

التنظيم الدستوري لاختصاصات

محافظات العراق

د. ميثم حنظل شريف

د. علي هادي عطيه

كلية القانون/ جامعة ذي قار

كلية القانون/ جامعة ذي قار

ملخص البحث :

يختص هذا البحث بدراسة موضوع تنظيم الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث تضمن الدستور أحكاماً تشير إلى تبنيه لنظامين مختلفين هما نظام اللامركزية الإدارية والنظام الفيدرالي مما أفضى إلى صياغة نظام يمزج بين أسلوب اللامركزية الإدارية والفيدرالية في مجال توزيع الاختصاصات بين الهيئات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تمت الإشارة إليها وتضمنها في خاتمة البحث.

المقدمة :

وقد أفضى هذا الأسلوب في التنظيم إلى طرح تساؤلات على قدر كبير من الأهمية تمثلت في البحث عن الإطار التنظيمي الذي يحكم علاقة المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالسلطات الاتحادية، فهل تبنى الدستور العراقي نظام اللامركزية الإدارية بكل أركانه ؟ وهل أن للمحافظات اختصاصات أو حقوقاً تتماثل مع ما أقره المشرع الدستوري للأقاليم في الدولة الاتحادية ؟

ولغرض الإجابة على هذه التساؤلات وما يرتبط بها من جوانب تفصيلية، رأينا أن نبحت موضوع التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، فضلاً عن القيام بمحاولة لتوضيح وتحليل نصوص الدستور العراقي النافذ المتعلقة باختصاصات المحافظات ، وتسليط الضوء على أوجه القصور أو الغموض فيها تمهيداً لتعديلها أو إلغائها ، ولجذب انتباه المشرع العادي إليها حينما يسن قانون المحافظات المرتقب .

نطاق البحث:

أن بحثنا هذا سيقصر على دراسة وتحليل الأحكام الدستورية الواردة في دستور العراق

لا خلاف في أن التنظيم الإداري في العراق قد شهد تطبيق نظام المركزية الإدارية بأشد صورها على الرغم من أن الدساتير العراقية السابقة ، والقوانين التي صدرت في ظلها ، أشارت إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية ، ألا أن التحولات الدستورية والقانونية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، والمتمثلة بصدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية فضلاً عن صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٦ / ٤ / ٢٠٠٤ الخاص بتنظيم السلطات المحلية ، قد أدت إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية .

ولم يقتصر أمر تنظيم العلاقات بين السلطة المركزية في العاصمة وبين المحافظات على مستوى النصوص بل امتد ليشمل الواقع العملي والتطبيقي.

وأكد الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على اتباع نظام اللامركزية الإدارية في ميدان تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع استناده إلى أسس النظام الفيدرالي لتنظيم العلاقات مع الأقاليم.

المطلب الثالث: استقلال مجالس المحافظات والرقابة عليها

الصادر عام ٢٠٠٥، مع الإشارة إلى الدساتير والقوانين ذات الصلة بموضوع البحث.

منهج البحث:

المطلب الأول

توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات

إن توزيع المهام والصلاحيات في ظل النظام اللامركزي (Decentralization system) ينحصر بحدود الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات ولا يتعدى التوزيع إلى وظيفة الحكم، بمعنى أن الدولة تبقى محتفظة بوحدةها السياسية، ومن أبرز ملامح هذه الوحدة هو وحدة القانون أو التشريع المطبق على أنحاء الدولة كافة، وتعد وحدة التشريع إحدى ميزات أو فوارق اللامركزية الإدارية عن النظام الفدرالي (٣)، لأن من أهم أركان النظام الفدرالي هو تمتع أجزاء الدولة (الدويلات أو الولايات أو الأقاليم) بصلاحيات إصدار تشريع محلي وإنشاء محاكم خاصة بها تطبق التشريع المحلي كما تلتزم بالقانون الاتحادي (٤)، ورغم ذلك فإن الدستور العراقي قد ألغى هذا المعيار المميز عندما أشار (حسب مفهوم الإشارة) إلى منح المحافظة صلاحية إصدار القوانين (٥).

وتنحصر الوظيفة الإدارية بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية والتي يفضل أن تترك أدارتها لمجالس محلية منتخبة كونها أكثر معرفة ودراية وحرصاً على إدارة وتسيير تلك المصالح من المركز.

وتوزع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات (المجالس المحلية) بأحد أسلوبين: الأول وهو الأسلوب الانكلسكسوني، وفيه تحدد اختصاصات المحافظات على سبيل الحصر وتترك باقي الاختصاصات لإدارة المركز، أما الثاني فهو الأسلوب الفرنسي، وفيه تحدد اختصاصات الإدارة المركزية على سبيل الحصر، ويوضع معيار عام يترك تحديد مضمونه وتفصيله للمحافظات ذاتها ولكن تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية (٦).

أما وفقاً لما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإنه منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (٧). ورغم أن الدستور العراقي حصر اختصاصات مجالس المحافظات بالوظيفة الإدارية والمالية ألا أنه اختط مساراً جديداً خلط فيه بين الأسلوبين الانكلسكسوني والأسلوب الفرنسي بل يمكن أن نرى فيه اتجاهاً جديداً، إذ أنه حدد اختصاصات المراكز الإدارية على سبيل الحصر، كما حدد الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات على سبيل الحصر أيضاً، وترك ما سواها من

سنتولى بحث التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق من خلال تقسيمه على بحثين، خصصنا المبحث الأول لدراسة موضوع محافظات العراق في ظل نظام اللامركزية الإدارية، فيما بحثنا في المبحث الثاني موضوع محافظات العراق في ظل النظام الفيدرالي.

ونأمل أن يكون بحثنا هذا محاولة متواضعة لتوضيح بعض الجوانب المتعلقة باختصاصات محافظات العراق في ظل أحكام الدستور النافذ، ولإثارة ملاحظات وتساؤلات قد تكون مفيدة للجنة تعديل الدستور أو تفسح المجال لدراسات لاحقة.

المبحث الأول

محافظات العراق في ظل اللامركزية الإدارية

بين دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ أن العلاقة بين المركز (الحكومة الاتحادية) وبين المحافظات التي لم تتحول إلى أقاليم تنظم على وفق اللامركزية الإدارية، وقد عرفت اللامركزية الإدارية بتعريفات عدة، أذ عرفها جانب من الفقه بأنها: (طريقة من طرق الإدارة يراد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات منتخبة محلية تباشر سلطاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة) (١)، وعرفها بمعنى مقارب جانب فقهي آخر بأنها: (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصالحه منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية) (٢). وبالتالي فإن مفهوم النظام اللامركزي يستند إلى ثلاثة أركان أو عناصر هي: أن اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة الإدارية بين المركز وسائر أجزاء الدولة، وهذا يتطلب وجود مجالس محلية منتخبة يعهد إليها إدارة المصالح المحلية، ويوجب استقلال المجالس المحلية مع إبقاء الرقابة أو الإشراف عليها أو على عملها. فإن كانت اللامركزية الإدارية بمفهومها وعناصرها أو أركانها على وفق ما تقدم فكيف عالجها ونظم أحكامها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؟ وهذا ما سنبحثه في ثلاثة مطالب وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات

المطلب الثاني: وجود مجالس محلية منتخبة تدير المحافظات (مجالس المحافظات)

الاختصاصات لمجالس المحافظات على النحو الذي سنستعرضه في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول

الاختصاصات الإدارية للحكومة الاتحادية

يبين الدستور العراقي الاختصاصات الإدارية للحكومة المركزية على سبيل الحصر بشكل محدد (٨) وإذا كان الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات بين المركز و المجالس المحلية (مجالس المحافظات) يسير بالاتجاه نفسه ، فإننا نرى أن الدستور العراقي قد تبني أسلوباً معدلاً للأسلوب الفرنسي عندما حدد بعض الاختصاصات الإدارية التي تدار بأسلوب مشترك بين المركز والمحافظات ، كما أجاز تفويض الاختصاصات الحصرية للمركز وجعلها من اختصاصات المحافظات (٩) ، وان الاختصاصات الإدارية التي حددت للمركز تشمل سائر أنحاء الدولة ولا يختص بها أي جزء في الدولة دون سواه ، وبالتالي فهي مصالح قومية يجب أن تترك لإدارة المركز ، وهي مختلفة عن المصالح المحلية التي يكون من الأنسب تركها لإدارة مجالس محلية منتخبة وقد تكون مسألة تفويض إدارتها إلى مجالس المحافظات بشكل مطلق أمراً من شأنه تجاهل التمييز بين المصالح المحلية التي تخص جزءاً معيناً من الدولة وتهم ساكنين ذلك الجزء ، في حين أن المصالح القومية تخص سائر أجزاء الدولة وتهم سكان الدولة بأكملهم ، أي أن إدارة وتسيير المصالح القومية يجب أن تكون بنظرة شمولية وملبية لحاجات ومصالح سكان الدولة ولا تنطلق من رؤية محلية خاصة باحتياجات سكان بعينهم أو منطقة بعينها مما قد ينذر بحصول إخفاقات إدارية أو عدم وجود تناسق إداري في تسيير المصالح من مكان إلى آخر ، وبالتالي تشهد حالة من التفاوت أو عدم الاستقرار الإداري . وهكذا نجد أن نهج الدستور العراقي يختلف عن نهج الدساتير التي تأثرت بالأسلوب الفرنسي ومنها الدستور المصري (١٠).

الفرع الثاني

الاختصاصات الإدارية المشتركة بين الحكومة الاتحادية و المحافظات

حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مجموعة من الاختصاصات الإدارية المشتركة بين المركز (الحكومة الاتحادية) ومجالس المحافظات، ونظراً لأهمية هذه الاختصاصات ولكونها تمثل نهجاً جديداً في أساليب توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات فإننا سنوردها تباعاً:

١. إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المحلية (١١) .

بدأ الدستور العراقي بالنص على الاختصاص الإداري المشترك بين الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز والإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) ، لكن هذا الاختصاص المشترك مقيد بضوابط عدة هي:

القيد الأول: إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالإدارة ولا يتعدى ذلك إلى حدود الملكية أو الادعاء أو التصرف على أساس استقلال المحافظة أو الإقليم بالملكية. لأن الدستور نص بألفاظ صريحة على ملكية النفط والغاز للشعب كافة (١٢) ، ومع أن الاختصاص المشترك ينحصر بالإدارة فقط ، إلا أن مفهوم الإدارة يشير تساؤلات عدة تتمثل في المنازعات المستقبلية فيما بين المركز ومجالس المحافظات ، فمن هو صاحب القرار النهائي في مسألة حاسمة قد تمر بها إدارة الحقول ، هل هو المركز أم المحافظة ؟ وكيف تكون الإدارة مشتركة بين المركز والمحافظات ؟ هل تكون بمجلس إدارة مشترك ؟ أم تكون ممثلة بوجود عرض القرارات على المركز ؟ وهل يشمل الاشتراك بالإدارة الاشتراك في تعيين الموظفين والعمال من خارج المحافظات المنتجة أو من داخلها ، أم أن التعيين سيكون محصوراً بسكان المحافظة المنتجة فقط ؟

القيد الثاني : إن هذا الاختصاص المشترك محصور بحقول النفط والغاز فقط ولا يتعدى إلى حقول الثروات الأخرى مثل الكبريت والزنابق والفوسفات وباقي الثروات غير النفطية ، مما قد يثير تساؤلاً منطقياً يتحدد في الجهة صاحبة الاختصاص بإدارة الحقول من غير النفط والغاز وإدارة الثروات الأخرى هل هو المركز أم المحافظات ؟

نرى أن مجالس المحافظات هي المختصة بإدارة حقول الثروات غير النفطية أو الثروات الأخرى من غير النفط والغاز ، لأن هذا الاختصاص لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) كما لا يوجد نص دستوري يحدد من هو صاحب الاختصاص الإداري بالنسبة للحقول والثروات من غير النفط والغاز وباقي الثروات الطبيعية وبالتالي فلا مناص من القول : إن هذا الاختصاص الإداري معقود إلى مجالس المحافظات أو حكومات الأقاليم المنتجة لهذه الثروات ، بل أن رأينا هذا قد يتعدى إلى القول أن المحافظات لا تملك حق الإدارة فقط بل إنها تملك هذه الثروات على سبيل الاستقلال ، لأن الدستور حصر ملكية الشعب العراقي بالنفط والغاز فقط ، وبمفهوم المخالفة أن ما سوى ذلك تعود ملكيته لكل محافظة على حدة أو إقليم على حدة .

القيد الثالث: إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالحقول الحالية للنفط والغاز فقط، وبالتالي لا يتعدى

وبالتالي فإن المحافظات المقصودة بالإدارة المشتركة هي المحافظات التي لها حدود مع دول الجوار، وضمن حدودها الإدارية توجد نقطة أو دائرة للكمارك ، ولكن إن كان قصد المشرع الدستوري ضمن هذا المفهوم فلماذا لم يضيف كلمة (الحدودية) للمحافظات و الأقاليم التي ستشارك مع المركز بإدارة الكمارك ، مثلما أضاف كلمة (منتجة) للمحافظات والأقاليم التي تشترك بإدارة حقول النفط والغاز الحالية ، وبالتالي فأئنا نعتقد أن المشرع الدستوري افترض وجود حدود كمركية بين المحافظات والأقاليم وهذه الحدود أو النقاط الكمركية تدار بأسلوب مشترك بين المركز (الحكومة الاتحادية) والمحافظات أو الأقاليم.

٤. رسم السياسة البيئية (١٦) ورسم السياسة الصحية العامة (١٧) ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة (١٨).
ونلاحظ أن رسم السياسة البيئية والصحية والتعليمية لا يتعدى إلى الإدارة ، لأن الإدارة ستكون معقودة لمجالس المحافظات وحكومات الأقاليم كونها لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية لإدارة المركز (حكومة الاتحاد) .
إن الاختصاصات المشتركة المذكورة وغيرها (١٩) تأتي كنتيجة طبيعية لرغبة المشرع في إضعاف الإدارة المركزية في مقابل التوسيع في صلاحيات الإدارة اللامركزية.

