مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم / رقم 21 لسنة 2008
اسم الكاتب: م.م أريج طالب كاظم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/499
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 09:28 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

اختصاصات السلطات المحلية
في التشريع العراقي
في ظل الدستور الحالي و قانون المحافظات غير المنتظمة
في إقليم / رقم 21 لسنة 2008

م.م. أريج طالب كاظم
جامعة الانبار / كلية لقانون _ الفلوجة

Abstract

As we have finished from explaining the local authorities in Iraq now . After the publication of the government that are not organized In one canton , Law number 21in 2008. After the issued and legislation of the constitution in 2005 . we reach that the local authority in Iraq is represent in (cantons and gover- nment that are not organized in one canton) .

The legislator specialized is with more responsibilities which makes it manage its responsibilities without going back to the central authority .

In addition to what the legislator point in the constitution due to some jobs which the constitution gave to it but the government cant practice after returning to the central authority .

Also its clear that these jobs are limited by central limitation which (the council) who represent the legislation authority , in the central authority.

Also we can say that the legislator steps are right progress step toward building a non central federalism country throughout distribution of management jobs to the government .

However we can't criticize the Iraqi legislator more because the responsibilities or the authorities given are limited with red lines which is the (control) which it can't get rid of .

المقدمة:

ان النظام الاداري في كل دولة يتأثر بالظروف التأريخية والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها, و هذا يعني إن نظام الإدارة اللامركزية له صلة بالمراحل التأريخية والسياسية التي مرت بها الدولة .

لذلك فأن لهذه الدراسة أهمية خاصة ليس فقط في دولة أو مجموعة من الدول بل على النطاق العالمي, ذلك إن طابع السلطة الذي كانت تتميز بهِ الدول قديماً اختفى وحل محله طابع الخدمة العامة الذي ترتب عليه ازدياد أوجه نشاط الدولة بصورة لم تعرفها الأجيال الماضية، وكان من نتيجة ذلك إن ظهرت الحاجة الملحة إلى إحداث ثورة شاملة في نظم الحكم والإدارة بقصد تمكين الدولة من القيام بوظائفها الجديدة. ومن هنا برزت فكرة (اللامركزية) في السلطة حيث أثبتت التجارب أن تركز السلطة هو العقبة الكأداء بانجاز مهامها ومشروعاتها العامة على نحو امثل،[1] ومن ثم تنوعت صور السلطة في صورة، توزيع الوظيفة السياسية في الدولة بين السلطة الاتحادية والولايات أو الدويلات الأعضاء فيه، وما يترتب على ذلك بالنتيجة تمتع كل ولاية أو دويلة بأستقلال ذاتي في مباشرة السلطة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في صورة لامركزية سياسية أو في صورة توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات مستقلة أخرى (كالمحافظات والمدن والقرى) وهذا ما يطلق عليه باللامركزية الإدارية وفي العراق فأنه بعد أن تغيرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فيه، استلزم الأمر تشريع قوانين جديدة تعكس هذه التغيرات في مجال التنظيم الإداري، فنرى انه بعد ان هيمنت روح عدم التركيز الاداري على قانون مجالس المحافظات رقم 159 لسنة1969 الملغى في ظل نظام اداري مركزي في التطبيق ولامركزياً في التشريع، شُرِعَ دستور 2005 العراقي النافذ واشار في المادة (1) منه إلى الأتي (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) فأقام بذلك نظام سياسي وإداري جديد، هو النظام (الفدرالي الاتحادي) الذي يعد صورة متقدمة جداً للنظم الفدرالية واللامركزية الإدارية الواسعة[2].

فتغيرت آليات الإدارة المركزية للمحافظات بتوزيع السلطات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، فوضع الدستور آلية توزيع الاختصاصات للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ودولة المركز.

وبعد ان شُرع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قامَ ايضاً بتحديد اختصاصات السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في

إقليم، فحدد صلاحية مجلس المحافظة، واختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية فيه.

وبناءً على ذلك فأننا سوف نقوم ببحث اختصاصات السلطات المحلية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في مبحثين، الأول/ نخصصه لبيان الاختصاصات المحلية للاقاليم، وفي المبحث الثاني/ نخصصه للاختصاصات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

المبحث الأول

الاختصاصات المحلية للأقاليم

عني المشرع العراقي بالإقليم كنظام اتحادي فدرالي يهدف إلى توزيع الوظيفة السياسية بين حكومة المركز وحكومة الإقليم، والإقليم كما هو معروف وحدة عضوية تقوم على عوامل جغرافية و تأريخية و عرقية و لغوية، يهدف إلى اقامة سلطة سياسية خاصة مستقلة عن السلطة المركزية هدفها، إدارة الإقليم على أسُس نفسية تنبع من رغبات سكان الإقليم وتطلعاتهم[3]

ولكن وجود تنظيمات إدارية بأسم الأقاليم لا يعني بالضرورة اخذ الدولة بالنظام الاتحادي الفدرالي، وخير مثال على ذلك فرنسا إذ تم منذ عام 1960 الأخذ بنظام الأقاليم من النواحي الادارية والاقتصادية، إلا ان هذه الأقاليم بقيت مرتبطة بالحكومة المركزية يرأس الإقليم فيها محافظ ويعد ممثلاً لرئيس الوزراء، ولقد كان الهدف من إقامة الأقاليم في فرنسا هو هدف اقتصادي بحت يتعلق بالتخطيط والتنمية في هذه الأقاليم[4]، ولبيان اختصاصات الأقاليم وكيفية توزيعها وفق دستور2005، سوف نتطرق أولاً إلى تكوين الإقليم وهيئاته، ثم بعد ذلك نبين الاختصاصات الممنوحة له وفق ما أشار اليه الدستور.

أولاً– تكوين الإقليم وهيئاته:

بين الدستور تكوين الأقاليم إذ نصت المادة (119) منه على ما يأتي: (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء وعليه يقدم بإحدى طريقين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً : طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم). ولابد لنا أن نذكر بأن المادة (18) من قانون الأقاليم فقد بينت كيفية اعداد دستور الإقليم وعرضه للاستفتاء في الإقليم حيث نصت على ما يأتي: (أولاً : يشكل المجلس التشريعي الانتقالي للاقليم خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ أول جلسة له لجنة مؤقتة من بين أعضائه لأعداد مسودة الدستور الدائم للاقليم . ثانياً : على اللجنة الانتهاء من كتابة مسودة الدستور الدائم خلال مدة اقصاها أربعة اشهر من تأريخ تشكيلها وتعرض على

المجلس التشريعي للاقليم لمناقشتها والموافقة عليها بالأغلبية المطلقة, على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي .

ثالثاً: تعرض مسودة الدستور للاستفتاء بعد موافقة المجلس التشريعي الانتقالي للاقليم عليه ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين من الناخبين.) ، وهناك بعض الملاحظات على هذا النص, فالفقرة الثانيه حددت سقف زمني وهي مدة أربعة اشهر للانتهاء من كتابة مسودة الدستور فما هو الحل عند عدم اكتمال كتابة مسودة الدستور خلال المدة المقررة انفاً ؟ نرى إن المشرع لم يأخذ بهذا الاحتمال، وهذا نقص تشريعي واضح .

اما الفقرة الثالثة فنصت على عرض مسودة الدستور بعد موافقة المجلس التشريعي الانتقالي على الاستفتاء ولكن الذي يعيب هذه الفقرة انها لم تحدد سقف زمني لعرض مسودة الدستور على الاستفتاء.

هذا وقد اقر الدستور في المادة (117 الفقرة الأولى) اقليم كردستان وسلطته القائمة , اقليماً اتحادياً اما (الفقرة الثانية) من نفس المادة فنصت على انهُ (يقر هذا الدستور، الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه) ، والملاحظ انه لم يشكل أي إقليم آخر ـ غير اقليم كردستان ـ إلى الآن على الرغم من دعوات بعض الأحزاب السياسية لتشكيل أكثر من إقليم في جنوب ووسط العراق وبالرغم من إقرار قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الإقليم عملاً بالمادة (118) من الدستور .

