

## مقدمة

يعد موضوع اللامركزية الادارية من أكثر المواضيع أهمية على الساحة العراقية بعد سقط النظام البائد ، سواء من الناحية القانونية أو السياسية أو حتى على المستوى الشعبي . ولعل سقوط النظام السياسي وانهيار الدولة واجهتها قد كشف مدى هشاشة النظام المركزي وعدم قدرته على مواجهة الأزمات ، فما أن سقط النظام في بغداد حتى تهافتت الدولة و اجهزتها في كل محافظات العراق (باستثناء اقليم كردستان) ولم يبق لها أي أثر. كما أن الجدل والنقاش الذي احتدم حول موضوع الفدرالية دفع البعض الى طرح موضوع اللامركزية الادارية كبديل للنظام الفدرالي على اساس اعطاء كل محافظة صلاحيات واختصاصات واسعة وقدر كبير من الاستقلال في إدارة امورها المحلية .

وكذلك كان للخشية من عودة الدكتاتورية أثره الكبير في دعم الغالبية العظمى من ابناء الشعب العراقي لموضوع اللامركزية الادارية ، بل وحتى دعمهم لموضوع الفدرالية.

وربما لتماس موضوع اللامركزية الادارية المباشر مع حياة الافراد وموقف النظام البائد من هذا الموضوع الاثر البالغ في اهتمام المواطنين بموضوع اللامركزية الادارية بصورة كبيرة. فالنظام البائد لم يسمح بأي ديمقراطية للإدارة وعطل كل نص بهذا الشأن وكان يعمل على تركيز السلطة بيد رأس النظام وحزب البعث الذي كان أعضاؤه يسيطرون سيطرة تامة على ما كان يسمى بـ ( مجالس الشعب المحلية ) والتي لم تكن سوى مظاهر شكلية للدلالة على ديمقراطية لم توجد ولا يمكن ان توجد ، وهذه المجالس لم تكن تختلف كثيراً عن مقرات حزب البعث ، كما انها لم تكن ذات صلاحيات حقيقية فهي لا تعدو أن تكون مجالس شكلية.

أما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد وضع اساساً لنظام اداري لا مركزي يجري فيه تقاسم السلطات بين الحكومة المركزية و مجالس المحافظات و المجالس البلدية و المحلية الاخرى ، واعطى لهذه المجالس استقلالاً كبيراً وصلاحيات واسعة في إدارة امورها المحلية . ثم صدر قانون الحكم المحلي<sup>(١)</sup> استناداً الى احكام قانون ادارة الدولة الذي بين بالتفصيل طبيعة صلاحيات واختصاصات مجالس المحافظات و المجالس المحلية الاخرى و العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية. ولقد منح هذا القانون – كما سنرى لاحقاً – لمجالس المحافظات و المجالس المحلية الاخرى اختصاصات واسعة واستقلالاً كبيراً في ادارة امورها المحلية من الناحية الادارية و الاقتصادية وبما يجعل منها حكومات محلية بمعنى الكلمة .

(١) صدر قانون الحكم المحلي او قانون السلطات المحلية بموجب الامر (٧١) الصادر عن المدير الاداري لسلطة الائتلاف المنحلة في ٦ نيسان ٢٠٠٤ وهذا القانون لا يسري على ادارة المناطق التي كانت تحت سلطة حكومة كردستان الاقليمية في ١٩ اذار ٢٠٠٣ في محافظة دهوك و اربيل و السليمانية و كركوك و ديالى و نينوى، انظر القسم (١) من هذا القانون.

وسنتناول موضوع اللامركزية الادارية في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقانون الحكم المحلي الذي صدر استناداً لقانون ادارة الدولة وذلك في اربعة مباحث تتناول التعريف باللامركزية الادارية وموقف المشرع في قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي منها ، ثم تقدير النظام المركزي وكذلك اختصاصات مجالس المحافظات و المجالس المحلية واستقلالها وتكوينها وكذلك عزل اعضاء هذه المجالس واسباب العزل واخيراً تمييز اللامركزية عن الفدرالية . مع ملاحظة ان الجانب الوصفي المتعلق باختصاصات المجالس المحلية وتكوينها والعلاقة بينها وبين الحكومة المركزية ...الخ . كما جاء بها قانون ادارة الدولة الانتقالية وقانون الحكم المحلي الصادر استناداً له ،سيطغى على جوانب البحث وذلك لأهمية الكبير في الوقت الحاضر.

## **المبحث الاول**

### **التعريف باللامركزية الادارية وموقف المشرع منها وتقدير النظام اللامركزي**

ونتناول في هذا المبحث التعريف باللامركزية الادارية وموقف المشرع منها وتقدير نظام اللامركزية الادارية وذلك في المطلبين الآتيين:-

## **المطلب الاول**

### **تعريف اللامركزية الادارية وتحديد اركانها**

اولاً / تعريف اللامركزية الادارية:-

ويقصد بها توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحة مستقلة تمارس اختصاصاتها تحت اشراف الحكومة المركزية ورقابتها<sup>(١)</sup>، ولنظام اللامركزية الإدارية صورتان اساسيتان :-

**الاول :** اللامركزية المصلحية وتتمثل بمنح مرفق عام قومي او محلي الشخصية المعنوية وقدراً من الاستقلال المالي و الاداري<sup>(٢)</sup> ، وهي ليست موضوع بحثنا هنا .

**الثانية :** اللامركزية الادارية الاقليمية والتي تسمى الادارة المحلية او الحكومة المحلية - وهي موضوع البحث - ويقصد بها ذلك الاسلوب من اساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة او مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية<sup>(٣)</sup>، ولا توجد دولة في الوقت الحاضر ومهما كانت صغيرة الحجم تقيم تنظيمها الاداري على اساس المركزية الادارية بشكل مطلق ، وحتى أمانة ( موناكو ) وهي مدينة واحدة ، فيها الى جانب الادارة المركزية المتمثلة بسلطة الامير ادارة اخرى لا مركزية تتمثل بالبلدية<sup>(٤)</sup>

### ثانياً / اركان اللامركزية الادارية الاقليمية:

على الرغم من التطبيقات المختلفة لنظام اللامركزية الادارية الاقليمية أو الحكم المحلي او الادارة المحلية<sup>(٥)</sup> ، في العالم المختلفة فإنها تكاد تتفق على قيامها على اركان ثلاثة هي :-

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح ذات الطابع الوطني او القومي<sup>(٦)</sup>

---

(١) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي - القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص٦٥ ، د. عصام البرزنجي و د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة و النشر - بغداد ، ١٩٩٣ ، ص١٢١. وعلى نقيض من نظام اللامركزية الادارية ، نظام المركزية الادارية و التي يقصد بها ممثلي الحكومة المركزية وهم الوزراء بالوظيفة الادارية دون مشاركة من اية هيئات منتخبة أو مستقلة عن الحكومة المركزية فالمرکز هي الوحدة في الادارة ، وتقدم المركزية الادارية على اساس اثنين هما أتركيز السلطة بين ايدي الحكومة المركزية

ب-خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الاداري او التدرج الوظيفي الذي يبدأ بالقاعدة ويعلو بصورة تدرجية حتى يصل الى مرتبة الوزراء ، راجع د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص٥١ ، وكذلك د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص١٠٩ ، وكذلك د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة و النشر - جامعة الموصل ، ١٩٨٩ ، ص٧٣-٧٤.

(٢) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص٦٥.

(١) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص٦٥ ، د. عصام البرزنجي ، المصدر السابق ، ص١٢١.

(٢) د. عصام البرزنجي ، المصدر السابق ، ص١٤٠.

(٣) تؤدي هذه المصطلحات ذات المعنى ، ولقد استعمل المشرع في قانون ادارة الدولة مصطلح الحكم المحلي وان كان مصطلح الادارة المحلية يبدو اكثر دقة من المصطلحات الاخرى في الدلالة على المعنى المقصود

(٤) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص١٢١-١٢٢ ، د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، بغداد - ١٩٨٠ ، ص٨٧.

البداية في النظام اللامركزية الادارية الاقليمية ينبع من الاعتراف بان ثمة مصالح اقليمية او محلية ينبغي أن يترك امر اداراتها والاشراف عليها لمن يهمهم الامر بصورة مباشرة ، حتى تتوفر الحكومة المركزية لادارة المصالح القومية التي تهتم كافة المواطنين في الدولة<sup>(١)</sup>.

ومن المسلم به أن تحديد المصالح ذات الطابع المحلي و التي ينبغي ان يعهد بإدارتها الى المشرع ذاته ، و احياناً يتضمن الدستور نفسه توجيهات عامة للمشرع بهذا الخصوص<sup>(٢)</sup> كما سنرى لاحقاً بالنسبة للعراق.

٢- ان يعهد بالأشرف على هذه المصالح الى هيئات محلية مستقلة ومنتخبة.

الامر الجوهري في الادارة المحلية هو أن يعهد الى ابناء الوحدة الادارية انفسهم ادارة المصالح المحلية.

فلا يكفي ان يعترف المشرع بان ثمة مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية وانما يجب ان يشرف على هذه المصالح من يهمهم الامر مباشرة فهم اشخاص يمثلون الوحدة الادارية ولا يمثلون السلطة المركزية في الوحدة الادارية ولا معينون من قبلها<sup>(٣)</sup>.