الفرع الثالث

الاختصاصات الإدارية لمجالس المحافظات

بعد أن حدد الدستور العراقي الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية و بين الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات ، أشار إلى أن كل اختصاص آخر لا يدخل في الاختصاصات الحصرية المشتركة يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممثلة بمجالس المحافظات (٢٠) . ولم يكتف الدستور باتجاهه الموسع لصلاحيات المحافظات بهذا القدر فقط ، بل حاول تأكيد هذا التوجه بمواضع عدة أو نصوص متفرقة ، منها تأكيده منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (٢١) ، فما هي هذه الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ؟ وما هو نطاقها ؟

لم يقدم الدستور أمثلة على الصلاحيات الإدارية والمالية ، والتي يمكن الاطلاع على جانب منها في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) والصادر في ٦ / ٤ / ٢٠٠٤ ، حيث بين آلية تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها ، ومن المؤمل أن يصدر قانون من مجلس النواب ليحل محله ويبين تلك

الإدارة المشتركة للحقول التي ستكتشف في المستقبل، ولكن من هو صاحب الاختصاص في إدارة حقول النفط والغاز التي ستكتشف في المستقبل ؟ نرى أن مجالس المحافظات تتمتع بحق إدارة هذه الحقول لأن الدستور لم ينص على إدارتها ضمن الاختصاصات الحصرية للإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) ، بمعنى أن إدارتها معقودة إلى مجالس المحافظات .

القيد الرابع: إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالمحافظات المنتجة للنفط والغاز فقط ولا يتعدى ذلك إلى بقية المحافظات غير المنتجة لهاتين الثروتين.

٢. رسم السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز (١٣) .

ويظهر أن هذا الاختصاص المشترك ينحصر بحدود المحافظات المنتجة من جهة ، ولا يتقيد بالحقول الحالية أو المكتشفة فقط بل انه يشملها كما يشمل الحقول المستقبلية أو التي سيتم اكتشافها مستقبلا ، ونرى أن حصر هذا الاختصاص المشترك بالمحافظات المنتجة فقط يتغاضى عن موقف الدستور نفسه عندما قرر أن ملكية النفط والغاز للشعب العراقي كافة لأنه لا يمكن هذا الشعب من الإسهام في بناء استراتيجيات من شأنها تطوير ثروته هذا من جهة ، ومن جهة أخرى إن الاقتصار على المحافظات المنتجة لا نجد له مبررا ، فهل يرجع ذلك إلى أن ثروة النفط والغاز موجودة ضمن حدودها الجغرافية ؟ أم لأن المحافظات المنتجة أكثر كفاءة في إدارة هذه الثروة من سواها ؟

وفضلا عما تقدم نرى أن وجود إدارة مشتركة لرسم الاستراتيجية والاستثمار قد يخلق العقبات أمام الاستثمار الأجنبي. لأن هذه الإدارة ستفضي إلى خلق مصادر متعددة للقرار، وهذا قد يجعل المستثمر الأجنبي مترددا في المخاطرة بأموال تتعدد فيها مصادر القرار فضلا عن الغموض الذي يكتنف الجهة التي تملك صلاحية إصدار القرارات النهائية في هذا المجال .

٣. إدارة الكمارك : (١٤)

بين المشرع الدستوري أن إدارة الكمارك تسير بالتنسيق بين الإدارة المركزية وإدارة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومن الطبيعي أن هذا الاختصاص المشترك لا يتعدى إلى رسم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات لأنها من الاختصاصات الحصرية للمركز (١٥) ، فما المقصود بالكمارك التي تدار بأسلوب مشترك ؟ ومن هي المحافظات التي سوف تشترك بإدارة الكمارك مع المركز (الحكومة الاتحادية) ؟ إن المقصود بالكمارك قد يعني النقاط الكمركية من مداخل الدولة العراقية مع الدول المجاورة ،

وبالاتجاه نفسه سار المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث أوجب أن تكون مجالس المحافظات منتخبة ، وترك تفاصيل انتخابها وصلاحياتها لحين إصدار قانون لاحق (٢٧) ، وهو في هذا التوجه يحاكي الدساتير المقارنة من حيث المبدأ أو الأصل العام في انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية أو أغلبهم (٢٨) .

المطلب الثالث

استقلال مجالس المحافظات والرقابة عليها (٢٩)

إن اعتراف المشرع الدستوري بوجود مصالح محلية متميزة تخص منطقة أو مدينة أو محافظة ، وإقراره بضرورة تشكيل مجالس محلية منتخبة تقوم بإدارة تلك المصالح وتلبية الخدمات العامة المحلية لا يكفي لوصف النظام الإداري بأنه نظام يقوم على اللا مركزية الإدارية ، بل يجب أن تعمل تلك المجالس المنتخبة بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية مع بقاء عملها الإداري أو أعضائها أو كلاهما تحت رقابة أو وصاية أو إشراف الإدارة المركزية ، فما هي مبررات الرقابة أو الوصاية أو الإشراف ؟ وما هي صورها أو أشكالها ؟ وما هو موقف دستور جمهورية العراق منها ؟ هذا ما سنتناوله في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول

مبررات رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات

إذا كان وجود مجالس محلية منتخبة (مجالس محافظات) ضرورة تقتضيها تلبية الحاجات المحلية في المحافظة فإن من الضروري أن تعمل هذه المجالس بعيدا عن تسلط أو تدخل الهيئات الإدارية المركزية.

ويعد هذا الاستقلال من مقومات اللامركزية الإدارية وثوابتها فضلاً عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لها لكي تتمكن من تسيير شؤونها ومصالحها المحلية ، غير أن هذه المجالس تبقى جزءاً من الدولة وسلطانها العامة القائمة فيها ، وبالتالي يجب أن تخضع لرقابة الحكومة المركزية بحدود معينة ، ولا تقوم بضرورة وجود الرقابة على هذا المبرر فقط ، بل أن الفقه القانوني يقدم مجموعة من المبررات الأخرى نذكر منها (٣٠) :

١. إن وجود الرقابة الإدارية يضمن التزام المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامة للدولة، ويضمن الوحدة السياسية والقانونية والإدارية لها.

٢. تضمن الرقابة الإدارية التي يقوم بها المركز على المجالس المحلية (مجالس المحافظات)

الاختصاصات بالتفصيل (٢٢) ، وبالتالي فإن مجلس المحافظة سيمارس اختصاصاته المشتركة مع إدارة المركز - كما نص عليه الدستور - كما سيمارس اختصاصات أخرى كتعيين الموظفين وعزلهم وترقيتهم وترفيعهم وتحديد أولويات الخدمات في المحافظة وتنسيق برامج الأعمار والتطوير فيها ، كما سيكون لمجلس المحافظة موازنة مالية مستقلة ، وسيكون بمقدوره الاتفاق العام الذي يلبي الحاجات في المحافظة ، وسيكون للمجلس تحصيل الإيراد لتحصيل الرسوم وبعض أنواع الضرائب المحلية. ومن الجدير بالذكر أن المشرع الدستوري قد أكد رغبته في زيادة صلاحيات مجالس المحافظات وإضعاف الإدارة المركزية في موضع آخر، عندما أجاز تفويض مجالس المحافظات اختصاصات الإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) (٢٣).

