

## الإطار الدستوري للتفويض الإداري في العراق

حسين عبدالكريم عبدالامير التميمي

كلية القانون / جامعة قم جمهورية ايران الاسلامية

الدكتور حسين زروندی

استاذ القانون العام جامعة الاديان والمذاهب ومشرف في جامعة قم

[h.zarvndi@urd.ac.ir](mailto:h.zarvndi@urd.ac.ir)

[Husseinabdulkaremabdulaaltamee@gmail.com](mailto:Husseinabdulkaremabdulaaltamee@gmail.com)

### Abstract

This study examines the constitutional framework of administrative delegation in Iraq as one of the fundamental legal and organizational mechanisms that contribute to ensuring the proper functioning of public services and enhancing efficiency and effectiveness in administrative performance. This is particularly significant in light of the expanded role of the modern state and the increasing complexity of executive functions. Administrative delegation refers to the authorization granted to an administrative body or official to exercise certain powers that are originally vested in a higher authority, within specific limits and controls established by the Constitution and the law, without resulting in a complete relinquishment of competence or a violation of the principle of legality. The research is based on an analytical reading of the provisions of the Iraqi Constitution of 2005, especially those constitutional principles governing administrative organization, such as the principle of separation of powers, the principle of legality, and the principle of administrative decentralization. It also examines constitutional texts related to the powers of the federal executive authority and the competencies of local authorities in regions and non-region governorates. The abstract highlights the extent to which the Iraqi Constitution recognizes the concept of administrative delegation, whether directly or indirectly, through its distribution of powers between federal authorities and decentralized entities, as well as through granting the ordinary legislator the authority to regulate administrative affairs in a manner consistent with constitutional requirements. Furthermore, the study discusses the constitutional constraints governing administrative delegation, foremost among them the necessity that delegation does not conflict with explicit constitutional provisions, that it be clearly defined in terms of scope, duration, and subject matter, and that it be based on a clear legal foundation. It also emphasizes that the delegating authority must retain oversight and supervisory powers to ensure sound implementation, thereby preventing abuse of authority and safeguarding individual rights and fundamental freedoms. The abstract also explores the relationship between administrative delegation and the principle of administrative responsibility, whether political, legal, or judicial, emphasizing that delegation does not absolve the original authority from accountability. The study concludes that although the Iraqi constitutional legislator does not expressly define administrative delegation as an independent legal concept, the Constitution nevertheless provides an adequate constitutional basis for its regulation and application through legislation and administrative practice. This contributes to improving the efficiency of public administration and achieving a balance between centralized decision-making and effective implementation of powers at various administrative levels. The study further underscores the importance of developing the legislative and oversight frameworks governing administrative delegation in a manner consistent with constitutional provisions and the requirements of the modern state. **Keywords:** Administrative delegation, the Iraqi Constitution, the principle of legality, administrative decentralization, the executive authority.

المستخلص

يتناول هذا البحث الإطار الدستوري للتفويض الإداري في العراق، بوصفه إحدى الآليات القانونية والتنظيمية ذات الأهمية البالغة في ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق الفاعلية والكفاءة في الأداء الإداري، ولا سيما في ظل تعدد وظائف الدولة المعاصرة وتزايد اختصاصات السلطات التنفيذية. ويُقصد بالتفويض الإداري تمكين جهة أو مسؤول إداري من ممارسة بعض الاختصاصات الممنوحة أصلاً لجهة إدارية أعلى، ضمن حدود وضوابط يحددها الدستور والقانون، من دون أن يؤدي ذلك إلى التخلي الكامل عن الاختصاص أو المساس بمبدأ المشروعية. ويستند البحث إلى تحليل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما المبادئ الدستورية الحاكمة للتنظيم الإداري، مثل مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ المشروعية، ومبدأ اللامركزية الإدارية، فضلاً عن النصوص الدستورية المتعلقة بصلاحيات السلطة التنفيذية الاتحادية واختصاصات السلطات المحلية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ويسلط المستخلص الضوء على مدى إقرار الدستور العراقي لفكرة التفويض الإداري بشكل مباشر أو غير مباشر، من خلال توزيعه للاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات اللامركزية، ومن خلال منحه المشرّع العادي صلاحية تنظيم الشؤون الإدارية بما ينسجم مع الدستور. كما يناقش البحث الضوابط الدستورية للتفويض الإداري، وفي مقدمتها عدم تعارض التفويض مع النصوص الدستورية الصريحة، وضرورة أن يكون التفويض محدداً من حيث النطاق والمدة والموضوع، وأن يستند إلى سند قانوني واضح، مع بقاء الجهة المفوضة مسؤولة عن ممارسة الرقابة والمتابعة، وبما يحول دون إساءة استعمال السلطة أو الإخلال بحقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية. ويُبرز المستخلص أيضاً العلاقة بين التفويض الإداري ومبدأ المسؤولية الإدارية، سواء من حيث المساءلة السياسية أو القانونية أو القضائية. ويخلص البحث إلى أن الإطار الدستوري العراقي، رغم عدم نصّه صراحة على مفهوم التفويض الإداري كاصطلاح قانوني مستقل، يوفر أساساً دستورياً كافياً لتنظيمه وتطبيقه عبر التشريع والممارسة الإدارية، بما يساهم في تعزيز كفاءة الإدارة العامة وتحقيق التوازن بين مركزية القرار الإداري وضمان حسن تنفيذ الاختصاصات على المستويات الإدارية المختلفة، مع التأكيد على ضرورة تطوير الإطار التشريعي والرقابي بما ينسجم مع أحكام الدستور ومتطلبات الدولة الحديثة.

