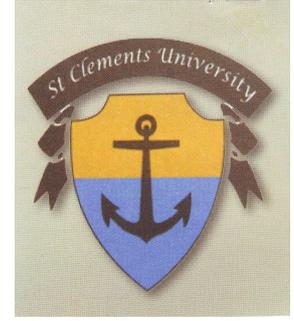


*International University of St Clements
Kirkuk Office*



Mat. No. AC0055

***Administrative Organisation
in the Federal State in Iraq as a
Model***

Preparation by the Student

Adil Abraham Adham

*This thesis presented to the Council of the
International University of St Clements to
complement the requirements to gain a
Doctoral Degree in Philosophy of Public Law*

Under the supervision of

Assistant Prof. Dr. Fawzi Hussein Sulaiman

1435 A.H

2014 A.D

Abstract

There is no doubt that the administrative organization is a priority in the federal State for practicing of administrative work and that things going according to state regulations and important programs run by the state and its central pillars which are administrated by federal state and then distributed to the regions and provinces.

The research in the administrative organization is the definition of what the nature of this organization and the concept of centralized management and administrative decentralization and pillars of the central administrative and what is the distinction between administrative decentralization of systems similar and knowledge of presidential power and functions of administration towards its subordinates in terms of the problem of the research centered on the administrative systems of federal States and measurement to the Federal Iraq as a model for these systems centralized and decentralized and what are the ways to build federal state

The research will not focus on what it was like before administrative organization federal state, but it accurately focuses on the administrative organization in the federal state in general and in Iraq in particular and what is the big change and decisive action in all the systems in the current federal state

As will be discussed during this search methods of distribution of competences in the state and how to address federal and organization, and also to administrative organizations in the regions and provinces that are not associated with region

As well as search on fail points that can be obstacle against Of the executive, legislative and Federal judicial authority in order to prevent stopping the process of the administrative organization in federal state

Also the research deals with the administrative formations of provinces that connected with regions and its specialization and its relationship with the regions authorities.

his study is research about administrative matters of federal States and it a complement of similar past studies and the administrative organization study in the federal state had interest from specialists of Iraqi law affairs and others. and read those things have very effective in enriching the legal library even a little bit to find out positions of power and failed points in structural the administrative organization in the federal State

for necessity of Clarification briefly as follows importance, goals and problem . assumption of research in addition to the methods had followed in it

1. The importance of research: the importance of research comes from the application of administrative regulations in the state and federal in legislative, executive and judiciary, and their suitability for the development of quality within the framework of the Federal State, including all the theses that are compatible with the balance thoughtful and appropriate aspects of decentralization in deal , so the theory of administrative organization and its philosophy has historical roots can be utilized in modern laws of the status and legitimacy, and the growing importance of this theory was necessary to give this issue the necessary attention and this is the motivation to have been selected this topic for this thesis

2. Research objectives: the researcher seeks to achieve the following objectives:
 - A. showing what is concepts of administrative organization in federal state and what are things depend on it.
 - B. Statement of the important effects that have to work in the administrative framework for the federal state and its impact on the concept of administrative decentralization.
 - C. Showing of construction ways the federal state.
 - D. The extent of the progress made in the modern technology of the federal state.
 - E. The study aims to state relationship in the governorates not organized in a region, as well as regular relationship with the provinces in the province with the provincial authorities in the administrative aspects.

3. Problematic of research : The research problem in the problem of the organization of the federal state, is in the priorities of the administrative work and organizational, hence the urgent need to fight this study and in-depth what it is, and that the legislative power exercised pursuant administratively when they issue the budget and that the executive branch operates through administrative councils, as well as the judiciary exercised certain administrative functions that relate the judicial dept staff, as well as from its original function in and settle disputes. Therefore, this issue need to study privatization and radical treatment within the administrative and regulatory framework, so as not problematic and frames are generated outside the scope of public law and custom

4. Find premise: The researcher put the premise that:

That there is a relationship between the state and federal administrative one hand, and between the regions and governorates that are not organized in the regions on the other hand, the focus of which aspects of legislative, executive and judicial branches.

5. Research Methodology: Researcher Qaeda relied on the analytical national approach in the presentation and analysis of events and preparation including with this approach.

the thesis had been divided that titled (administrative organization in the federal state of Iraq a model) into six chapters and Investigation. Was the first chapter in the

organization urges the administrative organization and definition of the concept of central administrative advantages and disadvantages of the central system and the concept of decentralization and its corners and administrative forms and a calendar and their advantages and disadvantages. And characterize the regional administrative decentralization what mix of similar systems, all in three sections.

Researcher tried a at the second chapter explain the concept of state and federal and the roots and methods of its creation and implementation of a federal system in Islamic history, with the roots of federalism in Iraq, with the methods of implementation of laws and decisions by the federal and state how to distribute with kinds, within two topics also addressed researcher in the third quarter the emergence of administrative organization and its historical development in Iraq and the Islamic countries. In previous eras. In addition to the administrative organization in the parents after the change of the political regime in 2003, in three sections.

he fourth quarter also studied the administrative management of non-performing provinces in the region and the formation of the local administration in Iraq and the administrative division of the legal regulation of the local council elections and the relationship of governorates that are not organized in a region with a federal authority. Then how the centralized management makes control over the provincial councils under the constitutional transformations in Iraq. It was in three sections.

Chapter five dealt with the administrative organization of the provinces organized in the region, which included the self-definition of mind and its elements. Federalism in pluralistic societies and factors affecting the construction of the Federal Union, where it in two topics. Chapter six, such as the which caught conclusion, the relationship between the federal government and the provincial governments. And the constitutional distribution of legislative and executive authorities and water resources, and distribution of internal sovereignty between the federal government and local governments. And the relationship between the executive and legislative authorities with the authorities of the regions where the bees search Detectives five, and parts have been clarified conclusions and recommendations within the content of the thesis The search has been completed in all respects.

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	ت
3-1	الاستعراض المنهجي	1
30-4	الفصل الأول: التعريف بالتنظيم الإداري	2
10-5	المبحث الأول: مفهوم المركزية الإدارية	3
9-8	المطلب الأول: صور المركزية الإدارية	4
10-9	المطلب الثاني: مزايا النظام المركزي وعيوبه	5
10-9	الفرع الأول: مزايا النظام المركزي	6
10	الفرع الثاني: عيوب النظام المركزي	7
25-11	المبحث الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية	8
19-13	المطلب الأول: أركان اللامركزية الإدارية	9
16-15	الفرع الأول: الوصاية الإدارية	10
17-16	الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية	11
19-17	الفرع الثالث: مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية	12
20-19	المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية	13
20-19	الفرع الأول: اللامركزية الإدارية الإقليمية	14
20	الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية أو المصلحية	15
24-21	المطلب الثالث: تقويم اللامركزية الإدارية	16
22-21	الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية	17
24-22	الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية	18
25-24	المطلب الرابع: الجمع بين المركزية و اللامركزية	19
30-26	المبحث الثالث: تمييز اللامركزية الإدارية الإقليمية عما يختلط بها من نظم مشابهة	20
29-27	المطلب الأول: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري	21
30-29	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية	22

