

الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

م.م. محمود عبد علي الزبيدي
كلية القانون – الجامعة المستنصرية

الملخص

بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ شهد العراق تحول في نظامه الاداري فبعد ان كان نظامه الاداري من الناحية النظرية لامركزيا لكن في الواقع العملي كان نظاما مركزيا ، فبعد صدور دستوره الدائم في ٢٠٠٥ ، نص على نظام اللامركزية الادارية في ادارة المحافظات العراقية واستنادا اليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الذي اقر نظام اللامركزية الادارية في ادارة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وقد منح المحافظات صلاحيات تشريعية وادارية واسعة لادارة شؤونها الادارية والمالية ، واعطى حق الرقابة على اعمال مجالس المحافظات لمجلس النواب العراقي وكذلك للقضاء العادي والقضاء الاداري في حالة ظهور تداخل وتعارض في ممارسة اعمالها .

Abstract

After the ninth of April 2003, Iraq has seen a shift in its administrative system, so after adopting the decentralization administration – in fact that was in theory for the real system in practice was the centralization ,Iraq adopted in its permanent constitution in 2005 the system of administrative decentralization in the management of the Iraqi governorates.

on that basis a law concerning the governorates that are irregular or not organize in a province, was issued and it admitted the system of administrative decentralization in the management of those governorates, which were given wide powers related to legislative, administrative and financial .on other hand it (the law) gave the right to control the work of the provincial councils to Iraqi Parliament as well as the judiciary – ordinary or administrative - in case there were overlapping or opposes while achieving there functions .

المقدمة

يقوم العراق حاليا ببناء نظام سياسي على اسس جديدة ، كما تعيد قياداته السياسية بناء الدولة على وفق رؤى واسس جديدة ، وقد انعكست هذه الرؤى الجديدة اولى ما انعكست على النظام الاداري حيث يجري الان بناء نظام اداري لم يشهد لها البلاد من قبل مثيلا هو النظام الفدرالي الاتحادي ، وهو صورة متقدمة جدا من النظم الفدرالية واللامركزية الادارية والسياسية الواسعة ، وقد وضعت اسس هذا النظام الاداري الجديد في دستور البلاد الدائم دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ الذي نصت مادته الاولى على (ان جمهورية العراق دولة اتحادية ...)

وتمارس السلطة التنفيذية الادارية في العراق السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم وقد حدد الدستور صلاحيات هذه السلطات، ويمكن تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية في الدولة عادة - في احدى صورتين .:

الصورة الاولى .: تركز على منح السلطات المحلية صلاحيات واسعة من حيث العدد والاهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات . وهنا يكون التوجه نحو ايجاد حكم محلي ، اي تكون درجة اللامركزية كبيرة بحيث تقترب كثيرا من نظام الفدرالية .

اما الصورة الاخرى : تركز على منح السلطات المحلية عدد اقل من الاعمال والصلاحيات ، وهنا يكون التوجه نحو اقامة ادارة محلية ، حيث تكون القرارات الصادرة عن السلطات المحلية قليلة في العدد ومحدودة في الاهمية وتستأثر السلطات المركزية بسلطات كبيرة ويكون الحكم مركزيا .

وقد كان التوجه في العراق نحو الاخذ بالصورة الاولى وهذا مابدى واضحا في دستور العراق ٢٠٠٥ حيث قرر ان يكون ارتباط المحافظات غير المنتظمة باقليم بالسلطة المركزية برابطة اللامركزية الادارية ، وتوج تحديد هذه الصلاحيات من قبل الدستور صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والذي اعتمد نظام اللامركزية الادارية اساسا لتحديد صلاحيات المحافظات مانحا اياها صلاحيات ادارية واسعة فقد وسع نظام اللامركزية الادارية بشكل لم تالفه القواعد العامة المعروفة عن اللامركزية الادارية ، فمن الواضح ان ما قصده المشرع الدستوري العراقي هو ان تكون المحافظات غير المنتظمة باقليم وحدات ادارية ، ويكونون للاقليم مركز اعلى وسلطات اكبر في الاتحاد الفدرالي مقارنة بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، الا انه يظهر من استقراء نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ انها تشير الى عدم تحديد الطبيعة القانونية للمحافظات بشكل دقيق ، ولاسيما في موضوع العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفي اغلب نصوصه تحظى المحافظات بنفس الوضع والصلاحيات التي تتمتع بها الاقاليم حيث منح الدستور المحافظات كما منح الاقاليم الحق بممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور على

انها من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية ، والصلاحيات المشتركة اعطى الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بالتطبيق وكذلك اجاز الدستور تفويض صلاحيات الحكومة المركزية الى المحافظات عند وجود اتفاق بينهما . فالدستور العراقي عام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد منح المحافظات مركزا قانونيا اكبر من كونها وحدات ادارية جعلها اقرب الى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالا داخليا ، ومنحها صلاحيات واسعة لممارسة شؤونها الداخلية ومنع الحكومة المركزية من ممارسة حقها في الرقابة والتوجيه ، حيث اغفل مراعاة اهم مقومات اللامركزية الادارية في الدستور الدائم وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وهي رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية.

وقد ادى التغيير السياسي في التاسع من ابرل عام ٢٠٠٣ دوره في تغيير النظام الاداري في العراق فقد اتجه من الناحية النظرية والتطبيقية معا الى العمل بالنظام اللامركزي او ممارسة السلطات المحلية . وقد اخذت في بادئ الامر تسميات مختلفة وكلا حسب موقعه الجغرافي ، فبعضهم اطلق عليها الادارة المدنية ، وبعضهم الاخر المجلس البلدي ، والبعض الاخر مجلس ادارة المحافظات ولا بد من الاشارة الى الاشكاليات العديدة التي رافقت عملية التحول من النظام المركزي الى اللامركزية الادارية في العراق الجديد كانت كبيرة بدأت - فيما يتعلق بالناحية التشريعية - من لحظة الشروع باعداد مشروع قانون مجالس المحافظات الى لحظة اقراره من قبل مجلس النواب.

اما من الناحية العملية فقد تخبطت المجالس التي تم انتخابها عام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩ في عملها نتيجة لعدم وضوح صلاحياتها ومهامها من جهة وعدم خبرة من تصدى للعمل في هذه المجالس من جهة اخرى ، حيث اثارة هذه المجالس خلال فترة حياتها القصيرة عند ممارستها لصلاحياتها الكثير من حالات التعارض والتداخل و كذلك خضوع المحافظات العراقية لاحكام عدد من القوانين التي وسعت من صلاحياتها بشكل كبير كان اخر هذه القوانين قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، كل هذا جعل موضوع مجالس المحافظات من بين المواضيع الاكثر اهمية في العراق اليوم.

وتهدف هذه الدراسة الى التعرف على الصلاحيات الادارية التي تتمتع بها مجالس المحافظات والرقابة عليها ، كما تهدف الى التعرف على مشاكل التحول الى اللامركزية الادارية الذي ادى الى توسيع الصلاحيات الادارية للمحافظات ومارافقه من حصول تداخل وتعارض في ممارسة تلك الصلاحيات ، وقد تم التوصل الى مجموعة من النتائج والمقترحات للتغلب على هذه المشاكل ، وبما ان موضوع بحثنا يدور حول الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التداخل والتعارض في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ سوف نتناول هذا الموضوع في مبحثين :-

المبحث الأول - مصادر الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات

المبحث الثاني - الرقابة على الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات

المبحث الأول

مصادر الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات

يتم توزيع السلطة الإدارية في الدولة الحديثة التي تقوم على أساس فدرالي الاختصاصات على أساس موضوعي للأقاليم أو المحافظات غير المرتبطة بإقليم في هذه الدولة معتبرين أن الوظيفة الإدارية الخلية الأولى والأساسية لكل جهاز إداري، على أنها مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات التي تتولاها أعضاء ورئيس مجالس الأقاليم والمحافظات حيث يكون هؤلاء مكلفين بخدمة عامة وفقاً للداستير والقوانين الاتحادية^١.

وبالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ للمحافظات وإداراتها، وما حصل خلال تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات لغرض انسجامها مع شكل الدولة والظروف الجديدة العراق من تداخل وتعارض لهذه الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للأقاليم والمحافظات والسلطة المركزية. لهذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين : الأول : المصادر الدستورية والقانونية للصلاحيات الإدارية. الثاني : قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

المطلب الأول - المصادر الدستورية والقانونية للصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات

ان ركن الاختصاص في القرار الإداري يعني صلاحية إصداره من سلطة تملك ذلك ويختلف هذا الركن عندما يغتصب من سلطة ليس لها ولاية إصدارها أو يصدر القرار من جهة متجاوزة حدود اختصاصها المكاني أو الموضوعي أو الزماني وبالتالي يتحقق عيب عدم الاختصاص، حيث أن هذا الاعتداء أو التجاوز يكون من جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية موازية أو جهة إدارية أدنى على اختصاصات جهة إدارية عليا أو بالعكس من جهة إدارية عليا على اختصاص جهة إدارية أدنى أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية^٢. فالاختصاص هو صلاحية قانونية لموظف معين أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري تعبيراً عن إرادة الإدارة، فالاختصاص عموماً هو (القدرة القانونية على القيام بتصرف معين). فبالنسبة للقرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية هي قدرة الجهة الإدارية ((مجلس محافظة، مجلس قضاء أو ناحية)) قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياتها الإدارية. وبالتالي يكون ما يصدر عن الجهات الإدارية من قرارات معيبة من حيث الاختصاص نتيجة لعدم الصلاحية أو القدرة لهذه الجهات قانوناً على اتخاذه، أو

بمعنى أدق (عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقرر لها قانوناً) ٣. فمصدر الاختصاص أو الصلاحيات التي تتمتع بها الجهات الإدارية لمجالس المحافظات أو المجالس المحلية وقد تستمد مباشرة من قاعدة دستورية أو قانونية تمنحها اختصاصها بشكل مباشر، أذن تستقي الجهة الإدارية أو الهيئة الإدارية التي تملك إصدار القرارات الإدارية صلاحياتها في إصدارها من مصادر قانونية مكتوبة كالدساتير والقوانين التي من خلالها يحدد للإدارة ممارسة صلاحياتها الإدارية ٤. وبالتالي فإن تحديد صلاحية مجالس المحافظات في العراق وجميع الدول في العالم من خلال الدستور والقانون المستند إلى الدستور هي المصادر الوحيدة لتوزيع الاختصاصات الإدارية:

(١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ : هو المصدر العام الذي يحدد الاختصاصات أو الصلاحيات وتوضح ما يدخل منها في مجال اختصاصات السلطة أو الجهة الإدارية ووضع حدود لهذه الاختصاصات حتى يكون لكل جهة أن تعمل ضمن الحيز القانوني المبين لها فيه ، عدم تجاوزها للصلاحيات الممنوحة لها بموجب دستور ٢٠٠٥ في الباب الخامس حيث بين سلطات الأقاليم والمحافظات في فصلين:

الفصل الأول : الأقاليم تنص المادة (١٢١) منه :
أولاً : لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً : يحق لسلطة الإقليم ، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

الفصل الثاني : المحافظات غير المنتظمة في إقليم : لقد منح الدستور في المادة (١٢٢) منه صلاحيات واسعة للمحافظات فقد نص في فقرة ثانياً من المادة أعلاه تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون.

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

خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة، اما في المادة (١١٢) التي نصت على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة... الخ.

أما الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) نصت كذلك على ما يلي تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز... الخ.

