

مدى توافق لامركزية الإدارة في العراق مع المبادئ العامة للامركزية الإدارية

• م. زينب عباس محسن



الملخص

بعد التحول الذي طرأ على نظام الحكم في العراق بعد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي نص في مواده على أن تمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، صار لزاماً أن تتوافق تلك الصلاحيات الممنوحة وإجراءات وضعها موضع التنفيذ وفق مبدأ اللامركزية الإدارية المتعارف عليها في المبادئ العامة للقانون الإداري والتي وضعت أركاناً مهمة لهذا المبدأ، والتي تتمثل بالاعتراف لتلك المحافظات بوجود مصالح محلية الى جانب المصالح الوطنية وأن يتم انتخاب مجالس مستقلة محلية تضع تلك المصالح موضع التنفيذ من خلال ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور أو القوانين وأن تكون تحت الرقابة، فهي إدارات ذات استقلال نسبي لا مطلق.

وقد تركز بحثنا في إيجاد مدى التوافق بين مبادئ اللامركزية الإدارية في القانون الإداري ومبادئ اللامركزية الإدارية التي أسس لها دستور ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢) حيث وجدنا تبايناً واختلافاً في بعض الاسس والقواعد لا الاركان التي تستند لها لامركزية الإدارة التي وضعت تفاصيل تكوينها والاختصاصات الممنوحة لها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المقدمة

الإدارية حين مزج بين النظام الفيدرالي واللامركزي، من خلال مساواة المحافظات غير المنتظمة بإقليم بعض الاختصاصات الدستورية الممنوحة للأقاليم، والتي درجت المبادئ القانونية المتعارف عليها على عدم منحها لها، فضلاً عن النص في الدستور على عدم خضوعها للرقابة أو الاشراف من بعض الجهات وهو ما ينافي المبادئ العامة للامركزية، كما نص الدستور وقانون المحافظات على جواز تفويض المحافظات التي تدار لامركزياً بعض من اختصاصاتها للحكومة الاتحادية وبالعكس، وهو ما أثار استغراب الفقه الدستوري والإداري من كيفية حصول التفويض من الأدنى للأعلى؟ عليه سنحاول بحث هذه المواضيع بما لا يتسع لما تم بحثه مسبقاً.

فرضية البحث: - تقوم فرضية بحثنا على المقارنة بين المبادئ العامة للامركزية الإدارية في القانون الإداري والمبادئ التي جاء بها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل في بعض نصوصه وأحكامه، والتي نفترض ان بعضاً منها لا تتوافق مع المبادئ العامة سالفة الذكر، حيث سنحاول في بحثنا التركيز على النقاط التوافقية واللاتوافقية بينهما والتي لم يتم التركيز عليها من قبل الباحثين مسبقاً، او انهم بحثوها دون التركيز على مدى توافقها مع مبادئ اللامركزية الإدارية من عدمه.

هيكلية البحث: - سنحاول في خطة بحثنا عدم التوسع فيما تم بحثه مسبقاً بقدر ما نطرحه بصورة مختصرة في مبحثنا الاول الذي سنبحث فيه مبادئ اللامركزية الإدارية واركائها في القانون الإداري ومقارنتها مع ما يشته بها من مبادئ الفيدرالية أو اللامركزية السياسية والذي سنقسمه لمطلبين أحدهما للمبادئ العامة والثاني لما يشته باللامركزية الإدارية من أساليب في الإدارة وبفروع عدة، أما المبحث الثاني وهو ما يخصص لوضع كل ما جاء به المشرع العراقي كأسلوب إدارة للمحافظات غير المنتظمة بإقليم سواء في الدستور النافذ أم في قانون المحافظات لسنة ٢٠٠٨ في ميزان التوافق مع ما سنبحثه في المبحث الاول من مبادئ اللامركزية الإدارية، ثم ننهي البحث بخاتمة نذكر فيها ما تم التوصل اليه من وجود التوافق من عدمه مع مبادئ اللامركزية سالفة الذكر مع بعض التوصيات التي نرى ضرورة الاخذ بها.

كانت محافظات العراق تدار بأسلوب النظام المركزي منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١، وبقيت قبضة المركز سارية على جميع أجزاء الدولة وبموجب التسلسل الهرمي للأوامر، ومنذ ذلك الحين وبرغم محاولات عديدة جرت للتخلص بطريقة او أخرى من هذا الأسلوب لكنها جوهت بالفشل، والعوامل في ذلك متعددة منها الداخلي والخارجي، باستثناء المحافظات الشمالية التي انفصلت إدارياً بعد أحداث غزو النظام السابق للكوييت.

وإذا كان هناك أكثر من نظرية لإدارة شؤون الدولة، إلا أن اللامركزية الإدارية باتت اليوم اكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من دول العالم الثالث، ومنها العراق، وبالفعل بعد تغيير النظام في الدولة عقب دخول القوات الأمريكية عام ٢٠٠٣ فإن أسلوب النظام اللامركزي بدأ بالظهور الى جانب الأفكار المطالبة بفيدراليات متعددة وأخرى باللامركزية الإدارية، بيد أن دستور ٢٠٠٥ حسم الامر لصالح اللامركزية الإدارية في المحافظات التي لم تنتظم بإقليم من خلال انتخاب مجالس لتلك المحافظات تتولى إدارة شؤونها وفق الاختصاصات التي انيطت لها بالدستور والقانون العادي الذي صدر لاحقاً وهو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، حيث بات العراق متجهماً للنظام اللامركزي نظرياً وتطبيقياً وفعالياً من خلال تشكيل مجالس للمحافظات اثر نتائج الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٨، وبذلك كفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النظام الإداري اللامركزي، كما كفل إدارة هذه المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس لتلك المحافظات. أهمية البحث: - تكمن أهمية البحث في أن الدستور بين ان جمهورية العراق تتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية (م/ ١١٦ من الدستور)، وبالتالي فإن وضع الدولة مبني على شكلين فيدرالي ولا مركزي، وهذا الامر يستوجب بيان قدرة المشرع على وضع المبادئ العامة واللامركزية موضع التنفيذ من خلال نصوص دستورية أو قانونية عادية دون الاخلال بها او وضعها بصورة مشوهة أو مخالفة للمبادئ العامة أو الاركان التي تقوم عليها.

مشكلة البحث: - تكمن مشكلة البحث في وجود بعض الاحكام التي خالف فيها المشرع للمبادئ العامة للامركزية

المبحث الأول التعريف باللامركزية الإدارية

تختلف الدول بتبنيها لنظام الحكم بحسب العوامل التاريخية والقومية والسياسية والعرفية والاقتصادية وحتى الدينية، فالأخيرة لها أهمية كبيرة في رسم معالم النظام السياسي والإداري^[1].
والتعريف باللامركزية الإدارية ليس بالخفي على المختصين، بيد أن ضرورات البحث تستوجب منا أن

نتطرق ولو بشيء من الإيجاز لهذه الموضوعات دون الولوج في تفاصيل لا تمت لصلب بحثنا بشيء. وعلى هذا الأساس سنقسم المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم اللامركزية الإدارية وفي المطلب الثاني أركان اللامركزية الإدارية في المبادئ العامة للقانون الإداري.