وتظهر اهمية هذا الركن من اركان اللامركزية الادارية في كون الهيئات المحلية و مصالحها ذات الطابع المحلي ، وتدار بواسطة سكان المنطقة انفسهم ومن قبل اشخاص ينتخبون خصيصاً لهذا الغرض ولا تمارس ادارة الشؤون المحلية في منطقتهم من قبل اشخاص يجلبون اليها من خارج المنطقة لانهم غالباً ما يجهلون الافضلية الحقيقية لتلك المنطقة ولا يشعرون بنفس الاهمية التي يشعر بها ابناء المنطقة انفسهم<sup>(٤)</sup>.

ولا يوجد بلد ديمقراطي في العالم يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب ، فانتخاب أعضاء هذه المجالس من قبل السكان المحليين هو الاسلوب الافضل لاختيار اعضاء المجالس المحلية .

٣- استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت اشرف السلطة المركزية.

ان جوهر النظام الإداري اللامركزي انه يخلق بجانب الدولة كشخصية معنوية عامة اشخاصاً معنوية عامة اخرى لكل منها شخصيته القانونية وذمته المالية الخاص به ، على ان

(٥) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٦٦ ، د. عصام البرزنجي ، المصدر السابق ، ص ١٢٢ .

(٦) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٦٦ .

(١) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٦٩ .

(٢) د. عصام البرزنجي ، المصدر السابق ، ص ١٢٣ .

يجري تقسيم العمل بين الدولة وهذه الاشخاص المعنوية العامة ، بحيث يترك امر ادارة المصالح القومية التي تهتم جميع سكان الدولة الى الهيئات المركزية بينما يترك للهيئات الادارية المحلية امر ادارة المصالح المحلية التي تهتم سكان اقليم معين من اقاليم الدولة<sup>(١)</sup>.

ولكن بالرغم من ذلك فإن وحدة الدولة السياسية و القانونية توجب ان لا يكون استقلال الهيئات الادارية المحلية عن الحكومة المركزية استقلالاً كاملاً ، بل مقيداً بالنطاق الذي يرسمه القانون من جهة ورقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية عند ممارستها لاختصاصاتها من جهة اخرى<sup>(٢)</sup>.

اما الاساس الذي تستند عليه الحكومة المركزية في فرض رقابتها على السلطات الادارية اللامركزية فهو أن استقلال هذه السلطات المحلية ليس استقلالاً سياسياً وانما هو مجرد استقلال ذاتي في ادارة المصالح المحلية<sup>(٣)</sup>.

فالمجالس المحلية تباشر اختصاصاتها ومهامها في اطار السياسية العامة للدولة وهي ملزمة باحترام الخطط التي تضعها السلطات المركزية اعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ . ولهذا فإن الوزراء المختصين لهم الحق في متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطط العامة<sup>(٤)</sup>.

ولكن يجب على السلطات المركزية أن لا تتعدى حدود الرقابة المقررة في القانون وذلك صيانة لاستقلال الهيئات اللامركزية<sup>(٥)</sup>.

والرقابة الادارية التي تباشرها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية تختلف باختلاف الدول ولكنها على الرغم اختلافها تؤول في جملتها الى اسلوبين رئيسين احدهما متبع في انكلترا ومن تبنى نظامها من الدول الأخرى ، والآخر متبع في فرنسا وفي سائر الدول الاوربية بدرجات متفاوتة<sup>(٦)</sup>.

وبموجب النظام الانكليزي فإن الرقابة يمارسها البرلمان والقضاء العادي ، ولكن البرلمان قلما يتدخل للانتقاص من اختصاصات الهيئات اللامركزية، أما الحكومة المركزية فلها

---

(٣) طعيمه الجرف ، مبدأ المشروع وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٣ ، ص ٧٩.

(١) د. طعيمه الجرف ، المصدر السابق ، ص ٨٠ .

(٢) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٢٧ ، ويذهب د. شاب توما منصور الى أن الرقابة الادارية ليست ركناً من اركان النظام اللامركزي بحيث اذا انعدمت كنا امام نظام اخر وذلك على خلاف ما ذهب اليه جمهور الفقهاء ، بهذا الشأن انظر ، د. شاب توما ، المصدر السابق ، ص ٩١.

(٣) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٧٢.

(٤) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٢٦ ، وانظر كذلك د. طعيمه الجرف ، المصدر السابق ، ص ٨٠.

(٥) لمزيد من التفاصيل انظر د. ماهر الجبوري ، المصدر السابق ، ص ٧٩-٨٠ ، وكذلك د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٢٧-١٣٢.

رقابة ضعيفة على الهيئات المحلية لا تكاد تختلف في اغلب الاحيان عن حق الافراد في اللجوء الى القضاء اذا ما خالفت الهيئات المحلية القوانين التي تحكم اختصاصاتها<sup>(١)</sup>.

اما بموجب النظام الفرنسي فأن الهيئات المحلية تخضع لرقابة المشرع والقضاء و الحكومة المركزية، ورقابة الحكومة المركزية هنا رقابة فعالة و أوسع نطاقاً من مثيلتها في النظام الانكليزي ، وتتناول الرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها وكذلك اعمالها<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### موقف المشرع من اللامركزية الادارية وتقدير النظام اللامركزي

سنتناول في هذا المطلب موقف المشرع من اللامركزية الادارية في قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي الذي صدر استناداً لقانون ادارة الدولة وكذلك نتناول تقدير نظام اللامركزية الادارية وذلك في النقاط الاتية :

#### اولا- / موقف المشرع في قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي من اللامركزية الادارية:-

اخذ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بمبدأ اللامركزية الادارية حيث بين هذا القانون ان السلطات يجري تقاسمها بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية<sup>(٣)</sup> ، ثم اشار في الباب الثامن ( الاقليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية ) ، ان التنظيم الاداري للوحدات الادارية سيتم على اساس مبدأ اللامركزية الادارية<sup>(٤)</sup> ، وبعد صدور قانون الحكم المحلي استناداً الى قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية<sup>(٥)</sup> ، بين هذا القانون ان الهدف منه تطبيق مبدأ اللامركزية الادارية الذي تضمنه قانون ادارة الدولة<sup>(٦)</sup>.

#### ثانيا/ تقدير نظام اللامركزية الادارية :

اخذ قانون ادارة الدولة العراقية بمبدأ اللامركزية الادارية وصدر قانون الحكم المحلي استناداً لقانون ادارة الدولة .

ولعل مزايا اللامركزية الادارية هي التي دفعت بالمشرع في قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي الى الاخذ بمبدأ اللامركزية الادارية.

(١) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٧٢-٧٣ ، وانظر د. ماهر الجبوري ، المصدر السابق ، ص ٧٩-٨٠.

(٢) د. ماهر الجبوري ، المصدر السابق ، ص ٨٠.

(٣) انظر المادة (الرابعة) من قانون ادارة الدولة .

(٤) انظر المادة (السادسة و الخمسون - ج) من قانون ادارة الدولة .

(١) صدر قانون الحكم المحلي أو قانون السلطات المحلية كما سماه المشرع بموجب الامر (٧١) الصادر عن المدير الاداري لسلطة الائتلاف المنحلة في ٦ نيسان ٢٠٠٤ ، واستناداً الى قانون ادارة الدولة العراقية الذي اشار في المادة (الخامسة و

الخمسون - ب) الى اصدار قانون الحكم المحلي

(٢) انظر القسم (١) من قانون ادارة الدولة .

ويمكن ان نضيف الى ذلك رغبة المشرع الصريحة في عدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية وما قد يترتب على ذلك التركيز من نتائج خطيرة<sup>(١)</sup>.

ولو عدنا الى مزايا نظام اللامركزية الادارية نجد ان ابرز هذه المزايا هي ان هذا النظام حر يهدف الى تحقيق ديمقراطية الادارة، فاذا كان مبدا الديمقراطية السياسية يقوم على اشتراك الشعب أو من ينتخبهم لتمثيله في ادارة الامور السياسية والامور العامة في الدولة ، فمن الاولى ان يشرف الشعب على مصالحه المحلية بنفسه عن طريق انتخاب من يمثلونه في المجالس المحلية<sup>(٢)</sup>، كما تعتبر اللامركزية الادارية على هذا الاساس بمثابة مدرسة عامة لتدريب وتربية المواطنين (الناخبين) والمرشحين تربية سياسية وبالتالي ترفد البرلمان بأشخاص ذوي خبرة في الامور المحلية وهذه الخبرة ستساعدهم ولاشك في ادارة الامور العامة<sup>(٣)</sup>، وهذا من الناحية السياسية.

أما من الناحية الإدارية فالتنوع الكبير الذي طرأ على واجبات ومهام الادارة وتعددتها ، جعل من الصعب بل من غير الممكن من الناحية العملية الواقعية قيام السلطة المركزية وحدها بمباشر الوظيفة الادارية<sup>(٤)</sup>.

ولكن على الرغم من هذه المزايا الكبيرة لنظام اللامركزية الادارية فأن البعض قد انتقد هذا النظام من الناحية السياسية ومن الناحية الادارية على حد سواء، على اساس انه قد يهدد قوة السلطة المركزية كما قد يهدد وحدة الدولة السياسية والقانونية ، كما انتقد على اساس ان الهيئات اللامركزية اقل خبرة واكثر اسرافاً من السلطة المركزية ، كما ان هذا النظام قد يدفع بالأفراد على تقديم مصالحهم المحلية على المصالح القومية<sup>(٥)</sup>.

