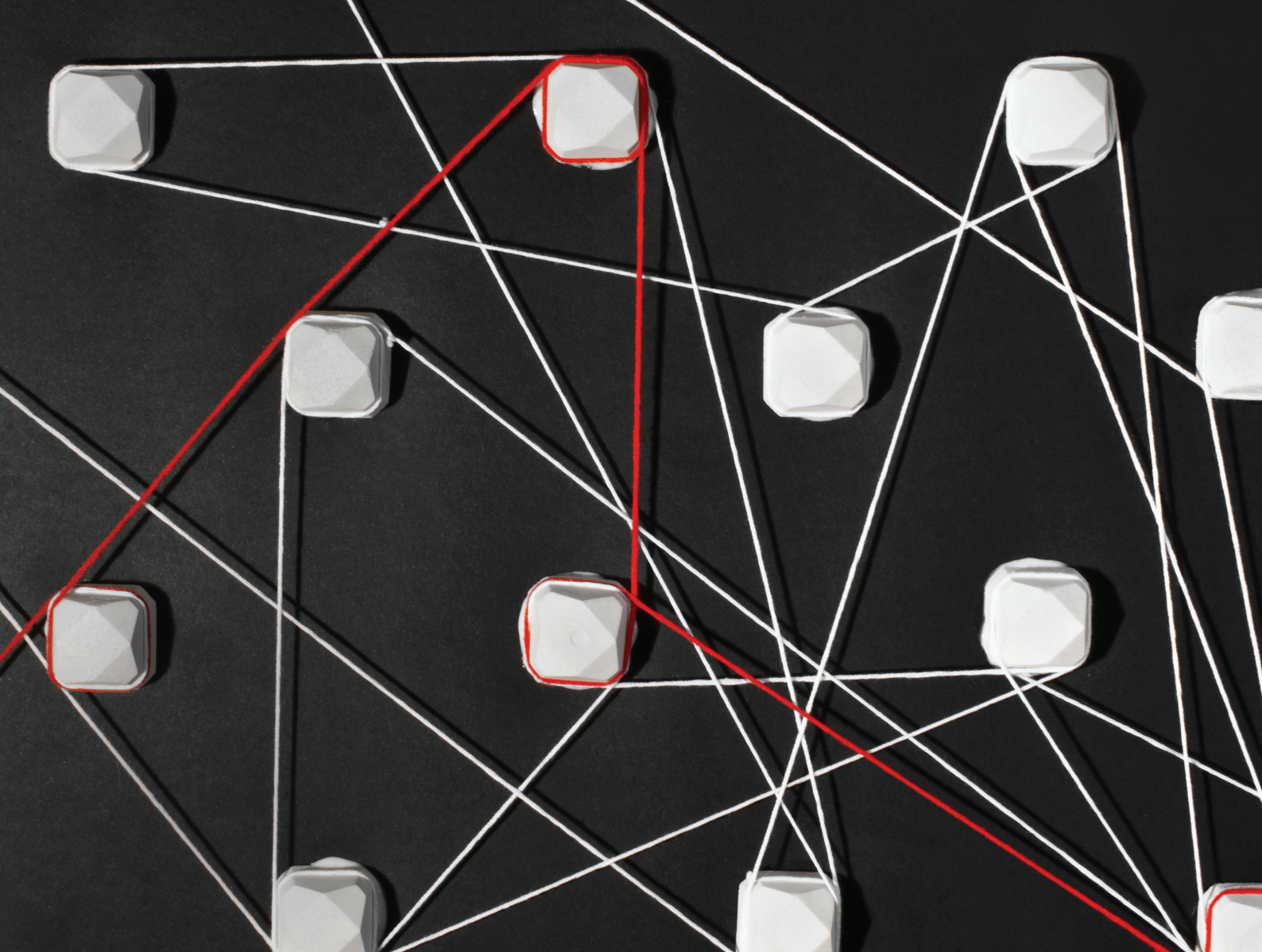


# إصلاح النظام اللامركزي الإداري في العراق

الباحث محمد عودة محسن - ماجستير في القانون العام



## المقدمة

تعتبر النظام اللامركزي الاداري في العراق الكثير من العيوب التي تتمثل في عدة اوجه، من بينها الوضع المتأرجح للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بين الاستقلال المالي والاداري فقط بمقتضى نص المادة (١٢٢) من الدستور من جهة، وبين تمتعها بسن التشريعات خارج الاختصاص الحصري لسلطة الاتحاد بمقتضى المادة (١١٥) من الدستور من جهة اخرى. وسواء ما فعله الدستور من هذا التناقض في مدى الإستقلال، أم ما أحدثه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، فإنه أحدث خللا في بنية النظام اللامركزي في العراق، فقد حدد الدستور عمل المحافظات غير المنتظمة في اقليم على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، ولكنه عاد ومنحها حق سن القرارات فقط دون منحها سلطة التشريع. كما ان توحيد الشخصية المعنوية في الحدود الادارية للمحافظات من شأنه الانسجام مع مبادئ النظام اللامركزي، ويعد التفويض بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات من بين اهم عوامل اصلاح النظام اللامركزي في العراق.

