مجلة العلوم القانونية والسياسية

**اسم المقال:** التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (19) لسنة 2013 – دراسة نقدية تحليلية
**اسم الكاتب:** م.د. أحمد يحيى هادي الزهيري
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1075
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/01 16:32 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

# التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣

# (دراسة نقدية تحليلية)

***The Second Amendment for the Law of the Non-regionally Organized Provinces No.19 of 2013***
***(Analytic & Critic Study)***

**الكلمة المفتاحية** : **قانون، محافظة، إقليم.**

***Keywords: Law, Province, Region.***

**م. د. أحمد يحيى هادي الزهيري**

**كلية الإمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة**

*Lecturer. Dr. Ahmed Yahya Hadi Al-Zuhairi*
*Faculty of Imam Kadhim (AS) Islamic University of Science*
*E-mail: ayh.sudawi@yahoo.com*

# ملخص البحث

وضع قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لتحديد الوضع القانوني للمحافظات غير المنتظمة بإقليم والمسار القانوني لصلاحياتها سواء كان ذلك على المستوى التنفيذي أو التشريعي، إلا أن ذلك القانون لم يرق لأغلب القوى السياسية على المستوى القومي والمحلي، لذلك برزت مطالبات عديدة بتعديل هذا القانون وبعد سجال طويل حول ذلك التعديل دام قرابة أربع سنوات صدر التعديل الثاني للمحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، إلا أن هذا التعديل جاء بصلاحيات واسعه خالف فيها تقاليد نظم اللامركزية الإدارية والتي تقضي بان تفوض الحكومة المركزية بعض الصلاحيات للوحدات الإدارية لإدارة نفسها برقابة الحكومة المركزية وعلى أن تكون تلك الصلاحيات على المستوى الإداري لا السياسي.

لذلك قسم البحث إلى محورين فكان الأول منها يتعلق بالتميز ما بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية و الفدرالية وعناصر كل من هذه المفاهيم.

أما المحور الثاني فكان جوهر البحث فقد تناول المواد القانونية للتعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وقد تضمن هذا المحور عده فقرات

ابرزها :

١. من الناحية التشريعية.
٢. من ناحية الرقابة وفعاليتها.
٣. من ناحية تنازع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية.
٤. من ناحية دعوة المحافظ لانعقاد مجلس المحافظة الجديد.
٥. من جانب رسم السياسة العامة.
٦. من ناحية جنس الرقابة.
٧. تعيين الدرجات العليا في المحافظة.
٨. تخصيص اراضي للمشاريع الاستثمارية والخدمية.

٩. مضاعفة صلاحيات الاجهزة التنفيذية داخل المحافظة.

١٠. من ناحية موارد الحكومة المحلية.

# المقدمـــــة

تتخذ الدول أشكالاً معينة للإدارة، فأحياناً تتبع اسلوب المركزية الشديدة وبموجبها يتم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية، أو تتبع اسلوب اخر هو السيطرة على السلطة السياسية، إلا أنها تفوض جزء من هذه السلطة إلى الإدارات المحلية التابعة لها وهذا الشكل يطلق عليه باللامركزية الإدارية، أو قد تتخذ الدولة أسلوباً اخر لإدارة نفسها من خلال اتباع اسلوب توزيع السلطة لا تفويضها وهذا لا يوجد إلا في الدولة الفدرالية وغالباً ما يتبع هذا الاسلوب في حالتين، الحالة الاولى إذا كانت الدولة ذات مساحة جغرافية واسعة، بحيث لا تتمكن من إدارة نفسها بموجب اللامركزية الإدارية، أما الحالة الثانية فهي تطبق إذا كان هناك تنوع (اجتماعي، اقتصادي، ديني، مذهبي) في الدولة، والفدرالية هي خير وسيلة لإدارة هذا التنوع.

أما في العراق فأن الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ قد تبنى اسلوب مزدوج لإدارة الدولة في المادة (١١٦) منه والتي تنص (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) أي اتبع أسلوب اللامركزية الإدارية واسلوب الفدرالية، فبالنسبة للفدرالية فأنه قد وضع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، أما بالنسبة للشكل الثاني فهو اللامركزية الإدارية وقد وضع قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وبغض النظر عن تفاصيل هذا القانون إلا انه اعطى مزيداً من الصلاحيات للمحافظات تختلف عن ما هو في اللامركزية الإدارية وقد عدل هذا القانون اكثر من مرة وانتهى بتعديل رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، ولبيان سلبيات وإيجابيات هذا التعديل ومدى ملاءمته مع اللامركزية الإدارية سوف يقوم الباحث بنقد هذا التعديل.

**اشكالية الدراسة** : هل اعطى التعديل الثاني للمحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات لتلك المحافظات اكثر مما هو معهود لها في تجارب الدول التي تتبع اسلوب اللامركزية الإدارية لإدارة الدولة.

