



**Delegation between the federal (central) government and the governorate
governments that are not organized in a region
(obstacles and mechanisms to address them)**

¹ **Prof.Assi. Dr. Iqbal Nemat Darwish**

¹ **College of Law - Tikrit University**

Abstract:

Delegation is considered an administrative act according to the law. The person with the original competence entrusts part of his powers to one of his subordinates, under his supervision and control. This means that delegation is from a higher party to a lower party. The mandate takes place in view of the complexity and increase in the tasks of the central public authorities, in an attempt to control them and confront the various challenges and crises that they are facing in order to manage the public facility in the correct manner.

Under the constitution, federal authorities in the country can delegate a portion of their powers for various purposes, including providing subordinates with the opportunity and confidence to demonstrate their competence, exert their efforts, and offer their contributions and professional expertise. Delegation distributes job duties, reduces the burden on higher public authorities, and saves time and costs. It is for a specific period of time, for specific individuals, and has specific, original powers, not delegated, as they are considered an exception to the rule.

The same applies to the delegation between the federal authorities and the local administrations in the governorates not organized in a region. It must be within the legal contexts, and even more strongly emphasized, since these authorities exercise powers of great importance and cannot be delegated without legal controls that regulate them to avoid falling into problems that may not be possible to control. However, this delegation, which is stipulated in the Constitution in Article (123), is vague and raises controversy from several aspects; therefore, we decided to study it in an attempt to find ways to address this ambiguity.

1: Email:

Iqbal_qanoon@tu.edu.iq

2: Email:

DOI

<https://doi.org/10.37651/aujlp.2026.169220.1740>

Submitted: 25/1/2026

Accepted: 12/2/2026

Published: 1/06/2026

Keywords:

Delegation
central government
local administrations
governorates
powers.

©Authors, 2026, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



التفويض بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وحكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم
(المعوقات و آليات معالجتها)
أ.م. د. اقبال نعمت درويش^١
^١ كلية القانون- جامعة تكريت

الملخص:

يعد التفويض تصرفاً ادارياً بموجب القانون يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بجزء من سلطاته الى أحد مرؤوسيه وتحت اشرافه و رقابته؛ وهو ما يعني أنّ التفويض يكون من جهة أعلى الى جهة أدنى. ويقع التفويض بالنظر لتشعب وتزايد مهام السلطات العامة المركزية محاولةً منها للسيطرة عليها ومواجهة تلك التحديات والازمات المختلفة التي تعاصرها بغية تسيير المرفق العام بالشكل الصحيح.

فالسطات الاتحادية في الدولة تستطيع وبموجب الدستور تفويض جزء من صلاحياتها وتحت أهداف متعددة منها اتاحة الفرصة والثقة للمرؤوسين لإثبات كفاءتهم وبذل جهودهم وتقديم عطاءاتهم وخبراتهم الوظيفية، فالتفويض يعمل على توزيع المهام الوظيفية والتخفيف عن السلطات العامة العليا وتوفير الوقت والتكاليف. اذ انه يكون لوقت محدد ولأشخاص محددين وصلاحيات محددة وأصلية لا مفوضة لأنها تُعد استثناء من الأصل.

وكذا الحال بالنسبة للتفويض ما بين السلطات الاتحادية والادارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم يجب أن يكون ضمن السياقات القانونية لا بل أشد تأكيداً عليها كون هذه السلطات تمارس صلاحيات على جانب كبير من الأهمية ولا يمكن لها أن تنيط ممارستها دون ضوابط قانونية تنظمها لتلافي الوقوع في مشاكل قد لا يمكن السيطرة عليها. إلا أنّ هذا التفويض الذي نصّ عليه الدستور في المادة (١٢٣) يشوبه الغموض ويثير الجدل من عدة جوانب؛ لذلك ارتأينا دراسته محاولةً منا لإيجاد سبل لمعالجة ذلك الغموض.

الكلمات المفتاحية:

الادارات المحلية، تفويض، الحكومة المركزية، الصلاحيات ، المحافظات.

المقدمة

نصت المادة (١٢٣) من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ على: "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون" إنَّ هذا النص شابه التعثر في عملية التفويض التي يجب أن تكون حصراً من السلطات العليا الى السلطات الأدنى وفق ما هو متعارف عليه قانوناً؛ فالتفويض هو تخلي الجهة الادارية عن جزء من صلاحياتها الى هيئة ادارية اخرى أدنى منها وفي حدود معينة، وان الغاية الاساسية منه التخفيف من عبء الجهة الادارية الاصلية واعطاء الفرصة للجهة المفوض إليها لإثبات جهودها ونشاطاتها أمام الجهة العليا. وان حكم النص المذكور قد يبلور بعض المعوقات في طريق التفويض ويثير التعثر لإتمامه كون السلطات الاتحادية لها مهام أساسية لا يمكن نقلها أو منحها الى أي جهة أخرى طالما انها تتعلق بالشؤون الهامة للدولة وبالمقابل ان اختصاصات المحافظات محددة دستوريا كذلك.

اولاً: أهمية الموضوع:

تكمن الأهمية في أنَّ عملية التفويض تعد وسيلة للتخفيف عن كاهل الادارات العامة المركزية من الجوانب كافة، فهي تلجأ الى منح جزء من صلاحياتها كلما رأت ان هناك ما يثقل عبئها في انجاز الاعمال ضمن السقف الزمني المطلوب أو ضمن الاهداف المبتغاة خاصةً اذا ما علمنا أنَّ التفويض يكون دائماً من الجهة الاعلى الى الجهة الادنى؛ الأمر الذي يثير أهمية ملحوظة في تفويض الصلاحيات وعلى قدم المساواة ما بين الحكومة المركزية والادارات المحلية في المحافظات مما دعانا الى دراسة كيفية هذا التفويض وفق المنظور القانوني له في الوقت الذي نعلم فيه أن المشرع الدستوري حدد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر الى جانب تحديده الصلاحيات المشتركة بينها وبين المحافظات غير المنتظمة في اقليم، و ما عدا ذلك يكون من اختصاص تلك المحافظات.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

من وجهة نظرنا عند اختيارنا دراسة هذا العنوان إنَّ المشكلة تكمن في أنَّ التفويض الذي قرره المشرع الدستوري في المادة (١٢٣) يخرج عن القواعد القانونية للتفويض؛ فكيف يساوي بين الجهة المركزية والادارات المحلية في المحافظات على الرغم من أنَّ كلاً منهما له اختصاصات محددة دستورياً؟ وهل من السهل للحكومة المركزية تفويض تلك الاختصاصات المهمة التي تمس صميم مصلحة الدولة ولا يمكن أن تضطلع بها الا الجهة المركزية ذاتها؟ وهل يجوز منطقاً وقانوناً أن تقوم الادارات المحلية في المحافظة بتكليف الحكومة المركزية بأعمال ادارية معينة وتقوم بالإشراف عليها تحت مبرر التفويض أو تحقيق المصلحة العامة؟

ثالثاً: أسباب اختيار الموضوع:

ان السبب الأساسي في اختيار عنوان البحث بهذه الصيغة هو تماشياً مع حكم النص الدستوري في المادة (١٢٣) التي ساوت بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في المحافظات، بحيث جعلت التفويض أمراً متبادلاً بينهما وهو ما يدعو الى التعجب والتساؤل حوله، اذ أغفل النص القواعد القانونية الواجبة للتفويض.

رابعاً: منهجية الدراسة:

تتطلب دراستنا اتباع المنهج التحليلي والموضوعي بتحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة بالتفويض وصلاحيات السلطات المركزية والهيئات المحلية واعطاء رأينا حولها بما يتضمن اعطاء حلول للمعوقات التي تواجه عملية التفويض مدار الدراسة.

خامساً: هيكلية الدراسة:

سيكون تقسيم الدراسة على مبحثين، المبحث الاول بعنوان طبيعة التفويض بين الحكومة الاتحادية و حكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم وضمن مطلبين، يكون المطلب الأول بعنوان أهمية تفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية، ويكون المطلب الثاني بعنوان ماهية صلاحيات الحكومة المركزية و صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم. أما المبحث الثاني فيكون بعنوان معوقات تفويض صلاحيات الحكومة المركزية و آليات معالجتها الذي سنتناوله ضمن مطلبين يكون المطلب الاول بعنوان أنواع المعوقات والمطلب الثاني بعنوان آليات معالجة معوقات تفويض صلاحيات الحكومة المركزية. و نختم بحثنا بأهم ما نتوصل اليه من استنتاجات و توصيات .

