



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة ديالى  
كلية القانون والعلوم السياسية

# أثر التنظيم الإداري اللامركزي في حقوق الإنسان العراق أنموذجا

رسالة تقدم بها الطالب  
عمر جمعة صالح جاسم

إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة ديالى وهي من  
منطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام/ حقوق الإنسان والحريات العامة

بإشراف الدكتور  
منتصر علوان كريم

2019

دیدی

1441 هـ

مر

## مقدمة

أنَّ الحاجة لمتل هذا النظام صارت أمرًا ضروريًا؛ وذلك مع تطور الأنظمة السياسية، وازدياد وعي الشعوب، ولما يحقّقه هذا النظام من مساهمة من قبل الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية العامة، بإدارة تلك الوحدات الإدارية، بما ينسجم مع السياسة وذلك لقرب ممثلي تلك الوحدات من مجتمعاتهم. ويمنحُ المشرّع تلك الهيئات المحلية، التي تعمل وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية، اختصاصات تمكنها من ممارسة أعمالها الإدارية والمالية، بما لا يخرجها عن السياسة العامة للدولة، فقد يوسع بموجب قوانين عادية يسهل تعديلها، وهو يختلف عن نظام اللامركزية السياسية أو الفدرالية التي ترتبط بشكل الحكم، وتُنظَّم بنصوصٍ دستوريةٍ يصعبُ تعديلها، خصوصًا في الدساتير الجامدة، أو على الأقل؛ لا تعدل بالطرق التي تعدل بها التشريعات العادية.

ويقع على عاتق التنظيم الإداري اللامركزي مهمة تنظيم الرقابة على أعمال الهيئات المحلية التي تعمل وفقًا لهذا النظام، والتي تمارس اختصاصاتها طبقًا لمبادئه، لضمان عدم خروجها عن نطاق المشروعية، المتمثل: بعدم مخالفتها للنصوص الدستورية، والقوانين النافذة، ويتم ذلك من خلال الرقابة الإدارية- أو كما يطلق عليها الفقه الإداري: بالوصاية الإدارية-.

وتتمثل أركان اللامركزية الإدارية: بالاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وكذلك: وجود هيئات محلية مستقلة، تأخذ على عاتقها مهمة إدارة تلك المصالح، فضلًا عن: اللامركزية الإدارية الثلاثة، وأن لا يتخلف أيّ ركن منها، لضمان قيام نظام إداري يستند على أسس صحيحة، ومتكاملة، ويحقق الهدف الذي بني من أجله.

نطاق الدراسة:

تَرَكَّز نطاق هذه الدراسة على البحث في نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005، والتشريعات التي ذات الصلة بموضوع الدراسة، أمّا الأقاليم، التي تدار طبقًا لنظام اللامركزية السياسية، فهي تخرج عن نطاق دراستنا، كونها تُعدُّ شكلاً من أشكال الحكم، وليست طريقة من طرق الإدارة، كاللامركزية الإدارية.

اعتمدت هذه الدراسة على استخدام المنهج الوصفي؛ القائم على عرض النصوص الدستورية والقانونية، التي أخذت على عاتقها مهمة تنظيم اللامركزية الإدارية في العراق، ثم أستخدم الباحث المنهج التحليلي؛ القائم على مناقشة، وتحليل تلك الإداري الحالي، كما أستخدم المنهج المقارن بالقدر الذي تتطلبه الدراسة، وكذلك روعي في هذه تناولت الدراسة الجانب التطبيقي، المتمثل: بالأحكام والقرارات القضائية، الصادرة عن القضاء العراقي بنوعيه (العادي، والإداري)، وكذلك: تضمنت الدراسة استعراض الآراء الفقهية، لما يتعلق بموضوع الدراسة.

## خطة الدراسة:

انتظمت هذه الدراسة في مقدمة، ومبحث تمهيدي، وثلاثة فصول، ثم خاتمة احتوت على ما توصلت إليه الدراسة من استنتاجات وتوصيات، وتناولت الدراسة في المبحث التمهيدي ماهية التنظيم الإداري؛ في ثلاثة مطالب: تناولت مفهوم التنظيم الإداري، ونشأت التنظيم الإداري في العراق، ثم صور التنظيم الإداري، بينما تضمن الفصل رؤساء الوحدات الإدارية، وأثرها في حقوق الإنسان، أما الفصل الثالث من هذه الدراسة؛ فقد تم تخصيصه للبحث في الرقابة على أعمال السلطات المحلية، مع بيان أثر تلك الرقابة في حقوق الإنسان، وتم تقسيمه لمبحثين أيضاً؛ الأول: تضمن الرقابة غير الإدارية على السلطات المحلية وأثرها في حقوق الإنسان، والمبحث الثاني: قد تضمن البحث في الرقابة الإدارية على السلطات المحلية مع بيان الأثر المترتب على تلك الرقابة في حقوق الإنسان، وبعد ذلك انتهى مطاف البحث بوصولنا إلى الخاتمة؛ التي احتوت على ما توصلت إليه هذه الدراسة، من استنتاجات، وتوصيات، ثم أردفت هذه الدراسة بقائمة للمصادر التي استخدمت في هذه الدراسة، وفي ضوء ما تم عرضه

## مبحث تمهيدي

### ماهية التنظيم الإداري

يُعرَّف القانون الإداري بأنه: "ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنصب على الإدارة؛ فهو قانون الإدارة العامة"<sup>(1)</sup>، وهو بذلك مجموعة من القواعد القانونية التي تتعلق بشكل مباشر بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة سواءً من حيث بناء هيكله وتنظيمه؛ أو في قيامه بنشاطه، وأداء وظيفته، وتتعلق قواعد القانون الإداري بشكل مباشر بالإدارة العامة أو ما يسمى أحياناً بالسلطة الإدارية<sup>(2)</sup>، وإنَّ القانون الإداري: هو الذي يحكم الإدارة العامة تنظيمياً ونشاطاً<sup>(3)</sup>، ويتضمن مفهوم الإدارة العامة؛ معنيين، الأول: (مادي)، يتمثل في نشاط السلطة التنفيذية في التنفيذ اليومي للقوانين، والسعي لإشباع الحاجات العامة للأفراد، والثاني: (عضوي)، يتمثل في الهيئات القائمة على هذا النشاط، والتي تتضمن الجهاز الإداري بدءاً من الرئيس\_ رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء حسب نظام الدولة\_ والوزراء إلى أدنى موظف عام في السلم الإداري

(1) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999، ص13.

(2) د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص25.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996، ص8.

للدولة<sup>(1)</sup>، وإن الدولة تمارس سلطة الحكم وسلطة الإدارة في آن واحد، إذ إن سلطة الحكم تدار من قبل كفة السياسة، بيد أن الدولة في إطار ممارستها لسلطاتها الإدارية لا بد لها من تنظيم إداري؛ الذي يقوم بوضع الأسس، والثوابت، التي تسير في كنفها الإدارة، والذي يجد أساسه في صلب النصوص الدستورية والتشريعات العادية التي بدورها تعد ركيزة قوية تستند عليها الإدارة عند قيامها بواجباتها، وممارستها لاختصاصاتها، وصلاحياتها الممنوحة لها.

لذلك: فإن الدراسة في إطار ماهية التنظيم الإداري تتطلب تناول مفهوم التنظيم الإداري، ومن ثم البحث في نشأة التنظيم الإداري في العراق، فضلاً عن دراسة صور وأساليب التنظيم الإداري المتضمن: (المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية)، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، كالآتي:

### **المطلب الأول: مفهوم التنظيم الإداري**

#### **المطلب الثالث: نشأة التنظيم الإداري في العراق**

#### **المطلب الثاني: صور التنظيم الإداري**

### **المطلب الأول**

#### **مفهوم التنظيم الإداري**

لقد أفرّد فقهاء، وكتّاب القانون الإداري في أغلب المؤلفات؛ باباً مستقلاً لدراسة وتبيان التنظيم الإداري، وذلك لما لهذا الموضوع من أهمية كبيرة في إطار مبادئ وأحكام القانون الإداري<sup>(2)</sup>، بيد أن

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1992، ص 7.

(2) لمزيد من التفصيل حول موضوع التنظيم الإداري، راجع:

- د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 295 وما بعدها.

- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 131 وما بعدها.

- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 125 وما بعدها.

إطار هذه الدراسة المتخصصة في بيان أثر التنظيم الإداري في حقوق الإنسان لا يسع لسرد الموضوع كاملاً بكل تفاصيله، وعلى ذلك سوف تقتصر الدراسة في هذا المطلب على تعريف التنظيم الإداري، ثم بيان الشخصية المعنوية العامة التي تُعدُّ من أسس التنظيم الإداري في الدولة، وذلك في فرعين مستقلين، وكالاتي:

## الفرع الاول

### تعريف التنظيم الإداري

أولاً: - التنظيم الإداري لغةً:

تنظيم مفرد: جمع تنظيمات (لغير المصدر): مصدر نَظَمَ، نَظْمٌ يُنْظِمُ، نَظْمًا ونِظَامًا، فهو ناظِمٌ، والمفعول مَنْظُومٌ ونَظْمٌ، نَظَمَ الأشياءَ: أَلْفَهَا وضمَّ بعضها إلى بعض في صورة مُرتَّبة<sup>(1)</sup>. نَظَمَ: النَّظْمُ: التَّأليفُ، نَظَمَهُ يَنْظِمُهُ نَظْمًا ونِظَامًا ونَظْمَهُ فانتَظَمَ وتَنَظَّمَ، ونَظَمْتُ اللؤلؤَ أي جَمَعْتُهُ في السِّلْكِ، والنَّظْمُ مِثْلُهُ، وَمِنْهُ نَظَمْتُ الشَّعْرَ ونَظَمْتَهُ، ونَظَمَ الأَمْرَ عَلَى المِثْلِ، وكلُّ شَيْءٍ قَرْنَتُهُ بِأَخَرَ أَوْ ضَمَمْتِ بعضَهُ إِلَى بَعْضٍ، فَقَدْ نَظَمْتَهُ، والنَّظْمُ: المَنْظُومُ، وَصَفَّ بِالمَصْدَرِ، والنَّظْمُ: مَا نَظَمْتَهُ مِنْ لؤلؤٍ وخرزٍ وَغَيْرِهِمَا، والنَّظَامُ: مَا نَظَمْتِ فِيهِ الشَّيْءَ مِنْ خَيْطٍ وَغَيْرِهِ، وَالْجَمْعُ أَنْظَمَةٌ وَأَنَاظِيمٌ وَنُظْمٌ. والنَّظَامُ: الخَيْطُ الَّذِي يُنْظَمُ بِهِ اللؤلؤُ، وكلُّ خَيْطٍ يُنْظَمُ بِهِ لؤلؤٌ أَوْ غَيْرُهُ فَهُوَ نِظَامٌ، وَجَمْعُهُ نُظْمٌ<sup>(2)</sup>. (نَظَمَ) اللؤلؤُ جَمَعَهُ فِي السِّلْكِ وَبَابُهُ ضَرَبَ، وَ(نَظَمَهُ تَنْظِيمًا) مِثْلُهُ، وَمِنْهُ (نَظَمَ) الشَّعْرَ وَ(نَظَمَهُ)، وَ(النَّظَامُ) الخَيْطُ الَّذِي يُنْظَمُ بِهِ اللؤلؤُ، وَ(نَظَمَ) مِنْ لؤلؤٍ وَهُوَ فِي الأَصْلِ مَصْدَرٌ<sup>(3)</sup>. وَ(الإنِظَامُ)

- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الاول، ط1، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة، عمان، 2001، ص120 وما بعدها.

(1) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، 2008، ص2235.

(2) محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي، لسان العرب، الجزء الثاني عشر، الطبعة الثالثة، دار صادر، بيروت، 1993، ص578.

(3) زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي، مختار الصحاح، الجزء الاول، الطبعة الخامسة، المكتبة العصرية، الدار النموذجية، بيروت، صيدا، 1999، ص313.

الإِسَاقُ. [نظم] نَظَمْتُ اللؤلؤَ، أي جمَعْتُه في السِلكِ والتَّنْظِيمِ مثله، ومنه نَظَمْتُ الشِعْرَ ونَظَمْتُه، والنِّظَامُ: الخِيطُ الذي يُنْظَمُ به اللؤلؤُ، ونَظَمٌ من لؤلؤٍ، وهو في الأصل مصدرٌ<sup>(1)</sup>.

ومن ذلك نستنتج إن مصطلح "تنظيم" إنما هو مصدر للفعل نَظَمَ، وأنه يدل على الدِقَّةِ والترتيب والنَّظَامِ.

وفي هذا الصدد يستحسن أن نشير إلى كلمة (Organization)، التي وردت في قاموس (Oxford Dictionary)، حيث أنها تعني: تنظيمًا أو نظامًا أو مؤسسة<sup>(2)</sup>. وعند الرجوع إلى المعنى لكلمة (Organize) نجد أنها تعني: يُنْظَمُ، أو يُرتَّبُ، أو ينشئُ، أو يُؤسسُ، أو يدير<sup>(3)</sup>.