ولكن الواقع العملي لنظام اللامركزية الادارية يتنافى تماماً مع ما جاء به خصوم اللامركزية الادارية من انتقادات<sup>(٦)</sup>، فلقد اثبت نظام اللامركزية الادارية انه النظام الافضل في ادارة المصالح المحلية والقومية.

بل لقد ثبت بالتجربة ان اللامركزية الادارية اقوى على مواجهة الازمات من النظام المركزي ، ففي اوقات الحروب والثورات يكفي ان يختل النظام في العاصمة حتى ينفرط عقده

---

(٣) انظر المادة الثانية و الخمسون من قانون ادارة الدولة.

(٤) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ ، وانظر كذلك د. ماهر الجبوري ، المصدر السابق ، ص ٨١

(٥) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ .

(١) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ ، د. ماهر الجبوري ، المصدر السابق ، ص ٨١.

(٢) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٨-١٣٩ ، انظر كذلك د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٨٠.

(٣) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ص ١٣٩.

في الدولة كلها . أما اللامركزية الادارية فأنها تمكن كل اقليم من الوقوف على قدميه ومواجهة الازمات نظراً لما يعتاده من استقلال في ممارسة شؤونه الخاصة<sup>(١)</sup>.

ولعل ما حصل في بلدنا بعد سقوط النظام البائد في بغداد من فوضى عارمه اكبر دليل على ذلك ، حيث تهاوت الدولة ولم يبقَ أي اثر لها ولأجهزتها لا في العاصمة ولا في أي محافظة من محافظات العراق باستثناء اقليم كردستان الذي اعتاد ادارة اموره بصورة ذاتية بعيداً عن تدخل الحكومة المركزية بعد حرب الخليج الثانية وعقب انتفاضة عام ١٩٩١ .

ونظام اللامركزية الادارية هو النظام الذي يتماشى مع روح العصر الذي نعيش فيه والذي ينبغي ان تسير فيه ديمقراطية الادارة جنباً الى جنب مع الديمقراطية السياسية.

بل ان الديمقراطية السياسية هي نظام اجوف اذا لم تصاحبها لامركزية ادارية ، لان اهتمام المواطن بالشؤون العامة هو جزء من اهتمامه بالشؤون المحلية ولهذا فإن الدساتير الديمقراطية تنص عادة على اللامركزية الادارية ومن ثم يمكن اعتبار اللامركزية الادارية ربيبة النظم الديمقراطية ، فاذا كان الشعب يشرف على الامور العامة عن طريق البرلمان فإنه يشرف على مصالحه المحلية بنفسه ولهذا فإن اللامركزية الادارية وكما سبق أن اشرنا هي بمثابة مدرسة عامة للناخبين والاعضاء<sup>(٢)</sup>، لان الديمقراطية هي قبل كل شيء تربية واخلاق يتحلى بها الفرد والمجتمع وبانعدام التربية والاخلاق يخرق القانون ، فغالبا ما تتضمن دساتير الدكتاتوريات نظاماً ديمقراطياً ولكن يخرقه الدكتاتور وتؤيده الانتهازية في ذلك<sup>(٣)</sup>.

وفي العراق يحتل هذا الموضوع اهمية قصوى لأننا خرجنا تَوّاً من عقود الدكتاتورية والاستبداد والمركزية الشديدة ، ومن ثم يجب ترسيخ كل القيم الديمقراطية سواء ما تعلق منها بإدارة الشؤون العامة او ما تعلق منها بالشؤون المحلية.

(٤) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٧٩.

(١) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٨٠ ، وانظر كذلك د. عصام البرزنجي واخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٨.

(٢) د. طارق علي الصالح ، مناقشات حول القانون الاداري في العراق ، مجلة الحقوق ، العدد ٨ ، لسنة الثانية ، ٢٠٠٠ ، لندن ، ص ١٤٢.



## المبحث الثاني

### استقلال مجالس المحافظات والمجالس البلدية و المحلية واختصاصاتها

وسنتناول في هذا المبحث استقلال هذه المجالس واعضاءها في اداء مهامهم ثم نبحث اختصاصات هذه المجالس وذلك في المطلبين الآتيين:

#### المطلب الاول

##### الاستقلال

منح قانون ادارة الدولة وكذلك قانون الحكم المحلي مجالس المحافظات والمجالس البلدية والمحلية الاخرى واعضاءها استقلالاً كبيراً في ادارة شؤونها بعيداً عن تدخل الحكومة المركزية ، حيث بين قانون ادارة الدولة عدم جواز تدخل الحكومة الاتحادية او احد مسؤوليها لإقالة أي عضو في مجلس المحافظة او المجالس المحلية او أي محافظ<sup>(١)</sup>.

كذلك بين قانون ادارة الدولة عدم جواز تدخل حكومة الاقليم لعزل أي محافظ أو عضو في مجلس المحافظة او المجالس المحلية الاخرى<sup>(٢)</sup>.

كما بين هذا القانون عدم خضوع أي محافظ أو أي عضو في مجلس المحافظة او المجالس المحلية الاخرى لسيطرة الحكومة الاتحادية ، الا بقدر تعلق الامر بالاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية وما يتعلق بالمحاكم الاتحادية<sup>(٣)</sup>.

وكذلك يجري تمويل مجالس المحافظات من الميزانية العامة للدولة وهو ما يحقق الاستقلال المالي لهذه المجالس<sup>(٤)</sup>.

وبعد صدور قانون الحكم المحلي اكد هو الآخر المبادئ التي جاء بها قانون ادارة الدولة في استقلال هذه المجالس واعضاءها في اداء مسؤولياتهم بعيداً عن تدخل الحكومة المركزية<sup>(٥)</sup>، والسبب في استقلال هذه المجالس واعضاءها ، أن هذه المجالس واعضاءها لا يمثلون الحكومة

---

(١) المادة (٥٥-أ) من قانون ادارة الدولة ، ولكن هناك استثناء يتعلق بحالة ادانة أي من هؤلاء المسؤولين من قبل محكمة ذات اختصاص بجريمة وفقاً للقانون ، انظر نص المادة المشار إليها اعلاه .

(٢) المادة (٥٥-أ) من قانون ادارة الدولة .

(٣) المادة (٥٥-أ) من قانون ادارة الدولة ، وانظر كذلك نص المادة (٢٥) والمادة (٤٣-د) من قانون ادارة الدولة .

(٤) المادة (٥٦-أ) من قانون ادارة الدولة ، وانظر كذلك القسم ٢(١) من قانون الحكم المحلي.

(١) انظر القسم ٢(٣) من قانون الحكم المحلي .

المركزية ولا معينين من قبلها ، فهم يمثلون الوحدات الادارية المحلية ومنتخبين من قبل سكانها وبالتالي فهم مسؤولون أمام جمهور ناخبهم في هذه الوحدات الادارية وليس امام الحكومة المركزية وهذا الاستقلال ليس منحة أو هبة من قبل الحكومة المركزية بل هو استقلال اصيل مصدره قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وقانون الحكم المحلي .

## **المطلب الثاني**

### **الاختصاصات**

#### **أولاً / اختصاصات مجالس المحافظات:**

أعطى قانون ادارة الدولة العراقية وكذلك قانون الحكم المحلي لمجالس المحافظات اختصاصات واسعة جداً في ادارة امورها من الناحية الادارية والاقتصادية بما يجعل منها حكومات محلية بمعنى الكلمة وهذا سيساعد على رفاه المواطنين ويرفع الكثير من المشاق عن كواهلهم.

وقبل الدخول في هذه الاختصاصات لابد من بيان امر غاية الاهمية وهو ان اختصاصات مجالس المحافظات لا تقتصر فقط على ما ورد في قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي ، بل أن بإمكانها ممارسة صلاحيات واختصاصات اخرى طالما لا تتعارض مع القانون ولا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية.

وذلك لأن قانون ادارة الدولة حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية في المادة (٢٥) ، وعندما تكلم عن اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية الاخرى اشار في المادة (٥٦ - ج) الى ان تتخذ الحكومة وكلما كان ذلك عملياً اجراءات لمنح الادارات المحلية والاقليمية والمحافظات سلطات اضافية ثم اكد في المادة (٥٧ - أ) على (( ان جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الاقليم والمحافظات...)).

هذا وان تحديد اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية الاخرى ، بقانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي يترتب عليه منع الحكومة المركزية ( الحكومة العراقية

الانتقالية) من أن تنتقص من هذه الصلاحيات عن طريق اصدار قرارات بهذا الشأن سواء من مجلس الوزراء أو من هيئة الرئاسة<sup>(١)</sup>.

ليس هذا فحسب بل ان قانون ادارة الدولة منع اجراء أي تعديل على القانون المذكور ( أي قانون ادارة الدولة) من شأنه ان يقلل من سلطات المحافظات<sup>(٢)</sup>، وأي نص قانوني يخالف ذلك يعد باطلاً<sup>(٣)</sup>.

نعود للاختصاصات وهي واسعة جداً كما اوردها قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي حيث اعطيت مجالس المحافظات الكثير من الصلاحيات التي كانت فيما مضى حكراً على الحكومة المركزية ، ومن هذه الاختصاصات :-

١- مساعدة الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة بما في ذلك مراجعة خطط الوزارة السنوية وميزانياتها ، بشأن الانشطة الجارية في المحافظة نفسها<sup>(٤)</sup>.