I. المبحث الأول**طبيعة التفويض بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم**

إنّ الاعمال العامة للإدارة تؤدي وفق تنظيم قانوني يحكم مشروعيّتها ويضفي عليها الطابع المقبول، الامر الذي يستلزم القيام بها كلاً من قبل الهيئات والجهات الخاصة بها، إلا انه في بعض الأحيان تستلزم طبيعة العمل أو الغاية المتوخاة منه أو طبيعة الجهة الادارية ذاتها من حيث كمية الاعمال الداخلة ضمن اختصاصها بممارسة جزء منها من قبل جهات أخرى غير الجهة الأصلية ذاتها؛ لذا يصار الى تفويض جزء من تلك الاعمال الى الادارات التابعة لها لتؤديها تحت اشرافها و رقابتها، ولا يكون تفويض العمل الاداري إلا وفق شروط و قواعد

قانونية لا يمكن تجاوزها. إلا أن تفويض الحكومة المركزية في العراق لبعض صلاحياتها الى الادارات المحلية في المحافظات وفق المادة (١٢٣) من الدستور يكتنفه بعض الغموض والتعقيد الأمر الذي يتطلب ايجاد آليات لإزاحتها و تذليل صعوباته لكي يتم تحقيق غاية المشرع الدستوري منه.

مما سبق يتطلب منا تناول التفويض من حيث أهميته بما يحققه من مزايا والشروط المطلوبة للقيام به، فضلاً عن مزايا نظام اللامركزية الادارية والادارات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بما في ذلك بيان صلاحياتها وصلاحيات السلطة الاتحادية(المركزية) وذلك ضمن مطلبين:

I.أ. المطلب الأول

أهمية تفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية

إن تفويض الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى حكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم يثير التساؤل والجدل الكثير وهذا إما بسبب غموض أو قصور التشريعات المنظمة لذلك أو بسبب الاختلاف ما بين مستوى الحكومة الاتحادية ومستوى هذه المحافظات؛ الامر الذي يثير حوله التناقض في نص المادة الدستورية المنظمة لهذا التفويض.

I.أ.١. الفرع الأول

أهمية التفويض ومزاياه

يعد التفويض من ضرورات حسن أداء الأجهزة الادارية العامة وتنظيم سير المرافق العامة بانتظام نحو تحقيق الأهداف التي تنشدها؛ فلا يمكن للإدارات عامة الوصول الى غاياتها دون اللجوء الى أسلوب التفويض. و من هنا يتبين ما للتفويض من أهمية تنبثق من مزاياه المتعددة والتي سنوضحها كالآتي:

أولاً: تفرغ الرئيس الإداري لمهامه القيادية؛ إذ أن التفويض يقع على تلك الاختصاصات التي تكون أقل أهمية من المهام الرئيسية المكلف بها الرئيس الإداري، لذا يلجأ الأخير الى نقل مهام تلك الأعمال الى أحد مرؤوسيه أو بعضهم في الحدود المسموح بها قانوناً، وعندها يقوم المفوض إليه بأداء تلك الأعمال بالشكل المطلوب وتحت رقابة الرئيس الإداري.

ثانياً: سرعة انجاز الأعمال واتخاذ القرارات؛ إن من أهم مزايا التفويض انه يساهم في الإسراع بإصدار القرارات وانجاز الاعمال بأسرع وقت ممكن وبأقل تكاليف ممكنة متوقعة ، كما انه يحقق أهداف الجهات الإدارية من خلال التفاهم والتعاون المتبادل بين الرؤساء

والمرووسين مما يدل على تنسيق الجهود بينهم لتحقيق الاهداف المتوخاة؛ لذلك فإنّ التفويض يعد وسيلة اتصال غير مباشرة لتبادل المعلومات وتوفيرها والتي تكون في غاية الأهمية لإنجاز الاعمال الموكولة^(١).

ثالثاً: الاقتصاد في التكاليف وتوزيعها بين الادارات؛ يقصد بها التكاليف المادية والجهدية والوقتية؛ إذ أنّ تركيز السلطة بيد الرئيس الأعلى فيه استغراقٌ لكثيرٍ من الوقت والجهد عليه بقيامه بجميع الاجراءات المطلوبة لإصدار عمل اداري معين أو قرار اداري معين من قبله ولوحده وتكليفه نفقات مالية من خلال تهيئة التقارير والوثائق والمذكرات والبيانات اللازمة لدراسة الحالة واعداد تقرير أو قرار اداري بذلك، فضلاً عن أنّ ذلك كله يتطلب وضع كل مجهودٍ في انجاز هذه الاعمال وهو ما يؤدي الى اضاءة الكثير من الوقت من قبل شخص واحدٍ وهو الرئيس الأعلى، على العكس من ذلك فيما لو تمت عملية التفويض في بعض الاعمال الإدارية فإنه يوفر الكثير من الوقت والتكاليف في انجازها عن طريق الاقتصاد في الاجراءات اللازمة واستخدام الآلات المكتبية والادوات بالإضافة الى اقتصار المسافات في انجاز تلك الاعمال واتخاذ القرارات اللازمة وخلال وقت محدود وبأقل التكاليف المالية واقل الجهود الممكنة من خلال توزيع العمل على أكثر من شخص واحد^(٢).

رابعاً: المشاركة في أداء العمل الوظيفي من قبل طبقات أخرى؛ اكتمالاً مع الميزة السابقة فإن اتباع التفويض في الاعمال الإدارية يؤدي الى مشاركة أطراف أخرى في الجهاز الاداري في تأدية وانجاز تلك الاعمال من خلال مساهمة أطراف أخرى عدا الرئيس الأعلى في تحقيق الغايات والأهداف التي يتوسمها الجهاز الاداري على العكس فيما لو تم تركيز السلطة على شخص واحدٍ وهو الرئيس الاداري، فإنه يترك أثراً سيئاً عليه وعلى الجهاز الاداري من كافة الجوانب سواءً على الموظفين أو على تأدية الأعمال في الوقت المطلوب وبالتالي عدم تحقيق الغاية المتوخاة منها فيما لو تم توزيع المهام بين أكثر من موظف أو أكثر من شخص اداري فان ذلك يؤدي بالموظف أن يعرف مهامه الوظيفية بشكل أفضل مما لو كان مكلفاً بها بحكم القانون. مما يعني امهاله الوقت أو الفرصة لتأدية تلك الاعمال بأكمل وجهٍ وعلى الشكل المطلوب فيما لو كان ملزماً به قانوناً وكأنما هو مجبر عليه القيام به، فإنه لا يؤديها بحسب رغبته أو بالكفاءة المطلوبة وبحسب استعداداته لتأدية ذلك العمل، وهذا مما يعني أنّ للتفويض أثراً فعالاً في الروح المعنوية بين الموظفين وشعورهم بالثقة واحساسهم بالمسؤولية تجاه الأعمال الموكلة إليهم.

(١) ينظر: عبد العزيز بسيوني، *التفويض في السلطة الادارية*، (القاهرة: الدار الجامعية، ١٩٨٦)، أشار اليه ممدوح سعودي منوخ الظفيري، "اثر تفويض السلطة على فعالية الاداء لدى العاملين بمؤسسات القطاع الحكومي بمدينة كويت جامعة الشرق الاوسط الاردن"، (رسالة ماجستير، ٢٠١٢)، ص ١٩.

(٢) ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. عبد الغني بسيوني، علم الادارة العامة، ١٩٨٩، ص ٢٢٣.

إنّ هذه المزايا تبرر ما للتفويض من آثار ايجابية لدى الموظفين المرؤوسين من خلال امهالهم الفرصة للمشاركة في صنع القرارات الإدارية بغية تحقيق الاهداف المتوخاة للجهاز الاداري وهو ما ينمي لديهم الشعور بالثقة والمسؤولية ومن ثم التعود على السرعة والمرونة في اتخاذ الاجراءات المطلوبة وبالتالي تحقيق الاهداف المرجوة من خلال روح الاهتمام والحماس لديهم لتحقيق الاهداف ورفع درجة الثقة بأنفسهم ومن ثم تحديد مدى قدرتهم على تحمل المسؤولية في انجاز تلك الاعمال والنهوض بأعباء القيادة الإدارية.

