

مجلة جامعة تكريت للحقوق
السنة (٢) المجلد (٢) العدد (٤) الجزء (٢)
حزيران ٢٠١٨ م - جمادي الاخر ١٤٣٩ هـ



نظام اللامركزية الإدارية لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥

م.م. عقيل نجم مهدي التميمي
وزارة التربية



نظام اللامركزية الإدارية لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥

م.م. عقيل نجم مهدي التميمي

ملخص :-

لم يكن جديد على العراق باتخاذ النظام الاتحادي بتاريخه المعاصر بل شهد تلك النظم منذ قرونا خلت واليوم العراق يعيد تأريخه الحضاري من خلال تجسيد النظام الاتحادي بدستور ٢٠٠٥ الذي يعد تطبيقا للنظام الاتحادي البرلماني المعاصر ورغم عجلة كتابة الدستور والضغط على لجنة إعداده والظروف التي كتب فيها تحت وطأة الاحتلال الأمريكي، لكنه وبلا شك يمثل انعطافه بالاتجاه الصحيح نحو النظام الاتحادي ، ولكن يجب ان لا تكون هذه الانعطافه بهذا الاتجاه سببا لتجزئة العراق ، حيث أكد الدستور على وحدة العراق في المادة الأولى منه، فعليه يجب ان نستمد من سمو الدستور احترام قواعده القانونية التي تعلق على كافة القوانين والتي اوجبت وحدة العراق بكافة أطرافه وأديانه وقومياته ، وان اي تشظي أو تجزئة لوحدة العراق يعد انتهاكا صارخا للدستور. ومن المحاذير التي كان حري على المشرع الدستوري ان لا يقع بها هو عدم تقسيم العراق على أسس طائفية أو عرقية مما تؤدي بأفراد الإقليم التفكير باتخاذ الإقليم دولة مستقلة عن حكومة المركز، وكما حصل من إجراء الاستفتاء في إقليم كردستان محاولين من اتخاذ الجانب العرقي سببا في استقلالهم عن العراق وترسيخ هذا النفس لدى شعبنا الكردي ولكن ولأسباب مختلفة لم يتمكنوا دعاة الاستفتاء من تحقيق مأربهم وكان لقصر نظرهم سببا في الفشل حيث ان مشروعهم الانفصالي لم يحظى بأي تأييد عربي أو عالمي وكذلك رفض من قبل كافة دول الجوار

Abstract:-

Today, Iraq re-dates its civilization history by embodying the federal system by the 2005 constitution, which is considered an application of the contemporary parliamentary federal system. Despite the haste of writing the constitution and the pressures on its preparation committee and the circumstances in which it was written under the weight The American occupation, but it undoubtedly represents a shift in the right direction towards the federal system, but this turn should not be a reason for the partition of Iraq, where the Constitution stressed the unity of Iraq in the first article, it must be derived from the dignity of the Constitution respect its rules Which is superior to all laws and which necessitated the unity of Iraq in all its sects, religions and nationalities, and that any fragmentation or fragmentation of the unity of Iraq is a flagrant violation of the Constitution. One of the caveats that the constitutional legislator was free to do was not to divide Iraq on sectarian or ethnic bases, leading the region to think that the region would be independent from the center's government, as was the case in the Kurdistan region. For Iraq and the consolidation of this self for our Kurdish people, but for various reasons, the advocates of the referendum could not achieve their Marib and their shortsightedness was a cause of failure, as their project did not have any Arab or international support and rejected by all neighboring countries.

المقدمة :

ان العراق بلد القوانين مثلما يقال عنه بلد الأديان فهو الذي اخذ بمثل ما اخذت به الدول المعاصرة والتي انتهجت في اتباع النظام اللامركزي الذي يتأثر بظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ومدى تأصيل النظم اللامركزية الإدارية فيها , بل ان العراق قد عرف الاسلوب اللامركزية الإدارية منذ عهد فجر السلالات يوم كان نظام المدن وما كانت مسلة حمورابي المشهورة إلا ثمرة تلك القوانين التي شرعت في آشور وسومر وبابل.

وتقوم اللامركزية الادارية على اساس تقسيم الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ارادية مستقلة من جهة اخرى ولكنها من دون شك تخضع لرقابة السلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها.

اذ ان الدول اختلفت في كيفية وضع الإدارة الخاصة لنظمها السياسية مستتدة الى عوامل مختلفة وهذا الاختلاف جعل كل دولة تتبع ايدلوجية خاصة في رسم سلطتها الإدارية , راجعة بذلك لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وتأريخيه , فمنها من تخشى تقسيم الدولة فتتبع اسلوب تقوية السلطة المركزية وتجعل الوظيفة الإدارية بيدها والبعض من الدول من تريد ان تعطي جزء من الاستقلالية لأقاليمها وتمكن السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم , وهذا ما تتبعه الدول التي تنهج النظام الفدرالي وقد يتبع في النظام المركزي الإداري نظام عدم التركيز الإداري وذلك من خلال توزيع السلطات الإدارية بطريقة تفويض الاختصاص, وقد تمنح الشخصية المعنوية الى الأقاليم في الدولة الاتحادية فتكون امام اللامركزية الإدارية وهي أيضا لها مديات مختلفة فهناك لامركزية واسعة وهناك لا مركزية محدودة جدا وهناك لامركزية ادارية وسطية بين الاثنتين .

وقد وضعت عدة تعاريف الى اللامركزية الإدارية سنعرض عليه من خلال البحث من كل ما نقدم نخلص القول بأن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص المعنوية العامة .

وعودا على بدأ فأن موضوع بحثنا عن اللامركزية الإدارية في العراق وما حصل من بعد تغيير نظام الحكم في عام ٢٠٠٣ وما تلاه من صدور دستور العراق الجديد لسنة ٢٠٠٥ ووفقا للمادة (١١٧ / أولا) منه (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليميا اتحاديا). وبموجب هذا النص اصبح اقليم كردستان يتمتع بسلطات ادارية لامركزية.

اذ له سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية وله سلطات ادارية لامركزية تتمتع بها مجالس المحافظات المتكون منها الاقليم وهي اربيل والسليمانية ودهوك اذ ان لكل محافظة مجلس ومحافظ ينتخبه المجلس له استقلال مالي وإداري يخضع لرقابة السلطة اللامركزية الاقليمية بينما باقي المحافظات في جمهورية العراق غير المنتظمة في اقليم تخضع لنظام اللامركزي الاداري وبموجبة تتمتع باستقلال اداري ويمثل المحافظة مجلس منتخب ومحافظ منتخب من قبل هذا المجلس وميزانية مستقلة بموجب المادة (١٢٢) من الدستور , وعلى هذا الأساس صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

وبهذا يتبين ان اللامركزية في الدول المتحدة اتحادا فدراليا ينشا فيها نظام لامركزية اداري اذ انها تتمتع بنظام سياسي لامركزي مثل اقليم كردستان , اما بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم فقد منحتها سلطات ادارية لامركزية وكذلك قد يطبق نظام اللامركزية الإدارية في الدول البسيطة وعليه ستقسم دراستنا على ثلاثة مباحث نعالج في المبحث الاول الاختصاصات الاتحادية والسلطات اللامركزية في ظل دستور ٢٠٠٥, في المبحث الثاني اللامركزية الإقليمية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم, وفي المبحث الثالث والآخر الرقابة الادارية في نطاق المحافظات .

الغرض من البحث :-

ان الغرض من البحث هو تسليط الضوء على النظام اللامركزي الإدارية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ومدا تطابق ما جاء بالدستور على صعيد الواقع العملي مع نصوص

القواعد الدستورية, اذ ان هنالك ولحد الآن نزاعات حول كيفية تطبيق قواعد الدستور بين الحكومة الاتحادية في العراق وحكومة إقليم كردستان واخذ السياسيون يستثمرون حقوق الاقليم للكسب السياسي , وقد يعطى الإقليم حقوقا أكثر من مستحقته لأغراض سياسية على حساب الميزانية الاتحادية .

وكذلك والخوض في تفاصيل ما جاء به الدستور من سلطات منحها للأقاليم والنظام الفدرالي المتبع في العراق وأهمية توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وكذلك السلطات المشتركة والسلطات الحصرية بالحكومة الاتحادية والصلاحيات الإدارية الحصرية بالإقليم وكيفية توزيع الثروات في الأنظمة الفدرالية .

أهمية البحث :-

تتركز أي دراسة علمية في أهميتها على حيوية الموضوع الذي تتناوله ,وقد تناولت هذا الموضوع لما له من أهمية في الساحة السياسية العراقية حاليا ومما أفرزته من إرهاصات نتيجة التفسير القصير المدى للقواعد الدستورية , أو اتباع الهوى في تفسير تلك القواعد على وفق ما يتمشى والنزعات الشوفينية التعصبية القومية ولكن من ينظر بعين الأنصاف سيجد الدستور قد زاد من انصاف اقليم كردستان على حقه الدستوري كثيرا , ومن ثم أيجاد النتائج التي سنتوصل اليها من خلال بحثنا هذا .

مشكلة البحث:-

طفح على الساحة السياسية مصطلح الفيدرالية في العراق بعد سقوط النظام السابق بصورة جلية خاصة بعد المناقشات الطويلة لصياغة دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وما جاء بعد ذلك من التصويت على الدستور وقد كان موضوع اللامركزية الإدارية من أهم نقاط التناحر في مسودة الدستور الى ان اعد الدستور بشكله الحالي ولكن موضوع اللامركزية وتوزيع الاختصاصات لازال محل جدل وقد شخص الكثير من الباحثين على ان هناك قصور واضح

في وضع الأسس الى اللامركزية الإدارية بين أوساط الشعب العراقي وقد تداخلت التفسيرات في هذا الصدد اذ هناك من عدها تقسم لوحدة العراق وهناك من عدها انقاذ للوضع الراهن .