ان اسس النظام اللامركزي الاداري في العراق بنيت على هيكلية متناقضة، فما بين تمتع المحافظات بسلطة التشريع في المادة (١١٥) من الدستور وما بين تقييدها بمبدأ اللامركزية الادارية في المادة (١٢٢) منه يثار التساؤل بشأن مدى الاستقلال الاداري للمحافظات؟ وكيف ينسجم ذلك مع عدم خضوعها لرقابة حكومة المركز التي تعد من دعائم اللامركزية الادارية؟ وهل يمكن الخروج من هذا الشائك المحوري؟ وما هي وسائل ذلك الخروج منه؟

## إشكالية البحث

تأتي أهمية البحث من خلال ابراز اهم معوقات التطبيق السليم للنظام اللامركزي الاداري في العراق والوقوف على الاليات المناسبة لمعالجة هذه المعوقات بما ينسجم واصلاح ذلك النظام وتقويم الاعوجاج الذي يعتره من خلال محاولة إيجاد الحلول المناسبة لتلك المعوقات.

## أهمية البحث

سنقسم بحثنا الى مبحثين اثنين، نتناول في المبحث الاول معوقات التعاون التشريعي وآليات معالجتها، والذي سيكون في مطلبين، المطلب الاول معوقات التعاون بين المركز والادارات اللامركزية والمطلب الثاني آليات معالجة معوقات التعاون التشريعي، أما المبحث الثاني فسيكون للبحث في معوقات التفويض الاداري وآليات معالجتها، وسيكون المطلب الاول منه لتحديد جهتي التفويض الاداري، اما المطلب الثاني فنبحث فيه آليات معالجة معوقات التفويض الاداري، ونختتم البحث بأهم النتائج والتوصيات.

## خطة البحث

سيكون في مطلبين، المطلب الاول معوقات التعاون بين المركز والادارات اللامركزية والمطلب الثاني آليات معالجة معوقات التعاون التشريعي، أما المبحث الثاني فسيكون للبحث في معوقات التفويض الاداري وآليات معالجتها، وسيكون المطلب الاول منه لتحديد جهتي التفويض الاداري، اما المطلب الثاني فنبحث فيه آليات معالجة معوقات التفويض الاداري، ونختتم البحث بأهم النتائج والتوصيات.

## المبحث الأول

### معوقات التعاون التشريعي وآليات معالجتها

انتهج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومن بعده قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل نظام اللامركزية الإدارية كمبدأ عمل للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ حدد الدستور ابتداء اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عداها للاقاليم والمحافظات على الرغم من كونه جاء بصلاحيات مشتركة بينها وبين المركز، وسنبحث في معوقات التعاون بين المركز والادارات اللامركزية في المطلب الاول، ونتناول آليات معالجة معوقات التعاون في المطلب الثاني، وكما يلي:

## المطلب الأول

### معوقات التعاون بين المركز والادارات اللامركزية

هناك جملة من معوقات التعاون في ممارسة الاختصاصات بين الادارات اللامركزية والسلطة الاتحادية في العراق سيما ما يتعلق بالجانب التشريعي، وسوف نعرض لها في الفرعين التاليين، نخصص الفرع الاول لبحث تنازع الاختصاص بين المحافظات والسلطة التشريعية، ونبحث في الفرع الثاني القصور التشريعي في توزيع الاختصاصات، وكما يلي:

## الفرع الأول

### تنازع الاختصاص بين المحافظات والسلطة التشريعية

يثار تنازع الاختصاص - غالباً - لأسباب تتعلق بعدم وضوح دلالات النصوص الدستورية والقانونية أو الخلاف بشأن تفسير هذه النصوص وتأويلها<sup>(١)</sup>، وربما يحصل ان تعمد سلطة من السلطات الى عدم التقيد او التجاوز على اختصاص منوط بسلطة اخرى<sup>(٢)</sup>.

سلبياً، إذ تدفع كل من السلطة التشريعية الاتحادية والمحافظات بعدم اختصاصها بشأن مسألة يتطلب الأمر فيها تدخل إحدى السلطتين لحسمها<sup>(٤)</sup>، فعدم ممارسة الاختصاص بشأن مسألة معينة يعطل كثيراً

**قد يكون التنازع التشريعي بين السلطة التشريعية في المركز وبين الادارات اللامركزية تنازعا ايجابيا متمثل بادعاء كل من سلطتي المركز و المحافظات غير المنتظمة في اقليم بأن اختصاصا ما مرهون بها وهي الجهة المختصة بإصدار تشريع بشأنه**

وقد يكون التنازع التشريعي بين السلطة التشريعية في المركز وبين الادارات اللامركزية تنازعا ايجابيا متمثل بادعاء كل من سلطتي المركز و المحافظات غير المنتظمة في اقليم بأن اختصاصا ما مرهون بها وهي الجهة المختصة بإصدار تشريع بشأنه<sup>(٣)</sup>، كالتنازع بشأن المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نظمت استثمار الثروة الوطنية بشكل مشترك في الحقول الحالية دون المستقبلية، وكذلك التنازع بشأن صلاحية فرض الضرائب والرسوم ومدى إمكانية المحافظات غير المنتظمة في إقليم إصدار تشريعات بشأنها، كما قد يكون التنازع بين المركز والمحافظات

من المصالح التي يعد تعطيلها اضرارا بالصالح العام، او يهدر بعض الحقوق والحريات للأفراد.