أما عن هيئات الإقليم ، فقد أشار الدستور العراقي النافذ في المادة (120) منه على انه (يقوم الإقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الأقاليم و صلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا تتعارض مع الدستور) كما نصت المادة (121) من الدستور على انه (أولاً : لسلطات الأقاليم , الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية, وفقاً لأحكام هذا الدستور، بأستثناء الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية...).من هذا النص يمكن تحديد سلطات الأقاليم على النحو الاتي، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية . فبالنسبة للسلطة التشريعية، يتولى السلطة التشريعية في الأقاليم مجلس تشريعي، حيث بينت المواد (11–13) من قانون إجراءات تكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008 كيفية تكوينه فنصت المادة (11) على انه (على المجالس المشكلة للاقليم سواء كانت مجلس محافظة ام مجلساً تشريعياً ان تجتمع خلال سبعة ايام من قرار تشكيل الإقليم بالتحضير للإعداد لانتخابات مجلس تشريعي انتقالي) كما ونصت المادة (13) من القانون المذكور على أنه : (أولاً– تجري انتخابات المجلس التشريعي الانتقالي

للاقليم والذي يتكون من عدد من الاعضاء يمثلون سكان الإقليم بأكمله وتتوافر بهم الشروط الواردة في قانون الانتخابات الاتحادي، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع السري العام...ثالثاً– يستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي للاقليم، لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائمي للاقليم .) ، وبناءً على ذلك فأن المجلس التشريعي الانتقالي هو أول مجلس في الإقليم مهمته وضع دستور الإقليم, ويستمر عمله لحين انتخاب المجلس التشريعي الدائمي للاقليم . ولكن ما اشارت اليه المادة (13) يجعلنا نتسأل ما هو عمل المجلس التشريعي الذي يستمر فيه بعد الموافقة على مسودة الدستور، فهل يحل محل مجلس المحافظة أو (المحافظات) ؟ وإذا كان هذا هو المقصود فيجب إضافة نص إلى القانون يقضي بذلك، لان المادة (12) من القانون اجراءات تكوين الأقاليم قضت باستمرار مجالس المحافظات بعملها لحين نفاذ دستور الإقليم الدائم، وفي هذه الحالة سيحدث فراغ قانوني، حيث تنتهي ولاية مجالس المحافظات بعد نفاذ الدستور، وعليه يجب تحديد الجهة التي تحل محلها لحين انتخاب المجلس التشريعي للاقليم وفقاً لأحكام دستور الإقليم.(5)هذا وان للمجلس التشريعي للاقليم اختصاص تشريعي و رقابي وبما لايدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية .

اما السلطة التنفيذية، فلم يبين دستور العراق ولا قانون الأقاليم كيفية تكوين حكومة الإقليم وعلاقتها بالمجلس التشريعي و اختصاصاتها ويبدو ان هذه الأمور تركت لدستور الإقليم لينظمها حسب طبيعة كل اقليم وظروفه .

وأخيراً السلطة القضائية، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي ودستور الإقليم و القوانين الاتحادية ذات الصلة, كما بينت ذلك المادة (19) من قانون الأقاليم .

وبناءً على ما تقدم يتبين لنا كيفية توزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية المركزية وبين الأقاليم, إذ حدد الدستور اختصاصات حصرية للسلطة للاتحادية تمارسها على كافة ارجاء الدولة, ولكن يقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الأقاليم ويطلق على هذه الظاهرة (باللامركزية السياسية)(6) وهذا يعني وجود نظام لامركزية سياسية في العراق فيما يتعلق بتكوين الأقاليم .

ثانياً– اختصاصات الأقاليم

يترتب على الأخذ بنظام الاتحاد الفدرالي توزيع الوظيفة السياسية والإدارية – كما ذكرنا سابقاً– بين السلطات العامة التابعة لدولة المركز وتلك التابعة للحكومة المحلية في الإقليم، الامر الذي يثير مشكلة توزيع الاختصاص بين هذه السلطات، وعادة ما تتبع دساتير الدول في العالم، ثلاثة طرق في توزيع الاختصاصات بين سلطات

الاتحاد المركزي وسلطات الولايات(المحلية)، فأما ان يحدد الدستور الاتحادي المسائل التي تدخل في اختصاصات السلطات المركزية وتلك التي تدخل في اختصاصات السلطات التابعة للولايات أو الأقاليم، أو ان يحدد الدستور المسائل الداخلة في اختصاص سلطات الولايات على سبيل الحصر بحيث تكون الاختصاصات الأخرى غير الواردة بهذا الحصر من اختصاصات السلطات الاتحادية، أو ان يحدد الدستور الاختصاصات التي تثبت لسلطات الدولة الاتحادية على سبيل الحصر ويترك ما عداها من اختصاصات لسلطات الولايات .(7)

وقد اخذ الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، بهذه الطريقة الأخيرة عندما حدد اختصاص السلطات المركزية على سبيل الحصر في المادة (110) من الدستور ومن اهم هذه الاختصاصات (رسم السياسات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، رسم السياسة المالية والكمركية، تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان، تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي، وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية، تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق.) ، وتعد هذه الطريقة الأكثر شيوعاً في تحديد الاختصاصات في غالبية الدول فدرالية فأخذت بها مثلاً أمريكا وألمانيا وسويسرا، ولكن إتباع هذه الطريقة يرتبط عادة بظروف نشأة النظام الفدرالي .

فالاتحاد ينشأ فيها عن طريق اتحاد دويلات كانت مستقلة في اتحاد فدرالي فلجأت إلى توسيع اختصاصات الولايات لانها كانت في الأصل مستقلة، بينما اتباع طريقة تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر وترك ما عداها لدولة الاتحاد، تلجأ اليه الدولة عادة، إذا نشأ الاتحاد الفدرالي فيها عن طريق تفكك دولة كانت موحدة في الأصل إلى دويلات، وهذا ما ينطبق على نشأة الفدرالية في العراق، الا ان المشرع لم يتبع هذه الطريقة في تحديد الاختصاصات، وكان من الأجدر به، ان يأخذ بها لكونها تتناسب مع طريقة نشأة الفدرالية فيه، وذلك لكي يحافظ على وحدة العراق وقوة السلطة الاتحادية فيه، الإضافة إلى ذلك فأن المشرع اتجه – كما فعلت بعض الدساتير في العالم– إلى وضع اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم وهذا ما بينته المادة (114) من الدستور، ومن اهم هذه الاختصاصات (إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، رسم السياسة البيئية من التلوث، رسم سياسات التنمية والتخطيط العام، رسم السياسة الصحية، رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، رسم سياسة الموارد المائية الداخلية) ، هذا وان

وضع اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم، يهدف في العادة إلى تمكين الأخير (الإقليم) من حرية التصرف وإخضاع التصرف في نفس الوقت لرقابة السلطة الاتحادية، كأشتراط موافقة السلطة المركزية في اجراء تصرف قانوني معين، وقد يكون الهدف منها هو وضع الأسس والقواعد العامة للموضوع المشترك وترك التفصيلات للولايات، ولكن الذي نلاحظه على تطبيق هذه الاختصاصات المشتركة، التي جاءَ بها المشرع العراقي ان الأولوية في تطبيقها تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينها وبين القانون الاتحادي، وهذا ما بينته المادة (115) من الدستور (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)، ونرى ان ما تضمنته هذه المادة فيه تجاوز على المبادئ الدستورية والقانونية المتعارف عليها وهي سمو القاعدة القانونية الأعلى على القاعدة القانونية الأدنى في حين ان هذه المادة أعطت للقاعدة القانونية الأدنى قوة تجعلها تعلو القاعدة القانونية الأعلى من حيث الأولوية في التطبيق، وهنا ستكون الغلبة للتشريعات المحلية الصادرة من الإقليم في التطبيق بينما قانوناً ان تكون الأولوية في التطبيق للدستور والقانون الاتحادي، لتحقيق الاهداف التي قامت من اجلها الدولة الفدرالية الهادفة للاتحاد، لا لتجزئة الدولة وانقسامها .