أما مصطلح التنظيم الإداري؛ فقد ورد تعريفه في معاجم اللغة العربية، والمعاجم القانونية؛ إذ إن التَّنْظِيمَ الإداريَّ: التَّرْكِيبَ الهيكليَّ بوحداته ووظائفه وأفراده الذين يتعاونون معًا لأداء واجبات تحقق الأهداف الموضوعة<sup>(4)</sup>، التَّنْظِيمَاتُ الإداريَّةُ هي: الإجراءات التي يتخذها المسؤولون لإصلاح الإدارة وتنظيم أمورها<sup>(5)</sup>، و(تنظيم إداري): عبارة عن مقررات إدارية تفرض قاعدة عامة تصيب عدد غير محدد من الأشخاص، وتأتي تحت عنوان منشور أو تعليمات للعمل أو تدابير داخلية<sup>(6)</sup>.

### ثانيًا: - التنظيم الإداري اصطلاحًا:

دأب فقهاء وشُراح القانون الإداري عند تناولهم لموضوع التنظيم الإداري؛ على الدخول مباشرة في دراسة الشخصية المعنوية كإحدى أسس وركائز التنظيم الإداري، ومن ثم تناول صور وأساليب

---

(1) أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، دار العلم للملايين، الجزء الخامس، الطبعة الرابعة، بيروت، 1987، ص2041.

(1) Harnoby , A. S., Oxford Advanced Learners, Dictionary of Current English, Oxford University Press, London, 1974, P 593.

(2) Ibid, P 594.

(4) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، مصدر سابق، الجزء الأول، ص783.

(5) المصدر نفسه، ص2235.

(6) المحامي موريس نحلة، و د.روحي البعلبكي، والمحامي صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2002، ص581.

التنظيم الإداري المتمثلة بالنظامين (المركزي، واللامركزي)، وبيان مزايا وعيوب كل منهما<sup>(1)</sup>، بيد أن مسار البحث العلمي قد حدا بالباحث إلى البحث عن تعريفٍ للتنظيم الإداري بشكله العام قبل الدخول في بيان صورهِ وأشخاصه، فلم يعثر الباحث -على قدر اطلاعه- على تعريف اصطلاحي للتنظيم الإداري؛ يجمع في ثناياه بيان ووصف الخصائص التي تميزه عن غيره، بهدف تحديده وتقديمه للقارئ بصورة يفهم من خلالها ما لهذا الموضوع من معنى.

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد؛ أن مصطلح (التنظيم الإداري) يستخدم في اختصاصين علميين، هما: القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أما الأول: فهو مدار بحثنا؛ وأما الثاني: فهو لا يدخل ضمن نطاق هذه الدراسة وإن تشابه المصطلح<sup>(2)</sup>، ذلك أن نطاق ومجال الدراسة تكون في أطر فنية تختلف فيها المنهجية والأهداف، أما دراستنا فهي تخص الجانب القانوني لهذا المصطلح وبيان القواعد القانونية التي نظمت هذا المجال.

ويحتل التنظيم الإداري مكانة كبيرة في الدول الحديثة المعاصرة، التي تريد أن تنهض بوظائفها، وتقوم بواجباتها بالصورة التي تمكّنها من الوصول لأهدافها المرجوة، ويتحقق ذلك عن طريق جملة من العمليات المنظمة بتخطيط، وترتيب، وتصنيف للأجهزة الإدارية المختلفة، وتسييرها بإحدى طرق التنظيم الإداري- المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية-، وبيان هيكلها واختصاصاتها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها الممنوحة لها وصولاً للغاية المرجوة؛ ألا وهي: إشباع الحاجات العامة للأفراد، ومن ثم تحقيق المصلحة العامة.

ويتسم موضوع التنظيم الإداري- لأول وهلة- بطابع سياسي أكثر منه قانوني، ويبدو من خلال دراسته أن الموضوع يدخل في اختصاص القانون الدستوري، لأن الدستور هو الذي يحدد طبيعة النظام الإداري والتقسيمات الإدارية في الدولة، بيد أن ذلك المظهر، والطابع السياسي ذي الأساس الدستوري لا يمنع القانون الإداري من الغور في أعماق هذا التنظيم وترتيب أولوياته، وطبيعة العمل به، لأن القانون الدستوري- كما يصوره الفقيه بارثيملي (Berthelemy)- يرينا كيف شيدت الأداة

(1) سوف نتناول صوري التنظيم الإداري بشيء من الإيجاز في المطلب الثالث من هذا البحث.

(2) للتفصيل وبيان المعنى الاصطلاحي للتنظيم الإداري في الإدارة العامة، راجع: د. فتحي درويش عشية، التنظيم الإداري في التعليم العام (أسسه- مجاله- فعاليته)، ط1، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي و الروابط العالمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2009، ص10 وما بعدها.



الحكومية وكيف ركبت أجزائها، والقانون الإداري يبين لنا كيف تعمل تلك الأداة وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء، ومن هنا تبدو الرابطة الوثيقة والصلة بين القانون الدستوري والقانون الإداري في هذا المجال<sup>(1)</sup>.

كما وتتصرف دراسة موضوع التنظيم الإداري من الناحية القانونية؛ إلى بيان كيفية إنشاء الأجهزة الإدارية في الدولة، وتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها، والنشاط الذي تمارسه هذه الأجهزة لتنفيذ السياسة العامة للدولة<sup>(2)</sup>، ويقصد أيضاً بالتنظيم الإداري: تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة، وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها<sup>(3)</sup>، هذا ويُعدُّ التنظيم الإداري من الضروريات التي ترسم المسار الذي تسير عليه السلطة الإدارية في الدولة، إذ أنَّ التنظيم الإداري يجد أساسه في صلب النصوص الدستورية، التي تعد الموجه العام للسياسة الإدارية في الدولة، إذ يحدد نظام الحكم، وأسلوب وصور إدارة الدولة، سواءً كان نظاماً مركزياً يقوم على حصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة؛ أو كان نظاماً لا مركزياً يقوم على تقاسم السلطة بين العاصمة وهيئات أخرى مستقلة منتخبة تسند إليها المسؤولية الإدارية، سواءً كانت لا مركزية إقليمية؛ أم مرفقية، وكذلك فإنَّ التنظيم الإداري يجد أساسه بالدرجة الثانية في التشريعات العادية، التي تصدر من قبل السلطة التشريعية؛ التي تكرر السياسة التشريعية الواردة في صلب النصوص الدستورية بقوانين لغرض تسيير المرافق العامة، خدمة للمصلحة العامة، وكما يجد التنظيم الإداري أساسه بالمرتبة الثالثة في التعليمات، والضوابط، التي تصدر من قبل السلطة التنفيذية المتمتعة بالشخصية المعنوية لغرض تسهيل تنفيذ القوانين بما ينسجم مع إرادة المشرع تحقيقاً للمصلحة العامة، وبناءً على ذلك: يُعدُّ الدستور، والتشريعات العادية، والتعليمات والضوابط التي تصدر من قبل السلطة التنفيذية، بمثابة الأسس التي ترتكز عليها السلطة العامة في ممارستها لاختصاصاتها الممنوحة لها.

مما تقدم: يحاول الباحث أن يضع تعريفاً متواضعاً لهذا المفهوم، إذ يُعرّف التنظيم الإداري، بأنه: وسيلة السلطة العامة في تنفيذ سياساتها العامة، من خلال إنشاء الأجهزة الإدارية، وتوزيع الاختصاصات بينها، وحكم نشاطها، لضمان تحقيق المصلحة العامة.

(1) د. علي محمد بدير وآخرون، أحكام ومبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص 77.

(2) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 127.

(3) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 120.

## الفرع الثاني

### الشخصية المعنوية العامة

أولاً:- فكرة الشخصية المعنوية: إنّ من المسلّمات في نظر القانون العام الحديث؛ أن يتم الاعتراف بالشخصية القانونية لكل إنسان، فكل آدمي- بعد إلغاء الرق-، أصبح في نظر القانون شخصاً بكل ما يترتب على ذلك من آثار<sup>(1)</sup>، وإنّ الأصل تلك المرافق بما يلبي حاجات وطموحات الأفراد، بعيداً عن الإرادة الشخصية للإنسان الطبيعي، من هنا ظهرت فكرة الشخصية المعنوية، أو الاعتبارية، لتكون كياناً مستقلاً عن الأفراد المكونين لها، يعترف لهم القانون بهذه الشخصية التي تمكنه- اي: الشخص المعنوي- من اكتساب الحقوق، وتحمل الواجبات.

بالرغم من أنّ الشخصية المعنوية قد نشأت في مجال القانون الخاص، بيد أنّ لها أهمية أكبر اليوم في مجال القانون العام، فصحيح أنّ وظائف الإدارة العامة<sup>(2)</sup>. ولذلك: إن الشخصية المعنوية العامة لا يمكن أن يستغنى عنها، وان علاقات القانون العام لا يمكن أن تنشأ ما لم يكن هناك شخص معنوي عام يكون طرفاً فيها<sup>(3)</sup>.

ويطلق مصطلح الشخصية المعنوية على مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف القانون معاملة الأشخاص الآدميين، فيسمح لها بأن تمتلك، وتتعاقد، وتقااضي، وتتقاضى، ويقر لها بوجود حقوق وواجبات، أي ذمة مستقلة عن ذمة الأفراد الذين يدخلون في تكوينها، أو الذين يديرون شؤونها<sup>(4)</sup>، وتسير الشخصية المعنوية في الحدود التي رسمها القانون، لأن المشرع وحده هو الذي يخلق الشخص الاعتباري أو المعنوي، ويحدد له كيانه، بيد أنّ الدولة التي هي اكبر الأشخاص المعنوية هي التي تملك لوحدها أنّ تضع قانونها الأساس، عن طريق الدستور<sup>(5)</sup>.

(1) د. محمد باهي ابو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص300.

(2) د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص73.

(3) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص273.

(4) د. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري(المبادئ العامة والقانون الإداري العراقي)، ط1، مطبعة النجاح، بغداد، 1949، ص7.

(5) د. محمد باهي ابو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص300.

أما عن التكيف القانوني، وطبيعة وتأصيل الشخصية المعنوية، فهناك عدة مذاهب وآراء في هذا الصدد<sup>(1)</sup>، فمنهم من عدَّ الشخصية المعنوية مجرد مجاز وخيال اخترعه المشرع كحيلة قانونية، لكي تمارس الهيئات التي يريد لها أعمالها باكتسابها للحقوق وتحملها للواجبات، إذ أنّ الشخصية المعنوية لا تثبت إلا للإنسان، ومنهم من عدّها حقيقة واقعة وأنها موجودة، وما دور المشرع إلا كاشفاً وليس منشأ لها، فهي نشأت بإرادة الأفراد المكونين القانون العام الأخرى، كالإدارات المركزية، والإدارات اللامركزية<sup>(2)</sup>، وكما تجد فكرة الأشخاص المعنوية أساسها في القانون الخاص، إذ نظم القانون المدني العراقي الأحكام العامة للشخصية المعنوية في مواده<sup>(3)</sup>.

**ثالثاً: - أنواع الشخصية المعنوية العامة:** هناك نوعان من أنواع الأشخاص المعنوية هما: الأشخاص المعنوية العامة، والأشخاص المعنوية الخاصة، ويتميز كل منهما عن الآخر بخصائص معينة، من حيث الإنشاء، وطريقة الانضمام، والأهلية، وكذلك من حيث الهدف التي أنشأ من أجله<sup>(4)</sup>، وإنَّ الأشخاص المعنوية الخاصة، هي: مجموعة من الأشخاص، أو مجموعة من الأموال

(1) لمزيد من التفصيل حول الموضوع راجع:

- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص73.
  - د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص132 وما بعدها.
  - د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص123 وما بعدها.
  - د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص16 وما بعدها.
- (2) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص132.
- (3) بينت المادة (47) من القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951 المعدل، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3015 في 1951/9/8، أنواع الشخصية المعنوية وهي:
- أ- الدولة.
  - ب- الإدارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها.
  - ت- الولاية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها.
  - ث- الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها.
  - ج- الأوقاف.
  - ح- الشركات التجارية والمدنية إلا ما استثني منها بنص في القانون.
  - خ- الجمعيات المؤسسة وفقاً للأحكام المقررة في القانون.
  - د- كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية معنوية.
- (4) للتفصيل ومعرفة المزيد عن تلك الخصائص والانتقادات الموجه لها، راجع: د. شاب توما منصور، القانون الإداري،

أسسها الأفراد في إطار القانون الخاص، وفي حدود ما هو مسموح به لهم من نشاطات<sup>(1)</sup>، كالشركات التجارية، والجمعيات الخاصة، وفي نطاق هذه الدراسة سيتم تناول: الشخصية المعنوية العامة التي تُمنح لهيئات إدارية إقليمية، أو مرفقية، تمكنها من ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب القانون باستقلالية عن السلطات المركزية ولكن تحت إشرافها ورقابتها.

وتقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى قسمين رئيسيين: الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المحلية، والأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية<sup>(2)</sup>، وسيتم تناولها تباعاً، كالاتي:-

**1- الأشخاص المعنوية الإقليمية:** وهي التي يتحدد نطاق اختصاصها على أساس إقليمي، بحيث تبسط سلطتها على رقعة جغرافية محددة، هذا وإنَّ الاختصاص الإداري للأشخاص المعنوية الإقليمية أتمَّما يتحدَّد على أساس إقليمي بحت؛ سواء كان على الصعيد القومي فهنا تمثله الدولة، أو قد يكون هذا الإقليم مستقطعاً من الإقليم القومي كالمحافظات، والمدن، والقرى، وسائر الوحدات الإقليمية الأخرى<sup>(3)</sup>، وتظهر على قمة تلك الأشخاص الدولة نفسها باسطة سلطتها على كافة أجزاء إقليمها<sup>(4)</sup>، كما أنَّ للدولة شخصيتها المعنوية التي لا تحتاج إلى نص يمنحها هذه الشخصية<sup>(5)</sup>، بيد أنَّها-أي الدولة- تمنح الشخصية المعنوية العامة بموجب القوانين التي تصدر عنها لجهات مختلفة، كالمحافظات، والأقضية، والنواحي، والإدارات البلدية، وغيرها، ولذلك تكون مقتصرة على الرقعة الجغرافية التي حددها لها المشرع لممارسة سلطاتها واختصاصاتها الممنوحة لها.

الكتاب الاول، ط1، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1979-1980، ص79 وما بعدها.

(1) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص145.

(2) ينظر في ذلك: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص77-78. وكذلك:

د. علي محمد بدير، وآخرون، أحكام ومبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص95 وما بعدها.

(3) ينظر، د. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص302.

(4) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري(تنظيم الإدارة- نشاط الإدارة- وسائل الإدارة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2017، ص25.

(5) رغم أن الدولة بطبيعتها تكون مكتسبة للشخصية المعنوية بتوافر أركانها الثلاثة (الشعب والإقليم والسلطة) إلا أنه قد نص القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951 المعدل، على شمولها بالشخصية المعنوية صراحة وذلك في المادة (47/أ) منه.

2- الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية: وهي أشخاص معنوية لا تتقيد بالحدود المكانية الإقليمية، أي: ببقعة معينة من الأرض، وأتّما يتحدد اختصاصها بالعرض الذي تستهدفه، بمعنى: أن يقتصر اختصاصها على تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله<sup>(1)</sup>، إذ أنّها تختص بمرفق معين ونشاط محدد، بيد أنّ قراراتها تُعدّ قرارات إدارية، وموظفوها من الموظفين العامين، وأموالها تُعدّ من الأموال العامة، ومثالها الوزارات، والشركات العامة التابعة لها، ومؤسسات البحث العلمي التي تُمنح شخصية معنوية.

رابعاً: - انقضاء الشخصية المعنوية: إن الأشخاص المعنوية كقاعدة عامة تنتهي بذات الطريقة التي نشأت بها؛ أي أنّه مثلما منحت الشخصية المعنوية بقانون فإن زوالها يكون بقانون أيضاً، بيد أنّ هناك أسباباً أخرى لانتهاة الشخصية المعنوية وهي<sup>(2)</sup>:

1- تحقق الغرض الذي أنشأ الشخص المعنوي من أجله.

2- استحالة تحقيق الغرض الذي وجد الشخص المعنوي من أجله.

3- حل الشخصية المعنوية، والحل يكون على نوعين<sup>(3)</sup>:

أ- الحل الاختياري: الذي يكون بقرار من الهيئة التي تملك هذا الحق بموجب القانون أو النظام الداخلي للشخص المعنوي.

ب- الحل الإجمالي: الذي يكون إما حلاً إدارياً؛ يصدر بقرار من الإدارة وأمره متروك لسلطتها التقديرية، ويجوز الطعن في قرار الحل أمام القضاء، أو يكون حلاً قضائياً؛ بواسطة المحاكم المختصة عن طريق دعوى قضائية تكون الإدارة مدعياً فيها يقع عليها عبء الإثبات، وتصدر المحكمة بعدها حكماً يقضي بحل الشخصية المعنوية، إذا ما ثبتت المخالفة للقانون، ويرى الباحث: أن الحل القضائي للشخصية المعنوية يكون أكثر ضماناً وأسلم طريقاً، كونه يصدر من قبل سلطة قضائية مختصة، والتي تكون موسومة بالعدالة والحياد عند النظر بالمنازعات المعروضة أمامها.

(1) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص128.

(2) للتفصيل ينظر، د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مصدر سابق، ص76-77.

(3) ينظر: د. محمود حلمي، التنظيم الإداري، مصدر سابق، ص15.

## المطلب الثاني

### نشأة التنظيم الإداري في العراق

لقد مر التنظيم الإداري في العراق منذ فجر التاريخ بكثير من المراحل التي سبقت نشوء الدولة العراقية الحديثة، ولا يسع المجال لسرد تفاصيل تلك المراحل، بيد أن هذه الدراسة ستقتصر على ثلاثة مراحل من تاريخ تأسيس الدولة العراقية الحديثة<sup>(1)</sup>، نبدأها من العهد الملكي، مروراً بالعهد الجمهوري، وانتهاءً بالتنظيم الإداري الذي تلا عام 2003، وذلك في ثلاث فروع نتناولها بإيجاز تباعاً:

### الفرع الأول

#### التنظيم الإداري في العهد الملكي

نُصّبَ الملك فيصل الأول ملكاً على العراق في 23/آب/1921، وبدأت مرحلة جديدة في التنظيم الإداري في العراق، فقد مثَّلَ تنصيب فيصل الأول خطوة في تكوين الدولة الجديدة<sup>(2)</sup>، وبعد صدور الدستور العراقي الأول الذي أطلق عليه تسمية (القانون الأساسي العراقي) عام 1925، ورد فيه تحديد المناطق الإدارية، وأسماء، وعناوين تلك المناطق، وكيفية تأسيس تلك المناطق، وبيان اختصاص موظفيها، وألقابهم، وكل ذلك بموجب قانون خاص، وكما وردت في نصوصه الكيفية التي تدار بها الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص في المناطق الإدارية إذ تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تناط بها بموجب قانون<sup>(3)</sup>، وبموجب هذا النص صدر قانون إدارة البلديات<sup>(4)</sup>، الذي تشكلت بموجبه هيئات البلدية من رئيس البلدية والمجلس البلدي، إذ يُعيَّن

(1) لمزيد من التفصيل حول نشأت التنظيم الإداري للعهد التاريخي التي سبقت نشوء الدولة العراقية الحديثة، راجع: 1- د. منير محمود الوتري، في القانون العام، المركزية واللامركزية، ط1، مطبعة المعارف، بغداد، 1976، ص12 وما بعدها.

2- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مصدر سابق، ص111 وما بعدها.

3- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص98 وما بعدها.

4- د. علي محمد بدير وآخرون، أحكام ومبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص141 وما بعدها.

(2) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص109.

(3) المواد: (109) و(111) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925 (الملغى).

(4) قانون إدارة البلديات رقم 84 لعام 1931 (الملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد995، في

رئيس البلدية من السلطة المركزية، وكذلك أمين العاصمة بالنسبة لبلدية بغداد<sup>(1)</sup>، وأصبحت بموجب هذا القانون إدارة البلدية وحدة إدارية ضمت الإدارة المحلية وهو ما يمكن اعتباره النواة الأولى للإدارة اللامركزية في العراق<sup>(2)</sup>، ومن ثم: كان لابد من وجود نص قانوني ينشئ الوحدات الإدارية الإقليمية، ويقرر نوعها والغرض من إنشائها ومدى علاقتها بالسلطة المركزية، لذا فقد صدر قانونين لإدارة الدولة في العهد الملكي<sup>(3)</sup>، إذ أنّ القانون اللاحق قد حل محل القانون السابق، وقد ذكر فيه مصطلح الإدارة المحلية والتي لم تذكر في القانون الذي سبقه، وقد تَكَوَّنَ اللواء بموجب هذا القانون من المتصرف(المحافظ)، الذي هو رئيس اللواء(المحافظة حالياً)، وممثل السلطة التنفيذية وهنا اقرب ما يكون النظام إلى النظام المركزي، وعلى إثر ذلك صدر قانون إدارة القرى<sup>(4)</sup>، والذي يمكن أن نلمس فيه بعض ملامح اللامركزية الإدارية؛ إذ منحت للقرية الشخصية المعنوية وتكونت هيئات القرية من العمدة ومجلس القرية، وحددت لهذه الهيئات بعض الاختصاصات، إلا أنه وبالنظر لنصوص هذا القانون فقد تبين عدم وجود تمثيل حقيقي لسكان القرية أمام السلطة في الناحية أو اللواء أو العاصمة وإنما العمدة ومجلس القرية يعتبرون بمثابة ممثلين للسلطة المركزية المتمثلة بالحكام المحليين.

وفي ضوء الاستقراء لما صدر من قوانين في تلك الحقبة الزمنية من التاريخ؛ نجد أنّ توجه التشريعات كانت صوب التنظيم الإداري اللامركزي؛ لما أعطيت من صلاحيات للإدارة اللامركزية في تنظيم الشؤون العامة، بيد أنّها في الواقع لم تخرج عن إرادة السلطة المركزية في كل الأحوال، ولكنّها وان قلّت مساحة الحرية في الإدارة، كونها ما خلت عن الرقابة والتوجيه الشديدين من قبل الحكومة المركزية، إلا أنّها تُعدُّ خطوة صحيحة مهدت لما بعدها في أطار أساليب التنظيم الإداري واللامركزية الإدارية.

.1931/6/14

(1) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص230.

(2) عبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، دار الرافدين للطباعة والنشر، بيروت، 1948، ص 8.

(3) - قانون ادارة الالوية رقم 58 لعام 1927(ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 566، في 1927/7/31.

- قانون ادارة الالوية رقم 16 لعام 1945(ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 2279، في 1945/5/7.

(4) قانون ادارة القرى رقم 16 لعام 1957(ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3981، في 1957/5/6.

## الفرع الثاني

### التنظيم الإداري في العهد الجمهوري

في يوم 1958/7/14 حدث تحول جوهري في تاريخ الدولة العراقية، إذ بدأ في هذا اليوم عهد جديد اسقط فيه النظام الملكي، وأعلن النظام الجمهوري، وبعد هذا التاريخ بأيام قلائل صدر الدستور المؤقت لعام 1958<sup>(1)</sup>، والذي لم يشر إلى شيء من التنظيم الإداري في أحكامه، وبعد صدور الدستور المؤقت صدر قانون آخر<sup>(2)</sup>، والذي يعد قانوناً معدلاً لقانون إدارة الألوية رقم 16 لعام 1945 السالف الذكر، ونص هذا التعديل على حل جميع مجالس الألوية ومن ثم أعيد تشكيلها من أعضاء معينين بحكم وظائفهم حتى يتم إجراء الانتخابات.

وحقيقة وبعد صدور هذا التعديل فإن جميع أعضاء مجلس اللواء العام والمتصرف صاروا بمثابة وكلاء السلطة المركزية، ولا يوجد أثر حقيقي لمجلس اللواء وإنما أصبح دوره ثانويًا في ظل السلطات الواسعة للمتصرف، أي أنّ الإدارة المركزية هي الحقيقة الماثلة بكل تفاصيلها في إدارة الوحدات الإدارية المختلفة عن طريق ممثلي السلطة المركزية وما ينطبق على مجلس اللواء ينطبق أيضاً على مجلس القرية، إذ أنّ مهامه شبه مجمدة ومعتلة في العهد الملكي والجمهوري<sup>(3)</sup>. وذلك لأن من الملامح الأساسية لتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية، هو وجود هيئات محلية منتخبة بطريقة ديمقراطية؛ وبسبب عدم وجود هذه الآلية فلا يمكن الحديث عن وجود لامركزية إدارية وإنما هناك إدارة مركزية شبه مطلقة<sup>(4)</sup>.

وفي تاريخ 1964/4/29 صدر الدستور المؤقت الجديد<sup>(5)</sup>، واستناداً عليه صدر قانون إدارة البلديات<sup>(1)</sup>، وفي هذا القانون الجديد فإن الآلية التي يتم بها اختيار رئيس البلدية هي ذاتها في القانون

- 
- (1) دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1958، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 2، في 1958/7/28.
  - (2) قانون رقم 36 في 1959/3/3، الذي يعد تعديل لقانون إدارة الألوية رقم 16 لعام 1945، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 140، في 1959/3/14.
  - (3) علي مهدي حيدر، الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية، ط2، مطبعة الارشاد، بغداد، 1962، ص 236.
  - (4) عبد الرزاق الحسيني، تاريخ العراق السياسي الحديث، مصدر سابق، ص 15.
  - (5) دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1964 (ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 949، في 1964/5/10.



