

المحافظات غير المنتظمة في إقليم بين المركزية واللامركزية الإدارية

كاظم حسن الربيعي
قسم القانون، كلية مدينة العلم الجامعة

الخلاصة

من خلال إلقاء الضوء على قانوني المحافظات القديم والجديد تبين أن كليهما أعتمد الإدارة اللامركزية سواء في القانون أو في الدستور ، فبالنسبة للقانون الأول رقم 159 لسنة 1969 والذي استمر العمل به لغاية 2008 جاء في الأسباب الموجبة له أن الضرورة اقتضت تشريع قانون للإدارة يعتمد مبادئ اللامركزية الإدارية لتحقيق أمان وتطلعات المواطنين ، لهذا رشحت مجالس الإدارة من خلال انتخابات ديمقراطية ترعاها الدولة في حينه ويشرف عليها وزير الداخلية وخولت هذه المجالس في المحافظات كافة صلاحيات محددة وواضحة لتمشية أمورها بل وأكثر منها أصبحت لها ميزانية مستقلة بها وإيرادات ثابتة ، غير أن هذه الصلاحيات لم تدم طويلاً بل تأثرت بالظروف السياسية والاجتماعية السائدة آنذاك فصدر قانون إصلاح النظام القانوني رقم 35 لسنة 1977 وجاء فيه (أن كل مجتمع توجد فيه سلطة واحدة ولكل دولة سلطتها السياسية الواحدة وهذا يعني انتفاء فكرة تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لهذا بات من الضروري إعادة النظر في قانون المحافظات لكي يبقى ممثلاً للسلطة المركزية في البلاد) لهذا تم تعطيل انتخاب مجالس المحافظات وتغليب جانب التعيين على جانب الانتخابات في مجالس إدارات المحافظات وحصر العضوية في مجالس المحافظات هذه على المعينين فقط دون المنتخبين ناهيك عن تعطيل كثير من الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لمجالس إدارات المحافظات وحصر الصلاحية جميعاً بيد السلطة المركزية اعتباراً من الوزير إلى المحافظ إلى أبعد موظف في أقصى الأهمار والقرى والنواحي إضافة إلى الأنظمة والتعليمات المركزية التي تحدد حرية الأشخاص في التملك والتنقل والسفر والصحافة والنشر وغيرها .

أما في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فهو في الوقت الذي أتجه أولاً إلى تأسيس الأقاليم خلال مدة ستة أشهر من تاريخ صدوره بطلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو عشر الناخبين في كل محافظة عاد فأصدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي حسبما ورد في الأسباب الموجبة لهذا القانون التي هي ليست كل الحقيقة وإنما بسبب التجربة المتعثرة في إقليم كردستان واستعداده للاستقلال عن العراق بعلم مستقل وميزانية مستقلة وجيش وشرطة خاصين به وحدود متنازع عليها كما ورد في المادة 140 من الدستور ولا ندري كيف جاز للمشرعين ذكر عبارة الحدود المتنازع عليها وترويض العراقيين عليها مع إنها مصطلح خاص بالحدود مع الدول المجاورة وليس بالحدود بين المحافظات العراقية التي يخضع تحديدها إلى السلطة المركزية فقط.

Summary

By highlighting the legal governorates old and new shows that both adopted decentralized management, whether in law or in the Constitution, for the Act I No. 159 of 1969, which ran until 2008 according to the reasons for it been necessary legislation law, the Department supports the principles of administrative decentralization to achieve the aspirations and expectations of its citizens, for this nominated boards through democratic elections, state-sponsored at the time, and supervised by the Minister of the Interior is empowered by these councils in all provinces clear and definite authority to walk affairs and even more of them now have an independent budget and fixed income, but that these powers did not last long but affected by political circumstances and social conditions prevailing then exported Legislative Reform Act No. 35 of 1977, which said (that every society where there are one authority, one for each state its political one and that means there is the idea of the multiplicity of the legislative, executive and judicial branches of this has become necessary to reconsider the law of the provinces to remain a representative of the central authority in the country) this is disabled the provincial councils election and to put the appointment on the side of the election on the boards of the provinces and limited membership in the provincial councils of these appointees only, without elected not to mention the disruption of many of the powers and functions granted to the boards of the provinces and limit the validity of all However, the central authority from the Minister to the Governor, to the greatest staff in the far marshes and villages and districts in addition to the regulations and instructions that determine the freedom of the central persons in the ownership, mobility and travel, journalism and publishing and other. In the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 is the time, which went first to the establishment of territories within six months from the date of issuance by request of one third of the members of the provincial council or a tenth of the voters in each province returned issued a Law of Governorates not organized into a Region No. 21 of 2008 for the purpose of organizing jurisdiction and powers in line with the shape of the new state-based federal system, federal and decentralized system as stated in the reasons for this law is not the whole truth, but because of faltering experience in the Kurdistan region and its readiness for independence from Iraq with the knowledge of an independent and an independent budget, army and police special tags and the limits of the disputed As stated in Article 140 of the Constitution do not know how it is permissible for lawmakers mention of the disputed border and tame them with the Iraqis they term a border with neighboring countries and not the boundary between the provinces of Iraq, which is subject to the Central Authority identified only .

المقدمة

مما لا يخفى على أحد أن بين تشريع القانون وبين تنفيذه يقف الموظف والأسلوب الإداري ، وأنه مهما بذلت الدول من تشريع أرقى المبادئ القانونية المتطورة فإن هذا الجهد يتبدد إذا لم تلق ذلك الموظف أو الأسلوب الإداري الناجح الذي يستطيع ترجمة هذه المبادئ بالشكل الذي تنشده الحكومة وتمنائه السلطة التنفيذية في البلاد وبخاصة بعد اتساع نشاط الإدارة العامة وتشعب مجالات عملها وظهور نظرية المرافق العامة التي تمارس أنشطة صناعية أو تجارية أو خدمية كأحد أساليب تطبيق اللامركزية - الإدارية في إدارة دفة الحكم .

وتأسيساً على ما تقدم فإن تنظيم الإدارة العامة يأخذ أحد منحنيين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

فبالنسبة للأولى يترتب إخضاع جميع الهيئات الإدارية إلى السلطة الرئاسية في العاصمة بل وتدرج تدرجاً هرمياً من السلطة الرئاسية المركزية إلى أصغر موظف في القرى والنواحي وبالتالي تقتصر مهمة الهيئات الدنيا على تنفيذ ما تصدره الرئاسة العليا في الهرم الإداري والتي أصطلح عليها بالأسلوب الوزاري والذي لا يصلح في الدول المتحضرة حتى لو حقق سرعة البت في تنفيذ الأوامر الإدارية وتجانسها ، لذا خولت هذه الهيئات أو الفروع في المحافظات صلاحية البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى المركز وتسمى باللاوزارية شرط أن يتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية في العاصمة وفروعها في المحافظات من قبل المشرع نفسه أو عن طريق التفويض وذلك لتخفيف العبء عن كاهل السلطة الرئاسية في

العاصمة بل وتمهيداً نحو الأخذ بديمقراطية الإدارة التي تنقل اختصاصات السلطة المركزية إلى مجالس المحافظات [1] .