هذا من جانب ومن جانب اخر، فأنه قد يترتب على منح هذه الاختصاصات ان يحصل تداخل أو تعارض حول ممارسة الصلاحيات من قبل السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم، ومن صور هذا التداخل، الاختلاف في تفسير النصوص الدستورية أو القانونية وخير مثال على هذه الصورة، الخلاف الذي حصل حول ابرام العقود النفطية بين السلطة الاتحادية وسلطة اقليم كردستان، حيث ادعت حكومة اقليم كردستان ان المادة (112) بفقرتيها (أولاً، وثانياً) من الدستور، تجيز للاقليم ابرام عقود لاستكشاف النفط وانتاجه من حقول جديدة، بينما عارضت الحكومة الاتحادية مدعية بأن استغلال الثروات النفطية لايكون مشروعاً إلا بموافقة الحكومة الاتحادية واخذ رأيها ممثلة في هذا الجانب بالوزارة المختصة (وزارة النفط) حيث ان نص النص الدستوري يعطي للحكومة الاتحادية إدارة الحقول الحالية مع حكومة الأقاليم والمحافظات المنتجة، ورسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق منفعة الشعب العراقي. (8)

اما من صور التعارض، فتتمثل في تشريع القوانين واتخاذ القرارات، ونجد ان المشرع قد حسم مسألة التعارض لصالح الإقليم في المادة (121/ثانياً) من الدستور (... ثانياً : يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.)، ان المشرع بحسمه لهذه المسألة أعطى لسلطة الإقليم الحق الذي سيمكنها بالنتيجة من تطبيق القانون الذي يتماشى مع الفكرة السائدة في الإقليم، وتعطيل ما دون ذلك من القوانين الاتحادية، في حين ان القاعدة المألوفة إن التشريع الاتحادي هو أعلى من التشريع المحلي، وبالتالي فأن هذا الاتجاه الذي جاء به المشرع منتقد لانه يقلل من قيمة القانون الاتحادي.

الإضافة إلى ذلك، نجد ان عبارة تعديل تطبيق القانون الاتحادي تعني الإلغاء جزئياً أو كلياً، وان ممارسة سلطة الإلغاء منوط بالمحكمة الاتحادية العليا دون غيرها، حيث تتولى الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية كما نصت على ذلك المادة (93/ثالثاً) من الدستور .(9)

لذلك فأننا ندعو المشرع إلى الغاء البند (ثانياً) من المادة (121) من الدستور، ذلك لتقوية سلطة الحكومة الاتحادية، ولضمان عدم التجاوز على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

والإضافة إلى ما سبق ذكره من الاختصاصات، تختص حكومة الإقليم كذلك بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للاقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم،(10) ويبدو ان عبارة (حرس الإقليم) عبارة مبهمة فإذا كان يقصد به (جيش الإقليم) الذي يحمي حدوده، فنرى ان هذا التوجه غير صائب ويتناقض مع ما ورد في البند (ثانياً) من المادة (110) من الدستور – أنفة الذكر– التي اشارت إلى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.(11)

المبحث الثاني

الاختصاصات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

عرف العراق نظام الإدارة المحلية منذ عصر الراشدين إلى عصر الأمويين والعباسيين حيث كان نظام إدارة الأقطار الإسلامية نظاماً لا مركزياً في شؤون الإدارة، حيث تُرك للوالي حرية التصرف يساعده رؤساء الدواوين المختلفة فالولاية كانت سلطة محلية مستقلة وفيها تشكيلات إدارية كاملة وبيت مال مستقل لذلك فأن نظام الإدارة المحلية في الإسلام عنى باللامركزية في الشؤون الإدارية وكان الوالي يستشير أهل الرأي في منطقته فكانوا بمثابة مجلس محلي يمثل رغبات ومصالح سكان منطقته.(12)

أما في العراق ومنذ العهد العثماني إلى يومنا هذا فأن التنظيم الإداري مكون من محافظات والتي كانت تسمى قبل صدور قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي بـ (الألوية) وبعد صدور قانون المحافظات رقم (159) لسنة1960 المعدل (الملغى)، ذهب هذا القانون إلى إتباع أسلوب اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات، فقد نصت المادة (2) منه إلى الأتي (تقسم الجمهورية العراقية إلى محافظات والمحافظات إلى اقضية والاقضية إلى نواحي ويكون لكل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارة المحلية)، ويرأس كل وحدة إدارية موظف تنفيذي حسب ما بينه قانون المحافظات المذكور في المادة (20) بنصها (يرأس المحافظ المحافظة ويرأس القائممقام القضاء ويرأس مدير الناحية الناحية ويمثل كل منهم رئيس الدولة في وحدته الادارية في الاعباء والاحتفالات المناسبات الرسمية) من هذا النص يعتبر المحافظ هو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من الوزراء(13)، وقد بينت المواد من (21-29) من قانون المحافظات الملغى اختصاصاته، اما مجلس المحافظة فقد بين القانون المحافظات في المادة (52) منه، ان يكون لكل وحدة ادارية مجلس للإدارة المحلية يجري تشكيله وفقاً لأحكام هذا القانون، بعبارة اخرى يعتبر (مجلس المحافظة) الهيئة التي تمثل المحافظة بصفتها وحدة إدارية ذات شخصية معنوية، اما اختصاصاته فقد حددتها المواد من (86-88) من قانون المحافظات.(14)

ان ما جاء به قانون المحافظات الملغى من مقومات لنظام لا مركزي يقوم على تمتع المحافظات بالشخصية المعنوية وهذه من ابرز مقومات النظام اللامركزي، إذ يعني قيام شخص قانوني آخر غير الدولة بممارسة الوظيفة الإدارية على جزء من إقليمها, الا أن بقية المقومات غير متوفرة, فلم تكن هناك هيئات منتخبة من أبناء المحافظة تتولى تسيير المرافق العامة وممارسة الوظيفة الادارية فيها, كما ان القرارات المهمة في تسيير وإدارة المرافق العامة في المحافظة كانت تتخذ من قبل الحكومة المركزية،(15) وهذا يدعونا إلى القول ان المشرع طمس معالم النظام اللامركزي لانه غإلى في ممارسة الرقابة المركزية على الادارات المحلية، فالمفروض ان الرقابة لاتطغى على حق السلطة المحلية في ممارسة اختصاصاتها، سيما وان هذه الرقابة مستمدة من فكرة استقلال الهيئات اللامركزية، وهذا يدعونا إلى القول ان النظام الذي كانت تدار به المحافظات لامركزياً في التشريع ومركزياً في التطبيق .

و بعد سقوط النظام السابق خضعت المحافظات خلال هذه المرحلة من الناحية الإدارية

إلى امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (71) في 6 نيسان2004، وإلى النصوص التي تم تعليقها من قبل الامر (71) المذكور من قانون المحافظات رقم 159 لسنة1969 المعدل (الملغى)، حيث جاء في القسم (8) من امر سلطة الائتلاف الؤقتة المنحلة (يعلق بمقتضى هذا الأمر أي نص قي القانون العراقي يتناقض مع هذا الامر على سبيل المثال لا الحصر قانون المحافظات رقم (159) لسنة1969)(16)، وقد بين في القسم الأول منه غرض التشريع وهو (تطبيق مبدأ اللامـركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي) وقد تضمن هذا التشريع مبدأ اللامركزية الادارية، حيث تص على ما يأتي :

1- تشكيل مجالس للمحافظات تكون مستقلة في اداء مسؤوليتها عن سيطرة وإشراف أي وزارة، كما منح مجلس المحافظة صلاحيات واسعة منها تحديد أولويات المحافظة، وتعديل أي مشروع محلي يحدد في خطة الموازنة السنوية للوزارة خلال تصويت ثلثي أعضاء المجلس.