منهجية البحث:-

بما ان البحث تضمن التعرض لنصوص وتشريعات أهمها نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ , وكذلك الى ما جاءت به نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم , فذلك يحتم علينا اتباع المنهج الوصفي التحليلي لغرض تحليل النصوص التشريعية المتعلقة بموضوع البحث وتقتضي الإشارة في هذا المخاض الى اننا قد ارتأينا الى ترجيح الجانب الموضوعي في البحث على الجانب الشكلي في أكثر الأحيان لغرض إعطاء شمولية أكثر لموضوع البحث .

المبحث الاول

المركزية واللامركزية الادارية في ظل دستور ٢٠٠٥

تحدد الدساتير في الدول الفدرالية كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية , اي اختصاصات السلطة الاتحادية وبين اختصاصات الولايات التابعة لها على سبيل الحصر او ان يحدد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر ويترك ما عداها للولايات او ان يحدد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر ويترك ما عداها الى السلطة الاتحادية.^١ اما في ظل دستور ٢٠٠٥ فان اختصاصات السلطات الاتحادية قد صدرت على سبيل الحصر وتركت ما عداها الى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم . إلا ان هذا التحديد قد انصب في شقين الاول: تناولته المادة (١١٠) من الدستور والمواد (١١١) , (١١٢) منه اذ تختص السلطات الاتحادية باختصاصات حصرية تناولتها المواد المذكورة آنفا , وإن

^١ - د. غازي فيصل مهدي , كراس في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان , مؤسسة

الثقافة القانونية , ط١, سنة ٢٠٠٨ بغداد , ص ٣٦ .

كانت المادة (١١٢) تعتبر اختصاصاتها مشتركة بين السلطة الاتحادية المركزية وبين الاقاليم والمحافظات.^١

ان المادة (١١٣) تتعلق بالآثار اذ نصت صراحة على ان (تعد الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات ، وينظم ذلك بقانون) ولان دستور العراق الجديد قد حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر كما ورد في المواد المذكورة انفا وهناك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات والتي جاءت محددة ايضا بالنسبة السلطات الاتحادية المركزية سنتناول في المطلب الاول تلك الاختصاصات الاتحادية وفي المطلب الثاني الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم.^٢

المطلب الاول

الاختصاصات الاتحادية

للسلطة المركزية نوعين من الاختصاصات ، اختصاصات حصرية حددها الدستور على سبيل الحصر واخرى مشتركة بينها وبين سلطة الأقاليم والتي سنتناولها في نوعين وعلى النحو الاتي:-

^١ :- ابراهيم صمصاع غيدان ، اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاص والرقابة ، مجلة

رسالة الحقوق ، السنة الرابعة ، العدد الخاص ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ص ٢٤

^٢ :- د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ص ٣٩
حيث قال مونتسكيو نصير النظام النيابي ، يجب ان يترك الشعب الأمر لمن هم أكثر منه خبرة ودراية لأن ضرر اشتراك الشعب يكون أكثر من منفعته في البت بتلك الاستفتاءات التي تحتاج الى متخصصين وفنيين يبتون فيها بعد مناقشات مستفيضة من مختلف الجوانب.

الفرع الاول

الاختصاصات الحصرية

تتمتع السلطة المركزية باختصاصات حصرية جاءت في الدستور على سبيل الحصر فهي الى جانب السلطات السياسية التي تتمتع بها السلطة المركزية بصفتها الحكومة الاتحادية ينحصر عملها في الجانب الاداري المركزي في (رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته).^١ ، (تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان)^٢ ، (تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد).^٣ ، (وضع مشروع الموازنة العامة السنوية والاستثمارية).^٤ وهي تخطط السياسة المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفقها وتوزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والاعراف الدولية وتعد السلطة الاتحادية مسؤوله عن القيام (الإحصاء والتعداد العام للسكان).^٥ اما ما ورد في المادة(١١٢) من الدستور وان كانت تعتبر من الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية إلا انها في حقيقتها تعد من الاختصاصات المشتركة طبقا لما نص عليه البند اولا منها (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...)^٦ وهذا يعني انها لا تنفرد لوحدها بإدارة النفط والغاز الذي يجري استخراجه من الحقول المنتجة حاليا وانما بالاشتراك مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة وهذا ما يضمن اشتراك الأقاليم التي تنشأ في المستقبل ولذلك جاءت العبارة بصيغة

^١ - نص البند ثالثا من المادة ١١٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

^٢ - نص البند رابعا من المادة ١١٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

^٣ - نص البند سادسا من المادة ١١٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

^٤ - نص البند سابعا من المادة ١١٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

^٥ - نص البند تاسعا من المادة ١١٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

^٦ - نص البند أولا من المادة ١١٢ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

الجمع وإن كان في الوقت الحاضر لا توجد أقاليم باستثناء إقليم كردستان ويؤكد البند ثانيا من المادة (١١٢) () تقوم الحكومات الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا السياسات استراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة على احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار .^١ بمعنى ان الحكومة الاتحادية بالاشتراك مع حكومات الأقاليم والمحافظات تقوم برسم الخطط البعيدة المدى التي تكفل تطوير ثروة النفط والغاز بقصد تحقيق أعلى منفعة للشعب متخذة ومستتده لأحدث المبادئ التي تقوم عليها حركة السوق وتشجيع الشركات العالمية المتخصصة في المجال النفطي للاستثمار بمختلف اختصاصاتها مسحا واستكشافا وحفر ابار واستخراج النفط وربما يدخل من الاستثمار بيعه في الاسواق العالمية وفق ما ينص عليه بنود العقود المتفق عليها في مجال الاستثمار^٢، وفي حقل الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات المسكوكات ، تعد من اختصاصات السلطات الاتحادية ولكن تدار بالتعاون مع الأقاليم المحافظات والتي جاء ذكرها في المادة (١١٣) من الدستور . ان لحكومة الإقليم يجب ان يكون لها مردود مالي يمكنها من ادارة السياسة الاقتصادية للإقليم والذي يلبي احتياجات الإقليم ومردود مال الى الأفراد مما يؤدي الى زيادة دخلهم اما في حالة عدم توفر موارد مستقلة فأن الحكومات المحلية سوف تبقى معتمدة على ما تنهله من الحكومة المركزية لغرض تمويلها مما يجعل استقلال الإقليم استقلالاً ظاهرياً فارغ المحتوى وسوف يحول دون تمكن حكومة الإقليم من تحقيق الأهداف الاقتصادية التي يصبو لتحقيقها .^٣

^١ - نص البند ثانيا من المادة ١١٢ للدستور العراق لسنة ٢٠٠٥

^٢ - : هناك عباس كاظم ، الفدرالية في العراق ، مجلة أبحاث ميسان المجلد السابع ، العدد الرابع عشر ، ص ٢٩٩

^٣ جواد كاظم البكري ، أسس توزيع الثروة في الأنظمة الفدرالية و مجلة الحوار التمدن ، العدد ٢١٩٦ ، سنة ٢٠٠٨ ، ص ٨٧

وبما أن أحادي الاقتصاد فان ذلك يوجب لكل أقليم نصيب من هذا الدخل وبعبكسه سيؤدي ذلك الى نشوب خلافات على الثروة ذلك الأمر بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم , أما عن آلية توزيع إيرادات البترول، فإن الأقاليم الغنية بالبترول يجب ان يكون لها نصيب أكبر من هذا الدخل حيث أنها الأقاليم المنتجة له، مما يتسبب من جراء انتاجها للبترول مشاكل لهم بما في ذلك تلوث البيئة المحلية وبالتالي فان عدم تعويض تلك الأقاليم المنتجة للبترول عما تتكبده من عناء قد يتسبب وبلا أدنى شك في ظهور حالات من الغضب والاستياء، بنفس القدر التي كانت تتحجج به الأقاليم غير المنتجة للبترول في حالة حرمانها من دخل البترول .^١

الفرع الثاني

الاختصاصات المشتركة

ويراد بالاختصاصات المشتركة تلك التي تتم بالتنسيق بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات ،^٢ وقد جاءت بها المادة (١١٤) من الدستور , اي ان هناك من الاعمال والمرافق والخطط في الجوانب الكمركية والطاقة الكهربائية وسياسات البيئة والتنمية والتخطيط العام والسياسة الصحية العامة وسياسة التعليم والتربية والأموال ما تعجز عنه امكانيات الأقاليم والمحافظات وقدر المشرع الدستوري انها تحتاج الى جهد الدولة الكبير منطلقاً من مسؤولياتها الدستورية من حيث التخطيط ودقة الادارة , ووضع الأسس الصحيحة لمنطلقات تلك المرافق والخدمات وحيث ان هذه الاعمال المهمة تقع في الحقيقة على ارض الأقاليم والمحافظات كل

^١ - : إدريس حسن محمد، «الرقابة على الهيئات الإدارية الإقليمية في العراق» ، تكريت، مجلة جامعة تكريت

لجنة ٢٠١٢

للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الرابع عشر، ص ١٨٧.

^٢ - : محمد عبد المعز نصر ، في النظريات والنظم السياسية ، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر

١٩٧٥ ، ص ٤٨٨،

بحدودها الإدارية وجب عليها ان تتعاون مع السلطة الاتحادية ليكون الجهد متكاملًا وتكون المنفعة عامة.^١ فمثلا إدارة الكمارك تقع على الحدود وفي المنافذ الحدودية ويكون تنظيمها وجهازها وقوانينها من مهام السلطة الاتحادية , ولكن يرى المشرع الدستوري ان الادارة فيها تكون بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات التي تقع في حدودها تلك المنافذ ,^٢ وبالنسبة لتنظيم الطاقة الكهربائية الرئيسية فإنها من الخدمات الضرورية الهامة ,وهي تتطلع الى لزوم توفرها لكل مواطن ولأن مصادر الطاقة تحتاج الى خبرات فنية وقدرات بشرية وامكانيات مالية كبيرة ليس بوسع المحافظات القيام بها أو الأقاليم ان تنفرد لوحدها فان السلطة الاتحادية هي المسؤولة عن تنظيم محطات التوليد والإنتاج ومحطات التوزيع ,ومن ثم يأتي تعاون الأقاليم والمحافظات مع السلطة الاتحادية لتنظيم الطاقة الرئيسية وتوزيعها توزيعا عادلا على عموم الدولة.^٣

وفيما يتعلق برسم السياسة البيئية فان حماية البيئة من التلوث والحفاظ على نظافتها تحتاج الى جهد كبير وخبرات حصينة للحيلولة دون انشاء المشاريع المؤدية الى تلوثها من خلال استبعاد تلك المشاريع من المناطق المحرمة لأنشائها ووجوب تحديد مواقع خاصة لإنشاء تلك المشاريع مثل معامل الاسمنت ومعامل الطابوق والمعامل الصناعية التي تخلف ابخره واكاسيد تضر بالصحة وبنفس الوقت عدم اقترابها من مجاري الأنهر ومنع رمي النفايات في العراء

^١ -:- فهمي محمود شكري - نظام الحكم في بريطانيا - دراسة تطبيقية في الإدارة العامة المحلية - دار الحكمة - ط ١ - ١٩٩٣ - ص ٣٣.

