يبدو واضحًا جدًا. من خلال قراءة نص المادة (١٢٢/ ٢)، يمنح المحافظون غير المنتظمين في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة حتى يتمكنوا من إدارة شؤونهم وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك. وفقا للقانون." الصلاحيات الادارية والمالية الاصلية وغير القابلة للتفويض والتي يمكن استرجاعها، لأنها مؤسسات منتخبة وممثلين عن السكان المحليين في تلك المناطق، ومن مسؤولية المشرع العراقي منحهم الصلاحيات المالية والادارية. (٣٣)

المطلب الثاني

الأساس القانوني للامركزية المحلية

أولا: الأساس القانوني للامركزية المحلية وفق قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي

صدر هذا القانون بناء على نص المادتين (٧٧، ٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨، والتي بموجبها قسمت المحافظات إلى أقضية وقسمت أقضية إلى نواحي، واعترف كل منها بالشخصية الاعتبارية في نطاق الاختصاصات التي تمارسها تلك الوحدات، ولكل منها مجلس يمثلها، ورئيس الوحدة الإداري المعين مركزيا (المحافظ)، وهو ممثل السلطة التنفيذية المركزية في المحافظة، هو رئيس مجلسها. كما ان القانون المذكور قد خلط بين المركزية واللامركزية الادارية من خلال منح صلاحيات واسعة للوحدات الادارية وهي منتخبة ولكن لم تجر انتخابات قط، ولهذا السبب يعتبر النظام الاداري في العراق اللامركزية في النصوص التشريعية ومركزية في تطبيق النصوص، لأنها اعتمد على مبادئ اللامركزية من حيث الشكل، لكنها في الواقع تتعارض مع مبادئ اللامركزية عندما تنص على التعيين، ولكن يجب أن يتم انتخابهم أيضًا من قبل السكان المحليين.(٣٤)

ثانيا: الأساس القانوني للامركزية المحلية وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣

في ٨ آذار (مارس) ٢٠٠٤، أصدر مجلس الحكم العراقي قانون الإدارة الانتقالية للعراق، الذي وضع الدستور المؤقت الذي يحكم العراق. نص قانون الإدارة العامة على تشكيل حكومة عراقية منتخبة على أساس دستور دائم تكتبه جمعية وطنية منتخبة. تأسس هذا القانون في ٩ فصول و ٦٢ مادة. الغرض من القانون، حسب واضعيه، هو منع تركيز السلطة في أيدي الحكومة الفيدرالية وتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين. (٣٥)

بعد سقوط النظام السياسي في العراق في ٤/ ٤/ ٢٠٠٣ حدث فراغ دستوري وسياسي ولم تكن رؤية سلطات الاحتلال واضحة لاتخاذ القرار المناسب.، التي ترتبت عليها مسؤوليات كبيرة وجسيمة وفقا لمبادئ القانون الدولي، ونظرا لتعقيد الوضع في العراق، سارعت قوة الاحتلال إلى وضع قانون يسمى قانون إدارة الدولة. (٣٦) بتاريخ ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٣، صدر ليكون دستورا للدولة للمرحلة الانتقالية، وان لم يطلق عليه تسمية الدستور المؤقت أو الإعلان الدستوري على الرغم من شموله على كل المسائل التي لها طبيعة دستورية أو التي هي في موضوعها وجوهرها دستورية.

يعتبر القانون السالف الذكر نظام الحكم جمهورية اتحادية ديمقراطية تعددية وينص على أن السلطات القائمة مقسمة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. يقوم النظام الفيدرالي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية وفصل السلطات وليس على أساس العرق أو الإثنية أو الأصل، ويعترف أيضًا بحكومة إقليم كردستان باعتبارها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة أعلاه في السنة الثالثة. ١٩/ ٢٠٠٣ مقرها محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك. (٣٧) وهكذا، حدد القانون الهيكل الإداري الذي ستبنى عليه الدولة العراقية، وأكد شكلها المستقبلي، كما أوضح تقاسم الصلاحيات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المكونة للعراق، واعتمد النظام اللامركزي في إدارتها.