**فرضية الدراسة** : اعطى التعديل الثاني للمحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ صلاحيات واسعة للمحافظات ابعدها عن اللامركزية الإدارية وقربها من اللامركزية السياسية.

**هيكلية الدراسة** : سوف نتناول في هذا البحث محورين، الأول هو يتضمن دراسة مفاهيمية حول اللامركزية الإدارية والسياسية والفدرالية.

أما المحور الثاني : فأنه يتضمن فحوى البحث المتعلق بعدة فقرات لنقد قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣

# المحور الأول

## الفدرالية واللامركزية السياسية (دراسة تميزية)

لا يوجد تميز واضح في الكثير من الدراسات ما بين الفدرالية واللامركزية السياسية، فمن الممكن أن تكون هيكليتها واختصاصاتها متشابهة إلا أن ميدان وجودهما مختلف تماماً، يختلف من الواحدة للأخرى وللوصول إلى ذلك واثباته لابد من الكلام عن المفاهيم المتعلقة بذلك ومنها :

### أولاً: اللامركزية الإدارية :

تعد اللامركزية الإدارية شكلاً من أشكال الدولة البسيطة والتي تتمثل بوحدة سلطاتها، إذ أنها تسري من اكبر وحدة إدارية في الدولة إلى اصغر وحدة إدارية هي القرية، وأن ذلك لا يعني تركيز السلطة السياسية بيد الحكومة المركزية بل يتم العمل على تفويض تلك السلطة إلى

الإدارات المحلية التابعة للدولة وهذا هو جوهر اللامركزية الإدارية فالسلطة هنا مفوضة وليست موزعه[١]*.

وهذا التفويض يحتاج إلى تقنين يحدد فيه الامور التي تم تفويضها للإدارات المحلية وعلى هذه الأخيرة أن تلتزم بما هو مقرر في ذلك القانون، والجدير بالملاحظة أن هذا التفويض غير دائم فمن الممكن أن يسحب وتتحول الدولة إلى المركزية الإدارية أو يتحول التفويض إلى توزيع للصلاحيات وبالتالي يتحول شكل الدولة من اللامركزية الإدارية إلى الفدرالية.

أما فيما يتعلق بجنس وظيفة اللامركزية الإدارية فهو إداري يتعلق بإدارات الوحدات المحلية دون الحاجة للرجوع إلى الحكومة المركزية ولذلك فهي تقتصر على الامور التنفيذية دون أن يتعدى إلى الامور التشريعية والقضائية[٢]، لكن ذلك لا يعني أن الإدارات المحلية تكون بعيدة عن رقابة الحكومة المركزية، بل هي خاضعة لرقابتها واشرافها حول الامور التي تم تفويض الإدارات بها.

وفيما يخص شروط اللامركزية الإدارية فأنها عديدة ومنها [٣]:

أ. وجود مرافق عامة محلية ذات شخصية معنوية.

ب. استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطات المركزية اداريا وماليا.

ت. رقابة إدارية عضوية أو موضوعية للسلطة المركزية.

## ثانياً: اللامركزية السياسية :

الكثير من الدراسات ترادف ما بين اللامركزية السياسية والفدرالية إلا أن الباحث يحدد جملة فوارق ما بين الاثنين.

فمن ناحية شكل الدولة فاللامركزية السياسية تظهر في الدولة البسيطة وقد تعد امتداد للامركزية الإدارية وذلك عندما تشعر الإدارات المحلية في هذه الاخيرة بعجزها عن تلبية المتطلبات الاساسية لمواطنيها أو أن هناك سمات اجتماعية أو اقتصادية أو جغرافية تميز احد

الإدارات المحلية عن غيرها بما يشكل خصوصية بهذه الإدارة دون غيرها، واستناداً إلى ذلك تمنح الحكومة المركزية صلاحيات سياسية لها دون غيرها، لكنها تبقى في إطار الدولة البسيطة وتتجسد هذه الفكرة بمفهوم (الحكم الذاتي).

فالحكم الذاتي يعني أن هناك وحدة إدارية تتميز بمميزات تمثل بوحدة اللغة والتاريخ أو الطبيعة الجغرافية، في مثل هذه الحالة قد تعجز بعض الدول لإخضاع تلك الوحدات لتجربة الإدارة المحلية، وقد تسبب مشاكل في علاقاتها مع الحكومة المركزية لذلك تتجه بعض الدول إلى منح هذه الوحدات الإدارية نوعاً من الحكم الذاتي أي منحها صلاحيات سياسية وإدارية بما يمكنها من إدارة نفسها ذاتياً على الصعيد الداخلي فقط دون الخارجي.

هناك امثلة كثيرة حول تجربة الحكم الذاتي منها (كردستان العراق سنة ١٩٩١، و في ايطاليا في ظل دستور ١٩٤٧، وكذلك في اسبانيا سنة ١٩٧٩ إذ منح اقليم الباسك حق الحكم الذاتي)[٤]*، بالتالي نصل إلى نتيجة تتمثل بأن اللامركزية السياسية هي اسلوب للإدارة في الدولة البسيطة وعلى صيغة منح صلاحيات سياسية كما هو معمول في الدول الفدرالية، إلا أن هذه الاخيرة تجد تطبيقها في الدولة المركبة في حين أن اللامركزية السياسية توجد في الدولة البسيطة.

