



Decentralization Deferred: Legal and Structural Challenges to Provincial Councils in Iran and Iraq

Ayat Moulaei¹, Seyyed Hossein Malakouti Heshjin², Adel Ebrahimpour Asenjan³, Hassan Manidhar al-Farhani⁴

1. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran (Corresponding Author), Email: amulace@tabrizu.ac.ir.
2. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran; Email: malakooti@tabrizu.ac.ir.
3. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran; Email: ebrahimpouradel@tabrizu.ac.ir.
4. Ph.D. Candidate in Public Law, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran; Email: hasan2019manth@gmail.com.

Abstract

Decentralization enjoys a well-established precedent in the positive law of both Iraq and Iran, yet its practical realization through the provincial council remains fraught with legal and structural challenges. This article poses the following central question: What are the principal legal challenges confronting local decentralization, as embodied by the provincial council, in Iraq and Iran? Employing a descriptive-analytical-comparative methodology, the study systematically examines the constitutional and statutory frameworks of both jurisdictions. The findings reveal several significant conclusions. First, the constitutional and legal architecture of each country, particularly the unitary structure of Iran versus the federal, composite structure of Iraq, fundamentally shapes the scope and efficacy of local governance. Second, notwithstanding formal constitutional recognition, the powers vested in provincial councils remain demonstrably weak relative to the formidable authority retained by central governments in both states. Third, despite historical, cultural, and legal commonalities, the provincial councils of Iran and Iraq are not functionally analogous; their points of divergence substantially outweigh their limited similarities. Fourth, and most critically, both countries exhibit a pattern of "constitutional atrophy," whereby the progressive potential enshrined in constitutional provisions regarding local governance has been significantly eroded by subsequent ordinary legislation. In Iraq, this manifests in legislative retreats from federalist ideals; in Iran, it reflects the historically centralized nature of the state, which subordinates provincial councils to the administrative apparatus of the central government. The article concludes that meaningful reform must confront these deep-seated political and institutional dynamics rather than rely on mere legal adjustments.

Keywords: Local Decentralization, Unitary State, Composite State, Federalism, Provincial Council, Iraq, Iran, Comparative Administrative Law.

Received:
25/12/2026
Revised :
14/02/2026
Accepted:
24/02/2026
Published online:
28/03/2026

How To Cite: Moulaei, A, Malakouti Heshjin, SH, Ebrahimpour Asenjan, A & Manidhar al-Farhani, H. (2026). Decentralization Deferred: Legal and Structural Challenges to Provincial Councils in Iran and Iraq, *Journal of Comparative Public Law*, 3(1). 153-181. <https://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.16207.1140>



Extended Abstract

Local decentralization is more than a mere administrative preference in the public law of Iran and Iraq; it stands as a formally enshrined constitutional principle, explicitly recognized within the statutory fabric of both states. Yet, this shared commitment masks a profound and underexplored reality: the practical implementation of this principle, particularly through the institutional vehicle of the provincial council, remains fraught with legal and structural obstacles. Comparative legal scholarship has, to date, paid insufficient attention to this critical juncture in two of the region's most pivotal states. This article seeks to fill that gap by offering a systematic, comparative analysis of the legal challenges confronting local decentralization in Iran and Iraq. The central research question that animates this inquiry is: What are the primary legal challenges facing local decentralization, as realized through the institution of the provincial council in Iraq and Iran? To answer this question, the article adopts a descriptive-analytical-comparative methodology. This approach allows for a detailed exposition of each country's relevant legal architecture, followed by a critical comparison that surfaces points of convergence and divergence, and culminates in an analytical assessment of the challenges emergent from these distinct legal structures. The primary legal instruments under scrutiny include the constitutions of both nations, Iraq's Law on Governorates Not Incorporated into a Region (No. 21 of 2008), and Iran's Law on the Organization, Duties, and Elections of the Islamic Councils of the Country and the Election of Mayors (1996, as amended). Through a systematic dissection of these documents, the study aims to move beyond superficial doctrinal description and provide a nuanced understanding of how each jurisdiction operationalizes, or, more pointedly, fails to operationalize, the principle of local decentralization. The research yields several significant findings, painting a complex and often disheartening landscape of legal challenge. First, while both legal systems formally endorse local decentralization, the resultant institutional frameworks are profoundly divergent. This stems from a foundational distinction in the structure of the state itself: Iran operates as a unitary state with a simple and monolithic hierarchy, whereas Iraq is constitutionally established as a federal, composite state, characterized by a complex, multi-layered system of governance. This fundamental divergence is not merely taxonomic; it dictates the expectations and practical scope of local governance in each country, shaping what decentralization can and should mean in practice. Second, and paradoxically, despite this formal constitutional and statutory recognition, the actual powers vested in local governments, as embodied by the provincial councils, are demonstrably fragile in both states when compared to the formidable authority retained by the central government. In both Tehran and Baghdad, centralizing tendencies have effectively curtailed the autonomy of these local institutions, subordinating them to the imperatives of the central state. The legal and political logic that should empower local entities is consistently undermined by deep-seated historical and institutional path dependencies that favor centralized control. Third, the comparative analysis reveals a critical insight: the provincial councils in Iran and Iraq are not functionally analogous

institutions, despite sharing a similar nomenclature. While superficial institutional similarities exist, the substantive legal powers, roles, and the very nature of their relationship with central authority are markedly distinct. In fact, the points of divergence between these two bodies, shaped by disparate historical trajectories, cultural contexts, and political settlements, substantially outweigh their limited commonalities. This finding serves as a cautionary tale against any simplistic, transpositional approach to legal reform that might assume institutional equivalence. Fourth, the study identifies a critical asymmetry in the selection and accountability mechanisms of provincial authorities. In Iraq, the provincial council is a directly elected body that plays a substantive role in the selection and oversight of the provincial governor, thereby enjoying a significant degree of local political legitimacy. In Iran, by contrast, council members are elected indirectly, and the governor, as a central government appointee, operates largely independently of the council's control. This structural difference results in a more politically potent and autonomous provincial council in Iraq; yet, as we shall see, this autonomy is itself subject to persistent legal and political challenges that often render it precarious. Fifth, and perhaps most critically, the article identifies a pervasive pattern of what might be termed "constitutional atrophy." In both countries, the progressive and participatory potential enshrined in their respective constitutions regarding local governance has been significantly eroded, and in some instances, effectively neutralized, by subsequent ordinary legislation. This is particularly evident in Iraq, where amendments introduced between 2010 and 2013 substantially curtailed the expansive powers originally granted to provincial councils. These amendments explicitly abolished several key political and administrative prerogatives, signaling a legislative retreat from the federalist ideals embedded in the 2005 Iraqi Constitution and a worrying trend toward recentralization. Furthermore, the Iraqi legal framework exhibits a notable conceptual ambiguity: while the nation is constitutionally defined as a federal state, the provincial structure is not complemented by a genuine intermediate "state" or "regional" layer of governance, akin to the "States" in the U.S. or "Länder" in Germany. This institutional vacuum weakens the entire local governance structure, leaving provincial councils in a precarious position between an overbearing federal center and a lack of clear, constitutionally protected regional authority. This structural deficiency is a primary driver of the legal challenges facing decentralization in Iraq. In contrast, the challenges in Iran, while equally significant, are rooted in the unitary and historically centralized nature of the state. Here, the provincial council functions less as a site of autonomous local governance and more as a limited, consultative body integrated into the central government's administrative apparatus. Its jurisdiction is narrowly circumscribed and predominantly supervisory, lacking the legislative or fiscal autonomy that would constitute meaningful decentralization. Consequently, the council faces persistent challenges in acting as a genuine counterweight to the central government, with its powers often reduced to mere procedural formalities that serve to

legitimize, rather than challenge, central policy. This comparative study demonstrates that while the formal legal architecture for local decentralization exists in both Iran and Iraq, its realization is fraught with significant and deeply embedded challenges. The operation of the provincial council in each country is shaped and constrained by its unique political, historical, and legal context. The article underscores the critical importance of state structure as a primary variable determining the efficacy of decentralization, revealing that Iraq's federal form has not automatically guaranteed robust local autonomy, just as Iran's unitary form effectively precludes it. The most significant challenge identified is the systemic tension between central and local authority, a tension that manifests in legal frameworks that are not merely incomplete but are often actively resistant to the effective dispersal of power. A key overarching finding is that in both countries, historical legacies of authoritarian governance and institutionalized centralism have successfully resisted the full implementation of constitutional mandates for decentralization, effectively repurposing local institutions to serve centralist objectives. Therefore, any meaningful reform must move beyond mere legal adjustments on paper and confront these deep-seated political and institutional dynamics. Only by doing so can we begin to foster a genuinely robust and legally empowered system of local governance in both Iran and Iraq.

Keywords: Decentralization, Provincial Council, Federalism, Unitary State, Constitutional Atrophy, Iran, Iraq, Comparative Administrative Law.