ولهذه المجالس تحديد اولويات المحافظة وتعديل أي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية من خلال تصويت ثلثي اعضاء المجالس ، وبشرط ان لا يؤدي هذا التعديل الى زيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة او يتعارض مع فاعلية تنفيذ الاهداف الوطنية الموحدة المنفذة بواسطة برامج موحدة<sup>(٥)</sup>.

٢- بزيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم<sup>(٦)</sup>.

وهذه هي اول مرة تعطي لمجالس المحافظات في العراق صلاحيات فرض الضرائب ورسوم ، ولهذا الموضوع أهمية كبرى في الوقت الحاضر لا سيما واننا مقبلون - بأذن الله - على مرحلة بناء واعمار تشارك فيها الكثير من الشركات الكبرى وغيرها وسواء كانت هذه الشركات اجنبية او عربية أو محلية ، وبالتالي فأن فرض الضرائب والرسوم حتى ولو بنسبة

---

(١) تشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية عن طريق اصدار قرارات ادارية تنظيمية وهذه القرارات الادارية التنظيمية او اللوائح كما تسمى في مصر وفرنسا ، هي بمثابة القانون من الناحية الموضوعية ، حيث انها تضع قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الافراد والوقائع ، شأنها شأن التشريع الصادر عن السلطة التشريعية ، ولكنها من الناحية الشكلية تعتبر قرارات ادارية لصدورها على السلطة التنفيذية ، وربما تستعمل الحكومة المركزية سلطاتها هذه لإصدار قرارات ادارية تنظيمية تنتقص من صلاحيات الهيئات اللامركزية فيما لو لم تحدد صلاحيات هذه الهيئات بقانون، انظر فيما يتعلق بالقرارات الادارية التنظيمية ، د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر - بغداد ، ١٩٩١ ، ص ١٥٢-١٥٣ ، وكذلك . د. محمد كامل ليه ، الرقابة على اعمال الادارة ( الرقابة القضائية ) ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٣١-٣٢.

(٢) انظر المادة (٣- أ) من قانون ادارة الدولة .

(٣) انظر المادة (٣- ب) من قانون ادارة الدولة .

(٤) انظر المادة (٥٦- أ) من قانون ادارة الدولة .

(١) القسم ٢ (٢) من قانون الحكم المحلي .

(٢) المادة (٥٦- أ) من قانون ادارة الدولة ، والقسم ٢ (٢) من قانون الحكم المحلي.

ضئيلة سيحقق إيرادات كبيرة تسهم اسهاماً فاعلاً – اذا احسن استغلالها- في تطوير هذه المحافظات.

٣- لمجالس المحافظات رفض او مصادقة التعيين الذي تقوم به الوزارات للمدراء العاملين والموظفين المحليين في المناصب العليا وذلك خلال اسبوعين من تاريخ التعيين وبأغلبية الاصوات<sup>(١)</sup>.

٤- لمجالس المحافظات عزل المدراء العاملين والموظفين المحليين في المناصب العليا بثلاثي الاصوات في المجلس باستثناء المدراء العاملين الذين تؤثر مهامهم الرسمية على اكثر من اقليم ، فهؤلاء لا يتم عزلهم الا اذا صوت كل من مجالس المحافظات المسؤولة في الاقليم المعنية لعزلهم بثلاثي الاصوات<sup>(٢)</sup> ، ومصطلح مدير عام لا يشمل رؤساء الجامعات<sup>(٣)</sup>، لأن الجامعات مستقلة . وهذا يوضح مدى سعة الاختصاصات المعطاة لمجالس المحافظات ومدى سيطرتها على ادارة المحافظة ونشاط الوزارات المختلفة فيها ، ولا وجه للمقارنة مع ما كان موجوداً في ظل النظام السابق ، فقد كان اغلب المدراء العاملين اعضاء دائمين في مجلس المحافظة بحكم وظائفهم<sup>(٤)</sup>. ولم تكن مجالس المحافظات او مجلس الشعب المحلي للمحافظة – كما كان يسمى – يمتلك أي صلاحية حقيقية في هذا المجال .

٥- لمجالس المحافظات صلاحية اختيار وتعيين المحافظين ونواب المحافظين<sup>(٥)</sup>، كما ان لهذه هذه المجالس اقالة المحافظين ونواب المحافظين بثلاثي الاصوات في مجلس المحافظة للأسباب المحددة في قانون الحكم المحلي<sup>(٦)</sup>، واذا اصبح منصب المحافظ أو نائبه شاغراً يقوم مجلس المحافظة بانتخاب محافظ او نائب محافظ جديد بالتصويت بأغلبية اعضاء المجلس<sup>(٧)</sup> . اما في ظل النظام السابق فلقد كان المحافظون يعينون بمرسوم جمهوري وكان المحافظ عضواً دائماً في مجلس الشعب المحلي للمحافظة بحكم وظيفته<sup>(٨)</sup>، وهو بحكم القانون رئيس لمجلس الشعب المحلي للمحافظة<sup>(٩)</sup>.

(٣) القسم ٢ (٣) من قانون الحكم المحلي.

(٤) القسم ٢ (٣) من قانون الحكم المحلي.

(٥) القسم ٢ (٣) من قانون الحكم المحلي.

(٦) انظر المادة (٧) من قانون مجالس الشعب المحلي رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.

(١) القسم الثاني (٥) من قانون الحكم المحلي .

(٢) القسم الثاني (٥) من قانون الحكم المحلي .

(٣) القسم الثاني (٥) من قانون الحكم المحلي .

(٤) أنظر المادة (١٣ - أ) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، ونص المادة (٧) من قانون مجالس الشعب

المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.

(٥) انظر نص المادة (٦٧) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.

٦- اختيار مدير الشرطة في المحافظة ومدراء الشرطة المحليين من بين المرشحين من وزارة الداخلية بأغلبية اصوات المجلس<sup>(١)</sup>.. حيث يقوم مجلس المحافظة وخلال اسبوعين اسبوعين من تاريخ استلام اسماء المرشحين من وزارة الداخلية باختيار المرشح لأكثر جدارة من بين الذين تمت تسميتهم لشغل منصب مدير الشرطة للمحافظة ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد<sup>(٢)</sup>.

وكذلك الحال مع مدراء الشرطة المحليين حيث يقوم مجلس المحافظة وبأغلبية اصوات اعضائه باختيار المرشح الاكثر جدارة من بين الذين تمت تسميتهم لشغل هذا المنصب من وزارة الداخلية ويكون التعيين لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد<sup>(٣)</sup>.. وكذلك يمتلك مجلس المحافظة حق عزل مدير شرطة المحافظة ومدراء الشرطة المحليين بتصويت ثلثي اعضاء مجلس المحافظة<sup>(٤)</sup>.. هذا ويخضع مدير شرطة المحافظة الى اشراف مجلس المحافظة والمحافظ عند قيامه بتنفيذ مهام عمله<sup>(٥)</sup>.. وخضوع قوات الشرطة للسيطرة المدنية أي لسيطرة مجالس المحافظات بهذا الشكل يحدث لأول مرة في العراق حيث لم تكن هذه القوات في السابق تخضع لاية سيطرة من قبل مجالس المحافظات، وكان مدير شرطة المحافظة عضواً دائماً في مجلس الشعب المحلي للمحافظة بحكم وظيفته<sup>(٦)</sup>، وكان يخضع بصورة مباشرة لوزير الداخلية.

٧- المبادرة بمشروعات على مستوى المحافظة انفرادياً او عن طريق الشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية وتنفيذها<sup>(٧)</sup>.

### ثانياً / اختصاصات المجالس البلدية والمحلية :

لقد أعطى قانون إدارة الدولة وقانون الحكم المحلي لهذه المجالس اختصاصات واسعة أهمها:-

١- تقوم مجالس الاقضية و النواحي بمراجعة خطط الوزارة الاتحادية في هذه الاماكن والتأكد من أنها تلبي الحاجات والمصالح المحلية بشكل سليم<sup>(٨)</sup>.

(٦) القسم السادس (٢) من قانون الحكم المحلي .

(٧) القسم السادس (٢) من قانون الحكم المحلي.

(٨) القسم السادس (٥) من قانون الحكم المحلي .

(١) أنظر القسم السادس (٣) وكذلك القسم السادس (٦) من قانون الحكم المحلي وتجدر الاشارة هنا الى ان مدير شرطة المحافظة يجوز عزله من منصبه بأمر من وزير الداخلية ايضاً.

(٢) القسم السادس (٤) من قانون الحكم المحلي .

(٣) انظر نص المادة (٧) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.

(٤) المادة (٥٦ - ب) من قانون ادارة الدولة ، والقسم الثاني (٢) من قانون الحكم المحلي.

(٥) المادة (٥٦ - ب) من قانون ادارة الدولة ، والقسم الرابع (١) من قانون الحكم المحلي.