رقم الصفحة	الموضوع	ت
68 – 31	الفصل الثاني: مفهوم الدولة الاتحادية (الاتحادية)	23
61 – 35	المبحث الأول: جذور وطرق نشأة الدولة الاتحادية (الاتحادية)	24
40 – 39	المطلب الأول : جذور الاتحادية في العراق	25
48 – 41	المطلب الثاني: طرق نشوء الدولة الاتحادية (الاتحادية) ومظاهرها	26
45 – 42	الفرع الأول: مظاهر الاتحاد في الدولة الاتحادية (الاتحادية) على الصعيد الدولي	27
48 – 45	الفرع الثاني: مظاهر الاتحاد على الصعيد الداخلي	28
61 – 49	المطلب الثالث: مهام السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الاتحادية	29
51 – 49	الفرع الأول: مهمة السلطة التشريعية الاتحادية	30
54 – 51	الفرع الثاني: كيفية اختيار مجلس الولايات والنواب في الدولة الاتحادية	31
56 – 54	الفرع الثالث: مهمة السلطة التنفيذية الاتحادية	32
59 – 56	الفرع الرابع: مهمة السلطة القضائية الاتحادية	33
61 – 59	الفرع الخامس: اساليب تنفيذ القوانين والقرارات من قبل الدولة الاتحادية	34
68 – 62	المبحث الثاني: كيفية توزيع الاختصاصات و اللامركزية كبديل للفيدرالية	35
65 – 62	المطلب الأول: توزيع الاختصاصات	36
68 – 65	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية كبديل للفيدرالية	37
95 – 69	الفصل الثالث: نشأة التنظيم الإداري وتطوره التاريخي في العراق.	38
76 – 72	المبحث الأول : التنظيم الإداري في العراق في ظل العهد الملكي	39
95 – 77	المبحث الثاني: التنظيم الإداري في العهد الجمهوري	40
86 -78	المطلب الأول: التنظيم الإداري في ظل العهود الجمهورية المنصرمة	41
79 – 78	الفرع الأول: التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الأول	42
80	الفرع الثاني: التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الثاني	43
81 – 80	الفرع الثالث: التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الثالث	44
86 – 82	الفرع الرابع: التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الرابع	45
95 – 86	المطلب الثاني: التنظيم الإداري في العراق بعد تغير النظام السياسي عام 2003	46

رقم الصفحة	الموضوع	ت
91 – 87	الفرع الأول: التنظيم الإداري في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004	47
95 – 91	الفرع الثاني: التنظيم الإداري في ظل أمر سلطة الإنتلاف المؤقتة رقم 71 لعام 2004	48
156 – 96	الفصل الرابع: التنظيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم	49
135 – 96	المبحث الأول: تشكيل الإدارة المحلية في العراق	50
109 – 69	المطلب الأول: التقسيم الإداري في العراق	51
102 – 97	الفرع الأول: الأقاليم	52
105 – 102	الفرع الثاني: المحافظات غير المنتظمة في اقليم	53
109 – 105	الفرع الثالث: العاصمة والإدارات المحلية	54
117 – 109	المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية وجهازها التنفيذي	55
113 – 109	الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية	56
117 – 113	الفرع الثاني: تشكيل الجهاز التنفيذي للمجالس المحلية	57
129 – 118	المطلب الثالث: التنظيم القانوني لانتخابات المجالس المحلية	58
120 – 118	الفرع الأول: الشروط الواجب توفرها في الناخب	59
125 -121	الفرع الثاني: الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية المجالس المحلية	60
129 -126	الفرع الثالث: النظام الانتخابي والجهة المشرفة على الانتخابات المحلية	61
135 – 129	المطلب الرابع: التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية في العراق	62
132 – 130	الفرع الأول: واجبات وحقوق اعضاء المجالس المحلية	63
135 -132	الفرع الثاني: انتهاء العضوية في المجالس المحلية	64
143 – 136	المبحث الثاني: اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم	65
138 – 136	المطلب الأول: التعريف بالنظام الفيدرالي	66
143 – 138	المطلب الثاني: الاختصاصات الاتحادية للمحافظات	67
139	الفرع الأول: التمثيل في مجلس الاتحاد	68
141 – 139	الفرع الثاني: تشريع القوانين	69

رقم الصفحة	الموضوع	ت
141	الفرع الثالث: الاختصاص القضائي	70
143 – 142	الفرع الرابع: تمثيل المحافظات في الهيئات والسفارات	71
156 -144	المبحث الثالث: علاقة المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع السلطة الاتحادية	72
151 -144	المطلب الأول: توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات	73
146	الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية للحكومة الاتحادية	74
150 – 147	الفرع الثاني: الاختصاصات الإدارية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات	75
151 – 150	الفرع الثالث: الاختصاصات الإدارية لمجالس المحافظات	76
152 – 151	المطلب الثاني: وجود مجالس محلية منتخبة تدير المحافظات (مجالس المحافظات)	77
156 – 153	المطلب الثالث: استقلال مجالس المحافظات والرقابة عليها	78
154 – 153	الفرع الأول: مبررات رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات	79
155 – 154	الفرع الثاني: صورة رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات	80
156 -155	الفرع الثالث: رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات في ظل التحولات الدستورية في العراق	81
204 – 157	الفصل الخامس : العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والتوزيع الدستوري للسلطات	82
166 – 157	المبحث الأول: سلطات حكومات الأقاليم	83
158 – 157	المطلب الأول: حكومات الأقاليم	84
161 – 158	المطلب الثاني: سلطة حكومة الأقاليم	85
165 – 162	الفرع الأول: سلطات الأقاليم في بعض الدول الاتحادية	86
166 – 165	الفرع الثاني: صلاحيات الجماعات الأتنية	87
173 – 167	المبحث الثاني: العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم	88
171 – 167	المطلب الأول: التوزيع الدستوري للسلطات التشريعية والتنفيذية والموارد المالية	89
173 – 171	المطلب الثاني: توزيع السيادة الداخلية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية	90
185 – 174	المبحث الثالث: السلطة التشريعية الاتحادية وعلاقتها مع السلطة التشريعية للأقاليم	91

رقم الصفحة	الموضوع	ت
179 – 174	المطلب الأول: السلطة التشريعية الاتحادية	92
185 – 179	المطلب الثاني: العلاقة التشريعية بين السلطتين	93
198 – 186	المبحث الرابع: السلطة التنفيذية الاتحادية وعلاقتها مع السلطة التنفيذية للأقاليم	94
188 – 186	المطلب الأول: السلطة التنفيذية الاتحادية	95
198 – 188	المطلب الثاني: العلاقة التنفيذية بين السلطتين	96
204 – 199	المبحث الخامس: السلطة القضائية الاتحادية وعلاقتها مع السلطة القضائية للأقاليم	97
200 – 199	المطلب الأول: السلطة القضائية الاتحادية	98
204 – 200	المطلب الثاني: العلاقة القضائية بين السلطتين	99
209 – 205	الخاتمة	100
234 – 210	المصادر والمراجع	101
A - C	الملخص الانكليزي	102