چالش‌های عدم تمرکز محلی در چارچوب «شورای استان» در عراق و ایران

آیت مولائی^۱، سید حسین ملکوتی هاشجین^۲، عادل ابراهیم پور اسنجان^۳، حسن منیذر الفرحانی^۴

۱. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول) رایانامه: amulaee@tabrizu.ac.ir

۲. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، رایانامه: malakooti@tabrizu.ac.ir

۳. استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، رایانامه: ebrahimpooradel@tabrizu.ac.ir

۴. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، رایانامه: hasan2019manth@gmail.com

چکیده

در حقوق موضوعه عراق و ایران، موضوع عدم تمرکز مسبوق به سابقه است. وجود چنین موضوعی در این دو کشور را باید نشانه‌ی بارزی بر اهمیت آن در حقوق عمومی آن‌ها دانست. نوشتار حاضر با درک چنین اهمیتی در صدد برآمده است به این سؤال پاسخ دهد: چالش‌های حقوقی عدم تمرکز محلی با در نظر گرفتن نهاد شورای استان در عراق و ایران چیست؟ نوشتار حاضر در راستای پاسخ به این سؤال محوری، با تکیه بر روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و تطبیقی، تلاش داشته است بدان پاسخ دهد. در مقام نتیجه‌گیری، مهم‌ترین نتایج از این قرار است: نخست؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی جمهوری عراق و قانون المحافظات مصوب ۲۰۰۸ و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ مهم‌ترین منابع قانونی در ارتباط با موضوع تحقیق هستند. دوم؛ ساختار بسیط و یک‌تکه در ایران و ساختار مرکب و چندتکه در عراق، مهم‌ترین محور تفاوت این دو کشور است. سوم؛ علی‌رغم شناسایی عدم تمرکز در این دو کشور، اختیارات حکومت محلی به نسبت اختیارات قدرت مرکزی در هر دو کشور ضعیف و شکننده است. چهارم؛ در این دو کشور همسایه با اشتراکات مختلف تاریخی، فرهنگی، دینی و حقوقی، وجود شورای استان را نباید یکسان یا حتی مشابه هم فرض کرد. از این دیدگاه وجوه افتراق این دو نهاد در این دو کشور بسیار بیشتر از وجوه اشتراک آن‌ها است. پنجم؛ با در نظر گرفتن شکل دولت، عدم تمرکز محلی در این دو کشور با چالش‌هایی مواجه است.

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۱۰/۰۴

تاریخ اصلاح:

۱۴۰۴/۱۱/۲۵

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۱۲/۰۵

تاریخ انتشار برخط:

۱۴۰۵/۰۱/۰۸

کلیدواژگان: عدم تمرکز محلی، دولت بسیط، دولت مرکب، فدرالیسم، شورای استان، قانون المحافظات مصوب ۲۰۰۸ و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵.

استناد: مولائی، آیت؛ ملکوتی هاشجین، سید حسین؛ ابراهیم پور اسنجان، عادل و منیذر الفرحانی، حسن. (۱۴۰۵) چالش‌های عدم تمرکز محلی در چارچوب «شورای استان» در عراق و ایران، *حقوق عمومی تطبیقی*، ۳(۱)، ۱۵۳-۱۸۱.

<https://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.16207.1140>



نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه قم

مقدمه

اصل عدم تمرکز محلی یک مفهوم کلیدی در مدیریت و سازمان‌دهی قدرت در سطح جغرافیایی است که به دنبال توزیع قدرت و مسئولیت‌ها در سطوح مختلف در یک جامعه است. بنابراین می‌توان چنین تصور کرد که تمرکززدایی به معنی انتقال قدرت و مسئولیت از مقامات مرکزی به مقامات محلی است. در دانش حقوق عمومی یکی از موضوعات مهم راجع به شکل دولت، موضوع عدم تمرکز محلی است و گفته می‌شود اصل عدم تمرکز محلی ریشه در تاریخ هر کشوری دارد. در برداشت ساده از مفهوم عدم تمرکز محلی، این مقوله یکی از فنون مهم حکمرانی نظام‌های سیاسی است که به واحدهای محلی شخصیت حقوقی می‌دهد و به مشارکت مردم در امور محلی کمک می‌کند. بنابراین این مفهوم از مهم‌ترین فنون اداره امر عمومی و یکی از ابزارهای مهم برای مشارکت مردم در امور محلی است که به دنبال آن است تا از طریق اعطای شخصیت حقوقی به واحدها یا تقسیمات سرزمینی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای منتخب، امور مربوط به حکمرانی را به شیوه غیرمتمرکز عملیاتی سازد. گفته می‌شود که تمرکززدایی در دولت و سازمان به معنای توزیع قدرت و اختیارات تصمیم‌گیری به سطوح پایین‌تر در یک سازمان یا جامعه است. این فرایند می‌تواند منجر به افزایش کارایی، بهبود کیفیت تصمیم‌گیری و ایجاد فضای مردم‌سالار شود. همچنین، تمرکززدایی می‌تواند به کاهش تصدی‌های دولت و درگیری‌های اجتماعی و ارتقای صلح در جوامع و تقسیم عادلانه قدرت در یک جامعه کمک کند.

در حقوق موضوعه هر دو کشور ایران و عراق، موضوع عدم تمرکز شناسایی شده است. و این وضعیت گویای آن است که در این دو کشور این موضوع یکی از مسائل مهم حقوقی در این دو کشور است. درواقع، تمرکززدایی در حقوق موضوعه عراق و قوانین عراق یکی از موضوعات مهم در فرایند سیاسی و قانونی این کشور است که پرداختن به آن واجد اهمیت حقوقی است. در نگاه نخست چنین به نظر می‌رسد که در حقوق این دو کشور، هدف از تمرکززدایی توزیع قدرت و اختیارات بین سطوح مختلف دولت، به‌ویژه بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی، است. این وضعیت هم‌نه‌تنها در زمان دهه‌های گذشته و در رژیم سلطنتی، بلکه در زمان رژیم جمهوری و هم در زمان فعلی وجود داشته است. آنچه در نگاه اول قابل مشاهده است این است که به‌طور کلی، تمرکززدایی در عراق و ایران می‌تواند به بهبود اداره کشور و پاسخگویی به نیازهای

محلی کمک کرده و به بهبود کارایی و پاسخگویی حاکمیت کمک کند، اما نیازمند مدیریت هوشمندانه و هم‌افزایی میان نهادهای محلی و دولت مرکزی در کشورهای عراق و ایران است.

در باب اهمیت تمرکززدایی گفته شده است که این امر می‌تواند به افزایش کارایی و کیفیت تصمیم‌گیری، بهبود اثربخشی مدیران، ایجاد فضای مردم‌سالار، انعطاف‌پذیری بیشتر در برابر تغییرات و افزایش نوآوری در جامعه بینجامد. از آنجایی که هر دو کشور ایران و عراق به لحاظ تاریخی کشوری با تنوع مختلف ازجمله تنوع زبانی و قومی روبرو بوده است لذا با در نظر گرفتن توضیحات بالا، به نظر می‌رسد پرداختن به موضوع عدم تمرکز می‌تواند بخشی از معضلات این جوامع را از منظر حقوق عمومی برطرف سازد. علاوه بر آن با هم‌سنجی نظام حقوقی این دو کشور با همدیگر در پی آن هستیم تا کاستی‌های موجود در سیستم حقوق عمومی این دو کشور نشان داده شود و با بهره‌گیری از تجارب یکدیگر به ارائه راهکار جهت حل آن‌ها پرداخته شود.

با درک اهمیت این موضوع در این دو کشور، این نوشتار در صدد پاسخ به این سؤال است: چالش‌های حقوقی عدم تمرکز محلی با در نظر گرفتن نهاد شورای استان در عراق و ایران چیست؟ نوشتار حاضر در راستای پاسخ به این سؤال محوری در صدد است با تکیه بر روش تحقیق توصیفی - تحلیلی - تطبیقی بدان پاسخ دهد. لازم به ذکر است در ارتباط با موضوع تحقیق، نوشتار مستقلی که به سؤال محوری تحقیق پاسخ داده باشد مشاهده نگردید هر چند که نوشتارهای مشابهی راجع به بخشی از تحقیق قابل مشاهده‌اند (نظیر جلالی، ۱۳۹۱؛ سامی حسن، ۲۰۱۴؛ عماد شریف، ۱۴۰۲، خانی، ۱۴۰۲ و شماره الزعی، ۲۰۰۳). اما هیچ‌کدام از آن‌ها از چشم‌اندازی که مقاله حاضر در صدد پرداختن بدان است نپرداخته‌اند. بنابراین انجام این تحقیق از توجیه علمی کافی برخوردار است. در این راستا، نخست از جنبه توصیفی، در جهت ترسیم و مرزبندی دقیق قلمرو تحقیق، به ذکر کلیاتی پرداخته خواهد شد. سپس از جنبه تحلیلی تطبیقی، تلاش خواهد شد به تبیین موضوع و چالش‌هایی که در این ارتباط نظام‌های قانون‌گذاری ایران و عراق در مورد عدم تمرکز محلی در ارتباط با شورای استان با آن مواجه است را به بحث و فحص علمی بگذارد. پایان بخش مطلب، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای اصلاحی خواهد بود.

۱. عدم تمرکز محلی؛ ظهور به مثابه تأسیس حقوقی در ساحت حقوق عمومی

در برداشت رایج، «دست‌آلیزیشن»^۳ که در زبان فارسی به تمرکززدایی محلی یا نامتمرکز شده ترجمه شده است به معنای برقراری ارتباط مناطق جغرافیایی بدون وجود مرکزیت خاص است. در حالت غیرمتمرکز، برای برقراری ارتباط و انجام یک هدف، مجموعه درگیر به طور مستقیم با یکدیگر تعامل می‌کنند و واسطه یا نهاد مرکزی در بین مسیر قرار ندارند. لذا عدم تمرکز به وضعیتی اشاره دارد که نیروی گریز از مرکز قدرتمند است. در مقابل این تعریف، متمرکز قرار دارد که همه رویه‌ها و فرآیندها از درگاه یک مرکزیت عبور می‌کند و به مرحله ظهور خواهد رسید. در همین نگاه اول مشاهده می‌شود که تمرکززدایی فرایند توزیع کردن اداره تصمیم‌گیری به طور نزدیک‌تر به مردم است. بنابراین این مفهوم دارای یک کارکرد گریز از مرکز است. گفته شده است که جوهر دموکراسی، تجدید اختیارات به کارگیری قدرت است که در نهایت به مشروطه سازی قدرت می‌رسد. به این معنا که دارندگان قدرت تنها در شرایط تعیین شده از پیش، می‌توانند قدرت خود را به کار ببرند. نهادها، هنگامی ارزش و اعتبار دارند که به حقوق شهروندان احترام بگذارند و این الزام و اقتضای آزادی است (خوبروی، ۱۳۹۴: ۷۹). از این منظر، تمرکززدایی راه دموکراتیک کردن جامعه است زیرا تصمیمات جمعی شهروندان را به هم نزدیک کرده و کمک مؤثری به ایجاد دموکراسی محلی می‌کند (خوبروی، ۱۳۸۴: ۸۰). بنابراین می‌توان گفت که تمرکززدایی یک مفهوم کلیدی در مدیریت و سازمان‌دهی است که به دنبال توزیع قدرت و مسئولیت‌ها در سطوح مختلف یک سازمان یا جامعه است.