المطلب الأول مفهوم اللامركزية الإدارية

هذا المطلب سنبحث فيه تعريف اللامركزية الإدارية إصطلاحاً في فرع أول وفي فرع ثاني نميز بينها عما يشتهر بها من نظم إدارية مقارنة لها.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية حسب ما وصفها معظم فقهاء القانون أنها (درجة عدم تركيز السلطة، أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة)^[2]، ووصفت بأنها نقل السلطة التنفيذية من المستويات الحكومية العليا للمستويات الدنيا^[3].

وبعيداً عن الولوج في تفاصيل تم بحثها مسبقاً، يتضح أن مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بتركز السلطة أو تشتتها، وأن كلا المفهومين يوضح درجة التفويض، وهذان المصطلحان هما نهايتان متعاكستان لمحور التفويض، حيث يشير إلى أن اللامركزية تدل على تفويض للأنشطة الوظيفية ومن ثم صلاحية اتخاذ القرار للمرؤوسين، في حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض^[4].

إن أهمية توزيع السلطات في نظام اللامركزية لا تتعلق بنوع السلطة المفوضة Kind of Authority وإنما تتعلق بكمية السلطة Quantity of Authority التي يتم تفويضها، فعلى مقدار السلطة تتحدد اللامركزية وبالتالي يكون تقدير تلك السلطات في ضوء ما يتخذ من إجراءات، إذ كلما زاد عدد هذه القرارات التي يتخذها المرؤوسين ازدادت درجة اللامركزية، وكلما كانت القرارات التي تتخذ في

المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية، يمكن القول أن النظام يتجه نحو اللامركزية، كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات كالتالي يتخذها المسؤولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام لامركزياً، فكلما قلت هذه الرقابة، كان النظام في صلب اللامركزية^[5].

فكل ما يزيد من أهمية ما يمارسه المرؤوسين في التنظيم يعد شكلاً من أشكال اللامركزية، وبالعكس فإن كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلاً نحو المركزية^[6].

ورغم أن ما تقدم وبناء على عموم التوجه المركزي ذا الطابع والمردود السلبي في كافة الدول النامية اقترن التأكيد على الميل اللامركزي بالتوجيه الإيجابي في الأجهزة الإدارية، بيد أن السير في هذا الاتجاه دون تحفظات قد يؤدي إلى نتائج غير مقصودة بالنسبة للمخطط الإداري، رغم أنها تمنح مرونة أكثر في صنع القرارات ومواجهة المواقف المتغيرة وبذلك نحصل على الكفاءة التنظيمية في أجهزة الدولة الإدارية^[7].

وعموماً يمكن القول كما ذهب من قبلنا الفقه الإداري، أنه لا توجد مركزية مطلقة أو لا مركزية مطلقة، بل إن الواقع هو مزيج بينهما بنسب متفاوتة والسبب هو ارتباطهما بتحويل الصلاحيات من عدمه، وهذا يعد أمراً نسبياً يعبر عن مدى أو درجة التحويل، فالسلطة المركزية لا تستطيع تحويل جميع صلاحياتها (لامركزية مطلقة) وإلا كانت النتيجة توقفها عن ممارستها أعمالها، والعكس أيضاً فإن عدم تحويل الصلاحيات وتركيزها في الإدارة العليا (مركزية مطلقة) لا يؤدي فقط إلى

فإن الفدرالية federalisme نظام سياسي لتوزيع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية بين السلطة الاتحادية المركزية والولايات الاتحادية التي قد تكون في الأصل دولاً مستقلة ذات سيادة ولكنها أثرت الاتحاد فيما بينها في ظل سلطة اتحادية مركزية تملك سلطات سيادية تساعد على وحدة الدولة الاتحادية وتماسكها في ظل توزيع واسع للسلطات الرئيسة الثلاث داخل الدولة.

وإذا كانت السلطات المحلية في اللامركزية الإدارية تستمد سلطاتها من القانون العادي فأن الولايات أو الاقاليم تستمد اختصاصاتها من ذات الدستور الفيدرالي^[١٢]، وبالتأكيد فإن محاولة نزع اختصاص ما من إحدى الهيئات المحلية أو الولايات يختلف بين إذ كان الاختصاص ممنوح بقانون عادي يمكن تعديله بإجراءات ايسر من إجراءات تعديل الدستور الباهظة. فضلاً عن ان اللامركزية الإدارية تعد شكلاً من اشكال

“

ويميز الفقه أيضا بين اللامركزية الإدارية من خلال التمثيل في المجالس التشريعية الثنائية والتي تتمتع بها الدول الفيدرالية وتكون الولايات أو الاقاليم ممثلة فيها وهذا ما لانجده في النظام اللامركزي حيث فيه مجلس محلي منتخب واحد لا يقوى على تشريع القوانين

”

الإدارة في الدولة البسيطة أو الفدرالية على السواء، بينما الفدرالية شكل من اشكال الدولة المركبة ولا علاقة لها بأشكال الإدارة ولا بأشكال أنظمة الحكم الدستوري كالنظام الملكي والنظام الجمهوري^[١٣].

ويميز الفقه أيضا بين اللامركزية الإدارية من خلال التمثيل في المجالس التشريعية الثنائية والتي تتمتع بها الدول الفيدرالية وتكون الولايات أو الاقاليم ممثلة فيها وهذا ما لانجده في النظام اللامركزي حيث فيه مجلس محلي منتخب واحد لا يقوى على تشريع القوانين العادية التي تتمتع بها الاقاليم أو الولايات^[١٤]، سوى إمكانية تشريع بعض القرارات التنظيمية أو الفردية المحلية.

إلغاء دور الإدارة الدنيا او الإدارة المحلية بل الى إلغاء الهيكل التنظيمي للدولة بالكامل^[٨].

الفرع الثاني: تمييز اللامركزية عما يشتهر بها من مفاهيم قانونية

تشتهر اللامركزية الإدارية بمجموعة من المفاهيم ذات الصلة بأنظمة الإدارة، منها المركزية الإدارية، والتفويض الإداري، والفيدرالية، بيد أننا وكما أسلفنا سنبحث فيما له ماله صلة ببحثنا، عليه سنتطرق للتمييز بين اللامركزية الإدارية والتفويض الإداري وتمييزها عن الفيدرالية.

أولاً/ تمييز اللامركزية الإدارية عن التفويض الإداري: التفويض في القانون الإداري هو ان يعهد عضو إداري ببعض اختصاصاته الى عضو آخر ليمارس مؤقتاً هذه الاختصاصات بدلاً عنه اذا كان هناك نص قانوني يميز له ذلك^[٩].

