

اللامركزية الإدارية في العراق مآلها وما عليها

-دراسة مقارنة- (*)

المشاور القانوني. فريد كريم علي
مجلس النواب العراقي

ا.م.د. فوزي حسين سلمان
كلية القانون/جامعة كركوك

الاستخلص

أن الغرض من دارستنا في هذا البحث هو إلقاء الضوء على أسس اللامركزية الإدارية من حيث المفهوم والعناصر، لنتقل بعد ذلك إلى دراسة اللامركزية الإدارية في العراق، ووجدنا أنه لكي نقرب أكثر من الموضوع ونسلط الضوء عليه، فلا بد من دراسة التطورات التي مر بها نظام اللامركزية الإدارية في التشريعات الدستورية والقانونية بعد عام ٢٠٠٣ .

Abstract

That the purpose of Darstna in this research is to shed light on the grounds of administrative decentralization in terms of the concept and elements, moving then to the study of administrative decentralization in Iraq, and we found that in order to get closer to the subject and highlight it, it must study the developments undergone by the system of administrative decentralization in constitutional and legal legislation after 2003.

(*) أستلم البحث في ٢٠/٥/٢٠١١ *** قبل للنشر في ١٣/٨/٢٠١٢ .

القدمة

إن الدول في العالم ليست على نظام إداري واحد من حيث وظيفتها، إذ إنها تعتمد على أسلوبين للإدارة هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، واختيار أي من الأسلوبين يعود إلى عوامل عديدة من أهمها العوامل السياسية، فنظام المركزية الإدارية يُلزم نشوء الدول الحديثة، إذ تنجح إلى حصر تفاصيل الوظيفة الإدارية الكُلية والجُزئية بيد السلطة المركزية العليا والمُقيمة في عاصمة البلاد، أي أن رئيس الدولة والوزراء ووكلاءهم والمدراء العاميين التابعين لهم هم أصحاب الاختصاص فقط في إصدار القرارات الإدارية.

ونظراً لتعدد وظائف الدولة وتعدد واجباتها الإدارية وأعمالها نتيجة التطور المستمر في الحياة، فقد استجابت الدولة لذلك فتخلت عن المنهج المركزي، مما دفع سلطتها المركزية إلى نقل جزء من وظيفتها الإدارية إلى هيئات محلية منتخبة لتقوم بها على وجه الاستقلال مع ضمان قدر من الرقابة عليها، وهنا ظهرت اللامركزية الإدارية.

والعراق من الدول التي تعددت فيه أساليب الإدارة تبعاً للمرحلة التاريخية التي مر بها، فقد حكمته أقوام عديدة منها التتار والفرس والعثمانيين والبريطانيين ولفترات طويلة، إلا أن التنظيم الإداري لم يظهر بشكل واضح إلا بعد أن تأسست دولة العراق الحديثة عام ١٩٢١ وقد تداولت السلطة بعد هذا التاريخ أنواع مختلفة من النظم منها الملكي ومنها الجمهوري، وسُنّت خلالها العديد من الدساتير والقوانين ونصت فيها على أساليب مختلفة للتنظيم الإداري إلا أنه في ٢٠٠٣/٤/٩ وبعد دخول قوات الاحتلال بقيادة الولايات المتحدة الأميركية إلى العراق وسقوط النظام السابق، شهدت الساحة العراقية تحولاً جوهرياً على صعيد التنظيم الإداري وأخذ الاهتمام فيها نحو إقرار مبدأ اللامركزية الإدارية وإعطاء صلاحيات إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

لذلك سيكون الغرض من دارستنا في هذا البحث هو إلقاء الضوء على أسس اللامركزية الإدارية من حيث المفهوم والعناصر، لننتقل بعد ذلك إلى دراسة اللامركزية الإدارية في العراق، ووجدنا أنه لكي نقرب أكثر من الموضوع ونسلط الضوء عليه، فلا بد من دراسة التطورات التي مر بها نظام اللامركزية الإدارية في التشريعات الدستورية والقانونية بعد عام ٢٠٠٣، لنرى ما أصاب الساحة العراقية من تغييرات وخصوصاً على مبدأ اللامركزية الإدارية الذي أقر في الدستور الحالي والتشريعات التي صدرت استناداً لنصوصه، إذ رسمت وجهاً جديداً لشكل الإدارة في العراق، واتخذت أساليب جديدة ومختلفة لتوزيع

الاختصاصات الإدارية بين السلطات الاتحادية والمحافظات العراقية، فمن الضروري بمكان الإطلاع على هذه التغيرات ومعرفة نتائجها نصوصاً وتطبيقاً.

عليه سيتكون هذا البحث من ثلاث مباحث رئيسية:

المبحث الأول:- أسس اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني:- اللامركزية الإدارية في العراق قبل صدور قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

المبحث الثالث:- اللامركزية الإدارية في العراق بعد صدور قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

المبحث الأول

أسس اللامركزية الإدارية

إن بحث موضوع أسس اللامركزية الإدارية يتطلب منا دراستها وتفصيلها في مطلبين نخصص الأول لبيان مفهومها، فيما سيكون المطلب الثاني مخصصاً لدراسة عناصرها لتكون الصورة واضحة أمامنا لمعرفة مدى التزام المشرع العراقي بسنن اللامركزية الإدارية المعروفة في تجارب الدول الأخرى، والمتفق عليها فقهاً، لذا ستكون دراستنا لهذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول:- مفهوم اللامركزية.

المطلب الثاني:- عناصر اللامركزية.

المطلب الأول

مفهوم اللامركزية

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين وكما يلي:-

الفرع الأول:- تعريف اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني:- صور اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

إذا كان النظام المركزي يعني حصر اختصاصات الوظيفة الإدارية بيد ممثلي الحكومة المركزية المقيمين في العاصمة والمنتشرين في مختلف أقاليم الدولة، فإن اللامركزية الإدارية تعني تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، بحيث توزع اختصاصات الوظيفة الإدارية - في مجالات عديدة - بينها وبين هذه الأخيرة^(١).

وهكذا عرف جانب من الفقه اللامركزية الإدارية بأنها (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)^(٢).

فاللامركزية الإدارية، وفقاً لهذا التعريف هي أحد أساليب تنظيم العمل الإداري وتوزيعه بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، وتتمثل الأخيرة بالهيئات اللامركزية الإقليمية ويتم منح هذه الهيئات الاستقلال الضروري لمباشرة وظائفها الإدارية في حدود القوانين المرعية في إطار علاقة قانونية معينة مع السلطات المركزية عبر ما يسمى بالرقابة الإدارية. إي نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة من غير عمال السلطة المركزية^(٣).

وهكذا تتحلل اللامركزية إلى تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، فتظهر إلى جانب الدولة أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية وتتوزع الوظيفة الإدارية بين هذه الأشخاص المعنوية بمقتضى التشريعات. وتسمى الأجهزة

(١) ينظر د.حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠، ص٣٥٥.

(٢) ينظر د.سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧، ص٧٨.

(٣) ينظر د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٩-١٩٨٠، ص٨٦.

الإدارية للدولة بالإدارة المركزية، بينما تسمى الأشخاص العامة المحلية والمرقئية بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية^(١).

الفرع الثاني

صور اللامركزية الإدارية

(تتنوع اللامركزية الإدارية إلى نوعين اثنين هما: اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية. وتقوم التفرقة بينهما على أساس نوع الاختصاص المحدود الذي اقتطع من السلطة المركزية ليمنح إلى السلطة اللامركزية، أو بعبارة أخرى على أساس كيفية تحديد اختصاص الهيئات أو الأشخاص المعنوية التي منحت جانباً من سلطات الإدارة المركزية. فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة)^(٢).

ويمكن القول - من خلال العرض السابق - بان هناك صورتين أساسيتين للامركزية^(٣):

أولاً:- اللامركزية الإقليمية أو المحلية: ومعناها الاعتراف من جانب المشرع بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية كأجزاء من إقليم الدولة، مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق والشئون المحلية بقدر من الاستقلال.

ثانياً : اللامركزية المرفقية أو المصلحية: ومعناها أن مرفقاً من المرافق العامة كالبريد أو التليفون أو الكهرباء يحسن أن يدار بعيداً عن الأسلوب المركزي، فيعطى هذا المرفق العام الشخصية المعنوية، وذلك لضمان الكفاءة الفنية لإدارته.

(١) ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص١٣٣.

(٢) ينظر د. ماجد راغب الطلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص٩٨.

(٣) ينظر د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص٥٥٠، وكذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص١٣٣-١٣٤.

إن ما يهمننا في موضوع دراستنا هو التنظيم الأول، أي اللامركزية الإدارية الإقليمية، فقد عُرفت^(١) بأنها (ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية)، كما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها (توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية وعلى أساس إقليمي)^(٢)، كما عرفها آخر بقوله (ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين يدي الهيئات الإدارية أو الإقليمية والتمتع بالشخصية المعنوية لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية)^(٣).

إذاً يتضح لنا من التعاريف أعلاه، أن هناك جزء من الوظيفة الإدارية يتم إسنادها إلى هيئات إقليمية لتباشرها في حدود الوحدة الإقليمية لوجود مصالح متميزة للأخيرة، فقد درج فقهاء القانون العام^(٤) على القول بوجود نوعين من المصالح في الدولة، قومية عامة وهي التي تهّم سكان الدولة في مجموعهم، ومصالح محلية خاصة وهي التي تهّم إقليمياً أو أكثر في الدولة الواحدة. بحيث تتولى السلطات المركزية مهمة إشباع الحاجات العامة القومية التي يستفيد منها عموم أبناء الشعب في مختلف أنحاء البلاد فيما يلقي على عاتق هيئات الإدارة

(١) ينظر د. محمد جمال الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٨٦ .

(٢) ينظر د. عبد القادر الشخيلي ، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ١٣ .

(٣) ينظر د. شاهر علي سليمان الرواشدة ، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٦ ، ص ٢٢ .

(٤) ينظر د. حسين عثمان محمد ، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٥٨؛ كذلك د. بكر قباني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٣٩؛ كذلك د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ١٥٨ .

المحلية مهمة إشباع الحاجات المحلية أي التي يقتصر الاستفادة منها على أفراد منطقة جغرافية معينة بذاتها^(١).

المطلب الثاني

عناصر اللامركزية الإدارية

اختلف الفقهاء، في بيان عناصر اللامركزية الإدارية وانقسموا إلى فريقين:-
الأول:- يذهب^(٢) إلى أن فكرة اللامركزية الإقليمية تقوم على عنصرين هما:
الاستقلال الذاتي للشخص اللامركزي، ووجود رقابة مركزية تحقق الرابطة القانونية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات الإدارية اللامركزية. ويرى جانب من هذا الفريق^(٣) ان فكرة الاستقلال تشمل كل من (الشخصية المعنوية، والذمة المالية، والمصالح المحلية)، ذلك لان هذه المسائل من مكونات ومستلزمات الاستقلال الذاتي بمعنى لا وجود لهذا الاستقلال بدون توافر هذه المكونات.
الثاني:- أما الفريق الآخر^(٤) فانه يرجع عناصر اللامركزية الإقليمية إلى أكثر من عنصرين ويحددها بصفة عامة بعناصر ثلاث وكالاتي:-

(١) ينظر د. طعيمة الجرف - القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ١٩٦٤ ، ص ٨٩.

(٢) من بين هذا الفريق د. سعد عبد الجبار العلوش ، نظرات في فكرة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد (١) ، مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٩؛ وكذلك د.محمد هماوه ند ، مصدر سابق ، ص ٢٢٩؛ وكذلك د.إحسان حميد ألمفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ٨٧.

(٣) ينظر د. سعد عبد الجبار العلوش ، نظرات في فكرة الفيدرالية ، مصدر سابق ، ص ٢٩.

(٤) ينظر د. هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٣؛ وكذلك د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٧؛ وكذلك د.غازي فيصل مهدي ، أفق اللامركزية الإدارية في العراق ، بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي العدد (١) ، بغداد ، حزيران ٢٠٠٥ ، ص ١٢٤.

- ١- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
 - ٢- وجود هيئات محلية ترعى تلك المصالح.
 - ٣- رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية.
- ونحن بدورنا نميل إلى الرأي الأخير. لأسباب عديدة نوضحها من خلال بيان هذه العناصر وتحليلها في الفروع الثلاثة الآتية:-
- الفرع الأول:- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.**
- الفرع الثاني:- وجود هيئات محلية ترعى تلك المصالح.**
- الفرع الثالث:- رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية.**

الفرع الأول

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

ان الأسلوب اللامركزي في النظم الإدارية يقوم على أساس وجود نوعين من المصالح قومية عامة تتعلق بالدولة كلها، ومصالح محلية أو خاصة تُهم إقليم معين أو جماعة من الأفراد ينتفعون بخدمات بعض المرافق^(١).

إلا أن الصعوبة تكمن في وضع معيار للتمييز بين المهام ذات الطابع المحلي التي تتولى الهيئات المحلية القيام بها، والمهام ذات الطابع الوطني التي تتولى الهيئات المركزية القيام بها، ذلك أنه إذا كانت هناك مهام تعتبر ذات طابع وطني بطبيعتها ولا يمكن أن تكون محلية مثل علاقات الدولة بالدول الأخرى، وشؤون الدفاع عن الوطن، وتخطيط السياسات التعليمية والاقتصادية وغيرها، ومهام ذات طابع محلي بطبيعتها لأنها تقتصر على نطاق جغرافي محلي محدد ومثالها خدمات المياه والكهرباء والمواصلات والمسكن والمحافظة على الصحة والمدارس والحدائق العامة وغيرها من الشؤون المحلية، فإنه توجد مهام يصعب تمييز طبيعتها فيما إذا كانت وطنية أم محلية بسبب الطابع الشمولي لهذه المهام لكونها تتصل بإقليم معين كما تتصل بإقليم الدولة ككل^(٢).

