طبيعة ارتباط المحافظين بالسلطات الاتحادية وفق تشريعات التنظيم المحلي في العراق بعد عام 2003

The nature of the governors connection with the federal authorities according to local organizing legislations in Iraq after 2003

م .د. جعفر الصادق مهدي عطية

Jaafar Alsadiq Mahdi atiya

جامعة بغداد_ مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية

Jaafar.a@cis.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام 2024/1/30 تاريخ القبول 2024/3/5 تاريخ النشر 2024/10/30

ملخص

تعد اللامركزية احدى مقومات النظم السياسية الديمقراطية كونها قائمة على منح الاطراف المحلية حرية تنظيم شؤونها وصيانة أولوياتها، ومن ثم المزيد من المشاركة السياسية المعززة بالاستجابة الحكومية تجاه الاحتياجات العامة، وما لهذا الدور المحوري من اهمية فأنه يتركز في الأساس على وجود هيئات مدركة للوظيفة السياسية ومستوعبة لمعطيات الواقع الامر الذي يكرس كفاءة الجهاز التنظيمي والاداري للدولة الذي يشكل اساسه رؤساء الوحدات المحلية.

يشكل التوسع في مستويات الحكم المحلي في العراق من مستحدثات التغيير السياسي بعد العام(2003) لموائمة متغيرات الواقع والنهوض بظروف الوحدات المحلية، إذ كرست جهود مؤسساتها فيما سبق لتمثيل ارادة السلطة المركزية والعزوف عن متطلبات المجتمع المحلي او تفعيل مشاركته في التفاعل السياسي، وقد ادى التوسع في اللامركزية الذي اعقب التغيير السياسي في العراق الى صعوبة ادراك الدور والوظيفة لتلك المؤسسات وضعف الاستجابة لمضامينها وطبيعة ادوارها المختلفة الامر الذي انعكس على الاطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي الذي يفترض تحديد العلاقة

والمسؤوليات والاختصاص الذي يكفل تناسق الادوار وكفاءة الاداء للمؤسسات المحلية، ويمنحها القدرة على رفع انتاجيتها، لا سيّما وان الدور الاكبر في توجيه الوحدة المحلية الذي يضطلع به رؤساء الوحدات المحلية والمحافظ على وجه التحديد، لذلك خلصت الدراسة لوضع معالجات تكمن في تجاوز مشكلة الدراسة وتسهم في تهيئة بيئة مشجعة لتطوير الاداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي في العراق، وتفعيل دور رؤساء الوحدات المحلية ودعم قدراتهم المؤسسية.

summary

Decentralization is one of the components of democratic political systems, as it is based on granting local parties the freedom to organize their affairs and maintain their priorities, and then more political participation enhanced by government response to public needs. Because this pivotal role is so important, it is mainly focused on the presence of bodies that are aware of the political function and absorb the facts of the reality that matters. It consolidates the efficiency of the state's regulatory and administrative apparatus, the basis of which is the heads of local units.

The expansion of the levels of local government in Iraq constitutes one of the innovations of political change after the year (2003) to adapt the variables of reality and improve the conditions of the local units, as the efforts of their institutions were previously devoted to representing the will of the central authority and refraining from meeting the requirements of the local community or activating its participation in political

interaction. Hence, the expansion led to The decentralization that followed the political change in Iraq led to the difficulty of understanding the role and function of these institutions and the weak response to their contents and the nature of their various roles, which was reflected in the legislative, regulatory and institutional framework that assumes defining the relationship, responsibilities and jurisdiction that ensures consistency of roles and efficient performance of local institutions and gives them the ability to raise their productivity, especially since the role The largest is undertaken by heads of local units represented by governors. Therefore, the study concluded to develop solutions that lie in overcoming the problem of the study and contribute to creating an encouraging environment for developing the institutional performance of local government units in Iraq, activating the role of heads of local units, and supporting their institutional capabilities.

الكلمات المفتاحية: شؤون المحافظ واختصاصاته، موقع المحافظ في التنظيم المحلي، علاقة المحافظ بالسلطات الاتحادية

Governor's affairs and powers, The Governor's position in the local organization, The Governor's relationship with the federal authorities.

المقدمة

يمثل رؤساء الوحدات الادارية احدى اركان اللامركزية في التنظيم المحلي في العراق بوصفهم المركز الابرز في توجيه الجهاز التنفيذي في الوحدات المحلية إذ يتبوأ المحافظ قمة الهرم في التنظيم المؤسسي للأطراف المحلية، كما يضطلع بدور الوسيط الذي يمثل السلطة المركزية امام المجتمع المحلي وتنفيذ سياساتها ويحافظ على وحدة السلطة الاتحادية ويصون امنها، وايضاً ممثل عن الوحدة المحلية امام السلطة الاتحادية ويتابع حقوقها في مؤسسات المركز.

جنح العراق الى منح الوحدات المحلية الحرية في تنظيم شؤونها والارتقاء بأوضاعها من خلال التوزيع المؤسسي، واعتماد المشروعية الانتخابية، فضلاً عن مستوى الصلاحيات الممنوحة لمؤسساتها ومن ثم التأكيد على تمثيل الوحدات المحلية في السلطات الاتحادية، ولأهمية تلك المعطيات منح المحافظ اهمية بالغة بوصفه المسؤول التنفيذي الاعلى في المحافظة الذي ينعكس دوره على مجمل اوضاع المحافظة وتطوير واقعها، وكذلك وظيفته في تحقيق الاستقرار المجتمعي والسياسي من خلال ضبط موازين عدالة التوزيع وحماية الحقوق وصيانة الحريات، لذا يعد المحافظ محور نشاط مؤسسات الدولة في الوحدة المحلية وابرز المشرفين عليها، وما لهذا الموقع من اثر كان لابد ان يكون مركزه القانوني والتنظيمي يلائم حجم مسؤولياته ويحدد طبيعة علاقته مع السلطات الاتحادية، ومراكز ارتباطه بمؤسسات الرقابة، والتوجيه في الدولة، وهذا ماتضمنته هذه الدراسة.