خصص القانون المشار إليه الفصل الثامن منه لتنظيم النظام الإداري الجديد الذي يقوم على المحافظات التي لا تخضع لإقليم وبلديات وهيئات محلية (مجالس محلية).(٣٨)

ثالثا: الأساس القانوني للامركزية المحلية وفقا لأمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤

أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ بتاريخ ٤/ ٦/ ٢٠٠٤ المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بول بريمر. ويأخذ هذا القرار في الاعتبار مبدأ اللامركزية الإدارية الذي توقعه القانون الإداري للحكومة العراقية للمرحلة الانتقالية، ولكن مع مزيد من التفاصيل والانحرافات في تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل صلاحياتها. (٣٩)

حيث بدأ تطبيق اللامركزية الادارية والسياسية في العراق رسميا بعد صدور قانون الادارة العامة العراقية للمرحلة الانتقالية في آذار ٢٠٠٤، والذي أكد في المادة (٤) ان "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي، الفيدرالية. والديمقراطية والتعددية والصلاحيات مقسمة بين الحكومة الفدرالية. والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. العرق أو الجنسية أو الطائفة". (٤٠)

وكذلك المادة العاشرة التي تقول: "تعبيراً عن سيادة الشعب العراقي وإرادته الحرة، يشكل ممثلوه الهياكل الحكومية في بلد العراق". على الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية احترام حقوق الشعب

العراقي، بما في ذلك الحقوق المذكورة في هذا الفصل. ومن الأسس المهمة لإرساء اللامركزية السياسية والإدارية، ما ورد في المادة (٥٢) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، أن: "تصميم النظام الاتحادي في العراق بما يمنع تمركز السلطة. في يد الحكومة الفدرالية، المركزية التي سمحت باستمرار عقود من القمع في ظل النظام السابق، شجعت هذا النظام على ممارسة السلطة المحلية من قبل السلطات المحلية في كل منها. إقليم ومحافظة، خلق عراق موحد يشارك فيه المواطنون بفاعلية في شؤون الحكومة، ويضمن حقوقهم ويحررهم من الهيمنة". (٤١)

كما أوضح القسم الأول منه الغرض من التشريع وهو (تطبيق اللامركزية لتحسين تقديم الخدمات العامة للشعب العراقي)، ونص على تشكيل مجالس محافظات تكون مستقلة في أداء مهامها. مسؤولية الرقابة أو الإشراف على أي وزارة. كما مُنح مجلس المحافظة صلاحيات واسعة، بما في ذلك فرض الضرائب والرسوم. وشددت فيها سلطة الائتلاف المؤقتة للاحتلال الأمريكي على أن العراق سيكون جمهورياً واتحادياً وديمقراطياً وتعددياً، وأن السلطات ستقسم بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وأن الأقاليم ستنظم على أساس (اللامركزية، سواء كانت سياسية أو إدارية) وتفويض الصلاحيات إلى الحكومات المحلية والبلدية. وأكد أن للأقاليم والمحافظات الحق في تشكيل المجالس واختيار المحافظين، ولها صلاحية فرض الضرائب والرسوم وتقديرها وتحصيلها والاحتفاظ بها وإدارتها وإنفاقها. (٤٢)

يتضح مما سبق أن الأمر المذكور جاء لتأكيد أن العراق سيكون جمهورية فدرالية وديمقراطية، وأن الصلاحيات موزعة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات، أي أنها ستعمل على تتبع اللامركزية في تعاملاتها المستقبلية داخل الدولة بدلا من النظام المركزي المتبع في العراق، مشيرا الى ضرورة تفويض بعض الصلاحيات للحكومات المحلية سعيا لتحقيق التنمية داخل الاقاليم والمحافظات والوحدات الادارية الاصغر من خلال الصلاحيات الممنوحة لهم، والإشارة إلى تقاسم الصلاحيات فقط للتأكيد على عدم وجود تداخل بين عمل المجالس التي يتم تشكيلها في الأقاليم والمحافظات والحكومة الاتحادية. (٤٣)

رابعا: الأساس القانوني وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

تجسيداً لمبدأ اللامركزية الإدارية وتفعيلها، وتنفيذاً للفقرة الرابعة من المادة ١٢٢ من الدستور العراقي، صدر قانون المقاطعات غير المنظمة في المنطقة رقم ٢١ عام ٢٠٠٨. وذلك لتوضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات في اتجاه اللامركزية الإدارية والسياسية. (٤٤)

أرسى هذا القانون مبدأ اللامركزية الإدارية للمناطق في العراق، والذي ينطبق على المحافظات غير المنتظمة في نظام فيدرالي. تنص المادة ١٢٢ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (الإقليم يتكون من عدد من الأقضية والأقسام والقرى). (٤٥)

