



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة كربلاء
كلية القانون
الدراسات العليا
الفرع العام

(التعاون والتوازن بين السلطة المركزية والمحلية)
(دراسة مقارنة)

أطروحة دكتوراه إلى مجلس كلية القانون جامعة كربلاء وهي جزء من متطلبات
نيل شهادة الدكتوراه في فلسفة القانون العام

كتبت بواسطة :

الطالب : حيدر مهدي حداوي الخزرجي
بإشراف : أ.م.د. علاء إبراهيم محمود الحسيني

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

❖ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شَرْعَةً وَمِنْهَا جَا ❖

صَدَقَ اللّٰهُ الْعَلِیَّ الْعَظِیْمِ

(سورة المائدة الايه 48)

إقرار المشرف

أشهد إن أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (التعاون والتوازن بين الساحة المركزية والمحلية – دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (حيدر مهدي حداوي) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء بوصفها جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في القانون العام قد جرى تحت اشرافي ورشحت للمناقشة ... مع التقدير ...


التوقيع :
الاسم : أ.م.د. علاء ابراهيم محمود

الدرجة العلمية : استاذ مساعد دكتور

الاختصاص : القانون الاداري

جامعة كربلاء – كلية القانون

التاريخ : / / 2022

إقرار المقوم اللغوي

اشهد أن هذه الأطروحة الموسومة ب(التعاون والتوازن بين السلطة المركزية والمحلية - دراسة مقارنة)تمت مراجعتها من الناحية اللغوية ، وتصحيح ما ورد فيها من اخطاء لغوية وتعبيرية ، وبهذا أصبحت الأطروحة مؤهلة للمناقشة قد تعلق الأمر بسلامة الأسلوب ، وصحة التعبير .

التوقيع : 

الاسم : أ. د . خالد عباس حسين السياب

التاريخ :

إقرار لجنة مناقشة دكتوراه

نحن رئيس لجنة المناقشة وأعضائها نقرر أننا اطلعنا على هذه الاطروحة الموسومة
بـ (التعاون و التوازن بين السلطة المركزية و المحلية "دراسة مقارنة ")، وناقشنا الطالب
(حيدر مهدي حداوي) في محتواها، وفيما له علاقة بها، و نعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة
الدكتوراه في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .

التوقيع :
الاسم: أ.د. صعب ناجي عبود
(عضواً)

التاريخ: 2022 / /

التوقيع :
الاسم: أ.م.د. احمد شاكر سلمان
(عضواً)

التاريخ: 2022 / /

التوقيع :
الاسم : أ.م.د علاء ابراهيم محمود
(عضواً ومشرفاً)

التاريخ : 2022 / /

التوقيع :
الاسم: أ.د. إسماعيل صعصاع البديري
(رئيساً)

التاريخ: 2022 / /

التوقيع :
الاسم: أ.د ياسر عطوي عبود
(عضواً)

التاريخ: 2022 / /

التوقيع :
الاسم : أ.م.د. روافد محمد علي الطيار
(عضواً)

التاريخ : 2022 / /

التوقيع :
أ.د. ضياء عبدالله عبود الجابر
عميد كلية القانون / جامعة كربلاء
التاريخ: 2022 / 5 / 26

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

الإهداء

إلى روح والديّ رحمهما الله ...

براً وأحساناً مني أبداً ما حييت ...

وإلى الذين أشركتهم في أمري فأشدّ بهم أزرى ...

أساتذتي الأجلاء

وإلى نور عيني ولداي

ممدّي وتالين وإلى زوجتي

حيدر

شكر و عرفان

في البدء أشكر الله سبحانه وتعالى واحمدوه على عونه وتوفيقه و تمام جميع
فضلة , و عرفانا بالفضل الاولي أتوجه بخالص شكري وامتناني إلى أستاذي المشرف
على الأطروحة الدكتور علاء إبراهيم الحسيني الذي واكب إنجازها وتفضل عليّ منذ
البداية بتوجيهاته السخية وملاحظاته السديدة لتقويم هذا الجهد وإخراجه على ما هو
عليه فجزاه الله عني خير الجزاء وله الدعوات الصادقة في ظهر الغيب , لما
غمرني به من حفاوة بالغة وأدب جم وأخلاق فاضلة فكان خير استاذ وأخ وصديق
صدوق نصوح , انحني اجلالا لمكانته العلمية ما حيت واعجز عن شكري لكثرة
المساعدة التي ابداهها لي في السراء والضراء فهو حصني الحصين بعد الله , الذي
لجأ إليه عند مواجهة أي مشكلة تعترضني , كما أتقدم بالشكر والتقدير لجامعة كربلاء
هذا الصرح الشامخ الذي كان لي شرف الانتساب إليه , وأخص بالذكر أسرتي كلية
القانون ممثلة بعميدها وبتدريسيها كافة وإدارة الدراسات العليا فيها , والشكر والتقدير
لكل من ساهم أو شارك أو ساعد في أخرج هذه الأطروحة إلى حيز الوجود بأي شكل
من الأشكال واخص بالذكر الاستاذ الدكتور صعب ناجي الدليمي الذي كان له الدور
الكبير في السنة التحضيرية , أطال الله لنا في عمرة ووفقه وجزاوه الله عني خير
الجزاء , وكذلك اقدم شكري للأستاذ الدكتور صادق محمد الحسيني التدريسي في
جامعة بابل كلية القانون والاستاذ الدكتور مصدق طالب التدريسي في جامعة بغداد

جدول المحتويات		
أ	الآية الكريمة	-1
ب	الإهداء	-2
1	شكر و عرفان	-3
2	إقرار المشرف	-4
3	إقرار المقوم اللغوي	-5
4	إقرار لجنة المناقشة	-6
7-5	المحتويات	-7
9 – 8	الملخص	-7
13-10	المقدمة	-8
14	الباب الاول / التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	- 9
15	الفصل الأول / ماهية التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-16
16	المبحث الأول / التعريف بالتعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-17
17	المطلب الأول / مفهوم التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-18
19-17	الفرع الأول / تعريف التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-19
25-20	الفرع الثاني / التكيف القانوني لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-20
25	المطلب الثاني / أسباب التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-22
30-26	الفرع الأول / الأسباب الواقعية لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-23
33-30	الفرع الثاني / الأسباب القانونية لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-24
34	المبحث الثاني / الأساس القانوني لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-26
35 - 34	المطلب الأول / الأساس الدستوري لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-27
37-35	الفرع الأول / التأسيس الدستوري لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-28
38-37	الفرع الثاني / التأسيس الدستوري لعلاقة التكافؤ بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-29
39	المطلب الثاني / الاساس التشريعي لعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-30

40 - 39	الفرع الأول / الأساس في التشريع العادي للعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-31
44 - 41	الفرع الثاني / الأساس في التشريع الفرعي للعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-32
45	الفصل الثاني / تطبيقات علاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-33
46	المبحث الأول / التعاون في مجال النشاط الإداري	-34
47	المطلب الأول / التعاون في مجال الضبط الإداري	-35
58 - 48	الفرع الأول / التعاون في الظروف العادية	-36
66 - 59	الفرع الثاني / التعاون في الظروف الاستثنائية	-37
67	المطلب الثاني / التعاون في مجال إدارة المرفق العام	-38
72 - 67	الفرع الأول / نقل الاختصاصات من السلطة المركزية التنفيذية إلى المحلية	39
81 - 73	الفرع الثاني / تنظيم الرقابة على المرافق العامة في المحافظات	40
82	المبحث الثاني / التعاون في مجال إدارة الموارد المالية	-41
82	المطلب الأول / التعاون في مجال إدارة الثروات	-42
88 - 83	الفرع الأول / التعاون في مجال إدارة النفط والغاز	-42
91 - 89	الفرع الثاني / التعاون في مجال إدارة الثروات الطبيعية	-43
92	المطلب الثاني / التعاون في مجال تقاسم الموارد	-44
99 - 93	الفرع الأول / التعاون في مجال جباية الضرائب والرسوم	-45
103 - 100	الفرع الثاني / التعاون في مجال الكمارك	-46
104	الباب الثاني / التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-47
105	الفصل الأول / ماهية التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية	-48
106	المبحث الأول / التعريف بالتوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-50
106	المطلب الأول / مفهوم التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية	-60
107	الفرع الأول / تعريف التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية	-61
113 - 110	الفرع الثاني / تكييف علاقة التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية	-62
114	المطلب الثاني / الأساس القانوني لعلاقة التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية	-63
117 - 115	الفرع الأول / الأساس الدستوري لعلاقة التوازن	-64
119 - 117	الفرع الثاني / الأساس التشريعي لعلاقة التوازن	-65
119	المبحث الثاني / صور التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية	-66
120	المطلب الأول / صور التوازن الشكلية	-67
126 - 121	الفرع الأول / الشخصية المعنوية للهيئات المحلية	-68
132 - 127	الفرع الثاني / ضمانة الإستقلال المالي والإداري	-69
133	المطلب الثاني/ الصور الموضوعية للتوازن	-70
138 - 134	الفرع الأول / الانتخاب كطريقة لتشكيل الهيئات المحلية	-71
142 - 139	الفرع الثاني / التعيين كوسيلة لتشكيل الهيئات المحلية	-72

143	الفصل الثاني / ماهية وسائل التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية	-73
144	المبحث الأول / وسائل تأثير السلطة المركزية التنفيذية على المحلية	-74
145	المطلب الأول/ الرقابة البرلمانية على قرارات مجلس المحافظة	-75
155 - 146	الفرع الأول / مفهوم الرقابة البرلمانية على الهيئات المحلية وأشخاصها	-76
160 - 156	الفرع الثاني/ رقابة البرلمان على أعمال الهيئات المحلية	-77
160	المطلب الثاني / رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظ	-78
170 – 162	الفرع الأول / التعريف باعتراض المحافظ على قرارات المجالس المحلية	-79
176 – 171	الفرع الثاني / أحكام الاعتراض وأثاره	-80
177	المبحث الثاني / وسائل تأثير السلطة المحلية على السلطة المركزية التنفيذية	-81
177	المطلب الأول / الاختصاص بإدارة شؤون المحافظة والاطر المترتب على ذلك	-82
182 - 178	الفرع الأول / سلطة الإدارة المحلية بإدارة المحافظة والرقابة على دوائرها	-83
187 - 182	الفرع الثاني/ رجحان كفة قرارات مجلس المحافظة	-84
187	المطلب الثاني / الاشتراك في تكوين الهيئات الاتحادية على قدم المساواة مع السلطة المركزية	-85
194 - 187	الفرع الأول / هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات	-86
202 - 194	الفرع الثاني/ هيئة مراقبة تخصص الواردات الاتحادية	-87
211 - 203	الخاتمة	-88
234 - 212	المصادر	-89
237 - 235	ملخص الأطروحة	-90

المخلص :

الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وتنظيم عمل سلطاتها من حيث تكوينها واختصاصاتها والعلاقة بينهما وحدود كل سلطة وواجباتها , فضلا عن حقوق الأفراد وحررياتهم وعندما يتجه المشرع في أي دولة إلى تبني نظام دستوري أو نظام قانوني معين , فإنه يأخذ بعين الاعتبار قدر المستطاع تحقيق التعاون والتوازن بين السلطات في الدولة سواء بين علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية أم علاقة السلطة القضائية بالتنفيذية , وبخصوص السلطة التنفيذية يؤكد المشرع الدستوري أيضا ضرورة استقلال الهيئات المكونة لها وضمان نوع من التوازن بينهما ولوضع أسس متينة لتحقيق التعاون بما يمكنها من النهوض بوظائفها الدستورية المتمثلة بالتنفيذ والإدارة لتحقيق المصلحة العامة ولهذا تكتسب العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية أهمية كبيرة سواء كانت في العراق أم في دول القانون المقارن كفرنسا ومصر , فهناك ضرورة حتمية اليوم لتوزيع السلطات والمهام بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية والعلم من وراء ذلك وجود مصلحة محلية متميزة عن المصلحة الوطنية العامة لذا رسمت قواعد القانون حدود العلاقة بين السلطتين بتحديد وظائف كل منهما وبين المشرع لاسيما في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل الذي ينظم اختصاصات الهيئات المحلية ليمنع التعارض بالقرارات والتنازع في الاختصاصات مع السلطة المركزية وهو ما نجده حاضرا في الدول محل المقارنة أيضا وفلسفة ما تقدم واضح إذ أنها تتلخص في الرغبة الحقيقية بالتكامل في الأنشطة بما يحقق المصلحة العامة .

ونظرا لأهمية الموضوع فقد تم تقسيم الدراسة على بابين , تناولنا في الباب الأول التعاون بين السلطة المركزية والمحلية , وانقصد به التعاون في مجال الصلاحيات والاختصاصات المناطة بكل واحد منها مع الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية , حيث يبقى للسلطة المركزية حق الاشراف والرقابة على هذه الهيئات ضمانا لوحدة الدولة السياسية .

وهذه الرقابة لا تفترض ولكن يجب إن ينص عليها القانون ويحدد نطاقها , وبعد الانتهاء من الباب الأول , انتقلت إلى الباب الثاني من البحث وتناولنا فيه التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية وقد ختمت هذه الدراسة بتناول جملة من النتائج التي تم التوصل إليها وعدد من التوصيات من أهمها :

إلغاء منح مجلس النواب سلطة الغاء قرارات المجالس المحلية وايقال هذه المهمة إلى السلطة المركزية والقضاء الإداري , اسوة بالقانون المقارن كفرنسا ومصر والعلة في ذلك هي أن السلطة المحلية تعد جزءا من السلطة التنفيذية المركزية في الدولة .

المقدمة

بعد التحول في المسار التشريعي الذي حصل في عام 2005, و إقرار دستور جمهورية العراق الذي احدث تغييرا ملحوظا في أسس العلاقة بين الهيئات العامة لاسيما بعد تبني نظام اللامركزية السياسية (النظام الاتحادي) والى جانبه نظام اللامركزية الإدارية المتطورة ولعل الهدف مما تقدم هو تعزيز دور الشعب العراقي في الشأن العام بالمساهمة الفاعلة في اختيار ممثلين عنه على المستوى الاتحادي ودون الاتحادي وقد ينتج عما تقدم تعدد واضح في الهيئات العامة التي منحت الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ممثلة في مجالس المحافظات والمحافظات ذاتها والأقاليم والحكومة المركزية بموجب الدستور إذ بدا واضحا تعدد العلاقات بين الهيئات المذكورة وتقارب الاختصاصات بالنظر لوحدة الغاية العامة وهي اشباع الحاجات العامة للشعب او لسكان منطقة محددة والنهج المتقدم سيريز العديد من الموضوعات ذات الاهتمام المشترك بين الهيئات المحلية والمركزية وسيتم التساؤل عن طبيعة العلاقة بينهما عندما تنهض كل منهما بمسؤوليتها ضمن الرقعة الجغرافية المحلية والوطنية , أضف لما تقدم طبيعة العلاقة فيما بينهما التي ستعكس على المواطنين فكما كان التنظيم القانوني لها محكما كلما أمكن الحصول على نتائج جيدة على أرض الواقع تمهيدا لتعاون حقيقي في مجال تقديم الخدمات العامة بينما العكس هو المتوقع أن كان هذا التنظيم يعاني من الوهن والفسل إذ تحاول السلطة المركزية الاستئثار باتخاذ القرارات والتدخل في الشؤون المحلية بشكل ينتقص من استقلالية الهيئات المحلية ويحد من دورها في شتى المجالات إذ تعتمد تلك

السلطات على التوسع في اختصاصاتها بشكل خطير أو التعسف باستعمال ما منح لها من اختصاصات محلية فيحصل مالا تحمد عقباه من تهديد لوحدة الدولة أو ما يخص تقديم الخدمات للمواطنين على المستوى الاتحادي والمحلي .

أولاً- اهمية الموضوع : يمثل موضوع العلاقة القانونية بين السلطة المركزية ونظيرتها المحلية أهمية كبيرة ويستحق البحث والدراسة بشكل مستفيض من أجل الوقوف على أهم نقاط الالتقاء أو التباعد بين هاتين السلطتين , فأهمية الموضوع تستقى من أهمية السلطة التنفيذية بوصفها ذات الاختصاص الأوسع والاكثر في الدستور والقوانين وبوصفها السلطة التي تتصل بالمواطنين واحتياجهم بشكل يومي وتصدر عنها عشرات بل مئات القرارات بهذا الشأن مما يثير في الذهن موضوع الحقوق والحريات الفردية واثر هذه العلاقة بين المركز والهيئات المحلية فيها لاسيما أن من المتوقع عمليا حصول الكثير من التقاطعات بين السلطة المركزية والمحلية وكان لما تقدم الأثر الواضح على مجمل الحياة العامة والخاصة في العراق لذا كان التساؤل عن حدود هذه العلاقة واساسها القانوني وابعادها العملية هو المنطلق في عملنا ساعين لإبراز أهم المشكلات التي واجهت السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها وبيان الحلول الممكنة لها كما سعينا في دراستنا لتكون في جوانب عملية تتصل ببيان أهم وسائل التعاون والتوازن بما يلقي بظلاله على التوازن بين المصلحة الوطنية والمحلية وبما من شأنه تحقيقهما سويا بالتعاون المثمر .

ثانياً - مشكلة الدراسة : مما لا شك فيه أن أي دراسة لا يمكن ان تكون غاية في حد ذاتها وانما هي وسيلة للوصول للفهم الصحيح لتنظيم قانوني معين والمحاولة لفهم الإرادة التشريعية وابعادها التي تمثل الغاية النهائية للتشريع ذلك أن تحقيق نمط متطور من التعاون والتوازن بين السلطتين المركزية والمحلية في حد ذاته يمثل إرادة تشريعية راسخة هدفها تحقيق الصالح العام , ويترتب على ما تقدم إنشاء نظام إداري

متطور في البلد مؤهل لتنفيذ السياسيات والخطط العامة على المستوى الوطني والمحلي بيد إن الاشكالية تظهر حين يكون هنا البناء غير مكتمل الأسس أو يشوبه النقص والغموض والابهام في بعض جوانبه فقد رسم الدستور العراقي لسنة 2005 أساسا للتعاون في المادة (123) بين المركز والهيئات المحلية إلا أنه لم يحدد اليات معينة من شأنها تحقيق ذلك فانبرى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل إلى استحدث هيئة تنسيقية عليا بين المحافظات لتقوم بذلك إلا إن الهيئة تنظيم إداري غير كاف بحد ذاته فما هي حدود اختصاصاتها وماهي القيمة القانونية لقراراتها؟...وماهي آلية اتخاذ القرار في الهيئة أهو بالأجماع أم بالأغلبية؟...حيث لم يوضح المشرع ذلك ولم يوضع نظام داخلي للهيئة, كما أن الاشكاليات ظلت قائمة بين المركز في علاقته مع المحافظات في مجال الضبط الإداري والرقابة على السلطات المركزية المتواجدة بفروعها بالمحافظات إذ أن نقل الصلاحيات الخاصة ببعض الوزارات لم يحل المشكلة وكذا الامر بالنسبة لإدارة الثروات النفطية وغيرها؟...فما هو الدور الذي ينبغي له مجلس المحافظة والمحافظ في هذا المجال؟ والأمر يزداد تعقدا حين يتعلق بالضرائب والرسوم , كما أن وسائل التوازن بين السلطتين غير ناضجة تشريعيًا ونحن بأمس الحاجة لدراسة متخصصة تلمس الشتات المبعثر في التشريعات المختلفة لتوضح أسس علاقة التوازن وضمانات السلطة المحلية للنهوض بدورها المنشود في تحقيق المصلحة العامة للقاطنين في المحافظة , فالتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري قد لا يكفي لوقوف الهيئة لمحلية ندا للسلطة المركزية في علاقة قانونية قوامها المصلحة العامة؟ ثم ماهي الوسائل التي تستعين بها كل من السلطتين للحد من طغيان الاخرى لو تم انحرافها عن جادة الصواب؟ خاصة أن علمنا إن السلطة المركزية ستملك وسائل تأثير محددة استنادا لما ورد في قوانين الموازنة المتعاقبة أو الضوابط التي تصدر عن وزارة المالية والتخطيط وكذا الوسائل التي يملكها مجلس النواب العراقي من إمكانية حل مجلس المحافظة أو أقاله المحافظ والإمر ذاته حين منح المحافظ سلطة الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة ولما كان هو المسؤول عن تنفيذ السياسية العامة التي يرسمها مجلس الوزراء داخل حدود المحافظة وبالوقت عينه ينفذ السياسية العامة التي يرسمها مجلس المحافظة وحين التعارض بينهما ستكون الغلبة لمجلس الوزراء لالتزام المحافظ بالاعتراض على قرارات المجلس التي تتعارض مع السياسة العامة ما يؤثر في

رجحان كفة السلطة المركزية على المحلية في هذا الصدد لذا كان الزامنا علينا بيان ما تقدم في دراستنا هذه .

ثالثا - منهجية الدراسة : تقوم على تناول هذه العلاقة بالتأصيل والتحليل ومن خلال استطلاع النصوص القانونية والاتجاهات القضائية والآراء الفقهية في العراق والدول محل المقارنة هذا واثرتنا إن تكون الدراسة مقارنة ابرازا لاهم الوسائل التي يتبناها المشرع المقارن لتحقيق علاقتي التعاون والتوازن بغية مقارنتها مع نظرتها العراقية والخروج بنتائج تسهم في تحليل الواقع وتشخيص المشاكل واقتراح الحلول مع الاخذ بنظر الاعتبار إن لكل دولة ظروفها التي تتصل بطبيعة نظام الحكم فيها ودرجة التطور والوعي التي وصلت اليها فيما يتصل بوضع أسس رصينة لعلاقة مستقبلية مثمرة بين السلطات العامة التنفيذية في الدولة على المستوى الوطني والمحلي .

رابعا - خطة البحث : تبعا لما تقضية طبيعة البحث أرتأيت تقسيمة على بأبين , إذ سأبحث في الباب الأول التعاون بين السلطة المركزية والمحلية الذي يتضمن ماهية التعاون بين السلطة المركزية والمحلية , ومع بيان تطبيقات علاقة التعاون بينهما , في حين سالتناول في الباب الثاني عن التوازن بين السلطة المحلية والمركزية سواء ما يتعلق منها بماهية هذا التوازن بينهما والخوض في ماهية وسائل التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية , ومن ثم أختتم دراسته بخاتمة وخالصة لها و النتائج المتحققة والتوصيات ومن الله التوفيق .

الباب الأول

التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

ابتداء لا يستقيم أي مجتمع إلا بوجود قانون ينظمه لكون القانون مرآة المجتمع وثمره تطوره ويعد موضوع التعاون القائم بين الحكومة المركزية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والسلطة المحلية متمثلة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم من الموضوعات المهمة والحيوية في وقتنا الحاضر التي يشوبها الغموض والضبابية أحيانا , بسبب نقص النصوص أو غموضها أو عدم اكتمال الهيئات المتخصصة بالتنسيق بين الجهتين و إرسائها لقواعد الديمقراطية المحلية وممارستها على الصعيد الإداري ومن جانب آخر فإن هذا التعاون يترتب عليه تحقيق الترابط بينهما في تحمل المسؤولية في التفكير والتدبير والتقدير والتنفيذ على اوسع نطاق , مما ينتج عنه توفير في الجهد المرفقي واقتصاد في النفقات بطريقة منظمة لتحويل الخطط والبرامج والآمال إلى حقائق متعددة على أرض الواقع وبالتالي ستتحقق المصلحة العامة التي تعود بالخير على الوطن والمواطن معا في وقت واحد , هذا التعاون يمثل الوسيلة الأمثل لتحقيق أهداف رسم السياسة العامة للدولة , وهي السبب الأهم لتوزيع الوظائف والخدمات بين الهيئات المركزية والمحلية بما من شأنه أن يقطع دابر الخلاف أو التأويل والتفسير عند تطبيق نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أرض الواقع , ولبيان هذا الموضوع بصورة متكاملة , سوف نقسم هذا الباب إلى فصلين , سانتناول في الفصل الأول ماهية التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية , وبحث في الفصل الثاني تطبيقات علاقة التعاون بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية وعلى النحو الآتي.

الفصل الأول

ماهية التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

إن نموذج العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية يعد وسيلة لتفسير العلاقات بين مؤسسات الدولة المختلفة, مما يتطلب الأمر من أن نقوم بتحليل التعاون الحاصل بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية تحليلاً دقيقاً, إذ يتمتع كل منهما في وحدته الإدارية أو المجلس الذي ينتسب إليه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لهذا سأسعى في دراستي إلى تعقب أوجه التعاون التي أسسها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ومقارنتها مع الدول المناظرة كل من فرنسا ومصر, عليه فإن استيعاب هذه المسألة أمر مهم جداً لنا ويفيد كثيراً في تحديد الأطراف المعنية بعلاقات التعاون اللامركزي, حتى لا يصبح ذا حدود غير واضحة, ومما تقدم سنقسم هذا الفصل على مبحثين, نتناول في المبحث الأول منه التعريف بالتعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية ونتطرق في المبحث الثاني إلى الأساس القانوني لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية.

المبحث الأول

التعريف بالتعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

إن التعاون الذي يقع بين السلطة المركزية والمحلية وفق الأسس القانونية ما هو الا آلية من آليات تدبير الشأن المحلي لمواجهة الحاجات العامة ذات الطابع المحلي والتي تتصف بصفة التجدد والسعة بشكل كبير لهذا لا بد من تحديد الجهة المسؤولة عما تقدم والجهات الاخرى التي تسندها أو تعاضدها في ذلك ومما هو ثابت إن كل من السلطة المركزية والمحلية هما المسؤول الحقيقي عن إشباع الحاجات الوطنية والمحلية وليس إمامها إلا التعاون والتنسيق المشترك بغية تحقيق نتائج أفضل من باب المشاركة في تقديم افضل الخدمات للشعب المحلي من خلال المرافق العامة المختلفة والمتنوعة ضمن النطاق الجغرافي والإداري للمحافظة ككل , من جانب آخر يتعلق التعاون بمجالات جد متنوعة كالتدبير المشترك للأموال و الخدمات, لذا سأنحاول في هذا المبحث التعريف بالتعاون بين السلطة المركزية والمحلية وذلك في مطلبين , نخصص الأول منهما للحديث عن مفهوم التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية, في حين نتعرض في المطلب الثاني إلى اسباب التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية وكما يلي تباعا .

المطلب الأول

مفهوم التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

نقصد بمفهوم التعاون بين السلطتين المركزية والمحلية هو التعاون الذي يؤسس له المشرع وتتعرف عليه السلطة الإدارية المركزية والمحلية ويعد الخطوة الأولى للشروع بإدارة وتدبير المرافق المحلية وتحقيق متطلبات الضبط الإداري بما من شأنه تحقيق حالة من الأمن وشيوع السكنية والصحة واحترام الاعراف والتقاليد التي تمثل المقدمة الصالحة لحماية حقوق الانسان في السكنية العامة , ونظرا لأهمية الموضوع سأقسم هذا المطلب على فرعين إذ نتناول في الفرع الاول منه تعريف التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية , ونتطرق في الفرع الثاني إلى التكيف القانوني لعلاقة للتعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية وكما يلي تباعا :

الفرع الاول

تعريف التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

إنّ هذا المبدأ يعتبر وبلا شك ركيزة أساسية لنجاح أيّ هدفٍ منشود إذ لا يمكن للسلطة المحلية بأي شكلٍ من الأشكال أن تعمل على تحقيق تقدم الخدمات العامة التي يحتاجها الافراد وقيامها بأعمالها المنوطة بها بسلاسة وانسجام ضمن الرقعة الجغرافية المحددة لها , بمفردها و بمعزل عن السلطة المركزية مما يتطلب ضرورة

وجود التعاون مع السلطة المركزية مع توفير هذا التعاون لمصلحة السلطة المحلية وسيحدد المقصود بالتعاون وفق الآتي :- تعريف التعاون فقها- " هو تحقيق الأهداف أو الوصول لتحقيق الأهداف بتقسيم الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية دون إن يؤثر ذلك على مضمون مبدأ الفصل بين السلطات " (1)

1- طعيمة الجرف, نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي, بدون طبعه, مكتبة القاهرة الحديثة, القاهرة, 1986, ص579.

ومما تقدم من تعريف سيحدد لكل سلطة إدارية اختصاصاتها بشكل واضح فتقوم بواجباتها على أتم وجه وبالتالي يتحقق مبدأ انتظام سير المرافق الإدارية في الدولة ويبدو إن التأكيد في التعريف المتقدم على مبدأ الفصل بين السلطات متأة من الخشية أن يفهم التوزيع للاختصاصات بين الهيئات الإدارية بأنه نوع من اللامركزية السياسية التي يتم فيها تقاسم الوظائف التشريعية والقضائية (1) ومن جانب آخر يرى بعض الفقه أن الهدف من التعاون بين السلطة المحلية والمركزية لأجل تسهيل تنسيق الجهود بمختلف مستوياتها للوحدات الإدارية والعاملين بها بما يسهم من تحقيق الغايات واشباع الحاجات في كل مرحلة من مراحل العملية الإدارية (2) ويذهب البعض إلى أن التعاون هو بمثابة " نقل بعض سلطة الدول الوطنية إلى السلطة الإقليمية أو المحلية " (3) ولا تتفق مع هذا المعنى لما فيه من الخلط بين التنظيم الإداري كأسلوب والتفويض الإداري. وأيضا يعرفها بعض الفقه الإداري العراقي بأنها " أسلوب من اساليب العمل الاداري الذي ينصب على توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس محليه منتخبة مستقلة وظيفيا وعضويا عن السلطة المركزية ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية " (4).

1- ينظر د. رافع خضر صالح شبر والدكتور علي هادي حميدي والدكتور علاء عبد الحسن العنزي , تطبيق الفيدرالية في العراق , دراسة في الاشكاليات و المعالجات , بحث منشور في مجلة جامعة بابل , العلوم الإدارية والقانونية , المجلد 10 , العدد6 , 2005 , ص6 , للمزيد من التفاصيل ينظر د. عبد الغني بسيوني , النظم السياسية , من دون طبعه , الدار الجامعة, الاسكندرية, 1985, ص268.

2- ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب , مبادئ واحكام القانون الإداري , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2005 , ص104 .

3- ينظر د. عامر إبراهيم أحمد , الادارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي , ط1 , منشورات زين الحقوقية , بيروت , ط1 , 2013 , ص42 .

4- ينظر د. على محمد بدير , ود عصام عبد الوهاب البر زنجي , د. مهدي ياسين السلامي , مبادئ واحكام القانون الإداري , بدون طبعه , العاتك لصناعة الكتاب , القاهرة , 2007 , ص175 .

كما يعرفها أحد الفقهاء بأنها " عملية توزيع الوظائف الإدارية في إطار الدولة الواحدة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري بما يمكنها من النهوض بالوظائف المسندة اليها ويحد من استقلالها لخضوع لرقابة السلطة المركزية عند ممارستها لوظائفها المختلفة " (1) وذهب أحدهم إلى تعريف التعاون بأنه " توزيع للاختصاصات الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية أخرى تقوم بممارسة اختصاصاتها المناطة بها وفق للقانون " (2) أي بمعنى أن التوزيع يقع فقط على الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية مع ما يستتبع ذلك من نتائج قانونية تتمثل بالاعتراف بالشخصية المعنوية المحلية ومنها القدرة على تحمل الواجبات واكتساب الحقوق , ويعرف بعض الفقه المقارن علاقة التعاون بأنها " نظام يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة وذلك بتوزيع أعباء هذه الوظيفة بين هيئات السلطة المركزية من ناحية وبين سلطات أخرى إقليمية أو مرفقية مستقلة عن الحكومة المركزية من ناحية أخرى " (3).

ومما تقدم يمكننا أن نعرف علاقة التعاون بأنها " علاقة قانونية قائمة على تقاسم الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة بما من شأنه ضمان القيام بالوظائف الإدارية والتنفيذية واشباع الحاجات العامة سعياً لتحقيق المصلحة العامة "

- 1- د. سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة , ط3, مطبعة جامعة عين شمس , القاهرة , 1986 , ص65.
- 2- موريس نخلة , الوسيط في شرح قانون البلديات , ط2, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , 1998 , ص39.
- 3- د. أبراهيم عبد العزيز شيحا , الوسيط في القانون الإداري , من دون طبعه. الدار الجامعية , بيروت , لبنان , 2011 , ص 19.

الفرع الثاني

التكيف القانوني لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

ابتداءً أن التكيف القانوني هو " عملية اجتهادية تمثل أهمية علمية وتطبيقية فهي المحدد للوصف القانوني السليم للواقعة القانونية وهي الممهّد لمعرفة القانون المختص ليطبق على تلك الواقعة" (1) أما من حيث الوظيفة فتتجسد أهميته التكيف في تحديد النص القانوني واجب التطبيق على الواقعة (2) وللتكيف أهمية في ميدان عملنا كونه الكاشف عن حقيقة علاقة التعاون بين السلطة المركزية والسلطة المحلية إذ أن التكيف باختصار بأنه " عبارة عن تحديد طبيعة العلاقة القانونية لأجل إدخالها في نظام قانوني معين " (3) من المعلوم أنّ الوقائع غير متناهية أمّا النصوص القانونية فهي متناهية، وبالتالي لا يتصور أن يقوم المشرع بإيراد نصّ لكل واقعة لأن ذلك يترتب عليه التوسيع في النصوص القانونية وعندها يكون الضرر من كثرتها أكثر من الفائدة المتحققة منها (4) وبالمعنى ذاته يعني التكيف " عملية اجتهادية يراد بها فهم وتطبيق النص القانوني الملائم أو لاكثر ملائمة على العلاقة القانونية محل البحث أو هو ادراج حالة واقعية معينة داخل اطار فكرة قانونية" (5) وللباحث أن يعرفها بأنها " تحديد الطبيعة القانونية للعلاقة بين السلطتين المحلية والمركزية في ضوء القواعد الدستورية والتشريعية النافذة ."

1- د. علي هادي عطية الهلالي , المستنير في أحكام الدساتير , ط1 , منشورات زين الحقوقية , بيروت , 2006 , ص53.

2- د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص21.

3- ديداني بو ميدين، أهمية التكيف الفقهي للواقع، ط1، مطبعة جامعة وهران، الجزائر، بدون سنة طبع، ص 92.

4- د. رؤوف عبيد، المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، ط3، ج2، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 243.

5- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص 384، للمزيد من التفاصيل ينظر. د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، ط1، منشأة المعارف الاسكندرية، 2004، ص539.

وللاستزادة سنتناول موضوع التكيف للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية لاسيما في أطرها الخاص بالتعاون بين السلطتين المركزية والمحلية وفق الاتي :-

الرأي الأول / علاقة التعاون علاقة تنظيمية : يذهب بعض الفقه إلى أن هذه العلاقة قانونية تنظيمية متداخلة بدليل وجود قواعد قانونية تضمن تحقيق الرابطة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية بنحو من التأثير المتبادل وأساس ذلك القانون الذي يضمن سلامة أداء الوظائف لكل منهما ضمن الوظائف التنفيذية إذ يمنح القانون للسلطات المحلية الكثير من الاختصاصات التي تمكنها من الاستقلال عن السلطة المركزية ولكن مع ذلك يوجد المشرع نوعا من علاقة الرقابة المركزية على الهيئات المحلية لتجنب الوقوع في الاخطاء أو حصول الإهمال أو تهديد وحدة الدولة واستقلالها السياسي وبعبارة اخرى العلاقة يجب ان تبقى مستمرة بينهما بهدف المحافظة على وحدة العمل الوظيفي الإداري في الدولة على اعتبار انه لا يحق لكل وحدة إدارية في الدولة بأن تعمل كما تريد هي بل لابد من وجود أسس من التعاون المتقابل بين كل من السلطة المركزية والسلطة المحلية لأجل الوصول إلى أهدافها المرسومة بالخطط العامة والسياسة العامة للدولة (1) ولعل هذه العلاقة القانونية بينهما من النوع التشاركي أو المتداخل بما يمنح السلطة التنفيذية نوعا من المرونة والتكامل في الأدوار فكل من السلطة المركزية والمحلية يكمل الطرف الاخر (2) مما تقدم يتضح لنا أن العلاقة بينهما تكون علاقة قانونية قائمة على اساس وجود تنظيم محكم لإداء وظيفية كل منهما ودليل ذلك :

1- أن السلطة المحلية جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية .

2- تقسيم الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية بما يمكن الأخيرة من النهوض بالمصالح المحلية .

1- انتصار شلال مارد , الحدود القانونية لسلطة اللامركزية الإقليمية , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة بغداد , 2008 , ص96.

2- د. محمد عبد العال الدايموني , الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة , من دون طبعه , دار النهضة العربية القاهرة , 2008 , ص6 .

3- المحافظة على تدعيم استقلال السلطة المحلية عن السلطة المركزية في إداء مهامها المناطة بها دون تعارض أو تداخل مع استمرار وجود الاشراف والرقابة من قبل السلطة المركزية عليها .

4- ترسيخ وتوسيع مشاركة الأفراد في تشكيل الهيئتين المحلية والمركزية من باب الانتخابات بوصفها الوسيلة الوحيدة لاسناد السلطة (1).

الرأي الثاني – العلاقة تكون بين السلطة المركزية والمحلية (علاقة قانونية قائمة على التكافؤ) أن كلاهما تمارس وظيفية بنحو من الإستقلال حيث أن السلطة المحلية لا تكون من حيث المبدأ جزء من السلطة المركزية لتمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري (2) ومما تقدم يتضح لنا أن علاقة التكافؤ تنحصر في حدود الوظيفة الإدارية فحسب وليس من الناحية السياسية التي تحتكرها السلطة المركزية وبعبارة أكثر وضوحا تحتكر السلطة المركزية الوظيفة الحكومية السيادية وتتقاسم مع الهيئات المحلية الوظيفية الإدارية فحسب.

الرأي الثالث – تكييف علاقة السلطة المحلية بالمركزية على أنها علاقة تبعية :-

حيث يرى بعض الفقه أن العلاقة بين السلطتين لاتعد كونها علاقة تبعية للسلطة المحلية لنظيرتها المركزية وكونها جزءا لايتجزأ منها (3) بدليل أنه مهما توسع المشرع بمنح السلطة المحلية من استقلال شبة ذاتي إلا أنه لامناص من تنظيم الرقابة المركزية على الهيئات المحلية (4) حيث نجد الدستور الفرنسي النافذ نص على ذلك بشكل صريح في أحد نصوص بأن

1- ينظر د. خالد قباني , اللامركزية الادارية ومسألة تطبيقها في لبنان , ط2, منشورات عويدات , 1981, لبنان , ص93.

2- ينظر د. ماهر صالح علاوي , مبادئ القانون الاداري "دراسة مقارنة" بدون طبعه , جامعة الموصل, دار الكتب الوطنية , 1996, ص39.

3- ينظر د. على محمد بدير واخرون , مبادئ واحكام القانون الإداري مصدر سابق , ص 104 .
4- ينظر د. هاني علي الطهراوي, القانون الإداري, من دون طبعه , دار الثقافة، عمان، 2009, ص153 .

" يجوز ان يشارك فيها المجتمع المحلي تحت رقابة الحكومة المركزية في ممارسة الصلاحيات المخولة له "(1) وفي مصر نص الدستور المصري لسنة 2014 المعدل على أن " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك على النحو المبين في الدستور "(2) وفي العراق فأن المشرع الدستوري العراقي لم ينص على وجود هذه الرقابة بشكل صريح إلا أنه وضع أشارات يمكن الاستفادة منها للتوصيل لتلك الرقابة ومنها ماورد على أنه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : أولاً- ... الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة "(3) ونظرا لأهمية الموضوع لابد لنا من الرجوع في البحث عن العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية في ظل قوانين المحافظات النافذة والدول المناظرة محل المقارنة , ففي فرنسا نص قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والإقاليم بان" يعين ممثل الدولة في المحافظة بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء وهو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام العام " (4) وهذا أكده قانون الاصلاح الاداري ذي الرقم (150) لسنة 1987 لكن مع ذلك لا يحق للسلطة المركزية أن تتعدى حدود هذه الرقابة المقررة في القانون وذلك صيانة لاستقلال تلك الهيئات هذا من جانب وعدم المساس بالحقوق والحريات العامة المقررة للأفراد بنص الدستور من جانب آخر (5) وفي مصر نص قانون الإدارة المحلية النافذ بان "وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو التالي :

أ- المحافظات – بقرار من رئيس الجمهورية .

1- ينظر نص المادة (74) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2- ينظر نص المادة (101) من الدستور المصري لسنة 2005 المعدل .

3- ينظر نص المادة (80 البند أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

4- ينظر المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة1982 المعدل .

5- ينظر د. علي محمد بدير , ود. عصام البرزنجي , د. مهدي ياسين السلامي , القانون الإداري , مصدر سابق , ص1.

ب- المركز والمدن والإحياء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي " (1) وفي العراق نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ بأن من صلاحيات مجلس المحافظة " رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق مع الوزارات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة " (2) وبناء عليه نجد أن المشرع بدوره هنا , قد أقر في حالة رسم السياسة العامة للمحافظة وجود عبارة " تنسيق " ولم يذكر عبارة "رقابة " بين مجلس المحافظة مع الوزارات المعنية , وفي المادة الثانية منه أقر المشرع بعدم خضوع المحافظات غير المنتظمة في إقليم لرقابة إحدى الوزارات لكنه في نفس الوقت قد أعطى حق اختصاص الرقابة عليها للبرلمان العراقي ونعتقد هنا أن المشرع قد خالف العناصر الأساسية التي تقوم عليها نظام اللامركزية الادارية وبالخصوص احتفاظ السلطة المركزية باختصاص بمراقبة الهيئات المحلية وأعمالها , وكما هو معروف إن التنسيق لا يشمل الرقابة , مما يعني منحها نوعاً من الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية على حساب السلطة المركزية (3) وفي ذات السياق نص قانون المحافظات النافذ في موضع آخر على أنه "

1- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في الحالات الاتية :

أ- اذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة .

ب-إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة " (4) ومما تقدم نلاحظ وجود رقابة شبة مباشرة من الحكومة المركزية علي السلطة المحلية وبالعودة لقانون المحافظات النافذ نجده نص على أن " لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار.

1- ينظر نص المادة (1) مكرر من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
2- ينظر نص المادة (7/ فقرة رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.
3- ينظر د. علي هادي عطية , النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا , مصدر سابق , ص16.
4- ينظر نص المادة (31/ البند / حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .
بالأغلبية البسيطة ب- لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه , إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة في البند أولا من المادة (20/ ثانيا) " (1) ومما تقدم نلاحظ وجود رقابة من قبل مجلس النواب على مجالس المحافظات , وهو ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في احد قراراتها بأن " أن المحافظات غير المنتظمة في أقاليم لا ترتبط بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع في القرارات التي تصدرها الهيئة المنصوص عليها في المادة 45/ أولا من قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل " (2) نستنتج ما تقدم وجود رقابة تقوم بها السلطة المركزية على الهيئات المحلية واعمالها منصوص عليها من قبل المشرع العراقي والمشرع الفرنسي و المشرع المصري على حد سواء.

المطلب الثاني

أسباب التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

كما هو معروف فان لكل شيء سببا لوجوده ومرجع وجود التعاون بين السلطة المركزية والمحلية يعود لوجود التداخل في ممارسة الاختصاصات المشتركة بينهما , إذ يتعاون الطرفان في القيام بتنظيم الاختصاصات بأن تضع السلطة الاتحادية الأسس العامة والقواعد الرئيسية ويترك للهيئات المحلية التفصيلات والتنفيذ عليه فان اسباب قيام هذا التعاون يعتمد في وجوده على نوعين من الاسباب وهي أما اسباب فلسفية للتعاون واسباب قانونية للتعاون وعلى هدى ما تقدم سوف نتناولها على شكل فرعين , نبحت في الفرع الاول منها الأسباب الواقعية لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية والمحلية ونتطرق في الفرع الثاني إلى الأسباب القانونية للتعاون بين السلطة المركزية والمحلية وكما يلي تباعا :

1- ينظر نص المادة (20/ ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

2- ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم (28 / اتحادية) لسنة 2009 , منشور على الموقع الالكتروني ./ http: w ww. Lrapir. Ip

الفرع الأول الأسباب الواقعية لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات فكرة فلسفية سياسية ظهرت في العصر الحديث لتنظيم ممارسة السلطة داخل اقليم الدولة فكانت اساس وفلسفة الانظمة السياسية المعاصرة التي من بينها النظام البرلماني (1) حيث اقتضت هذه الفكرة تقسيم وظائف الدولة ومن ثم توزيعها على سلطات أو هيئات متعددة فيها (2) عليه يرتبط مفهوم التعاون بين السلطتين المركزية والمحلية ارتباطا وثيقا بنظام توزيع الوظائف بين الهيئات العامة في الدولة لضمان التعاون فيما بينها(3) إذ اقتضى فهم مبدأ الفصل بين السلطات لدى بعض الفقه أول الأمر أن تكون كل سلطة من السلطات الثلاث معزولة عن بعضها البعض الآخر حتى وصف بأنه فصل تام بين السلطات في الدولة (4) وكان ذلك بعد صدور أول دستور في فرنسا لسنة 1791 (4) مما يترتب عليه المساواة بين السلطات في الدولة إذ لا تنفرد أية سلطة بوظائف الدولة دون مشاركة من قبل السلطة الأخرى بل تتقاسمها فلا يجوز تغليب سلطة على سلطة أخرى (5) وأيضاً يشمل التخصص الوظيفي فكل سلطة تتخصص في وظيفة معينة فمثلا البرلمان يتخصص في التشريع والحكومة تتخصص في التنفيذ والسلطة القضائية بالقضاء (6) وبمرور الوقت عدلت فرنسا عن فهمها لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات الوارد في دستور لسنة 1791 وعملت على تحقيق المرونة في الفصل بين السلطات في دساتيرها اللاحقة بما من شأنه أن .

1- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986ص306، للمزيد من التفاصيل ينظر د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 15 .

2- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة , بدون طبعه , منشأة المعارف 1987، ص9.

- 3- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الاميركية، ط2، دار طباعة للنشر، 1999، ص19.
- 4- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الاصدار السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص369.
- 5- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص98.
- 6- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999 ص155.

إذ يؤدي إلى تحقيق نوع من الرقابة المتبادلة مع وجود قدر من التعاون بين السلطتين المركزية والمحلية (1) وفي مصر أن المشرع الدستوري أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في دستور 2014 المعدل والذي أشار إليه بصورة صريحة على أن " يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية والفصل بين السلطات والتوازن بينهما" (2) بالمقابل في العراق تبنى دستور جمهورية العراق مبدأ الفصل بين السلطات على أن " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات " (3) ومما تقدم نجد أن المشرع العراقي اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في أداء المهام المناطة بها , ولكن ذلك لا يعني الفصل المطلق بل الفصل النسبي فيما بينهما , ومن جانب اخر فان الاسباب الفلسفية تتضمن توزيع وظائف الدولة الادارية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وأيضا التفريق بين المهام المختلفة التي تقوم بها الدولة ككل , ولكن أن وجود السلطة المحلية بجانب السلطة المركزية لا يعني من حيث المبدأ أنها جزء من السلطة المركزية مادامت مستقلة عن الحكومة المركزية بشخصيتها القانونية الاعتبارية , وإذا كان للتنظيم الاداري له اسلوبان مختلفان عن بعضهما البعض الاخر هما الاسلوب المركزي واللامركزي فان الدولة في العصر الحديث لا يمكن أن تأخذ بأي من الاسلوبين على إطلاقه (4) وإنما تأخذ بقدر كل منهما حسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بكل دولة بذلك يتعاون الاسلوبان معا في الجانب العملي رغم وجود تعارضهما في الجانب النظري ولذلك كانت المعضلة في كل دولة هي تحديد نسبة المزيج من المركزية واللامركزية والتي تناسب ظروفها (5) على ضوء ما تقدم يمكن للباحث ان يقوم بحصر الاسباب الواقعية للتعاون بينهما في عدة نقاط جوهرية تكمن في.

1- ينظر د. موريس ديفرجيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،دون سنة طبع، ص235.

- 2- ينظر نص المادة (4) من دستور مصر لسنة 2014 المعدل .
- 3- ينظر نص المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- 4- ينظر د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج 1، ط 2، العاتك لصناعة الكتاب، بالقاهرة، 2007، ص 189.
- 5- ينظر د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، بدون طبعه ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1984، ص 28.

- 1- لا يمكن لنا حصر كل مظاهر الوظيفة الادارية في يد السلطة المركزية لوحدها بسبب اتساع نشاط الدولة في الوظائف الإدارية مما يقتضي التخفيف عن كاهل المركزية (1).
- 2- أن اللامركزية الإدارية لا تستبعد المركزية الإدارية التي تبقى كضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية وتحقيق نوع من التجانس فيها (2).
- 3- عندما يقوم المشرع بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية فإن هذا التوزيع يكون مستندا بشكل أساسي على وجود مصالح وحاجات محلية متميزة عن المصالح والحاجات العامة الوطنية ليس هذا فحسب بل أن المشرع بدورة يتأثر بشكل مباشر بتلك الظروف السياسية والاجتماعية التي تمر بها لدولة (3) ولكن وفق مفهوم المخالفة فإن تفضيل إدارة مرفق ما من المرافق العامة مهما كان نوعه وفقا للنظام المركزي أو النظام اللامركزي الإداري ، ليس معناه استحالة إدارة نفس هذا المرافق وفقا للنظام الاخر (4).
- 4- إن هذا التعاون بين السلطتين المركزية والمحلية يلتقي في بعض الأسس الفلسفية العامة منها في المسائل التي تهتم الدولة في مجموعها كوحدة وطنية شاملة يناط أمرها بالسلطة المركزية ، علي أن يترك للهيئات اللامركزية الوفاء بالحاجات التي تهتم أفراد الاقليم المحلي القاطنين فيه بصفة خاصة (5).
- 5- يظهر التعاون بين السلطتين المحلية والمركزية بالنسبة لبعض المرافق العامة التابعة للسلطة المركزية والتي يكون محل وجودها ضمن الرقعة

1- د. أسماعيل صعصاع البديري ، الاختصاص الرقابي للسلطة المحلية في التشريع العراقي "دراسة مقارنة " بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والانسانية ، العدد 26، 2012 ، ص 115.

2- د. حامد مصطفى ، مبادئ القانون الإداري العراقي ، ط 1، الاهلية للطباعة والنشر ، بغداد ، 1968 ، ص 44.

3- د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص15.

4- د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، دون طبعة، دار العلم للملايين، بيروت، دون سنة نشر، ص561.

5- د. محمود عاطف البنا، نظم الادارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القاهرة للحقوق، 1986، ص55.

الجغرافية للسلطة المحلية⁽¹⁾ لهذا فهي تخضع لنوع من الرقابة المحلية مع بقاء ارتباطها العضوي والوظيفي قائما بالسلطة المركزية⁽²⁾ والسبب في ذلك لأنها تقدم الخدمات العامة للأفراد الساكنين في المحافظة والتي يغلب فيها أن الكثير منها التي يحتاج أنشائها وإدارتها إلى إمكانيات مالية وإدارية وفنية كبيرة والتي تكون متوافرة لدى السلطة المركزية دون السلطة المحلية والتي تكون إمكانياتها المالية محددة ضمن نطاق معين وإن الكثير من المرافق العامة الموجودة في المحافظات مرتبطة ارتباطا تنظيميا بالسلطة المركزية لتنسيق حصولها على المواد والخدمات اللازمة لاستمرارية نشاطها اليومي ومما تقدم نجد إن الأسس الفلسفية لا تعدو كونها دوافع واسباب نسبية كون تقسيم المرافق وتوزيعها بين مركزية ومحلية مهمة يتكفل بها المشرع⁽³⁾.

6- إن الإدارة المحلية تكون هي الإقرب للحاجات العامة المحلية وهي الإقرار على اشباعها.

7- إن الإدارات المحلية تتكون من اشخاص منتخبين بالعادة من الجمهور المحلي لذا فهم مسؤولون أمام جمهور ناخبهم ويسعون إلى اشباع الحاجات المحلية بكفاءة وسرعة خشية تعرضهم للمساءلة الشعبية⁽⁴⁾ أضف لذلك أن مدة بقاءهم في مواقعهم الوظيفية قصيرة نسبيا ولذا هم يسعون إلى استثمار الوقت وتقديم افضل الخدمات للفوز برضا الشعب المحلي بغية انتخابهم لدوات قادمة عليه نرى أن التعاون الذي تمارسه الإدارة المحلية مع الإدارة المركزية يؤدي الى تحسين الخدمات وإزالة المعوقات قد تعترضها لأجل الاستفادة من هذه الخدمات التي⁽⁵⁾.

1- رشدي عزيز عبد الله، دور المجالس المحلية في صنع السياسات التنموية، اطروحة دكتوراه جامعة القاهرة، كلية الادارة والاقتصاد، 2019، ص9.

2- د. كمال ابو المجد، دراسات في نظم الادارة المحلية، بدون طبعة، مكتبة القاهرة الحديثة، بدون سنة نشر، ص32.

- 3- د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دراسة تطبيقية مقارنة , ط1، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية , 2004, ص87.
- 4- د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي , الإدارة المحلية , دراسة مقارنة , ط2, 2015 , ص 201 ومابعدھا .
- 5 - د. محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، ط1, دار النهضة العربية، القاهرة، 2001, ص 17 .
- تقدمها المرافق العامة للأفراد المحليين القاطنين فيها بنوعیها, سوء أكانت المرافق العامة التي تقع كلها تحت ادارة واشراف الإدارة المحلية⁽¹⁾ وضمن صلاحياتها المحددة بموجب القانون أو التي تبقى خاضعة للإدارة المركزية على الرغم من كونها موجودة ضمن الرقعة الجغرافية للمحافظات والتي بدورها تخضع لاشراف المحافظ ورقابته عليه يكون الامر بمجملته مبنيا على التعاون والتوازن بين الادارتين المحلية والمركزية وتحديدا في جانب الوظيفة الإداري⁽²⁾.

الفرع الثاني

الأسباب القانونية للتعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

قد تكون للدولة أهداف متعددة في مختلف المجالات القانونية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها وعند سعي الدولة لتحقيق أهدافها تلك يجب عليها تحقيقها في إطار فكرة القانون , فالمبدأ الذي يجب أن يسود هو علو القانون وسمو وصولا لدولة القانون, عليه فإن الاسباب القانونية للتعاون بين السلطتين المركزية والمحلية تكمن في تبني جميع الدول للنظامين المركزي واللامركزي في الوظيفة الإدارية بدلا عن النظام المركزي المعمول به سابقا والذي لا يفي بالغرض ولا يستجيب لحاجات سكان الوحدات المحلية المتنوعة والمتعددة لعدم مرونته ومن شأنه أن يؤثر بحياة السكان المحليين لاسيما على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي فعلى سبيل المثال التمسك بالمركزية يؤدي لحرمان السكان المحليين من المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية الخاصة بهم ,فالتعاون هو السبيل الأمثل لتحقيق غاية الدولة بالحفاظ على وحدتها السياسية وتقديم الخدمات لمواطنيها وهناك العديد من الأسباب ذات الطابع القانوني التي تسوغ تبني نظام الوحدات المحلية ومنحها سلطات واختصاصات وأسعه تقترب من تلك الممنوحة لنظيرتها المركزية في المجال المالي⁽³⁾.

1- ينظر د. احمد غانم علي , العلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم المحلي , اطروحة دكتوراه , جامعة طنطا , كلية الحقوق , 2011 , ص 58.

2- ينظر د. رافع خضر شبر , السلطة القضائية في النظام الفيدرالي مصدر سابق , ص 95.

3 ينظر د. محمد طه حسين الحسيني , مبادئ واحكام القانون الإداري , ط3, منشورات دار السلام القانونية الجامعة , النجف , 2019, ص 48 .

والإداري فحسب نتيجة زيادة عدد السكان وسعة تدخل الدولة في الشأن العام⁽¹⁾ لاسيما بعد الثورة الفرنسية التي بموجبها انتشرت كثير من الأفكار الديمقراطية التي انبثقت من العقدة السياسية والاجتماعية للثوار والتي انعكست بدورها على التنظيم الإداري ولتطبيق فكرة الحرية والمساواة على الجماعات المحلية في داخل هذا التنظيم الإداري التي نادى بالفصل بين السلطات⁽²⁾ وبعدها نص الدستور الفرنسي على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون فيما بينهما بموجب الباب السابع عشر من إعلان عام 1789⁽³⁾ وفي مصر نص الدستور المصري على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون بينهما على أن " يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والفصل بين السلطات " ⁽⁴⁾ وفي العراق فقد تبني دستور 2005 النظام الفيدرالي (الاتحادي) الأمر الذي يتطلب وجود وحدات محلية تتمتع بالاستقرار المالي والإداري مع وجود وحدة الدولة بموجب نص المادة الأولى منه بأن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة " ⁽⁵⁾ مما يتطلب الأمر إنشاء محافظات لا تخل بوحدة الدولة فكرا ولا تطبيقا ومن جانب آخر تبني الدستور العراقي مبدأ لفصل بين السلطات بموجب المادة (47) منه وأيضا منح الدستور المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاستقلال المالي والإداري وعدم الخضوع للرقابة بدليل نص المادة (122) منه وكذلك منح قانون مجالس المحافظات النافذ بموجب المادة السابعة منه سلطة رقابة مباشرة على جميع مرافق الدولة الموجودة في المحافظة وكما منح للمحافظ حق الرقابة على مرافق الدولة في المحافظة بنص المادة (31) منه وكما الزام دوائر الدولة بأشعار المحافظات بجميع المخاطبات الرسمية التي تقوم بها بموجب المادة (32) منه.

1- ينظر د. رافع خضر صالح , ود. على هادي , الدور التشريعي بين نصوص القانون, المركز العربي للنشر والتوزيع , ط1 , 2017 , ص 61 .

2- ينظر د محمد قدوري حسن , القانون الإداري , ط1, اثناء للنشر والتوزيع , الاردن , 2009, ص 19.

3- أشار هذا الإعلان لعام 1789 على أن يتكون النظام السياسي في فرنسا من السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية والسلطة القضائية تمارس السلطة التنفيذية بالتشراك بين رئيس الجمهورية والحكومة وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء .

4- ينظر نص المادة (5) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

5- ينظر نص المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

عليه مما تقدم سنتناول المسوغات القانونية لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية والمحلية ومن خلال عدة نقاط وكالاتي :-

أولاً- نظرا لزيادة وتوسع وظائف الدولة الإدارية وتنوع خدماتها المقدمة للأفراد المحليين (1).

ثانيا - من شأن التعاون بين السلطة المركزية والمحلية التخفيف عن كاهل السلطة المركزية (2) وبالوقت عينه لا تشكل اللامركزية تهديدا لوحدة الدولة السياسية بل تمثل فرصة للنهوض بأعباء محلية لا يمكن للوزارات المركزية أن تلبّيها بكفاءة وسرعه بما يواجهه الاحتياجات المحلية المتجددة والمتزايدة (3) .

ثالثا - يحقق التعاون على اختزال الوقت وتجنّيب الروتين والبطء في صدور القرارات اللازمة لتلبية الاحتجاجات المحلية (4).

رابعا - يترتب على تبني نظام اللامركزية الإدارية إنشاء وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري الأمر الذي يتطلب معه وجود نوع من التواصل مع السلطات المركزية بغية تقسيم العمل والنهوض بالمهام الموكلة لكل منهما (5).

خامسا - يعمل التعاون بينهما معا على تزايد قدراتها لمواجهة الازمات والتحديات الطارئة بشكل اقوى مما لو كانت كل سلطة مستقلة بذاتها.

1- ينظر .فنسان بوتسي , الإدارة المالية مدخلا لتحسين اداء العمل البلدي وخدمة المجتمع , بحث منشور في مركز البحوث والدراسات المتخصصة في الجزائر , المجلد 2, العدد 144 , 2015 , ص 6 .