(١) ينظر د. بكر قباني، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٢) ينظر د. نواف كنعان، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٥٨.

والقانون هو الذي يحدد الحاجات العامة ذات الطابع الإقليمي التي يمكن أن تقوم عليها المرافق العامة المحلية، والحاجات ذات الطابع القومي التي تهّم الشعب في مجموعِه^(١).

لذلك، (نحتاج إلى معيار حاسم ومحدد، وفي الحقيقة انه ليس ثمة معيار في هذا الصدد فقد تُعتبر خدمة ما قومية في بلد من البلاد أو في وقت من الأوقات بينما تُعتبر خدمة محلية خاصة في دول وتُظم أخرى مختلفة، فمرفق الأمن الذي يخدم المجتمع والدولة يُعد مرفقاً قومياً عاماً يُدار بالأسلوب المركزي، إلا أن ذات المرفق يُعد في المملكة المتحدة مرفقاً محلياً يتبع الهيئات الإدارية المحلية. في الحقيقة إن الصعوبة تكثف إيجاد معيار عام لتمييز هذه المصالح والسبب يعود إلى مرونة المصالح المحلية والقومية لذلك فان اختيار أي من النظامين لأداء مصلحة معينة أو خدمة محددة لا ينصرف إلى طبيعة المرفق في ذاته، ولكن يتحدد بحسب ظروف العصر والبيئة والظروف الاقتصادية والسياسية ومن ثمّ فان مسألة التمييز بين المرافق القومية والمحلية هي مسألة نسبية، وهذا هو موطن الصعوبة في التوصل لمعيار عام)^(٢).

الفرع الثاني

وجود هيئات محلية ترعى تلك المصالح

في الحقيقة أنه لا يكفي أن يعترف المشرع بالمصالح المحلية المتميزة عن القومية بل يتعين وجود هيئات محلية ومنحها سلطة البت في بعض الأمور وإدارة بعض المصالح وان يكون لها استقلال مالي وإداري، إلا أن إدارة هذه المصالح وتنفيذها - من قبل مواطني الإقليم - تتوقف بدورها على الاعتراف للوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية، لتتوافر لديها القدرة الكافية على تحقيق هذه المصالح، بأعمال وتصرفات قانونية، ومما يُلاحظ أن المشرع - لتحقيق هذا الغرض - إتمد على نظرية (الشخصية المعنوية) التي يوصل عن طريق منحها

(١) ينظر د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ،

ص ٣٥٨.

(٢) ينظر د. محمد جمال الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٧.

للوحدات الإقليمية إلى تحقيق الاستقلال الذاتي لها وتمثل هذه الشخصية في قيام شخص قانوني جديد غير الدولة وان كان داخلاً في حدودها.^(١)

(ومؤدى الاعتراف للهيئة المحلية بالشخصية المعنوية نشوء ذمة مالية خاصة بها، وأموال مادية وموظفين وإدارة مالية تعبر عنها ميزانية خاصة بها. وكل هذا يعني قيام استقلال مالي وإداري خاص بالهيئة المحلية)^(٢).

إعمالاً لهذه الفكرة، قرر المشرع العراقي في المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^(٣) ان (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري...) إلا أن مجلس شورى الدولة في العراق له رأي^(٤) في نص هذه المادة فهو (يشير إلى الفقرة (١) من المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي التي تقضي بأن (يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن إرادته)، ويجد انه على الرغم من النصوص التي أوردها قانون المحافظات والتي تمنح صلاحيات سواء للمحافظ أو لمجلس المحافظة ويشير إلى المادة (٧) منه والتي خولت مجلس المحافظة اختصاصات عديدة، والمادة (٣١) والتي خولت المحافظ صلاحيات وان بعضها قد تكون محلاً للطعن أمام القضاء، فانه يجدها غير كافية للدلالة على تمتع المحافظ بالشخصية المعنوية، ويؤكد على عدم وجود نص صريح على اعتبار المحافظ ممثلاً يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، ويرى كذلك في نص البند الخامس من المادة (٣١) من قانون المحافظات والتي تنص على ممارسة المحافظ لصلاحيات (تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة) أن هذا التمثيل لا يرقى إلى التمثيل المقصود في المادة (٤٨) من القانون المدني ولا يُعطيه صفة تمثيل المحافظة أو من يُخوله أمام القضاء ولا يُعد ممثلاً عن مجلس المحافظة.

(١) ينظر د. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ،

ص ٣٦٥ - ٣٦٦ ؛ وكذلك د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ،

مصدر سابق ، ص ٦٠ - ٦١ .

(٢) ينظر د. سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ، مصدر سابق ،

ص ٣٧٨ .

(٣) للإطلاع على النص الكامل لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة

٢٠٠٨ راجع الملحق رقم (٣) ، ص ١٧٦ .

(٤) للإطلاع على النص الكامل لقرار مجلس شورى الدولة في العراق المرقم ٧٦

في ١٣/٩/٢٠٠٩ راجع الملحق رقم (٤) ، ص ١٨٩ .

ويقر في الوقت نفسه ان رئيس الوحدة الإدارية يُعد ضمناً ممثلاً عن وحدته الإدارية. ويؤكد على ضرورة إجراء تدخل تشريعي لتعديل المادة (٢٢) أعلاه بإضافة بند لها يتضمن:

أ- منح المجالس الشخصية المعنوية واعتبار رئيس المجلس أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة الإدارية فيما يتعلق باختصاصات المجلس.

ب- يكون رئيس الوحدة الإدارية أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة الإدارية فيما يتعلق بصلاحياته).

ونحن نختلف مع رأي مجلس شورى الدولة العراقي، ونرى أن توجه المشرع العراقي صحيح، لان منح الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية أفضل من منحها لمجلس المحافظة أو للمحافظ، فالأول قد يتعرض للحل، والثاني، أيضاً قد يتعرض للعزل أو الإقالة أو تركه للمنصب لأي سبب فمن سيمثل الوحدة الإدارية في هذه الحالات، وبالتالي فإن توجه المشرع هو عين الصواب.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء أو أكثر من إقليم الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، يعني قيام شخصية قانونية عامة جديدة بجانب الدولة ذاتها، غير انه يلزم لتحقيق هذا الاستقلال عملياً قيام مجلس أو هيئة محلية تمثل سكان الوحدات الإقليمية، وتتولى إدارة الشؤون المحلية والإشراف عليها في الوحدة فلا تقف اللامركزية الإقليمية عند مجرد الاعتراف بوجود مصالح متميزة، وإنما يجب أن تُنشط إدارة وتحقيق هذه المصالح بأبناء الوحدة فتكون لكل وحدة سلطة محلية مستقلة ذات اختصاص في الوظيفة الإدارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال^(١).

أما فيما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات المحلية وكيفية اختيار أعضائها فقد اختلف الفقهاء في هذه الكيفية هل هي الانتخاب، أم التعيين، أم طريقة الجمع بينهما؟ يذهب البعض^(٢) إلى أن استقلال الوحدات الإقليمية لا يتحقق إلا إذا كان تعيين أعضاء هيئاتها بطريق الانتخاب من قبل أبناء الوحدة الإقليمية باعتباره شرطاً جوهرياً لتكوين هذه الهيئات، وانه لا وجود للامركزية الإقليمية بدون إتباع

(١) ينظر د. محمد هماوه ند ، مصدر سابق ، ص ٢٣٥.

(٢) ينظر د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ١٢٣-١٢٥؛ وكذلك ينظر د. خالد قباني - اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، مصدر سابق ، ص ١١١.

أسلوب الانتخاب. وفي هذا الإطار يذكر البعض^(١) (ان العلاقة الأساسية في الموضوع هي في الحقيقة علاقة سكان المنطقة بحكامها فلأجل أن تُسيير المنطقة شؤونها بنفسها يجب أن يتم ذلك من قبل هيئات تنتخبها المنطقة وليس من قبل أشخاص يفرضون عليها حتى ولو كانوا من أهل المنطقة....).

غير أن رأياً آخر^(٢) يذهب إلى تأييد طريقة تعيين أعضاء الهيئات المحلية بواسطة السلطة المركزية بالقول ليس هناك ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان المنطقة، لكن شريطة إيجاد وسائل تكفل استقلالهم كاشتراط منع عزلهم، ولكن هذا الرأي لا يرفض كلياً الأخذ بطريقة الانتخاب مع اعتقاده بانها غير صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان كوسيلة لتشكيل الهيئات المحلية فيقول (إذا كان الشعب قد بلغ مدى كافيّاً من النضج يسمح له بتفهم شؤونه العامة، فعندئذ نأخذ بوسيلة الانتخاب، وإذا كان الشعب لم ينضج بعد، فحينئذ نطبق وسيلة التعيين، وإذا كان الشعب في درجة وسطى من النضج العام، فعندئذ نؤخذ بوسيلة الجمع بين الانتخاب والتعيين).

وهناك من يميل إلى تحبيذ طريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوين الهيئات المحلية، فبالإمكان وفقاً لرأي أحد^(٣) مؤيدي هذه الطريقة (أن يكون من بين أعضاء هيئات الإدارة المحلية أعضاء معينون من قبل السلطة المركزية وان هذا الجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء الهيئات المحلية يؤدي إلى منع التفاتت الكامل للوظيفة الإدارية، كما أن الدولة وعن طريق أعضائها المعينين داخل هذه الهيئات تحافظ على وحدة الأساليب الإدارية بين جميع الهيئات المستقلة ذات الشخصية المعنوية الموجودة إلى جانبها يضاف إلى ذلك بان من شأن الأخذ بالتعيين الجزئي ان يفيد كثيراً من سد النقص في الفنيين

(١) ينظر د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، مصدر سابق ، ص ٢١٤ .

(٢) ينظر د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، ١٩٧٢ ، ص ٨٢ .

(٣) ينظر د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٠٦ .

والمختصين الأكفاء ممن لم يتمكنوا من الوصول إلى تلك المجالس عن طريق الانتخاب^(١).

ويرى جانب آخر من الفقه^(٢) بأنه (لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الإدارية كنظام قانوني وبين نظام الانتخاب كنظام سياسي، لأن مثل هذا الربط لا يتفق مع أحكام القانون الوضعي الذي يخلع صفة اللامركزية الإدارية على المرافق العامة الإدارية والاقتصادية، بالرغم من اختيار أعضاء مجالسها بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية).

ونحن نميل إلى الأخذ بالطريقة المختلطة أي التعيين والانتخاب، فالتعيين قد يكون مطلوباً في تلك المراحل مع الأخذ بعين الاعتبار انه يجب أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين على النصف، فالعبرة ليست في أسلوب تشكيل المجالس المحلية وإنما في توفير عناصر استقلالها، ووجود الضمانات التي تكفل لها صيانة هذا الاستقلال، فيمكن أن يتحقق هذا الاستقلال حتى مع الأخذ بأسلوب التعيين، عن طريق عدم قابلية عزل أعضائها من قبل السلطة المركزية، فالهيئات القضائية في العديد من دول العالم يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة المركزية، إلا أنهم يتمتعون - في عملهم - بالاستقلالية لعدم إمكانية عزلهم من قبل السلطة المركزية^(٣)، لذلك يمكن القول انه ليس بالضرورة أن يكون الانتخاب هو الضامن الوحيد لاستقلال أعضاء الوحدات المحلية، ويمكن الاستدلال بالتجربة العراقية لنرى ان الانتخاب قد يفقد محتواه والنتيجة المتوخاة منه، إذا كان الشعب لم يصل إلى النضج السياسي الكافي الذي يستطيع من خلاله اختيار أشخاص مؤهلين ليمثلوه التمثيل الصحيح، ويحققوا مصالحه، وان يكونوا من ذوي الخبرة في مجال الإدارة فلا تعني طريقة الانتخاب شيء إذا لم تتوفر في الشخص المنتخب الخبرة الكافية لإدارة أو قيادة الوحدات المحلية، لأنه لا يرجى نجاح اللامركزية الإدارية في دولة لا يتوافر لها العدد الكافي من الأشخاص ذوي الكفاية الصالحين لتولي الوظائف الإدارية في الوحدات المختلفة^(٤)، لأن أعضاء هذه المجالس يتوجب عليهم قيادة هذه الوحدات وإدارتها، ولأن القيادة بشكل عام، والقيادة الإدارية بشكل خاص أصبحت موضوعاً مهماً ومطلوباً في الوقت الحاضر في العراق،

(١) ينظر د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)

، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .

(٢) ينظر د. بكر قباني ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٤٣ .

(٣) ينظر د. حسين عثمان محمد ، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٦١ .

(٤) ينظر د. محمد فؤاد مهنا ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

ذلك لأنها تعتبر عماد كل نشاط، وأساس كل عمل، وعليها تتوقف كفاءة التنظيم، وكفاءة العاملين، والتقدم في الوحدة الإدارية.

لذلك، فالنضج السياسي لدى الشعب يؤدي إلى سد هذا النقص في التشريع ويتلافى قصوره من خلال اختيارهم الصحيح، وإلا عمت الفوضى والفساد في أركان هذه الوحدات ففي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يشترط في عضو مجلس المحافظة حصوله على الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها فقط^(١)، كما لا يشترط في رئيس الوحدة الإدارية أن يكون من ذوي الخبرة في مجال الإدارة، وإنما فقط حاصلًا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها^(٢).

فالتشريعات الحالية لا تشترط توافر ميزات أو مؤهلات إدارية معينة في المرشح لمنصب رئيس الوحدة الإدارية مما أدى إلى وصول الكثير من الأشخاص غير المؤهلين إلى شغل هذه المناصب الإدارية لأسباب شتى، منها حزبية وطائفية وعشائرية، وثبت عدم درايتهم بأعمال الإدارة اللازمة لتسيير شؤون الوحدات الإدارية وجهلهم بالاختصاصات الممنوحة لهم مما جعلهم يتخبطون في اتخاذ ابط القرارات وتداخلهم مع السلطات الاتحادية في مجال الاختصاصات وبالتالي إلى انتشار الفساد الإداري والفوضى في مؤسسات الوحدات الإدارية.