امروزه عدم تمرکز را می‌توان نشانه‌ای از مردم‌سالاری یا روش دموکراتیک، به مثابه روش مطلوب، حقانی و جهان‌شمول در امر اداره حکومت تعبیر کرد و اداره حکومت بر این مبنا و روش به عنوان ارزش محسوب می‌گردد. در مقام تعریف دموکراسی می‌توان گفت سیستم سیاسی متشکله در چهارچوب این تعریف، در مضمون خود هم معنای آزادی و هم معنای مشارکت جمهور مردم یک جامعه را دارد (حریری، ۱۳۸۰: ۱۳۳). لذا در اینجا موضوع مشارکت از نظر حقوق اساسی مهم است. صاحب‌نظران حوزه اندیشه فقه حکومتی و حقوق عمومی در اسلام مشارکت را دخالت مردم در امور اجتماعی و اداره جامعه توسط آنان می‌دانند (اصلائی و فتاحی، ۱۳۹۳: ۶۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی عراق نیز

به‌عنوان میثاق ملی و بالاترین هنجار حقوقی لازم‌الاجرا، در اصول مختلف به موضوع مشارکت و عدم تمرکز پرداخته است.

از دیدگاه تاریخی، واژه «تمرکززدایی» در سال ۱۷۹۴ با تشکیل یک حکومت جدید به وسیله دیرکتوار^۴ پس از -انقلاب فرانسه به کار رفت. این واژه در دهه ۱۸۲۰ در این کشور رایج شد (Vivien, 2007: 22). تمرکززدایی در اوایل دهه ۱۸۰۰ وارد انگلیس شد (Levick, 2012: 10). در میانه دهه ۱۸۰۰ الکسی دو توکویل نوشت انقلاب فرانسه با «فشار به سوی تمرکززدایی شروع شد ولی در آخر به نوعی گسترش زدایی بدل شد»، در ۱۸۶۳ موریس بلاک بوروکرات فرانسوی مقاله‌ای با این عنوان نوشت که در آن پویایی‌های حکومت و تلاش در جهت تمرکززدایی را بررسی کرد (Vivien, 2007: 10).

در بسیاری از کشورهای اروپایی، جنبش وسیع تمرکززدایی از دهه هفتاد قرن بیستم آغاز شد. امروزه برخی کشورها قوانینی دارند که به شهروندان حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محلی را می‌دهد. در هر کشوری، قوانین و مقررات خاصی وجود دارد که می‌تواند به تمرکززدایی کمک کند که برای اطلاعات دقیق‌تر می‌توان به اسناد قانونی موجود در آن کشور خاص مراجعه کرد. ازجمله این کشورها می‌توان به عراق و ایران اشاره کرد که در ادامه بررسی خواهد شد.

در مورد شناخت مفهوم عدم تمرکز باید گفت که یکی از حوزه‌های مهم و کاربردی عدم تمرکز، قلمرو حقوق اداری است. تمرکززدایی در حقوق اداری به معنی انتقال برخی از وظایف و اختیارات اداره‌های دولتی به نهادها و سازمان‌های محلی یا غیردولتی است. در اینجا تمرکززدایی به معنای توزیع قدرت، مسئولیت و تصمیم‌گیری بین چندین نهاد یا فرد به جای تمرکز آن در یک نقطه است. گفته شده است که این مفهوم می‌تواند شامل مسائلی نظیر موارد زیر باشد:

۱ - تقسیم اختیارات: در اینجا موضوع اصلی، واگذاری برخی از اختیارات و وظایف به مقامات محلی یا نهادهای غیردولتی است.

۲ - افزایش شفافیت: در این فضا، کاهش ارتباطات و دیوان‌سالاری پیچیده و افزایش شفافیت در فرآیندهای اداری مطرح است.

۴. دیرکتوار (le Directoire) در زبان فرانسوی به معنای انجمن گردانندگان است. این انجمن، رؤی می بود که در میانه ۱۷۹۵ تا ۱۷۹۹ در فرانسه قدرت را در دست داشت. در این انجمن پنج گرداننده یا دیرکتور قدرت را در میان خودشان تقسیم کرده بودند.

۳- بهره‌وری بالاتر: از این دیدگاه، بهسازی فرآیندها و بهبود کیفیت خدمات از طریق استفاده از تجربه‌ها و نظرات محلی مطرح است. لذا ازجمله اهداف از این سیاست، افزایش کارایی و بهره‌وری است.

۴- ارتقاء مشارکت مردم در فرآیندهای اداری و بالا بردن مشارکت عمومی اهالی محل: از این منظر، تشویق مردم محلی به مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری و بهبود خدمات عمومی مطرح است.

۵- بهبود خدمات عمومی: ازجمله سازوکارهای بهبود در ارائه خدمات عمومی، همانا تمرکززدایی از آن است (مولائی، ۱۳۹۷: ۱۲).

با این توضیحات مشخص است که نقطه قوت تمرکززدایی در این است که می‌تواند به‌عنوان یک روش برای برقراری عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه منابع نیز مورد توجه قرار گیرد. این رویکرد در بسیاری از کشورها به‌عنوان یک راهکار برای بهبود کارایی و پاسخ‌گویی دولت‌ها به نیازهای محلی و خاص جامعه مطرح می‌شود. لذا با مدیریت صحیح و استفاده از ابزارهای مناسب می‌توان به بهبود کارایی و مؤثر بودن سیستم‌های تمرکززدا کمک کرد.

۲. عدم تمرکز محلی عراق

در این قسمت، نخست به شکل‌گیری عدم تمرکز محلی در عراق و سپس چگونگی این موضوع در قانون المحافظات پرداخته می‌شود.

۲-۱. شکل‌گیری عدم تمرکز محلی در عراق

نخستین رژیم سیاسی این کشور در دهه دوم قرن بیستم تحت پادشاهی امیر فیصل شکل گرفت (Al-Marashi, 2008; 15). بریتانیا، پادشاهی تازه تاجگذاری شده (۱۹۲۱-۱۹۵۸) را در مسیری کلیدی برای ادغام گروه‌های ناهمگون در قالب یک کشور و به صورت یک کل منسجم و ساخت نهادهای مدنی اقدام کرد (Dawisha, 2009: 5). نهادهای باقیمانده از دل امپراتوری عثمانی به همراه ارزش‌های جدیدی که به جامعه عراقی تحمیل گردید ساختارهای جدیدی در آستانه شکل‌گیری بود. درواقع مفهوم مدرن استان‌ها در زمان حکومت بریتانیا به عراق معرفی شد و از آن زمان تا به حال به صورت نسبی با تغییراتی تا به امروز ادامه یافته است. لذا بنیاد نهاد استان به شکل مدرن خود که در ادامه منتج به شکل‌گیری نوعی از عدم تمرکز در این کشور به صورت امروزی در عراق درآمد از این زمان قابل ردیابی مستقیم است. انقلاب ۱۹۵۸ که منجر

به تأسیس جمهوری عراق شد، تغییر چشم‌گیری را در چشم‌انداز سیاسی این کشور رقم زد. دولت جدید جهت‌گیری سوسیالیستی را اتخاذ کرد که شامل ملی کردن صنایع کلیدی و اجرای یک اقتصاد برنامه‌ریزی شده بود. در این دوره، ساختار اداری کشور با ارائه سیاست‌ها و مقررات جدید با هدف ارتقای توسعه اقتصادی و رفاه اجتماعی دست‌خوش تغییرات بیشتری شد (Dawisha, 2009: 5). و درواقع به نوعی از تمرکزگرایی روی آورد. در دهه ۱۹۶۰ قوانینی در جهت عدم تمرکز به تصویب رسید. برای مثال در سال ۱۹۶۹ قانون المحافظات،^۵ به تصویب رسید و در ماده یک آن استاندار به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی استان تعریف گردید. در این قانون اختیارات و وظایف گوناگونی برای وی پیش‌بینی شده بود (جاسم التمیمی، ۲۰۱۴: ۳-۱۲). در سال‌های بعد نیز قوانینی در راستای عدم تمرکز به تصویب رسید.

پس از حمله ائتلاف به رهبری ایالات متحده به عراق در سال ۲۰۰۳، چشم‌انداز سیاسی و اداری این کشور دستخوش دگرگونی‌های قابل توجهی شد. سازمان موقت ائتلاف که عراق را در مراحل اولیه اشغال اداره می‌کرد، استان‌ها را سازماندهی کرد و تمرکززدایی وسیع روی داد که در قانون اساسی جدید عراق که در سال ۲۰۰۵ به تصویب رسید،^۶ سیستم حکومت‌داری فدرال را پیش‌بینی کرد که در آن به استان‌ها درجه قابل توجهی از خودمختاری اعطا شد و مسئولیت اداره امور خود در زمینه‌های مختلف از جمله بهداشت، آموزش و زیرساخت را بر عهده داشتند. هر چند که خود قانون اساسی در عراق در فضای التهابی خاص، پر چالش و تأمل‌برانگیز به تصویب رسید (غفاری و نظری، ۱۳۹۵: ۵۴۰). با این حال، وضعیت این کشور منعکس‌کننده ماهیت متنوع و چندوجهی تاریخ سیاسی کشور و زمینه‌های متنوع تاریخی، فرهنگی کشور عراق است (منیذر، ۱۴۰۲: ۳۲) که در آن به شورای استان در محدوده استان، اختیاراتی را داده است.