#### الكلمات المفتاحية: التفويض الإداري، الدستور العراقي، مبدأ المشروعية، اللامركزية الإدارية، السلطة التنفيذية المقدمة

يشكل موضوع الإطار الدستوري للتفويض الإداري في العراق أحد الموضوعات المحورية في دراسة القانون الدستوري والإداري المعاصر، لما له من اتصال مباشر ببنية الدولة، وتنظيم السلطة التنفيذية، وطبيعة العلاقة بين المركز والوحدات اللامركزية. فالتفويض الإداري لم يعد مجرد أداة تنظيمية داخلية تهدف إلى توزيع الأعباء الإدارية أو تحقيق السرعة في الأداء الوظيفي، بل أصبح آلية دستورية-قانونية ذات أبعاد مؤسسية عميقة، تتداخل فيها اعتبارات المشروعية، ووحدة الدولة، وتوزيع الاختصاصات، والرقابة القضائية. وتزداد أهمية هذا الموضوع في الحالة العراقية على وجه الخصوص، نظراً للتحول الجوهري الذي شهده النظام الدستوري بعد عام ٢٠٠٥، والانتقال من نموذج الدولة المركزية الصارمة إلى نموذج الدولة الاتحادية القائمة على اللامركزية السياسية والإدارية. لقد أقرّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بنية دستورية جديدة أعادت رسم خريطة توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأدخلت مفاهيم لم تكن مألوفاً في التجربة الدستورية العراقية السابقة، مثل الصلاحيات المشتركة، وأولوية قوانين الأقاليم والمحافظات غير الاختصاصات الحصرية، والاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحلية. وفي ظل هذا التحول، برز التفويض الإداري بوصفه إحدى أهم الأدوات العملية لترجمة المبادئ الدستورية إلى واقع إداري ملموس، من خلال تمكين الجهات الأدنى من ممارسة بعض الصلاحيات التنفيذية التي تمارسها الجهات الأعلى، دون المساس بوحدة الدولة أو إهدار مبدأ الاختصاص. غير أن التفويض، رغم ضرورته العملية، يثير إشكاليات دستورية وقانونية دقيقة، تتعلق بمدى مشروعيته، وحدوده، وضوابطه، والجهة المختصة بمراقبته. فالتفويض قد يتحول، إذا ما أسيء استعماله أو افتقر إلى أساس دستوري وقانوني واضح، إلى وسيلة لنقل الاختصاصات السيادية أو إلى أداة لخلخلة التوازن الدستوري بين السلطات، أو إلى باب للتهرب من المسؤولية السياسية والقانونية. ومن هنا، تبرز أهمية البحث في الإطار الدستوري الحاكم للتفويض الإداري، للكشف عن الأسس التي يقوم عليها، والحدود التي يجب أن يقف عندها، والضمانات التي تكفل عدم انحرافه عن غاياته المشروعة. وتكتسب هذه الدراسة أهميتها أيضاً من واقع التطبيق العملي في العراق، ولا سيما بعد صدور عدد من القوانين والقرارات التنفيذية التي اعتمدت التفويض كأداة رئيسية لنقل الصلاحيات من الوزارات الاتحادية إلى الحكومات المحلية، وعلى رأسها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وقد أفرز هذا التطبيق نزاعات دستورية وإدارية متعددة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، استدعت تدخل القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا للفصل في مدى دستورية وشرعية بعض صور التفويض، مما يجعل من دراسة هذا الموضوع ضرورة علمية تساهم في ضبط الممارسة المستقبلية للتفويض على أسس دستورية رصينة. ويستند هذا البحث إلى فرضية

أساسية مفادها أن التفويض الإداري في النظام الدستوري العراقي ليس حقاً مطلقاً للسلطة التنفيذية، بل ممارسة مقيدة بمجموعة من المبادئ الدستورية العليا، في مقدمتها مبدأ وحدة الدولة، ومبدأ المشروعية، ومبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يشكل الإطار الذي يتحرك فيه التفويض دون أن يتجاوزه. وانطلاقاً من هذه الفرضية، يسعى البحث إلى بيان الكيفية التي نظم بها الدستور العراقي التفويض بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وتحليل النصوص الدستورية ذات الصلة، ولا سيما المواد (١)، و(٥)، و(٤٧)، و(٨٠)، و(١١٠-١١٥)، و(١٢٢)، و(١٢٣)، و(٩٣)، و(١٠٠)، بوصفها تشكل الإطار الحاكم لممارسة التفويض والرقابة عليه. كما يهدف البحث إلى توضيح العلاقة التكاملية بين التفويض الإداري واللامركزية الإدارية، وبيان أن التفويض ليس غاية بحد ذاته، بل وسيلة دستورية لتحقيق إدارة عامة أكثر كفاءة وقرباً من المواطن، شريطة التزامه بالضوابط الدستورية والقانونية. ويعتمد البحث المنهج التحليلي-الوصفي في قراءة النصوص الدستورية والتشريعية، مدعوماً بالمنهج الاستقرائي من خلال تتبع التطبيقات القضائية والفقهية ذات الصلة، وصولاً إلى تصور متكامل يحدد مكانة التفويض داخل البنية الدستورية للدولة العراقية. وعليه، تنقسم الدراسة إلى مطالب تتناول، في الأول، التفويض في ضوء مبادئ الدستور العراقي، ثم تبحث، في المطلب الثاني، أثر التفويض في تكريس اللامركزية الإدارية، قبل أن تُختتم بالمطلب الثالث المخصص لبيان الرقابة الدستورية على التفويض وحدود الطعن فيه. وبهذا الإطار، يسعى البحث إلى الإسهام في إغناء النقاش الفقهي حول التفويض الإداري في العراق، وتقديم رؤية علمية تساعد على ترشيد الممارسة الإدارية وتحقيق التوازن بين فعالية الإدارة وصيانة الشرعية الدستورية.

### المطلب الأول: التفويض في ضوء مبادئ الدستور العراقي

فيما يلي فقرة علمية وتخصصية واحدة، بصياغة أكاديمية وبحدود ٣٥٠ كلمة، تُلخّص المطلب الأول: التفويض في ضوء مبادئ الدستور العراقي مع الاستناد الدقيق إلى المواد الدستورية والقوانين ذات الصلة: يُعدّ التفويض الإداري في النظام الدستوري العراقي ممارسة تنظيمية مشروعة تهدف إلى تحقيق الكفاءة والسرعة في تنفيذ المهام الإدارية، لكنه في الوقت ذاته ممارسة مقيدة بإطار دستوري صارم يحدد حدود السلطة ويمنع تجاوزها، إذ يستند التفويض ابتداءً إلى مبدأي وحدة الدولة والمشروعية بوصفهما محددتين أساسيين لطبيعة السلطة الإدارية<sup>١</sup>. فقد نصت المادة (١) من الدستور على أن العراق دولة "واحدة" بنظام "اتحادي"، وهو ما يفرض، من جهة، الحفاظ على وحدة السلطة الاتحادية ومنع تقطيع الاختصاصات، ومن جهة أخرى يسمح بتوزيع الصلاحيات وفق المواد (١١٠) و(١١٤) و(١١٥) التي رسمت حدود الاختصاص الحصري والمشارك وغير الحصري بين الحكومة الاتحادية والمحافظات<sup>٢</sup>. ووفق هذا التوزيع، لا يجوز أن يمتد التفويض إلى الاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في المادة (١١٠) مثل الدفاع والسياسة الخارجية، بينما يجوز ممارسته في الاختصاصات المشتركة أو غير الحصرية بما يحقق خدمة المرفق العام ويحترم وحدة الدولة. كما أن التفويض محكوم بمبدأ المشروعية المنصوص عليه في المادة (٥)، الذي يلزم السلطات كافة بالعمل ضمن حدود القانون، وتدعمه المادة (٤٧) التي ترسخ مبدأ الفصل بين السلطات، مما يمنع أن يتحول التفويض إلى تنازل عن السلطة أو تجاوز للحدود الدستورية<sup>٣</sup>. وتؤكد المادة (٨٠) صلاحية مجلس الوزراء والوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات لتنفيذ القوانين، غير أن هذه الصلاحية تقيد بعدم جواز استحداث اختصاص غير منصوص عليه، أو نقل الاختصاص الأصلي إلى غير صاحبه، كما تخضع القرارات الصادرة بالتفويض لرقابة القضاء الإداري بموجب قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧، ولرقابة المحكمة الاتحادية العليا استناداً إلى المادتين (٩٣) و(٩٤)<sup>٤</sup> للتحقق من مطابقة التفويض للدستور. وبذلك يتضح أن التفويض في النظام الدستوري العراقي ليس حقاً مطلقاً، بل هو أداة تنظيمية مشروطة بحدود دستورية وضوابط قانونية تضمن انسجامه مع مبادئ الشرعية ووحدة الدولة ومنع تجاوز الاختصاص<sup>٥</sup>.