والتفويض نوعين تفويض بالاختصاص وتفويض بالتوقيع وكلاهما يعهد فيه صاحب الاختصاص جزءاً من اختصاصاته سواء تم نقل الاختصاص الاصيل للمفوض إليه أم تم تفويض التوقيع فحسب^[١٠].

وللتمييز بين التفويض الإداري واللامركزية الإدارية نجد أن تفويض الاختصاص او التوقيع يتم بقرارات إدارية من المفوض الى المفوض إليه بينما تمنح الاختصاصات في اللامركزية بقانون من السلطة التشريعية، فضلاً عن أن التفويض يمكن يلغى بمجرد إلغاء القرار الإداري ويعود لصاحب الاختصاص الاصيل بينما الاختصاص لا يلغى الا بإلغاء القانون، وإلغاء القرار ليس كصعوبة إلغاء القوانين أو تعديلها. ولا بد أن نميز كذلك في أن التفويض يمارسه المفوض اليه باسم ولحساب الحكومة المركزية والاخيرة مسؤولة عما يصدر عن ممثليها بينما نجد ممثلو السلطة اللامركزية يمارسون اختصاصاتهم باسم ولحساب الشخص المعنوي الإقليمي وهم مسؤولين عما يمارسوه من تصرفات قانونية^[١١].

بعبارة أخرى أن اللامركزية الإدارية أكثر تطوراً واستقلالاً في العمل التنفيذي من التفويض الإداري.

ثانياً/ تمييز اللامركزية الإدارية عن الفيدرالية: إذا كانت اللامركزية نظاماً إدارياً لتوزيع السلطات الإدارية بين المركز والوحدات الإدارية المحلية،

المطلب الثاني اركان اللامركزية الإدارية

المطلق بل هو إستقلالاً نسبياً يضمن لتلك المجالس عدم الخضوع للسلطة المركزية وتفادي سطوتها وهو ما نبهت عليه في الركن الثالث.

الركن الثالث: الرقابة والإشراف/ تختلف الدول في طريقة واسلوب الإشراف والرقابة على السلطات اللامركزية، فبعضها يجعل الرقابة بيد القضاء والبرلمان مع رقابة بسيطة لحكومة المركز في حين ان البعض الاخر تجعل من الحكومة المركزية رقيباً مع رقابة البرلمان والقضاء^[٢٠].

فلاستقلال بالنسبة للسلطات اللامركزية مسألة مهمة تدور معها اللامركزية الإقليمية وجوداً وعدم^[٢١]، فلا يحق لسلطات الحكومة المركزية أن تخرج في نطاق رقابتها عما رسمه القانون، وبخلافه فإن هذا يسبب تهديداً لوحدة هذه السلطات المحلية ووحدة الدولة السياسية والاتجاه الإداري العام للدولة^[٢٢].

وإذا كانت المصالح المحلية التي تستقل بها السلطات اللامركزية تختلف ضيقاً وإتساعاً تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية بكل دولة^[٢٣]، إلا أن ذلك لا يعني أن تنقطع الصلة بين حكومة المركز وتلك السلطات المحلية، بل نجد الرقابة الإدارية مهما اختلفت في مداها حاضرة وفقاً لما يحدده المشرع أن كان يجعل من السلطات الثلاث رقيباً على تحقيق تلك المصالح أم بعضاً منها أو ممارستها هيئات مستقلة، وبحسب أن كان المشرع متأثراً بالرقابة الإدارية في فرنسا ام انكلترا^[٢٤].

درج الفقه في القانون الإداري على وضع ثلاثة أركان لنظام اللامركزية الإدارية^[١٥]:-

الركن الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية عامة الى جانب المصالح الوطنية/ حيث أن هذه المصالح تهم عموم هذه المنطقة المعينة (المحلية) والتي قد تكون محافظة أو قضاء أو ناحية، حيث يكون الاعتراف من قبل المشرع العادي من خلال منح الشخصية المعنوية لها^[١٦].

فالمصالح المحلية ينبغي ترك الاشراف ومباشرة إدارتها لمن يهمهم أمرها بصورة مباشرة، وان تتوفر الحكومة المركزية للمصالح العامة والوطنية، فتحدد هذه المصالح ذات الطابع الخاص يجب أن يترك إدارتها وتصريفها للهيئات اللامركزية وما على المشرع الا ان يحدد نطاق تلك المصالح في ضوء القانون^[١٧].

الركن الثاني: وجود مجالس محلية منتخبة/ هذا الركن يوضح كيف أن يعهد إدارة تلك المصالح الخاصة والمحلية لهيئات محلية تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، ذلك لان عدم توافر هذا الشرط فإننا أمام نظام عدم التركيز الإداري الذي يجري فيه تفويض إداري للسلطات ولسنا أما لامركزية إدارية^[١٨].

فاعتراف المشرع بهذه المجالس ضروري لقيام هذه اللامركزية، يضاف لذلك أن ينصب الاعتراف بصورة انتخاب لها دون التعيين كل أو بعض من أعضائه ضمناً لاستقلالها^[١٩]، بيد أن ذلك لا يعني الاستقلال

المبحث الثاني مظاهر لامركزية الإدارة في العراق

مظاهر اللامركزية في الإدارة وهل أنها متوافقة مع مبادئ اللامركزية في القانون الإداري التي وضع أسسها الفقه الإداري والتي تم بحثها ولو بشيء من الإيجاز في المبحث الأول، حيث سنقسم مبحثنا إلى ثلاث مطالب نبحت في كل مطلب مظهراً يمثل الأركان الثلاثة التي لا بد من وجودها لقيام اللامركزية الإدارية على الوجه المتعارف عليه في مبادئ القانون.

66

من المظاهر البارزة للامركزية الإدارية في المحافظات هو نص المادة (116) من دستور العراق لعام 2005 التي نصت على ان يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)

99

من المظاهر البارزة للامركزية الإدارية في المحافظات هو نص المادة (116) من دستور العراق لعام 2005 التي نصت على ان يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)، فهذا النص يشير بصريح العبارة على تبني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم.

وفي ذات الوقت الذي أقر فيه دستور 2005 للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم الحق بأن تتحول إلى أقاليم بموجب المادة (119) بموجب الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، فإنه أقر أيضاً في المادة (122) حق تلك المحافظات بإدارة شؤونها بنفسها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على أن تمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة.

عليه ومن أجل توضيح ما نود التركيز عليه في بحثنا بعد أن أتضح أن المشرع الدستوري هو من تبني هذا النظام الإداري، نحاول أن نسلط في هذا المبحث

المطلب الأول

الاعتراف بوجود مصالح خاصة محلية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم

والنظام الفيدرالي عادةً عندما تتبناه دولة ما فإن السلطات فيه ستزيد المهام الملقاة على الأقاليم أو المدن التي تتكون منها الدولة، ومن أجل الاستجابة لهذه المهام ومن أجل الاستجابة للمصالح المحلية ولإقامة توازن بين صلاية الدولة وحماية تلك المصالح المحلية فإن المشرع الدستوري أو العادي هو من يتبنى تحديد تلك المصالح والحاجات المحلية^[26].