## الفرع الثاني

### قصور تنظيم الاختصاصات في النظام اللامركزي الاداري

غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على "مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية"<sup>(٦)</sup>، ورغم ان المشرع العادي لم يحد عن النص الدستوري عندما اعتبر ان المحافظة تدير شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الا انه جانب الصواب عندما منح مجالس المحافظات صفة السلطة التشريعية، فهذا الحكم يكشف عيبا في الصياغة التشريعية وعدم تناغم مع حكم الدستور الذي اورده المادة (١٢٢) منه<sup>(٧)</sup>.

ان وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية العامة يعد من بين مقومات نظام اللامركزية الإدارية، والواقع ان الجهة التي تختص بتحديد المصالح المحلية التي يعهد بإدارتها الى الادارات المحلية هي السلطة التشريعية من خلال التشريع<sup>(٥)</sup>، فهذا التشريع هو ما يحدد نطاق ممارسة الاختصاصات للهيئات المحلية فضلا عن علاقتها بسلطة المركز بما يتوافق مع نظام اللامركزية الإدارية.

وقد نصت المادة (١٢٢ / ثانيا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)، ونصت المادة (٢) من قانون المحافظات

## المطلب الثاني

### آليات معالجة معوقات التعاون في النظام اللامركزي

هناك عدة آليات لحسم التداخل في الاختصاصات بين السلطة التشريعية الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم، نناول في الفرع الاول الآليات القضائية، ونعقبه في الفرع الثاني للآليات القانونية وكما يلي:

## الفرع الاول

### الآليات القضائية لمعالجة معوقات التعاون

والادارات المحلية). وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها (٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨) في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨ بتفسير نص المادة (١١٥) من الدستور على اثر استفسار مجلس محافظة البصرة بكتابه (ن / ٢٥٢٣ / ٨م) في ١٤ / ٥ / ٢٠٠٨ عن صلاحيته في فرض الرسوم المحلية التي كان يبيحها له أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) في العراق رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ وقد جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا (ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١ / اولاً) و(١١٠) و(١١١) و(١١٤) و(١١٥) و(١٢٢ / ثانيا) من الدستور وان استقراء مضامين هذه المواد يشير الى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية وتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق

يُعد القضاء الضمانة الاساسية لتطبيق الدستور واحترام نصوصه، وتتمثل الآليات القضائية لمعالجة معوقات التعاون بين المركز والمحافظات بالاتي:

#### اولاً- القضاء الدستوري:

اناطت المادة (٩٣) من الدستور بالمحكمة الاتحادية العليا عدة اختصاصات هامة، إذ تختص وفقاً لنص المادة (٩٣) من الدستور بـ (... ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة - رابعاً:- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات

المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل متمثلة بسلطة تشريعية تخرج عن مألوف النظام الدستوري برمته، بإعتبار ان نظام اللامركزية الإدارية ينصرف الى ممارسة سلطات تنفيذية فقط (ادارية)<sup>(٨)</sup> كما ان الدستور في المادة (١٢٢/ ثانياً) منه حدد الوصف الدقيق لمبدأ عمل المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهو الوصف المتمثل بمبدأ (اللامركزية الإدارية).

### ثانياً - القضاء الاداري:

إنجيه مجلس الدولة<sup>(٩)</sup> الى الإقدام والحزم في إبداء الرأي والمشورة، وإنتهى المجلس الى اقتصار صلاحية مجالس المحافظات على إصدار التشريعات الفرعية (القرارات) لأن الدستور قيدها بمبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(١٠)</sup>، فعلى إثر قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ الذي اصدره مجلس

مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق ذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً لأحكام المادة (٦١/ اولاً) من الدستور ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية اصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطة الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠-١١١-١١٢-١١٣-١١٤) من الدستور...، والملاحظ ان القضاء الدستوري اكد على ان التشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة انما هي (قرارات)، وبذلك فإن مفهوم التشريع المحلي الصادر عن المحافظات انما ينصرف الى التشريعات الفرعية لا غير.

واللافت ان السمة التي طغت على القضاء الدستوري العراقي هي عدم وحدة التوجه القضائي في التفسير، إذ سبق للمحكمة الاتحادية العليا ان اصدرت القرار (١٦/ اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨ والذي جاء فيه (لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي اشارت اليها المادة (١٢٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة (٦١/ اولاً) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠-١١١-١١٢-١١٣-١١٤) من الدستور). إلا ان هذا القرار القضائي جاء مفتقراً للدقة، فالمجالس الإدارية ليست بحاجة إلى ممارسة سن (القوانين) لممارسة مهامها الإدارية والمالية، وانما هي بحاجة الى اصدار (القرارات) لأن القول بغير ذلك يؤدي الى وجود سلطات هجينة انشأها قانون المحافظات غير