أما بالنسبة للإدارة اللامركزية فهي تعني توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات منتخبة مستقلة استقلالاً إدارياً ومالياً وتتمتع بشخصية معنوية وأن كانت تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبل السلطة العامة تسمى بالوصاية الإدارية ولكنها لا ترقى إلى ارتباط تبعية إدارية محضة وإلا تحولت إلى مجرد فرع من فروع الحكومة المركزية هذا إضافة إلى اللامركزية المرفقية أو المصلحية مارة الذكر والتي لا تقتصر على المركز فقط وإنما على المحافظات أيضاً بسبب تواجد نشاطها الإقليمي في تلك المحافظات [2].

من هنا نجد أنفسنا أمام أسلوبين مختلفين للإدارة هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وذلك لتلبية حاجات الوظيفة الإدارية المتنوعة بما يتلائم ومتطلبات كل وحدة إدارية في المحافظة أو القضاء أو الناحية ، أضف إلى ذلك تغير الظروف السياسية والاجتماعية بل وتعاقب الحكومات والدساتير وما بلغه الأفراد من نضج وتفهم بشؤونهم العامة ودخول مبدأ فصل السلطات أدى إلى تشريع قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 المعدل وقد نصت الأسباب الموجبة منه على اعتماد مبادئ اللامركزية الإدارية لتحقيق أمان وتطلعات المواطنين ودفع عجلة النهوض بمختلف المرافق والمؤسسات إلى الأمام ، ثم تأيد ذلك بدستور عام 1970 الذي نص على تقسيم الجمهورية العراقية

إلى وحدات إدارية تنظم على أساس الإدارة اللامركزية⁽¹⁾

تم صدور دستور جمهورية العراق لعام 2005 الذي نص بأن النظام الاتحادي يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية⁽²⁾ ، تلاه قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 لتنظيم الاختصاصات والصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور للمحافظات وإداراتها بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي () الفدرالي () والنظام اللامركزي⁽³⁾ . الأمر الذي يستدعي ألقاء الضوء على هذين القانونين من خلال مبدأي المركزية واللامركزية الإدارية لنرى من خلالهما أي مسلك إداري معتمد في العراق قديماً وحديثاً وذلك في مبحثين ، الأول في المركزية الإدارية وقانوني المحافظات والثاني في اللامركزية الإدارية .

المبحث الأول

المركزية الإدارية وقانوني المحافظات

بينما أن المركزية الإدارية هي خضوع جميع المرافق والخدمات الإدارية إلى شخص واحد هو الدولة وتمول من ميزانية واحدة وسلطة اتخاذ القرار النهائي بيد السلطة المركزية ، إضافة إلى التدرج الوظيفي بدءاً من الناحية بالقضاء فالمحافظة فالوزير الذي تجتمع بيده السلطة المركزية في العاصمة وهذا الأخير يستأثر بكل السلطات التي تخوله إياها الوظيفة الإدارية في الدولة ولا مجال للتفريق وفق هذا النظام بين مرافق قومية ومرافق محلية ولا توجد مجالس محلية أو بلدية منتخبة ، وعلى المرؤوس تنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس بكل دقة واحترام ويكون الوزير المختص مسؤولاً عن أعمال وزارته أمام البرلمان في النظام البرلماني وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ، ومع

هذا يرى فالين [2] أنه لا توجد في إطار الدول الحديثة مركزية إدارية مطلقة بل توزيع في الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ، إذ لا يمكن للوزير أن يقوم بنفسه بكل صغيرة وكبيرة في متطلبات العمل الإداري بل لابد من تحويل بعض الصلاحيات إلى المحافظ أو القائم مقام أو مدير الناحية كل في نطاق إقليمه بما يؤمن تصريف الأمور بالسرعة وبجهد أقل مما يتطلبه الأمر وذلك من خلال تفويض بعض من صلاحياته إلى المرؤوسين .

ومع هذا وبالرغم أن دستور 1970 أخذ بالأسلوب اللامركزي⁽⁴⁾ في إدارة المحافظات ، تأكيداً لقانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 فإن الواقع والتطبيق العملي للعهد البائد كان يوحي باعتماد الإدارة المركزية في شؤون المحافظات وليس الإدارة اللامركزية كما يتضح ذلك مما يأتي :-

أولاً :- يكون المحافظ ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة ويتولى رئاستها ويتم تعيينه ونقله بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء⁽⁵⁾ ولم يتم ذلك من خلال انتخابه من مجلس المحافظة كما نص عليه قانون المحافظات طبقاً للنظام اللامركزي .

ثانياً :- يكون رئيس الوحدة الإدارية ممثلاً للسلطة التنفيذية في وحدته عدا الجيش والمحاكم والجامعات⁽⁶⁾ .

ثالثاً :- يعين وينقل كل من نائب المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير .

رابعاً :- المحافظ هو الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وعليه تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من الوزراء⁽⁷⁾ وللوزراء أن يخولوا المحافظ بعض

¹ - أنظر الأسباب الموجبة لقانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 م /

8 / ب والمادة (7) من دستور 1970 .

² - أنظر المادة 116 من دستور 2005 .

³ - أنظر المادة 1 / 2 / أولاً من قانون 21 لسنة 2008 - قانون

المحافظات غير المنتظمة بإقليم .

⁴ - أنظر المادة 8 / ب من دستور 1970 .

⁵ - أنظر المادة 13 / 1 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

⁶ - أنظر المادة (1/9) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

⁷ - أنظر المادة (20) من قانون المحافظات أعلاه .

صلاحياتهم ، إضافة إلى الطلب من مجلس الخدمة العامة تعيين وترفع موظفي المحافظة .

خامساً :- تؤلف لجنة إدارية في المحافظة تقوم بإجراء المزايدات والمناقصات التي تعهد بها إليها الحكومة بحضور ممثلي الوزارات .

سادساً :- تقوم وزارة الداخلية بتقسيم واردات رسوم البنزين على مجالس الوحدات الإدارية بنسبة عدد سكان هذه الوحدات (8) .

سابعاً :- مصادقة وزير الداخلية على الدخول بالتعهدات والعقود (9) .

ثامناً :- تتألف مجالس المحافظات والأقضية والنواحي من أعضاء منتخبين وأعضاء دائمين من الوزارات بعدد النصف (10) .

تم ألغى النظام السابق انتخابات مجالس الإدارة هذه وحل محلها نظام التعيين أمعناً بالمركزية الإدارية (11) وليست اللامركزية الإدارية التي نص عليها الدستور والقانون معاً .

أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لسنة 2008 فقد نصا بصراحة على اعتماد اللامركزية في إدارة المحافظات لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي – الفدرالي والنظام اللامركزي وإلغاء قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 (12) لما يحمله من ترسيخ لمبادئ المركزية الإدارية ليحل محلها النظام اللامركزي بل واستعداداً لدخول هذه المحافظات في النظام الاتحادي الفدرالي فهل تم ذلك فعلاً وحلت الإدارة اللامركزية محل الإدارة المركزية أم جيء بنظام هجين غير معروف في علم الإدارة والقضاء الإداري وكما يلي :-

أولاً :- أن تعيين المحافظ في القانون الجديد يتم بإصدار مرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه ولا يهم أن يكون من مجلس المحافظة أم خارجها ليقوم بدوره بإصدار أمر إداري بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه وإشرافه (13) ومنه يتضح عدم كفاية ترشيح مجلس المحافظة له وإنما يجب أن يتم ذلك بمرسوم جمهوري كركن أساسي في القرار الإداري ، وهذا يعني أن تحتكر الحكومة المركزية سلطة البت واتخاذ القرار لتعيين المحافظ ويستفاد من هذا النص أيضاً أن التنظيم الإداري لا يزال يعتمد مبدأ التدرج الوظيفي على غرار أسلوب النظام المركزي وليس اللامركزية الإدارية .