^٢ -:- محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، سنة ٢٠٠٩، ط ١، مؤسسة مجد، بيروت، ص ١٤٠.

^٣ -:- هناء عباس كاظم، الفيدرالية في العراق الواقع والآفاق، مجلة أبحاث ميسان، ٢٠١١، المجلد السابع، العدد الرابع عشر، ص ٢٩٩

ووجوب تحديد مواقع لطمرها وحرق ما يمكن حرقه اضافة الى مراقبة وملاحظة المياه الثقيلة وكيفية ابعادها عن الانهار.^١

اما سياسات التنمية والتخطيط العام فإنها اصبحت في الوقت الحاضر من الاساليب العلمية التي تعتمد عليها الدول من اجل تنمية ثرواتها وسكانها وعلومها وان المنطلق يبدأ من التخطيط وبالتعاون بين السلطة الاتحادية والسلطات اللامركزية وان التزم تلك السلطات وتنفيذ السياسة المرسومة للجميع , ومن السياسات المهمة السياسة الصحية وما يتوجب من رسم الإعداد لها في استحداث الكليات الطبية وتطوير الموجود منها حالياً وكليات الصيدلية والمعاهد الفنية لتخرج الكادر الصحي من الاطباء والصيدلة والكادر الوسطي وتأهيله وتوفير الاختصاصات الطبية المهمة والصيدلانية وقيام معاهد البحوث ومصانع الأدوية كل ذلك يقع على عائق السلطة الاتحادية المركزية,^٢ اما السلطات اللامركزية فان مسؤولياتها اعداد ابنية المستشفيات والمراكز الصحية والتنسيق مع السلطة الاتحادية لتدقق الكادر الصحي وفق الحاجة والملاكات لتلك المستشفيات لتأمين الخدمات الصحية^٣ وكذلك هو الحال بالنسبة للسياسة التعليمية والتربوية لأجيال الشعب والمتعاقبة فان مسؤولية السلطة الاتحادية تستلزم منها توفير المناهج العلمية الحديثة والكتب والمستلزمات التربوية والكليات والمعاهد الخاصة بإعداد الكادر التعليمي والتربوي وفق الاساليب المتطورة وإرسال البعثات والزمالات الدراسية الى الخارج بما يؤمن للأجيال تعليم صحيح وتربية وطنية علمية .ولكن ذلك يجب ان يكون بالتشاور مع السلطات اللامركزية في الأقاليم والمحافظات التي هي بدورها تكون محكومة بتهيئة الابنية

^١ :- أمير جبار الساعدي ، الطريق إلى الفدرالية ، مجلة أوراق عراقية ، العدد ٢ ، نيسان ، ٢٠٠٥ ، ص ٤

^٢ :- باقر ياسين ، رؤية في مستقبل العراق - ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي ، مجلة دراسات

عراقية ، مركز العراق والدراسات الإستراتيجية ، بغداد ، العدد ٥ ، تموز ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٣

^٣ :- د. غازي فيصل - المصدر السابق - ص ٣٨

المدرسية ومعداتها ومستلزماتها ومعرفة الحاجة الى الملاك وفقا لعدد الطلاب والتلاميذ في كل اقليم ومحافظة والاخذ باللغات القومية والثقافات المحلية والتاريخية.^١

ان ما هو مقر فقها وقانونا احترام القواعد الدستورية من خلال مبدأ سموها على قواعد القانون الأخرى سواء أكانت تلك القوانين اتحادية ام اقليمية وهذا ما جاء به البند ثانيا من المادة (١٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور , ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الإقليم , أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه .) , لكن ما جاء في نص المادة (١١٥) (كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية , يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم , والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم, تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم , في حالة الخلاف بينهما) ان المراد من هذه المادة يكون منطقيا لو نصت على ان كل ما لا يدخل في الاختصاصات الحصرية السلطة الاتحادية يعد من اختصاصات سلطة الإقليم والمحافظات . , ولكن المادة (١١٥) قد جعلت الدستور يحمل تناقضا واضحا بي طياته حيث ان المادة (١١٥) قد غلبت مصلحة الإقليم على المصلحة الوطنية عند الاختلاف والتعارض فيما بين الإقليم والسلطة الاتحادية . لم يكتف مشروع دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على ما جاء أعلاه من خرق لمبادئ سمو الدستوري المعروفة والمستقرة , وانما اراد ان يجعل هذه المخالفة مبدأ دستوريا عندما منح الاقاليم صلاحية تعديل تطبيق القانون الاتحادي , فالمادة (١٢١) من الدستور تنص في فقرتها الثانية على انه (يحق لسلطة الاقليم , تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم , في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم , بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية). كل هذا يعلق على شناعة العجالة في

^١ -: فهمي محمود شاکر - مصدر سابق - ص ٣٩

كتابة الدستور وذلك على حساب المصلحة الوطنية العليا وعلى حساب السمو الدستوري المتعارف عليه قانوناً وفقها^١.

المطلب الثاني

السلطات اللامركزية الإقليمية في ظل دستور ٢٠٠٥

إن اللامركزية يقصد بها وجود درجة من تفويض السلطة ممنوحة إلى التنظيمات الإدارية في الدولة لتنظيم شؤونها الداخلية (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية).

هنالك بعض الدساتير العالمية جعلت السلطات الحصرية للأقاليم وما لم ينص عليه دستورها من السلطات الحصرية يكون من صلاحيات السلطة الاتحادية وعلى سبيل المثال وليس المقارنة مثل بلجيكا واسبانيا. ومنها ما نص على السلطات الحصرية للحكومة الفيدرالية وما تبقى منها يكون للأقاليم أو الولايات ومثالها الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا وغيرها^٢، وهذا ما اخذ به المشرع الدستوري العراقي لدستور ٢٠٠٥.

وطبقاً لنص المادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)^٣ فاعتبرت ان بغداد بحدودها البلدية عاصمة العراق الإدارية ولا يجوز للعاصمة ان تنظم لإقليم، اما الأقاليم فقد اقر الدستور اقليم كردستان وسلطاته القائمة كإقليم اتحادي وتأخذ الاقاليم باللامركزية السياسية بضمنها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن السلطات الاتحادية^٤.

^١ - د. غازي فيصل ، مصدر سابق، ص ٣٥

^٢ - فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم نقد وتحليل ، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦ ص ٦١

^٣ - دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ١١٦

^٤ - حسين الطحان - الدستور العراقي الجديد - دراسة مقارنة ط الأولى - ص ١٦٤.

اما المحافظات غير المنتظمة في اقاليم فإنها تقتصر على النظام اللامركزية الاداري وفقا لمنطوق المادة(١٢٢) من الدستور والتي نصت على ان المحافظات (تتكون من عدد من الأقسية والنواحي والقرى).^١ واعطى الدستور المحافظات غير المنتظمة في إقليم الشراكة الفعلية مع الأقاليم والسلطة الاتحادية فيما يتعلق بتأسيس هيئة لضمان حقوقها في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود الاتحادية والأقاليم في كل ذلك وتؤسس بموجب قانون هيئة عامة تراقب كيفية تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون هذه الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات التي من شأنها التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان العدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقا للنسب المقررة بحسب كثافة السكان ، وذلك وفقا لما جاء في المادتين(١٠٥)،(١٠٦) من الدستور.^٢

اضافة الى تمتعها بالاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المادة(١١٤) من حيث ادارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ورسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها والسياسات التعليمية والتربوية ورسم سياسة المواد المائية الداخلية وكل مالم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.^٣

وفيما يتعلق بالصلاحية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الاولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما طبقا لنص المادة(١١٥)

^١ -: دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة البند أولا المادة ١٢٢

^٢ -: أزهار الشخلي ، اللامركزية السياسية - والهيئات الاتحادية ، أوراق عراقية ، العدد ٤ ، ٢٠٠٥ ، ص ٢١ .

^٣ -: - أمير جبار الساعدي ، مصدر سابق ، ص ٤٦

من الدستور ويلاحظ ان الاختصاصات المشتركة لها اهمية كبيرة حيث يتوجب على كل طرف ان ينهض بمسؤوليته وعلى المحافظات والأقاليم ان ترضى بما يترتب عليها من اختصاصات في المجالات التي ذكرها الدستور وان لا تتغلب المصلحة الخاصة على العامة ذلك ان في هذه الامور من الدقة في القناعة والاحساس في الوعي ما يجعل التعاون مثمرا ومطورا لأهداف اللامركزية ويحقق مصالحها وبالعكس ستثور النزاعات وتتسع الفتن وتتمو الضغائن وتبدو اللامركزية وكأنها سلاح ذو حدين بقدر ما ينفع يضر وبقدر ما يطور يؤخر.^١

المبحث الثاني

اللامركزية الإقليمية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم

بعد الاحتلال الذي اسقط كل مؤسسات الدولة وشرع في بناء مؤسسات على انقاضها ليؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية خشية الاستبداد والاضطهاد من ان يستمر كما كان في النظام السابق لممارسة السلطة المحلية.^٢ وبدا بتشكيل مجلس الحكم وحدد الفترة الانتقالية الاولى والثانية كما ورد في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والتي في ظلها تم انتخاب الجمعية الوطنية التي كانت مهمتها الاولى والرئيسة كتابة الدستور العام لعام ٢٠٠٥ متضمنا افكارا ومضامين بل وجوهر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وما ورد في نصوص الامر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى وهو تأكيد لاستقلال المحافظات عن السلطة الاتحادية المركزية وعدم خضوع مجالس المحافظات لأية سيطرة او اشراف من وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ولا نغنى ان هذا القانون كان بعيدا عن الاقتباس من نصوص قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى

^١ - د. جورج سعد - القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية - منشورات الحلبي الحقوقية، بلا سنة طبع - ص ٢٨

^٢ - د. محمد دحام كردي - مستقبل الدولة العراقية بين الفدرالية والتقسيم - مجلة كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار - ص ٢٨٧.