مشكلة الدراسة

تظهر مشكلة الدراسة فيما منحه التغيير السياسي في العراق بعد العام (2003) من اللامركزية المميزة لتنظيم الوحدات المحلية وتعدد مؤسساتها ذات الاستقلال النسبي المصان دستورياً مع التأكيد لموقع المحافظ في قمة الهيئات التمثيلية والتنفيذية في المحافظة، وما لهذا الدور من أهمية، إلا ان مركز المحافظ جاء مبهماً ضمن التنظيم المؤسسي والاداري للدولة، ومن ثم فأن تساؤلات الدراسة هي:

1- ماهي الضمانات القانونية المنظمة لوظيفة المحافظ في العراق؟

2- هل اسهمت التشريعات في تعزيز دور المحافظ سياسياً؟

3- ماهي علاقة المحافظ بالسلطات الاتحادية؟

فرضية الدراسة

تقوم الدراسة من فرضية مفادها ان بيان المركز القانوني للمحافظ يتم من خلال ازالة التعارض في التشريعات المنظمة لوظيفة المحافظ وتضمينها معززات تفعيل دوره سياسياً واداريا في التنظيم المؤسسي للدولة، ومن ثم يسهم ذلك في تحديد مراكز ارتباط المحافظ، ويسهم في تناسق الادوار بين مؤسسات الدولة، ويضمن سلامة الإجراءات الحكومية، ويدعم كفاءة الاداء.

المبحث الاول

المحافظ في النظام اللامركزي في العراق

اولاً: الاطار التشريعي المنظم لشؤون المحافظ

إن ما جاءت به التشريعات الخاصة بتنظيم المحافظات ما قبل العام(2003) من نظام مركزي، وان يقر بتمتع المحافظات بالشخصية المعنوية والمقصود هنا قيام شخص قانوني بممارسة الوظيفة الادارية على جزء من اقليمها، إلا ان بقية المقومات غير متوفرة، فلم تكن هناك هيئات منتخبة من ابناء المحافظة تتولى تسيير المرافق العامة وممارسة الوظيفة الادارية فيها، كما غالى المشرع في ممارسة الرقابة المركزة على الادارات المحلية، مما ادى إلى طمس معالم النظام اللامركزي[1]، وكان التشريع الخاص بتنظيم شؤون المحافظ قبل العام(2003) قانون رقم(159 لسنة 1969الملغى) يعطي لمنصب المحافظ سمة سياسية اكثر من كونها صفة إدارية، فهو يمثل رئيس الجمهورية في المحافظة، ويمثل الحكومة المركزية، وينفذ سياساتها فكان يعد موظفاً من الدرجة الخاصة[2]، ويصدر امر تعيينه بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير، وموافقة مجلس الوزراء، وبعد صدور امر التعيين يجب عليه قبل مباشرة عمله اداء اليمين امام رئيس الجمهورية[*]، وبدأ العمل بتطبيق اللامركزية

بشقيها الاداري والسياسي في العراق رسمياً بعد صدور قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام (2004) الذي اعطى للمحافظات خارج اقليم كردستان فيما عدا بغداد، وكركوك تشكيل اقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة ان تقترح آليات لتشكيل هذه الاقاليم على ان تطرح على الجمعية الوطنية وتحظى بتشريع خاص لتشكيل اقليم جديد بعد موافقة اهالي المحافظات المعنية بواسطة الاستفتاء[3]، وبموجب ذلك تمتعت الاقاليم والمحافظات باستقلالية في اداراتها، وتتم مباشرتها بيد ابناءها من خلال تشكيل مجالس منتخبة بشكل ديمقراطي بهدف النهوض والتنمية في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والنهوض بالبنى التحتية، واعتقد المشرع العراقي بأن تجارب الدول المناظرة قد أثبتت نجاح نقل السلطات والصلاحيات إلى الاقاليم وايقاف تركزها في المركز الذي ادى إلى الروتين والتعطيل الإداري، ودوره في تأخير عملية التقدم، كما من شأن ايجاد المجالس المحلية المنتخبة والممثلة لمجتمعها ومنحها سلطات تشريعية وتنفيذية في حدود اقاليمها، ان يجعل الحكم المحلي افضل لا سيّما في حال تشكلها بما لا يتعارض مع المهام السيادية للمركز الاتحادي[4]، لذلك نؤكد بأن التوسع في اللامركزية جزء من متطلبات النهج الديمقراطي كونها قائمة على اعطاء دور مهم للمجتمع المحلي في المشاركة السياسية والقدرة على جعل مخرجات الاداء الحكومي اكثر تعبيراً عن متطلباته، وأيضاً المساهمة في صنع السياسات العامة، والتفاعل مع مضامينها، و تعظيم مؤشرات الحكم الرشيد التي تحقق البناء السياسي المستدام للفعاليات الديمقراطية في الدولة.