وبموجب هذا القانون، مُنحت سلطات إدارية ومالية واسعة للمحافظين. الحاكم المنتخب (وغير المعين كما في الفترات السابقة) هو الرئيس التنفيذي المفوض من قبل مجلس المحافظة لأداء واجباته ولا يخضع لإشراف أو إشراف أي وزارة أو هيئة غير وزارية. هذا بالإضافة إلى منح صلاحيات عديدة للمجالس الشعبية المحلية. كما نص في هذا القانون على إنشاء مؤسسة تسمى "الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات" للتنسيق بين المحافظات في الأمور المتعلقة بالشؤون والإدارات المحلية وحل المشكلات والمعوقات التي تواجهها. (٤٦)

خامسا: أسباب قيام اللامركزية في العراق

١. إدارة البلاد بعد سقوط النظام السابق بأسلوب عسكري في ظل حكم القوات الأجنبية التي شكلت مجالس محلية للتعاون مع هذه القوات على أساس الشؤون والخدمات اليومية، مما أدى إلى تقسيم إداري إقليمي فعال. بشكل مستقل.

٢. محاولة الهروب من قبضة الوسط الحديدية ومحاولة تقوية السلطة من خصوصية حزب أو شخص معين وتوزيعها على أكثر من طرف وإعطاء صلاحيات أوسع للإدارات المحلية لضمان الاستبداد والأحادية. لن تفقد قوتها بعد الآن.

٣. الحرمان والتهميش والحرمان الواسع الذي عانت منه مناطق كثيرة خلال الحكومات الماضية رغم وفرة الثروة التي حرمتها منها. أراد السياسي الاستفادة من هذه الثروة وتعويض الفترات السابقة.

٤. التوسع والتقسيم الإداري الكبير الناتج عن الانفتاح على العالم بعد التغيير السياسي الذي تتعامل معه الحكومة المركزية وحدها والتوجه العام الذي ساد في كثير من مناطق الدولة والمطالبة بضرورة المشاركة في الإدارة. الشؤون وتغيير أنماط الفكر من

الارتباط المطلق بالمركز إلى تكوين قيادات رديفة وتنفيذ مفاهيم جديدة في المجتمع العراقي من حيث القيادة، خاصة بعد عودة معظم اللاجئين من العراق. تعريفهم بسياسات النظام السابق وأساليب الحكم في البلدان التي يعيشون فيها ومحاولة الاستفادة من تجاربهم.

٥. محاولة الهروب من تطبيق الفيدرالية من قبل بعض الأحزاب السياسية وخوفهم منها أدى إلى دعمهم الكبير لقضية (اللامركزية الإدارية) واستمرار تجربة مجالس المحافظات وتأجيل اتخاذ القرار. وبخصوص تطبيق النظام الاتحادي في المحافظات الى وقت اخر وهذا بدوره دعم القيادة الادارية في شكل قيادي. أو أي شيء آخر. (٤٧)

٦. العمل على الإسراع في التنمية وإعادة الإعمار للمحافظات ورفع مستوى العمل فيها إلى أعلى القدرات، وهذا لا يمكن أن يتحقق من قبل الحكومة المركزية وحدها، وذلك أيضًا في وضع غير سياسي جديد. البناء الإداري، يتطلب بناء وهي أداة سياسية وإدارية جديدة. الظروف المعيشية الشاملة في البلاد. (٤٨)

الخاتمة

في الختام سوف نبين اهم النتائج والمقترحات.

أولا: النتائج:

١. اللامركزية هي إحدى الأساليب الديمقراطية المتقدمة في مجال الحكم وهي أكثر تطبيقًا في الدولة البسيطة، حيث يتم توزيع مهام الحكم والسلطة بطريقة تمنع تركيز السلطة في يد المركز أو العاصمة أو في يد شخص أو حزب معين لأن حدوث مثل هذا التمركز في السلطة سيؤدي إلى الاستبداد والديكتاتورية مما يؤدي إلى غياب إرادة الشعب وفقدان الحاكم للشرعية التي يمنحها له التفويض الشعبي.

٢. الجهات التي تمارس السلطة في الوحدات الإدارية في ظل نظام اللامركزية الإدارية هي هيئات أو مجالس محلية ينتخبها سكان المناطق المحلية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى مشاركة شعبية واسعة في إدارة شؤون هذه المناطق من خلال ممثليهم.