66

**إنجيه مجلس الدولة الى الإقدام والحزم في إبداء الرأي والمشورة، وإنتهى المجلس الى اقتصار صلاحية مجالس المحافظات على إصدار التشريعات الفرعية (القرارات) لأن الدستور قيدها بمبدأ اللامركزية الإدارية**

99

محافظه بابل، أبدى مجلس الدولة رأيه ذا العدد (١٩٧٢/ ١٩٧٢) في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٠٩ الذي جاء فيه (...١- حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها، وان القوانين لا تصدر الا استناداً الى نص دستوري. ٢- ان المادة (١٢١) من الدستور حولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بأن تصدر المحافظات قوانين. ٣- ان القانون لا يكون سنه في الإصدار قانون آخر، ولم يسبق ان صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية، وبالتالي فإن اقرار هذا الإتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه

فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين<sup>(١١)</sup>. واللافت للنظر ان مجلس الدولة كان دقيقاً جداً في التوصيف القانوني لمعنى التشريعات التي تتمتع بإصدارها مجالس المحافظات، فالتشريع هنا ينصرف الى المعنى الواسع، لأن كل تشريع هو قانون وليس العكس، وبالتالي فمجالس المحافظات تملك سلطة اصدار التعليمات والقرارات لا غير<sup>(١٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### آليات القانونية لمعالجة معوقات التعاون

هيئات محلية او مصلحة<sup>(١٦)</sup>، فقد اشترط الدستور ان تمارس المحافظات صلاحياتها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية في المادة (١٢٢ / ثانياً) منه، ولا يتجاوز النظام اللامركزي سوى منح جانب من الاختصاصات التنفيذية<sup>(١٧)</sup>.

#### ثالثاً- الخضوع لرقابة السلطة المركزية:

لا يعد استقلال الوحدات الإدارية منحة من حكومة المركز او تسامحاً منها بقدر ما يكون استقلالاً مصدره الدستور<sup>(١٨)</sup>، فيكون مقيداً بقيد الرقابة المركزية على نشاطها<sup>(١٩)</sup>، وبخلاف ما يجب ان يكون في منطق اللامركزية الإدارية من خضوع المحافظات لرقابة حكومة المركز<sup>(٢٠)</sup> جاء نص المادة (١٢٢ / خامساً) من الدستور لينص على (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة). ونصت المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ على قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على (ثالثاً:- تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب).

ولم يأخذ المشرع العراقي بالحسبان ان رقابة المركز على الوحدات الإدارية من ثوابت نظام اللامركزية الإدارية<sup>(٢١)</sup>، وسار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على منح مجلس النواب بدلاً من الحكومة سلطة الرقابة المباشرة على مجالس المحافظات، فلمجلس النواب في هذا الشأن:

#### ١- إلغاء قرارات مجالس المحافظات لمخالفة الدستور والقوانين النافذة:

يملك مجلس النواب سلطة الغاء القرارات التي يسنها مجلس المحافظة، وجاء في المادة (٢٠ / ثانياً / أ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النص على (أ- لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت

ليس من شك ان ممارسة الاختصاصات الدستورية في اطار التعاون مسألة تشوبها المحاذير، ولذا تم احاطتها ببعض المحددات، فرغبة الإستحواذ على الصلاحيات الأكبر سمة ملازمة للنزاع بين المركز والادارات اللامركزية<sup>(١٣)</sup>، ولذلك على المحافظات التقيد بالآتي:

#### اولاً- عدم المساس بالإختصاصات الحصرية لسلطات الإتحاد

اتجه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى النص على الإختصاصات التي تنفرد بها سلطة المركز حصراً في المادة (١١٠) منه، وجاء في المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النص على (أولاً:- مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية التي تدرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية... خامساً: تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الإتحادية في الشؤون المحلية عدا الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية المنصوص عليها في المادة ١١٠ من الدستور...).

ووفقاً لهذا النص تمتلك المحافظات سلطة التشريع في المسائل غير المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور، فتستطيع التشريع فيها بما يمكنها ادارة شؤونها المحلية<sup>(١٤)</sup>. ولكن ينبغي لها ان لا تمس المصلحة العليا للدولة او الحكمة الدستورية من منحها هذا الإستقلال<sup>(١٥)</sup>.

#### ثانياً- التقيد بمبدأ اللامركزية الإدارية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين

الموكلة إليه. ٢- مخالفة الدستور والقوانين. ٣- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية. ثانياً. ب- لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ، أو طلب من ثلث عدد أعضائه).

**لا يعد استقلال الوحدات الإدارية منحة من حكومة المركز أو تسامحاً منها بقدر ما يكون استقلالاً مصدره الدستور، فيكون مقيداً بقيد الرقابة المركزية على نشاطها، وبخلاف ما يجب ان يكون في منطقتي اللامركزية الإدارية من خضوع المحافظات لرقابة حكومة المركز**

مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة)، والواضح ان نص المادة (٢٠) اعلاه ذهب الى منح مجلس النواب سلطة الاعتراض على قرارات مجالس المحافظات إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين الاتحادية، في حين ان القرار هو تشريع فرعي لا يستند في صدوره الى الدستور<sup>(٢٢)</sup>، ثم ان الحكم بعدم الدستورية سلطة مقررة للقضاء الدستوري<sup>(٢٣)</sup>.