لذلك يجب التأكيد على حرفية القائمين بالأعمال الإدارية والمحافظين بالذات، وكذلك رؤساء الإدارات المحلية (إعداد وتخريج وتطوير) والحد من الجوانب الاعتبارية في اختيارهم إذ أن الإداريين في المستقبل يجب أن تتفوق أكاديميتهم على توجهاتهم الاعتبارية والمحلية، للنهوض بواقع الوحدات المحلية وانجاز اختصاصاتهم بكل دقة ومهنية^(٣).

هذا وتجدر الإشارة، إلى أن السلطة المركزية في العراق لم تستحدث مؤسسات لتدريبهم كالمعهد الإداري الذي كان في السابق يؤهل رجال الإدارة من

(١) ينظر المادة (٥ / ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر المادة (٢٥ / أولاً وثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر د.متعب مناف ، تصور لوضع لامركزي فيدرالي اتحادي لعراق جديد ، بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد(٠) ، مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٧-٤٨ .

خلال الدراسة والتطبيق العملي فيه لعامين ليكونوا قادرين على إدارة الوحدات الإدارية بجدارة.

الفرع الثالث

رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية

خضوع الوحدة المحلية لرقابة السلطة المركزية هو العنصر الثالث من عناصر اللامركزية، فيقول جانب من الفقه في الرقابة (انها عملية بالغة الأهمية بالنسبة لكافة أنواع المنظمات، حتى المنظمة الكونية تخضع لرقابة خالقها جل شأنه، ويستشهد بقوله تعالى (وكان الله على كل شيء رقيباً)^(١). ويقصد بالرقابة في مجال الإدارة تقدير انجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها، وأسباب النجاح أو الفشل المتصلة بها، تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها)^(٢).

ويرى جانب آخر من الفقه^(٣) ان الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية تعني (مجموعة الامتيازات أو الاختصاصات التي تتصرف بها السلطة المركزية إزاء عمال أو موظفي السلطة اللامركزية وما يتخذونه من أعمال وذلك حفاظاً على المصلحة العامة).

ان الدولة في ظل اللامركزية الإدارية كقاعدة عامة يجب أن تتمتع بوحدتها القانونية والسياسية، وما تتمتع به الوحدات الإقليمية من استقلال مالي وإداري - مهما كان درجته ومداه - فإنه لا يكون عاماً ولا مطلقاً بل هو محدود بالأبعاد التي يحددها المشرع سواء أن تمثلت بتقييد اختصاص السلطة المحلية بحدود الوظيفة الإدارية، أو تجسد في تلك النصوص القانونية التي تحدد للسلطة المركزية قدراً محدداً من سلطة الرقابة على نشاط الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضائها وأعمالها والتي درج الفقه على تسميتها ب(الرقابة الإدارية أو الوصايا الإدارية)^(٤).

(١) الآية الكريمة رقم (٥٢) من سورة الأحزاب.

(٢) ينظر د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص ٣٩٣.

(٣) ينظر د.سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ، مصدر سابق ، ص ٣٧٩.

(٤) ينظر د.محمد هماوه ند ، مصدر سابق ، ص ٢٤٤.

وهو في الواقع اصطلاح منتقد كما يقول جانب آخر من الفقه (لأنه يثير لبساً وخطأً مع الوصاية المعروفة في القانون الخاص، بالرغم مما بين الوصفين من خلافات جوهرية:

- فالوصاية في القانون الخاص تقوم على ناقصي الأهلية من الأفراد في حين أن الوحدات المحلية ليست كذلك.

- والوصاية في القانون الخاص أساسها فكرة الإنابة، بمعنى ان الوصي يبرم التصرف لصالح أو لحساب ناقص الأهلية، في حين انه في القانون الإداري، تقوم الوحدة المحلية بالتصرف وإصدار قرارها، ثم تقوم سلطة الوصاية بمباشرة اختصاصها بعد ذلك، أي أن المبادرة في القانون الخاص عائدة إلى الوصي، بينما هي في الحالة الثانية تعود إلى الهيئة المحلية ذاتها^(١).

إذا كان وجود مجالس محلية منتخبة (مجالس محافظات) ضرورة تقتضيها تلبية الحاجات المحلية في المحافظة، فإن من الضروري أن تعمل هذه المجالس بعيداً عن تسلط أو تدخل الهيئات الإدارية المركزية، ويُعد هذا الاستقلال من مقومات اللامركزية الإدارية وثوابتها فضلاً عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لها لكي تتمكن من تسيير شؤونها ومصالحها المحلية، غير ان هذه المجالس تبقى جزءاً من الدولة وسلطتها العامة القائمة فيها، وبالتالي يجب أن تخضع لرقابة الحكومة المركزية بحدود معينة، ولا تقوم ضرورة وجود الرقابة على هذا المبرر فقط، بل ان الفقه القانوني يقدم مجموعة من المبررات الأخرى نذكر منها^(٢):-

١. ان وجود الرقابة الإدارية يضمن التزام المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامة للدولة، ويضمن الوحدة السياسية والقانونية والإدارية لها.
٢. تضمن الرقابة الإدارية التي يقوم بها المركز على المجالس المحلية (مجالس المحافظات) عدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزي من حيث انه أقل مهارة وخبرة من الحكومة المركزية أو ان فيه محاباة للمصالح المحلية الخاصة على حساب المصالح القومية العامة.

(١) ينظر د.حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٦٢.

(٢) لمزيد من التفاصيل بشأن الرقابة انظر د.عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ، مطبعة الأهالي ، بغداد ، ١٩٣٩ ، ١٩٤٠ ، ص٢٠٥؛ وكذلك د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨ ، ص١٣٦.

٣. ان وجود الرقابة الإدارية يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحلية أو إهمالها أو تلقيها في تلبية الحاجات العامة والذي من شأنه التأثير على مستوى الخدمات المقدمة للسكان المحليين.

إذا كانت الرقابة الإدارية التي تُمارسها إدارة المركز على المجالس المحلية المنتخبة تقوم على أسس ومبررات متعددة فإن أشكالها أو صورها أو أنواعها مختلفة بحسب الأنظمة القانونية في الدول^(١).

ويتضح مما سبق انه يجب أن تقيد الوصاية الإدارية بقيود وألا يكون من شأنها الإتيان على الاختصاصات الممنوحة للهيئات اللامركزية والإدات إلى الإجهاز على الإدارة اللامركزية. كما ان الوحدة الإقليمية التي تتمتع هيئاتها بسطان الإدارة المحلية على أساس الاستقلال الذاتي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي الإداري تظل جزءاً من إقليم الدولة، وذات ارتباط بشكل أو بآخر مع السلطات المركزية.

أياً كان الأمر فنحن نرى ان مشكلة اللامركزية الإدارية تعتبر من المشاكل المعقدة للغاية ولذلك تقوم كل دولة بتشديد أو تخفيف الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية في ضوء ظروفها الخاصة. أي لا بد من وجود نوع من

(١) إلا أنها بصورة عامة تكون على شكلين أو نظامية هما النظام الرقابي الانكليزي، والنظام الرقابي الفرنسي وتكون الرقابة معقودة للبرلمان، في ظل النظام الانكليزي، حيث يستطيع تعديل اختصاصات المجالس المحلية بالحذف أو الإضافة، كما يكون للقضاء دور في ممارسة الرقابة عليها، كما تمارس الحكومة إشكالاً بسيطة للرقابة من خلال اللجوء إلى القضاء في حالة مخالفة المجالس المحلية للقانون، ويكون للإدارة المركزية حق التفتيش وإسداء النصيحة والإرشاد لها. أما النظام الفرنسي، فتكون الرقابة فيه أوسع نطاقاً واشد تأثيراً من سابقتها، إذ تمارس الرقابة البرلمانية والقضائية والحكومية، وتبرز فيه الرقابة الحكومية بوصفها رقابة قوية وواسعة تشمل منح الهيئات الإدارية المركزية صلاحية إصدار لوائح تلتزم بها الهيئات المحلية، كما يكون لها حق الرقابة على هذه الهيئات من خلال تعيين بعض الأشخاص فيها وحق إيقاف أعضائها أو عزلهم وحل المجلس المحلي أو إلغائه، كما يكون لها حق الرقابة على أعمال الهيئات المحلية من خلال نظام الإجازة أو الموافقة المسبقة على الأعمال القانونية لها أو التصديق اللاحق عليها أو إبطالها. لمزيد من التفاصيل بشأن مبررات الرقابة ينظر: د. عثمان خليل عثمان - القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٣٥-١٤٢.

الصياغة، وهذا بالتحديد ما أردنا تسجيله والوقوف عنده لنرى مدى التزام المشرع العراقي بالأخذ بهذه الرقابة عند إقراره لمبدأ اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني

اللامركزية الإدارية قبل صدور قانون المحافظات

يشتمل هذا المبحث على ثلاثة مطالب:
 المطلب الأول:- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣
 المطلب الثاني:- أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤
 المطلب الثالث:- اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المطلب الأول

قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٣^(١)

بعد سقوط النظام السياسي في العراق في ٩/٤/٢٠٠٣، حصل فراغ دستوري وسياسي، ولم تكن الرؤيا واضحة لدى سلطات الاحتلال بغية اتخاذ القرار المناسب، ففي بداية الاحتلال كانت تعلن أنها جاءت محررة ومنقذة للشعب العراقي، ثم عادت واعترفت بالأمر الواقع بكونها سلطة احتلال، مما رتب عليها مسؤوليات كبيرة وجسيمة وفقاً لمبادئ القانون الدولي، ونظراً لتعدد الوضع في العراق، سارعت سلطة الاحتلال إلى وضع قانون سمته قانون إدارة الدولة^(٢)

(١) ينظر: جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٨١، الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٣، ص ٩٦، وللإطلاع على تعديلات القانون راجع قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية ، لائحة التشريعات على الموقع الالكتروني:

www.iraq-ild.org

(٢) ينظر: د. حميد حنون خالد - قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد ، مطبعة بويد نيويورك ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٥، ص ٤٢١-٤٢٢.

بتأريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١، صدر ليكون دستوراً للدولة للمرحلة الانتقالية، وان لم يطلق عليه تسمية الدستور المؤقت أو الإعلان الدستوري على الرغم من شموله على كل المسائل التي لها طبيعة دستورية أو التي هي في موضوعها وجوهرها دستورية.

أعتبر القانون المذكور نظام الحكم جمهورياً اتحادياً (فيدرالياً) ديمقراطياً تعددياً، وقضى بوجود تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، على أن يقوم النظام الاتحادي على الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهبية^(١)، كما انه أعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تُدار من قبل الحكومة المذكورة في ٢٠٠٣/٣/١٩ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى^(٢). وبذلك حدد القانون الهيكل الإداري الذي ستقوم عليه الدولة العراقية، وأكد على شكله في المستقبل، كما وبين تقاسم السلطات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المكونة للعراق، واخذ بالنظام اللامركزي في إدارتها.

فقد خصص القانون المذكور الباب الثامن منه لتنظيم النظام الإداري الجديد الذي يقوم على المحافظات التي لم تنضوي تحت إقليم والبلديات والهيئات المحلية (المجالس المحلية).

واعتنق القانون في هذا الباب، نظام اللامركزية الإدارية، وقره من خلال تشكيل مجالس محافظات تتولى تسمية المحافظين، وكذلك تشكيل مجالس بلدية ومحلية ونص على مهامها وألزم الحكومة الاتحادية بمنحها سلطات إضافية وبشكل منهجي^(٣).

ونود الإشارة إلى أن هذا القانون هو الذي أسس للنظام الفيدرالي وهو الذي شكل الانطلاقة الأولى بعد الاحتلال لتنظيم العمل باللامركزية الإدارية وان لم يكن مثالياً، حيث أعطى الحق للمحافظات بفرض الضرائب، إلا أنه يمثل القاعدة التي يمكن الانطلاق منها لبناء نظام قانوني للإدارة اللامركزية في العراق.

(١) ينظر: المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) ينظر المادة (٥٣) البند (أ) منها) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) ينظر المادتين (٥٥ و٥٦) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

المطلب الثاني

أمر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ (السلطات المحلية)^(١)

صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة^(٢) المنحلة رقم (٧١) في ٢٠٠٤/٤/٦ لتنظيم (السلطات الحكومية المحلية) بعد الاحتلال، وقد بين القسم الأول منه غرض التشريع، وهو (تطبيق اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي) وقد نص على تشكيل مجالس للمحافظات تكون مستقلة في أداء مسؤوليتها عن سيطرة أو إشراف أية وزارة، كما منح مجلس المحافظة صلاحيات واسعة منها فرض الضرائب والرسوم. وأكدت فيه سلطة الائتلاف المؤقتة للاحتلال الأمريكي على ان العراق سيكون جمهورياً، اتحادياً، ديمقراطياً

(١) ينظر: جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٣، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١/٦، ص ٤١.

(٢) سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق كانت أول سلطة شكلت لإدارة أمور العراق بعد الإطاحة بحكومة الرئيس السابق صدام حسين في أعقاب غزو العراق ٢٠٠٣. استندت سلطة الائتلاف المؤقتة في حكمها للعراق على قرار مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ في ٢٠٠٣ والتي حسب قوانين الحرب والاحتلال العسكري المتفق عليها في الأمم المتحدة استطاعت أن تحكم قبضتها على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق. امتد حكم سلطة الائتلاف المؤقتة من ٢١ ابريل ٢٠٠٣ إلى ٢٨ يونيو ٢٠٠٤. ففي البداية تشكلت هيئة لإدارة شؤون العراق باسم مكتب المساعدات الإنسانية وإعادة أعمار العراق واختير العسكري الأمريكي المتقاعد جاي غارنر كمشرف عليها ولكن كان عمر هذه الهيئة قصيراً حيث تم حله بصورة مفاجئة وعين بول بريمر مكان جاي كارنر وتم تبديل الاسم إلى سلطة الائتلاف المؤقتة التي كانت تدعم من ميزانية وزارة الدفاع الأمريكية حيث كان وزير الدفاع الأمريكي دونالد رامسفيلد هو المسؤول الأعلى لبول بريمر. في ١٣ يوليو ٢٠٠٣ شكلت سلطة الائتلاف المؤقتة مجلس الحكم في العراق. بالرغم من أن مجلس الحكم كان محدود الصلاحيات بوجود سلطة الائتلاف المؤقتة إلا أنه كان يمتلك بعض الصلاحيات كتعيين وزراء وتعيين ممثل للعراق في الأمم المتحدة بالإضافة إلى كتابة مسودة دستور والذي سمي لاحقاً بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

وتعددياً وان تُقسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وان الأقاليم والمحافظات ستُنظم على أساس (اللامركزية سواء أكانت سياسية أو إدارية) وتفوض السلطات للحكومات المحلية والبلدية.