ثانياً :- تنص المادة 31/ ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم بأن على المحافظ تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة ، وهذا يعني تبعية المحافظ إلى السلطة المركزية ولزوم تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من الحكومة المركزية وبخلافه يتعرض للمساءلة والعقاب إضافة إلى تقييد حق المحافظ في استحداث أو إلغاء مراكز شرطة وفقاً للضوابط الصادرة إليه من وزير الداخلية ونفس الأمر يطبق على حفظ الأمن (14) .

ثالثاً :- ومما يزيد في الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية أن ميزانية المحافظة تخضع لتقدير وزارة المالية وحسب أوامرها وتعليماتها بل ومصادقة مجلس الوزراء عليها ، أي أن مجلس المحافظة ليس مستقلاً في إعداد الميزانية والمصادقة عليها كما كان يفعل قانون المحافظات السابق (15) .

رابعاً :- تكون إيرادات الرسوم والغرامات التي تستوفيها المحافظة وفقاً للقوانين الاتحادية وليس وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، إضافة إلى استيفاء بدلات إيجار الأموال المنقولة

8 - أنظر المادة (106) من قانون المحافظات .

9 - أنظر المادة (115) من قانون المحافظات .

10 - أنظر المادة (24) من قانون المحافظات .

11 - أنظر المادة (24) المعدلة من قانون المحافظات .

12 - أنظر المادة (53) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 ،

والمادة (2) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .

13 - أنظر المادتين 1/26 و 39/ ثالثاً من قانون المحافظات غير

المنتظمة بإقليم .

14 - أنظر المادة 31 فقرة تاسعاً من قانون المحافظات الجديد .

15 - أنظر المادة 80 / رابعاً من الدستور والمادة 31 / أولاً من قانون

المحافظات الجديد .

وغير المنقولة وفقاً لقانون الدولة المركزي رقم 32 لسنة 1986 المعدل وليس وفقاً لما يقرره قانون المحافظات الجديد (16).

خامساً :- يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة هيئة عليا تختص بالنظر في شؤون المحافظات وإداراتها المحلية وهذا يعني تركيز إدارات المحافظات بالسلطة المركزية بل وارتباطاتها وخضوعها إلى توجيهات رئيس مجلس الوزراء الأمر الذي يضعف من مركزية مجلس المحافظة .

سادساً :- يخضع المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية إلى أحكام قانون الخدمة المدنية الموحد رقم 24 لسنة 1960 وليس إلى أحكام الخدمة المدنية التي تنشئها مجالس المحافظات طبقاً لنظام اللامركزية والاستقلال المالي والإداري وقد تأيد ذلك بقانون مجلس الخدمة العامة رقم 4 لسنة 2009 (17).

سابعاً :- يحق للوزير المختص تعيين أحد ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة ، إضافة إلى صلاحية مجلس الوزراء بإقالة الثلاثة أعلاه ، وهذا يمثل أمعناً في السلطة المركزية للدولة على شؤون المحافظات (18) وتبعية كبار الموظفين في المحافظة إلى مجلس الوزراء وما يترتب على ذلك من تمشية القرارات والتعليمات المركزية على المحافظات .

ثامناً :- مجلس المحافظة ليس مستقلاً أو حراً في إصدار تشريعات محلية كما يفهم من نص المادة (2 / أولاً) من قانون المحافظات الأخير وإنما فقط لتنظيم الشؤون المالية والإدارية كما حددت المادة 7 / ثالثاً من القانون المذكور الإطلاق الوارد في نص المادة أعلاه وهذا صحيح لأن مجلس النواب وحده صاحب الحق في إصدار قوانين وأنظمة طبقاً

لصلاحيته المنصوص عليها في المادة 61 من الدستور باعتباره السلطة التشريعية في البلاد وإذا نص قانون المحافظات الأخير على أحقية مجلس المحافظة بإصدار تشريعات فهذا لا يعني حقها في إصدار قوانين وإنما تعليمات أو قرارات أو أنظمة لتنظيم الشؤون المالية والإدارية وهذه بمجملها تسمى تشريعات ولا ترقى إلى مصاف القوانين شرط إلا تخالف الدستور وتخضع في نفس الوقت إلى الرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية (الوصاية الإدارية) (19) لحين تشكيل مجلس الاتحاد طبقاً للمادة (65) من الدستور .

وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول أن الحالات مارة الذكر التي وردت في الدستور أو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم هي أقرب إلى أسلوب الإدارة المركزية منها إلى اللامركزية ومن يدري فقد تكون مقصودة في أضعاف مبدأ اللامركزية أم هي إرباك في تشريع النصوص ولنا عود على الموضوع [3].

المبحث الثاني اللامركزية

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها أسلوب إداري لتوزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس محلية منتخبة مستقلة تتمتع بشخصية معنوية بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية الموكلة إليها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية في العاصمة ، غير أن هذه المجالس لا تخضع لرئاسة الدولة خضوعاً تاماً ولكنها تبقى دائماً في إطار جهاز واحد وترتبط معها ارتباطاً تبعية إدارية .

وإلا تحولت إلى مجرد فرع للحكومة ومع هذا فهي تخضع لنوع من الرقابة يرد بنص خاص في القانون وفقاً لما نبينه من حدود وضوابط (20) .

وعلى هذا الأساس فمن المؤكد أن الإدارة اللامركزية نظام اقتضاه منطق العصر الحديث

16 - أنظر المادة 44 / ثالثاً من قانون المحافظات والمادة 22 من قانون المحافظات .

17 - أنظر للمؤلف (دراسة في قانون الخدمة المدنية) أعدت للمشاركة في الندوة الثقافية لوزارة العدل ، آذار 1980 .

18 - أنظر المادة 7 / فقرة تاسعاً من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .

19 - أنظر المادة 2 / أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم

رقم 21 لسنة 2008 .

20 - أنظر المادة (2) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

بإجراء تحقيق مع المتهمين وله حق إطلاق سراحهم (25) .

أما اختصاصات مجالس الوحدات الإدارية فقد نصت عليها المواد من 90 - 100 من قانون المحافظات وهي اختصاصات وردت على سبيل الحصر حيث نقلت بالأساس من اختصاصات الوزارات الحكومية المركزية إلى مجالس الوحدات هذه وذلك ترسيخاً لمبدأ اللامركزية الإدارية التي اعتمدها المشرع في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 وهي :-

1. فتح وإنشاء الطرق الفرعية .
2. إنشاء المعابر والقطار والجسور الصغيرة ومراكز الشرطة .
3. إنشاء وفتح المدارس بأنواعها ودور السكن للموظفين .
4. إنشاء وتجهيز وإدارة المكتبات العامة والمرافق العامة للشباب .
5. صيانة الأبنية والمنشآت العائدة إلى الإدارة المحلية .
6. تنفيذ المشاريع والأعمال المصادق عليها بالميزانية .
7. إنشاء وإدارة مصالح نقل الركاب والرياضة وقاعات الاجتماعات .
8. تأسيس وإنشاء وصيانة الغابات والأحراش والمشاتل والحدائق العامة والفنادق ودور الاستراحة والمعارض والمداجن والمطابع والحوانيت والأسواق العصرية والحمامات الشعبية والمعاهد الخيرية والمراكز الصحية ومشاريع الماء والكهرباء .
9. إنشاء المستوصفات بأنواعها والأقسام الداخلية والمستشفيات .
10. القيام بإدارة العقارات والأموال المنقولة العائدة للإدارة المحلية .
11. تأسيس معاهد علمية وكليات في المحافظة .

غير أن درجة الأخذ به يختلف باختلاف الدول بل يختلف في نطاق الدولة الواحدة لهذا سوف نقسم البحث إلى مطلبين ، الأول ونرى فيه مدى تطبيق اللامركزية في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 (الملغي) والمطلب الثاني نبحث فيه مدى الأخذ باللامركزية في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 .

المطلب الأول

اللامركزية في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969

بيننا أن قانون المحافظات السابق أعتمد مبادئ اللامركزية الإدارية فقسم العراق إلى محافظات وأقضية ونواحي ولكل منها شخصية معنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها (21) وحدد عدد أعضاء مجلس كل محافظة بالانتخاب وحدد أيضاً شروط الناخبين والمرشحين ومدة الدورة الانتخابية (ثلاث سنوات) (22) إضافة إلى حق وزير الداخلية في إعلان البدء بالانتخابات وتأجيلها ، بل والاستعانة بالإدارة المركزية في تعيين نصف عدد أعضاء هذه المجالس (23) لكي لا تتعالى عليها أما فيما يتعلق بالأمور اللامركزية التي اعتمدها قانون المحافظات فهي :-

1. صلاحية المحافظ في تعيين الموظفين وتثبيتهم وإحالتهم على التقاعد .
2. تكون كافة أقسام الشرطة تحت أمره المحافظ وله أن يأمر بتشكيل مراكز شرطة جديدة ، إضافة إلى حقه (عند حدوث اضطراب) أن يصدر أمر تحريري إلى أمر الوحدة العسكرية للقيام بما يقتضيه الحال وعلى مسؤوليته وعلى الأمر أن ينفذ حالاً هذه الأوامر (24) . كما ويستطيع المحافظ الأمر

21 - أنظر المادة (2) المعدلة في قانون المحافظات الملغي .

22 - أنظر المادة (56) من قانون المحافظات .

23 - أنظر المادة (54) من قانون المحافظات .

24 - أنظر المادة (30) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

12. تنفيذ سياسة مكافحة الأمية وتسيير الرعاية الصحية والمذاخر الطبية .
13. منح إجازة فتح الصيدليات والمخابز والأفران والعيادات الطبية .
14. إجازة الجمعيات التعاونية والملاهي ودور السينما .
15. إنشاء وإدارة مكاتب العمل والعجزة ومدارس المشردين والجانحين واللقطاء ومدارس الأيتام .
16. إنشاء وتجهيز الغرف الزراعية والمزارع والحقول النموذجية وإسطبلات الحيوانات وتحسين النسل والمناحل وأحواض تربية الأسماك ومعامل الألبان والمكائن والآلات الزراعية وتسويق الحاصلات الزراعية والمصنوعات المحلية وإنشاء المرافق السياسية وحفظ الآثار وتشجيع المؤلفين .
17. إنشاء وصيانة السدود وفتح وتطهير الجداول .
18. تنفيذ قانون الإصلاح الزراعي .
19. إنشاء الأبنية الحكومية وشراء الحبوب وطحنها .
20. استتباب الأمن والنظام وتطبيق مبادئ الحرية والمساواة بين الناس .
21. حماية حقوق الملكية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين .
22. العناية بالجوامع والمساجد والعتبات المقدسة وإدارة أملاك الوقف .
23. المحافظة على الصحة العامة والثروة الحيوانية .
24. مراقبة الحدود وتنفيذ القوانين والاتفاقيات المعمول بها .
25. تحصيل أموال الدولة وجباية الضرائب وحفظ حقوق الخزينة .
26. رفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي للشعب ومكافحة البطالة .
27. حماية الحقوق الشخصية للأفراد وصيانة حريتهم (26) .

ولم يقف الأمر عند تخويل المحافظة صلاحيات واسعة ومحددة لتنفيذ مشاريعها الخدمية والصناعية والزراعية اعتماداً على استقلالها المالي ومن خلال نصوص واضحة وصريحة بالقانون وليست غامضة أو يشوبها اللبس والغموض كما سنرى بعد قليل في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وإنما أجاز لها القانون القيام بمشاريع مشتركة بينها وبين الوزارات ، حيث نصت المادة 102 من القانون بأنه يجوز للوزير المختص أن يعهد القيام بالمشاريع التي تهم وزارته إلى أحد مجالس الوحدات الإدارية مباشرة بناءً على طلب المحافظة بمشاريع تعود بالمنفعة عليها على وجه الاستقلال ويحدد مجلس المحافظة عدد الأعضاء الذين ينتخبهم المجلس بالإضافة إلى أعضاء دائمين لهم صلة بالمشروع مع حق المحافظة بإبرام العقود وتنفيذ المشاريع (27) .

أما بالنسبة لواردات الإدارة المحلية فهي الأخرى أيضاً حددت بالقانون وتتألف من نصف رسوم البنزين والمنح وإيرادات الضرائب والرسوم والهبات والشركات والاستقراضات وما يخصص لها في الميزانية العامة (28) .

ومن جهة أخرى حدد قانون المحافظات ميزانية المحافظة التي يجب المصادقة عليها من قبل الهيئة العليا للإدارة المحلية ، وتصبح قابلة للتنفيذ اعتباراً من تاريخ تبليغها أو بعد مضي ستون يوماً من تاريخ وصولها إليها في حالة عدم مصادقتها من قبل الهيئة العليا للإدارة المحلية .

وهكذا يتضح لنا راحة أسلوب الإدارة اللامركزية المتبع في قانون المحافظات الملغي لولا توقف انتخابات مجالس المحافظات من قبل مجلس قيادة الثورة المنحل [4] وتغليب جانب التعيين لأعضاء مجالس المحافظات على جانب الانتخابات المنصوص عليها بالقانون مما يفقدها استقلالها المالي والإداري ويجعلها تابعاً للسلطة المركزية لأصبح هذا القانون أفصل القوانين في اعتماد أسلوب اللامركزية في استقلالها المالي والإداري

27 - أنظر المادة (105) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

28 - أنظر المواد من 117 - 126 من قانون المحافظات .

26 - أنظر المادة (92) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

مستقلين عن المركز وتمثيل دبلوماسي مع كل سفارة عراقية بالخارج (31).

أقول لكل هذه الأسباب وأسباب أخرى غض المشرع النظر عن إنشاء الأقاليم لما تحمله من التهيئة للانفصال وأتجه صوب أسلوب الإدارة اللامركزية في إدارات المحافظات بموجب قانون يمنحها صلاحيات مالية وإدارية واسعة لإدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وفعلاً صدر هذا القانون برقم 21 لسنة 2008 الذي نظم تنظيمياً مفصلاً مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم وكيفية إنشاءها بطريقة الانتخاب المباشر وأعتبر مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة .

وبناءً على أعلاه أجريت هذه الانتخابات سنة 2009 وترشح لمجالس إدارات المحافظات أعضاء جدد بعد أن حدد القانون شروط العضوية في هذه المجالس (32) وانتهاءها واختصاصاتها وصلاحيات كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية إضافة إلى تحديد الموارد المالية (33) .

لهذا سوف نلقي الضوء على المبادئ التي أوردتها المشرع في مجال اللامركزية الإدارية وما إذا نقلت إلى قانون المحافظات الجديد بالشكل العلمي الصحيح أي حسب الثوابت القانونية التي أستقر العمل بها في الفقه والقضاء الإداريين في كل من فرنسا ومصر والعراق أم لا وكما يلي :

أولاً:- من حيث الاختصاصات :- أهم ما يميز الإدارة اللامركزية عن المركزية هو تحديد الاختصاصات التي تتمتع بها المحافظة بسبب الاستقلال المالي والإداري وتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة ، وإذا علمنا أن هناك اختصاصات واضحة المعالم للسلطة المركزية كالحفاظ على الأمن والدفاع والجنسية والتمثيل الدبلوماسي فإن إلى جانبها اختصاصات محلية

وتحديد صلاحياتها المطلقة بوضوح بدلاً من تركها غامضة ومع هذا الغي بالقانون الجديد كما سنرى بعد قليل .

المطلب الثاني

اللامركزية في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم

يعتبر صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 خطوة نحو ترسيخ الإدارة اللامركزية في العراق باتجاه الإعداد والتحضير للأخذ بنظام الأقاليم حيث خول هذا القانون كل محافظة أو أكثر بتكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه على أن يقدم الطلب بإحدى طريقتين (29) في خلال ستة أشهر من تاريخ صدور الدستور .

الأولى:- طلب يقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .

الثاني :- طلب يقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .

وبالرغم من مضي خمس سنوات على صدور الدستور إلا أنه لم تؤسس هذه الأقاليم التي نص عليها الدستور ولم تشكل وإنما صدر بدلاً عنها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 ، فهل يعتبر صدور هذا القانون تراجع من المشرع في تكوين المزيد من الأقاليم بعد أن ثبت له فشل التجربة مع إقليم كردستان الذي أخذ يطالب بضم محافظة كركوك له باعتبارها من الحقوق المتنازع عليها (30) وهو اصطلاح يستعمل عادة في النزاع بين الدول على الحدود وليس بين الإقليم وحكومة المركز التي تملك الرأي الفاصل ، ناهيك عن استقلال الإقليم بعلم خاص به وشرطة وجيش

31 - أنظر المادة () من الدستور .

32 - أنظر المادة (5) من قانون المحافظات الجديد .

33 - أنظر المادة (44) من القانون الخاص بالمحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 .

29 - أنظر المادة (118) من دستور جمهورية العراق 2005 .

30 - أنظر المادة (140) من الدستور .

تتعلق بالماء والكهرباء والسكن والعقود والاستثمارات وترميم وإنشاء المباني الحكومية .

ومع هذا فالأمر يدق بالنسبة للاختصاصات العامة المشتركة كالمستشفيات والجامعات والمطارات والمرافئ وعقود النفط وغيرها ، وما إذا كانت محلية أو مركزية ، فذهب جانب من الفقه [5] إلى معيار الهدف الذي أنشئ من أجله المرفق ، وليس إلى معيار وجود المرفق أو محله وذلك للتمييز بين الاختصاصات المحلية واختصاصات السلطة المركزية ، ولكن حتى هذا المعيار لم يعد كافياً في التمييز بين الاختصاصات المتداخلة بين السلطة المركزية والمحافظات وبخاصة الاختصاصات ذات الهدف المزوج كالطرق والجسور والمستشفيات وعقود النفط والتراخيص وأمثالها .

لهذا اتجه جانب آخر من الفقه في انكثرا إلى تحديد اختصاصات المجالس المحلية في المحافظات بموجب قانون ، بحيث لا يمكن أن تباشر هذه المجالس أي نشاط أو تمارس أي اختصاص إلا بعد صدور تشريع يحدد هذه الاختصاصات ، أما عندنا في العراق فقد حدد دستور 2005 الاختصاصات العامة للسلطة المركزية ثم حدد بعض الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات وأخيراً جاء بنص عام في المادة 115 بأن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وكما يلي: - (34)

تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :-

1. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي .
2. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها .
3. رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات ، ووضع

الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية .

4. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان

5. تنظيم أمور الجنسية .

6. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

7. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

8. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه

9. الإحصاء والتعداد العام للسكان (35)

وعليه فإن العموم الذي ورد في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات يثير عدة إشكالات فماذا تعني عبارات رسم السياسة ، وضع السياسة ، تنظيم الأمور ، تخطيط السياسات التي وردت في الدستور ، أن هذه ليست باختصاصات محددة واضحة وإنما هي أقرب إلى الإطار الفلسفي لمهام السلطة الاتحادية منه إلى تحديد الاختصاصات الحصرية كما فعل قانون المحافظات الملغي الذي حدد اختصاصات كل محافظة بفقرات قانونية واضحة غير قابلة للتفسير والتأويل بما يمكن كل محافظة من القيام بتنفيذ المشاريع الموكلة إليها بكل دقة وانتظام بعيداً عن الخوف والتردد أو الوقوع في شبح المسؤولية عند غموض النص .

ثانياً :- أن المشرع العراقي أنفرد في موضوع خطير عندما جعل اختصاصات المحافظات هي الأصل والباقي يترك للسلطة الاتحادية ، أو اعتبار كل ما لم ينص عليه هو من اختصاص المحافظة (36)

وهذا الاتجاه في الوقت الذي يضعف السلطة الاتحادية في المركز ولم يستقر الأخذ به فقهاً وقضاءً في معظم الدول فإن مجال تطبيقه ينحصر فقط في الدول المتقدمة التي بلغت شأواً في الحضارة المدنية وفهم صحيح للديمقراطية وحقوق

35 - أنظر المادة (115) من دستور 2005 .

36 - أنظر المادة (115) من الدستور .

34 - أنظر المادة من 110 من دستور جمهورية العراق 2005 .

الإنسان وليس العراق الآن الذي تمزقه الكتل والأحزاب والطوائف وكل يعمل لصالح حزبه أو طائفته مما يجعلنا في دوامة من العنف والانقسام والتشرذم في الوقت الذي نكون بأمس الحاجة إلى بسط السلطة المركزية على عموم القطر والضرب بقوة على كل من تسول نفسه تقسيم العراق .

فإذا ما تم ذلك عندئذ يمكن الالتفات إلى توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة الاتحادية والمحافظات لتخفيف العبء عن السلطة المركزية من جهة وتحقيق منافع خدمية بسهولة ويسر لسكان المحافظات من جهة أخرى ، لهذا لم يكن المشرع مصيباً في تقسيم العراق إلى أقاليم ومحافظات غير منتظمة بإقليم لأن الوقت لا يزال مبكراً في فهم وتلقي المبادئ الجديدة في الديمقراطية واللامركزية وتوزيع الاختصاصات وكأن القانون هو قانون خدمة وتقاعد لأعضاء مجالس إدارات المحافظات والأقضية والنواحي الذي أغدق عليهم رواتب وظيفية وتقاعدية بنسب عالية جداً . وليس قانون مهني خدمي يعالج مشاكل المحافظة ويرفع من مستوى المواطنين المعاشي والاجتماعي والاقتصادي استناداً إلى قاعدة أهل مكة أدرى بشعابها خاصة إذا علمنا أن بعض محافظات الجنوب تجثو على بحار من نفط .

ثالثاً :- وبناءً على أعلاه تكون اختصاصات المحافظات في القانون الملغي أدق وأوضح من اختصاصات المحافظات في القانون الحالي الذي خول المحافظة أن تدخل في عقود استراتيجية كعقود الماء والكهرباء والنفط والموانئ وشراء السيارات والتعاقد مع الشركات الأجنبية للاستثمار وبناء المدارس والمستشفيات والملاعب وتطوير الزراعة والصناعة بل وتحديد الحدود الإدارية مع المحافظات الأخرى وتعيين الموظفين وغيرها باعتبارها لم تذكر في اختصاصات الحكومة الاتحادية فهي إذاً من اختصاص المحافظة طبقاً للمادة 115 من الدستور التي تعطي الأفضلية للمحافظة في حالة تعارض اختصاصاتها مع المركز ، وإذا أضفنا إلى ذلك دخول الديمقراطية بأوسع أبوابها في القطر وهي تركز على الكم أكثر

من النوع فقد يصل إلى مجلس المحافظة أناس ليسوا بذوي خبرة في المجال التخصصي لشؤون المحافظة ولم يرشحوا من خلال التدرج الوظيفي طبقاً للمادة 26 / ثانياً من قانون المحافظات .

رابعاً :- ويزداد الأمر غموضاً عندما ألغى القانون الجديد نصاً في قانون المحافظات القديم بجعل مجلس المحافظة خليطاً من أعضاء منتخبين وآخرين معينين من المركز وذلك لرفد المحافظة بالمختصين والفنيين ويجعلها قريباً من السلطة المركزية وتحت إشرافها وتوجيهها بل وحتى لا تفكر بالاستقلال والتعالي على السلطة المركزية حيث ألغى القانون الحالي هذه المفاهيم والتوجهات واستعاض عنها بصلاحيات واسعة لمجلس المحافظة وقد تأيد ذلك بنص المادة 122 / خامساً من الدستور التي تقضي بعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة ، وهذا التوجه لا يمكن أن يفسر إلا لتعويض المحافظات غير المنتظمة بإقليم بصلاحيات واسعة تجاري بها اختصاصات المحافظات التي انتظمت بإقليم بل وتزيد عليها وفي نفس الوقت يمثل هذا الاتجاه إغفالاً شديداً في اللامركزية الإدارية يفوق كافة القوانين التي أخذت باللامركزية الإدارية علماً وعملاً بل وتجربة متقدمة قد يشم منه رائحة الانفصال والاستقلال أو يعطل الدستور ثم يزوي ويموت [6].

خامساً :- كانت المادة 119 من القانون الملغي تعتبر ميزانية الإدارة المحلية لمجلس المحافظة مصدقة بعد ستين يوماً من وصولها إلى الهيئة العليا للإدارة المحلية ، أما في القانون الحالي فقد جعل ميزانية المحافظة مرتبطة بالموازنة العامة للدولة ولا تنفذ إلا بتصديقها من الجهات العليا طبقاً للدستور وفي نفس الوقت تبقى ميزانية المحافظة غير المنتظمة بإقليم تبعاً ضعيفاً لميزانية السلطة الاتحادية بل ويتعطل الصرف على كافة المشاريع الاستثمارية للمحافظة لحين التصديق على الموازنة العامة للدولة وبحدود المبالغ المرصدة لها في الميزانية حيث نصت الفقرة ثالثاً من المادة 121

من الدستور بأن تخصص للمحافظة حصة عادلة من الإيرادات المحلية اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار موارد المحافظة ونسبة سكانها ، وقد حذر بعض فقهاء القانون الإداري [7] من اعتماد الهيئات اللامركزية على المساعدات الحكومية في تمويل مواردها المالية لأن ذلك يؤدي إلى أضعاف استقلال هذه الهيئات بل ويعطل مفهوم اللامركزية ويتحول إلى وسيلة من الوسائل التي تؤدي إلى فرض النظام المركزي .

سادساً :- تنص المادة (2 / ثانياً) من قانون المحافظات الجديد بأن يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية الأخرى لرقابة مجلس النواب ، وهذا النص مخالف للدستور كونه لم يرد في الاختصاصات الاستثنائية لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة والمنصوص عليها في المادتين 102 و 103 من الدستور ولا يرد علينا بأن هذه الرقابة وردت في المادة (61) من الدستور المتعلقة باختصاصات مجلس النواب على دوائر الدولة لأن المحافظات غير المنتظمة بإقليم ليست من الدوائر التابعة لوزارة الداخلية وإنما هي مستقلة استقلالاً مالياً وإدارياً عن جميع الوزارات تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي اعتمده الدستور ونفذه قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 ، هذا إضافة إلى أن الرقابة التي وردت في المادة (61) من الدستور هي في الباب الثالث من الدستور بينما المحافظات غير المنتظمة بإقليم وردت في الباب الخامس من الدستور ولو أراد المشرع ذلك لنص على هذه الرقابة في المواد من 116 - 123 المتعلقة بالرقابة على الأقاليم والمحافظات أو لنص عليها على الأقل في حالات الرقابة الاستثنائية مارة الذكر ، لذا يكون النص على رقابة مجلس النواب على المحافظات غير المنتظمة بإقليم هو نص إنشائي مخالف للدستور وبالتالي معرض للإلغاء مستقبلاً إما عند أول تعديل للقانون أو عند عرضه على المحكمة الاتحادية العليا في مجال الرقابة على دستورية القوانين .

هذا من جهة ومن جهة أخرى أن المقصود برقابة مجلس النواب على المحافظات لا تعدوا أكثر من الرقابة القانونية أي رقابة الملائمة للتأكد من حسن أداء المجالس المحلية لإعمالها في المحافظات والأقضية والنواحي ومدى مطابقتها للمصلحة العامة أو رقابة المشروعية للتأكد من احترام المجالس المحلية لحسن تطبيق القانون [8]. وهذه تسمى بالرقابة السياسية [1] التي تشمل كافة قطاعات الدولة ، أما نريد رقابة تصدر من السلطة المركزية أو وصاية إدارية على النحو المعروف في النظم اللامركزية ، وبكلام آخر نريد مرجعية إدارية لمجالس إدارات المحافظات اللامركزية بعد إلغاء قانون المحافظات القديم الذي كان صريحاً في تبعيته وارتباطه بوزير الداخلية ، أما في القانون الجديد فالتبعية مفقودة ومفقودة أيضاً في الدستور بنص المادة 122 / خامساً التي تقضي بعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وهذا منتهى الاستقلال الإداري الذي يفوق حتى استقلال الأقاليم ، ومن يدري فقد يكون خطوة نحو تحويل المحافظات إلى أقاليم أو الانتظار لحين إصدار قانون مجلس الاتحاد الذي نصت عليه المادة (65) من الدستور بقولها (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد يضم) ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .

سابعاً :- من المعلوم في قوانين الدول بل وفقه القانون الإداري [9] أن مجالس البلديات في المحافظات تمثل الجانب المهني في كل محافظة ومحظور عليها التدخل في الأمور السياسية أو الخضوع للتوجيهات الإدارية المركزية التي تفضل الجانب السياسي على الجانب المهني ، لذا فأن إلغاء وزارة البلديات ودمجها في محافظات القطر وتوزيع دوائرها واختصاصاتها وموظفيها على كافة المحافظات لأمر ينم عن أضعاف الجانب المهني لحساب الجانب السياسي في كل محافظة وبالتالي يضعف أدائها والكادر التخصصي فيها

ويجعلها تابعة إلى أوامر وتعليمات مجالس المحافظات وقد لا تتوفر لديهم الخبرة الكافية والمهنية المطلوبة لإدارة البلديات .

نخلص مما تقدم أن هناك ارتباطاً في التشريع العراقي لتحديد اللامركزية الإدارية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، فالمعروف إن كل دول العالم - التي سبقتنا باللامركزية - ترتبط فيها المحافظات ارتباطاً تبعية وخضوع للسلطة المركزية بما يمكنها من إدارة شؤونها المحلية بحرية واستقلال تأمين من خلال مبدأ الوصاية الإدارية ، أما عندنا في العراق فقد جعل المشرع ارتباط المحافظة بمجلس النواب وليس بالحكومة المركزية ، وبالرغم من النص على ذلك في قانون المحافظات وليس بالدستور ، فإن مجلس النواب لا يمكن أن يحل محل السلطة المركزية لإدارة شؤون المحافظات ، صحيح أن له رقابة سياسية ولكن هذه الرقابة لا ترقى به إلى إدارة السلطة المركزية بحيث يتحول من اختصاصه التشريعي إلى اختصاصات السلطة التنفيذية بما يتعارض ومبدأ فصل السلطات ويجعل المحافظات في عداد الدوائر غير المرتبطة بوزارة التي اعتاد عليها النظام السابق عندما قسم الدوائر الحكومية إلى وزارات ودوائر غير مرتبطة بوزارة ، كأمانة بغداد ، والبنك المركزي وغيرها وقد أكدت هذا الاتجاه المادة 122 / 5 من الدستور بقولها (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة) وقد توقعنا أن يزال هذا الالتباس عند أول تعديل لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وقد صدر هذا التعديل فعلاً ولكنه خول مجلس النواب إلغاء قرارات مجلس المحافظة بل وحل مجلس المحافظة أيضاً للأسباب التي وردت في القانون (37) وذلك تأكيداً لرقابة مجلس النواب على المحافظات .

أما بالنسبة لتوزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المركزية والمحافظات فهو الأكثر غموضاً وإرباكاً في التشريع العراقي وبخاصة في الدستور

، الذي لم يحدد اختصاصات واضحة ومحددة للسلطة المركزية وإنما أورد اختصاصات عامة للسلطة المركزية بعبارة ، رسم السياسة ، وضع السياسة ، تنظيم الأمور ، تخطيط السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والخارجية والأمن الوطني والميزانية والجنسية والعملية والسياسة التجارية والنقدية وغيرها ثم أورد في المادة 115 منه بأن تكون الأفضلية للمحافظات عند تعارض اختصاصها مع اختصاصات المركز وهي بهذا المعنى لا تعدو أكثر من الإطار الفلسفي والفكري لاختصاصات الدولة وليست اختصاصات واضحة ومحددة على النحو الذي مر بنا في قانون المحافظات الملغي وهذا يجعل المحافظة في حيرة من أمرها في إجراء العقود والاستثمار والمشاريع الصناعية والزراعية لأن جميع ذلك يدخل في السياسات العامة للسلطة المركزية وبالتالي تصبح أسيرة ومقيدة في كل عمل تقوم به خشية وقوعها في المحذور وتعرضها للحل والمساءلة القانونية ، بل وتجعل السلطة المركزية في وضع أقوى حيث تستطيع تفسير استخدام الاختصاصات العامة بالشكل الذي يلائمها وبالتالي تبطش بالمحافظة لأية مخالفة أو عدم رضا عنها حتى في غير هذه المجالات ، فلو كانت هذه الاختصاصات محددة تحديداً دقيقاً بالقانون على النحو الوارد في انكلترا وأخذ بها قانون المحافظات الملغي لأقدمت المحافظة على تنفيذ مشاريعها بكل سهولة ويسر بعيداً عن الوقوع في شبح المسؤولية ويزداد الأمر سوءاً وتخبطاً تشريعياً إذا علمنا أن الميزانية واحدة لعموم المحافظات والتعيينات موحدة بقانون مجلس الخدمة الجديد وقانون تقاعد موحد وغيرها فماذا بقي إذاً من اللامركزية الإدارية ، أنه ولا شك عود على بدء إلى المركزية وليس إلى اللامركزية ولكن بأسلوب غامض جداً بل وإلى نمط جديد أو هجين من المركزية واللامركزية الإدارية غير معروف في دول العالم ، ومع هذا فالقانون أفاض كثيراً في إجراء الانتخابات لأعضاء مجالس إدارات المحافظات والأقضية والنواحي بما يؤمن لهم امتيازات ورواتب عالية ليس من تاريخ صدور القانون في 21 / 3 / 2008 وإنما اعتباراً من

37 - أنظر المادة (4) من قانون رقم 15 لسنة 2010 ، قانون تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 .

9 / 4 / 2003 بنص المادتين 17 و 18 من القانون ومنحهم الراتب التقاعدي بشكل غير مألوف في دول العالم بنص المادة 18 / 3 من القانون بقولها (يمنح أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائب المحافظ الذين شغلوا مناصبهم بعد تاريخ 9 / 4 / 2003 راتباً تقاعدياً لا يقل عن 80 % لخدمة لا تقل عن سنة وهذا يعني أن القانون الجديد هو قانون أشخاص وليس قانون خدمات للمواطنين) .