لقد عرف امر سلطة الائتلاف المؤقت المحافظ بأنه المسؤول المدني الاعلى في المحافظة وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة الذي يمتلك تعيين واختيار المحافظين ونوابهم وقد منح المحافظ صلاحيات تعيين موظفي المحافظة[5]، إذ يتكون العراق حين صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21 لسنة 2008) المعدل من ثمانية عشر محافظة ثلاث منها تشكل اقليم كردستان يحكمها قانون المحافظات في الاقليم رقم(3 لسنة 2009) وأما المحافظات المتبقية فيحكمها قانون المحافظات

السالف الذكر بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات وما يرتبط بها من اقضية ونواحي استناداً إلى ما تضمنه الدستور، إذ اشتمل القانون على خمس وخمسين مادة توزعت على اربعة ابواب تضمنت اجراءات تكوين المجالس المحلية وشروط العضوية، وانتهائها، ثم اختصاصاتها والحقوق والامتيازات لأعضائها وايضاً تضمن القانون الموارد المالية للمحافظة وكذلك رؤساء الوحدات الادارية وما يتعلق بمهامهم وتنظيم اعمالهم[6]. ووفقاً للمادة(122) من دستور عام (2005) يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس، ووفقاً للمبادئ العامة لابد من وجود سلطة تنفيذية تتولى تنفيذ القرارات التي تصدرها السلطة التشريعية في تنظيم مؤسساتي، والمحافظ هو رئيس الجهاز التنفيذي في المحافظة ونص المشرع الدستوري على انه "الرئيس" بمنحه الامتيازات التي تتطلبها المبادئ العامة للرئيس والمرؤوس[7]، وعليه فأن منصب رئيس الوحدة الادارية على قدر من الاهمية في ادارة الشؤون المحلية، فإن المشرع العراقي قد حدد شروط عدة للشخص المرشح لهذا المنصب وفق آليات اشار إليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21 لسنة 2008) المعدل الذي يشكل الاطار القانوني الوحيد الذي يختص في التنظيم المحلي في العراق وقد اجري عليه ثلاثة تعديلات في توجه المشرع العراقي لمقاربة نصوصه مع معطيات الواقع وكذلك الاطر الدستورية وايضاً ابتغاءً للأهداف العامة.

ثانياً: موقع المحافظ في التنظيم المحلي

يجمع المحافظ في شخصيته بين الصفة الادارية والسياسية، فهو في الواجهة السياسية يمثل السلطة المركزية، ومسؤولاً عن تنفيذ سياساتها العامة في المحافظة، وفي الواجهة المحلية يعد الشخص التنفيذي الذي يمثل قمة الهرم الاداري في المحافظة ونظراً لازدواج صفته السياسية والادارية تنقسم الرقابة التي يمارسها تبعاً لذلك إلى رقابة سياسية ورقابة ادارية[8], وبما ان المحافظ جزءٍ من السلطة التنفيذية ومن ثم فإنه يبقى محتفظاً بحقوق الموظف العام، ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية، وقانون

الملاك، وقانون التقاعد الموحد، وقانون الانضباط، ويعد بحكم الموظف المعار خدماته أو المنسب لأشغال وظيفة المحافظ خلال مدة الدورة الانتخابية ويسري ذلك بالنسبة إلى القائممقام، ومدير الناحية(*)، ومن ثم يخضع المحافظ للوظيفة العامة بخصوص الحقوق، والراتب الوظيفي، وبخصوص عمله الذي يتسم بصفة إدارية، وان كنا لا نمحي على منصب المحافظ بروز الصفة السياسية فيه كون منصبه يتأتى عن طريق الانتخاب وان كانت الصفة الادارية هي البارزة فيه[9]. والمحافظ لا يخضع لأي تسلسل اداري في الجهاز الحكومي العراقي بسبب ارتباطه بمجلس المحافظة، وهذا الارتباط مجرد ارتباط رقابة لا ارتباط وظيفة بالرغم من كونه بدرجة وكيل وزير من دون ان يرتبط بوزير، أو رئيس مجلس الوزراء[10]، وعليه نرى ان منصب المحافظ يعد الموقع الابرز في تشكيلات الحكم المحلي بحكم الواقع كونه يضطلع بمهام عدة فهو ممثل عن الوحدة المحلية والموجه الاساس في تنظيم شؤونها ادارياً وسياسياً ومنسق الجهود الحكومية المختلفة داخل المحافظة، واحد اركان التنظيم المؤسسي في الدولة، وأيضاً دوره مهم بحكم التشريعات التي جعلت منه الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، وهذا ما يحتم ان يكون الاطار التشريعي ادق تنظيماً واكثر وضوحاً فيما يتعلق في تحديد مكانته القانونية والسياسية، وايضاً تنظيم اليات المراقبة والتوجيه، وحدود ميدان العمل بما لا يسمح للتفسيرات المتعددة والاجتهادات المبهمة التي رافقت واقع عمل المحافظين في العراق.

ثالثاً: شروط اختيار المحافظ

يشترط في المرشح لمنصب المحافظ الشروط نفسها التي يجب ان تكون متوفرة في عضو مجلس المحافظة، فضلاً عن الشهادة الجامعية او ما يعادلها وهذه الشروط هي: ان يكون عراقياً ولم يشترط المشرع ان يكون المرشح حاملاً للجنسية العراقية بالتجنس، وان يكون تام الاهلية واكمل الثلاثين عاماً من عمره ولم يشترط القانون الى امكانية انتخاب المحافظ نفسه لأكثر من مرة في اكثر من دورة انتخابية[11]، ووفقاً لقانون المحافظات يمكن ان ينتخب المحافظ من خارج اعضاء مجلس المحافظة وحسناً

فعل المشرع للحد من تأثير الانقسامات الفئوية والسياسية التي قد تكون حاضرة في عملية اختيار المحافظ، كما انه منح المجلس حرية الاختيار من الكفاءات العلمية و الادارية التي تمتلك المقومات اللازمة لشغل منصب المحافظ، اما في حال انتخاب المحافظ من بين اعضاء المجلس فأنه يفقد عضويته ولا يتمتع بامتيازات العضوية في المجلس ويتم تعويض مقعده من مرشحين آخرين، كما لا يجوز اعادته للمجلس في حال اقالته من منصب المحافظ[12]، إذ الزم قانون المحافظات صدور مرسوم جمهوري خاص بتعين المحافظ من قبل رئيس الجمهورية، ومن ثم اداء اليمين القانونية كشرط لمزاولة عمله, وكان قانون المحافظات قبل تعديله يشترط على المحافظ الذي انهى مدته دعوة مجلس المحافظة الجديد بالانعقاد كشرط الزامي وهذا القيد قد يؤدي الى تأخير المجلس لمباشرة اعماله، إلا ان المشرع قد عالج هذا الخلل في التعديل رقم(19) لقانون المحافظات الذي جعل المجلس منعقداً خلال(15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات سواء دعى المحافظ لإنعقاد المجلس، ام لم يدعُ، مما سمح بتجاوز المشكلات التي قد تواجه المجلس الجديد من مماطلة المحافظ، أو حزبه للحصول على مكاسب سياسية من وراء تأخير دعوة المجلس للانعقاد[13].