كما أكد على ان الأقاليم والمحافظات لها ان تشكل مجالس وان تختار محافظين، ولها السلطة على فرض وتقدير وجباية والاحتفاظ وإدارة وإنفاق الضرائب والرسوم.

يتضح مما سبق، أن الأمر المذكور جاء للتأكيد على ان العراق سيكون جمهورياً اتحادياً ديمقراطياً وان السلطات موزعة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات أي انه سيعمل على إتباع اللامركزية في تعامله المستقبلي في داخل الدولة بدلاً من النظام المركزي الذي كان متبع في العراق، كما أشار إلى وجوب تفويض الحكومات المحلية لبعض السلطات من اجل السعي لتحقيق التنمية داخل الأقاليم والمحافظات والوحدات الإدارية الأصغر من خلال الصلاحيات المعطاة لهم، كما ان الإشارة إلى تقاسم السلطات ما هو إلا للتأكيد على عدم التداخل بين عمل المجالس التي تقام في الأقاليم والمحافظات وبين الحكومة الفدرالية لضمان سهولة العمل والقيام بما هو لازم للتنمية ولتطوير الأقاليم والمحافظات بما يخدم الصالح العام، كما وخول الأمر الأقاليم والمحافظات العمل على تشكيل مجالس خاصة بها وتقوم باختيار المحافظين من اجل العمل على القيام بمهام هذه المجالس، كما خول هذه المجالس صلاحية فرض الضرائب والرسوم وجبايتها والاحتفاظ بها وإدارتها وإنفاقها من اجل عملية التنمية داخل الإقليم أو المحافظة أو الوحدات الإدارية الأصغر.

وقد نص الأمر (٧١) على إجراء انتخابات لمجالس المحافظات في موعد أقصاه ٢٠٠٥/١/٣١، وبالفعل جرت انتخابات مجالس المحافظات قبل هذا التاريخ وعملت مجالس المحافظات المنتخبة في دورتها الأولى بموجب أحكام الأمر المذكور على الرغم من عدم وضوح الكثير من تلك الأحكام^(١).

(١) ينظر: د. ماهر صالح علاوي واحمد ماهر صالح ، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها ، مصدر سابق ، ص١٠.

المطلب الثالث

اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ

اتضح لنا فيما تقدم، انه بعد التغيير السياسي في العراق عام ٢٠٠٣ بدأت اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات تأخذ اهتماماً متزايداً، فهناك عدة أسباب لقيام اللامركزية في العراق منها^(١):-

- ١- إدارة البلاد بعد سقوط النظام البائد بطريقة عسكرية تحكمها القوات الأجنبية مما شكل مجالس محلية تعمل مع تلك القوات على أساس تسيير الأعمال والخدمات اليومية والذي أنتج تقسيم مناطقي - إداري يعمل كلاً على حده.
- ٢- محاولة الإفلات من قبضة المركز الحديدية ومحاولة تحصين السلطة من أفراد جهة معينة أو شخص محدد وتوزيعها بين أكثر من طرف ومنح صلاحيات أوسع لإدارات السلطة المحلية ضماناً منها لعدم عودة الاستبداد والتصرف الأحادي بالسلطة.
- ٣- الإقصاء والتهميش والحرمان الواسع الذي عانت منه مناطق عدة أبان الحكومات السابقة على الرغم من احتواءها على الكثير من الثروات التي لم تنتفع بها، بل استخدمت بأساليب خاطئة وبشكل سلبي في سير الحكم وتشديد قبضته على حساب الخدمات والمنافع الاجتماعية، والتي ولدت ردة فعل بعد التغيير السياسي اتجه نحو محاولة الاستفادة من تلك الثروات والتعويض عن الفترات السابقة.
- ٤- التوسع والتشعب الإداري الكبير الناتج من الانفتاح على العالم عقب التغيير السياسي والذي يصعب على حكومة المركز مفردة مواجهته، والتوجه العام الذي بدأ يسود مناطق كثيرة في البلاد والمطالب بضرورة الاشتراك في إدارة الأمور، وتغيير صيغ التفكير من الارتباط المطلق بالمركز إلى إنشاء قيادات مساعدة، وسريان مفاهيم جديدة في المجتمع العراقي من حيث التعامل القيادي ولاسيما بعد عودة أكثر المهجرين من سياسات النظام السابق وإطلاعهم على أساليب الحكم في الدول التي كانوا يقطنوها ومحاولة الاستفادة من تجاربها.

(١) ينظر: عدنان أوصالي، اللامركزية الإدارية علاج يثير المخاوف على الموقع الالكتروني:

<http://mcsr.net/activities/043.html>

٥- محاولة التهرب من تطبيق الفدرالية من قبل بعض الأحزاب السياسية وتخوفهم منها، أدى إلى دعمهم الكبير لقضية (اللامركزية الإدارية) والاستمرار في تجربة مجالس المحافظات، وتأجيل البت في تطبيق النظام الفدرالي في المحافظات إلى وقت آخر، وهذا بدوره كرس ودعم النظام اللامركزي الإداري بصيغة أو بأخرى.

٦- محاولة الإسراع بتطوير المحافظات وإعادة إعمارها ورفع مستوى العمل فيها إلى أعلى طاقة، وهذا لا يمكن الحكومة المركزية بمفردها من إنجازه، في وقت يتطلب بناء سياسي وإداري جديد مضافاً إلى حاله الأعمار الشاملة في البلد.

إذ إن العراق مر بمراحل تاريخية حساسة للغاية، لذلك فإن البناء الجديد يشتمل على إمكانية واقعية لتغيير أخطاء الماضي واستبدالها بالنهج الصحيح ووفق برنامج سياسي وإداري متكامل يشترك فيه الجميع دون استثناء.

لذلك فقد كفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النظام الإداري اللامركزي، حيث استوحى مبدئي الفدرالية واللامركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والأمر رقم ٧١ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤، وكفل إدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس المحافظات وهي مجالس محلية منتخبة.

إذ جاء الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الأقاليم) والفصل الأول منه تحت عنوان (الأقاليم) ونصت المادة (١١٦) منه على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية).

وبهذا يكون الدستور قد بين شكل الدولة العراقية وتقسيماتها الإدارية، حيث جاء التأكيد على اللامركزية في إدارة مفاصل العراق بغية النهوض به، وإعطاء المزيد من الصلاحيات إلى الأقاليم والمحافظات التي لم تنضوي تحت إقليم والتنازل من قبل الحكومة المركزية للوحدات الإدارية عن بعض صلاحياتها، وبالتالي فإن وضع الدولة مبني على شكلين أو إطارين مختلفين: الأول، فيدرالي أو اتحادي، والثاني، لامركزي. كما موضح في الشكل رقم (٢)^(١)، وهذا ما يعتبره بعض المراقبون من العيوب المأخوذة على الدستور العراقي الذي أوجد نظاماً مبنياً على شكلين مختلفين في إدارة الدولة على الرغم من كون التجربة العراقية ذات أصول حديثة العهد في التطبيق الفعلي للامركزية الإدارية، وليست لديها

(١) للإطلاع على الشكل رقم (٢) راجع الملحق رقم (٦) ، ص ١٩٢.

الخبرات والكفاءات التي تسهم في إيجاد حل لهذه المعضلة، إلا أنه كان من الممكن الاستفادة من تجارب وخبرات الدول التي أصبح لها باع طويل في هذا المضمار والاستعانة بالمنظمات العالمية أو الإقليمية، مما يساعد العراق على التخلص من هذه الكيوت مع مرور الوقت لحين استيعاب العراقيين للرؤية الجديدة والخط الجديد الذي يسير عليه العراق.

أما الفصل الثاني من نفس الباب المسمى (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم) فقد جاء بمادتين هما (١٢٢ و ١٢٣)، إذ نصت المادة (١٢٢) على خمسة بنود نوردتها تباعاً:-

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى.
ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ وصلاحيتهما.
خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

عند دراسة هذه المادة يمكن اقتراح تعديلها لتكون بالصيغة الآتية:-

أولاً: تتكون المحافظة من أفضية ونواحي وقرى.
ثانياً: تنظم الصلاحيات الإدارية والمالية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم بمنح سلطات المحافظة صلاحيات لإدارة شؤونها وفق أسس الإدارة اللامركزية.

رابعاً : ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما.
خامساً: مجلس المحافظة هيئة منتخبة تمارس أعمالها بموجب الدستور والقوانين الصادرة بموجبه، وينظم له مالية ذاتية خاصة بها.

ونجد العلة في إعادة صياغة المادة بكافة فقراتها، لما تتسم به من عدم تنظيم لمحتواها، لذلك نرى تصحيح لبعض المعاني بصورة أولية. فالمحافظة (لا المحافظات) تتكون من أفضية ونواحي وقرى ولا معنى للحصر بعدد. وجاء البندين الأول والثاني من المادة (١٢٢) من الدستور لكي يوضح المشرع الوحدات

الإدارية التي يتكون منها العراق إذ قسم في البند الأول الوحدات الإدارية إلى محافظات وأقضية ونواح وقرى، أما البند الثاني فقد جاء مكملاً لما سبقه إذ أشار إلى الصلاحيات المالية والإدارية المناطة إلى هذه الوحدات التي سيتم الاعتماد عليها في إدارة العراق وشؤونه من خلال هذه الصلاحيات التي وصفها بالواسعة وترك تنظيم ذلك إلى قانون، وبالفعل شرع هذا القانون وسمي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، سنأتي على دراسته في المطلب القادم.

ثم جاء المشرع ونص في البند خامساً من ذات المادة على عدم خضوع مجلس المحافظة لأية سيطرة أو إشراف وكأن المسألة نزاع وتمرد وعصيان وبذلك ادخل نصوص الدستور في تناقضات، فلا يمكن أن يستقيم نظام اللامركزية الإدارية مع عدم الخضوع لرقابة أو إشراف السلطة المركزية، فالهيئات اللامركزية تتمتع باستقلال نسبي وليس مطلق لأنها تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية ولضمان عدم خروج هذه الهيئات على حدود ما منح لها من اختصاصات^(١).

وبعد أن رفض المشرع إخضاع المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة لم يذكر أو يحدد الجهة التي تتسق السلطات في المحافظة معها في أقل تقدير! وأيد إطلاقه من كل قيد بتعيين مالية مستقلة لها، والحقيقة ان هذه المادة محيرة للعقول من حيث أسلوبها وفحواها، وقد سببت فعلاً إرباكاً لكل الجهات وحتى لسلطات المحافظات نفسها، فلا تعرف كيف تتصرف، ولا تعرف الجهة التي تخضع لها، وحصلت الكثير من المشاكل في المحافظات، ولا تعرف حتى السلطات الاتحادية كيفية التصرف إزاءها، فالسلطة التنفيذية، وهي إحدى السلطات الاتحادية، تتجنب التدخل في قرارات مجالس المحافظات كونها لا تخضع لها بحسب النص أعلاه، ويرفض مجلس المحافظة التدخل بقراراته مستند إلى عدم خضوعه لسيطرة أو إشراف أية جهة، فقد اجتمع مجلس محافظة صلاح الدين وأصدر قراراً رفض فيه قرار رئيس مجلس النواب - وهو رئيس أعلى سلطة تشريعية اتحادية - القاضي بإقالة رئيس مجلس محافظة صلاح الدين بعد أن تبين انه فاقد لشروط عضوية مجلس المحافظة، في الوقت الذي بقيت محافظة صلاح الدين بلا محافظ لفترة طويلة بعد إقالة المحافظ السابق من قبل

(١) ينظر: د.غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في

الميزان، مصدر سابق ، ص ٥١-٥٢.

مجلس المحافظة لعدم تدخل أية جهة لحل هذا النزاع، مما يدل على غموض هذه النصوص ولا يمكن الاستدلال بصورة قاطعة ومنطقية على دلالاتها.

وأشترط الدستور أن تكون تلك المجالس منتخبة انتخاباً حراً مباشراً وبنفس الطريقة التي اشترطها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. عندما نص على إجراء انتخابات المجالس بنفس اليوم الذي تجري فيه انتخابات الجمعية الوطنية في ٢٠٠٥/١/٣١ وتم ذلك بالفعل.

ويرى البعض انه لكي تمارس الهيئة الإدارية المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فإنه من الضروري أن تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل مواطني الوحدة الإدارية حتى تمارس صلاحيات أصلية وليست صلاحيات تفويضية قابلة للاسترداد من قبل السلطة المركزية المانحة لها^(١).

أما المادة (١٢٣) فقد نصت على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون).

نرى إلغاء هذه المادة لعدة أسباب منها:

١- ان تفويض الاختصاص جائز في مجال القانون العام بناءً على نص صريح وهو يتم عادةً من الرئيس الإداري الأعلى إلى الموظف المرؤوس أو من هيئة أو مجلس إلى رئيس أي منهما، وذلك كله بناءً على قناعة وحسن اختيار، أما تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين فنادر الحصول في الحياة العملية^(٢).

٢- ان المادة (١١٠) من الدستور حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وبالتالي فان ما عداها من اختصاصات يدخل ضمن حصة الأقاليم، فكيف يمكن بعد ذلك أن تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي خاضعة لمبدأ

(١) ينظر د.زهير الحسني ، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم ، على الموقع الالكتروني :

<http://www.baghdadtimes.net/Arabic/?sid=50037>

(٢) ينظر د.غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، مصدر سابق ، ص ٥٦.

اللامركزية الإدارية^(١)، فيمكن النص هنا على تفويض الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم وحصر التفويض بتلك وحدها.

٣- ان المانح الذي يفوض بالصلاحيات لا يحتاج إلى موافقة الطرف الآخر، فإنه قانوناً غير مقهور ولا مجبور على استحصال موافقة لتفويض ما يملك ألا يتنازل عنه. أما إذا فرضنا أن المعنى ينصرف إلى تفويض مجلس المحافظة لصلاحياته إلى السلطات الاتحادية، فإن ذلك يتناقض مع التوجه العام للمشرع وإرادته التوسع في صلاحيات المجلس، وتدوير ما يحصل عليه من صلاحيات إلى غيره تضييق لصلاحياته التي يراد منها أن تتوسع أصلاً.

٤- الصلاحيات هذه منوطة بالقوانين التي تنظم بموجب المادة السابقة. لذلك فلا يبقى أي معنى لهذه المادة. وعند الرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي شرع تنفيذاً للدستور لا نجد ما يشير إلى جواز تفويض مجلس المحافظة لصلاحياته لأية جهة مما يدل إلى عدم الحاجة للنص على هذه المادة.

البحث الثالث

اللامركزية الإدارية بعد صدور قانون المحافظات

تبين لنا من خلال دراسة نصوص دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥، ان العلاقة بين السلطات الاتحادية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد نظمت وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. وان للسلطات الاتحادية اختصاصات تختص بها دون غيرها وقد بين الدستور العراقي تلك الاختصاصات على سبيل الحصر وبشكل محدد، كما أجاز تفويض تلك الاختصاصات الحصرية وجعلها من اختصاصات المحافظات^(٢)، وقد درسنا هذه الاختصاصات الحصرية بشكل تفصيلي في سياق البحث عند دراسة الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، كما درسنا كذلك الاختصاصات المشتركة لذلك لا نجد حاجة لتكرار الموضوع. وستقتصر دراستنا في هذا المطلب على الاختصاصات التي أسندها

(١) ينظر د.غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، مصدر سابق ، ص ٥٧ - ٥٨.

(٢) ينظر المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

الدستور لمحافظات العراق فقد أشار المشرع الدستوري إلى ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولم يكتف الدستور باتجاهه الموسع لصلاحيات المحافظات بهذا القدر فحسب، بل حاول تأكيد هذا التوجه بنصوص متفرقة، منها تأكيده منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، فما هي هذه الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة؟ وما هو نطاقها؟

لم يقدم الدستور أمثلة على الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بل ترك أمر تنظيمها لقانون يسن من قبل السلطة التشريعية الاتحادية، وفعلاً وبتأريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ صدر قانون لإدارة وتنظيم عمل المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والذي أطلق عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد جاء هذا القانون ليحل محل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، وقد جاء في الأسباب الموجبة له: انه بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإداراتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفدرالي) والنظام اللامركزي ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون.

وقد تبين لنا من خلال دراسة اللامركزية الإدارية - في المبحث الأول من هذا الفصل - ان لها عناصر ترتكز عليها وسنن طبقت في قوانين عديدة يجب توافرها لكي تكتمل صورتها وتنجح كنظام إداري وهي مترابطة ويكمل بعضها بعضاً، فإن كانت اللامركزية الإدارية بمفهومها وعناصرها على وفق ما درسنا. فهل عالج قانون المحافظات اللامركزية الإدارية ونظم أحكامها وفق السنن المتعارف عليها سلفاً وخلفاً سواء من جهة تحقق عناصرها الجوهرية أو من جهة توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أم انه ابتدع نظام مغايراً للامركزية الإدارية؟

ان المحافظات العراقية وحدات إدارية تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية كما جاء في قانون المحافظات وقبله الدستور العراقي، فلا بد أن تتوافر فيها هذه العناصر المتمثلة بوجود سلطات أو هيئات لإدارة هذه المحافظات، كما يتوجب استقلالها في ممارسة اختصاصاتها مع بقاء الرابطة مع السلطات الاتحادية التي تتمثل بالرقابة والإشراف عليها أو على عملها من قبل الاخيرة.

لذلك، ولغرض الإجابة على الأسئلة المطروحة أعلاه يتوجب علينا دراسة هذا المبحث في ثلاثة مطالب:

- المطلب الأول:- اختصاصات المحافظات**
المطلب الثاني:- الرقابة على المحافظات
المطلب الثالث:- تقدير اللامركزية الإدارية في العراق

المطلب الأول

اختصاصات المحافظات

أشار قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ أن للمحافظة سلطتين: الأولى أطلق عليها تسمية مجلس المحافظة^(١)، وأعتبرها أعلى سلطة تشريعية ورقابية في حدود المحافظة، والثانية، هي سلطة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وأطلق عليها تسمية المحافظ^(٢)، ومنحهما اختصاصات وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، فقد نصت المادة (٧) من قانون المحافظات على اختصاصات مجلس المحافظة، وهي واسعة جداً حيث تصل إلى (١٧) بنداً، كما نصت المادة (٣١) من القانون على اختصاصات المحافظ وهي واسعة أيضاً تصل إلى (١١) بنداً، ولكن قبل أن نستعرض ببيان الملاحظات التي يمكن أن تسجل على ما جاء بهذه الاختصاصات التي أوردها القانون، لابد من التنويه ان أحكام هذا القانون لا تسري على محافظة بغداد، وذلك لأن الدستور أوجب تنظيم وضع العاصمة بقانون، لذا كان من الضروري النص في هذا القانون على استثناء محافظة بغداد تماشياً مع نص المادة (١٢٤) من الدستور، لأن الإطلاق والعموم والشمول يعني للوهلة الأولى انه يشمل محافظة بغداد ولكن بالرجوع إلى نص المادة (١٢٤) من الدستور سرعان ما يبدد هذا الوهم.

كما يتضح من اسم القانون انه لا تسري أحكامه، كذلك، على المحافظات التي تُشكل إقليمياً، فهي تختص بتنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبذلك لا تسري أحكامه على محافظات السليمانية واربيل ودهوك، لأنها تُشكل إقليم كردستان، وصلاحيه تنظيم أمور هذه المحافظات الثلاث يدخل في اختصاص

(١) ينظر المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

الإقليم، وقد صدر بالفعل قانون محافظات إقليم كردستان^(١). وبعد هذا التنويه لابد من ذكر الملاحظات التي يمكن تسجيلها على هذه الاختصاصات نوردها كالآتي:-

١- تشريع القوانين

عَدَّ قانون المحافظات مجلس المحافظة بمثابة أعلى سلطة تشريعية على صعيد المحافظة، وبالتالي منحه الحق بإصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، وعلى الرغم من ان المشرع كان قد استدرك هذا الأمر في المادة (٧/البند ثالثاً) ونص فيها على ان إصدار تلك التشريعات المحلية هو لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، إلا أن هذا الأمر يُعد بمثابة خروج على ما نصت عليه المادة (١٢٢) من الدستور التي لم تمنح المحافظات سوى الحق في ممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ونجد أن الأخيرة لا تتضمن تفويض سلطة تشريعية للهيئات المحلية، وهذا الأمر يرد فقط في الأنظمة التي تتبنى مبدأ اللامركزية السياسية. فتشريع القوانين على المستوى الداخلي للأقاليم في الدولة الفدرالية من الحقوق الثابتة له، حيث يتولى برلمان الإقليم هذه المهمة بشرط أن لا تتعارض أحكام هذه القوانين مع الدستور الاتحادي ودستور الإقليم^(٢). ولا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين، لان ذلك من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية - ومجلس النواب احد جناحيها حالياً لعدم تشكيل مجلس الاتحاد لحد الآن - والمجالس التشريعية في الأقاليم.

ان المادة (٢٨) من الدستور قضت بأنه لا يجوز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، لذلك، نص قانون المحافظات في المادة (البند أولاً ٢٢) منه على (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) وهو أمر لا لبس فيه، إلا أن مجالس المحافظات توجهت بالسؤال إلى المحكمة الاتحادية طالبة بيان الرأي من المحكمة الاتحادية بخصوص إمكانية سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وقد بينت المحكمة الاتحادية رأيها في الموضوع بقولها (لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن

(١) ينظر القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ في جريدة الوقائع في كردستان العراق

في ١/٦/٢٠٠٩، والمنشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.iraq-ild.org>

(٢) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،

مصدر سابق ، ص ١١٢-١١٥.

القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور^(١).

إلا أننا نخالف رأي المحكمة الاتحادية، ونجد انه جانب الصواب، ونتفق مع من يرى ان تخويل مجلس المحافظة صلاحية فرض الضرائب والرسوم مخالف للدستور، لأنه من حيث المبدأ لا يمكن لمجالس المحافظات سن تشريعات محلية تفرض ضرائب على شرائح معينة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، وإنما لها سلطة إصدار أوامر وبيانات وتعليمات تتضمن إستيفاء مبلغ مقابل الخدمات التي تقدمها المحافظة ولكن ليس بشكل ضرائب أو رسوم فهي ضميمة أو مقابل الخدمات مثاله قرار مجلس المحافظة باستيفاء مبلغ محدد من السيارات التي تستخدم طرق المحافظة لأجل تحسين الخدمة الخاصة بشوارع المحافظة^(٢).

والحكمة في عدم تخويل مجالس المحافظات صلاحية تشريع قرارات محلية تخص فرض الضرائب أو الإعفاء منها، هي للحيلولة دون حصول الازدواج أو التهرب الضريبي.

٢- التمثيل في مجلس الاتحاد

تحرص الدساتير الفيدرالية على الأخذ بنظام المجلسين في تأسيس هيئاتها التشريعية، حيث يجري تشكيل أحد المجلسين على أساس شعبي، وبهذا يكون للولايات الأكثر سكاناً ممثلين أكثر من الولايات الأقل سكاناً، ومن هنا برزت الحاجة إلى وجود مجلس ثانٍ يُمثَلُ فيه الولايات بشكلٍ متساوٍ للمحافظة على حقوق الولايات الصغيرة^(٣).

ومن خلال هذا التمثيل تتجلى مشاركة الولايات أو الأقاليم في جوهر السيادة للدولة الاتحادية، وبهذا تختلف الأقاليم في الدولة الفيدرالية عن المحافظات في

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٨ المنشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.iraqja.iq/>

(٢) ينظر: د. إسراء علاء الدين نوري ، قراءة في قانون مجالس المحافظات (دراسة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة شؤون عراقية ، جامعة النهريين ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥ .

(٣) ينظر: د. إحسان المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

الدولة البسيطة. لأن الأقاليم تشارك السلطات الاتحادية في جوهر السيادة ذاته فضلاً عن مشاركتها في ممارسة السيادة على إقليمها^(١).

ولم يشذ الدستور العراقي عن هذا الأصل حيث نصت المادة (٤٨) منه على أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، غير أن عدم حسم أمر تكوين الأقاليم ابتداءً، وقبل كتابة الدستور، أفضى إلى تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد لحين صدور قانون من مجلس النواب، ورغم ذلك فقد منح الدستور للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق التمثيل فيه^(٢). وهذا يعني أن المشرع الدستوري أراد أن تتمثل المحافظات في مؤسسة اتحادية سواء بسواء مع الأقاليم الأخرى، وبالتالي يكون لها القدر نفسه من التمثيل في الهيئة التشريعية الاتحادية.

بالإضافة إلى ما تقدم، نجد أن الدستور العراقي نص على مشاركة المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجال إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، فأشار إلى تأسيس هيئة عامة لضمان هذه الحقوق وسمح لممثلي المحافظات بالانضمام إلى عضويتها^(٣).

كما منح الدستور العراقي لممثلي المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في عضوية هيئات عامة أخرى لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع منحها صلاحية التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتحادية واقتسامها فضلاً عن ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص هذه الأموال^(٤).

أما تمثيل المحافظة في السفارات والبعثات الدبلوماسية فينطبق عليه ما تكلمنا عنه في سياق البحث عند دراسة اختصاصات الأقاليم^(٥) فنحيل إلى ذلك تجنباً للتكرار. وكذلك الحال بالنسبة لموضوع ملكية وإدارة النفط والغاز والثروات

(١) ينظر: الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، ١٩٦٣ ، ص ٥٤ - ٥٦ .

(٢) ينظر: المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) ينظر: المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) ينظر: المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٥) ينظر: الفصل الأول صفحة (٤٥) وما بعدها من هذه الرسالة.

عموماً فيمكن مراجعة دراستنا في المبحث الأول من هذا الفصل^(١) لكون المشرع عامل المحافظات معاملة الأقاليم.

وفيما يتعلق بالمحافظ فقد نص القانون بأنه لا يجوز إعفاء المحافظ من منصبه، أي إقالته، إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة وبناءً على أسباب حصرية ومحددة وهي عدم النزاهة، أو استغلال المنصب الوظيفي، أو التسبب في هدر المال العام، أو فقدان أحد شروط العضوية، أو الإهمال، أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية، كما أعطى القانون لمجلس النواب الحق بإقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه^(٢)، والغريب في القانون انه منح المحافظ حق الاعتراض على قرار إعفائه أمام المحكمة الاتحادية العليا، وهذا لا يجوز من الناحية الدستورية، لأن الدستور حدد اختصاصات هذه المحكمة، في المادة (٩٣) منه ولا يجوز إضافة اختصاص جديد لهذه المحكمة، فهذا النص يخالف أحكام الدستور، كذلك اشترط القانون صدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ^(٣)، وهذا لا يجوز أيضاً، لأنه ليس من اختصاص رئيس الجمهورية المقررة دستورياً ذلك، ونرى أن يمارس صلاحياته بعد الموافقة عليه من مجلس المحافظة وتأديته اليمين القانونية ولا يحتاج الموضوع إلى مرسوم جمهوري.