۲-۲. تبلور تمرکززدایی از طریق شورای استان در قانون المحافظات

در باید توجه داشت که در عراق شهرداری‌ها یکی از نهادهای مهم اداری غیرمتمرکز به شمار می‌روند که قانون‌گذار به آن‌ها توجه ویژه‌ای داشته و در سال‌های اخیر، قوانین مختلفی در این کشور تصویب شده‌اند که

۵. قانون المحافظات، رقم ۱۵۹، لسنه ۱۹۶۹.

۶. الدستور العراقي الصادر عام ۲۰۰۵.

به تنظیم مقررات مرتبط با حدود اختیارات و وظایف شهرداری‌ها در شهرهای عراق پرداخته و روابط میان شوراهای شهر و شهرداری‌ها را سامان می‌دهند (الزعبی، ۲۰۰۳: ۴).

از نظرگاه تاریخی، در حال حاضر، قانون المحافظات غیر المنتظمة فی اقلیم، به شماره ۲۱ مصوب سال ۲۰۰۸^۷، محوری‌ترین سند قانونی برای تمرکززدایی است و بر اساس این قانون، اختیارات و مسئولیت‌های زیادی به دولت‌های منطقه‌ای و محلی واگذار شده است. پیش از این، قانون المحافظات^۸ مصوب ۱۹۶۹ از اسناد مهم دهه‌های پیشین راجع به تمرکززدایی به شمار می‌آمد که بعدها این سند ملغی شد. پیش‌تر از همه این اسناد، قانون شماره ۱۶۵ سال ۱۹۶۴^۹ وجود داشته است که از جمله قدیمی‌ترین قوانین عراق است که راجع به نهاد شهرداری در این کشور به‌ویژه در عصر رژیم سلطنتی پرداخته بود و اختیاراتی را به شهرداری در نظر گرفته بود. در ماده اول این قانون شهرداری نهادی با شخصیت حقوقی مستقل تعریف شده بود. با این حال، قانون المحافظات، محوری‌ترین قانون در حال حاضر راجع به مدیریت امور استان و محلی در کشور عراق است که در ادامه ذیل قانون اصلاح قانون المحافظات^{۱۰} اصلاح گردید. سند اصلاحی که در سال ۲۰۱۳ به تصویب رسید اصلاحات و تعدیلاتی را در قانون سال ۲۰۰۸ راجع به موضوع تمرکززدایی به وجود آورده است.

لازم به ذکر است که شورای استان در طول بیش از دو دهه تحولاتی در محدوده اختیاراتش رخ داده است که قابل تقسیم به «پیش» و «بعد» از سال ۲۰۱۳ است. در زیر به مهم‌ترین جنبه‌های تمرکززدایی از طریق این شورا در حقوق موضوعه این کشور در دو بازه زمانی زیر اشاره می‌شود.

۲-۱. دوره پیش از ۲۰۱۳

این دوره را باید وسیع‌ترین دوره اقتدارات و قلمرو اختیارات شورای استان ارزیابی کرد که در ادامه به بیان رئوس آن‌ها پرداخته می‌شود.

۷. قانون المحافظات غیر المنتظمة فی اقلیم، رقم ۲۱ سنه ۲۰۰۸.

۸. قانون المحافظات، رقم ۱۵۹، لسنة ۱۹۶۹. الملغی.

۹. قانون رقم ۱۶۵، لسنة ۱۹۶۴.

۱۰. قانون التعديل الثاني رقم ۱۹ لسنة ۲۰۱۳ لقانون المحافظات.

۱. عزل رئیس شورا یا معاون او از سمت خود با اکثریت مطلق اعضای شورا در صورت وجود یکی از دلایل ذکر شده در بند (۸) این ماده، بنا به درخواست یک سوم اعضا؛ به استناد بند دوم از ماده هفتم قانون المحافظات، به شرح مذکور، رئیس یا معاون وی، قابل عزل توسط اعضای شورای استان است.

۲. صدور قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های محلی برای سازماندهی امور اداری و مالی استان؛ با در نظر گرفتن منطوق بند سوم ماده مذکور، شورای استان صلاحیت قاعده‌گذاری در چارچوب «اصل عدم تمرکز اداری» و در محدوده «قانون اساسی و قوانین فدرال» را دارا است. چراکه در میان حقوقدانان این امر پذیرفته شده است که نهادهای محلی نمی‌توانند اعمالی خلاف قانون اساسی و قوانین دولت فدرال انجام دهند. در این خصوص حقوقدانان محدودیت‌های مختلف، نظیر ممنوعیت مجازات جزایی را مطرح کرده‌اند (الزهیری، ۲۰۱۶: ۱۷۸؛ القیسی، ۲۰۱۲: ۱۷۴).

۳. تهیه بودجه استان و تصویب پیش‌نویس آن؛ به استناد بند پنجم ماده پیش گفته، بودجه استان نخست توسط استاندار تنظیم و به شورای استان ارائه می‌شود. بعد از تصویب آن در شورا، «این بودجه برای ادغام با بودجه فدرال به وزارت دارایی دولت فدرال ارائه می‌شود.» به این اعتبار، ابتکار عمل مربوط به بودجه کل استان، توسط شورا انجام می‌شود.

۴. انتخاب استاندار و معاونین وی؛ با در نظر گرفتن بند هفتم از ماده مذکور، شورا حق انتخاب استاندار و دو معاون او را دارد. بند مذکور سازوکار و راهکار عملیاتی این انتخاب را تعیین کرده است. این در حالی است که در کشورهای همچون فرانسه و ایران استاندار، نماد دولت یکپارچه کننده بوده است (مؤذنی و پوررشید، ۱۴۰۴: ۱۱۹).

۵. از حق سؤال تا برکناری استاندار و معاونین وی؛ بنابر بند هشتم از ماده مذکور، بنا به درخواست یک سوم اعضای شورا، می‌توان از استاندار یا یکی از معاونان او سؤال کرد. اگر اکثریت نسبی از پاسخ‌ها قانع نشوند، مقام مورد سؤال در جلسه دوم به رأی‌گیری برای برکناری گذاشته می‌شود. با تأیید اکثریت مطلق اعضای شورا، او برکنار شده تلقی می‌شود. نکته قابل توجه در اینجا این است که حق برکناری استاندار توسط اعضای شورا دلبخواهی نبوده بلکه محدود به موارد چهارگانه مقرر در این ماده است (العانی، ۲۰۱۵: ۱۳۹). با این حال در راستای اصل توازن قدرت، قانون‌گذار مقرر داشته است: «استاندار می‌تواند ظرف (۱۵) روز از تاریخ ابلاغ حکم برکناری، آن را به دادگاه اداری ارجاع دهد. دادگاه ظرف (۳۰) روز از تاریخ دریافت

اعتراض، در مورد اعتراض تصمیم خواهد گرفت. استاندار باید در این مدت به اداره امور استانداری ادامه دهد.»

۶. تصویب عزل مقامات ارشد استانی؛ بنابر فراز دوم از بند نهم از همان ماده، عزل مقامات ارشد در استان با اکثریت مطلق اعضای شورا، قابل اجرا است. در این خصوص مقرر شده است: «بنا به درخواست یک‌پنجم اعضای شورا یا پیشنهاد استاندار»، این مقامات قابل عزل هستند.

۷. تصویب طرح‌های امنیتی مربوط به استان؛ مطابق بند دهم ماده بالا، تصویب طرح‌های امنیتی محلی که توسط نهادهای امنیتی استان از طریق استاندار ارائه می‌شود، با هماهنگی نهادهای امنیتی فدرال، با در نظر گرفتن طرح‌های امنیتی آن‌ها توسط شورای استان انجام می‌شود.

۸. اعلان عمومی کلیه تصمیمات و دستورات شورا؛ بند دوازدهم مقرر داشته است: «انتشار روزنامه‌ای برای انتشار کلیه تصمیمات و دستورات صادره از سوی شورا».

۹. انتخاب سمبل برای استان؛ بنابر بند سیزدهم از همان ماده، شورا صلاحیت: «انتخاب لوگویی برای استان با الهام از میراث تاریخی و فرهنگی آن» را دارا است. البته وضعیت اقلیم کردستان متفاوت از بقیه استان‌ها بوده و در واقع بعد از قیام سال ۱۹۹۱، شهرهای کردستان در مقام اجرای برنامه‌ریزی و طرح‌های خود، بر مبنای نوعی از خودمختاری، مستقل از قانون المحافظات عمل می‌کنند (عبدالله، ۱۹۹۸: ۱۱۵).

۱۰. تصویب آیین‌نامه داخلی شورا؛ به استناد بند چهاردهم ماده مذکور، شورا صلاحیت تصویب آیین‌نامه داخلی برای کار خود را ظرف یک ماه از اولین جلسه آن با اکثریت مطلق آرا را دارد.

۱۱. تهیه و تعیین اولویت‌های استانی؛ به استناد بند پانزدهم ماده پیش گفته، شورا حق دارد امور مربوط به تعیین اولویت‌های استان در همه زمینه‌ها، تدوین سیاست‌های آن و تدوین برنامه‌های استراتژیک برای توسعه آن به شرط عدم مغایرت آن با توسعه ملی را دارد.

۱۲. پذیرش یا رد کمک‌ها به استان؛ بنابر بند شانزدهم: «شورا با اکثریت مطلق آرا، پذیرش یا رد کمک‌ها و هدایای دریافتی توسط استانداری را تصویب می‌کند.