السابق، وهي التعيين من قبل السلطة المركزية، حتى أنه لم يشترط أن يكون رئيس البلدية من سكان المنطقة إذ إن ذلك الشرط كان موجوداً في القانون الذي سبقه، ومنحت المجالس البلدية بموجب هذا القانون الاستقلال الذاتي والسلطات الواسعة لإدارة شؤون البلديات، الذي روعي فيه أهم المبادئ التي تضمنتها التشريعات الحديثة في مختلف الدول الديمقراطية، بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات، واقتصار إشراف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعها<sup>(2)</sup>، وبرغم ذلك فإن الكثير من القرارات كانت خاضعة لمصادقة أما الوزير؛ أو مجلس الوزراء، وهذا ما يفقدها استقلاليتها وخضوعها بطبيعة الحال للسلطة المركزية<sup>(3)</sup>، كما أن للسلطة المركزية الحق في حل المجالس البلدية، وللوزير كذلك جميع الاختصاصات الحقيقية في إدارة شؤون البلديات، وله إصدار التعليمات والأنظمة الملزمة للبلديات<sup>(4)</sup>.

وفي تاريخ 1968/9/21 صدر الدستور المؤقت<sup>(5)</sup>، الذي لم يأت بأي جديد بخصوص التنظيم الإداري، وما هو إلا تكرار للدستور الذي سبقه.

وبعد ذلك صدر قانون المحافظات في 1969/10/1<sup>(6)</sup>، ويصدر هذا القانون الغي مجلس اللواء العام، ومجلس القرية، والمجلس البلدي، وبموجبه تم تقسيم الجمهورية العراقية إلى محافظات، والمحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى نواحي، ويكون لكل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارات المحلية<sup>(7)</sup>.

ومهما يكن من أمر وما تضمن هذا القانون من صلاحيات للوحدات الإدارية فأئنا لا نستطيع أن نعدّه تقدماً في مجال التنظيم الإداري اللامركزي؛ إذ أن الرقابة الصارمة التي كانت تمارسها

---

(1) قانون ادارة البلديات 165 لعام 1964 (نافذ)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 1033، في 1964/11/22.

(2) ينظر : الاسباب الموجبة لأصدار قانون إدارة البلديات رقم (165) لعام 1964.

(3) ينظر : المادة (57) من قانون إدارة البلديات رقم 165 لعام 1964.

(4) ينظر: د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 244 وما بعدها.

(5) دستور جمهورية العراق لعام 1968 (ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 1625، في 1968/9/21.

(6) قانون المحافظات رقم 159 لعام 1969 (ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 1789، في 1969/10/13.

(7) راجع: المادة (2/2) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 (الملغى).

السلطة المركزية قد طغت على كافة أنشطة المجالس على مستوى (المحافظة، القضاء، الناحية)، وذلك لأن رؤساء الوحدات الإدارية - المحافظ ، القائمقام، مدير الناحية- كانوا يعينون بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء، فضلاً عن أنهم كانوا ممثلي السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>، وهم أنفسهم رؤساء المجالس، وكان يعين أعضاء المجالس من قبل السلطة المركزية أيضاً.

ولم يكن النظام الإداري في تلك الفترة واضح المعالم؛ فقد تضمن قانون المحافظات أسس نظام إداري لا مركزي يقوم على منح صلاحيات واسعة تمارسها مجالس الوحدات الإدارية، وهذه المجالس تكون منتخبة، بيد أن هذه الانتخابات لم تجر أبداً، الأمر الذي جعل الوحدات الإدارية تدار من موظفين تابعين للإدارة المركزية<sup>(2)</sup>، ويرى الباحث: أن كل هذه التقسيمات توجي بما لا يدع مجالاً للشك، أن النظام الإداري المستند على قانون المحافظات رقم 159 لعام 1969، كان نظاماً لا مركزياً وفقاً للنصوص فقط؛ أما حقيقة الأمر فقد طغى عليه النظام المركزي، ربما لحساسية تلك الفترة التي أعقبت انقلابات وثورات وفسادات مؤقتة تتغير بين ليلة وضحاها أو ربما لأسباب أخرى.

وبتاريخ 1970/7/16، صدر الدستور المؤقت، الذي لم يتناول تفصيل التنظيم الإداري سوى المادة (8/ب) منه، إذ نصت على تقسيم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم على أساس اللامركزية الإدارية<sup>(3)</sup>.

ومن ثم صدر قانون الحكم الذاتي في 1974/3/11<sup>(4)</sup>، والذي اعتبر المناطق التي غالبية سكانها من الأكراد؛ وحدة إدارية لها شخصية معنوية، وتتمتع بالحكم الذاتي في إطار الوحدة القانونية والسياسية للجمهورية العراقية، ويُعدُّ هذا القانون رغم ما فيه، خطوة إلى الأمام في مجال التنظيم الإداري باتجاه اللامركزية الإدارية.

(1) راجع في ذلك : المواد (9,13) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 (الملغى).

(2) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص113.

(3) راجع: المادة (8/ب) من دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1970 (ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 1900، في 1970/7/17.

(4) قانون الحكم الذاتي لكردستان رقم 33 لعام 1974، منشور في الوقائع العراقية، العدد 2327، في 1974/3/11.

وفي تاريخ 1995/4/23، صدر قانون مجالس الشعب المحلية، الذي نص على تشكيل مجالس الشعب المحلية في المحافظات والاقضية والنواحي<sup>(1)</sup>، وتضم هذه المجالس أعضاء معينين يتم اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، وأعضاء يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع المباشر، ولهذه المجالس اختصاصات تتمثل بالقيام بإجراءات الضبط الإداري، والمساعدة في تقديم الخدمات من خلال منح الإجازات والرخص والمصادقات، وكذلك مهام الإشراف والرقابة على نشاطات وأعمال الدوائر الخدمية<sup>(2)</sup>.

يتضح من كل ما تقدم ذكره، أنّ الدساتير و القوانين التي صدرت خلال حقبة العهد الجمهوري، أنّما جاءت مكرسة للنظام المركزي بحقيقته، رغم أنّ ذلك لم يرد صراحة في النصوص الدستورية والقانونية، بيد أنّ الرقابة الصارمة، وأسلوب اختيار رؤساء الوحدات الإدارية، كالمحافظ، والقائمقام، ومدير الناحية، من قبل السلطة المركزية بطريقة التعيين، وتعيينهم كرؤساء للمجالس في نفس الوقت، قد ابعد التنظيم الإداري القائم آنذاك عن اللامركزية الإدارية، وإنّ وردت في النصوص الدستورية والتشريعات العادية، وأنّ أسباب ذلك تعود إلى أنّ تلك الفترة قد ساد فيها ظهور الدساتير المؤقتة، إضافة إلى كثرة الثورات والانقلابات، إضافة إلى عدم وجود الرغبة لدى السلطة الحاكمة آنذاك في تبني نظاماً لا مركزياً بكل حيثياته، ومبادئه التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، وبين هيئات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تكون طريقة اختيار أعضاء تلك الهيئات بالانتخاب، عل أنّ تمارس أعمالها تحت رقابة وتوجيه السلطة المركزية.

### الفرع الثالث

#### التنظيم الإداري ما بعد عام 2003

بتاريخ 2003/4/9، احتلت القوات الأمريكية والقوات المتحالفة معها العراق، وقد نجم عن ذلك الاحتلال تغيّر جذري، ومفصلي في النظام السياسي، والقانوني، والإداري، في الدولة العراقية الحديثة، إذ نتج عن ذلك الاحتلال فراغاً دستورياً، وسياسياً، وإدارياً، وذلك بسبب انهيار كافة

(1) قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لعام 1995 (ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3596، في 1995/12/25.

(2) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، 2010، ص75.

مؤسسات الدولة العراقية، وقد استمر هذا الحال إلى حين تولي سلطة الائتلاف المؤقتة مقاليد الحكم والإدارة في منتصف عام 2003 تقريباً، وكان لهذه السلطة الصلاحيات الواسعة في كافة المجالات، واستمرت إلى أن أُعلنَ عن تشكيل مجلس الحكم الانتقالي، المؤلف من (25) عضواً، وذلك في 2003/7/13، وبعدها تشكلت حكومة عراقية مؤقتة.

وبعدها صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية<sup>(1)</sup>، الذي يُعدُّ بمثابة دستور مؤقت للبلاد، إذ تضمن قيوداً عديدة يجب توفرها لأجراء أي تعديل على مواده، وأنه بيّن طريقة ونظام الحكم في البلاد، إذ أنّ نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي فيدرالي، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية، والحكومات الإقليمية، والمحافظات، والبلديات، والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية، والتاريخية، والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل، أو العرق، أو الاثنية، أو القومية، أو المذهب، كما واعترف بموجب هذا القانون بحكومة إقليم كردستان<sup>(2)</sup>، كما نص القانون على الحق في تشكيل مجالس المحافظات واختيار المحافظين، وتشكيل مجالس بلدية ومحلية، ومنح السلطات للإدارات البلدية والمحلية على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية<sup>(3)</sup>.

وبذلك يُعدُّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بمثابة الأساس الذي بُني عليه النظام الاتحادي في العراق، وقد أرسى قواعد التنظيم الإداري اللامركزي، والذي مهد بدوره لوضع الدستور العراقي لعام 2005.

وبعدها صدر أمر سلطة الائتلاف، بناء على ما جاء في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وقد نص في هذا الأمر على تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، وتضمّن تشكيل مجالس المحافظات، التي تتمتع بالاستقلالية في أداء مهامها، ومنحها صلاحيات واسعة، تتضمن توزيع السلطة بين الحكومة المركزية، وبين الحكومات المحلية في المحافظات والبلديات والإدارات المحلية، واختيار

(1) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3981، في 2003/12/31.

(2) راجع المواد: (4، 53/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(3) راجع المواد: (55، 56) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

المحافظين ووكلائهم واختيار رؤساء الوحدات الإدارية ووكلائهم، وأن تؤدي مجالس المحافظات مسؤولياتها مستقلة عن سيطرة أو إشراف أي وزارة<sup>(1)</sup>.

وفي تاريخ 2005/1/1، أقر دستور جمهورية العراق دستوراً للبلاد<sup>(2)</sup>، وبه بُنيت الأسس التي شيدت عليها الدولة العراقية الحالية، إذ مُنحت المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة، وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وبناءً على نص الدستور<sup>(3)</sup>، فقد صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(4)</sup>، الذي نظم عمل إدارة المحافظات، ليكون تطبيقاً عملياً لما ورد في نص الدستور.

وسيتّم تناول تحليل نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005، وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لعام 2008، بشيء من التفصيل فيما يخص الصلاحيات والاختصاصات والتنازع والتداخل، ومدى تأثير ذلك على حقوق الإنسان وحرياته العامة، خلال هذه الدراسة.

### المطلب الثالث

#### صور التنظيم الإداري

يظهر التنظيم الإداري في أسلوبين، أو صورتين، هما: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وأن الدولة عند اختيارها لأحد الأسلوبين؛ أنّها تتأثر بظروفها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، إضافة إلى درجة الوعي والنضج السياسي لدى مواطنيها، ومدى تأصل النظم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وحرياته العامة في تلك الدولة.

فقد تأخذ الدولة بأسلوب المركزية الإدارية، إذ تتركز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري في الدولة في يد هيئة واحدة هي الحكومة المركزية، وقد تأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، إذ

(1) أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لعام 2004 (ملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3983، في 2004/6/1.

(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4012، في 2005/12/28.

(3) المادة (122/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4070، في 2008/3/31.

يتم توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية، أو النشاط الإداري بين الحكومة المركزية، وبين هيئات أخرى مستقلة محلية كانت أو مرفقية<sup>(1)</sup>.

وقد أخذت معظم الدول الحديثة بالنظام المركزي والنظام اللامركزي معاً؛ فمهما كانت الدولة متناهية في الصغر فأنها لا تأخذ بالمركزية المطلقة، ومثالها إمارة موناكو، فعلى الرغم من أنها تتكون من مدينة واحدة، إلا أن اختصاصاتها الإدارية تنقسم ما بين سلطة الإمارة والمجلس البلدي، كذلك الحال بالنسبة للنظام اللامركزي، إذ لا يتأتى أن توزع الدولة كافة اختصاصاتها للوحدات الإدارية المحلية، وتظل هي من دون اختصاصات إدارية؛ فإنها بذلك تكون قد فقدت وجودها كدولة، وتحولت إلى مجموعة من الكيانات الصغيرة، وأصبح كل كيان دولة بذاته<sup>(2)</sup>، ولذلك: يجب أن لا يصر إلى ما ذكر، فلا النظام المركزي المطلق يكون ناجحاً في بناء دولة حديثة عصرية تسد احتياجات مواطنيها وتضمن لهم العيش الكريم، وتحمي حقوقهم، وحررياتهم الأساسية؛ ولا اللامركزية المطلقة تلبى شيئاً من ذلك، فلا بد من الجمع بين النظامين بتنظيم إداري قادر على إحداث التوازن بينهما، أو تغليب أحدهما على الآخر بحسب الظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والجغرافية، لكل بلد، بما يحقق المصلحة العامة، والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها وفقاً لتنظيمها الإداري الخاص بها.