### ٢- سلطة حل الوحدات الإدارية:

يملك مجلس النواب حل مجالس المحافظات وفقاً للمادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل التي نصت على (أولاً: يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية: ١. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام

## المبحث الثاني

### معوقات التفويض الاداري وآليات معالجتها

بين حكومتين (اتحادية - محلية)، ومن المعلوم ان (الحكومة)<sup>(٢٤)</sup> سواء كانت اتحادية أم محلية فإنها تمارس الإختصاص التشريعي الفرعي، وسنبحث في المطلب الاول معوقات التفويض الاداري، بينما نخصص المطلب الثاني للبحث في آليات معالجة معوقات التفويض الاداري وكما يلي:

جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بنص ينظم التفويض في الإختصاصات بين حكومة الإتحاد والوحدات الإدارية، وهو نص المادة (١٢٣) الذي جاء فيه (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون).

و يلاحظ على هذا النص انه تحدث عن تفويض

### المطلب الاول

#### معوقات التفويض الاداري

جاء الدستور بنص جعل فيه التفويض متبادلاً، اي يمكن اجراؤه بين حكومة المركز وحكومات المحافظات أو بالعكس اي بين حكومات المحافظات والمركز، ولذلك سنبحث في الفرع الاول عدم حصر التفويض الاداري بالحكومة المركزية الى المحافظات، جواز التفويض من المحافظات الى الحكومة المركزية وكما يلي:

## الفرع الاول

### عدم حصر التفويض الاداري بالحكومة المركزية الى المحافظات

الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية هو .. رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة،....) فضلاً عن (وضع مشروع الموازنة العامة والإستشارية)، وهذه المهام لا تنهض بها إلا وزارة المالية فهي تقوم بوضع الموازنات، وهل يعقل نقل دوائرها الفرعية من مصارف وعقارات دولة وخزينة عامة للمحافظات؟. واللافت للنظر ان المادة (١٢) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ تحدثت عن نقل للصلاحيات من المركز الى المحافظات تدريجياً وليس مجرد تفويض؟، ولنا أن نتساءل عن امكانية رجوع للحكومة الاتحادية عن تفويضها في بعض الإختصاصات الدستورية التي فوضتها للمحافظات؟، ففي اعتقادنا لا يمكن للحكومة الاتحادية الرجوع في ذلك التفويض (نقل الصلاحيات بالكامل) لأن دورها اصبح مقتصرًا على مجرد (رسم السياسة العامة) وليس الخوض في التفاصيل، بدليل ان نص المادة (١٢) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لم يجعل ذلك التفويض مؤقتاً.

حددت المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطات الاتحادية، وطبيعي ان ما عداها يدخل ضمن الإختصاصات المشتركة مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبالتالي لا يمكن التفويض في تلك الإختصاصات كونها تتعلق بهيئة النظام الاتحادي ككل وتم الدولة بأسرها، ومن ثم لا يمكن إلا ان تقوم بها السلطة العليا لخطورتها واهميتها القصوى<sup>(٢٥)</sup>، فكيف يمكن ان تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية الى المحافظة غير المنتظمة في اقليم والخاضعة لنظام اللامركزية الإدارية؟

واللافت للنظر ان هناك اختصاصات معينة لا يمكن التفويض فيها كالمسائل الخارجية على سبيل المثال<sup>(٢٦)</sup>، في حين ان المادة (١٢٣) وإنما جاءت مطلقة لتجعل التفويض في جميع الإختصاصات أمر ممكن، في حين ان هناك اختصاصات لا يمكن منحها للمحافظات، فشمول وزارة المالية مثلاً بنقل الدوائر الفرعية والإختصاصات إلى المحافظات يخالف أحكام الدستور جهاً نهاراً، فالمادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أكدت ان من بين اهم

## الفرع الثاني

### جواز التفويض من المحافظات الى الحكومة المركزية

نتساءل عن حكمة المشرع من تغافل تطبيق الشق الثاني من النص الدستوري والتركيز فقط على الأول منه؟ فالواضح ان الحكومة الاتحادية قامت بـ (التنازل) عن بعض إختصاصاتها الى حكومات المحافظات تنازلاً مغلفاً بإطار التفويض<sup>(٢٧)</sup>، ومن الناحية العملية نجد ان الحكومة الاتحادية هي الطرف المطالب بمنح المحافظات سلطات اكبر<sup>(٢٨)</sup>.