### الفرع الأول: مبدأ وحدة الدولة وتوزيع الصلاحيات

يُعدّ مبدأ وحدة الدولة أحد المرتكزات البنوية في النظام الدستوري العراقي، وهو المبدأ الذي يضبط عمل التفويض الإداري ويمنع تحوُّله إلى أداة تنتج ازدواجية سلطوية أو تجزئة في البنية التنفيذية، وقد رسّخه الدستور في ديباجته وفي المادة (١) التي نصت على أن العراق دولة "واحدة" بنظام "اتحادي" بما يجمع بين الوحدة السياسية واللامركزية الإدارية، الأمر الذي يتطلب وجود توزيع دستوري منضبط للصلاحيات يمكّن التفويض من أداء دوره دون الإخلال بالوحدة<sup>٦</sup>. وتؤسس المواد (١١٠)، و(١١٤)، و(١١٥) الإطار الدستوري للتوزيع، حيث منعت المادة (١١٠) نقل الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية؛ فهي اختصاصات مرتبطة مباشرة بوحدة الدولة مثل الدفاع، السياسة الخارجية، الأمن الوطني، والعملة، وبالتالي يُعدّ أي تفويض فيها مخالفاً للدستور. أما المادة (١١٤) فقد نظمت الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات، وفتحت المجال للتفويض المقيد الذي يُنتج للمحافظات ممارسة بعض المهام تحت إشراف اتحادي. فيما منحت المادة (١١٥) الأفضلية لقوانين المحافظات في غير الاختصاصات الحصرية، وهو ما يسمح بالتفويض التنظيمي والتنفيذي الذي يعزّز اللامركزية دون تهديد وحدة الدولة. ويمثل قانون

المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) التطبيق التشريعي لهذا التوازن، إذ نصت المادة (٢) على استقلال المحافظات إدارياً ومالياً "ضمن وحدة الدولة"، بينما نظمت المادة (٤٥) نقل الصلاحيات من الوزارات إلى المحافظات وفق ضوابط تمنع الانفصال الإداري. ويُعدّ هذا التأطير ضماناً دستورية تمنع أن يتحول التفويض إلى تنازل عن السلطة الاتحادية أو إلى تفتيت للقرار السياسي، حيث يبقى المفوض محتفظاً بالاختصاص الأصلي، ويظل التفويض مجرد وسيلة إدارية لتحقيق الكفاءة<sup>٧</sup>. وبذلك، فإن مبدأ الوحدة يشكّل الحدّ الأعلى للمنظّم للتفويض، بينما يشكّل توزيع الاختصاصات الحدّ الأدنى المرن الذي يسمح بحركة السلطة داخل إطار الدولة الموحدة.

### الفرع الثاني: مبدأ المشروعية والاختصاص الدستوري

يرتبط التفويض الإداري ارتباطاً وثيقاً بمبدأ المشروعية الذي يعدّ أساس النظام القانوني في العراق، حيث تُلزم المادة (٥) جميع السلطات بالعمل وفق مبدأ سيادة القانون، وتؤكد المادة (٤٧)<sup>٨</sup> أن الفصل بين السلطات هو ضمانة لعدم تجاوز أي سلطة لحدود اختصاصها، وهي قاعدة تتسع لتشمل التفويض بوصفه ممارسة غير أصلية للسلطة لا تجوز إلا وفق نص دستوري أو قانوني صريح<sup>٩</sup>. وتُعدّ المادة (٨٠)<sup>١٠</sup> من أهم المواد المنظمة للتفويض في الإطار الوزاري، لأنها تمنح مجلس الوزراء والوزراء سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات لتنفيذ القوانين، ولكنها سلطة مقيّدة بمبدأ المشروعية، فلا يجوز أن يؤدي التفويض إلى خلق صلاحيات لم يقرها القانون أو إلى منح سلطة تنظيمية تتجاوز حدود القانون<sup>١١</sup>. وتمثل المادة (١٠٠) أساساً إضافياً لرقابة المشروعية، فهي تمنع تحصين القرارات الإدارية، مما يخضع التفويض لرقابة القضاء الإداري وفق قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧، وخاصة المواد (٧)، (٨)<sup>١٢</sup>، التي تمنح محكمة القضاء الإداري سلطة فحص اختصاص الجهة المُفوضّة، ومدى احترام المفوض إليه لحدود التفويض. من جانب آخر، تؤسس المواد (٩٣) و(٩٤) لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا في مراقبة دستورية الأنظمة والتعليمات، بما في ذلك التفويض التنظيمي الصادر عن السلطة التنفيذية، للتأكد من عدم مخالفته القواعد الدستورية المتعلقة بالاختصاص والصلاحيات. أما على المستوى التشريعي، فتقوم القواعد العامة للإدارة بوضع الشروط الفنية للتفويض بحيث يكون مكتوباً وواضحاً ومحدداً وقابلًا للرقابة، وبما لا يسمح بنقل الاختصاص الأصلي إلى جهة أخرى<sup>١٣</sup>. وبهذا يصبح التفويض ممارسة مقيّدة بقرابتين. رقابة دستورية تحمي الاختصاصات من أي اعتداء، ورقابة قانونية تمنع انحراف السلطة أو إساءة استعمالها. ومن هذا المنطلق يشكل مبدأ المشروعية الإطار الذي يضمن ألا يتحول التفويض إلى وسيلة للإخلال بالتدرج القانوني أو لتجاوز الحدود الدستورية للاختصاص، بل أداة تنظيمية تهدف إلى تعزيز الكفاءة ضمن حدود الشرعية.