إنّ تفويض الاختصاص يعد عملاً ادارياً بصيغة قرار اداري شأنه شأن أي قرار اداري آخر يصدر من الإدارة لذلك لا بد أن تتوافر فيه جميع شروط صحة القرارات الإدارية وأهم هذه الشروط هو شرط الاختصاص ويقصد به أن يصدر التفويض من شخص ذي اختصاص؛ فلا بد أن يكون التفويض من قبل صاحب الاختصاص الأصيل بأن يعهد ببعض اعماله أو صلاحياته الى جهة أخرى تقوم بممارستها نيابة عنه؛ لذلك فان التفويض يعد استثناءً من القاعدة العامة للاختصاص، والاختصاص كما نعلم انه ركن أساسي من أركان صحة القرار الاداري وإلا فإنه يتعرض الى الإلغاء بالطعن؛ لذلك لكي يكون هذا الاستثناء صحيحاً قانوناً لا بد أن تتحقق فيه مجموعة من الشروط حتى يكون التفويض منتجاً لآثاره. إذ إنّ ما تتميز به عملية التفويض لا تأتي عبثاً وإنما بناءً على شروط حقيقية لا بد منها وهي تتلخص كالآتي:

١- أن يقع بنص قانوني: يأتي هذا الشرط لكون القوانين واللوائح هي المصدر الوحيد لكافة النشاطات التي تباشرها الجهات الإدارية والأجهزة العامة في الدولة؛ لذلك فإنه يشترط لصحة التفويض قبل كل شيء أن يكون مصرحاً به قانوناً بمعنى أن يستند الى نص تشريعي أو لائحي^(١). من ذلك ما نص عليه المشرع في المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بتحويل الوزير تفويض بعض اختصاصاته في فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون. وكذلك ما ورد في قانون وزاره التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل بشأن تحويل رئيس الجامعة تفويض جزء من صلاحياته الى العميد ومساعديه أو من يراه مناسباً لذلك. وكذلك ما ورد في دستور العراق الملغى لعام ١٩٧٠ المادة (٤٣) منه التي خولت مجلس قيادة الثورة آنذاك تفويض رئيسه لتكليفه ببعض مهام صلاحياته ويأذن بتفويض بعض صلاحياته باستثناء السلطات التشريعية لنائب الرئيس.

كما نجد تفويض الصلاحيات الى رئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية عند اعلان الحرب أو حالة الطوارئ بشكل واضح في المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور النافذ

(١) ينظر: د. رشدي ابراهيم السيد ابو كريمة واحمد محمد خليفة، تفويض الاختصاص، (القاهرة: دار النهضة العربية، ط ١، ٢٠١٩)، ص ١٦٢.

لعام ٢٠٠٥، فقد كان مسلك المشرع ايجابياً على الرغم من إنّ تفويض الصلاحيات الممنوحة تكون بالاستناد الى قانون عادي يصدر بناءً على النص الدستوري الذي يجيز التفويض فقد نصت الفقرة (تاسعاً ج) منه على: " موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء". كما انه أجاز لمجلس النواب تخويل صلاحياته الى رئيس مجلس الوزراء؛ تلك الصلاحيات التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد اثناء مدة اعلان الحرب و حالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون وبما لا يتعارض مع الدستور، هذا النص يشمل أيضاً مسألة التفويض وهو قد يكون التفويض التشريعي.

إنّ الغاية من ربط التفويض بنص قانوني صريح يجيزه هو أنّ الأصل في ممارسة الاختصاصات الإدارية هو وجوب الممارسة الشخصية لها وأنّ التفويض يكون هو الاستثناء على هذا المبدأ؛ فالاختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الاداري ليس حقاً خالصاً له وانما هو واجب يعهد به القانون اليه لإدارة شؤون الجهة العامة، ويجب عليه القيام بهذه الاختصاصات بنفسه بحكم القانون الذي أسند اليه هذه الوظيفة وعدم تفويض هذه الاختصاصات الى الغير إلا في تلك الحالات التي يصرح بها النص القانوني بالتفويض صراحةً للرئيس الاداري. وهنا لابد من الإشارة الى أنّ النص الذي يمنح أو يقرر التفويض لابد أن يكون بذات المستوى للنص الذي قرر الاختصاص أولاً وإلا كان التفويض باطلاً وغير مشروع^(١).

٢- أن يكون مكتوباً: ذكرنا سابقاً أنّ التفويض يكون في صورة قرار اداري يصدره الأصل ومن شروط هذا القرار أن يكون مكتوباً وفقاً لما حدده النص الذي أجاز التفويض، وأنّ هذا القرار يخضع للقواعد العامة التي تخضع لها القرارات الإدارية بأن يكون مشتملاً على اسم المفوض اليه والاختصاصات المفوضة ومدة التفويض. وبهذا فإنّ التفويض المكتوب له أهميته من حيث ايضاح الاختصاصات المفوضة وايضاح وتحديد الجهة التي تم التفويض اليها تلك الاختصاصات بالإضافة الى اثبات كل ذلك خاصة اذا ما علمنا أنّ التفويض الضمني يؤدي الى الغموض في تحديد تلك الاختصاصات التي تم تفويضها.

٣- أن يكون جزئياً: ما يدلل على جزئية التفويض وعدم جواز أن يكون كلياً ما نصّ عليه المشرع العراقي في المادة (٣٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بالنص على: " للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه...". وكذلك ما ورد في المادة (١٥) من قانون التقاعد " للمدير أن يعهد بجزء من مهامه وصلاحياته لبعض موظفي المؤسسة". إذ إنّ التفويض الكامل للاختصاص يعني تنازل صاحب الاختصاص الأصل

(١) ينظر: د. ابراهيم شبحا، مبادئ واحكام القانون الاداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٤)، ص ٤٧٦. والدكتور عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، (بيروت- لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١)، ص ٩٤.

عن جميع اختصاصه، وهذا أمر غير جائز قانوناً ولا يتوافق مع عملية التفويض كونه يتعارض مع الغاية التي يتوخاها المشرع في ذلك، وخاصةً أنّ التفويض هو أمر شخصي لأنه يتعلق بالاختصاص الأصيل وبصاحب هذا الاختصاص، فالأصل أن يمارس الاختصاص من قبل الشخص الموظف الأصيل بهذا الاختصاص.

٤- أن يكون التفويض للأشخاص المحددين بالنص القانوني: استجابةً للشرط الأول يكون حدود التفويض بما نص عليه قانوناً؛ فلا يمكن الخروج على ذلك النص بأن يكون التفويض فقط للأشخاص الذين حددهم النص، من ذلك على سبيل المثال نص المادة (٦١/تاسعاً) و (ج) من الدستور.

٥- عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة: لكون التفويض هو استثناء من الأصل- مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاصات- فلا يمكن تفويض الاختصاصات التي تم تفويضها؛ فلا يرد استثناء على الاستثناء أو يوسع في تفسيره أو يقاس عليه إلا إذا ورد بذلك نص صريح^(١) خاصة وإنّ القانون حينما يجيز التفويض لا يكون إلا في حدود الاختصاصات الأصلية للأصيل.

٦- أن يكون التفويض في حدود الاختصاصات المفوضة: استكمالاً للشروط السابقة يجب أن يكون التفويض في حدود ما تم تفويضه من اختصاصات بموجب القانون؛ فلا يجوز اضافة أو ممارسة اختصاصات جديدة حتى وإن كانت متماثلة مع موضوع التفويض^(٢).

٧- أن يكون التفويض مؤقتاً: إذ لا يمكن أن يبقى التفويض مستمراً وعلى الدوام؛ فهو يكون مؤقتاً إما بمدة زمنية محددة أو بتحقيق غرض معين، وينطبق على هذا الشرط التفويض الذي منحه المشرع الدستوري في المادة (٦١/تاسعاً ج) بتقييد التفويض بحالة الطوارئ وعلان الحرب.

إنّ التفويض أمر طبيعي وممكن في الصلاحيات بصورة عامة وبالأخص منها الصلاحيات الإدارية كلما تحققت شروطه التي ذكرناها إلا أن تفويض صلاحيات الحكومة الاتحادية الى الإدارات المحلية ومنها حكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد يثير بعض الصعوبات والتعقيد والتي أسميناها بالمعوقات، لذلك لا بد من التعرف على تلك المعوقات ومحاولة ايجاد الآليات والسبل لمعالجتها.

من الملاحظ على موقف المشرع العراقي انه لم يستخدم مصطلح التفويض للدلالة عليه عندما أشار الى موضوع التفويض في التشريعات المختلفة بل انه استخدم مفردات أخرى للدلالة على تفويض الاختصاص، فمثلاً نجد انه في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة (١٢/١٢) منه نص على: " إن لمجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس

(١) ينظر: د. عيد قريطم، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٢) ينظر: د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، (عمان: دار الفرقان، ١٩٨٢)، ص ١٩٣-١٩٤.

الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة". ففي هذا النص استخدم لفظة (منح) للدلالة على التفويض في الاختصاص، ونجد في موقع آخر استخدم كلمة (تحويل) كما في نص المادة (٣٣) من قانون المحافظات السابق رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى نصّ على: " للمحافظ أن يخلو بعض صلاحياته الى نائب المحافظ ورؤساء الوحدات الإدارية... ". وفي مواضع أخرى استخدم مصطلح (يعهد) للإشارة الى التفويض كما هو الحال في نص المادة (١٥) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ الملغى التي نصت على: " للمدير العام أن يعهد بجزء من مهامه وصلاحياته لبعض موظفي المؤسسة وغيرهم".