٣. بالنسبة للعلاقة بين الهيئات اللامركزية والحكومة المركزية، نجد أن المشرع العراقي سلك مساراً مختلفاً عن الدول التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية، حيث اشترط أن العلاقة بين الحكومة المركزية

والهيئات اللامركزية هي علاقة تنسيق وليست علاقة رقابية تخضع بموجبها هذه الهيئات لرقابة الحكومة المركزية في المادة (٧/ رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

ثانيا: التوصيات:

١. نقترح تعديل المادة (٢٠/ ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته بالمادة (٤/ ٢/ أ) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، بحيث تصبح الحالات: محددة بالحالات التي التي تنتهك الدستور والقوانين السارية على التقادم.

٢. فيما يتعلق بسيطرة الحكومة المركزية على مجالس المحافظات نقترح تعديل نص المادة (١٢٢/ خامسا) من الدستور بحيث تنص على أن هذه المجالس تخضع لرقابة الحكومة المركزية. أو أنها تخضع لرقابة وإشراف السلطتين التنفيذية والتشريعية المركزية معا، بالإضافة إلى تعديل نص المادة (٢/ ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

٣. تفعيل عمل اللجنة التنسيقية العليا بين المحافظات والتي تم تشكيلها تنفيذا للمادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته برئاسة رئيس مجلس الوزراء للمساعدة في حل المشاكل السياسية والإدارية والمالية للمحافظات بالتنسيق والعمل الجماعي وخلق قاسم مشترك ومشاريع تساعد على تقدمه.

الهوامش:

١. عائشة بو شيخلي، عوامل نجاح اللامركزية، المجلة الجزائرية للمالية العامة العدد ٣، ٢٠١٣، ص٣١.

٢. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي، بيروت المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ٢٠٠٩، ص١٣٩.

٣. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، القاهرة، الكتاب الاول، دار الفكر العربي ـــ ١٩٧٧، ص١١٧.

٤. شاب توما منصور، القانون الاداري، بغداد، ط ١، مطبعة دار العراق للنشر، ١٩٧٩، ص٨٦.

٥. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص٤٩.

٦. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط الثامنة، ٢٠١٢، ص٧٧.

٧. . لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، لبنان ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط ١ ــ٢٠١١، ص٧٢

٨. . محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي العراق نموذجاً ، ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص١٤٢.

٩. . صفوان المبيض وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط١، دار اليازوزي العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٣٨.

١٠. . جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج٢، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص٣٠٢.

١١. . حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج١، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨،ص١٠٧.

١٢. . للمزيد من التفاصيل تنظر: المادة ١٧٥ الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والمادة ٦ الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي.

١٣. . محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ص ٤٢، ٤٣.

١٤. . محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٨، ٤٩.

١٥. . سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية ،٢٠٠٤، ١٩٢.

١٦. . محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

١٧. . ينظر المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١٨. .إسماعيل صعصاع غيدان ورفاه كريم كربل، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ١ ،العدد ١، كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠٠٨، ص٢٢.

١٩. . محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٧٩.

٢٠. . المادة ٢ من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٨ في ٢٤/ ١١/ ٢٠٠٨.

٢١. . ينظر المادة (٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢٢. . فوزي فرحات القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري والنشاط الإداري ،ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان ،٢٠٠٤ ،ص٦٤.

٢٣. . حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج١، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨،ص١١٣.

٢٤. . حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ،٢٠٠٦، ص٣٦٢.

٢٥. . حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة ،ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ،١٩٨٣،ص ٣٠.