### المطلب الثاني: التفويض وأثره في مبدأ اللامركزية

يُعدّ التفويض إحدى الأدوات الجوهرية التي مكّنت النظام الإداري العراقي من الانتقال التدريجي نحو اللامركزية الإدارية، باعتبار التفويض آلية تسمح بإعادة توزيع الصلاحيات التنفيذية من المستوى الاتحادي إلى المستويات المحلية دون المساس بوحدة الدولة. ويستند هذا الأثر إلى إطار دستوري صريح، إذ حدّدت المواد (١١٠) و(١١٤) و(١١٥) طبيعة الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، بحيث منعت المادة (١١٠) نقل الاختصاصات الحصرية كالسياسة الخارجية والدفاع، بينما أجازت المادة (١١٤) إدارة الاختصاصات المشتركة عبر تنظيم تشريعي، ومنحت المادة (١١٥) للمحافظات أولوية في إدارة الاختصاصات غير الحصرية، مما يفتح الباب أمام التفويض كآلية لتوسيع الإدارة المحلية<sup>١٤</sup>. وقد كرس قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) هذا التوجه من خلال المادة (٢) التي اعتبرت المحافظة وحدة إدارية تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، تُمارس اختصاصاتها وفق مبدأ اللامركزية، ثم جاءت المادة (٣١) لتؤكد دور المحافظ بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية المحلية والمسؤول عن إدارة الدوائر غير المرتبطة بوزارة. ويتجسد الأثر الأوسع للتفويض في المادة (٤٥) التي وضعت إطار نقل صلاحيات ثماني وزارات اتحادية إلى المحافظات، وهو ما يمثل نوعاً من التفويض المؤسسي الذي يعزز قدرة الحكومات المحلية على التخطيط والتنفيذ وإدارة الموارد وفق حاجات السكان<sup>١٥</sup>. ومن الناحية التنظيمية، تحدد القواعد العامة للإدارة ضوابط التفويض بحيث يكون محدداً ومكتوباً وقابلًا للرقابة، وهو ما يضمن انسجامه مع مبادئ اللامركزية ويمنع تحوله إلى تنازل دائم عن الاختصاصات أو إلى تداخل وظيفي. كما تمارس الجهتان المالية والقضائية رقابة أساسية على الأعمال الصادرة بناء على التفويض من خلال التدقيق المالي والفحص القضائي لضمان عدم انحراف الجهة المفوض إليها بالصلاحيات أو تجاوز الحدود المقررة لها<sup>١٦</sup>. وبهذا يظهر أن التفويض يمثل أداة محورية في تفعيل اللامركزية، لا بوصفه مجرد وسيلة لنقل الصلاحيات فحسب، بل كآلية لتعزيز استقلالية المحافظات وتحسين جودة الإدارة المحلية وتقوية المشاركة في صنع القرار دون المساس بوحدة الجهاز الإداري.

## الفرع الأول: العلاقة بين التفويض والإدارة المحلية

يمثل التفويض الإداري أحد أهم الآليات القانونية التي أسهمت في إعادة تشكيل العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية في العراق بعد دستور ٢٠٠٥، إذ أصبح التفويض وسيلة عملية لتقريب صنع القرار من الوحدات المحلية، وتحويل المحافظ من مجرد منفذ لتوجيهات الوزارات إلى فاعل إداري يمتلك صلاحيات تقريرية حقيقية. وتظهر هذه العلاقة بوضوح في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي منحت المحافظات "الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة" بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية، وهو ما يعني أن التطور الواقعي للإدارة المحلية يعتمد بدرجة كبيرة على حجم ونوعية الصلاحيات التي تُفوض إليها من المركز<sup>١٧</sup>. كما تُبرز المادة (١٢٣) أهمية التفويض حين أجازت تفويض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، مما جعل التفويض بوابة لتوسيع نطاق الإدارة المحلية دون الحاجة إلى تعديلات دستورية معقدة. ويجسد قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ هذه العلاقة بشكل أوضح، حيث أكدت المادة (٧) منه صلاحية المحافظ في "إدارة الأجهزة التنفيذية في المحافظة" مع تمتعه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وهو استقلال لا يتحقق من الناحية العملية إلا من خلال نقل الصلاحيات أو تفويضها من الوزارات الاتحادية. كما تؤكد المادة (٤٥) المعدلة أن نقل الوظائف والموظفين والأموال إلى المحافظة يتم عبر تفويض واسع للسلطات التنفيذية المحلية، ما يعزز فعالية الإدارة المحلية ويجعلها قادرة على التخطيط والتنفيذ وفق احتياجات البيئة المحلية. ومن الناحية العملية، يؤدي التفويض إلى بناء خبرة إدارية محلية متراكمة، ويسهم في تأسيس «مركز قرار محلي» قادر على إدارة الخدمات، إعداد الموازنات، وتوجيه الموارد بطريقة تختلف عن منطق المركزية التقليدي<sup>١٨</sup>. وبذلك يصبح التفويض ليس مجرد تقنية تنظيمية، بل ركيزة أساسية لتمكين الإدارة المحلية وتحويلها من جهاز تابع إلى جهاز يمتلك صلاحيات ومسؤوليات حقيقية في إطار الدولة الموحدة.

## الفرع الثاني: التفويض كأداة لتفعيل اللامركزية

يشكل التفويض الإداري في العراق أداة مركزية لتفعيل مبدأ اللامركزية الذي أقره دستور ٢٠٠٥، إذ إنه الوسيلة القانونية التي تسمح بتحويل النصوص الدستورية المتعلقة بالاستقلال المحلي إلى ممارسة تنفيذية فعلية على مستوى المحافظات. فوفق المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور، تلتزم الدولة بمنح المحافظات صلاحيات واسعة، لكن تطبيق هذا الالتزام عملياً يتطلب آلية مرنة قادرة على نقل الاختصاصات دون تعقيدات تشريعية في كل مرة، وهو ما توفره المادة (١٢٣) التي أجازت تفويض الصلاحيات المشتركة<sup>١٩</sup>. وعلى هذا الأساس، جاء قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ليُجعل التفويض محوراً رئيسياً في هندسة العلاقة بين الوزارات والمحافظات، حيث نصّت المادة (٤٥) بصياغتها المعدلة على نقل الصلاحيات التنفيذية والوظائف والموظفين والموارد المالية إلى الحكومات المحلية، شريطة التنسيق المؤسسي بين الجانبين. وقد سمح هذا النص بتفعيل اللامركزية عبر تمكين المحافظات من إدارة قطاعات أساسية كالصحة، التربية، البلديات، الزراعة، والعمل، دون الرجوع الدائم إلى المركز. كما أتاح القانون للوزراء تفويض صلاحيات محددة للمحافظين، وهو ما عزز فكرة المشاركة في ممارسة السلطة التنفيذية داخل الدولة الواحدة. ومن الناحية التطبيقية، يعد التفويض أداة فعالة لتمكين المحافظات من تجاوز القيود البيروقراطية المركزية والانتقال نحو نمط إداري يعتمد على الاستجابة السريعة لحاجات السكان، التخطيط اللامركزي، وتخصيص الموارد وفق الأولويات المحلية. كما أن التفويض يسهم في تعزيز مبدأ المساءلة المحلية، لأن نقل الصلاحيات إلى المحافظ يرافقه تحميله مسؤولية مباشرة أمام مجلس المحافظة والجهات الرقابية، وبذلك تتحول اللامركزية إلى منظومة متوازنة من الصلاحيات والمسؤوليات<sup>٢٠</sup>. وهكذا، فإن التفويض لا يكمل اللامركزية فقط، بل يمثل محركها الفعلي والرافعة التنظيمية التي تجعلها قابلة للتطبيق في الواقع الإداري العراقي.