ان تأثير الخلافات بين الكتل السياسية واضحة في عملية اختيار المحافظ، فقد شهدت محافظة ديالى على سبيل المثال وجود ثلاثة محافظين في الدورة الانتخابية الثانية، إذ ادعى (عامر المجمعي) انه المحافظ استناداً لانتخابه بالأكثرية في جلسة رسمية، في حين كان (فرات التميمي) يشغل منصب المحافظ بالوكالة، كما عد محافظ ديالى (عمر الحميري) المطعون في ولايته انه محافظ ديالى الوحيد لحين حسم قضيته في المحكمة الادارية[14]، ولكي يكون عمل مجلس المحافظة باختيار المحافظ ذو طابع قانوني وشرعي ولا يكون مدعاة للطعن فيه غالباً ما تستدعي مجالس المحافظات قاضٍ مختص لكي يحضر جلسة اختيار المحافظ، وكذلك يتم استدعاء ممثل عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات للأشراف على عملية التصويت[15].

يلاحظ مما تقدم ان توجه النظام السياسي ما بعد العام (2003) في تفعيل الارادة المجتمعية تجاه المشاركة السياسية التي تتطلب توفير بيئة تتلائم مع متبنيات الوقت الراهن، فقد شهد التنظيم القانوني المنظم لشغل وظيفة المحافظ تغييرات مهمة ابتداءٍ بتغليب الصفة المدنية على منصب المحافظ وتخفيف سيطرة المركز من خلال ترجيح ارتباطه بمجلس المحافظة، فضلاً عن التأكيد على ان يكون من سكان الوحدة المحلية وايضاً مستوى الصلاحيات الممنوحة التي اسهمت في اعطاء مساحة واسعة في ادارة شؤون المحافظة والنهوض بقدراتها، إذ تمثل تلك القيود القانونية تأكيداً على تضمين الارادة الشعبية وتغليبها على احتكار المركز للقرار المتعلق بالوحدة المحلية، وتحديد اولوياتها وما رافق ذلك من تحديات اتسم بها وضع المحافظ سابقاً، وان كان ذلك لا يخفي من وجود اخفاقات قانونية وتنظيمية اقترنت في واقع رؤساء الوحدات المحلية التي تتطلب ادراك طبيعة النشاط المناط بالمحافظ وتكيفه مع معطيات الواقع في صياغة النصوص التشريعية.

رابعاً: اختصاصات المحافظ

لقد منح المشرع اختصاصات تنفيذية عديدة للمحافظ بحكم موقعه في تشكيلات التنظيم المحلي في العراق، وقد توزعت مابين الاختصاص الحصري، او ما يشترك مع المؤسسات الاتحادية، وايضاً مجلس المحافظة، وابتغاءً لحدود الدراسة اخترنا التطرق الى طبيعة تلك الاختصاصات من جانب تحديد مدى ارتباطه بالمؤسسات الاتحادية وعلاقته بالهيئات المحلية. تتطلب الكثير من الصلاحيات التي يمارسها المحافظ مصادقة مجلس المحافظة، كالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة، والمصادقة على الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العاميين والموافقة على خطة الملاك وكذلك استحداث مراكز الشرطة، كما ان القانون خول المحافظ صلاحية الوزير المختص في اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق الموظفين العاملين في المحافظة[16]، في جانب اخر اجاز قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (رقم 21 لسنة 2008المعدل) للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة

اذا كانت مخالفة لإحكام الدستور والتشريعات الاتحادية، وفي حالة اصرار المجلس على قراره، او تعديل القرار دون ازالة المخالفة يحق للمحافظ احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية للبت فيه، ومن التطبيقات لهذه الحالة اعتراض محافظ ميسان على قرار مجلس المحافظة رقم (84) لسنة (2012) الذي يقضي بفرض رسوم اضافية على كل جواز يصدر من مديرية جوازات ميسان، وبعد ابلاغ المجلس اعتراض المحافظ لكونه مخالف للتشريعات الاتحادية لم يلتزم المجلس بذلك مما دفع المحافظ اللجوء للمحكمة الاتحادية التي اكدت تجاوز مجلس المحافظة لصلاحياتها ومن ثم اعد القرار باطلاً والزمت المحكمة منع تكراره[17]، كما منح القانون رئيس مجلس المحافظة والمحافظ وحدة حسابية تطبق النظام المحاسبي اللامركزي لتتولى احكام الرقابة والسيطرة على سير المعاملات الناتجة عن تنفيذ المشاريع، وكذلك فتح حساب جار باسم مجلس المحافظة يمول من قبل وزارة المالية الاتحادية وتخويل رئيس مجلس المحافظة والمحافظ معاً صلاحيات الصرف بحدود كلفة المشروع وصلاحيات واسعة في هذا المجال تتضمن اعلان المشاريع واحالتها، وتحديد اسلوب تنفيذها[18]، ويضاف الى مؤسسة المحافظة الجهاز الاداري والفني الذي يمكن المحافظ من السيطرة ومتابعة اداء الهيئات المختلفة، وتوزيع الأدوار، وتناسق جهود المحافظة، وتحديد اولوياتها استناداً الى حجم المسؤولية الملقاة على عاتق المحافظ.