المطلب الثاني

وجود مجالس محلية منتخبة تدير المحافظات (مجالس المحافظات)

يعد وجود مجالس محلية منتخبة تقوم بممارسة الاختصاصات الإدارية المحلية ركناً من أركان النظام اللامركزي ، فلا تؤسس اللامركزية أو تطبق بمجرد اعتراف المشرع الدستوري بوجود مصالح أو حاجات محلية يفضل ترك إدارتها للسكان المحليين ، بل يجب تبعاً لذلك تشكيل هيئات أو مجالس محلية عن طريق الانتخاب ، وهكذا فإن شرط انتخاب تلك المجالس هو ركن أساس من نظام اللامركزية الإدارية (٢٤) ، وبالتالي فإن مشاركة المواطن في اختيار المجالس التي تدير المحافظة أو القضاء أو الناحية هو تعبير عن مبدأ السيادة الشعبية ، بل هو تربية ديمقراطية تزيد من وعيه الديمقراطي ، وتفسح أمام السكان المحليين المجال الرحب للمشاركة والمساهمة في إدارة شؤون مناطقهم من خلال انتخاب ممثلين عنهم.

وإذا كان توجه بعض الأنظمة القانونية في تعيين بعض الأشخاص ضمن المجالس المحلية المنتخبة بوصفه صورة من صور الرقابة والإشراف ، فإن هذا التوجه كان هو سائداً في حقبة تاريخية مختلفة شهدتها الواقع والقانون العراقي ، فالنظام اللامركزي في العراق حمل هذه التسمية كشعار خلا من التطبيق والواقعية (٢٥) . بيد أن الانعطافة الدستورية الأهم ، والتي حصلت في العراق بهذا الصدد ، تمثلت فيما أحدثه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، فضلاً عما نص عليه أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٧١) (٢٦) .

تكون الرقابة متدرجة من حيث الشدة على وفق عمق التجربة أو تراكم الخبرة لدى المجالس المحلية ولدى السكان المحليين في الوقت نفسه ، حيث تبلغ الرقابة أوج شدتها عندما تكون تجربة النظام اللامركزي وليدة أو حديثة العهد وهكذا تنقلص تدريجيا بمرور الوقت وقدم التجربة .

الفرع الثالث

رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات
في ظل التحولات الدستورية في العراق

أن التحولات الدستورية والتشريعية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ قد أفضت إلى نفي كل رقابة من المركز على مجالس المحافظات ، حيث أسس قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية مبدأ إضعاف رقابة الإدارة المركزية ، وأشار إلى تمتع مجالس المحافظات باستقلال مطلق عن الحكومة الاتحادية (٣٢) ، وعزز صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٦ / ٤ / ٢٠٠٤ هذا التوجه حيث أكد فكرة الاستقلال لمجالس المحافظات مع إلغاء كل سيطرة أو إشراف عليها من أية وزارة (٣٣) .

وسار المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق الدائم بالمسار نفسه ، حيث أكد على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة (٣٤) .

وقد يرى البعض أن الدستور نفى السيطرة والإشراف على مجالس المحافظات ولم ينص الرقابة ، على أساس أن النص الدستوري لم ينص على نفي الرقابة بلفظ صريح كما أن السيطرة والإشراف لا تعني الرقابة ، لأن السيطرة تعني التحكم وقيادة المجلس على نحو معين أو أنها تعني خضوع أعضاء مجلس المحافظة للإدارة المركزية مع إمكانية عزلهم أو حل المجلس من قبلها ، أما الإشراف فيعني خضوع عمل مجلس المحافظة وقراراته لنظر وتوجيه الإدارة المركزية من حيث الإجازة السابقة للقرارات أو المصادقة اللاحقة لها ، وبالتالي فقد يصل هذا الرأي إلى نتيجة أن ما منعه الدستور هو السيطرة والإشراف ولم يمنع الرقابة .

إلا أننا نرى أن نية المشرع الدستوري في جعل مجلس المحافظة بديلاً حقيقياً عن الإدارة المركزية في نطاق المحافظة ، وبناء حلقات استقلاله عنها بالفاظ (السيطرة والإشراف) للتعبير عن منع الرقابة بصورها كافة ، فما السيطرة والإشراف الذي نص على منعه المشرع الدستوري على مجالس المحافظات إلا منع لصور الرقابة بأشكالها المختلفة ، وبالتالي فإن الدستور العراقي قد هدم ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية .

عدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزي من حيث أنه أقل مهارة وخبرة من الحكومة المركزية أو أن فيه محاباة للمصالح المحلية الخاصة على حساب المصالح القومية العامة .

٣. إن وجود الرقابة الإدارية يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحلية أو إهمالها أو تلكنها في تلبية الحاجات العامة و الذي من شأنه التأثير على مستوى الخدمات المقدمة للسكان المحليين .

الفرع الثاني

صور رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات

إذا كانت الرقابة الإدارية التي تمارسها إدارة المركز على المجالس المحلية المنتخبة تقوم على أسس ومبررات متعددة فإن أشكالها أو صورها أو أنواعها مختلفة بحسب الأنظمة القانونية في الدول ، ألا أنها بصورة عامة تكون على شكلين أو نظامين هما : النظام الرقابي الانكليزي ، والنظام الرقابي الفرنسي (٣١) .

و تكون الرقابة معقودة للبرلمان ، في ظل النظام الانكليزي ، حيث يستطيع تعديل اختصاصات المجالس المحلية بالحدف أو الإضافة ، كما يكون للقضاء دور في ممارسة الرقابة عليها ، كما تمارس الحكومة المركزية أشكالاً بسيطة للرقابة من خلال اللجوء إلى القضاء في حالة مخالفة المجالس المحلية للقانون ، ويكون للإدارة المركزية حق التفتيش وإسداء النصيحة والإرشاد لها.

أما النظام الرقابي الفرنسي ، فتكون الرقابة فيه أوسع نطاقاً وأشد تأثيراً من سابقتها ، حيث تمارس الرقابة البرلمانية والقضائية والحكومية ، وتبرز فيه الرقابة الحكومية بوصفها رقابة قوية وواسعة تشمل منح الهيئات الإدارية المركزية صلاحية إصدار لوائح تلتزم بها الهيئات المحلية ، كما يكون لها حق الرقابة على هذه الهيئات من خلال تعيين بعض الأشخاص فيها وحق إيقاف أعضائها أو عزلهم وحل المجلس المحلي أو إغائه ، كما يكون لها حق الرقابة على أعمال الهيئات المحلية من خلال نظام الإجازة أو الموافقة المسبقة على الأعمال القانونية لها أو التصديق اللاحق عليها أو إبطالها .