الخاتمة

من خلال إلقاء الضوء على قانوني المحافظات القديم والجديد تبين أن كليهما أعتمد الإدارة اللامركزية سواء في القانون أو في الدستور ، فبالنسبة للقانون الأول رقم 159 لسنة 1969 والذي استمر العمل به لغاية 2008 جاء في الأسباب الموجبة له أن الضرورة اقتضت تشريع قانون للإدارة يعتمد مبادئ اللامركزية الإدارية لتحقيق أمان وتطلعات المواطنين ، لهذا رشحت مجالس الإدارة من خلال انتخابات ديمقراطية ترعاها الدولة في حينه ويشرف عليها وزير الداخلية وخولت هذه المجالس في المحافظات كافة صلاحيات محددة وواضحة لتمشية أمورها بل وأكثر منها أصبحت لها ميزانية مستقلة بها وإيرادات ثابتة ، غير أن هذه الصلاحيات لم تدم طويلاً بل تأثرت بالظروف السياسية والاجتماعية السائدة آنذاك فصدر قانون إصلاح النظام القانوني رقم 35 لسنة 1977 وجاء فيه (أن كل مجتمع توجد فيه سلطة واحدة ولكل دولة سلطتها السياسية الواحدة وهذا يعني انتقاء فكرة تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لهذا بات من الضروري إعادة النظر في قانون المحافظات لكي يبقى ممثلاً للسلطة المركزية في البلاد) لهذا تم تعطيل انتخاب مجالس المحافظات وتغليب جانب التعيين على جانب الانتخابات في مجالس إدارات المحافظات وحصر العضوية في مجالس المحافظات هذه على المعينين فقط دون المنتخبين ناهيك عن تعطيل كثير من الصلاحيات

والاختصاصات الممنوحة لمجالس إدارات المحافظات وحصر الصلاحية جميعاً بيد السلطة المركزية اعتباراً من الوزير إلى المحافظ إلى أبعاد موظف في أقصى الأهوار والقرى والنواحي إضافة إلى الأنظمة والتعليمات المركزية التي تحدد حرية الأشخاص في التمليك والتنقل والسفر والصحافة والنشر وغيرها .

أما في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فهو في الوقت الذي أتجه أولاً إلى تأسيس الأقاليم خلال مدة ستة أشهر من تاريخ صدوره بطلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو عشر الناخبين في كل محافظة عاد فأصدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي حسبما ورد في الأسباب الموجبة لهذا القانون التي هي ليست كل الحقيقة وإنما بسبب التجربة المتعثرة في إقليم كردستان واستعداده للاستقلال عن العراق بعلم مستقل وميزانية مستقلة وجيش وشرطة خاصين به وحدود متنازع عليها كما ورد في المادة 140 من الدستور ولا ندري كيف جاز للمشرعين ذكر عبارة الحدود المتنازع عليها وترويض العراقيين عليها مع إنها مصطلح خاص بالحدود مع الدول المجاورة وليس بالحدود بين المحافظات العراقية التي يخضع تحديدها إلى السلطة المركزية فقط (38) .

ومع هذا وبالرغم من إجراء الانتخابات الخاصة بمجالس المحافظات سنة 2009 إلا أن هذا القانون جاء هو الآخر متعثراً فهو لم يحدد اختصاصات وصلاحيات مجالس المحافظات على النحو المحدد في قانون المحافظات الملغي وإنما رسم لها إطار سياسي وفلسفي وخول المحافظات الأفضلية عند تعارض نص يخص السلطة المركزية مع نص يخص المحافظات وهذا مما أربك المحافظات وجعلها في حيرة من أمرها عند البدء بتنفيذ المشاريع الصناعية والزراعية والتجارية وحتى

38 - أنظر للمؤلف (الخيارات في دستور المخاص) بغداد ، كانون الثاني ، 2004 ، ص 110 .

وعليه يكون قانون المحافظات الأخير هو أقرب إلى قانون أشخاص منه إلى قانون مهني ينظم المشاريع الصناعية والزراعية والاستثمارية ويشجع الهجرة المعاكسة إلى الريف ، أما الآن فأن هذا القانون نظم تنظيمياً دقيقاً مفصلاً قواعد الانتخابات وأحكام الخدمة والتقاعد لرئيس وأعضاء مجالس المحافظة والقضاء والناحية ، وكأنه قانون خدمة وتقاعد من جهة ونظام - وليس قانون - للانتخابات من جهة أخرى.

عقود الاستثمار وغيرها بحيث لا تعلم أي على الخط الصحيح في ممارسة الصلاحيات وبالتالي تكون في منأى من المساءلة والعقاب أم هي تسير في طريق أظلم غير واضح محفوف بالمخاطر لأن أي عمل تقوم به يمكن أن يندرج تحت عبارات الاختصاصات الواسعة الواردة في المادة 110 من الدستور تحت عناوين رسم السياسة المالية والاقتصادية والنقدية والتجارية ... التي اختصت بها السلطة الاتحادية المركزية وهي اختصاصات ذو حدين حد تجمد به المحافظة وتكبلها وتجعلها رهينة تحت رحمة السلطة المركزية وحسب هواها وحد تبطش فيه المحافظة أن هي خرجت عن الموضوع وعملت بما يتطلبه الواقع المزري للمحافظة ولكنه لا يروق للسلطة المركزية وكان الله في عون مجلس المحافظة .

ولم يقف الإرباك التشريعي عند هذا الحد وإنما قرر المشرع في قانون المحافظات الأخير خضوع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ، وإذا كان هذا الاتجاه يصدق بالنسبة للرقابة السياسية فهو لا يصدق بالنسبة للرقابة الإدارية ، لا لعدم دستورية هذا النص كونه لم يقرر بالدستور وإنما نحن بصدد مرجعية مركزية إدارية لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم كما هو جاري الآن في كافة الدول الذي أخذت باللامركزية ومن سماتها الوصاية الإدارية للسلطة المركزية على المحافظة ناهيك عما ورد في المادة 122 / 5 من الدستور القاضية بعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة .

لذا فالسؤال يثار هنا بأية جهة عليا ترتبط مجالس المحافظات أي خطوة نحو الاستقلال أم التهيؤ لتشكيل الأقاليم أم الفوضى والتخبط الإداري ومن ورائه الفساد المالي والإداري ؟

والنتيجة إضعاف للسلطة المركزية في الوقت الذي نحن بأمس الحاجة إلى رص الصفوف وتوحيد الأقاليم والمحافظات وصهرها في بوتقة العراق الواحد بعيداً عن التشرذم والمحاصصة والطائفية.

المراجع

1. المفرجي، أحسان حميد وكطران زغير نعمة و رعد ناجي. في - النظرية العامة في القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة السنهوري ، ص 86 ، سنة الطبع 2003 .
2. بدير، علي محمد و عصام عبد الوهاب و مهدي ياسين. في مبادئ أحكام القانون الإداري ، بغداد ، 1993 ، ص 104.
3. جواد، محمد علي. القضاء الإداري، ص 40
4. العطار، فؤاد. نظرية اللامركزية الإقليمية، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، جامعة عين شمس ، ص 53 ، سنة الطبع 2006 .
5. قباني، بكر. اللامركزية ومسألة تطبيقها، ص 7 ، نقلاً عن د. نواف كنعان في (ماهية القانون الإداري) عمان ، دار الثقافة ، 2008 ، ص 158 وما بعدها .
6. المفرجي، إحسان حميد، مرجع سابق ص235 .
7. كنعان، نواف. القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2008 ، ص163 .
8. عبود، صعب ناجي. المنظومة التشريعية لمجالس المحافظات، بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم لسنة 2009 العدد (1)
9. سعد، جورج سعد. القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2006 ط (1) ، ص68