اجاز المشرع العراقي للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة لإحكام الموازنة العامة الاتحادية، ومنح المحافظ هذه الصلاحية نتيجة منطقية لاختصاص المحافظ بتنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة، ومن تطبيقات هذه الحالة اعتراض محافظ ميسان على قرار مجلس المحافظة رقم (76) لسنة(2012) والمتضمن تخصيص مبلغ مالي لأحدى الاندية الرياضية في المحافظة، وبعد اصرار المجلس على القرار المذكور لجأ المحافظ للمحكمة الاتحادية التي قضت ببطلان قرار المجلس كونه مخالف للدستور الذي اعطى على سبيل الحصر رسم السياسة المالية العامة الى الحكومة الاتحادية[19],

علماً ان المشرع لم يضع معياراً يمكن من خلاله التمييز بين القرارات التي يحق للمحافظ الاعتراض عليها، وتلك التي لا يعترض عليها اذا كانت مشوبة بالحالات التي حددها القانون، الامر الذي دفعنا الى استنتاج معيار مفاده ان كل قرار يتخذه مجلس المحافظة ولم يحدد المشرع طريقاً للطعن فيه يكون قابلاً للاعتراض من قبل المحافظ اذا كان مشوباً بإحدى الحالات التي حددها القانون[20], ومن المسائل الخلافية في مجال الاختصاصات التي تنشأ بين مجلس المحافظة والمحافظ الزام كل منهما الدوائر الفرعية للوزارات الاتحادية في المحافظة باطلاعها على ملاكها واعلامهم بتعيينات الموظفين في هذه الدوائر وعدم مباشرتهم، إلا بعد الحصول على موافقة لجنة التعينات في مجلس المحافظة ومكتب المحافظ مع ادعاء كل جهة بأن ذلك من صلاحياتها[21]، ويسري ذلك في اطار حق المحافظ وفق القانون ترشيح القيادات لشغل المناصب العليا وعرضها على مجلس المحافظة للتصويت وكذلك تقديم اقتراح الاقالة لشغالي تلك المناصب, كما يكون لكل محافظ بموجب القانون نائبان وعدد من المعاونين، وايضاً هيئة مستشارين بما لا يزيد عددهم عن السبعة خبراء يعملون تحت اشراف المحافظ، فضلاً عن عدد من الصلاحيات التنفيذية والادارية التي منحها القانون بما يقتضيه منصب الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة[22].

نرى مما سبق ان تنظيم الصلاحيات وتوزيع الادوار بين الهيئات الرسمية يستند الى طبيعة التخصص الوظيفي للمؤسسات كون العملية تكاملية لا تماثلية أي ان يعهد بكل مؤسسة متخصصة بإنجاز عمل يكمل اجراء المؤسسات الأخرى، ومن ثم ينعكس ذلك على جودة الاداء المستند على التعاون والتدرج المؤسسي الذي تظهر فيه نطاقات ميدان العمل المنتج للتطور لا ان يتم توزيع الاختصاصات بين تشكيلات متنافرة، يغيب فيها التخصص وتضعف فيها المنجزات، ويكون الكل يؤدي وظيفة الكل، مما يفسر حالة الاستحواذ التي يلجأ لها طرفي السلطة (المحافظ، مجلس المحافظة) لكسب المزيد من السلطة وتحجيم الطرف الاخر، وان كان للدوافع السياسية اثرها في ذلك

لكن يبقى للاطار التشريعي الفيصل الابرز في تحجيم تلك الصراعات والنهوض بالمسؤوليات.

المبحث الثاني

علاقة المحافظ بالسلطات الاتحادية

يختص مجلس المحافظة بالرقابة على اداء المحافظة استناداً الى المادة (7) من قانون المحافظات إذ يضطلع المجلس باستجواب المحافظ ونائبيه، ومن ثم الاقالة في حال توفر الاسباب التي حددها القانون، وبموجب ذلك يشكل مجلس المحافظة ابرز مراكز الرقابة على المحافظ، والاكثر تأثيراً من بين مؤسسات الرقابة على رؤساء الوحدات الادارية المحلية في العراق كونها الاكثر تماساً بمخرجات المؤسسات التنفيذية في المحافظة وإلمامها بقدرات وتحديات الوحدة المحلية التي تجعل اداء المحافظ مكشوفاً امام اعضاء المجلس، فضلاً عن التمكين القانوني الذي منح تلك المجالس صلاحيات واسعة في مجالات عدة، كما تمثل المجالس المحلية احدى مظاهر النظام الديمقراطي الجديد في العراق القائم على توسيع المشاركة المجتمعية واضفاء المضامين الديمقراطية على فعالياتها.

أولاً: رقابة السلطة التشريعية على المحافظ

منح دستور جمهورية العراق لسنة(2005) السلطة التشريعية الاتحادية مساحة واسعة لممارسة اختصاصاتها على تشكيلات الحكم المحلي إذ يمارس البرلمان اختصاصه على سبيل الحصر بوصفه الهيئة التشريعية والرقابية العليا في الدولة من جهة، وما ورد في المادة (122) من الدستور التي حصنت المجالس المحلية من سيطرة، أو اشراف هيئات السلطة التنفيذية من جهة أخرى، ومن ثم جاء قانون المحافظات ليؤكد ما ابتغاه المشرع الدستوري لاسيما فيما يتعلق بإجراءات اختيار المحافظ واقالته، وايضاً تقييم ادائه(*)،مما جعل كفة ارتباط المحافظين تميل الى جانب السلطة التشريعية اكثر مما هي عليه في السلطة التنفيذية، وان كان ذلك في اطار

التشريعات النافذة التي تمثل من مسببات التداخل والتعارض الناجم عن اختلاف التخصص ونوع المسؤوليات.