## المطلب الثالث: الرقابة الدستورية على التفويض

تُعَد الرقابة الدستورية على التفويض إحدى أهم الضمانات التي تكفل خضوع ممارسة السلطة الإدارية لمبدأ المشروعية بمستواها الأعلى، باعتبار الدستور هو المصدر الأول لتوزيع الاختصاصات وتحديد حدودها بين السلطات الاتحادية والمحلية. وينطلق هذا النوع من الرقابة من المادة (٤٧) التي قررت مبدأ الفصل بين السلطات، بما يعني أن التفويض لا يجوز أن يؤدي إلى نقل اختصاص دستوري أصيل من سلطة إلى أخرى<sup>٢١</sup>، سواء داخل السلطة التنفيذية أو بينها وبين السلطات الأخرى. كما تشكل المواد (١١٠-١١٥) إطاراً مباشراً للرقابة الدستورية على التفويض المتعلق بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات؛ إذ حددت المادة (١١٠) الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز تفويضها، بينما أتاحت المادة (١١٤) إدارة بعض الاختصاصات المشتركة وفق ضوابط تشريعية، ومنحت المادة (١١٥) الأفضلية لقوانين الأقاليم والمحافظات في غير المسائل الحصرية، وهو ما يجعل أي تفويض تشريعي أو تنظيمي خاضعاً للتأكد من عدم تجاوزه لهذه الحدود. أما المادة (٨٠)، فقد منحت مجلس الوزراء والوزراء سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل تخضع للرقابة الدستورية من حيث نطاقها وملاءمتها لأحكام

القانون والدستور، مما يمنح تفويضاً يؤدي إلى خلق صلاحيات جديدة لم يقرها المشرع<sup>٢٢</sup>. وترتبط الرقابة الدستورية أيضاً بالمادة (٩٣) التي منحت المحكمة الاتحادية العليا اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، مما يشمل الرقابة على الأنظمة واللوائح الصادرة بتفويض من السلطة التنفيذية للتأكد من عدم تعارضها مع الدستور أو تجاوزها لنصوص القانون. كما تُستمد الرقابة الدستورية من المادة (١٠٠) التي تمنع تحصيل القرارات الإدارية، بما يفتح الباب أمام القضاء لتفحص مدى التزام القرارات الصادرة على أساس التفويض بضوابط الاختصاص الدستوري. وتُظهر ممارسات المحكمة الاتحادية أن أي تفويض يؤدي إلى نقل اختصاصات جوهرية أو يؤدي إلى الإضرار بمبدأ وحدة الدولة أو تدرج القواعد القانونية يُعد باطلاً لمخالفته النصوص الدستورية. وبذلك فإن الرقابة الدستورية تشكل الإطار الأعلى الذي يضبط ممارسة التفويض الإداري، ويضمن توازن العلاقات بين مستويات السلطة، ويمنع الانحراف في استعمال الصلاحيات أو توسعها خارج الحدود التي رسمها الدستور العراقي<sup>٢٣</sup>.

### الفرع الأول: دور المحكمة الاتحادية العليا

تشكل المحكمة الاتحادية العليا في العراق الضامن الدستوري الأول لتنظيم عملية التفويض الإداري وتحديد مشروعيتها، كونها الجهة المختصة حصراً بالفصل في دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية، عملاً بالمادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥. وتستمد الرقابة الدستورية على التفويض من كون التفويض ذاته ممارسة لنقل الصلاحيات داخل البناء الإداري للدولة، وهو بناء لا يجوز أن يتعارض مع مبدأ المشروعية أو يتجاوز الحدود التي رسمها الدستور. وقد أكدت المحكمة في عدد من قراراتها—لا سيما القرارات المتعلقة بتفسير المواد (١٢٢) و(١٢٣) المتعلقة بسلطات المحافظات—أن التفويض يجب أن يبقى منسجماً مع مبدأ وحدة الدولة الوارد في المادة (١) ومبدأ توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والوحدات المحلية<sup>٢٤</sup>. كما بيّنت المحكمة أن التفويض لا يجوز أن يشمل الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠)، والتي تتعلق بالأمن الوطني، السياسة الخارجية، المعايير السيادية، والعملة، لأن هذه الصلاحيات بطبيعتها غير قابلة للتجزئة أو النقل. كذلك شددت المحكمة على أن التفويض يجب أن يصدر في إطار قانوني واضح، وأن أي قرار تفويضي يصدر دون سند من قانون أو يتجاوز حدود النص القانوني يعد مخالفاً للدستور، خاصة عندما يؤدي إلى تغيير جوهري في توزيع السلطات<sup>٢٥</sup>. وتلعب المحكمة دوراً تفسيريّاً مهماً عندما تُحال إليها النزاعات بين المحافظات والوزارات بخصوص مدى شمول التفويض، إذ تقوم بتفسير حدود الصلاحيات المشتركة في المادة (١١٤) وآليات ممارستها، وتحديد ما إذا كانت عملية التفويض قد التزمت بنطاق المادة (١٢٣). وبذلك، فإن دور المحكمة الاتحادية ليس مجرد إلغاء القرارات غير الدستورية، بل حماية التوازن البنوي بين مركزية الدولة من جهة واستقلال المحافظات من جهة أخرى، بما يحول دون الانحراف في استخدام التفويض أو تحويله إلى وسيلة لتغيير النظام الإداري خارج الإطار الدستوري<sup>٢٦</sup>.

### الفرع الثاني: حدود الطعن الدستوري في التفويض

يتحدد الطعن الدستوري في قرارات التفويض بحدود واضحة رسمها دستور ٢٠٠٥ وقانون المحكمة الاتحادية العليا، إذ لا يُقبل الطعن إلا في الحالات التي ينطوي فيها التفويض على مخالفة صريحة للنصوص الدستورية أو يؤدي إلى اختلال في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية. فالمادة (٩٣/أولاً) تمنح المحكمة الاتحادية سلطة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتشمل هذه الرقابة كل قرار تنظيمي أو لائحي يصدر في صورة «تفويض» إذا كان يمس القواعد الدستورية أو يتجاوز حدود القانون الذي يستند إليه. وتبرز حدود الطعن بوضوح في ثلاث حالات رئيسية: أولاً، عندما يشمل التفويض صلاحيات حصرية للحكومة الاتحادية واردة في المادة (١١٠)، فمثل هذا التفويض يعد باطلاً دستورياً لأن الاختصاصات السيادية غير قابلة للنقل. ثانياً، إذا أدى التفويض إلى تجاوز مبدأ اللامركزية المقيدة بالمادة (١٢٢)، كأن يمنح المحافظات صلاحيات تتجاوز طبيعتها الإدارية أو تمس وظائف اتحادية عليا<sup>٢٧</sup>. ثالثاً، إذا كان التفويض مفتقراً إلى الأساس القانوني المنصوص عليه في المادة (١٢٣) التي تشترط أن يتم نقل الاختصاصات المشتركة وفق آلية قانونية محددة. كذلك، ينعقد الاختصاص للمحكمة في النظر في الطعون المتعلقة بعدم احترام مبدأ المشروعية، مثل إصدار الوزارة تفويضاً عاماً وغامضاً يخالف المادة (٢/ج) من الدستور التي توجب عدم مخالفة القوانين لمبدأ الشفافية والوضوح. ومن الناحية الإجرائية، يجب أن يقدم الطعن من جهة ذات مصلحة، كالمحافظات أو أعضاء مجالسها أو الجهات التنفيذية المتضررة. وتؤكد السوابق القضائية أن المحكمة لا تتدخل في تقدير «ملاءمة» التفويض، بل في «مشروعيته»، أي أنها لا تراجع السياسة الإدارية بل إطارها الدستوري. وهكذا، يشكل الطعن الدستوري ضماناً رئيسية للحفاظ على الحدود الفاصلة بين المركز والمحليات ومنع الانحراف في استعمال السلطات المفوضة<sup>٢٩</sup>.