وان كانت تلك الاقتباسات بصورة موجزة من النصوص و مجتزأه , ولا يخلو من الغموض ولكنه جاء ليعطي المحافظات واقضية والنواحي الشخصية المستقلة ويجعل من مجالسها تأتي عن طريق الانتخاب ووضع لها اختصاصاتها التي تمارسها.^١

ومن أجل تنفيذ ما جاء بالدستور من منح الصلاحيات للسلطات اللامركزية المتمثلة في الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وقد أعطى مجلس المحافظة صلاحية التشريع المحلي ، وقد اعتبره أعلى سلطة تشريعية في المحافظة .

ويبدو انه لم تكن هنالك ضرورة لوضع كلمة (أعلى) في النص القانوني وذلك لان مجلس المحافظة هو المجلس الوحيد الذي تم منحه حق التشريع المحلي دون المجالس المحلية الاخرى .^٢

ثم عدل المشرع العراقي عن هذا التوصيف في اطار قانون التعديل الثاني لقانون رقم ٢١/٢٠٠٨ المذكور انفا ، عندما قام بإلغاء نص المادة (٢) من أصل القانون ومنها البند (اولا) ، وأحل محله نصا جديدا ، هو ان : (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة ، وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ، بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) .^٣

^١ -: فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم نقد وتحليل ، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦ ص٦٢،

^٢ : د حنان محمد القيسي ، نظرات في مجالس المحافظات في العراق دراسة قانونية ، مجلة المستقبل العراقي ، العدد ١٥ الصادر في أيلول ٢٠٠٨ تصدر عن مركز العراق للأبحاث ص ٦٥

^٣ -: سهيلة عبد الأنيس ، معوقات التحول الديمقراطي في العراق ،المجلة السياسية والدولية ، الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية ،بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١١٤

وعلى هذا الاساس سنقسم المبحث الى ثلاثة مطالب المطلب الأول نبين فيه كيفية تشكيل مجالس الوحدات الادارية المطلب الثاني شروط العضوية وانتهائها وفي المطلب الثالث: اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية.

المطلب الاول

تشكيل مجالس الوحدات الادارية

يتكون مجلس المحافظة الذي يأتي عن طريق الانتخاب من خمسة وعشرين مقعدا يضاف اليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة ولم يتضمن النص نسبة لعدد من النساء مثلما ورد في قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ في مادته الرابعة حيث جاء في آخرها بالشكل الذي يضمن نسبة تمثيل لا تقل عن (٣٠%) من عدد أعضائه ويتوجب على المشرع ان يلتفت لهذا النقص.^١

اما مجلس القضاء فيتكون من عشرة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة ولم المشرع يذكر لما زاد عن العدد الذي يقوم عليه مجلس القضاء من المقاعد العشرة ومقارنة بما جاء في قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق المذكور اعلاه تحت المادة الثامنة يشكل المجلس المحلي للقضاء عن طريق الانتخابات العامة المباشرة ويتكون من (٧) سبعة أعضاء للقضاء الذي يقل عدد نفوسه عن خمسين الف نسمة ويضاف اليهم عضو عن كل خمسين الف نسمة يزيد عن الحد المذكور وبالشكل الذي يضمن نسبة مشاركة للنساء لا تقل عن ٣٠% من الاعضاء وهذا هو النص السليم.^٢

ويتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرين الف نسمة ولم يوضح المشرع لما زاد عن الحد الذي تأسس عليه عدد المقاعد السبعة للأعضاء, في حين نجد ان المادة الحادية عشرة من قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق قد نصت

^١ - للمادة الثالثة عن قانون المحافظات غير المنتظمة غير اقليم

^٢ - د. محمد دحام كردي, مصدر سابق, ص ٢٨٧.

ويتكون مجلس الناحية من خمسة اعضاء للناحية التي يقل عدد نفوسها عن خمسة وعشرين الف نسمة وبالشكل الذي يضمن نسبة مشاركة للنساء في المجلس لا تقل عن (٣٠%) من عدد الاعضاء.

واكد المشرع في الفقرة الرابعة من البند المذكور ان يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الاقتراع السري المباشر وفق قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ وفي محافظة كركوك والاقضية والنواحي التابعة لها ,وتعطلت الانتخابات حتى يتم تنفيذ تقاسم السلطة الإدارية والامنية والوظائف العامة بما فيها منصب رئيس مجلس المحافظة والمحافظ ونائب المحافظ بين مكونات محافظة كركوك بنسب متساوية بين المكونات الرئيسية ويخير المكون ذو الاغلبية في مجلس المحافظة باختبار أحد ثلاثة مناصب المحافظ أو النائب أو رئيس مجلس المحافظة^١. هذا ما ورد في المادة (٢٣/أولاً) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقد جاء في التعديل في المادة (١) أولاً تمنح المكونات التالية العدد التالي من المقاعد المخصصة في مجالس المحافظات:

١-: بغداد معقد: واحد للمسيحيين ومعقد واحد للصابئة

٢-: نينوى معقد واحد للمسيحيين ومعقد واحد لليزيديين.

واعطى المشرع للمرشح الخيار ان كان يريد الترشح للمقاعد العامة ,كما هو حق الترشيح الفصل الثالث من قانون الانتخابات المذكور , او المقاعد المخصصة للمكونات كما هو وارد في هذه المادة ولا يحق لمرشحي هذه المكونات الترشيح للتنافس على المقاعد العامة وعند وجود وعند وجود مقاعد شاغرة تمنح للقوائم المفتوحة الفائزة التي حصلت على اعلى عدد من الاصوات بحسب نسبة ما حصلت عليه من المقاعد لاستكمال المقاعد المخصصة للدائرة

^١ - ايوب انور حمد , التنمية المستدامة في اقليم كردستان العراق , اطروحة دكتوراه . جامعة بغداد , كلية

الانتخابية , وهذا النص يؤخذ عليه انه يكافئ في القوائم المفتوحة الفائزة والتي نالت اعلى الاصوات بالمقاعد الشاغرة ولا يعطيها للمكونات التي لم تحصل على عدد من الاصوات او كانت مقاعدة قليلة اما اذا حصل مرشحان او اكثر على اصوات صحيحة متساوية ولكن ترتيبهما في الاخير ضمن الدائرة الانتخابية تقوم المفوضية بإجراء القرعة بينهم ويعتبر فائزا من تحدده القرعة.^١

وفي حالة حصول مرشحين او اكثر في ذات القائمة الانتخابية على اصوات صحيحة متساوية وكان ترتيبهما الأخير ضمن الدائرة الانتخابية فيتم اعتماد التسلسل المعتمد من قبل الكيان السياسي في القائمة الانتخابية لتحديد الفائز بالمقعد الانتخابي.^٢

وقد جرت انتخابات مجالس المحافظات في المرحلة الاولى ولكن تأجلت انتخابات مجلس الاقضية والنواحي الى مرحلة ثانية وخلال ستة اشهر من تاريخ إجراء انتخابات مجالس المحافظات في المرحلة الاولى وتعدت الستة الاشهر وهي المدة المحددة في نص المادة (٦/اولا) من قانون الانتخابات المذكور , ولحد الآن لم تجرى انتخابات الاقضية والنواحي . وجاء نص المادة (١٨/اولا) القاضي بعدم جواز الجمع بين عضوية المجالس واي عمل او منصب رسمي آخر. ولعضو المجلس حق العودة الى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته وتكون الجهات الرسمية ملزمة في تسهيل امر الموافقة على تفرغه من العمل فيها والعودة إليها انتهاء مدة العضوية واعتبرت عضوية العضو في المجالس خدمة لأغراض العلاوة والترفع والتقاعد.^٣

^١ :- د. عامر حسن فياض ,بناء الدولة المدنية وشقاء التحول الديمقراطي في العراق ,مجلة العلوم السياسية ,جامعة بغداد , ٢٠٠٨ - ص ١٧٠ .

^٢ :- د. عصام نعمة إسماعيل, النظم الانتخابية , منشورات زين الحقوقية, بيروت, لبنان, ط٢, سنة ٢٠١١ , ص ٣٣٧

^٣ :- قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ , مادة ١٨/اولا : (لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس واي عمل او منصب رسمي اخر وله الحق بالعودة الى وظيفته الاولى بعد انتهاء مدة عضويته وعلى

المطلب الثاني

شروط العضوية وانتهاؤها

حددت المادتان الخامسة والسادسة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية مجالس المحافظات والأقضية والنواحي وهي:-

الفرع الأول :- شروط العضوية

أولاً:- ان يكون عراقيا وكامل الاهلية بمعنى غير مختلف عقليا او محجورا عليه بقرار من المحكمة وان لا يقل عمره عن الثلاثين سنة عند الترشيح .

ثانياً:- وان يكون حاصلًا على الشهادة الإعدادية بالحد الأدنى اواما يعادلها وفق ضوابط تعادل الشهادات للمرحل الإعدادية في وزارة التربية

ثالثاً:- ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف وان اهم ما يتمتع به المرشح للعضوية ان يكون ذا سمعة جديدة وان يكون ذا سلوك حسن وان تكون سيرته مرضية بين المجتمع وان لا يكون صدر بحقه حكم لارتكابه جنائية او جنحة تخل بالشرف وتحط من مكانته في المجتمع.