ومهما تكن صورة الرقابة الإدارية فإن استقلال المجالس المحلية يمثل القاعدة العامة والركيزة الأساسية في النظام اللامركزي ، في حين تمثل الرقابة التي يمارسها المركز على تلك المجالس استثناء على تلك القاعدة ، وبالتالي لا يجوز التوسع في هذا الاستثناء ويجب أن يفسر على نحو ضيق ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن تبني أي أسلوب من أساليب الرقابة يجب أن يستند إلى عمق تجربة تطبيق نظام اللامركزية الإدارية ، إذ يمكن أن

ولكن هل يجوز أن تمارس مجالس المحافظات الاختصاصات الواسعة التي نص عليها الدستور أو تلك التي سيضعها القانون الخاص بها، والذي سيشرعه مجلس النواب ؟

نرى أن مجالس المحافظات تبقى خاضعة لصور متعددة من الرقابة ، مستندين في رأينا هذا إلى أن الاستقلال الذي أراده الدستور ومنع الرقابة ما هو إلا وسيلة لتحقيق غاية معينة هي رفع مستوى الخدمات العامة في المحافظة وخدمة المواطن ، أما إذا انحرفت مجالس المحافظات عن هذه الغاية فإنها يجب أن تخضع لرقابة القضاء ، استناداً لولايته العامة (٣٥) ، ولرقابة بعض الهيئات المستقلة كرقابة هيئات النزاهة (٣٦) ورقابة ديوان الرقابة المالية (٣٧) ، وللرقابة الشعبية على أساس أن الشعب مصدر السلطات وشرعيتها (٣٨) .

المبحث الثاني

محافظات العراق في ظل التنظيم الفيدرالي

لا خلاف في أن القواعد الدستورية هي الأصل في إناطة ممارسة الاختصاصات لكل فرع من فروع السلطة وهيئتها في الدولة ، فضلاً عن أن تقسيم وتوزيع هذه الاختصاصات يستند إلى الفلسفة أو النهج الذي يتبناه الدستور في ممارسة السلطة سواء أكان هذا الدستور لدولة موحدة بسيطة أو فيدرالية .

غير أن موضوع توزيع الاختصاص يبدو جلياً في دساتير الدول الفيدرالية ، حيث يتكفل الدستور الاتحادي بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الاتحادية والهيئات في الأقاليم أو الولايات ، ولهذا تسهّب أغلب الدساتير الاتحادية في تنظيم المسائل التفصيلية إلى خلاف الأصل في صياغة القواعد الدستورية التي تكون مقتصرة على الأصول الكلية والمسائل الجوهرية .

ومن خلال دراسة وتحليل نصوص الدستور العراقي الدائم الذي أقره الشعب العراقي في الاستفتاء الشعبي بتاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٥ ، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد منح للمحافظات التي لم تنظم في إقليم اختصاصات تماثل في مضمونها مع تلك التي تتمتع بها الأقاليم .

وتأسيساً على ما تقدم سنتولى بحث هذا الموضوع من خلال تقسيمه على مطلبين وفقاً للآتي :

المطلب الأول: التعريف بالنظام الفيدرالي.

المطلب الثاني: الاختصاصات الفيدرالية للمحافظات.

المطلب الأول

التعريف بالنظام الفيدرالي

الفيدرالية (Federalism) هي نظام للحكم والإدارة قائم على فكرة أساسية مفادها توزيع

السلطات والاختصاصات بين الهيئات الاتحادية المستقرة في عاصمة الدولة وبين الهيئات في الأقاليم ، والتي تشكل بمجموعها دولة الاتحاد الفيدرالي (٣٩) .

وينشأ عن تبني هذا النظام ، قيام دولة متحدة اتحاداً دائماً غير مؤقت بين مجموعة من الدويلات أو الأقاليم لتحقيق أهداف وغايات في المجالات الاجتماعية أو الاقتصادية أو العسكرية ، مع التأكيد على وجود الرغبة الحقيقية في العيش المشترك لدى المكونات البشرية لشعب الدولة الفيدرالية .

وترتكز الدولة الفيدرالية في مجال تنظيم ممارسة السلطة إلى مبدئين أساسيين هما ثنائية السلطة وثنائية التشريع (٤٠) ، ويتكفل الدستور الاتحادي بمسألة تنظيم ممارسة السلطة وتوزيعها بين السلطات الاتحادية والأقاليم ، وبهذا يمثل هذا الدستور أهم وثيقة في الدولة الاتحادية لأنه يهدف إلى صياغة نظام قانوني وسياسي قادر على التوفيق بين نزعتين متعارضتين هما نزعة الوحدة من جهة ونزعة الاستقلال لدى الأقاليم المتحدة من جهة أخرى (٤١) .

والوصف المتقدم يتطلب أن تصاغ الأحكام والقواعد في الدستور الاتحادي بشكل متقن إلى حد كبير فضلاً عن منح المشرع الدستوري مدة زمنية تتناسب مع ما تتطلبه هذه الصياغة مع التأكيد على وجوب فسح المجال الواسع للمشاركة الشعبية في الاقتراح والمناقشة والتصويت .

والتساؤل الذي يمكن أن يثار في هذا الموضوع يتعلق بالأسباب والمبررات التي أفضت على تبني النظام الفيدرالي ؟

نرى أن الإجابة على هذا التساؤل تختلف من دولة إلى أخرى، أي من تجربة فيدرالية إلى أخرى، وبإمكاننا إجمال هذه الأسباب والمبررات في الجوانب الآتية :

١. رغبة الأقاليم المنضوية تحت لواء الاتحاد الفيدرالي في قيام دولة كبيرة تتوحد قدراتها البشرية والاقتصادية والعسكرية ، فيكون لها ثقل وأهمية على المستوى الإقليمي والدولي من غير أن يخل ذلك ببعض مظاهر الاستقلال الداخلي للأقاليم أو الدويلات المكونة للاتحاد (٤٢) .

٢. تحقيق وحدة المكونات البشرية لمواطني الدويلات والأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية ، ولا سيما في المجتمعات التي تنطوي على تنوع وتناقض في هذه المكونات من الناحية الاثنية أو اللغوية فضلاً عن منحها فرصاً حقيقية لممارسة السلطة وإدارة أقاليمها وإشباع حاجاتها (٤٣) .

٣. إن توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم يسهم في تقاسم السلطة مما يفضي إلى منع الاستبداد والانفراد في الحكم أو الإدارة هذا من جانب، ومن جانب آخر إن هذا الأمر

ذاته فضلا عن مشاركتها في ممارسة السيادة على إقليمها (٤٩) .

ولم يشذ الدستور العراقي عن هذا الأصل حيث نصت م (٤٨) منه على أن (تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) ، غير أن عدم حسم أمر تكوين الأقاليم ابتداء ، وقبل كتابة الدستور ، أفضى إلى تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد لحين صدور قانون من مجلس النواب ، ورغم ذلك فقد منح الدستور للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق التمثيل فيه (٥٠) . وهذا يعني أن المشرع الدستوري أراد أن تتمثل المحافظات في مؤسسة اتحادية سواء بسواء مع الأقاليم الأخرى ، وبالتالي يكون لها القدر نفسه من التمثيل في الهيئة التشريعية الاتحادية.

الفرع الثاني تشريع القوانين

يعد تشريع القوانين على المستوى الداخلي للأقاليم في الدولة الفيدرالية من الحقوق الثابتة لها، حيث يتولى برلمان الإقليم هذه المهمة بشرط أن لا تتعارض أحكام هذه القوانين مع الدستور الاتحادي ودستور الإقليم (٥١).