٢٦. . خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ،١٩٩٨، ص ١٣٦.
٢٧. . نزار غالب حمود الغزالي، اللامركزية المحلية في القانون الإداري العراقي دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة ماجستير، ٢٠٢٢، ص٥٤.
٢٨. . ينظر المادة (١٠٩) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى
٢٩. . شيماء سعدون عزيز، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، بدون سنة نشر، ص١٤.
٣٠. . بدرية صالح عبد الله، اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص١٦٧
٣١. . نزار غالب حمود ، اللامركزية المحلية في القانون الإداري العراقي، المرجع السابق، ص٥٥.
٣٢. . سبروتنا، التحولات الدستورية في العراق، صفحات في تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ص١٠٤.
٣٣. . سهى زكي نوري، وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. جامعة البصرة، كلية القانون والسياسية، ٢٠١١، ص١٤.
٣٤. . اصيل حامد إبراهيم، مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق ، دار الطباعة، ج٢، بغداد ، ٢٠١٢، ص٣٤
٣٥. . نزار غالب حمود ، اللامركزية المحلية في القانون الإداري العراقي، المرجع السابق، ص٥٧.
٣٦. . عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، ورقة سياسات، مؤسسة فريد ريش، مكتب الأردن، ٢٠١٣، ص١٠.
٣٧. . حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية، ٢٠٠٥، ص٢١٤.
٣٨. . ينظر المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٣٩. . فوزي حسين سلمان ، فريد كريم علي ، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها، مجلة الرافدين للحقوق ١٥العدد ، ٢٠١٧، ص٣١١.
٤٠. . عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مرجع سابق، ص١٠.
٤١. . اسراء علاء الدين نوري، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة، دار الثقافة بيروت، ٢٠١٧، ص٢١٤.
٤٢. . بدرية صالح عبد الله، اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٥، مرجع سابق ، ص١٦٦
٤٣. . فوزي حسين سلمان ، فريد كريم علي ، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها، مرجع سابق، ص٣١٤
٤٤. . اميل جبار عاشور، مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي، العدد ٤٤، ٢٠١٦، ص٩٠.
٤٥. . عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مرجع سابق، ص١١.
٤٦. . عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر، وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، العدد ١٢، ٢٠١٩، ص١٣٢.

٤٧. . عبد الجبار احمد، المرجع سابق، ص١١.

٤٨. . فوزي حسين سلمان ، فريد كريم علي ، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليه، مرجع سابق، ص٣١٥

٤٩. . نزار غالب حمود ، اللامركزية المحلية في القانون الإداري العراقي، المرجع السابق، ص٥٥.

المصادر والمراجع

اولا: الكتب

١. اصيل حامد إبراهيم، مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق ، دار الطباعة، ج٢، بغداد ، ٢٠١٢.

٢. جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ج٢ ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١.

٣. حسن محمد عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٣.

٤. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ .

٥. حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، ج١ ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٨.

٦. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٨ .

٧. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠.

٨. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

٩. سبروتنا، التحولات الدستورية في العراق، صفحات في تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق.

١٠. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري، القاهرة، الكتاب الاول، دار الفكر العربي ـ ١٩٧٧.

١١. سهى زكي نوري، وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. جامعة البصرة، كلية القانون والسياسية، ٢٠١١.

١٢. شاب توما منصور، القانون الاداري، بغداد، ط ١، مطبعة دار العراق للنشر، ١٩٧٩.

١٣. شيماء سعدون عزيز، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، بدون سنة نشر، ص١٤.

١٤. صفوان المبيض وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، ط١، دار اليازوزي العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.

١٥. عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، ورقة سياسات، مؤسسة فريد ريش، مكتب الأردن، ٢٠١٣.

١٦. فوزي فرحات القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري والنشاط الإداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ .

١٧. لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، لبنان ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط ١ ـ٢٠١١.

١٨. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري، ط١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .

١٩. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦.

٢٠. محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .

٢١. محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .

٢٢. محمد عمر مولود ، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي العراق نموذجاً ، ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩.

٢٣. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي ، بيروت المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، ٢٠٠٩ .

٢٤. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط الثامنة ، ٢٠١٢.

ثانيا: الرسائل والاطاريح الجامعية

١. بدرية صالح عبد الله، اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ٢٠٠١.

٢. نزار غالب حمود الغزالي، اللامركزية المحلية في القانون الإداري العراقي دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة ماجستير، ٢٠٢٢.

ثالثا: الدوريات

١. إسماعيل صعصاع غيدان ورفاه كريم كربل ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد ١ ، العدد ١ ، كلية القانون ، جامعة القادسية، ٢٠٠٨.

٢. اميل جبار عاشور، مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي، العدد ٤٤، ٢٠١٦.

٣. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية، ٢٠٠٥.

٤. عائشة بو شيخلي، عوامل نجاح اللامركزية، المجلة الجزائرية للمالية العامة العدد ٣ ، ٢٠١٣.

٥. عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر، وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، العدد ١٢، ٢٠١٩.

٦. فوزي حسين سلمان ، فريد كريم علي ، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها، مجلة الرافدين للحقوق ١٥العدد ، ٢٠١٧.

رابعا: القوانين

١. قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ .

٢. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٣. القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى

٤. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

خامسا: الدساتير

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.