۱۳. انجام سایر امور مربوط به استان؛ با در نظر گرفتن منطوق بند هفدهم از همان ماده که مقرر داشته است: «اعمال هرگونه اختیارات دیگری که در قانون اساسی یا قوانین مربوطه تصریح شده است»؛ می‌توان گفت که قانون‌گذار این کشور موارد پیش‌بینی شده در بالا را جمع به مجموعه اختیارات و وظایف شورای

استان را به صورت «تمثیلی» ذکر کرده است. در نتیجه چنین فرض می‌شود که اصل بر صلاحیت شورا در خصوص کلیه امور مربوط به استان است مگر اینکه با قانون اساسی یا قوانین فدرال مغایرت داشته باشد. لذا استقلال عمل آن‌ها تا جایی است که قانون اساسی و قوانین فدرال مشخص کرده است (عبدالکریم، ۲۰۱۷: ۱۸).

۱۴ - تدوین سیاست کلی استان و تعیین اولویت‌های آن در همه زمینه‌ها؛ از آنجایی که شورای استان به‌مثابه مرجع قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری استان به شمار می‌آید لذا به استناد منطوق بند چهارم از ماده مارالذکر، این نهاد عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری است و این امر با هماهنگی متقابل وزارتخانه‌ها و مقامات ذی‌ربط در سطح استان انجام می‌گیرد و در صورت اختلاف نظر، تصمیم شورای استان ملاک عمل خواهد بود. لذا حتی نهادهای اجرایی فدرال مستقر در سطح استان مکلف به هماهنگی با شورای استان در ارتباط با امور استان هستند.

۱۵ - نظارت و پایش امور ادارات دولتی استان؛ نظر به بند ششم ماده، ازجمله وظایف و اختیارات شورا، «نظارت بر کلیه فعالیت‌های ادارات دولتی در استان برای اطمینان از عملکرد صحیح آن‌ها» است. به این اعتبار، قانون‌گذار این کشور به این شورا شأن نظارتی گسترده‌ای را بر همه دستگاه‌های اجرایی استانی در نظر گرفته است.

۱۶ - تصویب نصب مقامات ارشد استانی؛ بنابر فراز یکم از بند نهم از همان ماده، «تصویب انتصاب مقامات ارشد در استان با اکثریت مطلق اعضای شورا انجام می‌شود. فرآیند این امر هم به این نحو است که استاندار برای چنین پستی، سه نفر را معرفی می‌کند و شورا فرصت دارد ظرف یک ماه از تاریخ معرفی آن‌ها، یک نفر را انتخاب کند.

۱۷ - تصویب تغییرات اداری در تمام محدوده استان از طریق ادغام، ایجاد یا تغییر نام و مراکز آن‌ها و ساختارهای اداری؛ وفق بند یازده، با رأی اکثریت مطلق اعضای شورا تمام امور مربوط به ادغام، ایجاد یا تغییر نام و مراکز آن‌ها و ساختارهای اداری حاصل در محدوده استان، بر اساس پیشنهاد استاندار یا یک سوم اعضای شورا، انجام می‌شود.

۱۸ - مشارکت در واگذاری مالکیت زمین‌های محدوده استان از طریق هیئت‌وزیران؛ بنابر فراز دوم از بند یازده ماده مذکور، شورا تحت شرایطی، صلاحیت واگذاری مالکیت زمین‌های متعلق به وزارتخانه‌ها و

نهادهای غیروزارتی به استان برای ایجاد پروژه‌های خدماتی و عمرانی در داخل استان، با تصویب هیئت‌وزیران را دارد. به علاوه شورا صلاحیت تصویب ایجاد پروژه‌های مسکونی در زمین‌های متعلق به وزارتخانه‌ها و اختصاص داده شده توسط آن‌ها به استان را دارا است.

۱۹ - اعلام وضعیت فوق‌العاده؛ بنابر فراز چهارم از بند یازدهم از همان ماده، شورا صلاحیت «تصویب اعلام منع آمدوشد با اکثریت دوسوم، بر اساس درخواست استاندار و با هماهنگی مقامات فدرال مربوطه در موارد لازم» را دارا است.

۲. دوره بعد از ۲۰۱۳

این دوره دربرگیرنده حرکت به سمت محدودیت در قلمرو اقتدارات شورای استان قابل ارزیابی است که در ادامه به رئوس مواردی که از محدوده اختیارات شورا خارج شده است اشاره می‌شود. آن‌سان که دیده شد تا قبل از ۲۰۱۳ رئوس اقتدارات شورای استان در نوزده ردیف ذکر شد. اما در فاصله سالهای ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ قوانینی به تصویب رسیدند که در اثر آن محدوده صلاحیت‌های شورای استان کاهش یافت. مواردی که در اثر این اصلاحات رخ داد شامل موارد مطروحه در ردیف‌های ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸ و ۱۹ بود که نظر به توضیحات موضوع در بالا از تکرار آن‌ها در اینجا پیشگیری می‌شود. درواقع شورای استان در عراق تا سال ۲۰۱۳، از اختیار متنوعی در سطح استان برخوردار بود اما در ادامه بخش‌هایی از اقتدارات شورا لغو شدند. مستند این موضوع هم در ماده (۷) و (۴) قانون مذکور ذکر شده است. چراکه مستند به ماده (۷) (بندهای ۴ و ۵ از بند هشتم) طبق ماده (۲) اصلاحیه اول قانون استان‌های غیرسازمان‌یافته در منطقه به شماره (۲۱) سال ۲۰۰۸، به شماره (۱۵) سال ۲۰۱۰ لغو شده و بندهای اول، چهارم، ششم، نهم/۱ و یازدهم از قانون سال ۲۰۰۸، طبق ماده ۴ قانون به شماره ۱۹ سال ۲۰۱۳ لغو گردیده است.

۳. عدم تمرکز محلی ایران

در ارتباط با ایران موضوع به قرار زیر به بحث گذاشته می‌شود.

۳-۱. شکل‌گیری عدم تمرکز محلی در ایران

در ایران تمرکززدایی یکی از مفاهیم قدیمی است. تمرکززدایی محلی در قوانین ایران نیز به معنای توزیع قدرت و اختیارات از سطح مرکزی (دولت مرکزی) به سطوح دیگر، مانند استان‌ها، شهرستان‌ها و نواحی مختلف است که نخستین بار در متمم قانون اساسی مشروطه، مصوب ۱۴ مهر ۱۲۸۶ خورشیدی، به تصویب رسید و در ادامه در اسناد عادی، به‌ویژه: قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری، قانون بلدیہ، مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قانون تشکیل ایالات و دستورالعمل حکام، مصوب ۱۳۲۵ قمری، قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۱۶، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۵ تیر ۱۳۶۲ ابعاد مختلفی از موضوع مورد شناسایی و تبیین قرار گرفت. گفته می‌شود که در دوره پهلوی، حقوق اداری ایران با چالشی بنیادین میان ضرورت دیوانسالاری متمرکز مدرن و تلاش جهت استقرار نظارت قضایی بر اداره روبرو بود (بالوی و بهزدای، ۱۴۰۴: ۲۴). آخرین اراده قانون‌گذار عادی، در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی است که به موضوع شورای شهر پرداخته و در حال حاضر مبنای عمل حکمرانی است. در چارچوب این قانون، مفهوم شورای شهر به منظور افزایش مشارکت عمومی، بهبود کارایی و پاسخ‌گویی دولت در سطوح مختلف، ازجمله در سطح محلی و پاسخ به نیازهای محلی و بهبود مدیریت محلی مطرح شده است که در ادامه، توضیحات بیشتر درباره آن خواهد آمد.

۳-۲. عدم تمرکز محلی در چارچوب «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن» مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۱۹

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی دربردارنده چارچوبی است که بر اساس آن، شورای استان به‌عنوان ارگان محوری غیرمتمرکز در سطح استان ظاهر می‌شود. در سال ۱۳۸۲/۷/۶ ماده ۷۸ مکرر (۱) برای شورای استان وظایف و اختیاراتی را در نظر گرفت. در سال‌های بعدی این وظایف اضافه شد که در ادامه به بیان رئوس آن‌ها می‌پردازیم:

۱. بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادها لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استان‌ها؛ بنابر ماده ۷۸

مکرر (۱) مذکور، این شورا در نقش جمع‌بندی مشکلات و مسائل استانی و پیشنهاد آن به شورای عالی استان‌ها در چارچوب بند مذکور اعلام شده است.

۲. نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استان‌ها در محدوده استان؛ به استناد بند دوم ماده مذکور، این شورا حلقه پیوند نظارتی شورای عالی استان‌ها در سطح استان خود معرفی شده است. ۳. ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم میان شوراهای شهرستان در محدوده استان جهت حسن انجام وظایف؛ این شورا به استناد بند سوم این ماده وظیفه هماهنگی میان شوراهای موجود در محدوده استان معرفی شده است.

۴. حل و فصل اختلافات شوراهای سطح استان، به شیوه غیرقضایی؛ بنابر منطوق بند سوم ماده مذکور شورا در مواردی که در سطح استان میان شوراهای اختلافی حادث گردد که قابل پیگیری قضایی نیست در این صورت این شورا وارد عمل شده و از صلاحیت حل و فصل اختلاف برخوردار است.

۵. همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در ارتباط با امور استانی؛ شورای استان به استناد بند چهارم از ماده پیش گفته حلقه وصل میان یکی از نهادهای محوری دولت مرکزی در سطح استان است. لذا این شورا در همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در امر نظارت بر حسن اجرای طرح‌های عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و ارائه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط برخوردار است. لذا در اینجا این شورا بازوی فکری و عملیاتی دولت مرکزی به شمار می‌آید.

۶. تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای استان؛ این صلاحیت مبتنی بر بند پنجم از ماده مذکور بوده و برای شورا صلاحیت مقرر گزاری در امور مالی استان در محدوده دبیرخانه شورای استان را اعطا کرده است.

۷. نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان؛ با در نظر گرفتن بند ششم از ماده مارالذکر، شورای استان در محدوده موارد ذکر شده به‌عنوان نهاد نظارتی ظاهر شده و مأمور کنترل و پایش شوراهای موجود در سطح استان است.

