



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

**((العلاقة بين المحافظات فير المنتظمة في اقليم والسلطات
الاتحادية في العراق))**

رسالة تقدم بها الطالب

(حيدر رسول محسن الكعبي)

إلى

مجلس عمادة معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

عامر زفير مهيسن



﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ
لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا أَنْكَ
أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

صَلَّى
الْعِظَمَاءُ

سورة البقرة آية 32

الإهداء

إلى روح والدي
الذي كان يتمنى أن يراني موفقاً
إلى والدتي
التي لم تبارح الدعوات شفاهها
إلى زوجتي
التي تحملت وعانت طوال أيام دراستي
إلى أولادي
ليطلبوا العلم من المهد إلى اللحد

((شكر و عرفان))

الحمد لله الذي ذكره شرف للذاكرين وشكره فوز للشاكرين وحمده عز للحامدين وطاقته نجاة للمطيعين وأتم الصلاة وأفضل التسليم على محمد وآل بيته الطيبين الطاهرين .

وأنا أفرغ من كتابة الأسطر الأخيرة من هذه الرسالة , لا يسعني إلا أن أتقدم بشكري إلى من يجب أن يشكر أولاً ، ربي الذي انعم عليّ ووفقني في الوصول إلى ما أنا فيه الآن , رب السماوات والأرض العزيز الجبار , شكر عبد ذليل متواضع لجلال الله العظيم رغبة في زيادة التوفيق وهو الذي لا يخلف الميعاد إذ قال تعالى في محكم كتابه المجيد (لأن شكرتم لأزيدنكم).

كما يطيب لي في مقام الشكر أن أسجل بامتنان شكري وتقديري الفائقين إلى أستاذي الفاضل (الأستاذ المساعد الدكتور عامر زغير محيسن) لما بذله من جهد متواصل وعناية دائمة وتشجيع منذ أن تفضل بقبول الإشراف على رسالتي حتى انتهائي من كتابة آخر كلمة من كلماتها ، فقد كان لملاحظاته وآراءه ومقترحاته الأثر الكبير في توجيه هذه الرسالة وإخراجها بصورتها الراهنة .

كما إن واجب الشكر والعرفان يوجبان عليّ التقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان والامتنان لأساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا عمادة وتدرسيين . كما أتوجه بخالص الشكر والعرفان للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة المحترمين لتفضلهم بقراءة هذه الرسالة ومناقشتها وأمل من الله سبحانه وتعالى أن يكون موضوع بحثي هذا قد حظي مني بما يستحقه من جهد وإن تكون آراءهم نبيراساً هادياً وحافزاً لي على طريق العلم ولمواصلة البحث ، فجزأهم الله عني بكل الخير.

الباحث

المحتويات

الموضوع : العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق	رقم الصفحة
المقدمة	4 -1
المبحث التمهيدي : الأسس العامة للعلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق	32 -5
المطلب الأول: المراحل التي مرت بها العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطات الاتحادية في العراق	19-6
الفرع الأول : التأصيل التاريخي للعلاقة بين الهيئات المحلية والسلطات الاتحادية في العراق	15-7
الفرع الثاني : موقف الدستور العراقي النافذ من العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطات الاتحادية	19 -15
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للعلاقة بين الهيئات المحلية والسلطات الاتحادية	32-19
الفرع الأول : القواعد العامة في تكييف العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطات الاتحادية	31-19
الفرع الثاني : التكييف القانوني للعلاقة بين الهيئات المحلية والسلطات الاتحادية في العراق	32-31
الفصل الأول : التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية) في العراق	94-33
المبحث الأول : التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التشريعية في العراق	62-34
المطلب الأول : مظاهر التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التشريعية الاتحادية	53-35
الفرع الأول : التعاون في مجال وحدة النظام القانوني	42-36
الفرع الثاني : التعاون في الجانب المالي	53-42
المطلب الثاني : معوقات التعاون وسبل معالجتها	62 -54
الفرع الاول : تنازع الاختصاص التشريعي بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التشريعية	57-55
الفرع الثاني : الية فض النزاعات بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التشريعية	62-57
المبحث الثاني : التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التنفيذية الاتحادية	94-63
المطلب الأول: مظاهر التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التنفيذية في العراق	84-64
الفرع الأول : التنظيم القانوني لتوزيع الاختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم	70-64
الفرع الثاني : التنظيم القانوني للتعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التنفيذية الاتحادية	84 – 70
المطلب الثاني :معوقات التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التنفيذية وسبل معالجتها	94-85
الفرع الأول : القصور التشريعي	87-85
الفرع الثاني : تداخل الاختصاصات بين السلطة التنفيذية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم	94-88
الفصل الثاني : رقابة السلطات الاتحادية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم	150 -95

