The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93*-107**
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

الوضع القانوني للمجالس المحلية في العراق (دراسة تحليلية)

د.اسماعيل نجم الدين زنگنه[1]،م. شالاو صباح عبدالرحمن[2]
[1]تدريسي بجامعة جيهان- السليمانية - العراق
[2]مدرس بجامعة السليمانية، و محاضر بجامعة جيهان- السليمانية- العراق

الملخص:
تبنى الدستور العراقي لسنة 2005 النظام الاداري اللامركزي فيما يتعلق بالمحافظات التي لم تنظم في إقليم، إلا إن رغم قيام اللامركزية الإدارية في المحافظات وترجمتها في تنظيم قانوني، فإنه وبسبب تباين مستويات الوضع الإقتصادي و الإجتماعي في المحافظات العراقية، وكذلك عدم التوازن في توزيع الثروات الوطنية و عدم الإستقرار الأمني و وجود معوقات متباينة لبناء البنية التحتية و إيصال الخدمات الى المواطنين وغيرها حالت الى تقديم الشكاوي من قبل المحافظات إزاء تنظيمها القانوني وممارسات الحكومة المركزية وعدم تلبيتها لمطالبها المتمثلة في قلة التخصيصات و عدم تمتعها بالصلاحيات اللازمة أدت بالنتيجة الى تعريض تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق الى شكوك و أسئلة كثيرة ، الأمر الذي دفعنا الى كتابة هذه الدراسة .
وقد اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية و القانونية في العراق و تحليلها بهدف الوصول الى نتائج علمية واضحة تخدم المبتغى من الدراسة وتجاوب على إشكاليتها. و للدراسة نطاق مكاني و زماني، فنطاقها المكاني بالأساس منحصر بالنموذج العراقي في إدارة النمط المحلي ودور الأفراد المحليين في تمثيل وإدارة شؤونهم المحلية .أما النطاق الزماني محدد بالوضع القانوني للمجالس المحلية في العراق بعد تحرير العراق من الدكتاتورية وبعد تبني الفكر الديمقراطي من خلال التحول السريع الذي حصل آنذاك ، أي بعد عام 2003 .
وقد قسمنا الدراسة الى مبحثين، خصصنا المبحث الأول الى التأصيل القانوني للامركزية الإدارية المحلية في العراق و المبحث الثاني خصصناه الى تكوين وإختصاصات الهيئات المحلية في العراق ورقابة المركز عليها. واختتمنا الدراسة الى ابرز ماتوصلنا اليها من استنتاجات وما رأيناه من توصيات لمعالجة الثغرات والنواقص الموجودة في النموذج العراقي .

پوخته:

دەستوری عێراقی ساڵی 2005 بە سیستەمی لامەرکەزیەتی کارگێری وەرگرتووە سەبارەت بەو پارێزگایانەی کە لە هەرێمێکدا ریکنەخراون، بەڵام سەرەرای دروست بونی لامرکەزیەتی کارگێری و ریکخستنی لە چوارچێوەی نظامی یاسایی، وە بەهۆی جیاوازی لە ئاستی بارودۆخی ئابوری وکۆمەڵایەتی پارێزگاکانی عێراق، هەروەها نەبوونی هاوسەنگی لە دابەشکردنی سامانە نیشتمانیەکان و نەبوونی ئارامی و ئاسایش و بوونی رێگری جیاواز بۆ بنیادنانی ژێرخانی ئابوری و گەیاندنی خزمەتگوزاری بە هاوڵاتیان و هۆکاری تریش بوە هۆی پێشکەش کردنی سکالاّ لە لایەن پارێزگاکانەوە سەبارەت بە ریکخستنی یاسای و ممارەساتەکانی حوکومەتی ناوەندی و وەڵام نەدانەوەی داواکاریەکانی کە لە کەمی تایبەتمەندی و نەبوونی دەسەڵاتی پێویست خۆی دەبینیەوە، لە ئەنجامدا بووە هۆی ئەوەی کە جێبەجێکردنی سیستەمی لامەرکەزیەتی کارگێری ببێتە جێی گومان و پرسیاری زۆر، ئەمەش پالێپێوەناین بۆ نوسینی ئەم توێژینەوەیە.

لە نوسینی توێژینەوکەمان پشتمان بەستوە بە مەنهەجی وەصفی و تحلیلی لە رێگەی دراسە کردن و شیکردنەوەی بنەما دەستوری و یاسایەکان لە عێراق بە ئامانجی گەیشتن بە دەرئەنجامی زانستی روون کە خزمەت بە ئامانجی توێژینەوەکە و کێشەکانی بکات، ئەم توێژینەوەیەش نطاقی مکانی و زەمانی هەیە، نطاقە مکانییەکەی حصرکراوە بە نمونەی عێراق لە ادارە دانی دامەزراوە خۆجێ یەکان و رۆڵی تاکە لۆکاڵیەکان لە نوێنەرایەتی کردن و ادارەدانی پێداویستی یەکانیان، بەڵام نطاقە زەمانیەکەی بە بارودۆخی یاسای ئەنجومەنە خۆجێیەکانی عێراق دیاری کراوە لە دوای ئازاد کردنی عێراق لە دیکتاتۆریەت و دوای تەبەنی کردنی فکری دیموکراتی لە رێگەی ئەو گۆرانە خێرایەی کە رویدا لە دوای 2003 وە.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93*-107**
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 August/2017

ئەم توێژینەوەیەمان دابەش کردووە بۆ دوو بەش، بەشی یەکەمان تایبەت کردووە بە اساسی یاسای لامەرکەزیەتی کارگێری خۆجێی لە عێراق وە بەشی دووەمیشمان تایبەت کردووە بە دروست بوون و دەسەلآتەکانی دامەزراوە خۆجێیەکان لە عێراق و چاودێری ناوەند لە سەری، وە توێژینەوەکەشمان کۆتای هێناوە بە دیارترین ئەو دەرئەنجام و پێشنیارانەی کە پێی گەیشتوین بۆ چارەسەرکردنی ئەو کەم و کوریانەی کە لە نموزەجی عێراقدا هەیە.

Abstract

The Iraqi constitution for the year 2005 adopted the decentralized administrative system in relation to the governorates that were not organized in a region. However, despite the existence the administrative decentralization in the governorates and their translation into legal organization, but the different levels of economic and social situation in Iraqi governorates As well as the imbalance in the distribution of national wealth and instability of security and the existence of various obstacles to build infrastructure and delivery of services to citizens and others, led to the submission of complaints by the governorates about the legal organization and the practices of the central government and not meet the demands of the lack of allocations and lack of powers required led As a result to exposure the administrative decentralization in Iraq to many doubts and questions, which led us to write this study.