**ثالثاً : الفدرالية :**

تعد الفدرالية احد اساليب إدارة التنوع الثقافي في المجتمع؛ لأنها تعمل على توزيع السلطة ما بين مستويي الحكم (الحكومة المركزية والحكومة المحلية)، فالمستوى الأول (الحكومة المركزية) تحتفظ بالسيادة الخارجية وبعض الامور الداخلية، أما الحكومة المحلية فأنها تحتفظ بالسيادة الداخلية ذات الصبغة السياسية دون أن يتعدى إلى الامور الخارجية.

فالفدرالية تندرج ضمن شكل الدولة المركب؛ لأن هذه الدولة تتضمن مستويين كما سبق واشرنا (مستوى الحكومة المركزية ومستوى الحكومة المحلية)، إلا أن الفدرالية على الرغم من أنها تعمل بتوزيع الصلاحيات ما بين المركز والادارات المحلية، لكن تلك الإدارات تعمل بموجب اللامركزية الإدارية وتكون الإدارات المحلية فيها مراقبة من قبل حكومة الإقليم

لا الحكومة المركزية عكس ما هو عليه في اللامركزية الإدارية والتي تخضع لرقابة الحكومة المركزية.

**الفروقات ما بين اللامركزية الإدارية والفدرالية**[٥]:

هناك جملة من الفروقات تتميز بها الواحدة عن الاخرى ومنها :

أ. من الناحية القانونية : أن اللامركزية الإدارية تحكم الإدارات المحلية بواسطة قانون خاص تضعه الحكومة المركزية، أما الفدرالية فأنها تحكم بواسطة دستورها الخاص بها.

ب.من ناحية الاستقلال : فإن اللامركزية الإدارية لا تتمتع بالاستقلال عن الحكومة المركزية بل هي خاضعة لوصاية ورقابة الحكومة المركزية، أما الفدرالية فأنها تتمتع باستقلال ذاتي عن الحكومة المركزية فيما يخص الإدارة الذاتية، فلها دستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية ولها أيضاً نظام الحكم الخاص بها.

ت. من ناحية دورها في المشاركة في القرار الوطني، فاللامركزية الإدارية لا تملك هذا الدور فأنه تصنع السياسة العامة بل هي مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة المركزية عكس ما هو عليها الحال في الفدرالية التي تساهم في صنع السياسية العامة للدولة.

# المحور الثاني

# قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم

# رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣(التعديل الثاني)

عدل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم مرة اخرى بدواعي تنظيم الاختصاصات الواسعة التي منحها الدستور الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وقد جاء هذا التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بسبع عشرة مادة تعدل بعض مواد قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بغية منح صلاحيات اكثر في مجال اللامركزية الإدارية وسوف نتناول ذلك بعدة فقرات.

**أولاً :في المجال التشريعي :**

حددت المادة (٢/أولاً) من التعديل الثاني بأن مجلس المحافظة هي (السلطة التشريعية والرقابية للمحافظة، له حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية...)[٦].

جاء هذا التعديل ليزيل مبدأ التدرج التشريعي داخل المحافظة، فقد كان النص السابق يسمح بأن يكون هنا اكثر من سلطة تشريعية في المحافظة وهنا يقصد (مجلس القضاء ومجلس الناحية) وبموجب هذا التعديل تم ازالة اللبس من هذه المادة اضافة إلى ذلك منح علوية لمجلس المحافظة في بغدد حصراً على (أمانة بغداد) ذلك بالإشارة إلى أنها السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، بالتالي لابد من أن تكون تشريعات مجلس المحافظة ملزمة لأمانة بغداد بحكم هذه المادة ويعزز كلامنا هذا، الفقرة رابعاً من المادة نفسها التي تشير إلى مسؤولية الحكومة المحلية عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية[٧].

**ثانياً: على المستوى الرقابة :**

جاءت المادة (٢/ثالثاً) بمهمة اخرى تضاف إلى مهام مجلس المحافظة إلى جانب الوظيفة التشريعية وهي الوظيفة الرقابية ،لكن هذه الفقرة ذهبت بالإشارة إلى الرقابة كجزء من مهام مجلس المحافظة، إلا أن ما يأخذ عليها أنها تفتقر إلى ادوات الرقابة والتي يستطيع من خلالها اعضاء مجلس المحافظة مراقبة الاجهزة التنفيذية في الوقت الذي اشارة فيه قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ إلى الاستجواب كأداة للرقابة على الاجهزة التنفيذية ، وهنا نتساءل هل مظاهر الرقابة تقتصر على الاستجواب فقط كما حدده قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨، أم يحتاج مجلس المحافظة إلى ادوات اخرى كالاستجواب والسؤال وتشكيل لجان التحقيق أو طرح موضوع عام للمناقشة وهذه الادوات كفيلة بتحقيق الرقابة على الاجهزة التنفيذية بالمحافظة.