2- مراقبة اداء الخدمات من خلال الرقابة على عمل المرافق العامة في المحافظة وتقديم التوصيات لتحسين اداء الخدمات العامة.

3- توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم.

4- إقامة مشروعات على مستوى المحافظة تتولاها الهيئات المحلية أو بالشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية وتنفيذها.

5- القيام بأية أنشطة أخرى لا تتعارض مع القوانين النافذة.

6- المصادقة على قرارات الوزارات بتعيين المدراء العامين والموظفين المحليين للوزارة في الناصب العليا أو رفض التعيين.

7- عزل المدراء العامين والموظفين الذين يحتلون مناصب عليا بأغلبية ثلثي أصوات مجلس المحافظة، ولاينطبق هذا على رؤساء الجامعات في العراق.

8- تعيين المحافظ ونائبه وعزلهما بثلثي الاصوات بقرار مسبب .

وقد نص الأمر (71) على إجراء انتخابات مجالس المحافظات، وبالفعل جرت الانتخابات وعملت المجالس في المحافظات المنتخبة في دورتها الأولى بموجب أحكام الامر المذكور (71) في 2004. (17) الا ان الحكومة المركزية سعت إلى تقليص صلاحيات المجالس، من خلال إصدارها العديد من الاعمامات بعدم جواز فرض ضرائب أورسوم بقرارات من مجلس المحافظة، على الرغم من صراحة نصوص الأمر المذكور بتخويل المجالس هذه الصلاحية.

وقد بين مجلس شورى الدولة رأيه في ذلك، عندما استشارتهُ وزارة العدل بحق مجلس محافظة بغداد بفرض رسوم وكان قراره الأتي (إن فرض الضرائب والرسوم ينبغي أن يكون بتشريع صادر من جهة مخولة بإصداره، وليس هناك سند قانوني لقيام مجلس محافظة بغداد بفرض رسوم على عقود المقاولات والمزايدات والعقود التجارية بما فيها العقود التي تكون وزارة العدل طرفاً فيها ولا يكون ذلك الا بقانون)،(18) وكذلك رأيه الصادر بخصوص حق مجلس محافظة كربلاء في فرض ضميمة (لايجوز لمجالس المحافظات فرض ضميمة أوضريبة أو رسم الا بقانون).(19)

ومن الإعمامات التي حددت صلاحيات مجالس المحافظات من قبل الحكومة المركزية، أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء الصادرة بالعدد (ش و/10251/1/18) في 2007/6/18 الذي جاء فيه تقييد صلاحية مجالس المحافظات بعزل الموظفين من المناصب العليا بشرط ان يبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية ببلاغ تحريري عن اجراء أي تصويت يتعلق بالعزل وذلك قبل أسبوعين على الأقل قبل الموعد المحدد للتصويت. من اجل إتاحة الفرصة أمام الوزارة المعنية للتشأور مع المحافظ بشأن العزل ولايحق لمجلس المحافظة أن يقترح العزل قيد التصويت الا بعد انتهاء فترة أسبوعين . (20)

وبهذا الخصوص، ذهب مجلس شورى الدولة في بيان رأيه بهذا الصدد (ان الموظف المعين بأمر وزاري يخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم14 لسنة 1991 وهي لاتزال نافذة وليس لمجلس محافظة (ذي قار) صلاحية اقالة مدير التسجيل العقاري...) (21)، ونحن نؤيد ما ذهبت به الحكومة المركزية عندما سعت إلى تقليص صلاحيات مجالس المحافظات في الأمر (71) لسنة2004 لان في ذلك بالتأكيد تعزيز لسلطتها وتقوية لرقابتها على اعمال المجلس.

وبعد ان شُرع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، منح مجالس المحافظات صلاحيات عديدة تتعلق بإدارة المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وهذا ما اشارت اليه المادة (122) من الدستور على الاتي: (أولاً– تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى . ثانياً – تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون) ومن الجدير بالذكر إن التشريعات بتبنيها نظام اللامركزية الإدارية، لابد أن تتبع احد أساليب توزيع الوظيفة الادارية السائدة في

نظام اللامركزية، وهي اما أن يتولى المشرع تحديد اختصاصات السلطات المحلية حصراً ويترك ما سواها من اختصاصات اخرى للسلطات المركزية، وهذا الاسلوب يقيد حركة الهيئات المحلية، وقد اخذت به بريطانيا وأمريكا، أو انه يحدد اختصاصات السلطات المركزية تحديداً تشريعياً على سبيل الحصر ويترك ما عداها من الاختصاصات للسلطات المحلية، أي انه يحددها بصفة عامة طبقاً لقاعدة عامة كما هو حاصل في فرنسا. (22)

أما في العراق، فأن المشرع العراقي حدد اختصاصات السلطات المركزية على سبيل الحصر في المادة (110) من الدستور – كما بينا ذلك سابقاً– وترك الاختصاصات الأخرى لسلطات المحافظات غير المنتظة في اقليم لإدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما أشارت اليه المادة (122) من الدستور– المشار اليها اعلاه– .

لكن الذي يلاحظ على المادة (110) من الدستور أنها جاءت بمقدمة يتسطرها عنوان (تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم :)، الا انها في ذكرها لفقرات المادة نجد انها اقحمت المحافظات غير المنتظمة في اقليم في بعض اختصاصاتها، فالذي نلاحظه هنا هل ان المشرع لم ينتبه إلى ان المادة (122/ثانياً) من الدستور بينت ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم تدار وفق مبدأ اللامركزية الادارية ؟ ام انه خلط في التمييز بين النظام الفدرالي الذي تدار به الأقاليم ونظام اللامركزية الادارية الذي تدار به المحافظات غير المنتظمة في اقليم، لذلك فنحن نتفق مع الرأي القائل بوجوب تعديل هذه المادة، بأن يقصر المشرع جعل الاختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطة الإقليم دون ان تمتد العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. (23)

اما بالنسبة للمادة (115) من الدستور– فقد قمنا بنقدها في موضوع الاختصاصات المحلية للاقاليم في هذا البحث– ونرى ايضاً ان للمحكمة الاتحادية العليا رأي حول هذا الموضوع, عندما طلب مجلس محافظة بابل رأيها عن المقصود بعبارة (في حالة الخلاف) الذي أشارت اليه المادة (115) من الدستور هل ان القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يعتبر معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه، وكان قرار المحكمة الأتي (من استقراء نص المادة (115) من الدستور نجد ان الأولوية في التطبيق تكون لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينهما، مالم يكن قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ولايعتبر القانون الذي سيشرعه

مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي). (24)

ولبحث موضوع اختصاصات السلطة المحلية في المحافظات وفق ما بينه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، علينا تقسيمه إلى مطلبين، سنبحث في المطلب الأول/ اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية، اما في المطلب الثاني/ اختصاصات رؤساء الوحدات الادارية.

المطلب الأول/اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية

ولبحث هذا الموضوع فأننا سنتنأوله في فرعين، الأول/ نخصصه لبيان اختصاصات مجلس المحافظة ، والفرع الثاني/ نخصصه لبيان اختصاصات المجالس المحلية.

الفرع الأول : اختصاصات مجلس المحافظة

أن نظام الإدارة اللامركزية قائم على وجود مصالح محلية تتولى إدارتها هيئات محلية وتشرف عليها مباشرة،(25) وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (مجلس المحافظة) سلطة واسعة ليمكنه من إدارة المحافظة وتسيير مصالحها بما يطابق الدستور والقانون وبما لا يتعارض مع الدولة الاتحادية .