وإزاء الظروف المعاصرة لعملية كتابة الدستور العراقي - التي اشرنا إليها سابقا - فإننا نرى أن المشرع الدستوري قد منح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق تشريع القوانين (٥٢) ، لا بل جعل لقانون المحافظة الأولية على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما على مسألة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة التي نظمها م (١١٤) من الدستور .

وان منح المحافظة حق تشريع القوانين يحملنا إلى التساؤل عن الجهة أو الهيئة المختصة بممارسة العملية التشريعية فيها ؟

لقد جاء الدستور العراقي خاليا من أية أحكام حول هذه المسألة ونرى أن مجلس المحافظة بوصفه هيئة منتخبة (٥٣) هو الجهة المختصة بتشريع القوانين داخل المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، مع ملاحظة أن الدستور العراقي منح لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (٥٤) ، ولم يمنح هذا الاختصاص للسلطات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وهذا يعد - في تقديرنا - إخلالاً واضحاً بمبدأ المساواة بين الأقاليم وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي سعى الدستور إلى تحقيقه بوسائل شتى .

يمثل وسيلة ناجعة لبناء وتنمية القدرات التشريعية والإدارية في الأقاليم.

وعلى الرغم من كل هذه المبررات فإن خطر الحرب الداخلية بين مكونات الدولة الفيدرالية يمثل أبرز وأهم الانتقادات الموجهة إلى النظام الفيدرالي (٤٤) ، مما يستدعي تحقيق المساواة في توزيع السلطة بين الأقاليم فضلا عن تبني أساليب إدارية عادلة في استغلال وإدارة الموارد الطبيعية والثروات . وتبقى الرغبة الحقيقية لمواطني الدولة الاتحادية في العيش المشترك هي الأساس في نشأة وديمومة الدولة الفيدرالية.

المطلب الثاني الاختصاصات الفيدرالية للمحافظات

إن الظروف التي عاصرت عملية كتابة الدستور العراقي والمتمثلة في عدم التوصل إلى أجماع سياسي بخصوص تحديد الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية (عدا إقليم كردستان) قد أفضى إلى تبني الدستور العراقي نظاماً يمزج بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية (٤٥) .

وعلى هذا الأساس فقد أقر الدستور العراقي للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم باختصاصات فيدرالية شأنها في ذلك شأن الأقاليم متبعا في ذلك نهجا لم تألفه الدساتير في الدول الفيدرالية (٤٦).

ويمكننا أن نفسر نزعة المشرع الدستوري في هذا الميدان برغبته في تحقيق نوع من المساواة بين الأقاليم وبين المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، غير أن الوصول إلى هذا الهدف يستحيل مع تبني أسلوب الإدارة اللامركزية لهذه المحافظات (٤٧).

وتأسيسا على ما تقدم سنتولى بحث موضوع الاختصاصات الفيدرالية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم بحسب التقسيم الآتي :

الفرع الأول التمثيل في مجلس الاتحاد

تحرص الدساتير الفيدرالية على الأخذ بنظام المجلسين في تأسيس هيئاتها التشريعية ، حيث يجري تشكيل أحد المجلسين على أساس شعبي ، وبهذا يكون للولايات الأكثر سكانا ممثلين أكثر من الولايات الأقل سكانا ، ومن هنا برزت الحاجة إلى وجود مجلس ثان تمثل فيه الولايات بشكل متساو للمحافظة على حقوق الولايات الصغيرة (٤٨) .

ومن خلال هذا التمثيل تتجلى مشاركة الولايات أو الأقاليم في جوهر السيادة للدولة الاتحادية ، وبهذا تختلف الأقاليم في الدولة الفيدرالية عن المحافظات في الدولة البسيطة . لأن الأقاليم تشارك السلطات الاتحادية في جوهر السيادة

الفرع الرابع

تمثيل المحافظة في الهيئات والسفارات

حرص الدستور العراقي على ضمان حقوق المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجال المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية ، فأشار إلى تأسيس هيئة عامة لضمان هذه الحقوق وسمح لممثلي المحافظات بالانضمام إلى عضويتها (٥٨) . كما منح الدستور العراقي لممثلي المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في عضوية هيئة عامة أخرى لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية على الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم مع منحها صلاحية التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتحادية واقتسامها فضلا عن ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص هذه الأموال (٥٩) . أما تمثيل المحافظة في السفارات والبعثات الدبلوماسية فقد أشار إليه الدستور في م (١٢١) البند (رابعاً) ، وإذا كان التمثيل الدبلوماسي وإقامة العلاقات على المستوى الدولي أو الإقليمي هو من الاختصاصات المقصورة على السلطات الاتحادية في أغلب دساتير الدول الفيدرالية ، وكذا الحال بالنسبة للدستور العراقي (٦٠) ، فإن منح الأقاليم والمحافظة الحق في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية ينحصر في قيامها بمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية . ونرى أن مصطلح (متابعة) يحمل معاني ودلالات عدة ، وينطوي على ممارسة اختصاصات تدخل في صميم الوظائف المتعارف عليها للسفارات والبعثات الدبلوماسية ، وهذا يفسح مجالاً واسعاً لتزاحم وتنازع الاختصاصات بين السفارات والبعثات الدبلوماسية الممثلة لدولة العراق وبين هذه المكاتب فضلاً عن أن تأسيس هذه المكاتب في مختلف أنحاء العالم يثقل موازنة الدولة الاتحادية لما تتطلبه من رواتب ونفقات .

ونرى أن يصار إلى تعديل هذا النص، وحصراً اختصاصات هذه المكاتب بالسفارة والبعثة الدبلوماسية الرسمية لدولة العراق، لأن هذه الاختصاصات لا تخرج في جوهرها عن الواجبات الملقاة على عاتق السفارات والبعثات الدبلوماسية فلا يبقى من بعد ذلك أي مبرر لتأسيسها.

الخاتمة:

وبعد أن فرغنا من بحث موضوع التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، فإن النتيجة الجوهرية التي توصلنا إليها تمثلت في اتجاه

ويحق لنا في هذا الموضوع من البحث أن نتساءل عن الكيفية التي سيتم بها تنظيم السلطات والاختصاصات داخل المحافظة ؟

إن الدستور العراقي قد سمح للأقاليم بوضع دساتير لها بشرط عدم التعارض مع الدستور الاتحادي (٥٥) ، غير أنه لم يشر إلى مسألة وضع دستور للمحافظة التي لم تنتظم في إقليم واكتفى بالإشارة إلى أن انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما تنظم بقانون (٥٦) .

ويشير مسلك المشرع الدستوري في هذا الميدان إلى ارتباك واضح في بيان الإطار التنظيمي الذي يحكم اختصاصات وحقوق المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، فمن جهة يتبنى الدستور نظاماً ادارياً لامركزياً لها ، ومن جهة أخرى يمنحها اختصاصات وحقوق تماثل تلك التي اقر بها للأقاليم في إطار الدولة الفيدرالية من دون أن ينص على حق المحافظة غير المنتظمة في إقليم في أن يكون لها دستوراً الخاص بها.