**ثالثاً: من ناحية تنازع الاختصاصات ما بين الحكومة المركزية والمحافظات :**

فقد حدد الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة المركزية والمحافظات في المواد (١١٢،١١٣،١١٤) واشار الدستور العراقي إلى أن مسالة التنازع ما بين مستويين الحكم (الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم) يحسم النزاع لصالح المحافظات غير المنتظمة بإقليم وهذا ما تناولته المادة (٢/سادساً) من التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ وهذا بطبيعة الحال يتعارض مع جوهر اللامركزية الإدارية إذ تمارس هذه الاخيرة لصلاحياتها بموجب تفويض من قبل الحكومة المركزية، لكن هنا الوضع مختلف تماماً، فالمحافظات تشارك الحكومة المركزية في بعض الاختصاصات لا بل أن للمحافظات غير المنتظمة بإقليم الاولوية على الحكومة المركزية في حالة النزاع حول اختصاص معين وهنا نؤشر مخالفة واضحة لجوهر اللامركزية الإدارية.

**رابعاً : أما من جانب دعوة المحافظ لانعقاد مجلس المحافظة الجديد :**

كان القانون السابق يجعل دعوة المحافظ شرطاً لازماً لانعقاد المجلس ولا انعقاد لمجلس المحافظة الجديد بدون هذه الدعوة، وهذا قد يؤدي إلى تأخير دعوة مجلس المحافظة للانعقاد بدواعي حزبية لذلك جاء التعديل الثاني رقم (١٩) بمادة جميلة جداً وهي المادة (٤/أولاً) والتي جعلت المجلس منعقداً خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات سواء دعى المحافظ لانعقاد المجلس أم لم يدعو[٨].

وهذا يحسب للمشرع لتجاوز المشاكل التي تواجه مجلس المحافظة الجديد من مماطلة المحافظ السابق أو حزبه للحصول على مكاسب سياسية من وراء تأخير دعوة المجلس للانعقاد.

**خامساً : من جانب رسم السياسة العامة :**

كما هو متعارف أن هناك عدة مساهمين في صنع السياسة العامة سواء من الناحية الرسمية أو غير الرسمية وهذا على المستوى المركزي، أما من ناحية الحكومة المحلية

وخاصة في اللامركزية الإدارية فإن الحكومة المركزية هي الجهة الوحيدة التي تصنع السياسة العامة وتساهم الحكومة المحلية في المحافظة في تنفيذ هذه السياسة.

أما في الدولة الفدرالية فإن صنع السياسة العامة على مستوى الإقليم يكون من قبل حكومة الإقليم وتساهم الإدارة المحلية في داخل الإقليم بتنفيذ هذه السياسة، إلا أن المثير للجدل هو اشارة المادة (٤/رابعاً) من التعديل الثاني رقم (١٩) إلى أن مجلس المحافظة هو من يرسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف فتكون الاولوية لمجلس المحافظة [٩].

وهذا انعطاف خطير فيما يتعلق بجوهر اللامركزية الإدارية وذلك من خلال جعل المحافظة هي الراسم الحقيقي والفعلي للسياسة العامة للمحافظة وليس هذا فحسب بل لم يعطي هذا التعديل دوراً واضحاً للمحافظ للمساهمة في رسم هذه السياسة في الوقت الذي تحتاج هذه السياسة إلى تظافر الجهود في رسمها من خلال عدة جهات هي المؤسسات الرسمية (المحافظ، مجلس المحافظة) والجهات غير الرسمية (مؤسسات المجتمع المدني، الاحزاب، الراي العام)، هذا إذا افترضنا جدلاً أن للمحافظة في ظل اللامركزية الإدارية الحق في رسم السياسة العامة هذا أولاً، أما بالنسبة لأولوية مجلس المحافظة في رسم السياسة العامة للمحافظة على الوزارات المعنية يعرض السياسية العامة للخطر، فنحن نعلم أن الوزارات لديها الخبرات والمستشارين يفوق قدرة المحافظات فكيف يكون الارجحية من ناحية القرار لمجلس المحافظة على الوزارات ذات الشأن وكل هذه المعطيات في هذه الفقرة من القانون تشير إلى مبدأ اللامركزية السياسية لا الإدارية.