وقد عرفت المادة (2) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المجلس بأنه: (أولا : مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية . ثانياً : يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) . ولمجالس المحافظات صلاحيات تتمتع بها، أشارت اليها المادة (7) من قانون المحافظات, وهي :

أولاً: انتخاب رئيس للمجلس ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً (م7/ أولاً) .

ثانياً: إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في الفقرة (8) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء (م7/ ثانياً) .

ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية (م7/ ثالثاً) .

ولنا وقفة على هذه الفقرة بسبب ما أثارته من تساؤلاً لابد ان نطرحه, مفاده هو هل ان مجالس المحافظات تتمتع بسلطة تشريعية وفق ما أشارت اليه هذه الفقرة ؟ نرى إن الإجابة على هذا التساؤل تكمن في اتجاهين, الأول/ ان مجالس المحافظات تتمتع بسلطة تشريعية, والدليل على ذلك المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم, عندما عرفت مجلس المحافظة بأنه (اعلى سلطة تشريعية ورقابية...) والمتعارف عليه ان السلطة التشريعية من أولى مهامها تشريع القوانين، وهذا ما ذكرته الفقرة التي نحن بصددها (إصدار التشريعات المحلية والانظمة...)، هذا الإضافة إلى ما ذهت اليه المحكمة الاتحادية العليا برأيها عندما طلب مجلس محافظة البصرة استيضاح عن صلاحيته في فرض الضرائب والرسوم، وكان رأيها (إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (61/أولاً) و(110) و(111) و(114) و(115) و(122/ثانياً) من الدستور، ومن استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى (صلاحية مجالس المحافظات بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (115) من الدستور الأولوية في التطبيق، وذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظ، استناداً لأحكام المادة (61/أولاً) من الدستور)(26) وكذلك رأيها الآخر في تفسير المواد (115) و(122) من الدستور أو اي مادة اخرى وفق القوانين العراقية النافذة، وعن حق تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القرارات الخاصة بفرض الضرائب والرسوم والغرامات والضميمة استناداً للقوانين المذكورة انفاً. وكان رأي المحكمة ما يأتي ((ان المادة (122/ثانياً) من الدستور، نصت على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) كما نصت المادة (7/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة2008 بما يلي (إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية...ولما كان فرض الضرائب وجبايتها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي اشارت اليها المادة (122/ثانياً) من الدستور لذا يكون لمجالس المحافظات حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية...)). (27)

اما الاتجاه الثاني/ فهو عدم تمتع مجالس المحافظات بأي سلطة تشريعية، ولكن له صلاحيات إدارية ومالية فقط، وقد أبدى مجلس شورى الدولة رأيه في هذا الموضوع، بالرأي الصادر في 2009/10/25 بالعدد (1972) بعد طلب مجلس الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية رأيه في موضوع قانون المولدات ذات النفع العام رقم (2) لسنة 2009 الصادر عن مجلس محافظة بابل فقد أوضح المجلس رأيه بالاتي: ((1- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها وان القوانين لاتصدر الا استناداً إلى نص دستوري .

2- ان المادة (121) من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحية، ولم يرد فيه إشارة بأن تصدر القوانين .

3- ان القانون لايكون سنده في الإصدار قانون آخر ولم يسبق ان صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر من الدستور منذ تشكيل الحكومة العراقية وبالتالي فأن هذا الاتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين))(28) ، وللمحكمة الاتحادية العليا رأي أيضاً في هذا الموضوع، عند طلب الدائرة البرلمانية في مجلس النواب تفسير المادة (115) من الدستور ((من خلال تدقيق احكام المادة (115) والمواد الأخرى من دستور العراق لعام 2005 تبين لنا إن مجلس المحافظة لايتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الإدارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة (122) من الدستور، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وطبقاً لأحكام القانون الذي سيشرع وفقاً لمقتضياتها))(29) ، ونحن نرى ان ما جاء به المشرع من خلال منحه مجالس المحافظات سلطة تشريعية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم هو لانه لم يميز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية فالأولى تعني توزيع الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين سلطات متعددة إلى جانب السلطة الاتحادية بينما الثانية فتعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية مستقلة عنها (كالمحافظات والمدن والقرى) (30) وبناءً على ذلك ان منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية يتعارض مع القواعد العامة السائدة في نظام اللامركزية الإدارية القائمة على منح الهيئات المحلية سلطة اتخاذ قرارات تتعلق بممارسة نشاطها الإداري داخل منطقة اختصاصها دون أن تتعدى إلى السلطة التشريعية، فهي تبقى اشخاصاً إدارية وظيفتها الأساسية إدارة المحافظة وفق مبدأ اللامركزية

الإدارية ، ولكننا نرى ان المشرع لم ينتبه إلى الخطأ الذي وقع فيه آلا في (م31/ ف ثانياً) (تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة)، فالذي نلاحظه على هذه الفقرة، انها استخدمت تعبير القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وليس التشريعات الواردة في المادتين (2/أولاً و7/ثالثاً) من قانون المحافظات . وكذلك ما بينته الفقرة (12/ من المادة 7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم عندما اشارت إلى الأتي (إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس) فالذي يلاحظ على هذا النص انه ذكر القرارات والأوامر ولم يشر إلى التشريعات، فالمفروض قانوناً ان لمجالس المحافظات سلطة تشريعية، ولها حق بسن القوانين، فإذا كان الامر كذلك فهذا يعني نقص تشريعي وقع فيه المشرع، ولكن رأينا مخالف لهذه الفرضية لان المشرع بعدم إشارته للتشريعات انتبه إلى ان مجالس المحافظات لاتتعدى كونها سلطة إدارية وليس لها حق سن القوانين .

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة (م7/ف رابعاً) .

هذه الفقرة تشير إلى علاقة مجلس المحافظة بالسلطة المركزية، فهي ليست علاقة رقابة كما ينبغي ان تكون وانما هي علاقة تنسيق، مما يعني نوعاً من الاستقلال الذاتي لها تجاه السلطة المركزية.

خامساً: إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة (م7/خامساً/1) .

سادساً : المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعي المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزراء المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية (م7/ف خامساً/2).

سابعاً : الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء اعملها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي (م7/ سادساً) .

ولنا هنا ملاحظة على هذا الاختصاص إذ أورد المشرع الكليات ولم يرد كلمة جامعات حيث كان من الأولى أن يذكر جامعات لان الكليات تابعة لها .

ثامناً : انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له (م7/ف1/7) .

تاسعاً : استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءاً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانيه ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على احد الأسباب الحصرية الآتية : (عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام ، فقدان احد شروط العضوية ، الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية)، (م1/8/7) . وهذا يعني إن لمجلس المحافظة رقابة إدارية على رؤساء الهيئات الإدارية المحلية وتكون هذه الرقابة في صورة استجواب المحافظ ، وإقالته بالطريقة التي بينتها الفقرة اعلاه .

عاشراً : لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من القائممقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث اعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق احد الاسباب : (الاخلال الجسيم بالاعمال والمهام الموكولة اليه، مخالفة الستور والقوانين، فقدان ثلث الاعضاء لشروط العضوية) (م20/ثالثاً/1) . والذي نلاحظه هنا ان لمجلس المحافظة سلطة متمثلة بالرقابة الإدارية على المجالس المحلية في المحافظة .

احد عشر: مصادقة المجلس على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناءاً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم (م1/9/7) .

ثاني عشر : إعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد اعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة بأقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (8) من المادة (7) من القانون. (م2/9/7)

ثلاث عشرة : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إداريه ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس (م11/7) . وتمتد رقابة المجلس باعتباره اعلى سلطة رقابية في المحافظة كما بينته المادة (2) من قانون المحافظات، على أي تغيير يحصل داخل حدود المحافظة .

أربع عشرة: اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التأريخي والحضاري لها (م13/7) .