2- ينظر د. على خطار شنتاوي , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا , ط2, منشورات الحلبي الحقوقية , لبنان , 2005 , ص35.

- 3- ينظر . د. محمد طه حسين , مبادئ واحكام القانون الإداري , مصدر سابق , ص136.
- 4- ينظر . د. عبد الله طلبه , مبادئ القانون الإداري , ج1, من دون طبعة , منشورات جامعة دمشق, 1994, ص111.
- 5- ينظر . د. السيد محمد مدني , القانون الإداري لليبي , ط2, دار النهضة العربية القاهرة , مصر , 1964 ص34.
- مما يترتب عليه مساعدة المواطنين بكل ما يحتاجونه من خدمات وقت الازمات وفي ظل الظروف الاستثنائية التي قد تعصف بالدولة في أي وقت من الأوقات (1) .
- سادسا – يؤدي التعاون بين السلطة المركزية والمحلية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في مجال الخدمات العامة المقدمة للأفراد (2) .
- سابعا – يلزم مبدأ التعاون بينهما الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة أن تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة للاطلاع عليها ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بإعلام المحافظ بمخاطبتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز الدائرة , ورفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي يحليها إليهم , وكذلك إحاطة المحافظ علما بأعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة وغيرها من الأمور ذات العلاقة المشتركة بينهما (3) .
- ثامنا - بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها الدستور العراقي للمحافظات وإدارتها بغية تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي (4) .
- تاسعا – التعاون بين السلطة المركزية والمحلية يتوافق مع الدستور من ناحية ويستجيب لتطورات المعاصرة من ناحية أخرى (5) .

-
- 1- ينظر . د. علي يوشف الشكري , أختلال التوازن بين الصالح السلطة التنفيذية في العراق , ط1, مطبعة الذكرة للنشر والتوزيع , 2019, ص210.
- 2- ينظر . د. عامر إبراهيم أحمد , الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة , ط1, منشورات زين الحقوقية , بيروت , 2013, ص45 .
- 3- ينظر نص المادة (32) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

4- ينظر الأسباب الموجبة لصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل .

5- ينظر د. عدنان عمرو, مبادئ القانون الاداري , ط1 , منشأة المعارف, الاسكندرية , 2011, ص139 .

المبحث الثاني

الأساس القانوني لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

إن كلمة الأساس تعني أصل الشيء أو القاعدة التي يرتكز عليها الشيء سواء كانت بناء أو قاعده قانونية وتمثل التشريعات انعكاسه لواقع الدولة واهتماماتها في كافة مناحي الحياة ومنها القانونية والإدارية وكلا حسب اهميتها وترتب على تطور العلاقة الافقية بين السلطات المركزية والمحلية في ابعادها القانونية الأمر الذي دفع المشرع العراقي والمقارن إلى التأسيس لعلاقة قانونية متطورة وبابعاد جديدة تتلائم مع الواقع الذي تعيشه الدولة كما تتفق مع تطور الحاجات العامة لذا كان لزاما على الفقه والقضاء متابعة هذه التطورات وتفسير القواعد القانونية الحاكمة بما يتفق مع تحقيق الفلسفة التشريعية التي اخذت بثنائىة السلطة التنفيذية على المستوى المركزي والمحلي فالاولى تتكون من مؤسستين احدهما رئيس الجمهورية والإخرى مجلس الوزراء وعلى المستوى المحلي ايضا هنالك المحافظ ومجلس المحافظة هذا على المستوى الهيكلي وعلى المستوى الوظيفي فهناك علاقة بين السلطتين المركزية والمحلية, نحاول بهذا البحث أن نسلط الضوء عليها , عليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الاول الأساس الدستوري للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية ونبحث في الثاني الاساس القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية وكما يلي تباعا .

المطلب الأول

الأساس الدستوري لعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

تتطلب الدراسة منا في هذا المطلب مسألة اساسية هي ان الدستور باعتباره القانون الاسمى في الدولة يؤسس للعلاقة القانونية بين السلطة المركزية والمحلية لاسيما أن هذه العلاقة أن يتم بناؤها بشكل سليم ستعكس ايجابيا على مجمل الحياة العامة وبالتحديد الحقوق والحريات التي يحرص الدستور على صيانتها وحمايتها بل

أن الهدف من إيجاد اذرع السلطة التنفيذية هو لضمان تحقيق الحماية اللازمة لها واشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية التي تعد بحق ترجمة حقيقية للحقوق والحريات المنوة عنها سابقا , عليه سنقسم هذا المطلب على فرعين , نتناول في الفرع الاول منه التأسيس الدستوري لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية ونبحث في الفرع الثاني منه التأسيس الدستوري لعلاقة التكافؤ بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية.

الفرع الأول

التأسيس الدستوري لعلاقة التعاون بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في الدول , اذا تعلق على جميع القواعد القانونية الاخرى في الدولة وتعد هي حجر الاساس في البناء القانوني للدولة (1) والاساس الدستوري يعني النص في صلب الوثيقة الدستورية على تنظيم أمر معين مع ترك الجزئيات للمشرع العادي (2) ويشار إلى اختلاف الدساتير في تنظيم للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية بما يتناسب مع الاوضاع الخاصة بكل دولة على اعتبار أن من أهم سمات القانون الاداري هو التطور المستمر والتجدد بما يتلائم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها والتي يصيبها التغيير في المستقبل , لذا تسعى السلطة التأسيسية التي تضع الوثيقة الدستورية لضمان التناسق في العمل بين هيئات الدولة وعدم التعارض في مجال التطبيق العملي إذ نلاحظ أن الدستور الفرنسي النافذ نص على أنه " الجمهورية الفرنسية جمهورية غير قابلة للتجزئة وتنظم الجمهورية على أساس لا مركزي " (3) عليه أن المشرع الدستوري تبنى فكرة اللامركزية والتي تقتضي التعاون بين السلطة المركزية والمحلية (4) وفي مصر نص الدستور النافذ بأن " تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية وفنية إدارية ومالية وتتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقا لما ينظمه القانون " (5).

1- ينظر داود عبد الرزاق الباز , الاساس الدستوري في دولة الكويت , ط2, دار الفكر العربي , الاسكندرية , 2007 , ص 58.

2- ينظر د. حسين عثمان محمد, ود. عمر حوري, القانون الدستوري, ط1, منشورات الحلبي الحقوقية 2010, ص 6.

3- ينظر نص المادة(1) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

4- ينظر د. محمد أحمد أسماعيل, النظم القانونية للجماعات الإدارية الفرنسية " اللامركزية على الطريقة الفرنسية", ط1, الكتب الجامعي الحديث, القاهرة, 2015, ص64.

5- ينظر نص المادة (177) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل.

ومن النص المتقدم نستشف بوضوح وجود علاقة التعاون قائمة بين السلطة المركزية والمحلية في الجوانب العلمية والفنية والإدارية والمالية للهيئات المحلية (1) وفي العراق نص الدستور العراقي على أن " أولا- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بالتعاون مع حكومات الإقليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارتدتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد, مع تحديد حصه لمدة محددة للإقليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون, ثانيا- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز, بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي, معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار " (2) وأيضاً نص في موارد آخر بان " تعد الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات التي هي من اختصاص السلطة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون " (3) مما تقدم نستنتج وجود علاقة تعاون التي نظمها الدستور العراقي بشكل صريح وواضح بمقتضى النصوص الدستورية أنفة الذكر (4) عليه نرى أن تأسيس النظام اللامركزي موجود في الدستور الفرنسي في المادة الأولى منه والمصري في المادة (177) منه أما الدستور العراقي فإنه كان أوضح بالنص صراحة على اليات التعاون في المواد (112-113) منه ويكمل ماتقدم وجود رقابة متبادلة بينهما مع وجود فصل نسبي مرن بين السلطة المحلية والسلطة المركزية (5).

1- ينظر د. عبد الحميد متولي, القانون الدستوري والانظمة السياسية, من دون طبعه, منشأة المعارف, الاسكندرية, مصر, 1993, ص178.

2- ينظر نص المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3- ينظر نص المادة (113) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

4- ينظر د. تغريد محمد قدوري , مبدأ المشروعية وأثرة في النظام التأديبي ,دراسة مقارنة , ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية , 2013 , ص21..

5- ينظر د. عدنان عاجل عبيد , النظرية العامة والنظام الدستوري , ط2, مؤسسة النبراس للطباعة والنشر , 2010 , ص5.

و نرى علة ذلك التعاون تكمن بعدم امكانية قيام السلطة المركزية بكل مقتضيات العمل الإداري في نطاق الدولة الواحدة (1) بل لابد أن توجد إلى جوارها سلطة محلية وسلطات اخرى متخصصة كالهئيات المستقلة في العراق وكل هذه الهئيات تتمتع باختصاصات متعددة ومتكاملة تستوعب العمل التنفيذي والإداري الموكل إلى السلطة التنفيذية القيام به (2) بعدم وجود سلطة واحدة تقبض على كل العمل الوظيفي (3) ضمن الدولة الواحدة بل يكون بوجود عدة جهات قابضة على السلطة (4) سوء أكان ذلك عن طريق السلطة المركزية أم بواسطة السلطة المحلية (5) لأجل تقديم مختلف الخدمات التي يحتاجها الأفراد المحليين (6).

الفرع الثاني

التأسيس الدستوري لعلاقة التكافؤ بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

ابتدأ يعتمد التأسيس الدستوري لهذه العلاقة القائمة بين السلطة المركزية والمحلية على ماورد في وثيقة الدستور والقوانين الاخرى المكملة للدستور في فرنسا على سبيل المثال ورد في الدستور الفرنسي النافذ على أن " تنظم الجمهورية على أساس لا مركزي " (7) وأيضاً ورد بأنه

1- د. حنان محمد القيسي , الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل , ط1 , مكتبة السنهوري , 2012 , ص59.

2- د. رافع خضر شبر , ود. على هادي حميد , الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري , مصدر سابق , ص 21 .

3- د. علي يوسف الشكري , ومحمد علي الناصري , دراسات حول الدستور العراقي , ط1 , مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية , 2008 , ص338 .

4- طورهان مظفر , دراسات حول اللامركزية وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد , ج2 , 2012 , ص 27 .

5- د. منذر الشاوي , فلسفة الدولة , ط2 , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الاردن , عمان , 2003 , ص 28.

6- د. ماهر صالح علاوي , الوسيط في القانون الاداري, بدون مطبعة , بدون سنة نشر , ص114.

7- ينظر نص المادة (1) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

" يحدد القانون آليات التكافؤ المنوي العمل بها" (1) وفي مصر نص الدستور المصري مانصة " تكفل الدولة دعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية وتنظيم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية " (2) وفي العراق نص الدستور العراقي بان " تكون الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم : أولا- إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون ثانيا - تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .ثالثا - رسم السياسية البيئة لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رابعا - رسم سياسيات التنمية والتخطيط العام خامسا - رسم السياسية الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سادسا - رسم السياسية التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , سابعا - رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها وينظم ذلك بقانون " (3) ومما تقدم نجد التكافؤ موجودا بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقا لأحكام المادة (115) من الدستور التي نصت على أنه " كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما " (4) بناء على ماتقدم نجد الإشارة صريحة في القانون للتكافؤ سواء في القانون العراقي ام في القانون المقارن كفرنسا ومصر .

1- ينظر نص المادة (72 / البند 2) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

- 2- ينظر نص المادة (176) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .
- 3- ينظر نص المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- 4- ينظر نص المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

المطلب الثاني

الأساس التشريعي للعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

لكل نظام قانوني اسس دستورية وتشريعية يستند اليها وهي من تحدد شكل النظام والعلاقة بين مكوناته و المجتمع وكذلك علاقة السلطات فيما بينهما وأن مسألة التعاون في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية يعد من الموضوعات الأساسية بل والدقيقة في النظام القانوني للدولة البسيطة أو الاتحادية لا نها تمس طبيعة العلاقات القانونية والسياسية بين الجانبين (1) وليبان الاسس القانونية للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في العراق والدول محل المقارنة , سنتناول ذلك في فرعين الاول سنبحث فيه الإساس في التشريع العادي للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية , وأما الفرع الثاني فسنتناول فيه الإساس في التشريع الفرعي للعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية.

الفرع الأول

الأساس في التشريع العادي للعلاقة بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

نقصد بالقانون هو مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة بذلك قانونا التي تنظم مسألة معينة وتتميز عن بقية القواعد النافذة كالقواعد العرفية أو الاخلاقية لتمتعها بصفة الإلزام بالنسبة لجميع الأفراد وتنظيم الجزاء على من يخالف احكامها وقد داب المشرع في فرنسا على تنظيم كل ما يتعلق بالمحافظات (2) حيث ورد النص بالقانون الفرنسي بالنصوص الواضحة على وجود ثلاثة مستويات من الهيئات الإدارية حيث انتهى النص إلى " تحدد القوانين أساليب التعاون بين البلديات والمحافظات والأقاليم وتطوير مشاركة المواطنين في الحياة العملية " (3).

1- ينظر . محمد هماوند , الفيدرالية والحكم الذاتي , ط1, مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر , اربيل , 2010 , ص207.

2- ينظر د. غازي فيصل مهدي, ود. عدنان عاجل عبيد , القضاء الاداري "دراسة مقارنة" " ط 3 , منشورات دار السلام القانونية , النجف , 2017 , ص302.

3- ينظر نص المادة (1) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلدية والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لعام 1982 المعدل .

وفي التشريع المصري ورد النص على أن " يصدر قرار رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها ويصدر قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المراكز والمدن والأحياء وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ... " (1) وأيضا نص بأن " يصدر قرار رئيس الجمهورية باعتبار المرفق من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة المشار إليها في المادة السابقة بناء على اقتراح الجهات المختصة وبعد أخذ رأي الوزير المختص بالإدارة المحلية " (2) وفي العراق نص قانون المحافظات النافذ على أن " سادسا- تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (112- 113- 114) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية , وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقا لاحكام المادة (115) من الدستور " (3) وأيضا نص في موضع اخر بأن مجلس المحافظة يختص بجملة من الإختصاصات أهمها " رسم السياسة العامة في المحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة " (4) عليه تبين لنا وجود الأساس في التشريع العادي للعلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية في العراق و الدول محل المناظرة كفرنسا ومصر(5).

1- ينظر نص المادة (2) من قانون الادارة المحلية ولائحة التنفيذية ذي لرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

2- ينظر نص المادة (4) مكرر من قانون الادارة المحلية ولائحة التنفيذية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

3- ينظر نص المادة (2 / البند / سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

4- ينظر نص المادة (7 / البند / رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي لبرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

5- ينظر د. حيدر الفرجي , تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومة المحلية , بحث منشور في مجلة الملتقى , مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية , العدد , 11 , لسنة 2008 , ص 99.

الفرع الثاني

الأساس في التشريع الفرعي للعلاقة بين السلطة المركزية والتنفيذية والمحلية

تعرف التشريعات الفرعية بأنها مجموعته من " القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية بإجازة دستورية او تشريعية لتنظيم أو اكمال تنظيم شأن ما قد يتعلق بالطريقة العادية أو الاستثنائية التي تتعلق بأحد أنشطة الإدارة العامة بمعنى قد يتعلق بالضبط الإداري أو المرافق العامة من حيث تنظمتها أو ممارستها لانشطتها وتقسيم التشريعات الفرعية إلى العديد من الاقسام" (1) فبعضها يكون تنفيذيا الغاية منه تسهيل تنفيذ القوانين والبعض الاخر يتعلق بالضبط الإداري أو بتنظيم المرافق العامة والبعض يتعلق بالظروف الاستثنائية (2) وعلى الرغم من قرب التشريعات الفرعية من التشريعات العادية في كونها قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد , إلا انها تختلف عنها في الجانب الشكلي إذ تصدر التشريعات العادية من جانب البرلمان ولا يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري بل الطعن الدستوري بينما يجوز الطعن بالتشريع الفرعي أمام القضاء الإداري , كما يمكن جبر الضرر الناتج عنها بدعوى التعويض وأن التشريعات الفرعية لها تسميات عدة أهمها اللوائح في فرنسا ومصر والانظمة والتعليمات في العراق (3) وعلى هدى ما تقدم يمكن لنا تعريف التشريع الفرعي أو الأنظمة والتعليمات بأنها " مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية بمالها من اختصاص بمقتضى الدستور والقوانين , ومن شأنها أنتاج مركز قانونية تنظيمية سواء أكانت تنفيذية أم تنظيمية أم مخصصة لمواجهة الظروف الاستثنائية " وعلى مستوى التطبيقات العملية أسس الدستور الفرنسي على أنه

1- د. عمر الشوبكي , القضاء الاداري , ط4, دار الثقافة والنشر , عمان , 2011 ص 36.

2- د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، ط1 ، مكتبة النصر ، جامعة القاهرة ، 1992 ، ص54 ، وكذلك اشار اليه . د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، ك1 ، ط1 ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، عمان ، 2002 ، ص51 .

3- د. محسن خليل ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا طبعه ، بلا سنة نشر ، ص627 ، للمزيد من التفاصيل ينظر . د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، القضاء الإداري ، بدون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص359 وكما أشار اليه د- وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار السنهوري ، بغداد ، 2015 ، ص18 .

" الاختصاصات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صبغة لا ئحية " (1) وتعد هذه المادة الدستورية هي السند الدستوري الأهم الذي تستند عليه الادارة المحلية عند إصدارها مثل هذه اللوائح (2) بذلك خول المشرع الادارة المحلية اصدار اللوائح في المجالات التي لا يختص بها البرلمان (3) ، وكما اشار التقنين العام للجماعات الإقليمية بموجب التشريع بان " يكون من حق ممثلي الجماعات المحلية بإصدار اللوائح الفرعية في الجانب الاستثمار الاقتصادي وأيضا في اصدار اللوائح النموذجية الخاصة بتنظيم الربحي والامتياز المتعلق بها " (4) وفي ذات السياق يذهب البعض من الفقه الفرنسي إلى أنه ليس للجماعات المحلية مجلس يختص بالتشريع إلا أن ذلك لا يعني إطلاقاً أن المجالس المحلية لا تمارس أي دور تشريعي ، فقد يمنح المشرع الهيئات اللامركزية الإقليمية سلطة أصدر قرارات إدارية وهي لا تختلف عن التشريعات التي يصدرها البرلمان إلا من حيث المعيار الشكلي (5) وفي مصر فإن قانون الادارة المحلية النافذ ، قد أجاز للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات اصدار التشريع الفرعي مانصة " للمجلس الشعبي المحلي إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات ... ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها " (6) وأيضا نص في موضع اخر منه بان .

1- ينظر نص المادة (37) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2- ينظر . جورج فيدل ، بيار دلفو لفية ، القانون الإداري ، ج1 ، ط1 ، ترجمة منصور القاضي ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، 2001 ، ص507 .

3- ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، ك1 ، ط2 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص27 .

4- ينظر تشريع التقنين العام للجماعات الاقليمية الفرنسي " cjt " ذي الرقم (1245) لسنة 1964 المعدل .

5- ينظر د. على خطار شنطاوي , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا , مصدر سابق , ص 151.

6- ينظر نص المادة (12 / 13) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

" فرض الرسوم ذات الطابع المحلي وفقاً لأحكام هذا القانون و تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء " (1) عليه نرى أن المشرع المصري منح المجالس الشعبية المحلية حق إصدار التشريعات الفرعية اللازمة لدعم ممارسة الاختصاصات التي منحها إياها القانون أنف الذكر والتي تتلاءم مع طبيعته اللامركزية الإدارية , كون هذه القرارات ذات طابع إداري مهمتها وضع القوانين محل التنفيذ باعتبارها قرارات تنفيذية وليست قرارات تشريعية (2) وفي العراق نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ بأن " يختص مجلس المحافظة , ثالثاً – إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " (3) وكما توجد قواعد تنظيمية أخرى سائدة كثيرة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر من النظام الداخلي للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات والتي نصت بالمادة الأولى منها بان " الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وهي هيئة تنفيذية عليا تختص بشؤون المحافظات وعلاقتها بالحكومة الاتحادية " (4) وأيضاً نصت في المادة (الثالثة عشر) منها على ان " تصدر سكرتارية الهيئة التعليمات والضوابط والمقترحات في المواضيع التي تدرس مبدأ اللامركزية لأجل تقديم افضل الخدمات للمواطنين " (5) .

1- ينظر نص المادة (12 البند / سابعا) من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

2- ينظر د. خالد سمارة الزغبى , القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة " ط2, دار الثقافة للنشر والتوزيع , 1999, ص86.

3- ينظر نص المادة (7 / البند / ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

4- ينظر نص المادة (1) من النظام الداخلي للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات المقترح استنادا لنص للمادة (45) اولا من القانون ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

5- ينظر نص المادة (13) من النظام الداخلي للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

عليه تبين لنا أن المشرع العراقي والمشرع الفرنسي والمصري قد نص كل منهما على السماح للهيئات المحلية بالتشريع الفرعي لتنظيم امورها الإدارية ومن جهة أخرى نرى وجود قيد موضوعي يتمثل في حصر اختصاص المجالس المحلية في نطاق المجال التشريعي والذي يكمن بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها المحلية ووفقا لمبدأ اللامركزية الإدارية (1) وأيضا يوجد قيد اخر يكمن في عدم التجاوز على قيد تدرج القواعد القانونية ويتمثل بأن مجالس المحافظات لا تستطيع إصدار التشريعات إلا بالا تفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية (2) وبخلاف ذلك تكون عرضه للإلغاء وبالطرق القانونية (3) وهو ما نصت عليه المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها وبينت الرأي القانوني فيه بان " تبين للمحكمة أن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفه تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الإدارية والمالية الواسعة أستناد الاحكام الفقرة الثالثة من المادة (122) من الدستور بما يمكنه من المحافظة من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية " (4) .

1- ينظر د. نجيب خلف أحمد , د. محمد علي جواد , ط1, مطبعة كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2011, ص13, وكذلك اشار إليه د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد , القضاء الإداري " دراسة مقارنة " , مصدر سابق , ص31 ومابعدا.

2- ينظر د. حنان القيسي ود. طه حميد العنكي ود. أسامه باقر مرتضى , شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل , ط1, مؤسسة النور الجامعية , 2010, ص101, للمزيد من التفاصيل ينظر ينظر . د مصدق عادل طالب , ود. رنا محمد راضي , بحث منشور في كلية الحقوق جامعة النهريين , العدد 17, 2015, ص362, المزيد من التفاصيل ينظر د. علي سعد عمران , دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن , ط1, منشورات الرياحين , الحلة , 2012, ص14.

3-ينظر د. عبد الرحمن رحيم عبد الله, شروط قبول دعوى الإلغاء , ط1, مؤسسة نشر الثقافة القانونية , 2009, ص37 وما بعدها, والمزيد من التفاصيل ينظر , صبيح وحوش العطوانى , رئيس مجلس الوزراء في العراق " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , كلية القانون والعلوم السياسية , جامعة الكوفة , 2010, ص168 وما بعدها.

4- ينظر القرار الصادر من المحكمة الاتحادية رقم 16 / اتحادية / لسنة 2007 , منشور في الموقع الالكتروني الخاص بالمحكمة الاتحادية العليا . [http:// www.iraqfsc](http://www.iraqfsc).

الفصل الثاني

تطبيقات علاقة التعاون بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية

من المبادئ المسلم بها أن السلطة التنفيذية تلتزم بواجبات محددة لا شباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام وبما أن الإدارة تنقسم إلى إدارة مركزية يعهد اليها بالحاجات الوطنية وأخرى محلية تختص بتلك الحاجات ذات الطابع المحلي كان من الواجب البحث في ثنايا النصوص القانونية عن أطر علاقة التعاون بين هاتين الجهتين المركزية والمحلية للتعرف على ذلك بشكل دقيق وتحديد اسس العلاقة فيهما بغية تحقيق الغاية النهائية ممثلة بالمصلحة العامة منهما مما لاشك فيه أن السلطات المحلية بحاجة دائما إلى معاونة نظرتهما المركزية لتمكين من إدارة المرافق التابعة لها وتحقق أهدافها بكفاءة وفاعلية وفي الوقت عينه تسعى السلطة المركزية للنهوض بدور محوري داخل المحافظات بإدارتها للمرافق التابعة لها بيد أن أفقا للتعاون مع المحافظات يفتح في التطبيق العملي لسد النقص في الخدمات ومعالجة حالات التعارض والتضاد في الاختصاصات وفي هذا الفصل سنسعى إلى تحديد أهم التطبيقات لعلاقة التعاون بعد أن نقسمه على مبحثين , إذ سنتناول في المبحث الأول التعاون في مجال النشاط الإداري ونتطرق في المبحث الثاني إلى التعاون في مجال إدارة الموارد المالية وكما يلي تباعا :

المبحث الأول

التعاون في مجال النشاط الإداري

ابتداءً تتعدد هيئات الضبط الإداري بأشكالها وأنواعها المختلفة إذ توجد سلطة مركزية مقرها العاصمة في الدولة , وأخرى سلطة محلية مقرها يكون في المحافظات والاقضية والنواحي ضمن الحدود الإدارية والجغرافية لكل محافظة , تعمل هذه الأجهزة وفق نسق مشترك للمحافظة على النظام العام بكافة عناصره التقليدية والحديثة كما يكون هنالك تعاون على مستوى إدارة المرافق العامة أو على مستوى إنشاء وإدارة المرافق العامة بما من شأنه أن يحقق المصلحة العامة فعلى سبيل المثال بسبب الزيادة المطردة للسكان كل المحافظات بحاجة للتوسع الأفقي والعمودي في المرافق التعليمية والتربوية والصحية والترفيهية وغيرها , فالتعاون بين السلطتين أمر لا مفر منه إذ يعد النطاق المشترك للأعمال اليومية التي تنهض بها السلطة المركزية والمحلية بهدف ضمان سير المرافق بانتظام واستمرار وتحقيق مقتضيات الضبط الإداري لتحقيق الغاية النهائية المتمثلة بالمصلحة العامة , وعلى الجانب الآخر يعد نظام اللامركزية الإدارية تطبيقاً لمبدأ الحكم الديمقراطي حين يختار الأفراد من يتولى شؤونهم على المستوى المحلي فتكون السلطة المركزية ملزمة بالتعامل مع هؤلاء كونهم يمثلون الإرادة الشعبية وإن التعاون المستمر من شأنه أن يخفف العبء عن كاهل الوزارات المركزية ويحقق الغايات بكفاءة وسرعة , ونظراً لأهمية الموضوع سنقسم هذا المبحث على مطلبين , إذ نتناول في المطلب الأول التعاون في مجال الضبط الإداري , ونبحث في المطلب الثاني التعاون في مجال إدارة المرافق العامة .

المطلب الأول

التعاون في مجال الضبط الإداري

الضبط الإداري هو مجموعة" الاجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية بهدف حماية النظام العام في الدولة " (1) وهو بهذا المعنى يمثل جانبا هاما من نشاط الإدارة إلى جانب نشاطها الاخر المتمثل في ادارة المرافق العامة , فإن الحرية الممنوحة للأفراد لا يمكن أن تمارس بدون قيود وضوابط وإلا تصدع المجتمع وفسدت الحياة , فممارسة كل فرد لحرياته وحقوقه يجب أن يكون في حدود احترام حقوق الآخرين وحررياتهم وفي حدود الالتزام بمقتضيات الصالح العام وعدم الاخلال بالنظام العام السائد في المجتمع , على اعتبار أن الضبط الاداري هو ظاهرة اجتماعية وقانونية في الوقت نفسه (2) فعندما نقول هو ظاهرة اجتماعية كونها مرتبطة ارتباطا وثيقا ومباشرا بالحياة الاجتماعية لأفراد المجتمع والذين يتوسمون فيها بأمل للمستقبل بكونه وسيلة فعالة في تحقيق أمن واستقرار الافراد في المجتمع , وكما انها ظاهرة قانونية , نظرا لأن الجهة الادارية المختصة باتخاذ الإجراءات أنما تستمد أختصاصاتها من القانون لتحقيق الغاية النهائية والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة وفق الاطر القانونية (3) لأجل التوفيق بين مصلحتين متعارضتين هما المصلحة العامة ومصلحة الافراد (4) عطفًا لأهمية الموضوع سنقسم هذا المطلب لفرعين اثنين , اذ نتناول في الفرع الاول منه , التعاون في ظل الظروف العادية ونبحث في الفرع الثاني التعاون في ظل الظروف الاستثنائية وكما يلي تباعا .

1- ينظر د. عبد المجيد غسقان المطيري , سلطات الضبط الاداري في الكويت , رسالة ماجستير , جامعة الشرق الاوسط , الأردن , كلية الحقوق , 2011, ص464.

2- ينظر د. محمد كامل ليلة , النظم السياسية , بدو طبعه , دار الفكر العربي , القاهرة , 1984 , ص26 , للمزيد من التفاصيل ينظر , دلال سعيد , حدود سلطة الضبط الإداري , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة ماي , الجزائر , 2019 , ص6 وما بعدها .

3- ينظر . هندون سلمانى , حدود سلطة الضبط الإدارى فى الجزائر , اطروحة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة الجزائر , 2013, ص151.

4- ينظر د. حميد حنون خالد , حقوق الانسان , ط1 , دار السنهورى , بغداد , 2015 , ص 238, كما أشار اليه د. احمد فتحى سرور , الحماية الدستورية للحقوق والحريات , ط2, دار الشروق , القاهرة , 2000 , ص38.

الفرع الاول

التعاون فى الظروف العادية

يعد من الضرورى معرفة المجال الذى تمارس فيه السلطة المركزية أو المحلية للضبط الإدارى حيث أن هناك قواعد وظيفية تمارس فيها سلطات الضبط الإدارى فى التعامل مع الحالات التى توجب القيام باتخاذ اجراءات الضبط الإدارى وفى ظل ظروف العادية تحديدا (1) ومن جهة أخرى هنالك محل للتعاون بين السلطة المركزية والمحلية يتمثل فى المحافظة على النظام العام سواء بمفهومه التقليدى أو المتطور سواء أكان ذلك فى الظروف العادية أم الاستثنائية وطنيا أم محليا , على أن يكون ذلك مراعىا للحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا لمنع أى اعتداء عليها (2) ومن جهة أخرى هو خضوع اختصاصات الإدارة فى الظروف العادية لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية , لكى لا توسم أعمالها أو تصرفاتها التى تقوم بها بعدم المشروعية مما يترتب عليه الاعتراض عليها أو الغاؤها لعدم مطابقتها لنصوص القانون (3) عليه سنسعى لتحديد السلطة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإدارى , حيث نص الدستور الفرنسى النافذ على أن " يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والامور التى يتم المداولة بشأنها فى مجلس الوزراء " (4).

1- ينظر د. عبد العزيز محمد الصغير , القانون الإدارى بين التشريع المصرى والسعودى , ط1, المركز القومى للإصدارات القانونية , القاهرة , 2015, ص80.

2- نقصد بالنظام العام هو عبارة عن فكرة مرنة ونسبية ومتغيرة من مكان لآخر , بحيث يكون من الصعوبة وضعها ضمن قالب أو إطار محدد سلفا فى النصوص القانونية أو بواسطة الاحكام القضائية , ومما يترتب عليه من توسع دائرة السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة , للمزيد ينظر د. , اسماعيل صعصاع البديري , وحوراء حيدر إبراهيم , الوسائل القانونية لحماية البيئة من التلوث , مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية , كلية القانون , جامعة بابل , العدد الثانى , السنة السادسة , 2014, ص67.

3- ينظر د. جورج شفيق ساري , قواعد واحكام القضاء الاداري , ط5 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2003 , ص 17 , للمزيد من التفاصيل ينظر د. سليمان محمد الطماوي , القضاء الاداري , قضاء الالغاء , دار الفكر العربي , القاهرة , 1995 ص35 , وكذلك ينظر د. رافت فؤده , مصادر المشروعية ومنتجاتها , من دون طبعة , دار النهضة العربية , القاهرة , 1995 , ص 9 .

4- ينظر المادة (13) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل .

فرنئيس الجمهورية من الناحية الواقعية يمارس سلطة حقيقية في أصدر لوائح الضبط الإداري (1) لأنه من غير المقبول أن يوقع على العمل الذي لا يملكه أو على الأقل لا يملك الاعتراض عليه (2) مما تقدم يحق له إصدار لوائح الضبط الإداري التي تنطبق على جميع أنحاء فرنسا , وذهب غالبية الفقه الفرنسي إلى تأييد كون رئيس الجمهورية يعد من ضمن هيئات الضبط الإداري نظرا لما يتمتع به من سلطة في تنظيم شؤون الدولة ولذا يملك صلاحية اتخاذ اجراءات ضبطية (3) .

وبالعودة لقانون الفرنسي نجده نص بأن " المحافظ يعد الجهة الإدارية المختصة باتخاذ الإجراءات والتدبير الخاصة بالنظام العام , والامن والسلامة العامة والسكنية العامة والتي لا يتجاوز نطاق تطبيقها الحدود الإقليمية للمجالس البلدية " (4) وبهذا نجد السلطة المركزية ممثلة برئيس الوزراء كأصل عام والمحافظ يمكنهما من اتخاذ القرارات الخاصة بفرض إجراءات الضبط الإداري (5) .

1- ينظر د. على خطار شنطاوي , الوجيز في القانون الإداري , ط1 , دار وائل للنشر والتوزيع , عمان , 2003 , ص387 .

2- ينظر د. مجدي فتح الله , فاعلية الاداء الضبطي لرجل الشرطة " دراسة مقارنة " ط1 , مطبعة النشر الذهبي , القاهرة , 2002 , ص58 .

3- ينظر جورج فيدل وبيارد دلفوفية , القانون الاداري , ترجمة منصور القاضي , ج1 , ط2 , المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر , 2001 , ص 507 , وللمزيد من التفاصيل ينظر , بلقاسم دايم , النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئية , اطروحة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان , الجزائر 2004 , ص69 .

4- ينظر نص المادة (215) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

5- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لعام 1982 المعدل والتي نصت على أن " يعد المحافظ ممثل الدولة في المحافظة وهو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام بموجب الشروط التي يحددها القانون " .

وفي مصر نص الدستور المصري النافذ على منح رئيس الوزراء صلاحية إصدار لوائح الضبط الإداري مانصة " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء " (1) وورد في موضع آخر منه بان " تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية : المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة " (2) ومما تقدم يختص رئيس الوزراء بإصدار لوائح الضبط الإداري باعتبارها المختص بذلك دستوريا (3) والنص سالف الذكر اعلاه جاء مطلقا والمطلق يجري على اطلاقه كما أن القانون العادي المصري هو الآخر تضمن احكاما تتعلق بسلطة الضبط الإداري (4) إذ أشار المشرع إلى أنه " يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة ويكون مسؤولاً عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح ، كما يكون مسؤولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما وللحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري " (5).

1- ينظر نص المادة (172) من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 المعدل .

2- ينظر نص المادة (167) من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 المعدل .

3- ينظر د. سامي جمال الدين: اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية، ط2، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص311، للمزيد من التفاصيل ينظر. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط، المطبعة العالمية، القاهرة ، 1958، ص 470 .

- 4- ينظر . د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة , ط5 , دار الفكر العربي , القاهرة , 1984 , ص 461 , وكما أشار الية د. محمد فؤاد عبد الباسط , اعمال السلطة الادارية , من دون طبعه , مكتبة الجلاء , المنصورة , 1989 ص 48.
- 5- ينظر المادة (26) مكرر من قانون نظام الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

وبالعودة للقوانين العراقية نجد أن المختص مركزيا باتخاذ اجراءات الضبط الإداري هو رئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾ حيث أشار الدستور العراقي لسنة 2005 بأن " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ثالثا - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين " (2) وحين نتساءل عن دور رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء في إصدار انظمة الضبط الإداري : ففي فرنسا يعتبر هو صاحب الاختصاص الأصلي بإصدار لوائح الضبط بواسطة مراسيم⁽³⁾ وهو حق مستمدة من الدستور الذي نص على ذلك صراحة على أن " يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة و لدية صلاحية سن اللوائح وأن يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية " (4) عليه هو يمارس سلطة الضبط الإداري دون قيود ولكن بشرط عدم الاعتداء على النطاق المحدد للقانون الذي نص عليه الدستور الفرنسي بأنه " الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية التعددية واستقلالية وسائل الاعلام والتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وممتلكاتهم " (5) كما ورد في الدستور ايضا ما نصه " يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة ويكون مسؤولا عن الدفاع الوطني. ويضمن تنفيذ التشريعات " (6) .

- 1- د. محمد طه حسين , مبادئ وأحكام القانون الإداري , ط1 , منشورات دار السلام الجامعية , النجف , 2019 , ص 168 , والمزيد من التفاصيل ينظر د. حنان محمد القيسي , الوجيز في شرح قانون المحافظات , مصدر سابق , ص 23 وما بعدها .
- 2- ينظر نص المادتين (80) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- 3- ينظر د. دانا عبد الكريم سعيد , دور البرلمان في الانظمة المعاصرة "دراسة مقارنة " ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2013 , ص 111.
- 4- ينظر نص المادة (21) من دستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .
- 5- ينظر نص المادة (34) من دستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

6- ينظر نص المادة (21) من دستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

كما منح الدستور الفرنسي مجلس الوزراء سلطة ممارسة الضبط الإداري إذ منح اختصاص تقديره بهذا الخصوص⁽¹⁾ بدليل نص الدستور على أن " فرض حالة الحصار بأمر من مجلس الوزراء ولا يجوز تمددها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان منفرداً " ⁽²⁾ وفي التشريع المصري فإن رئيس مجلس الوزراء يحق له ممارسة اختصاص إصدار لوائح الضبط الإداري إذ أورد لدستور بأن " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء " ⁽³⁾ وبالوقت ذاته وضع المشرع ضمانه لمنع الانحراف باستعمال السلطة إذ اشترط موافقة مجلس الوزراء على اللوائح , كما يملك مجلس الوزراء في مصر اختصاص يتعلق بالضبط الإداري بموجب المادة (150) بان " يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها ، على النحو المبين في الدستور " ⁽⁴⁾ وعند تصفح مواد دستور جمهورية العراق نجد نص على أن "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء وبموافقة مجلس النواب " ⁽⁵⁾ وفي السياق ذاته نجد أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء منح رئيس الوزراء اختصاص رئاسة المجلس وإدارة اجتماعاته كما تكرر النص على أن مجلس الوزراء هو المختص بإصدار الأنظمة والتعليمات ⁽⁶⁾.

1- ينظر د. عدنان عمرو , مبادئ القانون الإداري , نشاط الإدارة ووسائلها , ط1, منشاء المعارف , الاسكندرية , 2011 , ص 265 , للمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد الوكيل , حالة الطوارئ سلطات الضبط الإداري , ط2 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2003 , ص 16 , وكذلك ينظر د. سليمان الطماوي , الوجيز في القانون الإداري , من دون طبعه , دار الفكر العربي , القاهرة , 1984 , ص 569 .

2- ينظر نص المادة (37) من دستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

3- ينظر نص المادة (172) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

4- ينظر نص المادة (150) من الدستور المصري لسنة 2014 .

5- ينظر نص المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

6- ينظر نص المادة (2/ البند / سادسا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي ذي الرقم (2) لسنة 2019.

مما تقدم نستشف أن الاختصاص الضبطي الأهم بالظروف العادية منح في العراق لمجلس الوزراء عندما يقوم بإصدار الانظمة والتعليمات والقرارات الخاصة بتنفيذ القوانين وحينما يتولى رسم السياسة العامة للدولة والتي تتضمن جوانب اقتصادية وصحية وامنية وغيرها بهذا نلاحظ اتفاق التشريع العراقي مع نظيرة المصري على الأقل في الجانب الشكلي⁽¹⁾ حين عهد لمجلس الوزراء بممارسة اختصاصات مهمة بالضبط الإداري واختلف معه بالجانب الموضوعي إذ تفوق التشريع المصري بمنح الحكومة صراحة اختصاص إصدار اللوائح المتعلقة بالضبط الإداري بالمقابل كان في العراق النص خجولا يقتصر على تنفيذ القوانين⁽²⁾ وبالرجوع لقانون المحافظات النافذ نجده أشار إلى اختصاصات المحافظ والتي تنص على أن " 1- للمحافظ سلطة مباشرة على كل الاجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة 2- إذا رأى المحافظ أن الاجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على انجاز واجباتها في المحافظة عليه أن يعرض الأمر فوراً على القائد العام للقوات المسلحة مبيناً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات 3- تنسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقاً عندما تنفذ مهام امنية في المحافظة " ⁽³⁾ وأيضاً أورد في موضع اخر منه على أن " للمحافظ إن يأمر الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على إن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق " ⁽⁴⁾ مما تقدم نجد اختصاص المحافظ شامل لجميع أنواع الجرائم التي قد تقع بالمحافظة سواء كانت جنائية أم جنحة أم مخالفة باستثناء الجرائم .

1- ينظر د. مصدق عادل طالب , اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي , بحث منشور مجلة الحقوق , كلية القانون , جامعة بغداد , 2015 ص 362.

2- ينظر د. محمد علي جواد , القضاء الاداري , المكتبة القانونية , من دون طبعه , بغداد العاتك لصناعة الكتاب , القاهرة , 2010 , ص 38.

3- ينظر نص المادة (31/ البند / عاشرًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

4- ينظر نص المادة (31/ البند / تاسعا / 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

التي تتطلب فيها قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ بأن تحريك الدعوى بشأنها بناء على شكوى من المجنى عليه او من يقوم مقامه قانونا (1) ومن غير أن يكون للمحافظ الحق في إصدار أوامر القبض أو التوقيف عنها (2) يتضح أن التعاون بين السلطة المركزية والمحلية ممكن في باب الضبط الإداري حين يمارس المحافظ سلطة الضبط داخل الحدود الإدارية للمحافظة بالتنسيق والتعاون مع الحكومة المركزية إذ يظهر التعاون حين يخول قانون المحافظات في العراق الطلب من رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة لأرسال قوة أمنية كافية لضبط الامن وتحقيق النظام في المحافظة وإعادة النظام العام إلى نصابه الطبيعي إذا ما اختل واضطرب , والصورة الأخرى للتعاون حين يمنح القانون للمحافظ سلطة الأمر على الأجهزة الأمنية الموجودة في المحافظة باستثناء الاتحادية منها ليظهر مجال آخر للاتصال بين المحافظ ووزير الداخلية والقائد العام للقوات المسلحة في جانب آخر والصورة الثالثة للتعاون تظهر بوجود أخطار للقوات الاتحادية للمحافظ عند تنفيذها لأي واجب أمني بالمحافظة (3) قبل دخولها للمحافظة أصلا ما يفتح المجال واسعا للتعاون (4) وفي فرنسا يتولى المحافظ ممارسة الضبط الإداري باعتباره نائبا عن الحكومة المركزية في دائرة المحافظة بالتعاون مع وزير الداخلية كونه يملك سلطة الاشراف والرئاسة على جميع العاملين في النظام العام في الدولة وهو ما نص عليه قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم النافذ (5).

1- ينظر نص المادة (31/ البند / تاسعا / 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل

2- ينظر نص المادة (ثالثا) من قانون أصول المحاكمات الجزائية ذي الرقم (23) لسنة 1971 المعدل, للمزيد من التفاصيل ينظر د. سليم حربية , و عبد الامير العكيلي , شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية , ج1, ج2, ط2 , العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة , 2010 , ص32.

3- ينظر . يوسف محمد كاظم , السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي " دراسة مقارنة" ط1, مكتبة السنهوري , بغداد , 2012, ص112, وكذلك ينظر د. حنان محمد القيسي

, المحافظون في العراق, دراسة تشريعية مقارنة , ط1, مكتبة كلية القانون , جامعة بغداد , 2012, ص87.

4 - ينظر د. حنان محمد القيسي , المحافظون في العراق, دراسة تشريعية مقارنة, مصدر سابق, ص 88 وما بعدها .

5- ينظر نص المادة ((34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.

والذي سبق لنا التطرق له في موضع سابق وفي مصر يحق للمحافظ ممارسة الضبط الإداري في المحافظة بالتعاون بينه وبين وزير الداخلية ومدير الأمن العام (1) وأيضا يحق للمحافظ ممارسة الضبط الإداري بالتعاون مع وزير الزراعة والصناعة (2) وهو مانص عليه القانون الإدارة المحلية النافذ في أحد مواده بأنه " يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة ويكون مسؤولاً عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح كما يكون مسؤولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما " (3).

ومما تقدم يلاحظ وجود التعاون أكبر في ممارسة الضبط الإداري المحلي بين السلطة المحلية والمركزية في العراق ممثلاً بتعاون المحافظ مع القائد العام للقوات المسلحة وكذلك وزارة الداخلية وفي مصر يبرز التعاون بين المحافظ وزير الداخلية ومدير الأمن المركزي ووزير الزراعة والصناعة , وفي فرنسا يكون التعاون موجوداً بين المحافظ والسلطة المركزية ولكن بدرجة أقل فيما موجود عليه في مصر والعراق , ومن جانب آخر نلاحظ وجود اختصاص يمارسه المحافظ يتمثل في تنفيذ السياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والتي تتضمن وجود حالات أخرى من الضبط الإداري ومنها الأمنية والصحية والبيئة وغيرها والتي ينفرد بها المحافظ العراقي عما موجود عليه الأمر في فرنسا ومصر.

- 1- ينظر خالد الشواني , تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة , ط1, منشورات زين الحقوقية , بيروت, 2019, ص91 وما بعدها .
- 2- ينظر د. أحمد فتحي سرور , الحماية الدستورية للحقوق والحريات , ط2, دار الشروق القاهرة , 2000 , ص44.
- 3- ينظر المادة (26) مكرر من قانون نظام الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- أضف لما تقدم يمكن لرئيس المجلس البلدي (العمدة) في فرنسا ممارسة وظيفة الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بكل عناصره المعروفة تقليدا وحديثا وهذا ما اكده القانون الخاص بالجهات المحلية اضافة لاختصاصاته (1) حيث يأمر البوليس القضائي بضبط مرتكبي الجرائم بعد وقوعها (2) وبناء عليه يتمتع العمدة بصفه مزدوجة بصفته ممثل السلطة المركزية من ناحية ورئيس المجلس البلدي من ناحية اخرى , إذ يحق للعمدة ممارسة الضبط الاداري على ثلاث مستويات (البلديات , المدن, والقرى) جنبا الى جنب مع المحافظ في ممارسة الضبط الإداري (3) ويمارس هذه السلطة بعيدا عن المجلس البلدي وبالتالي لا يخضع لرقابته (4) وفي مصر نجد العمدة ليس من أعضاء الضبط الإداري , بل هو يكون ممثلا عن السلطة المركزية في القرية (5) ومن ثم تقع عليه مهمة تنفيذ القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة المركزية لأجل الحفاظ على الأمن والنظام في القرية (6) إما مأموري المراكز والمدن في مصر فيمارسون الضبط بنوعيه القضائي والإداري من اجل المحافظة على النظام العام كونهم من أفراد هيئة الشرطة والتي تختص بالمحافظة على النظام والأمن والآداب, وبحماية الأرواح والإعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها (7) وفي العراق فإن القائمقام يمارس الضبط الإداري بدليل نص قانون المحافظات النافذ في إحدى نصوصه بأن

- 1- ينظر د. اشرف حسن عطوة , نظام العمدة بين الواقع والمأمول , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2010 , ص 142 للمزيد من التفاصيل ينظر د. على خطار شنتاوي , الوجيز في القانون الإداري , ط1, دار وائل للنشر , الاردن , 2003 , ص238.
- 2- ينظر نص المادة (212) من قانون الادارة المحلية ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.
- 3- ينظر د. مجدي احمد فتح الله , فاعلية الإداء الضبطي لرجال الشرطة " دراسة مقارنة " ط1, مطبعة النسر الذهبي , القاهرة , 2002, ص85.
- 4- ينظر د. اشرف حسن عطوة , نظام العمدة بين الواقع والمأمول , المصدر السابق, ص143 وما بعدها .

5- ينظر . حسن ضياء حسن, الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور , أطروحة دكتوراه, كلية القانون , جامعة بغداد , 2006, ص23.

6 - ينظر قانون العمدة والمشايخ المصري رقم (57) لسنة 1978 المعدل.

7- د. محمد رفعت عبد الوهاب , وحسين عثمان , اساسيات الادارة العامة ,من دون طبعه , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , 2000, ص 33.

" يمارس القائم مقام الصلاحيات الآتية : ثالثاً – 1- الحفاظ على الأمن العام والنظام العام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم 2- الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون " (1) وكما يمارس مدير الناحية الضبط الإداري إذ أشار قانون المحافظات النافذ على ذلك بان " يمارس مدير الناحية الصلاحيات الآتية :- ثانياً – 1- الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية 2- الحفاظ على حقوق الدولة وأملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون " (2) عليه يحق له اتخاذ جملة من التدابير التي لها الدور الكبير في المحافظة على الأمن والنظام ومنها على سبيل المثال استحداث المخافر والمفارز ومتابعة الجرائم التي تقع ضمن نطاق مسؤوليتهما والاشتراك مع المجلس المحلي بمتابعة الخطط الأمنية الموضوعة من الجهات الأمنية في المحافظة (3) إما بخصوص المجالس الشعبية المحلية في فرنسا فلم نجد أي نص في قانون الحقوق والحريات العامة النافذ يشير إلى مجالس المحافظات بفرض الضبط الإداري والسبب في ذلك يكمن في منح المشرع العمدة حق فرض الضبط الإداري في البلديات والمدن والقرى , وفي مصر نص قانون الإدارة المحلية النافذ على حق مجالس المحافظات بفرض الضبط الإداري مانصة " إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي " (4) وفي العراق فإن مجلس المحافظة يمارس سلطات الضبط الإداري بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم النافذ على أن " إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " (5) .

1 - ينظر نص المواد (41/ البند/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

2- ينظر نص المادة (43/ البند/ ثالثاً) من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

3- ينظر نص المادة (39/ البند/ ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل.

4- ينظر نص المادة (12) مكرر من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

5- ينظر نص المادة (7/ البند/ ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل.

وكما نص قانون مجالس المحافظات النافذ في موضع اخر له بأن يختص مجلس المحافظة بأن" الموافقة على إعلان منع التجوال بأغلبية الثلثين بناء على طلب المحافظ بالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك " (1) وكما أورد قانون المحافظات النافذ بان " يختص مجلس المحافظة بما يلي : رابعا - رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات المعنية , وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة " (2) وفي السياق ذاته نص قانون المحافظات النافذ على أن " سادسا - الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة " (3) عليه تبين لنا أن مجلس المحافظة العراقي يمتاز بان له أدوارا متعددة في ممارسة الضبط الإداري شأنه شأن مجالس المحافظات في الدول المناظرة محل المقارنة ومما تقدم توضح لنا أن السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها المركزية والمحلية في العراق ومصر وفرنسا تملك اختصاصا يتصل بالضبط الإداري ابتداء من وضع أنظمة الضبط الإداري بواسطة مجلس الوزراء الفرنسي والمصري والعراقي إلى اتخاذ القرارات اللازمة لحفظ النظام العام ومتابعة تنفيذها بواسطة رئيس مجلس الوزراء إلى المحافظ وما يملكه من اختصاص بهذا المجال وصولا للعمدة والمجالس التمثيلية وبناء عليه نجد أن السلطات أعلاه تمارس اختصاصاتها على سبيل التعاون والتكامل فالهدف واحد وأن كانت الوسائل مختلفة ومتباينة اضعف إلى ذلك نجد أن أدوار هؤلاء متكاملة وتمارس وفق الاختصاص المكاني المحدد لكل منهم ففي الوقت الذي يمارس فيه مجلس الوزراء ورئيسة الضبط على مستوى كل الدولة نجد المحافظ أو مجلس المحافظة يمارس اختصاصه على مستوى المحافظة وكذا القضاء والناحية .

1- ينظر نص المادة (7/ البند / حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل .

2- ينظر نص المادة (7/ البند / رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل .

3- ينظر نص المادة (7/ البند / سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل.

الفرع الثاني

التعاون في الظروف الاستثنائية

الظروف الاستثنائية عبارة عن " حوادث فجائية استثنائية عامة غير مألوفة تقع خارج نطاق التوقع يستحيل مواجهتها بقواعد المشروعية العادية وتمنح الإدارة بموجبها صلاحيات واسعه لمواجهتها في أطار المشروعية الاستثنائية " (1) وغالبا ما ينظم الدستور آلية التعامل مع تلك الظروف الاستثنائية وغير العادية التي تعصف بكيان و معرفة أساليب درئها بأقل خسائر ممكنة وبأقل نسبة من التضحية بمبدأ المشروعية ولأقصر مدة ممكنه (2) ولعل من اهم تلك الآليات هو ايقاف أو تعطيل العمل ببعض النصوص الدستورية والقانونية لأمد محدد او عدم التقيد بها بصورة مؤقتة حتى زوال الظروف الاستثنائية الانية التي تمر بها الدولة سواء على الصعيد القومي أم على الصعيد المحلي (3) فقد تتعرض الدولة متمثلة بالسلطة المركزية والمحلية لظروف استثنائية غير عادية تهدد وجود الدولة واستمرارها كان يهددها خطر حرب داخلية أو خارجية وغيرها (4) الأمر الذي يتوجب معه اتخاذ تدابير عاجلة وسريعة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية وذلك بواسطة تشريعات توضع خصيصا لهذا الغرض والتي قد تختلف في طبيعتها ومداها عن التشريعات التي تطبق في الظروف العادية ويترتب على ذلك أن السلطة المركزية والمحلية ستمنح اختصاصات أوسع لمجابهة الظروف الطارئة بيد أنها لا تكون مطلقة ويتعين عليها (5).

1- ينظر د. غازي مهدي فيصل , ود . عدنان عبيد عاجل , القضاء الإداري "دراسة مقارنة" ط1, النجف الاشرف , 2012, ص60.

2- ينظر د. عمر محمد الشويكي , القضاء الإداري , ط1 , دار الثقافة للنشر والتوزيع , عمان , 2001 , ص74 .

3- ينظر د.محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة, ط2, دار يونس للطباعة والنشر , 1980 , ص77.

4- ينظر، د. علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، بدون طبعه، دار الثقافة والنشر والتوزيع، ج1، 2004، ص99.

5- ينظر، د. إسماعيل صعصاع البديري، ود. على يوسف الشكري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثنائية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد، الثالث، السنة السادسة، 2015، ص11 وما بعدها.

مع التقييد بمبدأ المشروعية ضرورة الموازنة بين تحقيق سلامة الدولة وكيانها وبين صيانة الحقوق الفردية⁽¹⁾ يتضح لنا أن الظروف الاستثنائية تسمح للسلطة المركزية أو المحلية بالخروج عن مبدأ المشروعية من الجوانب الشكلية تحديداً بدليل خضوع قراراتها وإجراءاتها لرقابة القضاء الإداري من جوانبها الموضوعية⁽²⁾ وبخصوص إعلان حالة الطوارئ ودخول بعض الإجراءات الاستثنائية محل التطبيق⁽³⁾ فالدساتير والقوانين متباينة في ذلك وهو ما سنبينه لاحقاً، مما تقدم تبين لنا أن الظروف الاستثنائية تسمح فقط للسلطتين المركزية والمحلية بأن تخرج عن الشرعية العادية نحو الاستثنائية لحماية المصلحة العامة المتمثلة بالسلامة الوطنية والحفاظ على النظام العام ودرء أخطار استثنائية تهدد بأضرار جسمية⁽⁴⁾ وعظما الأهمية الموضوع لا بد لنا من معرفة الأساس الدستوري في ممارسة الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية بين السلطتين المركزية والمحلية، فقد تناول الدستور الفرنسي الموضوع بالشكل الآتي " إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري يوجه خطاباً للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات سوف تُحدد التدابير بحيث تزود السلطات العامة الدستورية، بأسرع وقت ممكن بوسائل للقيام بواجباتها ويستشار المجلس الدستوري فيما يتعلق بمثل هذه التدابير يعقد البرلمان جلسته بموجب سلطته " (5).

1- ينظر، د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، من دون طبعه، 1978، ص137.

2- د. يسري محمد العطار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية " دراسة مقارنة " بدون طبعه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص10.

- 3- د. ماهر صالح الدليمي، دور القضاء الإداري في حماية الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، 2001، ص45، للمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد انس جعفر، القرارات الإدارية، ط1، من دون طبعه، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص79.
- 4- د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، ط2، من دون سنة نشر، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، ص148.
- 5- ينظر نص المادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.

عليه تبين لنا أن إعلان حالة الطوارئ من اختصاص رئيس الجمهورية مع استشارة البرلمان⁽¹⁾ أما عن حالة الحرب فقد نص على أن " يكون إعلان الحرب بتفويض من البرلمان " (2) نستشف مما تقدم أن السلطة المركزية ستمتع بامتيازات وسلطات واسعة في الظروف الاستثنائية⁽³⁾ وبالتحديد كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء⁽⁴⁾ ويكون هنالك معاونة من البرلمان بالموافقة على إعلان الحرب أما إعلان الطوارئ فهو اختصاص حصري للسلطة التنفيذية مع استشارة رئيس غرفتي البرلمان، وعن علاقة التعاون مع السلطات المحلية نجد أن قانون الهيئات المحلية أشار إلى احتمالية أن يصدر رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء قراراته المتعلقة بالضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية ضمن إطار الدولة فهنا يتعين على المحافظ باعتباره ممثلاً عن السلطة المركزية في حدود المحافظة، أن ينفذ القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء ولا يحق له الامتناع عن ذلك وبدليل نص المادة (58) من القانون والمعدلة بالمرسوم الصادر في 1/4/1986 التي نصت على أن " يعد المحافظ ممثل عن الدولة في المحافظة وهو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام العام وبموجب الشروط التي يحددها القانون " (5).

1- ينظر . جورج فيدل ، بيير دلفولفية ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص432، والمزيد من التفاصيل ينظر جابرييل أبيه . الموندجي بنجهام باويل ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، نظرة عالمية ، ترجمة هشام عبد الله ، مراجعة سمير نصار ، ط5 ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ، 1998 ، ص334.

2- ينظر نص المادة (35) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

3- د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، مصدر سابق ، ص328، وللمزيد من التفاصيل ينظر د. صلاح الدين فوزي ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية ، ط1، دار النهضة العربية ، 2003 ، ص86.

4- ينظر نص المادة (21) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل التي نصت على أن «يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة ويكون مسؤولاً عن الدفاع الوطني ويضمن تنفيذ التشريعات بمقتضى أحكام المادة "13" سيكون لديه صلاحية سن اللوائح».

5- ينظر نص المادة (58) من قانون من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

وأيضاً نص القانون في موضع آخر منه بأن " يحق للمحافظ في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر بها المحافظة أن يمارس الضبط الإداري وبقرار منه , لدرء الخطر الفجائي " (1) وبهذا نجد المحافظ يملك سلطات ضبط اداري على المستوى المحلي لدفع الخطر المحدق أو الحال أن كان ذو طابع محلي أما إذ كان ذو طابع وطني فهو ينفذ أو مر رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المتعلقة بدفع الخطر , في حين نجد أن المشرع الدستوري المصري نص على أن " يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأن إذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ " (2) أما بخصوص إعلان الحرب نص على أن " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ولا يعلن الحرب ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطني وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني " (3) بهذا نجد أن السلطات الضبطية بالظروف الطارئة على المستوى الوطني موكولة لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بعد أخذ موافقة جهات معينة تتمثل بمجلس النواب والمجلس الوزاري وكذا مجلس الدفاع الوطني في

1- ينظر نص المادة (215) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

2- ينظر نص المادة (154) من دستور مصر لسنة 2014 المعدل .