I.٢.١. الفرع الثاني

مزايا و مبررات الحكومات المحلية (اللامركزية)

إنّ تحول النظام الإداري في الدولة الى اللامركزية الادارية أو ما تسمى بالإدارات المحلية له مزايا نوجزها كالآتي:

أولاً: من خلال الادارات المحلية يتم تحقيق مبدأ الديمقراطية وارساء مبادئه والتي من أهمها مبدأ السيادة الشعبية، حيث يساهم الشعب في ادارة شؤون الحكومة المحلية، وإنّ هذا المبدأ نصت عليه أغلب دساتير الدول ومنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي نص على: " السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية"^(١). وبهذا فإنّ نظام الإدارة المحلية أو الحكومات المحلية يستهدف تحقيق الديمقراطية عن طريق قيام السكان المحليين بإدارة شؤونهم العامة وكذلك توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والادارات المحلية أو ما يجعل الأخيرة قادرة على الاحساس بحقيقة احتياجاتها وبأهميتها وبمسؤوليتها في ادارة شؤون وحداتها الإدارية العليا؛ فالإدارة المحلية تؤدي الى توسيع المشاركة السياسية من قبل جميع انحاء البلاد وتهيئة الفرص للناس من كل المستويات للمساهمة في صنع القرار، لذلك فإنّ نظام اللامركزية يكون أكثر كفاءة وقدرة على تزويد مواطنيها بالخدمات المحلية والاستجابة لطلباتهم المتباينة وبالتالي تحديد اولئك المسؤولين عن تقديم تلك النشاطات والخدمات الإدارية؛ اذ تكون الحكومات المحلية صغيرة الحجم قريبة من المواطنين الى حد تمكّن هؤلاء من معرفة المسؤولين والاداريين وتحديد مسؤولياتهم وبالتالي تمكين المواطنين من محاسبة مسؤوليهم عن أداائهم بكل شفافية وحيادية^(٢). كما إنّ نظام الادارات المحلية تساعد في حماية الاقليات من الشعب

(١) المادة (٥)، من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، " تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق بعد ٢٠٠٣-مجلس محافظة النجف انموذجاً-"، (رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠١٣)، ص ٦٤.

من خلال توفير حقوقهم و فرص التعبير عن ارادتهم وحررياتهم المشروعة وبالتالي تلافي تلك المشاكل التي تنشأ عن التفرع الاثني أو القومي من خلال ضمان حرية واستقلالية المجتمع المحلي مما يؤدي الى تقليل احتمالية نشوء الصراع السياسي الداخلي^(١).

ثانياً: إنّ نظام الحكومات المحلية يساعد على تحديد وبيان تلك المصالح المحلية التي تتميز عن المصالح القومية أو المركزية، ويكون ممارستها والاشراف عليها من قبل تلك الادارات المحلية. هذا فضلاً عن أنّ تشكيل تلك الادارات المحلية لا يتم إلا عن طريق القانون أيّاً كانت طريقة تشكيلها.

وبناء على ما سبق فان الادارات المحلية تتميز بانها تتمكن من تلبية حاجات المواطنين المحليين الاجتماعية منها والصحية و التربوية والثقافية، ويدخل ضمنها كذلك الضمان الاجتماعي وتقديم المساعدات العينية والنقدية للسكان المحليين.

ثالثاً: من خلال الإدارات المحلية من الممكن جداً تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحقيق التوازن بين المناطق المختلفة بتلبية حاجات السكان المحليين وأهمية استغلال الوحدات المحلية ومساهمتها في الدخل المحلي وتحقيق مستويات معيشة جيدة للسكان المحليين؛ لذلك فإنّ مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم كونها ادارات محلية فهي تشكّل احدى الوسائل المهمة لتحقيق نظام سياسي واداري يراعي بالدرجة الاساس المصالح المحلية واشباع الحاجات المحلية واشباع حاجات السكان المحليين من خلال اشراكهم في ادارة وتنظيم شؤونهم بأنفسهم واعطاء الأولوية لقراراتهم وآرائهم مما يؤدي الى تحقيق التنمية المحلية والقومية اذا ما تم استثمارها بصورة صحيحة^(٢).

I.ب. المطلب الثاني

ماهية صلاحيات الحكومة المركزية وصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم

لقد حدد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ صلاحيات الحكومة المركزية ممثلة بالسلطات التشريعية و التنفيذية والقضائية على سبيل الحصر، مما يعني عدم امكانية الخروج عنها أو التنازل عنها خاصة وانها اختصاصات مهمة تمس الشؤون الاساسية للدولة. وفيما عدا تلك

(١) ينظر: عبد الامير عبد العظيم العقيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة "مدخل بيئي سياسي"، ص ١١٦.

(٢) ينظر: حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، ص ٦٦.

الصلاحيات جعلها الدستور من مهام الادارات المحلية ممثلة بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

لذلك سنتناول في هذا المطلب نوعية و كمية صلاحيات السلطات المركزية في الدولة وصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك ضمن فرعين:

I. ب. ١. الفرع الأول

صلاحيات الحكومة الاتحادية (المركزية)

إنّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ خصص الباب الرابع منه لتحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية المركزية تحت عنوان اختصاصات السلطات الاتحادية اذ نصت المادة (١٠٩) منه على: " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي" هذا النص صريح بأن مهمة الحفاظ على وحدة البلاد تقع على عاتق السلطات الاتحادية وهي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد حصر المشرع الدستوري اختصاصات السلطات الاتحادية في المادة (١١٠) من الدستور بحيث ترك ما دون ذلك من الاختصاصات للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وكذلك حدد الاختصاصات المشتركة بينها وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك في المادة (١١٤) وهي اختصاصات متداخلة ما بين هذه السلطات في ممارستها بحيث لا تستطيع أيّ منها ممارستها بمفردها دون مشاركة السلطات الاخرى، إلا أنه يؤخذ على هذه المادة أنها أضعفت دور السلطات المركزية مرةً و دور الأقاليم مرةً أخرى؛ فهي اختصاصات على جانب من الأهمية فكان من الأجدر بالمشرع أن يقيدها بالسلطات المركزية أو على الاقل يحدد دور الاقاليم بشيء من الاستقلالية فيها خاصةً وانها تمس حقوق الشعب.

كما إنّ المادة (١١٢) من الدستور قضت بأن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بالتعاون مع حكومات الاقاليم والمحافظات مع اعطاء حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة وهذا النص يعيبه عدم الدقة والغموض أو انه يكون عرضة للمآرب السياسية ولتحقيق اهوائهم بعيداً عن مصلحة الشعب في الوقت الذي تكون فيه شؤون النفط والغاز من الامور المهمة التي يقوم عليها البلاد و كان من الاجدر على المشرع أن يجعل لتلك المحافظات اشتراك في ادارتها بغية المحافظة عليها. كما إنّ المشرع جعل من اختصاصات السلطات الاتحادية ادارة الاثار والمواقع الأثرية وبقية الثروات الوطنية وبالتعاون مع سلطات الاقاليم والمحافظات.

I. ب. ٢. الفرع الثاني

صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم (الحكومات المحلية)

يقوم نظام الحكومة المحلية (اللامركزية) على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات مستقلة اقليمية محلية أو مرفقية مصلحية تقوم بمباشرة اختصاصاتها وهي خاضعة للسلطة المركزية وتحت رقابة الدولة^(١). وبهذا فان نظام اللامركزية يعني تعدد السلطة الإدارية بحيث توجد الى جانب السلطة المركزية سلطات لا مركزية تتمتع بشخصية معنوية وباستقلال في مباشرة اختصاصاتها وتحت رقابة السلطة المركزية. إن المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي حكومات محلية تتمتع وفق نظام اللامركزية الادارية بصلاحيات دستورية تمارسها بحكم استقلالها الاداري والمالي وتمتعها بالشخصية المعنوية^(٢).

إن المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي ادارات محلية تمثل احدى صور اللامركزية الإدارية الإقليمية القائمة على تمتعها بالاستقلالية الإدارية عن الحكومة المركزية مع اخضاعها لنوع من الرقابة من قبل الأخيرة، وإن استقلاليتها هذه تكون نابعة من ثباتها في الشخصية المعنوية وفقاً للقانون فضلاً عن استقلاليتها في الاختصاصات التي تمارسها، أما الرقابة التي تخضع لها فهي تكون من الحكومة المركزية (الاتحادية) لضمان وحدة البلاد وتحقيق الخدمات المطلوبة في الهيئات التابعة للمحافظات. لذلك فإنها تمثل نظاماً ادارياً خاصاً بتوزيع الصلاحيات؛ اذ تقوم الحكومة المركزية بنقل صلاحياتها في أمور السيادة المتعلقة بالتشريع والقضاء الى هذه الوحدات الإدارية وكما أنّ السلطة التنفيذية لها حق الاشراف والرقابة عليها^(٣).