هذا ومن الجدير بالذكر، انه عند إصدار القانون اغفل المشرع إيراد نص يتعلق بحل المجالس المحلية بما فيها مجلس المحافظة، باستثناء حل المجلس بقرار يتخذه المجلس ذاته، ولأن انتخاب أعضاء المجلس المحلي لا يعني استمرارهم بعضويتهم طيلة مدة الأربع سنوات المحددة بالقانون، وكان من الضروري منح جهة معينة سلطة حل المجلس والدعوة إلى انتخابات جديدة كمنح المحافظ مثلاً هذه السلطة، لذا عاد المشرع وأستدرك ذلك بتعديل القانون للمرة الأولى وقرر إعطاء هذا الحق لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه

(١) ينظر: الفصل الأول صفحة (٥٠) وما بعدها من هذه الرسالة.

(٢) ينظر: المادة (٧/ البند ثامناً / الفقرة ١،٢ منها) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر: المادة (٢٦/ البند أولاً منها) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

وذلك بناءً على طلب المحافظ^(١)، بعد تحقق احد الأسباب المذكورة في البند أولاً من المادة (٢٠) من القانون.

يتضح لنا بعد دراسة اختصاصات المحافظات ان الدستور قد أقر للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم باختصاصات فيدرالية شأنها شأن الأقاليم^(٢) متبعاً في ذلك نهجاً لم تألفه الدساتير في الدول الفيدرالية. ونعتقد أن ذلك كان بسبب أن مرحلة كتابة الدستور العراقي كانت عسيرة وإزاء الظروف المعاصرة لعملية كتابته والتمثلة في عدم التوصل إلى إجماع سياسي بخصوص العديد من القضايا ومنها الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية (عدا إقليم كردستان) قد أفضى إلى تبني الدستور العراقي نظاماً يمزج بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية^(٣).

كما نرى ان منح الاختصاصات المذكورة وغيرها، تأتي كنتيجة طبيعية لرغبة المشرع في إضعاف السلطات الاتحادية، في مقابل التوسع في صلاحيات الإدارة اللامركزية. وتُفسر نزعة المشرع الدستوري في هذا الميدان برغبته في تحقيق نوع من المساواة بين الأقاليم وبين المحافظات التي لم تنتظم في إقليم إيماناً منه بمبدأ المساواة بينهما الذي سعى الدستور إلى تحقيقه بوسائل شتى، غير ان الوصول إلى هذا الهدف يستحيل مع تبني أسلوب الإدارة اللامركزية لهذه المحافظات.

ويشير مسلك المشرع الدستوري في هذا الميدان إلى ارتباك واضح في بيان الإطار التنظيمي الذي يحكم اختصاصات وحقوق المحافظة غير المنتظمة في إقليم، فمن ناحية يتبنى الدستور نظاماً إدارياً لا مركزياً لها، ومن ناحية أخرى، يمنحها اختصاصات وحقوق تماثل تلك التي أقر بها للأقاليم في إطار الدولة الفدرالية من دون أن ينص على حق المحافظة غير المنتظمة في إقليم في أن يكون لها دستوراً الخاص بها.

(١) للإطلاع على النص الكامل للقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ راجع الملحق رقم (٧) ، ص١٩٣.

(٢) ونجد هذه النية واضحة من خلال الطروحات التي أدلى بها العديد من أعضاء لجنة كتابة الدستور في محاضر جلسات لجنة إعداد الدستور ص ٢٠٧ في المجلد المنظم من قبل قسم الوثائق في مجلس النواب العراقي ، ص ٢٠٧، مجلد غير منشور.

(٣) نصت المادة (١١٦) من الدستور على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية).

والسؤال المطروح هنا هل ما مر بدراستنا يمثل المثلية الوحيدة التي تسجل على توجه المشرع العراقي عند تبنيه لمبدأ اللامركزية الإدارية أم أن هناك تجاهل لسنن أخرى كان لابد من إتباعها لتكون اللامركزية الإدارية بُنيت على أسس صحيحة؟ هذا ما سنعرفه من خلال دراسة الفرع القادم.

المطلب الثاني

الرقابة^(١) على المحافظات

اتضح لنا عند دراسة اللامركزية الإدارية إقرار المشرع الدستوري بوجود مصالح محلية متميزة تخص المحافظات العراقية، وإقراره بضرورة تشكيل مجالس محلية منتخبة تقوم بإدارة تلك المصالح وتلبية الخدمات العامة المحلية، وعلمنا انه لا يكفي هذا الإقرار لوصف النظام الإداري بانه نظام يقوم على اللامركزية الإدارية، بل يجب أن تعمل تلك المجالس المنتخبة بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية مع بقاء عملها الإداري أو أعضائها أو كلاهما تحت رقابة أو وصاية أو إشراف الإدارة المركزية. والسؤال المطروح هنا كيف نظم المشرع العراقي هذه الرقابة؟

إن المتتبع للتحويلات الدستورية والتشريعية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣ يجد انها قد أفضت إلى نفي كل رقابة من المركز على مجالس المحافظات، حيث أسس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لمبدأ إضعاف رقابة الإدارة المركزية، وأشار إلى تمتع مجالس المحافظات باستقلال

(١) اختلف فقهاء القانون بين من يسميها بالرقابة الإدارية ومن يفضل تسميتها بالوصاية الإدارية، فالفريق الأول يعترض على تسمية الوصاية الإدارية لارتباط الوصاية بناقص الأهلية في حين أن المجالس المحلية ذات أهلية كاملة وتباشر التصرفات ابتداءً، إلا أن هناك فريقاً آخر يفضل تسميتها بالوصاية إدارية لان القانون الإداري حسب وجهة نظره قد استعار بعض المصطلحات من القانون الخاص واكتسبت معنى معين كال عقود الإدارية والمسؤولية وغيرها. للتفصيل حول الموضوع ينظر د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٨٣.

مطلق عن الحكومة الاتحادية^(١)، وعزز صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٦/٤/٢٠٠٤، هذا التوجه حيث أكد فكرة الاستقلال لمجالس المحافظات مع إلغاء كل سيطرة أو إشراف عليها من أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة^(٢).

وسار المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق الدائم بالمسار نفسه، حيث أكد على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة^(٣).

ولو افترضنا جدلاً، ان الدستور بنفيه السيطرة والإشراف على مجالس المحافظات لم يكن يقصد نفي الرقابة، على أساس ان النص الدستوري لم ينص على نفي الرقابة بلفظ صريح كما ان السيطرة والإشراف لا تعني الرقابة، لأن السيطرة تعني التحكم وقيادة المجلس على نحو معين أو انها تعني خضوع أعضاء مجلس المحافظة للإدارة المركزية مع إمكانية عزلهم أو حل المجلس من قبلها، أما الإشراف فيعني خضوع عمل مجلس المحافظة وقراراته لنظر وتوجيه الإدارة المركزية من حيث الإجازة السابقة للقرارات أو المصادقة اللاحقة لها، وبالتالي فقد نصل، وفق الافتراض أعلاه، إلى نتيجة ان ما منعه الدستور هو السيطرة والإشراف فقط ولم يمنع الرقابة.

وهذا غير صحيح، بل على العكس من ذلك، نرى ان نية المشرع الدستوري اتجهت لجعل مجلس المحافظة بديلاً حقيقياً عن الإدارة المركزية في نطاق المحافظة، وبناء حلقات استقلاله عنها بألفاظ (السيطرة والإشراف) للتعبير عن منع الرقابة بصورها كافة، فما السيطرة والإشراف الذي نص على منعه المشرع الدستوري على مجالس المحافظات، إلا منع لصور الرقابة بأشكالها المختلفة، وبالتالي فان الدستور العراقي قد تجاهل ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية.

ولكن هنا يحق لنا طرح السؤال الآتي: هل يجوز أن تمارس مجالس المحافظات الاختصاصات الواسعة التي نص عليها الدستور أو تلك التي وضعها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم دون رقابة من أحد؟ وهل أن المجالس مستقلة تماماً وغير مراقبة أو محاسبة من أي جهة؟

(١) ينظر: الفقرة المادة (٥٥/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.

(٢) ينظر: الفقرة (٣) من القسم الثاني من أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١).

(٣) ينظر: البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

والجواب هو: على الرغم من الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس نرى انه منحها من أجل إنجاز عملها وإعطاءها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل في حاجات المحافظة؛ أضف إلى ذلك أن الدستور الدائم اشترط على مجالس المحافظات على الرغم من عدم خضوعها لسيطرة أو إشراف أية وزارة، شرطاً مهماً وهي العمل بحرية وبالقدر الذي يلبي حاجات المواطنين في المحافظة، أي أن عملها مشروط بحرص وموضوعية ومهنية ومسؤولية على تقديم أحسن الأداء الإداري بما يحقق أفضل الخدمات لسكان المحافظة، ولكن هذا لا يعني ترك الباب مفتوحاً دون محاسبة أو مراقبة في حالة مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة، أي أنها لن تكون بمنأى عن المساءلة القانونية أو القضائية، أو الشعبية، وبناءً على القواعد العامة للقانون توجد قنوات عدة من الرقابة. وهذه الرقابة تكون صمام أمان أمام تحسف المجالس وإضرارها بالمحافظة وسكانها بأية صورة، ونرى ان مجالس المحافظات تبقى خاضعة لصور متعددة من الرقابة، مستنديين في رأينا هذا إلى ان الاستقلال الذي أرادته الدستور ومنع الرقابة ما هو إلا وسيلة لتحقيق غاية معينة هي رفع مستوى الخدمات العامة في المحافظة وخدمة المواطن، وفي حال عدم التزامها بهذا الشرط وانحرافها عن هذه الغاية، فإنها ستكون عرضة للمسائلة القانونية أو الشعبية عن طريق عدة قنوات منها رقابة قضائية وأخرى غير قضائية^(١). فهي تخضع لرقابة مجلس النواب^(٢)، كما انها تخضع لرقابة القضاء.

(١) ينظر: علي سعد عمران ، القضاء الإداري دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن

دون دار أو مكان النشر - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨ - ص ٤٤.

(٢) ينظر: المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات

غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية

بعدها المرقم (٤١٤٧) والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.

استناداً لولايته العامة^(١)، ولرقابة بعض الهيئات المستقلة كرقابة هيئة النزاهة^(٢)، ورقابة ديوان الرقابة المالية^(٣)، وللرقابة الشعبية على أساس أن الشعب مصدر السلطات وشرعيتها^(٤). ونورد شرحاً مبسطاً لهذه القنوات الرقابية:

- ١- الرقابة القضائية: تتمثل الرقابة القضائية برقابة القضاء على أفعال وتصرفات أعضاء مجالس المحافظات التي تُعد جرائم في نظر القانون كالرشوة والاختلاس وخيانة الأمانة وغير ذلك، كما تتمثل برقابة القضاء الإداري، وتُعد محكمة القضاء الإداري الهيئة الثانية لمجلس شورى الدولة والتي يمارس من خلالها اختصاصاته القضائية^(٥)، بالرقابة على صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر وهي تخالف القانون، فقد حدد القانون اختصاص محكمة القضاء الإداري^(٦)، فضلاً عن رقابة المحكمة الاتحادية العليا التي تدقق بالقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري بناءً على طلب ذوي الشأن.
- ٢- الرقابة التي يمارسها مجلس النواب السلطة التشريعية - باعتباره أعلى سلطة تشريعية منتخبة من عموم الناخبين في العراق - على مجالس المحافظات،

(١) ينظر: المادة (١٩ الفقرة ثالثاً) والمادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) المؤسسة بموجب الأمر (٥٥) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، والذي شكل مفوضية النزاهة العامة المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٩١ لسنة ٢٠٠٤، و أبقى على تشكيلها الدستور العراقي النافذ بموجب المادة (١٠٢) منه.

(٣) الذي يعمل على وفق قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل النافذ وكفل استمرار عمله وفقاً للمادة (١٠٣ الفقرة أولاً منها) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) ينظر: المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٥) ينظر: علي سعد عمران ، القضاء الإداري دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .

(٦) ينظر: المادة (٧/ثانياً-د) من قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المنشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.iraq->

[ild.org/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=120120069553036](http://www.iraq-ild.org/LoadLawBook.aspx?SP=ALL&SC=120120069553036)

على الرغم من أن القانون لم يبين طبيعة هذه الرقابة، إلا أنه أشار إلى حالة منها، حيث منح القانون مجلس النواب حق الاعتراض على القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إزالة المخالفة، وذلك بإلغاء القرار بالأغلبية البسيطة لعدد أعضائه^(١)، إلا أننا نفضل صدور تشريع خاص يحدد ماهية وطبيعة وحدود تلك الرقابة التي تحقق الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحياتها الدستورية والقانونية، وذلك لتلافي تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية من جانب، وعدم تكيلها بقيود تعرقل عملها وتقيّد حركتها وتُعيق نشاطها لتحقيق التنمية في كل مستوياتها على الصعيد المحلي من جانب آخر.

٣- رقابة الهيئات والمنظمات المستقلة التي نص الدستور على استمرارها ورقابتها على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلّف والضياع والتبذير والفساد الإداري والمالي، ومن أمثلة ذلك هيئة النزاهة وديون الرقابة المالية^(٢).

٤- الرقابة الشعبية وهي مثال آخر على الجهات التي تراقب المجالس، باعتبار الشعب الجهة التي انتخبت المجلس مباشرة ولها الحق في محاسبته ويتم ذلك من خلال:

منظمات المجتمع المدني، الإعلام والصحافة، التظاهرات السلمية والاعتصامات، إضافة إلى إنشاء مكاتب شكاوي المواطنين داخل المحافظة، وقبل هذا يجب أن تفهم العلاقة بين مجلس المحافظة والسكان على أنها المصدر الشرعي للمجلس وان استمرارية عمله وديمومته باقية على قوة الدعم والتأييد للمجلس.