من النصوص اعلاه يتضح لنا أن الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ قد نظم مسألة توزيع الصلاحيات أو الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم ومجالس المحافظات في ثلاثة أنواع ٥. هي :

أ. اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم:

وتنصب هذه الصلاحيات أو الاختصاصات على إدارة النفط والغاز إدارة مشتركة بما يحقق مصلحة الشعب العراقي .

وهناك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم حددتها المادة (١١٤) من الدستور، إلا أن الأفضلية في ممارسة هذه الصلاحيات المشتركة هي لسلطات الأقاليم والمحافظات حيث تنص المادة (١١٥) من الدستور على أن كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما ٦.

ب. اختصاصات الحصرية للحكومة المركزية :

لقد حددت المادة (١١٠) من الدستور النافذ ٢٠٠٥ صلاحيات حكومة المركز على سبيل الحصر بمجموعة من الاختصاصات المهمة من أهمها رسم السياسة الخارجية، التمثيل الدبلوماسي ، وضع سياسة الأمن الوطني وضع السياسة المالية والكمركية... الخ ٧.

ج. الصلاحيات الواسعة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم :

ففي تنظيم سلطات أو صلاحيات المحافظات فقد وضح الدستور بأن كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والتي حددتها المادة (١١٠) فإنه يكون من اختصاص الأقاليم والمحافظات وكذلك ما نصت عليه المادة (١١٥) من الدستور والمادة (١١٤) منه حيث جعلت الأفضلية بالتطبيق عند التعارض والاختلاف لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

أن هذه النصوص الدستورية التي منحت مجالس المحافظات صلاحيات إدارية واسعة لإدارة المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم. قد شهدت حالة من التناقضات في توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات ولقد أرست المادة (١٣) من الدستور مبدأ دستوري عام أقرته جميع دساتير العالم كما يقره الفقه والقضاء الإداري والدستوري، هو ((مبدأ سمو الدستور)) حيث يجعل هذا المبدأ الدستور القانون الأعلى في البلاد حيث يعلو على جميع القوانين ووفقاً لهذا المبدأ تترتب النتائج القانونية الآتية:

١. لا يجوز تشريع قانون يتعارض مع هذا الدستور سواء كان التشريع صادر من الحكومة المركزية أو من مجالس المحافظات أو الإقليم حيث يقوم القضاء المختص بالحكم بعدم دستوريته لمخالفة قاعدة دستورية.
٢. يطبق نصوص هذا الدستور على جميع أنحاء الوطن بدون استثناء كونها ملزمة للجميع.

٣. بطلان كل دستور إقليمي أو نص قانوني آخر في حالة تعارضه مع أحكام الدستور العراقي.

واستناداً إلى هذا المبدأ الدستوري العام تأسس ((مبدأ التدرج القانوني)) الذي يقضي بجعل القاعدة القانونية الأدنى خاضعة إلى القاعدة القانونية الأعلى منها في سلم التدرج الإداري وأن الأولوية في التطبيق تكون للقانون الأعلى في حالة التعارض أو التناقض مع القانون الأدنى ومن هنا يجب احترام هذه المبادئ الدستورية العامة، والمتفق عليها فقهاً وقضاءاً، والتي تقضي بأن لا تتعارض التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية الوطنية أو المحلية مع الدستور سواء كانت هذه التشريعات المحلية صادرة عن الأقاليم أو المحافظات وفي حالة حصول مثل هذا التعارض والاختلاف فإن المنطق القانوني السليم يقضي بأن تكون الأولوية في التطبيق للدستور والقانون الاتحادي.

لكن ما جاء به الدستور العراقي قد تجاوز المبادئ الدستورية والقانونية المتعارف عليها بحيث أعطى القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها تعلو على القاعدة القانونية الأعلى من حيث لها الأولوية بالتطبيق في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون المحلي للإقليم أو المحافظة وهذا ما جاء في المادة (١٥) من الدستور التي تنص على ((... الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، تكون الأولوية في التطبيق فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)). أن هذه المادة قد أوجدت مبدأ خطير جداً قد يؤدي إلى تجريد السلطة الاتحادية من اختصاصاتها المركزية المهمة، فقد شرع لمبدأ الأولوية في التطبيق تكون لقانون الإقليم أو المحافظة في حالة الاختلاف أو التعارض مع القوانين الاتحادية، الأمر الذي يؤدي إلى تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العامة عند التعارض بينهما^٨. ونحن نرى بأن المادة (١٥) تحمل مبدأ بالغ الخطورة على الحياة الدستورية والسياسية في العراق إذ يجب أن تتفق النصوص في الدستور مع المبادئ الدستورية العالمية ، وندعو لجنة تعديل الدستور إلى إعادة النظر في هذه المادة الدستورية ونرى بأن تقتصر هذه المادة على الجزء الأول منها الذي ينص على ((أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية والمشاركة يكون من صلاحيات الأقاليم)) ، حيث يجب أن تقتصر على العلاقة بين المركز والإقليم دون أن تمتد إلى العلاقة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بسبب أن العلاقة التي تربط المركز بالإقليم تخضع إلى مبادئ النظام الفدرالي والعلاقة التي تربط المركز بالمحافظات تخضع إلى نظام اللامركزية الإدارية. وأن أي تناقض أو تعارض يخضع إلى رقابة وولاية وتفسير المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة ٩٣ من الدستور التي بينت اختصاصات هذه المحكمة. وأن هذا الاختصاص التشريعي هو من أكثر اختصاصات المجالس أهمية وخطورة، ولذلك فقد بينت المحكمة الاتحادية العليا توضيحاً لمضمون المادة (١٥) من الدستور في ٢٠٠٩/٢/٤ عند طلب مجلس محافظة بابل/اللجنة القانونية بكتابه المرقم ٣١٣ في ٢٠٠٩/١/١٨ بيان الرأي القانوني بشأن ما ورد بالمادة (١٥) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ حيث ورد فيها (كل ما لم ينص عليه

في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)). ويستفسر مجلس المحافظة المذكورة عن المقصود في (حالة الخلاف بينهما) هل ان القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة او مجلس الأقاليم يعتبر معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه وعند وضع الطلب موضع التدقيق والمداولة في جلسة المحكمة الاتحادية العليا المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٤ وتوصلت المحكمة بالاتفاق الى ما يأتي:

القرار :

((من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد ان الاولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما مالم يكون قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي)).^٩

وحسناً فعلت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها اعلاه فقد أنهت التكهّنات والخلافات في تفسير المادة (١١٥) من الدستور مرجحة القانون الاتحادي عند التطبيق على قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث أن هذه المادة كانت مثار غلق لاغلب الباحثين في صلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم لانها تأسس لمبدأ خطير على الحياة الدستورية والسياسية في العراق.

اما في الولايات المتحدة الأمريكية قد حدد الدستور الاتحادي الاختصاصات الممنوحة للولايات الأمريكية فقد نص في المادة (٤) (فقرة ٤) منه على ((أن تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد نظاماً جمهورياً للحكومة...))^{١٠}، وفقاً لهذا النص تقام سلطة الولاية المتحدة على الأسس التالية : ١. لكل ولاية رئيس للهيئة التنفيذية يسمى الحاكم ، ويختاره شعب الولاية المتحدة بطريقة الانتخاب المباشر.

٢) لكل ولاية رئيس للهيئة التنفيذية يسمى الحاكم، ويختاره شعب الولاية المتحدة بطريقة الانتخاب المباشر.

٣) يكون للحاكم حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي تصدر من قبل الهيئة التشريعية في الولاية.

كذلك له حق دعوة البرلمان الولاية للاجتماع غير العادي، وله حق أعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضها على برلمان الولاية، لكنه لا يملك حق حل برلمان الولاية وله حق توجيه رسائل الى المجلس التشريعي في الولاية يقترح فيها مشاريع القوانين^{١١}. وقد ذهب الدستور الأمريكي في توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات المتحدة إلى تحديد اختصاص الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها من الاختصاصات تكون للدويلات المتحدة ومن ذلك

يتبين أن الحكومة الفدرالية تتميز بقدر معقول من اللامركزية الإدارية، ويتم منح سلطات قانونية متساوية للولايات الخمسين على الرغم من أن ذلك لا ينطبق على العلاقة بين الفدراليات اللاتماثلية(*) والولايات المرتبطة بها، والسمة الرئيسية لتوزيع السلطات هي النسق الذي يقضي بأن يحدد الدستور الصلاحيات التي تخضع للسلطة الفدرالية معظمها متلازمة وبعضها فدرالية خالصاً من خلال منع الولايات وضع تشريعات بشأنها ويترك الصلاحيات المتبقية التي لم يحددها الدستور للولايات، ومع ذلك فقد ذهبت المحاكم الأمريكية إلى إعطاء تفسيرات واسعة لسلطات اولصاحيات الحكومة المركزية المحددة في الدستور، لذلك لم يعد لفقرات السلطات اوالصلاحيات المتبقية ذلك التأثير الذي تصوره واضعي الدستور ١٢. ونحن نرى بأن تكون لحكومة المركز الصلاحيات والسلطات الواسعة وأن تكون لها دور أكبر مما تضمنه الفدرالية التعاونية لتتعداها إلى الفدرالية القسرية التي يكون فيها لحكومة المركز صلاحيات واسعة اتجاه الولايات المتحدة.

(٢).القانون: تستمد مجالس المحافظات صلاحياتها الادارية كذلك من القانون الذي يصدر لتحديد هذه الصلاحيات مبينا حدود الصلاحيات التي تتمتع بها ، وهذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

(٣).المبادئ العامة للقانون : ان المبادئ العامة للقانون هي تعبير عن روح التشريع ،فقد يظهر دورها في اكمال النقص الحاصل في التشريعات، حيث يكون للقاضي دور في الكشف عنها واستنادا لتلك الوظيفة للمبادئ العامة للقانون، يكون دورها مهما وواضحا في منح الاختصاص للهيئات المحلية كمجالس المحافظات مثلا فإذا منح القانون صلاحية اصدار قرار لمجلس المحافظة دون ان يحدد الشخص المختص باصداره داخله سواء كان من صلاحية المجلس من خلال التصويت او من صلاحية رئيس المجلس، انعقد اختصاص إصدار القرار لرئيس المجلس ، وذلك حسبما يمليه المنطق وطبائع الامور.

(٤).تفويض الاختصاص: هو من المصادر غير المباشرة لمنح الاختصاص حيث يتمثل هذا المصدر بقيام احدى السلطات العليا (الحكومة المركزية) بتفويض صلاحياتها الى سلطة ادنى (الهيئات المحلية) بموجب نص دستوري او قانوني يجيز لها تفويض بعض صلاحياتها الادارية . وهذا ماذهب اليه دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ في المادة (١٢٣) الى تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس باتفاق الطرف

المطلب الثاني - قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقيه (كالمحافظات) فتمنح بعض الصلاحيات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري إلى هيئات تتكون من موظفين غير تابعين إلى السلطات المركزية ولا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي، وغالباً ما تكون هذه الهيئات منتخبة من قبل المواطنين في الوحدات الإدارية والهيئات المحلية أو المرفقية فتمنح أشخاصاً معنوية عامة، ولكنها تظل أشخاصاً إدارية

ليس لها أي صلاحية أو اختصاص في الوظيفة التشريعية أو القضائية، وأن الهيئات في ممارستها اختصاصاتها تخضع لأشراف ورقابة السلطة المركزية دون أن تكون خاضعة لها في السلم الوظيفي، وأن السلطة المركزية تسهر على رعاية المصالح للدولة التي تعلق كل مصلحة أخرى محلية والتي تهم مجموع الشعب، وأن الدول من حيث مدى رقابة السلطات المركزية على الهيئات والمجالس المحلية، منها تمارس رقابة محددة خلالها تكون الهيئات المحلية فيها أكثر استقلالاً حيث تمارس الهيئات المحلية صلاحياتها تحت رقابة البرلمان والقضاء الاعتيادي مثل انكلترا وأخرى تمارس رقابة كاملة وفعالة فتكون الهيئات المحلية مقيدة حيث تخضع الهيئات المحلية فيها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية، كما هو الحال في فرنسا^{١٣}. أما بالنسبة للعراق فقد خضعت المحافظات العراقية من حيث التنظيم الإداري إلى ثلاثة مراحل حددت صلاحياتها الإدارية الأولى : خضعت لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ . والثانية : خضعت إلى امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) في (٦/نيسان/٢٠٠٤)، والمرحلة الثالثة : قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وفيما يأتي سوف نتناول هذه المراحل تباعاً : ومن ثم نخرج على مرحلة أخيرة هي التداخل والتعارض في الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات بموجب الدستور والقانون.