خمس عشرة: إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسه له ويصادق عليها بالأغلبية المطلقة (م14/7) .

ست عشرة: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية (م15/7) .

سبع عشرة: ولمجلس المحافظة ايضاً صلاحية المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة (م15/7) .

ثمان عشرة: ممارسة اية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة (م17/7) .

الذي نلاحظه ان هذه الفقرة تحيل مجلس المحافظة لممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في القوانين النافذة، في حين تحيل المادة (122) من الدستور–المذكورة انفاً– كيفية ممارسة المحافظات صلاحياتها الإدارية والمالية الواسعة إلى القانون، فهذه الاحالة والإحالة المقابلة لها تفقد هذين النصين تنسيقهما القانوني وهو عيب من عيوب الصياغة . (31)

واخيراً، نود الإشارة إلى نص المادة (123) من الدستور، التي أشارت إلى الأتي (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون) والملاحظ على هذا النص انه منح المحافظات سلطات أخرى بتفويض من الحكومة الاتحادي لكنه لم يحدد الجهة المفوض اليها هل هي مجلس المحافظة ام المحافظ؟ وكذلك نجد انه جاء باتجاه غريب لايمكن قبوله لان التفويض في مجال القانون العام جائزاً بناءً على نص صريح، وهو ينحدر من الأعلى إلى الأسفل، ولايمكن ان يحصل العكس، الإضافة إلى ذلك فأن تفويض الاختصاص يجب ان يكون جزئياً لاكلياً، فإذا كان كلياً فأنه يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاص، كما وان تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين نادر الحصول في الحياة العملية . (32)

الإضافة إلى ذلك نقول ان ما نصت عليه المادة (110) من الدستور حددت وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطات الاتحادية، والتي لايمكن ان تفوض إلى المحافظات غير المنتظمة في اقليم لانها خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية .(33)

من كل ما ذكرنا، نقول ان مجالس المحافظات تتمتع بإختصاصات كثيرة وواسعة لدرجة منحها سلطة تشريعية، الإضافة إلى الاختصاصات المفوضة لها من السلطة الاتحادية وفق المادة (123) من الدستور، وهنا نتساءل عن السبب في سير المشرع بهذا الاتجاه المفرط في منح

مجالس المحافظات هذه الصلاحيات هل كان خوفاً منه لما حصل في ظل النظام السابق من إدارة المحافظات، إذ كان تسييرها وإدارتها للمحافظة مركزياً في الواقع ولامركزياً في التشريع ؟ ام كان سيره في هذا الاتجاه ارضاءً للتيارات والأحزاب السياسية ؟ وفي كلا الحالتين فأن الإجابة ستكون إن المشرع خلط بين نظام الفدرالية الذي تدار به الأقاليم وللامركزية الإدارية الذي تدار به المحافظات لانه سأوى في توزيعه للصلاحيات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، التي منحها كل المقومات التي تستطيع من خلالها ان تصبح مستقلة عن الحكومة الاتحادية .

الفرع الثاني : اختصاصات المجالس المحلية

تضم كل محافظة مجموعة من الاقضية و النواحي , وهي أشخاص معنوية إداريه لا مركزيه إقليمية (34), ولكل من القضاء والناحية مجلس محلي, على نمط مجلس المحافظة وتتكون هذه المجالس من أعضاء معينين بالانتخاب ولكل واحد منها رئيس– سوف نتنأول دراستهما في المطلب اللاحق– أما بالنسبة لاختصاصات مجلس القضاء ومجلس الناحية فإننا سوف نذكرها كما وردت في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

أ / اختصاصات مجلس القضاء

يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة أما اختصاصاته فتمثل بما يأتي :(35)

أولاً: انتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائم مقام خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً .

ثانياً: إعفاء رئيس المجلس من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (7/ ف8) من هذا القانون بناءً على طلب ثلث الأعضاء .

ثالثاً: 1– انتخاب القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

2– إقالة القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه بناءً على طلب ثلث عدد الأعضاء أو بناءً على طلب المحافظ , في حالة تحقق احد الأسباب المنصوص عليها في البند (8) من المادة (7) .

رابعاً: مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء.

خامساً: 1- إعداد مشروع موازنة مجلس القضاء.

2- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ.

سادساً: الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق.

سابعاً: الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء, بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية.

ثامناً: مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة.

تاسعاً: مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري .

عاشراً: المصادقة على الخطط الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائم مقام .

احد عشر: اية اختصاصات اخرى يخولها اياه مجلس المحافظة بما لايتعارض مع القوانين النافذة .

اثنتا عشر: وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء.

المادة (9) من قانون المحافظات، يقوم مجلس القضاء – بغية إنجاح عمله – بإتباع الآتي :.

أولاً: تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء وإحالتها إلى المجلس .

ثانياً: التعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العامة .

وحسناً فعل المشرع بعد ان أورد كل هذه الاختصاصات لمجلس القضاء أن أشار في المادة (11) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى انه في حالة التعارض بين قرارات مجلس القضاء وقرارات المحافظة تكون الأولوية للأخير فيما لو كان القرار المتخذ متعلقاً بعموم المحافظة، باعتبار ان مجلس المحافظة سلطة اعلى من مجلس القضاء فالأولوية في التطبيق تكون لقرارات السلطة الأعلى.

ب / اختصاصات مجلس الناحية

أما اختصاصات مجلس الناحية فقد أشارت إليها المادة (12) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي ما يأتي :-

أولا: انتخاب رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسته يعقدها المجلس بدعوة من مدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً .

ثانياً: إعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة 7/ الفقرة (8) من هذا القانون بناءاً على طلب ثلث الأعضاء . [36]

ثالثاً: 1- انتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات .

2- إقالة مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه بناءاً على طلب خمس عدد الأعضاء أو القائم مقام للأسباب المذكورة في المادة (7) فقرة (8) .

رابعاً: الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية.

خامساً: الرقابة على الدوائر المحلية ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء.

سادساً: 1- إعداد مشروع موازنة مجلس الناحية.

2- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء.

سابعاً: المصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية.

ثامناً: تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء.

تاسعاً: التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة.

عاشراً: وضع النظام الداخلي لمجلس الناحية.

احد عشر: لمجلس المحافظة أو مجلس القضاء إن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة .

المطلب الثاني/ أختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية

ويتمثل رؤساء الوحدات الادارية بالمحافظ والقائممقام ومديرالناحية وسنقوم بدراسة اختصاصاتهم وفق الفروع الآتية :-

الفرع الأول : اختصاصات المحافظ

لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ولكي تقوم المحافظة بأعمالها الموكلة لها بموجب القوانين وبما لا يتعارض مع الدستور فيجب أن يكون لها شخص طبيعي يدير هذه الشخصية المعنوية (المحافظة)، هذا الشخص يتمثل بالمحافظ الذي عرفه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (24) بأنه: (يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية) . ويتم انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة، وقد أشارت المادة (26) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم إلى الاتي:

(أولاً: يصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه)، من مفهوم هذه المادة نلاحظ ان المحافظ لايستطيع مباشرة عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه، وإذا لم يتم ذلك فأن على مجلس المحافظة انتخاب آخر مكانه، حيث تملك الرئاسة سلطة تقديرية في هذا المجال.[37]

واستناداً إلى ما أورده قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم فأن الصلاحيات التي يتولاها المحافظ باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى للمحافظة ستكون متعددة تمتد داخل حدود المحافظة, وهذه الصلاحيات أشار إليها قانون المحافظات في المادة (31) بالاتي:-

أولا: إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة .

ثانياً: تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة (م31/ف ثالثاً) .

ثالثاً: الإشراف على سير المرافق العامة وتفشيها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد (م31/ف رابعاً) .