122 -96	المبحث الأول : الرقابة البرلمانية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم
108-97	المطلب الأول : مفهوم الرقابة البرلمانية ووسائلها
103-97	الفرع الأول : تعريف الرقابة البرلمانية وأهدافها
108 -104	الفرع الثاني : وسائل الرقابة البرلمانية
122 -109	المطلب الثاني : رقابة السلطة التشريعية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق
114 -110	الفرع الأول : الأساس القانوني للرقابة التشريعية ونوعها
122 -115	الفرع الثاني : صور الرقابة التشريعية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق
150-123	المبحث الثاني : رقابة السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة على المحافظات غير المنتظمة في إقليم
135 – 124	المطلب الأول : رقابة السلطة التنفيذية المركزية في العراق
128 – 124	الفرع الأول : المبادئ العامة لرقابة السلطة الادارية المركزية
130-129	الفرع الثاني : رقابة رئيس الجمهورية
134 -131	الفرع الثالث : رقابة رئيس مجلس الوزراء
135 -134	الفرع الرابع : رقابة الوزراء
150 -136	المطلب الثاني : رقابة الهيئات المستقلة
145 -137	الفرع الاول : رقابة ديوان الرقابة المالية
150 -145	الفرع الثاني : رقابة هيئة النزاهة
155 - 151	الخاتمة
166 -156	المصادر
A	Abstract

المقدمة :-

اولاً :- التعريف بموضوع البحث

إن دراسة النظام السياسي لدولة ما ، بمعناه العام والشامل ، يختلف مفهومه من دولة إلى أخرى وبصفة خاصة بعد ان تعدى دور الدولة في كثير من دول العالم من الدور السلبي البحث الى الدور التداخلي النشط ، حيث خلعت عن نفسها قناع الدولة الحارسة ومارست أنشطة كانت من قبل حكرا على الأفراد .

اذ تمثل الدولة ركيزة جوهريه وأساسية في حياة الأفراد ، فهم يعتمدون عليها كثيراً لإشباع حاجاتهم العامة وتحقيق النفع العام لهم . ولا يمكن للدولة ان تقوم بهذا الدور دون ان يكون لها ولهياتها وللأشخاص العامة ، القدرة على التصرف القانوني في مواجهه مجموع الشعب الذي يشكل ركنا لقيامها . ومن ثم تتمتع الدولة ككل بسلطات وامتيازات تكفل لها السيادة والسمو فوق الجميع هذه السيادة تمارسها سلطة سياسية تعد حجر الأساس في بناء الدولة وأثراً من آثار قيامها.

وتتضلع هذه السلطة عادة برسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها مما اقتضى الأمر الى تمركز السلطة السياسية في كثير من الدول في العاصمة كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة.

ومما لا شك فيه ان تمتع الهيئات المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي يجب ان لا يعني اطلاقاً الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية ، هذا من جانب ، ومن جانب اخر فإنه لا بد من ملاحظة ان طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية ودرجتها يجب ان لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد الهيئات المحلية من استقلالها الذي يعد من أهم دعائم وجودها .

فهذه العلاقة المتمثلة بالتعاون والرقابة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية يجب ان تؤطر في إطار يستجيب لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات وكذلك يستجيب لمعنى التبعية لسلطة الدولة من ناحية أخرى ، وعلى هذا الأساس لا بد من إيجاد نقطة التوازن التي تتضمن بناء علاقات مركزية – محلية دون المساس بوحدة الدولة او عدم استقلالية الهيئات المحلية ، وان طبيعة هذه العلاقة يحددها القانون بناءً على عوامل عديدة منبعثة اولاً واخيراً من ظروف الدولة السياسية والاقتصادية والثقافية حيث تختلف هذه العلاقة باختلاف الايدولوجيات والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية

من هنا انطلق موضوع دراستنا الموسومة (العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطات الاتحادية في العراق) مبيين في هذه العلاقة التعاون والرقابة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين في العراق .

لذا سوف نتناول الموضوع من الناحية الإدارية انطلاقاً من نصوص دستور العراق لعام 2005 ، الذي تبنى منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

ولكون نصوص الدستور تمثل قواعد عامه ترسم شكل النظام ومبادئه الأساسية ويفترض أن توطر هذه المبادئ بموجب تشريعات عادية ، عليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 والذي تم تعديله لاحقاً بموجب قانون التعديل الأول رقم 15 لسنة 2010 وقانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 ، والتي رسمت بموجبها حدود العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبين السلطات المركزية ، هذا العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم (والتي تشمل رؤساء الوحدات الإدارية والمجالس) وبين السلطات المركزية من جهة أخرى ، أوجدت في التطبيق العملي نوعاً من الإرباك ، فسر على انه ارباكاً تشريعياً وبالتالي لم يوضع حداً واضحاً لهذه العلاقة وشهدت هذه العملية منازعات بين الحكومات المحلية والسلطات المركزية تدخل القضاء والتشريع لبيان قسم منها مع بقاء قسم آخر بانتظار موقف قضائي او تشريعي لحسمه .