١. يتبين من التحليل الدستوري أن التفويض الإداري في العراق ليس ممارسة إدارية مطلقة، بل يخضع لإطار دستوري صارم يحكمه مبدأ وحدة الدولة والمشروعية. فالدستور العراقي، ولاسيما المادة (١)، جمع بين الوحدة السياسية والطابع الاتحادي، الأمر الذي جعل التفويض أداة تنظيمية حساسة لا يجوز أن تمس تماسك السلطة الاتحادية. وقد كرس المواد (١١٠)، (١١٤)، و(١١٥) حدود التفويض من خلال التمييز بين الاختصاصات الحصرية والمشاركة وغير الحصرية، بما يمنع نقل الصلاحيات السيادية ويجيز التفويض في المجالات الإدارية والخدمية. وعليه، فإن التفويض في النظام الدستوري العراقي يُفهم بوصفه آلية إدارية لتحقيق الكفاءة، لا وسيلة لإعادة توزيع السلطة السياسية أو تعديل الاختصاصات الدستورية، وهو ما يؤكد الطبيعة المقيدة للتفويض وارتباطه الوثيق بالنظام الدستوري العام.

٢. أظهر البحث أن مبدأ المشروعية يمثل القيد الجوهرى الحاكم للتفويض الإداري في العراق، حيث تُلزم المادة (٥) من الدستور جميع السلطات بالعمل ضمن سيادة القانون، وتمنع المادة (٤٧) أي تجاوز للاختصاصات تحت ذريعة التنظيم الإداري. ويتضح أن صلاحيات مجلس الوزراء والوزراء، المنصوص عليها في المادة (٨٠)، لا تسمح بإنشاء اختصاصات جديدة أو نقل الاختصاص الأصيل، وإنما تقتصر على إصدار أنظمة وتعليمات لتنفيذ القوانين. كما أن منع تحصين القرارات الإدارية في المادة (١٠٠) يجعل قرارات التفويض خاضعة للرقابة القضائية الكاملة. ومن ثم، فإن التفويض في العراق لا يُعد تصرفاً إدارياً حراً، بل ممارسة استثنائية لا تكون مشروعة إلا إذا استندت إلى نص قانوني واضح، واحترمت حدود الاختصاص، وخضعت لرقابة القضاء الإداري والدستوري.

٣. خلصت الدراسة إلى أن التفويض يشكل أحد الأعمدة العملية لتفعيل اللامركزية الإدارية في العراق، دون الإخلال بوحدة الدولة. فستور ٢٠٠٥، ولاسيما في المادتين (١٢٢/ثانياً) و(١٢٣)، أقر للمحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة، وجعل التفويض آلية دستورية لتوسيع نطاق الإدارة المحلية. وقد جاء قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ليترجم هذا التوجه من خلال نقل الصلاحيات التنفيذية والوظائف والموارد إلى الحكومات المحلية، ولاسيما في المادة (٤٥). ويظهر أن التفويض أسهم عملياً في تمكين المحافظات من إدارة الخدمات الأساسية واتخاذ القرار الإداري على المستوى المحلي. وبذلك، فإن التفويض لا يُعد خروجاً عن المركزية بقدر ما هو أداة قانونية لتحقيق لامركزية منضبطة تُوازن بين الاستقلال الإداري ووحدة النظام العام للدولة.

٤. تؤكد النتائج أن العلاقة بين التفويض والإدارة المحلية علاقة تكاملية، حيث يُعد التفويض الوسيلة القانونية التي تحوّل الاستقلال الإداري للمحافظات من نص دستوري إلى واقع إداري فعلي. فقد أسهم التفويض، في ظل المادة (١٢٢) من الدستور وقانون المحافظات، في تعزيز الدور التنفيذي للمحافظ، وتحويله إلى مركز قرار إداري محلي مسؤول عن التخطيط والتنفيذ. كما أتاح نقل الصلاحيات بناء قدرات إدارية محلية وتراكم خبرات مؤسسية، مما قلّل من الاعتماد الحاد على الوزارات الاتحادية. غير أن هذا الدور يظل مشروطاً بعدم تجاوز التفويض للحدود الدستورية أو تحوله إلى تنازل دائم عن الاختصاصات. وعليه، فإن التفويض يمثل ركيزة أساسية لتطوير الإدارة المحلية، بشرط خضوعه للتنسيق والرقابة وضبطه بأدوات قانونية واضحة.

٥. أثبت البحث أن الرقابة الدستورية تمثل الضمانة العليا لتنظيم التفويض ومنع الانحراف في استعماله، إذ تضطلع المحكمة الاتحادية العليا، استناداً إلى المادة (٩٣)، بدور محوري في فحص مدى انسجام التفويض مع النصوص الدستورية، ولاسيما تلك المتعلقة بتوزيع الاختصاصات. ويتضح أن الطعن الدستوري في التفويض لا ينصب على ملاءمته الإدارية، بل على مشروعيته الدستورية، وخاصة عند مساسه بالاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (١١٠) أو مخالفته لآليات التفويض المنصوص عليها في المادة (١٢٣). كما أن الجمع بين الرقابة الدستورية والرقابة القضائية الإدارية يوفر منظومة حماية فعالة تمنع تحوّل التفويض إلى أداة لتفتيت السلطة أو لتجاوز مبدأ الشرعية. وبذلك، تشكل الرقابة الدستورية الإطار الضامن لتحقيق التوازن بين الكفاءة الإدارية واحترام الدستور.

## التوصيات:

١. ينبغي العمل على توحيد الإطار التشريعي المنظم للتفويض الإداري في العراق، من خلال وضع قواعد عامة واضحة تضبط شروطه وحدوده وآثاره، بحيث تُستخلص هذه القواعد من الدستور وقانون المحافظات وقوانين الإدارة العامة، وتُطبّق بصورة منسجمة على مختلف المستويات الإدارية. إن غياب تنظيم تشريعي شامل للتفويض يؤدي إلى تفاوت في التطبيق بين الوزارات والمحافظات، ويُضعف مبدأ المشروعية ويخلق حالة من التداخل في الاختصاصات. وعليه، يُستحسن أن يتدخل المشرّع لوضع نصوص صريحة تحدد شكل التفويض، مدته، نطاقه، وآليات إنهائه، مع التأكيد على عدم شمول الاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور. إن هذا التوحيد التشريعي من شأنه تعزيز