إن المحافظات غير المنتظمة في اقليم كونها حكومات محلية تمارس الصلاحيات المقررة لها وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية فيما يتعلق بشؤونها المحلية دون أن تتجاوز على تلك الصلاحيات الحصرية التي حددها المشرع للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) من الدستور^(٤). وقد نصت المادة (١١٥) من الدستور على: " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير

(١) ينظر: د. رشدي ابراهيم السيد ابو كريمة واحمد محمد خليفة، تفويض الاختصاص، (القاهرة: دار النهضة العربية، ط١، ٢٠١٩).

(٢) المادة (٢/ أولاً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ينظر: محي الدين القيسي، القانون الإداري، ط١، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧)، ص٢٣.

(٤) المادة (٢/ اولاً و ثانياً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما". من الملاحظ على هذا النص انه جعل كل ما لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية التي حددها المشرع في المادة (١١٠) اضافة الى الصلاحيات المشتركة بين الجهتين المذكورتين في حالة الخلاف حولها تكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم و الاقاليم. من المآخذ على حكم هذا النص أنّ المشرع أخفق هنا في تلك الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية و بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على الرغم من أن الحكومة الاتحادية يجب أن تكون لها الحصة الأكبر أو تكون لها الأولوية في هذه الصلاحيات في حين أنّ المشرع في هذا النص أعطى الأولوية في حالة الخلاف لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على الرغم من أن تلك الصلاحيات المشتركة هي من الصلاحيات السيادية المهمة لإدارة البلاد ولا يمكن تركها للإدارات المحلية الممثلة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لكي تمارسها لوحدها بعيداً عن الحكومة الاتحادية حتى وإن كانت عليها رقابة من قبل الأخيرة^(١).

إنّ المحافظات غير المنتظمة في اقليم كونها حكومات محلية تمارس الصلاحيات المقررة لها وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية فيما يتعلق بشؤونها المحلية دون أن تتجاوز على تلك الصلاحيات الحصرية التي حددها المشرع للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) من الدستور^(٢). إنّ المشرع منح في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة كي تتمكن من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وعلى أن ينظم ذلك بقانون وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وقد توج هذا النص بصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديله الثاني بالقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الذي نظم الصلاحيات الإدارية وحدد بشكل مفصل تلك الصلاحيات الإدارية والمالية وحتى التشريعية التي تتمتع بها مجالس المحافظات ضمن حدود المحافظة بما في ذلك الأفضية والنواحي وهذا بدلالة المادة (٢/أولاً و ثانياً) من قانون المحافظات - المشار اليها آنفاً-. لتكون مجالس المحافظات أعلى سلطة تشريعية منتخبة في المحافظة وكونها تتمتع بالشخصية المعنوية فإنها تمارس صلاحياتها بما لا يتقاطع وفقاً لأحكام

(١) لقد أخذ العراق بالأسلوب الانكليزي في توزيع الصلاحيات ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بحيث عدّ الأخيرة هي الأصل في حين أنّ صلاحيات الحكومة الاتحادية هي الاستثناء؛ وهو ما يعني اظهار رغبته بأن يعطي ولايات الاتحاد قدراً أكبر من الاستقلال. ينظر: انفال حسن فاضل الواسطي، "التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥"، (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان- الاردن، ٢٠٢٢)، ص ٦١.

(٢) نصت المادة (٢/خامساً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على: " تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠)، من الدستور".

الدستور والقوانين الاتحادية؛ وبهذا فهي تتمتع بصلاحيات كثيرة فلكل محافظة سلطتها في اصدار تشريعاتها الخاصة بها عن طريق مجلس المحافظة بما لا يتعارض فيها مع القوانين الاتحادية وعلى نطاق تطبيق هذه التشريعات هي داخل الحدود الإدارية المحلية للمحافظة دون أن تتعداها الى غيرها من المحافظات الاخرى.

لذلك فان صلاحية المحافظات لا تتعدى الحدود الإدارية للمحافظة، وهذا يعني أن ليس لها دخل فيما يتعلق بالشؤون الخارجية مثل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وكذلك ما يتعلق بشؤون المبعوثين الدبلوماسيين والسفراء لأن كل هذا يتعلق بالحكومة الاتحادية عدا ما يتعلق بالصلاحيات الأمنية بالمصادقة على الخطط الأمنية التي تعدّها المؤسسات التابعة للمحافظة وبالتنسيق مع الدوائر الأمنية التابعة للحكومة الاتحادية^(١).

كما أن للمحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات تشترك فيها مع الحكومة الاتحادية حددها المشرع في المادة (١١٥) من الدستور، إلا انه يؤخذ على هذه المادة أن المشرع هنا قد ساوى بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير المنتظمة في اقليم؛ وهذا ما يعني اعطاء الأخيرة دوراً في بعض الشؤون السيادية وانه منحها بعض شروط اللامركزية السياسية على الرغم انه نصّ وبوضوح على اعتماده اللامركزية الإدارية في المادة (١١٢/ ثانياً) من الدستور^(٢).

لما سبق ننتهي الى أن النصوص الدستورية أولاً قد حددت لمجالس المحافظات اختصاصات أصلية بحيث لا يمكن للمشرع الاتحادي التجاوز عليها أو الانتقاص منها أو سلبها منها، وإنّ قانون المحافظات جاء بناءً على التحويل الدستوري ليحدد تفاصيل تلك الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها مجالس المحافظات.

(١) المادة (٧/ عاشر)، من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
(٢) تعد اللامركزية من طرق الادارة التي تتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة و هيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة. ينظر: د. عثمان خليل عثمان، *القانون الاداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٤٩)، ص ١٢١. وقد يتم توزيع الوظيفة الادارية على أساس اقليمي بحيث توجد هيئات محلية أو اقليمية مستقلة، أو على أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الادارة المركزية. ينظر: د. رشدي ابراهيم السيد ابو كريمة و احمد محمد خليفة، *تفويض الاختصاص*، ط١، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩)، ص ٣٣.

II. المبحث الثاني

معوقات تفويض صلاحيات الحكومة الاتحادية وآليات معالجتها

إنّ عملية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى التشكيلات الإدارية المحلية تنبع من فكرة التقريب بين الحكومة وأجهزتها مع المواطنين والعمل على اشراكهم في عملية صنع القرار ومن ثم تقديم أفضل الخدمات لهم وعلى هذا يتم تشكيل عدد كبير من الحكومات المحلية على مستوى الاقاليم أو الولايات والبلديات ومنحها صلاحيات كبيرة لإدارة شؤونها. و كنتيجة نهائية لهذه العملية فإنها ترتب أمرين أولهما التعاون بين السلطة المحلية والسلطات الاتحادية في ممارسة الصلاحيات وثانيهما هو التداخل في الصلاحيات ما بين السلطة الاتحادية والمحافظات، وبين تحقيق هذا و ذلك تبرز معوقات التفويض في الصلاحيات.

إنّ ما يعيق عملية التفويض بين السلطات المركزية والادارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم هو قصور النص الدستوري الخاص وكذلك التضارب بين الصلاحيات وتعارضها ما بين الجهات المختصة بها بحسب النصوص القانونية، الأمر الذي يتطلب ايجاد آليات أو سبل تذلل هذه المعوقات طالما أن التفويض تم تنظيمه دستورياً فلا بد من الاستفادة منه في الواقع العملي ولكن بالشكل الذي يحقق مصلحة الأطراف كافة.