رابعاً:- ان يكون من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدينة او مقيما فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون هذه الإقامة في المحافظة لأغراض التغيير الديمغرافي ولهذا الشرط اهمية اذ ان المرشح لعضوية المجالس ان يكون من بين أبناء المحافظة او ممن سكن فترة عشر سنوات وعرف مشاكلها ومعاناتها وشعر بالآلام أبنائها وشاركهم في آمالهم للخروج من تلك الآلام والمشاكل حتى يتمكن من المشاركة في اتخاذ القرار السريع والفاعل من أجل تغيير احوال أبناء المحافظة

الجهات الرسمية المعنية تسهيل امر الموافقة على تفرغه من العمل بها وعلى العودة اليها بعد انتهاء مدة العضوية (٠).

خامساً:- ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الأمنية عند ترشحه وهذا الشرط يسري على المستقبل بعد نفاذ هذا القانون اما قبل نفاذه فقد شارك منتسبو الأجهزة الأمنية في عضوية المجالس للمحافظات والأقضية والنواحي ممن هو من المؤسسات الأمنية أو من افراد القوات المسلحة اذا لم يكن هناك من شرط يمنعه خاصة وان تشكيل المجالس في بدايته كان تعيينا ولم تكن هناك متابعة جادة لتطبيق الشروط .

سادساً:- ان لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث او اي قانون اخر يحل محله ذلك عن هذا العهد الجديد قد جاء على انقضاء حكم البعث . ولا يجوز ان يستمر اولئك البعثيون في المشاركة في المجالس او الناحية السياسية الإدارية ذات الوجهة المهمة^١.

الفرع الثاني

انتهاء العضوية

نصت المادة السادسة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم كيفية انتهاء العضوية حيث تنتهي العضوية في مجالس المحافظات والنواحي وفقاً للأسباب الآتية:-

أولاً:- تنتهي العضوية من حيث المبدأ بانتهاء مدة الدورة الانتخابية وبالبلوغ اربع سنوات

ثانياً:- أو بوفاة العضو أو إصابة بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير يحول دون استمراره في عمله بقرار صادر من لجنة طبية مختصة.

ثالثاً:- تقديم العضو استقالة تحريراً الى رئيس المجلس المعنى اي مجلس المحافظة او مجلس القضاء او مجلس الناحية الذي هو ينتمي الى عضويته ويقوم الرئيس بدوره بعرض استقالة العضو في اول جلسة للمجلس تالية لغرض البت فيها وفي حالة عدم قبول غالبية أعضاء المجلس على الاستقالة مع اصرار العضو مقدم استقالة عليها, فانه عند ذلك تعد مقبولة حتى وان تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة

^١ :- عقيل عبدالحسين الكلواوي , قراءة في سلطات مجالس المحافظات وفق القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

الشبة العنكبوتية الموقع . www.alnoor.se article. تأريخ الدخول في ٢٣ / ٩ / ٢٠١٧ .

رابعاً:- ويعد العضو مقالا اذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية, او اذا غاب (٤/١) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة اربعة اشهر بدون عذر مشروع ,وفي هذه الحالة يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع الى أقواله عن سبب تخلفه عن الحضور لجلسات المجلس في جلسة خاصة لاستماع أقواله , تعقد بعد سبعة أيام من تاريخ تبليغه بموعدها على الاقل ويعد مقالا اذا كانت أقواله لا تبرر هذا الانقطاع بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه وهذه الاقالة تعطي للعضو الحق في الطعن بهذا القرار لدى محكمة القضاء الاداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بالقرار وتبت المحكمة بالطعن خلال ثلاثون يوما من تاريخ استلامه الطعن ويكون قراها باتا.

خامساً:- وكذلك للمجلس انهاء العضوية بقرار بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه في حالة تحقق احد الاسباب الواردة في المادة(٧) فقرة(٨) وهي عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي التسبب في هدر المال العام , فقدان احد شروط العضوية والإهمال او التقصير المتعمدين في إداء الواجب والمسؤولية ومثل هذا القرار المبني على هذه الاسباب هو من اجل تحصين المجلس لأعضائه من الانزلاق في مهاوي الرذيلة وابعادهم عن الشبهات .

سادساً:- وتنتهي عضوية العضو عند فقدانه لشرط من شروط العضوية الواردة في المادة الخامسة والتي مر بنا شرحها , ويكون التعويض عن العضو الذي انتهت عضويته في تحقق احد الحالات المذكورة من القائمة التي كان ينتمي اليها اذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم أو ممن أتى بأكثر عدد من اصوات وفقا للنظام الانتخابي المعمول به .^١

^١ :- إبراهيم صمصاع غيدان ، ،اللامركزية الإقليمية في العراق-دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة،

المطلب الثالث

اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية

تمارس مجالس المحافظات والمجالس المحلية اختصاصات متنوعة وفقا لما تقتضي ضرورات المصلحة العامة ضمن حدود المحافظة والقضاء والناحية منحها لها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على اساس الشخصية المعنوية التي تتمتع بها المحافظة والقضاء والناحية والقرية ولكن هذه الاخيرة لم يؤسس لها مجلس مثل باقي الوحدات الإدارية على اعتبار ان القرية هي قريه من رئيس الوحدة الإدارية وان التعديل الاخير قد شملها برعاية مدير الناحية ومجلس الناحية ولكن هذا لا يكفي حيث يتوجب ان يكون لها مجلس يدير شؤونها وفقا للدستور حيث ان قانون المحافظات قد اغفل ذلك .

ولبيان اختصاصات المجالس المحافظات والمجالس المحلية لابد ان نفصل لكل منها موضوعا لبيان اختصاصاته مبتدئين بمجلس المحافظة واختصاصاته ثم يليه مجلس القضاء واخيرا اختصاصات مجلس الناحية , وذلك من خلال تقسيمه الى فرعين يتضمن الفرع الأول اختصاصات مجالس المحافظات ويتضمن الفرع الثاني اختصاصات مجلس القضاء .

الفرع الاول

اختصاصات مجالس المحافظات

فيما يتعلق باختصاصات مجلس المحافظة وبموجب المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ يمارس مجلس المحافظة اختصاصات عديدة منها:-

اولا:- الاختصاصات التشريعية

١:- جاء في المادة (٢/اولا) مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة له حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنه من ادارة

شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية^١. وقد واجه هذا الاختصاص انتقادات كثيرة من قبل الفقهاء على اساس ان الدستور لم يخول مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي ولكن في حقيقة الأمر ان لجنة الاقاليم في مجلس النواب كانت متحمسة ومندفة لان تساوي مجالس المحافظات من حيث الاختصاص التشريعي بالإقليم , فوجهت كتاب الى المحكمة الاتحادية العليا برقم ٢٧٥٧٦ في ٢٦/٦/٢٠٠٧ وبضوء قرار المحكمة بالرقم ١٣/ت/٢٠٠٧ في ٣١/٧/٢٠٠٧ وبضوء قرار المحكمة جاءت المادة الثانية من هذا القانون بوصف المجلس أعلى سلطة تشريعية ثم اكد ذلك في البند الثالث من المادة السابعة من اختصاصات المجلس اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية مما يمكن من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وهذا الاختصاص التشريعي يقع ضمن نظام اللامركزية السياسية تقوم على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية^٢. ذلك ان القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة يقع ضمن صلاحياته القانونية التي جاءت تحت المادة السابعة من هذا القانون بالإضافة الى ما نصت المادة(١١٥) من الدستور ويلاحظ انه حتى لو لم يصدر قرار المحكمة الاتحادية في منح مجالس المحافظات اصدار التشريعات ومع عدم وجود النص في الدستور على هذا الحق فان ما ورد في المادة(١١٥) من الدستور من نص يغلب قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف مع السلطة المركزية الاتحادية جاء فيها(والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما) وهذه مصادره لحق السلطة المركزية في الصلاحيات المشتركة بمجرد اثاره

^١ -: قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المادة ٢ أولاً)

^٢ -: قرار المحكمة الاتحادية المرقم ١٣/ت/٢٠٠٧ في ٣١/٧/٢٠٠٧

الخلاف من قبل الأقاليم والمحافظات وهذا النص يعتبر محل ارباك لعمل السلطة الاتحادية المركزية من جهة وسلطات الأقاليم والهيئات المحلية من جهة أخرى.^١

٢:- للمجلس رسم السياسات العامة للمحافظة على ان يكون ذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة على اساس ان لهذه الوزارات أنشطة مستمرة ومشاريع استراتيجية تأخذ مجالها ومواقعها ضمن حدود المحافظة .

٣:- ان تحديد أولويات المحافظة يأتي من رؤية المجلس للأهم ثم المهم منها لتسلسلها في التنفيذ باعتبار ان سياسة المحافظة تتحدد في أولويات خططها الاستراتيجية التي تحقق لها التنمية بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية وهذا ما يؤكد المشرع المصري تحت نص المادة (١٩/د) على تهيئة العمل للمتغلبين وحماية الامومة والطفولة ورعاية والعجز والشيخوخة

ثانيا:- الاختصاصات القانونية:- وهي تتعلق بانتخاب رئيس المجلس ونائبة بالأغلبية المطلقة في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وهذه الجلسة تتعقد برئاسة اكبر الأعضاء سنا ولكن لم يعالج المشرع حالة ما اذا يدعو المحافظ المجلس للانعقاد كما عالجها المشرع الإقليمي في اقليم كردستان وكذلك إقالة رئيس المجلس او نائبة من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه اذا تحقق الاسباب الواردة في الفقرة الثامنة من هذه المادة بطلب من ثلث الأعضاء في هدر المال العام(ج) فقدان احد شروط العضوية(د)الاهمال والتقصير المعتمدين في اداء والمسؤولية. وقد حصل مثل هذا القرار لمجلس محافظة نينوى بالنسبة لرئيس المجلس ,ولكن جاء ذلك بعد ان تم القبض عليه من قبل السلطات المختصة .