۸. عضو ناظر در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛ از آنجایی که شورای مذکور از جمله نهادهای سیاست‌گذار در سطح استانی است، لذا به استناد بند هفتم از ماده ۷۸ مکرر (۱) الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷، رئیس

شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی عضویت داشته و حق حضور در آن جلسات را دارد.

۹. نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های مشترک شهرداری‌های استان؛ با در نظر گرفتن بند هشتم از ماده ۷۸ مکرر (۱) الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷، موضوع این نوع نظارت با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذی‌ربط و انجام پیگیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی انجام می‌گردد. سپس یک نسخه از حسابرسی مذکور جهت هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال می‌شود.

۱۰. نظارت بر حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداری‌ها؛ به استناد بند نهم از ماده ۷۸ مکرر (۱) الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷، چنین نظارتی با انتخاب حسابرس رسمی اجرا می‌شود. لازم به ذکر است که هزینه اجرای این نوع نظارت توسط سازمان همیاری شهرداری‌ها تأمین می‌شود.

۱۱. گزارش‌دهی امور حسابرسی به وزارت کشور، به استناد تبصره الحاقی به ماده ۷۸ مکرر (۱) الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷، شورای استان موظف است یک نسخه از گزارش حسابرس رسمی را جهت بررسی و هر گونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.

۱۲. نظارت بر عملکرد شوراهای سطح استان؛ به استناد بند دوم از ماده ۷۹ (اصلاحی ۱۴۰۳، ۱۲، ۱۹)، به منظور جلوگیری از انحراف شوراهای از وظایف قانونی خود و نظارت بر عملکرد آن‌ها از حیث وظایف مقرر و رسیدگی به شکایات نسبت به تخلفات اعضای شوراهای، هیئت‌هایی به نام هیئت نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراهای به ترتیب زیر تشکیل می‌شود: «هیئت استانی نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراهای به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و سه نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود».

۱۳. عضویت یک از اعضای شورای استان در «هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین»؛ با در نظر گرفتن منطوق تبصره چهارم از ماده ۸۰ (اصلاحی ۱۴۰۳، ۱۲، ۱۹) هیئت تطبیق مصوبات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا جهت تطبیق مصوبات شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود.

۱۴. عضویت یکی از اعضا در هیئت‌های حل اختلاف؛ مطابق ماده ۸۲ مکرر ۱ (اصلاحی ۱۹، ۱۲، ۱۴۰۳). هیئت‌های حل اختلاف ضمن رسیدگی به شکایات از اعضای شوراها در مورد اتهامات موضوع ماده (۸۲) به ترتیب زیر اقدام می‌نمایند: «۱ - ... در مورد شورای شهر و شهرستان به پیشنهاد شورای استان و یا یکی از اعضای هیئت استانی نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراها و تصویب هیئت حل اختلاف استان. ۲ - در مورد اعضای شورای استان به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و یکی از اعضای هیئت استانی نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراها...».

۱۵. رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان؛ وفق ماده ۸۲ مکرر ۴ (اصلاحی ۲۷، ۰۸، ۱۳۸۶)، رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دبیرخانه شوراها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۷/ ۹/ ۱۳۷۲ و آئین‌نامه اجرائی آن صورت می‌گیرد. در این راستا، بنابر تبصره ۱ (الحاقی ۰۶، ۰۷، ۱۳۸۲) هیئت بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان شوراها در مرکز هر استان تشکیل و اعضای آن با حکم رئیس شورای استان منصوب می‌شوند.

۴. آسیب‌شناسی صلاحیت‌ها

با توضیحاتی که در بالا راجع به صلاحیت‌های شورای استان در عراق و ایران آمد مشاهده می‌شود که این دو کشور در عین داشتن شباهت‌های واجد تمایزات جدی هستند که در ادامه به بیان رئوس آن‌ها پرداخته می‌شود.

۱. انتخاب مستقیم اعضای شورای استان در عراق در برابر انتخاب غیرمستقیم اعضای شورای استان در ایران؛ بنابر قوانین شوراها در دو کشور ایران و عراق، اعضای شورای استان در عراق با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند اما در ایران به استناد ماده ۱۱ (اصلاحی ۱۹، ۱۲، ۱۴۰۳)، شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه و شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت و شهر مرکز استان که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی از بین اعضای شورای اسلامی مربوط انتخاب و معرفی شده‌اند تشکیل می‌شود. مشاهده می‌شود که در ایران، این اعضا به صورت دومرحله‌ای منتخب مردم هستند. بر این اساس، وضعیت اعضای شورای استان در ایران نوعی از حالت انتصاب را دارند.

۲. قلمرو وسیع صلاحیت شورا در عراق در برابر محدوده مضیق صلاحیت شورا در ایران؛ با در نظر گرفتن توضیحاتی که در بالا داده شد قلمرو اختیارات و وظایف شورای استان در عراق بسیار وسیع‌تر از شورای استان در ایران است. به نحوی که شورای استان نه تنها در امور مختلف استانی از صلاحیت تصمیم‌گیری برخوردار است بلکه در سطح کل استان این اختیارات را اعمال می‌کند. در مقابل در ایران، شوراها محدوده اختیاراتشان محدود به شوراهای مادون در سطح استان است و به سایر اشخاص و دستگاه‌ها قابل تسری نیست. لذا، شورای استان در ایران، جایگاه بسیار نازلی و متزلزلی در هرم تصمیم‌گیری استان دارد.

۳. اختیارات واقعی شورای استان عراق در برابر اختیارات تصنعی شورای استان ایران؛ در قوانین شهرداری کشور عراق صلاحیت شورا در سطح استان واقعی و با ضمانت اجرای قدرتمند برخوردار است به نحوی که منشأ قانونیت امور مختلف در سطح استان از این شورا برمی‌خیزد. از این چشم‌انداز است که گفته می‌شود اختیار اداره امور استان به صراحت بند چهارم ماده ۳، چنین پیش‌بینی شده و مقرر شده است: «حکومت‌های محلی مسئول تمام امور مورد نیاز برای اداره واحد اداری، مطابق با اصل عدم تمرکز اداری هستند» و در رأس این حکومت‌ها در سطح استان، شورای استان قرار دارد. این نوع تفکر ریشه در قانون اساسی عراق (الماده ۱، الدستور العراقي) دارد. در مقابل در ایران، اقتدارات شورای استان در امور زیادی نه تنها با ضمانت اجرای کافی برخوردار نیست، بلکه در امور زیادی در حد پیشنهاد به دستگاه‌های نظارتی حاکمیتی است.

۴. قلمرو کنترل مقامات اجرایی استان؛ محدوده کنترل مقامات اجرایی استان در عراق، نسبت به عموم مقامات اجرایی استان اعم از مقامات نماینده دولت مرکزی در استان و نمایندگان حکومت محلی است. در مقابل در ایران از اساس کنترل مقامات اجرایی مستقر در استان که در راستای اصل تراکم‌زدایی نماینده دولت مرکزی هستند بسیار ناچیز و در حکم عدم است.

۵. عدم تقارن در انتخاب عالی‌ترین مقامات اجرایی استان؛ اگرچه شوراها در هر دو کشور به عنوان نشانه مردم‌سالاری محلی از اختیارات اجرایی جهت انتخاب مقامات اجرایی در محدوده استان برخوردار هستند و شورا در جهت سرشکن کردن قدرت مرکزی و افزایش مشارکت عمومی و توجه به نیازهای محلی به شمار می‌آید (آقای طوق و لطفی، ۱۴۰۰: ۸۱)؛ اما محدوده این اختیار و مقام انتخابی در این دو کشور متمایز است. در عراق استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی استان، منتخب شورای استان است این اختیار از جنبه‌های

صلاحیت نظارتی شورا در محدوده تحت صلاحیتش است و مؤید آن است که این نهادها در سطح شهر از اقتدار حکمرانی برخوردار است و لذا در لحظه مقتضی از اختیار عزل مقام اجرایی انتخابی را دارا است. اما در ایران، شورای استان از اساس چنین صلاحیتی ندارند و صرفاً انتخاب شهردار شهر توسط شورای شهر انجام می‌شود و فراتر از این اختیاری ندارند. بدیهی است که در مقام تحلیل انتقادی می‌توان گفت که این مقام از حیث صلاحیت و قلمرو اقتدارات با همدیگر یکسان نیستند چراکه در ایران مطابق قانون تقسیمات کشوری، اختیار انتخاب و انتصاب استاندار از اقتدارات هیئت وزیران است. به این اعتبار در ایران استاندار نماینده دولت مرکزی در سطح استان است که در راستای اصل «تراکم‌زدایی» وی به این سمت انتصاب می‌یابد اما شهردار در راستای اصل «تمرکززدایی» توسط شورای شهر انتخاب و منصوب می‌شود. اما در عراق استاندار نشانه تلاقی و هم‌نشینی دو اصل تراکم‌زدایی و تمرکززدایی است.

۶. به محاق رفتن ظرفیت‌های قانون اساسی توسط قوانین عادی در این دو کشور؛ با در نظر گرفتن ظرفیت‌هایی که اصل ۱۰۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای شوراهای در نظر گرفته است به نظر می‌رسد که در قوانین عادی به ظرفیت‌های مناسب این اصل توجه کافی صورت نگرفته است. در نتیجه، قلمرو صلاحیت‌ها و اقتدارات شوراهای به شکل بسیار مضیقی پیش‌بینی گردیده و عملیاتی و اجرایی شده است. این وضعیت در عراق نیز صادق است چراکه در ماده یک قانون اساسی عراق، این کشور «فدرال» ذکر شده است اما در قانون المحافظات، به‌ویژه بعد از اصلاحات سال ۲۰۱۳، قلمرو اختیارات شوراهای مضیق‌تر شده است.