رغم ان المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تنص على ان التفويض يكون إما من الحكومة الاتحادية الى المحافظات او بالعكس وبموافقة الطرفين، فإن تطبيق المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ انطوى على شق واحد تاركاً الثاني من النص الدستوري، فلم يرد التأكيد في تطبيق هذه المادة على انتقال بعض سلطات المحافظات الى المركز، وإنما انصب الأمر على تفويض الإختصاصات من المركز الى المحافظات، ولنا ان

## المطلب الثاني

### آليات معالجة معوقات التفويض الاداري

نصت المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ على تأسيس هيئة عليا<sup>(٢٩)</sup> خاصة بتنفيذ نص المادة (١٢٣) من الدستور، ولكن اجراءات هذه الهيئة المستندة الى المادة اعلاه لا تتفق مع مبادي التفويض الاداري وهو ما سنبحثه في الفرع الاول، وكذلك ينبغي للتفويض ان يكون من جانب واحد وهو ما سنبحثه في الفرع الثاني وكما يلي:

## الفرع الاول

### التقيد بمبادئ التفويض الاداري

اغفل مشرنا الدستوري ان التفويض فيه من الشروط ما لا يستقيم معه النص الذي اورده في المادة (١٢٣) من الدستور، اذ يشترط لصحة التفويض (النص على التفويض صراحة - ان يكون جزئياً - ان يكون محدد المحددة - ان يكون بأداة تشريعية لا تقل عن التي منحت الإختصاص - الإختصاصات المفوضة يجب ان لا تفوض)، واللافت للنظر ان المادة (١٢) اعلاه تحدثت عن نقل للصلاحيات من المركز الى المحافظات تدريجياً وليس مجرد تفويض؟ وهنا سوف ينتقل الإختصاص بالكامل من سلطة المركز الى الوحدات الإدارية، فتفويض السلطة يتحلل الى قرار اداري يفوض بمقتضاه الرئيس الإداري احد مرؤوسيه ممارسة بعض سلطاته مؤقتاً، ويستطيع الرئيس ان يرجع عن التفويض في أي وقت بما سبق ان فوضه بقرار لاحق<sup>(٣٠)</sup>.

## الفرع الثاني

### القيام بالتفويض من جانب واحد

رغم ان المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تنص على ان التفويض في الإختصاصات الدستورية يكون إما من المركز الى المحافظات او بالعكس وبموافقة الطرفين، فإن تطبيق المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ انطوى على شق واحد تاركاً الشق الثاني من النص الدستوري، فلم يرد التأكيد في تطبيق هذه المادة على انتقال السلطات من المحافظات الى المركز، وإنما انصب الأمر فقط على تفويض الإختصاصات من المركز الى المحافظات، ولنا ان نتساءل عن الحكمة التي ابتغها المشرع العادي من تغافل تطبيق الشق الثاني من النص الدستوري والتركيز فقط على الشق الأول منه؟ فالواضح ان الحكومة الاتحادية قامت بـ (التنازل) عن بعض إختصاصاتها الى حكومات المحافظات تنازلاً مغلفاً بإطار التفويض<sup>(٣١)</sup>. ومن الناحية العملية نجد ان الحكومة الاتحادية هي الطرف المطالب بمنح المحافظات سلطات اكبر دون الحديث عن قيام الحكومة الاتحادية بالمطالبة بتفويضها إختصاصات تعود بالأصل للمحافظات غير المنتظمة في اقليم<sup>(٣٢)</sup>. إلا ان المشرع الدستوري اغفل بأن الدولة الموحدة التي تتحول الى اتحادية ينبغي ان تتجه الإرادة فيها الى الإبقاء على قوة المركز والإحتفاظ بأكبر قدر ممكن من السلطات بيد حكومة الإتحاد، لأنها بالأصل كانت تجمع كل الصلاحيات.

## الخاتمة

الاتحادية الاعلوية على تشريعات الاقاليم والمحافظات كافة).

٢. تعديل المادة (١٢٣) من الدستور بشكل يجعل من التفويض الاداري ذو الية دقيقة ليكون نصها على وفق الاتي (يجوز تفويض بعض اختصاصات الحكومة الاتحادية خارج الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الى المحافظات لمدة محددة وينظم ذلك بقانون).

٣. الغاء نص المادة (١٢٥) من الدستور نهائيا كونها جاءت بمكون رابع للنظام الاتحادي لا ينتمي للاقاليم ولا الى المحافظات وهو (الادارات المحلية) المكونة على اساس عرقي وقومي ولغوي مما يجعل تناقض الصيغة اللامركزية الادارية حتما مقضيا، في حين ان هذا المصطلح ينطبق على المحافظات كونها تعمل بنظام اللامركزية الادارية، وبذلك ينبغي رفع هذا التناقض.

66

**يمكن معالجة خلل النظام اللامركزي الاداري عن طريق تفعيل الرقابة المركزية عليها، فرقابة مجلس الوزراء شرط لازم للقول بناح التجربة اللامركزية**

99

٤. تعديل المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بشكل يرفع مصطلح السلطة التشريعية عن مجالس المحافظات ليكون النص كما يلي (مجلس المحافظة: هو السلطة التنظيمية والرقابية في المحافظة، له اصدار الانظمة والقرارات والاوامر بما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية).

٥. تعديل المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعديلا شاملا بشكل يرفع عن مجالس المحافظات ممارسة الجانب التشريعي وفرض الضرائب والرسوم.