**سادساً : من ناحية جنس الرقابة**

حددت المادة (٧/سابعاً) من قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ غير المعدل، أن الرقابة التي يمارسها مجلس المحافظة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد[١٠]، أما بالنسبة لقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ فقد جاء ليعدل هذه المادة ليرفع الاستثناء ويجعل رقابة مجلس المحافظة على جميع انشطة

الهيئات التنفيذية بلا استثناء[١١]، ولهذا التعديل ميزتان الاولى سلبية وهذا من ناحية المظهر؛ لأن هكذا تعديل لا يتماشى مع الدستور الاتحادي الذي يشير إلى مبدأ اللامركزية الإدارية والذي وضعه كصيغة لإدارة المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

أما الميزة الاخرى هو إعطاء صلاحيات ذات طبيعة سياسية خارج نطاق اللامركزية الإدارية وهو العمل على منح الفدرالية بشكل تدريجي سعيا لتدريب الكوادر في الحكومة المحلية على ممارسة الصلاحيات على دفعات وليس على دفعة واحدة عند تطبيق الفدرالية مستقبلا.

**سابعاً : تعيين الدرجات العليا في المحافظة :**

في قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قبل التعديل اشارت المادة (٧/تاسعاً) إلى أن مهمة مجلس المحافظة هو المصادقة على ترشيحات المحافظ، لكن هذا مشروط باختيار الوزير المختص بعد أن يرشح المحافظ خمسة اشخاص[١٢]، إلا أن التعديل الثاني رقم (١٩) اشار إلى مصادقة مجلس المحافظة على ترشيحات المحافظ لثلاثة اشخاص لشغل المناصب العليا في المحافظة[١٣]، وهنا تم سحب صلاحية الوزير المختص وحصرها ما بين مجلس المحافظة والمحافظ.

ومن هنا نلمس أن التعديل الذي اعطى صلاحيات واسعة للمحافظات في اختيار مدراء المناصب العليا في المحافظة وهذا شيء ايجابي يبعد تدخل الحكومة المركزية في شؤون المحافظات غير المنتظمة بإقليم إلا أن هذا التعديل رغم ايجابيته إلا أنه يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية التي اشار اليها الدستور.

**ثامناً : مشروطيه موافقة الوحدات الإدارية (القضاء، الناحية، القرية) لإجراء التعديلات على اسمائها أو دمجها أو تغير مركزها :**

وهذه المشروطية تطلبت الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء هذه المجالس[١٤]، في هذه الفقرة اصبحت إرادة المحافظ أو مجلس المحافظة رهينة موافقة المجالس المحلية الادنى درجة وهذا بدوره من الممكن أن يعيق أي مشروع أو سياسة عامة للمحافظة.

**تاسعاً : تخصيص اراضي للمشاريع الاستثمارية والخدمية :**

من المشاكل التي كانت تعاني منها الحكومة المحلية هو عدم قدرتها على تخصيص اراضي للمشاريع الاستثمارية والخدمية وعدم قدرتها على تخصيص الاراضي التابعة للوزارات إلى أي مشروع مقترح داخل المحافظة، كذلك جاء التعديل الثاني ليعالج هذه المشكلة وذلك في مادته الرابعة التي اعطت مجلس المحافظة الحق بتخصيص ملكية الاراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض اقامة المشاريع الخدمية والعمرانية وبموافقة مجلس الوزراء[١٥]، كادت هذه المادة أن تعالج اكبر المشكلات التي تعاني منها الحكومات المحلية، إلا أن وضع موافقة مجلس الوزراء جعل الحكومات المحلية رهينة البيروقراطية الإدارية المركزية ولابد من أن تكون هذه المواضيع من اختصاص المحافظة؛ لأنها جزء من العمل الإداري داخل المحافظة.

ولم تقف هذه الفقرة عند هذا الحد بل قيدت الحكومات المحلية باستثناءات ترفع يد الحكومة المحلية عن الاراضي الواقعة خارج الحدود البلدية للمحافظة أو القضاء أو الناحية، وكذلك الاراضي الزراعية والبساتين والاراضي المخصصة لمشاريع معينة، الاراضي المخصصة لمؤسسة الشهداء والسجناء السياسيين وكذلك الاراضي المخصصة للأوقاف والمناطق الخضراء [١٦].

وهنا يتساءل الباحث كيف يحرم هذا القانون الحكومة المحلية من الاراضي المذكورة اعلاه وحصرها بالحدود البلدية بالمحافظة علماً أن الحدود البلدية للمحافظة أو القضاء أو الناحية هي مناطق مكتظة بالسكان والدوائر الحكومية والاراضي في هذه الحدود هي قليلة جدا مقارنةً بالأراضي الموجودة في المناطق خارج الحدود البلدية والمناطق الريفية والزراعية فهذه المادة جاءت لتقيد الحكومات المحلية في المجالات الخدمية والعمرانية، فلابد من اطلاق يد المحافظات في تحديد الاراضي المخصصة للمشاريع الخدمية والعمرانية دون قيد أو شرط لتحقيق التنمية المحلية.