وبما أن اللامركزية الإدارية سند وجودها في الدستور فإن القانون العادي هو من يحقق وينظم هذه اللامركزية^[27].

بيد أن المشرع الدستوري في العراق ذهب في دستور 2005 إلى أبعد من ذلك حينما أعطى للمحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات دستورية مساوية إلى حد ما ما يتم منحه للولايات أو الأقاليم في الدول

لا بد عند دراسة هذا المظهر أو الركن من أركان اللامركزية الإدارية في العراق أن نبحت في مدى اعتراف المشرع بهذه المصالح المحلية الخاصة، وبما أن الاعتراف بحق المحافظات غير المنتظمة في إقليم في إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ورد في نصوص دستور 2005 وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين لنبحث في كل منهما مدى الاعتراف بتلك المصالح في كلاً منهما.

الفرع الأول: الاعتراف بالمصالح المحلية الخاصة في دستور العراق لعام 2005

لا شك أنه لا توجد دولة إلا وفيها نوعين من المصالح تتمثل بالمصالح الوطنية التي تم جميع كل الدولة ومصالح محلية تم إقليمياً أو مدينة ما^[28].

القوانين العادية، وبالتالي لاسيما للمساس بتلك الاختصاصات والمصالح الا بتعديل الدستور ذو الاجراءات المعقدة.

خلاصة القول أن المشرع الدستوري العراقي قد اعترف بوجود مصالح محلية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور ٢٠٠٥ ونص عليها في صلب موادها خلافاً لما هو متعارف عليه بأن الاعتراف بوجود هذه المصالح والنص عليها يكون في قانون عادي، بل نجد أن الدستور قد أشرك هذه المحافظات باختصاصات ومصالح وطنية أكثر مما هي محلية ونص أنه عند الخلاف حولها فالأولوية لتلك المحافظات أي الاولوية للمصلحة المحلية على حساب المصلحة الوطنية، وهذا ما لا يقبله العقل والمنطق ولا القواعد العامة للقانون المتعارف عليها.

لذلك نعتقد بضرورة تعديل نص المادة (١١٥) من دستور ٢٠٠٥ التي تعطي الاولوية للمصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية، وكذلك عدم إشراك المحافظات التي لم تنظم بإقليم ببعض الاختصاصات المشتركة بينها وبين المركز والمنصوص عليها في المواد (١١٣) المتعلقة بالإدارة المشتركة للنفط والغاز وتطويرهما و(١١٤) المتعلقة بإشراك المحافظات مع المركز بالإدارة أو التشاور ببعض الاختصاصات التي لا قدرة للمحافظات على القيام بها للأسباب التي أوضحناها مسبقاً.

الفرع الثاني: الاعتراف بالمصالح المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

اعترف المشرع العراقي للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بجملة من الاختصاصات التي تعد بمثابة مصالح محلية خاصة بها^[٣٣]، إضافة لما ورد في نصوص دستور ٢٠٠٥ السالف ذكرها.

وإذا كانت السلطة التشريعية هي الجهة المختصة بتحديد المصالح المحلية وتمييزها عن المصالح الوطنية، فإن هنالك اسلوبين درج الفقه على تحديدهما أولهما هو الاسلوب الانكليزي في تحديد تلك الاختصاصات حيث يحدد المشرع فيه تلك المصالح على سبيل الحصر، وتختلف تلك الاختصاصات من هيئة مركزية

الفيدرالية متجاهلاً أن إدارة تلك المحافظات يكون وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية التي نص عليها في المواد (١١٦، ١٢٢) ووقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية^[٢٨]، حيث أن الاعتراف بمصالح تلك المحافظات المحلية يجب أن يكون بقانون عادي من السلطة التشريعية^[٢٩].

فالمشرع الدستوري كانت رغبته واضحة في إعطاء اختصاصات للمحافظات غير المنتظمة بإقليم على حساب سلطة المركز، وهذه الاختصاصات قد تؤدي الى اضعاف سلطة المركز وتغليب المصالح المحلية على حساب المصلحة العامة، وما يدل على أن ماتم النص عليه من اختصاصات على أنها مصالح للمحافظات غير المنتظمة بإقليم ليس من شأنها ولا من صميم مصالحها المحلية هو أن هذه المحافظات لم تمارس أغلب (أن لم يكن جميع) هذه الاختصاصات رغم النص عليها، حيث لم تفسح سلطة المركز المجال لها لممارسة هذه الاختصاصات لقناعة الاخيرة أنها هذا الاختصاص هو اختصاص إتحادي مركزي لا محلي، فهي لم تشارك مثلاً في إدارة النفط والغاز ولا تطويره إستناداً لنص المادة (١١٣) من الدستور ولم تفتح مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية إستناداً للمادة (١٢١ / رابعاً)، ولم تشارك في إدارة الكمارك ولا في رسم السياسة التعليمية والتربوية ولا الصحية إستناداً لنص المادة (١١٤)، وسكوت المحافظات متمثلة بمجالسها يدل على أن هذه المصالح أو الاختصاصات لا تعني لتلك المحافظات الشيء الكثير أما لكونها غير قادرة على الاشتراك في ممارسة تلك الاختصاصات لعدم خبرتها^[٣٠]، أو لكونها غير مكترثة لتلك المصالح أو قناعتها بأن طابعها وطني أكثر مما هو محلي.

ومما زاد الامر سوء تلك الاولوية المنصوص عليها في الدستور عند الخلاف حول الاختصاصات المشتركة، حيث تكون للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على حساب قوانين المركز الاتحادية^[٣١]، وهذا توجه من المشرع لا يجمد عليه وخلاف ما يهدي إليه المنطق^[٣٢].

ولاشك أن النص على تلك الاختصاصات التي تمثل مصالحاً لتلك المحافظات التي لم تنظم في إقليم في صلب الدستور سيمنحها السمو على حساب

منصوص عليه في الدستور والقوانين^[٣٥]، وهذا مؤشر على الاعتراف بأن لهذه المحافظات مصالح محلية خاصة بها وهي تملك الدراية في طريقة إدارتها ومن هم الأشخاص المناسبين لتولي هذه الإدارة، وكل هذا تحت رقابة مجلس النواب كما سنبحث ذلك لاحقاً. ونعقد أن هذه الطريقة هي التي تتلائم وتتوافق مع مبادئ اللامركزية الإدارية حيث يمنح القانون العادي حق تولي إدارة المصالح المحلية لذات السلطات المحلية وترك ماعداها لسلطات المركز حيث تتولى إدارة المصالح الوطنية التي ينص عليها في الدستور.