في هاتين الفقرتين توصيف جيد لاختصاصات المحافظ، بحيث يجمع بين حماية المصالح المحلية والوطنية بما يملك من صلاحية حقيقية يمارسها بنفسه باعتباره الرئيس التنفيذي للمحافظة.

رابعاً: تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية (م31/خامساً) .

خامساً: استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس (م31/سادساً) .

سادساً: 1- إصدار أمر بتعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم في الدوائر المختصة وفقاً لخدمة الملاك التي وافق عليها المجلس (م31/سابعاً/1) .

سابعاً: تثبيت الموظفين المحليين، في المحافظة، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس (م31/سابعاً/2).

ثامناً: اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة (م31/ثامناً) .

تاسعاً : للمحافظ أن يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق (م31/تاسعاً/1) .

عاشراً: استحداث وإلغاء مراكز الشرطة ، بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية (م31/تاسعاً/2). احدى عشر: 1- للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام ، العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش) (م31/عاشراً/1).

اثنتا عشر: للمحافظ إذا رأى أن الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على انجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام، أن يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات (م31/عاشراً/2) .

من الفقرتين(10،9) من المادة (31) الفصلتين اعلاه يتضح ان المحافظ يتمتع بسلطة ضبطية، باعتباره احد هيئات الضبط الاداري المحلي والتي من أهم أهدافها الحفاظ على النظام العام داخل المحافظة.

ثلاث عشرة: 1- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية : (أ- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة .ب- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس ج- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة).

2- يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة اقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.

3- إذا أصر المجلس المعني على قرارها وإذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه احالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الامر (م31/احد عشر/3،2،1) .

ان الملاحظ على هذه الصلاحية إنها مخالفة للمنطق القانوني، فكيف يكون المحافظ منتخب من مجلس المحافظة ، وهو خاضع لرقابة المجلس الذي بإمكانه مسائلته واقالته – كما ذكرنا سابقاً- وفي الوقت نفسه رقيباً على مجلس المحافظة وله صلاحية الاعتراض على قراراته.[38]

من كل ما ذكرناه من صلاحيات يتمتع بها المحافظ في حدود المحافظة يتبين أن البعض منها من اختصاصات المحافظ مباشرة فبإمكانه اتخاذها

مباشرة دون الرجوع لدولة المركز أما البعض الآخر منها فلا يمكنه ممارستها إلا بالرجوع إلى الدولة الاتحادية أو دولة المركز لان قرار اتخاذه لا يكون إلا بالتعاون معها.

الفرع الثاني/أختصاصات القائممقام ومدير الناحية

يعتبر كل واحد منهما أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية يتم انتخابه وفقاً لما ورد في البند (3) من المادتين (8) و (12) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم،[39] ولكل منهما اختصاصات وسلطات عديدة تقع ضمن الحدود الإدارية التي يمثلونها ، سنبينـها فيما يلي :-

أولاً : اختصاصات القائممقام [40]

يرأس القضاء – كوحدة ادارية مركزية- قائممقام ويعد اكبر موظف تنفيذي في وحدته الادارية, يمارس القائممقام الصلاحيات الآتية وفق ما أشارت إليه المادة (41) من القانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي:

أولا: تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة.

ثانياً: 1- الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء .

2- للقائممقام أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء وتحال إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلامه بنتيجة التحقيق.

ثالثاً: 1- الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم .

2- الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها وفقا للقانون .

رابعاً: إعداد مشروع الموازنة المحلية للقضاء وإحالتها إلى مجلس القضاء .

خامساً : للقائممقام أن يأمر بتشكيل المخافر والمفارز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الأمن عند الحاجة.

ثانياً : أختصاصات مدير الناحية

و يعد ايضاً الرئيس التنفيذي الأعلى للوحدة الإدارية التي يديرها (الناحية), وله اختصاصات أشارت اليها المادة (43) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي:-

أولا: 1- الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتيشها، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد .

2- لمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلام مدير الناحية بنتيجة التحقيق .

ثانياً : 1- الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية .

2- الحفاظ على حقوق الدولة وأملاكها، وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون .

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث اختصاصات السلطات المحلية في العراق وجبَ علينا الآن

أن نسجل أهم الملاحظات التي توصلنا لها، وفق الآتي:

(1) جاء المشرع بقاعدة جديدة لم نرَ مثلها في الواقع عندما اشارت المادة (115) من الدستور إلى إعطاء الأولوية في التطبيق لقانون الإقليم عند الاختلاف بينهما، مخترقاً بها قاعدة ثابتة وهي ان الأولوية في التطبيق عند التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم تكون للقانون الاتحادي لكونه اقوى من قانون الإقليم . اراد المشرع من اقامة النظام الفدرالي، حين اعلن اعتناقه له في المادة (116) من الدستور نظاماً هادفاً للوحدة، لكن الأحكام التي وردت في الدستور الخاصة بعلاقة الإقليم بالدولة الاتحادية فسرت النظام الفدرالي على انه نظاماً للتجزئة والانقسام لا للوحدة .

(2) إن إشارة المشرع إلى اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم ثم ادخال المحافظات فيها دلالة على عدم تمييزه بين نظام الفدرالية واللامركزية الإدارية .

(3) منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم اختصاصات مشابهة للاختصاصات الممنوحة للاقليم، لم تجعل المشرع ينتبه إلى ان المطاف الذي سارَ به سيوصله إلى ان تكون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولاية أو دويلة مستقلة عن الحكومة الاتحادية بعد ان منحها اختصاصات ادارية ومالية واسعة، ومكنها من إدارة اموالها بنفسها، في الوقت الذي لم يجعل على اعمالها رقابة ادارية مباشرة من الحكومة المركزية.

(4) نحن ننتقد ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في آراءها التي اشرنا اليها في هذا البحث، عند تفسيرها للمادة (115) من الدستور، والمادة (7/ ف ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بإعطاء الحق لمجالس المحافظات بسن القوانين لان في ذلك التفسير تعارض مع مبدأ نظام اللامركزية الإدارية الذي تدار به المحافظات وفق ما بينته المادة (122/ ثانياً) من الدستور هذا من جانب، من جانب اخر، فإنها بهذه التفسيرات توسع من صلاحيات مجالس المحافظات على حساب الحكومة المركزية. ونحن نرى انه كان من الأولى بالمحكمة ان تبدي رأيها في تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً، يهدف إلى تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية ولا

يتعداه لحقها في سن القوانين، والا ستضيع بذلك سمات اللامركزية الإدارية التي نص عليها المشرع وسنكون امام تضارب في النصوص من شأنه ان يؤدي إلى تساقطها حسب قواعد التفسير.

المقترحات :

(1) تعديل المادة (122/خامساً) من الدستور التي نصت على (لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف اية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة) بأن تكون هناك رقابة إدارية مباشرة من الحكومة المركزية، لتكون الاداة التي تستعملها عند تمادي مجالس المحافظات في استخدام سلطتها عند ممارستها لأعمالها .

(2) تعديل المادة (123) من الدستور، بحذف (أو بالعكس) لان التفويض يكون من السلطة الأعلى إلى السلطة الادنى ولا يمكن ان يحصل العكس .

(3) تعديل المادة (115) من الدستور بما يضمن تطبيق القانون الاتحادي على حساب قانون الإقليم، الإضافة إلى استبعاد المحافظات غير المنتظمة في اقليم من هذه المادة لانها لا علاقة لها بالاختصاصات المشتركة.

الهوامش

1) راجع د.شاب توما منصور ، مبادئ القانون الإداري ، 1970 – 1971 ، ص121 .

– راجع د.حمدي أمين عبد الهادي , الإدارة المحلية في الجمهورية العربية ، من منشورات مركز وثائق ودراسات القوانين العربية والإفريقية ، جامعة عين شمس سنة 1969 ، ص403.