لذلك سنتناول في هذا المبحث تلك المعوقات التي تعترض عملية التفويض بين السلطات المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ومن ثم البحث في الآليات التي تكفل معالجة تلك المعوقات حتى ولو كان في أدنى الحدود وذلك ضمن مطلبين:

II.أ. المطلب الأول

أنواع المعوقات

تتعدد معوقات تفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية (الاتحادية) الى حكومات المحافظات وهي تتعلق بالتعاون على مستوى السلطات العامة، اذ نص المشرع العراقي في الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٢٣) منه على: " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون". إن مضمون النص متناقض مع عملية التفويض وما تتطلبها من شروط لأن الأخير يتم بناءً على نص صريح من المشرع وشروط لا بد منها أما المذكور في النص يتم بناءً على اتفاق الطرفين هذا أمر غير مقبول خاصة وأن أحد الطرفين في مرتبة أعلى من الآخر و هو أمر لا يستقيم مع التطبيق الحقيقي للتفويض... لذلك ارتأينا تناول معوقات التفويض هذه من خلال الفرعين الآتيين:

II. أ. ١. الفرع الأول

معوقات تتعلق بالتعاون في الصلاحيات على مستوى السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)

إنّ ما يعيق عملية التفويض التي نصت عليها المادة (١٢٣) من الدستور تتلخص بالآتي:

أولاً: عدم حصر التفويض بالحكومة المركزية الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم؛ فقد حددت المادة (١١٠) من الدستور وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطات المحلية وان ما عداها يدخل ضمن الاختصاصات المشتركة بينها وبين المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهذا يعني أن هذه الاختصاصات المشتركة لا يمكن تفويضها من قبل الحكومة المركزية كونها اختصاصات هامة تتعلق بالنظام الاتحادي ككل وتُعنَى بشؤون الدولة بأكملها لذلك لا يمكن أن تقوم بها إلا السلطة العليا كونها اختصاصات خطيرة وذات أهمية قصوى في الوقت الذي نجد فيه أنّ المادة (١٢٣) من الدستور تتعارض مع المادة (١١٠) المذكورة؛ فالمادة (١٢٣) جاءت مطلقة لجعل التفويض في جميع الاختصاصات وبشكل متبادل ما بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حين أن هناك اختصاصات حصرية للحكومة المركزية وأخرى مشتركة ما بينها وما بين المحافظات تلك التي لا يجوز التفويض فيها. كما انه لا يمكن نقل الدوائر الفرعية التابعة لوزارة المالية من مصارف وعقارات الدولة والخزينة العامة لا يمكن نقلها من دائرة الحكومة المركزية الى المحافظات كون المادة (١١٠) من الدستور قضت بأنّ رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهي صلاحيات لا يمكن أن تقوم بها إلا وزارة المالية كونها المختصة بوضع الموازنات فمن غير المعقول أن يتم نقل دوائرها الفرعية الى المحافظات^(١).

ثانياً: اجازة التفويض من المحافظات الى الحكومة المركزية؛ نجد أنّ المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٢ قد نصت على شقٍ واحدٍ من النص الدستوري تاركاً الشق الثاني منه، فلم تؤكد هذه المادة على انتقال بعض سلطات المحافظات الى المركز وانما تضمنت تفويض الاختصاصات من المركز الى المحافظات وهذا ما يدعو الى التساؤل ما هي حكمة المشرع من هذا النص؟ ولماذا تغافل تطبيق الشق الثاني من النص الدستوري؟ هل انه

(١) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، "نظام الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥"، مجلة التشريع والقضاء، جمعية القضاء العراقي، بغداد، السنة الاولى، ١٤، (٢٠٠٩): ص ٢٥.

لم يقتنع بحكم المشرع الدستوري من التفويض من المحافظات الى المركز أم كان له غرض آخر؟ فالواضح من النص -أنف الذكر- والنصوص الاخرى التي حددت اختصاصات الحكومة المركزية بأنها قامت بالتنازل عن بعض اختصاصاتها الى المحافظات تنازلاً بإطار التفويض.

II. أ. ٢. الفرع الثاني

قصور التشريعات أو غموضها في المجالات التشريعية والتنفيذية والمالية

أولاً: إن المادة (١٢٣) المذكورة آنفاً تتناقض مع المادة (١١٤) من الدستور^(١) التي جعلت بعض الاختصاصات المهمة للدولة مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وعلى ان ينظم ادارتها بقانون؛ هذا يوضح لنا إن المشرع بين الجهات المذكورة في ممارسة هذه الاختصاصات وهو أمر غير جائز لأن السلطات الاتحادية أعلى مرتبة في الدولة الفيدرالية وكان الأجدر به أن يجعلها خاصة بها حصراً أو يفوضها جزءاً منها أو ادارتها الى الحكومات المحلية المذكورة أو أن تقوم تلك الحكومات بإدارتها تحت رقابة الحكومة المركزية.

ثانياً: نصت المادة (١١٢/أولاً) من الدستور على: " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والحكومات المنتجة،... " فالنص يشير الى مساواة الحكومة الاتحادية مع الحكومات المحلية فيما يتعلق بشؤون النفط و الغاز على الرغم من أن أصل هذا الاختصاص للسلطات الاتحادية كونها وردت ضمن الباب الرابع من الدستور والذي هو من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية، اذ ان الدستور حدد الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية فكيف تقوم هذه السلطات بتفويض اختصاصاتها التي هي صلاحيات اساسية لها ومحددة في الدستور فكيف تقوم بتفويضها الى الغير- الادارات المحلية، فضلاً عن أنَّ عملية التفويض تتم بناءً على رضا وموافقة الجهة العليا بتفويض تلك الصلاحيات الى جهة أدنى منها دون التوقف على موافقة الجهة الأخيرة كون الجهة الأصلية

(١) نصت المادة (١١٤)، على: " تكون الاختصاصات الأتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم:

أولاً: ادارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها وينظم ذلك بقانون. "

غير مجبرة على التنازل عن صلاحياتها أصلاً لهذا لا تحتاج الى موافقة الجهة المفوض اليها تلك الصلاحيات؛ الأمر الذي يثور حوله التناقض في نص المادة الدستورية المنظمة لهذا التفويض. وهذا من المآخذ على المشرع العراقي اضافة الى ذلك انه اغفل التمييز بين النظام الاتحادي ونظام اللامركزية حينما أشرك ادارة شؤون النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية الهيئات المحلية أي انه جعل الصلاحيات المالية مشتركة بين الجهتين مركزية ومحلية في الوقت الذي يكون فيه الاستقلال المالي للمحافظة ضرورة من ضرورات استقلالها لأن عدم تخصيص الاموال اللازمة لها لا يمكنها من القيام بمهامها وفقاً للدستور.

ثالثاً: نصت المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور على: " منح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون"، وعززت هذا الحكم المادة (٢/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بمنح مجلس المحافظة صلاحية اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية؛ إذ أنّ المشرع في هذه المادة منح مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية لأجل تسيير وتنظيم الشؤون الإدارية والمالية وفقاً لحكم الدستور، وهذا يعني تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي احدى واجبات الهيئة التنفيذية ومما يدعم ذلك تعريف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم فالقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في مادته الاولى لمجلس المحافظة على انه وحده اداريه ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من اقلية ونواحي وقرى. وايضا تعريف المحافظ على انه رئيس الوحدة الإدارية هذه هاتين المادتين تؤكدان على ان مجلس المحافظة هي عبارته عن وحده اداريه لا بد لها من تنظيم اداري ومالي وان هذه الوحدة الإدارية لها رئيس ويجب ان تسيير وفقاً لنص يمنحها الصلاحيات المالية والإدارية وهو ما جاء في حكم المواد التي ذكرناها، مما يؤخذ على موقف المشرع الدستوري انه جعل الوظيفة الادارية المذكورة في أعلاه متقاسمة مع السلطة التنفيذية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وليس تفويضاً.

II.ب. المطلب الثاني

آليات معالجة معوقات تفويض صلاحيات الحكومة الاتحادية

بعد أن وضعنا أهم ما يعيق عملية التفويض بين السلطات المركزية في الدولة والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، نحاول هنا وضع آليات علاجية بغية اعادة عملية التفويض الى التطبيق الحقيقي كي لا يتم الخروج عن حدود القواعد القانونية ذات العلاقة. لذلك سنتناول هذه الآليات في الفرعين الآتيين:

II. ب. ١. الفرع الأول

التقييد بمبادئ التفويض

أولاً: تطبيق مبادئ التفويض الإداري والتقييد بها: إذ أنّ شروط التفويض التي ذكرناها سابقاً في المطلب الأول لا تتفق مع ما نص عليه المشرع الدستوري في المادة (١٢٣)، فكما هو متعارف عليه أنّ تفويض الاختصاص يكون على شكل قرار إداري يفوض من خلاله الرئيس الإداري أحد مروضيه ممارسة بعض صلاحياته وبشكل مؤقت؛ وهذا يعني ان الرئيس يستطيع أن يراجع عن التفويض في أي وقتٍ وقرارٍ لاحقٍ لكن هذا لا يستقيم مع نص المادة (١٢٣) وكذلك المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التي تناولت موضوع (نقل) الصلاحيات من المركز الى المحافظات تدريجياً وليس مجرد (تفويض)؛ فهذا النص يعني أن هذه الصلاحيات تنتقل بالكامل من المركز الى الوحدات المحلية الأمر الذي يتناقض مع معنى التفويض ومبادئه وشروطه. خاصةً اذا ما علمنا أنّ تفويض الاختصاص يأبى بشكل مطلق تفويض المسؤولية عن تلك الاختصاصات المفوضة؛ فلا يمكن للرئيس المفوض التخلي عن اختصاصاته ومسؤوليته كون هذه الاختصاصات قابلة للاسترداد^(١). لذلك يبقى الاصيل-المفوض- عرضة للمساءلة عن اعمال المفوض إليه اذا ما أساء انجاز الاعمال أو توزيعها.