**عاشراً : الغيت الفقرة (٢) من البند ثالثاً من المادة (٢٠) من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ :**

الذي اشار فيها إلى حق المجلس المنحل أو عضو المجلس بالاعتراض على قرار الحل أو الفصل امام المحكمة الاتحادية[١٧]، وحسن فعل المشرع عندما وضع هذه الفقرة وجعل الاعتراض امام القضاء الإداري لا المحكمة الاتحادية؛ لأن هذه الاخيرة تنظر في القضايا الاتحادية أو الخلاف الناجم ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم[١٨]، الفصل في صحة الحل أو الفصل من عدمه ينظر به القضاء الإداري في الوحدة الإدارية المعنية لا المحكمة الاتحادية وهنا نقطة ايجابية تحسب للمشرع.

**حادي عشر: أما من ناحية مضاعفة صلاحيات الاجهزة التنفيذية داخل المحافظة:**

فقد عدل قانون رقم (١٩) البند (ثامناً وعاشراً) من المادة (٣)، فبالنسبة للبند (ثامناً) قيدت قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المحافظ باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق المدراء العامين والموظفين العاملين بالمحافظة بمصادقة المجلس (مجلس المحافظة) بالأغلبية البسيطة (١٩)، إلا أن قانون رقم (١٩) عدل هذه الفقرة بمنح المحافظ صلاحيات الوزير المختص داخل وحدته الإدارية وفقا للقوانين الخاصة(٢٠).

ويرى الباحث أن لهذا التعديل ميزتان الاولى هي انقاذ المحافظ من هيمنة مجلس المحافظة في مجال الرقابة الذاتية التي يمارسها على الاجهزة التنفيذية داخل المحافظة وهذا شيء جميل أن يعطي الحرية للمحافظ في تسير الشؤون التنفيذية داخل المحافظة ومحاسبة المقصرين، أما الميزة الاخرى هو اعطاء المحافظ صلاحيات وزير في المحافظة ليعطي المحافظ صلاحيات واسعة للاضطلاع بمهامه إلا أن ذلك يحتاج إلى رقابة من الحكومة المركزية.

وهنا يتساءل الباحث إذا اعطي المحافظ صلاحية الوزير المختص فمن يراقب اعمال المحافظ في مسالة نزاهة ومهنية اتخاذ المحافظ للإجراءات الإدارية والقانونية بحق المدراء العامين والعاملين بالمحافظة وهذا لا يتماشى مع مبدأ اللامركزية الإدارية التي اشار اليها الدستور والقانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في هذه الصلاحية لتقترب من اللامركزية السياسية.

أما بالنسبة للفقرة عاشرا من نفس المادة المعدلة والتي اعطت للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية بالمحافظة بما فيها قطعات الجيش، وهنا يتساءل الباحث عن مسؤولية قطعات الجيش تكون امام المحافظ أم امام القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع، و ماذا لو كانت توجهات المحافظ مغايرة لتوجهات الحكومة المركزية في مسالة معينة تخص الامن الوطني، كيف يمكن أن يوجه القائد العام للقوات المسلحة وزير الدفاع اوامره في الوقت الذي تكون القطعات العسكرية تحت سلطة المحافظ وما يثبت كلامنا هنا هو ما اشارت اليه الفقرة (٣/ عاشرا) على السلطة الاتحادية أن تنسق مع المحافظ مسبقا عند تنفيذ مهام امنية في المحافظة(٢١).

## ثاني عشر :موارد الحكومة المحلية :

جاء التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم بتفصيل اكثر حول الموارد المالية للحكومة المحلية مع اضافة موارد جديدة.

ومن هذه الموارد التي حددها قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ للحكومة المحلية هو ما تخصصه الموازنة الاتحادية بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان ودرجة المحرومية[٢٢]، ويتساءل الباحث عن درجة المحرومية ؟ وكيف تحدد؟ ومن هي الجهة التي تحدد هذه النسبة ؟.

ومن الموارد الاخرى هي الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق قوانين الدولة الاتحادية، فبالنسبة للرسوم والغرامات هي امر طبيعي بأن تكون جزء من مالية الحكومة المحلية، إلا أن الضرائب امر غير طبيعي؛ لأن الضرائب هي احدى مصادر تمويل الحكومة

المركزية وانتزاع الضرائب من مالية الحكومة المركزية واسنادها إلى الحكومة المحلية من الممكن أن يؤثر على باب مهم من ابواب موارد الدولة وهذا بدوره يؤثر على تنفيذ مسؤولياتها الإدارية والسياسية، وعلى الرغم من مصادر التمويل الكثيرة نلاحظ أن هناك فقرة خطيرة تتمثل بالسماح للحكومة المحلية استحصال نصف ايرادات المنافذ الحدودية فضلاً عن تخصيص (٥) دولار عن كل برميل مستخرج أو مكرر فضلاً عن تخصيص (١٥٠) متر مكعب من الغاز الطبيعي[٢٣]، وهذا بدوره سوف يساهم في رفع مستوى المعيشة والرفاه الاقتصادي من محافظة إلى اخرى وهنا قد تعاني بعض المحافظات غير المنتجة للنفط و للغاز الطبيعي وليس لها أيضاً ممر حدودي من فوارق اقتصادية ومعيشية ما بين المحافظات وهذا لا يتناسب مع التوزيع العادل للثروة، وكان الاجدر أن تخصص الخمسة دولار و(١٥٠) متراً مكعباً لصندوق اعمار المحافظات أو تنمية الأقاليم أو دعم الاحتياطي المالي للدولة، والباحث ليس ضد منح نسبة معينة عن ما تصدره من موارد طبيعية ومعدنية لكن لابد من تأقيت هذه الفوائد وأن لا تستمر بلانهاية؛ لأن استمرارها يؤثر سلباً على التوزيع العادل للثروة.