“

نعقد بضرورة تعديل نص المادة (115) من دستور 2005 التي تعطي الأولوية للمصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية،

”

لأخرى، وثانيهما هو الأسلوب الفرنسي حيث تحدد اختصاصات أو المصالح المحلية بصورة عامة وتكون متشابهة لكل السلطات أو الهيئات اللامركزية^[٣٤]. والمشرع العراقي نرى أنه قد أتبع الأسلوب الثاني حين اعترف بنفس المصالح المحلية وأعطى ذات الاختصاصات للمحافظات التي لم تتظم بإقليم، فاعترف لها بحق إصدار التشريعات المحلية لتنظيم شؤونها الإدارية والمالية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وأعطاهم الحق في رسم سياستها العامة وتحديد أولوياتها وأعداد موازنتها الخاصة ورفعها للحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية، وحق انتخاب واستجواب وإقالة محافظها بعد أن كان الأخير يعين مركزياً وفق قانون المحافظات الملغى، وحق تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة وإعفائهم، والمصادقة على الخطط الأمنية المحلية، وإجراء التغييرات الإدارية في الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث، وتخصيص الأراضي لإقامة المشاريع الخدمية والعمرانية بشروط، وإعلان منع التجول بالتنسيق مع سلطات المركز وقبول الهبات والتبرعات، وممارسة أي اختصاص

المطلب الثاني

إنشاء مجالس منتخبة خاصة بالمحافظات التي لم تتظم في إقليم

هنالك سلطات محلية مستقلة تتولى تسييرها وإشباعها تنوب عن السكان المحليين ويكونوا على دراية تامة بمشاكلهم وحاجاتهم^[٣٦]. فنجد أن المشرع الدستوري نص في المادة (١٢٢) / رابعاً) على أن ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتها. فهذا النص يشير بصريح العبارة على إلزام السلطة التشريعية بأن تشرع قانون ينظم انتخاب مجلس المحافظة للمحافظة وينص على اختصاصاته، وهذا دليل دامغ على أن الدستور قد وضع أساس هذا الركن المهم من أركان اللامركزية الإدارية الا وهو إيجاد مجلس منتخب يمثل الشخص المعنوي الإقليمي، ورغم أنه لم ينص على محليته الا أن ذلك لا يمنع أن ينص على ذلك في القانون العادي. أن انتخاب السلطات اللامركزية هو الأسلوب

سبق وأن تطرقنا الى أن من أركان اللامركزية الإدارية هو أن يتم إنشاء مجالس منتخبة تمثل الشخص المعنوي الإقليمي وتشرف على المصالح المحلية التي تم الاعتراف له بها. وبما أن أساس اللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم نص عليها الدستور فضلاً عن قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي نص بدوره على تفاصيل هذه الإدارة اللامركزية ومنها كيفية إنشاء مجالس منتخبة لتلك المحافظات، عليه سنقسم بحثنا الى فرعين نتناول في الاول إنشاء المجالس المنتخبة وفقاً لدستور ٢٠٠٥ ونبحث في الثاني إنشائها في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

الفرع الأول: إنشاء مجالس منتخبة محلية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥
لا يكفي اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية ما لم تكن

لتحدد مدة الدورة الانتخابية بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة لها. ومن أسس اللامركزية الإدارية أن تنتمي هذه المجالس المحلية (مجالس المحافظات والاقضية والنواحي) الى سكان وأبناء هذه الوحدة الإدارية ويتم اختيارهم من قبل سكانها^[٣٩]، فضلاً عن انتخاب هذه المجالس والذي نص الدستور وقانون المحافظات على كيفية انتخابها وإجراءات تكوينها^[٤٠].

وبالفعل فقد نصت المادة (٥) قانون المحافظات لسنة ٢٠٠٨ على أن يشترط في المرشح لعضوية المجالس الشروط الآتية: (رابعاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون اقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي)، فهذا النص ان دل على شيء إنما يدل على توجه المشرع العادي نحو تحقيق المصالح المحلية عن طريق مجلس منتخب بالاقتراع السري المباشر المتكون من أبناء المحافظة ذاتها، والذي يتم التحقق من كونهم سكان محليين عن طريق سجل أحوالهم المدنية أو أقامتهم التي لا تقل عن عشر سنوات في المحافظة التي يرشحون فيها لكونهم أدري بمتطلبات محافظتهم وحاجاتها وكيفية تحقيقها. خلاصة القول ومن كل ماتقدم أعلاه نجد أن المشرع قد توافقت نصوصه فيما يتعلق بضرورة إنشاء مجالس منتخبة محلية مع أركان مبدأ اللامركزية الإدارية الذي أوجبه الدستور، وحسناً فعل المشرع العراقي حين نص على محلية مرشحي هذه المجالس وجعلها من ضمن شروط الترشيح.

الافضل الذي يضمن استقلالها في إدارة تلك المصالح المحلية، إذ تجيز بعض القوانين تدخل السلطة المركزية بأسلوب أو بآخر يحدده القانون لاختيار بعض الاعضاء أو قد يصل التدخل في تعيين بعضاً منهم^[٣٧]، بيد أن دستور العراق قد حسم هذا الامر في المادة (١٢٢ / رابعاً) بالنص على إتباع آلية الانتخاب دون غيرها من الآليات، ولاشك أن نص الدستور يعلو ولا يعلى عليه من النصوص الأخرى.

فالفرق الإداري يميز بين نوعين من اللامركزية الإدارية أو ألهما اللامركزية الإدارية التامة التي تعني أن يتولى الإدارة فيها أشخاص لامركزيين بلا استثناء، وثانيهما اللامركزية الإدارية النسبية التي يتولى الإدارة فيها عناصر لامركزية وعناصر مركزية^[٣٨]، وهذا توجه آخر يحسب للمشرع الدستوري في العراق يوضح إرادته بقيام نظام إدارة هذه المحافظات وفق اللامركزية الإدارية التامة حين نص صراحة في المادة المشار إليها أعلاه على انتخاب هذا المجلس دون طريقة أخرى.

الفرع الثاني: إنشاء مجالس منتخبة محلية وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

إستناداً لنص المادة (١٢٢ / رابعاً) المشار إليها أعلاه تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والذي نص في المادة (٣ / أولاً / ٤) أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس، وجاءت المادة (٤) من ذات القانون

المطلب الثالث

الرقابة والاشراف على لامركزية المحافظات غير المنتظمة في إقليم

المركزية أو من خلال ممثلين لها^[٤١]. والرقابة والاشراف على التصرفات القانونية لمجالس المحافظات التي لم تنتظم في إقليم أشار لها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، عليه سنتناول هذه الرقابة في كلاً منهما في فرع مستقل.