۷. آشفتگی مفهومی دولت مرکب در کشور عراق؛ یکی از معانی مفهوم دولت مرکب در لسان فلسفه سیاسی، علوم سیاسی و حقوق عمومی دربردارنده این مفهوم است که دولتی حول یک دولت مرکزی و در اتحاد با همدیگر ذیل ساختار «دولت فدرال» گرد هم آمده‌اند این موضوع را به صراحت منطوق قانون اساسی جمهوری عراق مورد شناسایی قرار داده است. با این وجود، در میانه شورای شهر و استان و دولت فدرال، حلقه مفقوده‌ای بنام دولت ایالتی مشاهده می‌شود. چنین دولتی در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا ذیل عنوان «استیت» در جمهوری آلمان با عنوان «لندر» شناخته می‌شود. بدیهی است که در فقدان چنین دولتی در یک کشور فدرال، نه تنها شکل دولت از منظر حقوق اساسی محل تأمل جدی می‌گردد بلکه دولت محلی را در برابر دولت مرکز بسیار بیشتر تضعیف می‌کند. بر همین مناسبت که بعد از سال ۲۰۰۵ به بعد پیوسته

اقتدارات و اختیارات شورای استان در عراق به سمت نزول رفته است. این در حالی است که در دولت‌های بسیط مثل ایران، چنین انتظاری از ساخت و شکل دولت نمی‌رود.

۸. مسئولیت استاندار در برابر شورای استان در عراق در برابر اقتدار استاندار بر شورای استان؛ در عراق از آنجایی که استاندار منتخب شورای استان است لذا پیوسته در برابر شورا پاسخ‌گو بوده و مسئولیت دارد. در مقابل در ایران اساساً شورای استان هیچ‌گونه سازوکار کنترلی بر استاندار نداشته و وی در مقابل آن‌ها ملزم به پاسخ‌گویی نیست.

۹. سیر نزولی اقتدارات شورای استان در عراق؛ شورای استان در عراق تا سال ۲۰۱۳، از اختیار متنوع اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی در سطح استان برخوردار بود به نحوی که این نهاد در این کشور تا آن سال امور عمومی استان و اقتدار عمومی استان را در دست داشت و شورای استان اختیارات بالا را داشت اما در اصلاحات سالهای ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ محدوده اختیارات شورا کوچک‌تر گردید به نحوی که عموم اقتدارات مربوط به جنبه‌های «سیاسی» شورا لغو گردید. این موضوع نشانگر آن است که شورای استان در عراق به سمت نهادی با اقتدارات غیرسیاسی در حال حرکت بوده است. این موضوع مغایر با شکل دولت فدرال است. چراکه زمانی که عدم تمرکز از جنبه اداری به سیاسی حرکت کند به دولت فدرال تبدیل خواهد شد اما در سیستم عدم تمرکز اداری، «عدم تمرکز محدود و منحصر به واحدهای اداری است» (شمعی و احمدی، ۱۴۰۰: ۱۲۸).

۱۰. ظهور شورای استان عراق به عنوان نهاد قانون‌گذاری و نظارت استان؛ گفته می‌شود که در نظام‌های فدرال، هر ایالتی در برخی زمینه‌ها استقلال داشته و حق قانون‌گذاری دارد (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۲۰). در کشور عراق نیز مستند به بند اول از ماده ۲ شورای استان «مرجع قانون‌گذاری و نظارت در استان» تعریف شده و شورای استان از اختیارات متنوع قانون‌گذاری و نظارت در سطح استان برخوردار است به نحوی که این شورا در امور عمومی استان از صلاحیت قانون‌گذاری و اتخاذ تصمیمات برخوردار است منوط به رعایت قانون اساسی کشور و قوانین فدرال، اما در ایران شورای استان نه تنها از اساس اختیارات قانون‌گذاری ندارد بلکه اختیارات مقررات‌گذاری این مرجع بسیار ناچیز و محدود به مصراحت مقرر در قانون شوراها است. به علاوه محدوده نظارت شورا در ایران محدود به برخی از موارد مصرح در قانون در ارتباط با شورای شهرستان و

پایین تر است. لذا در خصوص شأن مقررات گذاری شورای استان در ایران در محدوده استان، چالش جدی وجود دارد.

۱۱. کنترل قیمومتی مجلس نمایندگان بر عملکرد شورای استان عراق در مقابل کنترل دولت مرکزی بر شورای استان ایران؛ با در نظر گرفتن قانون المحافظات که در آن مقرر شده است: «شوراها تحت نظارت مجلس نمایندگان هستند» (الماده ۳/۲)، فقط آن بخش از دولت مرکزی بر عملکرد شوراها کنترل دارند که بنام مجلس نمایندگان شناخته می شود. در مقابل در ایران به صورت کلی دولت مرکزی و مقامات استانی که نماینده دولت مرکزی هستند بر امور شورا اقتدار دارد. باین حال چنین تمرکزی نباید تا حد کنترل سلسله مراتبی پیش رود (عباسی، ۱۴۰۱: ۹۴). از این چشم انداز حکومت محلی در ایران در برابر دولت مرکزی شکننده تر است.

۱۲. ذکر موارد «تمثیلی» اقتدارات شورای استان عراق در مقابل ذکر موارد «حصری» صلاحیت های شورای استان ایران؛ آخرین بند (بند هفدهم) مربوط به وظایف و اختیارات شورای استان در عراق مقرر داشته است: «اعمال هرگونه اختیارات دیگری که در قانون اساسی یا قوانین مربوطه تصریح شده است». بنابر منطوق این بند، مجموعه اختیارات و وظایف شورای استان به صورت «تمثیلی» ذکر شده است. از این منظر، این نهاد در سطح استان می تواند اقتدارات و صلاحیتهای اداری، اجرایی و مالی و غیره را متناسب با اقتضانات شهر اعمال کند. لازم به ذکر است این اختیارات در محدوده سیاست های کلی تقنینی دولت فدرال بوده و نمی تواند فراتر از آنها اعمال گردد. از این منظر، ممکن است ادعا شود که بر مبنای فرمول دموکراسی نزدیک (واعظی و فدایی، ۱۳۹۶: ۱۳۰)، شورا از صلاحیت برگزاری رفراندوم در سطح استان برخوردار است. در مقابل در اسناد ایران چنین نگاهی نزد قانون گذار نسبت به صلاحیت شورای استان مشاهده نمی شود. لذا در ایران حدود صلاحیت شورا نه یک «اصل» بلکه «استثنا» است. بدیهی است که در ایران سنت تاریخی «ترس از پیرامون، سنت اقتدارگرای مرکزگرا را بازتولید» کرده است (مولائی، ۱۳۹۷: ۲۰).

نتیجه‌گیری

در مقاله حاضر تلاش شد خوانش‌پذیری عدم تمرکز محلی در حقوق عراق و ایران با تأکید بر شورای استان به بحث و بررسی تطبیقی و تحلیلی گذاشته شود. با در نظر گرفتن توضیحاتی که در متن مقاله آمد می‌توان موارد زیر را به عنوان نتیجه‌گیری پایانی مقاله در نظر گرفت:

۱. در این تحقیق مشاهده شد که دست کم: در سطح قانون‌گذاری عادی، اصول و ارزش‌هایی که در قانون اساسی این دو کشور در خصوص تمرکززدایی پیش شده است به محاق رفته است. از این حیث، این دو کشور واجد اشتراکات «تمرکزگرایی» هستند که پرداختن به دلایل آن از جنبه‌های مختلفی حقوقی، بحث مستقلی می‌طلبد.

۲. اگرچه اسناد قانونی لازم برای تبیین محدوده صلاحیت‌های شورای استان در این دو کشور وجود دارد و مشاهده شد که قلمرو اقتدارات این دو نهاد در این دو کشور در بندهای مختلفی آمده است. با این وجود، جنبه‌ای از موضوع که به زبان فلسفه حقوق، به مثابه «حقوق در مقام عمل» است در این تحقیق مورد بررسی قرار نگرفت. بدیهی است که پرداختن به آن نیازمند تحقیق مستقل با تکیه بر روش تحقیق دیگر است.

۳. در مقام مقایسه دو کشور عراق و ایران، با در نظر گرفتن اسناد قانونی آن‌ها، مشاهده می‌شود که از اساس، خواستگاه شورای استان در این دو کشور متمایز از هم است و این موضوع، موجب ظهور نوعی از عدم توازن جدی میان این دو شورا در این دو کشور می‌شود. به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین دلایل این وضعیت ناشی از شکل دولت در این دو کشور باشد.

۴. شایان توجه است که نظر به چند پارچگی و تنوع بافت دولت در عراق در مقابل تک‌پارچگی بافت دولت در ایران، منطق حقوقی و سیاسی مقتضی آن است که شورای استان در عراق به سمت نهادی بسیار فراتر از یک ارگان محدود به اصل تمرکززدایی حرکت کند. در مقابل در ایران نظر به اصل بسیط بودن دولت، نمی‌توان برای شورای استان انتظار چندانی داشت. از این چشم‌انداز، شورای استان در عراق از فلسفه وجودی خود فاصله معناداری گرفته است که این موضوع می‌تواند اساس و بن‌مایه شکل دولت در چارچوب قانون اساسی را به چالش کشاند.

۵. در چارچوب موضوع تحقیق، یکی از معضلاتی که در این دو کشور وجود دارد این است که تفکرات اقتدارگرایی به همراه ترس از «پیرامون» قانون‌گذاران این دو کشور را به سمت افزایش بیش‌ازپیش اقتدارات مرکز-گرا پیش می‌برد. اصلاحات سالهای ۲۰۱۰ و ۲۰۱۳ قانون‌گذار عراقی نمونه بارز چنین تفکری است. ۶. واقعیت مربوط به شورای استان از دو کشور همسایه با اشتراکات مختلف تاریخی، فرهنگی، دینی نشانگر آن است که هر نهاد حقوقی را صرفاً باید در بستر واقعی آن کشور مورد بررسی قرار داد و فراتر از آن نباید به بهانه اشتراکات دو کشور همسایه و اشتراک لفظی نهادها، این دو را یکسان یا حتی مشابه هم فرض کرد. از این دیدگاه وجوه افتراق این دو نهاد در این دو کشور بسیار بیشتر از وجوه اشتراک آنها است.