ونرى أن يمنح للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم الحق في وضع دساتير لها، لما لهذا الأمر من أهمية في تنظيم عمل هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية فضلاً عن أن الدستور المحلي للمحافظة سيرا على خصوصياتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والدينية.

الفرع الثالث

الاختصاص القضائي

لا جدال في أن منح الهيئات القضائية في الأقاليم الولاية على المنازعات التي تثور بين مواطني كل إقليم ، أو تلك التي تثور على أراضيها ، يعد من الأمور المستقرة في دساتير الدول الفيدرالية ، على أن يتم حسم المسائل الخلافية حول تنازع الاختصاص القضائي بين الأقاليم من قبل الهيئة القضائية الاتحادية .

وقد تبني الدستور العراقي هذا المبدأ ، وأناط بالمحكمة الاتحادية العليا اختصاص الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ، وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٥٧) .

ونرى أن استخدام المشرع الدستوري لعبارة (الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم) يشير إلى أن هناك هيئات قضائية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم تختص بتطبيق القوانين الاتحادية على المنازعات داخل المحافظة فضلاً عن تطبيقها للقوانين التي تشرع من الجهات المختصة بتشريع القوانين داخل حدود المحافظة غير المنتظمة في إقليم.

أ - تعديل صدر المادة (١١٤) بحيث تشمل كل من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب - تحديد ملكية باقي الثروات (عدا النفط والغاز) ومن يقوم بإدارتها تلافياً للمنازعات التي من الممكن أن تثور في المستقبل.

ج - تحديد الجهة التي لها الحق في إدارة حقول النفط والغاز التي ستكتشف مستقبلاً.

د - إلغاء نص البند (خامساً) من م (١٢٢) لأن الإبقاء عليه يفضي إلى عدم إخضاع مجالس المحافظات إلى أية رقابة من السلطة الإدارية المركزية ، وقد يؤثر هذا الأمر بشكل سلبي على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين في المحافظات فضلاً عن التلوكو الإداري والتنظيمي الذي قد يعترى عمل هذه المجالس في ظل غياب أساليب الرقابة على أعمالها.

هـ - تعديل نص المادة (١٢١) البند (رابعاً) وذلك لحصر الاختصاصات ذات الطابع الدبلوماسي بالسفارات والبعثات الدبلوماسية الرسمية الممثلة لجمهورية العراق.

هوامش البحث :

- (١) د. عثمان خليل عثمان . القانون الإداري ، مطبعة الأهلالي ، بغداد ، ١٩٣٩ - ١٩٤٠ ، ص ١٨٧ .
- (٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٧٨ .
- (٣) سنذكر باقي أوجه التمييز تباعاً ليتمكن مقارنة ما تتميز به اللامركزية الإدارية عن الفيدرالية مع ما نص عليه الدستور العراقي .
- (٤) د. منير محمود الوترى . في القانون العام المركزية واللامركزية . ط١ ، مطبعة المعارف - بغداد ، ١٩٧٦ ، ص ٢٧ .
- (٥) سنعود إلى تفصيل هذا الموضوع عند شرح نص المادة (١١٥) من الدستور .
- (٦) د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ١٣٣ - ١٣٤ .
- (٧) أنظر الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٨) المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٩) المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٠) انظر المادة (١٤٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ التي حددت اختصاصات الإدارة المركزية على سبيل الحصر ، ولم يجوز الدستور تفويض تلك الاختصاصات للإدارة المحلية في المحافظات والمدن والقرى .
- (١١) الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٢) انظر المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٣) الفقرة (ثانياً) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

رغبة المشرع الدستوري نحو توسيع صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث منحها اختصاصات عدة دونما أي رقابة أو تدخل من السلطات الإدارية الاتحادية .

وقد أفضى هذا المسلك أيضاً إلى الإقرار لها باختصاصات وحقوق، على المستوى القضائي والتشريعي والتمثيلي في الهيئات الاتحادية، تتشابه إلى حد كبير مع ما منحه الدستور من اختصاصات وحقوق للأقاليم.

وعلى هذا الأساس فقد تبنى الدستور العراقي النافذ للمحافظات غير المنتظمة في إقليم إطارين تنظيميين مختلفين ، مرة منحها اختصاصات في ظل النظام اللامركزي ، ومرة أخرى منحها اختصاصات في ظل النظام الفيدرالي .

ونرى أن هذا الأسلوب في التنظيم قد يؤدي إلى خلق حالة من الاضطراب والفوضى في ممارسة الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وبين الهيئات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم لاسيما بعد أن يتم تشكيل الأقاليم وتدخل أحكام الدستور العراقي إلى حيز التطبيق العملي والميداني .

وتأسيساً على ما توصلت إليه هذه الدراسة فإننا نوصي المشرع الدستوري والعادي بما يأتي:

- ١ - التدرج في منح الصلاحيات لمجالس المحافظات (لاسيما الاختصاصات المشتركة مع السلطات الاتحادية) مع ضرورة إجراء تقييم موضوعي ومحاذٍ لعمل هذه المجالس منذ تأسيسها ولحد الآن سعياً للوصول إلى معرفة حقيقية لدرجة كفاءتها ومستوى قدراتها في المجالات الإدارية والتنظيمية.
- ونرى أن يكون هذا التدرج من خلال تعطيل النصوص الدستورية المنظمة للاختصاصات المشتركة لدورة انتخابية واحدة، لكي تتاح الفرصة أمام مجالس المحافظات لاكتساب الخبرات الإدارية في إشباع حاجات محلية لا ترقى في أهميتها إلى مستوى الحاجات المنضوية تحت لواء النصوص المنظمة للاختصاصات المشتركة.
- كما نرى أن يتم استغلال هذه المدة في تنظيم برامج لبناء القدرات للقيادات الإدارية في هذه المحافظات للمساهمة في رفع مستوى الكفاءة الإدارية واكتساب المزيد من الخبرات في المجالات القانونية والمالية والاقتصادية.
- ٢ - تحديد طبيعة الإدارة المشتركة للاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا يتطلب بيان أسلوب الإدارة كأن يكون عن طريق هيئة أو مجلس إدارة مشترك يضم ممثلين عن السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإن يكون لهذه الهيئة أو المجلس القرار النهائي في ميدان الإدارة المشتركة.
- ٣ - نرى أن يتم تدارك النقص في نصوص الدستور العراقي بحسب الآتي:

