

**طبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات والسلطة المركزية في القانون العراقي
مقارنة مع القانون الأردني**

إعداد الطالب

جاسم محمد عسل

إشراف


الأستاذ الدكتور حمدي قبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

2018

تفويض

أنا الموقع أدناه جاسم محمد عسل أفوض جامعة الإسراء بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات
والمؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم بحسب التعليمات النافذة في الجامعة.

التوقيع: 
التاريخ: ١٤٤١/١١/١٤

قرار لجنة المناقشة

نوقشت رسالة الماجستير للطالب جاسم محمد عسل بتاريخ ٥ / ٨ / ٢٠١٨ والموسومة بـ

" طبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات و السلطة المركزية في القانون العراقي مقارنة مع القانون الاردني " وأجيزت بتاريخ ٥ / ٨ / ٢٠١٨.

أعضاء لجنة المناقشة :

| التوقيع | الاسم : |
|---|--------------------|
|  | أ.د. حمدي القبيلات |
| رئيساً ومشرفاً | |
|  | أ.د. عادل العلي |
| عضواً داخلياً | |
|  | د. وليد القاضي |
| عضواً خارجياً / الجامعة الأردنية | |

الإهداء

" وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ "

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى روح والدي الغالي رحمه الله

إلى والدتي عرفاناً لها بالجميل

إلى زوجتي الصابرة المثابرة

إلى أبنائي الذين ملأ حُبهم العقل والقلب ...

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بنعمه تتم الصالحات، إني أتقدم بالشكر الجزيل والامتنان العظيم لمشرفي وأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور حمدي القبيلات، الذي أشرف على رسالتي وقدم لي النصح والتوجيه، جزاه الله خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة، لتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة وإبداء ملحوظاتهم وتوصياتهم القيمة التي سيكون لها الأثر البارز في إخراج هذه الرسالة إلى شكلها المميز بإذن الله.

الباحث

جاسم محمد عسل

فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| أ | تقويض |
| ب | قرار لجنة المناقشة |
| ج | الإهداء |
| د | شكر و تقدير |
| هـ | فهرس المحتويات |
| و | ملخص |
| 1 | مقدمة |
| 5 | مشكلة الدراسة |
| 5 | أهمية الدراسة |
| 5 | أهداف الدراسة |
| 6 | منهجية الدراسة |
| 6 | هيكلية الدراسة |
| 8 | الدراسات السابقة |
| 11 | الفصل الأول: الطبيعة القانونية في تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 13 | المبحث الأول : تطور الإدارة المحلية في كل من العراق والأردن |
| 13 | المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في العراق |
| 19 | المطلب الثاني: تطور الإدارة المحلية في الأردن |
| 23 | المبحث الثاني: الأسس القانونية في تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 24 | المطلب الأول : تشكيل مجالس المحافظات في العراق |
| 33 | المطلب الثاني : تشكيل مجالس المحافظات في الاردن |
| 37 | المبحث الثالث: الأسس القانونية في عمل مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 37 | المطلب الأول: الاسس القانونية في عمل مجالس المحافظات في العراق |
| 44 | المطلب الثاني: الاسس القانونية في عمل مجالس المحافظات في الاردن |
| 52 | الفصل الثاني: توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية ومجالس المحافظات في العراق والاردن |
| 54 | المبحث الأول: توزيع الاختصاصات في مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 55 | المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية في مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 65 | المطلب الثاني: الإختصاصات المالية والإدارية في مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 73 | المبحث الثاني: الإختصاصات الدستورية المشتركة الأخرى بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق |
| 74 | المطلب الأول: إدارة الموارد المائية الداخلية |
| 75 | المطلب الثاني: إدارة الآثار و المواقع الأثرية |
| 76 | المطلب الثالث: إدارة الاختصاص الإقتصادي والتنموي والتربوي والصحي والبيئي المشترك |
| 79 | الفصل الثالث: الرقابة المركزية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 81 | المبحث الأول: الرقابة المركزية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق والأردن |
| 81 | المطلب الأول: الرقابة المركزية على مجالس المحافظات في العراق |
| 90 | المطلب الثاني: الرقابة المركزية على المجالس البلدية في الأردن |
| 95 | المبحث الثاني: فض النزاع من خلال المحاكم الإدارية والاتحادية في العراق والأردن |
| 95 | المطلب الأول: فض النزاع في العراق |
| 101 | المطلب الثاني: فض النزاع في الأردن |
| 108 | الخاتمة |
| 109 | الإستنتاجات |
| 112 | التوصيات |
| 114 | المراجع |
| 123 | ملخص باللغة الانجليزية |