ومهما تكن صورة الرقابة الإدارية فإن استقلال المجالس المحلية يمثل القاعدة العامة والركيزة الأساسية في النظام اللامركزي، في حين تمثل الرقابة التي يمارسها المركز على تلك المجالس استثناءً على تلك القاعدة، ومن ثم لا يجوز التوسع في هذا الاستثناء ويجب أن يفسر على نحو ضيق، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن تبني أي أسلوب من أساليب الرقابة يجب أن يستند إلى عمق

(١) ينظر: المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤١٤٧) والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.

(٢) ينظر: المواد (١٠٢ و ١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

تجربة تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، إذ يمكن ان تكون الرقابة متدرجة من حيث الشدة على وفق عمق التجربة أو تراكم الخبرة لدى المجالس المحلية ولدى السكان المحليين في الوقت نفسه، إذ تبلغ الرقابة أوج شدتها عندما تكون تجربة النظام اللامركزي وليدة أو حديثة العهد وهكذا تتقلص تدريجياً بمرور الوقت وقدم التجربة.

المطلب الثالث

تقدير اللامركزية الإدارية في العراق

عند الكلام عن اللامركزية الإدارية في شطرها النظري والمتعلق بدراسة النصوص القانونية ذات الشأن سواء أكانت نصوصاً دستورية أم تشريعات عادية تتجلى لنا من خلالها التوجه الذي سلكه المشرع في شكل التنظيم الإداري، وهذا ما تطرقنا له فيما سبق، إلا أنه لا يمكن معرفة مدى نجاح هذا التوجه أو التنظيم إلا من خلال دراسة تطبيقاته على ارض الواقع لبيان مدى تطبيق القوانين ذات الشأن وطريقة إدارة الوحدات الإدارية من قبل السلطات المختلفة سواء السلطات التي تدير هذه الوحدات أو السلطات الاتحادية وعدم تدخلها بالشأن الداخلي الذي يهم الوحدات على وجه الخصوص وعلى ضوء المعطيات التي تم التعرف عليها من خلال الدراسة سنتمكن من بيان محاسن وميزات هذا النظام وفي نفس الوقت تشخيص الإخفاقات والانتكاسات التي تعرض لها وطرق معالجتها. وهل طبق النظام من قبل هذه السلطات بصورة صحيحة؟ وهل أتى توجه المشرع الدستوري العراقي والمشرع العادي ثماره بالأخذ بهذه النظام لإدارة هذه الوحدات؟ للإجابة على هذه التساؤلات ندرس هذا الفرع في البندين التاليين:-

أولاً: أهم ما تميزت به مجالس المحافظات

قد يثنى البعض على ما قدمته مجالس المحافظات، وقد يرى الأخر عكس ذلك وعلى كلا الرأيين فإن الواقع على الأرض يبقى هو الفاصل بينهما، وعلى هذا الأساس يمكن القول ان مجالس المحافظات قد اظهر بعضها فاعلية وحيوية في أداء عمله برغم حداثة التجربة وصعوبة الفترة التي نشأت ونمت فيها. أما أهم ما تميزت به تلك المجالس فانه يتلخص بما يلي:

١. شهدت بدايات تشكيل سلطات المحافظات تعاوناً ملحوظاً في المشاريع بينها وبين سلطة الإحتلال (الائتلاف المؤقتة) في المحافظات التي أشرفت على تأسيسها في مراحلها الأولى وبشكل منفصل عن الحكومة المركزية، وفي أغلب الأحيان،

كانت تتصف بمرونة الجوانب المالية المشتركة. وبعد انتخابات مجالس المحافظات في سنة ٢٠٠٥ ازدادت صلاحيات المجالس من الناحية المالية بحيث أصبح هناك ميزانية خاصة بها، وتم فتح وحدات حسابية كاملة مستقلة عن الإدارات المدنية وأصبح بإمكانها الإنفاق على المحافظة وممارسة الإدارة المالية والتمويل كما في برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار، ثم توسعت المهام لتعمل على أساس المبادئ الأساسية لوضع الخطة المالية وربطها بالموازنة على مستوى المحافظة ووضع أهداف واضحة لتحديد متطلبات وحاجات المجتمع وتطوير الوسائل لتحقيق البرامج والسياسات والخطط وتقييم الأداء وإجراء التعديلات، كذلك، تحديد أولويات المحافظة والمبادرة بمشروعات انفرادية أو عن طريق المشاركة مع منظمات دولية غير حكومية وتنفيذها وقد نجحت بعض المجالس في تبني التخطيط الاستراتيجي المالي وتعزيز دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري والمالي ومتابعة تنفيذ الموازنات المحلية وتبني تدريب الدوائر على التحول من النظام المحاسبي القديم إلى نظام إدارة المعلومات المالية العراقي.

٢. لقد تم تنفيذ برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الإعمار استناداً لما ورد بقانون الموازنة الفدرالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦^(١)، ويهدف إلى تنفيذ الأعمال للمشاريع التي من شأنها تنمية المحافظات ضمن المبالغ المخصصة في الموازنة وتقررت على أساس تخصيص جزء بسيط من عائدات النفط للمحافظات على أساس الكثافة السكانية.

٣. لقد اعتمدت اللامركزية الإدارية المالية في التنفيذ، حيث شكل مجلس المحافظة والمحافظ وحدة حسابية تطبق النظام المحاسبي اللامركزية لتتولى أحكام الرقابة والسيطرة على سير المعاملات الناتجة عن تنفيذ المشاريع، كذلك فتح حساب جار باسم مجلس المحافظة يمول من قبل وزارة المالية حيث خصصت للمحافظات مبالغ كبيرة من برامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار، وتم تخويل رئيس مجلس المحافظة والمحافظ معاً صلاحيات الصرف بحدود كلفة المشروع، ومنح رئيس مجلس المحافظة والمحافظ صلاحيات واسعة في هذا البرنامج، تتضمن اعلان المشاريع وإحالتها وتعيين الموظفين المؤقتين ومنح المكافآت والنظر في التعويضات وتحديد أسلوب تنفيذ المشاريع وأعطى البرنامج أولوية

(١) انظر جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٦) في ٢/٢/٢٠٠٦ وللإطلاع على نص

القانون راجع قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية على الموقع

الإلكتروني: www.iraq-ild.org

في الرقابة والإشراف وحدد نسبة منها لأجور الخبراء وشراء كل المستلزمات الهندسية والفنية والآليات اللازمة لأعمال الإشراف والمراقبة.

٤. لقد نفذت المحافظات برنامج سميَّ ببرنامج شبكة الرعاية الاجتماعية، وجاء متزامناً مع برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار، حيث منحت المجالس صلاحيات الإشراف على تنفيذ هذا البرنامج وحققت بعض مجالس المحافظات والأقضية والنواحي نجاحات كبيرة في مجال تنفيذ شبكة الرعاية الاجتماعية وتنظيم آليات توزيع عائدات المشتقات النفطية، وهي المصدر الرئيس لتمويل هذا البرنامج .

٥. منح القانون مجالس المحافظات حق الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية، باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلديات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها، وقد قامت العديد من المجالس باستخدام هذا الحق وإقالة العديد من قيادات الشرطة في المحافظات والمدراء العاميين لبعض الدوائر الخدمية كالصحة والتربية وغيرها، وقد حاولت الحكومة المركزية تقييد صلاحيات مجلس المحافظ وأصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعماماً بالعدد (ش و/١٠٢٥١/١/٨) في ٢٠٠٧/٦/١٨ ونصت فيه على إلزام مجلس المحافظ بتبليغ الوزارة المعنية قبل أسبوعين على الأقل من التصويت بكتاب تحريري عن أي إجراء تقوم به المحافظة فيما يتعلق بالتصويت على عزل الموظفين من المناصب العليا وذلك لإتاحة الفرصة للوزارة المعنية للتشاور مع المحافظ ومجلس المحافظة بشأن العزل المقترح، ولا يحق لمجلس المحافظة أن يضع مقترح العزل قيد التصويت إلا بعد انتهاء فترة أسبوعين.

ونرى أن هذا القيد لا أساس له من القانون، لأن الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحافظة تستند إلى قانون المحافظات، لذا لا يمكن لإعمام أن يقيد نصوصه.

٦. باشرت العديد مجالس المحافظات صلاحياتها وأصدرت بعضها قرارات بحل مجالس الاقضية والنواحي وعزل بعض مدراء النواحي وإقالة محافظين وصدقت قراراتها من قبل المحكمة الاتحادية، وعلى سبيل المثال لا الحصر، قرار مجلس محافظة صلاح الدين بإقالة المحافظ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٣، وقد ردت المحكمة الاتحادية الدعوى التي أقامها المحافظ ضد قرار مجلس المحافظة وصدقت قرار مجلس المحافظة بإقالة المحافظ^(١).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ المنشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.iraqja.iq/>

٧. إسناد الكثير من المهام إلى مجلس المحافظة بعد نزعها من الوزارات، أعطى نوعاً من الاستحقاق إلى بعض المحافظات من خلال فرص التعيين، فقد تم توظيف العديد من الموظفين في المحافظات كما حدث في محافظة ديالى والتوجه نحو العمل الاقتصادي والاستثماري فقد باشرت العديد من المحافظات ببناء وحدات سكنية والتعاقد مع شركات لإنتاج الطاقة الكهربائية والنهوض بواقع المحافظة الخدمي.

ثانياً: إخفاقات مجالس المحافظات

بعد أن ذكرنا أهم مميزات ومزايا تلك المجالس، نجد من الضروري تقويم تجربة مجالس المحافظات من خلال التعرض لإخفاقاتها والسلبيات التي رافقت تشكيلها وعملها والتي تتمثل في:

١. في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية واجهت المحافظات في عملها عدداً من المعوقات، ربما أهمها، حالة الفوضى التشريعية و نفاذ القوانين القديمة وتداخلها مع قانون إدارة الدولة وأمر سلطة الائتلاف المؤقت المرقم (٧١) ودستور جمهورية العراق، وتداخل الصلاحيات بينها وبين السلطات الاتحادية فضلاً عن معوقات وصعوبات أخرى مثل ضعف الخبرات والمهارات وقلة الكفاءات بصورة عامة في الأشخاص الذين يتولون إدارة السلطات الإدارية لهذه الوحدات سبب ذلك تفاقم مشكلة الفساد الإداري والمالي وسوء الخدمات وإنعكاساته السلبية على مختلف الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.
٢. رغم ان اختيار أعضاء مجالس المحافظات جاء عن طريق الانتخاب، إلا أن طريقة الانتخاب كانت محل نظر من عدة جوانب وكما يلي:
 - أ- ان الآلية التي تمت عن طريقها انتخاب المجالس هي طريقة (القائمة المغلقة) فهي مشكلة بحد ذاتها، وهي نفس المشكلة التي أفرزت العديد من الأعضاء غير الأكفاء على مستوى البرلمان العراقي، وبناءً عليه، فهي تُعد اللبنة الأولى التي تجانب الصواب في تشييد هذا النوع من المجالس والتي ظهرت آثارها السلبية فيما بعد عن طريق إفراس شخصيات غير مؤهلة للعمل الإداري أو القيادي والمتحيز لعنصر الطائفة أو العشيرة، مما أثر سلباً في توافق الآراء حول القضايا المهمة أو الحساسة، هذا إلى جانب بعض الأخطاء في إجراءات المفوضية المستقلة للانتخابات والتي تتعلق بعدم التدقيق في وثائق ومستمسكات المرشحين في القوائم المغلقة، وخاصة في الوثائق الجامعية

وأمر تتعلق بحسن السيرة والسلوك، أدت إلى اختيار أعضاء منتخبين يتصفون بضعف الخبرة والكفاءة والمهارة. وكان من أهم سلبيات القوائم المغلقة هو اختيار مرشحين يفتقدون إلى المهنية والكفاءة.

ب- قصر الفترة الزمنية التي تمت فيها الانتخابات مما أثر سلباً على عملية ترويج المرشحين عن أنفسهم مع عدم علم الجمهور بأغلب المرشحين وعدم معرفة سيرتهم الذاتية والتاريخية، وكان الانتماء العشائري المقياس الرئيس في الترشيح والانتخاب إضافة إلى التخندق المذهبي والطائفي.

ت- عدم التركيز على الجانب المهني والفني والخبرة العلمية والعملية والسعة الاجتماعية، بقدر ما تم التركيز على المحاصصة الحزبية والفئوية.

ان أهم الأخطاء التي أثقلت أعمال المجالس في المحافظات هي عدم معرفة أغلبهم بالقانون الإداري والتدرج الهرمي في السلطة وعدم معرفة موقعهم من السلطات الاتحادية كالتشريعية التنفيذية والقضائية، وهذا يبدو بدوره ناتج عن خللين: أولهما عدم وجود الثقافة القانونية الكافية لأغلب أعضاء المجلس، وعدم إشراكهم في دورات خاصة بتلك القوانين، والآخر، عدم وجود التشريعات الخاصة في حينها بقانون المحافظات، وترك الباب مفتوحاً أمامهم معتمدين على الأمر (٧١) لسلطة الائتلاف المؤقتة الممثلة لسلطة الاحتلال الأمريكي فقط.

وفي هذا الصدد شهدت بعض قرارات مجالس المحافظات تداخلات كبيرة بينها وبين كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب فيما يتعلق بتعيين وعزل المدراء العاميين أو المناصب العليا بصفة عامة، والثاني، يتعلق بسن القوانين وفرض الرسوم وجباية الضرائب من قبل مجالس المحافظات لذا توجهت مجالس المحافظات المختلفة بالسؤال والاستفسار إلى المحكمة الاتحادية ومجلس شورى الدولة لغرض معرفة حدود اختصاصاتها، كما جاء في عدة طلبات تقدمت بها العديد من المحافظات طالبة الرأي والمشورة فيما يتعلق بفرض الضرائب بعد أن منعها إمام مجلس الوزراء المرقم ٨ - ١ - ٣٠٤٤ في ١٧ - ٧ - ٢٠٠٦ والذي تضمن أن مجالس المحافظات غير مخولة حالياً بفرض الرسوم والضرائب والضميمة إلا بموجب قانون يصدر من مجلس النواب. وان القول خلاف ذلك يشكل انتهاكاً لأحكام المادتين (٢٨ و ١٢٢ ثانياً) من الدستور النافذ.