وعلى ذلك سيتم تناول صورتى التنظيم الإداري في فرعين متتاليين، وكالاتي:

### **الفرع الأول: المركزية الإدارية**

### **الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية**

#### **الفرع الأول**

#### **المركزية الإدارية**

أولاً: - تعريف المركزية الإدارية: تعني المركزية الإدارية حصر ممارسة الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة، وأنها بذلك تجمع كل مظاهر السلطة الإدارية بيد هيئة واحدة في الدولة، دون

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 100.

(2) د. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 304.

أن تشاركها هيئة أخرى، ويمكن أن تباشر تلك الوظيفة لوحدها أو بوساطة موظفين يعملون باسمها ولحسابها، ويخضعون في النهاية للسلطة الرئاسية وفق قواعد وأحكام موحدة<sup>(1)</sup>.

بيد أنه من الملاحظ أنّ المركزية الإدارية تعني: أن لا يقوم الوزير بجميع الأعمال التابعة لوزارته في جميع أنحاء إقليم الدولة، بل هي تتطلب فقط أن تمارس هذه الأعمال بوساطة أجهزة تخضع جميعها للسلطة المركزية<sup>(2)</sup>، إلا أنّ هذه الأجهزة لا تعمل باستقلالية في إطار ممارستها لوظيفتها الإدارية، ولا تخرج عن قرارات السلطة المركزية في العاصمة.

**ثانياً: - عناصر المركزية الإدارية:** من التعريف السابق للمركزية الإدارية يتضح أن للمركزية الإدارية عناصر ثلاث، وهي:

1- **تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية:** ويقوم هذا النظام على استئثار الحكومة أو السلطة المركزية بكافة مظاهر السلطة الإدارية، من دون أن تشاركها هيئة، أو أي شخصية معنوية عامة أخرى، إذ تشرف السلطة المركزية في العاصمة على جميع المرافق العامة، سواء كانت هذه المرافق عامة قومية تهتم الدولة بأسرها، أو محلية تهتم سكان إقليم محلي معين<sup>(3)</sup>، وتقتضي المركزية بهذا المعنى حصر مختلف مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية، وذلك من خلال تركيز سلطة البت النهائي في جميع الشؤون الداخلية للإدارة بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات وسلطة تعيين الموظفين<sup>(4)</sup>.

إلا أنه يصعب من حيث الواقع؛ وجود هيئة واحدة تأخذ على عاتقها ممارسة وإدارة المرافق الإدارية في الدولة اجمع، وذلك الأمر قد حمل اغلب دول العالم على اعتماد الأسلوبين (المركزي واللامركزي) معا، وهذا ما أطلق عليه الفقيه الفرنسي (ايزنمن) بالتنظيم الإداري الوسط<sup>(5)</sup>.

- 
- (1) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1974، ص50.
  - (2) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص297.
  - (3) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص103.
  - (4) ينظر، د. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1962، ص25-26.
  - (5) ينظر، د. خالد قباني، اللامركزية الإدارية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط، بيروت، 1981، ص45-46.

2- خضوع ممثلي السلطة المركزية لنظام السلم أو التدرج الإداري: من غير المعقول أن تقوم السلطة المركزية في العاصمة بكافة مظاهر الوظيفة الإدارية؛ إذ لا بد لها من أن تستعين بموظفين يعملون على تمثيلها وتحت إدارتها، وهم بذلك يخضعون لسلم هرمي يبدأ من أدنى موظف وصولاً للرئيس الأعلى وهو الوزير، ويخضع موظف السلم الإداري بمقتضى نظام التدرج، للدرجة الأعلى منه وصولاً إلى من تتركز بيده السلطة، إذ يمثل الوزير نهاية السلم الإداري، وصاحب القرار الأول، ولذلك: فإن وجود موظفين يمارسون اختصاصات مختلفة في الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية، لا يعني خروجاً عن النظام المركزي؛ طالما ظل جميع الموظفين في السلم الإداري خاضعين في تسلسلهم الهرمي للسلطة المركزية<sup>(1)</sup>.

3- خضوع ممثلي السلطة المركزية للسلطة الرئاسية: وتعني السلطة الرئاسية -كعنصر من عناصر المركزية الإدارية-: مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع<sup>(2)</sup>، وتعني كذلك خضوع العضو الأدنى للعضو الأعلى في السلم الإداري، وصولاً إلى الرئيس الأعلى في السلم الإداري وهو الوزير، ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس؛ مسؤوليته عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي<sup>(3)</sup>، هذا وإن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة مقررّة بموجب المبادئ العامة، ولا تحتاج إلى نص يجيزها من قبل المشرّع، وتشتمل سلطة الرئيس على المرؤوس (السلطة الرئاسية) على الأمور التالية:

أ- سلطة توجيه المرؤوس: لا يخضع المرؤوس لحكم القانون فحسب!، وإنما يخضع لما يصدر عن رؤسائه في العمل، من أوامر ونواهي يجب عليه إطاعتها وتنفيذها، وغالباً ما تأخذ هذه الأوامر والنواهي صورة التعليمات والأوامر، وهنا نميز بين الأوامر المشروعة المتفقة مع المشروعية فهذه لا غبار عليها، وعلى المرؤوس إطاعتها وتنفيذها، لكن الخلاف يدور حول ما إذا كانت تلك الأوامر الصادرة من الرئيس مخالفة للقانون، فإنّ

(1) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 81.

(2) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 146.

(3) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 51 وما بعدها.



المروّوس يجد نفسه بين خيارين: احدهما هو احترام القانون وعدم تنفيذ الأوامر غير المشروعة؛ والخيار الآخر هو إطاعة أوامر الرئيس، لما فيها من مخالفة للقانون، فهو بذلك بين واجب احترام القانون وبين واجب طاعة الرئيس، فبأيهما يأخذ؟

تضاربت أقوال الفقه في هذا الشأن وتمايزت<sup>(1)</sup>: فذهب قول: إلى وجوب احترام القانون، ومن ثمّ يكون على المرؤوس عدم إطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة، وذهب قول ثان: إلى وجوب احترام المرؤوس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة لأحكام القانون، وذلك ضماناً لحسن سير العمل في الجهاز الإداري وضمان انتظامه، وذهب قول أخير إلى وجوب طاعة أمر الرئيس، إلّا إذا كان عدم المشروعية في الأمر واضحاً وجسيماً، وكان تنفيذ الأمر، يترتب عليه ضرر بليغ بالمصلحة العامة.

بيد أن المشرع العراقي قد وضع نصّاً صريحاً لمواجهة مثل هذه الحالة، فيما يتعلق بقواعد الإعفاء من المسؤولية الإدارية، فقد نص صراحة فيما يخص واجبات الموظف، على وجوب احترام رؤسائه، وذلك بأداء الواجبات الملقاة على عاتقه، والتزام الأدب واللباقة حتى في مخاطبتهم، وإطاعة الأوامر في حدود ما تقضي به القوانين، والأنظمة، والتعليمات، فإنّ كانت تلك الأوامر فيها مخالفة للقانون؛ فعلى الموظف أن يبين كتابةً وجه تلك المخالفة، فإنّ أكّد الرئيس على تلك الأوامر، فإنّ الموظف يُنفذها، وتكون المسؤولية بعد ذلك على الرئيس وحده<sup>(2)</sup>، ويرى الباحث: أن توجه المشرع في مثل هذه الحالة كان صحيحاً، وهو بالاتجاه الذي يضمن حق الموظف بعدم المسائلة القانونية بعد أن بيّن لمرؤوسه وجه المخالفة، وأنّ عليه واجب الطاعة وتنفيذ الأوامر، هذا من جانب؛ ومن جانب آخر: فإنّ هذا الأجراء يُتيحُ للرئيس معرفة وجه المخالفة، في ما إذا كان غافلاً عنها، وأمر بها بحسن نية، مما يتيح له الفرصة بمراجعة قراراته المخالفة للقانون والعدول عنها.

(1) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، 106.

(2) ينظر: المادة (4/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لعام 1991 (المعدل)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3356، في 1991/6/3.

وتجدر الإشارة: إذا ما كان تنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس متضمناً لجريمة جنائية، فإنَّ المرؤوس لا يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة من رئيسه إذا كان في تنفيذها ما يشكل جريمة جنائية، ولأنَّ قانون العقوبات لم ينص على اعتبار الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري سبباً من أسباب الإباحة<sup>(1)</sup>.

ب- **سلطة الهيمنة على أعمال المرؤوس:** إنَّ سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه تشمل إقرار أعمالهم، أو تعديلها، أو إلغائها، أو الحلول محلهم في تنفيذها، ولا يجوز للمرؤوس الطعن بها أمام، ولكن له أن يسلك طريق التظلم الإداري لدى الرئيس الأعلى<sup>(2)</sup>.

ت- **سلطة الرقابة والترقية والتأديب:** وذلك بأن يكون للرئيس الحق في ترقية المرؤوس، أو تأديبه، بتوقيع جزاءات معينة عليه، كإنذاره، أو نقله إلى وظيفة أخرى<sup>(3)</sup>، وذلك بحسب جسامه الإخلال بواجباته، أو المخالفة التي ارتكبتها الموظف.

**ثالثاً:- صور المركزية الإدارية:** هنالك صورتان للمركزية الإدارية هما: التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري، وسيتم تناولهما بإيجاز، وكما يأتي:

1- **التركيز الإداري:** يقصد بهذه الصورة التي هي إحدى صور المركزية الإدارية؛ حصر كل مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة، وبمقتضاها لا يترك للوحدات الإدارية سلطة البت النهائي في أمر من الأمور بعيداً عن السلطة المركزية<sup>(4)</sup>، ويعد التركيز الإداري الصورة الأولى للمركزية، وهي الصورة البدائية التي ظهرت في بداية نشوء الدول الحديثة، وذلك: لحاجة الملوك لتركيز كل مظاهر السلطة والوظائف بأيديهم بشكل مباشر، لضمان وحدة وتماسك الدولة<sup>(5)</sup>، وبمقتضى هذا النظام يستأثر الوزراء بكافة الاختصاصات، ولا يحق لأي من ممثليهم البت في كل صغيرة أو كبيرة من دون الرجوع إلى الوزير، الذي يمثل قمة الهرم في

(1) د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 107.

(2) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992، ص 56.

(3) د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 107.

(4) ينظر، د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 152-153.

(5) ينظر، د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 81.

التسلسل الإداري في الوزارة، ويرى الباحث: أن هذه الصورة تشتمل على كثير من العيوب، وتؤدي إلى تأخر سير المرافق العامة، مما يؤثر سلباً على حياة الأفراد، وتسيير أمورهم اليومية.

2- **عدم التركيز الإداري:** لاشك أن الصورة الأولى يتعذر تصورها في الوقت الحاضر؛ مع تشعب الحياة، وكثرة المرافق العامة، وتزايد نشاط الإدارة، إذ لا بد من أن يلجئ التنظيم الإداري لأسلوب، وطريقة أخرى، لممارسة الوظيفة الإدارية، وهذا الأسلوب هو: عدم التركيز الإداري، ويعني: تخويل موظفي الوزارة سواءً في العاصمة أو الوحدات الإدارية، سلطة البت النهائي في بعض القرارات دون الرجوع إلى الوزير، وهذا التحويل يتم تحت إشراف الوزير ورؤساء هؤلاء الموظفين، ويلاحظ أن هذا الأسلوب يخفف الأعباء عن الوزير، ويؤدي إلى سرعة البت في الأمور الإدارية، خاصة في المناطق البعيدة عن العاصمة<sup>(1)</sup>.

هذا وان عدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً؛ بمعنى: أن سلطة البت في القرارات تكون في يد أحد المرؤوسين في مقر السلطة في العاصمة، كوكلاء الوزارات، أو المدراء العاميين، بحسب الاختصاص، أو يكون خارجياً؛ بمعنى: أن من يبت في الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، كالمحافظ مثلاً.

أمّا عن وسائل عدم التركيز الإداري: فبعد التفويض في الاختصاص<sup>(2)</sup>، من الوسائل الأساسية والفعالة في النظام المركزي بشكل عام وصورة عدم التركيز بشكل خاص، رغم أن التفويض بالاختصاص يطبق في النظم المركزية، والنظم اللامركزية؛ وذلك: لأنه يعدّ وسيلة تنظيم بحد ذاته، وليس صورة من صور التنظيم الإداري، ويمكن اللجوء إلى التفويض عندما يتعذر على الأصل ممارسة الاختصاصات المناطة به كافة، لأي سبب كان، إذ يتعين أن يشاركه شخص آخر في ممارسة هذه الاختصاصات<sup>(3)</sup>.

- 
- (1) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مصدر سابق، ص 56.
- (2) يقول الدكتور سليمان الطماوي في أهمية التفويض في الاختصاص بهذا الصدد، أن: "ظاهرة عدم التركيز الإداري تتجسد في تفويض الاختصاص"، ينظر: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، الاسكندرية، 1977، ص 97.
- (3) أستاذنا الدكتور: منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص 177-178.