الفرع الأول: الرقابة والاشراف على مجالس المحافظات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥
كما هو معلوم أن الدستور هو من يحدد نطاق حدود كل

لاشك أن اللامركزية الإدارية تعني استقلال بعض الهيئات أو السلطات ببعض المسؤوليات والتصرفات المقرونة بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاهلية القانونية والذمة المالية تجاه الغير، وهذا الاستقلال هو استقلال أصيل مصدره الدستور والقانون، بيد أن هذا الاستقلال كما أسلفنا ليس مطلقاً ولا يعني قطع الصلة بين سلطات المركز والسلطات اللامركزية، حيث تبقى الرقابة على أعمالها وأعمال أعضائها من خلال السلطة

سقوط اللامركزية الإدارية وبالتالي لا محل لوجودها^[٤٣]، بيد أن هناك رأي يشير إلى أن الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس هي من أجل إنجاز عملها وإعطائها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل لإشباع حاجات المحافظة، وهذا لا يعني ترك الباب مفتوحاً دون محاسبة أو مراقبة في حال مخالفة المجالس لواجباتها الإدارية أو المالية والتي تضر بسكان المحافظة^[٤٤]. عليه ووفق النص الدستوري أعلاه فإنه لا مجال لإيجاد أي وسيلة في القانون العادي كقانون المحافظات للرقابة أو الاشراف من حكومة المركز على مجالس المحافظات وهو خلاف ما تذهب إليه باقي الدول اللامركزية من إعطاء دور في الرقابة والتفتيش أو التصديق السابق أو اللاحق لأعمال السلطات اللامركزية^[٤٥].

“

أن دستور العراق أشار بصريح العبارة في المادة (112 / خامساً) على أن (لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو أشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة)

”

ومما تقدم نعتقد أن المشرع الدستوري خالف المبادئ العامة للامركزية الإدارية المتعارف عليها في إقرار رقابة وإشراف حكومات المركز، ولم يكن موفقاً عند النص في المادة (١٢٢ / خامساً) على منع خضوع مجالس المحافظات لرقابة وإشراف حكومة المركز بأي صورة من الصور المتعارف عليها أعلاه لكون السلطة التنفيذية في المركز هي أعرف بتفاصيل تنفيذ القوانين وأكثر احتكاكاً مع المجتمع كما هو حال مجالس المحافظات ومحافظيها، وبالتالي فإن رقابة السلطات التشريعية أو القضائية لا توثق أكلها كرقابة وأشراف حكومة المركز.

الفرع الثاني: الرقابة والاشراف على مجالس المحافظات في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على جملة من النصوص التي تشير على وجه التأكيد على وجود

سلطة ويبين كيف تتم الرقابة عند وجود مخالفة دستورية أو خروج عن المشروعية، وفي حالة الدولة اللامركزية فإن ثمة تقاسماً لسلطة الحكم والإدارة بين سلطات المركز والسلطات المحلية، فمن الضروري أن تكون هنالك رقابة على هذا التقاسم بموجب الدستور أو القانون^[٤٦]. ومن خلال استقراء ومراجعة نصوص الدستور العراقي من أجل البحث عن الرقابة والاشراف على مجالس المحافظات نجد أنه أعطى حيزاً لا بأس به للسلطتين التشريعية والقضائية وبعضاً من الرقابة للسلطة التنفيذية، وهذه الرقابة قد نجدها في الدستور ذاته أو أنه أحالها لقانون لاحق.

فمجلس النواب يملك بموجب المادة (٦١) سلطة تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فرقابة هذا المجلس ذات أهمية كبيرة لكونه هو من يشرع القوانين التي حددت اختصاصاته وآلية تكوينه وشروط العضوية فيه والاقالة منه، فضلاً عن أنه ممثل للشعب الذي بموجب المادة (٥) من الدستور هو مصدر السلطات.

أما السلطة القضائية فنص المادة (٩٣) واضحاً بأن المحكمة الاتحادية العليا هي صاحبة الاختصاص في النظر بعدم دستورية أي تشريع أو أنظمة أو تعليمات تصدر عن مجالس المحافظات، وكذلك هي الجهة التي تفصل في المنازعات التي تنشأ بين حكومة المركز ومجالس المحافظات الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية أو المحلية، أو المنازعات التي تحصل بين تلك الحكومتين لأي سبب كان، ولاشك أن أحكام هذه المحكمة بموجب المادة (٩٤) باتة وملزمة للسلطات كافة.

بيد أن دستور العراق أشار بصريح العبارة في المادة (١١٢ / خامساً) على أن (لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو أشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة)، وهذا النص يشير بصريح العبارة على عدم إخضاع مجالس المحافظات لرقابة أو أشراف الوزراء في الحكومة الاتحادية، فالدستور منع أي نوع من أنواع الرقابة أو الاشراف المباشر من قبل حكومة المركز على تلك المجالس.

ويرى بعض الفقه أن إخضاع السلطات المحلية لرقابة السلطة المركزية يعد دعامة أساسية من دعائم اللامركزية الإدارية، ومن ثم فإن إسقاط هذه الدعامة يعني بذلك

الرقابة والاشراف على مجالس المحافظات، بيد أننا لا بد أن نوضح ما وجه الرقابة أو الاشراف على تلك المجالس وأي السلطات هي التي تمارسها. أولاً: رقابة مجلس النواب / مجلس المحافظة يخضع عند ممارسته لاختصاصاته لرقابة مجلس النواب إستناداً لنص المادة (٢) ثالثاً - رابعاً) من قانون المحافظات، ويكون مسؤولاً عن كل ماتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

ومن المظاهر البارزة لرقابة مجلس النواب هي منحه حق حل هذه المجالس بالأغلبية المطلقة للمجلس فنصت المادة (٢٠) على أن (لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من المحافظ أو طاب من ثلث عدد أعضائه إذا تحقق أحد الاسباب...)، فهذا بلا شك سلاح لا يستهان به بيد السلطة التشريعية تستطيع استخدامه عند الحاجة لاستخدامه لأي سبب من الاسباب الواردة في المادة أعلاه، عليه بات لزاماً على مجالس المحافظات احترام قواعد الدستور والقوانين النافذة وبخلافه فإن حل هذه المجالس يغدو واجباً. ويثار التساؤل هل يستطيع أعضاء مجلس النواب سؤال واستجواب أعضاء مجالس المحافظات التي لم تنظم في إقليم؟

نُجيب على التساؤل بالقول أن الدستور لم ينص على جواز هذا الاجراء من عدمه وكل ماتم النص عليه في اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١) هو آلية مساءلة واستجواب الوزراء ورئيس الوزراء، بيد أن هذه المجالس مادام أنها مسؤولة أمام مجلس النواب فبالتأكيد تستطيع مساءلة واستجواب الاعضاء في مجلسها، والا ما آلية توجيه المسؤولية إن لم نفسح المجال للتساؤل والاستجواب، فنعتقد بجواز التساؤل والاستجواب من قبل مجلس النواب لأعضاء مجالس المحافظات إستناداً للنصوص التي تقرر مسؤولية الاخيرة أمام السلطة التشريعية.