- ٢- تحديد متطلبات الميزانية المحلية من خلال اجراءات الموازنة العامة وجمع الايرادات المحلية وجباية الضرائب والرسوم والحفاظ عليها<sup>(١)</sup>.
- ٣- تقديم التوصية الى مجالس المحافظات لاتخاذ الاجراء المناسب فيما يتعلق بموظفي الدولة وخصوصاً سوء السلوك او عدم الكفاءة أو الانتماء الى حزب البعث<sup>(٢)</sup>.
- ٤- أذخال أو تنفيذ مشاريع محلية انفرادياً أو بالاشتراك مع المنظمات الدولية وغير الحكومية<sup>(٣)</sup>.
- ٥- انتخاب رؤساء الوحدات الادارية ونوابهم بأغلبية اصوات الاعضاء في المجلس المحلي وإقالة رؤساء الوحدات الادارية ونوابهم بتصويت ثلثي الاعضاء في المجلس ، وعندما يصبح منصب رئيس الوحدة الادارية أو نائبه شاغراً يكون بإمكان المجالس المحلية انتخاب رئيس الوحدة الادارية أو نائبه بأغلبية اصوات اعضاء المجلس<sup>(٤)</sup>.
- وهذه الاختصاصات الواسعة لا نكاد نجد وجهاً للمقارنة وبين اختصاصات المجالس المحلية في ظل النظام البائد<sup>(٥)</sup>، فاختيار رؤساء الوحدات الادارية مثلاً كان يتم بمرسوم جمهوري وكان رئيس الوحدة الادارية عضواً في المجلس المحلي بحكم وظيفته<sup>(٦)</sup> ، وهو بحكم القانون رئيساً لمجلس الشعب المحلي للوحدة الادارية<sup>(٧)</sup>.

---

(٦) المادة (٥٦ - ب) من قانون ادارة الدولة ، والقسم الرابع (١) من قانون الحكم المحلي.  
(٧) القسم الرابع (١) من قانون الحكم المحلي.  
(٨) المادة (٥٦ - ج) من قانون ادارة الدولة ، والقسم الرابع (١) من قانون الحكم المحلي.  
(١) القسم الرابع (٣) من قانون الحكم المحلي.  
(٢) أنظر فيما يتعلق باختصاصات مجالس الشعب المحلية المواد (٤٧ - ٥٥) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.  
(٣) انظر المادة (١٤ - ٢) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، وكذلك المادة الرابعة والمادة الخامسة من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.  
(٤) انظر المادة (٦٧) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.

### **المبحث الثالث**

#### **اختيار اعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية والمحافظين ورؤساء الوحدات الادارية وعزلهم**

وسنتناول في هذا المبحث كيفية اختيار اعضاء مجالس المحافظات و المجالس المحلية الاخرى والمحافظين ورؤساء الوحدات الادارية والشروط المطلوبة في كل منهم وكذلك عزل هؤلاء المسؤولين واسبابه وذلك في المطلبين الآتيين :

#### **المطلب الاول**

##### **اختيار اعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية والمحافظين ورؤساء الوحدات الادارية**

##### **الفرع الاول / اختيار اعضاء مجالس المحافظات:**

من البديهي القول أن الطريقة الافضل لتكوين مجالس المحافظات هي الانتخاب أي أن يتم اختيار اعضاء مجالس المحافظات عن طريق الناخبين المحليين انفسهم وهو ما يسمى بالانتخاب المباشر وهو السائد في معظم دول العالم.

ولكن بالنسبة للعراق بعد سقوط النظام البائد كان من العسير اللجوء الى الانتخاب لاختيار اعضاء مجالس المحافظات على وجه الخصوص لاسيما وأنها مرحلة انتقالية ، ولذلك كانت هناك طرق مختلفة لاختيار هؤلاء الاعضاء بعضها كان توافقياً شارك فيه الاحزاب الوطنية الرئيسية وسلطة الائتلاف والسكان المحليين وبعضها الاخر اشار اليه قانون الحكم المحلي الصادر في ٦/نيسان/٢٠٠٤.

وسنتناول هنا كيفية اختيار مجالس المحافظات كما اشار لذلك قانون الحكم المحلي ثم بعد ذلك نبين الشروط التي يجب توافرها في اعضاء هذه المجالس.

##### **اولاً / كيفية اختيار اعضاء مجالس المحافظات :**

أشار قانون الحكم المحلي الى أن اختيار أعضاء مجالس المحافظات يتم طبقاً للمعايير المتفق عليها من قبل مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة<sup>(١)</sup>، أي ان هناك معايير معينة جرى الاتفاق عليها بين سلطة الائتلاف المنحلة وبين مجلس الحكم الذي يمثل معظم الاحزاب السياسية والتيارات والشخصيات الوطنية في العراق ، وهذه المعايير لا تكاد تختلف بمجملها عن الصيغة التوافقية التي بموجبها تشكيل مجلس الحكم المنحل .

ومع ذلك فقد نص القانون المذكور على أن يستمر جميع الافراد الذين يشغلون مناصب كأعضاء في مجلس المحافظة عند نفاذ هذا القانون في اشغال مناصبهم<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يتعلق بإضافة أعضاء جدد لمجلس المحافظة فقد بين القانون المذكور ان هذا الامر من صلاحية المجلس المعني، حيث ان لهذا المجلس اختيار هؤلاء الاعضاء من خلال عملية منافسة عادلة ومنفتحة ويجب أن يوافق عليها غالبية ثلثي أعضاء مجلس المحافظة .. ويجب ان تتوفر في هؤلاء الاعضاء الجدد الشروط المنصوص عليها في ( م ٣١ ) من قانون ادارة الدولة العراقية الانتقالي<sup>(٣)</sup>.

هذا ومن الجدير بالذكر هنا ان النظام الانكليزي يسمح لأعضاء المجالس المحلية بأن ينتخبوا من خارج المجالس بعض الاعضاء الذين تتوافر فيهم شروط العضوية وذلك لدعم المجالس ببعض الكفاءات غير الموجودة ويطلق على هؤلاء الاعضاء تسمية (Aldermen)<sup>(٤)</sup>.

(Aldermen)<sup>(٤)</sup>.

وقد عدل قانون الحكم المحلي بموجب الامر ( ١٠٠ ) والذي الغي القسم ٣ ( ٤ ) وجعل الاساس في اختبار هؤلاء الاعضاء هو مبدأ الانتخاب<sup>(٥)</sup>.

### ثانياً/ شروط المرشحين لعضوية مجلس المحافظة :

أشرنا سابقا الى أن مبدأ الانتخاب كان من غير الممكن تطبيقه بعد سقوط النظام البائد وخلال المرحلة الانتقالية لاختيار أعضاء مجالس المحافظات ، ولكن اختيار أعضاء مجالس المحافظات بعد نهاية المرحلة الانتقالية والتي حددها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

(١) القسم الثاني ( ٤ ) من قانون الحكم المحلي .  
(٢) القسم الثاني ( ٤ ) من قانون الحكم المحلي .  
(٣) القسم الثاني ( ٤ ) من قانون الحكم المحلي .  
(٤) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٧٠ .  
(٥) المادة ( ٢ - أ ) من قانون ادارة الدولة .



بمؤعد اقصاه ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥<sup>(١)</sup>، ويتم عن طريق الانتخاب وفي نفس تاريخ اجراء انتخابات الجمعية الوطنية في ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ .

أما بالنسبة للشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح لعضوية مجالس المحافظات فهي نفس الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية والمنصوص عليها في المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة.

وذلك لأن قانون ادارة الدولة عندما اجاز لمجالس المحافظات أن تختار بأغلبية اصوات المجلس اعضاء جدداً في هذه المجالس بدل الذين تم عزلهم أو استقالوا اشترط ان تتوفر في المرشحين الجدد الشروط المنصوص عليها في المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة.

وكذلك فعل قانون الحكم المحلي عندما اجاز لمجالس المحافظات إضافة اعضاء جدد عليها في المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة<sup>(٢)</sup>.

وبالقياس على النصوص المذكورة فإنه يجب أن تتوفر في المرشح لعضوية مجالس المحافظات الشروط المطلوبة في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية و المنصوص عليها في المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة سالفة الذكر ، والشروط التي نصت عليها المادة المذكورة هي<sup>(٣)</sup> :

- ١- ان يكون عراقيا لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
- ٢- الا يكون عضوا في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة او اعلى الا اذا استثنى حسب القواعد القانونية.
- ٣- اذا كان في الماضي عضوا في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل يجب عليه ان يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ فيها من كافة ارتباطاته السابقة قبل ان يحق له ان يكون مرشحا، وأن يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث. واذا ثبت في محاكمة انه كان قد كذب او تحايل بهذا الشأن فإنه يفقد مقعده في الجمعية الوطنية.
- ٤- ألا يكون من منتسبي الاجهزة القمعية السابقة او ممن أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين.
- ٥- ألا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.
- ٦- ألا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأن يكون معروفا بالسيرة الحسنة.
- ٧- ان يكون حاملا لشهادة الدراسة الثانوية او ما يعادلها على الاقل.
- ٨- ألا يكون عضوا في القوات المسلحة عند الترشيح.

(١) أنظر المادة (٥٥-ب) من قانون ادارة الدولة .

(٢) القسم الثاني (٤) من قانون الحكم المحلي .

(٣) أنظر فيما يتعلق بشروط المرشح لعضوية المجالس المحلية في ظل النظام السابق المادة (١٣) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.

والملاحظ أن هذه الشروط بمجملها تكاد تكون مقبولة ومنطقية فبالنسبة للشرط الاول المتعلق بالجنسية و العمر ، فالملاحظ أن كل قوانين الانتخاب في العالم تمنع الاجنبي المقيم على اراضيها من ان يكون ناخباً<sup>(١)</sup> ، فما بالك يكون مرشحاً ، وفيما يتعلق بعضوية مجلس المحافظة فبالإضافة الى كونه عراقياً ينبغي أن يكون المرشح من المقيمين في المحافظة نفسها<sup>(٢)</sup>.