2) راجع د.ماهر صالح علأوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر جامعة الموصل 2009 ، ص114.

3) راجع د.اسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت 1996، ص 95–96 .

4) راجع د.ماهر صالح علأوي , المرجع السابق , ص 120 .

5) راجع بهذا الخصوص د.حميد حنون خالد , مبادىء القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق – القسم الثاني – , توزيع مكتبة محمود النعيمي 2010 , ص 163 –164 .

6) راجع في ذلك د.سليمان محمد الطمأوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، ملتزم للطباعة والنشر ، ص135–136 .

7) راجع د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، بدون سنة نشر ، ص 185–186 .

8) راجع د.ماهر صالح علأوي , احمد ماهر صالح , توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات في سبل حل الخلافات حولها , بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم القانونية و السياسية , ص24 .

9) راجع حسن ناصر المحنة ، الرقابة الدستورية في قانون إدارة الدولة ودستور العراق لعام 2005 ، موقع على الانترنيت :

www. ahe war- org / help-htm.

10) راجع المادة (121/خامساً) من الدستور النافذ لعام 2005 .

11) راجع د.حميد حنون خالد ، المرجع السابق ، ص 166 .

12) راجع د.شاب توما منصور ، المصدر السابق ، ص122.

13) راجع المادة (20) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغى .

14) راجع د.علي محمد بدير ، عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د.مهدي ياسين سلامة ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب القاهرة ، طبعة منقحة 2007 ، ص 178 .

15) راجع د.ماهر صالح علاوي , المرجع السابق , ص 125 .

16) رقم القرار31/ 2005 بتأريخ 2005/6/29 ، منشور في موسوعة القوانين العراقية ، د.عصمت عبد المجيد ، ط الأولى 2008 ، ص 131 .

17) انظر د. ماهر علاوي واحمد ماهر ، المرجع السابق ، ص 10 .

18) رقم القرار 2005/59 بتأرخ 2005/10/29 منشور في مؤلف د. عصمت عبد المجيد ، المرجع السابق , ص165–166 .

19) رقم القرار 2005/61 بتأريخ 2005/11/1 منشور في نفس الرجع السابق ، ص 168–169 .

20) راجع د.ماهر صالح علاوي , المرجع السابق , ص 127.

21) رقم القرار54/ 2005 بتأريخ 2005 بهذه الصورة ذكر القرار راجع د. عصمت عبد المجيد , المرجع السابق ، ص160–161 .

22) راجع د.سليمان محمد الطماوي , المرجع السابق ، ص121–122 و د.محمد جمال مطلق الذنيبات , الوجيز في القانون الاداري , 2003 , ص 88–91 ود.زكي محمد النجار , الدستور والإدارة المحلية "دراسة مقارنة" , دار النهضة العربية القاهرة 1995, ص87 .

23) انظر غازي فيصل مهدي ، نظام الفدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ,2009 , ص17–18 .

24) رقم القرار بالعدد6/اتحادية 2009 بتأريخ 2009/2/4 منشور في قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا ، المحامي علاء التميمي ، بغداد2009 ، ص266 .

25) راجع بنفس المعنى د.خالد رشيد الدليمي ، محاضرات مطبوعة في المبادىء العامة للقانون الإداري ، مكتبة القانون للطباعة والاستنساخ ، ص62–63 .

26) رقم القرار بالعدد25/ اتحادية 2008 بتأريخ 2008/6/23 منشور في مؤلف علاء التميمي ، المرجع السابق ، ص260 .

27) القرار بالعدد16/ اتحادية 2008 بتأريخ 2008/4/21 ، راجع علاء التميمي ، المرجع السابق ، ص 258 .

28) القرار نقلاً عن محمود الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات ، منشور في مجلة الحقوق الجامعة المستنصرية– كلية القانون ،العدد10 لسنة 2010 ، ص 224 .

29) القرار بالعدد 13/ اتحادية بتأريخ 2007/7/16 راجع علاء التميمي ، المرجع السابق ، ص 246 .

30) راجع د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، الرجع السابق ، ص189 ، و د. علي محمد بدير وآخرون ، المرجع السابق ، ص135–136 .

31) انظر زهير الحسيني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم ، منشور على الانترنيت، الموقع :

http:// ar.jurispedia-org /index-php

32) انظر د. غازي فيصل مهدي ، المرجع السابق ، ص21–22 .

33) راجع د.حميد حنون خالد ، المرجع السابق ، ص168، وكذلك اشار لذلك د. غازي فيصل مهدي ، المرجع السابق ، ص22 .

34) راجع د. علي محمد بدير واخرون ، المرجع السابق ، ص182 .

35) راجع المادة (الثامنة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

36) راجع المادة (السابعة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

37) انظر زهير الحسيني ، المرجع السابق ، منشور على الانترنيت بدون ترقيم للصفحات .

38) راجع د.ماهر صالح علأوي , المرجع السابق , ص 142 .

39) راجع المادة (39 الفقرة الأولى) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

40) يسمى قائم المقام في بعض القوانين كالقانون الاردني ب (مدير قضاء) وهو يمثل السلطة المركزية في القضاء , ويعتبر اكبر موظف فيه ويرأس الإدارة العامة فيه ويتقدم على جميع الوحدات الادارية في القضاء مهما كانت مراتبهم و السلك الذي ينتمون اليه, اشار إلى هذا التعريف د.نواف كنعان , القانون الاداري الكتاب الأول , دار الثقافة للنشر و التوزيع , 2008 ص197.

المصادر

1) د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، بدون سنة نشر .

2) د.اسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت 1996.

3) حسن ناصر المحنة ، الرقابة الدستورية في قانون إدارة الدولة ودستور العراق لعام 2005 ، موقع على الانترنيت :

www. ahe war- org / help-htm.

4) د.حمدي امين عبد الهادي , الإدارة المحلية في الجمهورية العربية , منشورات مركز وثائق ودراسات القوانين العربية والافريقية , جامعة عين شمس , 1969 .

5) د.حميد حنون خالد , مبادىء القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق – القسم الثاني – , توزيع مكتبة محمود النعيمي , 2010 .

6) د.خالد رشيد الدليمي ، محاضرات مطبوعة في المبادىء العامة للقانون الاداري ، مكتبة القانون للطباعة والاستنساخ .

7) د.زكي محمد النجار , الدستور و الإدارة المحلية " دراسة مقارنة " , دار النهضة العربية , القاهرة 1995.

8) زهير الحسيني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم ، منشور على الانترنيت، الموقع :

.http:// ar.jurispedia-org/index-php

9) د.سليمان محمد الطمأوي , الوجيز في القانون الاداري , دار الفكر العربي ملتزم للطباعة والنشر , 1977.

10) د.شاب توما منصور , مباديء القانون الاداري ط1 , 1979–1980

11) علاء صبري التميمي , قرارات واراء المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة , بغداد 2009 .

12)) د.علي محمد بدير , د.عصام عبد الوهاب البرزنجي , د. مهدي ياسين سلامة, مباديء واحكام القانون الإداري , النشر العاتك لصناعة الكتاب , القاهرة طبعة منقحة 2007 .

13) غازي فيصل مهدي ، نظام الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، 2009.

14) د.ماهر صالح علأوي , الوسيط في القانون الاداري , دار ابن الاثير للطباعة والنشر , جامعة الموصل 2009 .

15) د.ماهر صالح علأوي , احمد ماهر صالح , توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم و المحافظات في سبل حل الخلافات , بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية .

16) د.محمد جمال الذنيبات , الوجيز في القانون الاداري , 2003 .

17) محمود الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات ، منشور في مجلة الحقوق الجامعة المستنصرية– كلية القانون ،العدد10 لسنة 2010 .

18) د.نواف كنعان , القانون الاداري "الكتاب الأول" , دار الثقافة للنشر والتوزيع 2008 .

القوانين

1- الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 .

2- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

3- قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.