وهناك من يطرح تساؤلاً آخر مفاده هل أن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب رقابة مشروعية أم ملائمة؟ ويجيب بأن الاخير يمارس كلا الرقابتين فهو يستطيع

ثانياً: رقابة القضاء/ تتمحور رقابة القضاء في الطعون المقدمة أمام محاكمه عند النظر فيها وفقاً للقانون أو الدستور، فكما بحثنا في الفرع الاول فإن المحكمة الاتحادية ممكن أن تكون رقيباً على هذه السلطات اللامركزية وفقاً للدستور، وفي قانون المحافظات فإن بعد التعديلات التي أجريت على هذا القانون فإن محكمة القضاء الإداري هي من تفصل في النزاعات التي تحصل عند اتخاذ بعض القرارات كإقالة رئيس وأعضاء المجالس أو إقالة المحافظ لأي سبب من الاسباب القانونية، والتي يقع على عاتق القضاء تحديد وجود السبب كتحديد وقوع الاستغلال الوظيفي أو عدم النزاهة أو التسبب بهدر المال العام أو فقدان أحد شروط العضوية، فإثبات وجود هذه الاسباب أو هذه الجرائم يقع على عاتق المدعي أمام القضاء الذي يشرف ويراقب على مشروعية أو ملائمة هذه القرارات للدستور أو القوانين النافذة.

ثالثاً: رقابة الحكومة الاتحادية/ تعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابات التي تمارس على السلطات اللامركزية في الدول التي تتبع هذا النظام، ويمكن أن تتخذ عدة حالات منها التصريح أو الاذن المسبق، أو التصديق على الاعمال أو إلغاء القرارات أو إيقافها، أو الحلول محلها^[٤٧].

وتأكيداً على ماتم بحثه مسبقاً فإن المشرع الدستوري قد منع في المادة (١٢٢) / خامساً) إخضاع مجالس المحافظات لسيطرة أو أشرف أي وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وبالتالي فإن طرق الرقابة أعلاه والمعهوده في الدول ذات نظام اللامركزية الإدارية لا يمكن اللجوء إليها بمقتضى الدستور.

الخاتمة

المحافظات لسنة ٢٠٠٨ لم ينص على جواز من الرقابة والاشراف إلتراماً منه بنص الدستور أعلاه.

٥. عدم النص على عدم إخضاع مجالس المحافظات لرقابة وأشراف أية وزارة لا يمنع من رقابة مجلس النواب سواء بالمسائلة أو الاستجواب أو حل هذه المجالس بالأغلبية المطلقة.

٦. مجالس المحافظات تخضع لرقابة القضاء من خلال المحكمة الاتحادية العليا التي تراقب على دستورية القوانين والانظمة والتعليقات وفض النزاعات بين سلطات المركز والمحافظات أو الأقاليم والحافظات التي لم تنتظم في إقليم، وتراقب أيضاً من خلال محكمة القضاء الإداري التي تنظر بالطعون المقدمة امامها من المجالس أو أحد أعضائها أو من المحافظين عند الاقالة أو مخالفة الدستور أو القوانين أو أي سبب قانوني آخر يتيح الطعن بالقرارات أمام القضاء الدستوري أو الإداري.

ثانياً / التوصيات :-

١. نوصي المشرع الدستوري بأن يرفع الخلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية لان اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن ترد في قانون عادي وهو قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وإزالة الخلط يتم من خلال تعديل كل النصوص التي تضع المحافظات على قدم المساواة مع الاقاليم في بعض الاختصاصات الدستورية، كما في الاختصاصات الواردة في نصوص المواد (١١٣ - ١١٤ - ١٢١) من دستور ٢٠٠٥.

٢. نوصي المشرع الدستوري أيضاً بتعديل نص المادة (١١٥) من دستور ٢٠٠٥ والمادة (٢ / سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال جعل الاولوية عند التعارض بين قوانين المركز والمحافظات لقانون المركز، لان بقاء النص على ما هو عليه إنما يدل على محاباة المصلحة المحلية على حساب المصالح الوطنية وهذا مخالف وغير متوافق مع مبدأ اللامركزية الإدارية.

٣. نوصي المشرع الدستوري بتعديل نص المادة

في نهاية بحثنا لايسعنا الا أن نختم بحثنا بأهم النتائج التي تم التوصل إليها، ونتطرق للتوصيات التي نرى ضرورة الاخذ بها من قبل المشرع.

أولاً / النتائج :-

١. توصلنا الى أن المشرع الدستوري العراقي خلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية حينما أعطى اختصاصات دستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم مشابهة ومساوية الى حد ما لاختصاصات الاقاليم، ونجد أن هذا لايتوافق مع مبادئ اللامركزية الإدارية، حيث أن المبادئ الاخيرة يُنص عليها في القوانين العادية في حين أن اختصاصات الولايات والاقاليم يُنص عليها في الدستور.

٢. نجد أن المشرع العراقي قد اعترف بجملته من المصالح المحلية في دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وهي ذات أثر فعال في تسيير شؤون تلك المحافظات إدارياً ومالياً، بيد أنه تمادى في الاعتراف بهذه المصالح حين أعطى الاولوية لتلك المصالح المحلية في المادة (١١٥) من الدستور على حساب المصالح الوطنية بالنص على تغليب قانون الاقاليم والمحافظات على القانون الاتحادي عند التعارض بينهما.

٣. حسناً فعل المشرع الدستوري في العراق حين نص في صلب الدستور على أن يتم انتخاب مجالس المحافظات ونظم أحكام الانتخاب بقانون خاص، وصدر القانون العادي لينص في أحكامه على أن يكون المرشحين من سكنة المحافظة، وهذا اجراء يحسب للمشرع العادي حينما ساير المشرع الدستوري والعادي المبادئ العامة للامركزية الإدارية وظهرت متوافقة معها ومع ماينذهب إليه الفقه الإداري.

٤. المشرع الدستوري خالف المبادئ العامة للامركزية الإدارية المتعارف عليها في إقرار رقابة وإشراف حكومات المركز من تصريح وإقرار مسبق أو تصديق لاحق، ولم يكن موفقاً عند النص في المادة (١٢٢) / خامساً) على منع خضوع مجالس المحافظات لرقابة وإشراف حكومة المركز بأي صورة من الصور المتعارف عليها، وبالتأكيد فالمشرع العادي في قانون

(١٢٢/ خامساً) التي لا تخضع مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة والنص على خضوعها لإشراف الوزارات والهيئات الرقابية كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والنص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن تشرف تلك الوزارات من خلال ممثلين لها في مجالس المحافظات وترفع تقاريرها كل حسب وزيره المختص ومن ثم لمجلس الوزراء أن اقتضى الأمر ذلك، مع الإبقاء على عدم سيطرة تلك الوزارات والهيئات المستقلة على مجالس المحافظات حفاظاً على استقلالها وعدم خضوعها لحكومة المركز، أي أن الأمر يقتصر على الإشراف والرقابة دون تدخل في إجراء يُذكر، وهذا من أجل التوافق مع ما ذهبت إليه مبادئ اللامركزية الإدارية من إرساء دعائم الرقابة الإدارية فضلاً عن رقابة مجلس النواب والقضاء.

Summary

After the transformation of the system of government in Iraq after the Constitution of Iraq for 2005, which stipulated in its articles to grant the provinces that are not organized in the region administrative and financial powers in accordance with the principle of administrative decentralization, it must be compatible with the powers granted and the procedures put in place according to the principle of administrative decentralization Which are recognized in the general principles of administrative law and which have established important pillars for this principle, namely the recognition of these provinces with the existence of local interests alongside national interests and the election of independent local councils put these interests into practice through the practice of Of the powers provided for in the Constitution or the laws and are under control. they are departments of relative independence absolute.

Our research focused on the compatibility of principles of administrative decentralization with the administrative law and the administrative decentralization principles on which the Constitution of 2005 was established in Article 122, where we found discrepancy in some of the foundations and rules rather than the pillars of the decentralization of the administration. Law of Governorates not organized in Region No (21) for the year 2008 amending.

الهوامش

- [١٧] د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٢٢.
- [١٨] المصدر نفسه، ص ١٢٣.
- [١٩] نواف كنعان، القانون الإداري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٢، ص ١٦٥ وكذلك د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق، ص ٨٦.
- [٢٠] انظر: د. سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ٢٢٥.
- [٢١] د. عمار رحيم عبيد الكناني، المصدر السابق، ص ٦٥.
- [٢٢] رائد الجابري، الرقابة الإدارية، الناشر صادق جعفر الانباري، مكتبة السنهوري، بغداد، بدون سنة نشر، ص ٥٠.
- [٢٣] د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٢٧.
- [٢٤] ينظر في تفاصيل هذا الموضوع د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٧٠ وما بعدها، كذلك د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٢٨ وما بعدها.
- [٢٥] محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإقليمية، مطبعة وزارة التربية، أربيل، بدون سنة طبع، ص ٢٣٢.
- [٢٦] محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، ٢٠١٥، ص ٢١١.
- [٢٧] د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ١٨٤.
- [٢٨] د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٦٣.
- [٢٩] أنظر نصوص المواد (١١٢) التي نصت على أن تكون إدارة النفط والغاز من الحقوق الحالية ورسم سياسة تطويرها مشتركة مع حكومات الاقاليم والمحافظات، فيما نصت المادة (١١٣) على أن تدار المواقع الاثرية من السلطات الاتحادية بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات، وجاءت المادة (١١٤) لتنص على مجموعة من الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم والمحافظات وكلها تتعلق بإدارة الكهرك وتنظيم
- [١] د. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٨، ص ٥.
- [٢] أنظر: د. عمار عويدات، القانون الإداري، ج ١، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ١١٥.
- [٣] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ واحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٧٧، ص ٣٥.
- [٤] د. عمار عويدات، المصدر السابق، ص ٣٢١.
- [٥] د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٣٠.
- [٦] المصدر نفسه، ص ٢٣٠.
- [٧] د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٧، ص ٧١.
- [٨] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢٢٥.
- [٩] د. عصام البرزنجي وآخران، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ٢٠١٣، ص ٤٢٢.
- [١٠] المصدر نفسه، ص ١١٦ كذلك ص ٤٢٢.
- [١١] د. عمار رحيم عبيد الكناني، المصدر السابق، ص ٥٠.
- [١٢] د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط ١، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨٤.
- [١٣] د. فؤاد العطار، النظم القانونية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٤٤.
- [١٤] د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٣٦.
- [١٥] Vedl.G.Droit administrative. ١٩٧٣. p. ٦٤٠
- أشار له د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٨٥، ص ٤٤.
- [١٦] د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار العربية للقانون، بغداد، بدون سنة طبع، ص ٨٥.

- مصادر الطاقة الكهربائية ورسم خطط التنمية والسياسة الصحية والمائية والتعليمية والتربوية.
- [٣٠] غالباً ماتتقد السلطات اللامركزية بعدم امتلاكها الخبرة والمهارة الفنية والإدارية، ينظر في هذا الرأي عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، مطبعة الاعتماد، مصر، ١٩٥٦، ص ١٧.
- [٣١] أنظر نص المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- [٣٢] أستاذنا د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الأولى، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ٢١.
- [٣٣] أنظر نصوص المواد (٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، ١٢، ١٣، ١٤، ٣١، ٣٢، ٤١، ٤٣، ٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- [٣٤] علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري ط ١، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣، ص ١٢٩ وكذلك د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٢٥.
- [٣٥] أنظر نص المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- [٣٦] د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٢٣، كذلك محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٣،
- ص ٥٨.
- [٣٧] د. سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ٧٢.
- [٣٨] د. عصام البرزنجي وآخران، المصدر السابق، ص ١٢٤.
- [٣٩] د. حنان القيسي، المصدر السابق، ص ١٩.
- [٤٠] أنظر لنصوص المواد من (٢) الى (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- [٤١] يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقليم، العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص ١٦٥.
- [٤٢] د. عمار رحيم عبيد الكناني، المصدر السابق، ص ٦٦.
- [٤٣] أستاذنا د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٣٢.
- [٤٤] د. حنان القيسي، المصدر السابق، ص ٢٩.
- [٤٥] مزيد من التفاصيل عن أنواع رقابة حكومات المركز في الدول اللامركزية راجع د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق، ص ٩٠-٩١.
- [٤٦] حيدر رسول الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة لمعهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٥، ص ١١٢.
- [٤٧] د. بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٠، ص ١٤١-١٤٢.

المصادر

- أولاً: الكتب القانونية /
١. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ واحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٧٧.
٢. د. بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٠.
٣. د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
٤. د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
٥. د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
٦. رائد الجابري، الرقابة الإدارية، الناشر صادق جعفر الانباري، مكتبة السنهوري، بغداد، بدون سنة نشر.
٧. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط ١، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٨. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
٩. عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، مطبعة الاعتماد، مصر، ١٩٥٦.
١٠. د. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٨.
١١. د. عصام البرزنجي وآخران، مبادئ واحكام

- القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ٢٠١٣.
١٢. د. عمار عويدات، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري ديوان المطبوعات الجامعية.
١٣. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري ط ١، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠٠٣.
١٤. د. فؤاد العطار، النظم القانونية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٥. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار العربية للقانون، بغداد، بدون سنة طبع.
١٦. د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٧.
١٧. نواف كنعان، القانون الإداري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٢.
١٨. محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإقليمية، مطبعة وزارة التربية، أربيل، بدون سنة طبع.
١٩. يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بغداد، ٢٠١١.
- ثانياً: الرسائل والبحوث القانونية /
١. حيدر رسول الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة لمعهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٥.
٢. د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الاولى، العدد الاول، ٢٠٠٩.
٣. محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، ٢٠١٥.
٤. محمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٣.
- ثالثاً: المصادر الاجنبية:
- ١- Vedl.G.Droit administrative. ١٩٧٣.
- ثالثاً: الدساتير والقوانين /
١. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

بحث مقدم الى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/ كلية القانون