وللمجلس انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له واذا لم يحصل اي من المرشحين على الأغلبية

^١ :- هناء عباس كاظم - الفدرالية في العراق - مجلة أبحاث ميسان المجلد السابع - العدد الرابع عشر ص

المطلقة يجري التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات ويعتبر فائزا من يحصل على الاكثرية في الاقتراح الثاني طبقا للبند سابعا من المادة (٧) المذكور في الفقرة (١) و (٢) كما لمجلس المحافظة ان يستجوب المحافظ او احد نائبيه بطلب من ثلث اعضائه وفي حالة عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المحافظ او النائب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس مستندا في قراره. هذا ويعد المحافظ مقالا عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون , وله حق الاعتراض على قرار الاقالة امام محكمة القضاء الاداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها وعليه ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض ويلاحظ ان نص الاقالة عند فقدان احد الشروط قد اختص به المشروع المحافظ دون نائبة. هذا اغفال لابد من معالجة^١.

ثالثا:- الاختصاصات المالية

من اختصاصات المجلس اعداد مشروع الموازنة الخاصة به وفقا لمتطلبات العمل وتشكيلاته الإدارية وملاكاته لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة وهي تضم الايرادات التي تحصل عليها المحافظة بما فيها المبالغ المخصصة من وزارة المالية والمصروفات التي تقوم بإنفاقها المحافظة خلال السنة وفق ابوابها.

وللمجلس مناقشة مشروع الموازنة العامة المحال اليه من المحافظ وله اجراء المناقشة بين أبوابها بموافقة أغلبية أعضائه المطلقة وفقا للمعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة

^١ :- د. رعد حافظ سالم الزبيدي، هل يمكن إقامة الديمقراطية في العراق، سنة ٢٠١١، ط ١، دار الجنان

للنشر والتوزيع، الأردن، ص ٢٦

والأقضية والنواحي تمهيداً المصادقة عليها ومن ثم رفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية بغية توحيدها مع الموازنة العامة الفيدرالية.^١

ويخضع قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة لمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويكون الرفض للتبرعات والهبات اذا كانت مشروطة من جهة اجنبية بقيود .

رابعاً:- الاختصاصات الامنية:- تقدم المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ خططها الامنية المحلية لمجلس المحافظة بغية مناقشتها والتأكد من انها تحصن المحافظة من الخروقات الأمنية وتكون متسقة مع الخطط الامنية الاتحادية لتكون منسجمة معها ومراعية لما جاء فيها وبعد هذه المناقشات وتوفر هذه الشروط في الخطط يقوم مجلس المحافظة بالمصادقة عليها.

خامساً:- الاختصاصات الادارية والخدمات :- يصادق مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على اجراء التغييرات الادارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس وفيما يتعلق بإشغال اي منصب من المناصب العليا في المحافظة للمجلس المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وباقتراح من المحافظ الذي يرفع خمسة من الأسماء الى المجلس، وللوزير المختص تعيين احدهم بطلب من رئيس الوزراء بموجب صلاحيته المخول بها من قبل مجلس الوزراء في ١٠/٦/٢٠٠٥ كما منح المشرع المحافظة صلاحية اعفاء اي من اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بطلب خمس عدد اعضاء المجلس او باقتراح من المحافظ وكذلك ان لمجلس الوزراء الحق في الإقالة باقتراح من الوزير المختص مستندا

^١ :- أزهار هاشم احمد العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي - ط ١ - لسنة

لأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة والتي ذكرناها سابقا في اسباب إقالة رئيس مجلس المحافظة والمحافظ . كما ورد من بين اختصاصات المجلس الإدارية اختيار شعار المحافظة خلال شهر من تاريخ أول جلسة مصادقا عليه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه وللمجلس اصدار جريدة تنشر فيها القرارات والأوامر التي تصدر عنه ليطلع عليها الجمهور وتكون بمثابة المصدر الاعلامي لترجمة نشاطاته في العمل اليومي . وما جاء البند (السابع عشر) من ان للمجلس ممارسة اية اختصاصات وللمجلس المحافظة الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية ضمن حدود المحافظة باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادية وهي المخابرات والأمن الوطني والنزاهة والرقابة المالية والمصارف وكان يفترض ان تسبق كلمة الجامعات قبل الكليات ليكون النص عدا الجامعات والمعاهد.^١

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس القضاء

لا تختلف اختصاصات مجلس القضاء عن الاختصاصات التي يمارسها مجلس المحافظة ولكن بالحدود الإدارية للقضاء , دون الاختصاص التشريعي الذي انفرد به مجلس المحافظة , ولا يمتد للمجالس المحلية وهي كالآتي:-

أولاً:- الاختصاصات القانونية:- لمجلس القضاء وفقا للمادة (٨/أولاً) انتخاب رئيس مجلس القضاء في اول جلسة يعقدها بدعوة من القائم مقام خلال خمسة عشر يوما من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء وتتعدد هذه الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا ولم يذكر المشرع فيما اذا لم تحصل الأغلبية المطلقة في الجولة الاولى لانتخاب الرئيس وكان يجب التحوط لهذا الاحتمال كما انه لم يأخذ بنظر الاعتبار احتمال عدم قيام القائم مقام بدعوة المجلس خلال المدة المحددة وهي خمسة عشر يوما من تاريخ

^١ :- أزهار هاشم احمد مصدر سابق, ص ٤٧

المصادقة على النتائج كما فعل المشرع الإقليمي في قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ في المادة (التاسعة/ثانيا) الذي جاء فيها حالة عدم دعوة المجلس للانعقاد ينعقد المجلس تلقائياً في الساعة الثانية عشرة ظهراً من اليوم التالي ويرأسه أكبر الأعضاء سناً ومثلما يمارس اعضاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء اذا تحقق احد الاسباب الواردة في المادة (٧/الفقرة - ٨) من هذا القانون بناء على طلب ثلث اعضاءه.^١ وللمجلس انتخاب القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا تحصل الاغلبية المطلقة لأي من المرشحين يتم التنافس بين الحاصلين على اغلبية الاصوات ويفوز من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراح الثاني مهما كانت تلك الاكثرية طبقاً لنص المادة (٨/ثالثاً) فقرة (١) فقرة من القانون . اما الفقرة (٢) من البند المذكور فقد حملت إقالة القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بطلب من ثلث عدد الاعضاء او بناء على طلب المحافظ في حالة تحقق احد الاسباب المثبتة في البند (٨) من المادة السابعة وهي :-

١:- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي

٢:- التسبب في هدر المال العام

٣:- فقدان احد شروط العضوية

٤:- الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية ونؤكد على ان تكون إقالة

القائم مقام بأغلبية (٣/٢) ثلثي اعضاء المجلس .

ثانياً:- الاختصاصات الإدارية والخدمية :- لا يختلف مجلس القضاء عن مجلس المحافظة من حيث الغاية والاهداف والصلاحيات والمصالح التي أتى على تحقيقها لأبناء القضاء وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث يختص مجلس القضاء بموجب البند رابعاً من

^١ :- قحطان احمد سليمان الحمداني ، النظام الاتحادي في العراق الجذور ، القانون ، الممارسة ، مجلة دراسات عراقية ،

المادة (٨) أنفة الذكر بمراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء والتأكد من حسن ادائها وفق ما يكفل تطور القضاء ورفع مستواها من جميع النواحي التي تتطلبها حياه السكان وهي رقابة للأعمال الادارية لنشاط الدوائر المحلية^١. وهو يتولى بموجب البند (سادسا) صلاحية الموافقة على تسمية الشوارع بما كان ترمز لها من تسميات لشخصيات وطنية أو رجال دين عظام أو لحدث تأريخي كان يتميز بها القضاء . وتعرض على المجلس طبقا للبند سابعا من المادة أنفة الذكر التصاميم الأساسية للموافقة عليها وبالتنسيق مع مجلس المحافظة رفعا لأي تدخل في المواقع بما يضمن خصوصية ما هو ضروري في التخصيص للاماكن التي تؤثر للمباني التربوية والمباني الصحية وما يخص للمحلات الترفيهية من حدائق ومنتزهات وقاعات وكذلك الاحياء الصناعية وان لا تحصل اختناقات مستقبلية ويعني المجلس بمراقبة وتقييم ما يجري وتقديم بمرافقة ما يجري من النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقييمها وتقديم التوصيات عن الصورة التي عليها تلك النشاطات على ان يستعين المجلس بالمختصين التربويين لفحص المناهج التربوية والتأكد من مضمونها الصحيحة في تربية النشئ الجديد^٢. وهذا ما ورد في البند ثامنا من هذه الاختصاصات حيث ترفع التوصيات مجلس المحافظة الى الجهات التربوية المختصة . ومن الاختصاصات الاساسية وفقا للبند تاسعا مراقبة تنظيم استغلال الارض وحسن توظيفها بما يخدم الاقتصاد والمجتمع ضمن

^١ :- د. عامر حسن فياض ،بناء الدولة المدنية وشقاء التحول الديمقراطي في العراق، جامعة بغداد، مجلة العلوم

السياسية، لسنة ٢٠٠٨، ص ١٧٠.

^٢ :- علاء عبيس راضي الجبوري ، المركزية واللامركزية للإدارة المحلية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد كلية العلوم السياسية ، سنة ٢٠١٥ ، ص ٧٦.

الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على بما ينسجم وصلاحيه التربة والتكيف وفرة المياه بما يجعل الزراعة متطورة على مدار السنة.^١

ثالثاً:- الاختصاصات المالية:- يقوم المجلس وفقاً لنص البند (خامساً/الفقرة ١) من المادة الثامنة بإعداد مشروع الموازنة الخاصة به وفقاً لحاجته المالية لسنة قادمة ليتمكن بموجبها من القيام بمهامه الموكلة اليه والتي تضمنتها اختصاصاته وهذا الاختصاص ينسجم وصلاحيه المجلس الشعبي المحلي للمركز بموجب (٤١/ب/١) من القانون المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٤٩ كذلك للمجلس المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء بعد التأكد من الضرورة التي أملت على تلك الدوائر أرقام هذه الموازنة ومن ثم إحالتها الى المحافظ لتوحيدها مع مشروع موازنة المحافظة وفقاً لنص (٢) من البند (خامساً) من المادة المذكورة.

رابعاً:- الاختصاصات الامنية من مسؤولية مجلس القضاء السهر على استتباب الامن وفقاً للخطة الامنية والتي تعدها الدوائر الامنية وتعرض عليه عن طريق القائم مقام باعتباره المسؤول عن الاشراف على الأمن بواسطة هذه الاجهزة لمناقشتها في اجتماع المجلس للمصادقة عليها بعد التأكد من صلاحيتها للحفاظ الأمن في القضاء هذا ما قضت به المادة (٨) البند (عاشراً) من القانون واخيراً يمارس المجلس اية اختصاصات يخولها له مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة وله من بين اختصاصاته وضع النظام الداخلي هو الأساس الذي يتقيد به المجلس من حيث اجتماعاته وعددها وأوقاتها ومكان انعقادها وغيابات اعضاء والآراء المطروحة وعدم المحاسبة عليها.

وبموجب البند ثانياً من هذه المادة الزم المشرع مجلس القضاء بالتعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة بما يكفل تحقيق المصلحة العامة للقضاء والنواحي ويخلق وروح

^١ - د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،

مجلة التشريع والقضاء العدد الاول ٢٠٠٩، ص ٢٤.

الابداع بما ينمي القدرات الخلاقة ويجعل المجالس حالة مترابطة ومتماسكة لخدمة أبناء القضاء والنواحي .

الفرع الثالث

اختصاصات مجلس الناحية

تكون اختصاصات مجلس الناحية طبقاً للمادة (١٢) من قانون المحافظات رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بمايلي يختص مجلس الناحية:-

أولاً:- الاختصاصات القانونية:- بموجب المادة (١٢/أولاً) يقوم مجلس الناحية بانتخاب رئيس المجلس بأغلبية اصوات أعضائه المطلقة في أول جلسته وتتعد بدعوة من مدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتتعد هذه الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً. ولم يبين المشرع من يحل محل الرئيس عند غيابه لأي سبب كان^١. ونص البند (ثانياً) من المادة المذكور إعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء اذا تحقق ارتكابه احد الاسباب الواردة في المادة السابعة الفقرة (٨) بناء على طلب ثلثي أعضاء المجلس ويرى الباحث ان يتطلب إعفاء رئيس المجلس (٢/٣) ثلثي المجلس بغية الاستقرار وان لا يبقى رئيس المجلس مرهونا إعفاؤه بالأغلبية المطلقة وهي (اربعة) أعضاء وهذا ما يتوجب على المشرع ملاحظته عند التعديل واختص البند ثالثاً فقرة (١) من المادة (١٢) بالصلاحيات الممنوحة لمجلس الناحية بانتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء وفي حالة عدم حصول اي من المرشحين على هذه النسبة يتم التنافس بين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات . وجاء في الفقرة (٢) من البند المذكور إقالة مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بناء على (خمس) عدد الأعضاء أو بناءً على طلب القائم مقام للأسباب المذكور في المادة (٧) الفقرة ٨ .

^١ :- أزهار هاشم احمد ، مصدر سابق، ص ٤٤

وانفرد قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بمنح مجالس المحافظات والمجالس المحلية بانتخاب رؤساء المجالس والصلاحيات بإقتالهم وكذلك انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية والمحافظات من قبل مجلس المحافظة والقائم ومقام من قبل مجلس القضاء ومدير الناحية من قبل مجلس الناحية واقالة رئيس المجلس ورئيس الوحدة الادارية كل ضمن اختصاصه ولم يتطرق اي من قوانين الادارة المحلية في البلاد العربية لمثل هذا الاختصاص بالنسبة لمجالس الادارة المحلية في اي من تلك الدول .^١

وللمجلس الرقابة على سير عمليات الإدارة لمراقبة حسن اداء عملها في تنفيذ ما يوكل اليها من مشاريع وفقا للبند رابعا من المادة المذكورة وبنفس الوقت تكون له الرقابة على الدوائر المحلية ورفع التوصيات اللازمة الى مجلس القضاء.^٢

ثانياً:-الاختصاصات المالية:- لمجلس الناحية اعداد مشروع موازنة مجلس الناحية والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية ثم احوالها الى مجلس القضاء .

ثالثاً:-الاختصاصات الامنية:- يصادق مجلس الناحية بالأغلبية البسيطة على الخطة الامنية المحلية التي تقدمها ادارة الشرطة في الناحية بواسطة مدير الناحية .

رابعاً:-الاختصاصات العملية والتعاون والتنسيق:- يقدم مجلس الناحية الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات ذات العلاقة بتطوير الناحية ورفع مستواها واحالتها الى مجلس القضاء وبنفس الوقت عليه التعاون والتنسيق ووجوب المشورة مع مجالس النواحي الاخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والثقافية والصحية ومرافق التنظيم والمياه والكهرباء والمجاري والتعمير.^٣

^١ :- د. عصام نعمة إسماعيل، مصدر سابق، ص ٣٢٨

^٢ :- علاء عبيس راضي الجبوري ، مصدر سابق، ص ٧٧

^٣ :- د.رعد حافظ سالم الزبيدي، هل يمكن إقامة الديمقراطية في العراق، طبقا قانون المحافظات غير

المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ص ٢٩

المبحث الثالث

الرقابة على الهيئات اللامركزية

تعطي الدول التي تطبق اللامركزية الإدارية اهتماما خاصا للرقابة على السلطات المحلية ولا تنصب الرقابة على الانضباط الوظيفي فحسب بل تمتد الى مدى تطبيق تنفيذ الأهداف المرسومة للسلطات المحلية في تحسين مستوى الخدمات العامة واحكام الرقابة على حسن استغلال المال العام وتنفيذ البرامج والأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية^١. تنقسم الرقابة الادارية في النطاق الاقليمي الى قسمين: رقابة على الهيئات اللامركزية ورقابة على اعمال تلك الهيئات^٢، والتي سنتناولها بشيء من التفصيل وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

الرقابة الذاتية للمجالس المحلية

طبقا لنص المادة (٢٠/اولا) يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناء على طلب ثلث الأعضاء في حالة تحقق احد الاسباب الاتية:-

١:- الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه.

٢:- مخالفة الدستور والقوانين.

٣:- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية

ولكن هذا لا يعني ان تحل المجالس جمعها دفعه واحدة وان غاية الحل هي انقاذ المصلحة العامة من الترددي نتيجة لما تسببه مجلس المحافظة في الاخلال الجسيم بأعماله والمهام المسؤول عنها , او انه يخالف الدستور والقوانين النافذة , او ان ثلث او اكثر من اعضائه يفقدون شروط العضوية . وعند حل المجلس يدعو المحافظ الى انتخابات جديدة في حالة

^١ :- د. سامي حسن نجم الحمداني , الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها و الطبعة الأولى , سنة ٢٠١٤

ص ٢٢٣

^٢ :- رائد الجابري - الرقابة الإدارية - مجلة النبأ - العدد ٨٤ لسنة ٢٠٠٦ - ص ١٢

صدور قرار المصادقة على حل المجلس وانتهاء مدة الطعن القانونية .ولمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق أحد الأسباب المذكورة أعلاه.

المطلب الثاني

رقابة مجلس النواب على المجالس المحلية

ان مجلس النواب هو السلطة التشريعية الاتحادية اي هو احد سلطات الدولة الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية) ولا يعد جهة غير مرتبطة بوزارة طبقا لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وكذلك الحال بالنسبة الى مجلس المحافظة فهو ايضا سلطة تشريعية غير مرتبطة بوزارة (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة واشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله ميزانية مستقلة)^١ وبهذا فان مجلس النواب واضحة جليا سلطته الرقابية في المادة ٢ فقرة ثانيا من قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) بموجب المادة (٢٠/ثانيا/أ) لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجالس المحلية اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية المطلقة وهذا يعني ان لمجلس النواب حق الغاء قرارات مجالس المحافظات ويعتبر القرار الذي يتعرض للإلغاء كان لم يكن . اما كيفية اتخاذ الآلية في اعتراض مجلس النواب على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة فان ذلك لم يوضح. ويحتاج الى آليه دقيقة وواضحة.^٢

ان مجلس النواب اضافة الى كونه سلطة تشريعية فهو ايضا سلطة رقابية . وهنا يثار التساؤل التالي

^١ - : دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ١٢٢ / خامسا

^٢ - : د. سامي حسن نجم الحمداني , مصدر سابق, ص ٢٢٥

هل ان رقابة مجلس النواب لمجالس المحافظات رقابة ادارية أم انها رقابة سياسية ام انها رقابة جامعة سياسية وادارية في الوقت ذاته ؟ عندما نخوض في البحث عن اختصاص مجلس المحافظة لا نجد فيه أي صلة مع الاختصاص الإداري حيث ان الاختصاص الإداري يتطلب تقديم التظلمات الإدارية بأنواعها وكذلك لا يمتلك سلطة ايقاع العقوبة الإدارية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة حيث ان العقوبة ينفرده بتوجيهها الرئيس الإداري المختص نستنتج مما تقدم ان رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات رقابة سياسية وليست رقابة ادارية وبذلك ووفقا للمادة (٢٠/ثانيا/ب) لمجلس النواب حل المجلس اي مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من المحافظ او طلب من ثلث عدد أعضائه اذا تحقق احد الاسباب المذكورة في البند(اولا) من المادة (٢٠) وهذه الرقابة تسمى الرقابة البرلماني او الرقابة المركزية.^١

الخاتمة :

أولا :- الاستنتاجات

نتيجة لما تقدم وفقا لما جاء في دستور العراق الدائم الصادر عام ٢٠٠٥ تعد الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم سلطة لامركزية خاضعة لرقابة السلطة الاتحادية , وكذلك في اقتسام الواردات وفي المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة وبعد ان حصر الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية في المواد (١٠٩-١١٣) وضحنا ما جاءت به المادة (١١٤) من اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وذلك في إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ورسم السياسة البيئية ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ورسم السياسة التعليمية والتربوية ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية كما وضحنا ما اكد عليه المشرع الدستوري في المادة (١١٥) بان كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم

^١ - : محمد جاسم محمد , الرقابة الدستورية في العراق , الطبعة الأولى لسنة ٢٠٠٩ , ص ٣٧

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الخلاف بينهما فيما يتعلق بالصلاحيات تكون الاولوية فيها لقانون والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانيا التوصيات :-

١:- حذف عبارة الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة المنصوص عليه في صدر المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات لمخالفة الدستور حيث يخول الدستور صلاحية التشريع لمجالس المحافظات باعتبار مجالس المحافظات مجالس لامركزية او ادارية وليست سياسة.