ويقصد بتفويض الاختصاص<sup>(1)</sup>: نقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري لبعض موظفيه، يمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة<sup>(2)</sup>، ويَعْرَف كذلك، بأنه: تصرف قانوني، بموجبه يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر، أو هيئة أخرى، بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية، أو القانونية، أو اللائحية<sup>(3)</sup>.

هذا وتختلف أنواع التفويض في القانون الإداري؛ بحسب الزاوية أو الجهة التي ينظر إليه من خلالها؛ فقد يُنظر إلى التفويض من حيث الأداة القانونية التي يصدر بها: (التفويض المباشر، وغير المباشر)، وقد ينظر إليه من حيث الشكل الذي يصدر به: (التفويض الكتابي، والشفوي، التفويض الصريح، والضمني، والمقنع)، أو قد يُنظر إليه من حيث الاختصاصات المفوضة، أو من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به<sup>(4)</sup>.

وأنّ للتفويض الإداري شروطاً يجب مراعاتها والعمل بمقتضاها، لأنّها تُحافظ على فاعلية هذه الوسيلة، وتحقق حكمتها وغاياتها، وأنّ الخروج على هذه الشروط يُعدّ خروجاً عن قواعد الاختصاص من جهة؛ وعلى كفاءة العمل بتلك الاختصاصات المفوضة من جهة أخرى، وأنّ هذه الشروط هي<sup>(5)</sup>:

#### 1- وجود نص قانوني يأذن بالتفويض.

- (1) لمزيد من التفصيل حول موضوع التفويض في الاختصاص، راجع:
  - د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 111 وما بعدها.
  - كاظم خضير السويدي، التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 8، العدد 2، 2018.
- (2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، ص 725.
- (3) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، ط1، دار الفرقان، عمان، 1982، ص 199.
- (4) د. عيد فريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 9.
- نقلا عن: أستاذنا الدكتور: منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي، مصدر سابق، ص 181.
- (5) للتفصيل راجع: احمد منادي رجه فليح التميمي، تفويض الاختصاص في القانون الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2007، ص 56 وما بعدها.

2- أن يكون التفويض جزئياً.

3- أن يكون التفويض واضحاً، وصريحاً، وصادراً عن صاحب الاختصاص.

4- أن يصدر قرار بالتفويض.

5- أن يكون هنالك جزاءً لمخالفة شروط التفويض.

ومن الجدير بالذكر: أن بعض الكتاب<sup>(1)</sup>، أضافوا أسلوباً آخر من أساليب عدم التركيز الإداري، وهو: وجود نصوص تشريعية صريحة بدورها تعمل على توزيع الاختصاصات بين الرئيس والمرؤوس، وبمقتضى تلك النصوص يمارس المرؤوس سلطة البت في بعض الأمور التي حددها له المشرع دون الرجوع إلى الرئيس الإداري، بيد أن هناك رأي آخر<sup>(2)</sup> - وهو ما يميل إليه الباحث-، يرى: أن الأداة القانونية لأسلوب عدم التركيز الإداري في النظام المركزي؛ في حال تمثلت في تشريع نصوص قانونية؛ تأخذ على عاتقها مهمة توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية في العاصمة وتلك الموجودة في الوحدات الإدارية؛ فإن تلك الصورة تتحول إلى نظام اللامركزية الإدارية، ولا تعكس نظاماً مركزياً، وهو أمر يختلف عن عدم التركيز الإداري الذي يطبق في النظام المركزي حصراً.

## الفرع الثاني

### اللامركزية الإدارية

أولاً:- تعريف اللامركزية الإدارية: إنَّ تزايد السكان والحاجات الاجتماعية، أدى إلى تطوّر، وتزايد مهام الدولة، واتساع نشاطاتها كافة، فصار من غير المعقول؛ أن تتحصر مهام إدارة الدولة من قبل السلطة المركزية وحدها، فكان ذلك إيذاناً بالبداية في تحول النظام الإداري لدى أغلب الدول الحديثة من أسلوب الإدارة المركزية، إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، ولقد كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم في أطار التنظيم الإداري للدول، إذ جسدت المركزية الإدارية تركيز السلطة والوظيفة

(1) نذكر منهم:

- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص110.

- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص135.

- د. محمد الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص83.

(2) ينظر: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص168.

الإدارية في العاصمة، ونظرًا للتطور الكبير الذي اجتاح مختلف الدول، وما أظهر من حاجات عامة، ونشاطات، ومرافق عامة جديدة؛ فبدأت معظم الدول تتخلى عن أسلوبها المركزي تدريجيًا في إدارة الدولة، والتحول نحو أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية المتمثلة بالمركز، وبين السلطات المحلية اللامركزية<sup>(1)</sup>.

ولقد عرّف اللامركزية الإدارية عدد من فقهاء القانون الإداري، إذ عرّفت بأنّها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>(2)</sup>.

كما عرّفت بأنّها: توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة؛ وبين هيئات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من جهة أخرى، إذ تباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً<sup>(3)</sup>.

كذلك تُعرّف بأنّها: توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية<sup>(4)</sup>.

(1) ينظر:

- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2004، ص53.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، و د. حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص144-145.

(2) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص65.

(3) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963-1964، ص104.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص132.

وعُرِّفَتْ أيضاً بأنّها: توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية، تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها<sup>(1)</sup>.

وأيضاً عُرِّفَتْ على أنّها: طريقة من طرق الإدارة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة، وبين الهيئات المنتخبة أو المؤسسات العامة تحت إشراف الدولة<sup>(2)</sup>.

من هذه التعريفات وغيرها، يتبين للباحث: أنّه لا يوجد تعريف جامع، ومانع، لمفهوم اللامركزية الإدارية؛ وذلك لأنّ هذا المفهوم ليس بالمفهوم الجامد، وأنّه مفهوم يستوعب كافة جهات النظر لفقهاء القانون الإداري، ولذلك: لم يصاغ تعريف هذا المفهوم في النصوص القانونية التي اعتمده في تشريعاتها، بيد أنّ هناك قواعد عامة يمكن أنّ يتم استنتاجها من تلك التعريفات وهي: أنّ هناك هيئات إقليمية أو مرفقية، تتمتع بالشخصية المعنوية التي منحت لها بموجب القانون لممارسة الصلاحيات الإدارية الممنوحة لها، بشرط أنّ تكون خاضعة لرقابة وإشراف السلطة المركزية في العاصمة، وأنّ تكون تلك الرقابة بدرجة لا تؤثر على استقلاليتها في اتخاذ القرار.

وهنا لا بد من التنويه إلى وجوب التفريق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، إذ أنّ اللامركزية الإدارية: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري؛ بينما اللامركزية السياسية: أسلوب من أساليب التنظيم الدستوري، لكون الهيئات المتمتعة بها، تمارس وظائف السلطات الثلاث للدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)؛ بينما تمارس الهيئات المتمتعة بنظام اللامركزية الإدارية جزءاً من الوظيفة الإدارية المناطة بالسلطة التنفيذية فقط<sup>(3)</sup>.

(1) د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الثامنة، مطبعة جامعة عين شمس، يناير 1966، ص 6.

(2) زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، الجزء الثاني، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، 1985، ص 252.

(3) للتفصيل حول موضوع اللامركزية السياسية ينظر: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 182 وما بعدها. وكذلك ينظر: د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 154.

ثانياً: - أركان اللامركزية الإدارية: إن السمة المميزة لهذا الأسلوب - أي: اللامركزية الإدارية- من أساليب التنظيم الإداري هو الاستقلال<sup>(1)</sup>، إذ يتجسد هذا الاستقلال بوجود توافر عدة أركان لا بد منها لقيام اللامركزية الإدارية<sup>(2)</sup>، وهي كالاتي:

1- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية: تختلف المصالح المحلية التي تسند إدارتها إلى هيئات لامركزية محلية باختلاف الظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، الخاصة بكل دولة، وإن من آثار ذلك أن تتفرغ الدولة للحاجات القومية، والاختصاصات السيادية، التي تهم الدولة بكافة أقاليمها، وان تترك الحاجات المحلية لمن يستفيدون منها، ومن هم أدري بها، لقرهم من الاحتياجات المحلية، وأما عن الجهة التي تحدد ما إذا كانت تلك المصالح محلية أم قومية؛ فان المشرع هو الذي يحدد تلك المصالح ويسند إدارتها أمًا للسلطة المركزية؛ أو للسلطات المحلية، على ضوء السياسة التشريعية الواردة في الدستور، فقد يحدد القانون الحاجات المحلية بشيء من السعة، وقد يحددها بشيء من الضيق، ويختلف ذلك الأمر من دولة إلى أخرى، وقد يختلف أحيانًا في الدولة الواحدة من زمن إلى آخر.

2- وجود هيئات محلية مستقلة تدير المصالح المحلية: إنَّ المبدأ الأساسي لتحقيق اللامركزية الإدارية هو ضمان استقلال الهيئات المحلية، ولا يتم ذلك إلا بمنح المشرع الشخصية المعنوية لتلك الهيئات لكي تمارس أعمال إدارة المصالح المحلية باستقلال عن تأثير الحكومة المركزية، وإنَّ هذا المبدأ يمثل بدوره الفيصل القانوني الذي لا يمكن أن تقوم اللامركزية الاقليمية بغيره، فهو معيار التفرقة بين المركزية واللامركزية<sup>(3)</sup>، بيد أنَّ منح تلك الوحدات المحلية الشخصية المعنوية لا يكفي بحد ذاته لضمان تحقق استقلال حقيقي لها؛ بل يلزم فوق ذلك الاعتراف لها بالاستقلال المالي، إذ تكون لتلك الهيئات سلطة الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بما

(1) د. نواف كنعان ، القانون الإداري، مصدر سابق، ص157.

(2) للمزيد من التفصيل حول (شروط) أو (أركان) أو (مقومات) اللامركزية الإدارية كما يسميها بعض الفقهاء، ينظر:

1- د. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص318 وما بعدها.

2- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص148 وما بعدها.

3- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مصدر سابق، ص87 وما بعدها.

(3) د. محمد باهي ابو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص318.



عهد إليها من مصالح<sup>(1)</sup>، أمّا عن الطريقة التي يتم بها اختيار هذه الهيئات ومن يديرها، فإنّ الانتخاب في نظر جانب من الفقه يُعدُّ شرطاً أساسياً لتحقيق اللامركزية الإدارية<sup>(2)</sup>، وذلك أنّ نظام الانتخاب بشكله العام يكفل تحقق الديمقراطية السياسية، هذا بالنسبة لشؤون الحكم، ويكفّل مثله تماماً تحقق الديمقراطية الإدارية بالنسبة لشؤون الإدارة الإقليمية<sup>(3)</sup>، بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى عدم اعتبار الانتخاب كشرط من شروط تحقق اللامركزية الإدارية<sup>(4)</sup>، وما هو إلا وسيلة من وسائل تحقق استقلال الهيئات المحلية، حيث أن الاستقلالية يمكن أن تتحقق بغير الانتخاب- أي: بالتعيين من قبل السلطة المركزية-، إذا ما أحيط بضمانات الاستقلالية، كاختيار القضاة من قبل السلطة التنفيذية، مع إحاطتهم بضمانات تؤمن لهم استقلالهم في وظيفتهم كعدم تعرضهم للعزل من قبل السلطة التنفيذية، ويرجح الباحث: الأقوال التي نصّب في كفة الشرط الاول- أي: الانتخاب-؛ وذلك: لأن نظام التعيين لا يتحقق معه استقلال لتلك الهيئات ما دام اختيار أعضائها بيد السلطة المركزية، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى تدخل السلطة المركزية بصورة غير مباشرة في أعمال الهيئات المحلية، وهذا بدوره يعيدنا إلى أسلوب عدم التركيز الإداري في النظام المركزي، ويبعدنا عن نظام اللامركزية الإدارية.

3- الرقابة الإدارية: يقتضي نظام اللامركزية الإدارية الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، تقوم على إدارتها هيئات مستقلة؛ بيد أنّ هذا الاستقلال ليس مطلقاً، وإنّما له ضوابط يحددها النظام اللامركزي، وأنّ تقرير تلك الرقابة ضرورة لازمة؛ حتى لا تختل وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، مما يكفل الانسجام في تسيير مصالحها وإدارة شؤونها<sup>(5)</sup>.

---

(1) ينظر، د. احسان حميد المفرجي، و د. كطران صغير نعمة، و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الناشر: شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، توزيع: المكتبة القانونية، بغداد، 1990، ص 87-88.

(2) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 122.

(3) المصدر نفسه.

(4) لمزيد من التفصيل، راجع:

1- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 151 وما بعدها.

2- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 193 وما بعدها.

(5) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 147.

ويُقصد بالرقابة الإدارية، بأنها: تلك الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على هيئات الإدارة المحلية، والتي يسميها الفقه الإداري بالوصاية الإدارية<sup>(1)</sup>، وفي الواقع أن هذا المصطلح منتقد؛ لأنه يعطي انطباعاً وكأنَّ العمل الذي تقوم به السلطة المركزية شبيه بالوصاية على ناقصي الأهلية المعروفة في القانون الخاص، رغم الفروق الجوهرية بين الوصايتين<sup>(2)</sup>، ويُقصد بالوصاية الإدارية: مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية، للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة<sup>(3)</sup>، وأنَّ الغرض من هذه الرقابة هو ضمان وحدة الدولة من الناحية السياسية، والإدارية، وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضهما، وحماية المواطنين من تعسف السلطات المحلية.