ثانياً :- أهمية موضوع البحث :-

تعد المحافظات غير المنتظمة في إقليم تطبيقاً لنظام الإدارة اللامركزية الإقليمية الذي يعد من الأنظمة القانونية المهمة والحيوية في أية دولة ، نظراً لما يمكن أن تؤديه هذه المحافظات من دور فعال في تنفيذ خطط تنمية اقتصادية واجتماعية منظمة وذلك بهدف تحقيق رفاهية المجتمع في ضوء تحقيق هذه الخطط لأغراضها ، ولكونها نابعة من صميم الشعب بسبب قربها من المواطنين فإنها تمتلك القدرة على معرفة حاجاتهم ومن ثم العمل على تحقيقها ، وكذلك تعمل على إرساء قواعد الديمقراطية المحلية وتعويد المواطنين على ممارستها على الصعيد الإداري .

تكتسب دراسة هذا الموضوع أهمية بالغه في واقع التنظيم القانوني الذي يحكم العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطتين التنفيذية والتشريعية الاتحادية في العراق من حيث الرقابة والتعاون ، وبيان حدودها حسب ماجاء في النصوص الدستورية والقانونية بسبب ما تتمتع به المحافظات من صلاحيات إدارية ومالية واسعة والتي تمكنها من اداره شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وبالتالي تمتعها بالاستقلالية في مواجهة السلطات المركزية ، كما تنبع أهمية الموضوع من المكانة التي تحتلها المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ادارة المحافظة ضمن النطاق الجغرافي المحلي بالاشتراك مع الحكومة المركزية ، كما ان حداثة التطبيق الديمقراطي للتجربة اللامركزية وعدم وضوح النصوص المنظمة لهذه العلاقة وتشبث كل جهة بالصلاحيات على انها من صلاحيتها بموجب القانون وذلك بسبب عدم تشريع الكثير من القوانين التي تعزز اللامركزية والتي نص عليها الدستور .

ثالثاً :- مشكلة البحث

ان الإشكاليات التي نقوم بمعالجتها برسالتنا الموسومة (العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق) تتمثل في ان الدستور العراقي لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته نظم العلاقة من حيث الرقابة والتعاون بين مكونات الحكومة المحلية وبين السلطات المركزية ، الا ان تطبيق هذه القواعد اخذ يواجه في التطبيق العملي إشكاليات تكفل القضاء بحل جانب من هذه الإشكاليات وتكفل الفقه ، وعلى الرغم من قلة المحاولات في هذا الموضوع ، بالإجابة على قسم اخر .

أمام هذا التباين وجدت إشكاليات نظرية في عدم وضوح النصوص المنظمة لهذه العلاقة وعدم تشريع القوانين التي تعزز نظام اللامركزية الإدارية ، وإشكاليات أوجدها التطبيق العملي لحداثة التطبيق الديمقراطي للتجربة اللامركزية في العراق ومن ثم كانت هذه الإشكاليات كالآتي :

1- إشكالية نظرية : تتمثل في غموض النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للعلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبين السلطات المركزية (تنفيذية ، تشريعية) بسبب خلط المشرع بين نظامين مختلفين من حيث الطبيعة القانونية اذ جمع بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ؟.

2- إشكالية عملية : تتمثل في ماهية المعوقات التي أوجدها التطبيق العملي للقواعد المنظمة للعلاقة وما نتج عنه من تداخل في هذه العلاقة بين هذه السلطات نتيجة للقصور التشريعي وتداخل الصلاحيات فيما بينهما ؟ .

الامر الذي جعل هذا التعاون وهذه الرقابة أمراً يشوبه كثير من عدم الوضوح من الناحية الواقعية في كثير من الأحيان طبقاً لما جاء في المبادئ العامة المنظمة لمثل هذه العلاقة .

نطاق البحث :-

إن موضوع دراستنا الموسومة (العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق) سوف يبحث هذه العلاقة من حيث التعاون والرقابة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطين التشريعية والتنفيذية ، مستبعدين السلطة القضائية ، لكون الدستور نظم هذه العلاقة على أساس اللامركزية الإدارية هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنه أشرك السلطة التشريعية في هذه العلاقة في جوانب متعددة ، وان المشرع ساوى بين الأقاليم والمحافظات في كثير من المواقع ، وقد توسع في منح الاختصاصات للمحافظات والأقاليم .

رابعاً :- منهجية البحث

اعتمدنا في دراستنا لموضوع هذا البحث على المنهج القانوني التحليلي من تحليل نصوص الدستور والقانون واستقراءها وتحليلها وإتباع الطرق العلمية والقانونية لدراسة الموضوع مسترشدين بذلك بالمبادئ العامة التي جاء بها الفقه في هذا الإطار وأراء فقهاء القانون وأحكام القضاء .

خامساً :- خطة البحث

ارتأينا أن نعالج موضوع البحث على وفق خطة تتضمن تمهيداً يتطرق إلى الأسس العامة للعلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية ، وفصلين تناول الفصل الأول التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية عن طريق مبحثين تناول المبحث الأول التعاون بين المحافظات والسلطة التنفيذية أما المبحث الثاني التعاون بين المحافظات والسلطة التنفيذية . أما الفصل الثاني فتناولنا فيه رقابة السلطات الاتحادية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مبحثين هما رقابة السلطة التشريعية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المبحث الأول ورقابة السلطة التنفيذية والهيئات المستقلة على المحافظات في المبحث الثاني واخيراً خاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها .

سادساً :- الخاتمة