يلاحظ مما سبق ان التشريعات المحدودة التي بينت طبيعة علاقة المحافظ بمجلس النواب الا ان اثره في الواقع كبير كون البرلمان يمتلك ثقل سياسي كبير فضلاً عن دوره الرقابي سواءٍ عن طريق اللجان البرلمانية، او الاعضاء بشكل منفرد فأن ذلك له اثر بالغ على استمرار المحافظ في منصبه بصرف النظر عن وجود مجلس المحافظة، إلا ان المؤثر السياسي يكون الفيصل في غالب الاحيان لتعزيز شرعية المحافظ او تغييره، لاسيما عندما يدخل منصب المحافظ ضمن اعادة تقسيم النفوذ السياسي للجماعات المؤثرة سياسياً سواءً على المستوى المحلي، او الاتحادي كون النظام السياسي في العراق قائم على التوافقات السياسية المنتعشة في ظل التشريعات التي اعطت للتفسيرات المتعددة مساحة واسعة لإسقاط الاتفاقات السياسية على نشاط التشكيلات الرسمية، وأيضاً بناؤها المؤسسي ومن ثم ترتبط فاعلية ذلك الدور بطبيعة الصراعات السياسية، او تفاعلاتها التي عادةً ما تكون في المركز الاتحادي والبرلمان على وجه التحديد في ظل غياب مجلس الاتحاد المؤمل منه ان يضطلع بالدور الابرز في علاقة الوحدات المحلية بالسلطة التشريعية.

ثانياً: صلاحيات السلطة التنفيذية تجاه المحافظ

لقد حجب المشرع الدستوري السلطة التنفيذية عن اشراف، او سيطرة تمارسها تجاه الهيئات المحلية، كما سمح بتفويض الاختصاصات الاتحادية الى المحافظات، وقد اقر ذلك بنص الدستور تحت عنوان منح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، وايضاً تكون الاولوية لقانون المحافظات على حساب التشريع الاتحادي فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة(*)، في حين حاول قانون المحافظات ان يمنح دور اكبر للسلطة التنفيذية من خلال منح رئيس الجمهورية التصديق على انتخاب المحافظ(*)، بغض النظر عن مدى صلاحية رئيس الجمهورية في الامتناع عن اصدار المرسوم.

ان ما ندركه من حيث الواقع العملي للحكومات المحلية لا سيّما الجانب التنفيذي فيها فأنه ابتعد عن النصوص الناظمة لتشكيلات الحكم المحلي في العراق، الامر الذي اعطى دور اكبر للسلطة التنفيذية مستغلةً بذلك التفسيرات المختلفة للنصوص التشريعية من جهة، وما يمليه الواقع وتحدياته من جهة اخرى التي لم تستطيع الاطر القانونية ان تحتويها، او تراعي اهمية التخصص المؤسسي للهيئات الرسمية وتدرجها الاداري في الدولة، إذ يلاحظ من خلال ميدان عمل المحافظ انه يرتبط في احيان كثيرة مع رئيس مجلس الوزراء، وبوتيرة اقل مع الوزراء كونه ملزم بتنفيذ قرارات مجلس الوزراء، وأيضاً طلب الدعم من رئيس مجلس الوزراء لا سيّما فيما يتعلق بقضايا الامن بوصفه القائد العام للقوات المسلحة، وكذلك الاستفادة من امكانيات الحكومة الاتحادية وقدارتها لتعظيم الإنجاز المحلي والسيطرة على ادارة الازمات وتقليل تبعاتها، فضلاً عن تحديد مشاريع المحافظة ضمن اولويات السياسة العامة للدولة كما يتطلب دور الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بحل المشكلات الحدودية بين المحافظات وبين دول الجوار، وايضاً يفرض على المحافظ التنسيق مع الوزراء لمتابعة مشاريع وتشكيلات الوزارات الاتحادية داخل المحافظة واستثمار مواردها في تطوير وتكامل الاداء الحكومي.

تشكل الحكومة الاتحادية احدى وسائل الرقابة على المحافظين إذ منح رئيس مجلس الوزراء اقتراح اقالة المحافظ وتقديمها للبرلمان لأسباب حددها القانون(*)، الامر الذي يعد احد اوجه المراقبة الذي يتطلب متابعة الحكومة لإداء المحافظ، فيظهر ذلك للمتابع لواقع العراق السياسي عندما صوت مجلس النواب في العام (2023) على اقالة محافظ الديوانية (زهير علي الشعلان) بطلب مسبب من رئيس مجلس الوزراء بدافع التقصير وشبهات الفساد في محاولة لتحديد مراكز ارتباط الهيئات المحلية، لا سيّما فيما يتعلق في تنظيم شؤون رؤساء الوحدات المحلية.

لقد منح المحافظ درجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية استناداً الى النص التشريعي(*)، وفي رأينا ان هذه الدرجة انصرفت على مكانة المحافظ سياسياً

وضمن الاطار المؤسسي للدولة، إذ يتفوق الوزير بكونه مصادق عليه من قبل البرلمان واحد اعضاء مجلس الوزراء ذات التأثير الاوسع في الدولة، وايضاً القاعدة السياسية داخل البرلمان التي يمتلكها الوزير التي تعزز من مكانته، فضلاً عن حجم المسؤوليات والمهام التي يمارسها، إلا ان المشرع لم يراعِ ذلك التسلسل المؤسسي عندما فك روابط اتصال المحافظ بأعضاء مجلس الوزراء، إذ اقتصر الامر على وجود هيئة تنسيقية بين المحافظات يرأسها رئيس مجلس الوزراء.