المستخلص

المستخلص

يُعدّ التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها . ويتحقق ذلك عن طريق تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة وبيان تشكيلها ، واختصاصاتها ، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات ، وتتبع الدولة في تسيير أنشطتها أحد أسلوبين ، وقد تمزج بينهما ، هما المركزية واللامركزية الإدارية ، وإن اختبار أي منهما يعود إلى عوامل عديدة ، من أهمها: العوامل السياسية ، نظام اللامركزية الإدارية يلزم نشوء الدولة الحديثة ، إذ أن هذه الدول عندما قامت موحدة أدى قيامها إلى القضاء على سلطان الإقطاع ، وإلى وضع حد للسلطات المحلية المستقلة في المدن والأقاليم ، وأصبحت الوظيفة الإدارية في جميع تفصيلاتها الكلية والجزئية بيد رجال السلطة المركزية العليا المقيمة في العاصمة ، وهي صاحبة الاختصاص فقط في إصدار القرارات الإدارية وليس لسواهم في موظفي الحكومة المركزية الأدنى مرتبة والمقيمين معهم في العاصمة أيضاً أو عمال السلطة المركزية المحليين كالمحافظين والقائمين على مثل هذا الاختصاص، وما على هؤلاء إلا الرجوع إلى السلطة العليا في كل صغيرة وكبيرة في الأمور، غير أن التطور المستمر في الحياة العامة لم يدع لمثل هذا الأسلوب من التنظيم الإداري أن يدوم إلى ما لا نهاية إذ لم يعد بالمستطاع إدارة الدولة الحديثة في العاصمة ، فقامت السلطة المركزية بتفويض بعض سلطاتها إلى موظفيها المحليين ، وخولتهم إصدار قرارات نهائية دون الرجوع إليها في بعض الأمور المحددة سلفاً ، وفي هذه الحالة بقيت السلطة الإدارية بيد الحكومة المركزية، وكل ما في الأمر هو تفويض جزء من سلطة الوزارات القائمة في عاصمة البلاد إلى عمال الحكومة المحليين يمارسون بموجبها الوظائف باسم الحكومة ونيابة عنها وتحت سلطتها وإشرافها، إلا أنه ظهر بعد طول التجربة أن تفويض السلطة وإن كان قد حقق بعض المزايا في أداء الوظيفة الإدارية إذ وفر الوقت والجهد في الإجراءات الإدارية فإنه لا يزال دون الحد المطلوب، فالزيادة المتنامية لوظائف الدولة وانتقالها من وظائف الدولة الحارسة إلى دولة الخير العام جعلت من المستحيل القيام بها بمفردها، فقررت السلطة المركزية حلاً لهذه المعضلة نقل السلطة بشأن أداء كثير من الوظائف والاختصاصات إلى هيئات محلية منتخبة لتقوم بها على وجه الاستقلال مع ضمان قدر من الرقابة عليها واحتفظت لنفسها بوظائف واختصاصات رئيسة مثل الحفاظ على

الأمن الخارجي والداخلي وتنظيم شؤون القضاء والمرافق الأخرى التي يجب أن تدار على مستوى السلطة المركزية، وهذا التطور الذي انتهى إليه أداء الوظيفة الإدارية نقل المسؤولية فضلاً عن السلطة إلى الإقليم، بينما في حالة تفويض السلطة تبقى المسؤولية (التي لا تفوض) للجهة الرئاسية، ويطلق جمهور الشراح على هذا النوع من الأداء للوظيفة الإدارية اسم اللامركزية الإدارية التي هي طريقة من طرق الإدارة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وممثلي الشعب الذين يباشرون اختصاصاتهم في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وقد تمثل هذا النوع من اللامركزية بصورة رئيسة بهيئات مجالس الإدارة المحلية التي تم نقل سلطة الكثير من الوظائف والاختصاصات إليها من السلطة المركزية، وقد أثرت أن تكون هذه الدراسة إبرازاً وتأكيداً لحقيقة لا نهائية التطور، في هذا المجال ومحاولة الاستفادة منه فيما يتعلق بالعراق بما أضحناه بالاستنتاجات والتوصيات، كما سنرى ذلك مفصلاً في مضامين هذه الأطروحة.

إن هذه الدراسة هي البحث حول الأمور الإدارية للدولة الاتحادية. وهي استكمالاً للدراسات المتشابهة السابقة، وإن دراسة التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية هو محل اهتمام من قبل المختصين بالشأن القانوني العراقي وغيره، وإن قراءة تلك الأمور لها فاعلية كبيرة في أغناء المكتبة القانونية ولو باليسير من البحث لمعرفة مواقع القوة والخلل في هيكلية التنظيم الإداري للدولة الاتحادية.

وهكذا تكون الدراسة قد استكملت فصولها ومباحثها، والباحث لا يدع إحاطة أو كمالاً لجميع ثنايا البحث فالكمال لله وحده، ولكن حسبه أنه بذل جهداً وسعي فإن وفق فهو ما يصبوا إليه وإن أخطأ فالعصمة والكمال لله القدير، والحمد لله رب العالمين.

الفصل الأول التعريف بالتنظيم الإداري

المبحث الأول : مفهوم المركزية الإدارية .
المبحث الثاني : مفهوم اللامركزية
الإدارية .

المبحث الثالث : تمييز اللامركزية الإدارية
الاقليمية عما يختلط بها من نظم
مشابهة .

الفصل الأول

التعريف بالتنظيم الإداري

المبحث الأول : مفهوم المركزية الإدارية

المبحث الثاني : مفهوم اللامركزية الإدارية

المبحث الثالث : تمييز اللامركزية الإدارية الإقليمية عما يختلط بها من نظم مشابهة

الفصل الأول

التعريف بالتنظيم الإداري

تمثل الإدارة المحلية أحد أهم أسباب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة . حيث ازداد التوجه في كثير من الدول نحو تبني هذا الأسلوب نظراً للإيجابيات الكثيرة التي يحققها في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وقد تعاضمت أهمية الإدارة المحلية من انتشار الأفكار الديمقراطية في العالم ، بحيث أصبح تبني نظام الإدارة المحلية المدخل الرئيسي لأي إصلاح سياسي وإداري للدول ، وخصوصاً في الدول النامية . ومن جانب آخر فإن نظام الإدارة المحلية لم يتبلور كظاهرة قانونية له مقومات أو أركان إلا في القرن التاسع عشر ، أما إنه كظاهرة تاريخية فقد عرفت الجوامع البشرية من القدم انطلاقاً من فكرة أن الإنسان ككائن اجتماعي لا تستقيم حياته دون وجود التنظيم أو الحد الأدنى منه (1) .