ثانياً: مسؤولية المفوض إليه عن ممارسته للاختصاصات المفوضة: التي تنحصر في اتجاهين أولهما مسؤولية عن سلامة الاعمال والتصرفات المفوضة اليه أمام رئيسه المفوض-المباشر- فقط اذا ما أهمل أو قصر في انجازها على الوجه المطلوب، وثانيهما تقييد هذه المسؤولية في حدود الاختصاصات المفوضة وفقاً لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية^(٢).

ثالثاً: تقييد التفويض لجانب الجهة الأعلى: إنّ حكم المادة (١٢٣) من الدستور التي قضت بأنّ التفويض يكون في الاختصاصات الدستورية و بشكل متبادل ما بين حكومة المركز الى المحافظات أو بالعكس وبموافقة الطرفين أمر لا يستقيم مع مبدأ التفويض الإداري. ومن الملاحظ أنّ المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات جاءت لتركز على جانب واحد من النص الدستوري المذكور؛ فلم تشر هذه المادة الى حالة نقل الصلاحيات من المحافظات الى المركز وانما ركزت فقط ونصت على نقل الصلاحيات من المركز الى المحافظات- وهو الأصح قانوناً-، وهنا يتبادر الى الذهن التساؤل حول غموض المشرع في صياغة هذه المادة وقصده منها، هل هو تعافل الجزء الآخر من النص الدستوري أم انه لمس هفوة المشرع الدستوري حينما جعل التفويض من المحافظات الى المركز أيضاً وهو أمر

(١) ينظر: د. عيد قريطم، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

(٢) المصدر السابق اعلاه.

يتناقض مع عملية التفويض المتعارف عليها والمقررة ضمن قواعد القانون الاداري. وما يثير الغموض حول نص المادة ١٢ هو ان الحكومة الاتحادية قامت بالتنازل أصلاً عن بعض اختصاصاتها الى الحكومات المحلية (المحافظات) تنازلاً بغطاء التفويض، في الوقت الذي تغافل فيه المشرع الدستوري شكل الدولة الاتحادية الذي ينبغي أن تتجه فيه الارادة الى جعل القوة لحكومة المركز والاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الصلاحيات لأنها الاصل التي تتركز بيدها السلطات الأساسية والمهمة في ادارة الدولة وحفاظاً على هيبتها ومكانتها داخل الدولة.

رابعاً: لا يجوز للمفوض ممارسة الاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض: وذلك وفقاً لقواعد الاختصاص؛ فالمتفق عليه فقهاً وقضاءً عدم جواز اعتداء سلطة عليا على اختصاصات سلطة دُنيا والا عدّ عملها غير مشروع قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، أما اذا رغب المفوض ممارسة تلك الاختصاصات فعليه إلغاء قرار التفويض بقرار جديد و صريح وتبليغه للمفوض إليه^(١). ونحن نرى أن ذلك راجع لسببين؛ الأول يتعلق بانتقال الاختصاصات الى المفوض إليه بمجرد صدور قرار التفويض و دخوله حيز التنفيذ ومن ثم يفقد المفوض-الرئيس- سلطة ممارسته لتلك الاختصاصات. والثاني هو افساح المجال وترك الحرية للمفوض إليه ممارسة تلك الاختصاصات باستقلال تام بغية تحقيق الأهداف المطلوبة من عملية التفويض، وهو ما يعني في النهاية التخفيف عن كاهل الرئيس المفوض واستقراراً للأوضاع القانونية.

II. ب. ٢. الفرع الثاني

عدم الخروج عن الصلاحيات الأصلية المهمة

إنّ صلاحيات السلطات الاتحادية المركزية محددة على سبيل الحصر-كما ذكرنا-، وتحديد تلك الصلاحيات الخاصة بالأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم ومن ثم فإنّ بقاء هذه السلطات ضمن دائرة صلاحياتها أمر تفرضه الأهداف المتوخاة منها وضرورة تستلزمها المشروعية كلما كانت هذه السلطات قادرة على تأدية مهام اعمالها بشكل متوازن دون الحاجة الى نقل جزء منها الى غيرها بالشكل الذي قد يؤدي الى الالتباس أو الخروج عن أحكام القانون والقواعد التي تحكم عملية النقل أو تفويض الصلاحيات.

إنّ بقاء كل من السلطة المركزية الاتحادية والوحدات المحلية-المحافظات- على صلاحياتها الأصلية يُولد آثاراً والتي أهمها رقابة السلطة المركزية على هذه الوحدات المحلية،

(١) ينظر: د. محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الاداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٩)، ص ٤١٩. و د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، ط٧، (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٧)، ص ١٣٠.

هذه الرقابة التي تم تنظيمها بموجب الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ ، وكذلك بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وتأخذ هذه الرقابة جانبين:

أولاً: الرقابة السياسية للسلطة المركزية على الادارة المحلية:

إنّ من وسائل الرقابة لمجلس النواب على الهيئات اللامركزية هي اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة للمجلس بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء لأسباب حددتها المادة (٧/ثامناً/١) وهي: (عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي أو التسبب في هدر المال العام وفقدان أحد شروط العضوية والاهمال أو التقصير في أداء الواجب والمسؤولية). إلا اننا نرى انه وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية فإنّ اقالة المحافظ -منطقياً- تكون من اختصاص مجلس المحافظة كون الاخير يمثل الجهة الرقابية في المحافظة^(١) تطبيقاً لنظرية (مَن يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة) حتى ولو لم ينص القانون على ذلك، لذلك فانه لا يوجد مبرر لممارسة مجلس النواب هذا الاختصاص الاداري.

وكما يكون لمجلس النواب أن يمارس رقابته عن طريق حق حل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث أعضائه اذا تحققت أحد أسباب الحَل المتمثلة بالإخلال الجسيم عن الاعمال والمهام الموكلة اليه ومخالفة الدستور والقوانين وفقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية^(٢).

وكذلك يحق لمجلس النواب الاعتراض على تلك القرارات التي تتخذها مجلس المحافظة بالاستناد للمادة (٤/ثانياً/أ) من قانون التعديل الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ التي نصت على: " إنّ لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية البسيطة" .

أما في الجانب المالي يمارس البرلمان رقابته على موازنة الادارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وذلك من خلال تصديقه على الموازنة العامة واجراء المناقلة بين أبوابها أو من خلال تخفيض اجمالي مبلغها، فالمحافظات شأنها شأن أي دائرة أخرى في الدولة لا يمكن لها مباشرة اختصاصاتها وممارسة نشاطاتها من دون الأموال إذ أنّ لكل محافظة موازنة خاصة بها بالاستناد الى ميزانيتها المستقلة لتستطيع ادارة شؤونها وتصريف أعمالها وفقاً للخطة المالية التي تضعها، ولكون البرلمان هو الذي يناقش الموازنة

(١) المادة (٢/ اولاً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.(قانون التعديل الثاني)

(٢) المادة (٤/ثانياً/ب)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

العامة للدولة بما في ذلك موازنة المحافظات وهذه الأخيرة تشمل جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها والنفقات المقرر صرفها خلال السنة المالية^(١). إذ أنّ ما تحتاج اليه المحافظة من نفقات وميزانية ترفع بها تقريرها ترفع تقريرها الى وزارة المالية في الحكومة المركزية من اجل توحيدها وادخالها مع الموازنة العامة للدولة ومن ثم تقوم وزارة المالية برفع هذه الموازنة العامة الى البرلمان من اجل اقرارها والتصديق عليها. اضافة الى ذلك فإنّ البرلمان يمارس رقابته أيضا على الحساب الختامي للمحافظات واقاراره كون البرلمان -كما ذكرنا- هو الذي يقر الموازنة العامة للحكومة المركزية فيكون من الضروري واللازم على المحافظة عرض حساباتها الختامية عليه.

ثانياً: الرقابة الادارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية:

إنّ الحكومة المركزية تمارس رقابتها الإدارية على أعمال المجالس المحلية وهي اجراءات رقابية تكون وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وإنّ هذه الرقابة تتمثل بالآتي:

١- الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على أعمال الادارات المحلية:

نصت المادة (٢١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على: " يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال ١٥ يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه" يؤكد هذا النص على ان رئيس الجمهورية ملزم بإصدار مرسوم جمهوري خلال المدة القانونية وهي (١٥) يوم لإصدار مرسوم جمهوري خاص بتعيين المحافظ ، وان هذا النص يشير الى الدور الرقابي الذي يمارسه رئيس الجمهورية على المحافظات او الهيئات المحلية.