اما فيما يتعلق بالتعديل الثالث لقانون المحافظات في العام (2018) المتضمن تجميد عمل المجالس المحلية في استجابة للمطالب الشعبية التي ترى في المجالس المحلية منافذ للهدر العام، ووسيلة في تعطيل الاداء اذا ما قورنت النفقات المالية التي تستنزفها تلك المجالس مقابل دورها في معالجة المشكلات المحلية لا سيّما فيما يتعلق بقضايا الفساد وضعف الادارة التي انتعشت في وجودها, لذلك جاء المسوغ القانوني لإيقاف عملها بسبب تجاوز المدة الزمنية المقرر لها استناداً الى قرار المحكمة الاتحادية، ومن ثم جاء رأي مجلس الدولة رداً على طلب البرلمان الذي فوض الحكومة بممارسة جزء من الصلاحيات التي تنظم شؤون رؤساء الوحدات المحلية في ظل عدم وجود مجالس المحافظات[23]، ويظهر للعيان من واقع الاحداث السياسية في اطار مدى صلاحية رئيس مجلس الوزراء في تعيين او اقالة المحافظ في ظل غياب مجلس المحافظة فقد قام رئيس الحكومة (مصطفى الكاظمي) قبول استقالة محافظ ذي قار (احمد الخفاجي)، وتعيين محافظ اخر بديلاً عنه عام (2021)، كما مارس مجلس الوزراء بوجه عام ورئيسه بشكلٍ خاص دور أساس في تكليف واقالة محافظين آخرين دون وجود المجالس المحلية ولأكثر من محافظة تحت مبررات ممارسة التخصص الوظيفي للسلطات التي ايدتها تفسيرات النصوص الدستورية، رغم ان قانون المحافظات لم يحددها بنص تشريعاته لذلك كانت معطيات الواقع كفيلة في تحديد صاحب الدور الاوسع في توجيه وتنظيم اداء الوحدات المحلية في العراق.

ثالثاً: الرقابة القضائية على المحافظ

استناداً الى قانون المحافظات يؤدي رؤساء الوحدات الادارية ونائبا المحافظ ورؤساء واعضاء المجالس المحلية اليمين القانوني امام اعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرتهم اعمالهم[24]، وتمارس المحكمة الاتحادية الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والهيئات اللامركزية وايضاً النظر في دستورية التشريعات والقرارات المتعلقة بتنصيب المحافظين واقالتهم، إذ ايدت المحكمة الاتحادية قرار مجلس محافظة صلاح الدين بإقالة المحافظ الذي اقام الطعن وفق الدعوى(58 في العام 2009)، كما تراقب المحكمة الاتحادية الاحكام والقرارات الصادرة عن محكمة القضاء الاداري, ومن ثم تتلخص رقابة القضاء على اداء المحافظين من خلال الافعال التي تعد جرائم في نظر القانون كالرشوة، والاختلاس، وخيانة الامانة وغير ذلك، كما تعد محكمة القضاء الاداري الهيئة القضائية الثانية لمجلس الدولة التي يمارس من خلالها اختصاصاته القضائية[25]، وان الدستور العراقي النافذ اخذ برقابة الهيئات المستقلة عندما اشار الى انشاء هيئات مستقلة في المادة (102, 108)، وقد عزز ذلك في المادة (47) من قانون المحافظات الذي الزم خضوع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور.

الخاتمة

لقد اغفل المشرع العراقي الالمام الكامل بمكانة المحافظ في الهيكل التنظيمي للدولة عندما جعل ارتباط المحافظ بمجلس المحافظة اكبر مما هو عليه في السلطات الاتحادية، رغم ان وظيفة المحافظ تتوسط التنظيم المؤسسي والسياسي ما بين المجتمع المحلي والسلطات الاتحادية التي لابد ان يكون لها دور واضح وضمن آليات تسمح بالتواصل والارتباط ما بين الرئيس الاعلى والاطراف في اطار الاداء التنفيذي للهيئات الرسمية في الدولة الامر الذي اكده الواقع، على الرغم من تشديد التشريعات على خضوع المحافظ لمجلس المحافظة، إلا ان دور السطات الاتحادية طغى على مدى

تأثير المجالس المحلية في ترجيح كفة ارتباط المحافظ بها وعلى الارجح لقد اغفل المشرع الاثر السياسي الذي يتمتع به مركز المحافظ وهذا يرجع الى طبيعة الصورة النمطية التي كانت سائدة حول منصب المحافظ سابقاً عندما كان التنظيم الاداري في العراق يقترب الى المركزية التي جعلت من المحافظ موظف السلطة المركزية المفروض على المحافظة، لذلك يتطلب اعادة صياغة الاطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في العراق وتنسيق ادوار تشكيلاتها، لا سيّما فيما يتعلق باختصاصات وصلاحيات رؤساء الجهاز التنفيذي، وتنظيم اوجه الرقابة على اداء مهامهم الذي يضمن تحديد مستويات الارتباط والتوجيه بين مختلف درجات الجهاز التنفيذي في الدولة.

الاستنتاجات

1- وجود تعارض ما بين النصوص التشريعية مما سمح لتعدد التفسيرات القانونية التي قد تبتعد، او تتعارض مع نصوص اقرها الدستور ووجود قصور واضح لدى المشرع في ادراك وظيفة المحافظ في التنظيم المؤسسي و السياسي للدولة.

2- مخرجات النظام السياسي في العراق القائمة على مبدأ المحاصصة بين الكتل المشاركة في ممارسة السلطة التي جعلت من منصب المحافظ خاضعاً لما تمليه الاتفاقات السياسية، وان كان على حساب اختيارات المجتمع المحلي ومؤسساته التمثيلية مما سمح لتعدد مراكز ارتباط المحافظ ودخوله ضمن معادلات التنافس السياسي على المستوى الاتحادي لا ضمن متطلبات الوحدة المحلية.

3-تأثير عامل الثقافة السائدة سواءٍ على مستوى المجتمع، او على مستوى النخب الرسمية مما قوض فرص التطور والنهوض بواقع المحافظات، إذ استنزفت الصراعات وسوء الادارة قدرات النشاط الكفوء للمؤسسات التي اضحت رهينة لمخرجات البنى التقليدية ومضامينها التي انعكست على مستويات الاداء الرسمي، وفاعلية الجهاز الاداري القائم على تحديد الادوار و تناسق التدرج المؤسسي وتكامل الانجاز.