We have relied on descriptive analytical approach through studying the constitutional and legal texts in Iraq and analyzing them in order to reach clear scientific results that serve the purpose of the study and respond to its problematic. The study has a spatial and temporal scope; its spatial domain is limited to the Iraqi model in managing the local pattern and the role of local individual in representing and managing their local affairs, the temporal scope is determined by the legal status of the local councils in Iraq after the liberation of Iraq from dictatorship and after the adoption of democratic thought through the rapid transformation of the country, Or after 2003.

We divided the study into two sections. We devoted the first section to the legalization of local administrative decentralization in Iraq. The second section we devoted to the composition and competencies of the local bodies in Iraq and the censorship of the center. We concluded the study to the most prominent conclusions we reached and the recommendations we have to address the gaps and shortcomings in the Iraqi model.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93*-107**
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

المقدمة

هناك أسلوبان للتنظيم الاداري يتبعهما الدول، حيث يتمثل الأسلوب الأول في المركزية الادارية والأسلوب الثاني باللامركزية الادارية، واختيار اياً من هذين الاسلوبين يعود الى عوامل منها جغرافية و اقتصادية وسياسية، فالعوامل السياسية لها تأثير كبير على تحديد نوع التنظيم الإداري في البلاد، لأن اختيار نوع التنظيم الاداري يجب ان يتماشى مع القيم والمباديء والافكار التي تدين لها السلطة السياسية في دولة و فترة معينتين [1].

ومن ذلك فإن اختيار اللامركزية الادارية كأسلوب للتنظيم الاداري في العراق بموجب دستوره النافذ كان نتيجة حتمية للأفكار والمباديء الديمقراطية التي كان سائداً ومهيمناً على المشرع الدستوري في العراق وفي اذهان الشعب العراقي في فترة ما بعد سقوط النظام السابق.

لهذا فقد تبنى الدستور العراقي لسنة 2005 النظام الاداري اللامركزي، وعهد ادارة المحافظات التي لم تنظم في اقليم الى مجالس منتخبة تمثل ارادة اهالي المحافظة لأن عناصر العملية الإنتخابية تلك من ناخب ومنتخَب ستكون من أبنائها.

أسباب إختيار الدراسة:

أدى تغيير النظام السابق في العراق الى تغيير اساليب التنظيم السياسي و الإداري في البلاد، و ذلك من خلال توزيع السلطات بين الحكومة الإتحادية و الأقاليم على أساس اللامركزية السياسية وبين الحكومة الإتحادية و المحافظات غير المنتظمة في إقليم على اساس اللامركزية الإدارية.

و رغم قيام اللامركزية الإدارية في المحافظات إلا ان تباين مستويات الوضع الإقتصادي و الإجتماعي في المحافظات العراقية من جانب، وعدم التوازن في توزيع الثروات الوطنية و عدم الإستقرار الأمني و الذي يعد عائقاً امام إعادة بناء البنية التحتية و تقديم الخدمات الى المواطنين، و تقديم الشكاوي من قبل المحافظات لقلة التخصيصات و عدم تمتعها بالصلاحيات اللازمة للنهوض بالإعمار و تقديم الخدمات من جوانب متعددة ، أدت كلها الى تعريض تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق الى شك و سؤال، الأمر الذي دفعنا الى كتابة هذه الدراسة .

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية هذه الدراسة في مدى امكانية ممارسة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم لصلاحياتها المنصوصة عليها في التشريعات الدستورية و القانونية بشكل عام، و مدى امكانية ممارسة الصلاحيات التشريعية المقررة لها في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم و مدى تعارضها للمبادئ العامة التي تحكم نظام اللامركزية الإدارية .

فرضية الدراسة:

وجود تداخل بين نظامي الفدرالية و اللامركزية الإدارية و ذلك من خلال الخلط في المفاهيم و توزيع الإختصاصات، مع وجود نصوص مبهمة و غامضة في الدستور العراقي لتنظيم مبدأ اللامركزية الإدارية في العراق.

منهجية الدراسة:

سنتناول هذا الموضوع بالإعتماد على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية و القانونية في العراق و تحليلها بهدف الوصول الى نتائج علمية واضحة تخدم المبتغى من الدراسة وتجاوب على إشكاليتها، كما وإن المنهج الوصفي هو الآخر معتمد عليه في دراستنا من خلال قراءة وتحليل النصوص التشريعية المتعلقة بالموضوع سواءً أكانت في التشريع الدستوري أو في التشريعات العادية.

نطاق الدراسة :

للدراسة نطاق مكاني و زماني، فنطاقها المكاني بالأساس منحصر بالنموذج العراقي في إدارة النمط المحلي ودور الأفراد المحليين في تمثيل وإدارة شؤونهم المحلية ومدى دور الحكومة الإتحادية في إبساط رقابتها على عمل الجهات الإدارية الإقليمية وأشخاصها . ونطاق الدراسة الزماني محدد بالوضع القانوني للمجالس المحلية في العراق بعد تحرير العراق من الدكتاتورية وبعد تبني الفكر الديمقراطي من خلال التحول السريع الذي حصل آنذاك ، أي بعد عام 2003 والتي توالت تباعاً مرحلتين ،أولها إنتقالية وثانيها دستورية وقانونية مستقرة الى حد ما، الأمر الذي يعني إن الدراسة تستبعد التطرق الى التنظيم الإداري في العراق قبل التأريخ المذكور والذي كان مركزياً وفي شكله التمركزي.

هيكلية الدراسة :

سوف نقسم هذا البحث الى مبحثين، سنتناول في المبحث الأول التأصيل القانوني للامركزية الإدارية المحلية في العراق و ذلك من خلال تقسيمه الى مطلبين، سنبين في المطلب الأول الأساس القانوني للتنظيم الاداري في المرحلة الانتقالية اما في المطلب الثاني سنتناول اللامركزية الإدارية في الدستور العراقي والقوانين العادية، و سنتطرق في المبحث الثاني تكوين وإختصاصات الهيئات المحلية في العراق ورقابة المركز عليها و ذلك من خلال ثلاثة مطالب،

[1] – د.أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، دار النهضة العربية ، لبنان ، بدون سنة نشر ، ص 468.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93*-107**
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

سنخصص المطلب الأول لتكوين و إختصاصات مجلس المحافظة، اما في المطلب الثاني سنتحدث عن تكوين و إختصاصات مجلس القضاء و الناحية.أما المطلب الثالث والأخير ندرس فيه رقابة المركز على الهيئات المحلية.

المبحث الأول

التأصيل القانوني للامركزية الإدارية المحلية في العراق

ادى التغير في النظام السياسي السابق الى تغيير آليات الادارة في العراق، إذ بعد هذا التغيير بدأت الادارة اللامركزية وتوزيع السلطات بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم والمحافظات التي لم تنظم في اقليم تأخذ اهتماما كبيرا لدى قادة الأحزاب السياسية المتسلطين على النظام السياسي في العراق، وقد بلورت سلطة الإئتلاف المؤقتة هذا التغيير في ظل الفترة التي سميت بالإنتقالية (المطلب الأول)، ورسخت في مرحلة لاحقة ومستقرة نظرياً هي مرحلة ما بعد صدور الدستور(المطلب الثاني) .