3- ينظر نص المادة (152) من دستور مصر لسنة 2014 المعدل .

تفصيل ما تم ذكره أعلاه , وكما نجد التعاون موجودا بين السلطة المركزية والمحلية في ظل قانون الإدارة المحلية النافذ , إذ يحق للمحافظ إصدار لوائح الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية بنص القانون على أنه " المحافظ هو المسؤول عن الامن والاخلاق والقيم في محافظة وفي ضوء سياسية وزير الداخلية , حيث يكون المحافظ منفذا لها مع مدير الامن في نطاق محافظته " (1) فهو يملك إصدار القرارات الإدارية الضبطية للمحافظة على النظام العام , كما اشار الية قانون الطوارئ المصري بموجب المادة الثالثة منه على أن " لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوارئ ان يتخذ كافة التدابير المناسبة للمحافظة على الامن والنظام العام " (2) وبهذا يتمثل الوضع المصري مع الوضع في فرنسا حيث يختص المحافظ بالضبط الإداري المحلي , أما عن المستوى الوطني فهو شريك كونه سيقف توجهاً وازرة الداخلية أو مجلس الوزراء أو قرارات رئيس الجمهورية لاسيما عندما تعلن حالة الطوارئ أو الحرب , وفي العراق نجد أن الدستور النافذ نظم حالة الظروف الطارئة أو غير العادية بأن " مجلس النواب بما يأتي :أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر من تاريخ انتهائها " (3) يتضح من النص المتقدم أن الدستور العراقي نظم حالة الظروف الاستثنائية وحددها في حالتين هما الحرب وحالة الطوارئ ، وأنط برئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية المبادرة بتقديم طلب إلى مجلس النواب لغرض الحصول على موافقته بأغلبية.

1- ينظر نص المادة (26) من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

2- ينظر نص المادة (3) من قانون الطوارئ المصري رقم (152) لسنة 1958 المعدل.

3 - ينظر نص المادة (61 / البند / تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الثلاثين لإعلان الحرب وحالة الطوارئ⁽¹⁾ وبهذا سيمارس رئيس الوزراء سلطة الضبط الإداري بإعلانات تتضمن أنظمة وتعليمات لتجاوز الأزمة بتعرض كل من يخالفها للعقوبات المقررة قانونا كما يملك سلطات واسعة لتقييد الحريات الفردية بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 ومنها حظر التجوال ومصادرة بعض الأشياء ومنع الصحف من الصدور واغلاق الأحزاب وغيرها من الوسائل , سيبرز دور المحافظ كونه سيقوم بدور تكلمي ومساعد لرئيس الوزراء على مستوى المحافظة لاسيما أن علمنا أن قانون المحافظات جعل المحافظ مسؤولا عن تنفيذ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالسياسية العامة كما أنه من يرأس اللجان الأمنية في المحافظات ويعد المسؤول الأمني الأول والمرتبطة بهذه الجزئية بالتحديد برئيس الوزراء بدليل أن القانون الزمة بحالة كون القوات الأمنية غير كافية لتحقيق الامن أن يعرض الامر فورا على القائد العام للقوات المسلحة ويبين مقدار القوات اللازمة لحفظ الامن والنظام , كما يمكن للمحافظ أن يطلب من مجلس المحافظة إعلان منع التجوال ويشار إلى أن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية⁽³⁾ أشار إلى أن "..... لرئيس الوزراء تخويل الصلاحيات أو غيرها إلى من يختاره من قياديين عسكريين ومدنيين " ⁽⁴⁾ يقصد بعبارة القياديين المدنيين هنا هم رؤساء الوحدات الإدارية إضافة لكبار المسؤولين في الحكومة المركزية وله سلطة تقديرية في تفويض اختصاصية طبقا للفقرة الاولى من المادة الثالثة

1- ينظر د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دراسة وفق أحكام دستور ، ط1، بغداد مكتبة السنهوري ، 2011، ص85، للمزيد من التفاصيل ينظر . مروان حسن العيساوي ، اختصاص رئيس مجلس الوزراء وفق دستور 2005 ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والانسانية ، العدد 18، لعام 2014 ، ص 202.

2- ينظر د . رافع خضر صالح شبر، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية ، بحث مقدم إلى طلبة الدراسات العليا كلية القانون ، جامعة بابل ، 2009 ، ص 3 .

3- أطلق على هذا القانون تسمية الأمر لصدوره عن مجلس الوزراء وموافقة مجلس الرئاسة أستنادا للقسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي نص بأن ” لمجلس الوزراء

وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون ، هنا عبارة الأمر ينصرف للقانون بالمعنى الدقيق حيث جمع مجلس الوزراء خلال الفترة الانتقالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

4- ينظر المادة (3/ البند / أولا) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية ذي الرقم (1) لسنة 2004 النافذ.

وقد نصت الفقرة (ثامنا) من المادة الثالثة من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية على أن " اتخاذ قرارات واجراءات عسكرية وامنية سريعة تكون محددة ومناسبة في المناطق التي اعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزيرى الدفاع والداخلية أو اي وزير آخر ومستشار الامن الوطني أو أي جهة ذات اختصاص " (1) عليه عبارة التنسيق هنا بطبيعة الحال لا تجعل من وجود شراكة في اتخاذ القرار بين رئيس الوزراء ومن يفوضه , أذ تبقى الكلمة الاخيرة في اتخاذ القرارات بيد رئيس الوزراء أو من يخوله فالقرارات التي تصدر هم مسؤولين عنها (2) ومما تقدم نستنتج علاقة التعاون في ظل الظروف الاستثنائية بين السلطتين المركزية والمحلية موجود بينها في فرنسا , فعندما يصدر رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء قراراته المتعلقة بالضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية ضمن اطار الدولة , فهنا يتعين على المحافظ باعتباره ممثلا عن السلطة المركزية في حدود المحافظة , ان ينفذ القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء ولا يحق له الامتناع عن ذلك باعتباره ممثلا عن السلطة المركزية ضمن نطاق المحافظات الفرنسية (3) وفي مصر نجد التعاون موجودا بعد صدور القرار من رئيس الجمهورية لممارسة الضبط الاداري يتعين على المحافظ الالتزام به وتنفيذه , عليه نلاحظ سلطة الضبط الاداري واصدار لوائح الضبط تكون حصرا بيد السلطة المركزية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بدليل ماورد في الدستور المصري وقانون الطوارئ المصري رقم (152) لعام 1958 بالمادة (الثالثة) منه على أن " لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوارئ ان يتخذ كافة التدابير المناسبة للمحافظة على الامن والنظام العام " (4) ولا تمارسه السلطات المحلية التي لا تملك سوى تنفيذ السياسة العامة ألا بشكل استثنائي إذ يختص للمحافظ اصدار لوائح الضبط الإداري .

1- ينظر المادة (3/ البند / ثامنا) من قانون السلامة الوطنية ذي الرقم (1) لسنة 2004 .

2- ينظر د. فارس عبد الرحيم حاتم , سنان طالب عبد الشهيد , حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 والرقابة القضائية عليها , بحث منشور في كلية القانون , جامعة الكوفة , العدد التاسع , 2008, ص178 وما بعدها .

3- ينظر نص المادتين (34- 58) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدلة بالقانون ذي الرقم 1252 لسنة 1992.

4- ينظر نص المادة (3) من قانون الطوارئ المصري رقم (152) لسنة 1958.

فهو يملك إصدار القرارات الإدارية الفردية للمحافظة على النظام العام , و في العراق نجد التعاون موجود بين السلطتين المركزية والمحلية في حالة ممارسة سلطة الضبط الاداري , في حالات إذ أشار أمر الدفاع عن السلامة الوطنية إلى سلطات واسعة يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء يمكنه أن يفوض بعضها للمحافظ كما على المحافظ الطلب من مجلس المحافظة إعلان منع التجوال وكذا هو المسؤول الأمني الأول بالمحافظة ويختص باتخاذ تدابير من شأنها أن تحفظ الامن والنظام العام .

المطلب الثاني

التعاون في ادارة المرفق العام

بعد التحول الذي طرأ على نظام الحكم في العراق وصدور دستور العراق لسنة 2005 الذي نص في مواده على أن تمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، صار لزاماً أن تتوافق تلك الصلاحيات الممنوحة وإجراءات وضعها موضع التنفيذ وفق مبدأ اللامركزية الإدارية المتعارف عليها في المبادئ العامة للقانون الإداري والتي وضعت أركاناً مهمة لهذا المبدأ، والتي تتمثل بالاعتراف لتلك المحافظات بوجود مصالح محلية الى جانب المصالح الوطنية واهمية منح الجهات المحلية الشخصية المعنوية ومزيد من الاستقلال لتمكنها من إدارة شؤون المحافظة وتحقيق الصالح العام كما يمكن إيجاد أطر للتعاون مع السلطة المركزية ويكون ذلك من خلال تفويض الاختصاص المتبادل ونقل الصلاحيات و تنظيم الرقابة على المرافق العامة في المحافظات , ومما تقدم سوف نبحت هذا المطلب ومن خلال تقسيمة على فرعين , نبحت في الفرع الأول تفويض نقل الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية ونتطرق في الفرع الثاني لتنظيم الرقابة على المرافق العامة في المحافظات .

الفرع الأول

نقل الاختصاصات من السلطة المركزية التنفيذية إلى المحلية

إن التفويض بالاختصاصات هو أحد أهم مبادئ القانون الإداري⁽¹⁾ حيث يسمح بنقل الاختصاص بأصدر القرار من الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه تحقيقاً لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد , فهو استثناء على مبدأ شخصية الاختصاص بإصدار القرار الإداري لذا ظهر التفويض كإجراء يمكن⁽²⁾

1- تفويض الاختصاص هو أن يعهد صاحب الاختصاص أصلاً بممارسة جزء من اختصاصاته إلى شخص آخر (احد رؤوسيه عادة) وفقاً للضوابط التي يحددها القانون .

2- ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب , مبادئ واحكام القانون الاداري , من دون طبعه , منشورات الحلبي الحقوقية , لبنان , بيروت , 2005, ص120 .

الالتجاء اليه لمواجهة حالة زيادة أعباء الرئيس الإداري وتحقيق نوع من الفاعلية الإدارية للمرؤوس بغية اتخاذ القرار الإداري (1) بدون الرجوع إلى الرئيس كما أنه سيحقق غاية مهمة جداً ألا وهي التخفيف من المركزية الشديدة(2) باعتباره وسيلة قانونية للتخفيف من حدة تركيز الاختصاصات الوظيفية التي اقتضتها الضرورات العملية والقانونية اللازمة لضمان سير العمل في المرفق العام (3) اما نقل الاختصاصات فهو مبدأ آخر من مبادئ القانون الإداري بمقتضاه يتم نقل الاختصاص بإصدار القرار الإداري من سلطة إدارية إلى سلطة أخرى مثال ذلك نقل سلطة اتخاذ القرار من الوزير إلى المحافظ أو بالعكس , بمعنى نقل بعض الاعمال والنشاطات الادارية الحكومية قانوناً إلى سلطات محلية إقليمية بهدف إنجازها على أكمل وجه, ومن دون الرجوع إلى الجهة المركزية (4) بما أن نقل الاختصاصات الذي تمارسه السلطة المنقول إليها "الحكومة المحلية" سيتم ممارسة الاختصاص باسم ولحساب الشخص المعنوي المحلي وسيكون المحافظ أو المجلس المحلي مسؤولاً عما صدر عنه من تصرفات قانونية (5) حيث يترتب على ما تقدم المزيد من التغيرات التنظيمية التي تهدف إلى بناء مؤسسات ديمقراطية يحكمها القانون وتكون قادرة في الوقت نفسه على توفير الحد الأدنى من الخدمات العامة للمواطنين وان المشرع في معظم الدول التي اخذت بنظام نقل الاختصاصات الادارية اما ينظم ذلك بتشريع عام يرد (6)

1- ينظر د. سليمان محمد الطماوي , مبادئ القانون الإداري , ك1 , بدون طبعه, دار الفكر العربي القاهرة , 1977, 1977 , ص97.

2- د.عبد قريظم , التفويض في الاختصاصات الإدارية " دراسة مقارنة " ط1, منشورات الحلبي الحقوقية , لبنان , 2011, ص33.

3- د. عبد الغني بسيوني , التنظيم الاداري , ط2, منشأة المعارف , الاسكندرية , 2004 , ص116.

4- د. علي خطار شنطاوي , موسوعة القضاء الاداري , ج2, ط2, دار الثقافة والنشر والتوزيع , عمان, 2004, ص694.

5- د. لطفي أبو المجد موسى , التفويض كأداة لتعزيز العلاقة بين السلطة السياسية والإدارية , بحث منشور في مجلة كليات الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية , المجلد الثامن , العدد الثالث , 2016 ص776.

6- د. عيد قريظم , التفويض في الاختصاصات الإدارية " دراسة مقارنة " مصدر سابق , ص256 وما بعدها .

بنصوص دستورية وتشريعية تسمح بما تقدم (1) وتضع أساسا قانونيا سليما يمكن الاعتماد عليه لمباشرة عملية نقل الاختصاصات بين السلطتين المحلية والمركزية وتتزايد أهمية نقل الصلاحيات كلما كان الاتجاه نحو تفعيل السلطات اللامركزية الإدارية (2) إذ نجد أن الدستور الفرنسي ينص على أن " نقل صلاحيات الحكومة المركزية وبموجب قانون أساسي " (3) وفي ذات السياق نص القانون الفرنسي على أن " تحدد القوانين توزيع الصلاحيات بين البلديات والإدارات والأقاليم والدولة , وكذلك توزيع الموارد العامة الناتجة عن القواعد الجديدة للضرائب المحلية وتحويلات الاعتمادات من الدولة إلى السلطات المحلية فيها " (4) ومما تقدم فإن النصوص المتقدمة تؤثر أياها المشرع نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى السلطة المحلية في المحافظات الفرنسية , أما بخصوص التفويض فقد أشار قانون المحافظات الفرنسي إلى أنه " يختص ممثل الدولة بممارسة الصلاحيات التي سبق تفويضها إلى محافظ الدائرة كمندوب عن الحكومة " (5) وفي ذات السياق نص القانون في مورد آخر له بأن " يكون ممثل الدولة مسؤولا عن المصالح الوطنية والامتثال للقوانين فإنه يمارس الصلاحيات التي تم تفويضها كممثل للحكومة في المنطقة " (6) .

-

1- د. عامر إبراهيم احمد , تفويض السلطات الاتحادية إلى المحافظات غير المنتظمة في اقليم , بحث منشور في مجلة الكوفة , العدد , 29, 2016, ص 344 وما بعدها .

2- ينظر د. عمار رحيم عبيد الكناني, اللامركزية الادارية في دستور 2005 واثرها في تنمية المحافظات "دراسة مقارنة " ط1, مكتبة القانون المقارن , بغداد , 2018 , ص50.

3- ينظر نص المادة (74) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

4 - ينظر نص المادة (12) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

5- ينظر المادة (58) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

6- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

وفي مصر نص المشرع الدستوري المصري بأن "يكون لرئيس الجمهورية أن يفوض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو للمحافظين ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره ,وذلك على النحو الذي ينظمه القانون" (1) هنا نجد المشرع المصري قد أقر لرئيس الجمهورية بالتفويض ولكن عمل على تحديد الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على التفويض من رئيس الجمهورية , وهم كلا من رئيس مجلس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو للمحافظين فقط , وبالرجوع لقانون الإدارة المحلية, نجده نص على التفويض والتي قضت بانه " يجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته " (2) مما تقدم نستشف أن المشرع المصري والفرنسي كلاهما أقر إمكانية تفويض الاختصاصات ونقلها إلى الهيئات المحلية ممثلة بالمحافظ ليقوم بها بدلاً عن السلطات المركزية , وفي العراق : نص الدستور العراقي على أن "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات , او بالعكس , بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون " (3) والنص الدستوري المتقدم أشار إلى التفويض والواجب أن يشير إلى نقل الصلاحيات كونه مفهوم مختلف عن التفويض وقيد انجاز التفويض بقيدين هما : الأول/ موافقة الطرفين والثاني / أن ينظم التفويض بقانون " وهذا ما حصل عندما سن تعديل المادة (45) من قانون المحافظات النافذ والتي نصت على أن " أولاً - تؤسس هيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء " البلديات والأشغال العامة , الإعمار والإسكان العمل والشؤون الاجتماعية, التخطيط , الزراعة , المالية و الشباب والرياضة " ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما يأتي:

1- ينظر نص المادة (148) من دستور مصر لسنة 2014 المعدل .

2- ينظر نص المادة (26) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

3- ينظر نص المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

4- ينظر د. زهير الحسني , د . حيدر ادهم , د. امال شلاش, للإحصاء, بحث منشور في بيت الحكمة , بغداد, 2009 , ص2.

1- نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات " البلديات والأشغال العامة , والإعمار والإسكان , العمل والشؤون الاجتماعية, الزراعة المالية الشباب والرياضة " مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية , ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسية العامة .

2- التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها .

3- وضع اليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في المواد (112, 113, 114) من الدستور .

4- النظر في تفويض الصلاحيات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق احكام المادة (123) من الدستور.

5- تنجز الهيئة اعمالها المشار اليها في الفقرة الأولى أعلاه خلال سنتين اعتبارا من تاريخ نفاذ هذا القانون , وفي حالة عدم إكمال المهام تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون.

6 - تجتمع الهيئة كل شهرين مرة واحدة في الأقل أو كلما دعت الحاجة .

7- تضع الهيئة نظاما داخليا لتنظيم اجتماعاتها ومتابعة أعمالها .

ثانيا- تؤسس في كل محافظة هيئة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الاقضية التابعة للمحافظة , تتولى ما يأتي :
1- معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الإدارية 2- تفويض الصلاحيات إلى رؤساء الوحدات الإدارية " (1).

1- ينظر نص المادة (45/أولا / ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي عمل على نقل الصلاحيات بدل التفويض المنصوص عليه في الدستور بنقل اختصاصات بعض الوزارات إلى المحافظات وتخويل المحافظ اختصاصات الوزير المعني بالنسبة اليها (1) وفي فرنسا نرى أن التفويض للسلطات موجود من السلطة المركزية لسلطة المحلية ويشمل المحافظ ورؤساء الاقاليم والبلديات والمقاطعات الفرنسية , وفي مصر يشمل التفويض المحافظ فقط ولا يمتد لغيره من رؤساء الوحدات الإدارية, وكما أن التفويض في فرنسا ومصر يكون من الأعلى وهي السلطة المركزية إلى الأدنى وهي السلطة المحلية و لا يكون بالعكس(2), عليه نلاحظ انفراد المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ بالنص فيه على ذلك , وأن المشرع في النظام الداخلي للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات اقر مبدأ التعاون وتفويض الاختصاصات إلا أنه لم ينظم بشكل دقيق مساءلة نقل الصلاحيات ما يوشر خلا تشريعيا بحاجة لمعالجة لتكون عملية نقل الصلاحيات المؤطرة تشريعيا لمنظمة إداريا بعيدة عن الاجتهادات المتباينة من محافظة لأخرى خشية التأثير السلبي في سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

1- يوسف فواز الهيتي , اللامركزية في المحافظات والاقاليم , مؤسسة مصر ط1 , بيروت , 2012 , ص171, والمزيد من التفاصيل ينظر نص المادة (15) من قانون النظام الداخلي للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات .

2- ينظر د. خالد خليل الظاهر, القانون الاداري دراسة مقارنة , ط1, ك1, دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة , 1998 , ص108.

الفرع الثاني

تنظيم الرقابة على المرافق العامة في المحافظات

المرفق العام هو نشاط تتولاه الهيئات أو الاشخاص العامة كالحكومة أو الهيئات المحلية سواء بصورة مباشرة أو أن تعهد به للآخرين وتحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة التي تقتضها المصلحة العامة علما أن بعض المرافق تعد وطنية وتهم جميع المواطنين وتختص بإشباعها الجهات المركزية والمرافق الخارجية والجيش وغيرهما والبعض الآخر ذو طابع محلي يقدم خدماته بشكل مباشر للمواطنين الساكنين في بلدة او مدينة معينة سواء اقامت السلطة المركزية أم المحلية بإدارته (1) وتمارس السلطة المحلية والمركزية كلتاهما نوعا من الرقابة على تلك المرافق بنحو من التعاون تتباين حسب أهمية المرفق إذ يعد الاختصاص الرقابي من وظائف الإدارة العامة للتأكد من انجاز الوظائف الإدارية بنحو من الموضوعية والنجاح و من جانب اخر يعد الاختصاص الرقابي أحد أهم نتائج توزيع الوظائف الإدارية على السلطات المركزية ونظريتها المحلية للتأكد من من كفاءة المرفق بعنصرية الموضوعي والبشري لإنجاز المهام الموكلة اليه (2) وتقديم الخدمات العامة للأفراد المحليين الموجودين سواء أكان المرفق ذا طابع مركزي كدوائر التسجيل العقاري أو ذا طابع محلي كمرفق البلدية (3) ويتكفل الدستور والقانون العادي والتشريع الفرعي تنظيم هذه الغاية ومن ثم تقيد جميع الهيئات العامة بتلك النصوص لضمان أن كل ما يصدر عنها مشروع ومنسجم مع مبدأ الدولة القانونية , عليه تعد الرقابة الوسيلة التي تقوم بها السلطان المحلية و المركزية لغرض تحقيق المخطط من الأهداف والحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا إضافة لتحقيق التجانس في النشاط (4) .

1- د. فوزي حبيش , الإدارة العامة والتنظيم الاداري , ط1, دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص109.

2- د. محمد قدوري حسن , القانون الإداري , ط1, الاثراء للنشر والتوزيع , الاردن , 2009, ص447

3- د . رياض عبد عيسى الزهري , عيب الاختصاص في القرار الاداري , بحث منشور في مجلة النشرة القضائية في مجلس القضاء الاعلى , العدد, الخامس , 2009 , ص34 .

4- د . بدر حمادة صالح , الدور الرقابي للمحافظ على المرافق العامة في المحافظة "دراسة مقارنة" بحث منشور في جامعة تكريت ,كلية الحقوق , العدد1, المجلد2 , 2017 , ص148 .

الإداري بما من شأنه تحقيق المصلحة العامة إذ إشار الدستور الفرنسي إلى ذلك بان " يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة ويضمن تنفيذ التشريعات ويجوز أن يفوض بعض صلاحياته للوزراء " (1) , يتبين لنا ان المشرع الفرنسي منح لرئيس مجلس الوزراء حق الرقابة بشكلها العام والمتمثلة في عدة صور متنوعه والمتمثلة في الاشراف أو المراجعة أو التفتيش, لأجل التأكد من حسن الاداء الفعلي للمرافق العامة المحلية وتحقيق المصلحة العامة من خلال المحافظة على المال العام وتطبيقا لمبدأ " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية " ومن جانب آخر يحق لرئيس مجلس الوزراء الرقابة على تنفيذ القوانين تطبيقا سليما من قبل الهيئات المحلية والمرافق التابعة لجميع الهيئات المركزية والمحلية وممكن أن يقوم بدلا عنه بكل ذلك, ولكن شرط وجود تفويض قانوني يجيز ذلك لهم (2) والسبب في ذلك يرجع إلى كثرة المهام الملقاة على عاتق رئيس مجلس الوزراء , وبالعودة لقانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم نجده هو الاخر قد نص على أن " ممثل الدولة في الدائرة هو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام العام بموجب الشروط التي يحددها القانون " (3) عليه يملك المحافظ حق الاشراف على الخدمات العامة أيا كانت طبيعة الوظائف والاعمال التي يمارسها هذا المرفق (4) كما يتولى المحافظ التنسيق مع رئيس المجلس العام المحلي في المحافظة فيما يتعلق بأداء المرافق المحلية والمرافق العامة في الدولة (5) وفي مصر نص الدستور المصري على أن " الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون

1- ينظر نص المادة (21) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2-ينظر د. عيد قريظم , التفويض في الاختصاصات الإدارية , مصدر سابق , ص256 ومابعدها .

3- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

4- ينظر د. حسن محمد عوضه , الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية , ط1, المؤسسة الجامعية , لبنان , 1983 , ص34.

5- ينظر د. فهمي ابو زيد , الوسيط في القانون الاداري , بدون طبعه , المكتبة القانونية , دار الجامعة , 2008 , ص161, كما نصت عليه المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل التي نصت بأن " يتلقى رئيس المجلس العام ورؤساء البلديات من المحافظ المعلومات اللازمة لممارسة صلاحياتهم "

من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة ويشرف على اعمالها ويوجهها في اداء اختصاصاتها " (1) يتضح مما سبق منح الدستور اختصاص رقابي لرئيس الوزراء والذي يمثل السلطة المركزية على المرافق العامة المحلية وعطفا على القانون المصري والذي نص على أن " يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء من ينيبه وعضوية - الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجالس من الوزراء وغيرهم ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية ويتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي " (2) وأيضا يعد المحافظ ممثلا عن السلطة التنفيذية في المحافظة وله حق الاشراف على المرافق الوطنية فيها , ويستتني من ذلك الهيئات القضائية والجهات التابعة لها والسلطة التشريعية (3) بدليل نص قانون الادارة المحلية المصري النافذ على أن " يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسية العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والانتاج في نطاق المحافظة " (4) ويكون المحافظ رئيسا لجميع الاجهزة والمرافق المحلية في دائرة اختصاصه , ويحل محل الوزير في دائرة اختصاصية في مواجه أي من العاملين في المرافق المحلية فيها (5) وكما نص موضع اخر منه على أن " يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع

1- ينظر نص المادة (163) من الدستور المصري لسنة 2014.

2- ينظر نص المادة (5) مكرر من قانون الادارة المحلية المصري ولللائحة التنفيذية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

3- ينظر د. حسن محمد عواضة , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية , مصدر سابق , ص34.

4- ينظر نص المادة (26) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

5- ينظر د. محمد أحمد عبد المنعم , الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المجلس المحلي المصري , ط1, دار النهضة العربية , القاهرة , 2001 , ص 68 وللمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد محمد عبد الوهاب , البيروقراطية في الإدارة المحلية , ط1, دار الجامعة الجديدة للنشر , الإسكندرية , 2004, ص 287.

المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية. وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة في مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة ويتولى الإشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها " (1) وفي العراق أورد المشرع الدستوري مبادئ عدة نجد بعضها نص عليها المشرع الدستوري بان "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة , والإشراف على عمل الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة " (2) وفق هذا النص الدستوري تخضع المرافق العامة الموجودة في المحافظات كافة, إلى رقابة السلطة المركزية في العاصمة, والمتمثلة في مجلس الوزراء العراقي , يحق له قانوناً بالقيام بالإشراف والرقابة على المرافق العامة الموجودة في المحافظات , للتأكد من سير العمل فيها بانتظام واطراد (3) مما تقدم السؤال الذي يطرح نفسه - هل توجد قيود على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية في رقابتها على المرافق العامة المحلية في المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم ؟ الجواب يكون ضمن فقرتين هما :

أولاً- أن رقابة السلطة المركزية تمتد لتشمل جميع الأراضي الوطنية ولا تخضع لأي قيد مكاني معين قد يحول دون ذلك (4).

1- ينظر المادة (27) مكرر, من قانون الادارة المحلية المصري ذي الرقم(43) لسنة 1979 المعدل.

2- ينظر نص المادة (80) من ستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3- ينظر د. على هادي يوسف الشكراوي , اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والانسانية, كلية القانون ,جامعة بابل . 2011 , العدد , الثالث والعشرون , ص 3 وما بعدها.

4- ينظر د. يوسف سعد الخوري , القانون الاداري العام , ج 1 , ط 2 , منشورات الحلبي الحقوقية , لبنان , 1988 , ص 323.

ثانيا- تخضع فقط للقيود الموضوعي والمشرع هو الذي يحدد لها ذلك , كونها تمثل مرافق عامة تهتم عموم الدولة , نظرا لما لها من اهمية وخطورة أو لا نها تتطلب نفقات عالية لا نشائها⁽¹⁾ وما تقدم نلاحظ وجود الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزية على المرافق المحلية وهو ما نص عليه الدستور العراقي النافذ بأن " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: ثالثا - رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر الأقاليم والمحافظات في العراق " ⁽²⁾ وفي الساق ذاته نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي بأن " يمارس المجلس عملا بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجبة المهمات الآتية: أولا - تخطيط السياسة العامة في الدولة وتنفيذها والإشراف على تنفيذها , ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة " ⁽³⁾ وفي مصر نجد المشرع المصري قد نص في قانون الادارة المحلية النافذ علي رقابة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء إذ أورد في المادة الثانية منه على أن " يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناء على اقتراح من الوزير المختص بالإدارة المحلية إصدار تنظيم خاص ببعض المدن ذات الاهمية الخاصة يهدف إلى تنميتها والنهوض بمرافقها " ⁽⁴⁾ مما تقدم فأن القرار الصادر عن رئيس الجمهورية يكون بالتوافق بين رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء مما يدل على وجود رقابة من قبل مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية على المرافق عامة والمحلية ضمنها بالتأكيد كما أن هنالك تعاوناً مع رئيس الوزراء بموجب المادة الأولى مكرر من القانون التي نصت على أن " وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالي: ب- المراكز والمدن والأحياء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة " ⁽⁵⁾ .

1- ينظر د. علاء سليم العامري , الادارة المحلية , مفهومها واهدافها واركائها , بدون طبعه , بدون مكان طبع , 2007 , ص 35, وللمزيد من التفاصيل ينظر . زانا رؤوف جمعة كريم , دانا عبد الكريم سعيد , اساسيات النظام البرلماني واشكاليتها في اقليم كردستان , بحث منشور في مجلة

دراسات قانونية وسياسية , كلية القانون , جامعة السليمانية , السنة الأولى , العدد الثاني , 2013 , ص23.

- 2- ينظر نص المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
 - 3- ينظر نص المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 المعدل .
 - 4- ينظر نص المادة (4) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 المعدل .
 - 5- ينظر نص المادة (1) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 المعدل .
- وبالرجوع لقانون المحافظات النافذ نجده نص على وجود الرقابة من قبل رئيس مجلس الوزراء والوزراء على المرافق العامة المحلية التي تقع ضمن النطاق المكاني للمحافظة بان " يختص مجلس المحافظة بما يلي : تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء باستثناء الأراضي الآتية:

أ- الأراضي الواقعة خارج حدود البلدية للمحافظة والقضاء ب- الأراضي الزراعية والبساتين مهما كان جنسها أو نوعها ج- الأراضي القائمة عليها مشاريع أو المخصصة لإقامة مشاريع عليها د- الأراضي المخصصة للاستثمار في المحافظة ه- الأراضي المخصصة لمؤسستي الشهداء والسجناء السياسيين و- الأراضي المخصصة للأوقاف ز- المناطق الخضراء وبما لا يتعارض مع التصميم الأساسي للمحافظة والمواقع النفطية والأثرية ثانيا- الموافقة على إقامة المشاريع الإسكانية على الأراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة " (1) كما أن تعليمات الموازنة رقم (23) لعام 2021 المعدلة وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لعام 2014 ضمنت لمجلس الوزراء رقابة فاعله على جميع المرافق سواء أكانت وطنية أم محلية وفي ذات السياق نجد المحافظ له حق ممارسة الاختصاص الرقابي على المرافق العامة الموجودة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة حيث منحه قانون المحافظات رقم (21) لعام 2008 المعدل , اختصاصات رقابية عديدة له على المرافق العامة حيث نص على أن " يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية رابعا – الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد " (2) , مما تقدم منح المحافظ سلطة الرقابة على المرافق العامة المحلية فيما تتعلق بالإشراف والتفتيش إذ يعد المحافظ الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وفق ما نصت عليه المواد (23/ 24) من قانون المحافظات النافذ والتي بموجبها تم منح (3).

1- ينظر نص المادة ((7/ ل بند / أحد عشر/ أولا – ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

2- ينظر نص المادة ((31/ البند / رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

3- ينظر نصوص المواد (24 /23) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

المحافظ حق الإشراف والتفتيش على سير المرافق العامة المحلية بانتظام واطراد⁽¹⁾ باستثناء وحدات الجيش والقضاء والجامعات والمعاهد , وهو ما نصت عليه بأن " الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عد المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات"⁽²⁾ ويظهر دور المحافظ في الإشراف وتفتيش الدوائر التنفيذية التابعة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة تلك الوزارات والجهات إعلام المحافظ بالمخاطبات التي تجريها في المحافظة ليمارس دورة الرقابي على أعمال الدوائر ومراقبة تنفيذها , وفي حالة امتناع الدوائر التابعة للوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة أو دوائرها عن التبليغ عندها يحق للمحافظ اللجوء للهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات⁽³⁾ وأيضا يحق لمجلس المحافظة القيام بالرقابة على المرافق المحلية حيث يحق للمجالس البلدية في فرنسا ممارسة الرقابة على المرافق المحلية وبموجب المرسوم التشريعي الصادر عام 1983 الذي بموجبه منحها حق القيام بالدور الرقابي علي المرافق المحلية الموجودة ضمن نطاق المحافظة⁽⁴⁾ وفي مصر نص قانون الإدارة المحلية على أن " يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً للمادة الثانية من هذا القانون وله أن يطلب عن طريق المحافظة أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى

1- التفتيش هو عبارة عن "ذلك الإجراء الاحترازي الذي تقوم به سلطة مختصة قانونا بقصد تحقيق أهداف أداريه أو وقائية عامة" .

2 - ينظر نص المادة (31/ رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ , وللمزيد من التفاصيل ينظر د. اسماعيل صعصاع البديري ' محمد هدام العامري , التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي " دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , العدد 2 , العام 4 , ص98.

3- ينظر نص المادتين (32 /45) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذب الرقم (21) لسنة 2008 المعدل وللمزيد من التفاصيل ينظر شذى فلاح حسن , المركز القانوني للمحافظ في العراق , رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2012 , ص76, وكما أشار اليه, فراس

الوحدان , القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات , ط1 , مطبعة الزقورة , 2016 , ص76 وما بعدها.

4- ينظر المرسوم التشريعي لعام 1983 المعدل لقانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل , للمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد أحمد أسماعيل , النطاق القانوني للجماعات المحلية الفرنسية , ط1 , المكتب الجامعة الحديث , مصر , 2015 , ص575.

الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية " (1) وفي العراق نص قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم النافذ على أن " يختص مجلس المحافظة بما يلي : سادسا- الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها " (2) .

ولكن مع ذلك يوجد استثناء من الرقابة التي يقوم بها مجلس المحافظة على المرافق العامة المحلية , حيث يشمل هذا الاستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة وهو ما نصت عليه المادة (31/ سابعاً) منه على أن " يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية :- سادسا - الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتشها ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد " (3) وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها لأبداء المبادئ القانونية بان " ليس لمجلس المحافظة الأشراف والرقابة على المحاكم ولوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة وأن ذلك يقع من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا " (4)إما بخصوص الرقابة التي يمارسها القائم مقام على المرافق المحلية , إذ يحق له بالرقابة على المرافق المحلية بدليل نص المادة (41) منه على أن " يمارس القائم مقام الصلاحيات الآتية - ثانيا : الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتشها , ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد " (5) بناء عليه يمارس القائم مقام الرقابة على المرافق المحلية مع وجود بعض الاستثناء عليه والتي تحول دون قيامه بالرقابة على مرفق الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد , كما يحق لمدير .

1- ينظر نص المادة (12) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

2- نص المادة (7/ البند / سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

3- ينظر نص المادة (31 / البند / سادسا) من قانون المحافظات النافذ .

4-ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم (107) اتحادية لعام 2014 , منشور على الموقع الالكتروني ./http://www.Irapia.ip -

5- ينظر نص المادة (41/ البند / ثانيا) من قانون المحافظات ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .
الناحية القيام بالرقابة على المرافق المحلية بموجب نص المادة " الثالثة والاربعون" منه بان " يمارس مدير الناحية الصلاحيات الاتية : أولا- 1- الإشراف على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد 2- لمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلام مدير الناحية بنتيجة التحقيق " (1) عليه يحق لمدير الناحية ممارسة الدور الرقابي على المرافق المحلية ضمن نطاق حدود الناحية الإدارية , مع وجود استثناء عليها المتمثل في الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد التي تقع ضمن نطاق ناحيته , وما تقدم نلاحظ اقتراب المشرع العراقي من المشرعين الفرنسي والمصري فيما يتعلق بالرقابة على المرافق العامة المحلية في المحافظة.

1- ينظر نص المادة (43 / البند / أولا) من قانون المحافظات النافذ.

المبحث الثاني

التعاون في مجال ادارة الموارد والثروات

تختط كل دولة من الدول منهجاً معيناً خاص بها لتحصيل ما تحتاج إليه من موارد مالية لتمويل نفقاتها على المرافق العامة المختلفة المتعددة الاتجاهات , ويكون هذا المنهج مستندا على معطيات خاصة بكل دولة تتعلق بأسسها و مرتكزاتها وما تملك من موارد طبيعية أو موقع جغرافي معين أو مصادر تمويلية مختلفة بالإضافة إلى وجهتها السياسية , يعد هذا التعاون بين السلطة المركزية والمحلية, في مجال ادارة الموارد المالية وبناء على ما تقدم سنقسم هذا المبحث لمطلبين , نتناول في المطلب الاول التعاون في مجال ادارة الثروات ونبحث في المطلب الثاني التعاون في مجال تقاسم الموارد, وكما يلي تباعا :

المطلب الأول

التعاون في مجال ادارة الثروات

يقصد بالتعاون في مجال ادارة الثروات هو ان يتعاون طرفا العلاقة والتمثلة بالسلطة المركزية والمحلية في مجال إدارة و انتاج الثروات الطبيعية , أذ يقع على عاتق السلطة المركزية وضع الأسس العامة والقواعد الرئيسية المنظمة لما تقدم مع أقسام المجال للسلطة المحلية ممثلة بالحكومة بالمساهمة بحدود معينة في هذا المجال وبالنظر لاهمية التعاون في هذا الميدان الحيوي سنقسم هذا المطلب على فرعين , نتناول في الفرع الاول التعاون في مجال ادارة النفط والغاز , ونبحث في الفرع الثاني التعاون في مجال ادارة الثروات الطبيعية .

الفرع الاول

التعاون في مجال إدارة النفط والغاز

يقصد بعبارة النفط هو عبارة عن " خليط هيدروكربوني طبيعي سواء كان في الحالة السائلة أو الغازية " أما عبارة الغاز هو "الغاز الطبيعي الذي يشمل الهيدروكربونات الغازية والخاملة في حالتها الطبيعية ومن ضمنها الغاز الرطب والغاز الجاف" (1) ويعد النفط والغاز المورد الأهم في العراق وهو مملوك للشعب العراقي بموجب المادة (111) من الدستور أما إدارته فهي شأن مشترك بموجب المادة (112) من دستور العراق وللإستزادة أكثر حول موضوع الإدارة نجد أن الدستور الفرنسي ينص على أن " تستفيد المجتمعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون " (2) تبين لنا أن المشرع الدستوري أشار بعبارة الموارد بشكل مطلق لتشمل جميع الموارد النفطية والغازية والثروات الطبيعية ومن باب المطلق يؤخذ على اطلاقه , ولكن قيد استخدام لهذه الموارد بوجود قانون يصدر عن البرلمان الفرنسي ليقوم بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في حالة قيام السلطة المحلية باستخدامها لأجل تحقيق المصلحة العامة التي يحتاجها الشعب المحلي , وبالرجوع لقانون الفرنسي نجده نص على أن " تحدد القوانين توزيع الصلاحيات بين البلديات والمحافظات والأقاليم والدولة " (3) تبين لنا بشكل واضح أن المشرع الفرنسي أوجد نمطا من التعاون في مجال إدارة الثروات في فرنسا الأمر الذي يفتح الباب واسعا لصدور أنظمة (لوائح) في مجلس الوزراء تنظم نطاق التعاون وانماطة , وفي مصر نص الدستور المصري على أن " موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب المصري تلتزم الدولة بالحفاظ عليها وحسن استغلالها " (4) يتضح مما تقدم أن المشرع الدستوري أناط كل ما يتعلق بالثروات الطبيعية وحمائتها.

1- ينظر . أسماعيل علوان عبود , اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , 2015, ص6.

2- ينظر نص المادة (72 / 2) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

3- ينظر نص المادة (1) قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات و للمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.

4- ينظر نص المادة (32) من دستور مصر لسنة 2014 المعدل.

والمحافظة عليها بالسلطة المركزية , ولم يعمل على ذكر أي دور تمارسه الهيئات المحلية في إدارة الثروات الطبيعية الموجودة ضمن النطاق الجغرافي المحدد لها , أما عن موقف المشرع العادي المصري, فقد تضمن النص على أنه " لا يجوز منح التزام استغلال أي مرفق من المرافق العامة المحلية أو أي مصدر من مصادر الثروة الطبيعية فيما عدا البترول والثروة المعدنية في نطاق اختصاص الوحدة المحلية إلا بعد الحصول على موافقة المجلس الشعبي المحلي المختص " (1) يتضح لنا ان المشرع المصري حصر استقلال النفط والغاز بالسلطات المركزية فقط دون المحلية (2) وفي العراق نص الدستور العراقي على أن " أولاً- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، على إن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد ، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون " (3) مما يعني أن الحكومة الاتحادية هي الجهة المخولة في تقرير إدارة هذه الثروة الاتحادية والتصرف فيها بالنسبة للحقول الموجودة قبل سنة 2005 بيد أن الدستور أشرك الهيئات المحلية في المحافظات المنتجة , بمعنى أن وزارة النفط لايمكنها أن تنفرد بهذه الإدارة والأمر ذاته إلى الابار والحقول التي ستكتشف بالمستقبل (4) وعطفا لما تقدم أن فلسفة منح السلطة المركزية مكنة الإدارة لتمكنها من الحصول على الواردات وتوزيعها بشكل عادل ومنصف مع أمكانية تخصيص جزء من الواردات المالية للمحافظات التي عانت من المحرومية في عهد النظام السابق (5).

1- ينظر نص المادة (127) من قانون الادارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

2- ينظر د. محمد أحمد عبد المنعم , الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي , مصدر سابق , ص70.

3- ينظر نص المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

4- ينظر محمد علي زيني , الدستور العراقي وثروات النفطية والغازية , ط1, دار الفرات للطباعة والنشر , بيروت , 2006, ص273 , وكذلك ينظر د. علي يوسف الشكري , التنظيم القانوني للإيرادات العامة في الدولة الفيدرالية , بحث منشور في كلية القانون , جامعة الكوفة , العدد, 2018, ص44.

5- ينظر د . اثير ادريس عبد الزهرة مستقبل التجربة الدستورية في العراق , ط1 , دار مكتبة البشائر للطباعة والنشر والتوزيع , بيروت , 2011, ص178 .

وبصرف النظر عن الاقليم أو المحافظة التي يسكن فيها المواطن العراقي حيث توزع الحكومة الاتحادية العائدات النفطية على الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم (1) وحسب نسبة السكان في الاقليم والمحافظة , بعد استقطاع النفقات السيادية والتي هي عبارة عن نفقات يفترض ان يتضمنها قانون الموازنة وتشمل نفقات بناء المدارس والمصانع والمستشفيات (2) والى دعم القطاع الخاص وتوفير الخدمات للمواطنين (3) ويكون المرجع في ادارة النفط والغاز الدستور والقوانين السارية قبل نفاذ هذا الدستور (4) وبالسياق ذاته تنص المادة (112/ البند/ ثانيا) على أنه " ثانيا- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظة المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي , معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار " (5) والنص المتقدم يكمل الفقرة الأولى بمعنى أن الإدارة لكل الثروات النفطية والغازية يكون بيد الحكومة المركزية ويمكن أن تتدخل الإقاليم والمحافظة في هذه الإدارة من باب التعاون ويكون المجال الارحب للتعاون في مجال رسم السياسات الإستراتيجية الخاصة بتطور الثروات وبما يؤمن تحقيق أعلى المنافع للشعب العراقي على أن تتبع الحكومة الاتحادية مبادئ السوق وتشجيع الأستثمار في ميدان الثروات .

1- ينظر د. على هادي الشكري , تنظيم الدستور العراقي لعام 2005 , لإدارة الثروة البترولية النفط والغاز , بحث منشور في مجلة المحقق الحلي , جامعة بابل , 2012, المجلد 12 , ص9.

2- ينظر. اسماعيل علوان عبود, اختصاصات الاقاليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز , مصدر سابق , ص72 ومابعدها .

3- ينظر , أفين عمر احمد , تقاسم الموارد المائية في الدولة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة صلاح الدين , اربيل , 2009 , ص 129 , والمزيد من التفاصيل ينظر مشروع قانون النفط والغاز لعام 2015 والذي لم يشرع لغاية الآن .

4-د. عبد الحسين العنبيكي , الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الامثل لإيرادات النفطية العراقية , بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية , العام السادسة , العدد 17 , 2008 , ص 6 , للمزيد من التفاصيل ينظر د. عثمان سلمان غيلان , النظام المالي للمحافظة الغير منتظمة في اقليم , بحث منشور في مجلة القانون والقضاء , العدد 19 , 2015 , ص25, وللمزيد ينظر د. صالح عبد

عايد صالح , عقود النفط التي تبرمها حكومة كردستان , بحث منشور في مجلة كلية الحقوق, جامعة تكريت , المجلد 1 , العدد2 , ج2 , 2016 , ص 668.

5- ينظر نص المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

مما تقدم نجد التعاون بين السلطة المركزية والمحلية في العراق موجود فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز ويكون ذلك من خلال رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز على الصعيدين المركزي والمحلي , عليه نستنتج من خلال النصين الدستوريين السابقين , على وجود التعاون المتبادل بين السلطتين المركزية والمحلية في جانبين محددين هما الأول المتمثل في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المنتجة , والثاني المتعلق في رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز , وأيضا ينبغي التمييز بين الحقول المكتشفة والمنتجة قبل سنة 2005 وما بعده وقبل إدارته للحكومة الاتحادية وما بعده بالتعاون والتنسيق المشترك لان النص الزم كلاهما بالتعاون في هذا الخصوص (1) وهو ما نصت عليه المحكمة الاتحادية العليا في احدي احكامها بأن " يعد قرار مجلس محافظة واسط المرقم (333) المؤرخ في 11 / 9 / 2011/ بعدم الموافقة على تصدير النفط خارج حدود المحافظة مخالفا لأحكام الدستور والقانون " (2) وبالرجوع لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي ينص على أنه " تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (112- 113- 114) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقا لأحكام المادة (115) من الدستور " (3), كما ورد في موطن اخر منه .

1- د. محمد هماوند , الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية " دراسة مقارنة " مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر , ط2 , 2010 , ص243 وما بعدها , والمزيد من التفاصيل ينظر د. سناء سد خان, توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات, اطروحة دكتوراه , كلية القانون, جامعة تكريت , 2012 , ص 131, كما ينظر .رحمن على صوفي , حق الشعوب في استغلال ثروتها الطبيعية , رسالة ماجستير , كلية القانون والسياسة , جامعة السليمانية , 2009 , ص 144 .

2- ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم 8/ اتحادية ذي العدد / 5/2 / 2012 , منشور على الموقع الالكتروني ./http://www.Irapia.ip -

3- ينظر نص المادة (2/ البند / سادسا) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل.

" تتكون الموارد المالية للمحافظة ما يأتي: ثانيا - (5) دولارات عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة وخمسة دولارات عن كل برميل نפט مكرر في مصافي المحافظة, وخمسة دولارات عن كل (150) مئة وخمسون مترا مكعبا منتجا من الغاز الطبيعي في المحافظة " (1) ومما تقدم يمكن لنا القول وجود التعاون بين السلطة المركزية والمحلية في مجال إدارة النفط والغاز وكذلك في مجال رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز والاشكالية الكبرى التي نؤشرها أن قانون المحافظات يعطي الأولوية لقرار مجلس المحافظة في حال الخلاف ولكن لما نرجع لقانون المحافظات نجد أنه مختص أصلا بالشؤون المالية والإدارية فهذا يمكن للمجلس المعني من حيث الأصل اتخاذ قرارات لها علاقة بالثروة النفطية ولكن محل الأشكال أن وزارة النفط وشركاتها تهمين بشكل كامل على الثروات النفطية والغازية ومضت إلى جولات التراخيص دون تشرك المحافظات المنتجة أو تطلعها أصلا على مجريات التعاقد ونتيجة مما يعني أن هنالك إدارة من طرف واحد ولعل العلة فيما تقدم أن الدستور العراقي رجح في محل اخر كفة الحكومة المركزية إذا مانظرنا إلى المادة (80) على سبيل المثال منحت سلطة مجلس الوزراء رسم وتنفيذ السياسة العامة ومنحها السياسة النفطية والزام المحافظ تنفيذ السياسة العامة للحكومة في حدود المحافظة والأعتراض على أي قرار يصدر عن مجلس المحافظة أن خالف خطط وسياسة الحكومة المركزية وبهذا نكشف أن الواقع يقول أن مجلس المحافظة والقضاء لايمكنه رسم سياسة النفطية (انتاج - تسويق - استثمار) بل هو لاساهم بها أصلا وتحكرها السلطات المركزية لذا يكون الزما علينا المطالبة بمنح السلطات المحلية دورا أكبر امتثالا لنص الدستوري بالمادة (115) وأن يأخذ المشرع العراقي زمام المبادرة باتجاه تشريع قانون النفط والغاز واشراك ممثلين عن كل محافظة منتجة في مجالس إدارة الشركات النفطية العراقية كشركة نפט البصرة وذي قار وميسان وغيرها كما ندعو المشرع والحكومة العراقية إلى أعتماذ أقصى مبادئ الشفافية المالية في توزيع الإيرادات النفطية وأطلاع الرأي العام عليها بشكل دوري واسهام ممثلين عن الحكومات المحلية في شركة تسويق النفط (سومر) على أن يكون من الموظفين من .

1- ينظر نص المادة (44/ البند / ثانيا) من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم ذي الرقم(21) لسنة 2008 المعدل.

ابناء المحافظة ويتم اختيارهم بالانتخاب بما يساهم في ديمقراطية الإختيار وشفافية التعامل وحفظ الحقوق المحلية . , ولكن مع ذلك يمكن تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبالعكس وبتفاه الطرفين وبدليل نص المادة (123) من الدستور العراقي النافذ, وما تقدم نستنتج نص المشرع العراقي في الدستور و قانون المحافظات على التعاون في إدارة النفط والغاز , بين السلطتين المركزية والمحلية , كذلك بالمقابل نص المشرعين الفرنسي والمصري على هذا التعاون بينهما .

الفرع الثاني

التعاون في مجال إدارة الثروات الطبيعية

إن وجود الثروات الطبيعية في أي دولة تعد إحدى أساسيات استمرار الحياة فيها لكونها مورد أساسي لتحقيق الرفاهية لآبائها وتحرص دساتير الدول على مختلف فلسفاتها أن تنظم استثمارها وملكيته بما يحقق المنفعة العامة إذ تعد ملكيتها للدولة بوصفها جزء من المال العام المخصص للمصلحة العامة وتسهر السلطة التنفيذية على إدارتها واستثمارها بما يحقق تنميتها واستدامتها أو تخصيصها لتحقيق التنمية الصناعية أو الزراعية وغيرها (1) كما توجب الدساتير توفير أقصى درجات الحماية القانونية لها , وعدم استنزفها وصولاً إلى تنمية اقتصادية شاملة (2) ففي فرنسا نظم المشرع الدستوري الثروات الطبيعية بشكل عام بالنص على أن " يضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية – الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحياتها وكذلك مساءلة موارد الدولة يقرها قانون أساسي " (3) نلاحظ من خلال هذا النص أن من يقوم بضبط موارد الدولة هو المشرع حينما يصدر قوانين إذ يتم العمل بموجبها بكل ما يتعلق بإدارة الثروات الطبيعية واستثمارها ففي فرنسا وضع المشرع الدستوري قيداً على استغلال الثروات الطبيعية متمثل بصدور تشريع وبهذا يخرج هذا الاختصاص من النطاق اللأحي ويندرج ضمن النطاق التشريعي والقانون هو من يمنح الحكومة المركزية والهيئات المحلية القدرة على الاستثمار ويرى البعض أن الموقف الدستوري المتقدم يلحق بالثروات الطبيعية بالارث الوطني ويفرض التزاماً على الجميع (الهيئات وحتى الأفراد) في حماية الثروات وضمان استدامتها للمستقبل (4) وبالرجوع لقانون الحقوق والحريات لعامة للبلديات والمحافظات والأقاليم النافذ فلم نجد فيه أي .

1- ينظر . رحمن علي صوفي , حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية , رسالة ماجستير , كلية القانون والسياسية , جامعة السليمانية , 2009, ص 144 .

2- ينظر. ميثم منفي كاظم , الثروات الطبيعية "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية , مجلد 27, العدد 2 , 2019 , ص 746 .

3- ينظر نص المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

4- ينظر. ميثم منفي كاظم , الثروات الطبيعية "دراسة مقارنة" مصدر سابق , ص 479.

إشارة بخصوص ذلك , وفي مصر: نجد أن المشرع الدستوري يؤكد على أن "موارد الدولة الطبيعية ملك الشعب " (1) بهذا المشرع ألزم الحكومة بان هي من تقوم بالاستغلال والاستثمار لهذه الثروات الطبيعية , وعودا على موقف المشرع العادي في قانون الإدارة المحلية نجد أن المشرع نظم ماتقدم بالشكل الاتي :- " لا يجوز منح التزام استغلال أي مرفق من المرافق العامة المحلية أو أي مصدر من مصادر الثروة الطبيعية فيما عدا البترول والثروة المعدنية في نطاق اختصاص الوحدة المحلية إلا بعد الحصول على موافقة مجلس المحافظة " (2) بهذا النص نجد أن المشرع المصري أشرك السلطة المحلية ممثلة بالمحافظ ومجلس الشعب المحلي بإدارة الثروات الطبيعية من غير البترول والثروات المعدنية وإمكانية التعاقد بشأنها مع الشركات المتخصصة بموجب عقود التزام المرفق المحلي , أما الدستور العراقي النافذ فلم نجد نص محدد يتناول بالتنظيم مسألة الثروات الطبيعية بيد أن هنالك اشارات ضمنية عديدة منها (3) النص على أنه " أولا- للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن ثانيا- تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال " (4) وورد في مكان اخر النص على أنه " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :- أولا - ... رسم السياسة الاقتصادية " (5) مما تقدم نعرف أن المشرع العراقي منح الأموال العامة حرمة والزم بصدور قانون من البرلمان يبين آلية إدارة الأموال المملوكة للدولة ومنها الموارد الطبيعية والثروات سواء منها المعدنية أم غيرها , كما نصت المادة (115) من الدستور على " كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

1- ينظر نص المادة (32) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل.

2- ينظر المادة (127) من قانون الادارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.

3- ينظر بامامة حسن , النظام القانوني لانشاء الوحدات الادارية وتنظيمها في العراق " دراسة مقارنة" ط1, المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة, 2015 , ص134 وما بعدها.

4- ينظر نص المادة (27) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

5- ينظر نص المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم و الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم , تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما " (1) بهذا النص نجد أن السلطات المحلية ستمتلك دورا في إدارة الثروات الطبيعية الموجودة ضمن الرقعة الجغرافية للمحافظة بالمساهمة مع السلطة المركزية , وبالعودة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجده ينص على أن " تمارس الحكومة المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور " (2) وأشار أيضا إلى أن " تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (112-113-114) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقا لحكام المادة (115) من الدستور " (3) ومما تقدم تبين لنا أن المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ قد نص على وجود التنسيق والتعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في مجال إدارة الثروات الطبيعية (4) وهناك العديد من القوانين ذات الصلة التي تشير لموضوع إدارة الثروات الطبيعية وأن كانت هذه القوانين تسند هذه الإدارة للسلطة المركزية إلا أن ذلك لا يعني منع السلطة المحلية من المساهمة في هذا المعنى بانتظار صدور قوانين جديدة تسمح بالإدارة المشتركة منها قانون الاستثمار الصناعي رقم (20) لعام 1998 وقانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 الذي أشار صراحة للتعاون بين السلطة المركزية والمحلية في غير مورد لاسيما المادة الخامسة منه التي تنص على أن " أولا- تشكل في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هيئات استثمار تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

1- ينظر نص المادة (115) من الدستور العراقي لسنة 2005.

2- ينظر نص المادة (2/ البند / خامسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

3- ينظر نص المادة (2/ البند/ سادسا) (من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

4- ينظر د. ميثم حنظل شريف , ود. علي هادي عطية , التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق, بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار , كلية القانون , المجلد 2, العدد4 , 2007 , ص 941 وما بعدها.

وتمول من ميزانية الأقليم أو المحافظة ولها صلاحيات منح إجازات الاستثمار والتخطيط الاستثماري ولها فروع في المناطق الخاضعة لها وبالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار لضمان حسن تطبيق القانون " (1).

المطلب الثاني

التعاون في مجال تقاسم الموارد

يعد العنصر المالي في الدولة من أهم العناصر التي يجب توفرها لاستقلال الدولة وديمومتها وله ارتباط وثيق بتنظيم السلطات في الدولة , إذ يستلزم الاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئات المحلية كوحدة إدارية لا مركزية , وجود إيرادات خاصة بها , وهذه الإيرادات أو الموارد تتكون من مصدرين هما محلي ذاتي ومركزي والحقيقة أن درجة استقلال الهيئات المحلية في النظم اللامركزية الإدارية تقاس بمقدار الموارد المحلية أو الذاتية التي يمكن للمحافظات استحصالها , لأنه في هذه الحالة سيكون للمحافظة كل الحرية في التصرف بها دون ملاحقة أو متابعه السلطة المركزية أو الجهة المحولة لها أيا كانت (2) وتختلف الموارد الذاتية في أنواعها من دولة إلى أخرى , ولكنها بصورة عامة تأتي من المصادر التالية المتمثلة في جباية الضرائب والرسوم و الكمارك وتقسيم الإيرادات , والسبب في ذلك يرجع إلى أهمية الموارد الكبيرة في تقديم الخدمات المختلفة التي تقدمها الحكومة المركزية أو المحلية والتي يحتاج إليها أفراد الشعب المحلي (3) ونظرا لأهمية الموضوع سنقسم هذا المطلب على فرعين , إذ نتناول في الفرع الأول التعاون في مجال جباية الضرائب والرسوم , ونبحث في الفرع الثاني التعاون في مجال الكمارك وتقسيم إيراداتها .

1- ينظر نص المادة (5) من قانون الاستثمار ذي الرقم (13) لسنة 2006.

2- ينظر. طاهر الجنابي , علم المالية العامة والتشريع المالي , ط1, العاتك لصناعة الكتاب, التوزيع, المكتبة القانونية, بغداد, 2007, ص 113.

3- ينظر. علاء سليم العامري , الإدارة المحلية " مفهومها - أهدافها - أركانها " بحث منشور في مجلة القانون المقارن , بغداد , العدد 76, لسنة 2005 ص 59 .

الفرع الاول

التعاون في مجال جباية الضرائب والرسوم

أبتدأ تشكل الضرائب مصدراً هاماً للموارد المالية المستخدمة في الإنفاق على نشاطات الحكومة المركزية والمحلية على حدٍ سواء، إضافة إلى كونها أداة فعّالة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ تُعدّ الضرائب من ضمن مصادر الإيرادات العامة في الدولة والسبب يرجع، لكونها تُعدّ من الأدوات السياسية المالية المهمة التي يمكن أن تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي⁽¹⁾ وأن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص بتحقيق العدالة والمساواة في التضحية بالإضافة لمحلية الوعاء الضريبي⁽²⁾ مع سهولة تقدير الضريبة المحلية لتمكين المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازنتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصاياه الموارد المقدرتها لها في الموازنة المحلية التي تضعها لنفسها⁽³⁾ عليه فتعريف الضريبة بأنها عبارة عن "استقطاع نقدي جبري تفرضه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة على موارد الوحدات الاقتصادية المختلفة وعلى الأشخاص سواء كان منهم الطبيعية أم المعنوية بقصد تغطية الأعباء العامة دون مقابل محدد وتوزيعها بين الوحدات الاقتصادية وقنوات الإنفاق المختلفة " ⁽⁴⁾.