اليقين القانوني، وتحقيق الاستقرار المؤسسي، وضمان انسجام التفويض مع مبادئ وحدة الدولة والفصل بين السلطات. يوصي البحث بضرورة تعزيز التنسيق المؤسسي بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية عند ممارسة التفويض، بما يضمن عدم تحوله إلى مجال للصراع الإداري أو ازدواجية القرار. فالتفويض الناجح يفترض وجود آليات تعاون واضحة بين الوزارات والمحافظات، تقوم على التخطيط المشترك، وتبادل المعلومات، وتحديد المسؤوليات بدقة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال لجان مشتركة دائمة أو تعليمات تنفيذية تنظم العلاقة بين الجهة المفوضة والجهة المفوض إليها، لاسيما في الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المادة (١١٤) من الدستور. إن ضعف التنسيق يؤدي في كثير من الأحيان إلى تعطيل تنفيذ السياسات العامة أو تضاربها، مما ينعكس سلباً على مستوى الخدمات. لذلك، فإن بناء إطار تعاوني فعال يعد شرطاً جوهرياً لضمان تفويض متوازن يحترم وحدة الدولة ويعزز كفاءة الإدارة العامة. كما يوصى بربط التفويض ببرامج حقيقية لبناء القدرات الإدارية والمالية لدى المحافظات، لأن نقل الصلاحيات دون توفير الإمكانيات المؤسسية اللازمة يؤدي إلى ضعف التنفيذ وسوء استعمال السلطة. فاللامركزية القائمة على التفويض تتطلب وجود كوادر مؤهلة قادرة على اتخاذ القرار وإدارة الموارد وفق معايير المشروعية والكفاءة. وعليه، ينبغي أن ترافق قرارات التفويض خطط تدريب وتطوير إداري ومالي، فضلاً عن ضمان نقل الموارد المالية والبشرية بصورة متوازنة، انسجاماً مع المادة (١٢٢) من الدستور وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. إن الاستثمار في القدرات المحلية لا يعزز فقط نجاح التفويض، بل يسهم أيضاً في ترسيخ الاستقلال الإداري للمحافظات وتحولها إلى وحدات فاعلة في تحقيق التنمية المحلية. ويوصى كذلك بتفعيل دور الرقابة القضائية والدستورية على أعمال التفويض، من خلال تسهيل إجراءات الطعن وتعزيز وعي الجهات الإدارية بأثر الرقابة القانونية. فخضوع التفويض لرقابة محكمة القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا يشكل ضماناً أساسياً لمنع الانحراف في استعمال السلطة أو تجاوز حدود الاختصاص. كما أن تطبيق المادة (١٠٠) من الدستور، التي تمنع تحصين القرارات الإدارية، يجب أن يكون عملياً وفعالاً، بحيث لا تُستثنى قرارات التفويض من الرقابة بحجة الطابع التنظيمي. إن تعزيز الرقابة لا يُعد عائقاً أمام الإدارة، بل وسيلة لتقويم الأداء وضمان انسجام التفويض مع مبادئ المشروعية ووحدة الدولة وحماية الحقوق.

٢. وأخيراً، يوصي البحث بضرورة اعتماد التفويض كأداة تدريبية ومدروسة لتفعيل اللامركزية، لا كوسيلة سريعة لنقل الأعباء من المركز إلى المحافظات. فالتفويض ينبغي أن يُمارس وفق رؤية استراتيجية واضحة تأخذ بنظر الاعتبار خصوصية كل محافظة، ومستوى جاهزيتها الإدارية والمالية. كما يجب إخضاع التفويض لتقييم دوري لقياس أثره على جودة الخدمات، وكفاءة الأداء، ومستوى المساءلة المحلية. إن التفويض القائم على التخطيط والتقييم المستمر يسهم في تحقيق توازن دقيق بين المركزية واللامركزية، ويحول دون تحوله إلى سبب لضعف الإدارة أو تآكل الاختصاصات الاتحادية، وبذلك يصبح أداة إصلاح فعلي لا مجرد إجراء تنظيمي.

## الكتب و المقالات:

١. لكريوي، عبد الرحمان. (١٩٩٠م). الوجيز في القانون الإداري المغربي. الطبعة الأولى، ص ١٦٤.
٢. مساعد، عبد القادر وأحمد أجمعون. (٢٠٠٥م). التنظيم الإداري. ص ٣٠.
٣. الخطابي، المصطفى. (١٩٩٣م). القانون الإداري والعلوم الإدارية. ص ٨٨.
٤. الملوك، شريف جلال سعد. (٢٠٠٢م). «دور التمكين في تعزيز الإبداع الإداري - دراسة للأراء القيادات العلمية في جامعة الموصل». أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل العراق، ص ١٥٠.
٥. الملوك، شريف جلال سعد. (٢٠٠٢م). «دور التمكين في تعزيز الإبداع الإداري - دراسة للأراء القيادات العلمية في جامعة الموصل». أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل العراق، ص ١٧٥.
٦. الدوري، زكريا مطلعك. (٢٠٠٤م). «تمكين العاملين منهج متكامل في إطار استراتيجية الجودة الشاملة». مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، العدد ٨٦ الجامعة المستنصرية، بغداد العراق، ص ١٦٥.
٧. مهدي، إيناس ضياء. (٢٠١٦م). «الاتجاهات الحديثة في تفسير النظرية الموقف للقيادة الاستراتيجية» مجلة جامعة جيهان، العدد ٢ الجزء A-أربيل العلمية، العراق، ص ٧٥.
٨. أحمد يحيى الزهيري. (٢٠١٦م). «التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ (دراسة نقدية تحليلية)». مجلة العلو القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ٢، ص ٤٠.
٩. حميد حنون خالد. (٢٠١١م). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. ط ١، بغداد: مكتبة السنهوري. ص ٥٩.

١٠. رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية في العراق، في ضوء أحكام الدستور العراقي وقانون المنتظمة في إقليم، دراسات حول اللامركزية الجزء الأول، ص ١٥٤.
١١. زهير الحسني. (٢٠١٢م). اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، دراسات حول اللامركزية. الجزء الثاني، ص ٥٤.
١٢. زهير الحسني. (٢٠١٢م). اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، دراسات حول اللامركزية. الجزء الثاني، ص ٢٠٥.
١٣. ساجد احمد عبل الركابي. (٢٠١٢م). إشكالية الوصاية والرقابة في النظام اللامركزي في العراق، دراسات حول اللامركزية كلية القانون والسياسة. جامعة البصرة، ص ١٥٤.
١٤. ساجد احمد عبل الركابي. (٢٠١٢م). إشكالية الوصاية والرقابة في النظام اللامركزي في العراق. دراسات حول اللامركزية كلية القانون والسياسة، جامعة البصرة، ص ١٦٧.
١٥. ستار جبار علاي. (٢٠١١م). الانتخابات وبناء الدولة في العراق بيت الحكمة. بغداد، ص ١٣٠.
١٦. سرمد رياض عبد الهادي. (٢٠١٣م). «النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم». مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، الإصدار الثاني، ص ٣٥.
١٧. عامر إبراهيم احمد الشمري. (٢٠١٣م). الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي. ط ١ مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ص ٧٧.
١٨. عبد الجبار أحمد. (٢٠١٣م). الفدرالية واللامركزية في العراقي - مركز المعلومات للبحث والتطوير. بغداد، ص ٦٨.
١٩. على عبد الرزاق الخفاجي. (٢٠١٣م). الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق. مكتبة السنهوري، ط ١، بغداد، ص ٨٠.
٢٠. على محسن عاصي التميمي. (٢٠١٩م). اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل. دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر، ط ١، ص ٩٠.
٢١. على محمد بدير. (٢٠١٥م). وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري. ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ص ٩٨.
٢٢. عمار فاضل حمزة. (٢٠١٢م). المحافظات العراقية وعلاقتها بالمركز بين الواقع العملي والتشريعات القانونية (قراءة في تجربة عمل مجالس المحافظات منذ عام ٢٠٠٥ حتى الان) دراسات حول اللامركزية. الجزء الثاني، كلية التربية للبنات جامعة البصرة، ص ٦٩.
٢٣. فريال حسون عبد الحسن. (٢٠٢١م). «فلسفة اللامركزية الإدارية الإقليمية وضرورة الرقابة فيها». رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، العراق، ص ٨٩.
٢٤. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٠٧ ٣١/٣/٢٠٠٨، ص ١٣٥.