لذا تعد الإدارة المحلية بتنظيمها الإداري التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية ، وقبل الدخول في بيان هذا المفهوم من حيث التعريف والتمييز عن النظم المشابهة ينبغي لنا أولاً الحديث عن المركزية واللامركزية بشكل عام حتى يتسنى لنا معرفة موقع الإدارة المحلية والتنظيم الإداري بينهما . وبناء على ذلك ارتأينا تقسيم الفصل على ثلاثة مباحث ، نتناول في المبحث الأول مفهوم المركزية الإدارية ، وفي المبحث الثاني مفهوم اللامركزية الإدارية ، أما المبحث الثالث والأخير فسنبحث في تمييز اللامركزية الإدارية عن النظم المتشابهة .

المبحث الأول

مفهوم المركزية الإدارية

تعريفها :

(1) الدكتور محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة ، القاهرة 1986 ص 12 .

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى ، وعلى هذا فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة (1) .

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة ، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة .

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية .

ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده ، بل لا مفر من توزيع العمل على إداراتها المختلفة .

غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي قانوني مستقل .

أركانها :

من المفهوم السابق ذكره نستنتج أن النظام المركزي يقوم على دعامين هما : تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية ، وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية .

أولاً : تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به ، وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة ؛ لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي ، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم ، وسواء وجدوا في العاصمة أم في بقية أجزاء الإقليم .

ثانياً : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية

طالما كانت مجموع الوحدات الإدارية والمرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقرارها وسلطتها ، فإن هذا الخضوع والسلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويمثل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع .

(1) - الدكتور سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري - دار الفكر العربي ، 1986 ، ص 93 .

- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 117 .

- الدكتور أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 105 .

- الدكتور ثروت بدوي ، القانون الإداري ، دار النهضة ، القاهرة ، 2002 ، ص 316 .

وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس فيكون له حق المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها من دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض . كما يملك الرئيس الإداري أي الوزير سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل والترقية والتأديب . وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعاً في شخصه وأعماله للرئيس الإداري . ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء التي يدفعها المرؤوس ضد أعمال يقوم بها الرئيس الإداري واستثنى من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي (التأديب ، الحرمان من الترقية) .

ماذا يقصد بالسلطة الرئاسية ؟

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع ، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري ، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة (1) .

الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية

عادة ما تعترف القوانين واللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم وذلك بفرض ضمان عمل إداري أفضل .

ونستنتج أنه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة ، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس تتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهما ، وذلك بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال التعيين والتنشيط والترقية والإحالة على الاستيداع والانتداب والتأديب ، وصلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس ... ومنها يتضح أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساسها الفني والعلمي والسياسي (2) .

مظاهر السلطة الرئاسية

من التعريف السابق نستنتج أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه والبعض الآخر على أعمالهم وهي : -

أولاً : سلطة الرئيس على شخص المرؤوس

(1) الدكتور عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب .
- الدكتور توفيق بوعشه ، مبادئ القانون الإداري التونسي ، تونس مركز البحوث والدراسات الإدارية ، 1990 ،

ص 37 .

(2) الدكتور عماد بو ضياف ، الأسس العامة للتنظيم الإداري ، الأكاديمية العربية ، الدانمرك ، قسم القانون ، 2009 ص

وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه ، ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون ، فإنه من حق المرؤوس أن ينظم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن قضائياً متى أصيب بعيب إساءة استعمال السلطة .

ثانياً : سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه

إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله ، وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين ، فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه ، والبعض الآخر يعود إلى حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال .

أ - سلطة التوجيه

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفوية والكتابية ، أو كما عرفها الدكتور عمار عابدي ((عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة)) (1) .

ولاشك أن عملية التوجيه تلعب دوراً بارزاً في تقوية العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للإدارة العامة ، والسيطرة على جميع الجهود التي تتوافر عليها المنظمة الدولية .

والحديث عن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريين يسوقنا إلى ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده القانونية .

ب - واجب الطاعة

سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها ، وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالاً قانونياً في غاية من العمق ، حيث لا مجال في هذه الدراسة التطرق إلى أوامر الرئيس المشروعة وكذلك سلطاته الإدارية عدا البحث في صور المركزية الإدارية ومزايا النظام المركزي وعيوبه في مطلبين هما :

1 - المطلب الأول : صور المركزية الإدارية .

2 - المطلب الثاني : مزايا النظام المركزي وعيوبه .

المطلب الأول
صور المركزية الإدارية

(1) الدكتور عمار عابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المصدر السابق .

إن المركزية الإدارية تختلف صورتها أحياناً بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري وبين تحويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري .

1 - التركيز الإداري : ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية . ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة إذ يجرد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق . ولاشك أن الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني ، وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلباً على الجمهور المعني بالخدمة .

2 - عدم التركيز الإداري : ويسميه البعض بالمركزية النسبية وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة) وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة .

ومما زاد في حدة المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظراً لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار ، لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أم داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار من دون حاجة للرجوع للوزير المختص كما إنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض .

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية ، بل إن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص .

لذا فإن هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفاً من أعباء السلطة المركزية ومنعاً لاختناق العمل الإداري .

فعدم التركيز الإداري كما يقول (Charles Brun) قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ولا يترتب عليه أبداً الانحراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط بنقل موقع سلطة القرار .

لذلك قال (Barrot Odillon) إننا دائماً أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة (1) .

(1) الدكتور خالد القباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، نشر مشترك بيروت باريس ، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات ، ص 47 .

ولا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظراً لما يترتب عنه من تخفيف لكثير من التعقيدات ، وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم إلا إنه اتضح بعد طول تجربة إنه لن يحقق على المستوى العملي ديمقراطية بصورة جيدة (1) .

المطلب الثاني مزايا النظام المركزي وعيوبه الفرع الأول مزايا النظام المركزي

أ - من الناحية السياسية

إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور (2) .

ب - من الناحية الإدارية

يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقها ، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام ؛ لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً وغيرها من المناطق .

إن النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية ؛ لأنه يضمن تجانساً في العمل بحكم تركيز السلطة ، فشروط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع العاملين مع الإدارة لذلك أشار (Charles Brun) ، إن عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ...

ج - من الناحية المالية

إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة خاصة وإن ثبت بالدليل القاطع أن الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الأفراد أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلباً على الوعاء المالي للدولة (3) .

د - ويمكن أن نضيف مزية أخرى نعتقد أنها جوهرية ألا وهي كون إتباع المركزية الإدارية يجعل من الإدارة العامة محايدة في الغالب كونها بعيدة عن الخلافات السياسية والاجتماعية في الإطار المحلي لكل إقليم أو محافظة ، مما يجعلها تتعامل في الغالب مع جميع المواطنين وفي مختلف أقاليم الدولة بمنظور واحد مما تتحقق فيه إلى حد ما العدالة والمساواة ، وتعمل على تقليل المصالح الفئوية .