- (١٤) انظر الفقرة (أولا) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٥) الفقرة (ثالثا) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٦) الفقرة (ثالثا) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٧) الفقرة (خامسا) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٨) الفقرة (سادسا) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (١٩) مثل إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات انظر المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٠) انظر المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢١) الفقرة (ثانيا) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٣) المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٤) انظر : د. عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٩١ ، وكذلك د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص ٨١ وما بعدها .
- (٢٥) إذا كان القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ نص على تأسيس مجالس بلدية في المادة (١١١) منه ، وكان النظام الإداري يسير من الناحية النظرية باتجاه اللامركزية الإدارية فأن دستور ١٩٥٨ وما أعقبه من إعلانات دستورية رسخت اللامركزية الإدارية ، حتى صدور دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ ودستور ١٦ تموز ١٩٧٠ قد تبنت شعار اللامركزية الإدارية بإسلوب نظري أو صوري لأن المركزية الإدارية كانت هي السائدة والطاغية على النظام الإداري فضلا عن عدم ترسيخ فكرة انتخاب مجالس المحافظات .
- (٢٦) كرس قانون إدارة الدولة النظام الإداري اللامركزي بعلاقة المركز مع المحافظات ، كما نص على وجوب انتخاب مجالس المحافظات في موعد أقصاه ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥ انظر المواد (٥٢) و (٥٥) والفقرة (ب) من المادة (٥٧) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، كما أكد أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) المضامين نفسها ، والذي يعد معدلا لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ ومنظما لتشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها .
- (٢٧) الفقرة (رابعا) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٢٨) انظر مثلا المادة (١٦٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ التي أوجبت أن تكون المجالس الشعبية منتخبة انتخابا مباشرا ، كما أوجب أن يكون نصف أعضاء هذه المجالس من العمال والفلاحين ، فضلا عن إن المادة (١٦٣) من الدستور نفسه تركت تفاصيل تشكيل هذه المجالس واختصاصاتها لإصدار قانون لاحق .
- (٢٩) اختلف الفقه القانوني بين من يسميها بالرقابة الإدارية ومن يفضل تسميتها بالصياغة الإدارية ، ففي حين يعترض الفريق الأول على تسمية الصياغة الإدارية لارتباط الوصاية بنقص الأهلية في حين إن المجالس المحلية ذات أهلية كاملة
- وتباشر التصرفات ابتداء ، إلا إن هناك من يرى أن يسميها وصاية إدارية لأن القانون الإداري قد استعار بعض المصطلحات من القانون الخاص واكتسبت معنى معين كالعقود الإدارية والمسؤولية وغيرها .. انظر : د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص ٨٣ .
- لمزيد من التفاصيل بشأن مبررات الرقابة أنظر : د. عثمان خليل عثمان ، مصدر سابق ، ص ٢٠٥ ، وكذلك د. خالد خليل الظاهر ، مصدر سابق ، ص ١٣٦ .
- لمزيد من التفصيل أنظر : د. عثمان خليل عثمان ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ - ١٤٢ .
- انظر الفقرة (أ) من المادة (٥٥) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملحق .
- انظر الفقرة (٣) من القسم الثاني من أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) .
- انظر الفقرة خامسا من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- انظر الفقرة (ثالثا) من المادة (١٩) ، والمادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- المؤسسة بموجب الأمر (٥٥) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة ، والذي شكل مفوضية النزاهة العامة المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٩١ لسنة ٢٠٠٤ ، والذي أبقى على تشكيلها الدستور النافذ : انظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- الذي يعمل على وفق قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل النافذ والذي كفل استمرار عمل دستور العراق النافذ . انظر : الفقرة (أولا) من المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- يفضل أغلب الكتاب العرب استخدام كلمة (الفيدرالية) كبديل عن (المركزية) للدلالة على هذا النوع من الاتحاد على الرغم من إنها كلمة أجنبية ، وذلك لتلافي الخلط الحاصل بين الفيدرالية وبين النظام المركزي في الإدارة فضلا عن إن شيوع استخدام (الفيدرالية) في هذا الموضوع يشير وبما لا يقبل الشك إلى التعريف الذي أوردناه .
- لمزيد من التفصيل أنظر : د. علي غالب العاني و د. نوري لطيف ، القانون الدستوري ، مطبعة الزمان ، بغداد ، بلا سنة طبع ، ص ١٢٢ - ١٢٣ .
- د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، ط١ ، دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص ٨٦ .
- ويميز د. سليمان محمد الطماوي بين اللامركزية الإدارية الموجودة في جميع الدول سواء أكانت بسيطة أو فيدرالية ، وبين اللامركزية السياسية التي ينحصر وجودها في الدولة الفيدرالية حيث إن اللامركزية الإدارية تقتصر على ممارسة الوظيفة الإدارية ، في حين أن اللامركزية السياسية تنصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء . د. سليمان محمد الطماوي . الوجيز في نظم الحكم والإدارة ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٣٦٩ - ٣٧٠ .

مصادر البحث :

- (٤١) د. سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد ، ط١ ، مطبعة بويد ، نيويورك ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩٥ .
- (٤٢) لمزيد من التفصيل أنظر : د. الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٣ ، ص ٥ - ٨ .
- (٤٣) د. علي غالب العاني و د. نوري لطيف ، المصدر السابق ، ص ١٢٣ .
- (٤٤) هاملتن ومادسن وجاي ، الدولة الاتحادية أسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمد ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٦١ ، ص ٨١ - ٨٥ .
- (٤٥) نصت م (١١٦) من الدستور على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحاافظات لا مركزية وإدارات محلية)) .
- (٤٦) أشار التعديل العاشر للدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ إلى توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وبين الولايات فقط ، حيث حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك الباقي منها إلى الولايات ، وكذلك الحال مع الدستور السويسري الذي دخل حيز التنفيذ في ٢٠٠٠/١/١ .
- (٤٧) البند (ثانيا) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٤٨) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد الجده ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ١١٣ - ١٢٤ .
- (٤٩) د. الشافعي محمد بشير ، مصدر سابق ، ص ٥٤ - ٥٦ .
- (٥٠) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٢ - ١١٥ .
- (٥٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٣) القسم (٢) البند (٤) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في ٢٠٠٤/٤/٦ .
- (٥٤) البند (أولا) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٥) المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٦) البند (رابعا) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٧) البند (ثامنا) من المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٨) المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٥٩) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (٦٠) المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- (١) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد الجده ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة جامعة بغداد ، بغداد ، ١٩٩٠ .
- (٢) د. الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، ط١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٣ .
- (٣) د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ١٩٩٨ .
- (٤) د. سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد ، ط١ ، مطبعة بويد ، نيويورك ، ٢٠٠٥ .
- (٥) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظام الحكم والإدارة ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢ .
- (٦) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ .
- (٧) د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، ط١ ، بلا مطبعة ، بغداد ، ١٩٨٠ .
- (٨) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- (٩) د. عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ، مطبعة الأهالي ، بغداد ، ١٩٣٩-١٩٤٠ .
- (١٠) د. علي غالب العاني و د. نوري لطيف ، القانون الدستوري ، مطبعة الزمان ، بغداد ، بلا سنة نشر .
- (١١) د. منير محمود الوتري ، في القانون العام (المركزية واللامركزية) ، ط١ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٧٦ .
- (١٢) هاملتن و مادسن و جاي ، الدولة الاتحادية (أسسها ودستورها) ، ترجمة جمال محمد أحمد ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٦١ .

Summary:

This research will deal with the constitutional regulation for the legal capabilities of the Iraqi governorates in the permanent Iraqi constitution 2005.

The Iraqi Constitution adopted two deferent systems regarding the legal capabilities of the Iraqi governorates and they are as fellows:

1- Decentralization system.

2- Federalism.

Accordingly we divided the search plan into two sections:

The first: The capabilities of the Iraqi governorates according to the Decentralization system.

The second: The capabilities of the Iraqi governorates according to the Federalism system.

By the end of the research we ended with several conclusions and recommendations.