## هوامش البحث

١. لكريوي، عبد الرحمان. (١٩٩٠م). الوجيز في القانون الإداري المغربي. الطبعة الأولى، ص ١٦٤.
٢. مساعد، عبد القادر وأحمد أجمعون. (٢٠٠٥م). التنظيم الإداري. ص ٣٠.
٣. الخطابى، المصطفى. (١٩٩٣م). القانون الإداري والعلوم الإدارية. ص ٨٨.
٤. المادتين (٩٣) و(٩٤) من الدستور العراقي ٢٠٠٥:
- المادة ٩٣

تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

١- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة.

٢- تفسير نصوص الدستور.

٣- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

- ٤- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.
- ٥- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات.
- ٦- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.
- ٧- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.
- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- المادة ٩٤
- قرارات المحكمة الاتحادية العليا باطة وملزمة للسلطات كافة.
- الفرع الثالث. احكام عامة
٥. الملوك، شريف جلال سعد. (٢٠٠٢م). «دور التمكين في تعزيز الإبداع الإداري - دراسة للأراء القيادات العلمية في جامعة الموصل». أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل العراق، ص ١٥٠.
٦. الملوك، شريف جلال سعد. (٢٠٠٢م). «دور التمكين في تعزيز الإبداع الإداري - دراسة للأراء القيادات العلمية في جامعة الموصل». أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل العراق، ص ١٧٥.
٧. الدوري، زكريا مطلعك. (٢٠٠٤م). «تمكين العاملين منهج متكامل في إطار استراتيجية الجودة الشاملة». مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، العدد ٨٦ الجامعة المستنصرية، بغداد العراق، ص ١٦٥.
٨. المادة (٤٧) من الدستور العراقي ٢٠٠٥:
- تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات.
٩. مهدي، ايناس ضياء. (٢٠١٦م). «الاتجاهات الحديثة في تفسير النظرية الموقفة للقيادة الاستراتيجية» مجلة جامعة جيهان، العدد ٢ الجزء A-أربيل العلمية، العراق، ص ٧٥.
١٠. المادة (٨٠) من الدستور العراقي ٢٠٠٥:
- يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية:
- ١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- ٢- اقتراح مشروعات القوانين.
- ٣- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
- ٤- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
- ٥- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية.
- ٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.
١١. أحمد يحيى الزهيري. (٢٠١٦م). «التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ (دراسة نقدية تحليلية)». مجلة العلو القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ٢، ص ٤٠.
١٢. المواد (٧)، (٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧:
- المادة ٧- تحذف الإشارة إلى وزير العدل أينما وردت في النصوص التشريعية ذات العلاقة بعمل المجلس، وتحل محلها (رئيس مجلس الدولة.
- المادة ٨- ينفذ هذا القانون من تاريخ المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية.
١٣. حميد حنون خالد. (٢٠١١م). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. ط ١، بغداد: مكتبة السنهوري. ص ٥٩.
١٤. رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية في العراق، في ضوء إحكام الدستور العراقي وقانون المنتظمة في إقليم، دراسات حول اللامركزية الجزء الأول، ص ١٥٤.

١٥. زهير الحسني. (٢٠١٢م). اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، دراسات حول اللامركزية. الجزء الثاني، ص ٥٤.
١٦. زهير الحسني. (٢٠١٢م). اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، دراسات حول اللامركزية. الجزء الثاني، ص ٢٠٥.
١٧. ساجد احمد عبل الركابي. (٢٠١٢م). إشكالية الوصاية والرقابة في النظام اللامركزي في العراق، دراسات حول اللامركزية كلية القانون والسياسة. جامعة البصرة، ص ١٥٤.
١٨. ساجد احمد عبل الركابي. (٢٠١٢م). إشكالية الوصاية والرقابة في النظام اللامركزي في العراق. دراسات حول اللامركزية كلية القانون والسياسة، جامعة البصرة، ص ١٦٧.
١٩. ستار جبار علاي. (٢٠١١م). الانتخابات وبناء الدولة في العراق بيت الحكمة. بغداد، ص ١٣٠.
٢٠. سرمد رياض عبد الهادي. (٢٠١٣م). «النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم». مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، الإصدار الثاني، ص ٣٥.
٢١. عامر إبراهيم احمد الشمري. (٢٠١٣م). الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي. ط ١ مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ص ٧٧.
٢٢. عبد الجبار أحمد. (٢٠١٣م). الفدرالية واللامركزية في العراقي - مركز المعلومات للبحث والتطوير. بغداد، ص ٤٨.
٢٣. على عبد الرزاق الخفاجي. (٢٠١٣م). الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق. مكتبة السنهوري، ط ١، بغداد، ص ٨٠.
٢٤. - على محسن عاصي التميمي. (٢٠١٩م). اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل. دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر، ط ١، ص ٩٠.
٢٥. على محمد بدير. (٢٠١٥م). وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري. ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ص ٩٨.
٢٦. عمار فاضل حمزة. (٢٠١٢م). المحافظات العراقية وعلاقتها بالمركز بين الواقع العملي والتشريعات القانونية (قراءة في تجربة عمل مجالس المحافظات منذ عام ٢٠٠٥ حتى الان) دراسات حول اللامركزية. الجزء الثاني، كلية التربية للبنات جامعة البصرة، ص ٦٩.
٢٧. فريال حسون عبد الحسن. (٢٠٢١م). «فلسفة اللامركزية الإدارية الإقليمية وضرورة الرقابة فيها». رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، العراق، ص ٨٩.
٢٨. المادة (٢/ج) من الدستور العراقي ٢٠٠٥:

المادة ٢

أولاً

الاسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع

١- لايجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام.

ب- لايجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية.

ج- لايجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور.

ثانياً

يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الافراد في حرية العقيدة

والممارسة الدينية كالمسيحيين والأيزيديين والصابئة المندائيين.

٢٩. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٠٧ ٣١/٣/٢٠٠٨، ص ١٣٥.