المطلب الأول
الأساس القانوني للتنظيم الاداري في المرحلة الانتقالية

لقد تبنى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى أسلوب الادارة اللامركزية في العراق[2]، فقد جاء بالنص على إنه (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق، ان هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل اقليم ومحافظة، ما يخلق عراقا موحدا يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقا ويجعله متحررا من التسلط)[3].

يدل النص السابق على التغيير الجوهري في آيدولوجية وفلسفة ادارة الدولة بعد عام 2003 بحيث اصبح العراق دولة اتحادية ويؤمن بالادارة اللامركزية في ادارة مرافقها ويشجع ابناءه في المشاركة في شؤون الحكم من خلال انتخاب مجالس منتخبة لكي تمارس السلطة بدلا عنهم [4].

ونص القانون السابق كذلك على الاعتراف باقليم كوردستان كإقليم اتحادي و اعطى الحق لكل محافظة بتشكيل مجلس المحافظة وتسمية المحافظ واعطى سلطات واسعة للهيئات المحلية إقليماً كانت أم محافظات غير منتظمة باقليم، بحيث أقر لها الحق بان تمارس جميع الصلاحيات بإستثناء الصلاحيات المبينة حصراً للحكومة العراقية الانتقالية.[5]

وتنفيذاً للنصوص السابقة و الواردة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية حول الاخذ باللامركزية الادارية، فقد أصـــــــــــــــــــــــــــــــدرت سلطة الائتلاف المؤقتة امرها الإداري المرقم ب (71) الصادر فـــــــــــــــــــــــي (2004/4/6)، فهذا الأمر اعطى الحق للمواطنين في المشاركة في انتخاب مجالس تمثلهم محلياً، وتمارس هذه المجالس وظائف عدة أبرزها الاشراف والرقابة على دوائر الحكومة في الوحدة الادارية. كما

---

(1) صدر قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الإنتقالية في 8 / 3 / 2004 ونشر في الجريدة الرسمية في عددها 3981 لسنة 2004. للمزيد حول القانون وخصائصة ينظر :د.حميد حنون خالد ، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار السنهوري للكتاب، بيروت، 2015، ص 301 ومابعدها .

(3) المادة (52) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في 2004/3/8.

(3) وعلى الرغم من ان هناك من أشار من الفقه بأنه في ظل قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الذي كان معمولاً به في فترة النظام السابق وكذلك وفق الدستور المؤقت لسنة 1970 كان هناك توجه نحو تبني اللامركزية الإدارية فيما يخص الوحدات الإدارية الإقليمية. للمزيد ينظر : د.ماهر صالح علاوي الجبوري، مباديء القانون الإداري، جامعة الموصل – دار الكتب للطباعة والنشر، 1996، ص 58 ومابعدها .

(5) المواد (53 ، 54 ، 55 ، 56 ، 57) من القانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93-107***
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

تقوم بانتخاب رئيس الوحدة الادارية نيابة عن الشعب[6]، ولايجوز للحكومة الاتحادية اقالة اي عضو في حكومة اي اقليم او اي محافظ او عضو في اي مجلس من مجالس المحافظات إلا اذا ايدت من قبل محكمة مختصة[7]. وقد نص الأمر(71) على اجراء انتخابات لمجالس المحافظات في موعد اقصاه 2005/1/31 وبالفعل فقد اجريت انتخابات مجالس المحافظات قبل التاريخ المحدد في الامر، وتشكلت مجالس المحافظات عن طريق انتخاب أعضائها، وبدأت دورتها الإنتخابية الاولى وباشرت باداء اعمالها بموجب احكام الامر المذكور.

ومما يمكن أن يلاحظ على التنظيم الإداري الجديد في العراق في هذه الفترة، والذي جاء كأثر للإنتقال السريع والتغيير الجوهري من المركزية الادارية الى اللامركزية الادارية والذي أفرز عنه اعطاء صلاحيات واسعة للهيئات المحلية وجعل من السكان المحليين أصحاب القرار في انتخابها وفي تصرفاتها القانونية. فأنه قد صاحب ذلك بعض الثغرات من الناحية النظرية وتجلت بصورة أوضح من الناحية التطبيقية ، من تلك الملاحظات :

1- عدم توافر كوادر متمكنة ومؤهلة في المحافظات للقيام بواجبات الادارة المحلية بما تتلائم مع التوجه اللامركزي، وذلك بسبب قيام النظام السابق بتربية وتأهيل القدرات البشرية في مجال المركزية الادارية.

2- نتيجة لإتباع المركزية الادارية واختيار رؤساء الوحدات الادارية وعدم مشاركة المواطنين في اختيارهم في عهد النظام السابق، ادى الى إفتقاد القدرات والمؤهلات والخبرات البشرية في المحافظات.

3- كان كل القوانين الخاصة بتنظيم عمل الوزارات في العراق تصدر وفقا لنظام المركزية والتي لم تعترف باي حال من الاحوال بالادارة اللامركزية في عمل هذه الوزارات وان هذا الازدواج في التشريعات ادى الى ارباك في عمل الادارة الجديدة التي تعمل وفق المركزية الادارية.

المطلب الثاني
التنظيم الدستوري و التشريعي للامركزية الإدارية في العراق

مع انتهاء المرحلة الانتقالية في العراق والغاء الحكمين القانونيين المشار اليهما آنفا، فاللامركزية الادارية في العراق تجد اساسها القانوني في الدستور العراقي لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008.

فالدستور العراقي النافذ نص في المادة الاولى على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). ونص كذلك على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)[8]. وكذلك اقر هذا الدستور اقليم كوردستان العراق وسلطاته القائمة اقليما اتحاديا ويقر بانشاء اقاليم جديدة وفقا لاحكامه.[9]

كما نص الدستور العراقي النافذ على (تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يماثلها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون).[10]

وفيما يتعلق بالسلطات الموجودة في العراق والتي تمارس الوظيفة الادارية، فتوجد ثلاث مستويات للسلطة: السلطات الاتحادية ، الاقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وسنتناول من خلال هذا المطلب السلطات الاتحادية بقدر تعلقه بالوظيفة الادارية بالإضافة الى الاقاليم ، بينما سوف نتناول في المبحث الثاني المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

أولاً- السلطات التنفيذية الاتحادية:

السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق ثنائية التكوين وتتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وهذا تجسيداً لركن من أركان النظام السياسي البرلماني الذي تبناه الدستور[11]. وسنتناول فيما يلي باختصار كيفية انتخاب واختصاصات كل منهما في مجال الوظيفة الادارية.