لا نريد جعل خاتمة بحثنا يجازا لما اوردناه ولا تأكيدا لما عبرنا عنه ولكن توصلنا الى الثمرة المتمثلة بالآتي:

### اولا- النتائج

١. يمكن معالجة خلل النظام اللامركزي الاداري عن طريق تفعيل الرقابة المركزية عليها، فرقابة مجلس الوزراء شرط لازم للقول بناح التجربة اللامركزية، فضلا عن تفعيل الرقابة القضائية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم تفعيلا ينسجم مع روح الدستور بمنح تلك المحافظات سلطات ذات جانب تنفيذي لا غير.

٢. جعلت المادة (١٢٣) من الدستور التفويض وكأنه عقدا اداريا يتم بموافقة الطرفين، في حين ان التفويض هو قرار اداري وليس عقد، كما ان السلطة التشريعية الاتحادية قد جانبت الصواب حينما منحت للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات سلطة (نقل) الصلاحيات من المركز الى الادارات اللامركزية.

٣. للوهلة الاولى قد يتصور ان المحافظات في مرتبة مساوية للاقاليم من حيث درجة اللامركزية، الا ان هذا الاعتقاد يتبدد بمجرد الوقوف على نص المادة (١٢٢) من الدستور التي اعتبرت المحافظات تعمل وفق (مبدأ) اللامركزية الادارية، وبالتالي فإن المبدأ لا يعلى عليه مهما وردت احكام مناقضة له.

٤. ان ايجاد (ادارات محلية) خارج مفهوم الاقاليم والمحافظات يعد تشظيا في تكوين النظام اللامركزي في العراق سيما اذا كانت تلك الادارات تعمل وفق نظام لامركزي على اساس لغوي وديني وعرقي وقومي وهو ما اوجدته المادة (١٢٥) من الدستور وبالتالي فمثل هذا النص يعد عقبة امام نجاح النظام اللامركزي كونه يقوي النعرات العرقية ويجعلها اساسا وسببا في استقلال الادارات المحلية.

### ثانيا/ التوصيات:

١. تعديل نص المادة (١١٥) من الدستور بشكل يحفظ مظاهر الاستقلال في النظام اللامركزي الاداري ووحدة الدولة، ليكون النص على النحو التالي (اولا. كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات المشتركة يكون من صلاحيات السلطات الاتحادية. ثانيا. للقوانين

## المصادر

### أولاً - الكتب:

- ١) د. رياض عبد عيسى الزهيري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري (، دراسة مقارنة)، ط٢، بدون ناشر، ٢٠١٢.
  - ٢) د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٣.
  - ٣) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
  - ٤) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
  - ٥) د. مصطفى الجندي، الحكم المحلي والديموقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧.
  - ٦) د. حنان محمد القيسي، د. طه حميد العنكي، د. اسامة باقر مرتضى، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، ٢٠١٠.
  - ٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
  - ٨) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦.
  - ٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
  - ١٠) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٨.
  - ١١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢.
  - ١٢) د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته (دراسة تطبيقية)، الكتاب الاول (التطور التاريخي لفكرة الانحراف)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
  - ١٣) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
  - ١٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
  - ١٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ثانياً- البحوث والدوريات:**
- ١) د. صلاح الموسوي، النظام السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣ إشارة إلى مسألة العلاقات الخارجية في النظام
- الإتحادي، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات، العدد (٢١)، بغداد، ٢٠١١.
- ٢) د. صلاح الموسوي، النظام السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣ إشارة إلى مسألة العلاقات الخارجية في النظام الإتحادي، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات، العدد (٢١)، بغداد، ٢٠١١.
  - ٣) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء، جمعية القضاء العراقي، السنة الأولى، العدد (١)، بغداد، ٢٠٠٩.
  - ٤) انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٨.
  - ٥) د. غازي فيصل مهدي، آفاق اللامركزية الإدارية في العراق، مجلة العراق الفدرالي، مركز الدراسات والتنمية للدراسات والأبحاث، العدد (١)، بغداد، ٢٠٠٥.
  - ٦) محمود عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات (التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)، مجلة الحقوق، كلية القانون- الجامعة المستنصرية، العدد (١٠) المجلد (٣)، ٢٠١٠.
  - ٧) د. ماهر صالح علاوي، توزيع الاختصاصات في السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون، نيسان ٢٠٠٩.
  - ٨) د. ساجد حميد عبل الركابي، اشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق، ضمن (دراسات حول اللامركزية)، ج١، وزارة الدولة لشؤون المحافظات (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات)، بغداد، ٢٠١٢.
- ثالثاً- القوانين والقرارات:**
١. قانون المحافظات غيرا المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
  ٢. رأي مجلس الدولة ذو العدد (١٩٧٢/٢٠٠٩) في ٢٥/١٠/٢٠٠٩.
  ٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا (٢٥/ اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢٣/٦/٢٠٠٨
  - ٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦/ اتحادية/ ٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨
- [١] للمزيد ينظر د. رياض عبد عيسى الزهيري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري، دراسة مقارنة - الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص ٧٢.