پیشنهادهای

پیشنهاد می‌گردد اقتدارات شورای استان در این دو کشور متناسب با اقتضائات دولت بسیط پیچیده در ایران و دولت چندپارچه در عراق بازبینی گردد به نحوی که حکومت «واقعی» محلی متولد گردد.

- اصلانی، فیروز و علی فتاحی (۱۳۹۳). «مشارکت عمومی در اداره حکومت اسلامی: حق یا تکلیف؟»، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، شماره ۸.
- آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۴۰۰). **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- بالوی، مهدی و محمد بهزدای (۱۴۰۴). «تبارشناسی تطبیقی سنت‌های دادرسی اداری؛ واکاوی نسبت میان الگوهای غربی و میراث اسلامی»، **حقوق عمومی تطبیقی**، دوره ۲، شماره ۴.
- جاسم التیمی، ساره خلف (۲۰۱۴) **درایه المقارنه مع قانون المحافظات رقم ۱۵۹ لسنة ۱۹۶۹ م. الملنی**، جامعه النهرین، هی جزء متطلبات نیل درجه الدكتوراه فی القانون العام.
- جلالی، محمد (۱۳۹۱). «اصول تحدید کننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه»، **فصلنامه تحقیقات حقوقی**، دوره ۱۵، شماره ۶۰.
- حریری اکبری، محمد (۱۳۸۰). **دموکراسی و جامعه مدنی**، پژوهشنامه علوم انسانی، شماره ۲۹.
- خانی، علی (۱۴۰۲). **تمرکززدایی از قدرت دولت**، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۴). **تمرکززدایی و خودمدیری**، تهران: نشر چشمه.
- الزهیری، ریاض عبد عیسی (۲۰۱۶). **اسس القانون اداری**، طبع اولاً، بغداد: دار السنهوری.
- سامی حسن نجم عبدالله (۲۰۱۴). **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق** القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- سمارة الزعبي، خالد (۲۰۰۳). **العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها**، الملتقى العربي نظام الإدارة المحلية فی الوطن العربي.
- شمعی، محمد و سید محمدصادق احمدی (۱۴۰۰). **حقوق اداری ۱ و ۲**، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- العانی، وسام صبار (۲۰۱۵) **القضاء الاداری الطبعه الاولى**، بغداد: دارالسنهوری.
- عباسی، بیژن (۱۴۰۱) **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر.
- عبدالکریم، سری سعد (۲۰۱۷). **اختصاصات مجالس المحافظات وفقاً لقانون المحافظات الغير منتظمه فی اقليم**، **جامعه دیا له** السنه ۲۱.
- عماد شریف، مصطفی (۱۴۰۲). **جایگاه و قلمرو صلاحیت‌های شورای استان در حقوق ایران و عراق**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تبریز.
- غفاری، هدی و فاطمه نظری (۱۳۹۵) «بررسی و تبیین جایگاه شریعت در نظام حقوقی کشور عراق با تأکید بر نقش مرجعیت»، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۴۶، شماره ۳.
- فاضل، عبدالله (۱۹۹۸). **أهم الشخصیات فی تاریخ العراق القديم**، بغداد: مکتب أمانة سر القطر
- القیسی، حنان محمد (۲۰۱۲). **شرح القانون المحافظات غیر منتظمه فی اقليم**، رقم ۲۱، بغداد: مکتب السنهوری.

- مرتضوی، مهدی (۱۳۹۲) **مدیریت محلی و حکمروایی شهری**، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- منیذر الفرحانی، حسن (۱۴۰۲). **مطالعه تطبیقی صلاحیت‌های استاندار در نظام حقوقی ایران و عراق**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تبریز.
- مولائی، آیت (۱۳۹۷). **جزوه حقوق اداری ۱**، مقطع کارشناسی حقوق، دانشگاه بوعلی سینا.
- مؤذنی، روح‌الله و سیده زهرا پوررشید (۱۴۰۴). «اختیارات استانداران و تمرکززدایی در حقوق ایران و فرانسه»، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، دوره ۲۶، شماره ۸۶.
- واعظی، سید مجتبی و سارا فدایی (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی الگوهای عدم تمرکز در فرانسه، انگلستان و آمریکا با نگاهی کوتاه به ایران»، **دوفصلنامه حقوق اساسی**، سال ۱۴.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
- «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/ ۳/ ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن» مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۱۹.
- الدستور العراقي الصادر عام ۲۰۰۵.
- قانون المحافظات غیر المنتظمة فی اقليم، رقم ۲۱ سنه ۲۰۰۸،
- قانون المحافظات، رقم ۱۵۹، لسنة ۱۹۶۹. الملغی.
- قانون رقم ۱۶۵، لسنة ۱۹۶۴.
- قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غیر المنتظمة فی إقليم رقم (۲۱) لسنة ۲۰۰۸، رقم (۱۵) لسنة ۲۰۱۰.
- قانون التعديل الثاني رقم ۱۹ لسنة ۲۰۱۳ لقانون المحافظات.

References

In English

- Dawisha, A (2009). *Iraq: A political history from independence to occupation*. Princeton University Press.
- Levick, B (2012). *Claudius*. Psychology Press.
- Al-Marashi, I, & Salama, S (2008). *Iraq's armed forces: An analytical history*. Routledge.
- Schmidt, V. A (2007). *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. Cambridge University Press.

In Persian

- Abbasi, B (2022). *Administrative law*. Dadgostar Publications. [In Persian]
- Aghaei Togh, M, & Lotfi, H (2021). *Administrative law (Vol. 1)*. Sherkat-e Sahami-ye Enteshar. [In Persian]
- Aslani, F, & Fattahi, A (2014). Public participation in the administration of Islamic government: Right or duty? *Public Law Knowledge Quarterly*, (8). [In Persian]
- Balavi, M, & Behzadi, M (2025). A comparative genealogy of administrative justice traditions: Examining the relationship between Western models and Islamic heritage. *Comparative Public Law*, 2(4). [In Persian]
- Emad Sharif, M (2023). The status and scope of provincial council competences in Iranian and Iraqi law [Master's thesis, University of Tabriz]. [In Persian]
- Ghaffari, H, & Nazari, F (2016). Examining and explaining the position of Shari'a in the Iraqi legal system with an emphasis on the role of religious authority. *Public Law Studies Quarterly*, 46(3). [In Persian]

- Hariri Akbari, M (2001). Democracy and civil society. *Humanities Research Journal*, (29). [In Persian]
- Jalali, M (2012). Limiting principles of decentralization in the Islamic Republic of Iran: A comparative approach with the French Republic. *Legal Research Quarterly*, 15(60). [In Persian]
- Khani, A (2023). *Decentralization of state power*. State Administration Training Center. [In Persian]
- Khubrui Pak, M. R (2005). *Decentralization and self-management*. Cheshmeh Publications. [In Persian]
- Manidhar al-Farhani, H (2023). *A comparative study of governor competences in the Iranian and Iraqi legal systems* [Master's thesis, University of Tabriz]. [In Persian]
- Mortazavi, M (2013). *Local management and urban governance*. Tehran Urban Studies and Planning Center. [In Persian]
- Mo'azeni, R, & Pour-rashid, S. Z (2025). Governors' powers and decentralization in Iranian and French law. *Public Law Research Quarterly*, 26(86). [In Persian]
- Schmidt, V. A (2007). *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. Cambridge University Press.
- Shamaei, M, & Ahmadi, S. M. S (2021). *Administrative law (Vols. 1 & 2)*. Ganj-e Danesh Library. [In Persian]
- Vaezi, S. M, & Fadaei, S (2017). A comparative study of decentralization models in France, England, and the United States with a brief look at Iran. *Constitutional Law Biannual Journal*, 14. [In Persian]
- In Arabic
- Abd al-Karim, S. S (2017). Competences of provincial councils under the Law of Governorates Not Incorporated into a Region. Diyala University, (21). [In Arabic]
- Abdullah, S. H. N (2014). *Local administration and its applications in Iraq*. National Center for Legal Publications. [In Arabic]
- Al-Ani, W. S (2015). *Administrative judiciary* (1st ed). Dar al-Sanhuri. [In Arabic]
- Al-Qaisi, H. M (2012). Commentary on the Law of Governorates Not Incorporated into a Region, No (21). Maktab al-Sanhuri. [In Arabic]
- Al-Tamimi, S. K (2014). *A comparative study with the Governorates Law No. 159 of 1969 (repealed)* [Doctoral dissertation, University of Nahrain]. [In Arabic]
- Al-Zuhairi, R. A. I (2016). *Foundations of administrative law* (1st ed). Dar al-Sanhuri. [In Arabic]
- Fadil, A (1998). *Important personalities in ancient Iraqi history*. Amanat Sirr al-Qutr Library. [In Arabic]
- Samara al-Zoubi, K (2003). The relationship between central and local administration and methods of their integration [Conference paper]. *Arab Forum on the Local Administration System in the Arab World*. [In Arabic]
- Legal Instruments
- Persian (Iranian)
- Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979). [In Persian]
- Law on the Organization, Duties, and Elections of the Islamic Councils of the Country and the Election of Mayors (1996, as amended through 2025). [In Persian]
- Arabic (Iraqi)
- Constitution of the Republic of Iraq (2005). [In Arabic]
- Law of Governorates Not Incorporated into a Region, No. 21 of 2008. [In Arabic]
- Governorates Law, No. 159 of 1969 (repealed). [In Arabic]
- Law No. 165 of 1964. [In Arabic]
- First Amendment to the Law of Governorates Not Incorporated into a Region, No. 21 of 2008, No. 15 of 2010. [In Arabic]
- Second Amendment to the Law of Governorates, No. 19 of 2013. [In Arabic]