إلا أنه بعد صدور قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بادرت بعض المحافظات إلى الاستفسار عن مدى صلاحيتها في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب. وندرج أدناه عدداً من آراء المحكمة الاتحادية بخصوص هذه الاستفسارات وطلب الرأي:-

- ذكرت المحكمة الاتحادية في رأيها بالعدد (٢٥) في ٢٣/٦/٢٠٠٨ رداً على استيضاح مجلس محافظة البصرة في ١٤/٥/٢٠٠٨ ما يلي نصه: يستوضح مجلس محافظة البصرة بكتابه المرقم (ن/٨١٢٢٥٢٣ في ١٤/٥/٢٠٠٨) عن صلاحيته في فرض الضرائب والرسوم المحلية بما يؤهله لزيادة إيراداته بشكل مستقل استناداً لما جاء بالأمر رقم (٧١) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في ٦/٤/٢٠٠٤.

وضعت المحكمة الاتحادية العليا الموضوع المستوضح عنه موضع التدقيق والمداولة في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٣/٦/٢٠٠٨ وتوصلت إلى ما يأتي:

ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/أولاً) و (١١٠) و (١١١) و (١١٤) و (١١٥) و (١٢٢/ثانياً) من الدستور. وان استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق، ذلك أن المجلس النيابي يختص حصراً ((بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة، استناداً لأحكام المادة (٦١/أولاً) من الدستور)). ولمجلس المحافظة ضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور.

- ذكرت المحكمة الاتحادية في رأيها ذي العدد (٦) في ٤/٢/٢٠٠٩ ما يأتي: طلب مجلس محافظة بابل /اللجنة القانونية بكتابه المرقم ٣١٣ في ١٨/١/٢٠٠٩ بيان الرأي القانوني بشأن ما ورد بالمادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق حيث ورد فيها على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما) ويستفسر مجلس محافظة بابل عن المقصود في حالة الخلاف هل أن القانون الذي سيشعره مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يعتبر معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه؟

وضع الطلب موضع التدقيق والمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية العليا المنعقدة بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٩ وتوصلت المحكمة بالاتفاق إلى ما يأتي:

القرار: من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الإقليم والمحافظه غير المنتظمة بإقليم مخالفاً للدستور، وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي.

٣. عدم وجود خطط متكاملة لدى المجالس في طبيعة العمل وغياب المشروع السياسي الشامل لدى اغلب المجالس وانحسار رؤيتهم على بعض الشخصيات، وتسير العمل وفق ذلك المبدأ بغض النظر عن صحته أو عدم صحته.
٤. فقدانها التوافق الإداري في السياق اليومي مع الحكومة المركزية، واعتمادها مبدأ المعارضة في اغلب القرارات لفرض الآراء رغم عدم أهلية بعض ذلك لمثل تلك المواقف والتي تعتمد الحكومة المركزية فيها على مستشارين اختصاص في تنفيذ المشاريع الخدمية والبنى التحتية.
٥. ارتباط اغلب الأعضاء في مجلس المحافظة بأعضاء البرلمان من نفس الكتل السياسية وتأثرهم بقراراتهم مما ولد خطوطاً فاصلة بين الأعضاء في داخل المجالس وانعكاس المواقف السياسية على الأداء اليومي بين الأعضاء في العمل الداخلي داخل الوحدات الإدارية.
٦. فقدانهم التواجد الموقعي على مساحة عمل محافظاتهم وعدم المتابعة الموقعية لأكثر الأمور والخدمات ولاسيما ان المواطن العراقي يتعامل بلغة الواقع وما هو موجود على الأرض وليس بلغة الأرقام والتقارير الإدارية.

صفوة القول، ان ما نشهده اليوم في العراق من عملية تحول وتوجه فعلي نحو ترسيخ النظام اللامركزي في الإدارة هو نتاج إرادة سياسية. إلا أنه في كل الأحوال ينبغي القول أيضاً، ان هذه الإرادة السياسية والجماهيرية ما تزال في طريق استكمال بناء أسس جديدة للدولة العراقية التي ابتدأت بعملية سياسية وتحولات دستورية استعرضنا أهم مراحلها في ثنايا البحث، وهي معادلة معقدة وليست سهلة على الإطلاق تتفاعل فيها عوامل داخلية تتجلى في الخارطة السياسية الداخلية والأوضاع الأمنية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة، وعوامل خارجية تتجلى في الملف الإقليمي والملف الدولي. لذلك تحتاج إلى وقت وجهد من الجميع في سبيل الوصول بهذه التجربة إلى الوضع الأمثل في التطبيق، من خلال التعامل بمصداقية ومهنية مع هذه الوحدات الإدارية، والدفع بها نحو تحقيق الأهداف، لأن نجاح التجربة سيصب في المصلحة العامة للشعب العراقي وبالتالي رفايته.

الخاتمة

الآن، وقد حانت لحظة ختام هذا البحث، وجب علينا بيان أهم النتائج التي توصلنا إليها والتي تحصلت من عملية البحث في ظل المعطيات الدستورية والقانونية القائمة في العراق، مع التوصيات المقترحة والمعالجات اللازمة لمواجهة الإشكاليات القائمة والتي ستظهر مستقبلاً، آمليين صدق في إرساء توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي العراقي على أسس علمية متينة ورصينة. ويتضح لنا من خلال البحث ما يلي:-

١. ان الدول أنواع منها البسيطة ومنها المركبة، والأولى تكون السلطة السياسية فيها موحدة وقد تأخذ بنظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، أما الدولة المركبة فلها أشكال متعددة منها الاتحاد الشخصي والاتحاد الاستقلالي والاتحاد الحقيقي أو الفعلي الاتحاد الفيدرالي أو المركزي، ويُعد الأخير من أهم الاتحادات وأكثرها انتشاراً بين الدول ويتحقق عند أخذ الدولة بأسلوب اللامركزية السياسية لتوزيع السيادة الداخلية للدولة وهو وحده الذي يحظى باهتمام الفقه الدستوري. أما العراق فوجدنا انه كان من الدول البسيطة منذ نشأته كدولة مستقلة سنة ١٩٢١ ولغاية احتلاله في ٢٠٠٣/٣/٩ ليتحول بعدها إلى دولة مركبة وعلى وجه التحديد دولة اتحادية وذلك بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، ومن بعده الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ الذي اتبع أثر سابقه في إقرار النظام الفيدرالي، إلا انه جعل من النظام الاتحادي في العراق نظاماً هجيناً قائماً على التحول من دولة بسيطة ذات مركزية مشددة إلى دولة مركبة تمنح صلاحيات واسعة لأقاليمها ووحداتها الإدارية، فمن جهة منح الدستور العراقي في المادة (١٢٢) منه وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٧ البند ثالثاً منها)، المحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطات مالية وإدارية واسعة لتنظيم شؤونها المرسومة لها طبقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، كما انه أفضى إلى نفي كل رقابة من المركز على مجالس المحافظات، حيث أسس لمبدأ إضعاف رقابة المركز، وأشار إلى تمتع مجالس المحافظات باستقلال مطلق عن الحكومة الاتحادية، مع إلغاء كل سيطرة أو إشراف عليها من أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة.

صحيح ان المجالس المحلية ممكن أن تتمتع بنوع معين من الاستقلال في ظل الإدارة اللامركزية ولكن لا يصح أن يصل هذا الاستقلال إلى حد الاستقلال الكامل عن السلطة المركزية وبالتالي فان الدستور العراقي قد تجاهل ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية.

فضلاً عن عدم تفريق المشرع بين الأقاليم ذات الصبغة السياسية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهي وحدات إدارية من ناحية الصياغة القانونية والنظام القانوني الخاص بهما. بل انه خلط بين المركزيتين وأعطى للمحافظات اختصاصات لامركزية سياسية ومثاله التشريع والتمثيل في السفارات وغيرها ومرد هذا يكمن في هيمنة الأفكار السياسية والمصالح الحزبية الفئوية على حساب الحرفة القانونية المستقلة في كتابة الدستور، لذا نعتقد بضرورة تعديل (البند خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور لتنسجم مع مبادئ النظام الإداري اللامركزي المقارن وتحديد المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب نصوص دستورية واضحة ودقيقة، أي أن يتم تنظيم المركز القانوني للمحافظات بوصفها وحدة إدارية تدار وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية فقط وعدم الخلط بين وصفها وحدة إدارية وبين كونها وحدة سياسية دستورية تتساوى في المركز القانوني للأقاليم في كثير من الأحيان. ومن جهة أخرى نجد ان الدستور كرس وضعاً واقعياً قائماً في صيغة دستورية في إقليم كردستان و بانتظار تشكيل أقاليم أخرى.

المصادر

أولاً:- الكتب والبحوث:

١. د. إحسان حميد ألمفرجي ود. كطران زغير ود. رعد ناجي الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - بغداد - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧.
٢. د. إسراء علاء الدين نوري - قراءة في قانون مجالس المحافظات (دراسة تحليلية) - بحث منشور في مجلة شؤون عراقية - جامعة النهريين - بغداد - ٢٠٠٨ - .
٣. الشافعي محمد بشير - نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية - رسالة دكتوراه غير منشورة - كلية الحقوق جامعة الإسكندرية - ١٩٦٣ - .
٤. د. ثروت بدوي - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٤ - .
٥. د. حميد حنون خالد - قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية - بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات

- أساسية للدستور العراقي الجديد - مطبعة بويد نيويورك - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥ .
٦. د.حسين عثمان محمد عثمان - أصول القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠١٠ .
٧. حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي - ج ٣ - الشكل الفيدرالي للدولة - الغدير للطباعة - البصرة - الطبعة الأولى - ٢٠٠٩ .
٨. د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - الكتاب الأول - دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - الطبعة الأولى - ١٩٩٨ .
٩. د.زهير الحسني - اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم - على الموقع الإلكتروني :
١٠. <http://www.baghdadtimes.net/Arabic/?sid=50037>
١١. د. سعد عبد الجبار العلوش - نظرات في فكرة الفيدرالية - بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد (١) - ٢٠٠٥ .
١٢. د. سعد عبد الجبار العلوش - الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية - دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد - مطبعة بويد نيويورك - الطبعة الأولى - ٢٠٠٥ .
١٣. د. سليمان محمد الطماوي - النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة - بدون دار أو مكان نشر - ١٩٨٨
١٤. د.سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٧ .
١٥. د. شاب توما منصور - القانون الإداري - الكتاب الأول - مطبعة دار العراق للطبع والنشر - بغداد - الطبعة الأولى - ١٩٧٩ - ١٩٨٠ .
١٦. د. شاهر علي سليمان الرواشدة - الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها - دار مجدلاوي للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٨٦ .
١٧. د. طعيمة الجرف - القانون الإداري - مكتبة القاهرة الحديثة - القاهرة - ١٩٦٣ - ١٩٦٤ .
١٨. د. عبد القادر الشبخلي - نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية - المؤسسة العربية للدراسات والنشر - بيروت - ١٩٨٣ .
١٩. د.عثمان خليل عثمان - القانون الإداري - مطبعة الأهالي - بغداد - ١٩٣٩ - ١٩٤٠ .

٢٠. عدنان ألسالحي - اللامركزية الإدارية... علاج يثير المخاوف على الموقع الالكتروني:
- <http://mcsr.net/activities/043.htm>
٢١. علي سعد عمران - القضاء الإداري دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن - دون دار أو مكان النشر - الطبعة الأولى - ٢٠٠٨ -
٢٢. د. غازي فيصل مهدي - أفاق اللامركزية الإدارية في العراق - بحث منشور في مجلة العراق الفدرالي العدد (١) - بغداد - حزيران ٢٠٠٥ -
٢٣. د. فؤاد العطار - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الثالثة - ١٩٧٢ -
٢٤. د. ماجد راغب الحلو - علم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٧ -
٢٥. د. ماهر صالح علاوي واحمد ماهر صالح - توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها - بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية - عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون لسنة ٢٠٠٩ -
٢٦. د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات والمعرفة الجامعية - الإسكندرية - ١٩٨٣ -
٢٧. د. متعب مناف - تصور لوضع لامركزي فيدرالي اتحادي لعراق جديد - بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي العدد (٠) - مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات - بغداد - ٢٠٠٥ -
٢٨. د. محمد جمال الذنبيات - الوجيز في القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١ -
٢٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ وأحكام القانون الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٥ -
٣٠. د. محمد عمر مولود - الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) - مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر - بيروت - الطبعة الأولى - ٢٠٠٩ -
٣١. د. محمد هماوند - الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية - دراسة نظرية مقارنة - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - اربيل - الطبعة الثانية - ٢٠٠١ -
٣٢. د. منذر الشاوي - القانون الدستوري - الجزء الاول - العاتك - القاهرة - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧ -

٣٣. د. نواف كنعان - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١ .

٣٤. د. هاني علي الطهراوي - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٩ .

ثانياً :- الدساتير والقوانين والقرارات:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ
٣. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤
٤. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨
٥. القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (٤١٤٧) والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩ .
٦. القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ في جريدة الوقائع في كردستان العراق في ٢٠٠٩/٦/١ - والمنشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.iraq-ild.org>

٧. قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .
٨. قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٨ المنشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.iraqja.iq/> .٩

١٠. قرار المحكمة الاتحادية رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ المنشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.iraqja.iq/>