وفيما يخص الشرطيين المتعلقين بالأعضاء السابقين في حزب البعث فنرى انه كان من الافضل عدم شمولهم بحث الترشيح لعضوية هذه المجالس لاسيما وان الكثير من الدول تحرم افراد الانظمة السياسية السابقة من أن يكونوا مجرد ناخبين لا مرشحين سواء ارتكبوا جرائم ام لا لان المسؤولية السياسية لهؤلاء تشمل الجميع ، هذا من جانب . ومن جانب اخر فأن هؤلاء قد اخذوا فرصتهم في ظل النظام البائد واثبتوا فشلهم وأصبحوا مرفوضين من قبل كل العراقيين الشرفاء ، ومن ثم فسح المجال للأخرين ليأخذوا فرصتهم ، واذا كان لابد من الاستثناء فينبغي أن يشمل الاستثناء الاعضاء الذين تركوا حزب البعث قبل عدة سنوات من سقوط النظام البائد.

أما الشروط المتعلقة بعدم كون المرشح من منتسبي الاجهزة القمعية السابقة أو ممن اسهم وشارك في اضطهاد المواطنين أو ما يتعلق بعدم كون المرشح قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام ، فهي شروط بديهية وضرورية لأنه لا يعقل أن يكون هؤلاء المجرمين الذين عذبوا وقتلوا ابناء الشعب العراقي ، نوابا شرفاء يمثلون ابناء الشعب وهم جلادي الشعب وقتلته ومتى كان الجلاد يمثل الضحية!!

وهذا يشمل ايضا الذين اثروا على حساب المال العام و المواطنين وامتصوا دمائهم في ظل النظام البائد ، ولم يحفلوا بالأم الشعب ومعاناته فهل يعقل ان يصبحوا بين ليلة وضحاها حريصين على مصلحة الشعب والوطن!!

وهذا يشمل ايضا الاشخاص المحكومين بجرائم مخلة بالشرف لانهم غير جديرين بحمل هذه الامانة المقدسة ، وفيما يتعلق بشرط التحصيل العلمي فقد كنا نود لو أن الحد الأدنى هو الحصول على البكالوريوس وليس الشهادة الاعدادية لاسيما وان البلد يعج بالكفاءات التي يمكن الاستفادة منها في هذا المجال ، وعلى كل حال فموقف قانون ادارة الدولة هنا افضل بكثير من موقف قانون الشعب المحلية الملغى الذي جعل الحد الأدنى للترشيح هو الحصول على شهادة الدراسة الابتدائية او شهادة المدارس الشعبية<sup>(٣)</sup>.

(١) د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، مطبعة الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١، ص ٤٣.

(٢) أنظر المادة (٥٥ ب) من قانون ادارة الدولة .

(٣) انظر المادة (١٣ - سادساً) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.

اما فيما يتعلق بالشرط الاخير وهو المتعلق بعدم كون المرشح عضواً في القوات المسلحة فهو شرط ضروري وهام جداً لضمان حياة هذه القوات وعدم اقحامها في المعترك السياسي ، وان تقتصر مهمة هذه القوات على حماية الوطن وحدوده من كل اعتداء

### الفرع الثاني / اختيار اعضاء المجالس المحلية :

اجاز قانون الحكم المحلي تشكيل مجالس محلية بتصويت الاغلبية في مجلس المحافظة وكلما كان ضرورياً لتحقيق كفاءة اعلى واقتصاديات الحجم في تنسيق توفير الخدمات العامة وتسهيل ادارة المدن بشكل موحد ومنسق<sup>(١)</sup>.

وفيما يتعلق باختيار اعضاء كل مجلس محلي بين قانون الحكم المحلي ان ذلك يتم وفق التعليمات المصادق عليها بأغلبية الاصوات في مجلس المحافظة بما في ذلك اختيار رئيس المجلس المحلي<sup>(٢)</sup>. كما اشار القانون الى استمرار جميع المجالس المحلية الموجودة عند صدور القانون، وكذلك يستمر جميع الافراد الذين يشغلون مناصب اعضاء في تلك المجالس عند صدور هذا القانون في مناصبهم<sup>(٣)</sup>.

ولعل احدى المشاكل الكبيرة التي كانت موجودة عند صدور القانون المذكور هي كثرة عدد هذه المجالس في بعض محافظات العراق بصورة غير طبيعية وعلى سبيل المثال محافظة البصرة ، فقد كان عدد المجالس المحلية فيه ( ١٩٦ ) مجلس وعدد اعضاء هذه المجالس يزيد على ( ٦٠٠٠ ) عضو في حين ان العدد المثالي لهذه المجالس في محافظة مثل البصرة يتراوح بين ( ٣٠ - ٤٠ ) مجلساً !! ، ومسؤولية حل مثل هذه المشاكل تقع على عاتق مجلس المحافظة نفسه الا ان الكثير من هذه المشاكل تم حلها فيما بعد واجريت الانتخابات في بعض المحافظات.

وفيما يتعلق بالشروط المطلوبة في المرشح لعضوية هذه المجالس فهي نفس الشروط المطلوبة في عضو الجمعية الوطنية و التي حددتها المادة ( ٣١ ) من قانون ادارة الدولة ولنفس الاسباب التي ذكرناها سابقاً بالنسبة للشروط المطلوبة في المرشح لعضوية مجلس المحافظة<sup>(٤)</sup> ، يضاف الى ذلك يجب أن يكون المرشح لعضوية هذه المجالس من المقيمين في الوحدة الادارية<sup>(٥)</sup>.

(١) القسم الرابع (١) من قانون الحكم المحلي .

(٢) القسم الرابع (٢) من قانون الحكم المحلي .

(٣) القسم الرابع (٢) من قانون الحكم المحلي .

(٤) راجع ص من هذا البحث.

(٥) أنظر المادة ( ٥٥ ب ) من قانون ادارة الدولة .

## الفرع الثالث / اختيار المحافظين ورؤساء الوحدات الادارية :

### اولاً / المحافظون

المحافظ هو المسؤول المدني الاعلى في المحافظة وهو مسؤول امام مجلس المحافظة ويكون دوره كمنسق وموجه ومراقب للنشاطات عند تنفيذ قرارات مجلس المحافظة<sup>(١)</sup> ، كما يمتلك المحافظ صلاحية تعيين الموظفين الحكوميين المحليين واقالتهم وفق شروط معينة<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يتعلق باختيار المحافظين فإن مجالس المحافظات هي التي تمتلك صلاحية اختيار وتعيين المحافظين وكذلك نواب المحافظين ، واذا اصبح منصب المحافظ أو نائبه شاغراً فإن مجالس المحافظات تمتلك صلاحية انتخاب محافظ أو نائب محافظ جديد من خلال التصويت بأغلبية اعضاء المجلس<sup>(٣)</sup>.

كذلك تمتلك مجالس المحافظات صلاحية إقالة المحافظين ونواب المحافظين بثلاثي الاصوات في مجلس المحافظة<sup>(٤)</sup>.

وفيما يتعلق بالشروط المطلوبة في المرشح لشغل منصب المحافظ فهي ذات الشروط المطلوبة في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية ، والتي نصت عليها المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة ، وذلك لنفس الاسباب التي ذكرناها بالنسبة لشروط المرشحين لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية الاخرى وتجنباً للتكرار نحيل الى ذلك<sup>(٥)</sup>.

ومن الجدير بالذكر هنا ان المحافظ يخضع لمجلس المحافظة عند قيامه بأداء مهام وظيفته فهو يمثل المجلس ومعين من قبله.

وهذا على خلاف ما كان سائداً في ظل النظام السابق ، حيث كان المحافظ يعين بمرسوم جمهوري ، وهو عضو دائم في مجلس الشعب المحلي للمحافظة بحكم وظيفته<sup>(٦)</sup>.

---

(١) القسم الثالث (١) من قانون الحكم المحلي.

(٢) القسم الثالث (٤) من قانون الحكم المحلي ، هذا ويخضع تعيين المحافظ للمدراء العاملين العاملين مباشرة في ملاك المحافظة و المناصب العليا الاخر لمصادقة اغلبية الاصوات في مجلس المحافظة وكذلك للمحافظ صلاحية اقالة هؤلاء المسؤولين الذين له صلاحية تعيينهم بموافقة اغلبية الاصوات في مجلس المحافظة ، انظر القسم الثالث (٤) من قانون الحكم المحلي .

(٣) القسم الثاني (٥) من قانون الحكم المحلي هذا ومن الجدير بالذكر هنا أن قانون الحكم المحلي قد نص على أن المحافظين ونواب المحافظين الذين تم اختيارهم من قبل مجالس المحافظات قبل تاريخ صدور هذا القانون معينون بموجب.

(٤) القسم ٥ (٢) من قانون الحكم المحلي .

(٥) راجع ص ١٥-١٦ من هذا البحث .

(١) انظر المادة (١٣ - ١) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل و المادة (٧) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى

وهو بحكم القانون رئيس لمجلس الشعب المحلي للمحافظة<sup>(١)</sup>، فهو معين من قبل الحكومة المركزية وممثلها في المحافظة.

### ثانياً / رؤساء الوحدات الادارية :

رؤساء الوحدات الادارية ( القائمقام - مدير الناحية - رئيس البلدية ) هم الاداريون الاقدمون للمجالس المحلية ، ويقومون بمهمة التوجيه والتنسيق والاشراف على النشاطات عند تنفيذ قرارات المجالس المحلية ويؤدون مهام الارتباط الرئيسية بين المجالس المحلية والمحافظين<sup>(٢)</sup>.