المرحلة الأولى : في هذه المرحلة خضعت المحافظات العراقية من حيث التنظيم الإداري إلى قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل، حيث ذهب هذا القانون إلى اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات وفقاً للمادة (٨ فقرة ب) منه^{١٤}. وقد قسم المحافظات إلى وحدات إدارية وأن الوحدة الإدارية هي التقسيم الإداري الذي يمنحه القانون الشخصية المعنوية وفقاً للمادة (٢١٥). من القانون المذكور ويرأس الوحدة الإدارية المحافظ الذي يعتبر ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة وموظف بدرجة خاصة ويتم تعيينه بمرسوم جمهوري ويتمتع بصلاحيات واسعة نسبياً فهو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة من الإدارة المركزية (م.٢). منه. وله كذلك صلاحيات الرقابة والإشراف على عمل الدوائر الرسمية وشبه الرسمية في تطبيق القانون والحفاظ على الأمن العام في المحافظة وممارسة صلاحيات الضبط الإداري وفقاً للمواد (٢٠، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٥، ٢٨) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩، ويستثنى من الصلاحيات الواسعة للمحافظ رئاسة الجيش والمحاكم والجامعات والأقسام التدريسية منها^{١٦}.

أما صلاحيات وواجبات مجالس المحافظات فقد حددتها المواد (٨٦، ٨٧، ٨٨) فهي تتعلق بالخدمات والمرافق العامة مثلاً أنشاء الطرق والمعابد والمستوصفات والمراكز الصحية .. الخ أما الرقابة على ممارسة المحافظات لصلاحياتها تكون إدارية بحتة حيث تمارس بصور مختلفة منها ما يتضمن رقابة على الهيئات المحلية ومجالسها وأخرى تمارس على أعمال هذه الهيئات ومجالسها، حيث تمارس رقابة مباشرة من قبل رئيس مجلس المحافظة ورقابة من

الوزارات المركزية (وزارة الداخلية، ومجلس الوزراء) حيث تكون هذه الرقابة على الملائمة للتأكد من حسن أداء المجلس لأعماله وملائمتها للمصلحة العامة وتمارس كذلك رقابة المشروعية للتأكد من تطبيق القانون من قبل الهيئات المحلية ١٧.

بالرغم من تضمن قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) المعدل أسس نظام إداري لا مركزي يقوم على منح صلاحيات واسعة تمارسها مجالس المحافظات او الوحدات الإدارية ١٨، وهذه المجالس تكون منتخبة إلا إن هذه الانتخابات لم ترى النور أبداً فكانت إدارة هذه الوحدات تجري من قبل موظفين خاضعين للإدارة المركزية، ولهذا كان النظام الإداري قبل ٢٠٠٣ في ظل النظام السابق لا مركزياً في نصوص التشريع ومركزياً في الواقع العملي والتطبيق حيث لم تكن المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية والتي هي أبرز مقومات اللامركزية الإدارية والتي تعني قيام شخص قانوني آخر غير الدولة بممارسة الوظيفة الإدارية على إقليمها إلا أن بقية المقومات غير موجودة فلم تكن هناك هيئات منتخبة من أبناء المحافظات تتولى تسيير المرافق العامة وممارسة الوظيفة العامة في المحافظات، وان كل القرارات المهمة لتسيير المرافق العامة في المحافظات كانت تصدر من قبل الحكومة المركزية.

المرحلة الثانية : خضعت المحافظات خلال هذه المرحلة من الناحية الإدارية إلى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) في (٦/نيسان/٢٠٠٤) وإلى النصوص التي لم يتم تعليقها من قبل الأمر (٧١) المذكور من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) المعدل حيث جاء في القسم (٨) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ النص على أن (يعلق بمقتضى هذا الأمر أي نص في القانون العراقي يتناقض مع هذا الأمر وعلى سبيل المثال لا الحصر قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩) ١٩.

لقد أوضح القسم الأول من الأمر (٧١) المذكور أنفاً غرض التشريع وهو تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي، حيث أخذ هذا الأمر بنظام اللامركزية الإدارية حيث نص على ٢٠:

١. تشكيل مجالس للمحافظات تكون مستقلة في إداء مسؤوليتها عن سيطرة أو إشراف أي وزارة كما منح مجلس المحافظة صلاحيات واسعة منها تحديد أولويات المحافظة، وتعديل أي مشروع على ان يحدد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي أعضاء مجلس المحافظة .
٢. مراقبة أداء الخدمات من خلال الرقابة على عمل المرافق العامة في المحافظة وتقديم التوصيات لتحسين اداء الخدمات العامة.
٣. توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم.
٤. اقامة مشروعات على مستوى المحافظة توليها الهيئات المحلية أو بالشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية وتنفيذها.
٥. القيام بأي أنشطة أخرى لا تتعارض مع القوانين النافذة.

٦. المصادقة على قرارات الوزارات بتعيين المدراء العاميين والموظفين المحليين للوزارة في المناصب العليا أو رفض التعيين.

٧. عزل المدراء العاميين والموظفين الذين يحتلون مناصب عليا بأغلبية ثلثي أصوات مجلس المحافظة، ولا ينطبق هذا على رؤساء الجامعات في العراق.

٨. تعيين المحافظ ونائبه وعزلهما بثلثي الأصوات بقرار مسبب.

ويتمتع مجلس المحافظة بسلطة تشريعية ورقابية، أما السلطة التنفيذية فيمثلها على مستوى المحافظة المحافظ، ويتم اختيار المحافظ من بين أعضاء المجلس ولم تحدد الكيفية أو الإجراءات التي من خلالها يتم اختيار المحافظ، والمحافظ هو المسؤول التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو المسؤول عن تنفيذ القوانين الاتحادية، وقرارات مجلس المحافظة والمحافظ مسؤولة أمام مجلس المحافظة... فللمجلس مراقبة قراراته وأعماله كافة وله مساءلته والتحقيق معه، وله عزل المحافظ أو إقالته بقرار مسبب بثلثي الأصوات وهناك أسباب حددها الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ لعزل المحافظ هي :

١. العجز عن أداء الواجبات الوظيفية.

٢. سوء السلوك الخطير داخل أو خارج الوظيفة.

٣. التقصير في الواجب.

٤. سوء استخدام المنصب.

واستناداً إلى الأمر (٧١) المذكور أنفاً فقد أجريت انتخابات لمجالس المحافظات حيث خضعت مجالس المحافظات المنتخبة في دورتها الأولى لأحكام الأمر (٧١) لسنة (٢٠٠٤) على الرغم من الغموض في الكثير من أحكامه، وقد ذهبت الحكومة المركزية في تلك الفترة الى تقليص صلاحيات مجالس المحافظات وتعزيز سلطتها المركزية الرقابية من خلال اصدار العديد من التعاميم الخاصة بعدم جواز فرض ضرائب أو رسوم بقرارات من مجالس المحافظات وقد بين مجلس شورى الدولة رأيه في ذلك بالقرار ذي الرقم (٦١) بتاريخ ٢٠٠٥/١١/١ بالقول ((لا يجوز لمجالس المحافظات فرض ضريبة أو ضريبة أو رسم إلا بقانون)) ٢١.

وكذلك من الاعامات التي حدد صلاحيات مجالس المحافظات من قبل الحكومة المركزية إعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء العدد (ش و ١٠٢٥١/١/٨/١٨) في ٢٠٠٧/٦/١٨ الذي جاء فيه تقييد صلاحية مجالس المحافظات بعزل الموظفين في المناصب العليا ((يشترط أن يبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية ببلاغ تحريري عن إجراء أي تصويت يتعلق بالعزل وذلك قبل أسبوعين على الأقل قبل الموعد المحدد للتصويت .. من أجل إتاحة الفرصة للوزارة المعنية للتشاور مع المحافظ ومجلس المحافظة بشأن العزل، ولا يحق لمجلس المحافظة ان يقترح العزل قيد التصويت إلا بعد انتهاء فترة أسبوعين)) ٢٢. وقد ذهب مجلس شورى الدولة إلى بيان رأيه في ذلك قبل صدور هذا الاعام عند الاستيضاح منه من قبل احدى الوزارات فقد ذهب في قرار له في ٢٠٠٥/١٢/٢٩ جاء فيه ((أن صلاحية مجلس المحافظة في التعيين والعزل تقتصر على الموظف المحلي الذي يتقاضى راتبه من ميزانية الادارة المحلية او البلدية، وان تعيين

وعزل موظفي الوزارة الاتحادية في المحافظة يتم بقرار من الوزير المختص بالتنسيق مع مجلس المحافظة المعنية وان تعيين وعزل المديرين العامين في المحافظة يتم وفق الآلية المرسومة بالقوانين العراقية النافذة، ولمجلس المحافظة المصادقة أو الرفض بأغلبية عدد أصوات المجلس)) ٢٣ ونحن نؤيد ما ذهبت إليه الحكومة المركزية في تقليصها لصلاحيات مجالس المحافظات الواردة بموجب الأمر (٧١) حيث يكون ذلك معززاً لسلطة الحكومة المركزية وتقويتها وتعزيز رقابتها على أعمال المجالس وهذا ما تذهب إليه أكثر الدول الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية.

المرحلة الثالثة : تخضع هذه المرحلة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ حيث يذهب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى ارتباط المحافظات غير المرتبطة بإقليم بالسلطة المركزية برابط اللامركزية الإدارية حيث أعطى المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها الإدارية والمالية على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية حيث تم تنظيم ذلك بقانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم رقم ٢١ لسنة 2008. وان تكوين مجالس المحافظات على اساس اللامركزية الإدارية يتم من خلال " الانتخاب لاعضاء المجالس من قبل الشعب " لذلك ولارتباط قانون المحافظات المذكور مع قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل فلا بد من بيان الآلية التي يتم من خلالها انتخاب اعضاء هذه المجالس:

لم يشر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم الى الية الانتخاب واكتفى بالإشارة في المادة السادسة / ثانياً " يكون التعويض عند انتهاء عضوية العضو وتحقيق احدى الحالات المنصوص عليها في هذه المادة من القائمة نفسها، اذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم او ممن اتى باكثر عدد من الأصوات طبقاً للنظام الانتخابي المعمول به "

ولكن اشار الى الية الانتخاب قانون انتخاب مجالس المحافظات حيث اعتمد نظام الانتخاب بطريقة القوائم والكيانات المستقلة.

وبدءاً لابد من بيان ماهية الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة.

يكون الانتخاب فردياً عندما يتم تقسيم الدولة إلى عدة دوائر انتخابية لعدد النواب المراد انتخابهم بحيث يكون لكل دائرة انتخابية نائب واحد ولا يجوز للناخبين ان ينتخبوا اكثر من مرشح واحد أما الانتخاب بالقائمة فهو النظام الذي يميل إلى تقليص عدد الدوائر الانتخابية مع تخصيص عدد من النواب يجري انتخابهم في قائمة اسماء المرشحين وفقاً للعدد الذي يحدده قانون الانتخاب ويمكن الأخذ بالقائمة المغلقة عندما يطلب من الناخبين التصويت على القائمة كلها دون تغيير أو تعديل كما جرى في الانتخابات العراقية الاولى ٢٠٠٥، في حين توجد قوانين انتخابية تعطي الناخب الحق في تشكيل قائمته هو من اسماء يتم اختيارهم من عدة قوائم.

ولكل من النظامين مزاياه وعيوبه . وعليه نستعرض فيما يلي مزايا وعيوب كل منهما:

اولا- الانتخابات بالقائمة المغلقة:

يتميز أسلوب الانتخاب بالقائمة المغلقة النسبية بما يلي:

١ - مفاضلة الناخب في هذا الاسلوب على أساس المبادئ والبرامج السياسية والحزبية وليس على أساس الاعتبارات الشخصية ما يؤدي إلى الارتفاع بالوعي السياسي للشعب واهتمامه بالقضايا الوطنية كما يؤدي أيضا إلى تقوية الاحزاب السياسية الفاعلة في الساحة، ويقوي موقف النائب أمام الحكومة - وفي هذا الفرض عضو المجلس امام بقية اعضاء المجلس المحلي- بما يمكنه من ممارسة دوره الاداري والرقابي.

٢ - تحجيم التدخل في تزييف إرادة الناخبين أو التأثير عليها بالمال نتيجة لكبر الدوائر الانتخابية ونتيجة الاعتماد على التمويل الحزبي وليس التمويل الفردي.

٣ - إضعاف تأثير الانتماء القبلي أو العشائري والذي يعيق التنمية الديمقراطية.

٤ - ضمان اكبر قدر من العدالة بعدم إهدار الأصوات حيث يتم توزيع المقاعد على القوائم حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها.

٥ - إعطاء فرصة أكبر لتمثيل بعض الجماعات السياسية التي يصعب تمثيلها في ظل الانتخاب بالنظام الفردي (المرأة - التكنوقراط - مكونات دينية - مكونات

قومية). علما ان القانون اغفل الاشارة الى مشاركة المرأة في مجالس المحافظات والنسبة المقررة للنساء.

في المقابل يعاب على أسلوب الانتخاب بالقائمة النسبية مايلي:

١ - تحكم الأحزاب في وضع القوائم الانتخابية وهذه الأخيرة قد تسيئ استخدام سلطتها في الاختيار.

٢ - احتمال خداع الجماهير بوضع بعض الرموز التي لها رصيد شعبي على رأس القائمة ثم تكملة القوائم بشخصيات ذات امكانية متواضعة.

٣ - تضيق حق الناخب في الاختيار نتيجة عدم امكانية التعديل في القائمة بالاضافة أو الحذف أو إعادة الترتيب. إضافة الى صعوبة مهمة الناخب في الاختيار نتيجة سعة الدائرة.

٤ - تكريس الحزبية وفرض سيطرة حزبية اكبر تمنع النواب التابعين لحزب معين من التعبير عن آرائهم الحقيقية بحرية اثناء ممارسة المجلس لمهامه او خلال عمليات التصويت.

ثانيا- نظام القائمة المفتوحة :

يتميز أسلوب الانتخابات بنظام القائمة المفتوحة بمايلي:

١ - سهولته.

٢ - معرفة الناخبين للمرشحين بشكل مباشر.

٣ - معرفة المرشح بمشكلات وحاجات دائرته الانتخابية بدقة.

في المقابل يعاب على أسلوب الانتخاب بنظام القائمة المفتوحة مايلي:
١- ديمقراطية الناخب حيث يقوم اختيار الناخب لمرشحه على عوامل شخصية ومحلية وبالتالي يكون النائب خاضعا لرغبات ناخبيه حتي وإن تعارضت مع مصالح الدولة في مجموعها ويكون همه الأول تحقيق المصالح المحلية الضيقة لأهل دائرته .

٢- إضعاف الأحزاب لحساب المستقلين الذين يفتقدون غالبا الرؤية السياسية الواضحة. حيث يؤدي الى غياب البرامج الانتخابية وغلبة الرؤية المحلية للمرشحين على حساب الرؤية الوطنية.

٣- سهولة التدخل المباشر للتأثير على الانتخابات وتزييفها. - كما أن صغر حجم الدائرة يؤدي إلى سهولة تدخل رجال الاعمال وشراء الاصوات بالمال أو اغتصابها بالتهديد.

٤- صعوبة تمثيل بعض الجماعات و المكونات السياسية.
ونحن نرى ان نظام القائمة المفتوحة هي الخيار الأفضل والاكثر ملائمة للواقع العراقي من خلال معرفة الناخب للشخص الذي يمثله في المجلس وبالتالي يكون المرشح قريب من الناخب ومدرك للمشاكل الذي يعاني منها.

ثانيا - من حيث الاشخاص

ويمكن الإشارة في البدء الى ان هنالك جملة من المشاكل التي واجهت مجالس المحافظات فيما يتعلق بطريقة اختيار اعضاء هذه المجالس ومنها:
أ- اعتبر النظام المذكور كل محافظة دائرة انتخابية واحدة وهذا يعني ان لكل واحد من اهالي المحافظة الترشيح لعضوية مجلس المحافظة وله المشاركة في الانتخاب وان الانتخاب يقوم على طريق الاقتراع السري والعام والمباشر، أي اتخذ الشكل ذاته المتخذ في انتخابات الجمعية الوطنية اي اعتماد القائمة الانتخابية التي تعدها الكيانات السياسية (الأحزاب او الفرد) سواء اكانت الاحزاب منفردة او مؤتلفة مع غيرها واعتماد نظام التمثيل النسبي واعطاء المرأة نسبة الثلث في كل قائمة بحيث يتم ادراج اسم امرأة واحدة بعد كل مرشحين اثنين. ولكن نلاحظ سكوت القانون عن تحديد نسبة او عدد العنصر النسوي وهو مهم جدا في عمل المجالس ونكاد نقطع بعدم وصول اي امرأة لمجالس الاقضية والنواحي اذا لم ذلك يفرض قانونا.

ب- الفترة الزمنية التي تمت الانتخابات فيها مع عدم علم الجمهور بأغلب المرشحين وعدم معرفة سيرتهم الذاتية والتاريخية، أي بمعنى آخر أن الوجاهية كانت المقياس الرئيس في الترشيح والانتخاب إضافة إلى التخندق المذهبي والطائفي.

ج- عدم وجود ضوابط صحيحة في اختيار الأعضاء للترشيح. وقد اشارت المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم الى انه يشترط في المرشح لعضوية المجالس تحقق الشروط الآتية:

اولاً: ان يكون عراقياً كاملاً الاهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.

ثانياً: ان يكون حاصلاً على الشهادة الاعدادية كحد ادنى او ما يعادلها.
ثالثاً: ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف.

رابعاً: ان يكون من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لاغراض التغيير الديمغرافي.

خامساً: ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشحه.
سادساً: ان لا يكون مشمولاً باحكام واجراءات اجتثاث البعث او اي قانون اخر يحل محله.

سابعاً: ان لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي.

ولنا على المادة المذكورة ملاحظات ، اذ بالنسبة لشرط الشهادة نرى ان تحديد هذه الشهادة مع ما مر به البلد خلال السنوات الاخيرة من احداث ادت الى ضعف المستوى العلمي وكون الشهادة وصلت الى مرحلة البيع والشراء او كانت لمجرد التخلص من الالتحاق بالجيش او لسبب اخر ونرى مستوى ضعيفا علميا برغم من وجود حملة الشهادات العالية لذلك لابد من رفع الحد الادنى من الشهادة للمرشح لضمان وصول اصحاب الثقافة العلمية لهذه المناصب وخاصة في دوراتها الاولى التي سوف تبقى تعمل لتثبيت اسس هذه المؤسسات الدستورية الجديدة في البلد وبناء هيكلها الداخلي وهذا ما يحتاج الى عدة دورات حتى نصل الى مرحلة القرب من الكمال لذلك لابد من حصر الامر قدر الامكان باصحاب الكفاءات العلمية الجيدة لتحقيق ذلك ومن ثم وبعد الوصول الى البناء الثابت والجيد لهذه المؤسسات فلا بأس بانزال الحد الادنى الى حملة الشهادة الاعدادية لذلك لابد من اشتراط الشهادة الجامعية بدل الاعدادية كشرط من شروط الترشيح.

اما بالنسبة لاشتراط ان يكون من ابناء المحافظة او مقيماً فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن ١٠ سنوات. ونرى ان مصطلح " ابناء المحافظة " يعني ان يكون مسقط رأس المرشح في تلك المحافظة.

ولكن مسقط الرأس ليس دليلاً على قرب المواطن من محافظته او قضائه او ناحيته لانه قد يسكن في مكان اخر او خارج البلد لذلك لابد من ربط شرط ابن المحافظة بشرط السكن فيها السابق عند الترشيح ليكون ملماً بجميع امورها ومشاكلها. عليه يجب اعادة صياغة الفقرة لتكون كما يلي: "ان يكون من ابناء المحافظة او الوحدة الادارية المرشح عنها وساكناً فيها لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات او مقيماً فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن عشر سنوات.

على انه يجب ذكر الوحدات الادارية وليس الاكتفاء بذكر المحافظة لان الشروط المذكورة هي لكل المرشحين لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية لضمان ان يكن المرشح على مجلس القضاء من سكة القضاء وكذلك المرشح على مجلس الناحية.

هذا ونحن نؤيد ما ذهب اليه البعض من ان الشروط كانت مرنة وقابلة للاختراق بشكل كبير وخاصة الازمة التي ستواجه بصدد قضية كركوك والتي لم تحسم بعد وجميعنا يعلم بالتغيرات الديمغرافية فيها لصالح الكرد في الالونة الاخيرة . ٢٤ :

د- عدم التركيز على الجانب المهني والفني والخبرة العلمية والعملية والسمعة الاجتماعية، بقدر ما تم التركيز على نظام المحاصصة الحزبية والفئوية. لكل ما تقدم يمكن القول ان عملية انتخاب اعضاء مجالس المحافظات من المسائل الملحة والمهمة والتي لا بد من الالتفات اليها لضمان نزاهتها ونزاهة من يشغل المنصب المنتخب من اجله. اذ ان مرحلة الانتخابات تعد من أهم وخطر المفصل في العمل الديمقراطي وذلك لكون الأخطاء والانتهاكات فيها تكون بدرجة كبيرة من التأثير على سير العملية برمتها.

ومن ثم فان التطبيق الميداني الصحيح سيكون له الأثر الأكبر في نتائج الانتخابات، وهذا ما لمسناه في العمليات السابقة حيث وجدت بعض الاختراقات في طريقة الاقتراع والتدخلات السياسية والحزبية مما ولد نتائج غير صحيحة وهذا ما انعكس سلباً على أداء الكثير من المجالس وتشكيلتها والتي لمسها المواطن في وقت متأخر وذلك باتهام المجالس بالفساد الإداري وعدم الكفاءة في مواجهة الأزمات، وهذا بالتأكيد ناتج من عدم تحمل المواطن مسؤولياته في أثناء فترة الانتخابات وهو يكون بذلك قد أسس لمجلس ضعيف فلا يحق له (المواطن) الطعن فيه بعد ذلك لكونه جزء من الأسباب التي ولدت هذا الخطأ.

ونتيجة لذلك فان مجالس المحافظات قد تتمتع بموجب القانون بصلاحيات ادارية ومالية واسعة حددتها المادة (٧) من قانون المحافظات المذكور اعلاه صلاحيات مجلس المحافظة وهي -

أولاً : انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس، وتعقد أول جلسة بدعوة من المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات تنعقد الجلسة الأولى برئاسة اكبر الأعضاء سناً.

ثانياً : إقالة رئيس المجلس أو نائبه بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وبناء على طلب ثلث الأعضاء إذا تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من المادة السابعة نفسها.

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

ولنا على هذه الفقرة ملاحظات منها إن الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية من قبل قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ أنه قد وسع هذا المبدأ بشكل كبير باعطائه صلاحيات تشريعية واسعة لمجالس المحافظات تصل إلى حد تعديل قوانين الحكومة المركزية بما يلائم الأوضاع الداخلية للمحافظة بينما نجد أن القواعد العامة السائدة لنظام اللامركزية الإدارية هي إعطاء الهيئات المحلية

سلطة اتخاذ القرارات التي تتعلق بالنشاط الإداري، وبالرغم من تمتع الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية العامة إلا أنها تبقى أشخاصاً إدارية، وليس لها أي صلاحيات تشريعية أو قضائية وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية وحيث أن الأخيرة تعني التعددية ليس في إطار هيئات السلطة الإدارية بل توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية وكذلك القضائية إلى سلطات متعددة إلى جانب السلطات المركزية ٢٥.

فالنسبة للصلاحيات التشريعية التي تتمتع بها مجالس المحافظات فقد ذهب مجلس شورى الدولة في رايه الاستشاري الصادر في ٢٥/١٠/٢٠٠٩ بالعدد (١٩٧٢) بعد طلب الامانة العامة لمجلس الوزراء / الدائرة القانونية رايه في موضوع (قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩) الصادر عن مجلس محافظة بابل فقد اوضح المجلس ماياتي :-

١. حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا لنص دستوري .

٢. ان المادة (١٢١) من الدستور خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقا لاحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة باقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بان تصدر المحافظات قوانين .

٣. ان القانون لا يكون سنده في الاصدار قانون اخر ولم يسبق ان صدر قانون استنادا لنص في قانون اخر منذ تشكيل الدولة العراقية وبالتالي فان اقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لاحكام الدستور ويتعارض مع مااستقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين. (*) ونحن نرى ان ماذهب اليه مجلس شورى الدولة في قراره اعلاه هو تطبيقا لمبدأ اللامركزية الادارية التي اعتمدها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لادارة المحافظات العراقية وانه قد وضع حد لتخط بعض المحافظات في مجال التشريعي لتجاوزها الحدود الدستورية والقانونية الممنوحة لها.

رابعاً : رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطور الخطط المتبعة بالمحافظة.

خامساً :

١. اعداد الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.
٢. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعي المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي، ودفعها إلى وزارة المالية في الحكومة لتوحيدها مع الموازنة.
- سادساً : الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء اعمالها، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

من الملاحظ على هذه الفقرة قد استثنت المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والمعاهد... وكان الأفضل أن تكون صياغة النص كالآتي (.... باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد.. لأن النص الحالي استثنى الكليات فقط أما رئاسة الجامعة وأقسامها ومراكزها البحثية هي الأولى بالاستثناء لأن الكليات تابعة لها. وإن المقصود بالهيئات التنفيذية المحلية: هي جميع تشكيلات دوائر الدولة والقطاع العام التي لها دور في أداء الخطط والخدمات في المجالات كافة باستثناء ما ورد النص على استثنائها (*).
سابعاً :

١. انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة.
٢. إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.
ثامناً : استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث أعضائه، وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الأقالمة في جلسة ثانية، ويعد مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ويكون طلب الأقالمة أو التوصية بها مستنداً إلى أحد الأسباب الحصرية المذكورة في الفقرة (١) من ثامناً، المادة (٧) من قانون المحافظات وهي (أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ب. التسبب في هدر المال العام. ج. فقدان أحد شروط العضوية ٢٦. د. الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية).
١. يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من القانون.

٢. للمحافظ أن يعترض على قرار الأقالمة أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة أن تبث في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها، وعليه في هذه الحالة أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض.

٣. يقوم مجلس المحافظة بعد نهاية مدة الطعن المشار إليها في الفقرة (٤) أعلاه، أو تصديق قرار الأقالمة من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة وقوع اعتراض عليه، بانتخاب محافظ جديد وفقاً لأحكام البند (٧) من هذه المادة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن.

هناك سؤال يمكن أن نطرحه في هذه الحالة، هو في حالة تشكيل مجلس المحافظة من كتلة انتخابية واحدة وتم انتخاب رئيس للمجلس منها وعند ممارسته لمهامه كرئيس مجلس محافظة ارتكب أفعال توصف بانها (استغلال لمنصبه الوظيفي أو تسبب في هدر مال عام أو ثبت تزوير شهادته الدراسية) أي تنطبق عليها شروط انتهاء العضوية، لكن المجلس لم يصوت على استقالته وأصر على توليه لمنصب رئاسة مجلس المحافظة؟ في هذه الحالة هل يخضع لرقابة جهة قضائية كالمحكمة الاتحادية العليا أو أن هذه المحكمة جهة اعتراض وتصديق

قرارات المجالس وجهة فصل في حالة التنازع بين المجالس أم هي جهة رقابية؟ أو أن هذا العمل المفترض للمجلس يخضع لرقابة مجلس النواب؟ من استقراء نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد ان المحكمة جهة اعتراض فقط، ولا تحرك رقابتها إلا بناء على طعن من جهة رسمية. لكن وفقاً للمادة (٢ فقرة ٢) من قانون المحافظات يخضع لرقابة مجلس النواب ، الا ان القانون لم يبين الكيفية التي من خلالها تمارس الرقابة من قبل المجلس لاسيما وان المبادئ العامة للامركزية الادارية تجعل الرقابة لسلطة الحكومة المركزية من خلال موظفيها في الهيئات المحلية نحن نرى بان تكون رقابة مجلس النواب عن طريق هيئة النزاهة فهي الاداة الرقابية لمجلس النواب.

تاسعاً : المصادقة على ترشيح ثلاثة أعضاء لاشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظة بما لا يقل عن خمسة... وعلى الوزير المختص تعيين احدهم، واعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناء على طلب خمس عدد اعضاء المجلس، أو بناء على اقتراح من المحافظ وللمجلس الوزراء كذلك حق الأقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة.

عاشراً : المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية. والمقصود بالمؤسسات الأمنية في هذه الفقرة هي اجهزة قوى الامن الداخلي واية مؤسسة أمنية حكومية اخرى مسؤولة عن الامن في المحافظة المشكلة وفقاً للقانون (*)

احد عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث، وتغيير أسمائها ومركزها، وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

ثاني عشر : إصدار جريدة تنشر فيها القرارات والأوامر كافة التي تصدر من المجلس.

لنا على هذه الفقرة ملاحظات : لقد ورد في صياغة هذه الفقرة ((تنشر فيها القرارات والأوامر كافة التي تصدر من مجلس المحافظة)). ولقد جاء في المادة (٢ فقرة أولاً) من قانون المحافظات المذكور أنفاً أن ((مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية...)) وجاء في المادة - ٧ - ثالثاً - ((إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات...)). ان التناقض في الصياغة واضح في هذه النصوص القانونية فهل أن الجريدة تنشر فيها القرارات والأوامر فقط أم ان هناك نقص في صياغة الفقرة ١٢ من م٧) من القانون المذكور أم ان المشرع قد انتبه الى ان نظام اللامركزية الادارية الذي تدار من خلاله المحافظات وكما هو معروف يعطى الهيئات المحلية بعض السلطات لاصدار القرارات التنظيمية والتعليمات المتعلقة بالنشاط الاداري لتلك الهيئات وبالتالي فهي تبقى هيئات إدارية ليس لها الحق في إصدار التشريعات

(القوانين) بل مجرد سلطة تنظيمية. لقد ذهب مجلس شورى الدولة بشأن البند (ثاني عشر) من المادة (٧) في الفقرة أربعة من قرار مجلس شورى الدولة المذكور اعلاه (قضى بان تصدر مجالس المحافظات جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس ولم يرد ذكر القوانين).

وان عبارة (التشريعات) التي وردت في قانون المحافظات تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما يخدم سكان المحافظة وتوفير الخدمات لهم في المجالات كافة ولا تعني اصدار القوانين.

و بامكان مجلس المحافظة اصدار قرار او امر ينظم فيه الشؤون في محافظة بما لا يخالف القانون دون ان يفرض عقوبات، وتطبق المادة (٢٤١) من قانون العقوبات بحق المخالفين للاوامر والقرارات الصادرة من المجلس. وبالتالي فان مجلس شورى الدولة مازال عند رايه بان مجلس المحافظة لم يمنح بموجب قانون المحافظات اعلاه الشخصية المعنوية ولا يعد رئيسه ممثلاً عن الشخص المعنوي (الوحدة الادارية) وفقاً لما نصت عليه المادتين (٤٧) و(٤٨) من القانون المدني. ويؤكد ان المجالس لا يحق لها اصدار قوانين لاي غرض وان ماصدر من قوانين من مجالس المحافظات لا سند له من القانون. وان أي قانون يصدر من مجالس المحافظات يعتبر باطلاً ومخالف للقانون والدستور). ونحن نرى بان المادة (٢٢) من قانون المحافظات قد اعطت لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستغلال مالي واداري الا انها لم تمنح مجلس المحافظة بشكل صريح ومباشر شخصية معنوية وانها لم تبين كذلك الممثل عن الشخص المعنوي صراحة. فالنسبة لقانون المحافظات،

أن المشرع كان مرتبكاً في صياغة مواد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ونرى بان المشرع العراقي قد خلط بين نظام اللامركزية الادارية والنظام الفدرالي في إدارة المحافظات العراقية فلم يكن هناك فرق بين ما تتمتع به الأقاليم والمحافظات من حيث الصلاحيات الادارية والتشريعية الواسعة التي تتمتع بها بموجب قانون المحافظات المذكور اعلاه، وندعو المشرع الى تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الذي اعتبر مجلس المحافظة سلطة تشريعية بخلاف ما هو معروف في نظام اللامركزي الادارية الذي يعتبر مثل هذا المجلس مجرد سلطة تنظيمية لا تمتد اختصاصه إلى تشريع القوانين.

ثالثاً عشر : اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الأثر التاريخي والحضاري لها.
رابع عشر : إقرار نظام داخلي لعمل المجالس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة.

خامس عشر : تحديد أوليات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

سادس عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

سابع عشر : ممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة)).

حل مجلس المحافظة :

لقد وضع المشرع إجراءات لحل مجلس المحافظة وذلك لاحتمال أن ترتكب هذه المجالس إخلالاً بواجباتها أو ارتكاب مخالفات دستورية وقانونية، وهذا ما نصت عليه المواد (٢٠-٢١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، فقد بينت المادة (٢٠) أسباب وإجراءات حل مجلس المحافظة وهي:

١. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.

٢. مخالفة الدستور والقوانين.

٣. فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية.

ويكون حل مجلس المحافظة أما بقرار من المجلس بالأغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث الأعضاء، أو بقرار من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناء على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضاءه.

ولمجلس المحافظة المنحل أو لثلث أعضائه الاعتراض على قرار "الحل" امام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها ٢٧.

أما عن رئيس الوحدة الإدارية "المحافظ" فهو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ويرأس الموظفين التنفيذيين وفي كل وحدة إدارية موظف يعد رئيساً للوحدة الإدارية وهم المحافظ بالنسبة للمحافظة ، والقائمقام بالنسبة للقضاء، ومدير الناحية بالنسبة للناحية ويتم انتخاب كل واحد منهم بالطريقة التي سبقت الإشارة إليها ٢٨. ويمارس المحافظ الصلاحيات الآتية وفقاً للمادة (٣١) من قانون المحافظات:

أولاً : أعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية، عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة.

ثانياً : تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

ثالثاً : تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.

رابعاً : الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد.

خامساً : تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعي إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية، وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية.

سادساً : استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود المحافظة، ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

سابعاً :

١. إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فيما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون، اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس.

٢. تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق والضوابط المعدة من قبل المجلس. ثامناً : اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة.

تاسعاً : للمحافظ أن :

١. يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص، على أن يتم اعلام المحافظ بنتيجة التحقيق.

٢. استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

عاشراً :

١. للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الامنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العام في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش).

٢. للمحافظ إذا رأى ان الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على انجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام أن يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات.

احد عشر :

١. للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية :

أ. إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

ب. إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج. إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة.

٢. يقوم المحافظ بإعادة القرار الى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.

٣. إذا أصر المجلس المعني على قراره أ، عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

فمن الملاحظ على هذه الصلاحية أنها مخالفة للمنطق القانوني كما يرى البعض. ٢٩ ويبررون قولهم أن المحافظ منتخب من مجلس المحافظة، وهو خاضع لرقابة المجلس الذي بإمكانه مساءلته وإقالته فكيف يكون المحافظ في الوقت نفسه رقيباً على مجلس المحافظة وله صلاحية الاعتراض على قراراته؟!.

وإذا أخذ قرار من قبل مجلس المحافظة وكان هذا القرار مخالف لقانون الحكومة الاتحادية وقد حظى هذا القرار بمصادقة رئيس المجلس المحافظ، فهل تثور في هذه الحالة رقابة المحكمة الاتحادية العليا بناء على طعن مقدم من ذوي الشأن أو مقدم من مجلس الوزراء وفقاً للمادة ٩٣ من الدستور، أو تثور رقابة مجلس النواب الذي له حق الإشراف العام على مجالس المحافظات بموجب (المادة ٢ فقرة ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم؟

ونحن نرى بأن تكون الرقابة للمحكمة الاتحادية العليا لأن قراراتها بعدم دستورية قرار معين تكون بآته وغير قابلة للطعن بها مرة أخرى.
التعارض والتداخل في ممارسة الصلاحيات الإدارية ٣٠ :

بعد عام ٢٠٠٣ انتقل العراق إلى نظام إداري جديد واتجه البلاد نحو تغيير جوهري في المفاهيم والقيم والمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واتجه النظام الإداري إلى أرساء دعائم الفدرالية واللامركزية في الإدارة، وتوج هذا الاتجاه بصدر الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ حيث منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية واسعة ومستنداً في توزيع هذه الصلاحيات على نظام اللامركزية الإدارية. بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية والمحلية فقد حدد الدستور صلاحيات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ومنحها صلاحيات مشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وما عدا ذلك فيكون من اختصاص سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فقد بين ذلك في المادة (١١٥) من الدستور فإن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الأولوية في حالة الخلاف مع قانون السلطة الاتحادية والمحافظات ، أما السلطات الاتحادية فإن لها اختصاصات حصرية محددة بموجب المادة (١١٠) من الدستور، وإن نتيجة ممارسة الصلاحيات المذكورة يظهر تداخل وتعارض وتنازع بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أما لعدم وضوح النصوص من حيث الدلالة، أو نتيجة إلى خلافات في تفسير النصوص الدستورية أو القانونية، أو بتعمد إحدى السلطات التجاوز على اختصاصات سلطة أخرى. فيما يأتي سنتناول صور التداخل والتعارض:-

صور التداخل والتعارض :

يمكن أن يحصل التداخل أو التعارض حول ممارسة الصلاحيات أو الاختصاصات من قبل السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وقد يظهر هذا التداخل في عدة صور منها:

الأولى : التداخل بسبب الاختلاف في تفسير النصوص الدستورية أو القانونية:-
تظهر هذه الصورة من خلال التفسير الخاطئة، للنصوص الدستورية التي تقوم بها الهيئات المحلية سواء كانت (إقليم أو محافظة غير منتظمة بإقليم) حيث تدعي كل جهة بأنها صاحبة الاختصاص في ممارسته دون غيرها، وخير مثال على هذه

الصورة الخلاف الذي حصل حول إبرام العقود النفطية بين الحكومة الاتحادية وسلطة إقليم كردستان حيث أدعت حكومة إقليم كردستان أن المادة (١١٢) بفقرتيها (أولاً وثانياً) من الدستور تجيز لها إبرام عقود لاستكشاف النفط وإنتاجه من حقول جديدة، بينما عارضت ذلك الحكومة الاتحادية مدعية بأن استغلال الثروات النفطية يجب أن يتم من قبلها أو على الأقل بموافقتها ٣١. وعند الرجوع لنص المادة (١١٢) من الدستور وجدنا أن النص يبرر أدعاء الحكومة الاتحادية من أن إبرام العقود النفطية لا يكون مشروعاً إلا بموافقة الحكومة وأخذ رأيها ممثلة في هذا الجانب بالوزارة المختصة (وزارة النفط) حيث أن نص المادة الدستورية يعطي للحكومة الاتحادية إدارة الحقوق "الحالية" مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وكذلك رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي. وبالتالي فإن ما أبرمته حكومة إقليم كردستان من عقود نفطية هي غير مشروعة دستورياً.

ثانياً:- التداخل بسبب تجاوز مجلس محافظة على اختصاص سلطة الحكومة المركزية في أعفاء الموظفين التابعين للحكومة المركزية:- ومثال ذلك قيام مجلس محافظة ميسان بأعفاء مدير التسجيل العقاري في محافظة ميسان من منصبه، وإن ما جاء في امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ المعدل بالأمر رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٤ الملغى وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لم يتضمن نصاً يخول مجلس المحافظة إعفاء الموظف من غير المناصب العليا من وظيفته، وحيث أن الفقرة (٣) من القسم (٢) والفقرة (١) من القسم (٧) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى والبند ١ و ٢ من الفقرة ٩ من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد حدد المناصب الوظيفية التي يجوز لمجلس المحافظة عزل شاغليها من مناصبهم هم المدراء العامون الموظفون الذين يحتلون مناصب عليا رؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش.

وحيث أن مدير التسجيل العقاري في ميسان لا يشغل أحد المناصب الوظيفية المنصوص عليها في القانون، وأن الموظف المعين بأمر وزاري ((وزارة العدل التي تمثل الحكومة المركزية)) يخضع لاحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وهي ما تزال نافذة.

وان الاعفاء لم يرد ضمن العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وبالتالي فإن مفهوم الاعفاء الوارد من في قرار مجلس محافظة ميسان رقم ٣٣ في ٢٥/٦/٢٠٠٥ لا سند له من القانون، وتأسيساً على ذلك فقد ذهب مجلس شوري الدولي في رأيه إلى القول ((أن ليس لمجلس محافظ ميسان صلاحية أعفاء مدير التسجيل العقاري في ميسان من منصبه وبإمكان مجلس المحافظة مفتاحة وزارة العدل عن الخروقات والتجاوزات التي قام بها المستوضح عنه لاتخاذ الاجراء المناسب بحقه وفقاً

للقانون)) ٣٢. ان هذه الصورة من صور التداخل قد حصلت قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ أما في حالة حصول تداخل من نفس النوع مستقبلاً فإنه يمكن ان ينطبق عليه نفس الحكم أعلاه لأنه يعد تجاوزاً على صلاحية سلطة أعلى من قبل سلطة أدنى وبالتالي يعتبر هذا القرار غير مشروع وغير دستوري ويمكن للمحكمة الاتحادية العليا جهة حل المنازعات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبين الحكومة المركزية أن تحكم بعدم مشروعية ودستورية هكذا قرارات تفتقد للسند القانوني .

ثالثاً : التداخل في الاختصاص المكاني :

تحصل هذه الصورة عند قيام احدى المحافظات بتجاوز صلاحيتها الى خارج حدودها الإدارية، فمثال ذلك قيام محافظة بغداد بتوسيع حدودها الإدارية لتشمل مناطق من محافظة ديالى ومطالبة محافظة كربلاء بضم مناطق تقع ضمن الحدود الإدارية لمحافظة الأنبار، كذلك مطالبة إقليم كردستان بضم مناطق من محافظة واسط ومحافظة ديالى وكل ذلك تعد تجاوزات لاختصاصها المكاني وبالتالي فهي مخالفة للدستور والقوانين.

رابعاً : التعارض في تشريع القوانين واتخاذ القرارات :

وفقاً للنظام اللامركزية الإدارية أن الهيئات المحلية لا تمتلك سلطة تشريع القوانين وانما لها سلطة اصدار القرارات التنظيمية والتعليمات باعتبارها سلطة إدارية لممارسة نشاطها في نطاق اختصاصها الإداري وباعتبارها شخص معنوي عام وتخضع هذه القرارات إلى رقابة السلطة المركزية ويكون ذلك من خلال موظفين تعينهم حكومة المركز مثلاً تعيين اعضاء في المجالس المحلية وتسمى هذه الحالة اللامركزية النسبية أو يصار الى انتخاب جميع اعضاء المجالس المحلية وتسمى هذه الحالة اللامركزية الكاملة ٣٣. ولا يجوز ان تصدر من هذه الهيئات قرارات مخالفة لقوانين المركزية والدستور وبذلك تتميز اللامركزية عن الفدرالية التي يقوم على اساس ثنائية التشريع اذ يوجد تشريع (محلي) وآخر (مركزي) فدرالي يسري على جميع إقليم البلاد بينما يقتصر التشريع (المحلي) على منطقة معينة من الدولة الفدرالية وبذلك لا يوجد مساواة بين التشريعين وان التشريعات التي تصدر من الحكومة المركزية تعدل أو تلغي في تشريعات المناطق الفدرالية إذا جاءت مخالفة لاحكامه، أما من حيث الرقابة فان المناطق الفدرالية مستقلة عن السلطة المركزية ولا تخضع لاشرفها ورقابتها وفي حالة وجود خلاف بين السلطتين فان المحكمة الفدرالية تقوم بحل الخلاف بينها ٣٤.

من خلال هذا الفرق بين نظام اللامركزية الادارية والفدرالية وكما هو معروف لا يمكن لتشريع محلي ان يخالف تشريع مركزي وان القانون الاتحادي يمكن ان يلغي او يعدل قانون محلي صادر من (محافظة أو إقليم) وبالتالي فان المادة (١٥) من الدستور النافذ فيما يتعلق بالجزء الأخير منها الذي يقضي ((تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم والمحافظه غير المنتظمة بإقليم، في حالة الخلاف بينهما)). جاءت بمبدأ لا يقره المنطق القانوني والمبادئ العامة للمركزية الإدارية والفدرالية.

لكن المحكمة الاتحادية العليا قد حسمت امر المادة (١١٥) من الدستور في رأيها الاستشاري بالقول: ((من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد ان الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في حالة التعارض بينهما مالم يكون قانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادية)) ٣٥.