---

(1) ويعد هذا الأمر تغييراً أساسياً في تولي منصب رئيس الوحدة الإدارية عن طريق انتخاب مجلس محلي منتخب بعدما كان في ظل القانون القديم يعين من قبل السلطات الإدارية المركزية ولاتحسب أي حساب الى رأي الشعب المحلي .ينظر :المادة (13، 1-2) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغاة.

(7) المادة (55) من الامر رقم 71 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة عام 2004.

(8) المادة (116) من الدستور العراقي النافذ الصادر عام 2005.

(9) المادة (117 الفقرتان الاولى والثانية) من الدستور العراقي النافذ.

(10) المادة (122/ ثانياً) من الدستور العراقي النافذ.

1- رئيس الجمهورية:

يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل اعضاء مجلس النواب لاربع سنوات قابلة للتمديد مرة واحدة فقط،[12] وان رئيس الجمهورية وفقا للدستور العراقي هو منصب شرفي، فهو ليس الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية.

وفيما يتعلق باختصاصات رئيس الجمهورية، فله إختصاصات في المجال التشريعي و التي تتمثل في الأعمال الخاصة بإنعقاد البرلمان و حل البرلمان و تصديق القوانين و الدعوة للإنتخابات، و له إختصاصات في المجال التنفيذي و من أبرزها المصادقة على المعاهدات و الإتفاقيات الدولية و اصدار المراسيم الجمهورية و كذلك يتمتع رئيس الجمهورية بإختصاصات تشريفية و هي اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، ومنح الاوسمة والنياشين بتوصية من مجلس الوزراء، وقبول السفراء والمصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم.[13]

2- مجلس الوزراء:

يتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويكونون جميعا مسؤولين مسؤولية تضامنية وشخصية امام مجلس النواب.[14]

وقد نص الدستور العراقي النافذ على(اختصاصات رئيس مجلس الوزراء بحيث يكون هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بادارة مجلس الوزراء ويرأس اجتماعاته ويحق له ان يقيل الوزراء بموافقة مجلس النواب).[15]

وفيما يتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء فقد نص الدستور العراقي النافذ على (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، اقتراح مشروعات القوانين، اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية وكذلك التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله).[16]

ثانياً- الأقاليم:

اقر دستور العراق اقليم كوردستان العراق كاقليم اتحادي وحيد في العراق على الرغم من ان ترك الباب مفتوحاً أمام المحافظات الأخرى لأجل أن تقوم بإنشاء أقاليم جديدة، فهذا الدستور العراقي ينص على انه يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه باحدى هاتين الطريقتين:

أولاً/ طلب من ثلث الاعضاء في مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

ثانياً/ طلب عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم[17].

وبموجب الدستور العراقي النافذ فان كل اقليم اتحادي يحق له ان يمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد في الدستور من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

---

(4) تتكون أركان النظام السياسي البرلماني من ركنين أساسين ، ثنائية تكوين السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات .للمزيد حول النظام البرلماني ينظر : د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة،1961، ص434 و مابعدها و د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010،ص18–20 و د.كمال الدين هريسي نژاد ، حقوق أساسي تطبيقي (نظامهاي پارلمانی ،رياستي ، مختلط ، واقتدارگرا) ، ط2 ، انتشارات آيدين ، تبريز ، 1387شمسي، ص29 ومابعدها .

(12) المادة (70/ اولاً) والمادة 72/ ثانياً) من الدستور العراقي النافذ.

(13) المادة (83) من الدستور العراقي النافذ.

(14) المادة (83) من الدستور العراقي النافذ.

(15) المادة (78) من الدستور العراقي النافذ.

(16) المادة (81) من الدستور العراقي النافذ.

(17)المادة (119) من الدستور العراقي النافذ. وتنفيذاً لذلك فقد وضع مجلس النواب العراقي الآليات المنفذة لتشكيل إقليم جديد في العراق من قبل المحافظات بموجب القانون الذي أصدره في سنة 2008 تحت رقم 13 والمسمى بقانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.

وفيما يتعلق باختصاصات الاقليم نص الدستور على ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم في حالة الخلاف بينهما.[18]

ويتضح مما سبق ان الدستور حدد صلاحيات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر و ان مايقع خارج هذه الصلاحيات يكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتكون صلاحيات الاقاليم والمحافظات اوسع من صلاحيات المركز، وحتى فيما تتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الاقليم او المحافظات والسلطات الاتحادية تكون الاولوية لتشريعات الاقاليم والمحافظات.

وبموجب الدستور العراقي النافذ تتمثل الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم بما يلي[19] :

(1) المادة (119) من الدستور العراقي النافذ. وتنفيذاً لذلك فقد وضع مجلس النواب العراقي الآليات المنفذة لتشكيل إقليم جديد في العراق من قبل المحافظات بموجب القانون الذي أصدره في سنة 2008 تحت رقم 13 والمسمى بقانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.

1- ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون.
2- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
3- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
4- رسم سياسة التنمية والتخطيط.
5- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
6- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
7- رسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيع عادل وينظم ذلك بقانون.

من خلال ما عرضناه سابقاً من نصوص في الدستور العراقي النافذ يمكن لنا أن نستنتج ما يلي:

1- استوحى الدستور العراقي النافذ نظام الفدرالية كشكل من اشكال الدولة ونظام اللامركزية الادارية كاسلوب من اساليب التنظيم الاداري من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والامر رقم 71 الصادر من سلطة الإئتلاف المؤقتة.

2- لم يكن المشرع الدستوري موفقاً عندما قام بتنظيم اللامركزية الادارية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الدستور، اسوة بتنظيم اللامركزية السياسية المتمثلة بالنظام الفدرالي، لان الفدرالية شكل من اشكال الدولة ويتم بموجبها توزيع الإختصاصات بين مستويي الحكم (الإتحادي والأقاليم) فيها وفي سياق الدستور المكتوب ، بينما اللامركزية الادارية اسلوب من اساليب التنظيم الاداري ويتم تنظيمه عادةً بقانون عادي[20].

3- لم تكن الكثير من النصوص حاسمة و واضحة بل غامضة وتسمح باكثر من تفسير واكثر من دلالة مما خلق نوعاً من التنازع لدى السلطات المحلية من جهة والوزارات الاتحادية من جهة اخرى ، و خاصة المواد التي تنظم الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والمواد المتعلقة بالنفط والغاز.

4- ارتباطا بالنقطة السابقة يمكن أن نثير تساؤل مهم وهو كيف تستطيع الاقاليم والمحافظات ان تنتزع حقوقها التي نصت عليها المواد الدستورية وخاصة المادة (115) المشار اليها سابقا من الحكومة المركزية وهي الاقوى والاقدر مقارنة بإقليم كوردستان و المحافظات غير المنتظمة في الإقليم ؟.