ومن خلال كل تلك المعطيات اعلاه يلاحظ الباحث أن هناك توجه لمنح المحافظات صلاحيات واسعة تفوق ما تمنح للمحافظات وبموجب اللامركزية الإدارية ويرى الباحث وفق هذه الصلاحيات بموجب اللامركزية السياسية ولهذه التعديلات ايجابية تكمن في أن التحول نحو الفدرالية يتم على مراحل وليس على دفعة واحدة.

# الخاتمـــــة

تبنى العراق في دستوره الدائم اللامركزية الإدارية كأسلوب لإدارة المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وقد شرع قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليحدد آلية عمل المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وقد تضمن هذا القانون صلاحيات عديدة وواسعة للمحافظات، إلا أن هذه الاخيرة لم تكتفي بهذه الصلاحيات وبررت سوء الخدمات في المحافظات يعود لغياب الصلاحيات الممنوحة لها لذلك ظهرت مطالبات عديدة لمنح المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات واسعة، إلا أن الواقع يشير بان الصراع حول الصلاحيات لم يكن الغاية منه تقديم الخدمات لتلك المحافظات بل كانت الغاية هي سياسية تتمثل بتقوية المحافظات على حساب المركز وهذا بدوره يخل بالمبدأ الخاص باللامركزية الإدارية، لذلك جاء التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ تلبية للإرادة السياسية بمنح المحافظات مزيداً من الصلاحيات، وقد يحولها هذا التعديل من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية، من خلال الصلاحيات الإدارية والتنظيمية واجراءات الرقابة على جميع مفاصل المحافظة بضمنها الجيش وكذلك اعطى مجالس المحافظات سلطة في صنع السياسية العامة لا بل الاولوية للمحافظات في حالة التعارض مع الحكومة المركزية، وليس هذا فحسب بل اعطت المحافظ سلطة الوزير المختص داخل وحدته الإدارية، وهو من يقوم أيضاً بترشيح الاشخاص لشغل المناصب المهمة في المحافظة بعدما كانت من مهمة الوزارة المختصة.

أما فيما يتعلق بموارد المحافظة فقد زاد حجمها على حساب الحكومة المركزية، فقد تمثل بإعطاء الضرائب المحلية لتكون جزء من مالية الحكومة المحلية وهذا يؤثر سلباً على موارد الحكومة المركزية ويؤثر على التزاماتها أيضاً، وليس هذا فحسب بل منح المحافظات نصف ايرادات معابرها الحدودية فضلاً عن اعطاء نسب معينة من الاموال للمحافظات المنتجة والمكررة للنفط ويظهر لنا في هذا القانون اللامركزية المالية، ويتساءل الباحث ماذا عن المحافظات التي لا تملك معبر حدودي ولا موارد معدنية، فهذا بدوره يخالف المبدأ الدستوري والديمقراطي الخاص بالتوزيع العادل للثروة.

**وبالنهاية نصل إلى فكرة مفادها أن التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، اعطى المحافظات صلاحيات واسعة ابعدتها نوعاً ما عن اللامركزية الإدارية وقربها من اللامركزية السياسية، ولهذا بعدان احدهما سلبي والاخر ايجابي، فأما بالنسبة للجانب السلبي هو يتمثل بإبعاد اللامركزية الإدارية عن مضمونها وتحويلها إلى اللامركزية السياسية، والبعد الايجابي يتمثل بإعطاء الفدرالية على دفعات أي من اللامركزية الإدارية مروراً باللامركزية السياسية وصولا إلى الفدرالية.**

# الهـــوامـــش

(١) سليم نصر ومزنا المصري، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٠

(*) هناك عدة انماط للامركزية الإدارية وهي :

أ. التنازل عن السلطة : وهو تنازل عن السلطة لحكومات محلية مستقلة أو شبه مستقلة.

ب. التفويض : ويعني نقل مسؤوليات الخدمات والادارة إلى حكومات ومؤسسات محلية

ت. اللاحصرية : وتعني تكليف فروع مناطقية للحكومة تطبيق البرامج الوطنية

ث. التجريد : تعني نقل الخدمات والمؤسسات العامة إلى شركات ومؤسسات خاصة.

لمعلومات اكثر انظر : المصدر نفسه، ص ١٩.