الملخص

طبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات والسلطة المركزية في القانون العراقي مع القانون الأردني

إعداد الطالب: جاسم محمد عسل

إشراف: الأستاذ الدكتور حمدي قبيلات

تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم أساليب التنظيم الإداري للدولة المعاصرة. فبعد صدور دستور العراق الدائم في 2005 نص على نظام اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات واستناداً إليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، وقد منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة لإدارة شؤونها، إلا أنّ هذه التجربة رافقها الكثير من التحديات والصعوبات السياسية والقانونية والاجتماعية، أدت إلى تغيير واضح في مسار تحديد العلاقة مابين السلطة المركزية ومجالس المحافظات في العراق، الأمر الذي يستدعي معالجة تلك الاختلالات وتجاوز السلبات في سبيل تطبيق اللامركزية بشكل فعلي، وليس على الجانب النظري وحسب. ذلك أنّ النظام الإداري في دولة ما وثيق الصلة برسوخ التجربة الديمقراطية في تلك الدولة، فكلما تجذرت الديمقراطية نهجا وممارسة انعكس أثرها الإيجابي في النظام الإداري .

كما أظهرت الدراسة الحالية طبيعة العلاقة بين الدولة الاتحادية ومجالس المحافظات التي أوجدت تداخلاً بين اختصاصات كلاً من تلك السلطتين من خلال التطبيقات العملية لنصوص الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م. وكذلك أنّ تلك الصلاحيات لم تعطي مجالس المحافظات الحق في التشريع القانوني إلا في التشريعات الفرعية فقط. فضلاً عن الدستور لعام 2005 قد أعطى مساحة واسعة من الرقابة للسلطة المركزية على الحكومات المحلية، لاسيما أنّ عنصر الرقابة يمثل عنصراً مهماً من عناصر اللامركزية الإدارية.

وقد أثرنا في الدراسة الحالية من إبراز أنماط ودرجة التطور على طريق الإدارة المحلية، للتعرف على مختلف اتجاهات التطور في هذا المجال في العراق والأردن، ذلك لمعرفة ما تتمتع به تلك الحكومات المحلية في كلا البلدين والوقوف على طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، وما أوضحتها الدراسة الحالية من أنّ تلك الحكومات المحلية في الأردن لم تمنح الكثير من الصلاحيات، على المستوى التشريعي أو المالي أو الإداري، وأنها بحاجة إلى خطى أوسع وأكثر جراءة في ميدان الإدارة اللامركزية.

أما قانون اللامركزية في الأردن فإنّ القانون يهدف الى تطبيق مبدأ اللامركزية الادارية على مستوى المحافظات من خلال منح الادارات المحلية صلاحيات اكبر.

ويهدف القانون بحسب اسبابه الى التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجا لعمل الدولة ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التتموي. وبموجب مشروع القانون فانه سيشكل في كل محافظة مجلس يسمى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ كما يكون في كل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتم انتخاب 75 % من اعضائه من قبل الناخبين اما الباقي فيتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير. وتكون مدة المجلس المنتخب اربع سنوات ويتولى اقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة اليه من المجلس التنفيذي واقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية ومراقبة تنفيذ الموازنات السنوية لجميع البلديات في المحافظة واقرار احتياجات المحافظة من المشاريع الخدماتية والتنمية

والمشاريع الخدمية والاستثمارية والمشاريع التنموية . هذا ومنح القانون الناخبين صوتين عند انتخاب مجلس المحافظة الذين سيتم اعتماد الانتخاب العام و السري المباشر. كما احالت الحكومة بالتزامن مع قانون اللامركزية مشروع جديد للبلديات في الاردن يتم انتخاب رؤساء ومجالس البلديات باستثناء امانة عمان التي ابقت الحكومة مبدا تعيين امين العاصمة بقرار من مجلس الوزراء في حين سيتم انتخاب 75 بالمائة من اعضاء مجلس امانة عمان من المواطنين اما الباقي فيتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء.