

التفويض في نظام اللامركزية الإدارية في العراق

Authorization in administrative decentralization system in Iraq

Abstract:

Optional mandate is to allow the process of "transfer of power or part of the President to the subordinate, and when the latter accepted this mandate, it is committed to the performance of duties assigned by the President and shall exercise the powers necessary for the performance and become a responsible" than his work. And include a mandate three elements of the process which, granting authority, the right to act and to issue commands, either do or to refrain from doing something, and determining jurisdiction is to determine the legislator group behavior and actions of public people may be exercised by law ", and the significant legally effort." And responsibility, defined as the individual's commitment to perform the functions assigned to him and duties properly and the best of his ability and in accordance "with the directives of the boss who hold him accountable, and on this, the power flowing and flowing from the President to the subordinate in the allocation and determine the duties, as the Commissioner to have the authority, it must take responsibility.

Commissioner may be associated with several factors constitute impediments to the success of the mandate that:

أ.م.د. عدنان عاجل عبيد



نبذة عن الباحث :

استاذ مساعد دكتور في
القانون الاداري.

جمال ناصر داود حسن



نبذة عن الباحث :

طالب دراسات عليا

Thirst for power and the fear of not confidential or exaggerated sense of appreciation and love of subjectivity and the belief that the mandate weaken his influence or fear of competition subordinates.

Who wants the organization in contemporary states to preserve the unity of the state and cohesiveness, and the involvement of the citizens of regional her administrative units, in direct and manage local affairs within the geographical borders, through the adoption of regional administrative decentralization method, and divides the countries that take decentralization of the two system, the Department takes the decentralization system regional management, and the other section, the application takes political decentralization, hardly a State out of these two systems.

So most of the constitutions and administrative legislation seeks to find a balance between the central authorities of the state, local authorities and their constituent administrative units, or at least to achieve as much as possible.

And it has become a regional administrative decentralization style of the most important and most successful methods of organization of administrative units in the modern state, which has led to its adoption by the majority of countries in the world, whether those nations, simple or complex.

For this method relationship direct correlation to the question of strengthening the mechanisms or real democracy means, and to meet human rights material and moral requirements, through investigation or the completion of development and prosperity within the framework of the regional administrative unit caused by systematic planning and investment, better self-diverse resources, or those allocated to them from the central government resources within the annual general budget.

He underwent Iraq, during the period from July 17, 1968 until April 9, 2003, the system central holistic, despite the fact that some of the laws, especially the "relating to the organization of provincial affairs, such as the provincial Law No. 159 of 1969, by making some amendments to it, was referring to the award provincial powers of the task in accordance with the regional administrative decentralization, but they are copied by subsequent amendments to the law itself, or under other laws crashes or cancel conflicting with texts, or across the dissolved Revolutionary Command Council resolutions which have the force of law, although it is issued by the party executive and legislative branches gathered, or through instructions issued by the ministries or other bodies which were mostly beyond the legal and constitutional texts, but into practice takes top ranking laws.

Iraq has seen in the wake of the events of April 9, 2003 attempt to overthrow those administrative and political concepts, but those attempts were built on the foundations laid in the previous sentence period, influenced by the laws and regulations in force until that time, and that had a clear impact in all

administrative and governmental practices, and attempts , re-incorporation of the decentralized system, from both the legislative and realism.

With the passage or a permanent constitution in the Republican era in 2005, it was the terms of reference between the center and regions and provinces distribution clearly, where the terms of reference of exclusive federal government, and joint powers between them and the regional governments, governorates not organized in a region, and leaving without it to the jurisdiction of the regions or governorates not organized in the territory, has given the Constitution under the provisions of Article (115) priority in the application of the law issued by the region or province in case of conflict with federal law, the legislature has the constitutional text on the formation of the provincial councils.

Research Objectives: The study aims to statement gaps in the previous legislation, competent, and disclosed fact, displace revealed the reality of the application of delegation of authority experience between the center and the provinces not organized in a region in Law No. (21) for the year 2005, and the success of administrative decentralization in Iraq.

Your Search: Our research on the subject (authorization in administrative decentralization system in Iraq), includes the identification of the authorization system and the study of the stages of the administrative Ttorallammerkzah in Iraq, and to benefit from past experiences, where they will be dealt with the mandate of administrative in the Royal Iraqi Covenant, and delegation of administrative in the republican era and study phase Pre-2003, and the mandate administrative post in 2003.

The research problem: that the constitutional legislator in Iraq's constitution of 2005 mixing between the federal applications and between regional administrative decentralization applications when distributed competencies of the federal government governorates not organized in a region in articles 114 115 121, and Article 123 of the Iraqi Constitution of 2005 contained She is confused about several of them:

1- The mandate of competence building "on the two destinations Odareeten agreement is rare to get in real life.

2- that the mandate of jurisdiction must be partly "not entirely" If the whole "it is a concession" terms of reference for the exercise, and therefore is null and void "sterile" from producing legal effects.

3- Article I states (123) of the Constitution on the permissibility of the terms of reference authorize the federal government to the provincial authorities, and that means the mandate from the bottom up, a situation that does not exist in the comparative legislation.

Research Methodology:

The comparative study method in this research has been adopted because it is most appropriate to the nature of the topic can be reached its conclusions.

The research plan: We will discuss this issue through divided into two sections, and will be in the first section of the administrative authority in Iraq in the monarchy and the second topic of administrative mandate in Iraq in the republican era before 2003 and the administrative authority in Iraq

المقدمة :

التفويض هو عملية السماح الاختياري لنقل السلطة أو جزء منها من الرئيس إلى المرؤوس ، وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه يلتزم بأداء الواجبات التي يكلفه بها رئيسه ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويصبح مسؤولاً عما قام به من أعمال . وتتضمن عملية التفويض ثلاث عناصر وهي ، منح السلطة ، وهي الحق في التصرف وإصدار الأوامر ، سواء بعمل ما أو للامتناع عن القيام بعمل ما ، وتحديد الاختصاص وهو تحديد المشرع مجموعة التصرفات والأعمال التي يجوز للأشخاص العامة ممارستها قانوناً ، وعلى جه يعتد به شرعاً .

والمسؤولية ، تعرف بأنها التزام الفرد بتأدية الوظائف والواجبات المخصصة له بطريقة سليمة وبأحسن ما في قدرته وطبقاً لتوجيهات رئيسه الذي يحاسبه ، وعلى هذا فإن السلطة تنساب وتتدفق من الرئيس إلى المرؤوس عند تخصيص وتحديد الواجبات ، فكما ان المفوض إليه يتمتع بالسلطة فإنه يجب ان يتحمل المسؤولية .

قد ترتبط بالمفوض عدة عوامل تمثل عوائق تحول دون نجاح التفويض من ذلك : التعطش للسلطة والخوف من عدم السرية أو المبالغة في الشعور بالذاتية وحب التقدير والاعتقاد بأن التفويض يضعف نفوذه أو الخوف من منافسة المرؤوسين .

يتغى التنظيم في الدول المعاصرة المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها ، وإشراك مواطني الوحدات الإدارية الإقليمية لها التابعة ، في مباشرة وإدارة شؤونهم المحلية ضمن حدودها الجغرافية ، من خلال تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، وتقسيم الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية على قسمين ، قسم يأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية ، والقسم الآخر ، يأخذ بتطبيق اللامركزية السياسية ، ولا تكاد تخرج دولة من الدول عن هذين النظامين .

لذلك تسعى معظم الدساتير والتشريعات الإدارية إلى إيجاد التوازن فيما بين السلطات المركزية للدولة والسلطات المحلية للوحدات الإدارية المكونة لها ، أو على الأقل تحقيقه قدر الإمكان .

ولقد أصبح أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم واتجح أساليب التنظيم للوحدات الإدارية في الدولة المعاصرة ، الأمر الذي أدى إلى اعتماده من قبل غالبية دول العالم سواء أكانت تلك الدول ، بسيطة أو مركبة .

ولهذا الأسلوب علاقة طردية بمسألة تعزيز آليات أو وسائل الديمقراطية الحقيقية ، وتلبية متطلبات حقوق الإنسان المادية والمعنوية ، من خلال تحقيق أو تجاوز تطور وازدهار ضمن إطار الوحدة الإدارية الإقليمية الناجم عن التخطيط المنظم والاستثمار الأفضل لمواردها الذاتية المتنوعة ، أو تلك الموارد المخصصة لها من الحكومة المركزية ضمن موازنتها السنوية العامة .

وخضع العراق ، خلال المدة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣ ، لنظام مركزي شمولي ، رغم ان بعض القوانين وخصوصاً المتعلقة منها بتنظيم شؤون المحافظات ، مثل قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ ، قبل إجراء بعض التعديلات عليه ، كانت تشير إلى منح المحافظات صلاحيات مهمة وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية . لكنها نسخت بموجب تعديلات لاحقة للقانون نفسه ، او بموجب قوانين أخرى تعطل او تلغي النصوص المتعارضة معها ، او عبر قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي كانت لها قوة القانون رغم أنها تصدر عن جهة تجمع السلطتين التنفيذية والتشريعية ، او عبر تعليمات تصدر عن الوزارات او الجهات الأخرى والتي كانت تتجاوز في معظمها النصوص القانونية والدستورية ، لكنها في حيز التطبيق تأخذ مرتبة علوية القوانين .

وشهد العراق في أعقاب أحداث ٩ نيسان ٢٠٠٣ محاولة للانقلاب على تلك المفاهيم الإدارية والسياسية ، ولكن تلك المحاولات كانت تبنى على أسس وضعت في مدة الحكم السابقة ، متأثرة بالقوانين والأنظمة العاملة حتى حينه ، والتي كان لها الأثر الواضح في جميع الممارسات الإدارية والحكومية ، ومن هذه المحاولات ، إعادة التأسيس للنظام اللامركزي ، من الناحيتين التشريعية والواقعية .

ومع صدور أو دستور دائم في العهد الجمهوري عام ٢٠٠٥ ، فقد جرى توزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم والمحافظات على نحو واضح ، حيث بين اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية ، والصلاحيات المشتركة بينها وبين الحكومات الإقليمية أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وترك ما دون ذلك لاختصاص الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وقد أعطى الدستور بموجب أحكام المادة (١١٥) الأولوية في التطبيق للقانون الذي يصدره الإقليم أو المحافظة في حالة التعارض مع القانون الاتحادي ، وقد نص المشرع الدستوري على تشكيل مجالس المحافظات .

أهداف البحث :

ان الدراسة تهدف الى بيان الثغرات التي تكتنف التشريعات السابقة المختص . والتي يكشف عنها الواقع ، وتزيج اللثام عن واقع تطبيق تجربة تفويض الصلاحيات بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ ، ومدى نجاح اللامركزية الادارية في العراق .

نطاق البحث :

بحثنا في موضوع (التفويض في نظام اللامركزية الادارية في العراق) ، يتضمن التعرف على نظام التفويض ودراسة مراحل تطور اللامركزية الادارية في العراق ، والاستفادة من التجارب السابقة ، حيث سيتم تناول التفويض الاداري في العهد الملكي العراقي . والتفويض الاداري في العهد الجمهوري ودراسة مرحلة ما قبل سنة ٢٠٠٣ ، والتفويض الاداري ما بعد سنة ٢٠٠٣ .

مشكلة البحث :

إن المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ خلط بين تطبيقات الفدرالية وبين تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية عندما وزع اختصاصات كل من الحكومة

الاتحادية المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المواد ١١٤ ، ١١٥ ، ١٢١ ، كما أن المادة ١٢٣ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ترد عليه عدة إشكالات منها:

- إن تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين فهو نادر الحصول في الحياة العملية .

- أن تفويض الاختصاص يجب أن يكون جزئياً "لا كلياً"، فإذا كان كلياً فإنه يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاصات ، وبالتالي يقع باطلاً "عقياً" عن إنتاج الآثار القانونية .

- لقد نصت المادة (١٢٣) من الدستور على جواز تفويض اختصاصات المحافظات إلى سلطات الحكومة الاتحادية ، وهذا يعني التفويض من الأسفل إلى الأعلى ، وهذه حالة غير موجودة في التشريعات المقارنة .

منهج البحث :

لقد اعتمد أسلوب الدراسة المقارنة في هذا البحث لكونه الأكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع ويمكن التوصل إلى استنتاجاته .

خطة البحث :

وسنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى مبحثين، وسيكون في المبحث الأول التفويض الإداري في العراق في العهد الملكي والمبحث الثاني التفويض الإداري في العراق في العهد الجمهوري قبل ٢٠٠٣ و التفويض الإداري في العراق في العهد الجمهوري بعد ٢٠٠٣ كما يلي :

المبحث الأول: تطور التفويض الإداري في العراق

مر العراق بمرحل متعددة حتى وصل به المطاف إلى إقرار دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ و تشريع قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ولكل مرحلة من المراحل خصائصه المعينة سنحاول المرور بها من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، نبحث في المطلب الاول التفويض الاداري في العهد الملكي ونبحث في المطلب الثاني التفويض الاداري في العهد الجمهوري وكما يلي:-

المطلب الأول: التفويض الاختصاص في العهد الملكي

ان التقسيمات الإدارية للدولة العراقية للدولة العراقية تكون على شكل محافظات وسابقاً كانت تسمى متصرفيات او ألوية، وكل محافظة تنقسم الى اقلية ونوحي وكل واحدة من هذه التقسيمات تسمى وحدة إدارية وقد وردت الإشارة الى ذلك على النحو التالي :-

١- دستور العراق الملكي ، القانون الاساسي لسنة ١٩٥٢، وجاء في الباب السابع وحت عنوان (إدارة الأقاليم) وعند الاطلاع على المواد (١٠٩ و ١١٠) لم يوجد مايشير الى نظام الأقاليم وانما وردت عبارة المناطق الادارية أذ ورد بان تعين المناطق الادارية وانواعها وأسمائها وكيفية التأسيس واختصاص موظفيها والقابهم في العراق بقانون خاص .

٢ - النصوص القانونية كانت نواة الإدارة اللامركزية المحلية في العراق وظهرت التشريعات العراقية في قوانين ثلاثة التي تشير الى المضمون ^(١) .

وسوف نتناول هذا المطلب في أربعة فروع وكما يلي :

الفرع الأول : التفويض الإداري في القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥

كان مجلس الأعيان أحد قطبي مجلس الأمة يتشكل بطريقة التعيين وليس الانتخاب . وكانت الحكومة تنفرد بتعيين أعضائها ورجالها ^(٢).

نص القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ في الباب الخاص لإدارة الأقاليم على أن (تعيّن المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابها في العراق بقانون خاص) ^(٣) . وقد نظم الشؤون البلدية ونص على أنها تدار بواسطة مجالس بلدية وأحال أمور تنظيمها إلى قانون خاص . فيما أشار إلى المناطق الإدارية تدار بواسطة مجالس أدارية وأحال تنظيم وظائفها وكيفية تشكيلها إلى القانون ^(٤).

أن القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ لم يتبن النص صراحة على التقسيمات الإدارية مثلما لم ينص على تبني نظام اللامركزية الإدارية على الرغم من أن الأهالي في بعض المناطق كثيراً ما طالبوا ، وخصوصاً أثناء مبايعة الملك فيصل الأول ملكاً على عرش العراق ، بتمكين السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم . بل أن بعض المطالبات ذهبت بعيداً إلى حد المطالبة بنوع من اللامركزية السياسية ، وهذا ما حصل مثلاً مع مطالبات وفد أهالي البصرة الذي زار دار الاعتماد البريطاني آنذاك أذ طالب بمقابلة المعتمد السامي ليعرض عليه مطالب أهل البصرة المتمثلة في أن يكون للبصرة مجلس تشريعي خاص وجيش وشرطة وإدارة خاصة وأن تجبى الضرائب وتصرف من قبلها ^(٥).

يعود أساس التقسيم الإداري في العراق ، إلى نظام تقسيم الولايات العثماني لسنة ١٨٦٥ والذي طبقه العراق في عهد مدحت باشا ، أما الادارة المحلية على مستوى البلديات فقد طبقت في العراق بموجب القانون العثماني عام ١٨٨٧ ^(٦) . وقد بقي النظام والقانون المشار اليهما نافذين حتى بعد صدور القانون الأساسي العراقي الذي أشار إلى القوانين والأنظمة التي كانت مطبقة في العراق قبل صدوره بما فيها القوانين والأنظمة العثمانية ^(٧).

ان القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ لا توجد فيه اي إشارة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الادارية او تفويضها ^(٨).

الفرع الثاني: قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧

قسم المشرع العراقي دولة العراق إلى ألوية والألوية إلى أقضية والأقضية إلى نواح ^(٩) وربما كان هذا التقسيم هو ذاته الذي كان سائداً أبان العهد العثماني مع اختلاف التسميات ، فيما أناط رئاسة كل منها إلى المتصرف بالنسبة إلى اللواء والقائم مقام بالنسبة للقضاء والمدير بالنسبة إلى الناحية ^(١٠) . فهم المسؤولون عن إدارة كل منها ، غير أن المشرع قد عهد إلى السلطة المركزية بمسألة اختيارهم وتعيينهم ^(١١) . بل أكثر من ذلك فأن السلطة المركزية هي الوحيدة صاحبة الاختصاص بعزلهم وعقوبتهم وإحالتهم على التقاعد بموجب القوانين ^(١٢) . بما يجعلهم طوعاً لها فلا يجزؤ أي منهم

على مخالفة أوامرها ونواهيها وهي صلبة السلطة المطلقة في كل ذلك ، ان الاوامر والتعليمات كانت هي اساس مباشرة الشؤون الادارية في العراق^(١٣) . ان مبالغة السلطة المركزية في إجراءاتها الرقابية على مجالس إدارة الألوية وذلك عبر السلطات الممنوحة للوزير المتمثلة في اختيار الأعضاء (المنتخبين) وتعيين المتصرفين وغيرها من الإجراءات ، او عبر تمثيلها في الوحدات الإدارية (فضلا) عن عدم النص على تبني النظام اللامركزي او منح الشخصية المعنوية (جعل هذا النظام الاداري نظام مركزي يتبع في بعض الأحيان عدم التركيز الإداري لا غير . وربما تقف وراء إحكام سيطرة المركز على الألوية حداثة نشوء الدولة آنذاك في مراحل التأسيس الأولى وفقا " للنظام الجديد بالإضافة الى عدم استقرار الأوضاع الأمنية والاقتصادية^(١٤) .

الفرع الثالث: قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ يعد هذا القانون أكثر ديمقراطية من قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ و خطوة مهمة إلى الأمام في طريق تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق وان كان لا يرتقي الى الطموح .

لقد حدد القانون لهيئة البلدية رئيسها ومجلسها البلدي^(١٥) ، ورئيس البلدية ، يعين من قبل السلطة المركزية وان كان القانون ينص على ان يكون أهالي البلدية بالنسبة لأصناف البلديات الأولى والثاني والثالث^(١٦) .

لقد اثارت مسألة تعيين رئيس البلدية وليس انتخابه من قبل المجلس البلدي نقاشا " حادا" في مجلس النواب عند مناقشته مسودة القانون ، حيث فضل عدد من النواب انتخاب رئيس البلدية وبينوا ان تعيين رئيس البلدية يعد ترجعا عما كان معمولا" به سابقا" ايام العثمانيين اذ عرف العراق انتخاب رئيس البلدية قبل أكثر من خمسين سنة ، فيما دافع اخرون عن وجهة نظر الحكومة في ان يكون رئيس البلدية معيناً من قبل السلطة المركزية لا منتخبا بحجة عدم توفر العناصر الكفؤة في المناطق البلدية القادرة على القيام بواجباتها . فضلا" عن ان المشرع قد اناط بالسلطة المركزية اقالة رئيس البلدية وعقوبته وترقيته^(١٧) .

أن قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ قصر حق الانتخاب والترشيح لعضوية المجلس البلدي على الذكور دون الإناث ، وقد اشترط أن يكون الناخب والمرشح من دافعي الضرائب للحكومة أو البلدية على تفصيل أوضحه القانون^(١٨) . إن وضع مثل هذين الشرطين بجانب كثيرا" المبادئ الديمقراطية التي تمثل هدفا" من أهداف تطبيق اللامركزية الإدارية ألا وهو ديمقراطية الإدارة ، فيموجب القانون فان المواطن الذي قد لا يرتب عليه قانون آخر استحقاقا" ضريبيا" ، لمحدودية دخله مثلا" خلال السنة المالية ، يكون محروما" من ممارسة حقه السياسي بل أهم حق من حقوق المواطنة وهو انتخاب ممثليه ، وذات الشيء بالنسبة للنساء أذ حرمن من ممارسة حقهن الطبيعي في التصويت والترشيح ، وهذا بالتأكيد يعد مصادرة لأحد حقوقهن المترتبة على المواطنة .

لقد خص المشرع البلديات باختصاصات مهمة تمثل جزءا من الوظائف التي يؤدي تنفيذها إلى تلبية الحاجات المحلية .

والاختصاصات التي منحها المشرع للبلديات مقسمة على ثلاث صنوف ، فالصنف الأول وهي الواجبات الأصلية (منها توسيع الطرق وتبليطها وغيرها) ، أما الصنف الثاني هي الاختصاصات الاختيارية التي جاءت على سبيل المثال لا الحصر بما يعني إمكانية التوسع بها ما دامت ضمن نفس النوع ، مثل (التحري عن المصابين بالأمراض السارية وجردهم واتخاذ التدابير اللازمة) والثالث هي الواجبات المخولة أو المحولة من قبل السلطة المركزية^(١٩) .

ان قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ يعد مقبولا نسبيا من الناحية الادارية ، خصوصا اذا ما لاحظنا الفترة التاريخية التي شرع بها والفرق الزمني الذي يفصل صدوره عن صدور قانون ادارة الالوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الذي كان مركزيا ، لذلك نجد ان هذا القانون يعد ركيزة مهمة من ركائز تثبيت تطبيق اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية في العراق .

لم يتطرق قانون البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ الى تفويض الصلاحيات بين السلطة المركزية والبلديات ، بل اختار اسلوب اعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات بوصفه حلا يتلاءم مع اتساع نشاط الدولة وظروفها في تلك الحقبة الزمنية .

الفرع الرابع: قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥

لقد اقر قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ (التنظيم الإداري اللامركزي ويتضح ذلك من النصوص الخاصة بالإدارة المحلية التي أعطاها الشخصية المعنوية . فلم يعد مجلس اللواء العام) هيئة استشارية مثلما كان في السابق وإنما هيئة محلية لها شخصية معنوية مسؤولة عن الإدارة وتنظيم المسائل والشؤون المحلية^(٢٠) .

منح هذا القانون مجلس اللواء العام نوعين من الصلاحيات وهما : رقابية يمارسها المجلس من خلال مصادقته على ميزانية البلديات ومراقبة حسن تنفيذها ، وتقدير استيفاء الرسوم البلدية المحددة بموجب القانون الجديد وتحديد الزيادة فيها أو الإنقاص منها ، وصلاحيات تتعلق بشؤون إدارة اللواء من قبيل العناية بالطرق والصناعة والتجارة والزراعة والتعليم والنقل وغيرها مما نص عليه القانون في محله^(٢١) .

منح قانون ادارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ ، ادارة اللواء شخصية حكومية لها حق التصرف في الاموال المنقولة وغير المنقولة ، لكنه لم يعط للادارات اللامركزية او المجالس المحلية حق ابداء رايها في مسالة انشاء الوحدات الادارية ، بل كان الامر مقتصرًا على وزير الداخلية ومجلس الوزراء^(٢٢) .

وبالنهاية نحاول الاجابة على التساؤل هل ان هذه القوانين تطرقت الى التفويض ؟ نلاحظ ما تقدم ان وتيرة تطبيق اللامركزية تصاعدة شيئاً فشيئاً ، اذ ابتدأ التنظيم الاداري في العراق بعد تأسيس الحكم الوطني في العراق مركزيا بموجب قانون ادارة الالوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ ومن ثم بدأ نقل الصلاحيات الى الهيئات المحلية ابتداء من قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ وانتهاء باخر تعديل جرى على قانون ادارة الالوية رقم

١٦ لسنة ١٩٤٥ المرقم (٢٦) لسنة ١٩٥٨ ، وبالتالي نستنتج مما سبق لا توجد أي إشارة في القوانين المذكورة اعلاه الى تفويض الاختصاصات من السلطة المركزية الى الإدارات المحلية .

المطلب الثاني: التفويض الإداري في العراق في العهد الجمهوري قبل ٢٠٠٣

عانى الشعب العراقي منذ مئات السنين من تسلط الحكام وانفراذه بالقرار وكان أقربها إلينا النظام المركزي الدكتاتوري ، أذ أنفرد في إصدار قوانينه وقراراته الجائرة والظالمة وأخرها قانون المحافظات رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩ الذي كان قانوناً "شكلياً" أكثر من كونه موضوعياً وتبنى تعيين أفراد من قبل السلطة المركزية لضمان تنفيذ سياستها ، فقد تضمنت المادة (٩) من القانون المذكور يكون رئيس الوحدة الإدارية مثلاً "للسلطة التنفيذية ورئيساً" مجلسها وكل هذا هو شخص معين وغير منتخب بينما نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على : (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)^(٢٣) .

وبعد استقرار النظام الإداري المركزي الذي رافق نشوء الدولة أحدثته في القرن التاسع عشر (الذي يقوم على أساس السلم الإداري الذي يتألف من أشخاص الموظفين كل منهم مسؤول أمام من فوقه في درجة السلطة)^(٢٤) ، وبمقتضى هذا النظام تتركز السلطة في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء المختصين بالعاصمة أذ لا يكون لممثلي الوزارة في الإقليم كالمحافظ والقائم مقام ومدير الناحية أي صلاحيات خاصة بل عليهم الرجوع إلى السلطة المركزية في كل شيء^(٢٥) .

الا ان تعدد الوظائف والواجبات والتقدم العريق في الديمقراطية التي أرسيت قاعدة الشعب مصدر السلطات) أدت إلى تناقص فكرة ان الجهاز الإداري إنما يؤدي واجبات فصلت قواعدها على أساس الأمر الصادر اليه من شخص اعلى منه الا انه لم يعد يغطي الحاجات العامة للوظيفة الإدارية وبالتالي ظهرت الحاجة الى نظام جديد يقوم على أساس تفريق العمل الإداري او توزيعه بين السلطات الإدارية في المركز والإقليم وبالتالي لا يكون لسلطة المركز سوى الإشراف والمراقبة والتوجيه العام على الأجهزة الإدارية التابعة للمركز^(٢٦) .

ان دساتير الجمهورية لا توجد بها عبارة اقاليم وانما وردت بها عبارة وحدات ادارية . فالدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ لا توجد فيه إشارة عن التقسيمات الادارية للدولة بينما الدساتير المؤقتة للاعوام ١٩٦٤ ، ١٩٦٨ و ١٩٧٠ وردت فيه الإشارة الى هذا الموضوع بعبارة تقسيم الجمهورية العراقية الى وحدات ادارية تنظم وتدار وفق القانون وفعلاً صدر قانون المحافظات المرقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ والذي صدر استناداً للمادة ٤٤ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٨ . اما مشروع دستور ١٩٩٠ فقد جاء في المادة ١١ منه بأنه يتكون العراق من وحدات ادارية تنظم شؤونها المحلية بقانون وهنا اختلفت العبارة أذ وردت (يتكون العراق بينما الدساتير الجمهورية السابقة له وردت عبارة تقسيم الجمهورية العراقية الى وحدات ادريّة . اما الدستور الملكي ذكر عبارة (تعيين المناطق الادارية)^(٢٧) .

الفرع الأول: التفويض الإداري في دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨
أن دستور العراق لسنة ١٩٥٨ . لم يشير لإدارة الأقاليم أو الألوية سوى انه نص على سريان التشريعات الصادرة قبل ١٤ تموز . ١٩٥٨ ولم يحز إلغاؤها إلا بالطريقة المبينة فيه (٢٨) . ومن البديهي أن (الظروف التي تحيط بالثورة - أي ثورة - وهي تهدم نظاما وتشيد بدلا" عنه نظاما" جديدا" ختم عليها أن تزيل من أمامها ما تعتقد بأنه يعرقل تثبيت دعائمها ويعطل مسيرتها(٢٩) . لذلك عمد القابضون على السلطة إلى اصدر قانونين يعتبران أهم ما أصدرته بخصوص تطبيقات اللامركزية الإدارية في العراق وهما ، القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٨ والذي قضى بجواز حل إي مجلس بلدي إذا أصبح بقاءه يتعارض والمصلحة العامة وتأليف مجلس مؤقت بدلا" عنه لحين إجراء الانتخابات وأنط مهمة اتخاذ الإجراءات الخاصة بالحل بوزير الداخلية . ومعلوم ان تشكيل المجلس البلدي الجديد خارج الية الانتخابات يعني ضمنا" ان يكون المجلس الجديد معينا".

أما القانون الثاني هو القانون الذي قضى تماما" على مظاهر اللامركزية الادارية التي وضعت أركانها وركائزها الأولى خلال العهد الملكي ، وبموجب القانون الجديد ، قانون تعديل قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ والمعدل الرقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ ، قرر المشرع حل كافة مجالس الألوية العامة المؤلفة بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ المعدل وتأليف مجلس لواء بصورة (وقتيه) مكون من الأعضاء الدائمين فقط (٣٠) حتى إجراء الانتخابات وتشكيل المجالس بموجبها.

لم يتمكن للسكان المحليين أن يشاركوا في إدارة شؤونهم المحلية من خلال اختيار ممثليهم فيها طالما أن المجالس المحلية شكلت بموجب القانون المذكور بالتعيين لا بالانتخاب ، أن الاعتراف بالشخصية المعنوية في ظل نظام اللامركزية الإدارية إنما هو دعامة من دعائمي الاستقلال على مستوى الاستقلال المالي والإداري المكمل بالاستقلال (النسبي) للهيئات المحلية والذي ينشأ من خلال منحها الحرية في أداء واجباتها في إطار القانون والرقابة عليها من قبل السلطة المركزية ولا يمكن ضمان هذا القدر الحرية بدون وجود أعضاء منتخبين في تلك الهيئات ، وعليه يمكن القول أن اللواء بعد صدور هذا القانون أصبح (يدار إدارة مباشرة من قبل السلطة المركزية أو ممثليها أذ أن اللامركزية ، أو نواتها ، قد قضى عليها) (٣١).

الفرع الثاني: التفويض الإداري في دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣
تم تقسيم التقسيم العراقي إداريا في حزيران لسنة ١٩٦٣ من خلال قرار صادق عليه مجلس الوزراء ، إلى محافظات ولكل منها درجة كافية من (الحرية في إدارة شؤونها) على أن يكون تحت أشرف الحكومة وان تدار المحافظات بواسطة مجلسين الأول هو مجلس المحافظة الذي يمارس اختصاصات محددة ويكون مسؤولا عن إدارة المحافظة ومراقبة الجهات الإدارية فيها ، وله حق اصدر الأنظمة بشرط خضوعها لمصادقة الوزير المختص ، والمجلس الثاني ، هو المجلس التنفيذي الذي تتألف من رؤساء الدوائر في مركز المحافظة الذين يعينون (رئيسا" وأعضاء) من قبل مجلس الوزراء ، ويختص هذا المجلس بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة بالإضافة إلى القوانين والأنظمة والأوامر الحكومية (٣٢) ، ولو قدر أن

يصدر التشريع الذي وعدت به الحكومة آنذاك بهذه الكيفية والإطار العام المشار إليهما لكان النظام الإداري قد قفز قفزة نوعية على طريق تطبيق المبادئ الأصولية للنظام اللامركزي أذ يوجد فصل كامل بين الهيئة الممثلة للسكان المحليين والهيئة الممثلة للسلطة المركزية وان كان المشروع لا يخلو من ملاحظات^(٣٣).

الفرع الثالث: التفويض الإداري في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت

هناك أشارات ضعيفة وردت في دستور العراق لسنة ١٩٦٤ لبعض قواعد اللامركزية الإدارية وخاصة في القسم رابعا من الباب الثالث ، أذ أحال تقسيم الوحدات الإدارية في الدولة إلى القانون ، وعندما دمج الهيئات التي تمثلها اختصاصا "مباشرة بعض الأمور المحلية وإنشاء وإدارة المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية وفقا" للقانون .

لقد حدد دستور العراق لسنة ١٩٦٤ كما هو الحال مع باقي الدساتير العراقية مدينة بغداد كعاصمة للجمهورية العراقية . وخلص إلى أن دستور العراق لعام ١٩٦٤ ، لم يعالج موضوع اللامركزية الإدارية الإقليمية معالجة صريحة ووافية ، بسبب تطلع قادة النظام السياسي إلى تحقيق تركيز للسلطة في أيديهم ، ولم يحاولوا عمليا "جربتها حتى في المجال الإداري^(٣٤) .

أن الحكومة وعلى لسان رئيسها أصدرت في ٢٩ حزيران ١٩٦٦ بيانا "أكدت فيه ومن خلال قانون المحافظات الذي هو في طريقه للتشريع آنذاك بان يكون (لكل لواء ولكل قضاء ولكل ناحية شخصية معنوية معترف بها . ولكل من هذه الوحدات الإدارية مجالسها المنتخبة وسلطاتها الواسعة^(٣٥) . لكن الواقع لم يثبت تحقق أي من هذه الوعود . بل أننا أذا استثنينا صدور قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ فان المدة من ٨ شباط ١٩٦٣ ولغاية ١٧ تموز ١٩٦٨ لم تشهد أي تطور يذكر في التنظيم الإداري في العراق^(٣٦) .

الفرع الرابع: التفويض الإداري في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨

لايوجد اي شيء جديد وارد في دستور ١٩٦٨ على صعيد لتنظيم الإداري أو الإدارة المالية للجمهورية العراقية قياسا لما كان عليه الوضع في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ، إذ خصص الدستور الجديد نص المادتين (٧٧) و(٧٨) للتنظيم الإداري ، وهما نصان منقولان حرفيا عن نص المادتين (٨٣) و(٨٤) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ .

أما دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ فقد نص على تقسيم (الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس اللامركزية^(٣٧) . وهو النص الأول على مستوى النصوص الدستورية الذي يتبنى صراحة اللامركزية الإدارية أسلوبا "لتنظيم الإدارة في العراق . لقد برزت خلال هذه الحقبة التاريخية ظاهرتين على مستوى اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في العراق خلالها ، الأولى على المستوى التشريعي ، والثانية على المستوى العملي أي نقل النصوص التشريعية إلى الواقع العملي وبث روح الحياة فيها .

لقد صدر قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٩ في الأول من تشرين الأول ١٩٦٩ . وموجبه تم تقسيم الجمهورية العراقية إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواح وقد اعترف المشرع لكل منها بالشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها تلك الوحدات الإدارية^(٣٨)

وعلى مستوى المحافظات بوصفها وحدات إدارية إذ يوجد مجلس المحافظة ، فقد ذهب المشرع الى ما ذهب اليه المشرع في (العهد الملكي) بموجب قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ المعدل وجمع في تكوين أعضاء المجلس بين مبدأي الانتخاب والتعيين ، فمجلس المحافظة يتكون من الأعضاء الدائمين وهم كل من المحافظ رئيساً للمجلس ومعاون المحافظ للإدارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة ، بالإضافة إلى أعضاء منتخبين من مركز المحافظة ومن الوحدات الإدارية المركزية الملحقه في المحافظة إن وجد^(٣٩) ، وفي الحقيقة لا يعلم ما هي الفلسفة التي دفعت المشرع إلى قصر حق العضوية على الوحدات الإدارية المركزية ولم يعمم ذلك على جميع أنحاء المحافظة بوصفها وحدة إدارية وان جميع أبنائها متساوون في الحقوق والواجبات .

يمارس مجلس المحافظة وظائف على أنواع ثلاثة ، الوظيفة الأولى ، جميع المهام والوظائف والخدمات التي كانت بعهدة المجالس البلدية التي كانت تمارسها تلك المجالس بموجب قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل . ونقل وظائف وواجبات المجالس البلدية إلى المجالس الإدارية يعني حكماً إلغائها ، أما النوع الثاني من وظائف مجلس المحافظة ، فهي الاختصاصات التي أناط المشرع به أدائها على لتفصيل الوارد في محله^(٤٠) ، والنوع الثالث وهو الأهم ، الوظائف والخدمات المحلية التي يفترض بالهيئة العليا للإدارة المحلية نقلها إلى مجالس المحافظات بعدما كانت تمارس من قبل الوزارات والدوائر المركزية وفروعها في المحافظات وهي النشاطات المتعلقة بشؤون التربية والتعليم والشؤون الصحية والطبية والعمل والشؤون الاجتماعية والشؤون الزراعية وشؤون المواصلات والشؤون الاقتصادية وشؤون الثقافة والإعلام وشؤون الري وشؤون الأشغال الإسكان وشؤون الإعاشة^(٤١) .

أن مطالعة دقيقة للاختصاصات المذكورة يعني ممارسة الهيئات المحلية للمقدّر الأعظم أن لم نقل لجميع أنواع الوظائف المتعلقة بشؤونها وشؤون مواطنيها وإشباع حاجاتهم ولو كتب لهذه الاختصاصات وان نقلت فعلاً الى المجالس الادارية المحلية لكانت اللامركزية الادارية قد شهدت قفزة نوعية في العراق ، ولكن الذي حصل ان الهيئة العليا للإدارة المحلية التي ألزم القانون جميع الوزارات ومجالس الوحدات الإدارية والدوائر الرسمية وشبه الرسمية بتنفيذ قراراتها^(٤٢) .

لم تنقل أياً من تلك المهام والوظائف إلى مجالس الوحدات الإدارية بحسب درجتها وعلاقتها واختصاصاتها بتلك الوظائف والمهام^(٤٣) .

إن مقتضى رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية هو ضمان مشروعية قراراتها . أما في العراق نجد إن المشرع قد بالغ كثيراً في ذلك سواء في قانون مجالس الشعب المحلية أم المحافظات أم قانون إدارة الألوية . إن المقرر في فقه القانون الإداري أن (الرقابة الإدارية يجب أن لا تطغى على حق السلطة المحلية في ممارسة اختصاصها ، سيما وان هذه الرقابة مستمدة من فكرة استقلال الهيئات اللامركزية)^(٤٤) .

الفرع الخامس : التفويض الاداري في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠

ان دستور ١٩٧٠ لم يسم الوحدات الإدارية اللامركزية المكونة للدولة . كما انه لم يحدد الاختصاصات الإدارية او السياسية لمنطقة الحكم الذاتي وإنما أحالها إلى القانون . ويعد الحكم الذاتي إحدى صور اللامركزية الإدارية^(٤٥) . ويعرف الدكتور محمد عمر مولود الحكم الذاتي على انه : (صيغة متطورة ن اللامركزية الإدارية تقوم بموجبها الدولة وضمن وحدتها القانونية والسياسية بالإقرار لقومية ، او جماعة دينية ، او لغوية ، او ثقافية . معينة ببعض السلطات التشريعية والإدارية ولكن تحت رقابة الدولة وإشرافها^(٤٦) .

الفرع السادس :التفويض الاداري في مشروع الدستور المعلن عنه في تموز ١٩٩٠ لم يحدد مشروع الدستور العراقي لسنة ١٩٩٠ اسم الوحدات الادارية اللامركزية المكونة للدولة ، كما انه لم يحدد الاختصاصات الادارية او السياسية لمنطقة الحكم الذاتي وانما أحالها الى القانون^(٤٧) .

المطلب الثالث :التفويض الاداري في العراق ما بعد ٢٠٠٥ والتنظيم القانوني والدستوري للمحافظات

سنتناول هذا المطلب في فرعين ، سيكون موضوع الفرع الاول ، التفويض الإدارية في العراق ما بعد ٢٠٠٣ . وفي الفرع الثاني ، والتنظيم القانوني والدستوري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وكما يلي :

الفرع الاول :التفويض الإدارية في العراق ما بعد ٢٠٠٣

أن النظام الإداري في العراق ابتدأ مركزيا لظروف معينة بموجب قانون إدارة الأولوية رقم (٨٥) لسنة ١٩٢٧ المعدل ومن ثم بدأ المشرع العراقي بنقل الصلاحيات المحلية إلى الهيئات المحلية المختصة مستهلا" هذا المشوار بتشريعه لقانون إدارة البلديات المرقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ . ثم ما لبث الخط البياني لتطبيقات اللامركزية بالارتفاع عندما أصدر المشرع العراقي قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ والتعديلات التي أجريت عليه ، وقد لاحظنا أن فترة العهد الجمهوري الممتدة من عام ١٩٥٨ ولغاية ٢٠٠٣ شهدت تراجعاً ملموساً في مستوى تطبيق النصوص المتعلقة بالنظام اللامركزي .

غير أن مدة العهد الجمهوري الممتدة من تاريخ ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣ تميزت بأن أصبح العراق دولة تحكمها ممارسات مركزية شمولية رغم إن بعض القوانين وخصوصاً المتعلقة منها بتنظيم شؤون المحافظات مثل قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ قبل إجراء بعض التعديلات عليه ، كانت تشير إلى منح المحافظات صلاحيات لامركزية إداريا ، لكنها نسخت بموجب تعديلات لاحقة للقانون نفسه ، أو إصدار قوانين أخرى تعطل أو تلغي النصوص المتعارضة معها ، أو عبر قرارات ما يسمى بمجلس قيادة الثورة المنحل التي كانت لها قوة القانون رغم أنها تصدر من جهات تجمع بين السلطات التنفيذية والتشريعية بل وحتى القضائية ، أو عبر تعليمات تصدر عن الوزارات أو الجهات الأخرى والتي كانت تتجاوز في معظمها النصوص القانونية والدستورية ، لكنها في حيز التطبيق تأخذ مرتبة القوانين ، وأصبحت أجهزة الدولة تلبى متطلبات السلطة وتنفذ رغباتها فذابت فيها ، حتى وصلنا إلى مرحلة تماثلت فيها الدولة والسلطة .

ووجدنا أن العراق أصبح محكوماً بنظام شمولي، سلطة ودولة، بأفكار دكتاتور حاكم^(٤٨)

اذ أوردت المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها الفصل في المنازعات إلي تحصل فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. واختصاصات المحكمة الاتحادية لم تحدد على وجه الحصر، فهناك اختصاصات وردت في مواد أخرى من الدستور والقوانين التي شرعت استناداً لنصوص الدستور أضيفت لاختصاصاتها^(٤٩).

اما الأمر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، هو الذي أسس للنظام الفيدرالي الذي شكل الانطلاقة الأولى بعد الاحتلال لتنظيم العمل باللامركزية الإدارية وان ل يكن مثالياً، حيث أعطى الحق للمحافظات بفرض الضرائب، الا انه يمثل القاعدة يمكن الانطلاق منها لبناء نظام قانوني للإدارة اللامركزية في العراق^(٥٠).

يمكننا نستنتج من خلال ما تقدم في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، أن المشرع (الدستوري) قد منح المحافظات صلاحيات واسعة وجزء منها تتعلق بالسلطات العامة للدولة ولا تقتصر على الوظيفة الإدارية منها إضافة إلى ضمان لهذه الصلاحيات منها تدخل المحكمة الاتحادية العليا في فض النزاعات اذا حصلت بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية^(٥١)، كما أقر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إقليم كردستان إقليماً اتحادياً^(٥٢)، مع إمكانية تشكيل عدد غير محدود من الأقاليم الجديدة، لكنه أكد ضرورة توافر شروط لقيام تلك الأقاليم إذ منح محافظة بمفردها أو مجموعة من المحافظات تشكيل إقليم من خلال عملية استفتاء بحسب ما منصوص عليه في الدستور الاتحادي بإحدى الطريقتين الآتيتين^(٥٣).

١- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم
٢- طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم، وفي حالة تحقق تلك الشروط يطرح موضوع تأسيس الإقليم على الاستفتاء الشعبي الذي سيكون فيه الناخبين في المحافظات المعنية بالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول باتجاه تكوين الأقاليم.

لقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢) على: (تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون)، ومن البديهي ان النظام الاداري اللامركزي لا يتعدى مفهومه توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والوحدات الادارية في المحافظات مع بقاء السلطة التشريعية والقضائية بيد المركز، الا ان الدستور

انطوت الكثير من ثنايا نصوصه على احكام توسع من سلطات المحافظات بحيث تماثل الى حد كبير صلاحيات الاقاليم ومن بينها صلاحية التشريع وان لم يذكر ذلك بنفس الصراحة التي اوردها بالنسبة للاقاليم ويمكن الاستدلال على ذلك :

١- ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما حدد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم لم يوقف هذا التحديد عند هاتين الجهتين بل اشرك المحافظات غير المنتظمة في اقليم بجميع المسائل التي أنيطت بالاقاليم ومثال ذلك:

أ- ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .
ب- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم . اذ ان الدستور عامل المحافظات معاملة الاقاليم فيما يخص الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم .

٢- اكد الدستور في المادة (١١٥) على انه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم . وهذا فيه اشارة اخرى الى ان السلطات الاتحادية تتمتع بالصلاحيات على سبيل الاستثناء لان هذه الصلاحيات محددة على وجه الحصر ومن ثم اية مسألة لم ينظمها الدستور وتظهر في المستقبل تكون من صلاحية المحافظة .

ت-والامر الذي فيه دلالة على منح المحافظات صلاحيات تشريعية ما جاء في نهاية المادة (١١٥) بقولها : (.. والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما) فيلاحظ هنا انه اذا ما حصل تعارض بين قانون السلطة الاتحادية وقانون المحافظات تكون الاولوية في التطبيق لقانون المحافظات .

وهذا يعني ان قصد المشرع الدستوري اعطاء المحافظات صلاحية التشريع والا لما نسب لفظ (القانون) لأعمالها بل جعل لها صفة العلوية على القانون الاتحادي في التطبيق طالما كان ذلك من ضمن الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٥٤) .

المبحث الثاني: نقل الصلاحيات من السلطة المركزية الى السلطات المحلية في دستور جمهورية العراق

من المعلوم ان اللامركزية الادارية يمكن ان تطبق في الدول البسيطة والمركبة على حد سواء . اما اللامركزية السياسية فلا يمكن ان تكون الا في الدول المركبة ، وذلك لان اللامركزية الادارية تقتصر على توزيع جزء من اختصاصات السلطة التنفيذية وهو الجزء الاداري ولا يمتد الى الجزء الاهم وهو الجزء الحكومي ، ناهيك عما يتعلق بالسلطات التشريعية والقضائية . والسبب يعود في ذلك الى ان الدولة الفدرالية تنشأ باحدى

الطريقتين ، اما الاتحاد اي اتحاد مجموعة ولايات لتكوين دولة او الانفصال أي انفصال دولة وتكوينها عدة ولايات .

ولم نلاحظ خلاف ذلك الا في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي تبنى النظام الفدرالي على الرغم من كون العراق دولة بسيطة وليست مركبة وهذا ما نصت عليه المادة الاولى منه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)^(٥٥) .

هناك حالات تقوم بها سلطة دستورية طوعية بتفويض بعضا من اختصاصاتها الدستورية الممنوح لها في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إلى سلطة أخرى ، وهذا التفويض قد يكون من السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية عن طريق ما يسمى (التفويض التشريعي) ، وهي دعوة من مجلس النواب الى رئيس مجلس الوزراء للتدخل تشريعيا" في وقت الحرب وإعلان الطوارئ^(٥٦) .

وما من دولة الا وقد تتعرض لظرف استثنائي يهدد أمنها وسيادتها ، سواء كان مصدرها داخلي او دولي ، او كان مصدرها الطبيعة كالفيضانات والأوبئة والكوارث الطبيعية . او مصطنع يعود للإنسان كالحرب والفتن والاضطرابات الداخلية و الاقتتال الأهلي . وفي كل الأحوال فان التمسك بالقواعد الدستورية او التشريعية الاعتيادية قد ينتهي الى تهديد امن الدولة ، حيث وضعت هذه القواعد وصيغت لمواجهة الظروف العادية لا الاستثنائية والتمسك بها يصبح والعدم سواء ، بل قد ياتي التمسك بها بنتائج عكسية على امن الوطن والمواطن .

واذا كان مقتضى تغير الظروف يستوجب تعديل التشريع او إلغائه ، فمن باب أولى ان حدوث ظرف استثنائي يقتضي بالضرورة وضع تشريع مستقل لمواجهةها . من هنا جرى النص في الدساتير الحديثة والمعاصرة على افراد نصوص خاصة لمعالجة الظروف الاستثنائية ، سواء من حيث السلطة التي تعلنها او الإجراءات الواجب اتباعها وطبيعتها ومدتها^(٥٧) .

وقد لا يباخذ نقل الاختصاص شكل تفويض انما يكون بصورة حلول دستوري تنقل فيه جميع الاختصاصات لسلطة او شخص اخر ، والتفويض في الدستور العراقي النافذ قد يكون أيضا تفويضا تنفيذيا ، او بعبارة أخرى ان تفوض السلطة التنفيذية اختصاصها لسلطة أخرى كان تكون وحدة لا مركزية كالحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٥٨) .

يعج التشريع العراقي بالنصوص الدستورية والقانونية التي تنظم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية ، ويبدو ان كثرة التشريعات هذه تعود الى حالة القلق والاضطراب التي تسود البلاد بين الحين والآخر نذ تأسيسها سنة ١٩٢١ الى يومنا هذا الناجمة عن كثرة الأزمات والانقلابات العسكرية والحروب وظروف الاحتلال .

وسنتناول هذه التشريعات من خلال التطرق لها أثناء حقبة القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ ودساتير الانقلابات العسكرية وقانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ ودستور ٢٠٠٥ .

المطلب الاول: نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ أشار القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ لنظرية الظروف الاستثنائية في موضعين الاول المادة (٣٨٢٦) التي منحت الملك حق اصدار مراسيم لها قوة القانون اذا ظهرت ضرورة اثناء عطلة مجلس الامة تستلزم اتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والامن العام او لدفع خطر عام .

اما الموضع الثاني فقد منحت المادة (١٢٥) الملك اعلان الاحكام العرفية بصورة مؤقتة في الخاء العراق التي تتعرض الى حدوث قلق او خطر غارة عداوية على ان تخضع اجراءات الملك في المادتين الى رقابة مجلس الامة .

واستنادا لهاتين المادتين صدر مرسوم الادارة العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ لينظم حالة الاحكام العرفية . ومرسوم الطوارئ رقم (١) لسنة ١٩٥٦ لمواجهة حالة الطوارئ^(٥٩) .

المطلب الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية في دساتير الانقلابية العسكرية وقعت في العراق اربعة انقلابات عسكرية من سنة ١٩٥٨ الى سنة ١٩٦٨. الاول انقلاب ١٤ تموز لسنة ١٩٥٨ والثاني انقلاب ٨ شباط لسنة ١٩٦٣ والثالث انقلاب ١٨ تشرين الثاني لسنة ١٩٦٣ والرابع انقلاب ١٧ تموز ١٩٦٨ . وقد صدرت عقب تلكم الانقلابات ستة دساتير هي دستور ٢٧ تموز لسنة ١٩٥٨ ودستور ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣ ودستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ ودستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤ ودستور ٢١ ايلول لسنة ١٩٦٨ ودستور ١٦ تموز ١٩٧٠ .

ولم ترد الاشارة الى نظرية الضرورة في هذه الدساتير باستثناء دستورين :
الاول :- دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الذي منح المادة (٥١) منه لرئيس الجمهورية صلاحية اصدار قرارات لها قوة القانون في حالة حدوث خطر عام او احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وامنها بعد موافقة مجلس الوزراء . واستنادا للنص المتقدم صدر قانون السلاكة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ .

الثاني :- دستور ١٦ تموز لسنة ١٩٧٠ اذ اناط برئيس الجمهورية عند الاقتضاء اصدار قرارات لها قوة القانون . وقد اصدرت العديد من القوانين الاستثنائية في ظل الدستور المذكور منها قانون التعبئة العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ وقانون الدفاع المدني رقم (١٤) لسنة ١٩٧٨^(٦٠) .

المطلب الثالث: نظرية الظروف الاستثنائية في قانون إدارة الدولة ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥

الفرع الاول : نظرية الظروف الاستثنائية في قانون إدارة الدولة لم يشر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ صراحة الى نظرية الظروف الاستثنائية ، الا انه المح إليها بصورة غير مباشرة في المادة (٢٥) منه عندما حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الانتقالية ومنها وضع وتنفيذ سياسة الأمن الوطني وانشاء قوات مسلحة لتأمين وحماية حدود البلاد والدفاع عنها ، كذلك في القسم الثاني من ملحقه عندما تطرق الى صلاحية مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الرئاسة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون .

واستناداً لما تقدم صدر امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والذي منح رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسي حال يهدد الافراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف من اي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل او تعطيل المشاركة السياسية السليمة لكل العراقيين او اي غرض اخر.

واشترط الامر المذكور مصادقة هيئة الرئاسة بالاجماع على القرارات والاجراءات الاستثنائية ، كما منح الجمعية الوطنية الاستثنائية المؤقتة الحق في مراقبة تنفيذ هذه الاجراءات ، كما اخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز ، ومحكمة التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق باجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم ، كذلك لرقابة المحكمة الاتحادية العليا ، وللمحاكم المذكورة الغاء تلك القرارات والاجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها او اقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والاجراءات .

وقد اقام الامر المذكور منع رئيس الوزراء ن الغاء قانون ادارة الدولة كلياً او جزئياً ، او فرض عقوبات جزائية ، كما حظر استخدام اي مادة من مواد الامر لتعطيل الانتخابات في المدة المحددة في قانون ادارة الدولة (١١) .

الفرع الثاني : نظرية الظروف الاستثنائية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمكن تعريف الظروف الاستثنائية أنها، حوادث ناشئة عن ظروف مصدرها الطبيعة أو مصطنعة تعود للانسان ، داخلية او دولية تهدد أمن الدولة وسيادتها ، تستوجب مواجهتها اجراءات استثنائية مؤقتة تنظمها القوانين الخاصة ونصوص الدستور ، ويبقى تقدير حدوث هذه الظروف وتناسب الاجراءات المتخذة لمواجهتها خاضعاً لرقابة القضاء المختص .

ومسايرة للاتجاه الدستوري الغالب ، نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦١/أ) على حالة الطوارئ واعلان الحرب ، و اوكل صلاحية طلب اعلانها لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على وجه الاشتراك ، ومراعاة لخطورة الآثار المترتبة عليهما ترك صلاحية القرار النهائي لاعلانهما لمجلس النواب ، على ان يصدر القرار باغلبية الثلثين ، فقد نصت امادة (٦١/أ) على ان : (١- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين ، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء - ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد ، وبموافقة عليها في كل مرة - ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ، بما لا يتعارض مع الدستور - د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب ، الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) (١٢) .

ونرى ان الالية التي وضعها الدستور العراقي لاعلان حاتي الحرب والطوارئ من شأنها الحد من اساءة استعمال الصلاحية . وعدم استخدامها الا في الحالات الاستثنائية التي تستوجب ذلك فعلا" ليس لتعدد الجهات التي تشترك في اتخاذ القرار فقط . ولكن لان العرف جرى في العراق ومنذ عام ٢٠٠٣ على اختيار رئيس الجمهورية من قومية تختلف عن قومية رئيس مجلس الوزراء . اضافة لممثيل مجلس النواب مختلف القوميات والديانات والمذاهب في العراق وفي الغالب ان مصلحة المكونات المختلفة لا تجتمع الا على المصلحة الوطنية والقرارات المصرية كحالة الحرب واعلان الطوارئ .

من هنا نرى ان الدستور العراقي تحسب لخطورة الاثار المترتبة على هذه النظرية فوضع الالية الملزمة لها .

ندعو المشرع العراقي ان يفوض صراحة مجلس النواب صلاحية اقرار هذه الاجراءات او رفضها . حيث اكتفى الدستور بعرضها على مجلس النواب . الامر الذي يجعل هذا الاجراء شكليا" . وكان الاولى بالسور تفويض مجلس النواب صلاحية اقرار هذه الاجراءات والقرارات او رفضها مراعاة لخطورة الاثار المترتبة عليها .

ان حادثة دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وغموض نصوصه . فضلا" عن تحول العراق الى النظام الفيدرالي الذي يقوم على توزيع الاختصاصات الدستورية بين المركز والاقاليم . الى جانب النظام اللامركزي المعروف بتوزيع السلطات بين المركز والمحافظات او الوحدات الادارية وعدم احتكارها بيد المركز . صدر قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

ان الاسباب الموجبة لاصدار قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ هي كما جاءت في القانون (سعة الاختصاصات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وادارتها ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على اساس النظام الاتحادي والنظام اللامركزي) . لذلك يمكن القول بان القانون يعد نقلة نوعية في تاريخ العراق القديم والحديث . حيث ساد فيه الحكم المركزي وطبعته سمات دولة الاستبداد .

ولاسباب عديدة وعلى راسها حدثت النظام اللامركزي في العراق واجه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ صعوبات جمة في التطبيق . حيث أصدر مجلس النواب قانون تعديله الاول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ . وقانون تعديله الثاني بالقرار رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ . وجاء في الاسباب الموجبة لاصدار هذا القانون ما يلي (لاجل معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الادارية بما يمكنها من ادارة شؤونها) . ويمكن تحديد اهم التعديلات الواردة في قانون التعديل الثاني :-

١- التشريع : تنص المادة (٢ / ٢٠١٣) في قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ بان : (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) وبهذا التعديل ازيل اللبس والغموض عما ورد في المادة (٢) اولا من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ...) لان هذه المادة توحي بوجود سلطات تشريعية ادنى من مجلس المحافظة كما ان التعديل وسع من سلطة مجلس المحافظة لتشمل المحافظة كلها وليس الحدود الادارية فقط وتطرقت المادة (٢) رابعا من دور الحكومات المحلية (تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه ادارة الوحدات الادارية وفق مبدأ اللامركزية .

ونصت المادة (٢) خامسا وسادسا على مسألتين اساسيتين (الاولى) هي الصلاحيات المقررة للحكومات المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (والثانية) هي اولوية قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم في حالة الخلاف بينها^(١٣).

٢- الرقابة :- يتناول قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بيان الجهاز الاداري وكيفية ممارسة الوظيفة الادارية في العراق ، التي يقوم على مبدأ اللامركزية الادارية وذلك تنفيذاً لحكم المادة (١٢٢ / ثانياً)^(١٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، وعليه صدر القانون المذكور بالرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ونشر في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد (٤٠٧٠) في ٣١ اذار ٢٠٠٨ واصبح نافذاً من تاريخ نشره استناداً الى المادة (٥٥) منه^(١٥). وفي عام ٢٠١٠ صدر التعديل الاول لهذا القانون ذي الرقم (١٥) ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧) في ٩ اذار ٢٠١٠ ، كما جاء التعديل الثاني لقانون المحافظات بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والذي نشر في جريدة الوقائع بالعدد (٤٢٨٤) بتاريخ ٥ اب ٢٠١٣ والذي اصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة المذكورة بحيث لا يعمل باي نص يتعارض معه بحسب المادة (٥٣)^(١٦) من قانون المحافظات .

ان التعديلات القانونية جاءت لغرض معالجة النقص التي يظهر خلال تطبيق قانون المحافظات وتوسيع الصلاحيات للسلطات المحلية ، حسبما جاء في الاسباب الموجبة لتشريعه^(١٧) ولعل من الجوانب الهامة التي عمل المشرع من خلالها على توسيع صلاحيات السلطة المحلية ، ما ورد من توسيع الاختصاصات لمجلس المحافظة المدرجة في المادة (٧) من القانون بموجب المادة الرابعة من قانون التعديل الثاني ، حيث تم تعديل البنود (اولاً ، ورابعاً ، وسادساً ، وتاسعاً / ١ ، وحادي عشر)^(١٨) . ومن البنود المودع اليها ، البند (سادساً) ومضمونه قبل التعديل (الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي) ، وعلى ذلك فان النص واضح وصريح بان مجلس المحافظة يمارس رقابة على اعمال وترفات الدوائر التنفيذية في حدود المحافظة عدا تلك المستثناة بالنص والتي بينها المحاكم التي تعد جزء من السلطة القضائية في المحافظة والتي ترتبط بمجلس القضاء الاعلى .

لقد أصبح مضمون البند (سادسا) من المادة (٧) من قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بعد تعديله في المادة (٧) من الفقرة (سادسا) من قانون المحافظات غير المرتبطة في إقليم المرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ (الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان سير اداء عملها) (١٩).

الخاتمة

وبعد أن توصلنا إلى نهاية البحث فلا بد للباحث من إيراد جملة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي :-

أولاً:- الاستنتاجات :-

١- التفويض الإداري هو احد الدعائم التي يعتمد عليها نجاح الادارة الحديثة في تسير المرافق العامة، ويهدف الى اضعاف طابع المرونة على نظام العمل بما يكفل سريان النشاط الإداري داخل هذه المرافق ببسر وكفاءة، والتفويض شكل من أشكال اللامركزية الإدارية، ويعني تحويل جزء من وظائف الدولة إما بطريقة تفويض سلطات الدولة الثلاث أو يقتصر على الوظيفة التنفيذية أو الإدارية فقط.

٢- تتضمن عملية التفويض ثلاث عناصر وهي، منح السلطة، وتحديد الاختصاص، المسؤولية.

٣- تبين لنا ان تفويض الاختصاصات في نظام اللامركزية الإقليمية ينطوي على جانبين، أولهما قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة، وثانيهما جانب سياسي فيما تهدف إليه اللامركزية الإقليمية من توسيع لمفهوم الديمقراطية كونها تنقل سلطة اتخاذ القرارات من المركز إلى مجالس محلية منتخبة من قبل سكان المناطق ذاتها، وهكذا يتجسد عملياً مبدأ مشاركة الشعب في ممارسة السلطة، ان المشرع العراقي في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، بالغ في منح الصلاحيات للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ حددت المادة (١١٠) اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر التي تباشرها السلطات المركزية نيابة عن حكومة الأقاليم والسلطات المحلية، وبعدها جاءت المادة (١١٥) التي جعلت الغلبة لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما وفي كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

٤- لا يوجد قانون ينظم التفويض في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية لحد الآن كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك من خلال قانون تفويض الاختصاص التي يتم وفقاً لقانون كورماك رقم (١٧٣) لعام ١٩٥٠ والمعدل بقانون ٣١ تشرين الاول لعام ١٩٥١ وهو القانون العام للتفويض في الولايات المتحدة الأمريكية، وهو تفويض اداري جحت، وليس نقل للصلاحيات او حلول او وكالة او تحويل، حيث ان وتيرة نقل الصلاحيات في

العراق تصاعدت شيئاً فشيئاً، اذ ابتدأ التنظيم الإداري في العراق بعد تأسيس الحكم الوطني في العراق مركزياً بموجب قانون إدارة الولاية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧. ومن ثم بدأ نقل الصلاحيات الى الهيئات المحلية ابتداء من قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ وانتهاء باخر تعديل جرى على قانون إدارة الولاية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ المرقم (٢٦) لسنة ١٩٥٨. وبالتالي نستنتج بما سبق انه لا توجد اي إشارة في القوانين العراقية المذكورة اعلاه الى تفويض الاختصاصات من السلطة المركزية الى الإدارات المحلية.

٥- يمكن استنتاج ان عملية التفويض المذكورة في المادة (١٢٣) تمت بشكل نقل الصلاحيات علما ان هنالك الكثير من القوانين والقرارات الإدارية التي تعرقل نقل هذه الصلاحيات.

ثانياً- التوصيات :-

١- إنشاء معهد متخصص للتطوير الإداري يتكون من مجموعة من الإداريين والقانونيين تكون مهمته تأهيل أعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية ولاسيما إن أغلب أعضاء مجالس المحافظات تنقصهم الخبرة في مجال عملهم.

٢- ندعو المشرع العراقي لإصدار قانون ينظم إعلان حالة الطوارئ والحروب عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم حال يهدد الأفراد بديلاً عن امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، وإيجاد نوع من التوازن يتناسب والظروف الحالية من سرعة في الأجراء مع ضمان سلامة استخدام هذه الصلاحية بالشكل الأمثل، والتقليل من تعقيد الإجراءات التي تطرقت أليها المادة (١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- ينبغي لدى تفويض الحكومات المركزية صلاحياتها او جزء منها الى المحافظات، توفر الضمان للسلطات المحلية توافر الموارد اللازمة لهذه السلطات لكي تمارس سلطاتها، فضلاً عن التزام الحكومة في عدم التدخل بهذه الصلاحيات الا اذا تجاوزت ما فوض لها، ويفضل ضمان ذلك بمقتضى الدستور او التشريع المحلي، وقرار ذلك بعد مشاورات فيما بين الاختصاصات المعنية في الحكومة المركزية على اساس الدراسة الموضوعية للتكاليف المالية وغيرها.

٤- ندعو المشرع العراقي لإصدار قانون تفويض الصلاحيات بين المركز والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وذلك تنفيذاً للمادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥- اختيار الأكفاء من ذوي الخبرة والكفاءة الأكاديمية والمختصين في مجال القانون عند تشكيل المجالس التأسيسية، من اجل اعادة صياغة دستور الدولة ومن اجل اجراء التعديلات الدستورية، بالاضافة الى توخي الدقة والوضوح عند صياغة النصوص الدستورية، خاصة تلك التي تقوم بتوزيع الصلاحيات بين كل من مستويي الحكم في

الدول الفدرالية، حيث أثبتت التجربة في الدول الفدرالية وبالاخص في العراق في دستور ٢٠٠٥م، ان الكثير من المنازعات التي برزت بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان سببها الغموض وعدم الدقة في صياغة النصوص الدستورية، الامر الذي يجعلها مبهمه، وعرضه لأكثر من تفسير وتأويل.

الهوامش

- (١) د. عثمان خليل ، التنظيم الإداري في الدولة العربية ، جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٥٧، ص ٢٢٩
- (٢) د. عبد الزهرة الجوراني ، الحياة البرلمانية في العراق من ١٩٣٩-١٩٤٥ ، ط ١ ، الشؤون الثقافية العامة ، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١١ وما بعدها.
- (٣) المادة (١٠٩) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
- (٤) المادة (١١١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
- (٥) عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث ، الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، ط ٧ ، بيروت ، ٢٠٠٨، ص ٢٣٢
- (٦) د. علي محمد بدير وآخرون ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والشر ، بغداد ، ١٩٩٣، ص ١٤٣
- (٧) المادة (١١٣) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- (٨) د. عامر ابراهيم الشمري ، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢١٥
- (٩) المادة (٢-أ) من قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧.
- (١٠) المادة (٢-ب) من قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧.
- (١١) المواد (١٠ و ١١ و ١٢) من قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧.
- (١٢) المواد (١٣ و ١٤ و ١٥) من قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧.
- (١٣) صدام دوحان طوكان ، اختصاصات رئيس الوحدة الإقليمية في العراق ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، العراق ، ٢٠٠٥، ص ٨
- (١٤) د. احمد عبد الزهرة كاظم ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، (دراسة مقارنة) ، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الاولى ، بيروت، ٢٠١٣، ص ٨٦
- (١٥) المادة (١) من قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١
- (١٦) المادة (٨) من قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١
- (١٧) د. منير الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط ٢، ٢٠٠٧، هامش ص ٢٣٠
- (١٨) المادة (٢٤ و ٢٥) من قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١.
- (١٩) د. احمد عبد الزهره ، المصدر السابق ، ص ٨٩
- (٢٠) د. علي محمد بدير وآخرون ، مصدر سابق ، ص ١٤٦
- (٢١) المادة (٦٣) من قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥

- (٢٢) د. عامر الشمري، مصدر سابق، ص ٢١٧
- (٢٣) انظر المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- (٢٤) حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر، بغداد، سنة ١٩٦٨، ص ٤٣
- (٢٥) د. عصام البر زنجي، د. علي محمد و مهدي أسلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، السهنوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١١٢
- (٢٦) بول سالم وأنطوان مسرة، اللامركزية الإدارية في لبنان الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، سنة ١٩٩٦، ص ١٧
- (٢٧) حسين الطحان، الدستور العراقي الجديد، دراسة مقارنة، ط ١، ٢٠٠٩، ص ١٦٤-١٦٦
- (٢٨) نصت المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٥٨ على ما يلي: (كلما قررت التشريعات النافذة قبل ١٤ تموز سنة ١٩٥٨ تبقى سارية المفعول ويجوز الغاء هذه التشريعات أو تعديلها بالطريقة البنية هذا الدستور .
- (٢٩) محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٧١، ص ٢٩-٣٠
- (٣٠) المادة (٢) من قانون تعديل قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ المرقم ٩ لسنة ١٩٥٨
- (٣١) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٠٣
- (٣٢) محمد علي يوسف، مصدر سابق، ص ٣١
- (٣٣) د. احمد عبد الزهره كاظم الفتلاوي، مصدر سابق، ص ١٠١
- (٣٤) د. عامر ابراهيم احمد أشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٢٠
- (٣٥) محمد علي يوسف، مصدر سابق، ص ٣٣
- (٣٦) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٥١
- (٣٧) المادة (٧-ب) من دستور الجمهورية العراقية لسنة ١٩٧٠
- (٣٨) المادة (٢) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- (٣٩) المادة (٥٤) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى .
- (٤٠) المادة (٨٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- (٤١) المواد من (٩١ ولغاية ١٠٠) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
- (٤٢) نظم المشرع تشكيلها وواجباتها وصلاحياتها بالمادتين (٨٤-٨٥) من قانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى
- (٤٣) د. احمد عبد الزهره كاظم الفتلاوي، مصدر سابق، ص ١١١
- (٤٤) د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ١٧٩-١٨٠
- (٤٥) صدام دوحان طوكان، مصدر سابق، ص ٩٠-٩١
- (٤٦) محمد عمر مولود، قانون إدارة الدولة العراقية والنظرية العامة للفدرالية، بحث مقدم إلى مؤتمر القانونيين العراقيين المنعقد في اربيل، ٢٠٠٤، منشور ضمن وقائع المؤتمر، ص ١٠
- (٤٧) د. عامر أشمري، مصدر سابق، ص ٢٣٤
- (٤٨) د. احمد عبد الزهره كاظم الفتلاوي، مصدر سابق، ص ١١٤-١١٥

- (٤٩) فرمان درویش حمد ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٣ ، ص ٨٦-٨٧
- (٥٠) د. فوزي حسين سلمان ، مزید کریم علی ، اللامركزية الادارية في العراق لها وما عليها ، (دراسة مقارنة) ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (١٥) العدد (٥٥) ، السنة (١٧) ، ص ٣١٢
- (٥١) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٥٢) المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٥٣) المادة (١١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٥٤) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، القسم الثاني ، مكتبة محمود النعيمي ، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ، ص ١٦٧
- (٥٥) قحطان خلف عزاوي الجبوري ، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي (الفدرالي) العراق نموذجاً ، رسالة ماجستير : كلية القانون : جامعة تكريت ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨
- (٥٦) محمد جبار طالب ، مصدر سابق ، ص ٢٨٦
- (٥٧) د. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ العراقي ، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في وزارة التخطيط العراقية : ٢٠١٥ ، غير منشورة ، ص ١٥١
- (٥٨) محمد جبار طالب ، مصدر سابق ، ص ٢٨٦
- (٥٩) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء ، مصدر سابق ، ص ٧٢
- (٦٠) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٧٣
- (٦١) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٧٥
- (٦٢) د.علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ١٥٢
- (٦٣) <http://www.iraqicp.com/index>
- (٦٤) تنص المادة (١٢٢\ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠١٥ على : (تمنح المحافظات التي لم تنضم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون).
- (٦٥) نص المادة (٥٥\اولاً) من قانون المحافظات ٢١ لسنة ٢٠٠٨ : (يقض هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ولا تسري احكامه على المحافظات غير المنتظمة في اقلي مالا بعد اجراء انتخابات المجالس القادمة..)
- (٦٦) المادة (٥٣) من قانون المحافظات ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (٦٦) . يلغى بعد سريان هذا القانون كل من : اولاً : قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته ، ثانياً : قانون مجلس الشعب (٢٥) لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته ثالثاً : ما ورد في قانون البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية رابعاً : امر سلطة الانتداب المؤقت رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته ، خامساً : القرارات والانظمة التي تتعارض مع احكام هذا القانون .
- (٦٧) تنظر المادة (٥٥\ثانياً) من قانون المحافظات (٢١) لسنة ٢٠٠٨
- (٦٨) <http://www.Uokerbala.law>
- (٦٩) تم نشر القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢٨٤ في ٥ اب ٢٠١٣