---

(18) المادة (115) من الدستور العراقي النافذ.

(19) المادة (114) من الدستور العراقي النافذ.

(2) وهناك خلط بين الحكم اللامركزي واللامركزية الإدارية لدى البعض (و يبدو إن المشرع الدستوري العراقي منهم)، فالأول هو سلطة الحكم في إقليم أو منطقة مميزة في الدولة ، بينما اللامركزية الإدارية المحلية هي ليست كذلك بل أنها وحدة ادارية في الدولة تمتع ببعض الصلاحيات الإدارية في ظل وجود رقابة مركزية على أعمالها وأشخاصها .ينظر :د.هادي علي طهراوي ، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا) ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص26 ؛ و نبيل عبدالرحمن حياوي ، اللامركزية والفيدرالية، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، 2004، ص27 .

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93*-107**
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

المبحث الثاني
تكوين وإختصاصات مجالس الوحدات الإدارية في العراق ورقابة المركز عليها

تناولنا في المبحث السابق عن التنظيم الاداري في العراق و التغيرات التي حصلت على اسلوب التنظيم الاداري فيه من خلال إعتماد اللامركزية الادارية والاسس القانونية لتنظيمها مع بيان الهيئات المركزية والهيئات في الاقليم، اما فيما يخص تكوين وإختصاصات الهيئآت اللامركزية المحلية (المحافظات والاقضية والنواحي) سوف يكون موضوعنا الذي نفرد له بالدراسة هذا المبحث ، نبدأ بدراسة مجالس المحافظات و الأقضية والنواحي في المطلب الأول، ومن ثم سنتناول موضوع رقابة المركز على الهيئات المحلية في المطلب الثاني .

المطلب الأول
تكوين وإختصاصات المجالس المحلية

أولاً/ تكوين المجالس المحلية :

تتوزع السلطات اللامركزية في المحافظات بين مجلس المحافظة والمحافظ ومجلس القضاء والقائمقام ومجلس الناحية ومدير الناحية، بحيث يحل كل منهم محل السلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الادارية، وينص الدستور العراقي النافذ على[21] :

1- تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

2- تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون.

3- يعد المحافظ الذي يتنخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

4- ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما.

5- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة، وله صلاحيات مالية مستقلة.

نلاحظ بان المشرع الدستوري ثبت التشكيلات الادارية في المحافظة والقضاء والناحية، واشار في الفقرة الثانية من المادة السابقة الى اللامركزية ووجوب اعتمادها في الادارة المحلية.

وبعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ، فقد نص هذا القانون على كيفية تكوين مجلس المحافظة مبيناً اختصاصاته مع كيفية انتخاب المحافظ واختصاصاته.

فيتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين عضواً يضاف اليهم مقعد واحد لكل عشرين الف نسمة، كلما زاد عن خمسين الف نسمة من سكان المحافظة.[22] ويتم انتخاب اعضاء المجلس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخاب للمجالس، وتكون مدة الدورة الانتخابية للمجلس اربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له.[23]

ويشترط في المرشح لعضوية المجلس ان يكون عراقيا كامل الاهلية وأتم الثلاثين من عمره عند الترشيح وان يكون حاصلا على الشهادة الاعدادية كحد ادنى، وان يكون من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لاتقل عن عشر سنوات على أن لا تكون اقامته فيها لاغراض التغيير الديموغرافي للسكان، وان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشيحه، وان لا يكون مشمولا باحكام إجتثاث البعث وان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك، وان لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي.[24]

نلاحظ من خلال المادة السابقة ان المشرع نص على ان يكون المرشح من ابناء المحافظة وهذا تحقيقا لمبدأ اللامركزية والذي يقضي بأن يدار المناطق المحلية من قبل أبنائها، ويكونوا هؤلاء منتخبين من قبل الناخبين في تلك المناطق وليسوا معينين من قبل السطة المركزية [25].

---

(21) المادة (122) من الدستور العراقي النافذ.

(22) المادة (3/ أولاً ، 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008.

(23) المواد (3/ أولاً،3) و (4) من القانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

(24) المادة (5) من القانون اعلاه.

(4) وقد عبر عن ذلك خير تعبير د.سليمان محمد الطماوي بقوله (الإدارة المحلية ليست إلا صدى للديمقراطية السياسية) أو (الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف اذا لم تصاحبها لامركزية ادارية) ينظر مؤلفه الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، 1974 ، ص 84 .

اما بالنسبة لانتهاء مدة العضوية في المجلس، فتنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية او وفاة العضو او اصابته بعاهة مستديمة او بمرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله او بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس،[26] ولعضو المجلس الطعن بقرار الانتهاء امام محكمة القضاء الاداري خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالقرار.[27]

وتظم كل محافظة مجموعة من الاقضية والنواحي، وهي اشخاص معنوية ادارية لا مركزية اقليمية، ولكل من القضاء والناحية مجلس منتخب من قبل ابناء المنطقة ويتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة.

ويتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون الف نسمة، ويتم انتخاب جميع الاعضاء في المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر.[28]

ثانياً/ إختصاصات المجالس المحلية:

1. الإختصاص التشريعي في المجالين الادارية والمالية:

قلنا سابقاً بأن بعد صدور الدستور العراقي النافذ توجد ثلاث مستويات إدارية و هي المستوى الإتحادي و الإقليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وحدد الدستور و القانون لكل من هذه المستويات إختصاصاتها و من بين إختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية هي إصدار التشريعات المحلية و التي تصدر لتنظيم الشؤون الإدارية و المالية، أي تكون منظمة للجانب الإداري و المالي للمحافظة، كإستحداث ناحية أو قضاء، أو دمج قضائين بقضاء واحد، أو تغيير اسم القضاء و الناحية[29]، و بموجب المادة 122 من الدستور العراقي النافذ يمتلك مجلس المحافظة صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما تمكنه من ادارة شؤون المحافظة وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، و تنص المادة الثانية من قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 19 لسنة 2013 المعدل على (أولاً/ مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) وكذلك ينص القانون على (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).[30]

و عند التمعن في نص المادة 122 من الدستور العراقي والمادة الثانية والفقرة الثالثة من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم يتبين لنا بوجود الغموض و عدم الوضوح في إختصاصات المجالس المحلية، حيث ان الدستور منح المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة ولم ينص على منحها صلاحيات تشريعية. بينما ينص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات، الأمر الذي أثار معه شكوك لدى القضاء والفقه في شرعية ذلك النص القانوني.

فقد ذهب القضاء العراقي الى عدم اقرار الحق لمجالس المحافظات بإصدار قوانين عادية ، في أرآء إستشارية له، منها :

1- قرار المحكمة الاتحادية رقم (9/ اتحادية/2007) في (2007/7/16) بناء على طلب الدائرة القانونية في مجلس النواب بشأن صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، و الذي ينص على ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الادارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة 122 من الدستور بما يمكن المحافظة من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وطبقا لاحكام القانون الذي سيشرع وفق مقتضياتها.