كما يمتلك رؤساء الوحدات الادارية صلاحية تعيين الموظفين الحكوميين المحليين وكذلك اقالتهم وفق شروط معينة<sup>(٣)</sup>.

اما فيما يتعلق باختيار رؤساء الوحدات الادارية فأن المجالس المحلية هي التي تمتلك صلاحية انتخاب رؤساء الوحدات وكذلك نواب رؤساء الوحدات الادارية وبأغلبية الاصوات في المجلس المحلي ، وكذلك يمكن للمجلس المحلية اقالة رؤساء الوحدات الادارية ونوابهم بتصويت ثلثي الاعضاء في المجلس المحلي<sup>(٤)</sup>.

أما عندما يصبح منصب رئيس الوحدة الادارية او نائبه شاغراً لأي سبب كان فأن بإمكان المجالس المحلية انتخاب رئيس جديد للوحدة الادارية أو نائب له بأغلبية اصوات اعضاء المجلس<sup>(٥)</sup>.

وفيما يتعلق بالشروط المطلوبة في المرشح لشغل منصب رئيس الوحدة الادارية فهي ذات الشروط المطلوبة في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية ، والتي نصت عليها المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة ، وذلك لنفس الاسباب التي ذكرناها بالنسبة لشروط المرشحين لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية الاخرى وتجنباً للتكرار نحيل الى ذلك.

هذا ويخضع رؤساء الوحدات الادارية في اداء مهام وظائفهم للمجالس المحلية<sup>(١)</sup>، فهم معينين من قبل هذه المجالس وليس من قبل الحكومة المركزية ، ثم أنهم يمثلون هذه المجالس ولا يمثلون الحكومة المركزية.

(٢) المادة (٦٧) من قانون مجالس الشعب المحلي رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى .

(٣) القسم ٥ (١) من قانون الحكم المحلي .

(٤) القسم ٥ (٥) من قانون الحكم المحلي .

(٥) القسم ٤ (٣) من قانون الحكم المحلي ، ولقد اشار القانون المذكور الى استمرار رؤساء البلديات ونوابهم الذين تم اختيارهم قبل صدور هذا القانون في وظائفهم ، انظر القسم ٤ (٣) من القانون

(٦) القسم ٤ (٣) من قانون الحكم المحلي .

أما في ظل النظام السابق فقد كان رئيس الوحدة الادارية يعين بمرسوم جمهوري ، وكان رئيس الوحدة الادارية عضواً دائماً في المجلس المحلي<sup>(٢)</sup> ، وهو بحكم القانون رئيس لهذا المجلس<sup>(٣)</sup>.

## المطلب الثاني

### العزل ومبرراته

بين قانون الحكم المحلي في القسم ( ٧- مبررات العزل) انه يجوز اعفاء اعضاء مجالس المحافظات والمحافظين ونوابهم واعضاء المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الادارية ونوابهم ومدراء شرطة المحافظات ومدراء الشرطة المحلية من مناصبهم بموجب الاجراءات المحددة في هذا القانون فقط<sup>(٤)</sup> ، ثم بين القانون ذلك اسباب العزل على سبيل الحصر في القسم ٧ (٢) منه .

وعلى هذا فلا يمكن ان يتخذ أي إجراء ضد أي من هؤلاء المسؤولين لإعفائه من منصبه الا بموجب الاجراءات التي حددها قانون الحكم المحلي وللأسباب الواردة فيه فقط.

اما اسباب او مبررات العزل التي نص عليها القانون فهي العجز الدائم أو سوء السلوك الخطير داخل أو خارج الوظيفة أو التقصير في اداء الواجب او سوء استخدام المنصب<sup>(٥)</sup>.

وفيما يتعلق بالسبب الاول الخاص بالعجز الدائم ، فهو شرط بديهي لأن قانون الخدمة المدنية في العراق يشترط اللياقة الصحية لتولي الوظيفة العامة<sup>(٦)</sup> ، وبالتالي فأن العجز الدائم يوجب عزل الموظف او احواله الى التقاعد بحسب الظروف ، لأن العجز الدائم يمنع المسؤول او الموظف من القيام بأعباء ومهام وظيفته أو منصبه.

اما بالنسبة لسوء السلوك داخل أو خارج الوظيفة فقد اشترط القانون أن يبلغ درجة من الخطورة حتى يبرر الاعفاء من المنصب ، لأنه ليس كل سوء في السلوك يصلح أن يكون سبباً للإعفاء من المنصب بل يجب أن يبلغ درجة كبيرة من الجسامة و الخطورة حتى يبرر قرار الاعفاء.

---

(١) انظر القسم ٥ (١) من قانون الحكم المحلي .  
(٢) انظر المادة (١٣ - ١) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل و المواد (٤ ، ٥) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى .  
(٣) انظر المادة (٦٧) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.  
(٤) انظر القسم ٧ (١) من قانون الحكم المحلي .  
(٥) انظر القسم ٧ (٢) من قانون الحكم المحلي .  
(٦) انظر المادة (٧) الفقرة (٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

وفي كل الاحوال ولأي سبب من الاسباب المذكورة في القانون فانه يجري تشكيل لجنة تحقيقية وتقوم بأجراء التحقيقات المناسبة وفقاً للقانون ، ومن ثم وفي ضوء نتائج التحقيقات يجري اتخاذ القرار بحق المسؤول من قبل المجلس المعني.

هذا ويبقى للأشخاص الذين يتم اعفائهم من مناصبهم حق التقاضي امام المحاكم العراقية ، والحصول على نموذج اعادة الى الخدمة العامة اذا قررت المحكمة ان قرار الاعفاء من المنصب غير قانوني<sup>(١)</sup>.

ولعل السؤال الذي يثار هنا هل تستطيع الحكومة الاتحادية أو احد مسؤوليها التدخل لأقاله المحافظ أو أي عضو في مجلس المحافظة أو في المجالس المحلية والبلدية الاخرى ؟

الاجابة على هذا السؤال تكون بالنفي لأن هذه المجالس واعضاؤها مستقلون عن الحكومة الاتحادية كما سبق وبيننا<sup>(٢)</sup> ، هذا من جانب، ومن جانب اخر فأن قانون ادارة الدولة العراقية منع الحكومة الاتحادية أو أي من مسؤوليها من اقالة أي محافظ أو عضو في مجلس المحافظة أو في المجالس المحلية والبلدية الاخرى<sup>(٣)</sup>.

ولكن هناك استثناء يتعلق بحالة ادانة المحافظ أو أي عضو في مجلس المحافظة أو المجالس البلدية و المحلية ومن قبل محكمة ذات اختصاص بجريمة وفقاً للقانون<sup>(٤)</sup>، ففي هذه الحالة يجوز تدخل الحكومة الاتحادية لأقاله هؤلاء الاعضاء من مناصبهم استناداً لأحكام قانون ادارة الدولة ، وبالتالي يمكن اضافة هذه الحالة لحالات العزل التي نص عليها الحكم المحلي لأن هذه الحالة مقررة بموجب نص دستوري .

(٣) القسم ٧ ( ٤ ) من قانون الحكم المحلي .

(١) راجع ص ٨ من هذا البحث .

(٢) المادة (٥٥ - أ) من قانون ادارة الدولة.

(٣) المادة (٥٥ - أ) من قانون ادارة الدولة.

## المبحث الرابع

### تمييز اللامركزية الادارية عن النظام الفدرالي

تنقسم الدولة الى دولة بسيطة ودولة مركبة ، وفي الدولة البسيطة تمارس خصائص السيادة من قبل سلطة واحدة في العاصمة والتي فيها سلطة تشريعية واحدة وسلطة تنفيذية واحدة وسلطة قضائية واحدة ، سواء لجأت هذه الدولة الى الاسلوب المركزي او اللامركزي في ممارسة الوظيفة الادارية وذلك لأن لجوء الدولة الى اسلوب اللامركزية الادارية لا يؤثر في تكوينها السياسي<sup>(١)</sup>.

اما الدولة المركبة والتي يهمنها منها دولة الاتحاد المركزي أو الفيدرالي ففي هذه الدول تتوزع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية ، وبين الولايات أو الاقاليم الفدرالية ، فيكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات<sup>(٢)</sup>، وقد تأخذ الدولة الفدرالية بنفس الوقت بأسلوب اللامركزية الادارية<sup>(٣)</sup>.

ويمكن تعريف الاتحاد المركزي او الفدرالي بأنه اتحاد دستوري بين اقاليم أو ولايات يظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلق هذه الاقاليم او الولايات<sup>(٤)</sup>.

فهي عبارة عن مجتمع مكون من طابقين الطابق الاسفل يضم كافة الاقاليم الفدرالية والتي تخلت باتحادها عن جزء من سيادتها ، والطابق الاعلى وتتربع عليه الدولة الاتحادية العليا التي تمثل جميع الاقاليم الفدرالية ولها السيادة الخارجية الكاملة<sup>(٥)</sup>.

ولقد اقر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية النظام الفدرالي و اصبحت الفدرالية بموجب هذا القانون أمراً واقعاً<sup>(٦)</sup> ، ولكن بالرغم من ذلك فأن الجدل و النقاش حولها لم يتوقف .