الفرع الثاني

(1) علي زغود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، الجزائر ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1984 ص 11 .

(2) الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المصدر السابق ، ص 113 .

(3) د . خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ص 129 .

عيوب النظام المركزي

على الرغم من المزايا العديدة التي سبق ذكرها لأسلوب المركزية الإدارية ، فإنه وبالمقابل لا يخلو من العيوب والمثالب لاسيما إذا ما تم تطبيقه كأسلوب وحيد في أداء المهام والوظائف الإدارية وعلى هذا الأساس فإن أهم العيوب والانتقادات الموجهة للمركزية الإدارية هي ما يأتي : -

1 - من الناحية السياسية : إن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية ، ويبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الدولة وبشأن كل صغيرة وكبيرة إلا إن ذلك سيتبعه من دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية (1) .

2 - من الناحية الإدارية : إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بين شخص واحد أو مجموعة أشخاص ، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي .

وفضلاً عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف منطقة معينة قد لا يكون عالماً بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار .

3 - من ناحية الديمقراطية الإدارية : إن إتباع أسلوب المركزية الإدارية كخيار وحيد أصبح يتعارض مع ما بات يعرف بالديمقراطية الإدارية التي تقوم أساساً على إفساح المجال أمام المواطنين وإشراكهم في إدارة الشؤون والمصالح المحلية .

المبحث الثاني مفهوم اللامركزية

التعريف :

يقصد بالمركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة ، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماماً النظام اللامركزي إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها .

ونظراً للتغيرات التي حصلت في مفهوم الدولة ، والتي تمثلت بالانتقال من مفهوم الدولة الحارسة التي تقتصر مهامها على حفظ الأمن الداخلي والخارجي إلى مفهوم الدولة التدخلية ، نتيجة ازدياد عدد السكان واتساع الأقاليم في الدولة ، وظهور المرافق العامة ، وتنوع مجالات الخدمة التي تقدمها للأفراد ، فإن جميع هذه الاعتبارات جعلت من الصعوبة إذ لم نقل من المستحيل مسايرتها من خلال إتباع أنماط

(1) الدكتور عمار بو ضياف ، المصدر السابق ، ص 11 .

وأساليب الإدارة المركزية ، لذلك كان الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية هو الخيار الناجع لتلبية هذه المتطلبات ولاسيما مع ظهور وانتشار الأفكار الديمقراطية .

ولذلك فإن البعض يعرفها بأنها : ((.... توزيع السلطة ما بين جهات متعددة ، بحيث لا تتركز في يد السلطة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى قد تكون إقليمية أو مرفقيه أو سياسية ...)) (1) .
في حين ذهب البعض الآخر في تعريف اللامركزية بأنها : ((أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً واللامركزية وهذا المعنى قد تكون اللامركزية سياسية أو لا مركزية إدارية)) (2) .

كما ذهب آخر في تعريف اللامركزية بأنها : ((نظام قانوني لا يظهر بمظهر واحد ولا بصيغة واحدة وإنما يتخذ أشكالاً متعددة بحسب الشكل الدستوري للدولة)) ، وتتطوي اللامركزية على صورتين هما : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (3) .

يمكن الجمع بين التعاريف السابقة بصيغة أخرى وهي : ((إن اللامركزية تعد تنظيم قانوني يقره المشرع دستورياً كان أم عادياً يتولى توزيع السلطة بين جهتين)) ، فإذا كان التوزيع للسلطة يتضمن معناه العام الذي يشمل الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية نكون أمام اللامركزية السياسية التي تعد شكلاً من أشكال الدولة حيث تتحول الدولة بموجبه من دولة بسيطة موحدة مركبة تتعدد فيها السلطات الثلاث ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ومن ثم تكون في الدولة المركبة أو الاتحادية (الفيدرالية) سلطتين ، سلطة اتحادية وأخرى سلطة ولايات أو أقاليم .

أما إذا كان توزيع السلطة يقتصر على الجانب الإداري وهو أحد جوانب السلطة التنفيذية كنا أمام نظام اللامركزية الإدارية ، حيث لا يعد هذا النظام شكلاً من أشكال الحكم بل هو مجرد تنظيم ممارسة الوظيفة الإدارية .

فقد عرفت اللامركزية الإدارية تعريفات متعددة ، فمنهم من عرفها بأنها : ((سلطات تقرير لأجهزة من غير موظف السلطة المركزية ، لا تخضع لواجب الطاعة التسلسلية وغالباً ما تنتخب من قبل المواطنين أصحاب العلاقة)) (4) .

في حين عرف البعض الآخر اللامركزية الإدارية بأنها تتضمن : ((توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)) (5) .

(1) محمد محمد بدران ، المصدر السابق ، ص 7 .

(2) د . خالد سماره الزغبى ، تشكيل المجالس وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة 3 ، عمان ، الأردن ، 1993 ، ص 22 .

(3) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 41 .

(4) جورج فوديل وبيار دلفو لفيه ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 2008 ، ص 301 .

(5) د . سليمان محمد الطماوي ، المصدر السابق ، ص 83 .

يتضح من هذا التعريف الذي يعد أكثر دقة من التعاريف السابقة أن توزيع الوظائف والاختصاصات تقتصر على الجانب الإداري دون الجوانب أو الوظائف الأخرى التشريعية والقضائية وهو المضمون الصحيح ، لأن القول بخلافه سيغير حتماً من طبيعة اللامركزية الإدارية ويجعلها تتجه نحو اللامركزية السياسية والتي لا يتصور وجودها إلا في الدول الاتحادية (الفدرالية) أو ما اصطلح عليه الفقه الدستوري تسمية الدولة المركبة (1) .

وقد أشار التعريف أيضاً إلى صور اللامركزية الإدارية حيث تكون على صورتين اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصطلحية ، وقد أكد التعريف أيضاً على مبدأ انتخاب الهيئات المحلية المرفقية حتى يعطيها نوع من الاستقلالية والتي لا يخل بها خضوع هذه الهيئات لرقابة وإشراف الحكومة المركزية .

فالتركيز على رقابة الحكومة المركزية وهي ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية والمرفقية وهذا لا يمنع من رقابة السلطتين التشريعية والقضائية وإن كانت الرقابة لكلا السلطتين لها طبيعة خاصة ومفترضة تدخل من ضمن مهامها الأساسية .

على الرغم من أن التعريف المتقدم قد أعطى تصوراً واضحاً عن اللامركزية الإدارية إلا إنه قد أغفل نقطة مهمة وهي عدم تحديده للجهة التي تتولى توزيع الاختصاصات الإدارية وهي بطبيعة الحال السلطة التشريعية ، وذلك مرده إلى أن استقلال الهيئات المحلية والمرفقية لا يعد منحه من السلطة الإدارية المركزية بل هو حق أصل مرده القانون .