1- ينظر د. عامر عايش عبد , د. أحمد خلف حسين , دستورية الضرائب في العراق , بحث منشور في مجلة كلية القانون , جامعة تكريت , المجلد 13, العدد 49 , 2011, ص 228.

2- ينظر د. طاهر محمد مايح الجنابي , كتاب ، علم المالية العامة والتشريع المالي, ط1, لعاتك لصناعة الكتاب، بدون طبعه ، المكتبة القانونية، بغداد، 2007ص 73 .

3- ينظر د. رائد ناجي , مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة في اقليم في فرض الرسوم والضرائب , بحث منشور في جامعة الانبار , كلية القانون الفلوجة , 2015 , ص 370, والمزيد من التفاصيل ينظر , احمد خلف حسين الدخيل : تجزئة القاعدة القانونية في التشريع الضريبي العراقي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، 2010 ، ص 45.

4- ينظر . د. علي عبد العظيم باقر علي ، دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق (دراسة تحليلية لدستور (2005) ، بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد لنيل شهادة الدبلوم العالي في الضرائب ، 2008، ص35.

أما الضرائب المحلية تعرف بأنها " فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة " (1) و من أمثالها الضرائب على ممارسة الأنشطة الاقتصادية وغيرها والضرائب المحلية على نوعين : ضرائب محلية مستقلة عن الضرائب العامة المركزية وضرائب محلية مرتبطة بالضرائب العامة المركزية. فتميز الأولى بطابع محلي صرف وتقرر لصالح الهيئات المحلية على وجه الاستقلال دون أية صلة بالضريبة العامة لاعتبار طريق الإضافة ولا عن طريق الاشتراك أما الثانية فهي تلك الضرائب التي ترتبط بـضرائب عامة مركزية أما عن طريق إضافة ضم نسبة مئوية إلى هذه الضريبة من قبل المجالس المحلية أو المشاركة بنسبة مقرر قانوناً في مجموع حصيلتها ومن أمثلتها ضريبة الأرض الزراعية وهي الضريبة المفروضة على الأرض الصالحة للزراعة مهما كان صنفها , وغيرها من الضرائب الأخرى (2) أما الرسوم فتعرف بانها " عبارة عن مبالغ مالية تستوفىها الهيئات المحلية من المواطنين لقاء خدمات معينة تؤديها إلية" (3) فهي تختلف عن الضرائب التي يتم جباؤها بصورة إجبارية من المواطنين بدون خدمة مقابلة كما أن الرسم يكون استحصاله اختيارياً وليس إجبارياً وذلك عندما يرغب المواطن بالحصول على خدمة ما , وعرفت الرسوم المحلية بانها " هو ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية بصفة إجبارية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم بالذات وان كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام والرسوم في مركز قانوني واحد مع الضرائب فلا يمكن إنشاؤها إلا بمقتضى قانون " (4) وقد نص الدستور الفرنسي على فرض الضرائب , في الباب الثاني الذي نظم العلاقات بين.

1- ينظر د. محمد حلمي مراد : مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية , من منشورات معهد الدراسات العربية العالمية التاسع بجامعة الدول العربية , ط2, مطبعة النهضة العربية , القاهرة , 1962, ص63.

2- ينظر د. صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية , بدون طبعه , دار اليازوري العالمية للنشر , عمان , 2011 , ص68.

3- ينظر .عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص84.

4- ينظر، د. فوزي عطوي , المالية العامة ،النظم الضريبية وموازنة الدولة، ط1, منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2003، ص 58 وما بعدها .

البرلمان والحكومة التي ورد فيها " يحدد القانون ... اساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود " (1) تبين لنا أن المشرع الدستوري الفرنسي اقر بامكانية فرض الضرائب إلا أنه لم يشير إلى مساءلة الاعفاء منها او تعديلها , لأنه ترك تفاصيل ذكر ذلك للمشرع العادي, كما لم ير ذكر الرسوم المحلية رغم أنها من الموارد المهمة لتمويل المحافظات لكونها تتمتع بسلطات واسعة في فرض رسوماً محلية وفقاً لظروفها إزاء الخدمات التي تقدمها , وأيضاً نص الدستور على أن " ستستفيد المجتمعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون ويجوز لها أن تستلم كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها أياً تكن طبيعتها و يجوز أن يرخص لها القانون بتحديد أساس تقييم الضرائب ونسبتها ضمن الحدود التي وضعتها تلك القوانين, إذ تمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالمجتمعات المحلية، بالنسبة لكل فئة من فئات المجتمع المحلي، جزءاً هاماً من مواردها, تحدد شروط تنفيذ هذا الحكم بموجب قانون أساسي كلما تم نقل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، تم نقل إيرادات مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارسة هذه الصلاحيات. عندما تنشأ زيادة في النفقات التي تتحملها المجتمعات المحلية بسبب إحداث صلاحيات جديدة أو تمديدها، تخصص إيرادات لتلك المجتمعات على النحو الذي يحدده النظام الأساسي, يحدد القانون آليات التكافؤ المنوي العمل بها لتعزيز المساواة بين المجتمعات المحلية " (2) كما أشار القانون الفرنسي إلى أن " تحدد القوانين توزيع الصلاحيات بين البلديات والإدارات والأقاليم , وكذلك توزيع الموارد العامة الناتجة عن القواعد الجديدة للضرائب المحلية وتحويل الاعتمادات إلى السلطة المحلية " (3) وفي ذات السياق تم تحويل مجلس المحافظة الفرنسي, فرض الضريبة بشكل مباشرة على المباني والضرائب العقارية وكذلك في فرض الضرائب الغير مباشرة, وهي متنوعه تدخل في ميزانية الجماعات المحلية التي تعمل البلديات على تحصيلها كحقوق التسجيل وتتمتع الهيئات المحلية .

1- ينظر نص المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2- ينظر نص المادة (72/ ثانياً) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.

3- ينظر نص المادة (1) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.

باستقلالية بتحديد هذه الإيرادات ولكن لا تكون مطلقة , نظرا لتدخل السلطة المركزية في ذلك بصورة لوائح كما في الحد الأقصى لرسوم المرور وغيرها (1) وأيضا ورد بالمادة (96) من القانون بأن " توزيع الصلاحيات بين البلديات والمصالح والأقاليم والدولة تخصص الدولة مخصصات خاصة للسلطات المحلية لتعويض مصاريف التشغيل التي تتحملها للخدمة العامة للعدالة بالإضافة مصاريف المعدات ورسوم سداد القروض التي تحصل عليها هذه المجتمعات " (2) ومما تقدم نرى أن الهيئات المحلية أصبحت شريكا للسلطة المركزية في موضوع الضرائب والرسوم ولها دور كبير ومتزايد في هذا الخصوص بما يمكنها من تقديم الخدمات العامة المحلية (3) وأشار المشرع الدستوري المصري على أنه " يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة لتنمية موارد الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية ولا يكون انشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاءها إلا بقانون ولا يجوز الإعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف احد غير ذلك من الضرائب والرسوم الا في حدود القانون ويراعي في فرض الضرائب أن تكون متعددة المصادر وتلتزم الدولة بالارتقاء بالنظام الضريبي ويحدد القانون طرق وادوات التحصيل الضرائب والرسوم واي متحصلات سيادية اخرى وما يودع منها في الخزانة العامة " (4) كما أشار قانون الإدارة المحلية المصري النافذ للموضوع مانصة " اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات : فرض الرسوم ذات الطابع المحلي وفقاً لأحكام هذا القانون أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء " (5) تبين لنا أن المشرع العادي منح مجلس المحافظة حق اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي إضافة إلى فرض الرسوم ذات الطابع المحلي وفقاً لأحكامه شرط

1- ينظر د. محمد احمد أسماعيل , النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية , مصدر سابق, ص 575 .
2- نظر نص المادة (96) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم رقم (213) لعام 1982 المعدل.

3 - ينظر د. عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2004، ص108.

4- ينظر نص المادة (38) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

5- ينظر نص المادة (7 /12) مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979 المعدل .

إن يخضع هذا الاقتراح إلى موافقة مجلس الوزراء (1) , مما يرسم أفقا للتعاون بين مجلس الوزراء ومجلس الشعب المحلي في ميدان الضرائب والرسوم المحلية , وفي العراق ورد بالدستور أنه " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون " (2) يتضح للباحث أن الدستور العراقي قرن مساءلة فرض الضريبة أو الرسم بإجازة المشرع ولهذا من حيث الأصل ليس للهيئات المحلية فرض أي ضريبة أو رسم أو جبايتها أو للاعضاء منها إلا بصدر قانون ولما كانت المادة السابعة من قانون المحافظات منحت المجلس إمكانية إصدار التشريعات المحلية لتمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ للامركزية الإدارية (4) كما أن الدستور اصلا منح المحافظات السلطات الإدارية والمالية الواسعة وهو ما أكده قانون المحافظات بالمادة الثانية , لذا لا يمكن أن يكون إصدار التشريعات الضريبية مستثنى من الاختصاص الثانية , الاستثناء (5) عطا على المادة (44) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ نجد أنها تضمنت تطبيقات للضرائب والرسوم المحلية أهمها : النوع الاول – الضرائب المحلية على أن " تتكون الموارد المالية للمحافظة " مما يأتي ثانيا – الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات " (6).

1- ينظر د. محمد أحمد أسماعيل , النظام القانوني للجماعات المحلية المصرية , مصدر سابق , ص226.

2 - ينظر نص المادة(28- أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

4- ينظر د . رحيم حسين موسى , حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات , بحث منشور في كلية القانون , جامعة مسيان , العدد , 35 , 2012 , ص85 .

5- ينظر .علي هادي عطية الهلالي , الاتجاهات الفقهية الحديثة في فرض الضرائب "دراسة قانونية مقارنة " في ظل التعديلات التشريعية واجتهادات القضاء الدستوري , مصدر سابق , ص23 وما بعدها.

6- ينظر نص المادة (44 / البند / ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

أما النوع الثاني – وهو الضرائب المفروضة بموجب المادة (44 البند - خامسا) والذي نص على أن " - الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضا عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية " (1) ومما تقدم أشاره تشريعية واضحة للتعاون بين السلطة المركزية والمحلية بشأن تمويل الوحدات المحلية (2) ويذكر أن المحكمة الاتحادية العليا لها رأي بالموضوع يتلخص بالاتي "المجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق بسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية " (3) وعن حكم اخر للمحكمة ذاتها انتهت إلى " عدم دستورية قرار مجلس محافظة ميسان رقم (84) لسنة 2012 بفرض رسم مقداره خمسة الالف دينار عن كل جواز يصدر لإن قانون الجوازات قانون اتحادي , قد حدد رسوما و لا يجوز للحكومة المحلية زيادتها أو لقاء العبء على كاهل المواطن كما أن ذلك يمثل تجاوزا على الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية " (4) وأيضا نصت المحكمة الاتحادية في أحد أحكامها بأن " يعد قرار محافظة ميسان مخالف لقانون الموازنة العامة ومخالف للدستور لعدم جواز التصرف بالواردات الاتحادية والتبرع بها للنادي الرياضي فيها " (5) .

1- ينظر المادة (44 / البند / خامسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل , وللمزيد من التفاصيل ينظر. محمد أحمد السيد خليل , معالجة المخالفات الخطرة والتخلص منها , ط1, دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع , القاهرة , 2011, ص 5 ومابعدها.

2- ينظر د. حيدر أدهم عبد الهادي, قراءات في الرقابة على دستورية تفسير القوانين, بحوث ودراسات , مجلة التشريع والقضاء , العدد الرابع (تشرين الأول), 2009, ص142.

3-ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا المرقم (16/ اتحادية) في 21 / 4 / 2008 , منشور على الموقع الالكتروني ./http://www. Irapia.ip-

4- ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا المرقم (82 اتحادية) لعام 2012 , منشور على الموقع الالكتروني ./http://www. Irapia.ip-

5- ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا المرقم (97اتحادية) لعام 2013 , منشور على الموقع الالكتروني ./http://www. Irapia.ip-

وفي ذات السياق نص مجلس الدولة العراقي في رايه الاستشاري بأن " التشريعات التي تصدر عن مجالس المحافظات لا تعدو أن تكون قرارات اداريه تنظييه أنظمة وتعليمات " (1) نستنتج على كل مما تقدم أن المشرع الدستوري العراقي قد اقترب من موقف نظيرة المشرع الدستوري الفرنسي والمصري , ولكن نلاحظ أن المشرع الدستوري المصري ميز بين الضرائب العامة التي تفرض بقانون وبين الضرائب المحلية التي تفرض من قبل السلطة المحلية , وهو بذلك اكد على النظام اللامركزي الإداري بمعناه الحقيقي ولم يعطي للمحافظات صلاحيات تشريعية بخلاف الحال في الدستور العراقي الذي لم يكتفي بمنح اللامركزية المالية للحكومات المحلية في المحافظات بل منحها سلطة إصدار تشريعات محلية ضمن حدود الاختصاص المكاني لها , بل تكون للتشريعات المحلية صفة الأولوية على القرار الاتحادي إذا ما كانت تلك التشريعات تنظم اختصاصات مخولة للمحافظات و اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحلية (2) ولكن يكون اختصاصها بفرض الضرائب المحلية تكاملياً , أي بحدود أن لا يتعارض بالتعطيل أو الإلغاء مع قانون الدولة الاتحادي , وبالقدر الذي يمكنها من أداء سلطتها الممنوحة بالدستور (3) .

1- ينظر القرار الصادر عن مجلس الدولة العراقي رقم /1972/ في 25 / 10 / 2009 , منشور في قرارات مجلس الدولة العراقي , ط1, دار الكتب والوثائق , بغداد , 2010 , ص47 .

2- ينظر نص المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ والتي نص بأن " يختص مجلس المحافظة بما يلي : ثالثاً- إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية رابعاً - راسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية , وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة " وللمزيد من التفاصيل ينظر د. جواد كاظم الركابي , الفيدرالية الادارية و اساس توزيع الثروات , بحث منشور في مركز حمورابي للدراسات الاستراتيجية , بابل , 2009 , ص38.

3- ينظر . د. بان صالح الصالحي , تخصيص الايرادات في الدولة الفيدرالية , بحث منشور في مجلة المنصور , العدد , 14, ج2, 2010 , ص71 .

الفرع الثاني

التعاون في مجال إدارة الكمارك

ابتداء يعد التعاون في هذا المجال أحد أدوات السياسة المالية في الدولة وبموجبه تكون المسؤولية في الجانب الإداري والمالي مشتركة بين السلطة المركزية الاتحادية والسلطة المحلية ونظرا لأهمية الموضوع حظى بتنظيم قانوني في جميع الدول محل الدراسة ومنها فرنسا التي ورد النص في دستورها على أنه " تستفيد المجتمعات المحلية من الموارد التي يحددها القانون ويجوز لها أن تستلم كافة حصليه الضرائب او جزء منها أيا كان طبيعتها ويجوز أن يرخص لها القانون أساس تقسيم الضرائب ونسبها ضمن الحدود التي وضعتها تلك القوانين وتمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالمجتمعات المحلية جزءا هاما من مواردها وتحدد شروط تنفيذ هذا الحكم بموجب قانون أساسي " (1) تبين لنا أن المشرع الفرنسي لم يتطرق لذكر عبارة إدارة الكمارك بشكل منفرد ولكنه أورد عبارة عامة دمج العبارتين معا "بموجب قانون أساسي" وفعلا صدرت عدة تشريعات بهذا الخصوص وكان اخرها قانون الضرائب رقم (1) لسنة 2017 النافذ(2) أما قانون الحقوق والحريات العامة الفرنسي فقد أشار إلى أن " تحدد القوانين توزيع الصلاحيات بين البلديات والإدارات والاقاليم والدولة فيما يتعلق بتوزيع الموارد العامة الناتجة عن القواعد الجديدة للضرائب المحلية وتحويل الاعتمادات من ولاية الدولة إلى السلطات المحلية " (3).

1-ينظر نص المادة (2 /72) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2- ينظر قانون الضرائب الفرنسي ذي الرقم (1) لسنة 2017 النافذ.

3- ينظر نص المادة (1) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم رقم (213) لسنة 1982 المعدل .

يتضح أن لمشرع يشير العبارة (الضرائب) وهي عبارة شاملة وغير محددة وقد تنصرف إلى الضرائب الكمركية (1) أما الدستور المصري فقد أشار إلى أنه " يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلي تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية ولا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا بقانون، ولا يجوز الاعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون " (2) وفي ذات السياق نص الدستور على أن " يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية وتطبق في تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون " (3) يتبين لنا أن المشرع المصري قد نص على حق السلطة المحلية بفرض الضرائب وفقاً لما ينظمه القانون ولكنه من جانب آخر اناط الدستور بالبرلمان المصري إصدار قانون ينظم عملية جمع الضرائب والرسوم (4) وبالرجوع إلى قانون الإدارة المحلية نجد أنه ينص صراحة على أنه "اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في حدود السياسة العامة للدولة اقتراح فرض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي" (5) وهو لم يتطرق لوجود التعاون بين السلطة المحلية والمركزية في إدارة أو تقسيم موارد الكمارك، ولكن الضرائب الكمركية التي تجبى في المحافظات .

1- ينظر . أبراهيم حميد محسن , الفراغ التشريعي في أحكام الضرائب , أطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية القانون , 2007 , ص13 وللمزيد من التفصيل ينظر . د. عماد كاظم دحام , علوا الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في إقليم لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 , بحث منشور في مجلة كلية القانون , جامعة الكوفة , المجلد 1 العدد 36 , لسنة 2014 , ص36, وكما أشار الية , محمود عبد العزيز الزبيدي , الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 , بحث منشور في مجلة الحقوق , كلية القانون الجامعة المستنصرية , العدد العاشر , المجلد 3 , 2010 , ص211.

2- ينظر نص المادة (38) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

3- ينظر نص المادة (178) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل.

4- نظر قانون جمع الضرائب والرسوم المصري ذي الرقم (1) لسنة 2007 المعدل .

5- ينظر نص المادة (6/12) مكرر من قانون الادارة المحلية رقم (43) لسنة 1979 المعدل.

ذات المنافذ الحدودية " برية أو بحرية أو جوية " (1) وأشار اليها المشرع واعتبر أن لكل محافظة حصة بالنص على أنه " نصيب المحافظة من الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة " (2) , عليه ووفق هذا الأساس فلا تتمتع جميع المحافظات المصرية بهذا المورد بل يقتصر على المحافظات ذات المنافذ الحدودية تحديداً (3) ولعل هذا هو السبب الذي دفع المشرع المصري إلى أن يقرر الاحتفاظ بنصف القيمة للمحافظة التي بها المنفذ أما النصف الآخر فيودع في رصيد الموارد المشتركة حتى تتحقق العدالة في الاستفادة منها لباقي المحافظات المصرية , وفق القانون العراقي نجد أن النهج مختلف حيث أفاض الدستور العراقي للعام 2005 تفصيلاً يخص الكمارك بأن " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية : ثالثاً- رسم السياسة المالية والكمركية " (4) كما ورد في موطن آخر بان " تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقليم اولا : إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون " (5) تبين لنا ومن خلال التمعن في قراءة هذه النصوص الدستورية بأن عملية رسم السياسة الكمركية شأن أتحادي خالص اما إدارة المنافذ الكمركية أو تقاسم أيراداتها فتكون بالتنسيق والتعاون مع الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولذا بادر المشرع العراقي إلى الإشارة لما تقدم في قانون المحافظات النافذ

1- ينظر د. صلاح الدين فوزي، التمويل المحلي من الدافع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، بحث مقدم للملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي سلطنة عمان، 2003، ص6.

2- ينظر نص المادة (35/البند / أولا) من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

3- ينظر د. اسماعيل صعصاع البديري ود.علي هادي الشكرواي ود. علاء عبد الحسين العنزي , التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية " , دراسة مقارنة مع القانون العراقي " بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , العدد الثاني , السنة الخامسة , 2011 , ص 213 .

4- ينظر نص المادة (110 / البند / ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

5- ينظر نص المادة (114 / أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

إذ نص على ان " تتكون الموارد المالية للمحافظة ما يأتي : أولاً - تخصص نصف إيرادات المنافذ الحدودية " (1) تبين لنا أن المشرع العراقي قد أشار على اعتبار نصف إيرادات المنافذ الحدودية تعد مصدراً من مصادر المالية للمحافظة وإيرادات المنافذ الحدودية قد تأخذ صور غرامات كمركية أو أجور أو ضرائب ورسوم وأما المصادرة فتأخذ المعنى الجنائي لهذا فهي لاتعد من الإيرادات الكمركية لتعلقها بالغالب بمواد تمثل بحد ذاتها مخالفة للقانون(2) بحالة السماح لها بدخولها للبلد كما ورد في التشريع سلطة القائمقام باستعدادات المخافر هي لاتتعلق بشكل مباشر بالكمارك لكنها تساهم في ضبط عمليات دخول وخروج البضائع والأشخاص ومن شأنها تعظيم موارد المنافذ الحدودية وتعود على المحافظة والقضاء بالفائدة (3).

-
- 1- ينظر نص المادة (44/ البند / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .
 - 2- ينظر د. رفاء طارق قاسم حرب : اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2009.ص383.
 - 3- ينظر د. عماد كاظم دحام , علوا الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في إقليم لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 , بحث منشور في كلية القانون ,جامعة الكوفة , المجلد 1 العدد 36 , لسنة 2014 , ص36, ولمزيد من التفاصيل ينظر محمود عبد العزيز الزبيدي ، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون الجامعة المستنصرية ، العدد (10) المجلد الثالث ، 2010 ، ص211 .

الباب الثاني

التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية و السلطة المحلية

سبق لنا وإن تناولنا في الباب الأول من بحثنا هذا التعاون بين السلطة المركزية والمحلية الذي تناولنا فيه ماهية التعاون بين السلطة المركزية والمحلية , وتطرقنا بعد ذلك فيه لتطبيقات التعاون بينهما , اصبح يتحتم علينا إن نبحث في موضوع التوازن بين السلطة المركزية والمحلية , من أجل تحقيق مبدأ الدولة القانونية من خلال تنظم عملية التوازن بينهما استنادا لوجود القاسم المشترك والمتمثل في تحقيق الاهداف المرسومة المتعلقة بالصالح العام والتي تهم الدولة على الصعيد المحلي والوطني , عليه فإن لكل من السلطتين المركزية والمحلية اختصاصات محددة بموجب القانون الموجود في كل دولة , إذ لا يمكن ان تمارس كل سلطة اختصاصاتها بشكل مستقل وبمعزل عن السلطة الأخرى , ولا بد من وجود التوازن بينهما عند ممارسة الصلاحيات الممنوحة لكل منهما من اجل تيسير شؤون الدولة الادارية ولمنع هيمنة احدهما على الأخرى مع ملاحظة أن كليهما ينهض بوظائف على المستوى المحلي ويهدفان لإشباع حاجة الأفراد بيد أن الملاحظ والذي اثبتته التجارب العملية أن السلطة المحلية تكون هي اقرب إلى الواقع بسبب تماسها مع الواقع الملموس للشعب المحلي , مما يترتب عليها سرعة ايجاد الحلول مع تقديم افضل الخدمات بصورة منتظمة وبكفاءة ونوعية جيدة ومن جانب اخر نرى إن سبب وجود التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية مرجعه يعود لكون إن السلطة المحلية تحتاج لوجود السلطة المركزية من اجل رسم السياسة العامة لها ضمن نطاق الدولة الواحدة والتي تعتمد عليها السلطة المحلية عند اصدار الانظمة والقرارات على الصعيد المحلي وبما ينسجم مع الدستور والقانون العادي و بالشكل الذي يؤدي لمعالجة المشاكل بالطريقة التي تراها هي مناسبة وبمختلف المجالات, وعطفا لأهمية الموضوع سنتناوله ومن خلال فصلين اثنين , نبحث في الفصل الاول ماهية التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية و السلطة المحلية , ونتطرق في الفصل الثاني إلى وسائل التوازن بين السلطة المركزية والمحلية وكما يلي تباعا :

الفصل الاول

ماهية التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية

النشاط الإداري يستهدف وضع اتجاهات السياسة العامة الكلية للدولة موضع التنفيذ وهذا بدوره يتطلب وجود علاقة متوازنة ووثيقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فكلتاها تنهض بوظائف أساسية تحقق المصلحة العامة وتشبع الحاجات العامة لذا لا بد من وضع معيار لتقسيم الاختصاصات بينهما بما يحقق ذاتية السلطة الإدارية كما ولا بد من تحقيق نوع من التوازن من شأنه أن يمكن كليهما من النهوض بالوظائف وممارسة الاختصاصات وتوسعت الدول بهذا الاتجاه إلى الحد الذي أصبحت فيه مشكلة اليوم في اختيار أفضل أساليب التنظيم الإداري التي تؤدي بها الدولة ووظائفها الإدارية المختلفة وفق هذه المعادلة تقوم الدولة بالسعي لحلها بواسطة تحقيق التوازن فيها بشكل لا يخل بوحدة البناء الإداري للدولة , مما يعني أهمية وجود سلطة ضابطة تضمن وحدة الدولة السياسية وضمان سيرها في اتجاه موحد في قراراتها وتصرفاتها وعلاقاتها مع الغير من السلطات المحلية أو دولية خارجية , ولكن تمتع السلطة المركزية بمبدأ العلو الدستوري فإن ذلك لا يعني استئثارها بمقاييد السلطة الإدارية في الدولة بشكل مطلق , الأمر الذي يعني تقليص دور الهيئات المحلية وزاويل شخصيتها المعنوية وضمحلل كيانها القانوني امام السلطة المركزية ويترتب على ذلك عدم نجاح تطبيق النظام اللامركزي في العمل الوظيفي في الدولة , وعلى هدى ما تقدم يمكن لنا من ايجاد تعريف لماهية التوازن بين طرفي السلطة المركزية والمحلية بأنه هو " وجود مسافة معينة يحددها القانون تمنح من خلالها السلطة المركزية والمحلية الاختصاصات اللازمة لأشباع الحاجات المحلية أو الوطنية على نحو يضمن نوعاً من التكامل في العمل والتكافؤ في العلاقة القانونية لمنع تقول احدهما على حساب الاخرى ولمنع المساس بوحدة الدولة بمعنى منح كل منهما وسائل تأثير تمنع تدخل السلطة الاخرى بشكل مبالغ فيه في شؤونها واختصاصاتها " ويمكن لنا ضمان تحقيق ذلك بوجود رقابة فاعله لكل سلطة اتجاه الاخرى تراقب فيها إداءها وتمنع أي تجاوز يمكن حدوثه ضمن الاختصاصات المشتركة بينهما , وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل في مبحثين , نخصص الأول منها لمبحث التعريف بالتوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية , والثاني لمبحث فيه , صور التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية .

المبحث الأول

التعريف بالتوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

يعتمد استمرار الدول التي تعمل بالنظام اللامركزي في العمل الإداري على مدى قدرتها في تحقيق التوازن بين السلطة المركزية و السلطة المحلية عند ما تقوم كل سلطة من هذه السلطات في ممارستها للتصرفات القانونية المحددة لها بعدم التداخل والتعارض أو التجاوز على صلاحيات الخاصة بالسلطة الأخرى, اي بمعنى السلطة تحد السلطة ونظرا لأهمية الموضوع سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين , نتناول في المطلب الاول مفهوم التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية ونبحث في المطلب الثاني الاساس القانوني لعلاقة التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية.

المطلب الأول

مفهوم التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية

ابتداء أن نظام اللامركزية الإدارية يتطلب وجود هيئات محلية تتمتع بمقومات معينة تمنحها القدرة على العمل والنهوض بالوظائف المناطة بها تجاه السكان المحليين وما تقدم تعتبر أهمية وجود نطاق خاص بهما ومقومات من شأنها أن تمنحها القدرة على العمل لذا من الواجب علينا التطرق في هذا المطلب للمفهوم الخاص بالتوازن بين السلطتين المركزية والمحلية, ومن خلال فرعين , نبحث في الفرع الاول تعريف التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية, ونتطرق في الفرع الثاني إلى تكييف علاقة التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية .

الفرع الأول

تعريف التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية

يعد التوازن بين السلطة المركزية والمحلية من السمات التي تتميز بها الدول التي تأخذ بالنظام الإداري اللامركزي على اعتبار أن الدستور هو الذي يكفل إنشاء وحماية فكرة التوازن القائمة بين السلطتين المركزية والمحلية⁽¹⁾ والمحافظة عليها وصيانتها من احتمال وقوع أي اعتداء عليها , من قبل سلطة اتجاه سلطة أخرى⁽²⁾ إذ يعد الدستور من أهم ضمانات قيام التوازن بين السلطات في الدول⁽³⁾ وأيضا يعد التوازن أحد مظاهر الديمقراطية وباعتباره يعبر عن ذاتية مصالح الهيئات المحلية⁽⁴⁾ إذ يعتبر حجر الزاوية في صيانة التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية ولمنع أي تعدد ممكن أن يصدر عن أي منهما بالإضافة لوجود الرقابة الإدارية والقضائية للمحافظة على صيانة واستمرار التوازن بينهما⁽⁵⁾ كما يُعد مبدأ التوازن امتدادا لنظرية الفصل بين السلطات ، حيث الأخذ بهذا المبدأ في دساتير الدول معياراً لتطور الدولة وديمقراطيتها ويقوم هذا المبدأ على أساس تقسيم وظائف السلطات العامة الثلاث في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفق أسس دستورية قائمة على التوازن الدستوري ومن ضمنها التوازن بين السلطة المركزية والمحلية ، إذ تتمتعان كليهما بذات القدر من الفاعلية في ممارسة اختصاصاتهما دون أن تتوغل إحداها في ممارسة اختصاصاتهما على حساب الأخرى أو تطغي عليها ويتحقق ذلك باستقلالها عن بعضها ومراقبة كل منهما وقدرتها على كبح جماح قدرة وصلاحيات السلطة الأخرى عليه فإن مبدأ التوازن بين السلطات له مفهوم واحد وإن اختلف تطبيقه من نظام ديمقراطي إلى آخر ، إذ تخلق بمجملها نوعاً من الرقابة و التوازن المتبادل بين السلطات المركزية والمحلية⁽⁶⁾.

- 1 د. أزهار هاشم أحمد ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي ، ط1 ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2014 ص 173.
- 2- د. منير إبراهيم الشلبي ، المرفق المحلي " دراسة مقارنة " مصدر سابق ، ص 490.
- 3- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006، ص 387.
- 4- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، ط1، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، 1981 ، ص 255.
- 5- د. هاشم محسن كاظم ، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية " دراسة مقارنة " ط1، مكتبة السنهوري ببيروت ، 2017 ، ص 211 وما بعدها ، للمزيد من التفاصيل ينظر د. عباس عبود عباس ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد 1، السنة الأولى ، 2006، ص 177
- 6- د. بشرى حسين صالح ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام 2003 ، أطروحة دكتوراة ، جامعة النهريين ، كلية العلوم السياسية ، 2012 ، ص 152.

وبناء علي ماتقدم لابد لنا من تحديد عناصر التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية
والمتمثلة في :

أولاً- وجود مبدأ التكافؤ بين السلطة المركزية والمحلية وهذا المبدأ لا يمكن أن يتحقق
مالم يوجد تنظيم قانوني معين يضمن لكل منهما وسائل واختصاصات فالوسائل من
شأنها أن تؤثر كل منهما في نشاط الأخرى إما الاختصاصات فهي الميدان الرحب
لإثبات الوجود والفاعلية وكلاهما من شأنه أن يجعل السلطة الأخرى تقف عند حد
معين (1).

ثانياً- يشمل توزيع الأعباء بقدر متساو بينها (2) بناء عليه فأن معنى التوازن يكون في
جوهره عبارة عن أداة لخضوع كل من السلطة المركزية والمحلية للقيود التي الزمها
الدستور بها لمنعها من إساءة استخدام وظائفها وتعميق امتيازاتها أو إهمالها
لواجباتها ووظائفها ويقابل بعض الفقه مبدأ احترام القانون وبين مبدأ التوازن باعتباره
أداة لتحقيق المبدأ المتقدم بالشكل الذي يعزز وجود سلطتين تتوازنان في القدر وتتكافان
في الأهمية وبشكل يمنع تجاوز أي منهما على حدود اختصاصات التي كفلها الدستور
, والتوازن يعني التساوي والتعادل بين القوى , أي بعبارة أخرى هو عبارة عن
تركيب سليم للقوى أو العناصر فلا تسيطر قوى أو عنصر دون غيرها من القوى
والعناصر " (3) وأيضاً يعني اصطلاح التوازن في القانون الدستوري بأنه " لا وجود
لمركز أو سلطة متسلطة أو مهيمنة على غيرها في المركز أو القوى " (4) ومما تقدم
يمكن لنا وضع تعريف للتوازن المحلي في نظام اللامركزية الإدارية بأنه " تنظيم
تشريعي يضمن قيام السلطتين المركزية والمحلية بوظائفها وواجباتها بالشكل الذي
رسمة التشريع وبما يحقق الغاية أو الهدف منهما بشكل سليم والتوازن من شأنه أن
يوجد وسائل قانونية تمنع طغيان أي منهما أتجاه الأخرى " .

1- د. علي يوسف الشكري , اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق , ط1, مطبعة الذاكرة للنشر
والتوزيع , بغداد , ص203, 2016.

2- د. حيدر محمد حسن , التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية , بحث منشور في مجلة , كلية
القانون , جامعة بغداد, العدد الأول , 2018 , ص 240 .

3- د. عبد الله إبراهيم ناصف , مدي توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة , ط1, دار النهضة العربية
, القاهرة , 1981 , ص14.

4- د. بدر محمد حسن العامري , التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني الكويتي ,
دراسة مقارنة , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2011, ص27.

أو انحراف أي منهما عن الغاية التشريعية من ايجداهما , ومما تقدم من شأنه أن يضمن تحقيق المصلحتين العامة والمحلية بشكل متكافئ ومتوازن إذ أن وجود مبدأ التوازن ضرورة ملحة في النظام الإداري اللامركزي لتقديم أفضل الخدمات التي يحتاجها الافراد المحليين بتقديمها في الأوقات الملائمة وبالسرعة اللازمة دون اشتراط الرجوع للسلطة المركزية الأمر الذي يؤخر تقديم الخدمة ويصيب نشاط الهيئات المحلية بالشلل والبطء.

الفرع الثاني

تكيف علاقة التوازن بين السلطتين المحلية والمركزية التنفيذية

بشكل عام يُعدُّ التوازن امتداداً لنظرية الفصل بين السلطات ، ويُعدُّ الأخذ به في دساتير الدول معياراً لتطور الدولة وديمقراطيتها لأنه يقوم على أساس تقسيم وظائف السلطات في الدولة و منها السلطة المركزية أو المحلية وفق أسس دستورية (1) ومما تقدم فإنَّ جوهر التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية هو قيام كل سلطة منهما بأداء وظائفها ومهامها المحددة لهما بصورة سليمة ، مما يتيح لكل سلطة القدرة على التوازن مع نظيراتها من السلطات الأخرى الموجودة ضمن إطار الدولة ، مع جذب السلطة المتعسفة لجادة التكامل ووفق ما مرسوم لها من الدستور أو القانون بدليل أن المشرع عندما يقوم بتشريع القوانين لأجل تنظيم وتحديد اختصاصات كل منهما ، فهو في الوقت ذاته يعمل على إيجاد نقطة توازن تضمن بقاء الصلة بين الحكومة والإدارة المحلية قائمة من دون المساس فالاعتبارات الإدارية التي أنشئت من أجلها تلك الهيئات المحلية التي يقوم المشرع على تأكيدها على أن تتحدد تلك العلاقة بما يتلاءم وظروف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لأن تنظيم العلاقة بين السلطة المحلية و المركزية يُعدُّ أمراً في غاية الصعوبة والأهمية، مهما اختلفت أساليب التنظيم الإداري، ومهما تباينت أهداف الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، سواء كان الهدف منها تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، أو كان الهدف تحقيق المبادئ الديمقراطية في الإدارة (2) أن تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية هو أن تقوم تلك الهيئات الإدارية بالتعاون فيما بينهما لغرض إشباع الحاجات العامة (3).

1- د. على يوسف الشكري د. عامر عبد زيد ود. مصطفى فاضل الخفاجي ، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث ، بحث منشور في مجلة ، كلية القانون جامعة ذي قار، العدد السابع ، السنة 2017 ، ص5.

2- د. خالد بن قبان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالاداء الوظيفي ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الادارية ، جامعة نايف للعلوم الامنية ، 2004 ، ص21 .

3- د. محمد قدرى حسن ، القانون الإداري دراسة مقارنة ، مصر ودولة الامارات العربية المتحدة ، ط1 ، أثير للنشر والتوزيع الاردن ، 2009 ، ص140.

وتأمين المصالح المحلية للأفراد المحليين وهذا بالضرورة يقتضي قيام علاقة توازن حقيقية بين السلطتين المحلية والمركزية لإن تنظيم أسس العلاقة بينهما يعد أمراً في غاية الدقة والصعوبة التي تقع على عاتق المشرع نظراً لكثرة التداخل والتعارض بين الصلاحيات المناطة بكل منهما و نظراً لكون أصل تلك العلاقة يعود لوجود قواعد قانونية تكفل تحقيق التداخل بين السلطة المركزية والمحلية، والذي يعمل على تحديدها القانون بما يحقق الانسجام في الوظيفة الإدارية في الدولة ولكن بشرط لا يؤثر ذلك في استقلال تلك الهيئات المحلية مع بقاء سلطة الإدارة المركزية في الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية⁽¹⁾ ومما تقدم فالعلاقة إذن يجب أن تظل قائمة باستمرار بينهما بالقدر الذي يحقق معه وحدة العمل الإداري في الدولة، للوصول إلى أفضل السبل لتحقيق غاياتها المحددة مسبقاً، وأن تكون علاقة مشاركة بين الطرفين في تنظيم الدولة من الناحية الإدارية شريطة بقاء علاقة التعاون والتوازن بشكل دائم بينهما⁽²⁾ و يتحقق ما تقدم ببقاء الكلمة الأخيرة في الوظائف المهمة والوطنية للسلطة المركزية وتمنح نوعاً من سلطة الإشراف والرقابة على تلك الهيئات المحلية لضمان عدم خروجها عن مقتضى القانون وبالوقت عينه تملك الهيئة المحلية وسائل توقف التدخل المبالغ فيه بوظائفها لاسيما تلك المشتركة مع الهيئة المركزية اذف لذلك أنها تملك وسائل تأثير من شأنها أن تمنحها القدرة على ضمان تحقيق المصلحة المحلية المناطة لأجهزة ودوائر تابعة للسلطة المركزية، عليه لا بد لنا من الإشارة إلى طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية في نظم الإدارة المحلية الأخرى محل المقارنة كفرنسا ومصر⁽³⁾ إذ تتحدد العلاقة بينهما بناء على عوامل منبثقة أولاً وأخيراً من ظروف الدولة السياسية بالدرجة الأساس⁽⁴⁾ فقد تكون العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية عبارة عن علاقة مباشرة رسمية محددة⁽⁵⁾.

-

- 1- د. محمد على الخلايلة، القانون الإداري، ك1، ط2، الاثراء للنشر والتوزيع، 2010، ص212 وما بعدها.
- 2- د. محمد عبد العال الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية، مصدر سابق، ص6.
- 3- د. ثروت بدوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص371 وما بعدها.
- 4- رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية، طبعه خاصة الأولى، منشورات منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2006، ص41.
- 5- د. عبد الوهاب السيد شكري، العلاقات بين السلطات المحلية، ط2، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، بلا مكان للنشر، بلا سنة للنشر، ص21.

وهذا كله يعتمد على طبيعة التنظيم الإداري للهيئات اللامركزية نفسها (1) وفي العراق نجد مبدأ التكافؤ موجوداً بين السلطتين المركزية والمحلية إذ انطى المشرع بكليتهما انجاز وظائف وواجبات منحت من أجل ممارسة اختصاصاتهما بموجب نصوص دستورية أو نصوص تشريعية (2) بيد أن هنالك خصوصية للعراق في هذا الخصوص تتمثل بتغليب المشرع الدستوري للقرار المحلي على المركزي في بعض الأحيان بموجب المادة (115) وهو ما أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها بان " تكون الأولوية في التطبيق لقانون لأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مالم تكن متعارضة مع أحكام الدستور " (3) عطفاً لأهمية الموضوع سوف نبحث تكييف التوازن بين السلطة المحلية والسلطة المركزية من عدة جوانب : بطرح تساؤلات منها : هل تعد العلاقة بين السلطتين قانونية أم واقعية ؟ أم هناك غلبه لإحدهما على الأخرى ؟

الجواب / فيما يخص تكييف العلاقة على أنها قانونية :- فمن الواضح أنها علاقة قانونية وليست واقعية بوجود قواعد قانونية تضمن المحافظة على استمرار توازن في العلاقة الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية والمشرع هو من يعمل على تحديدها بموجب القانون, مما يترتب عليه المحافظة على استقلال العمل الوظيفي الإداري في الدولة على اعتبار انه يحق لكل وحدة إدارية محلية أن تعمل بمفردها دون أن يتعارض أو يتداخل عملها مع اختصاصات السلطة المركزية من خلال الاستناد إلى مبدأ التوازن الذي ينص عليه الدستور (4) ففي فرنسا نص الدستور الفرنسي على أنه " يجوز أن يشترك فيها المجتمع المحلي تحت رقابة الحكومة المركزية في ممارسة الصلاحيات المخولة له .

1- ينظر د. خالد سمارة الزغبى, تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ط1, منشأة المعارف , الاسكندرية , 1989 , ص226.

2- ينظر أياد كاظم حاتم , علاقة مجالس المحافظات بالسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005, أطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة تكريت , 2020, ص287 .

3- ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم 16/ اتحادية في 2009 / 2/4 , منشور منشور في الموقع الالكتروني الخاص بالمحكمة الاتحادية العليا . <http://www.iraqfsc>

4- ينظر , احمد عبيس الفتلاوي , علاقة الدستور الجديد والتحديات المتوقعة , بحث مقدم لتطوير حكم القانون والنزاهة , بيروت , 2006, ص 22 وما بعدها .

مع احترام الضمانات الممنوحة عبر كامل أرضي الوطن " (1) فالنص المتقدم يشير إلى العلاقة القانونية المتوازنة بين السلطتين المحلية والمركزية مع وجود الرقابة من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية (2) وفي التشريع المصري نلاحظ أن الدستور المصري, يشير إلى أنه " يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة و الفصل بين السلطات والتوازن بينهما وتلازم المسؤولية مع السلطة " (3) يتضح من النص المتقدم أن المشرع الدستوري المصري كان أكثر وضوحاً بالنص على التوازن بين السلطات العامة والنص المتقدم تتصرف إلى الهيئات المركزية والمحلية وأن كانت الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من السلطة التنفيذية في الدولة (4) وفي العراق أشار المشرع الدستوري إلى التوازن بالنص على أنه "يمنح المحافظات التي لم تنظم بإقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية " (5) وفي ضوء النص المتقدم فأن منح المحافظات سلطات واسعة معناه تمكنها من التوازن مع السلطة المركزية لتتمكن من النهوض بوظائفها المحلية وبما يسمح بتحقيق المصلحة العامة مع بقاء أعمالها وتصرفاتها غير بعيدة عن رقابة السلطة المركزية أو القضائية لضمان عدم الخروج عن مبدأ مشروعية الأعمال القانونية الصادرة عن الهيئات الإدارية (6) و لا محل في هذا الخصوص للقول أن العلاقة بين المركز والمحافظات على أنها علاقة تبعية بل أنها علاقة تكافؤ بدليل تمتع كل منهما بالشخصية المعنوية وتعذر صدور الأوامر من المركز إلى السلطة المحلية (7) .

- 1- ينظر المادة (74) من الدستور الفرنسي لسنة 1985 المعدل .
- 2- ينظر . رونالد واتس , الانظمة الفيدرالية , مصدر سابق, ص52.
- 3- ينظر المادة (5) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .
- 4- ينظر د. صلاح الدين فوزي , التوازن بين السلطات الدستورية الثلاثة , بحث منشور في مؤتمر التعديلات الدستورية في الدول العربية , جامعة الجزائر , الأغواط , العدد , 32 , 2008 , ص3.
- 5- ينظر نص المادة (122 / ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 6- ينظر نصير كاظم عبيد العيساوي , التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , جامعة الكوفة , كلية القانون والعلوم السياسية , 2012 , ص33 .
- 7- ينظر د. خالد قباني , للامركزية الادارية ومساءلة تطبيقها في لبنان , ط2, منشورات عويدات , بيروت , 1981, ص93.

أو بالعكس بموجب الدستور العراقي على الأقل بالمادة (123) بل هنالك تعاون وتنسيق في الشؤون المشتركة، نخلص مما تقدم إلى أن السلطتين متكافئتان في العمل الإداري المناط بكل منهما (1) والسبب في ذلك يكمن في أن السلطة المحلية بموجب القانون تكون مستقلة عن الدولة (2) بشخصيتها القانونية المعترف لها قانوناً واختصاصاتها من الدستور والقوانين بشكل مباشر (3) مما تقدم تبين لنا أن التكافؤ أو التساوي أو التعادل موجود بين السلطة المركزية والمحلية عند ممارسة العمل الإداري اليومي .

المطلب الثاني

الأساس القانوني لعلاقة التوازن بين السلطة المركزية التنفيذية والمحلية

إن الدستور أو التشريع العادي هو من يقوم بتحديد الاسس القانونية لعلاقة التوازن بين السلطة المركزية والمحلية سواء في فرنسا ومصر أم العراق ضمن الاطار الوظيفي تحديدا بهدف معرفة وتحديد لصلاحيات المناطة بكل منهما ، وحسب ظروف كل دولة على حدى ، سوء كانت منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ونظرا لأهمية الموضوع سنتناوله من خلال فرعين سنبيين في الفرع الاول الاساس الدستوري لعلاقة التوازن وسنخصص الفرع الثاني لبحث الاساس التشريعي لعلاقة التوازن .

1- ينظر نص المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- ينظر ما الهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة" بدون طبعه، جامعة الموصل، دار الكتب الوطنية، 1996، ص 39 .

3- ينظر د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، من دون طبعه، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 153.

الفرع الأول

الأساس الدستوري لعلاقة التوازن

يعد الدستور هو المرتكز الرئيسي لمحور علاقة التوازن التي تقوم بين السلطة المركزية والمحلية, إذ أشار الدستور الفرنسي إلى أنه "يجوز أن يشترك فيها المجتمع المحلي تحت رقابة الحكومة المركزية في ممارسة الصلاحيات المخولة له مع احترام الضمانات الممنوح عبر كامل أراضي الوطن لممارسة الحريات العامة" (1) يتضح من النص المتقدم أشترك الهيئات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية بممارسة اختصاصات عديدة بيد أن بوصلة التوازن تميل صوب السلطة المركزية (2) , هذا وان دل على شيء أنما يدل على مدى حرص المشرع الدستوري على المحافظة على وجود التوازن ولكن في نفس الوقت احترام ومراعاة صيانة الحقوق والحريات العامة التي نصت عليها المادة (1 / 71) من الدستور بان " يكفل المدافع عن الحقوق الاحترام الواجب للحقوق والحريات عبر إدارات الدولة والمجتمعات المحلية والمؤسسات العامة " (3) من خلال عدم السماح لأي من السلطتين المركزية أو المحلية من التجاوز أو التعدي عليها وتحت أي ذريعة أو مسمى نظرا لقداستها قانونا , وفي مصر نص الدستور المصري على التوازن في الباب الأول من المادة الخامسة منه بأن " يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة و الفصل بين السلطات والتوازن بينهما وفق الوجه المبين في الدستور " (4) يتضح لنا أن المشرع الدستوري المصري تبنى الفصل بين السلطات والذي يؤكد معنى التوازن بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية , ويرى الباحث أنه لا مانع من سحب التوازن داخل السلطة الواحدة كالسلطة التنفيذية بذراعيها المركزية واللامركزية فمما لاشك فيه ضرورة وجود التوازن بينهما في ممارسة وظائفها الادارية المختلفة بهدف اشباع الحاجات العامة التي يحتاجها الأفراد المحليين من الشعب المصري (5).

- 1- ينظر المادة (74) من الدستور الفرنسي لسنة 1985 المعدل .
- 2- ينظر رونالد واتس , الانظمة الفيدرالية , مصدر سابق, ص52.
- 3- ينظر المادة (1 / 71) من الدستور الفرنسي لسنة 1985 المعدل .
- 4- ينظر المادة (5) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل .
- 5- ينظر د. صلاح الدين فوزي , التوازن بين السلطات الدستورية الثلاثة , بحث منشور في مؤتمر التعديلات الدستورية في الدول العربية , جامعة الجزائر , الأغواط , العدد , 32 , 2008 , ص3.

وفي العراق نص الدستور العراقي على وجود التوازن بين السلطة المركزية والمحلية بالنص على أنه " خامسا - لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة " (1) ويكمل النص ما ورد بالبند ثالثا " يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة الصلاحيات المخول بها من قبل المجلس " (2) ما يدل على أقرار المشرع الدستوري للتوازن بين السلطات المحلية والمركزية في العراق عبر تحويل مجالس المحافظات العديد من الصلاحيات التي تمارسها بعيدا عن رقابة الوزارت المباشرة (3) ما يعني الإقرار بعلاقة التكافؤ والتوازن (4) ومما تقدم يقوم مبدأ التوازن على أساس توزيع الوظائف التنفيذية في الدستور وفق أسس العدالة وتحقيق المصلحة العامة (5) عطا لأهمية الموضوع لابد لنا من الخوض في معرفة ما هو المقصود بالتوازن الدستوري تحديدا بين السلطتين المركزية والمحلية ؟.

يُقصد به أن كل من السلطتين المركزية والمحلية تتمتعان بذات القدر من الفاعلية والمقدرة في ممارسة اختصاصاتها دون أن تتفوق إحداها في ممارسة اختصاصاتها المناطة بها , على حساب الأخرى أو تطغي عليها ويتحقق ذلك باستقلال أحدهما عضويا عن الأخرى ومنح كل منهما أدوات لازمة لكبح جماح الجهة المقابلة ومنع تجاوزها لحدود اختصاصاتها (6).

1- ينظر نص المادة (122 / البند/ خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2- ينظر نص المادة (122 / البند / ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

3-ينظر د. حيدر محمد حسن , اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لعام 2005, دراسة مقارنة , بحث منشور في مجلة جامعة بغداد , كلية القانون , العدد الاول , 2018 , ص 20 , للمزيد من التفاصيل ينظر نصير كاظم عبيد العيساوي , التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , جامعة الكوفة , كلية القانون والعلوم السياسية , 2012 , ص33.

4- ينظر محمد عبد الكاظم عوفي , مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 " رسالة ماجستير , دراسة مقارنة , كلية القانون , جامعة بغداد , 2015 , ص 17 .

5- ينظر . علي الصاوي , العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية , بحث منشور في مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية , جامعة القاهرة , العدد 47 , 2004 , ص55.

6- ينظر . رياض عزيز هادي , العلاقة بين السلطات الثلاثة والدستور العراقي , بحث منشور في مجلة العلوم السياسية كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , العدد (33) , 2007, ص 55 .

لأن مبدأ الفصل بين السلطات في حقيقته يكمن في الارتقاء بكل سلطة لأداء مهامها بصورة سليمة ، و السعي لعودة أي من السلطتين أن زاغت عن الصواب إلى الطريق السليم (1) وفي ضوء ما تقدم تبين لنا نص المشرع العراقي والفرنسي والمصري على وجود التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية.

الفرع الثاني الأساس التشريعي لعلاقة التوازن

سنتناول في هذا الفرع الأساس في التشريع العادي للتوازن بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وفق الآتي : ففي فرنسا إذ أوجد المشرع تطبيقاً للتوازن يتمثل في أيجاد " ممثل الدولة في الدائرة هو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام العام بموجب القوانين والشروط التي يحددها القانون " (2) فإن عبارة ممثل الدولة يقصد بها المحافظ وبدليل نص قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم النافذ عليه بأن " يستبدل مصطلح المحافظ بممثل الدولة في الدائرة " (3) ومما تقدم نجد التوازن يكون موجوداً من خلال (المحافظ) باعتبار أنه يمثل المصالح الوطنية واحترام القوانين ضمن النطاق المحلي للمحافظة باعتباره مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة في المحافظة والتي تصدر عن السلطة المركزية ويتعين على الهيئات المحلية الالتزام بها لان المحافظ في فرنسا يعين بناء على اقتراح من رئيس الوزراء ووزير الداخلية ووفقاً لتوجيهات الحكومة ويمكن استبدالهم في أي اجتماع للمجلس (4) بينما في مصر أشار قانون الإدارة المحلية إلى أنه " يعتبر المحافظ ممثلاً عن السلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على

- 1- ينظر. نزار محمد جاسم , الرقابة المتبادلة للحكومة المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير مقدمة إلى معهد العلمين , 2017 , ص 93 وما بعدها .
- 2- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والإقليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.
- 3- ينظر نص المادة (58) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والإقليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.
- 4- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والإقليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل التي نصت على أن " يعين المحافظ ممثل الدولة في المحافظة بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء " .

تنفيذ السياسة العامة للدولة " (1) لان من يعين المحافظ في مصر رئيس الجمهورية وهو ما نص عليه قانون الإدارة المحلية النافذ بأن " يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية " (2) وأما على صعيد المجلس المحلي فقد نظم المشرع الفرنسي وذلك بالنص على أنه "يتم وضع الإدارات أو جزء منها بالمحافظة لإعداد وتنفيذ مد ولات المجلس العام وكذلك ممارسة الصلاحيات والمسؤوليات الموكلة للسلطة التنفيذية للمحافظة تحت سلطة رئيس المجلس العام " (3) وفي مصر نص قانون الإدارة المحلية النافذ بأن "يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة للرقابة على مختلف المرافق والاعمال التي تدخل اختصاص المحافظة وفقاً للمادة (الثانية) من هذا القانون وله أن يطلب عن طريق المحافظة أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة " (4) يتبين لنا أن اختصاص المجلس الشعبي المحلي (مجلس المحافظة) المصري لا تكون مقتصرة على المشروعات والمرافق التي تدخل ضمن اختصاصاته بل تمتد لتشمل جميع المرافق المحلية التي تقع ضمن نطاق المحافظة والتي تكون مرتبطة بالسلطة المركزية وظيفياً (5) أي بمعنى يحق للمجالس الشعبية المحلية ممارسة الرقابة على المرافق العامة المختلفة ضمن حدود المحافظة مع العلم أن الرقابة تقع ضمن اختصاص السلطة المركزية التنفيذية, و في العراق ورد في قانون مجالس المحافظات النافذ منه على أنه " مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة , وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية " (6) .

1- ينظر المادة (26) مكرر من قانون الادارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

2- ينظر المادة (25) مكرر من قانون الادارة المحلية المصري رقم (43) لعام 1979 المعدل.

3- ينظر نص المادة (4) من قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والإقليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

4- ينظر المادة (12) مكرر أن قانون الادارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

5- ينظر مصطفى الجندي , الإدارة المحلية واستراتيجيتها , ط1 , منشأة المعارف , الإسكندرية, 1987, ص85.

6- ينظر المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

وورد في القانون أيضا " الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها " (1) وهذا دليل على سلطة المجلس بالرقابة على المرافق العامة الموجودة في المحافظة باستثناء بعض الجهات ذات الطابع الاتحادي (الجيش والمحاكم والجامعات والكليات والمعاهد) التي تقع ضمن رقابة السلطة المركزية.

المبحث الثاني

صور التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية

على الرغم من ارتباط السلطة المحلية والمتمثلة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية بنظام اللامركزية الادارية والذي يفترض وجود توازن حقيقي بين السلطة المحلية و المركزية , مما جعل من الممكن لنا الحديث عن وجود نوع من التوازن في العلاقة بين هذين السلطتين أضافه لوجود رقابة بحدود معينة ويشار إلى أن التشريعات قد تعاونت فيما يخص السلطات الممنوحة للهيئات المحلية الأمر الذي يشكل مانعا في الكثير من الأحيان ضد تجاوز السلطة المركزية على الحيز المخصص للهيئة المحلية , عطا لأهمية الموضوع سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين , نتناول في المطلب الاول , صور التوازن الشكلية ونبحث في المطلب الثاني صور التوازن الموضوعية .

1- ينظر نص المادة (7/ البند / سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

المطلب الأول

صورالتوازن الشكلية

بادئ ذي بدء تتجلى أهمية مظاهر التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية على وجه التحديد في معرفة المظاهر الشكلية, حيث يصبح هذا التوازن بمثابة القوة المنظمة التي بدونها سوف تهيمن سلطة ما على سلطة اخرى وتهمش دورها الذي رسمه الدستور أو القانون لكل منهما , مما يترتب عليه الإضرار بمبدأ الديمقراطية المحلية ومظاهر التوازن الشكلية تعد ضمانات خارجية من شأنها إن تبيح للهيئات المحلية القدرة على ممارسة الاختصاصات الوظيفية⁽¹⁾ وتكمن مظاهر التوازن الشكلية في صور ثلاثة منها التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري للهيئات المحلية والتي تستشف من نظام اللامركزية الادارية⁽²⁾ و ما تقدم ليس غاية بحد ذاته بل وسيلة لمنح الهيئات المحلية القدرة على النهوض بالمرافق المحلية ولضرورات البحث سنقسم هذا المطلب على فرعين, نتناول في الفرع الأول الشخصية المعنوية للهيئات المحلية ونبحث في الفرع الثاني ضمانة الاستقلال المالي والإداري .

1-ينظر .عادل صالح مهدي , العيب الشكلي في الاجراءات القضائية "دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة كربلاء , 2017 , ص35 .

2- ينظر د. عبد الجبار احمد , الفيدرالية والمركزية في العراق , ط1, مؤسسة فريد رش, مكتبة الاردن , 2013, ص8 .

الفرع الأول

الشخصية المعنوية للهيئات المحلية

تعرف الشخصية المعنوية بأنها " مجموعة من الاشخاص أو إموال وجدت لتحقيق غاية معينة وعندها يعترف المشرع لهذا الكيان بالشخصية المعنوية (القانونية) فتصبح أهلا لا كتساب الحقوق وتحمل الالتزامات " (1) وأيضا تعرف الشخصية المعنوية بأنها " هي التي تنشأ بقانون أو قرار حكومي لتحقيق أهداف بعض وسائل القانون العام أو السلطة العامة " (2) ولا تعد الوحدات الإدارية أو مجالس المحافظات أشخاصا معنوية مستقلة إلا حين يعترف المشرع لها بالشخصية المعنوية لوجود مصلحة محلية تتميز عن المصلحة الوطنية وأيضا وجود تنظيم اداري وقانوني يسمح للهيئات المحلية بالقيام بأعمال قانونية محددة لتدافع عن مصالحها بوصفها مركزا لهذه المصالح وأهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات بما يتوافق والمهام المخولة لها وحسب ما يحدده النظام القانوني السائد في الدولة (3) ومن جانب آخر فإن منح الشخصية المعنوية لها يتطلب توافر العديد من المقومات ومن أهمها وجود من يعبر عن مصالحها وهم الأشخاص الطبيعيون الذين يعملون بأسم الشخص المعنوي ولحسابه ويعبرون عن ارادته وليس عن ارادتهم الذاتية (4) وهذا يعني تحقيق الاثار القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية المستقلة لهذه الوحدات المحلية كما تمتلك الهيئة المحلية جهازا إداريا خاصا بالوحدة المحلية يعبر عن إرادتها ويدير شؤونها المحلية ويكون مستقلا عن أجهزة الدولة الإدارية الأخرى إلا ان هذا الاستقلال يكون إلى حد ما نسبيا إذ تبقى علاقة الرقابة والأشراف من الحكومة المركزية , كما ستنتمتع الهيئة المحلية بذمة مالية مستقلة وموازنة خاصة بها تتضمن إيراداتها ونفقاتها العامة , إذ يمكن لها الحصول على موارد خاصة متحصلة محليا لسد لها جانب من النفقات التي تتحملها أضف لما تقدم تنتج الشخصية المعنوية المعترف لها للهيئة المحلية امكانية تسجيل الأموال العقارية أو المنقولة بأسمها (5).