(٢) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، بلا، ٢٠٠٤ ، ص٢٧، ينظر أيضاً : علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٤.

(٣) عبد الجبار احمد ، الفدرالية واللامركزية في العراق . مركز المعلومة للبحث والتطوير، دار المزدهرة، الاردن،٢٠١٣، ص٤٩، ينظر أيضاً : احسان حميد المفرجي واخرون، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك،ط٢٠١٠،٤، ص ص ٨٨–٨٩.

(٤) اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز اللدين، بيروت ،١٩٩٦، ص ٩٧.

(*) قد نظم دستور الجمهورية الاسبانية الصادر في ١٩٣١ في المواد (١١–٢٢) وكان مفاد الحكم الذاتي في ذلك الدستور هو (أن هناك مقاطعات متجاورة تتمتع بصفات... تاريخية، ثقافية واقتصادية مشتركة، لذا فهي تستطيع أن تتفق فيما بينها لتنظيم نفسها بشكل منطقة مستقلة استقلالاً ذاتياً بغية تكوين نواة سياسية – إدارية داخل الدولة، لمعلومات اكثر انظر : منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط٣، الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣، ص١٣٦.

(٥) ازهار محمد عيلان، تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد – إنموذجاً–، مجلة شؤون عراقية، عدد(٣)، مركز العراق للدراسات، ٢٠٠٩، ص ١٦٤–١٦٥.

(٦) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ (التعديل الثاني) المادة (٢/أولاً).

(٧) القانون نفسه، المادة (٢/رابعاً).

(٨) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم (التعديل الثاني) رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

(٩) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

(١٠) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(١١) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

(١٢) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المادة (٧/تاسعاً).

(١٣) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

(١٤) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ المادة (٤/حادي عشر /١).

(١٥) المصدر نفسه، المادة (٤/ حادي عشر /٢/أولاً).

(١٦) المصدر نفسه، المادة (٤/أ، ب، ج، د، هـ، و، ز).

(١٧) قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المادة (٢٠/ثالثاً/٢).

(١٨) لمزيد من المعلومات انظر دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥/الفصل الثالث السلطة القضائية/الفرع الثاني المحكمة الاتحادية العليا.

(١٩) قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المادة (٣١/ثامناً).

(٢٠) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، المادة (١٠/ثامناً).

(٢١) قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ (البند عاشراً/٣).

(٢٢) قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، المادة (١١/أولاً).

(٢٣) قانون رقم (١٩)لسنة ٢٠١٣، المادة (١١/ثانياً).

# المصـــــادر

أولاً : الدساتير والقوانين :

١. دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥.

٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ (التعديل الثاني).

٣. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً : الكتب والدوريات :

١. احسان حميد المفرجي واخرون، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك،ط٤، ٢٠١٠.

٢. ازهار محمد عيلان، تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد –إنموذجاً–، مجلة شؤون عراقية، عدد (٣)، مركز العراق للدراسات، ٢٠٠٩.

٣. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين، بيروت،١٩٩٦.

٤. سليم نصر ومزنا المصري، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥.

٥. عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق–مركز المعلومة للبحث والتطوير، دار المزدهرة، الاردن،٢٠١٣.

٦. علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.

٧. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط ٣، الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣.

٨. نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، بلا، ٢٠٠٤.

# *The Second Amendment of the Law of the Non-regionally Organized Provinces No.(19 ) of 2013 (Analytic & Critic Study)*

*Lecturer. Dr. Ahmed Yahya Hadi Al-Zuhairi*
*Faculty of Imam Kadhim (AS) Islamic University of Science*

.

## *Abstract*

*The law No. (21) of 2008 was stated to determine the legal status for the non- regionally organized provinces and their legal powers whether it's on the executive or legislative level. However, most of the political powers did not like such law at the national and local level. So, many claims aroused to amend this law. After a long argument over that amendment which was lasted for about four years, the second amendment , No. (19) of 2013, of the non-regionally organized provinces. Yet, this amendment came up with wide powers violating the traditions of administrative decentralized systems which stipulate that the central government has to be authorized with some powers for administrative units to be run by the control of central government provided that those powers should be on the administrative level but not on the political one.*

*Thus, the research is divided into two topics. The first is related to differentiate between the administrative decentralization and the political and federal decentralization and the elements of each of these concepts.*

*While the second is the essence of the research dealt with the legal provisions of the second amendment of the law of non-regionally organized provinces including several items, most notably are:*

1. *The legislative point of view.*
2. *Censorship and its effectiveness.*
3. *In terms of conflicts of competences between the central and the local government.*
4. *Provinces' invitation for holding new provincial council.*

*5. Drawing public policy.*
*6. Type of censorship.*
*7. Assigning higher grades in the province.*
*8. Allocating lands for projects investment and services.*
*9. Reduplication the powers of the executive bodies within the province.*
*10. The local government resources' point of view*