٢- رقابة رئيس مجلس الوزراء:

إنّ رئيس مجلس الوزراء يمارس رقابة غير مباشرة على المحافظات والهيئات المحلية وفقاً لما نص عليه قانون المحافظات النافذ، هذه الرقابة تمثلت في اقتراح اقالة المحافظ كما نصت على ذلك المادة (٧/ثامناً/١) من القانون.

كما تتمثل رقابة مجلس الوزراء من خلال اعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة والمتمثلين بـ(المدراء العاميين و مدراء الدوائر و رؤساء الاجهزة الامنية) بناءً على اقتراح من الوزير المختص^(٢). كما يحق للوزير أن يقدم اقتراحا الى مجلس الوزراء بإقالة أحد الاشخاص من أصحاب المناصب العليا وبموافقة مجلس الوزراء^(٣).

(١) ينظر: بالند ابراهيم حسين شالي، "العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة حالة العراق"، جامعة السليمانية القديمة، (٢٠١٤): ص ١٣٤.

(٢) المادة (٧/ثانياً/٢)، من القانون.

(٣) المادة (٧/ثانياً/١)، من القانون.

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات:

- ١- يعد التفويض من الوسائل التي تلجأ إليها الأجهزة الإدارية لأداء واجباتها وتنظيم سير مرافقها العامة نحو تحقيق اهدافها المنشودة؛ فالتفويض يمكن الرئيس الاداري من اداء مهامه القيادية من خلال نقل جزء من مهام اعماله الى الادارات الاخرى او الى بعض مرؤوسيه وهذا مما يترتب عليه تسهيل وسرعه انجاز الاعمال واتخاذ القرارات وفي اقصر وقت وباقل تكاليف ممكنة.
- ٢- ان التفويض يتيح للموظفين المرؤوسين المشاركة في اداء العمل الوظيفي؛ فهو قد يمنح الفرصة لكافة الطبقات من الموظفين من المشاركة في اداء الاعمال الوظيفية وهذا مما يمنحهم الثقة والشعور بالكفاءة في اداء الاعمال والقيام بالنشاطات.
- ٣- لا يمكن للتفويض أن يقع عبثاً وانما لابد من شروط لتحقيقه وأهم هذه الشروط أن يكون هناك نص قانوني يقرره وان يكون التفويض جزئياً وليس شاملاً لكل السلطة.
- ٤- لا يقع التفويض في الاختصاصات المفوضة كونه استثناء من الاصل؛ فالأصل إنّ كل جهاز اداري مختص بصلاحيات معينة ولكن استثناءً أن يتم تفويضها الى جهات أخرى لذلك لا بد أن يكون التفويض مقيداً للأشخاص المحددين بموجب النص القانوني، هذا فضلاً عن أن يكون محدداً بمدة معينة.
- ٥- إنّ نظام اللامركزية الإدارية يتيح الفرصة للشعب للتعبير عن رأيه من خلال السيادة الشعبية بمشاركة الشعب في ادارة شؤون الحكم المحلية على أساس أن الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها، وبذلك فإنّ هذا النظام يحقق حماية الاقليات من الشعب من خلال اتاحة فرص التعبير عن ارادتهم وحرياتهم المشروعة .
- ٦- أنّ الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ حدد صلاحيات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر كما حدد الصلاحيات المشتركة بينها وبين الادارات المحلية في المحافظات و ما عدا ذلك يكون من صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم وإن كان هناك تداخل في المادة ١١٤ المتعلقة بالاختصاصات المشتركة كونها تؤدي الى اضعاف دور السلطات المركزية مره ودور الاقاليم مره اخرى بشأن ممارسة تلك الصلاحيات.
- ٧- تعد المحافظات غير المنتظمة في اقليم حكومات محلية لها صلاحيات مقررة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية ولكن دون أن تتعدى حدود شؤونها المحلية ودون أن تتجاوز تلك الصلاحيات الحصرية المحددة للسلطات الاتحادية في المادة ١١٠ من الدستور، وبهذا فان مجلس المحافظة يشكل أعلى سلطة تشريعية و رقابية داخل المحافظة يتمتع بشخصية معنوية فإن مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم لها صلاحيات ادارية ومالية وتشريعية ولكن داخل ضمن الحدود الإدارية المحلية.

٨- إن تفويض الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية في المحافظات تكتنفها العراقيل والمعوقات وجل تلك المعوقات تتعلق بحكم المادة ١٢٣ من الدستور التي جاءت مغايرة للقواعد القانونية الخاصة بالتفويض.

٩- إن التطبيق الأمثل للتفويض يجب أن يكون في حدود القواعد القانونية المنظمة له وهذا ما يتطلب ايجاد آليات تجعل التفويض بالشكل القانوني المطلوب بما يحقق الأهداف المتوخاة منه وذلك من خلال تطبيق مبادئ التفويض الاداري والتقييد بها من خلال التقيد بتلك الشروط والقواعد القانونية وعدم التجاوز على صلاحيات السلطات الأخرى وإذا حدث هذا التجاوز فإنه يجب أن يكون في حدود القانون ووفقاً للغاية المنشودة منه.

ثانياً: التوصيات:

١- ان الحل الأنسب لما يعترض التفويض بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية هو جعل التفويض محصوراً من قبل الحكومة الاتحادية كونها الجهة الأعلى وأنها تمتلك السلطات الأوسع والأهم ، كما أنه لا يمكن المساواة بينها وبين المحافظات في هذا المجال.

٢- تعديل النص الدستوري أو اضافة نص آخر مكمل له يُحدد فيه الصلاحيات التي يمكن تفويضها من السلطة الاتحادية الى المحافظات؛ كون الأولى ذات صلاحيات مهمة تمس الشؤون الأساسية والكبرى للدولة فلا يمكن أن تكون محل عبث وتخطئ بشكل يفوّض أياً منها دون تقدير أهميتها.

٣- تعديل القوانين الاتحادية بإضافة نصوص اليها تحدد وبشكل دقيق القواعد القانونية الخاصة بالتفويض؛ لتجنب التجاوز على السلطات الأخرى ولضمان تطبيق مبدأ القانون والتقييد بالمبادئ الحقيقية للتفويض بما يرتب ذلك تحقيق غاية التفويض كونه يكون لمدة محددة مقيدة بتلك الغاية.

المصادر

اولاً: الكتب:

- ١- ابراهيم شبحا، مبادئ واحكام القانون الاداري، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٤.
- ٢- بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، عمان: دار الفرقان، ١٩٨٢.
- ٣- بالنذ ابراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة حالة العراق-، جامعة السليمانية القديمة: ٢٠١٤.
- ٤- رشدي ابراهيم السيد ابو كريمة واحمد محمد خليفة، تفويض الاختصاص، القاهرة: دار النهضة العربية، ط١، ٢٠١٩.
- ٥- سليمان الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، ط٧، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٧.
- ٦- عبد الامير عبد العظيم العقيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة "مدخل بيئي سياسي".

- ٧- عبد العزيز بسيوني، *التفويض في السلطة الادارية*، القاهرة: الدار الجامعية، ١٩٨٦.
- ٨- عثمان خليل عثمان، *القانون الاداري*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٤٩.
- ٩- عيد قريطم، *التفويض في الاختصاصات الادارية*، بيروت- لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ص ٢٠١١.
- ١٠- محمد رفعت عبد الوهاب و د. عبد الغني بسيوني، *علم الادارة العامة*، ١٩٨٩.
- ١١- محي الدين القيسي، *القانون الاداري*، ط١، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧.
- ١٢- محمود ابراهيم الوالي، *نظرية التفويض الاداري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

ثانياً: الرسائل و الاطاريح الجامعية:

- ١- انفال حسن فاضل الواسطي، "التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان- الاردن، ٢٠٢٢.
- ٢- حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، "تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق بعد ٢٠٠٣- مجلس محافظة النجف نموذجاً"، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠١٣.
- ٣- ممدوح سعودي منوخ الظفيري، "أثر تفويض السلطة على فعالية الاداء لدى العاملين بمؤسسات القطاع الحكومي بمدينة كويت جامعة الشرق الاوسط الأردن"، رسالة ماجستير، ٢٠١٢.

ثالثاً: البحوث المنشورة

- ١- غازي فيصل مهدي، "نظام الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥"، مجلة *التشريع والقضاء*، جمعية القضاء العراقي، بغداد، السنة الاولى، ع ١، (٢٠٠٩).

رابعاً: القوانين

- ١- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣. (قانون التعديل الثاني)