- (١٤) د. حنان محمد القيسي، د. طه حميد العنبيكي، د. اسامة باقر مرتضى، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٢ وما بعدها.
- (١٥) د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٤٠.
- (١٦) للمزيد بشأن تكامل وتناسق الاحكام ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٦٥.
- [١٧] تبقى الدولة على شكلها سواء اخذت بالنظام اللامركزي أم المركزي، فهو نظام يتعلق بكيفية إدارة السلطة التنفيذية (الإدارية) فقط، ولا يمتد إلى غيرها من السلطات. ينظر مثلاً: د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠٣ وما بعدها.
- (١٨) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٩٤.
- [١٩] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٨٧.
- [٢٠] إذا كانت الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية هي مجموعة السلطات المقررة قانوناً للمركز للرقابة على سائر الهيئات اللامركزية بهدف ضمان المصلحة العامة، فإن المبتغى من منح المركز سلطة الرقابة على الإدارات اللامركزية يكمن في إقامة نوع من التوازن بين نقيضين اثنين، الأول هو استقلال الشخص اللامركزي، والثاني ضرورة رقابة المركز عليه، كما ان المشرع هو الذي يقيم ذلك التوافق والتلاؤم بين هذين النقيضين، طبقاً لأسس وقواعد مستقرة في الفقه والقضاء، إعمالاً لمبدأ لامركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ. انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٢.
- (٢١) للتفصيل ينظر: د. غازي فيصل مهدي، آفاق اللامركزية الإدارية في العراق، مجلة العراق الفدرالي، مركز الدراسات والتنمية للدراسات والأبحاث، العدد (١)، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢١.
- (٢٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٥١٧.
- (٢٣) للتفصيل ينظر: د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته (دراسة تطبيقية)، الكتاب الاول (التطور التاريخي لفكرة الانحراف)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ١٢٤ وما
- (٢) د. ماهر صالح علاوي، توزيع الاختصاصات في السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون، نيسان ٢٠٠٩ ص ٢.
- (٣) امير عبد الله احمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وضمانة الرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٣.
- (٤) امير عبد الله احمد، المرجع السابق، ص ٥٥-٥٦.
- (٥) د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٢٢.
- (٦) المادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٩٣-٩٤.
- (٨) ينظر: د. ساجد حميد عبل الركابي، اشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق، ضمن (دراسات حول اللامركزية)، ج ١، وزارة الدولة لشؤون المحافظات (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات)، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥٩.
- (٩) نشير الى ان مجلس الدولة استحدث كبديل عن (مجلس شورى الدولة) وذلك بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ الذي شرع في جلسة مجلس النواب العراقي في ٢٠ / ٧ / ٢٠١٧ ونشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٥٦) بتاريخ ٧ / ٨ / ٢٠١٧ وبصدور هذا القانون انتهى عهد ارتباط القضاء الاداري بالسلطة التنفيذية واصبح هيئة مستقلة بعد ان كان (مجلس شورى الدولة) مرتبطاً بوزارة العدل.
- (١٠) ينظر: د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٦٢ وما بعدها.
- (١١) رأي مجلس الدولة ذو العدد (٢٠٠٩/١٩٧٢) في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٠٩.
- (١٢) محمود عبد علي الزيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات (التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)، مجلة الحقوق، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، العدد (١٠) المجلد (٣)، ٢٠١٠، ص ٢٢٤ وما بعدها.
- (١٣) ينظر: د. مصطفى الجندي، الحكم المحلي والديموقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٧، ص ١٢٣.

بعدها.

[٢٤]) ينصرف معنى الحكومة طبقاً للمعنى الضيق الى السلطة التنفيذية في الدولة. ينظر: د. السيد صبري، حكومة الوزارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٧. (٢٥) للتفصيل ينظر: د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء، جمعية القضاء العراقي، السنة الأولى، العدد (١)، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٥. [٢٦]) ينظر: د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤١١. (٢٧) وما يدل على ذلك هو النص القانوني للأسباب الموجبة لقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، إذ نص القانون على (الاسباب الموجبة، لأجل معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية بما يمكنها من ادارة شؤونها شرع هذا القانون).

[٢٨]) د. صلاح الموسوي، النظام السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣ إشارة إلى مسألة العلاقات الخارجية في النظام الإتحادي، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات، العدد (٢١)، بغداد، ٢٠١١، ص ٨.

(٢١)، بغداد، ٢٠١١، ص ٨.

(٢٩) واللافت ان المتبع للتشريعات العراقية يجد أن جذور هذه الهيئة تعود إلى قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل حيث أسس هذا التشريع لهيأة عليا للإدارة المحلية وحدد أعضائها واختصاصاتها بشكل مقارب إلى حد كبير مع اختصاصات الهيئة التنسيقية الموجودة اليوم في المادة (٨٤) منه. [٣٠]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٠٢. (٣١) وما يدل على ذلك هو النص القانوني للأسباب الموجبة لقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، إذ نص القانون على (الاسباب الموجبة، لأجل معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية بما يمكنها من ادارة شؤونها شرع هذا القانون).

[٣٢]) د. صلاح الموسوي، النظام السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣ إشارة إلى مسألة العلاقات الخارجية في النظام الإتحادي، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات، العدد (٢١)، بغداد، ٢٠١١، ص ٨.

بحث مقدم الى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد)  
الذي اقامته مؤسسة البنا للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/ كلية القانون