2- قرار مجلس شورى الدولة العراقي الصادر في 2009/10/25 القاضي بانه لا يحق لمجالس المحافظات اصدار قوانين لأي غرض كان.

كما ذهب جانب من الفقه الى نفس الرأي في معرض مناقشتهم للخلط الذي أحدثه المشرع الدستوري العراقي بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فاللامركزية الادارية هي نظام اداري لا نظام سياسي كالنظام الفيدرالي وان صلاحية التشريع هي صلاحية فدرالية وليست صلاحية ادارية، فلا يجوز في النظام الاداري اللامركزي ان تتمتع

---

(26) المادة (6/ أولاً ، 1 ، 4) من القانون اعلاه.

(27) المادة (6/ ثالثاً) من القانون اعلاه.

(28) المادة (3/ أولاً ، 2 ، 3 ، 4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

29) طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الإدارية والإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص110؛ و قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمالِ المجالس المحلية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الخامسة، العدد الثالث، 2013، ص233.

(30) المادة (7/ ثالثاً) من قانون قانون المِحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة 2008.

المحافظات بصلاحية اصدار التشريعات.[31] وبناء على ذلك فان المادة 121/أولاً من الدستور العراقي تمنح الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية وفقا للدستور ولا تمنح هذا الحق للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، وان مخالفة هذا الحق من قبل المحافظـات غير المنتظمة في اقليم يخالف الدستور.[32]

و لكن وبرغم عدم وضوح القواعد المتعلقة بالصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات إلا اننا سنبدي الملاحظات التالية :

أ- ان القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا قد صدر قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهناك رأي صريح للمحكمة الاتحادية قد صدر بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهو الرأي رقم (16/اتحادية/2008) في (2008/4/21) و الذي يقضي بان يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة 115 من الدستور حق الاولوية في التطبيق بإستثناء ما ورد في المادة 61/ أولاً منه.

ب- نصت المادة 115 من الدستور العراقي صراحة على كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم و ان الصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.

ويفهم من هذا منطوق هذا النص الدستوري بان المحافظات غير المنتظمة في اقليم لها حق الاولوية و تحشر مع الاقليم في ممارسة الصلاحيات التي لا تقع ضمن الصلاحيات المنصوصة عليها للسلطات الاتحادية. مما يعني بإن مجالس المحافظات تتمتع بالصلاحية التشريعية وصلاحيات واسعة لادارة شؤونها داخل المحافظة. وهذا يتناقض مع مبدأ اللامركزية و خلط واضح من قبل المشرع الدستوري بين الفدرالية و اللامركزية، ونرى بأن الصلاحيات التشريعية لمجلس المحافظات لا تتعدى المجالين الإداري و المالية.

و تفسيرنا للإرتباك الدستوري و القانوني فيما يتعلق بتمتع مجالس المحافظات لسن التشريعات المحلية و خاصةً تلك المتعلقة بالأمور الإدارية و المالية أمر ينسجم مع مباديء اللامركزية الإدارية والمالية و يتوافق مع الدستور و القانون المتعلق بتنظيم حياة مجالس المحافظات في العراق، و لكن هذه الصلاحيات لا تتعدى الى أمور و مسائل أخرى غير إدارية أو مالية

بالاضافة الى ذلك يختص مجلس المحافظة بانتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة المحافظ المجلس للإنعقاد فيعقد المجلس تلقائياً من يوم السادس عشر وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا.[33]

وكذلك يختص باقالة رئيس المجلس ونائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي او التسبب في اهدار المال العام او فقدان احد شروط العضوية او الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.

وكذلك يقوم المجلس برسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولويتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة، عما يعمل على اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة والمصادقة على مشروع الموازنة العامة.[34]

و كذلك يختص المجلس بانتخاب المحافظ ونائبيه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة له، و اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني.[35]

---

(31) غازي فيصل، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد 2008/11، ص146.

(32) د. زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني التي لم تنظم في اقليم، بحث مشور على الموقع الالكتروني الآتي:-http://www.hdf-iq.org/ar/2010-12-01-14-01-29/342-2013-01-10-13-11-41.html

(33) المادة (7/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(34) المادة (7/ ثانياً ، رابعاً ، خامساً ،1-2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(35) المادة (7/ خامساً / 1 ، 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93*-107**
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

2. الاختصاص الرقابي:

تتمثل السلطة الرقابية لمجلس المحافظات في استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب من ثلث عدد اعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة باجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ويكون طلب الاقالة او التوصية بها مستنداً على الاساس الذي ذكرناه سابقا في اقالة رئيس مجلس المحافظة.

وكذلك يجوز اقالة المحافظ من قبل الاغلبية المطلقة لمجلس النواب العراقي بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء أو عند فقدان احد الشروط المدرجة في المادة الخامسة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.[36]

كما يملك مجلس المحافظة حق إعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة من مناصبهم بالاغلبية المطلقة ويمكن لمجلس المحافظة اقالة الموظفين المحليين دون الموظفين التابعين للسلطة المركزية.[37]

وتمتد رقابة مجلس المحافظة الى التصديق بالاغلبية المطلقة على الخطط الامنية المحلية واجراء التحضيرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بناء على اقتراح المحافظ.

اما الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة فقد تم الغائها بموجب المادة الرابعة من التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ونصت المادة العشرون من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل على يحل مجلس المحافظة والمجالس المحلية (مجلس القضاء والناحية) في حالة الاخلال الجسيم بالاعمال والمهام الموكولة اليه او مخالفة الدستور والقوانين او فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية.

ويكون حل مجلس المحافظة اما بقرار صادر بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه. امابالنسبة لمجلس القضاء والناحية فان قرار حلها إما ان يكون بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب ثلث اعضائه، او بقرار من مجلس المحافظة بالاغلبية. ولثلث اعضاء المجلس المنحل او للعضو المقال ان يعترض علـى قرار الحـل امام محكمة القضاء الاداري خـلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره.

اما بالنسبة لاختصاصات مجـلس القضاء فقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بما يلي:[38]

1- انتخاب رئيس مجلس القضاء بالاغلبية المطلقة في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائمقام خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة القائمقام مجلس القضاء للإنعقاد ينعقد المجلس تلقائيا في اليوم السادس عشر وينعقد المجلس برئاسة اكبر الأعضاء سنا.

2- إعفاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحقق الاسباب السابقة الذكر في مجلس المحافظات بناء على طلب ثلث الاعضاء.