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها ((تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع سواء كان دستورياً أم عادياً توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية وبين هيئات إدارية إقليمية منتخبة في الغالب أو هيئات مرفقيه أو مصلحيه على أن تخضع هذه الهيئات وأعمالها للرقابة سواء كانت صادرة من السلطة الإدارية المركزية أم من السلطتين التشريعية والقضائية .

ومن خلال ما تقدم ارتأينا تقسيم المبحث على ثلاثة مطالب هي : -

المطلب الأول : أركان اللامركزية الإدارية .

المطلب الثاني : صورة اللامركزية الإدارية .

المطلب الثالث : تقويم اللامركزية الإدارية .

المطلب الأول

أركان اللامركزية الإدارية

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان يعترف بوجود مصالح محلية متميزة ويعترف أيضاً بوجود هيئات محلية أو مرفقيه مستقلة ، ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية ، لذا نحل بشيء من الإيجاز كل ركن لوحده .

أولاً : الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

(1) د . إحسان حميد المفرجي ، د . كطران زغير نعمه ، د . رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق ، الطبعة الثانية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2007 ، ص 90 .

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني ، فإن من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم لتسيير محلياً وذلك انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون مدينتهم .

وتطبيقاً لفكرة توزيع الاختصاص هذه تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة اصطلاحاً على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها ، تاركة بقية المهام لتسيير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية .

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية ، فقيل أنه متى اتصلت المهام بمنطقة واحدة كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية ، ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية (1) .

ولقد احتدم النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال وأدواته القانونية ، فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب ، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية ، على الرغم من أن مسيروها معينون ، بل الاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية أو الفعلية ، أي هل من الناحية العملية نلاحظ فعلاً استقلالاً للهيئة المحلية عن السلطة المركزية ، فإذا ما تأكد ذلك كنا أمام فصل بين هيئتين فصلاً قانونياً ولا عبرة بشكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي عما إذا كانت تتكون من منتخبين فقط أو معينين ومنتخبين ، بل العبرة في ممارسة المهام .

وساق أصحاب هذا المذهب للتدليل على وجهة نظرهم المثال من استقلال القضاء هذا الاستقلال الذي لا ينفية كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية ما دام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل .

وتبعاً لهذا الرأي فإن المؤسسات العامة التي عين مسيروها تمثل صورة من صور التركيز الإداري ، وذهب أصحاب هذا الرأي أبعد من ذلك إلى القول أن الانتخاب قد يكون ضاراً إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية (2) .

وخلافاً للرأي الأول ذهب اتجاه آخر في الفقه إلى القول أن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية .

ثانياً : تولي إدارة الاختصاصات هيئات منتخبة

العبرة لضمان الاستقلال لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية وإنما العبرة أساساً تكون في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي .

(1) د . محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر ، القاهرة ، 1984 ، ص 117 .

(2) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 85 .

هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية لذلك فإن "موريس هوريو" قال : ((إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية ، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين)) .

فالمركزية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة ، ولكن الوطن بحاجة أيضاً إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة السياسية ، والناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية (1) .

وكأن بهذا الفقيه يريد القول أنه أياً كانت مزايا النظام المركزي ، سواء في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها ، أو بتحقيق العدالة بين الجمهور ، أو تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد ، إلا إن النظام اللامركزي يكفه شرفاً وفخراً أنه يجسد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة ، حتى أن البعض قال أنه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر (2) .

ومما لا شك فيه أن الانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية ، هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجلس منتخب ؛ لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم ، وهو ما يفقد في النهاية الغاية من وجود هيئات محلية مستقلة .

ثالثاً : خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية إذ إنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤون نفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية ، إذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيداً عن السلطة المركزية بحيث تنتزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية . فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص والدولة ، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف بـ (الوصاية الإدارية) .

الفرع الأول الوصاية الإدارية

المقصود بالوصاية الإدارية

لعله اتضح لنا مما تقدم أن اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز والوحدة الإدارية المستقلة ؛ لأن السلطة الرئاسية كما رأينا تشكل مظهراً من مظاهر النظام المركزي ، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية ووجودها ، إذ لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية .

(1) Maurice Hauriou Percis de Driot Administratif Paris 1937 P49

(2) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 81 .

((ويقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون بسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة))⁽¹⁾ ، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية ، كما إن نظام الوصاية⁽²⁾ يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون ، وحتى يتضح لدينا أكثر مفهوم الوصاية رأينا أنه من الضرورة تمييزه عن الأنظمة المشابهة له .

التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

على رغم من أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني ، إلا إن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافاً كبيراً عن مفهومه السائد في القانون الخاص ، لذا نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي : -

أولاً : إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولون بالوصاية⁽³⁾ ، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل ؛ لأن هذه الهيئات جميعاً كما رأينا واستناداً للمادة (49) من القانون يتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة.

وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون رجوع للسلطة المركزية وقررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري ، وهذا المحور يتجلى بوضوح في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية .

ثانياً : طبقاً لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل ، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون ، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المجني (القاصر) وكان كامل الأهلية ، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف .

وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه⁽⁴⁾ بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون ، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر .

ثالثاً : يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائباً قانونياً عنه ، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل .

رابعاً : إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص وهو مال من كانت أهليته مفقودة ، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام .

(1) الدكتور خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 94 .

(2) اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباس بينها وبين مفهوم الوصاية المدنية لذلك استعمل الدستور الفرنسي سنة 1946 وسنة 1958 عبارة الرقابة الإدارية .

(3) جاء في المادة (93) من قانون الأسرة الفرنسي أن يشترط في الوصي أن يكون مسلماً عاقلاً بالغاً قادراً أميناً حسن التصرف وللقاضي عزله إذا لم تتوافر فيه الشروط المذكورة .

(4) جاء في المادة (81) من قانون الأسرة الفرنسي ((من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو جنون أو عنه أو سفه ينوب عنه قانوناً ولي أو وصي أو مقدم طبقاً لأحكام هذا القانون .

الفرع الثاني

التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية الرئاسية
تختلف الوصاية الإدارية عن الوصاية الرئاسية من عدة نواح أبرزها :

1 - من حيث أداة ممارسة الرقابة : إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوفاً عليها قانونياً ، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجوداً إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية وذلك إنه ((لا وصاية دون نص)) . وهذا خلافاً للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية ؛ لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس ، وهذا ما أكدته الوظيفة العمومية سبق الإشارة إليها .

2 - من حيث طبيعة الرقابة : إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية ، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر على مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أم غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها كما إنه يراقب هذا التنفيذ .

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة ؛ لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية (1) .

3 - من حيث الطعن :

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي ؛ ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية ، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية .

4 - من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس ؛ لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه ، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل .

الفرع الثالث

مظاهر الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على
الإدارة المحلية

سبق البيان أن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية ، وهي لا تعني أيضاً الخضوع والتبعية ، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق

(1) الدكتور خالد قباني ، المرجع السابق ، ص 96 .

عليها اصطلاحاً بالرقابة الوصائية (Controlled Tuttle) ، وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث ، رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال (1) .

أ - الرقابة على الأشخاص

إن استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانوناً السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي ، فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات ، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقاً للإجراءات التي حددها القانون .

ب - الرقابة على الهيئة

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل ، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين) ، ونظراً لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تم تبيان حالاته وإجراءاته ، وتملك السلطة المركزية أيضاً حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية ، تساهم في دعمه مالياً في حالة العجز .

ج - الرقابة على الأعمال

تتجلى هي الأخرى في المصادقة والإلغاء والحلول .

1 - المصادقة : أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية ، وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة ، وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون .

وتكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائياً ، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها ، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصحيح (2) .

2 - الإلغاء : إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية ، وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات ثم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية .

(1) الدكتور خالد قباني ، المصدر نفسه ، ص 100 .

(2) قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1008 و 1983 ، المجلة القضائية ، العدد الرابع ، 1989 ، ص 207 .

3 - الحلول : إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية ، ولكنها تراقب أيضاً الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانوناً ، وقد اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول ، التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة (1) .

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الحلول يُعدّ إجراءً خطيراً لذا يجب أن يقيد هو الآخر من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع ، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية ، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد حدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين .

لذا يجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون .

المطلب الثاني

صور اللامركزية الإدارية

سبق أن عرفنا اللامركزية الإدارية بأنها تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع توزيع الاختصاصات بين السلطة الإدارية المركزية وهيئات إقليمية ومرفقيه ، ومن خلال هذا التعريف نستطيع تحديد صور اللامركزية الإدارية ، وهي اثنتين ، الأولى اللامركزية الإدارية الإقليمية والثانية اللامركزية المرفقية أو المصلحية ، وسنوضح كلا الصورتين على النحو الآتي :-

الفرع الأول (2)

اللامركزية الإدارية الإقليمية

يقصد باللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها الأسلوب الذي يتم من خلاله ((توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية محلية أو إقليمية مستقلة بحيث تمارس هذه الهيئات وظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية دون خضوعها رئاسياً)) (3) .

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس جغرافي عندما يعمد المشرع إلى تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية ، ولكي تكتسب الأخيرة صفة اللامركزية الإدارية ينبغي أن تمثلها هيئات محلية

(1) الدكتور خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 105 .

(2) ويجب الإشادة في هذا الصدد أن أغلبية الفقهاء لم يتطرقوا على صور اللامركزية الإدارية عند عرضهم لفكرة اللامركزية بل تناولوا هذه الصورة ضمن التقسيم الذي وصفه الفقهاء للأشخاص المعنوية العامة إذ قسموا هذه الأشخاص إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقيه ، لذا ينظر ، - د . سليمان الطماوي ، المصدر السابق ص 74

- شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، جامعة بغداد ، 1970 .

- جورج فيدول - بيار دلفو لفيه ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 2008 .

- د . ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير ، جامعة الموصل ، 2009 .

(3) طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، 1978 ، ص 11 .

مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحلية بإشراف ورقابة السلطة التنفيذية المركزية (1) .

فمجرد تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية لا يعني قيام اللامركزية الإدارية ، فالتقسيم الجغرافي أملت الظروف العملية بحيث تأخذ به الدول ذات النظام المركزي على حد سواء مع تلك التي تتبنى اللامركزية الإدارية (2) .

واللامركزية الإدارية الإقليمية باعتبارها فكرة إدارية لها تسمية أخرى تعد للتطبيق العملي وهي (الإدارة المحلية) وقد أخذت فرنسا بهذه التسمية أما بريطانيا فلها تسمية خاصة اشتهرت بها ألا وهي الحكم المحلي .

الفرع الثاني

اللامركزية المرفقية أو المصلحية

إذا كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على عنصرين أحدهما شخصي وهو السكان والثاني عيني وهي قطعة الأرض التي يشملها اختصاصها (3) ، فإن اللامركزية المرفقية أو المصلحية تقوم على أساس عنصر فني متخصص ينصب على نشاط معين بصرف النظر عن موقعه الجغرافي ، فبعد ازدياد الأعباء الملقاة على عاتق الدولة المعاصرة بسبب كثرة المرافق العامة وتنوعها منذ مطلع القرن الماضي وفشل تجربة الإدارة المباشرة لهذه المرافق ظهرت الحاجة إلى منحها نوع من الاستقلال في الإدارة من خلال منحها الشخصية المعنوية ، وأن يختص كل مرفق في مجال معين من أنشطة الدولة بعيداً عن أسلوب الروتين الحكومي مع خضوعها لرقابة وإشراف السلطة المركزية (4) .

وفي هذا الشأن لا نريد الخوض بتفاصيل تبعدنا عن موضوعنا الرئيس وينبغي التأكيد أن القاعدة المستقرة في الفقه الإداري أن اللامركزية الإقليمية والمرفقية هما صورتان لمشكلة واحدة تدور حول توزيع الوظيفة الإدارية بين أكثر من هيئة واحدة وإن كان للامركزية الإقليمية أبعادها السياسية المتمثلة بمبدأ ديمقراطية الإدارة أكثر ما تستلزمه اللامركزية المرفقية حيث تكون الاعتبارات الفنية العامل الوحيد فيها (5) .

(1) الدكتور مصطفى عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى القاهرة ، 1986 ، ص 196 .

(2) كان الدستور العراقي الأول منذ تأسيس الدلو العراقية والمسمى بالقانون الأساس لسنة 1925 قد أشار في المواد (109 – 112) إلى موضوع الوحدات الجغرافية التي يتكون منها العراق واستناداً إلى أحكام هذا الدستور صدر أول قانون ينظم إدارة الألوية وهو قانون إدارة الألوية رقم (58) لسنة 1927 الذي قسم إقليم العراق إلى وحدات إدارية اسمها (اللواء والقضاء والناحية) حيث لم تكن هذه الوحدات متمتعة بالشخصية المعنوية بل كانت تدار بشكل مركزي وعُدت هذه الوحدات الإدارية مجرد فروعاً للسلطة المركزية ، ثم صدر قانون رقم (16) لسنة 1945 حيث اعترف لهذه الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية وتلاه قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي ليؤكد هذه التقسيمات . وفي قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 الذي أبقى على التقسيم الثلاثي ، المحافظة القضاء والناحية ، حيث أكد في المادة (22) أن (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية) .

(3) الدكتور علي محمد بدير ، أحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 1993 .

(4) الدكتور خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 1998 .

(5) الدكتور سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، وجورج فيدل وبيار دلفولفيه ، المصدر السابق ، ص 302 .