من التمييز اعلاه نرى بان المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد خلط بين اللامركزية الادارية والسياسية ونظام الفدرالية في ادارة المحافظات .

المبحث الثاني

الرقابة على الصلاحيات الادارية الممنوحة لمجالس المحافظات

أن الرقابة التي تمارسها الجهات المختلفة سواء كانت قضائية أو إدارية تهدف إلى قيام الإدارة بأعمالها وفقاً للقانون والدستور أي خضوع الحكام والمحكومين للقانون وأن الغاية التي تهدف الجهة التي تمارس الرقابة هي تحقيق مبدأ المشروعية، ولذلك قد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الجهات التي لها حق ممارسة الرقابة على مجالس المحافظات أثناء ادائها لصلاحياتها الإدارية إلى جهتين سياسية وأخرى قضائية.

أولاً . رقابة مجلس النواب :

للسلطة التشريعية في الدول ذات النظام البرلماني أو النيابي مراقبة أعمال الحكومة السلطة التنفيذية وتنحصر إجراءاته عند ممارسة رقابته على أعمال الحكومة في حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني ثم اذا كانت أجوبة الشخص الذي تم استجوابه غير مقنعة للبرلمان التصويت على استقالته وتوجيه المسؤولية الوزارية والجنائية ضده ٣٦، ومثال على ذلك استجواب مجلس النواب العراقي لوزير التجارة وعند عدم قناعة المجلس بأجوبة الوزير المستوجب فقد صوت المجلس على سحب الثقة عن الوزير وأقالته من منصبه.

وأن ما ذهب اليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٢ فقرة ٢) منه بالقول ((يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)) .على عمل مجالس المحافظات ليضمن موافقتها للدستور والقانون حيث يعمل مجلس النواب عن طريق هيئة النزاهة لممارسة الرقابة على اعمال هذه المجالس فقد ذهبت الهيئة المذكورة الى ايقاف عضوية بعض اعضاء المجلس لعدم تقديمهم كشوفات عن ممتلكاتهم بعد عدم استجابتهم لمطالبها بذلك.وقد يحصل تعارض من حيث الاختصاص الرقابي بالنسبة لمجلس النواب والرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية فلكل منهم الحق لممارسة الرقابة على المجالس بموجب القانون فقد قضت المادة (٤٧) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم على خضوع دوائر المحافظة والمجلس لرقابة

ديوان الرقابة المالية بينما نص البند (ثانياً) من المادة (٢) من القانون المذكور انفا (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب). ففي هذا الشأن فقد ذهب مجلس شورى الدولة في قراره الصادر في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ ذي العدد ٢٠٠٩/٧ الى (ان رقابة مجلس النواب على المجالس لا تتعارض مع رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية)، وحيث ان قانون الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ اعتبر الديوان السلطة الرقابية المالية العليا على اعمال الجهات المحددة في القانون ويتولى فحص وتدقيق الايرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً وجباية او انفاقاً او صيرفة او تجارة او انتاج خدمات. وحيث ان رقابة مجلس النواب على المجالس تنتحصر في الاشراف والتوجيه لقيام المجالس بمهامها لخدمة مواطني الوحدة الادارية وتحقيق افضل الخدمات لهم وحيث ان الفقرة (٢) من البند (ثامناً) من المادة (٧) من القانون خولت مجلس النواب اقالة المحافظ عند ثبوت عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي او التسبب في هدر المال العام او الاهمال والتقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية. وحيث ان البند (ثانياً) من المادة (٢٠) من القانون الذكور انفا خولت مجلس النواب حل مجلس المحافظة او المجالس المحلية في الاقضية والنواحي عند اخلال الجسيم باعمالها والمهام الموكلة اليها او عند مخالفتها الدستور والقوانين او فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية. وتأسيساً على ماتقدم من اسباب يرى المجلس:- لا يوجد تعارض بين رقابة مجلس النواب وديوان الرقابة المالية على المجالس في المحافظات). (***) وبالتالي فن المجلس قد اوضح الاختصاص الرقابي لكل جهة من الجهات المذكورة على مجالس المحافظات دون تعارض في الاختصاص.

ثانياً : الرقابة القضائية :

أن الرقابة على دستورية قانون أو قرار معين قد توكل إلى محكمة علياً حيث تفيد نظر القاضي في مدى تلاؤم أو تعارض نصوص التشريع موضوع البحث مع احكام الدستور، وأن أول ما يميز هذا النوع من الرقابة انه يأتي تالياً لصدور القانون ووضعه موضع التنفيذ، ذلك أن القضاء لا يكون معنياً بقانون ما حتى يصدر، ولا يمكن له أن ينظر في تطبيقه الا عندما يدخل حيز التنفيذ، وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة والتي لم يرد عليها استثناء لكن هناك بعض التطبيقات الخاصة التي تسمح لقاض معين النظر في مشروعية قانون معين يراد اصداره، حيث يكون فحص القاضي له ليس من جانب امكانية تطبيقه وانما يكون من جانب استشاري أي ينظر فيه كمستشار لجهة معينة لا كقاض يفصل في موضوع نزاع، وبهذا يمكن اعتبار الرقابة القضائية رقابة علاجية لا وقائية إلا في تلك الحالة المذكورة. كما انها كقاعدة عامة ليست رقابة تلقائية يقوم بها القضاء من تلقاء نفسه وانما هي رقابة يحركها طرف ذو صفة رسمية أو فرد ذي مصلحة، فيجد القضاء نفسه أمام سؤال ينبغي الإجابة عليه في خصوص تطبيق قانون أو قرار ٣٧.

مؤكد في ذلك علوية القواعد الدستورية على غيرها من القواعد الاخرى في الدولة ٣٨. ويختص القضاء العراقي بممارسة الرقابة سواء كان قضاء عادي

(المحكمة الاتحادية العليا) أو قضاء إداري (محكمة القضاء الإداري) ولذلك سوف نتناول الدور الرقابي لكلا المحكمتين على صلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم:-
المحكمة الاتحادية العليا :

تمارس المحكمة الاتحادية العليا رقابتها من خلال ممارستها لاختصاصها بنظر المنازعات التي تنشأ بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات، فقد حدد الدستور العراقي ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة بعد ان عرفها في م(٩٢ - أولاً) بالقول بأنها (هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً). أما تشكيلها فقد بينته الفقرة (ثانياً) من نفس المادة : (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)). وقد بينت المادة (٩٣) اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها (رابعاً : الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والادارة المحلية .

خامساً : الفصل في المنازعات التي تحصل فيها بين حكومات الأقاليم او المحافظات..))

ومما تجدر الإشارة إليه إن المحكمة الاتحادية العليا قد تم انشاؤها قبل إقرار الدستور بموجب القانون رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) الصادر في (٢٠٠٥/٣/١٧). وان هذا القانون المذكور قد منح المحكمة المختص اختصاص (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية)(م٤) فقرة (أولاً) .

وتتخذ المحكمة قراراتها بالأغلبية البسيطة عدا الاحكام والقرارات الخاصة بالفصل في المنازعات الخاصة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية فيلزم ان تصدر بأغلبية الثلثين.. وهذه الأغلبية الموصوفة الثلثين) ضرورية لأهمية مثل هذه المنازعات وأثارها، ولهذا اوجب القانون هذه الاغلبية (الثلثين) لاصدار الاحكام والقرارات بشأنها من المحكمة الاتحادية العليا ٤٠. وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا بانه وملزمة للسلطات كافة (م٩٤) من الدستور، وأن الاجراءات المتبعة للطعن امام المحكمة قد صدرت بموجب المادة (٩) من قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، وقد حدد الدستور في المادة (٩٣) الفقرة (الثالثة) من له حق الطعن امام المحكمة هو كل من "مجلس الوزراء" وذوي الشأن من الافراد وغيرهم بالطعن المباشر لدى المحكمة، ونرى ان الحق بالطعن لا يقتصر على ما جاء في المادة (٩٣) من الدستور وانما يشمل كل جهة لها صفة رسمية كالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهذا ما ذهب اليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (فقرة ٨ بند ٤) .

محكمة القضاء الإداري :

تمارس محكمة القضاء الإداري اختصاصها بموجب المادة (٧) فقرة ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والتي تنص الفقرة ثانياً - د - على أن ((تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام.. التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن، وبناءاً على ذلك فقد رفضت المحكمة الاتحادية العليا دعوى قدمت اليها لانها خارج اختصاصها وذهبت للقول في قرارها الصادر في ٢٠٠٨/٩/١٥ ((ان النظر في صحة الاوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين او الهيئات في دوائر الدولة هو من اختصاص محكمة القضاء الاداري المشكلة بموجب قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل وليس من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا النظر في الموضوع)) ٤١.

وقد توسعت ولاية محكمة القضاء الاداري لتشمل قرارات انتهاء العضوية في مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حيث اعطت المادة (٦ - ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الحق لعضو المجلس الطعن بقرار انتهاء العضوية الصادر بحقه من قبل المجلس الطعن به أمام محكمة القضاء الإدارية خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار. ويتبين مما سبق إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد منح صلاحية الرقابة لاكثر من جهة فاعطى مجلس النواب العراقي حق الرقابة على اعمال مجالس المحافظات وقد منح كذلك المحكمة الاتحادية العليا ولاية الفصل في المنازعات التي تثور بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبين الأقاليم والمحافظات وكذلك النظر في قرار الإقالة الصادر بحق رؤساء المحافظات وقد منح الحق لمحكمة القضاء الاداري النظر في قرارات انتهاء العضوية الصادرة بحق اعضاء المجالس. ونرى ان المشرع قد جانب الصواب عندما جعل حق الطعن بقرار المجالس بإقالة رئيس المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا وجعل الحق بالطعن في انتهاء العضوية لاعضاء المجالس امام محكمة القضاء الاداري فكان عليه ان يوحد الجهة التي يتم الطعن امامها في المسائل التي تتعلق بقرار الإقالة وانهاء العضوية لرئيس واعضاء المجالس امام محكمة القضاء الاداري لانها صاحبة الولاية في جميع المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة.

الخاتمة

وهكذا تكون دراستنا لمضمون الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لم يبق في ختامها إلا بيان النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها:

١. لقد خلط المشرع في إدارة المحافظات العراقية بين نظام اللامركزية الإدارية ونظام الفدرالية حيث كان ذلك ظاهراً في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ من خلال منحه الصلاحيات الواسعة لمجالس المحافظات حيث لم يكن هناك فرقاً بين الأقاليم والمحافظات حيث كانت بمنزلة واحدة من حيث الاختصاصات.
٢. ذهب المشرع في القانون المذكور في اعطاء الرقابة لاكثر من جهة على صلاحيات مجالس المحافظات حيث اعطى لمجلس النواب الرقابة المباشرة (رقابة سياسية) والقضاء العادي (المحكمة الاتحادية العليا) وكذلك القضاء الإداري (محكمة القضاء الإداري).
٣. حسم المحكمة الاتحادية العليا لمشكلة المادة (١١٥) من الدستور النافذ الذي ذهبت الى افضلية قانون الإقليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في التطبيق حيث جعلت الأولوية في التطبيق لقانون الإقليم او المحافظة إذا لم يكن مخالفاً لقانون الحكومة المركزية أي الدستور فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بينهما ولا يعتبر القانون الذي يشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي.
٤. منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لمجالس المحافظات ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية صلاحيات واسعة أدى ذلك الى توسيع من سلطات الإدارة العامة ونشاطها.
٥. لقد حسم مجلس شورى الدولة في قراره الصادر بشأن عبارة (التشريعات) الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم امر السلطات التشريعية الممنوحة لمجالس المحافظات حيث قصر صلاحياتها باصدار القرارات والتعليمات دون اصدار قوانين مبينا ان أي قانون يصدر من مجالس المحافظات يكون فاقدا لاساسه القانوني والدستوري لان القانون لا يصدر استنادا لقانون اخر وانما بالاستناد للدستور.