3- إنتخاب القائمقام بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلقة يتم انتخاب من حصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني، وللمجلس إقالة القائمقام من منصبه بالاغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث اعضائه او بناء على طلب المحافظ.

4- مراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء، اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء واحالتها الى المحافظ، والموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق، والموافقة على التصاميم الاساسية في القضاء وتقديم التوصيات بشأنها الى القائمقام والمحافظ لأحالتها الى المجلس.

5- مراقبة الانشطة التربوية والصحية والزراعية والاجتماعية وكافة الانشطة التي تهم القضاء ومراقبة تنظيم استغلال الاراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري.

6- المصادقة على الخطط الامنية المقدمة من قبل رؤساء الاجهزة الامنية المحلية عبر القائمقام او اية اختصاصات اخرى يخولها اياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة، وكذلك وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء.

اما بالنسبة لاختصاصات مجلس الناحية فيختص بانتخاب رئيس مجلس الناحية، واعضائه وانتخاب مدير الناحية، وإقالته بالطرق التي بيناها عند التطرق لإختصاصات مجلس القضاء.[39]

---

(36) المادة (7/ ثامناً /1 ، 2 ،3) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(37) المادة (7/ تاسعاً / 2) و (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(38) المادة (8) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(39) المادة (12) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

The Scientific Journal of Cihan University – Sulaimanyia **Vol. (1) Issue (4)**
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print) ***PP: 93-107***
DOI: http://dx.doi.org/10.25098/1.4.5 **August/2017**

المطلب الثاني
رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

تعد رقابة السلطة المركزية على الهيئات الادارية المحلية من اهم سمات اللامركزية الادارية، فالاستقلال الاداري لتلك الهيئات عن السلطة المركزية لا يعني الإنفصال عنها كلياً، لان السلطة المركزية تملك الرقابة الادارية على الهيئآت اللامركزية. وذلك لأجل ضمان الوحدة السياسية العامة للدولة والتأكد على ان المناطق المحلية تصلها الخدمات الضرورية المختلفة بكفاءة ومساواة[40].

ولا توجد في العراق وفي سياق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقابة ادارية (بالمعنى المذكور آنفاً) للمركز على شؤون الهيئات الادارية المحلية ، بصورة لا تبسط الإدارة المركزية رقابتها على اختصاصات المحافظ او القائمقام او مدير الناحية . بيد انه تمارس سلطات المركز الرقابة على أعمال ونشاطات تلك الهيئات بصور مغايرة و تتخذ مجالات اخرى غير ادارية . منها :

1- الرقابة التشريعية:

تضمن قانون المحافظات العراقي النافذ نوعاً من الرقابة تمارسها السلطة التشريعية الإتحادية على أعمال وأشخاص الهيئات الإدارية المحلية وذلك كنهج مغاير لما هو متبع بحق اللامركزيات الإدارية، بسبب ان الرقابة بهذه الصورة تقترب من الرقابة السياسية أكثر منه عن الرقابة الإدارية . وتطول سلطة مجلس النواب في هذا المجال الى حد بعيد سواءً فيما يتعلق بأعمال المجالس أو أشخاصها أو حتى حياتها :

أ-**الرقابة على أعمال المجالس المحلية** : تقرر لمجلس النواب الحق بان يعترض على القرارات التي تصدر عن مجالس المحافظات اذا ما كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالاغلبية البسيطة[41] .

ب- الرقابة على حياة المجالس المحلية : يستطيع مجلس النواب أن يحل مجلس المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب المحافظ او طلب من ثلث اعضائه .

ج- الرقابة على رؤوساء الوحدات الإدارية الإقليمية : وكذلك يمارس مجلس النواب العراقي الى جانب مجلس المحافظة الرقابة على رؤساء الوحدات الادارية المحلية ويتمتع تطبيقاً لذلك بالقـــيام بالتصرفات الآتية :

- إقالة المحافظ بالاغلبية المطلقة بناء على إقتراح رئيس الوزراء.
- استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وإقالته.

2- الرقابة الفنية:

تنص المادة السابعة والأربعون من قانون المحافظات لعام 2008 على خضوع دوائر المحافظة والمجالس المحلية لرقابة ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئآت المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور، وبالنسبة للعلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ من جهة وبين الحكومة الإتحادية من جهة اخرى فهي ليست علاقة رقابية، كما ينبغي ان تكون، وانما هي علاقة تنسيق[42] . وذلك إستناداً على ما يلي:

أ- يرسم مجلس المحافظة السياسة العامة للمحافظة بالإشراف و التنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.[43]

ب- يخضع تعيين المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة لصدور مرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه، فاذا لم يتم ذلك فعلى مجلس المحافظة انتخاب شخص آخر مكانه [44] ، و هذه السلطة الممنوحة تتمثل في مجرد التصديق فقط إذ ليس له أية صلاحية في إختيار أو إقالة رؤساء الوحدات المحلية.

و كذلك ينص القانون[45] على ان تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والأشغال العامة، والإعمار والأسكان، العمل والشؤون الإجتماعية، والتربية ،

---

[40] – طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين ، ط(بدون) ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، 2017 ، ص38 .

(41) المادة (20/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(42) د.زهير الحسني ، مصدر سابق ، ص 29.

(43) المادة (7/ رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(44) المادة (26/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

(45) المادة (45 / أولاً) من نفس القانون أعلاه

والصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، والرياضة والشباب) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما يأتي:

أ. نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والأختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والأشغال العامة، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الأجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية ، الرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة .

ب. التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإداراتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.

ج. وضع آليات لإدارة الأختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها بالمواد (112 و 113و 114) من الدستور.

ت. النظر في تفويض السلطات الإتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الإتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الإستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق أحكام المادة (123) من الدستور .

ث. تنجز الهيئة اعمالها المشار اليها بالفقرة (أ) أعلاه خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون، وفي حالة عدم اكمال هذه المهام تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون .

ج. تجتمع الهيئة كل شهرين مرة واحدة على الأقل او كلما دعت الحاجة .

ح. تضع الهيئة نظاماً داخلياً لتنظيم اجتماعاتها ومتابعة اعمالها .

يتبين لنا فيما سبق بأن العلاقة الموجودة بين الحكومة الإتحادية و مجالس الوحدات الإدارية ليست هي علاقة رقابية تمارسها الحكومة الإتحادية على أعمال مجالس الوحدات الإدارية وإنما هي علاقة التنسيق فيما بينها و التي تتمثل في وضع الخطط و آليات لإدارة الإختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية و مجالس الإدارات المحلية.