٢:- تعديل اقالة رئيس مجلس المحافظة او نائبة ورئيس القضاء ورئيس مجلس الناحية بأغلبية الثلثين لعدد اعضائه المجلس بدلا من الاغلبية المطلقة المنصوص عليها في المادة (٧/ثالثا) والمادة (٨/ثالثا/الفقرة ٢) من القانون المذكور .

٣:- إعادة صياغة المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بأن تكون كما يأتي (تحديد صلاحيات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وما عداها تكون صلاحية السلطة الاتحادية) على العكس بما جاء بنص المادة (١١٥) (كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ،في حالة الخلاف بينهما)

٤:- اما بخصوص المادة (١٢١) البند ثانيا من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص (يحق لسلطة الاقليم ، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم ،في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).فأنها تتعارض تعارضا واضحا مع نص المادة (١٣) ثانيا (لا يجوز سن قانونا يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم ، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه .) فعليه حري بالمشروع العراقي ألغاء نص المادة (١٢١) ثانيا ، لإزالة التعارض في النص والدستوري والحفاظ على المبدأ العام لسمو الدستور .

٥:- بخصوص تعيين وإقالة الوظائف غير الدرجات العليا من قبل مجالس المحافظات , فقد جاء في قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ , وحيث ان المادة (١) من القانون قد عرفت المناصب العليا (المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظات) وقد جاء نص البند تاسعا من المادة (٧) من قانون المحافظات اعلاه

(١) - المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم .) استنتج الباحث من كل ما جاء اعلاه بأن صلاحية تعيين المدراء أو الموظفين دون مستوى مدير عام تكون من صلاحية الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة دون الحاجة الى موافقة مجلس المحافظة ولنا سند قانوني من مجلس شوري الدولة بهذا الصدد , ورغم ان رأي مجلس شوري الدولة واضح وصريح وملزم لكن لازال النزاع قائم بين الوزارات ومجالس المحافظات التي لازالت تدعي ان تعيين وإعفاء الموظفين من غير الدرجات العليا ايضا من اختصاص مجالس المحافظات وهذه مخالفة واضحة وصريحة لقرارات مجلس شوري الدولة الملزم لهم^١.

^١ :- قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٤/٢٠١٢ بتاريخ ٥/٤/٢٠١٢ (قرار غير منشور):- تستوضح وزارة البلديات والاشغال العامة بكتابيتها المرقمين بـ(د/١٩٥٧) في ٢٩/٩/٢٠١١ و(د/٢٣٧٣) في ١٢/١٢/٢٠١١ , الرأي من مجلس شوري الدولة استناداً الى احكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ , في شأن قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٨٥) لسنة ٢٠١١ المتضمن رد تعيين جميع مدراء دوائر الدولة الذين عينوا في المحافظة دون علم او مصادقة مجلس المحافظة .

ترى الدائرة القانونية في الوزارة المذكورة أنفاً بأنها تؤيد ما ورد بنص المادة (٧) فقرة (تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الخاصة بصلاحيات المجلس .حيث ان الفقرتين (١) و(٢) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رسمتا آلية تعيين واعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة .وحيث ان المادة (١)

قائمة المصادر:

أولاً :- الكتب القانونية

- ١:- أزهار هاشم احمد العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي - ط١ - لسنة ٢٠١٤
- ٢:- أمير جبار الساعدي ، الطريق إلى الفدرالية ، مجلة أوراق عراقية ، العدد ٢ ، نيسان ، ٢٠٠٥
- ٣:- أزهار الشخلي ، اللامركزية السياسية - والهيئات الاتحادية ، أوراق عراقية
- ٤:- د. جورج سعد- القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية
- ٥:- حسن الطحان - الدستور العراقي الجديد - دراسة مقارنة.
- ٦:- د. رعد حافظ سالم الزبيدي ، هل يمكن إقامة الديمقراطية في العراق

من قانون المحافظات المذكور آنفاً قد عرفت المناصب العليا المدراء العامون ورؤساء الاجهزة الامنية في المحافظة. وحيث ان صلاحية تعيين المدراء او الموظفين دون مستوى مدير عام من غير الموظفين المحليين في المحافظة للتشكيلات المرتبطة بالوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة تقع ضمن مهام وصلاحيات الرئيس الاعلى للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وفقاً للقانون.

وحيث ان الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يعد كل منهما الرئيس التنفيذي الاعلى في الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ومسؤولاً عن الادارة وسير العمل فيها وفقاً للقانون.

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس :

ان قرار رد تعيين مدراء دوائر الدولة دون مستوى مدير عام او رئيس جهاز أمني دون موافقة مجلس المحافظة أو مصادقته لا سند له من القانون — انتهى — .

— المبدأ القانوني —

ان تعيين مدراء دوائر الدولة دون مستوى مدير عام او رئيس جهاز أمني لا يتطلب موافقة مجلس المحافظة أو مصادقته .

- ٧:- سليمان محمد الطماوي- الوجيز في نظم الحكم والإدارة، الطبعة الاولى- الطبع والنشر دار الفكر العربي- ١٩٦٢
- ٨:- د. سامي حسن نجم الحمداني ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها و الطبعة الأولى ، سنة ٢٠١٤
- ٩:- د. صلاح الدين عثمان بيره بابي - نظام الحكم اللامركزي - سنة ٢٠٠٥
- ١٠:- د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية
- ١١:- فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم نقد وتحليل
- ١٢:- فهمي محمود شكري - نظام الحكم في بريطانيا - دراسة تطبيقية في الإدارة العامة المحلية - دار الحكمة - ط ١ - ١٩٩٣
- ١٣:- د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية
- ١٤:- محمد عبد المعز نصر ، في النظريات والنظم السياسية
- ١٥:- محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق
- ١٦:- محمد جاسم محمد ، الرقابة الدستورية في العراق
- ثانيا :- القوانين والقرارات والأنظمة
- ١:- قانون الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
- ٢:- قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
- ٣:- قرار المحكمة الاتحادية المرقم ١٣/ت/ ٢٠٠٧ في ٣١/٧/ ٢٠٠٧
- ٤:- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٤/٢٠١٢ بتاريخ ٢٤/٥/ ٢٠١٢
- ثالثا:- البحوث المنشورة في المجلات
- ١:- ابراهيم صمصاع غيدان - اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة - مجلة رسالة الحقوق -السنة الرابعة - العدد الخاص - جامعة بابل - كلية القانون.

- ٢-: إدريس حسن محمد، «الرقابة على الهيئات الإدارية الإقليمية في العراق»، تكريت، مجلة جامعة تكريت لسنة ٢٠١٢
- ٣-: باقر ياسين، رؤية في مستقبل العراق - ست ولايات فدرالية على أساس جغرافي، مجلة دراسات عراقية، مركز العراق والدراسات الاستراتيجية، بغداد، العدد ٥، تموز، ٢٠٠٦
- ٤-: د - حنان محمد القيسي، نظرات في مجالس المحافظات في العراق دراسة قانونية، مجلة المستقبل العراقي، العدد ١٥ الصادر في أيلول ٢٠٠٨ تصدر عن مركز العراق للأبحاث
- ٥-: رائد الجابري - الرقابة الإدارية - مجلة النبأ - العدد ٨٤ لسنة ٢٠٠٦
- ٦-: سهيلة عبد الأنيس - معوقات التحول الديمقراطي في العراق - المجلة السياسية والدولية - الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية - بغداد - ٢٠٠٧
- ٧-: د. عامر حسن فياض - بناء الدولة المدنية وشقاء التحول الديمقراطي في العراق - مجلة العلوم السياسية - جامعة بغداد - ٢٠٠٨
- ٨-: د. غازي فيصل مهدي - كراس في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان - مؤسسة الثقافة القانونية - ط١ - سنة ٢٠٠٨ بغداد .
- ٩-: د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء العدد الاول ٢٠٠٩
- ١٠-: د. محمد دحام كردي - مستقبل الدولة العراقية بين الفدرالية والتقسيم - مجلة كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار
- ١١-: هناء عباس كاظم - الفدرالية في العراق - مجلة أبحاث ميسان المجلد السابع - العدد الرابع عشر.

الرسائل والأطاريح :-

١:- ايوب انور حمد , التنمية المستدامة في اقليم كردستان العراق , أطروحة دكتوراه . جامعة بغداد , كلية الإدارة والاقتصاد , سنة ٢٠١٥

٢:- علاء عبيس راضي الجبوري , المركزية واللامركزية للإدارة المحلية , أطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية العلوم السياسية , سنة ٢٠١٥ .

الشبكة العنكبوتية رابعا:-

١:- عقيل عبدالحسين الككاوي , قراءة في سلطات مجالس المحافظات وفق القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
www.alnoor.se article.