التوصيات :

١. ندعو المشرع العراقي الى اعادة النظر في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لتعزيز سلطة الحكومة المركزية من خلال رقابتها على مجالس المحافظات ووفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي اتبعه في ادارتها.
٢. ندعو المشرع الى توحيد جهات الطعن في قرارات المجالس في انهاء العضوية في المجالس وكذلك قراراته المتعلقة بإقالة رئيس المجالس امام محكمة القضاء الإداري كونه القضاء المختص بكل ما يتعلق بمنازعات الوظيفة العامة.
٣. دعوة الى رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا عند النظر في تفسير النصوص الدستورية المتعلقة بصلاحيات مجالس المحافظات ان تكون تفسيراتهم بما يصب بمصلحة تعزيز سلطات الحكومة المركزية او الاتحادية وبما يعزز الوحدة الوطنية ولا يشجع على الاستقلال التام عن حكومة المركز من قبل المحافظات. لان القضاء العراقي اليوم تقع عليه مسؤولية تاريخية في

الحفاظ على وحدة البلاد خصوصاً ان البلاد تمر بمرحلة تحول في نظامه الاداري وسعة الصلاحيات الممنوحة للهيئات الادارية بمالم تالفه البلاد من قبل.

الهوامش

- (١) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، سنة ٢٠٠٤، ص ٣٩٠.
- (٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، سنة ٢٠٠٩، مكان طبع بلا، ص ٢٣٨.
- (٣) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٩١ و ٢٩٢.
- (٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ٢٠٠٧، ص ٥٣ و ٥٤.
- (٥) الوقائع العراقية رقم (٤٠١٢).
- (٦) جمال ناصر جبال الزيداوي، دراسات دستورية، مطبعة البيئة، ط١، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.
- (٧)
- (٨) د. رياض عبد عيسى الزهيري وتناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاصات الأقاليم والمحافظات، دراسة منشورة في النشرة القضائية التي تصدر عن مجلس القضاء الأعلى، العدد الثاني، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٨، ٥٩.
- (٩) المحامي، علاء صبري التميمي، قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٦٦.
- (١٠) الروسي فندلاي وايستر فندلاي، الدستور الامريكي ١٧٨٩، ترجمة دائرة المعارف العامة القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٩٧.
- (١١) د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١١٧.
- (*) هناك نوعان من اللاتماثل بين الوحدات الإقليمية اللذان قد يؤثر على عمل الفدراليات :
الأول : هو ميزة متوفرة في جميع الفدراليات ويمكن وصفة على أنه لا تماثل سياسي، ينشأ تأثير ظروف ثقافية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية تؤثر بدورها على القوة النسبية والنفوذ والعلاقات فيما بين مختلف الوحدات الإدارية الإقليمية وبينها وبين الحكومة الفدرالية.
الثاني : الذي يوجد في بعض الأنظمة الفدرالية لا كلها، والذي يمكن تسميته اللاتماثل الدستوري فإنه يشير بالتحديد إلى تلك الدرجة من عدم الاتساق التي تصلها السلطات المختصة دستورياً للوحدات الإدارية الإقليمية . كالهند مثلاً :
- Fonaldl. Wits, Comparing Federal Systems, 2nd edition, 1999 , P.81.
- George Anderson, Muqaddime, an al-federally, 1995, P.23 (١٢)
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة الموصل، سنة ١٩٩٦، ص ٣٨، ٤٠، ٤١.
- (١٤) م (٨ فقرة ب) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي.
- (١٥) م (٢، ١) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي.
- (١٦) د. مازن ليلو، القانون الإداري، مؤسسة O. P. L. C للطباعة، سنة ٢٠٠٩، ص ٨١.
- (*) . قرار مجلس شورى الدولة في ١٠/٢٥ / ٢٠٠٩ العدد ١٩٧٢ غير منشور.
- (١٧) صدام دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٢١.
- (١٨) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٥٩، ٦٠.
- (١٩) : قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣١ في ٢٩/٦/٢٠٠٥، مجلس شورى الدولة، د. عصمت عبد المجيد بكر، موسوعة القوانين العراقية، ط١، ٢٠٠٨، ص ١٣١.
- (٢٠) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مطبعة وزارة التعليم العالي، سنة ٢٠٠٩، ص ١٢٦ و ١٢٧ و ١٢٨.
- (٢١) قرار مجلس شورى الدولة رقم (٦١) في ١١/١/٢٠٠٥. د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص ١٦٨.

- (٢٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٢٧، ١٢٨.
- (٢٣) قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠ في ٢٩/١٢/٢٠٠٥، د. عصمت عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١٩٩.
- (٢٤) د. حنان محمد القيسي، نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، ٢٠٠٨، ص ١٢.
- (٢٥) د. محمد علي جواد، القانون الإداري، ٢٠٠٢، ص ١٢٧.
- (٢٦) للاطلاع على الشروط انظر المادة (الخامسة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (**) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٧٥) في ١٣/٩/٢٠٠٩ غير منشور (الحالة الرابعة).
- (٢٧) م ٢٠ فقرة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٢٨) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٣٩.
- (٢٩) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٤٢.
- (٣٠) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٨٧.
- (٣١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٤٧.
- (٣٢) قرار مجلس شوري الدولة رقم ٣٥ في ٧/٨/٢٠٠٥، د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص ١٣٥.
- (٣٣) د. محمد علي جواد، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٢٩.
- (٣٤) د. علي غالب خضير العاني والدكتور نوري لطيف، القانون الدستوري، بدون سنة طبع، ص ١٢٣-١٢٤.
- (٣٥) المحامي علاء صبري التمتي، قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص ٢٦٦.
- (٣٦) د. علي غالب خضير العاني، د. نوري لطيف، مصدر سابق، ص ٨٨.
- (٣٧) د. عباس عبود عباس، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة الحقوق، تدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ع ١، السنة الأولى، سنة ٢٠٠٦، ص ١٧٧.
- (٣٨) د. منذر الشاوي، معنى الرقابة على دستورية القوانين، مكان طبع لا، سنة طبع بلا، ص ٨.
- (٣٩) الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥.
- (٤٠) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٤٩.
- (٤١) المحامي علاء صبري التمتي، قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص ٨٩، ٢٨٣.
- (***) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٧٥) في ١٣/٩/٢٠٠٩ غير منشور (الحالة الثامنة).

المصادر

- (١) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ١، سنة ٢٠٠٤، ص ٣٩٠.
- (٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، سنة ٢٠٠٩، مكان طبع بلا، ص ٢٣٨.
- (٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ٢٠٠٧، ص ٥٣ و ٥٤.
- (٤) الوقائع العراقية رقم (٤٠١٢).
- (٥) جمال ناصر جبال الزيدوي، دراسات دستورية، مطبعة البيئة، ط ١، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.
- (٦) د. رياض عبد عيسى الزهيري وتناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاصات الأقاليم والمحافظات، دراسة منشورة في النشرة القضائية التي تصدر عن مجلس القضاء الأعلى، العدد الثاني، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٨، ٥٩.
- (٧) المحامي، علاء صبري التمتي، قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٦٦.
- (٨) الروسي فنديلاي وايستر فنديلاي، الدستور الأمريكي ١٧٨٩، ترجمة دائرة المعارف العامة القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٩٧.

(٩٠) د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١١٧ .

(*) هناك نوعان من اللاتماثل بين الوحدات الإقليمية اللذان قد يؤثران على عمل الفدراليات :
الأول : هو ميزة متوفرة في جميع الفدراليات ويمكن وصفه على أنه لا تماثل سياسي، ينشأ تأثير ظروف ثقافية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية تؤثر بدورها على القوة النسبية والنفوذ والعلاقات فيما بين مختلف الوحدات الإدارية الإقليمية وبينها وبين الحكومة الفدرالية.

الثاني : الذي يوجد في بعض الأنظمة الفدرالية لا كلها، والذي يمكن تسميته اللاتماثل الدستوري فإنه يشير بالتحديد إلى تلك الدرجة من عدم الاتساق التي تصلها السلطات المخصصة دستورياً للوحدات الإدارية الإقليمية . كالهند مثلاً :

Fonaldl. Wits, Comparing Federal Systems, 2nd edition, 1999 , P.81.

George Anderson, Muqaddime, an al-federally, 1995, P.23 (١٠)

(١١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة الموصل، سنة ١٩٩٦، ص ٣٨، ٤٠، ٤١ .

(١٢) م (٨ فقرة ب) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(١٣) د. مازن ليلو، القانون الإداري، مؤسسة O. P. L. C للطباعة، سنة ٢٠٠٩، ص ٨١ .

(*) . قرار مجلس شوري الدولة في ١٠/٢٥ / ٢٠٠٩ العدد ١٩٧٢ غير منشور.

(١٤) صدام دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٢١ .

(١٥) : قرار مجلس شوري الدولة رقم ٣١ في ٢٩/٦/٢٠٠٥ ، مجلس شوري الدولة، د. عصمت عبد المجيد بكر، موسوعة القوانين العراقية، ط١، ٢٠٠٨، ص ١٣١ .

(١٦) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مطبعة وزارة التعليم العالي، سنة ٢٠٠٩، ص ١٢٦ و ١٢٧ و ١٢٨ .

(١٧) د.حنان محمد القيسي ، نظام اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ،مكان طبع بلا، ٢٠٠٨، ص ١٢ .

(١٨) د. محمد علي جواد، القانون الإداري، ٢٠٠٢، ص ١٢٧ .

(١٩) للاطلاع على الشروط انظر المادة (الخامسة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

(**) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٧٥) في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ غير منشور (الحالة الرابعة) .

(٢٠) م ٢٠ فقرة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

(٢١) د. علي غالب خضير العاني والدكتور نوري لطيف ، القانون الدستوري ، بدون سنة طبع، ص ١٢٣-١٢٤ .

(٢٢) د. عباس عبود عباس، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة الحقوق، تدر عن كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، ع ١٤ ، السنة الأولى، سنة ٢٠٠٦، ص ١٧٧

(٢٣) د. منذر الشاوي، معنى الرقابة على دستورية القوانين، مكان طبع لا، سنة طبع بلا، ص ٨ .

(٢٤) الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥ .

(***) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٧٥) في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ غير منشور (الحالة الثامنة) .

(*) هناك نوعان من اللاتماثل بين الوحدات الإقليمية اللذان قد يؤثران على عمل الفدراليات :

الأول : هو ميزة متوفرة في جميع الفدراليات ويمكن وصفه على أنه لا تماثل سياسي، ينشأ تأثير ظروف ثقافية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية تؤثر بدورها على القوة النسبية

والنفوذ والعلاقات فيما بين مختلف الوحدات الإدارية الإقليمية وبينها وبين الحكومة
الفدرالية.

الثاني : الذي يوجد في بعض الأنظمة الفدرالية لا كلها، والذي يمكن تسميته اللاتماثل
الدستوري فإنه يشير بالتحديد إلى تلك الدرجة من عدم الاتساق التي تصلها
السلطات المخصصة دستورياً للوحدات الإدارية الإقليمية . كالهند مثلاً :
Fonaldl. Wits, Comparing Federal Systems, 2nd edition, 1999 , P.81.