التوصيات

1- اعادة بناء رؤية وطنية شاملة قائمة على تعزيز دور المؤسسات على مخرجات النظام السياسي وتفعيل مبدأ المواطنة المنتجة لمشاركة سياسية مساهمة في تحفيز النخب السياسية نحو تبني برامج تحاكي تحديات المرحلة ومنتجة لحلول تضاهي مضامين التنمية السياسية وترسخ مبادئ الحكم الرشيد.

2- صياغة بنية تشريعية مدركة لوظيفة المحافظ ومكانته في التنظيم الاداري والسياسي في الدولة، وتحقيق التكافؤ بين الهيئات الرسمية في تحديد علاقتها بالمحافظ، ومستويات الارتباط والمتابعة استناداً الى نشاط الاختصاص، وتكامل الوظيفة، وتعظيم الاداء.

3- تعاضد جهود المؤسسات الرسمية مع مكونات المجتمع المدني والفواعل الاجتماعية في تقنين الاطار الثقافي والقيمي للمجتمع وتعزيز الممارسات السياسية الديمقراطية المنتجة لوعي اجتماعي مدرك لأهمية الفرد ومساهمته في بناء الدولة وحماية مقدراتها.

قائمة المصادر

(1) اريج طالب كاظم، اختصاصات السلطة المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم(رقم 21 لسنة 2008)، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، جامعة الانبار، 2012، ص143.

(2) ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، ط1، دار الكتب للطباعة، بغداد، 1996، ص57.

(*) للمزيد ينظر الى: قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغى.

(3) بدرية صالح عبد الله، اللامركزية في العراق بعد عام 2005، مجلة دراسات دولية، العدد 74، جامعة بغداد، 2018، ص166.

(4) عباس فاضل، تجربة الحكم المحلي في العراق بين الواقع والطموح، المجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد الاول، بغداد، 2008، ص128.

(5) أحمد عبد الزهرة كاظم، النظام اللامركزي (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013 ، ص124.

(6) عمر جمعة عمران وعلي عبد المطلب صادق، اشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثره في اداء النظام السياسي

العراقي(المعوقات والحلول)، مجلة جامعة تكريت للعلوم السياسية، العدد 17، جامعة تكريت، 2019،ص ص55-56.

([7])عمر جمعة عمران وعلي عبد المطلب صادق, مصدر سبق ذكره، ص36.

([8]) اسماعيل صعصاع غيدان, الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي(دراسة مقارنة)، مجلة دراسات الكوفة، العدد 26، جامعة الكوفة، 2012، ص136.

([*]) للمزيد ينظر الى: قرار مجلس شورى الدولة المرقم 2008/2 في 14-1-2008.

[9]() سارة خلف جاسم، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المتنظمة في اقليم رقم (21 لسنة 2008) المعدل: دراسة مقارنة مع قانون المحافظات رقم(159لسنة 1969) الملغى، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة النهرين - كلية الحقوق، 2014، ص65.

[(1)] احمد عدنان كاظم، اشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الادارات المحلية في العراق: رؤية تحليلية في الواقع والطموح، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 53، الجامعة المستنصرية، 2016، ص18.

[(11)] خالد رشيد علي, نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (دراسة مقارنة), العدد24, مجلة العلوم القانونية, جامعة بغداد, 2009, ص ص(121-125).

[(12)] حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012, ص 35.

[(13)] احمد يحيى هادي الزهيري, التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل(دراسة نقدية تحليلية), العدد الثاني, مجلة العلوم القانونية والسياسية, جامعة ديالى, 2016, ص 162.

[14]() احمد خورشيد المفرجي وحسين طلال العزاوي, اجراءات تعيين المحافظ في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رق 21 لسنة 2008 المعدل, العدد 17,مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية, جامعة كركوك,2016, ص 171.

[15]( ) امير عبد الله احمد عبود, اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها , رسالة ماجستير ير منشورة, جامعة تكريت, 2010, ص 113.

[16]() للمزيد ينظر الى: المادة (7-31) من قانون المحافظات غي المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

[17] رحيم حسين موسى, التنظيم القانوني لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة , العدد 27, مجلة ابحاث ميسان, جامعة ميسان , 2018, ص ص(55-57).

(18)اميل جبار عاشور، مبدأ اللامركزية الادارية واسس تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات العراقية، مجلة الخليج العربي، العدد الثالث، جامعة البصرة، 2016، ص11.

(19) رحيم حسين موسى, مصدر سبق ذكره, ص ص(61-62).

(20) المصدر نفسه, ص 71.

(21) احمد خورشيد حميدي و ضياء عباس علي, العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ في ضوء الدستور العراقي النافذ لعام(2005) وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21)لسنة 2008 المعدل, العدد 17, مجلة العلوم القانونية والسياسية, جامعة كركوك, 2016, ص 125.

(22) للمزيد ينظر الى: المادة (27- 31- 33-34) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة(2008) المعدل.

(*) للمزيد ينظر الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة (2008) المعدل.

(*) للمزيد ينظر الى: المادة(115) والمادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(*) للمزيد ينظر الى: المادة(26) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة (2008)المعدل.

(*) للمزيد ينظر الى: المادة(7\ ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة(2008) المعدل.

(*) للمزيد ينظر الى: المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة (2008) المعدل.

(1) صالح عبد عايد صالح, طرائق تعيين واقالة رؤساء الوحدات الادارية في العراق بعد تعطيل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بموجب قانون رقم (27)لسنة (2019),مجلة جامعة تكريت للحقوق, العدد 1, العراق , 2022 , ص ص (258-259).

24() للمزيد ينظر الى: المادة (29) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

(25) على سعد عمران, القضاء الاداري: دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن, ط1, د ن, بغداد, 2008, ص 101.