- 1- د. عبد المجيد عبد الحكيم ود . عبد الباقي البكري , ود. محمد طه البشير , الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي , ط2, مكتبة السنهوري , بغداد , 2011, ص 69 وما بعدها .
- 2- د. علي محمد بدير وآخرون, مبادئ واحكام القانون الاداري, مصدر السابق , ص89.
- 3 - د. محمد احمد اسماعيل, مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الادارية دراسة مقارنة, مصدر سابق ص 516 .
- 4- د. شاب توما منصور, القانون الاداري, ك1, بدون طبعه , دار الجيل للطباعة والنشر, بغداد, 1980 , ص 72.
- 5- د. محمد فرغلي محمد علي, نظم واجراءات انتخاب اعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, 1998, ص 44 .

وآخيراً يمكن لها إبرام عقد القرض المحلي أو الدخول بالتزامات تعاقدية يترتب عليها ديوناً محلية ومن جهة أخرى يتمتع الموظفون العاملون في الوحدات المحلية بنظام وظيفي خاص بهم مستقل عن النظام المطبق على موظفي الحكومة المركزية إذ يخضع هؤلاء لقرارات محلية سواء من حيث التعيين والترقية والانضباط وكما تتمتع الهيئات المحلية بحق التقاضي كمدعي أو كمدعى عليه على الأفراد والهيئات الخاصة أمام القضاء في جميع الأمور المتعلقة بالدفاع عن حقوقها وأموالها فجميع الأعمال التي تقوم بها تنسب إليها لا إلى الدولة، ومن ثم تتحمل مسؤولية أي ضرر قد ينجم عن مزاوله نشاطها حتى وإن كانت هذه الأعمال مجازة من قبل السلطة المركزية⁽¹⁾ ولقد أشار الدستور الفرنسي إلى منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية حيث ورد النص بالصياغة الآتية " تكون المجتمعات المحلية ذات حكم ذاتي من خلال المجالس المنتخبة " ⁽²⁾ مما تقدم نرى أن المشرع الدستوري اعترف للهيئات المحلية والمتمثلة بالبلديات والإقليم بالشخصية المعنوية لتتمكن من أداء ما أسند إليها من وظائف، كما نص الدستور المصري على أن " تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى ... ويراعى عند انشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون " ⁽³⁾ تبين لنا أن المشرع المصري هو الآخر قد منح المحافظات الحالية والبالغ عددها (28) محافظة الشخصية المعنوية وهذا يعد أمراً منطقياً وطبيعياً لتحقيق استقلالها ولوجود مصالح⁽⁴⁾

- 1- ينظر د. أحمد عبد الزهرة كاظم، النظام اللامركزي (دراسة مقارنة)، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013، ص 45.
- 2- ينظر نص المادة (72 / 3) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.
- 3- ينظر المادة (175) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل.
- 4- ينظر د. محمد أحمد عطية، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري والمحكمة الدستورية العليا، ط1، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2011، ص 60.

محلية تهتم المجتمع الخاص المحلي فيها لذا قرر المشرع وجوباً منحها لشخصية المعنوية⁽¹⁾ وهو ما أشار اليه قانون الادارة المحلية المصري النافذ بأن " وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإغائها على النحو التالي:

أ – المحافظات: بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.

ب- المراكز والمدن والأحياء: بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

ج- القرى بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة، ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة، وبيئاً للمركز أو الحي بحسب الأحوال اختصاصات الوحدة المحلية بالقرية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية⁽²⁾ وفي العراق أشار الدستور العراقي إلى أن " تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون⁽³⁾ " ومما تقدم فإن استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين ليس منحه أو تسامحاً من الإدارة المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية فالمجالس تمارس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية أعمالاً لمبدأ

1- ينظر د. حسن محمد عثمان , الادارة الحرة للوحدات المحلية "دراسة مقارنة " ط1, دار الحامد الجديد , القاهرة , 2015, ص 73.

2- ينظر نص المادة (1) مكرر من قانون الادارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

3- ينظر نص لمادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

التعاون لتحقيق الصالح العام إذ تكون مستقلة⁽¹⁾ ويكون الهدف من منحها للشخصية المعنوية لكي تستطيع المحافظات في ادارة شؤونها العامة بنفسها⁽²⁾ والقيام بمهامها المختلفة واشباع الحاجات العامة⁽³⁾ وبالعودة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أنه " ثانيًا- تتمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي , ويمثلها رئيسها أو من يخوله " (4) وأيضا نص في محل اخر أنه " لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال مالي ولها في سبيل ممارسة اعمالها ما يأتي - أولا- استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية .

ثانيا- مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور .

ثالثا- القيام بالأعمال والمهام الموكلة اليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور " (5) وبناء على ما تقدم تتمتع مجالس المحافظات بالحقوق المخولة لها بموجب احكام القانون ويحق لها أن تكون خصما في جميع الدعاوى التي تقام سوء كانت مدعيا أو مدعى عليه وأيضا منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم شخصية اعتبارية قانونية وذمة مالية مستقلة وهي بدورها تملك أجهزة إدارية ومالية

1- ينظر فوزية أكرام , الفيدرالية في العراق بين الاسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي بحث منشور في مجلة كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , العدد 109 , 2010 , ص149.

2- ينظر د. اسماعيل صعصاع البديري , اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق , دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة , بحث منشور في مجلة , المحقق الحلي كلية القانون , جامعة بابل , الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الأول , العدد , 4 , 2012 , ص25 .

3- ينظر د. نغم محمد صالح , الفيدرالية في دستور العراق لسنة 2005 بين الواقع والطموح , بحث منشور في مجلة الدراسات الدولية , العدد 41 , 2014 , ص64 .

4- ينظر نص المادة (21) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ

5- ينظر نص المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

واختصاصات على نحو من الاستقلال عن الحكومة المركزية⁽¹⁾ وتتنصر صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم في منطقة نفوذها الجغرافي المحلي لأجل منع أي تعد على سلطة محلية أخرى مقابلة لها⁽²⁾ ونرى أن المشرع العادي في قانون المحافظات النافذ ، هو الذي أقر لهذه المجالس بشخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والاداري وجاء هذا النص منسجماً مع الدستور وهذا اتجاه محمود سار عليه مشرعنا العادي ، لتتمكن هذه الهيئات المحلية من ادارة وتقديم الخدمات لرقعه جغرافية معينة⁽³⁾ وبالإضافة إلى النتائج المتقدمة تترتب على تمتع الوحدة الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية نتائج خاصة بالأشخاص المعنوية العامة يبرزها فقهاء القانون العام⁽⁴⁾ وأهمها يتمثل في :

أولاً- قيام شخص إداري مستقل نسبياً إلى جانب الدولة يشاركها في جزء من سلطاتها وهذا ما يعبر عنه بحقوق السلطة⁽⁵⁾ .

ثانياً- على اعتبار إن الوحدات الإدارية المحلية بوصفها أشخاصاً معنوية لا تتمتع بالشخصية القانونية سالفه الذكر إلا باعتراف الدولة لها بهذا صراحةً أو ضمناً ، واستكما لا لما تقدم أن منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية يعد أمراً بغاية الأهمية لمنحها السلطة القانونية بما تحمله من آثار متمثلة بحقوق والتزامات وتكون الوحدة الإدارية كالشخص الطبيعي أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات .

ثالثاً- ويكون لها أن تمتلك الأموال لتمتعها بالذمة المالية المستقلة عن الأشخاص الطبيعيين الذين يعملون باسمها ولحسابها وتكون مسؤولة عن التصرفات الصادرة عنها ، ويترتب على ذلك جملة من الآثار والتي يمكن للباحث أجمالها بما يلي :

1- ينظر. يمامة حسن كشكول ، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، 2012 ، ص10.

2- ينظر .يوسف فواز الهيبي ، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقليم ، مصدر سابق ، ص169.

3- ينظر . أميل جبار عاشور ، مبدا اللامركزية الادارية واسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات ، ، بحث منشور في مجلة الخليج العربي ، مجلد 44 العدد 43 ، 2016 ، ص 79.

4- ينظر . د.فوزي فرحات ، القانون الإداري العام ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004 . ص65.

5- ينظر د. أبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري للبناني ، مصدر سابق ، ص113.

- 1-القرارات الصادرة عنها قرارات إدارية بوصفها جزءا من السلطة التنفيذية ويجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري أن شابها عيب من عيوب القرارات الإدارية .
- 2- تكون للوحدات المحلية ذمة مالية مستقلة عن أموال العاملين فيها .
- 3-تكون الوحدات المحلية هي مسؤولة عن كل ما يصدر عنها من أعمال قانونية أو مادية تصدر عن العاملين باسمها ولحسابها (1).
- 4- العقود التي تبرمها عقود إدارية وهي من تملك تعديل العقد أو فسخه أو فرض العقوبات على المتعاقد بالإرادة المنفردة .
- 5-الإشغال والمشاريع التي تمولها المحافظة أو تنفذها تعد أشغال عامة لأنها مخصصة للمصلحة العامة (2).
- 6- الموظفون العاملون فيها جميعا موظفون عموميون يخضعون لقانون الخدمة المدنية المطبق في العراق وللمحافظة ملاك مصادق من وزارة المالية ورواتبهم محددة في موازنة المحافظة والموازنة الاتحادية (3).
- 7- أن أراد أحد الافراد رفع دعوى قضائية ضد القرارات الصادرة عن المحافظة والدوائر المرتبطة بها فالمحكمة المختصة هي محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين حسب الاختصاص القضائي المحدد لها بموجب قانون مجلس الدولة العراقي.
- 8- الأموال المنقولة والعقارية التابعة للمحافظة تعد أموالا عامة لها حرمة خاصة وحماية مشددة جنائيا ومدنيا وإداريا .
- 9- تكون للمحافظة ذاتية مستقلة عن بقية الأشخاص المعنوية العامة والخاصة فيكون بها موطن خاص بها واسم مميز وما إلى ذلك ومن كل ما تقدم يتضح للباحث أن منح الشخصية المعنوية يعد ركيزة من ركائز التوازن بين السلطات المحلية والمركزية إذ تكمن هذه الخصوصية الشخص المحلي من القيام بأعماله واتخاذ قراراته بنحو من الاستقلال عن السلطة المركزية ولو بحدود معينة.

-
- 1- ينظر . أميل جبار عاشور , مبدا اللامركزية الادارية واسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات , مصدر سابق , ص 79.
 - 2- ينظر. بمامة حسن كشكول , النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية, 2012 , ص 10.
 - 3- عرفت المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ الموظف المحلي بأنه " كل شخص عهدت اليه وظيفة في الملاك الدائم أو الموقت للمحافظة وتدخل ضمن مهامها ويتقاضى راتب من موازنتها.

الفرع الثاني

ضمانة الاستقلال المالي والإداري

يعد الاستقلال المالي الممنوح للهيئات المحلية هو من أحد النتائج المترتبة على منح الهيئات المحلية للشخصية المعنوية، فلا معنى لوجودها ما لم تتمتع بذمة مالية مستقلة وخاصة بها عن السلطة المركزية لتصبح قادرة بموجبها على تحصيل الموارد المالية وزيادتها لأجل تقديمها على شكل خدمات مختلفة تقدم للأفراد المحليين، على اعتبار أن الاستقلال المالي يلعب دورا كبيرا في هذا المجال⁽¹⁾ ويقاس الاستقلال المالي بواسطة معايير متنوعة منها ذاتية الموارد المحلية، التمويل الموازنة المحلية والقدرة على استحداث مصادر تمويل محلية جديدة، أي بمعنى أن تكون لها حرية التصرف بالمال العام جمعا وانفاقا ويضاف لما تقدم المعيار المحدد للقدرة في التصرف بفوائض الموازنة المحلية⁽²⁾ وجميع هذه المعايير في نهاية الأمر تصب في الوضع المالي القانوني للوحدات المحلية⁽³⁾ بمعنى القدرة أو المكنة التي تملكها الهيئات المحلية لإدارة شؤونها المحلية على نحو من الإستقلال في الجوانب المالية والإدارية، ومن جانب آخر يعد الاستقلال المالي للهيئات المحلية حجر الأساس في ممارستها لوظيفتها الإدارية بمنأى عن الرجوع الى السلطة المركزية، مما يستوجب ان تتمتع هذه الهيئات المحلية بموازنة وحساب خاص بها ومستقل عن الدولة يأتي من إيراداتها المحلية، مما ينعكس ايجابا على سياساتها وبرامجها التنموية المحلية المناطة بها قانونا⁽⁴⁾.

1- د. بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج العربي " دراسة مقارنة " ، ط1 ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، دار المعارف ، الرياض ، 1977 ، ص151 .

2- د. هاني علي الطهراوي، قانون الادارة المحلية الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 341 .

3- د. محمد احمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ، ط1، مكتب المركز الجامعي ، القاهرة، 2015، ص 165 .

4- د. علي حاتم عبدالحميد العاني، اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الادارة المحلية، ط1، دار وائل، عمان، 2016، ص68.

عليه يقصد بالاستقلال المالي للهيئات المحلية هو عبارة عن " اختصاص قانوني يمنح للسلطات المحلية لتتخذ القرارات المناسبة بخصوص وضعها المالي والتصرف بالأموال العامة المحلية جباية وانفاقا وإدارة ما يتصل بما تقدم من اعداد وتنفيذ الموازنة المحلية , وما يعكس مدى تمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي " (1) أما الاستقلال الإداري فهو " اختصاص الهيئات المحلية بإدارة المرافق المحلية واتخاذ القرارات اللازمة بهذا الخصوص بنحو من الخصوصية بعدا عن تدخل الهيئة المركزية ولو بنحو نسبي حيث تملك الأخيرة الرقابة والتي لاتصل إلى حد التدخل وإملاء الملاحظات على الهيئة المحلية " (2) بناء عليه لابد من توافر مظاهر الاستقلال المالي للوحدات المحلية التي تكمن في أن يكون للهيئات المحلية موازنة مالية خاصة بها وإن كانت جزءا من الموازنة العامة للدولة أو على الأقل مدرجة ضمنها ومستقلة عن الموازنة العامة للدولة تتضمن الإيرادات ونفقات الوحدات المحلية (3) ويكاد يجمع الفقه أن الاستقلال المالي الذي تتمتع به الوحدات المحلية في النظام اللامركزي استقلالا نسبيا وليس مطلقا في ظل القيود المفروضة عليه وخاصة فيما يتعلق بمشكلة عجز الموارد المحلية في مسايرة زيادة النفقات المحلية (4) فهي غير قادرة على زيادة مواردها عند رغبتها بالتوسع بالإنفاق المحلي كما هو الحال عليه في السلطة المركزية (4) مما قد يؤدي بدوره على ارغام الهيئات المحلية على ان تطلب المساعدة من السلطة المركزية (5) بغية الحصول على الاعانات المالية المتنوعة ، الامر الذي يشكل بحد ذاته خطرا يهدد استقلالها المحلي (6) .

1- د. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد7، 2005، ص3 .

2- د.حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، ط1، دار وائل، عمان، 2010، ص57 .

3- د.احمد رشيد، نظرية الادارة العامة، ط2، منشأة المعارف ، الاسكندرية، 1971، ص288 .

4- د. محمد هماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية (دراسة مقارنة) ، ط1، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل ، 2001، ص131 .

5- د. عبد الرزاق ابراهيم الشخلي، الادارة المحلية، دراسة مقارنة ، ط2، مكتبة السيبان، بغداد ، 2015، ص121 .

6- د. طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية، دراسات استراتيجية، بحث منشور في مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ابو ظبي، العدد 155 ، 2010 ، ص13.

وينظم أسس هذا الاستقلال المشرع بقواعد قانونية تضمن وحدة الدولة وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية , والاستقلال الإداري هو الآخر لا يتحقق إلا بنحو من الاعتراف للهيئات المحلية بالقدرة على اتخاذ القرارات وإدارة المرافق وإنشائها أن اقتضي الأمر وتعين الموظفين المحليين بل قد يصل الأمر إلى اختيار ممثلي الأشخاص المحلية حيث يكون بالية الانتخاب بشكل كامل بما يحقق معنى اللامركزية الكاملة وبذلك يتم تحقيق الغاية النهائية من إقرار نظام اللامركزية الإدارية بإيجاد اشخاص معنوية محلية يوكل اليها اشباع المصالح المحلية بعيدا عن السلطة المركزية التي تتصف قراراتها واجراءاتها بالبطء فيصيب الخمول إقليم الدولة ككل وما يمثله من حجم الدولة وعدد السكان وتعدد الحاجات العامة من تحد لهذه الهيئات حيث أشار الدستور الفرنسي إلى أنه " أمكانية الجماعات المحلية في تحصيل كل أو جزء من المنتج الضريبي ويرخص لها القانون ذلك " (1) أما بخصوص الاستقلال الإداري حيث نص الدستور بان " حدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحيات مواردها " (2) ونوع الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية يكون ذاتيا وليس مطلقا بدليل أن قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم النافذ اخضع بعض القرارات الصادرة عن المجلس العام المحلي للرقابة الإدارية والمتمثلة بالتصديق من جانب السلطة المركزية التنفيذية عليها (3) وبالعودة لقانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم الفرنسي إذ ورد النص على أنه " نقل الصلاحيات يترافق معه النقل اللازم من الدولة إلى البلديات والمحافظات والاقاليم للموارد المالية الضرورية للممارسة الطبيعية لهذه الصلاحيات " (4).

1- ينظر نص المادة (2 /72) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2 – ينظر نص المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

3- ينظر د. سعيد علي غافل , الرقابة الادارية على المجالس المحلية في العراق دراسة مقارنة , بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية , كلية القانون , مجلد 11 , العدد 38 , 2018 , ص 62 .

4- ينظر نص المادة (102) من قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

وفي مصر نص الدستور المصري النافذ على أنه " يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة , ويدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد " (1) مما يعني منح الوحدات المحلية الاستقلال المالي النسبي (2) حيث وضعت قيود تمنع تعارض إساءة استعمال المال العام بما يخالف مقتضيات المصلحة العامة بما من شأنه أن يمنع المجلس من الاضرار بالمصالح المحلية (3) حيث تتداخل السلطات المركزية بالجوانب المالية لاسيما الموازنة بتحديد حصة للهيئات المحلية (4) نستشف أن المشرع الدستوري المصري قد أقر بإعطاء للمجالس المحلية الاستقلال المالي و الإداري والتمتع بالشخصية المعنوية لها (5) بدليل ماورد بالدستور المصري بأن " وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية " (6) وبالعودة للتشريع العادي نجد تأكيد المشرع على أن من أختصاصات الهيئات المحلية بأن " إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي " (7).

- 1- ينظر نص المادة (178) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .
- 2- ينظر. نبيل عبد الرحمن , اللامركزية والفيدرالية , ط3, المكتبة القانونية , بغداد , 2007 , ص225.
- 3- ينظر . د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة , من دون طبعه , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ص113.
- 4- ينظر .كواش عتيقة , اللامركزية الادارية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والسياسية , جامعة قاصدي الجزائر , 2011 , ص57.
- 5- ينظر .د. زهير الحسيني , اللامركزية في النظام القانوني للمحافظات , بحث منشور في مجلة مؤسسة الحارث الانسانية , العدد 104 , 2013 , ص5 .
- 6- ينظر نص المادة (125) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .
- 7- ينظر نص المادة (21) من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

وأيضاً نص في مورد اخر له على أن " يتولى الجهاز المالي بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملاً مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها

ويعرض المحافظ المشروع على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربع أشهر على الأقل، وترسل كل محافظة مشروع موازنتها فور إقرار المجلس الشعبي المحلي له إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية لبحثه مع المحافظ المختص، ثم إرساله مشفوعاً بملاحظاته إلى وزير المالية والتخطيط " (1) وأيضاً أشار بأن " تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية " (2) وفي ذات السياق نصت المادة الأولى منه بأن " وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية. " (3) وأيضاً نص في موضع آخر له بأن " يكون للمحافظ صلاحيات الوزير وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها في اللوائح وذلك في المسائل المالية والإدارية بالنسبة للمرافق التي نقلت إلى الوحدات الإدارية المحلية وأجهزتها وموازنتها " (4) يتبين لنا أن المشرع المصري عمل علي وضع الأسس العامة لمنح وحدات الإدارة المحلية والمتمثلة في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لتمكنها من أداء رسالتها بهذا الخصوص , وفي العراق نص الدستور العراقي على أن " تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون " (5).

- 1- ينظر نص المادة (120) مكرر من قانون الادارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .
- 2- ينظر نص المادة (176) مكرر من قانون الادارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 3- ينظر نص المادة (1) من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .
- 4- ينظر نص المادة (29) من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 5- ينظر نص لمادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

ومما تقدم فإن استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين ليس منحه أو تسامح من الإدارة المركزية , بل هو استقلال يصدره الدستور والقانون بيد أنه استقلال محدود وليس مطلق حيث تقتضي ضرورات صيانة وحدة الدولة تنظيم رقابة مركزية

برلمانية أو حكومية أو كلاهما على السلطة المحلية كما أن هنالك ضرورات للتنسيق في العمل ضمن خطط مركزية ومحلية وتنفيذ لسياسات عامة من شأنها أن تحقق المصلحة العامة⁽¹⁾ وبالعودة لقانون المحافظات غير النافذ نص بموجب المادة الثانية منه بأن " ثانيا- تتمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي , ويمثلها رئيسها أو من يخوله " ⁽²⁾ وأيضا نص في مورد اخر منه النص على أنه " لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ولها في سبيل ممارسة أعمالها ما يأتي:

أولا- استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة .

ثانيا- مزاوله الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور .

ثالثا- القيام بالأعمال والمهام الموكلة اليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور" ⁽³⁾ ولما تقدم نلاحظ نص المشرع العراقي على منح الوحدات المحلية للشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري , شأنه شأن منح المشرعين الفرنسي والمصري عندما نصا على منح الهيئات المحلية الشخصية والاستقلال المالي والإداري , عليه هو منهج تشريعي محمود سار عليه مشرعنا العراقي لكونه يمكن الهيئات المحلية من النهوض بوظائفها ويحقق الفلسفة الدستورية المرجوة من ايجادها والتمثلة بتخفيف العبء عن السلطة المركزية وجعل الاستجابة للحاجات المحلية بشكل اسرع وانجع وبدلالة المادة (45) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽⁴⁾.

1- ينظر نصوص المواد (122- 80- 114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ينظر نص المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

3-ينظر نص المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .

4- ينظر نص المادة (44) من قانون المحافظات النافذ بأن "تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي : أولا- ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة المختلف مناطق البلاد "

المطلب الثاني

الصور الموضوعية للتوازن

إن الجوهر الحقيقي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، هو ترك إدارة الشؤون المحلية وإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة محلية مختارة من أبنائها ، مستقلة في عملها عن السلطة المركزية وإن كانت خاضعة لأشرافها ورقابتها بأي شكل من الأشكال فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح متميزة على النحو السابق وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح من يهتمهم الأمر بأنفسهم ، فأبناء الوحدات المحلية التي يسكنون فيها بصورة اعتيادية , هم أدرى بمشاكل المحافظات , وهم أقدر على حل تلك المشاكل غير أنه لما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، ولذلك صار ضرورياً أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثم كان الانتخاب هو الأسلوب الأمثل لتكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي عليه فيجب أن تكون الهيئة التي تقاسم الدولة وظيفتها التنفيذية هيئة منتخبة أساساً بواسطة الناخبين فاللامركزية الإقليمية تتطلب اعتماد الانتخاب أما إذا كانت الإدارة في يد أشخاص تعينهم الحكومة وحدها كان النظام مركزياً أو يقترب من ذلك فمن متطلبات اللامركزية الإدارية انتخاب ممثلين عن الشعب في حين أن أساس المركزية هو تعيين الموظفين بواسطة السلطة المركزية ذاتها , ونظرا الأهمية الموضوع سنقسمه لفرعين نتناول في الفرع الأول الانتخاب لتشكيل الهيئات المحلية ونبحث في الفرع الثاني التعيين لتشكيل الهيئات المحلية وكما يلي تباعا :

الفرع الأول

الانتخاب كطريقة لتشكيل الهيئات المحلية

ابتدأ يعرف الانتخاب بأنه " عملية قانونية مركبة تهدف لتسهيل اختيار شخص أو أكثر لشغل منصب أو وظيفة معينة " (1) وعرفه بعضهم الآخر بأنه " اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من شخص من بين عدة مرشحين لتمثيلهم في حكم البلد " (2) ولا نتفق من التعريف المتقدم فقد يكون الانتخاب وسيلة لاختيار موظف أو مكلف بخدمة عامة ليقوم باعمال إدارية ومالية معينة تسهل عملية تقديم الخدمات للمواطنين , وعرفه جانب اخر من الفقهاء بقولهم هو " الأسلوب الديمقراطي لاختيار ممثلين الشعب لممارسة السلطات لإن الشعب لا يقدر على ممارستها بنفسه كما هو الحال بالديمقراطية المباشرة " (3) ويمكن للباحث وضع تعريف لانتخاب أعضاء الهيئات المحلية بأنه " مكنة قانونية للناخبين المحليين لاختيار من يمثلهم على المستوى المحلي وفق اجراءات وشروط ينظمها القانون " والتعريف المتقدم ينصرف لانتخابات المجالس التمثيلية ومنها البرلمانات أو الهيئات المحلية , عليه فأن الفرد يبغى من وراء انتخابه أعضاء مجالس المحافظات تحقيق أهداف سواء كانت أهدافا سياسية والمتمثلة في تحقيق الديمقراطية المحلية باعتبارها جزء من الديمقراطية السياسية (3) ومكملة لها وتحقيق سيادة الشعب وهذه السيادة وحدة واحده غير قابله للتجزئة وأهداف إدارية والمتمثلة بنقل الصلاحيات من المركز إلى المجالس المحلية وبالتالي تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية أو أهداف اقتصادية التي تتمثل في تشريع التنمية الاقتصادية ورفع مستوى (4) .

1- محمد خليل باشا , معجم الكافي , ط4, شركة المطبوعات للتوزيع والنشر, بيروت , لبنان, 1999, ص 163.

2- رائد حمدان عاجب , التداول السلمي لرئاسة الدولة , دراسة مقارنة, رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل, 2011, ص30.

3- د محمد عبد الله عمر , السلطة من المشاركة إلى الممارسة الشعبية , دراسة مقارنة , ط 1 , اللجنة الشعبية العامة للثقافة والأعلام , بنغازي , ليبيا , 2006, ص48.

4- د. محمد رفعت عبد الوهاب , مبادئ واحكام القانون الإداري , ط1, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2006, ص138.

الدخل الفرد وتوفير فرص العمل والخدمات والاحتياجات للأفراد من خلال قيام المجالس المحلية بتشجيع المشروعات الإنتاجية الصغيرة والمتوسطة التي تعتمد بدرجة الأساس على الموارد المحلية والفرص الاستثمارية الموجودة ضمن المحافظة ,

كما تحقق أهداف اجتماعية بالسعي الجاد لرعاية الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفا (1) حيث تمثل انتخابات المجالس المحلية نقطة عبور أساسية نحو تحقيق مجتمع ديمقراطي وتحقيق طموحات افراد المجتمع وبناء دولة المواطنة وأداة فاعلة لتحقيق التواصل بين الحاكم والمحكوم ضمن النطاق المحلي وأشراك الأفراد المحليين بالشأن الإقليمي (2) إذ أن الانتخابات المحلية بدورها تهدف إلى تحقيق الديمقراطية المحلية , أي بمعنى تحقيق مبدأ سيادة الشعب ومنح الأخير كلمة الفصل في التأثير بالشأن العام وهذا ما أكدته أغلبية الوثائق الدستورية منها الدستور الفرنسي حين ورد النص على أن " تدير هذه الوحدات شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة ووفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون " (3) وأيضاً أشار قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم إلى أن " تحدد القوانين توزيع الصلاحيات بين البلديات والإدارات والأقاليم والدولة وطريقة الانتخاب ووضع المسؤولين المنتخبين وتطوير مشاركة المواطنين في الحياة العملية " (4) وأيضاً نص بالمادة الثالثة منه على أن " المجلس يختص بتنظيم سير العمل بالمحافظة والهيئات المحلية " (5).

1- ينظر د. أحمد باهض تقي , بشرى محمد رضا , نغم كاظم شنيور , إدارة الحكم والتنمية في البلدان العربية , بحث منشور في مجلة الفرات , العدد السادس , 2009 , ص 88 .

2- ينظر د. ماهر صالح علاوي , حقوق الانسان والطفل والديمقراطية , بدون طبعه , دار ابن الاثير للطباعة والنشر , العراق , الموصل , 2009 , ص 257 .

3- ينظر نص المادة (72 / فقرة ثانيا) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

4- ينظر نص المادة (1) من قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

5 - ينظر نص المادة (3) من قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.

نلاحظ تبني المشرع الفرنسي لمبدأ الانتخاب وتنظيم سير العمل عند تشكيل للهيئات المحلية ولكن مع ذلك يوجد بعض الاستثناءات التي نص عليها القانون في عملية تعيين للأعضاء للهيئات المحلية وهو ما سوف نتناوله في الفرع الثاني من بحثنا هذا وفي

مصر نص الدستور المصري لسنة 2014 على الانتخاب المباشر لسلطات المحلية على أن "ينظم القانون انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى" (1) وأيضاً نص بان "تنتخب كل وحدة محليه مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر لمدة اربع سنوات وينظم القانون شروط الترشيح الأخرى واجراءات الانتخابات" (2) وأيضاً أشار قانون الإدارة المحلية المصري بأن "يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلي مجلس شعبي محلي من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً" (3) وبشأن آلية الانتخاب فقد تم تعديل قانون الإدارة المحلية من قبل المشرع ولعدة مرات إلى أن استقر الوضع بصدور قانون رقم (84) لعام 1996 (4) الذي تضمن أن تكون آلية الانتخاب العام السري المباشر (5) وتبنى نظام الأغلبية المطلقة لاختيار الفائزين , عليه أن الاعضاء في المجلس الشعبي المحلي يتم انتخابهم من قبل الأفراد المحليين (6) .

1- ينظر نص المادة (179) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

2- ينظر نص المادة (176) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

3- ينظر نص المادة (3) من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

4- ينظر د. محمد الد ايموني محمد عبد العال , الرقابة السياسية والادارية على اعمال الادارة , دراسة مقارنة "ط2, دار النهضة العربية , القاهرة , 2008 , ص45,

5- ينظر د. محمد الأمد , الأثر الاجتماعي والثقافي لتطبيق قانون مجالس المحافظات في العراق , بحث منشور في مجلة الملتقي , مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية , السنة الثالثة , العدد الحادي عشر , 2008 , ص90, وكذلك ينظر . د.خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها , بدون طبعه, منشأة المعارف الاسكندرية , 1984 , ص88, وكما أشار إلية د. عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية , ط1, منشأة المعارف , الاسكندرية , 2004 , ص38.

6- ينظر نص المادة (3) من قانون الادارة المحلية المصري ذي الرقم(43) لسنة 1979 المعدل.

لأن المشرع المصري منح لسلطات المحلية الاستقلال الاداري النسبي تحديدا (1) وفي العراق نص الدستور العراقي على " أن السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية " (2) وأيضاً نص الدستور على أن " ينظم بقانون انتخابات مجالس المحافظات وصلاحياتها

" (3) من خلال هذا النص نلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي ذهب على الاخذ بتكليف جهة مستقلة في ادارة الانتخابات المحلية والاشراف عليها وحددها بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات (4) وايضا نصت قانون الانتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 بأنه " أولا- مشاركة الناخبين في اختيار ممثليهم في مجلس المحافظات والأقضية ثانيا- المساواة في المشاركة الانتخابية ثالثا- ضمان حقوق الناخب والمرشح في المشاركة الانتخابية... " (5) مما تقدم نلاحظ أن المشرع الدستوري والمشرع العادي أشار كلاهما إلى الانتخابات في مجالس المحافظات (6) واستعرضنا لما تقدم , تبين لنا أن المشرع الفرنسي والمصري والعراقي قد نص على وجود انتخابات للمجالس المحلية من قبل الافراد المحليين وبحرية تامة وفي ذات السياق نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على أن " يتم أنتخاب لأعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس " (7).

- 1- ينظر د. حسن محمد عوض , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية, مصدر سابق , ص165.
- 2- ينظر د. أحمد عبد الزهرة كاظم , النظام اللامركزي " دراسة مقارنة " مكتبة زين الحقوقية والأدبية , بيروت , ط1 , 2013, ص138, للمزيد من التفاصيل ينظر . فتادة صالح , التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية , بحث مقدم إلى مجلة رسالة الحقوق كلية القانون , جامعة كربلاء , العدد 3 , 2013 , ص6 .
- 3- ينظر المادة (5) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- 4- ينظر المادة (122 / فقرة رابعا) من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- 5- ينظر نص المادة (2) من قانون الانتخابات مجالس المحافظات والاقضية ي ذي الرقم (12) لسنة 2018 .
- 6- ينظر د. حيدر عبدالله الاسدي , التنظيم القانوني لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات , منشورات زين الحقوقية , بيروت , لبنان , ط1 , 2016, ص17 , وللمزيد من التفاصيل ينظر انتصار حسن عبد الله , الحماية القانونية الدستورية الاستقلال السلطات القضائية , رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2009 , ص160.
- 7- ينظر نص المادة (3 / البند / 4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل.

والسؤال الذي يتبادر للذهن ألا تعد الأنتخابات المحلية المباشرة ضمانة للتوازن بين الهيئة المحلية والمركزية ؟

الجواب / حتما بنعم كون المجالس المحلية منتخبة من قبل الشعب هذا يعني أنها غير مسؤولة إلا أمام جمهور ناخبيها وهذه النقطة بالتحديد تعد مصدر قوة حينما يكون

هنالك خلاف مع الهيئات المركزية فأن المجالس المنتخبة سيكون مركزها في التفاوض قويا لاسيما أن علمنا أنها مجالس مستندة للإرادة الشعبية المحلية ويمكنها الاستفادة من قواعدها الشعبية , ومما تقدم يمكن لنا تحديد الأسباب التي دفعت المشرع في العراق والدول محل المناظرة كفرنسا ومصر لاختيار الانتخاب المباشر لتشكيل الهيئات المحلية والتي يمكن لنا حصرها على شكل فقرات هي :

- 1- البعد الديمقراطي لترسيخ الممارسة الشعبية الديمقراطية في الشأن المحلي وهي جزء لا يتجزأ من نظام أوسع وأشمل على المستوى الوطني (1).
- 2- يمثل نوعا من المساءلة الشعبية للممثلين عند أخفاقهم بمهامهم المحلية .
- 3- تخصص هؤلاء الممثلين المحليين بأشباع الحاجات المحلية المتميزة عن المركزية (2).
- 4- يعد الإختخاب المباشر للهيئات المحلية نقطة قوة للمجالس المحلية تجاه السلطة المركزية بما يحول دون أستبداد أو تعسف للسلطة المركزية .
- 5- بناء أوصر علاقة وثقة شعبية بالهيئات المحلية والمركزية المنتخبة (3) .

1-ينظر د. أحمد محمد مرجان , دور الإدارة العامة الكترونية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية , دراسة مقارنة , ط2, دار النهضة العربية , القاهرة , 2010 , ص 16.

2- ينظر . سهى زكي نوري عياش , شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية , دراسة مقارنة , ط1, دار السنهوري , بيروت , 2019, ص 177 وما بعدها .

2- ينظر د. جعفر عبد السادة بهير , التنظيم القانوني والدستوري لرقابة السلطة المركزية علي هيئات الإدارة اللأمركية في العراق , بحث منشور في مجلة ص والقران ذي ذكر , العدد 6, مؤسسة وارث الأنبياء , البصرة , 2010, ص 137 .

الفرع الثاني

التعيين كوسيلة لتشكيل الهيئات المحلية

بموجب هذا الأسلوب يتم تعيين أعضاء بالهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية بغية ضمان أيجاد رؤساء هيئات محلية على الأقل يتمتعون بالقيادة والخبرة

الهامة والمؤثرة في إدارة تلك المجالس المحلية وهذا الأسلوب تعتمد فلسفته على أساس إدارة المجالس المحلية بأفضل صورة ممكنة ومن جانب آخر يمتازون بالولاء للسلطة المحلية حتى لو لم تنقطع علاقتهم تماما بالسلطة المركزية التي قامت بتعيينهم، ففي فرنسا نص الدستور الفرنسي بأن "يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة... سيكون لديه صلاحية سن اللوائح وأن يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية" (1) وأيضا نص في موضع آخر منه على أنه "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء باختيار القيادات الميدانية ويصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة" (2) نلاحظ أن الدستور منح رئيس الدولة إمكانية تعيين موظفين وشمل الأمر بعض قيادات الهيئات المحلية كالمحافظ استثناء عن أعضاء المجالس المحلية عند شغل مقاعدها التي تتم بالانتخاب إذ تبنى المشرع الدستوري صراحة ديمقراطية النظام اللامركزي وعهد للمشرع بإصدار القواعد المتعلقة بالنظام الانتخابي للمجالس المحلية (3) مما يعني أن المجالس المحلية في فرنسا منتخبة أما من حاكم الاقليم أو المحافظ فيكون معين من رئيس الوزراء بشكل مباشر (4) وبالتالي يتضح أن النظام الفرنسي جمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل الهيئات المحلية (5).

1- ينظر نص المادة (21) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2- ينظر نص المادة (13) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

3- ينظر نص المادة (34) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

4- ينظر فؤاد سمير صبيح , الرقابة الشعبية على أعمال الادارة المحلية "دراسة مقارنة" أطروحة دكتوراه كلية الحقوق , جامعة عين شمس , 2013 , ص391 , وللمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد فؤاد مهنا , القانون الإداري المصري والمقارن , ج1 , من دون مكان طبع ونشر , 1958 , ص190.

5- ينظر د. محمد احمد اسماعيل , النظم القانوني للجماعات المحلية الادارية اللامركزية على الطريقة الفرنسي , مصدر سابق , ص785 .

كون النظام لا مركزيا مادام لوسيلة الانتخاب الغلبة على التعيين في هذه المجالس المحلية (1) فعلى الرغم من كون الانتخاب شرط أساسي فيه الا أن ذلك لا يسلب حق السلطة المركزية في تعيين بعض الاعضاء في تلك المجالس ولقد أشار قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم النافذ إلى أن " يعين ممثل الدولة في

الدائرة بمرسوم في مجلس الوزراء وهو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين " (2) وفي مصر نص الدستور المصري على أن "ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين , ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى " (3) ورغم تبني التشريع المصري لمبدأ الانتخابات في تشكيل المجالس المحلية إلا أن السلطة المركزية تملك اختصاص تعيين المحافظ واعفائه وإقالته بواسطة رئيس الجمهورية (4) وهو ما نص عليه قانون الأداة المحلية بأنه " يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية " (5) ومن جانب آخر يرى البعض من الفقهاء كذلك أن اشتراك السلطة المركزية مع الهيئات اللامركزية في تقديم الخدمات للمواطنين بدورة لا يتعارض مع وجود هذه الهيئات واستقلالها , لأنها لا بد وأن تخضع لأشراف ورقابة السلطة المركزية لضمان الوحدة الإدارية للدولة (6).

- 1- ينظر بهجت صبري ناكرة بي , تنظيم الاختصاصات الدستورية لسلطة التنفيذية في النظام البرلماني , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , جامعة صلاح الدين , كلية القانون , 2003 , ص 37 .
- 2- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل.
- 3- ينظر نص المادة (179) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل.
- 4- ينظر د. مصطفى محمود عفيفي , النظام القانون للإدارة المحلية في مصر والدول الاجنبية , بين المركزية واللامركزية الادارية , مكتبة الكتب العربي , 2005 , ص 243.
- 5- ينظر نص المادة (25) مكرر من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .
- 6- ينظر د. عامر إبراهيم أحمد , الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي , ط1, منشورات زين الحقوقية , بيروت , 2013 , ص 148 .

أما في العراق نجد الامر مختلف حيث نص الدستور العراقي لسنة 2005 على وسيلة الانتخاب للمحافظ من قبل مجلس المحافظة إذ ورد النص أنه " يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس " (1) وبالمعنى ذاته يشير البند رابعا إلى أنه " تنظيم بقانون انتخاب مجلس المحافظة " (2) تبين لنا من هذا النص أن المشرع قد حسم الامر

بعدم النص على اتباع الية التعيين للأعضاء بل أكد على مبدأ الانتخاب فقط عند تشكيل الهيئات المحلية الإقليمية , وبالرجوع لقانون المحافظات النافذ فلم نجد أي نص يشير فيه المشرع لاتباع الية التعيين للأعضاء للهيئات المحلية , بل أكد على الاخذ بأسلوب الانتخاب إذ ورد النص بالصيغة الآتية " أولا- يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من انتخابه وعندها يباشر مهامه ثانياً – يمكن أن ينتخب مجلس المحافظة المحافظ من داخل أو خارج المجلس " (3) وما تقدم يعد خطوة ايجابية تحسب لصالح المشرع العراقي بالمقابل في الدول المناظرة كفرنسا ومصر نلاحظ أن المشرعين فيهما قد أخذ بطريقة الجمع بين التعيين المباشر والانتخاب معا من قبل لسلطة المركزية عند تشكيلها للهيئات المحلية .

ويرى الباحث أنه أن كان الأصل العام في اختيار الأعضاء في المجالس المحلية يكون عن طريق الانتخاب بواسطة الأفراد المحليين ؟ إذا لماذا منح المشرع الإختصاص للسلطة المركزية بتعيين المحافظ بشكل مباشر دون الرجوع للمجالس المحلية ولعل الحجة الرئيسة التي يتكأ عليها أنصار التعيين هي لضمان وصول الأكفأ وعدم ضمان ذلك بالانتخاب لعضوية المجالس المحلية فيختص رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء بتعيين الأفضل ويضيف البعض (4) .

1- ينظر نص المادة (122/ البند / ثالثا) من دستور 2005 .

2- ينظر نص المادة (122/ البند / رابعا) من دستور 2005 .

3- ينظر نص المادة (26) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

4- ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله , القانون الإداري دراسة تطبيقه لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر , ط1, الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , لبنان , 2007 , ص151.

عليه أن أسلوب التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية التي تقوم على ركائز معينة يجب أن تتوافر لها والتي ليس من بينها الانتخاب لكل الاعضاء المكونين للسلطة (1) إلا أننا لانتفق مع الرأي المتقدم ونعتقد أن المحافظ والمجلس (مجلس المحافظة) حين يكونان منتخبان سيكونان بمركز قوي ولا يمكن

التأثير على قراراتهما ويمكنهما أن يقفا بالنند مع الحكومة المركزية لضمان المصالح المحلية وتمثيلها وأشباعها .

1- ينظر د. حسين عثمان محمد , اصول القانون الإداري , ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , 2007 , ص162.

الفصل الثاني

ماهية وسائل التوازن بين السلطتين المركزية التنفيذية والمحلية

تحدثنا في الفصل الأول من الباب الثاني عن ماهية التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية ، وقد بينا فيه ما هو موقف التشريعات المقارنة كفرنسا ومصر وأيضا موقف المشرع العراقي منه ، عليه فإن جوهر اللامركزية الادارية يعتمد على وجود نوع من التوازن بين متضادين هما استقلال وحرية الشخص الإداري الإقليمي في ممارسة اختصاصاته المناطة به من ناحية وضرورة خضوعه لرقابة السلطة المركزية بمعناها الواسع من ناحية أخرى والمشرع يقع على عاتقه تحديد وسائل التوازن بين هذين الأمرين ورسمها بشكل محدد تطبيقا لقواعد مستقرة عليها فقها وقضاء وتشريعا بان يكون هذا الاستقلال نسبياً إذ تتمتع به هذه الهيئات المحلية في الحدود المقررة لها قانونا ، وتحت رقابة السلطة المركزية ، مما تقدم فإن الرقابة التي تتأكد بنصوص الدستور والقانون تتمتع بأهمية عند مباشرتها كونها من أهم نتائج تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تفرز هيئات محلية متميزة عن السلطة المركزية الامر الذي يتفق مع تقرير الديمقراطية على المستوى المحلي بإسهام الأفراد بانتخاب ممثلهم ممن سيمارسون الاختصاصات الإدارية على المستوى المحلي ومن هنا يأتي أهمية الرقابة على الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية في الدولة ، لان من حقها التأكد أن المجالس المحلية تسير على نحو لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة ونطاق السياسة العامة للدولة من جهة اخرى ، وذلك للتأكد من تصرفات الإدارة المحلية في حدود القانون بالمعنى الواسع الذي يشمل جميع القواعد سواء كانت مكتوبة ام غير مكتوبة مع مراعاة التدرج في قوتها ، وحرصاً منا على ضمان وتأمينها لذلك ، كما ولا بد لنا من التأكد على أن الهيئات المحلية لها العديد من الاختصاصات المانعة التي تريد أن تتأكد بأن الهيئات المركزية لا تعتدى عليها ، فقد أن لنا أن نلقي الضوء على ماهية وسائل التوازن بين السلطتين المركزية والمحلية في هذا الفصل من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول وسائل تأثير السلطة المركزية التنفيذية على المحلية ونبحث في المبحث الثاني وسائل تأثير السلطة المحلية على السلطة المركزية التنفيذية .

المبحث الأول

وسائل تأثير السلطة المركزية التنفيذية على المحلية

تعد الرقابة بكل صورها على الإدارة المحلية من وسائل تأثير السلطة المركزية على السلطة المحلية التي تقوم بها الهيئات البرلمانية المختصة بالرقابة وفقا للدستور حيث تقوم بمراقبة أعمال الإدارة المحلية وأشخاصها على حد سواء , وذلك عن طريق الآلية المقررة لها قانونا , إذ تظهر أهميتها من خلال اعتبار البرلمان هو الجهة المختصة في تحديد الإطار التشريعي للأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية , وأيضاً هو من يضع القواعد الأساسية التي يتم من خلالها تشكيل المجلس المحلية والهيكل التنظيمي لها واختصاصاتها الإدارية والمالية وبمقدوره إن يزيد أو يقلل من هذه الاختصاصات , وذلك عن طريق تعديل التشريعات التي تنظم الإدارة المحلية وتنهض الرقابة البرلمانية من خلال عدة صور , إما بصورة تلقائية أو بناء على طلب مقدم من الحكومة المركزية أو على طلب يقدم من بعض المكونات الإدارية المحلية نفسها و يتم ممارسة البرلمان لسلطته الرقابية بواسطة لجان عديدة منها الدائمة والمؤقتة و يتم تشكيلها لبحث وتفصي الحقائق في موضوع معين محدد مسبقا , و لها الحق في استجواب ومناقشة الاعضاء والموظفين في المجالس المحلية , ومن جانب آخر تمثل الرقابة بشكلها العام الركن الاساسي من اركان اللامركزية الإدارية لما تسعى اليه من الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية والحماية مصالح المجتمع المحلي والمال العام من التجاوز عليه مما تؤدي إلى تحقيق التوازن لجميع مكونات الدولة وعطفا لأهمية الموضوع سوف نقسمه على مطلبين , نتناول في المطلب الأول الرقابة البرلمانية على قرارات مجلس المحافظة , ونبحث في المطلب الثاني منه رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة وكما يلي تباعا.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على قرارات مجلس المحافظة

تمارس المجالس النيابية وظيفتين الاولى سلطة سن القوانين العادية , والثانية سلطة رقابية على السلطات والهيئات التنفيذية بوسائل متعددة ومتدرجة لضمان حسن تطبيق القوانين ومنع انحراف الهيئات الإدارية المركزية والمحلية (1) تبدأ من توجيه اسئلة واستفسارات وقد تتطور إلى الاستجواب او تشكل لجان تقصي الحقائق أو التحقيقية وتصل نتائجها النهائية التي قد تسفر عن الإقالة أو حل المجالس أو الغاء الاعمال الصادرة عنها (2) كما أن الرقابة تتمثل في قيام الهيئة التشريعية بدور محوري برقابة ومتابعه ما يصدر عن الهيئات المحلية من اعمال قانونية للتوصل لإلغاء ما يخالف منها القانون أو الدستور فالأصل أن هذه الهيئة تمارس رقابة على السلطة الإدارية المركزية لأنها استثناء قد تمارس دورا أوسع حينما يعهد اليهما باختصاص مراجعة أعمال مجالس المحافظات وهذا ما أسس له قانون المحافظات العراقي ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل على إمكانية اعتراض مجلس النواب على قرارات مجلس المحافظة وفي حال امتناع المجلس المعني عن تعديل القرار بالشكل الذي يبينه مجلس النواب فيمكن للاخير إلغاء القرارات بالأغلبية البسيطة بيد أن السؤال الاهم هو كيف يمكن تحريك رقابة مجلس النواب , هل هي يمكن أن تتحرك بشكل تلقائي ؟ ام تحتاج إلى تحريك من المحافظ أو الحكومة هذا ما لم يجيبنا عنه القانون لذا سنحاول في هذه الدراسة الأجابة بتحديد أسباب الاعتراض واجراءة واثارة , والأمر ذاته بالنسبة لاعتراض المحافظ على تلك القرارات فما الاسباب الموجبة لذلك وما الآثار المتحققة , وبدورنا كباحثين أكاديمين يتعين علينا البحث في هذه الوسائل واليات تفعيلها والنتائج والآثار المترتبة عليها وهو ما سوف نقسمه لفرعين وكالاتي :-

1- ينظر د. فوازي حبيش , القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والاعمال الإدارية , ط1 , المؤسسة الحديثة للكتاب , لبنان , 2011, ص229 , للمزيد من التفاصيل ينظر . د. عمار عوادي , دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان , بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني , العدد الأول , الجزائر , 2002, ص52.

2- ينظر . د. فراس كوكيس عزيز , الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005 , بحث منشور في مجلة الدراسات الدولية , العدد 75 , لعام 2014 ص.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية على الهيئات المحلية واشخاصها

تعرف رقابة البرلمان على الإدارة المحلية بأنها " هي ممارسة المجالس التمثيلية المختصة رقابة تتمثل بمتابعة الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية للتأكد من مطابقتها للقانون بالوسائل المقررة قانوناً " (1) فالهيئات المحلية بالعادة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بما يمكنها من تحقيق وظائفها المتصلة بالمصلحة العامة والضمان عدم انحرافها عن تلك الأهداف التي يحدد المشرع ويبين طرق الوصول إليها ويحدد الجهات التي لها القدرة على رقابة الهيئات المحلية (2) كما أشار الفقه بهذا الصدد إلى معنى الهيئة المحلية بكونها " كيان قانوني يعهد إليه بإدارة المصالح المحلية يظهر بصورة ما ليس منتخبة أو أشخاص منتخبين أو معينين وفي كل الأحوال تخضع الهيئة المحلية لرقابة السلطة المركزية " (3) وقد جرت العادة في فرنسا على الإقرار في الدساتير المتعاقبة بسلطة البرلمان المكونة من مجلسين بالرقابة على السلطة التنفيذية ومنها الهيئات المحلية وبالخصوص الجمعية الوطنية الفرنسية بوصف الحكومة مسؤولة أمامها وأن هنالك وسائل رقابية برلمانية في فرنسا تتمثل تطبيقاً لما ذكرناه أعلاه في الآتي :

أولاً - إستحداث والغاء وتعديل اختصاصات الهيئات المحلية بمختلف الاتجاهات .

ثانياً - تقرير الموارد المالية التي تمكنها أي الهيئات المحلية من النهوض بمسؤوليتها ووظائفها.

ثالثاً - متابعة جميع الأنشطة الصادرة عن الهيئات المحلية للوقوف على مدى كفاءة تلك الجهات من النهوض بالوظائف المسندة إليها .

1- د. عمار عوابدي , دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان , مصدر سابق , ص52.

2- د. خالد سمارة الزغبي , القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية , مصدر سابق , ص113.

3- وسام حسام الدين الإحمد , الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي , ط1, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2008, ص 6 .

رابعاً - يمكن للجان البرلمانية استضافة المسؤولين التنفيذيين بمختلف مستوياتهم بما فيهم المحليون.

خامسا - يمكن توجيه الأسئلة البرلمانية والاستجابات التي تمكن البرلمان من الوقوف على الحقائق .

سادسا - مناقشة آراء الأجهزة الرقابية الأخرى والتقارير الحكومية والحسابات الختامية وغيرها بغية التأكد من الالتزام بحدود القوانين المنظمة للعمل⁽¹⁾.

سابعا - تظهر رقابة برلمانية واسعة عند مناقشة الموازنة العامة للدولة حيث يمكن للبرلمان من مناقشة نشاط الهيئات المحلية والإنجازات المتحققة ومقارنتها مع الواقع ويصار بالعادة إلى قطع أو انقاص الإعانات المالية المخصصة لتلك المجالس أن تم تأشير وجود مخالفات من نوع ما وهو أشار إليه الدستور الفرنسي النافذ بأن "يقر البرلمان القوانين و يقوم بمراقبة عمل الحكومة " (2). ثامنا - تأخذ الرقابة البرلمانية بمراقبة نشاط السلطات المركزية وبالخصوص فيما يتعلق بعلاقتها بالمجالس والهيئات المحلية لاسيما أن علمنا أن الحكومة المركزية تملك تعيين بعض المسؤولين المحليين وتملك اختصاصات تصل لحل بعض المجالس المحلية المنتخبة فيصار لمراجعة تلك القرارات ومحاسبة الحكومة أن تضمنت أخطاء فمن الواضح أن قرار حل المجلس المحلي على مستوى الإقليم يكون بقرار من رئيس الجمهورية بمرسوم يسبب ويحاط رئيس الجمعية الوطنية به علما في أقصر وقت ممكن لتحديد موعد الانتخابات وعندها ستعقد الجمعية الوطنية إلى لجنة على مستوى الإقليم لمتابعة مهام المجلس المنحل ومن مظاهر الرقابة الأخرى في فرنسا على الهيئات المحلية هي وجود الهيئات المستقلة التي تكون مرتبطة بالبرلمان الفرنسي (الجمعية الوطنية) والمتمثلة بالغرف المحلية للمحاسبات التابعة للبرلمان وهي تتبع محكمة المحاسبات (3).

1- ينظر د. دولونادي , خطأ الإدارة , ترجمه سليم القاضي , ط1, مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , 2011 , ص248 وما بعدها .

2- ينظر نص المادة (24) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

3- ينظر د. محمد صلاح عبد البديع , نظام الإدارة المحلية , دراسة مقارنة , بدون طبعه , دار النهضة العربية , القاهرة , 1994 , ص75.

وهو مانص عليه الدستور الفرنسي التي تنص على أن " تساعد محكمة المحاسبات البرلمان والحكومة في الرقابة على تنفيذ القوانين المالية " (1) فهي عبارة عن هيئة مستقلة تمتلك وظيفتين في وقت واحد , الأولى قضائية أصلية والثانية تكون رقابية

ومحاسبية ولكن من نوع خاص ويتم اللجوء اليها كلما دعت الحاجة حيث تختص بفرض الجزاءات على من يخالف القوانين ذات الصلة بالشؤون المالية وتتمثل الجزاءات التي تفرضها بالغرامات المالية على الجهات المقصرة التي خالفت القوانين باعتبارها جهة رقابية مستقلة مرتبطة بالجمعية الوطنية (البرلمان) تحديدا (2) والجانب الثاني هو الذي يهمنها في بحثنا هذا , إذ تمتلك اختصاص مراجعة ميزانية وحسابات الهيئات المحلية (3) وأيضا تقوم بأرسال تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء للاطلاع على مجمل الحسابات التي قامت بفحصها وتشخيص المخالفات الأساسية في الإدارة المحلية (4) أما بخصوص الرقابة التي يمارسها البرلمان الفرنسي على الأشخاص التابعين للهيئات المحلية فلم ينص قانون الحقوق والحريات النافذ على وجود هذا النوع من الرقابة , ولكن نص الدستور الفرنسي النافذ على أن " يقرر البرلمان القوانين ويقوم بمراقبة عمل الحكومة " (5) وأيضا من مظاهر الرقابة البرلمانية التي يقوم البرلمان الفرنسي على الأشخاص التابعين للهيئات المحلية هو وجود نظام المفوض البرلماني وهو الشخص المعين من البرلمان لمراقبة الإدارة ويعمل على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم, ليكون وسيلة للتوازن بين البرلمان والحكومة وللحد من تعسف الإدارة ضد الافراد والية عمله تكون بناء على شكوى من الافراد أو بتدخل من تلقاء نفسه وله توجيه الإدارة باتباع أسلوب معين في (6)

1- ينظر نص المادة (48) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .

2- د. خالد سمارة الزعبي , خالد سمارة الزعبي , تشكيل المجالس المحلية واثره على كفاءتها، دراسة مقارنة , مصدر سابق , ص301 .

3- ينظر المرسوم الصادر سنة 1998 المعدل لقانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

4- ينظر عبد الستار احمد أنجاد , رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة, رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , 2004, ص65.

5- ينظر نص المادة (24) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 لمعدل .

6- ينظر وسام حسام الدين الإحمد , الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي , مصدر سابق , ص 6 .

عملها لتتمكن من تدارك الإخطاء حيث يملك استجواب الموظف المقصر ومقاضاته ويطلب بالتعويض لمصلحة المتضرر من جراء القرار الإداري غير المشروع (1)

ويرفع المفوض البرلماني تقريره السنوي للبرلمان يتضمن ما قام به من أعمال خلال تلك السنة وهو لا يحل محل الإدارة مطلقاً وفي ذات السياق فلم نجد أي إشارة إليه في قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات النافذ، وفي مصر نص الدستور المصري على أن " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك على النحو المبين في الدستور " (2) وبالرجوع لقانون الإدارة المحلية المصري نجده إشار الية بالمادة (133) منه بان " يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية لرئيس مجلس الشعب (البرلمان) تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، وبياناً للأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها " (3) ومما تقدم نجد أن المشرع المصري أوجد صلة مباشرة تربط المجالس الشعبية متمثلة برؤسائها بالبرلمان عن طريق التقارير السنوية التي تقدم لرئيس مجلس النواب , وهذا بحد ذاته يشكل نوعاً من الرقابة البرلمانية على المشاريع والخدمات التي تنجزها المجالس الشعبية المحلية وأيضاً توجد صور أخرى للرقابة في البرلمان المصري على الهيئات المحلية والمتمثلة في الهيئات المستقلة وتحت مسمى (الجهاز المركزي للمحاسبات) المرتبط بالبرلمان والذي يقوم بالمهام المناطة به من خلال التعاون مع وزارة المالية بمراجعة حسابات مجالس المحافظات المصرية فيما يتعلق بإيراداتها ومصروفاتها وهو ما أشار إليه قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ذي الرقم (144) لسنة 1988 المعدل بموجب المادة الأولى منه على أن " الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات لحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية " (4) .

1- غازي فيصل مهدي , ود . عدنان عاجل عبيد , القضاء الإداري "دراسة مقارنة " " مصدر سابق , ص103.

2- ينظر نص المادة (101) من دستور المصري لسنة 2014 المعدل.

3- ينظر نص المادة (133) مكرر من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

4- ينظر نص المادة (1) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري ذي الرقم (144) لسنة 1988.

حيث يتكون الجهاز المركزي للمحاسبات من عدد من الإدارات ومنها ثلاث إدارات مركزية للرقابة على الحكومة المركزية ووحدات الحكم المحلي ويرسل الجهاز تقرير

سنوي للبرلمان المصري على ما تم أنجازه من أعمال خلال سنة مالية كاملة ويتضمن جميع الملاحظات بالمخالفات التي تم الكشف عنها مع ذكر مصادرها ليرفع بعدها إلى الجهات ذات العلاقة لمعالجتها⁽¹⁾ عليه فإن الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة إدارية أما بخصوص رقابة البرلمان المصري على الأشخاص التابعين للهيئات المحلية , فلم نجد أي نص في قانون الإدارة المحلية النافذ يعالج فيه هذا الموضوع بشكل واضح لاسيما أن علمنا أن صدر استنادا للدستور المصري لعام 1971 الملغى والذي كان يميل لتكريس سلطة رئيس الجمهورية بدليل أنه منح الأخير اختصاص تعيين المحافظ بحيث ورد في المادة الرابعة من القانون المذكور بأن " يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية " (2) وفي العراق نص الدستور العراقي بأن " يختص مجلس النواب بما يأتي : ثانيا - الرقابة على أداء السلطة التنفيذية " (3) عليه تم منح البرلمان العراقي سلطة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽⁴⁾ باعتبار مجالس المحافظات تمارس نشاطاً إدارياً يدخل ضمن أعمال السلطة التنفيذية وبالتالي فإنه يخضع لرقابة مجلس النواب بهدف حماية المصلحة العامة والتأكد من التزامها بتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽⁶⁾ كما ورد النص على أنه " عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة " (5) وبالجمع بين النصين نرى أهمية خضوع الهيئات المحلية لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات باعتباره ممثلاً عن الشعب تجسيدا

1- ينظر نص المادة (5) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري ذي الرقم (144) لسنة 1988 المعدل.

2- ينظر نص المادة (4) من قانون الإدارة المحلية ال ذي رقم (43) لسنة 1979 المعدل.

3- ينظر نص المادة (61/ البند / ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

4- ينظر د. علي يوسف الشكري, الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدالية , بحث منشور في كتاب دراسات حول الدستور , مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية , بغداد , 2008 , ص 107.

5- ينظر د. احمد عبد الزهرة كاظم , اللامركزية الإدارية " دراسة مقارنة " , مصدر سابق , ص 330 .

6- ينظر نص المادة (122/ البند /خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

لروح المادة (61/ثانيا) من الدستور أنفة الذكر (1) ومما تقدم يمكن للباحث حصر حالات للرقابة التي يمارسها مجلس النواب العراقي وفق الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على الهيئات المحلية والتي تكمن في :

أولاً- حل مجلس المحافظة وفقاً لما ورد في المادة (20 / ثانيا / أ) من قانون المحافظات النافذ بأن " لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه " (2) لأسباب التي نصت عليها المادة (20/ أولاً) من قانون المحافظات النافذ وهي " - الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة الية 2- مخالفة الدستور والقوانين 3- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية " (3) ونرى أنها أسباب مقنعة لحل مجلس المحافظة في حالة تحقيق أي منها لكونها تمثل إخلالاً خطيراً بالمهام الموكلة للمجلس أو مخالفة للأصول القانونية التي تطبع عمل المجلس بالمشروعية , وفي ذات السياق نص في مورد آخر على أن " يختص مجلس المحافظة بما يلي : خامساً – 1- إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة 2- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقشة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية " (4) عليه يجب أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية ومن ثم رفعها لمجلس الوزراء (5) باعتبارها هو المسؤول عن إعداد مشروع الموازنة العامة بنص الدستور العراقي على أن " رابعاً – اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية " وهو ماتم تأكيداً

1- ينظر د .دانا عبد الكريم سعيد , دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة , ضعف الإداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية , ط1, منشور الحلبي الحقوقية , 2013, ص30.

2- ينظر .صادق احمد علي , الاستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة , ط1, بدون سنة نشر ,المكتب الجامعي الحديث , الكويت , ص25.
3- ينظر نص المادة (20 / البند / ثانيا) من قانون المحافظات النافذ.
4- ينظر نص المادة (20 / البند / أولاً) من قانون المحافظات النافذ .
5- ينظر نص المادة (7 / البند / خامساً) من قانون المحافظات النافذ.

بموجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم (2) لسنة بأنه " يمارس مجلس الوزراء - ثالثا - اعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة وتقديمها لمجلس النواب " (1) وهو مانص الدستور عليه بأن " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ثانيا - لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات " (2).

ثالثا - الرقابة عن طريق الأموال التي تقدمها الحكومة المركزية للهيئات اللامركزية والتي تعد الموارد الأساسية التي تمكن السلطة المحلية من النهوض بواجباتها وفق ما أشارت اليه المادة (44) من قانون المحافظات النافذ , وهو ماتم التأكيد عليه في قانون الموازنة العامة ذي الرقم (23) لسنة 2021 على أن " تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات وحكومة الإقليم بقيد جميع مبالغ المنح النقدية " .

رابعا - الرقابة تكون عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات لرئيس مجلس المحافظة وفق قانون مجلس النواب ذي الرقم (13) لسنة 2018 الذي نص على أن " يمارس مجلس النواب اختصاصات الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي ... " (4), وهو ما تضمنته المادة (61) من الدستور العراقي (3) أما بخصوص الآليات التي يتبعها مجلس النواب في الرقابة على الهيئات المحلية تكون بواسطة اللجان الدائمة أو المؤقتة حسب ما يتطلبه الوضع منها وتقوم هذه اللجان المختصة بالبحث والتقصي عن الموضوعات التي تنظر بها، ولها في سبيل ذلك دعوة أي مسؤول مركزي ومحلي (5) وأيضا دعوة أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الحكومة لغرض استجوابهم ومناقشتهم بواسطة اللجان الدائمة التي شكلها مجلس النواب (6).

- 1- ينظر نص المادة الثانية النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم (8) لسنة 2014.
- 2- ينظر نص المادة (62/ البند / أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 3- ينظر نصوص المواد (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 4- ينظر نص المادة (27) من قانون مجلس النواب ذي الرقم (13) لسنة 2018.
- 5- ينظر نص المادة (70) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي , نشر في جريدة الوقائع العراقية في العدد (4032) في 2007/2/5.

6- ينظر نص المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 على ما يلي "المجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه".

وعن طريق هذه اللجنة وغيرها من اللجان يستطيع مجلس النواب مراقبة الهيئات اللامركزية (1) كما يقوم مجلس النواب بفتح مكاتب له في المحافظات لتأمين التواصل بين أعضائه والجماهير (2) ومن اللجان الدائمة التي شكلها مجلس النواب التي تُعنى بشؤون المحافظات، هي لجنة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (3) أما بخصوص الرقابة التي يمارسها مجلس النواب العراقي على الأعضاء التابعين للهيئات المحلية إذ يحق لمجلس النواب ممارسة الرقابة على المحافظ من خلال إقالة المحافظ , بدليل وجود نص صريح يخضع المحافظ لهذه الرقابة بموجب المادة (7/ ثامننا / 2) من قانون المحافظات النافذ التي نصت على أن " لمجلس النواب أقاله المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه " (4) وهذه الأسباب التي نصت عليها المادة (7/ ثامننا / 1) المتمثلة فيه :

" أ- عدم النزاهة و استغلال المنصب الوظيفي .

ب- التسبب في هدر المال العام .

ج- فقدان أحد شروط العضوية .

د. الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية " (5) أما عن الاليات التي يتبعها مجلس النواب في الإقالة فتتطلب شكلية معينة ومنها أن يقدم مقترح من رئيس الوزراء مع حصول موافقة الأغلبية المطلقة من مجلس النواب على ذلك , أما عن الأسباب الموضوعية فهي التي نصت عليها المادة (7/ ثامننا / 1- أ) من قانون المحافظات النافذ المشار اليه أعلاه ولا داعي للتكرار , وأجاز قانون مجلس النواب نو الرقم (13) لسنة 2018 على استجواب المحافظ بأن " يمارس مجلس النواب اختصاصاته الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي وفقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ونظامه الداخلي بالوسائل المتاحة بضمنها الآتي: سابعا – طلب الوثائق والمعلومات من أي جهة رسمية بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من.

1- ينظر نص المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 .

2- ينظر نص المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007 .

3- ينظر نص المواد (20) أولا / 7 / البند / ثامننا / 2 / 7 / ثامننا / 1) من قانون المحافظات النافذ.

4- ينظر نص المادة (7 / البند / ثامننا / 1) من قانون المحافظات النافذ.

5- ينظر نص المادة (7 / البند / ثامنا / 1- أ) من قانون المحافظات النافذ.

مؤسسات السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة ثامنا - طلب الحضور من أي شخص للأدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضا أمام المجلس تاسعا- القيام بزيارة تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق احكام الدستور والقانون والانظمة والتعليمات والقرارات النافذة . أحد عشر- استجواب المحافظ وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وأقالته بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بناء على ثبوت احد الأسباب الآتية " (1) وهو ما أجازته المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها التفسيرية على أن " لمجلس النواب توجيه الأسئلة النيابية إلى المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة " (2) فرغم أن المحافظ يتبع السلطة المحلية التي تعمل بموجب مبدأ للامركزية الإدارية الا أن لمجلس النواب سلطة رقابية واسعه بموجب قانون المحافظات النافذ, عليه فإن رقابة مجلس النواب على المحافظ تنهض عندما يرى مجلس النواب وجود قصور في عملة بإدارة المحافظة حيث يمارس المجلس دورة القانوني بموجب المادة (2/ أولا) من قانون المحافظات النافذ, عندها يكون بمقدور مجلس النواب أن يوجه سؤال نيابي للمحافظ الذي هو يعد من إحدى وسائل الرقابة البرلمانية, ونفس الأمر ينطبق على رئيس مجلس المحافظة, تطبيقا لقاعده القانونية والفقيه التي تقضي المطلق يؤخذ على إطلاقه وذلك لعدم وجود نص يمنع ذلك ويحق للمحافظ الاعتراض على قرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه وتبت محكمة القضاء الإداري بالطعن خلال مدة (30) يوما من تاريخ الاستلام له, خلال هذه الفترة يتعين على المحافظ أن يقوم بتصريف الأعمال بالمحافظة لحين صدور حكم من المحكمة المختصة أما بقبول الطعن أو رفضه والمصادقة على الإقالة عندها يلزم القانون مجلس المحافظة بانتخاب محافظ

1- ينظر نص المادة (27) من قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018 التي تنص على أن " 1 - عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي 2- التسبب في هدر المال العام 3- فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في قانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل 4- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية "

2- ينظر القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم (80) في 15/8 / لعام 2017 "منشور في موقع المحكمة الاتحادية العليا, <https://www.iraqisc.iq/new>.

جديد خلال مدة محددة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً⁽¹⁾ ومن التطبيقات العملية, هو قرار إقالة محافظ نينوى السابق بتاريخ 2015/ 5/28 وتمت المصادقة عليه والذي تم الطعن به أمام المحكمة فردت المحكمة الطعن⁽²⁾ .

1- ينظر نص المادة (7 / البند / ثامنا) من قانون المحافظات ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل
2- ينظر القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بالدعوى المرقمة 106 /اتحادية /أعلام /
2015 منشور بموقع المحكمة الاتحادية العليا, . <https://www.iraqisc.iq/new> .

الفرع الثاني

رقابة البرلمان على أعمال الهيئات المحلية

هي تلك الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية على الهيئات المحلية حيث تمنح الدساتير والقوانين بالعادة المجالس النيابية سلطة الرقابة على أعمال الحكومة إلى جانب وظيفتها في التشريع⁽¹⁾ وتستند الهيئات المحلية في قيامها بأعمالها على فكرة اللامركزية الإدارية وبموجبها يتم توزيع الوظيفة الإدارية بينها وبين السلطة المركزية في الدولة على أساس إقليمي والصفة المميزة لهذا التنظيم هو عدم ارتباط النشاطات التي تقوم بها برابطة التبعية , ولكن ذلك لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية , بل تخضع لرقابة البرلمان على الأعمال التي تقوم بها⁽²⁾ ومما تقدم نرى العلة لوجود الرقابة البرلمانية ترجع إلى سببين الأول : تحتاج السلطة المحلية لتمويل أعمالها إلى مبالغ تحصل على جانب منها عن طريق فرض الضرائب والرسوم المحلية , وهذه الضرائب لا تفرض إلا بقانون يسن من قبل البرلمان وحيث أن البرلمان هو مصدر كل سلطة ضريبية فهو وحدة الذي يملك تخويل المجالس المحلية مثل هذه السلطة في الحدود التي يقرها البرلمان نفسه , والسبب الثاني: هو قيام المجالس المحلية بأداء الخدمات والإشراف على المرافق التي تتولاها ما يوجب عليها أن تتدخل في النشاط الفردي على نحو يقيد من حقوق وحرريات الأفراد وبما أن البرلمان هو حامي الحقوق والحرريات بوصفه المؤتمن عليها كونه الممثل التشريعي للإدارة العامة فيقوم بأصدار قوانين تنظم ممارسة الحقوق والتمتع بالحرريات فحين تتصدى الهيئات المحلية لهذا الملف فلا بد أن تخضع لرقابة البرلمان ولا يكتفي المشرع بوضع النصوص المنظمة بل يراقب تطبيقها سواء من جانب السلطة المركزية أم المحلية وله اتخاذ اللازم أزاء كل من يتجاوز حدود اختصاصه ومسؤوليته⁽³⁾ .

1- د. سامي جمال الدين , القضاء الإداري , منشأة المعارف الإسكندرية , بدون طبعة , 2003 , ص276.

2- د عبد القادر الشخلي , نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية , ط1 , المؤسسة للدراسات والنشر , بيروت , 1983 , ص 13 .

3- د. مصطفى الجندي , المرجع في الإدارة العامة , منشأة المعارف الإسكندرية , ط1 , 1977 , ص151.

وقد نظم المشرع الدستوري الفرنسي ما تقدم بالنص على أنه " يجوز للحكومة سواء بمبادرة منها أو بناء على طلب من مجموع برلمانية تقديم بيان حول موضوع محدد يكون متبوعاً بمناقشة أمام أي من المجلسين " (1) وورد في موطن آخر بأن " يقر البرلمان القوانين و يقوم بمراقبة عمل الحكومة و يقيم السياسات العامة يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ " (2) وأشار المشرع العادي أيضاً بالنص على أنه " ممثل الدولة في المحافظة هو المحافظ والمسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام العام بموجب الشروط التي يحددها القانون " (3) وقد حددت اللائحة الداخلية الخاصة بالجمعية الوطنية الرقابة على الأعمال التي تصدر عن المجالس المحلية بموجب المادة السابعة منها بالنص على أن " لجنة اعداد القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة لشؤون الجمهورية وتختص إلى جانب مسائل القانون الدستوري والقانون المدني والتنظيم القضائي بكل ما يتعلق بشؤون الجماعات المحلية والعلاقات مع الدولة والجماعات الإقليمية " (4) عليه نجد رقابة البرلمان الفرنسي موجودة على الهيئات المحلية سواء في الدستور أم في التشريعات الأخرى , وفي مصر نص الدستور النافذ على أن " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ويمارس الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وذلك على النحو المبين في الدستور " (5) تبين من النص أن البرلمان المصري له دورا رقابي على الاعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية للتأكد من مدى مطابقتها مع مبدأ المشروعية من ناحية ومن ناحية أخرى مدى ملاءمتها لأهداف الدولة والمصلحة العامة (6) وبالعودة لقانون الإدارة المحلية المصري النافذ

- 1- ينظر نص المادة (50) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .
- 2- ينظر نص المادة (24) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .
- 3- ينظر نص المادة (34) من قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1983 المعدل .
- 4- ينظر نص المادة (7) من قانون اللائحة الجمعية الوطنية الفرنسية لسنة 2012.
- 5- ينظر نص المادة (101) من دستور المصري لسنة 2014 المعدل .
- 6- ينظر د. محمد عبد العال السناري , مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة , دراسة مقارنة , مطبعة الاسراء , بدون سنة نشر , ص137.

والذي ينص على أن " مجلس الشعب (البرلمان) بالموافقة على أي قرض أو لارتباط بأي مشروع تبرمه وحدات الإدارة المحلية غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه أنفاق مبالغ في فترة مستقبلية " (1) واستنادا اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري نجدها هي الأخرى نصت بموجب المادة الأولى منها على أن " مجلس النواب هو السلطة التشريعية يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك على الوجه المبين في الدستور ووفقا لاحكام هذه اللائحة " (2) وأيضا نص على أن " يتم عملية المراقبة بواسطة لجنة المجالس المحلية والأجهزة المختصة بشؤون لإدارة المحلية وغير ذلك في المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات " (3) وفي العراق نص الدستور العراقي على أن " يختص مجلس النواب بما يأتي :-ثانيا- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية " (4) وأيضا نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ بموجب المادة (2/ ثانيا) منه على أن " تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب " (5) وكما نصت المادة بأن " لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة , وفي حالة عدم إزالة المخالفة فللمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة " (6) ومما تقدم تختلف رقابة البرلمان العراقي عن باقي الرقابات في دول المناظرة فرنسا ومصر , حيث منحه القانون الحق في الاعتراض وإلغاء القرارات الصادرة من مجلس المحافظة إذ كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة وهذا الشيء غير موجود في البرلمان الفرنسي والبرلمان المصري .

- 1- ينظر نص المادة (129) مكرر من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 2- ينظر نص المادة (1) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ذي الرقم (1) لسنة 2016.
- 3- ينظر نص المادة (44) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري ذي الرقم (1) لسنة 2016.
- 4- ينظر نص المادة (33) مكرر من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 5- ينظر نص المادة (2/ البند / ثانيا / أ) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .
- 6- ينظر نص المادة (20/ البند / ثانيا / ب) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .

ومن صور الرقابة الأخرى على الأعضاء في مجالس المحافظات التابعين لهيئات المحلية هي الرقابة التي تقوم بها هيئة النزاهة والتي عرفتها المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة بأنها "هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب , لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله " (1) ومن أهدافها رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد ولهذا تكون رقابتها على أعمال الإدارة من أهم مهامها ولها في سبيل تأدية مهامها العديد من المظاهر الرقابية التي تكمن في :

أولا - التحقيق في الجرائم التي يرتكبها أعضاء الهيئات المحلية التي تقع أثناء قيامهم بواجباتهم .

ثانيا- التأكد من صحة الصدور من واجبات المفوضية العليا للانتخابات (2) و من مظاهر الرقابة الأخرى والمتمثلة هيئة النزاهة(3) أوديوان الرقابة المالية (4) والتي عرفه قانون ديوان الرقابة المالية ذي الرقم (31) لسنة 2011 بانه "هيئة مستقلة ماليا وإداريا له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان أو من يمثله " (5).

وتظهر رقابة الديوان على الهيئات المحلية وفق ما بينته المادة الثامنة من قانون ديوان الرقابة المالية بأن " تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الآتية :- أولا- مؤسسات الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو أنفاقا أو تخطيطا أو تمويلا أو صيرفه أو تجارة أو أنتاج اعيان أو أنتاج سلع وخدمات " (6).

- 1- ينظر نص المادة (2) من قانون هيئة النزاهة ذي الرقم (30) لسنة 2011 المعدل .
- 2- ينظر . احمد حمدي , رقابة المفتش العام على أعمال الإدارة , ط1, مكتبة السنهوري , بيروت, 2017, ص13 وما بعدها .
- 3- ينظر نص المادة (16/ أولان) من قانون هيئة النزاهة ذي الرقم (30) لسنة 2011 المعدل , والتي نصت بأن " يلزم كل من يشغل إحدى الوظائف الآتية أصالة أو وكالة بتقديم اقرار عن الذمة المالية - ن- المحافظون ونوابهم ومعاونوهم ومستشاروهم والقائمقامون ومديرو النواحي "
- 4- ينظر . عامر جابر الجوفي , الفساد الإداري وتطبيقية في العراق , دراسة مقارنة , مكتبة دار النشر , النجف , ط1, 2009 , ص 45 وما بعدها .
- 5- ينظر نص المادة (5) من ديوان الرقابة المالية ذي الرقم (31) لسنة 2011 المعدل.
- 6- ينظر نص المادة (8) من ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 المعدل .

ومما تقدم تبين لنا أن مهمة ديوان الرقابة المالية تكمن في قيامها بكشف وتشخيص لحالات الخلل في أداء الوحدات المحلية للمهام المناطة بها ومن خلال تقديم تقارير دورية للمجلس من شأنها أن تحرك رقابة مجلس النواب (1) وبعد ذلك تقوم بإبلاغ هيئة النزاهة لغرض اجراء التحقيقات الإدارية وتنفيذ القوانين والأنظمة ومن صور المظاهر الرقابية الأخرى والمتمثلة في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم التي نصت عليها المادة (105) من الدستور العراقي لسنة 2005 وأيضا الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التي نصت عليها المادة (106) من الدستور.

1- ينظر سيروان عدنان ميرزا , الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة صلاح الدين , 2008 , ص 140

المطلب الثاني

رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة

يحتل المحافظ مركزا بارزا ومهما في الحكومات المحلية سواء في فرنسا ومصر أو العراق , باعتباره يحمل صفة مزدوجة في تمثيل السلطتين المركزية والمحلية في وقت واحد فهو يعمل لحساب وباسم السلطتين المركزية والمحلية في نفس الوقت , و تعاضم هذا الدور في العراق بعد سنة 2003 نتجه التغييرات الجوهرية التي حدثت على مستوى نظام الحكم والتنظيم الدستوري والقانوني المتعلق بمركز المحافظ وتكفل هذا الدور له بعد صدور الدستور العراقي لسنة 2005 , والذي نص على اعتبار المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل مجلس المحافظة (1) ومنها القيام بمراقبة القرارات الصادر عن مجلس المحافظة والتي تعد إحدى العناصر الأساسية التي من شأنها تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على المستوى المحلي فلا يكفي أن تباشر كل سلطة صلاحياتها التي منحها لها القانون (2) وإنما يجب أن تتسلح كل منها بالوسائل التي تكفل وقف تعدي السلطة الأخرى لها , وانطلاقا من فلسفة المشرع بضمان عدم تفرد هيئة معينة بالسلطة دون الأخرى إذ بات الزما وجود رقابة على القرارات التي تصدر عن المجلس التي يجب أن تكون منسجمة مع الدستور والقوانين والخطط الأساسية العامة للدولة (3) و نظرا لأهمية الموضوع سوف نقسمه على فرعين نتناول في الفرع الأول التعريف باعتراض المحافظ على قرارات المجالس المحلية , ونبحث في الفرع الثاني عن أحكام الاعتراض وأثاره .

1- أريج طالب كاظم , اختصاصات السلطة الاتحادية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل , بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية , العدد الثالث , 2016, ص 98 .

2- فلاح أسماعيل حاجم , أساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة , ط1, مطبعة الرواد المزدهرة , بغداد , 2015, ص 137 .

3- سامي حسن نجم , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية في العراق والدول المقارنة , المركز القومي للإصدارات , القاهرة , ط1 , 2014, ص 423 .

الفرع الأول

التعريف باعتراض المحافظ على قرارات المجالس المحلية

يعد أعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة أحد العناصر الأساسية التي من شأنها أن تحقق التوازن بين السلطتين التقديرية والتنفيذية على المستوى المحلي على نفس النسق للتوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية على مستوى الدولة, ولأيجاد تعريف لحق الاعتراض المقدم من المحافظ على القرارات الصادرة عن المجالس المحلية يتعين علينا البحث في المعنى الاصطلاحي له نظرا لأهميته ومن ثم البحث عن الأساس القانوني له .

التعريف بالاعتراض : يعرف أحد لفقهاء الاعتراض بأنه " نوع من أنواع الرقابة التي يمارسها المحافظ على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة إذ منح المحافظ اختصاص الاعتراض على القرارات التي يجد انها تخالف القانون" (1) وهذا التعريف لايفي بالمطلوب فلم يبين ماهية الأعتراض ولا الغاية منه .

وأیضا عرفة أخر بأنه " نوع من أنواع الرقابة اللامركزية علي مجلس المحافظة من قبل المحافظ بحيث يكون له الحق بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجالس المحلية الأخرى في الحالات الحصرية التي حددها القانون " (2).

ومما تقدم يمكن للباحث تعريفه بانه " أختصاص رقابي للمحافظ بمقتضاه يراجع قرارات المجالس المحلية ليتأكد من عدم مخالفتها للقانون أو الدستور او الخطط والسياسات العامة في الدولة " عليه هو يعد مكنة قانونية تخول المحافظ مراجعة قرارات المجالس المحلية للتأكد من عدم مخالفتها للقانون ,وبمراجعته سريعة للقوانين محل المقارنة نجد أن المشرع الفرنسي بمقتضى المرسوم الصادر في (28) شباط 1988 والذي بموجبه أجاز للمحافظ حق

-_____

1- ينظر د. حنان محمد القيسي , المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة , مصدر سابق , ص149 .

2- ينظر د. هادي الكعبي ود. أسماعيل البديري ود. على الشكرابي , اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقا لقانون المحافظات رقم(21) لسنة 2008 المعدل , الإشكاليات والحلول , بحث صادر عن مؤتمر اللامركزية المنعقدة في بغداد 28 شباط ,2012, الناشر وزارة الدولة لشؤون المحافظات2012 , ص240.

الاعتراض على القرارات التي تصدر عن المجلس العام المحلي⁽¹⁾ إذ كانت موسومة بعدم مشروعيتها وإرجاعها إلى المجلس العام المحلي ليقوم بعد ذلك بالاطلاع على أوجه الاعتراض عليها المقدم من قبل المحافظ , وفي حالة عدم الأصغاء إلى أوجه الاعتراض أو أصر المجلس العام المحلي على قرارة عندها يستطيع المحافظ الطعن بها أمام المحاكم الإدارية خلال مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ أحالتها من المجلس المعني⁽²⁾ وعندها لا يتبقى امام المحافظ إلا الطعن والطلب من المحكمة وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في الدعوى ويعد طلب المحافظ من المحكمة إجراء وقائياً تكميلياً لطلب الإلغاء القضائي للقرار المحلي خشية الإضرار بالمصلحة العامة⁽³⁾ عليه أن عملية أيقاف القرارات الصادرة عن المجلس العام المحلي والمعتراض عليها من قبل المحافظ يجب أن تكون بناء على طلب وقف التنفيذ من المحكمة وبخلاف ذلك تكون نافذة بقوة القانون ومن تاريخ نشرها أو تبليغها ولا يستطيع المحافظ إذا رأى عدم مشروعيتها سوى أن يطعن بها وفق القواعد العامة للطعن بالقرارات الإدارية⁽⁴⁾ وفي مصر نص قانون الادارة المحلية على أن " تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة او ينطوي على أي مخالفة للقوانين واللوائح أو يخرج اختصاصات المجالس المحددة في

1- ينظر المرسوم في (28) شباط 1988 الذي عدل فيه من صلاحيات المحافظ في فرنسا المعدل لقانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

2- ينظر د. محمد الديد اموني, الرقابة السياسية والقضائية على الإدارة , دار النهضة العربية , القاهرة , 2008, ص211.

3- ينظر رحيم حسن موسى , اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين , بحث منشور في حوار المنتدى , مجلة حوار المنتدى الوطني للأبحاث الفكر والثقافة , العدد 2, 2008 , ص109.

4- ينظر. هدى محمد عبد الرحمن , كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقعة الإسلامي , مصدر سابق , ص14.

هذا القانون وله في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعا بملاحظاته والاسباب التي بني عليه اعتراضه , وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغه بالقرار, فإذا إصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قرارة , عندها يلجاء المحافظ إلى عرضها على الوزير المختص بالأدرة المحلية للنظر فيها ومن ثم يقوم الوزير بعرضها على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الأمر عليه , ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائيا , وفي حالة إصرار أي من المجالس الشعبية للوحدات المحلية الأخرى على قرار معترض عليه, يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس الشعبي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية , ويقوم الوزير بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرضها عليه , ويكون قرارة في هذا الشأن نهائيا" (1) وأيضاً نصت اللائحة التنفيذية للقانون على أن " تتولى رئاسة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته و اقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ويتولى رئيس المجلس الشعبي المحلي بكل وحدة أخرى إبلاغ قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى رئيس الوحدة المحلية المختص خلال المدة المشار إليها " (2) مما تقدم يحق للمحافظ لاعتراض على قرارات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلي (3) فاعتراض المحافظ في مصر لا ينهي قرار المجلس الشعبي المحلي بشكل نهائي (4) وإنما تبقى هناك إمكانية لتمير القرار بالرغم من اعتراض المحافظ عليه لكونه اعتراضا ناقلا حيث يتم أحاله الموضوع من قبل المحافظ في حالة اصرار المجلس الشعبي المحلي عليه (5) .

- 1- ينظر نص المادة (132) مكرر من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 2- ينظر نص المادة (48) مكرر من اللائحة التنفيذية من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .
- 3- ينظر .مصطفى الجندي ,الإدارة المحلية واستراتيجيتها ,بدون طبعة , منشأة المعارف الاسكندرية , 1987,ص77 وما بعدها .
- 4- ينظر .د. محمد أحمد عبد المنعم ,الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري,ط1, دار النهضة العربية , القاهرة , 2013 ,ص9 وما بعدها.
- 5- ينظر .د. محمد محمد عبد الوهاب , البيروقراطية في الإدارة المحلية , ط1, دار الجامعة الحديثة للنشر , 2006 , ص265 وما بعدها .

حيث يعتمد الوزير المختص بالإدارة المحلية أن يقوم أحيانا بعرض الموضوع على مجلس الوزراء خلال الثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه به فيقرر بشأنه المجلس الوزاري مايراه ملائما ويكون قرارة باتا (1) ومما سبق يتضح الدور الذي يضطلع به المحافظ في مجال اعتراضه على قرارات المجالس الشعبية المحلية التي يجب ان تمر من خلاله القرارات وقبل تنفيذها , علما انه يحق لهذه المجالس الطعن أمام مجلس الدولة المصري على اعتبار أن سكوت المشرع لا يعني المنع من استخدامه لهذا الحق (2) وفي ذات السياق نلاحظ أن هذا النص التشريعي المشار اليه سابقا , جاء متناغما مع النص الدستوري وفق المادة (181) من الدستور المصري التي نصت على أن " قرارات المجلس المحلي في حدود اختصاصاته نهائية ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها الا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود أو الاضرار بالمصلحة العامة أو بمصالح المجالس الأخرى " (3) بيد أن مما يؤخذ على النص أنه يمنح مجلس الوزراء سلطة التعقيب النهائي ونجد ضرورة أن يكون الأمر موكول للقضاء الإداري لكي لاتميل كفة التأثير لمصلحة الحكومة المركزية على حساب الهيئات المحلية , وفي العراق نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم, على حق المحافظ بالرقابة علي قرار مجلس المحافظة أو المجالس المحلية الأخرى في حالات محددة على سبيل الحصر (4) وبموجب المادة (31/ احد عشر / أ) بأن " للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في الحالات الآتية :

أ- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

ب- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس ج- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة " (5).

1- ينظر د. صلاح عبد البديع , نظام الإدارة المحلية في مصر, مصدر سابق , ص 236.

2- ينظر د سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الاداري , مصدر سابق , ص 285.

3- ينظر نص المادة (181) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

4- ينظر د. حنان محمد القيسي , المحافظون في العراق , مصدر سابق , ص 149, وللمزيد من التفاصيل ينظر د. مازن ليلو راضي , القانون الإداري , ط1, منشورات الأكاديمية العربية , دهوك , 2013 , ص 51.

5- ينظر نص المادة (31/ البند / أحد عشر / أ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

ونرى هنا أن أختصاص الاعتراض الذي يمارسه المحافظ على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة والذي منحه له المشرع في قانون المحافظات النافذ هو عبارة عن أختصاص تقديري ممنوح للمحافظ لكن هذا لا يعني أن المحافظ أن شاء أعترض وإن لم يشئ لم يعترض كونه سيخالف أصل وظيفة وتكليفه بل هو ملزم حينما يكشف مخالفة وفق الحالات أعلاه أن يعترض وفق مرسوم القانون لاسيما أن ما علمنا أن ذلك من مقتضيات وظيفة التي أشارت إليها المادة (29) منه بأن " يؤدي رؤساء الوحدات الإدارية ونائب المحافظ وأعضاء المجالس المحلية اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية قبل مباشرتهم أعمالهم بالصيغة الآتية : أقسم بالله العلي العظيم أن أحافظ على العراق , وأصون مصالحه وسلامته , وأن أرى مصالح الشعب , وأحترم الدستور والقوانين , وأراعى شؤون المحافظة , وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانه وحياد والله على ما أقول شهيد " (1) ومن جانب آخر هو ملزم بـ " تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة " (2) ومما تقدم نجد أن اختصاص المحافظ بالاعتراض يساهم في جعل الأحكام القانونية أكثر انسجاماً مع فلسفة الدولة وسياساتها إن الدستور هو الذي يحدد لنا الأسس الرئيسية لفلسفة الدولة وسياساتها العامة والتي في ضوئها يتم أعداد التشريعات وتشريع القواعد القانونية على المستويين الوطني والمحلي , ويقع واجباً عليه التصدي للقرارات المعيبة التي لا تتناغم مع التشريعات النافذة والسياسة العامة المرسومة من الحكومة الاتحادية , إذ يعد الاعتراض أداة فاعله في حمل مجلس المحافظة والمجالس المحلية عموماً على إحترام القوانين وقرارات الحكومة الاتحادية وتجاوز مواطن الخلل والنقص والغموض كونها متيقنة بأن قراراتها التي لا تتفق مع ماتقدم ستكون محلاً لاعتراض المحافظ وبالتالي سيكون هنالك قرارات تتعلق بالشأن المحلي متفقة مع مبدأ المشروعية ومن مفهوم المخالفة المحافظ غير ملزم بتنفيذ القرارات متى ما تعارضت مع مبدأ أو نص دستوري (3) .

1- ينظر نص المادة (29) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ

2- ينظر نص المادة (31/ البند / ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

3- ينظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي , الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية مصدر سابق , ص81.

أو تعارضت مع القوانين النافذة الأخرى أو إذا كانت خارج اختصاص المجلس أو خالفت الخطة العامة للحكومة أو الموازنة (1) ويقصد بالخطة العامة تحديد الاهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع ولأساليب المقترحة لتحقيقها بناء على تخطيط سليم يوازن بين اعتبارات عدة (2) وهي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية وفقا لمبادئ تضعها السلطة التشريعية (3) وفي العراق يختص مجلس الوزراء بوضع الخطة العامة للدولة بموجب المادة (80) من الدستور ومحليا يختص مجلس المحافظة برسمها استنادا للمادة (7/ رابعا) من قانون المحافظات النافذ بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة (4) عن طريق تبادل المعلومات بين المحافظة والوزارات ما يضمن العمل المشترك المتبادل دون إن تتقاطع مع السياسية العامة الموضوعية من قبل الحكومة الاتحادية وهذا قد يكون مباشرة مع الوزارة المعنية أو من خلال الهيئة العامة الضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم التي نص عليها الدستور أو من خلال سكرتارية الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي نص عليها القانون وبدلالة المادة (45) أما فيما يتعلق بالموازنة فقد نص قانون المحافظات على تسليم موازنة المحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية للدولة إلى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية منها كون المحافظة متمثلة بالمحافظ هي الجهة التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة للمحافظة , إضافة إلى أن المحافظ هو المكلف بتنفيذ خطة أعمار المحافظة والاقضية والنواحي التابعة لها وفقا للقانون الاتحادي, ومما تقدم لنا عدة ملاحظات على رقابة المحافظ على القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات في العراق أو فرنسا ومصر ويكون ذلك من خلال حصرها في عدة نقاط رئيسيه هي :

1- ينظر نزار محمد جاسم , الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم "دراسة مقارنة" مصدر سابق , ص116.

2- ينظر صلاح جاسم صالح , صلاحيات المحافظ في العراق دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , 2017 , ص 109 .

3- البند (أولا) من المادة 80 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

4- ينظر نص المادة (7 / البند / سابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

أولاً - اعتراض المحافظ هو اختصاص تقديري ممنوح له ومن خلال استناده إلى الأسس القانونية والفنية التي تستوجب هذا القدر من السلطة التقديرية في تقرير ملائمة القيام باختصاصه في الاعتراض⁽¹⁾ ولعل أبرزها هو أدائه لليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة وبموجب المادة (29) من قانون المحافظات النافذ وقبل ممارسة مهامه الوظيفية وكذا يعد اختصاص المحافظ بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظة من شأنه أن يجعل قرارات المجلس أكثر اتفاقاً مع المشروعية⁽²⁾.

ثانياً - أن الاختصاص التقديري في الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس تثبت للمحافظ دون نوابه أو معاونيه واستثناء تكون للنائب في حال ثبت عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية أو غيرها وهذا ما أشار إليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ بأن " في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر , يتم إحالته للتقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد بنفس الية الانتخاب المذكور في المادة (7) الفقرة (7) من هذا القانون ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب محافظ جديد " ⁽³⁾.

ثالثاً - بمفهوم المخالفة المحافظ غير ملزم بتنفيذ تلك القرارات متى ما تعارضت مع مبدأ أو نص دستوري أو تعارضت مع القوانين الأخرى النافذة أو قانون الموازنة .

رابعاً - الاعتراض يعد بأنه أداة مهمة للتوازن بين السلطتين التشريعية (مجلس المحافظة والمجالس المحلية) والسلطة التنفيذية (المحافظ – القائمقام – مدير الناحية)⁽⁴⁾.

1- ينظر د. حنان محمد القيسي , مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 , ط1, مكتب السيبان , بغداد , 2014, 194.

2- ينظر . ساجد محمد كاظم , سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني , أطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة بغداد , 1998, ص117.

3- ينظر نص المادة (28) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

4- ينظر نص المادة (35) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

إذ يمكن للمحافظ أن يضمن عدم التعارض بين القرارات التي ستصدر عنه أو عن مدراء الوحدات الإدارية تنفيذاً لقرارات المجالس مع السياسية العامة للدولة أو الخطط الاستراتيجية أو القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة .

خامساً - لفت نظر البرلمان الذي بإمكانه الاعتراض ومن ثم الغائه حتى بعد فوات المدد القانونية للاعتراض حيث يقوم للمحافظ بمخاطبة مجلس النواب بشكل مباشر أو عن طريق رئيس مجلس الوزراء باعتباره رئيس الهيئة التنسيقية للمحافظات ومن ثم الطلب من مجلس النواب لقيام بالاعتراض عليه (1) .

سادساً - تعد صورة للرقابة غير المباشرة لسلطة المركزية على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظ ومن دون خرق مبدأ استقلال الوحدات الإقليمية اللامركزية (2) .

سابعاً - نوع الاعتراض يكون نسبي ناقل وليس مطلق فلو كان مطلقاً سوف يتعارض مع مبدأ النظام الديمقراطي القائم على أساس الفصل المرن بين السلطات , أما الاعتراض النسبي الناقل يكون بسيطاً لكونه لا ينهي قرار المجلس بشكل نهائي وإنما تبقى هنالك إمكانية لتميرير القرار رغم اعتراض المحافظ عليه ويمكن الاحتكام إلى جهة ثالثة للبت في الأمر هي المحكمة الاتحادية العليا (3) .

ثامناً - إن القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة يجب إن تكون ذات صفة تكاملية بين القانون الاتحادي والقرار التنظيمي المحلي والمتمثل بالتشريعات المحلية التي تصدرها مجلس المحافظات ويجب إن تتكامل مع التشريعات الاتحادية لكي يمكن تنفيذها وتطبيقها دون تعارضها (4) .

تاسعاً - تبين لنا اتفاق المشرع العراقي مع المشرع المصري في إعطاء الحق للمحافظ.

1- ينظر. حسين لهوين عبد , التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية , دراسة مقارنة, رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 2012 , ص5.

2- ينظر د. محمد بكري حسين , الوسيط في القانون الإداري , ط2, دار الفكر الجامعي , الإسكندرية , 2007 , ص83.

3- ينظر د. عبد الحفيظ علي الشيمي , التحول في أحكام القضاء الدستوري , بدون طبعه , دار النهضة العربية , القاهرة , 2008 , ص90.

4- ينظر شوق سعد هاشم , الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2008 , ص104.

بالاعتراض على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة أو القرارات التي تصدر وعلى حد سواء , بالمقابل نجد الأمر مختلفاً لدى المشرع الفرنسي حيث أجاز للمحافظ الحق في الاعتراض على قرارات التي تصدر عن المجلس العام الشعبي إذا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية وأمام المحاكم الإدارية في مجلس الدولة الفرنسي , ولم يسمح للمحافظ بالاعتراض ضد القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية الأخرى في المحافظة الا بوجود نص لكون القانون ينص على تنفيذها من تاريخ نشرها أو تبليغها ولا يستطيع المحافظ إذا رأى عدم مشروعيتها سوى أن يطعن بها وفق القواعد العامة للطعن بالقرارات الإدارية (1).

عاشرا - أن اعتراض المحافظ على القرارات الصادرة من المجالس المحلية يكون محدد بوقت معين , بينما اعتراض البرلمان على هذه القرارات لا يكون مقيداً بوقت محدد, ومن جانب آخر من حيث الأسباب , أن اعتراض المحافظ يكون أسبابه أوسع لأنه يراقب مدى مخالفة القرار للدستور أو القانون أو مخالفة لخطط الحكومة الاتحادية أو مع قانون الموازنة , بالمقابل فإن اعتراض مجلس النواب يكون مقتصرًا على مخالفة القرار للدستور أو للقوانين النافذة (2).

احد عشر - تبين لنا في حالة تعارض قرار صادر من مجلس المحافظة مع قرار صادر من مجلس الوزراء , فإن المحافظ ملزم بتنفيذ القرار الصادر من مجلس الوزراء لأنه هو المسؤول عن تنفيذ سياسة الحكومة الاتحادية في حدود محافظته وهذا من الجانب العملي لان القانون نص في المادة الثانية منه على أن الاولوية لقانون المحافظات وبالتالي نستشف أن المشرع اراد تغليب قرار مجلس المحافظة إلا أن الواقع العملي يؤثر اعلوية القرار المركزي لالزام المحافظ بالاعتراض على قرار المجلس أن خالف الخطة العامة أي قرار الحكومة المركزية .

1- ينظر د. عبد الحسن العنزي , التشريعات المحلية في القانون العراقي , بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , كلية القانون , جامعة بابل , المجلد السابع , العدد الثالث , 2015 , ص 25.

2- ينظر. هدى محمد عبد الرحمن , كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي , مصدر سابق , ص 14 .

الفرع الثاني

أحكام الاعتراض وأثاره

نظرا للمكانة والمسؤولية المناطة بمجلس المحافظة ولخطورة الدور الذي يقوم به لاسيما أن علمنا تمتعه بالاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية المستقلة ومشاركة السلطات الاتحادية باختصاصات مشتركة وردت بالدستور لذا تحتم أن تحاط قراراته بنحو من الرقابة لمنع التعسف باستعمال السلطة والانحراف عن مقتضيات المصلحة العامة بما من شأنه أن يلحق الضرر بمصلحة المحافظة وسكانها , كون القرارات المحلية الغاية منها تحقيق المصلحة العامة مما يتطلب من المجلس التأمني والحرص في احترام القوانين المحددة لاختصاصاته وبذل الجهد والدراسة قبل إصدارها , وعظما لأهمية الموضوع سنتناول احكام الاعتراض وأثاره من خلال نقطتين هما :

أولاً- أحكام الاعتراض : التي بدورها تنقسم على قيدين هما :

القيد الأول :- القيد الزمني المحدد للاعتراض : إذ تحدد في القانون العراقي ب(15) خمسة عشر يوماً وهو ميعاد تقديم الاعتراض ويعرف بأنه " الإجل الزمني المحدد تشريعياً للقيام بعمل معين أو الإمتناع عنه " (1) فالميعاد المحدد للاعتراض هو مدة زمنية معلومة حددها المشرع للمحافظ للاعتراض خلالها على قرار مجلس من المجالس المحلية وبانتهائها تنقضي المدة ويصبح القرار واجب التنفيذ من قبل المحافظ وليس أمامه سوى الطعن به أمام القضاء الإداري شأنه شأن أي مواطن آخر أن كان عنده ما يؤيد عدم مشروعيته أو يلجاء للبرلمان للاعتراض وفق أحكام المادة (20) من قانون المحافظات النافذ ولاستزاده من الموضوع نستعرض أحكام الاعتراض في القوانين محل الدراسة حيث حدد المشرع الفرنسي بأن " مدة الطعن بالقرارات الصادرة عن المجلس العام الشعبي شهريين و تبدأ من تاريخ إحالتها إلى المحافظ " (2)

1- ينظر د. مازن ليلو راضي , القضاء الإداري دراسة الأسس ومباني القضاء الإداري في العراق, 2005, ط2, دار قنديل للنشر , عمان , ص 153.

2- ينظر المرسوم الصادر في 29 شباط 1988 المعدل لقانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1983 المعدل .

ويشمل ذلك قرارات محددة التي ألزم المشرع إحالتها إلى المحافظ ومنها (القرارات المتعلقة بالضبط الإداري وإبرام العقود لإدارية والقرارات المتعلقة بالتعيين والترقية والعقوبات التأديبية والقرارات التنظيمية) التي يصدرها المجلس العام تطبيقاً لنصوص قانون الحقوق والحريات البلديات والمحافظات والاقاليم النافذ , عليه أن ارسال القرارات أنفة الذكر إلى المحافظ لا يترتب عليه وقف تنفيذها وإنما فقط وسيلة أعلام ليتسنى للمحافظ ممارسة دورة الرقابي عليها (1) وفي مصر نص قانون الإدارة المحلية النافذ على أن " ...وله في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي بني عليه اعتراضه , وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار " (2) وفي العراق نص قانون المحافظات النافذ بان " يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ به مشفوعاً بأسبابه وملاحظاته " (3).

ومما تقدم تبين لنا أن مدة الاعتراض هي مدة سقوط حق المحافظ في الاعتراض على القرار الصادر عن مجلس المحافظة , أي بمعنى لا يتحصن من الطعن إذا كان مشوباً بمخالفة الدستور أو القوانين النافذة , بدليل منح قانون المحافظات النافذ مجلس النواب إمكانية الاعتراض عليها مرة أخرى ومن دون تحديد مدة معينة للاعتراض عليها وفي حالة عدم أزاله المخالفة المعترض عليها فللمجلس النواب الغاء قرار المجلس بالتصويت بالأغلبية البسيطة , وأيضاً نلاحظ وجود اختلاف في الاعتراض الذي يقدمه المحافظ و الذي يكون محدد بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله لمكتبه , علماً أن الاعتراض الذي يقوم به مجلس النواب لا يكون محدد بمدة معينة (1) وبناء عليه تبين لنا اتفاق المشرع العراقي مع المشرع المصري في تحديد مدة الاعتراض البالغة (خمس عشرة يوماً) من تاريخ تبلغ المحافظ بها ويشمل ذلك القرارات التي تصدر عن مجالس المحافظات .

1- ينظر د, سامي حسن نجم , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة , ط1 , المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة , 2014 , ص 386.

2- ينظر نص المادة (132) من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل , مستبدلة بالقانون ذي الرقم (50) لسنة 1981 .

3- ينظر نص المادة (31/ البند / أحد عشر / 2) من قانون المحافظات النافذ.

ولمجلس المحلية الأخرى ,بالمقابل نجد أختلاف المشرعين العراقي والمصري كما ذكرنا ذلك انفاً, عن القانون الفرنسي إذ حدد مدة الاعتراض عليها بشهرين من تاريخ احالتها من المجلس العام المحلي وحق الاعتراض هذا الذي يقوم به المحافظ الفرنسي على القرارات التي تصدر عن المجلس العام الشعبي لا يشمل القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية الأخرى لكونها قرارات إدارية و نافذة بقوة القانون ومن تاريخ نشرها أو التبليغ بها.

القيد الثاني : التسبيب : يقصد به التعبير الظاهري عن أسباب القرار ويتعين على المحافظ عند الاطلاع على القرار الصادر عن المجلس والمعتراض عليه أن يقوم بذكر أوجه الاعتراض عليه بشكل مكتوب وأعادته للمجلس مرة ثانية (2) سوء كان القرار مخالفاً للدستور أو القوانين النافذة أو الأنظمة والتعليمات , عندها يمكن لنا القول أن المحافظ قدم الاسباب المنطقية الكافية لإقناع كل من يطلع على قرار الاعتراض بأنه قد جاء موافقاً للقانون و أن القرار الصادر عن مجلس المحافظة هو قرار إداري ينبغي أن تتوافر فيه كافة اركان القرار الإداري ومن ضمنها التسبيب القانوني والواقعي (3) وفي فرنسا نص المشرع الفرنسي في قانون مجلس الدولة لعام 1945 المعدل بأن "يؤدي بطلان الإجراءات بطلاناً مؤثراً في الحكم كما في حالة عدم التسبيب " (4) وبما أن المحاكم الإدارية هي التي يتم الطعن أمامها من قبل المحافظ في القرارات الغير المشروعة والتي تتطلب وجود التسبيب الجوبي عليها وقبل النظر في الدعوى, عليه فإن التسبيب من قبل المحافظ على القرار الغير المشروع أصبح وجوباً على المحافظ القيام به لقبول الاعتراض الصادر

1- ينظر د . وسام صبار العاني , عيب السبب ومكانته بين أوجه الإلغاء في النظم المقارنة والعراق , بحث منشور في مجلة الحقوق , جامعة النهرين , العدد 2, المجلد 14, 2012, ص2.

2- ينظر د. سليمان محمد الطماوي , النظرية العامة للقرارات الإدارية , دراسة مقارنة , دار الفكر العربي , بدون طبعه , 1957, ص144, وللمزيد من التفاصيل ينظر. د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد , تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء , ط1, 2007, ص122.

3- ينظر بيداء قادر , التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , 2008, ص7.

4- ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في (14/ يناير / 1983 / مجموعة 25) مارسو لونغ فيل , غي برييان بيدار , دلفولية بروجينفوا , القرارات الكبرى في القضاء الفرنسي , ط1 , المجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , بيروت , 2009 , ص 337.

منه من قبل المحاكم الإدارية الفرنسية , وفي مصر أشترط المشرع في قانون الإدارة المحلية النافذ أن يكون اعتراض المحافظ على قرارات المجالس المحلية مسببا إذ اورد في النص أنه " له في هذه الحالة إعادة هذا القرار للمجلس الشعبي المحلي الذي أصدره منه مشفوعا بملاحظاته والأسباب التي يبنى عليه اعتراضه , وذلك خلال خمسة عشر من تاريخ إبلاغه بالقرار " (1) وفي العراق نص قانون المحافظات النافذ على أن " يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه به مشفوعا بأسباب اعتراضه وملاحظاته " (2) والسؤال الذي يطرح ما هو الهدف من التسبب على القرارات المعترض عليه التي تصدر عن المجالس المحلية ؟ نرى ان للتسبب أهمية للأفراد والرأي العام المحلي باعتباره ضمانا مهمة لهم ومن خلال الإعلان عن الحالة القانونية والواقعية التي دفعت المحافظ للاعتراض عليه , بدليل نص قانون المحافظات النافذ على أن " تؤلف في كل محافظة هيئة استشارية لا تزيد عن سبعة خبراء تضم موظفين يختارهم المحافظ ويكونون من متخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية وحسب ما يقتضه الحال ترتبط بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت اشرافه وتوجيهه " (4) عليه فأن هذه الهيئة يستعين بها المحافظ لأعداد لائحة لتنظيم أسباب الاعتراض وبطبيعة الحال سوف يقوم المحافظ بأرسال القرار المرسل اليه من مجلس المحافظة لغرض دراسته وتحديد العيوب التي تعتريه ومن ثم الاعتراض عليه وتسبب ما تقدم كما يساهم التسبب من جانب اخر في تفعيل دور القضاء الإداري على مشروعية القرار ويسهم كذلك بلفت نظر المحكمة الاتحادية العليا أن استعان بها المحافظ لفض النزاع بينه وبين المجلس (المحافظة – القضاء) في حالة الاصرار على القرار وعدم الالتفات للملاحظات والمخالفات التي بينها المحافظ , لذا عند الاعتراض سنكون امام عدة احتمالات أهمها .

1- ينظر نص المادة (49) من قانون مجلس الدولة الفرنسي لسنة 1945 المعدل .

2- ينظر نص المادة (132) من قانون الإدارة المحلية المصري ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

3 – ينظر. نص المادة (31/ البند / احد عشر /2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .

4- ينظر. نصوص المواد (33-34) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.:

1- قبول مجلس المحافظة باعتراض المحافظ على القرار الصادر من المجلس ويكون ذلك من خلال قيام المجلس بالغاء أو تعديل القرار المعيب حيث جرى السياق في أغلب المحافظات بقيام رئيس مجلس المحافظة باحالة الاعتراض إلى إحدى لجان المجلس لتقوم بدراسة وإعداد تقرير عنه يرفع إلى المجلس ويتلى على بقية الأعضاء ومن ثم يصار إلى التصويت ويبلغ بعد ذلك المحافظ بالقرار النهائي بعد اجراء التعديلات اللازمة عليه (1).

2- إصرار مجلس المحافظة على قراره دون إزالة المخالفة حيث نص قانون المحافظات النافذ على هذه الحالة بأنه " إذا اصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ , فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر " (2) عندها يكون الأمر كله متروك للقضاء والممثل في المحكمة الاتحادية لتقول كلمة الفصل فيه , ولكن يظهر لنا سؤال في حالة سكوت المجلس عن بيان موقفة من اعتراض المحافظ ؟ في هذه الحالة سيعد السكوت بمثابة قبول باعتراض المحافظ والغاء لقرار مجلس المحافظة أو مجلس القضاء أو على الأقل سيتمكن المحافظ أو القائمقام من عدم الالتزام بمضمون هذا القرار والملام على ذلك هو المجلس الذي لم يجب على الاعتراض خلال مدة معقولة.

3- إحالة الاعتراض إلى المحكمة الاتحادية العليا والفصل فيه إذ يقوم المحافظ بموجب القانون بإحالة القرار المشوب بأحد العيوب التي تعتريه إلى المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (31 / احدى عشر / 3) منه والتي تلزم المحافظ في حالة إصرار المجلس على قرره المعترض عليه أو عدل فيه من دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ , عندها لا يكون امام المحافظ الا خيار الطعن فيه امام المحكمة الاتحادية العليا للبت وتكون احكامها با تة نهائية ملزمة للجميع (3) .

1- ينظر . علي مزهبر سوادى , الغاء الإدارة لقراراتها المشروعة , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , 2008 , ص34.

2- ينظر .نص المادة (31 / البند / احد عشر/ 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

3- ينظر نص المادة (93 / 3) من الدستور العراقي لسنة 2005 المعدل والتي نصت على أن "ثالثا- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية

إما في فرنسا فنجد الأمر مختلفا إذ أن القرارات الصادر عن المجلس المحلي تحديدا هي التي يحق للمحافظ الاعتراض عليها محددة مسبقا , حيث تشمل القرارات المتعلقة (بالضبط الإداري وأبرام العقود الإدارية والقرارات المتعلقة بالترقية والتعيين والعقوبات التأديبية والقرارات التنظيمية) , حيث أن ارسال القرارات للمحافظ لا يترتب عليها وقف تنفيذها ولكن هي وسيلة اعلامية ليمارس المحافظ دورة الرقابي عليها وتكون مدة الطعن ضدها خلال شهرين من تاريخ احوالها للمحافظ (1) , بينما في مصر نجد المحافظ عندما يعترض على القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلي يقوم باعادة ارسالها اليه مشفوعا بملاحظاته وخلال مدة (15) يوما من تاريخ التبليغ بها , وفي حالة اصرار المجلس الشعبي المحلي عليها , عند يقوم المحافظ باحوالها إلى وزير الحكم المحلي ومنه إلى مجلس الوزراء , ومما تقدم نستنتج أن موقف المشرع العراقي أفضل لانه أحالنا للقضاء وليس للحكومة المركزية لتفصل بنتيجة الاعتراض , عليه ندعو المشرع العراقي باحالة الاعتراض إلى محكمة القضاء الإداري بدل المحكمة الاتحادية العليا , وأيضا ندعو المشرع بتعديل نص المادة (31/ البند /حادي عشر / 2) وأن تكون بالصيغة الاتية " يعيد المحافظ القرار المعترض عليه إلى المجلس المعني مسببا ومشفوعا بملاحظاته خلال مدة اقصاها (15) يوما خمسة عشر يوما من تاريخ ورودها إلى مكتبه وعلى المجلس المعني دراسة الأعتراض والبت فيه وفقا للقانون لمدة معقولة وفي حالة سكوته يعد ذلك الغاء للقرار المعترض عليه إما لو قام المجلس با لاصرار على القرار ذاته أو عدل دون إزالة الملاحظات التي بينها المحافظ فلأخير الطعن بالقرار إمام محكمة القضاء الإداري خلال (15) يوما خمسة عشر يوما وعلى المحكمة البت بالطعن خلال (30) يوما وحكمها الصادر بالموضوع يعد باتا وملزما "

1- إما القرارات الاخرى التي تصدر عن المجالس المحلية الاخرى , لايحق للمحافظ الاعتراض عليها لانها تكون نافذه بقوة القانون .

المبحث الثاني

وسائل تأثير السلطة المحلية على السلطة المركزية التنفيذية

السلطة المحلية المؤسسة وفقا للدستور كما تتأثر بأعمال ورقابة السلطة المركزية وتنتهى أعمالها اليها فتقوم بتقييمها ومراجعتها والاعتراض عليها بشكل مباشر أو غير مباشر عبر المحافظ أو مجلس النواب فأنها تملك من الأدوات الدستورية والقانونية ما يمكنها من التأثير في السلطة المركزية أيضا بشكل مباشر حينما تتخذ قرارات وأعمال قانونية تتغلب ولو نظريا على قرارات الحكومة المركزية أو بشكل غير مباشر حينما تشترك مع مجلس الوزراء أو الوزارات ذات الشأن في إدارة ملفات في غاية الخطورة والأهمية لإتصالها بالشأن الإقتصادي أو الثقافي أو الإجتماعي وللاستزادة سنتناول في هذا المبحث وفي مطلبين متتاليين مايلى الاختصاص بإدارة شؤون المحافظة والاطر المترتب عليه وفي المطلب الثاني سيدور البحث حول الإشتراك في تكوين الهيئات الاتحادية على قدم المساواة مع السلطة المركزية وكما يلي تباعا :

المطلب الاول

الأختصاص بإدارة شؤون المحافظة والاطر المترتب على ذلك

حين يمنح المشرع السلطات المحلية الشخصية المعنوية ويؤكل لها مصالح معينة لاشباعها فلا بد أن يرسم لها نطاقا مكانيا وموضوعيا وشخصيا من خلاله تتمكن من التحرك والتصرف واتخاذ ما تراه ملائما ومحققا لاهدافها وتطلعات الأفراد المحليين لذا سنبين في هذا المطلب اختصاص الهيئات المحلية بإدارة مرافق عامة محلية تتصل اعمالها بتحقيق الإهداف المنوه عنها أعلاه وترتبط إداريا بمجلس المحافظة أو المحافظ وتراقب بقية الهيئات التي تملك روى داخل المحافظة لتضمن بشأن تحقيق الصالح العام وفي الغالب ترجح قرارات المجالس المحلية وبحث رأي مجلس المحافظة على بعض القرارات المركزية في إدارة الملفات المشتركة أو الاختصاصات الحصرية المناطة بها وهو ما سنبيّنه في الفرعين القادمين :

الفرع الأول

سلطة الإدارة المحلية بإدارة شؤون المحافظة والرقابة على دوائرها

أن الهيئات المحلية الأصل فيها أنها مختصة بإدارة شؤون المحافظة والسهر على سير المرافق العامة فيها بانتظام واطراد , مما تقدم بموجب القوانين النافذة يمارس المحافظ الصلاحيات الرقابية الإدارية وضمن النطاق الجغرافي والإداري للمحافظة علما الدور الرقابي له يختلف باختلاف النظام السياسي للدول ويعكس أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة (1) ففي فرنسا ومن خلال الرجوع للقوانين النافذة نجد أن المحافظ يتولى الإشراف على خدمات المرافق العامة في المحافظة أيا كانت طبيعة الوظائف التي تمارسها باستثناء المسائل التي تتصل بالقضاء والاستثمارات ومناهج التعليم ، كما ينوب المحافظ عن الدولة في إبرام الاتفاقيات والعقود الخاصة بالمحافظة والمجتمعات المحلية ويرأس كافة اللجان التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الدولة في نطاق المحافظة (2) وهو ما نص عليه قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم بأن " يتولى المحافظ الإشراف على الخدمات التي تقدمها الدولة في المحافظة , ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة , والعمل على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية , والحفاظ على الامن العام " (3) وأيضاً نص على ان "يمثل المحافظ الحكومة لدى المجلس العام المحلي , ويتولى ممارسة الرقابة الإدارية على الأنشطة التي تتولاها المحافظة والبلديات الواقعة في نطاقها وكما يقوم المحافظ بتقديم كافة المعلومات الضرورية لحسن أداء العمل التي يطلبها رئيس مجلس المحافظة ورؤساء البلديات " (4).