3- الرقابة القضائية:

تسري الرقابة القضائية حسب القواعد و تبعا لطبيعة النشاط الاداري الذي يتسبب في انتهاك القانون او الاضرار بالاشخاص والأموال العامة او الخاصة، وتتفرع الى نوعان من الرقابة القضائية . هما:

أ/ **رقابة القضاء العادي** : وهي التي يمارسها تشكيلات القضاء العادي فيما يتعلق بدعاوى المسؤولية التعاقدية او المسؤولية التقصيرية التي تثار جراء تسبب الإدارة بوقوع الضرر للغير وذلك تبعاً للولاية العامة للقضاء العادي في العراق.

ب/ **رقابة القضاء الاداري**: وهي التي يمارسها تشكيلات القضاء الاداري، وتنصب على القرارات الادارية الصادرة عن السلطات المحلية. كالطعن بقرار إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة امام محكمة القضاء الاداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبلغه به[46].

الخاتمة

تبين لنا من خلال هذه الدراسة إن حدوث التغيير في النظام الإداري في العراق كان تغييراً جوهرياً بسبب التغييرات التي طرأت على فلسفة وآيدولوجية ممارسة السلطة في البلاد، فقد اخذت التشريعات الصادرة بعد 2003 باللامركزية الإدارية المحلية. و فيما يلى سنعرض اهم الإستنتاجات التي توصلنا اليها في دراستنا ونقدم ابرز التوصيات بشأنها .

أولاً: الإستنتاجات:

1. نص الدستور العراقي النافذ لعام 2005 على الأخذ بالفدرالية كشكل من اشكال الدولة و كذلك اخذ باللامركزية الإدارية لتنظيم و سير المرافق الإدارية المحلية في البلاد، و عند النظر للقواعدالدستورية المنظمة لهذين النظامين توجد تداخل بين النظامين، فالنصوص الدستورية التي تحدثت عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية و حكومات الاقاليم و المحافظات كانت غير واضحة وتتداخل فيها مفهومي الفدرالية و اللامركزية الادارية . فكما هو معروف قانونيا ان هناك فرق بين صلاحيات اقليم اتحادي و صلاحيات محافظة غير تابعة لاقليم و تعمل باللامركزية الادارية و لكن الدستور العراقي خلط بين الاقليم و المحافظة في مواده وهذا يحتاج الى مراجعة و تنقيح بحيث تخرج هذه المواد واضحة المعالم، هذا من جانب و من جانب آخر نص التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على ان لمجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة و لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية. نلاحظ في هذه المادة بان الفقرة الاولى منها نصت على ان مجالس المحافظات لها الحق في اصدار تشريعات

(46) المادة (7/ ثامناً/ 4) التعديل الأول لقانون المحافظات رقم 15 لسنة 2010.

محلية بشرط عدم تعارضها مع دستور و هذا صحيح، و لكن عدم تعارضها مع القوانين الاتحادية هذا غير دستوري لان الدستور في المادة 115 منه نص على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما). وهذا التضارب يؤدي الى الارباك و التنازع في الصلاحيات بين المركز و الحكومة المحلية .

2. على الرغم من إجراء التعديلات على قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 ، و لكن لم يتم معالجة هذا التضارب و التداخلات في الإختصاصات، فالتعديل الأول إقتصر على تعديل الجوانب الإجرائية المتعلقة بالطعون مع تمكين مجلس النواب العراقي من الإعتراض على قرارات مجلس المحافظة في حالة مخالفتها للدستور و القوانين النافذة.

ثانياً / التوصيات:

1. مراجعة التشريعات المنظمة للتنظيم الإداري في العراق لرفع الغموض و التداخل بين مفهومي الفدرالية و اللامركزية ، لأنه كما هو معروف قانونا ان هناك فرق بين صلاحيات الإقليم الإتحادي و صلاحيات المحافظة غير منتظمة في الاقليم و تعمل باللامركزية الادارية و لكن الدستور العراقي خلط بين الاقليم و المحافظة في مواده وهذا يحتاج الى مراجعة و تنقيح بحيث تخرج هذه المواد بصكورة واضحة المعالم .
2. يجب ان تشمل المراجعة تعديل المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بحيث يكون منسجمةً مع الدستور، مع الغاء الفقرة السابعة عشر من المادة السابعة من نفس القانون والتي تنص على ان لمجلس المحافظة ممارسة اية إختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة، في حين ان المادة 122 من الدستور تحيل كيفية ممارسة مجالس المحافظات صلاحياتها الإدارية و المالية الواسعة الى القانون، وان هذه الإحالة الدستورية تعد متعارضة مع الإحالة المنصوص عليها في القانون .
3. وبالنسبة لشرطي الشهادة الدراسية و العمر لا بد من اشتراط الحصول على الشهادة الجامعية الاولية متمثلة في البكالوريوس ومن جامعة معترف بها رسميا في العراق ، و يفضل ان يكون صاحب الشهادة الجامعية من ذوي الاختصاص القريب من الادارة و الاقتصاد او القانون او السياسة ، و يعد العمر مهما و ان كان البعض يرى ان يسمح للشباب دون 30 عاماً بالترشح ولكن الوظيفة العامة تحتاج الى خبرات و لا تكتسب بسهولة و بسرعة لذا نرى ان يكون العمر بين 30 و 35 عاماً مناسباً للترشح.

قائمة المراجع

أولاً/ الكتب:

1. د.أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن ، بدون طبعة دار النهضة العرابية ، لبنان ، بدون سنة نشر.
2. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة،1961.
3. د.حميد حنون خالد ، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار السنهوري للكتاب، بيروت، 2015.
4. د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
5. طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الإدارية والإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بيروت، 2017
6. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010
7. د.كمال الدين هريسي نزاد ، حقوق أساسي تطبيقي (نظامهاي ثارلماني، رياستي ، مختلط ، واقتداركرا) ، ط2 ، انتشارات آيدين ، تبريز ، 1387شمسي.
8. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009.
9. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مباديء واحكام القانون الاداري، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
10. د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية الادارية، مطابع الهيئة العامة المصرية للكتاب، دون مكان وسنة النشر.
11. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، ط2، العاتك للطباعة والنشر، القاهرة،2007.
12. نبيل عبدالرحمن حياوي ، اللامركزية والفيدرالية، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، 2004.

13. د.هادي علي طهراوي ، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا) ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

ثانياً/ البحوث العلمية:

1. د. ادريس الكريني، المركزية واللامركزية الادارية. بحث منشور على www.dtartimes.comLfiaspx?t
2. قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمالِ المجالس المحلية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الخامسة، العدد الثالث، 2013.
3. د. زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني التي لم تنظم في اقليم، بحث مشور على الموقع الالكتروني الآتي: http://www.hdf-iq.org/ar/2010-12-01-14-01-29/342-2013-01-10-13-11-41.html
4. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد 2008/11.

ثالثاً/ الدساتير و القوانين:

1. الدساتير:

- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في 2004/3/8.
- الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

2. القوانين:

- قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغاة.
- الامر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.