وسيتم تناول موضوع الرقابة بشيء من التفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

**ثالثاً:- صور اللامركزية الإدارية:** هناك صورتان للامركزية الإدارية هما: اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية، أو المصلحية، نتعرف عليهما بإيجاز، وكما يأتي:

1- **اللامركزية الإقليمية:** وتعني أنَّ هناك هيئات إقليمية محلية مستقلة، تعمل بدورها على إدارة جزء من إقليم الدولة، بمعنى: أنَّها تضطلع بالوظيفة الإدارية المعهودة لها على إقليم محدد يحدده المشرع، كالمحافظات، والمدن، والقرى<sup>(4)</sup>، وأنَّ هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وتمارس اختصاصاً عاماً على الرقعة الجغرافية المحددة لها بموجب القانون، وأنَّ أيَّ قرارٍ إداري يصدر من تلك الهيئات خارج نطاق مجالها الإقليمي؛ يُعدُّ قراراً باطلاً لمخالفته قواعد الاختصاص، وأنَّ هذه الصورة قد فرضها التطور وتزايد مهام الدولة، إذ أنَّ السلطة المركزية لا تستطع أن تلبى كل الحاجات العامة في كل بقاع الدولة مركزياً؛ مما ولد

(1) د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية، وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، دار وائل للنشر، عمان الاردن، 2010، ص 59.

(2) لمزيد من التفصيل حول الانتقادات الموجه لمصطلح (الوصاية الإدارية)، راجع:

1- د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 362 وما بعدها.

2- د. محمد باهي ابو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص 320-321.

(3) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 199.

(4) د ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 119.

الحاجة، ومهد لظهور هذه الصور من صور التنظيم الإداري اللامركزي، لمواكبة هذا والتطور والتزايد في المهام.

2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية: وتتحقق عندما يمنح القانون الشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة- القومية، أو الإقليمية-، إذ يجعل على رأسه هيئة عامة تديره بشيء من الاستقلال، فينشأ ما يسمى بالأشخاص المعنوية المرفقية<sup>(1)</sup>، علماً أنّ اللامركزية الإدارية المرفقية تقوم على أساس التخصص الفني<sup>(2)</sup>، إذ تهدف الإدارة من خلالها إلى التخفيف عن كاهلها، وأن تترك الجوانب الفنية لأهل التخصص والخبرة، يتولون إدارتها بشيء من الاستقلال الإداري والمالي، مبتعدين عن الروتين والتعقيدات التي يفرضها النظام المركزي، لتتفرغ هي الأخرى للأمور العامة الأكثر ضرورة.

## الفصل الاول

### أثر توزيع الاختصاصات بين السلطتين الاتحادية والمحلية في حقوق الإنسان

وتختلف الدول في أساليب الاتصال بين السلطة المركزية، والسلطات المحلية، إلا أنّها مع اختلافها تعود في جملتها بشكل عام إلى أسلوبين هما<sup>(3)</sup>:

- **الأسلوب الانكليزي**: - وبه يقوم المشرّع بتحديد اختصاصات كل هيئة محلية على سبيل الحصر، وعلى أساس ذلك تتمتع كل هيئة محلية باختصاصات لا تشبه اختصاصات الهيئات المحلية الأخرى، ولذلك: فإنّ ما لم يذكره المشرّع هو يُعدُّ من اختصاص السلطة المركزية، ويستطيع المشرّع عند

(1) د. محمد باهي ابو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص318.

(2) ينظر، د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الادارة- نشاط الادارة- وسائل الادارة)، مصدر سابق، ص186.

(3) د. علي محمد بدير، وآخرون، أحكام ومبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص 124-125.

الحاجة للتدخل وإضافة اختصاصات إلى الهيئات المحلية، أو إلغاء اختصاصات ممنوحة لها<sup>(1)</sup>، وفي هذا الأسلوب تقييد للهيئات المحلية، على الرغم مما فيه من الوضوح.

- **الأسلوب الفرنسي:** - يقوم هذا الأسلوب على تحديد المشرع لاختصاصات الهيئات المحلية، وذلك بموجب قاعدة عامة تطبق على جميع الوحدات المحلية اللامركزية، وبموجب هذه القاعدة العامة تمنح الهيئات اللامركزية إدارة كل ما يتعلق بشؤون الوحدات الإقليمية، وهذا هو الأساس، وتكون السلطات المركزية استثناءً من هذا الأساس، تمارس دورها بالرقابة على تلك الهيئات وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية.

بيد أن هناك طرقاً تسير عليها الدول الاتحادية في توزيع الاختصاصات<sup>(2)</sup>، بين الحكومة المركزية، والهيئات اللامركزية وهي على النحو الآتي<sup>(3)</sup>:

1- أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات حكومات الولايات أو الأقاليم على سبيل الحصر؛ وما عدا ذلك يكون من اختصاص الحكومة المركزية، وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى توسيع اختصاصات المركز وتقويته مع مرور الزمن، إذ أن الاختصاصات الجديدة تكون من حصة الدولة الاتحادية، كما هو الحال في الهند، وكندا، وفنزويلا.

2- أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الحكومة المركزية حصراً؛ وما عداها يكون للولايات، أو الأقاليم، أو الهيئات المحلية المكونة للاتحاد، وهذا يوضح حرص الأخيرة على دعم كيانها وسيادتها الداخلية أكثر من حرصها على الاتحاد وتقويته، ومن أمثلتها: الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، والإمارات العربية المتحدة.

3- أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من الحكومة المركزية، واختصاصات الولايات، أو الأقاليم، أو الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، إلا أن ما يؤخذ على هذه الطريقة أو

(1) د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 62.

(2) لمزيد من التفصيل عن تلك الطرق، راجع: معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص 97 وما بعدها.

(3) د. احسان حميد المرفجي، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 111-113.

الأسلوب، أنَّها تتيح للدستور الدخول في تفاصيل هذه الاختصاصات<sup>(1)</sup>، وهذا ما لا يتماشى مع المبادئ الحديثة في الدساتير المتضمنة ذكر العموميات، والمبادئ، وعدم الخوض في التفاصيل<sup>(2)</sup>، وتُعدُّ هذه الطريقة نادرة التطبيق، أو مستحيلة<sup>(3)</sup>، لتعذر تطبيق مثل هذا الأسلوب تزامناً مع التقدم العلمي، وتنوع وتجدد متطلبات الحياة العامة، والتي لا يمكن حصرها لا في الدستور، ولا في التشريعات العادية.

4- الاختصاصات المشتركة: تلجأ بعض الدول إضافة إلى حصرها لاختصاصات الحكومة المركزية والولايات أو الأقاليم؛ إلى تحديد اختصاصات مشتركة، تدار بالاشتراك بين الحكومة المركزية والولايات أو الأقاليم معاً، ويضع الدستور نصاً بعد ذلك لما لم ينص عليه من اختصاصات، ويسنده إلى السلطة الاتحادية، إذا كان يريد أن يوسِّع اختصاصاتها، أو يسنده إلى سلطات الولايات أو الأقاليم، إن كان يريد أن يوسِّع من اختصاصاتها<sup>(4)</sup>، وتنص الدساتير الاتحادية على تلك المسائل المشتركة بهدف تمكين الهيئات اللامركزية من ممارسة بعض الاختصاصات تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، التي تملك بدورها سلطة وضع الأسس العامة والمبادئ الرئيسية، لتتولى بعدها تلك الهيئات اللامركزية التفاصيل في مرحلة التنفيذ<sup>(5)</sup>.

بعد هذه المقدمة اليسيرة عن المبادئ العامة في توزيع الاختصاصات داخل الدول الاتحادية، سيتم الانتقال إلى متن هذه الدراسة في ظل الدستور العراقي، إذ تُوزع اختصاصات السلطات الاتحادية استناداً على نصوص دستور جمهورية العراق إلى قسمين: يتمثل الأول بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ويشتمل الآخر على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، ط 4، شركة الجلال للطباعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002، ص 117.

(2) د. فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - القسم الأول - النظرية العامة للدولة، دار الكتاب الحديث، أميرة للطباعة، القاهرة، 2000، ص

(3) أحمد رفيق، علم الدولة، ج 4، ط 1، مطبعة النهضة، مصر، 1936، ص 573.

(4) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1978، ص 197.

(5) د. احسان حميد المفرجي، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 112.

والسلطات المحلية، وأنَّ لِكليهما أثرًا في حُقوق الإنسان؛ سلبيًا وإيجابيًا، وهذا ما سيتم بحثه من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، كالآتي:

4- خضوع ممثلي السلطة المركزية للسلطة الرئاسية: وتعني السلطة الرئاسية -كعنصر من عناصر المركزية الإدارية-: مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع<sup>(1)</sup>، وتعني كذلك خضوع العضو الأدنى للعضو الأعلى في السلم الإداري، وصولًا إلى الرئيس الأعلى في السلم الإداري وهو الوزير، ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس؛ مسؤوليته عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي<sup>(2)</sup>، هذا وإنَّ سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة مقررّة بموجب المبادئ العامة، ولا تحتاج إلى نص يجيزها من قبل المشرّع، وتشتمل سلطة الرئيس على المرؤوس (السلطة الرئاسية) على الأمور التالية:

ث- سلطة توجيه المرؤوس: لا يخضع المرؤوس لحكم القانون فحسب!، وإنَّما يخضع لما يصدر عن رؤسائه في العمل، من أوامر ونواهي يجب عليه إطاعتها وتنفيذها، وغالبًا ما تأخذ هذه الأوامر والنواهي صورة التعليمات والأوامر، وهنا نميز بين الأوامر المشروعة المتفقة مع المشروعية فهذه لا غبار عليها، وعلى المرؤوس إطاعتها وتنفيذها، لكن الخلاف يدور حول ما إذا كانت تلك الأوامر الصادرة من الرئيس مخالفة للقانون، فإنَّ المرؤوس يجد نفسه بين خيارين: أحدهما هو احترام القانون وعدم تنفيذ الأوامر غير المشروعة؛ والخيار الآخر هو إطاعة أوامر الرئيس، لما فيها من مخالفة للقانون، فهو بذلك بين واجب احترام القانون وبين واجب طاعة الرئيس، فبأيهما يأخذ؟

تضاربت أقوال الفقه في هذا الشأن وتمايزت<sup>(3)</sup>: فذهب قول: إلى وجوب احترام القانون، ومن ثمَّ يكون على المرؤوس عدم إطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة، وذهب

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 146.

(2) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص 51 وما بعدها.

(3) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 106.

قول ثان: إلى وجوب احترام المرؤوس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة لأحكام القانون، وذلك ضماناً لحسن سير العمل في الجهاز الإداري وضمان انتظامه، وذهب قول أخير إلى وجوب طاعة أمر الرئيس، إلا إذا كان عدم المشروعية في الأمر واضحاً وجسيمياً، وكان تنفيذ الأمر، يترتب عليه ضرر بليغ بالمصلحة العامة.

بيد أن المشرع العراقي قد وضع نصاً صريحاً لمواجهة مثل هذه الحالة، فيما يتعلق بقواعد الإعفاء من المسؤولية الإدارية، فقد نص صراحة فيما يخص واجبات الموظف، على وجوب احترام رؤسائه، وذلك بأداء الواجبات الملقاة على عاتقه، والتزام الأدب واللياقة حتى في مخاطبتهم، وإطاعة الأوامر في حدود ما تقضي به القوانين، والأنظمة، والتعليمات، فإن كانت تلك الأوامر فيها مخالفة للقانون؛ فعلى الموظف أن يبين كتابياً وجه تلك المخالفة، فإن أكد الرئيس على تلك الأوامر، فإن الموظف يُنفذها، وتكون المسؤولية بعد ذلك على الرئيس وحده<sup>(1)</sup>، ويرى الباحث: أن توجه المشرع في مثل هذه الحالة كان صحيحاً، وهو بالاتجاه الذي يضمن حق الموظف بعدم المسائلة القانونية بعد أن بيّن لمرؤوسه وجه المخالفة، وأن عليه واجب الطاعة وتنفيذ الأوامر، هذا من جانب؛ ومن جانب آخر: فإن هذا الأجراء يُتيح للرئيس معرفة وجه المخالفة، في ما إذا كان غافلاً عنها، وأمر بها بحسن نية، مما يتيح له الفرصة بمراجعة قراراته المخالفة للقانون والعدول عنها.

وتجدر الإشارة: إذا ما كان تنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس متضمناً لجريمة جنائية، فإن المرؤوس لا يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة من رئيسه إذا كان في تنفيذها ما يشكل جريمة جنائية، ولأن قانون العقوبات لم ينص على اعتبار الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري سبباً من أسباب الإباحة<sup>(2)</sup>.