1- ينظر د. بدر حمادة صالح, الدور الرقابي للمحافظ على المرافق العامة في المحافظة "دراسة مقارنة " مصدر سابق ,ص148.

2- د. محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط1، دار الثقافة، عمان، 2009، ص81.

3- ينظر نص المادة (1 /34) من القانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

4- ينظر نص المادة (3 /34) من القانون الحقوق ولحريات للبلديات والمحافظات والأقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

وكذلك النص على أنه " ينوب المحافظ عن الدولة في ابرام الاتفاقات والعقود الخاصة بالمحافظة ويراس كافة اللجان الإدارية التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الدولة في نطاق المحافظة , باستثناء الهيئات التي يرأسها أحد رجال السلطة القضائية أو احد رجال القضاء الإداري " (1) وكما يتولى مهمة التنسيق بين الإدارات ومصالح الدولة العاملة في نطاق المحافظة , والتأكيد على مشروعية القرارات الصادرة من مجلس المحافظة ومجالس البلديات ويمثل المحافظة امام القضاء , وأيضاً ورد النص على أنه " يعاون المحافظ في ممارسته لاختصاصاته السكرتير العام ورؤساء المصالح المحليون , وفي بعض المحافظات يساعد المحافظ النائب لشؤون الأمن " (2) وفي مصر: فأن قانون الادارة المحلية نجده نص على أن " يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والانتاج في نطاق المحافظة , أما المؤسسات العامة والعاملون فيها فان سلطة المحافظ تقتصر على طلب التحقيق معهم واقتراح الجزاءات التأديبية من قبل السلطة المختصة, وأيضاً يكون المحافظ مسؤولاً عن كفالة الأمن الغذائي وحماية الأمن والأخلاق والقيم العامة في المحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية " (3) وفي العراق نص الدستور العراقي لسنة 2005 على أنه " يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة , الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة , لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس " (4) مما تقدم يعد المحافظ مسؤولاً عن شؤون وحدته الإدارية على الدوائر التنفيذية والامنية في نطاق المحافظة , فهو المسؤول الاول عن كل صغيرة وكبيرة في المحافظة وبالعودة إلى قانون المحافظات نجده نص بأن " يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة , وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية " (5).

1- ينظر نص المادة (1) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي لرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

2- ينظر نص المادة (4) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982. المعدل .

3-ينظر نص المادة (26) من قانون الإدارة المحلية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

4- ينظر نص المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

5- ينظر نص المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

عليه يمارس المحافظ دورة الرقابي في عدة صور هي :

1 - الاشراف على حسن سير اداء الفروع العامة للمرافق العامة في المحافظة وتفتشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد (1) .

2- للمحافظ سلطة اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقا للقوانين الخاصة بهم ويخول صلاحية الوزير المختص (2) وكما أوجبت المادة (45) منه على " نقل أختصاصات وموظفي وتخصصات وزارة مهمة منها الزراعة والمالية والاسكا نوالأعمار والبلديات والاشغال والعمل والشؤون الاجتماعية والشباب والرياضة" (3) .

3- يمتلك المحافظ سلطة تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس (4) .

4- للمحافظ حق تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق باستثناء المناصب العليا , بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس (5) .

5- " على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أن تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي :

أولا- إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرها في مركز الدائرة .

1-ينظر نص المادة (31 / البند / رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

2- ينظر نص المادة (31 /البند/ ثامنا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

3- ينظر نص المادة (45) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

4- ينظر نص المادة (31 / البند / سابعا/ 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

5- ينظر نص المادة (31 / البند / سابعا/ 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

ثانيا- رفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي يحيلها اليهم .

ثالثا- إحاطة المحافظ علما بأعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة , أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم .

رابعا- إعلام المحافظ بمباشرتهم الوظيفية وانفكاكهم .

خامسا- إنجاز المهام وأعمال اللجان التي يكلفهم بها " (1).

ثامنا – " الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم " (2) اضافة إلى حقة في اقتراح اعفاء اصحاب هذه المناصب للأسباب الواردة في القانون وهي " - أ- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي ب- التسبب في هدر المال العام ج- فقدان احد شروط العضوية د- الاهمال والتقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية " (3) وهو ما أكدت مجلس الدولة العراقي في احدى قراراته الاستشارية على أن " خول القانون المحافظ حق الرقابة والإشراف على الدوائر الرسمية التابعة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في المحافظة وله حق متابعة ومراقبة الدوائر الرسمية فيها والأعلام عن حالات الفساد (مالي وأداري) وكذلك أناط المشرع بالمحافظ الدور الرقابي الأكبر لحماية الأمن العام من الاعتداء داخل المحافظة كونه العنصر الأهم من عناصر النظام العام (4).

تاسعا- للمحافظ سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العام في المحافظة (5).

1- ينظر نص المادة (32) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

2- ينظر نص المادة (7/ البند / تاسعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

3- ينظر نص المادة (7/ البند / ثامنا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ .

4- ينظر القرار ذي الرقم (76) لسنة 2009 , الحالة الثالث عشرة, المنشور في قرارات مجلس الدولة العراقي الصادرة عن وزارة العدل العراقي الخاصة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل .

5- ينظر نص المادة (31/ البند / عاشرا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

ومما تقدم نستنتج ان المحافظ سوء كان في فرنسا و مصر أم في العراق , يمارس دورا رقابيا على الدوائر التنفيذية والأمنية ويكمن ذلك في حقة في الاشراف والتفتيش على هذه الدوائر مع مراقبة تنفيذها لأعمالها , ولكن مع ذلك توجد دوائر مستثناءة من رقابة المحافظ عليها, في فرنسا مثلاً أستثنى المشرع " الدوائر التي تكون متصلة بالقضاء والاستثمار والمنهاج التعليمية " أما في مصر فقد أستثنى المشرع " الهيئات القضائية والتشريعية من رقابة المحافظ عليها " وفي العراق أستثنى المشرع "وحدات الجيش والقضاء والجامعات و الكليات والمعاهد" (1) أما بخصوص تفتيش الدوائر الموجودة ضمن نطاق المحافظة من قبل سلطة مجلس المحافظة باعتبار مجلس المحافظة من أختصاصاته وفق القانون على أن " الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها " (2) عليه فأن هذه الرقابة التي يقوم بها مجلس المحافظة تمتد لتشمل جميع أنشطة الدولة في المحافظة باستثناء المحاكم والجيش وبعض الدوائر والهيئات المركزية التي تمارس من خلالها السلطات الاتحادية الاختصاصات الحصرية الواردة بالمادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الفرع الثاني

رجحان كفة قرارات مجلس المحافظة

يتولى المحافظ ومجلس المحافظة إدارة المحافظة وكلاهما يستمد اختصاصه من الدستور والقانون , لذا تقوم هذه المجالس في اداء اعمالها المكلفة بها بهدف توفير افضل الخدمات لهم باعتبارها ممثلة عنهم بعد انتخابها بواسطتهم , حيث تمارس المجالس المحلية نوعين من الاعمال الوظيفية هي إما مادية أو أعمال قانونية والتي بدورها تكون على شكل صورتين أما عقود إدارية أو قرارات إدارية وكلاهما بحاجة لمنح السلطات المحلية اختصاصات أهمهما التقريري والتنفيذي.

1- ينظر نص المادة (31/ البند / رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

2- ينظر نص المادة (7/ البند / سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

ونص قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم على أن " البلديات والمحافظات والاقاليم تنظم صلاحياتها بقرارات تصدر عن مجالسها " (1) مما يترتب عليه حرية إصدارها للقرارات الإدارية , وتطور الامر بعد ذلك بصدر المرسوم في (28) شباط 1988 والذي نص على تحديد القرارات التي تصدر عن المجلس العام المحلي التي يحق الاعتراض عليها من المحافظ وهي قرارات محددة على سبيل الحصر التي الزم المشرع أحوالها إلى المحافظ وجوبيا للنظر في مدى مشروعيتها (2) وهي القرارات المتعلقة " بالضبط الإداري وابرام العقود لإدارية والقرارات المتعلقة بالتعيين والترقية والعقوبات التأديبية والقرارات التنظيمية " (3) أما القرارات التي تصدر عن المجلس المحلية الأخرى فأنها تنفذ من تاريخ نشرها أو تبلغها ولا يستطيع المحافظ الاعتراض عليها الا في حالة عدم مشروعيتها كما يمكن أن يتم الطعن فيها وفق القواعد العامة للطعن بالقرارات الإدارية عليه نلاحظ رجحان القرارات التي تصدر عن المجلس العام المحلي وعدم خضوعها لأعتراض المحافظ باستثناء البعض منها (4) ممن اشير إليها أنفا , ومما تقدم تبين لنا أن المشرع الفرنسي قد ذهب باتجاه رجحان للقرارات التي تصدر عن المجلس العام المحلي وعلى حساب السلطة المركزية لان المحافظ بموجب المادة الاولى من قانون الحقوق والحريات للبلديات والمحافظات والاقاليم قضى بان يكون المحافظ " ممثل السلطة المركزية في المحافظة باعتباره مسؤولا عن تنفيذ القوانين " (5) بموجب المادة (1/34) فهو يتولى الاشراف على الخدمات التي تقدمها الدولة في المحافظة , ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة , والعمل على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية .

- 1- ينظر. قتادة صالح مهدي , التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق , بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق , كلية القانون , جامعة كربلاء , 2013, العدد الثالث , السنة الخامسة , ص133.
- 2- ينظر المرسوم في (28) شباط , لسنة , 1988, الذي عدل فيه من صلاحيات المحافظ في فرنسا .
- 3- ينظر د. سامي نجم الدين , اللامركزية الإدارية دراسة مقارنة , مصدر سابق , ص 384 وما بعدها.
- 4- ينظر د. سعيد السيد علي , أسس وقواعد القانون الإداري , ط1, دار النهضة العربية القاهرة , 2008, ص215.
- 5- ينظر نص المادة (1/34) من قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والإقاليم ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .

ولكن مع وجود استثناء عليها والمتمثل في خضوع بعضها لرقابة المحافظ عليها والتي تم ذكرها في أعلاه , وفي مصر : بالعودة لقانون الإدارة المحلية, والذي ينص على أن " تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها , كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية " (1) بناء عليه بما إن المجلس المحلي الشعبي والمجلس المحلية الأخرى الموجود في المحافظة هي تعد من إحدى الأجهزة التنفيذية في الدولة , فالقرارات التي تصدرها تعد إدارية وتخضع جميعا لرقابة المحافظ (2) وبالتالي لا يوجد لها أي رجحان لكفة القرارات الصادرة عنها على السلطة المركزية والذي يكون المحافظ ممثلا لها بدليل نص المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية بان " يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة" (3) ومما تقدم يلاحظ اختلاف المشرع المصري عن المشرع الفرنسي بهذا الخصوص حيث لم يسمح المشرع لقرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة أو المجلس المحلية الأخرى في المحافظة بأي رجحان على السلطة المركزية مع بقاء خضوعها لرقابة المحافظ, بالمقابل في فرنسا نرى أن المشرع الفرنسي ذهب برجحان بعض القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة وعدم شمولها بالاعتراض عليها من المحافظ مع شمول القسم الآخر بالاعتراض عليها والتي حددها على سبيل الحصر أما بخصوص قرارات المجالس المحلية الأخرى في فرنسا فيملك المحافظ فقط الطعن بها أمام القضاء ووفقا للقواعد العامة شأنه شأن أي مواطن .

- _____

1- ينظر نص المادة (2) مكرر من قانون الإدارة العامة ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل .

2 - ينظر د. شعبان شلبي , المجلس الشعبية المحلية , ط2, جمعية النهضة الريفية , القاهرة , 2008 , ص43.

3- ينظر نص المادة (1) مكرر من قانون الإدارة العامة ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.

وفي العراق : نجد الدستور العراقي نص على رجحان قرارات مجالس المحافظات على السلطة المركزية على أن " كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم, والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية و الإقليم , تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم في حالة الخلاف بينهما " (1) عليه أن مجالس المحافظات عند ما تمارس مهامها الوظيفية تتلقي أي أمر وتوجيهات من السلطة المركزية الاتحادية , لانها تمتلك سلطة تقديرية بذلك وحسب ما تقتضي الحاجه منها لإصدارها لقراراتها , لمعالجة اي امر معين تعتقد هي بضرورة اصداره وتعد قراراتها نافذة بمجرد صدورها , مالم يضع القانون قيدها والمتمثل في مخالفتها للدستور أو القوانين النافذ أو للموازنة العامة ,ومن جانب اخر نرى أن المشرع الدستوري قد منح قانون المحافظات العلوية على القوانين الاتحادية في الاختصاصات المشتركة وغير الحصرية للحكومة الاتحادية وقد أكد ماتقدم قانون المحافظات والذي ينص على أن "يختص مجلس المحافظة بما يلي : ثالثا- إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية "(2).

رابعا – رسم السياسية العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية , وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة "(3) هنا المشرع منح للقرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة بصفة الأعلىية عند حصول خلاف مع السلطة المركزية تكون الغلبة لها, وبذلك اختلف مع المشرع الفرنسي والمصري بهذا الشأن ولكن مما يلاحظ ورغم صراحة النص المتقدم إلا أن المشرع العراقي منح أختصاص الأعتراض للمحافظ على قرارات مجلس المحافظة إذا ما خالفت السياسية العامة أو الموازنة العامة.

1- ينظر المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- ينظر نص المادة (7/ البند / ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم النافذ.

3- ينظر نص المادة (7/ البند / رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم النافذ.

ففي حالة صدور قرار من مجلس المحافظة يتعلق برسم السياسة العامة الخاصة بالمحافظة وفق المادة (7/ سابعاً) ستكون له أولوية على قرارات الوزارات المركزية , لكن ماذا لو اعترض عليها المحافظ عندها ستكون النتيجة وقف تنفيذ هذا القرار وغلبة قرار الحكومة المركزية لان المحافظ ملزم بموجب المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء بحدود المحافظة .

1- ينظر المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- ينظر نص المادة (7/ البند / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

المطلب الثاني

الأشتراك في تكوين الهيئات الاتحادية على قدم المساواة مع السلطة المركزية التنفيذية

يعد من ضمن وسائل تأثير الهيئات المحلية على السلطة المركزية هو وجود هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وأيضا وجود هيئة تعمل على مراقبة تخصص الواردات الاتحادية ولعل هذا الأمر من اختصاصات المشرع العراقي ولا نجد لها نظيرا في فرنسا ومصر وعطفا لأهمية الموضوع سنقسمه على فرعين نتناول في الفرع الأول هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات ونبحث في الفرع الثاني هيئة مراقبة تخصص الواردات الاتحادية وكما يلي تبعا :

الفرع الأول

هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات

يوجد العديد من التساؤلات التي تطرح عن الاسباب التي دفعت الدول إلى أنشاء الهيئات التي تتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطتين المحلية مع السلطة المركزية من حيث التوازن , في الدساتير وبسبب تبني النظام اللامركزي الإداري في إدارة الدول النظيرة محل المقارنة , في فرنسا نص الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل على أن " يحدد القانون اليات التكافؤ للعمل بها لتعزيز المساواة بين المجتمعات المحلية " (1) وأيضا نص على أن " يجوز ان يشارك فيها المجتمع المحلي تحت رقابة الحكومة المركزية في ممارسة الصلاحيات المخولة مع احترام الضمانات الممنوحة له عبر كامل أرض الوطن بممارسة الحريات العامة " (2) عليه نلاحظ أن المشرع الدستوري في النص السابق الذكر قد اشار بشكل صريح على وجود ضمانات لحقوق الاقاليم والمحافظات الفرنسية, ولم يتم بالنص على وجود هيئات مستقلة فيه لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات الفرنسية ولسبب قد يكون راجعا لشكل الدولة الفرنسية فهي دولة بسيطة وليست دولة اتحادية .

1- ينظر نص المادة (72) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.

2- ينظر نص المادة (74) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.

وبالعودة لقانون الحقوق الحريات العامة للبلديات والمحافظات والاقاليم النافذ لم ينص بدورة على ذلك وفي مصر نص الدستور المصري بان " تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونه علمية وفنية وإدارية ومالية وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات طبقا لما ينظمه القانون " (1) مما تقدم يتبين لنا أن المشرع الدستوري المصري هو الاخر قد اشار إلى وجود ضمانات للمحافظات المصرية بشكل صريح , بل وعمل على تحديد تلك الضمانات وجعل منها على صورة متعددة سواء كانت علمية وفنية وإدارية ومالية وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وبالعودة لقانون الإدارة المحلية النافذ نجد أنه لم ينص على ذلك ومرجع ذلك لكون مصر دولة بسيطة ولسيت إتحادية ولكن عندما نرجع للعراق سنجد نصوصا مختلفة في هذا الخصوص نحاول دراستها وفق الاتي :

أولا- تعريف الهيئة : عرفها قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بأنها "هيئة مستقلة ولها شخصية معنوية يمثلها رئيسها أو من يخوله وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت رقابة وأشراف مجلس النواب " (2) و مما تقدم يمكن لنا تعريفها بأنها " إحدى الهيئات المستقلة المؤسسة بموجب الدستور وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والإقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , وتتمتع بشخصية معنوية مستقلة تتخذ قراراتها بمحض إرادتها المستقلة لتمتعها بالاستقلال المالي والإداري ويمثلها فيما تقدم رئيس الهيئة أو من يخوله القانون من أن تعلق قراراتها على مصادقة جهات أخرى , وأيضا منحها استقلال مالي , أي يكون لها موازنة خاصة بها قادرة على التصرف بها كيف ترى هي ومن دون معقب " نظرا لمنحها المشرع سلطة تقديرية في تقرير ذلك بنفسها كما تتمتع بالاستقلال الإداري من حيث موظفيها وأدارة شؤونهم , بيد أن المشرع جعل الهيئة تحت اشراف مجلس النواب اسوة ببقية الهيئات ومنها مثلا ديوان الرقابة المالية الإتحادي .

1- ينظر نص المادة (177) من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل .

2- ينظر نص المادة (1) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016.

ثانيا- الأساس القانوني لإيجاد هيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم :

1- الأساس في الدستور : أن الدستور العراقي لسنة 2005 نص صراحة على أن " تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات ولزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية , وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية , والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنظم بقانون " (1) .

2- الأساس في التشريع العادي : صدر قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على أن " تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى " الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولها شخصية معنوية , يمثلها رئيسها أو من يخوله وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت رقابة وأشرف مجلس النواب " (2) الواضح من النص أن المشرع العادي منحها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري بهدف القيام بممارسة المهام الملقاة على عاتقها على أتم وجه (3) وأيضا نص على وجود الاشراف والرقابة على القرارات التي تصدر منها وجعلها ضمن الأطر القانونية وتحت مظلتها (4).

ثالثا - الهيكل التنظيمي لهيئة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم : وبالعودة للتشريع الخاص بالهيئة نجد أنه ينص على النحو الاتي :- " أولا- تتألف الهيئة العامة من ممثلين من الجهات المدرجة في ادناه لا تقل درجة أي منهم عن

1- ينظر نص المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- ينظر نص المادة (1) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي رقم (26) لسنة 2016.

3- ينظر. يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم ,مصدر سابق ,ص142 , للمزيد من التفاصيل ينظر , علي جاسم الشمري , خصائص الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة , دار السنهوري , بيروت , ط1 , 2016, ص112.

4- ينظر . إسامة كريم بدن , رقابة الادارة المركزية على السلطة المحلية في الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , الجامعة اللبنانية , 2014 , ص94 .

مدير عام على أن يرعى فيها تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي :أ- وزارة الخارجية
ب- وزارة الدفاع ج- وزارة المالية د- وزارة الداخلية ه- وزارة التخطيط و- وزارة
التعليم العالي والبحث العلمي ز- وزارة النقل ح- وزارة التجارة ط - وزارة الصحة
ي- وزارة الموارد المالية ك- وزارة الثقافة ل - الأمانة العامة لمجلس الوزراء م-
مجلس الخدمة العامة الاتحادي ثانيا- ممثل عن كل إقليم لا يقل عنواهم الوظيفي عن
مدير عام يسميهم رئيس حكومة الإقليم بعد موافقة برلمان الإقليم عليهم ثالثا- ممثل عن
كل محافظة من المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا يقل عنواهم الوظيفي عن مدير
عام يسميه المحافظ بعد موافقة مجلس المحافظة رابعا- تنتخب الهيئة من بين أعضائها
رئيسا ونائبا للرئيس ومقرر بالأغلبية المطلقة على ان يكونوا متفرغين . خامسا أ-
تجتمع الهيئة مرة واحدة في الأقل كل ثلاثة اشهر بدعوة من رئيسها . ب. يكتمل
نصاب الهيئة بحضور اغلبية أعضائها وتتخذ التوصيات بأغلبية الحاضرين وفي حالة
تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس ج- يحل نائب الرئيس محل
الرئيس عند غيابة خامسا - للهيئة سكرتير بعنوان مدير حاصل على شهادة جامعية
أولية في القانون في الأقل يسميه رئيس الهيئة ويساعده عدد من الموظفين يتولى المهام
التي تحدد بتعليمات من الرئيس . سابعا - تنفيذ توصيات الهيئة بعد موافقة رئيس
الهيئة عليها " (1) .

رابعا- القيمية القانونية للقرارات الصادرة عن الهيئة القانونية : ابتداء ينص قانون
الهيئة على أن من واجبات رئيسها " تنفيذ توصيات الهيئة بعد موافقة رئيس الهيئة
عليها " (2) يتضح أن الهيئة تقوم باصدار توصيات التي هي نوع الأعمال القانونية
وتنفيذ التوصيات من قبل رئيس الهيئة بعد موافقته ومتابعتها لها بالتنسيق مع الجهات
المركزية والمحلية ذات الصلة (3) أما طبيعة هذه القرارات فهي ذات طبيعة إدارية .

1- ينظر نص المادة (3) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم
ذي الرقم (26) لسنة 2016.

2- ينظر نص المادة (4/ البند / سابعا) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات
غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (26) لسنة , 2016.

3- ينظر د. عامر زغير محبب , قراءة تحليله لقانون الهيئة العامة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير
المنتظمة في إقليم , 2018 , ص 5 وما بعدها.

تنظيمه مستند لنص قانون الهيئة العامة نفسه خامسا - الاختصاصات التي تمارسها الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم : نص قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن " تتولى الهيئة المهام الآتية : أولا- وضع الخطط والبرامج لضمان مشاركة أبناء الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة مؤسسات الدولة بما يضمن العدالة ووفقا للمعايير المهنية والكفاءة وتكافؤ الفرص والتنسيق مع الجهات المختصة في الحكومة الاتحادية لضمان تنفيذها .

ثانيا- تحديد احتياجات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للبعثات والزمالات الدراسية بالتنسيق مع وزاراتي التعليم العالي والبحث العلمي والتخطيط والجامعات المعنية والعمل على ضمان تحقيقها .

ثالثا- رسم السياسة العامة في إدارة أعمال الهيئة.

رابعا- اقتراح تنظيم المؤتمرات الإقليمية والدولية في الأمور التي تخص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالتنسيق مع الجهات الحكومية.

خامسا- اشراك ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المحافل الدولية في المسائل ذات العلاقة بالتنسيق مع وزارة الخارجية

سادسا- اعداد تقرير سنوي عن نشاطات الهيئة يقدم إلى مجلس النواب خلال الشهرين الاولين من السنة التالية لسنة اعداد التقرير وتزويد الجهات المعنية بنسخة منه .

سابعا- اعداد تقرير نصف سنوي عن حاجة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للبعثات يعرض على مجلس النواب لأحاليته لمجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنه.

ثامنا - للهيئة ان تطلب من مؤسسات الدولة قوائم بأسماء الموظفين الدائمين والوقتين التابعين لملاك المؤسسة والموفدين والمشاركين في المؤتمرات. تاسعا- للهيئة مكتب لاستقبال شكاوى المواطنين " (1).

1- ينظر نص المادة (3) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016 .

وبناء عليه ذكر المشرع لنا على سبيل الحصر الحالات التي يحق لهيئة متابعتها , ما يعني فقدانها لمبدأ المرونة أزاء الحالات التي قد تظهر لنا مستقبلا.

أما بخصوص اليات العمل التي تعمل بها هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات :فلم يتطرق المشرع في قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم, على وجود نظام داخلي تعمل به الهيئة ولكن نجد المادة (الثالثة) منه نصت على أن " رابعا- تنتخب الهيئة من بين أعضائها رئيسا ونائبا للرئيس ومقرر بالأغلبية المطلقة على ان يكونوا متفرغين ... " (1) وأيضا نص بموجب المادة الخامسة على ان" أ- تجتمع الهيئة مرة واحدة في الأقل كل (3) ثلاثة اشهر بدعوة من رئيسها ب- يكتمل نصاب الهيئة بحضور اغلبية أعضائها وتتخذ التوصيات بأغلبية الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس ج- يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابة " (2) كما نص في مورد اخر منه بأن " سادسا - للهيئة سكرتير بعنوان مدير حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون في الأقل يسميه رئيس الهيئة ويساعده عدد من الموظفين يتولى المهام التي تحدد بتعليمات من الرئيس . سابعا – تنفيذ توصيات الهيئة بعد موافقة رئيس الهيئة عليها" (3) والتي نصت عليها المادة (5) من القانون النافذ بأن " تعتبر توصيات الهيئة المصادق عليها من مجلس النواب ملزمة للجهات المعنية " (4) مما تقدم تبين لنا أن المشرع أشار إلى اليات العمل التي تعمل بها هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وجعلها بشكل ضمني مع المادة الثالثة منه .

1- ينظر نص المادة (3 / البند / رابعا) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016.

2- ينظر نص المادة (3/ البند / خامسا / الفقرات / أ/ب/ ج) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016.

3- ينظر نص المادة (3 / البند /6/فقرة / سابعا) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016.

4- ينظر نص المادة (3/ البند / خامسا / أ/ب/ ج) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016 .

وكان الاجدار به أن يفصلها في ضوء مادة مستقلة أو ينص عليها النظام الداخلي الخاص بهذه الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولكن بعد أن يتم أقرره من الهيئة العامة نفسها نظرا لأهميته , عليه نأمل من مشرنا مراعاة ذلك مستقبلا .

خامسا - الأثر المترتب على وجود ممثلين المحافظات :-

1- يعد ضمانه حقيقية للمحافظة على حقوق المحافظات غير المنتظمة في إقليم اتجاه السلطة المركزية الاتحادية التي تتمتع بإختصاصات وإسعه ومتعددة ضمن إطار السلطة المركزية .

2- الاسهام العادل في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية على أساس معايير المهنية والكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص (1).

3- الحرص على تحقيق مبادئ العدالة والمساواة بين الجميع بغض النظر عن المحافظة أو الاقليم الذي يقطنون فيه

4- معاملة جميع المحافظات والاقاليم على قدم المساواة في التمثيل داخل الهيئة وبذا يتم ضمان عدم اتخاذ أي قرار بغياب ممثلي المحافظة أو الأقليم صاحب الشأن (2) .

5- أسهام المحافظات في تشكيل واعمال الهيئة من شأنه أن يمنع التفرد بالسلطة أو الانحراف عن أهدافها والتوسع بالاختصاصات والمزايا والمنافع على حساب الهيئات المحلية والشعب المحلي (3) .

-

1- تعني عبارة المشاركة في الدولة الاتحادية هو أن تكون لكل وحده مكونة للدولة حق الاشتراك في حكم الدولة على اعتبار أن هذه الوحدة كيان متميز ينبغي أن يمثل ليسمع صورتها , د. مصطفى فهمي أبو زيد, النظم السياسية والقانون الدستوري , بدون طبعه , دار المطبوعات الجامعية , الإسكندرية , 2006, ص45.

2- ينظر. يمامة محمد حسن, النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق " دراسة مقارنة " مصدر سابق, ص254 وما بعدها .

3- ينظر . سهى زكي نوري , تشكيل الدولة بموجب الدساتير الفدرالية " دراسة مقارنة" ط1, مكتبة السنهوري , بيروت , 2019, ص104 وما بعدها .

6- اتضح أن الغاية من تأسيس الهيئة هو لضمان حقوق المحافظات والاقاليم وضمان المساهمة الفاعلة في إداء المؤسسات والحصول على الفرص الدراسية والتنموية والاستثمارية (1) .

7- تبين لنا ذهاب المشرع في أشراك المحافظات مع الأقاليم بتشكيل هيئة لضمان حقوق المحافظات والاقاليم بغية تحقيق مبدأ المساواة بينهما على أقل تقدير في الجانب التنفيذي التي منحت بموجبها المحافظات سلطات مالية وإدارية واسعة (2) .

الفرع الثاني

هيئة مراقبة تخصص الواردات الاتحادية

إن وجود هيئة مراقبة تخصص الواردات الاتحادية من الامور المهمة , إذ تعد من ضمن الهيئات المستقلة والتي تشكل إحدى الدعامات الأساسية لبناء المجتمع المدني الديمقراطي القائم على الأسس الديمقراطية واحترام الحقوق والحريات العامة للمواطنين من خلال مراقبة أعمال السلطات العامة وخاصة التنفيذية وفي مختلف نواحي المالية والإدارية والمالية بغية الوقوف على مدى مراعاتها للقواعد الدستورية والقانونية لتعزيز دعائم الدولة القانونية وتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي العائق أمام نمو وتطور البلاد⁽³⁾ ففي فرنسا حيث لا توجد هيئة مراقبة تخصص الواردات أصلا نظرا لكونها دولة بسيطة ولأن الدستور نص على مبدأ التكافؤ والمساواة بين الجميع بموجب المادة الأولى منه بأن "الجمهورية الفرنسية جمهورية غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية واشتراكية تكفل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز في الأصل أو العرق أو الدين وتحترم جميع المعتقدات, تنظم الجمهورية على أساس لا مركزي, والمساواة بغض النظر عن العرق والمساواة بغض النظر عن الدين و فصل الدين والدولة " (4)

1- ينظر نص المادة (105) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- ينظر نص المادة (122/ البند / ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3- ينظر. يمامة محمد حسن, النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق " دراسة مقارنة " مصدر سابق, ص255 وما بعدها .

4- ينظر نص المادة (1) من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل .

وبالرجوع لقانون الفرنسي الخاص بالحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم فلم نجده قد نص على ذلك وفي مصر: لم ينص الدستور على وجود هيئة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بدليل نص المادة الرابعة منه بأنه " السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور " (1) والسبب في ذلك يعود إلى كونها دولة بسيطة وليست اتحادية وبالعودة لقانون الإدارة المحلية فلم نجد أنه نص على ذلك هو الآخر، وفي العراق إذ تعد الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إحدى الهيئات التي نص عليها الدستور وبين الاختصاصات والصلاحيات التي تمارسها وتنظيمها مع بيان الهيكلية التنظيمية والإدارية لها وسنتناول ما تقدم وفق الآتي :-

أولاً- تعريف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بأن "هي إحدى الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وتخضع لأشراف ورقابة مجلس النواب ومقرها بغداد، ولها اختصاصات محددة متمثلة في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بغية ضمان تحقيق العدالة في توزيع الواردات الاتحادية " (2) ومما تقدم يمكن لنا وضع تعريف لها بأنها " هي هيئة تمتاز بكونها مستقلة عن الحكومة و تتمتع بمقومات الإستقلال من النواحي العضوية والوظيفية والموضوعية عضوية كونها ستشكل من خبراء يمثلون الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات ووظيفتها محدودة ومعروفة مسبقاً وهي مراقبة تخصيص الأموال الاتحادية بشكل يضمن العدالة والمساواة وموضوعياً لكونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لذا هي تتمتع بوضع قانوني معين يمنحها القدرة على العمل والتأثير في الشأن الاتحادي والمحلي على حد سواء " .

1- ينظر نص المادة (4) من الدستور المصري لسنة 2024 المعدل .

2- ينظر نص المادة (1/ البند / أولاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.

ثانيا- الأساس القانوني الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية: نجده موجود سواء في الدستور و التشريع العادي:-

1- الأساس في الدستور : نص الدستور العراقي بان " تؤسس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الاتية :

أولا- التحقيق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية , بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

ثانيا- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .

ثالثا- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم , وفقا للنسب المقررة " (1).

يتبن لنا من النص بان المشرع قد أختص المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأختصاص دستوري تتشارك فيه المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأختصاص دستوري تشارك فيه الحكومة الاتحادية في مراقبة الواردات الاتحادية لضمان تحقيق العدالة والشفافية في التوزيع وفق النسب التي أقرها الدستور والقانون .

2- التشريع العادي : نجده في نص القانون ذي الرقم (55) لسنة 2017 على أن " تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة أو من يخوله وترتبط بمجلس النواب ويكون مقرها بغداد " (2) .

ثالثا - الهيكل التنظيمي لهيئة العامة لمراقبه تخصيص الواردات الاتحادية :

أشارت المادة الخامسة من قانون لهيئة العامة لمراقبه تخصيص الواردات الاتحادية النافذ بالنص على أن " تتكون من التشكيلات الاتية :

أولا- الدائرة الإدارية والمالية والقانونية

1- ينظر المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

2- ينظر نص المادة (1) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.

ثانيا- دائرة الشؤون الفنية والمتابعة" (1) وأيضا نصت المادة السادسة منه بأن " يدير كل دائرة من هذه الدوائر المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص وله خدمة فعلية في مجال عملة مدة لا تقل عن (15) سنة خمسة عشر سنة " (2) عليه أن تقسيمات تلك التشكيلات يتم عملها بنظام داخلي يصدره رئيس الهيئة العامة لمراقبه تخصيص الواردات الاتحادية (3) ونص الدستور إلى أن الهيئة تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات (4) ولكن المشرع الدستوري لم يبين لنا عدد هؤلاء الخبراء والممثلين وأيضا لم يتطرق لاختصاصاتهم أو المؤهلات الإدارية أو الفنية التي يجب أن يتمتعون بها , وبالعودة إلى قانون الهيئة العامة نجده قد نص على أن " أولا- للهيئة عدد من الخبراء وممثلين وفق الاتي :

أ- ممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء بثلاث أعضاء .

ب- ممثلي الإقليم والمحافظه غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على ان لايزيد عن خبير وممثل واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم .

ج- يكون ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظه غير المنتظمة في إقليم غير متفرغين للعمل في الهيئة ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم .

د- للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء.

ثانيا- يشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظه غير المنتظمة في إقليم ان يكون موظفا حاصلا على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية أو الاقتصادية أو القانونية أو الإدارية مدة لا تقل عن عشر سنوات" (5) يتضح أن المشرع العراقي أعطى للهيئة السلطة التقديرية لتحديد.

1- ينظر نص المادة (5) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.

2- ينظر نص المادة (6) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.

3- ينظر نص المادة (11) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.

4- ينظر نص المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

5- ينظر نص المادة (7/أولا) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.

هؤلاء الخبراء ومؤهلاتهم , ونقصد بمن تقدم وصفهم الخبراء من غير ممثلين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات وحسنا فعل المشرع لما جعلهم غير مفرغين واشترط فيهم شروط مهمة كالخبرة لمدة طويلة نسبيا في مجال الاعمال الاقتصادية أو المالية أو القانونية وبهذا يضمن تشكيل الهيئة من التكنوقراط القادرين على إدارة الملفات المالية ووضع أسس عملية قابلة للتطبيق بخصوص اعادة توزيع الأموال الاتحادية .

رابعا- إلية عمل الهيئة العامة : فقد نص قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية النافذ بان "تحدد مهام مجلس الإدارة وسير العمل فيه بنظام داخلي يصدره رئيس الهيئة" (1) ونص أيضا في موضع اخر منه بان "يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسة أو من يخوله" (2) وكما نص في مورد اخر على أن "يكتمل النصاب القانوني لاجتماع المجلس بحضور اغلبية اعضاء وتتخذ القرارات بالاتفاق أو بالأكثرية وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس" (3) وكذلك نص بأن "يعد مجلس إدارة الهيئة تقريرا سنويا عن نشاط الهيئة للسنة المعينة ويرسل إلى مجلس النواب خلال شهرين الاولين من السنة التالية" (4) بناء عليه ظهر لنا أن القانون الخاص بالهيئة العامة الزمها بتقديم تقرير عن اعمالها بشكل سنوي , وكان من الأفضل أن يجعل تقديم تلك التقارير لترفع كل ثلاثة أشهر, نظر لأهمية الدور والمهام الملقاة على عاتقها بغية تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها والمتمثلة في الاشراف ومراقبة عدالة توزيع غير المنتظمة في إقليم , عليه نأمل من مشرنا الوطني لتفات إلى ذلك مستقبلا.

خامسا - الطبيعة القانونية لهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية :

الرأي الأول : يرى أنها تدرج ضمن مفهوم السلطة العامة , وان قيام المشرع بادراجها ضمن الهيئات المستقلة الاخرى ماهو ألا تأكيد على طابعها المميز وتكونها شخصية معنوية تابعه للدولة العراقية وتتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي عن السلطات العامة الاخرى (5).

- 1- ينظر نص المادة (8/ البند / خامسا) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.
- 2- ينظر نص المادة (8/ البند / ثانيا) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.
- 3- ينظر نص المادة (8/ البند / ثالثا) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.
- 4- ينظر نص المادة (8/ البند / ثالثا) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.
- 5- ينظر , د. فارس عبد الرحيم حاتم , طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراق لعام 2005, بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعية , النجف الاشراف , العدد , 3 , 2013 , ص 14.

الرأي الثاني- يرى انها هيئة مستقلة استحدثت نتجة الاعتبارات السياسية والمالية والإدارية التي تطبعها بطابع تنفيذي ومالي متميز وتكون بالتالي ضمانا للاقاليم والمحافظات لمنع تعسف السلطة المركزية في موضوع توزيع الإيرادات والاختصاص بالجزء الاكبر منها أو توزيعها بشكل ينافي المساواة والعدالة (1).

الرأي الثالث – يذهب إلى استقلالها الوظيفي والعضوي بيد أنها تندرج ضمن السلطة التنفيذية ومن مهامها رسم سياسات عامة بالشأن المالي والاقتصادي يمكن من خلالها تحقيق التنمية المتوازنة في جميع أنحاء البلد , ونميل لهذا الرأي بسلامة منطقة وبلاغة حجة حيث اعطى للهيئة الصفة التنفيذية بجنيين أحدهما تفريرية برسم السياسات واخرى رقابية لضمان النزاهة والموضوعية (2) بوجود الدليل الذي يدعم راينا هو أن أغلب الهيئات المستقلة في دول العالم تعدها هيئات فنية متخصصة ومستقلة عن السلطات الأخرى , وأغلبها يكون عملها رقابي على مدى مشروعية وشفافية عمل الإدارة من أجل تحقيق أهدافها ومما تقدم ينطبق على الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية , في فرنسا على سبيل المثال للحصر توصل مجلس الدولة في أحدي القضايا المرفوعة أمامه , إلى طبيعة الهيئات المستقلة في قضية الهيئة الوطنية للاتصالات , أذ عدها المجلس هيئة مستقلة ضمن الجهاز الإداري لكونها تمثل الدولة بوصفها شخصا معنويا من أشخاص القانون العام وليس بوصفها سلطة سياسية , أي بمفهوم الدولة الإداري لا بمفهوم الدولة الدستوري (3) , وفي العراق فإن الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية تخضع لرعاية مجلس النواب وهو ما نصت عليه المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها بأن " إن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطها طبقا للمادة (80/أولا) من الدستور " (4) ولكن مساءلة الارتباط بمجلس النواب ومجلس الوزراء لا يمنع من أن تبقى مستقلة من الناحيتين الإدارية والمالية وهذا أمر طبيعي وفقا للتنظيم الإداري المتبع في الدولة و الذي يتسم بمقدار معين من اللامركزية الإدارية النسبية الاختصاصات.

1- ينظر, عبد الستار محمد إنجاد , رقابة الهيئات المستقلة عن تنفيذ الموازنة العامة للدولة , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , 2004 , ص40.

2- ينظر د. فهمي محمود شكري , الرقابة المالية العليا , مفهومها العام وتنظيم أجهزتها في الدول العربية , ط1 , دار المجد للنشر والتوزيع , الأردن , بلا سنة نشر , ص5, وللمزيد من التفاصيل ينظر د. حنان محمد القيسي , مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور 2005 , بحث منشور في كلية القانون , الجامعة المستنصرية , مجلد 5 , عدد 24 , 2018 , ص 5 ومابعد.

3- ينظر . عز الدين عيساوي , المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة , بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي , العدد الرابع , جامعة جيجل , كلية الحقوق , الجزائر , 2004 , ص 207.

4- ينظر الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم 88/اتحادية / في 18 / 2010 . منشور على الموقع الالكتروني الخاص بالمحكمة الاتحادية العليا www.Iraqi.iq

التي تمارسها الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية: تمارس الهيئة العامة اختصاصات عديدة بغية تحقيق الأهداف التي أسست من أجلها , وبناء عليه سيتم تسليط الضوء عليها : إذ نصت المادة الثالثة من قانون الهيئة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية بان " تسعى الهيئة لتحقيق اهداف هذا القانون بالوسائل لأتية :- أولا- القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية , عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفق الأسس والمؤشرات التي تحدد بنظام وتقديم تقاريرها النهائية إلى مجلس النواب .

ثانيا- متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية .

ثالثا- مفاحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأييدات المتعلقة باختصاصات الهيئة والإجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات .

رابعا- التحري والتقصي لمعرفة الواردات الاتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادر ها .

خامسا- استضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة لحضوره لغرض المشورة والاستئناس برأيه " (1)

عليه تبين لنا ان هذه الهيئة العامة تمارس اختصاص رقابي متعدد وفقا للقانون .

سادسا - الأثر المترتب على تمثيل المحافظات بالهيئة على التوازن وعلى القرارات الصادرة عنها :

1- تحقق الهيئة مبدأ المشاركة المتوازنة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بوجود خبراء يمثلون هذه الجهات جمعيا ولها وزن نسبي متساوي عند التصويت بما يضمن عدم الاعتداء على أحد مكونات الدولة على المستوى المركزي والمحلي .

2- تعد ضمانة مهمة لتحقيق مبدأ الشفافية والعدالة بتوزيع الأموال بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق النسب المقررة قانونا .

3- تحافظ الهيئة على توازن السلطة بين الهيئات المركزية والمحلية وكذا التوازن المالي للنهوض بالوظائف والاختصاصات وتوفير الخدمات والقيام بالمشاريع وتقديم الخدمات (2).

1- ينظر نص المادة (3) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017.
2- ينظر د. بتول مجيد جاسم , التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية , بحث منشور في مجلة دراسات البصرة , العدد 43, السنة الرابعة عشرة , 2019, ص 220.

4- تحقيق مبدأ المساواة التي نص عليها الدستور من خلال حصول جميع المواطنين على خدمات متساوية , بغض النظر عن أماكن أقامتهم وتحقيق التنمية المتوازنة وتشجيع الفرص الاستثمارية في المحافظات والاقاليم (1).

5- تمارس المحافظات من خلال وجود ممثلين عنها ضمن تشكيلا الهيئة العامة دورا رقابيا بجانب الأعضاء من الخبراء من الحكومة الاتحادية والاقاليم مما يترتب عليه قيام التوازن من (2).

رأي الباحث : بناء على ماتم طرحه أنفا حول دور الهيئة العامة بالرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية بموجب الدستور والقانون مما يتطلب منا لضرورات البحث من التطرق لبعض الملاحظات عليها التي تم التوصل اليها وتكمن في :

أولاً- أن دور الهيئة العامة غير مفعّل رغم صدور قانونها ذي الرقم (55) لسنة 2017 ومصادقة رئيس الجمهورية عليه سنة 2017 , على الرغم من أهميتها لتحسين واقع المحافظات غير المنتظمة في إقليم وضمان حصولها على إيراداتها المالية بشكل منصف وعادل وفق النسب المقررة قانونا .

ثانياً- لم يتطرق المشرع الدستوري ولأ قانون الهيئة العامة النافذ لموضوع الإجراءات التي يمكن لها الجواء اليها في حالة عدم وصول تلك الإيرادات أو المنح أو المساعدات بالشكل الذي ينص عليه القانون , عندها فلا يبقى أمام الجهات المتضررة غير الطعن القضائي بقانون الموازنة أو القرارات الخاصة بتقاسم الواردات.

ثالثاً – لم يتطرق القانون الخاص بالهيئة العامة لمساءلة فرض الجزاءات القانونية على السلطة المختصة بتوزيع الإيرادات و التي خرقت القانون في ذلك.

رابعاً- حدد المشرع دور الهيئة العامة في مراقبة تخصصات الواردات الاتحادية .

- _____

1- ينظر رونالد وتس , تأملات مقارنة , كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية "حوارات حول الحكم المحلي في الدولة الفيدرالية " ج6, كندا , 2007, ص60.

2- ينظر محمد جبار طالب , الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور 2005, بحث منشور في مجلة كلية القانون , جامعة القادسية العدد , 8 , 2104 ص8 وما بعدها .

ولكن أغفل تحديد الجهة المسؤولة عن تنفيذ قرارات الهيئة أو الجزاءات المترتبة على مخالفة ما قررتة الهيئة , نعم أن مجلس الوزراء هو المسؤول حتما عن ذلك كونه من يرسم السياسة المالية ومن يضع مشروع قانون الموازنة بيد ان المجلس قد يتذرع بذرائع شتى ليعطل تنفيذ التوصيات بهذا الخصوص فما الجزاء ومن يوقع الجزاء وكيف للمحافظات أن تستفيد من الهيئة للحصول على حقوق مواطنيها.

الخاتمة :

ابتداء ارتكزت هذه الدراسة على تبيان علاقة التعاون والتوازن بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في كل من فرنسا ومصر والعراق للكشف عن طبيعة هذه العلاقة وحدودها من خلال منظور قانوني وفقهي في تنظير للنظام الحالي المعمول به في مجال التنظيم القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث توسع المشرع العراقي بمفهوم استقلاليته خلافا لما معمول به في الدول محل المناظرة كفرنسا ومصر خاصة بعد التعديلات المتتالية لقانون المحافظات الأعوام 2010 – 2013 - 2018 عليه توصلنا من خلال ذلك لمجموعة من النتائج والتوصيات وتكمن في ما يأتي :

أولا – النتائج :

1- من حيث التعاون :-

تبين أن التعاون موجود بين السلطتين المركزية والمحلية و يكمن في تقسيم الوظائف الإدارية في الدولة بينهما في نطاق السلطة التنفيذية مع الحرص على تجنب أي تداخل أو تعارض عندما تمارس كل سلطة اختصاصاتها المناطة بها لأجل تحقيق المصلحة العامة علي المستوى المحلي ومن ثم على مستوى الدولة ومرجع ذلك كله يعود لحسن تطبيق مبدأ الفصل المرن بين السلطات ومن ضمنها السلطان المركزية والمحلية .

2- على المستوى التنظيمي :-

إن مجلس المحافظة يمتلك صلاحية تشريعية فرعية إذ يقوم بإصدار التشريعات المحلية الفرعية مع وجود قيد عليها هو اتفاقها مع الدستور والقوانين الاتحادية ويفترض قصرها على المساءلة المالية والإدارية حيث يختص مجلس المحافظة أو المجلس المحلي ضمن نطاق المحافظة أو القضاء بإصدار التشريعات الفرعية والأنظمة والتعليمات اللازمة لإدارة شؤون المحافظة ومن الواضح أن الأنظمة والتعليمات قرارات إدارية فان اعتبرنا التشريعات المحلية (قوانين) فمعنى ذلك أن مجلس المحافظة سيجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في وقت واحد وهذا بحد ذاته مخالف للدستور العراقي الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات بموجب المادة (47) ويشار إلى أن القانون لم يحدد مراحل سن تلك التشريعات المحلية لذا يختص

المجلس بكل مراحل العملية التشريعية بدء من الإقتراح ثم المناقشة ثم التصويت وللحفاظ سلطة الاقتراح أن سمح النظام الداخلي للمجلس بذلك .

3- من حيث الرقابة والرقابة المضادة أو المتبادله :-

نلاحظ عدم خضوع مجالس المحافظات لإشراف ورقابة فاعلة من الحكومة المركزية بدليل نص الدستور بموجب المادة (122/ خامسا) منه بأن "لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة وأشرف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة" وهذا الأمر لايتفق مع مبادي اللامركزية التقليدية فمن أسس هذا النظام قيام رقابة مركزية على الهيئات المحلية بيد أننا لاحظنا وجود رقابة ضمنية متمثلة برقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة التي تخالف خطط وسياسات الحكومة المركزية وعند التعارض يبادر إلى الاعتراض على قرار المجلس اضافة لرقابة مجلس النواب التي يمكن للحكومة المركزية تحريكها بطلب يوجه إلى مكتب رئيس المجلس النيابي أو إلى لجنة المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمجلس في حين وجدنا أن الدول محل المقارنة قد نظمت رقابة فاعلة ومؤثرة على السلطات المحلية تمارس مباشرة من السلطة المركزية تنصرف إلى الهيئات المحلية ذاتها ولأعمالها .

4- الأعراف لها بالشخصية المعنوية بنتائجها المعروفة :-

عمد المشرع العراقي إلى الأعراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية ومنحها قدرا من الاستقلال المالي والإداري لتتمكن من النهوض بالوظائف المسندة اليها بأشباع الحاجات المحلية حيث تتمتع بذمة مالية مستقلة وتكون مسؤوليتها عما يصدر عن ممثليها باسمها ولحسابها قائمة بعيدا عن مسؤولية السلطة المركزية إضافة لتمتعها بذاتية مستقلة فيما يخص أسمها وموطنها ومثلها المستقلين عضويا ووظيفيا عن بقية الهيئات وامكانية وضع قواعد خدمة خاصة بموظفيها لاسيما العاملين بدواوين مجلس المحافظة والمحافظات من الموظفين المحليين وما تقدم ساهم وإلى حد كبير في قدراتها على الوقوف بالنذازاء السلطة المركزية والأمر مماثل في الدول المقارنة.

5- الأستقلال النسبي للموارد المالية :-

واقع الحال العملي في العراق يفصح عن استقلال نسبي للهيئات المحلية في تحصيل وجباية الموارد المالية المحلية حيث تملك إصدار قرارات لفرض رسوم واجور محلية ما يسهم في تعظيم مواردها اضافة لما تضمنته المادة (44) من قانون المحافظات النافذ حين سمح لها بمشاركة السلطة الاتحادية بجزء من موارد ثروة النفط والغاز

وبهذه الميزة بالتحديد تفوقت الهيئات المحلية العراقية على نظيرتها في فرنسا ومصر إضافة الامكانية حصولها على موارد اخرى متاينة من بيع وايجار أموالها المنقولة وغير المنقولة أو استثمار هذه الأموال وما تقدم يؤكد استقلالية هذه الهيئات ويدعمها ويبقى ارتباطها بالسلطة المركزية قائما بحدود ما تحصل عليه من أموال كما ستحقق من الموازنة الاتحادية والذي تراقب السلطات المركزية سبل انفاقة بطرق متعددة .

6- القيود الوارد على السلطتين المركزية والمحلية :-

توضح بان التوازن بين السلطات يعد من أهم القيود التي تحد من انحراف السلطة عن مسارها السليم وتجاوزها على السلطات الاخرى سواء على المستوى الوطني أو المحلي , أي بمعنى أي تكون كلتا السلطتين المركزية والمحلية مستقلة ومتساوية في نفس الوقت مع قيام قدر من التعاون بينهما وامتلاك وسائل رقابة متبادلة لضمان وقوف كل سلطة منهما عند الحدود التي رسمها القانون دون تجاوز أو تعدي على السلطة الاخرى .

7- من حيث تكوين الهيئات المحلية :-

تبين لنا وجود اختلاف في الية تكوين الهيئات المحلية بالخصوص مسألة تعيين المحافظ في كل من فرنسا ومصر بينما هو منتخب في العراق وكذا الأمر بالنسبة لتشكيل المجالس المحلية ومستوياتها الأمر الذي ينعكس على العلاقة مع السلطة المركزية فاتباع طريق الانتخاب يجعل ممثلي الهيئات المحلية بمركز قانوني أقوى في التعامل مع المركز كونهم غير مسؤولين كأصل عام إلا أمام جمهور ناخبهم .

8- ممارسة الضبط الاداري :-

تمارسه السلطان المركزية والمحلية الضبط الاداري يكون مسؤولية مشتركة احيانا وليس اختصاصا حصريا لاحدى السلطات المحلية أو المركزية فالأمن والصحة والسكنية وتنظيم المدن والاداب والبيئة وغيرها بالغالب هي اختصاصات مشتركة كون النتيجة المبتغاة منها جمعيا هي تحقيق المصلحة العامة ولكن بسبب ظروف بعض المحافظات الثقافية أو الاجتماعية أو الاقتصادية قد نجد أن الهيئات المحلية تفرض نمطا من انماط الضبط الإداري لمنع خرق النظام العام من إحدى جوانب ذات الطابع المحلي .

9- من حيث الرقابة على رؤساء الوحدات المحلية :- في العراق وبموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل , يحق للمجالس المحلية الرقابة على رؤساء الوحدات الإدارية ومن ضمنهم المحافظ , وتملك توجيه السؤال وطلب الاستجواب منه , مما يعزز الدور الرقابي ويزيد من فاعلية المجالس , وهي نقطة تحسب لصالح مشرنا الوطني , وبالمقابل منح مجلس النواب العراقي بموجب القانون ذي الرقم (13) لسنة 2018 سلطات مماثلة تجاه رئيس مجلس المحافظة والمحافظ مايوثر تقارب في المركز القانوني بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية من حيث الخضوع للرقابة البرلمانية بحثا عن سلامة الأعمال القانونية التي تصدر عنها.

10- التكافؤ بين السلطتين المركزية والمحلية :-

نرى أن المشرع الدستوري العراقي منح الهيئات المحلية تفوقا في المادة (115) وكذا الأمر تكرر في قانون المحافظات النافذ بنطاق المواد (الثانية والسابعة) وبالتحديد في المسائل المشتركة حيث يفترض علو القرار الإداري المحلي على المركزي بهذا الخصوص , بيد أن الواقع العملي يؤشر عكس ماتقدم فقد تبين لنا أن المشرع العراقي منح المحافظ سلطة الاعتراض التي من شأنها أن تمنح القرار المركزي القوة والفاعلية على حساب القرار المحلي .

11- اعتراض المحافظ :-

تبين لنا أن اعتراض المحافظ على القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة هو اعتراض مؤثر ومن شأنه أن يوقف تنفيذ القرار المحلي الصادر عن مجلس المحافظة أو مجلس القضاء وكذا الأمر بالقانون المصري كما أن طبيعة هذا الاعتراض أنه ينقل حسم النزاع إلى جهة أخرى قضائية في العراق وأخرى إدارية في مصر وعودا على طبيعة الاعتراض فهو نسبي وبسيط إذ يمكن للمجلس المعني بالأصرار على القرار وحينها لا يكون أمام المحافظ الأ اللجوء إلى الجهة التي تملك البت النهائي بمشروعية أو عدم مشروعية القرار وقد لاحظنا أن هذا الاعتراض اضعف كثيرا من استقلال مجلس المحافظة ومجلس القضاء وفتح الباب واسعا لتفوق السلطة المركزية كون المحافظ مكلف بتنفيذ قراراتها أيضا وعند تعارضها مع القرار المحلي سيرجح القرار المركزي ويعترض على القرار المحلي .

12- القصور التشريعي :- سنجد القصور في كثرة من التعديلات على قانون المحافظات وعددها ثلاثة إضافة للتعديل غير المباشر من خلال قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (12) لسنة 2018 ما يعكس لنا الضبابية التي أنتابت عمل مجلس النواب العراقي في التعامل مع الهيئات المحلية وعدم الاستقرار في التعامل معها وأن قانون المحافظات الحالي لا يتضمن الغاية التشريعية الحقيقية التي أتى بها المشرع الدستوري حيث صرحت المادة (122) بمنح مجالس المحافظات الاختصاصات المالية والإدارية الواسعة بينما واقع التشريع يقول أنها أختصاصات ضيقة ومحدودة إلى حد كبير فلم يعط مجلس المحافظة الوسائل القانونية التي تمكنه من مشاركة الحكومة المركزية في إدارة النفط والغاز المستخرج أو المكرر في المحافظة أو الوسائل التي تمكن المحافظ من الرقابة على عمل الشركات النفطية العاملة بالمحافظة وكذا الأمر بالنسبة للآثار والتراث أو الجوانب المشتركة كإدارة الكمارك مثلا فكلها ملفات ينتابها الغموض والنقص بالتشريع لتبيان دور الهيئات المحلية في هذه الملفات ما فتح الباب واسعا أمام الحكومة المركزية لتهمين بشكل كامل عليها وتهميش دور نظريتها الهيئات المحلية .

13- من حيث نقل الاختصاصات :-

نلاحظ انفراد المشرع الدستوري العراقي بنقل الاختصاصات من السلطة المحلية إلى السلطة المركزية وبالعكس وبموافقة الطرفين , وهذا الشيء غير موجود في دولتي المناظرة وهي فرنسا ومصر حيث ينص دستورهما على نقل الاختصاصات من السلطة المحلية إلى السلطة المركزية تحديدا .

ثانيا- التوصيات :

1- ندعو المشرع الدستوري إلى إضافة تكملة للبند الثاني والثالث من المادة (122) مقتضاة " تتمتع مجالس المحافظات والأقضية والوحدات المحلية (محافظة , قضاء , ناحية) بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وإداري بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها".

2- ندعو المشرع الدستوري إلى إضافة تكملة للبند الثالث من المادة (122) مقتضاة " يعد المحافظ والقائمقام ومدير الناحية المنتخب مباشرة من سكان المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس).

3- ندعو المشرع العراقي لاعادة النظر بالمادة (123) من الدستور وتضمينها الاتي :- " يمكن بقانون نقل الصلاحيات والاختصاصات والدوائر الفرعية والتخصصات المالية من الوزارات المركزية إلى المحافظة أو القضاء أو الناحية , وتمتع المحافظ والقائمقام ومدير الناحية بالاختصاصات المخولة للوزير المعني ازاء ماتقدم" .