هذا وان البحث في النظام الفدرالي يدخل بصورة اساسية ، في نطاق دراسة القانون الدستوري ، ولكن لأهمية هذا الموضوع رأينا من الافضل الوقوف على اهم الفروق التي تفصل بين الدولة والولاية الفدرالية وبين الاقليم الذي يدار بأسلوب اللامركزية الادارية.

(١) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٧٧.

(٢) د. زهدي يكن ، القانون الدستوري و النظم السياسية ، حققه وقدم له محمد زهدي يكن ، دار يكن للنشر – بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ١٢٧ ، وانظر كذلك د. أحسانا لمفرجي و د. كطران زغير نعمه ، ود.رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري و النظام الدستوري في العراق ، مطبعة دار الحكمة – بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ١١١-١١٣.

(٣) د. محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٣٣٦.

(٤) J.Gioquel et A.Hauriou , Droit Constiitutional et institutions politiques , 1985.p.121.

(٥) J.Gioquel et A.Hauriou, Op, Cit, p.121.

(٦) انظر المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.



ويمكن إجمالها بما يأتي :-

- ١- الفدرالية عبارة عن نظام سياسي يتعلق بنظام الحكم في الدولة لذلك فأن البحث في الفدرالية يدخل بصورة اساسية في نطاق دراسة القانون الدستوري ، وذلك على خلاف اللامركزية الادارية حيث تندرج دراستها تحت موضوعات القانون الاداري لأنها عبارة عن نظام اداري يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية<sup>(١)</sup>.
  - ٢- في الدولة الفدرالية نجد الوحدات الفدرالية تتمتع بسلطة سن القوانين في معظم المسائل الا ما استثنى ينص دستوري وكذلك فأن للأقسام او الاقاليم الفدرالية محاكمها الخاصة والتي تطبق تشريعاتها الصادرة عنها ، والتي قد تختلف في اقليم فدرالي عنه في اقليم فدرالي اخر من الاقاليم الفدرالية المكونة للاتحاد<sup>(٢)</sup>.
  - بينما نجد الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية تمارسها في ظل نظام اللامركزية الادارية سلطات مركزية واحدة<sup>(٣)</sup>.
  - ٣- تتمتع الولايات أو الاقاليم الفدرالية بسلطة مطلقة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها ، والتي نص عليها الدستور الاتحادي ، بينما نجد أن الاشخاص الادارية اللامركزية تخضع لرقابة السلطات المركزية وقد تكون الرقابة شديدة ، وخاصة فيما يتعلق منها بمشروعية الاعمال التي تصدر عن الهيئات الادارية اللامركزية<sup>(٤)</sup>.
  - ٤- تشترك الولاية الفدرالية أو الاقليم الفدرالي بهذه الصفة بتكوين الهيئة التشريعية للدولة الفدرالية<sup>(٥)</sup>.
- ومثال ذلك الكونجرس الامريكي الذي يعتبر البرلمان الاتحادي فهو يتكون من مجلسين : مجلس النواب ينتخب مباشر من جميع افراد الشعب الذي لهم مباشرة الحقوق السياسية ، ومجلس الشيوخ الذين يتكون من عضوين عن كل ولاية امريكية بغض النظر عن مساحتها او عدد سكانها<sup>(٦)</sup> ، وكذلك الحال مع مجلس المقاطعات في الاتحاد السويسري ، بينما لا نجد مثل هذا التمثيل غير المتكافئ في ظل نظام اللامركزية الادارية<sup>(٧)</sup>.

(١) د. محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٣٣٦.

(٢) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٦ ، و انظر د. زهدي يكن ، المصدر السابق ، ص ١٢٧.

(٣) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٦.

(٤) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٦.

(٥) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٦.

(٦) د. محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٣٣٦.

(٧) د. عصام البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص ١٣٦.

## الخاتمة

وبعد أن فرغنا من بحث اللامركزية الادارية في قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي الذي صدر استنادا لقانون ادارة الدولة .

ومن دون الدخول في تكرار ما سبق بحثه فأنا هناك بعض النتائج المهمة التي ترشحت لنا من خلال البحث نوجزها بالاتي :-

١- ارسى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية مبادئ النظام الاداري اللامركزي في العراق وبما يوازن بين متطلبات الادارة المحلية من جهة ورعاية المصالح الوطنية التي تهتم عموم المواطنين من جهة اخرى.

٢- ان التأكيد على الديمقراطية السياسية في العراق من دون التأكيد على أن ترافقها اللامركزية الادارية ، ويجعل من الديمقراطية السياسية نظاماً أجوف ، لأنه لا يمكن أن يهتم الفرد بالأمور السياسية العامة التي تهتم جميع سكان البلد ولا يهتم بأموره المحلية والتي تهتم بصورة مباشرة.

٣- ثبت بالتجربة أن نظام اللامركزية الادارية اقدر على مواجهة الازمات من نظام المركزية الادارية ، ولعل ما حصل في بلدنا بعد سقوط النظام البائد في بغداد واختفاء الدولة واجهزتها من محافظات العراق اكبر دليل على ذلك ، لأن هذه المحافظات لم تتعود على ادارة امورها المحلية بصورة مستقلة ، ومن ثم بمجرد النظام في بغداد انهارت ادارة هذه المحافظات هي الاخرى .

٤- رافق تطبيق نظام اللامركزية الادارية كما جاء بها قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي الكثير من السلبيات ، ولكن يجب أن لا تؤخذ هذه السلبيات كذريعة للانتقاص من سلطات مجالس المحافظات والمجالس المحلية الاخرى ، لأن الخل في تطبيق اللامركزية الادارية وليس في اللامركزية ذاتها ومثل هذه الاخطاء في التطبيق ترافق كل نظام جديد وهي موجودة دائماً في المراحل الانتقالية.

٥- تتلأ بعض الوزارات في تطبيق قرارات مجالس المحافظات والمجالس المحلية الاخرى فيما يتعلق بالنشاطات المحلية لهذه الوزارات في هذه المحافظات لأن موظفي هذه الوزارات في تلك المناطق لم يعتادوا النظام الاداري اللامركزي ، ومن ثم يجب على الحكومة المركزية أن تأخذ دورها في هذا المجال لحل مثل هذه الاشكالات .

٦- لم تكن الكثير من مجالس المحافظات و المجالس البلدية الاخرى بمستوى المسؤولية ، ولم تقدم ما كان ينتظر منها لخدمة هذه المحافظات ، وذلك لعدة اسباب منها جهل هذه المجالس وعدم ادراكها الدقيق لحجم الاختصاصات التي تمتلكها وافقارها الى الكفاءات

المطلوبة وخضوع البعض منها للحكومة المركزية ، كما كان للفساد الاداري المستشري وللأسف في معظم دوائر الدولة دوراً كبيراً في افشال هذه المجالس في بعض المحافظات.

٧- تحضى اللامركزية الادارية بدعم كل العراقيين تقريباً ، ومن ثم ينبغي على واضعي الدستور الدائم أن يأخذوا ذلك بعين الاعتبار وان تصاغ النصوص الدستورية المتعلقة بهذا الموضوع بما يعزز اللامركزية الادارية كما جاء بها قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي.

واخيراً قيل الكثير عن سلبيات قانوني إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، و وجهت اليه الكثير من الانتقادات ، ولكن لو لم يكن في قانون ادارة الدولة الا حسنه واحدة لكانت ارساءه لمبادئ النظام الاداري اللامركزية في العراق .

وفي الختام أرجو أن أكون قد وفقت من خلال هذا البحث المتواضع في القاء الضوء على بعض جوانب اللامركزية الادارية في العراق كما جاء بها قانون ادارة الدولة وقانون الحكم المحلي الذي صدر استنادا لقانون ادارة الدولة .

**والله الموفق ومن وراء القصد**

## المصادر

### الكتب و البحوث

- ١- د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمه ود. رعد ناجي الحده ، النظرية العامة في القانون الدستور والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة دار الحكمة – بغداد ، ١٩٩٠ .
- ٢- د. زهدي يكن ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، حققه وقدم له محمد زهدي يكن ، دار يكن للنشر – بيروت ، ١٩٨٢ .
- ٣- د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي – القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٤- د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، بغداد - ١٩٨٠ .
- ٥- د. صالح جواد الكاظم ، ود. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة – بغداد ، ١٩٩١ .
- ٦- د. طارق علي الصالح ، مناقشات حول القانون الاداري في العراق ، مجلة الحقوق ، العدد ٨ ، السنة الثانية ٢٠٠٠ ، لندن .
- ٧- د. طعيمه الجرف ، مبدا المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٣ .
- ٨- د. عصام البرزنجي و د. علي محمد بدير ، ود. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الحكمة للطباعة والنشر – بغداد ، ١٩٩٣ .
- ٩- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة و النشر – بغداد ، ١٩٩١ .
- ١٠- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر – جامعة الموصل ، ١٩٨٩ .
- ١١- د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النشر بلا ، ١٩٨٧ .
- ١٢- د. محمد كامل ليله ، الرقابة على اعمال الادارة (الرقابة القضائية ) ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية – بيروت ، ١٩٦٨ .

١٣- J.Gioquel et A.Hauriou, Droit Constiitutional et institutions politiquts , 1985

### القوانين

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٢- قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

- ٣- دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ الملغى .
- ٤- قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى .
- ٥- قانون ادارة الدولة العراقية المرحلة الانتقالية .
- ٦- قانون الحكم المحلي الصادر بموجب الامر ٧١ في ٦ نيسان ٢٠٠٤ .