(1) ينظر: المادة (4/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لعام 1991 (المعدل)، منشور في

جريدة الوقائع العراقية، العدد 3356، في 1991/6/3.

(2) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص 107.

ج- سلطة الهيمنة على أعمال المرؤوس: إن سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه تشمل

إقرار أعمالهم، أو تعديلها، أو إلغائها، أو الحلول محلهم في تنفيذها، ولا يجوز للمرؤوس

الطعن بها أمام، ولكن له أن يسلك طريق التظلم الإداري لدى الرئيس الأعلى<sup>(1)</sup>.

ح- سلطة الرقابة والترقية والتأديب: وذلك بأن يكون للرئيس الحق في ترقية المرؤوس، أو

تأديبه، بتوقيع جزاءات معينة عليه، كإنذاره، أو نقله إلى وظيفة أخرى<sup>(2)</sup>، وذلك بحسب

جسامة الإخلال بواجباته، أو المخالفة التي ارتكبها الموظف.

ثالثاً:- صور المركزية الإدارية: هنالك صورتان للمركزية الإدارية هما: التركيز الإداري، وعدم

التركيز الإداري، وسيتم تناولهما بإيجاز، وكما يأتي:

3- التركيز الإداري: يقصد بهذه الصورة التي هي إحدى صور المركزية الإدارية؛ حصر كل مظاهر

الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة، وبمقتضاها لا يترك للوحدات الإدارية

سلطة البت النهائي في أمر من الأمور بعيداً عن السلطة المركزية<sup>(3)</sup>، ويعد التركيز الإداري

الصورة الأولى للمركزية، وهي الصورة البدائية التي ظهرت في بداية نشوء الدول الحديثة، وذلك:

لحاجة الملوك لتركيز كل مظاهر السلطة والوظائف بأيديهم بشكل مباشر، لضمان وحدة

وتماسك الدولة<sup>(4)</sup>، وبمقتضى هذا النظام يستأثر الوزراء بكافة الاختصاصات، ولا يحق لأي من

ممثلهم البت في كل صغيرة أو كبيرة من دون الرجوع إلى الوزير، الذي يمثل قمة الهرم في

التسلسل الإداري في الوزارة، ويرى الباحث: أن هذه الصورة تشتمل على كثير من العيوب،

وتؤدي إلى تأخر سير المرافق العامة، مما يؤثر سلباً على حياة الأفراد، وتسيير أمورهم اليومية.

4- عدم التركيز الإداري: لاشك أن الصورة الأولى يتعذر تصورهما في الوقت الحاضر؛ مع تشعب

الحياة، وكثرة المرافق العامة، وتزايد نشاط الإدارة، إذ لا بد من أن يلجئ التنظيم الإداري

لأسلوب، وطريقة أخرى، لممارسة الوظيفة الإدارية، وهذا الأسلوب هو: عدم التركيز الإداري،

(1) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992، ص56.

(2) د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص107.

(3) ينظر، د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص152-153.

(4) ينظر، د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص81.



وبمعنى: تحويل موظفي الوزارة سواءً في العاصمة أو الوحدات الإدارية، سلطة البت النهائي في بعض القرارات دون الرجوع إلى الوزير، وهذا التحويل يتم تحت إشراف الوزير ورؤساء هؤلاء الموظفين، ويلاحظ أنّ هذا الأسلوب يخفف الأعباء عن الوزير، ويؤدي إلى سرعة البت في الأمور الإدارية، خاصة في المناطق البعيدة عن العاصمة<sup>(1)</sup>.

هذا وان عدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً؛ بمعنى: أنّ سلطة البت في القرارات تكون في يد أحد المرؤوسين في مقر السلطة في العاصمة، كوكلاء الوزارات، أو المدراء العاميين، بحسب الاختصاص، أو يكون خارجياً؛ بمعنى: أنّ من يبت في الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، كالمحافظ مثلاً.

أمّا عن وسائل عدم التركيز الإداري: فيُعدّ التفويض في الاختصاص<sup>(2)</sup>، من الوسائل الأساسية والفعالة في النظام المركزي بشكل عام وصورة عدم التركيز بشكل خاص، رغم أنّ التفويض بالاختصاص يطبق في النظم المركزية، والنظم اللامركزية؛ وذلك: لأنّه يُعدّ وسيلة تنظيم بحد ذاته، وليس صورة من صور التنظيم الإداري، ويمكن اللجوء إلى التفويض عندما يتعذر على الأصل ممارسة الاختصاصات المناطة به كافة، لأيّ سببٍ كان، إذ يتعين أن يشاركه شخص آخر في ممارسة هذه الاختصاصات<sup>(3)</sup>.

ويقصد بتفويض الاختصاص<sup>(4)</sup>: نقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري لبعض موظفيه، يمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن الاختصاصات المُفوّضة<sup>(1)</sup>، ويُعرّف كذلك،

- (1) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مصدر سابق، ص56.
- (2) يقول الدكتور سليمان الطماوي في أهمية التفويض في الاختصاص بهذا الصدد، أن: "ظاهرة عدم التركيز الإداري تنحسد في تفويض الاختصاص"، ينظر: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، الاسكندرية، 1977، ص97.
- (3) أستاذنا الدكتور: منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص177-178.
- (4) لمزيد من التفصيل حول موضوع التفويض في الاختصاص، راجع:
  - د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص111 وما بعدها.
  - كاظم خضير السويدي، التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 8، العدد 2، 2018.

بأنه: تصرف قانوني، بموجبه يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر، أو هيئة أخرى، بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية، أو القانونية، أو اللائحية<sup>(2)</sup>.

هذا وتختلف أنواع التفويض في القانون الإداري؛ بحسب الزاوية أو الجهة التي ينظر إليه من خلالها؛ فقد يُنظر إلى التفويض من حيث الأداة القانونية التي يصدر بها: (التفويض المباشر، وغير المباشر)، وقد ينظر إليه من حيث الشكل الذي يصدر به: (التفويض الكتابي، والشفوي، التفويض الصريح، والضمني، والمقنع)، أو قد يُنظر إليه من حيث الاختصاصات المفوّضة، أو من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به<sup>(3)</sup>.

وأنّ للتفويض الإداري شروطاً يجب مراعاتها والعمل بمقتضاها، لأنّها تُحافظ على فاعلية هذه الوسيلة، وتحقق حكمتها وغاياتها، وأنّ الخروج على هذه الشروط يُعدّ خروجاً عن قواعد الاختصاص من جهة؛ وعلى كفاءة العمل بتلك الاختصاصات المفوّضة من جهة أخرى، وأنّ هذه الشروط هي<sup>(4)</sup>:

- 6- وجود نص قانوني يأذن بالتفويض.
- 7- أن يكون التفويض جزئياً.
- 8- أن يكون التفويض واضحاً، وصريحاً، وصادراً عن صاحب الاختصاص.
- 9- أن يصدر قرار بالتفويض.
- 10- أن يكون هنالك جزاءً لمخالفة شروط التفويض.

---

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، ص725.

(2) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، ط1، دار الفرقان، عمان، 1982، ص199.

(3) د. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص9.

نقلا عن: أستاذنا الدكتور: منتصر علوان كريم، التنظيم القانوني للوكالة الإدارية في القانون العراقي، مصدر سابق، ص181.

(4) للتفصيل راجع: احمد منادي رجه فليح التميمي، تفويض الاختصاص في القانون الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2007، ص56 وما بعدها.

ومن الجدير بالذكر: أنّ بعض الكتاب<sup>(1)</sup>، أضافوا أسلوباً آخر من أساليب عدم التركيز الإداري، وهو: وجود نصوص تشريعية صريحة بدورها تعمل على توزيع الاختصاصات بين الرئيس والمرؤوس، وبمقتضى تلك النصوص يمارس المرؤوس سلطة البت في بعض الأمور التي حددها له المشرّع دون الرجوع إلى الرئيس الإداري، بيد أنّ هناك رأي آخر<sup>(2)</sup> - وهو ما يميل إليه الباحث-، يرى: أنّ الأداة القانونية لأسلوب عدم التركيز الإداري في النظام المركزي؛ في حال تمثلت في تشريع نصوص قانونية؛ تأخذ على عاتقها مهمة توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية في العاصمة وتلك الموجودة في الوحدات الإدارية؛ فإنّ تلك الصورة تتحول إلى نظام اللامركزية الإدارية، ولا تعكس نظاماً مركزياً، وهو أمر يختلف عن عدم التركيز الإداري الذي يطبق في النظام المركزي حصراً.

## الفرع الثاني

### اللامركزية الإدارية

أولاً:- تعريف اللامركزية الإدارية: إنّ تزايد السكان والحاجات الاجتماعية، أدى إلى تطوّر، وتزايد مهام الدولة، واتساع نشاطاتها كافة، فصار من غير المعقول؛ أن تتحصر مهام إدارة الدولة من قبل السلطة المركزية وحدها، فكان ذلك إيذاناً بالبداية في تحول النظام الإداري لدى اغلب الدول الحديثة من أسلوب الإدارة المركزية، إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، ولقد كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم في أطار التنظيم الإداري للدول، إذ جسدت المركزية الإدارية تركيز السلطة والوظيفة الإدارية في العاصمة، ونظراً للتطور الكبير الذي اجتاح مختلف الدول، وما أظهر من حاجات عامة، ونشاطات، ومرافق عامة جديدة؛ فبدأت معظم الدول تتخلى عن أسلوبها المركزي تدريجياً في إدارة

(1) نذكر منهم:

- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص110.
- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص135.
- د. محمد الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص83.
- (2) ينظر: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص168.

الدولة، والتحول نحو أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية المتمثلة بالمركز، وبين السلطات المحلية اللامركزية<sup>(1)</sup>.

ولقد عرّف اللامركزية الإدارية عدد من فقهاء القانون الإداري، إذ عرّفَتْ بأنّها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>(2)</sup>.

كما عرّفَتْ بأنّها: توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة؛ وبين هيئات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلي من جهة أخرى، إذ تباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً<sup>(3)</sup>.

كذلك تُعرّف بأنّها: توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية<sup>(4)</sup>.

وعرّفَتْ أيضاً بأنّها: توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة، تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها<sup>(5)</sup>.

(1) ينظر:

- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2004، ص53.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، و د. حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص144-145.

(2) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص65.

(3) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964-1963، ص104.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص132.

(5) د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الثامنة، مطبعة جامعة

وأيضًا عرّفت على أنّها: طريقة من طرق الإدارة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة، وبين الهيئات المنتخبة أو المؤسسات العامة تحت إشراف الدولة<sup>(1)</sup>.

من هذه التعريفات وغيرها، يتبين للباحث: أنّه لا يوجد تعريف جامع، ومانع، لمفهوم اللامركزية الإدارية؛ وذلك لأنّ هذا المفهوم ليس بالمفهوم الجامد، وأنّه مفهوم يستوعب كافة وجهات النظر لفقهاء القانون الإداري، ولذلك: لم يصاغ تعريف هذا المفهوم في النصوص القانونية التي اعتمده في تشريعاتها، بيد أنّ هناك قواعد عامة يمكن أن يتم استنتاجها من تلك التعريفات وهي: أنّ هناك هيئات إقليمية أو مرفقية، تتمتع بالشخصية المعنوية التي منحت لها بموجب القانون لممارسة الصلاحيات الإدارية الممنوحة لها، بشرط أن تكون خاضعة لرقابة وإشراف السلطة المركزية في العاصمة، وأن تكون تلك الرقابة بدرجة لا تؤثر على استقلاليتها في اتخاذ القرار.

وهنا لابد من التنويه إلى وجوب التفريق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، إذ أنّ اللامركزية الإدارية: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري؛ بينما اللامركزية السياسية: أسلوب من أساليب التنظيم الدستوري، لكون الهيئات المتمتعة بها، تمارس وظائف السلطات الثلاث للدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)؛ بينما تمارس الهيئات المتمتعة بنظام اللامركزية الإدارية جزءاً من الوظيفة الإدارية المناطة بالسلطة التنفيذية فقط<sup>(2)</sup>.

ثانياً: - أركان اللامركزية الإدارية: إن السمة المميزة لهذا الأسلوب - أي: اللامركزية الإدارية- من أساليب التنظيم الإداري هو الاستقلال<sup>(3)</sup>، إذ يتجسد هذا الاستقلال بوجود توافر عدة أركان لا بد منها لقيام اللامركزية الإدارية<sup>(4)</sup>، وهي كالاتي:

عين شمس، يناير 1966، ص6.

(1) زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، الجزء الثاني، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، 1985، ص252.

(2) للتفصيل حول موضوع اللامركزية السياسية ينظر: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق،

ص182 وما بعدها. وكذلك ينظر: د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص154.

(3) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص157.

(4) للمزيد من التفصيل حول (شروط) أو (أركان) أو (مقومات) اللامركزية الإدارية كما يسميها بعض الفقهاء، ينظر:

4- د. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص318 وما بعدها.

5- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص148 وما بعدها.