4- ندعو المشرع العراقي لاعادة النظر بقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 بما من شأنه أن يؤسس لرقابة فاعلة من السلطة المركزية على المحافظات لضمان عدم خروجها عن مقتضى اختصاصاتها ووظائفها ويكمل ماتقدم أهمية النص على وسائل قانونية تمكن الهيئات المحلية من منع تفوق السلطة المركزية على حساب اختصاصاتها المحلية ومما تقدم ندعو المشرع العراقي لتعديل المادة (20) برفع رقابة مجلس النواب المباشرة واستبدالها بالنص الاتي : " المادة /20/ ثانيا - لمجلس الوزراء أن يعترض على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة أو القضاء وأن كانت مخالفة للدستور والقانون بخصوص الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفي حال عدم إزالة المخالفة خلال (15) يوما فيمكن لمجلس الوزراء الغاء القرار بالأغلبية البسيطة لعدد اعضاء المجلس .

5- ندعو المشرع الدستوري إلى تعديل المادة (123) ليكون نصها كالآتي " يجوز نقل الاختصاصات من الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس بقانون أو باتفاق الطرفين وينظم ذلك بقانون" .

6- ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر بالمادة (2/ البند/ ثانيا) من قانون المحافظات لتكون وفق النص الاتي :- " تتمتع المجالس المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ويمثلها رئيسها أو من يخولة "

7- ندعو المشرع لتعديل المادة (7/ البند/ رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على النحو الاتي :- يختص مجلس المحافظة بما يأتي / رابعا / رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أو لوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارة والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة في الاختصاصات المشتركة أو المستحدثة "

8- نقترح تعديل المادة (2/ أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على الشكل الأتي " مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تقريرية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة له إصدار التشريعات الفرعية المحلية والأنظمة والتعليمات بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الأختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية "

9- نقترح تعديل المادة (7/ ثالثا) من قانون المحافظات النافذ على الشكل الاتي:- " ثالثا - إصدار القرارات الفردية والتنظيمية ذات الطابع المحلي لتنظيم شؤون المحافظة "

10- نقترح تعديل نص المادة (2/ ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالصيغة الاتية " يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ومجلس الوزراء بالقدر الذي يمنع من تجاوز حدود أختصاصاته أو أساءة أستعمال السلطة "

11- ندعو المشرع العراقي لاعادة النظر بالمادة (45) من قانون المحافظات لتكون بالصيغة الاتية :- " أولا- تؤسس هيئة تسمى بالهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية من يحددهم مجلس الوزراء من وزراء أو رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما يأتي :-

أ- نقل الدوائر الفرعية والوظائف والخدمات والأختصاصات التي تمارسها الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة المتواجدة في المحافظات مع اعتماداتها المخصصة بالوزارات والموظفين العاملين فيها إلى المحافظات لترتبط بالمحافظ أو القائمقام في نطاق وظائفها المبينة بالدستور والقوانين النافذة على أن تبقى مرتبطة فنيا بالوزارة أو لجهة الأم بحدود رسم السياسة العامة للدولة .

ب- التنسيق بين المحافظات بكل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها .

ت- التنسيق بين المحافظات والوزارات أو الجهات المرتبطة بوزارة .

ث- النظر بنقل بعض الأختصاصات وبشكل جزئي أو كلي من السلطات الاتحادية إلى الهيئات المحلية اللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل عمل إدارة المحافظات

ج- وضع الآليات اللازمة لممارسة الأختصاصات المشتركة بين الهيئات المحلية والجهات الاتحادية .

ح- تقديم المقترحات اللازمة بخصوص تفعيل دور الهيئة العامة لتقاسم الإيرادات الاتحادية أو الهيئة العامة لضمان حقوق الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

خ- فض النزاع بين الحكومة الاتحادية والمحافظات بخصوص رسم السياسة العامة للمحافظة وفي حال تعذر الوصول إلى حل يرضي جميع الأطراف يحال الأمر إلى القضاء الإداري المختص.

د- تجتمع الهيئة بشكل دوري كل شهرين مرة واحدة في الأقل أو كلما دعت الحاجة.

ر- تبني مجلس الوزراء دعوة الهيئة لاجتماع طارئ وللمحافظ بتأييد من رئيس مجلس المحافظة دعوة الهيئة لاجتماع طارئ على أن يؤيد طلبه (5) من الاعضاء الاخرين .

ز- تضع الهيئة نظاما داخليا يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي الاعضاء يتولى مجلس الدولة صياغة نصوصه خلال مدة (30) يوما من تاريخ نفاذ هذا القانون ."

12- ندعو المشرع العراقي لتعديل المادة (31/ حادي عشر) من قانون المحافظات النافذ ولتكون وفق الصيغة الاتية :-

" للمحافظ الاعتراض على قرار مجلس المحافظة وللقائمقام الاعتراض على قرارات مجلس القضاء وفق الاتي :

أولا- اسباب الاعتراض:-

1- إذا كان مخالفا للدستور والقوانين النافذة ..

2- أن كان يتعارض مع الخطط العامة أو السياسة العامة للحكومة الإتحادية في الاختصاصات الحصرية .

3- إن كان يتعارض مع القرارات السابقة التي هي قيد التنفيذ .

ثانيا- اجراءات الاعتراض :

1- يقوم المحافظ أو القائمقام باعادة القرار إلى المجلس خلال مدة أقصاها (15) خمسة عشر يوما من تاريخ ورده لمكتبة مشفوعا بالملاحظات والاسباب التي بني عليها الاعتراض.

2- يتوقف تنفيذ القرار اثناء فترة الاعتراض لحين البت به من المجلس المعني.

3- يدرس المجلس المعني الاعتراض ويبت به خلال مدة معقولة وفي حال اصراره على رائة أو التعديل دون إزالة الملاحظات التي بينها المحافظ أو القائمقام فيكون الاخير ملزما بالتنفيذ وله الاعتراض أمام المحاكم المختصة والطلب اليها وقف تنفيذه أن كان له مقتضى من القانون والمصلحة العامة 4- يكون القضاء الإداري هو الجهة المختصة بما ورد في إعلاه .

المصادر

أولاً- الكتب القانونية :

- 1- أثير ادريس عبد الزهرة مستقبل التجربة الدستورية في العراق , ط1 , دار مكتبة البشائر للطباعة والنشر والتوزيع , بيروت , 2011.
- 2- أحمد عبد اللطيف السيد , السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني " دراسة مقارنة" ط1, مكتبة القانون والاقتصاد , الرياض , 2014.
- 3- إحسان محمد شفيق العاني, دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة . نشأته , تفصيله , ومستقبله للحريات العامة , بدون طبعه , بدون سنة نشر.
- 4- أحمد ضياء الدين , اسس الاستراتيجية الجنائية وتطبيقاتها الامنية , ط1, المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب , الرياض , 1995.
- 5- احمد عبد الزهرة كاظم , اللامركزية الإدارية " دراسة مقارنة " ط1, منشورات زين الحقوقية , بيروت , 2013 .
- 6- أحمد عبد الفتاح ناجي , تحديث الإدارة المحلية في مصر , ط1 , مكتبة زهرة الشرق , القاهرة , 2007 .
- 7- احمد فتحي سرور , الحماية الدستورية للحقوق والحريات , ط2, دار الشروق , القاهرة , 2000 .
- 8- أحمد حمدي , رقابة المفتش العام على أعمال الإدارة , ط1 , مكتبة السنهوري , بيروت , 2017 .
- 9- إبراهيم عبد العزيز شيحا , الوسيط في القانون الإداري , ط1, الدار الجامعية , بيروت , لبنان , 2009.
- 10- إبراهيم عبد العزيز شيحا , القضاء الإداري , ط1, منشأة المعارف , الإسكندرية , 2006.
- 11- إبراهيم عبد العزيز شيحا , النظم السياسية والقانون الدستوري , ط1, دار النهضة العربية , القاهرة , 2006 .
- 10- إبراهيم عبد العزيز شيحا , مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني , دراسة مقارنة, ط1, الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت, 1983.
- 11- احمد يسري , احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي , ط1, دار الفكر الجامعي , الاسكندرية , 199.
- 12- آدمون رباط , القانون الدستوري العام , النظرية القانونية في الدولة وحكمها , دار العلم للملايين , بيروت , 1971 .
- 13- أسحق إبراهيم منصور , نظرية القانون والحق وتطبيقاتها في الجزائر , ط1, ديوان المطبوعات الجامعية , 1992.
- 14- اشرف عطوة , نظام العمد بين الواقع والمأمول, ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2010 .

- 15- تغريد محمد قدوري , مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي ,دراسة مقارنة , ط1
, منشورات الحلبي الحقوقية , 2013 .
- 16- ثامر كامل محمد ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة- دراسة معاصرة في
استراتيجية ادارة السلطة، ط2, دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان ، ط1، 2004 .
- 17- ثروت بدوي، النظم السياسية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986 .
- 18- جورج شفيق ساري , قواعد واحكام القضاء الاداري , ط5 , دار النهضة العربية ,
القاهرة , 2003 .
- 19- حيدر فوازي صادق الغزي , السياسيات التطبيقية للحكومات المحلية" دراسة حالة
محافظة كربلاء" ط1, دار الوارث للطباعة والنشر , العراق , 2018 .
- 20- حسن محمد عوض , الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية, ط 1 , المؤسسة
الجامعية للدراسات ونشر والتوزيع , 1983 .
- 21- حسين حبيش , الإدارة العامة والتنظيم الإداري , بدون طبعه , دار النهضة العربية ,
القاهرة , 2015 .
- 22- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم التطبيق والقانون الإداري، دار الفكر
العربي، الإسكندرية، بدون طبعه , 2004 .
- 23- حسين عثمان محمد , الادارة الحرة للوحدات الادارية " دراسة مقارنة" ط1, دار
الحامد الجديدة , الاسكندرية , 2015 .
- 24- حسين عثمان محمد , د. عمر حوري , القانون الدستوري , ط1 , منشورات الحلبي
الحقوقية , بيروت , 2010 .
- 25- حمد عبيس نعمة , التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق , ط1, مكتبة
زين الحقوقية والادبية , لبنان , 2015 .
- 26- حمدي ياسين عكاشة , القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة , بدون طبعه , منشأة
المعارف 1987 .
- 27- حميد حنون خالد , مبادئ القانون الدستوري , ط 1 , مكتبة السنهوري , بغداد ,
2015 .
- 28- حنان محمد القيسي , الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم
(21) لسنة 2008 المعدل , ط1 , مكتبة السنهوري , 2012 .
- 29- حنان محمد القيسي , طه حميد العنكي , اسامة باقر جبر مرتضى , شراح تفصيلي
لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) للعام 2008 المعدل , ط1 , مؤسسة
النور الجامعية , 2010 .
- 30- حنان محمد القيسي , مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 , ط1 , مكتبة السيبان ,
بغداد , 2014 .
- 31- حنان محمد القيسي , المحافظون في العراق , دراسة تشريعية مقارنة , ط1 , مكتبة
كلية القانون , جامعة بغداد , 2012 .
- 32- حيدر عبدالله الاسدي , التنظيم القانوني لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات
ط1, منشورات زين الحقوقية , بيروت , لبنان , 2016 .

- 33- خالد خليل الظاهر : القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، ك1 ، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1998 .
- 34- خالد شواني ، تأثير حالة الطوارئ على العلاقة بين سلطات الدولة ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2019 .
- 35- خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، ط1 ، منشأة المعارف الاسكندرية ، 1984 .
- 36- خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، ط2 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1989 .
- 37- خالد عودة الابراهيمى ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق ، ط1 ، منشورات ضفاف ، بيروت ، 2015 .
- 38- خالد قباني ، لامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، بيروت ، لبنان ، 1981 .
- 39- دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، ضعف الإداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2013 .
- 40- داود عبد الرزاق الباز ، الاساس الدستوري في دولة الكويت ، ط2 ، دار الفكر العربي الجامعي ، الاسكندرية ، 2007 .
- 41- رافت فؤاده ، مصادر المشروعية ومنتجاتها ، من دون طبعه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 .
- 42- رافع خضر شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دراسة وفق أحكام دستور 2005 ، ط1 ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2011 .
- 43- رافع خضر شبر ، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي ، ط1 ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، 2017 .
- 44- رافع خضر شبر ، ود. على هادي حميد ، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري ، المركز العربي ، ط1 ، 2017 .
- 45- رمزي طه الشاعر : نظم الإدارة المحلية ، من دون طبعه ، دار للنشر ، القاهرة ، 1983 .
- 46- رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على اداء الجهاز الاداري ، ط1 ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، 2010 .
- 47- رؤوف عبيد ، المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية ، ط3 ، ج2 ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1980 .
- 48- زكريا المصري ، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري " دراسة مقارنة " ط1 ، دار الكتب القانونية ، المحلة الكبرى ، مصر ، 2007 .
- 49- زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج1 ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، 1987 .
- 50- سامي جمال الدين ، القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، ط2 ، مطبعة الاسكندرية ، 2003 .

- 51- سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية ، ط1, منشأة المعارف الاسكندرية , 2004.
- 52- سامي جمال الدين, اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الادارية, منشأة المعارف بالإسكندرية, بدون سنة نشر.
- 53- سهي زكي نوري , شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية , دراسة مقارنة, ط1, مكتبة السنهوري , بيروت , 2019.
- 54- سامي حسن نجم عبد الله, الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة , ط1 , المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة , 2014 .
- 55- سعد عصفور , النظام الدستوري المصري ط1, المعارف , الإسكندرية , 1980 .
- 56- سعيد السيد علي, حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الاميركية, دون طبعة ودار طباعة ونشر, 1999.
- 57- سليم حربة , و عبد الامير العكيلي , شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية , ج1, ج2, العاتك لصناعة الكتاب , ط2 , القاهرة , 2010 .
- 58- سليمان الطماوي , الوجيز في القانون الاداري , من دون طبعه , دار الفكر العربي , القاهرة , 1984 .
- 59- سليمان الطماوي , النظريات العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة" ط4 , دار الفكر العربي , القاهرة , 1976 .
- 60- سليمان محمد الطماوي , القضاء الاداري , قضاء الالغاء , ط3, دار الفكر العربي القاهرة , 1995 .
- 61- سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري , دراسة مقارنة , ط3, دار الفكر العربي للطباعة والنشر , 1973 .
- 62- سمير داود سلمان , شرح الدستور العراقي لعام 2005 , ط1, مكتبة السنهوري, بغداد , 2006.
- 63- شاب توما منصور , القانون الإداري , بدون طبعه , مطبعة جامعة بغداد , بغداد , 1978 .
- 64- شعبان شلبي , المجلس الشعبية المحلية , ط2, جمعية النهضة العربية , القاهرة , 2008 .
- 65- شيرزاد احمد النجار, محاضرات في النظم السياسية, غير منشورة, كلية الحقوق , جامعة صلاح الدين اربيل, 1993.
- 66- صادق احمد علي يحي , الاستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة , ط1, المكتب الجامعي الحديث , الكويت, بدون سنة نشر.
- 67- صباح صادق جعفر , مجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات , ط1, بغداد , 2009 .
- 68- صباح علاء صبري , قرارات بالمحكمة الاتحادية العليا , ط1, مكتبة صباح , بغداد , 2009 .
- 69- صفوان المبيضين وآخرون, المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية , دار اليازوري العالمية للنشر , عمان , 2011 .

- 70- صلاح الدين فوزي , واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية ط1, دار النهضة العربية, 2003.
- 71- صلاح صادق ,الحكم المحلي في فرنسا, نظام الحكم المحلي المقارن , ط1, المنظمة العربية للعلوم الإدارية, عمان, 1988.
- 72- طارق الجبار , الملاءمة الامنية ومشروعية قرار الضبط الاداري , ط1, منشأة المعارف, الاسكندرية , 2009 .
- 73- طارق مجذوب ,إدارة العامة العملية الادارية والوظيفية والاصلاح , ط2 , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , 2002 .
- 74- طاهر الجنابي , علم المالية العامة والتشريع المالي , الناشر, ط1, العاتك لصناعة الكتاب, التوزيع, المكتبة القانونية , بغداد, 2007.
- 75- طعيمه الجرف, نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي , ط1, القاهرة, مكتبة القاهرة الحديثة, القاهرة 1986.
- 76- طورهان مظفر واخرون , دراسات حول اللامركزية وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد , ج2, ط1, 2012 .
- 77- عاد علي محمود, المالية والتشريع المالي, ك1, ط2, الضريبة والتشريع الضريبي العراقي, بيت الحكمة, بغداد, 1988.
- 78- عبد العزيز محمد الصغير , القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي , ط1, المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة , 2015.
- 79- عادل فليح العلي, المالية العامة والتشريع المالي والضريبي , ط1, دار الحامد للنشر والتوزيع, عمان, 2007 .
- 80- عاطف البنا , الرقابة القضائية على دستورية اللوائح , بدون طبعه, مكتبة النصر , جامعة القاهرة , 1992.
- 81- عامر ابراهيم احمد , الادارة المركزية الاقليمية في القانون العراقي والاماراتي " دراسة مقارنة " ط1, منشورات زين الحقوقية , 2014 .
- 82- عبد الجبار احمد , الفيدرالية والمركزية في العراق , ط1, مؤسسة فريد رش, مكتبة الاردن , العراق , 2013.
- 83- عبد الحميد متولي , القانون الدستوري والانظمة السياسية , من دون طبعه , منشأة المعارف , الاسكندرية , مصر , 1993 .
- 84- عبد الحميد متولي , الوجيز في النظريات والنظم السياسية ومبادئها الدستورية , ط1, دار المعارف , 1959.
- 85- عبد الرحمن رحيم عبد الله , شروط قبول دعوى الالغاء , ط1, مؤسسة نشر الثقافة القانونية, 2009.
- 86- عبد العزيز بسيوني , الوسيط في النظم الساسية والقانونية , من دون طبعه , مطابع السعدني , القاهرة , 2004 .
- 87- عبد العزيز شيحا, القضاء الإداري " مبدأ المشروعية " ط1, دار المعارف الاسكندرية , 2006 ,

- 88- عبد الغني بسيوني , التنظيم الاداري , ط1, منشأة المعارف الاسكندرية , 2004 .
- 89- عبد الغني بسيوني عبد الله , الوسيط في القانون الإداري , من دون طبعه , من دون مكان للنشر , 2007 .
- 90- عبد الغني بسيوني: النظم السياسية ،من دون طبعه , الدار الجامعة، الاسكندرية، 1985.
- 91- عبد الله طلبه , القانون الإداري والرقابة الإدارية على أعمال الإدارة , ط2 , مطبعة جامعة دمشق , 2016.
- 92- عبد المطلب عبد الحميد , اختصاصات المالية العامة , ط1, السلسلة المالية الحديثة , القاهرة , الشركة العربية المتحدة للتسويق, 2010 .
- 93- عبد الوهاب السيد شكري , العلاقات بين السلطات المحلية , ط1 , منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية , القاهرة , بلا مكان للنشر , 2010 .
- عثمان حسين عثمان , اصول القانون الاداري , ط1, دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , 2004 .
- 94- عدنان العجلاني , الوجيز في الحقوق الادارية , ج1 , ط2 , جامعة دمشق , 1970 .
- 95- عدنان عاجل عبيد , النظرية العامة والنظام الدستوري , ط2 , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر , 2010 .
- 96- عدنان عاجل عبيد , جودة الاحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق , ط1 منشورات مكتبة دار السلام القانونية , النجف الاشرف , 2020 .
- 97- عدنان عمرو , الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية , ط2 , منشأة المعارف , الاسكندرية , 2004 .
- 98- عدنان عمرو , مبادئ القانون الاداري , ط1 , منشأة المعارف الاسكندرية , 2011.
- 99- عدنان عمرو , الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية , ط2 , منشأة المعارف , الإسكندرية , 2004 .
- 100- عدي زيد الكيلاني , مفاهيم الحق و الحرية في الاسلام و الفقه الموضوعي , ط1, دار البشير , عمان , 1988 .
- 101- عصام الدين محمد علي , نظم الادارة المحلية ودورها في تفعيل المشاركة الشعبية , بدون سنة طبع , بدون مكان للنشر , 2001 .
- 102- عصام نعمة إسماعيل , لإلغاء الإجمالي للأظمة الإدارية غير المشروعة , من دون طبعه , من دون مكان للنشر , 2003.
- 103- عصمت عبد الله الشيخ , مبادئ ونظريات القانون الإداري , بدون طبعه , بدون مكان للنشر , 1999 .
- 104- علاء أبراهيم محمود , حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري "دراسة مقارنة" ط1, دار الجامعة الجديد, الاسكندرية , 2018.
- 105- علاء سليم العامري , الادارة المحلية , مفهومها واهدافها واركائها , بدون طبعه , بدون مكان للنشر , 2007 .
- 106- على محمد بدير واخرون , مبادئ واحكام القانون الإداري , بدون طبعه , العاتك لصناعة الكتاب , القاهرة , 2011 , ص 104.

- 107- علي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر والانظمة الدستورية العربية والاجنبية، دراسة مقارنة، ط1، 2001.
- 108- علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016.
- 109- علي خطار شنطاوي، مبادي القانون الأردني للتنظيم الإداري، ك1، ط1، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1993.
- 110- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط2، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 111- علي سعد عمران، دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن، ط1، منشورات الرياحين، الحلة، 2008.
- 112- علي عبد الزراق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسية العامة في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.
- 113- علي عبود بحر العلوم، الفيدرالية الجغرافية وفاقها المستقبلية في العراق، ط1، المعارف للمطبوعات، 2014.
- 114- علي محمد بدير، وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، طبعه جديدة، مطبعة السبيان، 2008.
- 115- علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح التنفيذية في العراق، ط1، مطبعة الذاكرة للنشر، بغداد، 2016.
- 116- علي هادي عطية الهلالي، المستنير في أحكام الدساتير، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2006.
- 117- علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
- 118- علي يوسف الشكري ومحمد علي الناصري، دراسات حول الدستور العراقي، ط1، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، 2008.
- 119- عماد الجنابي، محسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، ط1، بغداد، 2008.
- 120- عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الادارية في دستور 2005 واثرها في تنمية المحافظات "دراسة مقارنة" ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018.
- 121- عمر شريف، نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، معهد الدراسات الإسلامية، دون مكان للطبع، 1991.
- 122- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 123- عبد الحفيظ الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 124- عبد الرزاق ابراهيم الشخيلي، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة" ط2، مكتبة السبيان، بغداد، 2015.

- 125- عبد الرحمن رحيم عبد الله , شروط قبول دعوى الالغاء , ط1, مؤسسة نشر الثقافة القانونية , كوردستان العراق , 2009.
- 126- عبد العزيز عبد المنعم خليفة , أسباب قبول إلغاء القرار الإداري , ط1, منشأة المعارف , الاسكندرية , 2011.
- 127- عبد المجيد عبد الحكيم وآخرون , الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي , مكتبة السنهوري , بغداد , 2011.
- 128- عادل يوسف الشكري , فن صياغة النص العقابي , ط1, منشورات زين الحقوقية , بيروت , 2017.
- 129- رمضان بطيخ, أصول التنظيم الاداري في النظم الوضعية والاسلامية , ط1 , دار النهضة العربية والاسلامية , القاهرة , 1998 .
- 130- غازي فيصل مهدي , القضاء الاداري , ط3, مكتبة دار السلام القانونية , النجف , 2017 .
- 131- عازي فيصل مهدي , ود . عدنان عاجل عبيد , القضاء الاداري "دراسة مقارنة " ط3 , منشورات دار السلام القانونية , النجف , 2017 .
- 132- غازي فيصل مهدي , المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية , ط1, موسوعة الثقافة القانونية ' بغداد , 2008 .
- 133- غازي مهدي فيصل , القضاء الاداري , ط1, مؤسسة النبراس للطباعة , النجف , 2012.
- 134- فرمان درويش حمد : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق , ط1, مكتبة زين الحقوقية , بيروت , 2013.
- 135- فريد فهمي زيارة , وظائف الادارة , ط2 , اليازوري للنشر والتوزيع , الاردن , 2009.
- 136- فليح حسن خلف , المالية العامة , ط1 , عمان , علم الكتب الحديث , 2007 .
- 137- فواد العطار , النظم السياسية والقانون الدستوري , ج 1 , ط7, دار النهضة العربية , 1966 .
- 138- فوازي حبيش , القانون الإداري العام الإبطال التجاوز حد السلطة والاعمال الإدارية , ط1 , المؤسسة الحديثة للكتاب , لبنان , 2011.
- 139- فوزي حبيش , الادارة العامة والتنظيم الاداري , ط1, دار النهضة العربية , بيروت , 1991.
- 140- فوزي عطوي :المالية العامة ,النظم الضريبية وموازنة الدولة , ط1, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2003.
- 141- فوزي فرحات : القانون الإداري العام , ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2004 .
- 142- ماجد راغب الحلو , القانون الاداري , ط2 , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , 2006 .
- 143- ماجد راغب الحلو , القانون الإداري , ط1, دار المطبوعات الجامعة , الاسكندرية , 1983 .

- 144- ماجد راغب الحلو, القانون الاداري الكويتي , وقانون الخدمة المدنية , ط1, منشورات ذات السلاسل, السالمية , الكويت , 1980.
- 145- مازن ليلو راضي, القانون الإداري , ط1, منشورات الأكاديمية العربية , دهبوك , 2013.
- 146- ماهر صالح علاوي , الوسيط في القانون الاداري , ط2, دار ابن الاثير , جامعة الموصل , 2009 .
- 147- محمد أحمد السيد خليل , معالجة المخالفات الخطرة والتخلص منها , ط1, دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع , القاهرة , 2011.
- 148- محمد هماوند , الفيدرالية والحكم الذاتي , ط2, مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر , اربيل , 2010 .
- 149- ماهر صالح علاوي , مبادئ القانون الاداري "دراسة مقارنة" بدون طبعه , جامعة الموصل, دار الكتب الوطنية , 1996.
- 150- ماهر صالح علاوي وآخرون , حقوق الانسان والطفل والديمقراطية , بدون طبعه , دار ابن الاثير للطباعة والنشر , العراق , الموصل , 2009 .
- 151- مجدي فتح الله , فاعلية الاداء الضبطي لرجل الشرطة " دراسة مقارنة " ط1, مطبعة النشر الذهبي , القاهرة , 2002 .
- 152- محسن خليل , القضاء الإداري , دار النهضة العربية , القاهرة , بلا سنة نشر.
- 153- محمد ابراهيم الدسوقي, الرقابة على أعمال الادارة, دار النهضة العربية, القاهرة, ط1, 2010.
- 154- محمد أحمد عبد المنعم , الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري, ط1, دار النهضة العربية , القاهرة . 2001 .
- 155- محمد احمد عبد النعيم, الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, 2001.
- 156- محمد الوكيل , حالة الطواري سلطات الضبط الاداري , ط2 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2003.
- 157- محمد جمال مطلق , السنم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الاردني (الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاث) ط1, الدار العلمية الدولية, عمان, 2005.
- 158- محمد حسين منصور , المدخل إلى القانون , ط1, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2004.
- 159- محمد حلمي مراد, مالية الهيئات المحلية في البلاد العربية , ط1, مطبعة النهضة العربية , القاهرة , 1966 .
- 160- محمد رفعت عبد الوهاب , القضاء الاداري , ك1, ط1, بيروت , منشورات الحلبي الحقوقية , 2005 .
- 161- محمد رفعت عبد الوهاب , مبادئ واحكام القانون الإداري , ط1, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , 2005.

- 162- محمد رفعت عبد الوهاب ,وحسين عثمان , اساسيات الادارة العامة ,من دون طبعه , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية . 2000.
- 163- محمد شريف اسماعيل عبد المجيد-سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة, ط1, دار يونس للطباعة والنشر , 1980 .
- 164- محمد طه حسين , مبادئ واحكام القانون الإداري, ط1 , مكتبة دار السلام القانونية , النجف , 2019 .
- 165- محمد عاطف البنا , نظم الادارة المحلية , ط1, مكتبة القاهرة الحديثة , 1968 .
- 166- محمد عبد الحميد أبو زيد , القضاء الإداري , ط2, دار النهضة العربية , القاهرة , 1995 .
- 167- محمد عبد الحميد أبو زيد , القضاء الإداري , ط1, دار النهضة العربية , القاهرة , 1994 .
- 168- محمد عبد العال الداموني, الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, 2008.
- 169- محمد عبد العال السناري, مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة , دراسة مقارنة , مطبعة الإسراء , ط2 , بدون سنة طبع .
- 170- محمد عبد المطلب الخشن ,الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام , دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية , 2005.
- 171- محمد عبد الوهاب , البيروقراطية في الإدارة المحلية , ط1, دار الجامعة الحديثة للنشر , 2012.
- 172- محمد علي الخلايلة , القانون الإداري , ط1, ك1 , الاثراء للنشر والتوزيع , 2010.
- 173- محمد علي آل ياسين , القانون الإداري , ط2, المكتبة الحديثة للطباعة والنشر, بدون سنة نشر.
- 174- محمد علي جواد , القضاء الاداري , المكتبة القانونية , من دون طبعه , بغداد العاتك لصناعة الكتاب , القاهرة , 2010.
- 175- محمد فؤاد عبد الباسط, اعمال السلطة الادارية, ط1, مكتبة الجلاء, المنصورة , 1989 .
- 176- محمد قدرى حسن , القانون الإداري دراسة مقارنة , مصر ودولة الامارات العربية المتحدة , ط1 , أثراء للنشر والتوزيع الاردن , 2009.
- 177- محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية , مطابع دار الحكمة , ط1, جامعة الموصل , كلية القانون , 1991
- 178- محمد كامل ليلة , النظم السياسية , ط1, دار الفكر العربي , القاهرة , 1984 .
- 179- محمد ماهر ابو العينين , الدفع المتعلقة بالخصومة والدعوى الادارية , ط1, ك1, المركز القومي للإصدارات القومية , القاهرة , 2013
- 180- محمد محمد عبد الوهاب , البيروقراطية في الإدارة المحلية , ط1, دار الجامعة الجديدة للنشر , 2004.
- 181- محمد محمد عبد الوهاب , النظرية العامة للقانون الاداري , دار الحامد الجديدة , القاهرة , 2009 .

- 182- محمد نصر مهنا، تطور النظريات والمذاهب السياسية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2006.
- 183- محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية " دراسة مقارنة " ط2، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، 2010.
- 184- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، بدون طبعه، دار الفكر العربي، 1984.
- 185- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ط4، دار النهضة العربية، 1997.
- 186- محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 187- مصدق عادل، قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والافاق المستقبلية، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2018.
- 188- مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1987.
- 189- مصطفى محمود عفيفي، النظام القانون للإدارة المحلية في مصر والدول الاجنبية، ط1، بين المركزية واللامركزية الادارية، مكتبة الكتب العربي، 2005.
- 190- منذر الشاوي، القانون الدستوري " نظرية الدولة " بدون طبعه، بغداد، 1981.
- 191- منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007.
- 192- منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، بدون طبعه، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.
- 193- منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 194- منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، بالقاهرة، 2007.
- 195- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة، بدون طبعه، بدون مكان للنشر، 2004.
- 196- منى حرب وسامي عطلة، السلطات المحلية والخدمات " تقسيم اللامركزية في العالم العربي " ط1، المركز اللبناني للدراسات، 2015.
- 197- نبراس المعموري، محنة الدستور واشكالية التعديل، ط1، القصر العيني، مصر، 2015.
- 198- نبيل عبد الرحمن، اللامركزية والفيدرالية، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، 2007.
- 199- نجدت صبري ناكه يي، الاطار القانوني للأمن القومي، دراسة تحليلية، ط1، مطبعة زانكو، كلية القانون، جامعة صلاح الدين اربيل، 2004.
- 200- نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط1، مطبعة كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2011.
- 201- نشأت محمد الاخرس، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، ج1، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

- 202- نعيم ابراهيم الظاهر , اساسيات ادارة الاعمال ومبادئها ، ط1 ، عالم الكتاب الحديث ، من دون نشر ، 2010.
- 203- نواف الكنعان , مبادئ واحكام القانون الاداري وتطبيقاته في دولة الامارات العربية المتحدة , ط1 , مكتبة الجامعة الشارقة , إثراء للطبع بالاردن 2008 .
- 204- نواف كنعان , القانون الإداري , ك1 , ط1, دار الثقافة والنشر والتوزيع , عمان , 2002 .
- 205- هاشم محسن كاظم , تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية " دراسة مقارنة " ط1, مكتبة السنهوري , بيروت , 2017 .
- 206- هاني علي الطهراوي, القانون الإداري, من دون طبعه , دار الثقافة، عمان، 2009 .
- 207- وائل محمد إسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ط1, دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- 208- وسام صبار العاني , القضاء الاداري , ط1 , دار السنهوري بغداد, 2015.
- 209- وليد العبادي , الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، ط1, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1995 .
- 210- ياسين السلامي .ود. محمد علي بدير .ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي , مبادئ القانون الاداري, ط2, دار السنهوري , بغداد 2015 .
- 211- يحيى الجمل , نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة , ط4 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2005.
- 212- يوسف سعد الخوري , القانون الاداري العام , ج1 , ط2 , منشورات الحلبي الحقوقية , لبنان , 1988 .
- 213- يوسف فواز الهيبي , اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقليم , ط1, مؤسسة مصر لكتاب العراقي , بغداد , 2011.
- 214- يوسف محمد كاظم السعدي , السلطات الجزائية لرئيس الوحدة الادارية في القانون العراقي , دراسة مقارنة , ط1, مكتبة السنهوري , بغداد , 2012.
- 215- يسري محمد العصار, نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية " دراسة مقارنة " بدون طبعه , دار النهضة العربية , القاهرة , 1995.

ثانيا- الرسائل و الأطاريح الجامعية :

1- الاطاريح :

- 1- احمد خلف حسين الدخيل , تجزئة القاعدة القانونية في التشريع الضريبي العراقي ، أطروحة دكتوراه , كلية الحقوق ،جامعة الموصل ،2010.
- 2- احمد عبد العزيز الشيباني , مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية , دراسة مقارنة , اطروحة دكتوراه . كلية القانون , جامعة , بغداد , 2005 .
- 3- احمد غانم علي , العلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم المحلي , اطروحة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة طنطا , مصر . 2011 .
- 4- إبراهيم حميد محسن , الفراغ التشريعي في احكام الضرائب , اطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية القانون , 2007 .
- 5- أياد كاظم حاتم , علاقة مجالس المحافظات بالسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005, أطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة تكريت , 2020,
- 6- ايهاب صلاح الدين عبد العزيز , أصالة حق الدفاع أمام القضاء الاداري " دراسة مقارنة " أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق , جامعة القاهرة , 2010.
- 7- بشري حسين صالح , العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق بعد عام 2003 , جامعة النهريين , كلية العلوم السياسية , أطروحة دكتوراه , 2012 .
- 8- حسن ضياء حسن الخلخالي , نظريه الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور , اطروحة دكتوراه , كلية القانون - جامعة بغداد السنة 2006 .
- 9- رشدي عزيز عبد الله, دور المجالس المحلية في صنع السياسات التنموية , اطروحة دكتوراه جامعة القاهرة , كلية الادارة والاقتصاد , 2019 .
- 10- رفاء طارق قاسم حرب : اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، 2009.
- 11- سناء محمد خان, توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة تكريت , 2012.
- 12- صباح عبد الكاظم شبيب, دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الاداري في العراق , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة بغداد , 2008 .
- 13- عثمان سليمان غيلان , مبد أ قانونية الضريبة في التشريع الضرائب المباشرة في العراق , اطروحة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2005.
- 14- علاء أمين محمد , رقابة المجلس الشعبية على السلطة التنفيذية , اطروحة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة المنوفية , 2013 .
- 15- علي حسين غضبان , إشكالية العلاقة بين السلطات الاتحادية والهيئات المحلية دراسة مقرنة , أطروحة دكتوراه , مقدمة لمعهد العلمين للدراسات العليا قسم العلوم السياسية , 2020 .

- 16- فؤاد سمير صبيح , الرقابة الشعبية على أعمال الادارة المحلية "دراسة مقارنة" أطروحة دكتوراه كلية الحقوق , جامعة عين شمس , 2015.
- 17- هندون سلمانى , حدود سلطة الضبط الإداري في الجزائر , أطروحة دكتوراه , كلية الحقوق , جامعة الجزائر , 2013.
- 18- ليلى حنتوش ناجي , أمتناع رئيس الدولة عن التصديق على مشروعات القوانين , أطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة بابل , 2015.

2- الرسائل:

- 1- اسامة كريم بدن , رقابة الادارة المركزية على السلطة المحلية في الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , الجامعة اللبنانية , 2014 .
- 2- أسماعيل علوان عبود , اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم المتعلقة بالنفط والغاز , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2015 .
- 3- أفين عمر احمد , تقاسم الموارد المائية في الدولة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة صلاح الدين , اربيل , 2009 .
- 4- أبو ذر شاكر عبد مرزوك , النظام القانوني الادارة المجالس البلدية "دراسة مقارنة بين العراق والاردن " رسالة ماجستير , كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط الأردن , 2012 .
- 5- أحلام عبد الرضا علي , واقع صلاحيات المجالس المحلية في استعمال لا راضي المخصصة للنفع العام , رسالة ماجستير , كلية العلوم الساسية , جامعة بغداد , 2010 .
- 6- أزهار هاشم أحمد , تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي , رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2009 .
- 7- انتصار حسن عبد الله , الحماية القانونية الدستورية الاستقلال السلطات القضائية , رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2011.
- 8- حسام ياسين محسن , التأثير المستقبلي لانضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية في إدارة الإيرادات الضريبية و الكمركية , رسالة ماجستير , معهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية , جامعة بغداد , 201.
- 9- حسن صالح مهدي , الرقابة السياسية على المحافظ في العراق , رسالة ماجستير , معهد العلمين للدراسات العليا , 2017 .

- 10 - بهجت صبري ناكرة بي , تنظيم الاختصاصات الدستورية لسلطة التنفيذية في النظام البرلماني , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , جامعة صلاح الدين , كلية اربيل , 2016.
- 11 - جعفر نعمه صالح , الرقابة الدستورية على قرارات السلطة التنفيذية ذات الطابع السياسي في العراق , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , معهد العلمين للدراسات العليا , 2017.
- 12 - حيدر رسول محسن , العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية , رسالة ماجستير , معهد العلمين للدراسات العليا , 2015 .
- 13 - حيدر مهدي حداوي , المحكمة الإدارية العليا "دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة كربلاء , 2016.
- 14 - خالد بن قبان المنديل , المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها با لأداء الوظيفي , رسالة ماجستير , كلية العلوم الادارية , جامعة نايف للعلوم الامنية , 2004.
- 15 - خالد كاظم عودة الابراهيمى , الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , كلية القانون الجامعة المستنصرية , 2011
- 16 - دحام طوكان الفهداوي , اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 2000.
- 17 - دلال سعيد , حدود سلطة الضبط الإداري , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة ماي , 2019 .
- 18 - رحمن على صوفي , حق الشعوب في استغلال ثروتها الطبيعية , رسالة ماجستير , كلية القانون والسياسة , جامعة السليمانية , 2009.
- 19 - زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلوي , المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور 2005 , رسالة ماجستير , كلية القانون والعلوم السياسية , جامعة الكوفة , 2013.
- 20 - سامي حسن نجم , اثر العقد الاداري بالنسبة للغير , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة الموصل , 2005 .
- 21 - سلام جواد حمزة , رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة "دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , معهد العلمين للدراسات العليا , 2017.
- 22 - سمر ناجي فاضل , دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان الشرعية " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , كلية القانون جامعة الكوفة , 2015 .
- 23 - سندس عمران محمد , ضمانات رؤساء الوحدات الإدارية في مواجهة سلطة الإدارة في الاقالة , رسالة ماجستير , معهد العلمين للدراسات العليا , 2020
- 24 - شذى فلاح حسن , المركز القانوني للمحافظ في العراق , رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2012 .
- 25 - صداع دحام طوكان , اختصاصات رئيس الوحدات الادارية والاقليمية في العراق , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 2005 .

- 26 - صدام دحام طوكان , اختصاصات رئيس الوحدة الادارية الاقليمية في العراق , رسالة ماجستير كلية القانون , جامعة بغداد , 2005 .
- 27 - صلاح جاسم صالح , صلاحيات المحافظ في العراق دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , 2017 .
- 28 - صلاح خلف عبد , المحكمة الاتحادية العليا في العراق " دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2011 .
- 29 - ضياء عباس علي , سلطة مجالس المحافظات في تنظيم عمل ورقابة أجهزة الحكومات المحلية , رسالة ماجستير , كلية القانون والعلوم السياسية , جامعة تكريت , 2014 .
- 30 - عادل حاشوش جابر , الفيدرالية واللامركزية "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2013 .
- 31 - عادل صالح مهدي , العيب الشكلي في الاجراءات القضائية "دراسة مقارنة " رسالة ماجستير .كلية القانون , جامعة كربلاء , 2017 .
- 32 - عبد المجيد غسقان المطيري , سلطات الضبط الاداري في الكويت , رسالة ماجستير , جامعة الشرق الاوسط , كلية الحقوق , 2011 .
- 33 - عدي مهدي صالح , الحكم المحلي في النظم المركزي واللامركزي , دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , 2019 .
- 34 - فواز خلف ظاهر , الرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة مقارنة " رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة تكريت , 2011 .
- 35 - كاظم علي الجنابي , سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون جامعة بغداد , 1995 .
- 36 - كواش عتيقة , اللامركزية الادارية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والسياسية , جامعة قاصدي مرباح الجزائر , 2011 .
- 37 - ماهر صالح الدليمي , دور القضاء الإداري في حماية الحريات العامة , رسالة ماجستير , كلية القانون - جامعة بغداد , 2001 .
- 38 - محمد طالب عبد , اللامركزية الادارية في التطبيق على المجالس المحلية , كلية الحقوق , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2010 .
- 39 - محمد عبد الرحمن , العوامل المؤثرة علي ادار مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2003 , رسالة ماجستير , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , 2018 ,
- 40 - محمد هدام العامري , الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل , 2012 .
- 41 - مسيون طه حسين , انحراف البرلمان في ممارسة وظيفة التشريع , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل , 2009 .

- 42 - مصطفى حميد عبدالله , التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة الاسكندرية , 2018.
- 43 - نزار محمد جاسم , الرقابة المتبادلة للحكومة المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير مقدمة إلى معهد العلمين للدراسات العليا , 2017 .
- 44 - نصير كاظم عبيد العيساوي , التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , كلية القانون والعلوم السياسية , جامعة الكوفة , 2012 .
- 45 - ولاء حسين خزاز , التفسير التشريعي للدستور , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة كربلاء , 2020.
- 46 - يمامة محمد حسن كشكول , النظام القانوني لانشاء الوحدات الادارية وتنظيمها في العراق " دراسة مقارنة" رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2010.

ثالثا - البحوث والمقالات القانونية :

- 1- د.ادريس حسن , الرقابة على الهيئات المركزية الاقليمية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم , بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية , المجلد 4 , 2014 .
- 2- د.احمد خلف حسين , موقف القانون العراقي من الضريبة المستترة , بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية , كلية التربية , مجلد 13 , العدد 9 , 2006 .
- 3- د.احمد عبيس الفتلاوي , علاقة الدستور الجديد والتحديات المتوقعة للسلطتين التشريعية والقضائية , بحث مقدم إلى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة , بيروت , 2006.
- 4- احمد خورشيد حميد , وحسين طلال العزاوي , اجراءات تعيين المحافظ في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل , بحث منشور في جامعة كركوك , كلية القانون والعلوم السياسية , 2015.
- 5- أريج طالب كاظم , اختصاصات السلطة الاتحادية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل , بحث منشور في جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية , العدد الثالث , 2016.
- 6- د.اسماعيل صعصاع البديري , الاختصاص الرقابي للسلطة المحلية في التشريع العراقي "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والانسانية , العدد 9 , 2013.

- 7- د.اسماعيل صعصاع البديري , اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق , دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة , بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق , كلية القانون , جامعة بابل , العدد , 4 , 2012 .
- 8- د.اسماعيل صعصاع البديري , ود. على يوسف الشكري , التنظيم القانوني لأنظمة الاستثنائية , دراسة مقارنة, بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , العدد , الثالث , السنة السادسة , 2015 .
- 9- د.اسماعيل صعصاع البديري ' محمد هدام العامري , التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي " دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , 2ع , سنة الرابعة , 2014.
- 10- د.اسماعيل صعصاع البديري ود.علي هادي الشكرواي ود. علاء عبد الحسين العنزي , التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية " , دراسة مقارنة مع القانون العراقي " بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , العدد الثاني , السنة الخامسة , 2011 .
- 11- د.اسماعيل صعصاع البديري , وحوراء حيدر إبراهيم , الأساليب القانونية لحماية البيئية من التلوث , بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , كلية القانون , جامعة بابل , العدد الثاني , السنة السادسة , 2014.
- 12- اسماعيل علوان هاشم , اهم اشكاليات الدولة العراقية لمرحلة ما بعد نفاذ دستور 2005, بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن , العدد, 58 , 2018.
- 13- د. خالد رشيد علي, نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 دراسة مقارنة, بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , كلية القانون, جامعة بغداد, العدد 1, مجلد 24, 2009.
- 14- أسيل جابر عاشور , مبدأ اللامركزية الإدارية وأسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية , بحث منشور في مجلة الخليج العربي , مجلد 44 , العدد 4 , 2016.
- 15- بان صالح الصالحي , تخصيص الإيرادات في الدولة الفيدرالية , بحث منشور في مجلة المنصور , العدد , 14 , ج2, 2010 .
- 16- د. بدر حمادة صالح , الدور الرقابي للمحافظ على المرافق العامة في المحافظة "دراسة مقارنة " بحث منشور في جامعة تكريت , كلية الحقوق , العدد1, المجلد2 , 2017 .
- 17- جبار عاشور , مبدأ اللامركزية الادارية واسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات , , بحث منشور في مجلة الخليج العربي , مجلد 44 العدد 43 , 2016.
- 18- جواد كاظم الركابي , الفيدرالية الادارية واسس توزيع الثروات , بحث منشور في مركز حمورابي للدراسات الاستراتيجية , بابل , 2009 .

- 19- د. حميد حنون , السلطات الاتحادية في دستور العراق 2005 , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , كلية القانون , جامعة بغداد العدد 23, 2009 .
- 20- حيدر ادهم , امال شلاش وغيرهم , فريق عمل الجهاز المركزي , للإحصاء , بغداد, مقالة منشورة في بيت الحكمة , بغداد, 2009 .
- 21- حيدر محمد حسن , اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لسنة "2005 " دراسة مقارنة" , بحث منشور في مجلة جامعة بغداد , كلية القانون , العدد الاول , 2018 .
- 22- رحيم حسين موسى , حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات , بحث منشور في كلية القانون , جامعة مسيان , العدد35, 2012 .
- 23- د. رياض عبد عيسى الزهري , عيب الاختصاص في القرار الاداري , بحث منشور في مجلة النشرة القضائية في مجلس القضاء الاعلى , العدد, الخامس , 2009 .
- 24- زهير الحسيني , اللامركزية في النظام القانوني للمحافظات , بحث منشور في مؤسسة الحارث الانسانية , العدد 104 , 2013 .
- 25- سعد علي غافل , الرقابة الادارية على المجالس المحلية في العراق دراسة مقارنة , بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية , كلية القانون , مجلد 11 , ع 38 , 1018 .
- 26- سويتا ارزورتي وارتان , الدور الاقتصادي للضرائب الموكية في العراق, بحث منشور في جامعة البصرة , مجلة العربي , مركز دراسات البصرة للخليج العربي , العدد 7 , 2014 .
- 27- صالح عبد عايد صالح , عقود النفط التي تبرمها حكومة كردستان , بحث منشور في مجلة كلية الحقوق, جامعة تكريت , المجلد 1 , العدد2, ج 2, 2016 .
- 28- صلاح الدين فوزي , التوازن بين السلطات الدستورية الثلاثة , بحث منشور في مؤتمر التعديلات الدستورية في الدول العربية , جامعة الجزائر , الأغواط , العدد , 32, 2008 .
- 29- طارق شفيق , وجهة نظر مستقلة بشأن مسودة قانون النفط والغاز , بحث منشور في مجلة حوار المركز العراقي للتنمية والحوار الدولي , بغداد , العدد10 , 2007 .
- 30- د. عامر أبراهيم احمد , تفويض السلطات الاتحادية إلى المحافظات غير المنتظمة في اقليم , بحث منشور في مجلة الكوفة , العدد, 29, 2016 .
- 31- د. عامر ابراهيم احمد , د. علاء عبد الحسين كريم , د. علي حميد الشكروي , العلاقات بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية في ميدان الخدمات , بحث منشور في مجلة مركز بابل , للدراسات الانسانية , العدد 2, المجلد 6, 2016 .
- 32- عباس عبود عباس , الرقابة القضائية على دستورية القوانين , بحث منشور في كلية القانون , الجامعة المستنصرية , ع 1, السنة 1, لعام 2006 .

- 33- عبد الحسن العنزي , التشريعات المحلية في القانون العراقي , بحث منشور في مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية , كلية القانون , جامعة بابل , المجلد السابع , العدد الثالث , 2015 .
- 34- د. عثمان سلمان غيلان , النظام المالي للمحافظات الغير منتظمة في اقليم , بحث منشور في مجلة القانون والقضاء , العدد 19 , 2015 .
- 35- د. عثمان غيلان العبودي , الاختصاص التشريعي للبرلمان في شؤون المالية , بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء , العدد 4 , 2015 .
- 36- د. على هادي الشكروي , تنظيم الدستور العراقي لعام 2005 , لإدارة الثروة البترولية النفط والغاز , بحث منشور في مجلة كلية القانون , جامعة بابل , العدد 6 , 2012 .
- 37- د. على يوسف الشكري د. عامر عبد زيد ود. مصطفى فاضل الخفاجي , مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث , بحث منشور في مجلة , كلية القانون جامعة ذي قار , العدد 7 السنة الثانية , 2017 .
- 38- علي الصاوي , ، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدول العربية ، بحث منشور في مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، القاهرة ، العدد 47 , 2004 .
- 39- د. علي هادي الشكراوي , اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات "دراسة مقارنة " بحث غير منشور , كلية القانون , جامعة بابل , 2009 .
- 40- د. علي يوسف الشكري , التنظيم القانوني للإيرادات العامة في الدولة الفيدرالية , بحث منشور في كلية القانون , جامعة الكوفة , العدد 13 , 2018 .
- 41- د. علي يوسف الشكري , الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية , بحث منشور في كتاب دراسات حول الدستور , مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية , بغداد , 2008 .
- 42- عماد كاظم دحام , علوا الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في اقليم لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 , بحث منشور في كلية القانون , جامعة الكوفة , المجلد 1 , العدد 36 , لسنة 2014 .
- 43- عمار عوابدي , دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان , بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني , العدد الأول , الجزائر , 2002 .
- 44- علي عبد العظيم باقر علي , دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق (دراسة تحليلية 2005) , بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد نيل شهادة الدبلوم العالي في الضرائب , 2008 .
- 45- عبد الملك يونس محمد و. محمد خورشيد , بحث بعنوان , الجهات الرقابية الوطنية على اجراءات الضبط الاداري , دراسة تحليله , مجلة كلية القانون , جامعة كركوك , 2016 .

- 46- د. غازي فيصل مهدي، نظام الفيدرالية ولللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد 1، 2009.
- 47- فراس كوكيس عزيز، الرقابة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005، بحث منشور في مجلة الدراسات الدولية، العدد 75، لسنة 2014.
- 48- فوزي حسين سليمان، وفريد كريم علي، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون، جامعة كركوك، العدد 55، السنة 17، 2017.
- 49- فوزية قد أكرام، الفيدرالية في العراق بين الاسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي بحث منشور في مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 109، 2010.
- 50- قتادة صالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية، بحث مقدم إلى مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، ع3، 2013.
- 51- د. ماهر صالح علاوي، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وسبل حل الخلافات حولها "دراسة في احكام دستور 2005 وقانون المحافظات رقم 21 لعام 2008 المعدل" بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 2، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الاول كلية القانون، جامعة تكريت، 2009.
- 52- محمد علي زيني، الدستور العراقي وثروات النفطية والغازية، بحث منشور في كتاب مآزق الدستور دار الفرات للطباعة والنشر، بيروت، 2006.
- 53- محمود عبد العزيز الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، مجلد 3، العدد 10، 2010.
- 54- مروان حسن العيساوي، اختصاص رئيس مجلس الوزراء وفق دستور 2005، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والانسانية، العدد 18، لسنة 2014.
- 55- د. مصدق عادل طالب، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي، بحث منشور مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 7، 2015.
- 56- د.ميثم حنظل شريف، ود. علي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، كلية القانون، مجلة جامعة ذي قار، المجلد 2، العدد 4، 2007.
- 57- د.ميثم منفي كاظم، الحق في الثروة الطبيعية، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم القانونية الإنسانية، المجلد 27، العدد 2، 2019.

58- رحيم حسن موسى , اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين , بحث منشور في حولية المنتدى , تصدر عن المنتدى الوطني لأبحاث الفكر والثقافة , العدد2, 2008.

59- نغم محمد صالح , الفيدرالية في دستور العراق لسنة 2005 بين الواقع والطموح , بحث منشور في مجلة الدراسات الدولية , العدد 41 , 2014 .
60- هاشم ذنون الاطرقجي , ضرورة تفعيل قانون الكمركية رقم 22 لسنة 2010 , مقال منشور في مجلة المدى اليومية , الملحق الاقتصادي , 2011 .

رابعاً - النصوص القانونية :

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 2- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل .
- 3- دستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل .
- 4- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- 5- قانون الحقوق والحريات للبلديات والأقاليم والمحافظات الفرنسية ذي الرقم (213) لسنة 1982 المعدل .
- 6- قانون الادارة المحلية المصري واللائحته التنفيذية ذي الرقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 7- قانون العمدة والمشايخ ذي الرقم (57) لسنة 1978.
- 8- قانون الكمارك العراقي ذي الرقم (23) لسنة 1984 المعدل .
- 9- قانون اصول المحاكمات الجزائية ذي الرقم (23) لسنة 1971 المعدل .
- 10- قانون التعديل الخامس ذي الرقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة العراقي ذي الرقم (65) لسنة 1979 المعدل .
- 11- قانون مجلس الدولة المصري ذي الرقم (47) لسنة 1992 .
- 21- قانون مجلس القضاء الاعلى ذي الرقم (112) لسنة 2012 .
- 22- قانون النظام الداخلي لمجلس النواب العراق ذي الرقم (2) لسنة 2019 .
- 23- قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (26) لسنة 2016 .
- 24- قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ذي الرقم (55) لسنة 2017 .
- 25- قانون النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (1) لسنة 2005 .
- 26- قانون المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (30) لسنة 2005 .
- 26- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي ذي الرقم (8) لسنة 2014 .

- 27- قانون مجلس الدولة العراقي ذي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- 28- قانون التعرفه الكمركية ذي الرقم (22) لسنة 2010 .
- 29- أمر سلطة الائتلاف ذي الرقم (38) لسنة 2003.
- 30- النظام الداخلي لمجلس الوزراء ذي الرقم (8) لسنة 2008 .
- 33- القانون المدني العراقي ذي الرقم (40) لسنة 1951.
- 34- تعليمات تنفيذ الموازنة ذي الرقم (23) لسنة 2021.
- 35- قانون التعرفه الكمركية ذي الرقم (22) لسنة 2010 المعدل .
- 36- قانون الكمارك ذي الرقم (23) لسنة 1984.
- 37- إمرالدفاع عن السلامة الوطنية ذي الرقم (1) لعام 2004.

خامسا - المصادر الاجنبية :

- 1- دولونادي , خطأ الإدارة , ترجمه سليم القاضي , ط1, مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع , 2011 .
- 2- جورج فوديل – بيار دلفولفية، القانون الإداري، القانون الإداري ج2 , ط1, ترجمة منصور القاضي , المؤسسة العامة للدراسات والنشر , بيروت , 2008 .
- 3- د. محمد احمد اسماعيل , النظم القانوني للجماعات المحلية الادارية اللامركزية على الطريقة الفرنسية , ط1, مكتبة الجامعة الحديثة , القاهرة , 2015 .
- 4- دومنيك بو يو- برو بسير ويل، القانون الإداري، ترجمة، د. سليم حداد، ط1, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2009.
- 5- موريس نخلة , روجي البعلبكي , صادق مطر , القاموس القانوني الثلاثي , عربي , فرنسي , إنكليزي , ط1 , منشورات الحلبي , بيروت , 2001 .
- 6- د. احمد يسري , احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي ط10 , دار الفكر الجامعي , الاسكندرية 1999.
- 7- جابرييل أيه .الموندجي , بنجهام با ويل , السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، نظرة عالمية ، ترجمة هشام عبد الله ، مراجعة سمير نصار ، ط5 ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ، 1998.

Summery

The constitution is the essential document that defines the form of the state and its system of governance and the organization of the function of its authority in terms of its composition, competencies, the relationship between them, the limits and duties of each authority, as well as the rights and freedoms of individuals. It is possible to achieve the cooperation and balance between the authorities in the state, whether it is the relationship of the legislative authority with the executive or the relationship of the judicial authority with the executive. With regard to the executive authority, the constitutional legislator also stresses the need for the independence of its constituent bodies and to ensure a kind of balance between them and to lay down solid foundations for achieving cooperation in a way that enables it to advance its constitutional functions. These functions represented in implementation and administration in order to achieve the public interest, therefore, the relationship between the central and local authorities is of great importance, whether it is in Iraq or in comparative law countries such as France and Egypt.

There is an inevitable necessity today to distribute powers and tasks between the central government and local bodies, and the reason behind this is that there is a local interest distinct from the general national interest. Therefore, the rules of the law drew the limits of the relationship between the two authorities by defining the functions of each of them and the legislator, especially in the law of governorates that are not organized in a region No.21 For the year 2008 the competencies of the local authorities to prevent conflicts with decisions and conflicts of competencies with the central authority, which we find present in the countries under comparison as well.

The philosophy of the aforementioned is clear, as it is summarized in the real desire for integration in activities, which achieves the public interest. Given the importance of the topic, the study was divided into two sections. In the first chapter, we dealt with cooperation between the central and local authorities, and we mean cooperation in the field of powers and competencies entrusted to each of them with independence which the local authorities enjoy. Where, the central authority retains the right to supervise and control these bodies in order to guarantee the political unity of the state. We have concluded this study by addressing a set of results that have been reached and a number of recommendations, the most important of which is not to involve the legislative authority in monitoring the work carried out by the provincial councils, and with the text of the constitution amending Article (122) of it and also the text of the law of governorates that are not organized in a region specifically in Article (20 Second / A / B), that the authority responsible for oversight is the Iraqi Council of Ministers, by substituting the phrase censorship the executive authority rather than term parliament, similar to comparative law such as France and Egypt, and the reason for that is because the local authority is part of the central executive authority in the state.

Ministry of Higher Education and Scientific

Research

University of Karbala

College of Law

Higher Studies

Department of Public Law



**The cooperation and equilibrium between the authority central and
municipal.**

"a comparative study"

A Thesis Submitted to the Council of the College of Law,

University of Karbala

In

Haidar Mehda Hadawd

*Partial Fulfillment of the
Requirements for the PhD Degree*

In Public Law

Supervised by

Dr- Alaa Ibrahim al - Husseini

1443 A- H

2022 A-c