المطلب الثالث

تقويم اللامركزية الإدارية

إذا كانت القاعدة العامة تشير إلى أن أي نظام إداري له مزاياه ومحاسنه كما أنه له عيوبه ومثالبه فإن اللامركزية الإدارية لا تخرج عن هذه القاعدة لذلك سنعرض الأمرين معاً :

الفرع الأول

مزايا اللامركزية الإدارية

إن الحديث عن مزايا اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتضمن في حقيقته الانتقادات والمثالب التي وجهت لأسلوب المركزية الإدارية ومع ذلك سنعرض أهم هذه المزايا .

1 - من الناحية الاجتماعية : يترتب على نظام اللامركزية من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التعاون والتضامن فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتضافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصاً يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية⁽¹⁾ .

2 - من الناحية السياسية : يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة ، فاللامركزية السياسية تظل نظاماً أجوفاً إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية ، وإن العمل بنظام اللامركزية الإدارية تظهر أهميته في أوقات الأزمات الكبرى ، ففي أوقات الحروب والأزمات الكبرى يكفي أن يختل النظام في العاصمة حتى ينفرد عقد الدولة كلها في حال تبني المركزية الإدارية في حين تمكن اللامركزية الإدارية كل إقليم من الوقوف على قدميه نظراً لما يتمتع به من استقلال في ممارسة شؤونه الخاصة⁽²⁾ .

والذي لا ريب فيه إن تلك الانتقادات التي أوردنا ذكرها تفقد معناها إذا طبق النظام اللامركزي على أفضل صورة ووجه ، فما كانت اللامركزية يوماً خطراً على الدولة لأن المقصود بها هو الاعتراف للوحدات الإدارية بالاستقلال الإداري وليس بالاستقلال السياسي ، فتظل وبوجود النظام اللامركزي الهيئة المستقلة خاضعة لقوانين الدولة ، وتنظيماتها المختلفة ، ولا علاقة للإدارة المحلية بالشؤون السياسية والنشاط التشريعي ، ولا علاقة لها بالسلطة القضائية وعملها ، فأين إذن تكمن خطورتها ؟

ثم إنه ما يقلل من هذه المخاوف أن استقلال الهيئات المحلية ليس استقلالاً تاماً مطلقاً بل تظل تابعة للجهاز المركزي في مسائل حددها القانون .

(1) الدكتور خالد قباني ، مرجع سبق ذكره ، ص 110 والدكتور عمار بو ضيف ، المصدر السابق ، ص 185 .
(2) ينظر : د . سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص 98 ، و د . محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، 1999 ، ص 246 ، و د . مجدي مدحت النهري ، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية ، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة ، 2001 ، ص 46 .

ومن الناحية السياسية يشفع للنظام اللامركزي أنه الأقوى على تحمل مواجهة الأزمات ذلك أنه ثبت بالتجربة في أوقات الحرب ، وعند اعتماد النظام المركزي إن احتلال العاصمة وحده كاف للتأثير على بقية أجواء الإقليم .

وعلى خلاف الوضع وعند اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية ، فإن كل جزء من الإقليم يتمكن من الإشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة (1) .

3 - من الناحية الإدارية : يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة في الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي (الولاية أو البلدية) ، وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية (2) .

وإذا كان قد قيل عن اللامركزية أنها تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في اتخاذ القرار ، فاللامركزية تحصر سائر أوجه النشاط في العاصمة سواء الشؤون الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية وغيرها وتخول للإدارة المركزية أمر الفصل فيها من دون الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المحلية ، فضلاً عما ستأخذه عملية الفصل من زمن طويل .

وكل هذه المساوئ يتم القضاء عليها بتطبيق النظام اللامركزي أن تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأن يتم التخفيف من حدة الإجراءات .

ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية .

الفرع الثاني

عيوب اللامركزية الإدارية

يمكن حصر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في ثلاث جوانب : -

أولاً : من الناحية السياسية

إذا كان النظام اللامركزي على النحو السابق شرحه يكفل وحدة الدولة ويضمن نفوذ السلطة المركزية ، فقد عاب البعض عن النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية (3) .

غير أن هذه الاستقلالية كما رأينا لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلاً ، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا إن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية .

الدكتور خالد القباني ، المصدر السابق ، ص 110 .

(2) حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ص 33 .

(3) الدكتور خالد القباني ، المصدر السابق ، ص 110 .

ويجب ألا يغيب عن بالنا أن الموارد المالية للهيئات المحلية تعتمد عليها وتمنحها السلطة المركزية ومن ثم فإننا نرى أن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تشكل أي خطر من الناحية السياسية .

ثانياً : من الناحية الإدارية

عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية (1) .

وإذ كنا مقتنعين من أن النظام المركزي يكفل عدالة أكثر من الناحية الإدارية ، ويضمن تجانساً للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة بالفصل في الملفات وإصدار القرار ، وبحكم وحدة القصور والمنهج والإجراءات ، فإن ذلك لا يعني العمل بالنظام المركزي تحت هذه الحجج الإدارية ، بل إن هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضوح التشريعات عامة والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة ، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية .

وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته .

ثالثاً : من الناحية المالية

لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة ، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية أو المرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنوياً ونفقات كثيرة .

قد مر بنا مقالة شارل بران من أن : ((النظام المركزي يؤدي إلى اقتصاد في النفقات)) وذلك بحكم التقليل من عدد الأمرين بالصرف وهم ممثلي السلطة المركزية ، إذ إن استقلالية الإقليم من الناحية القانونية وكذلك استقلالي المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة من الناحية القانونية عن الدولة كما سبق البيان ، وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة (ولاية ، بلدية ، مؤسسة) ويفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة وهو ما سجلناه عملياً على مستوى الكثير من الإدارات . وباعتقادنا يمكن التقليل من حدة هذه المخاطر بتحريك أدوات الرقابة (2) سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية أو الأجهزة المختصة ذات الطابع المالي كمجلس المحاسبة مثل ما معمول به مثلاً في الجزائر ، كما ينبغي

(1) الدكتور جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري ، المصدر السابق ، ص 26 .

(2) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مطبوعات الإسكندرية ، 1987 .

من وجهة نظرنا الإكثار من النصوص واللقاءات الداعية إلى كيفية استقلال الموارد المالية أحسن استقلال ، وذلك كون اللامركزية الإدارية كنظام يشكل عبئاً ثقیلاً على الخزينة العامة للدولة ، كما أن القائمين على الهيئات الإقليمية تنقصهم الخبرة والكفاءة في أداء وظائفهم المهمة (1) .

المطلب الرابع

الجمع بين المركزية واللامركزية

لعله اتضح الآن أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر لما لهما من مزايا وعيوب سبق الوقوف عندها ، وهذا الأمر لاشك يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين وهو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء .

غير أنه ونظراً لما عرفه النظام اللامركزي من صعوبات ذهب البعض إلى القول أنه ينبغي توسيع الهيئات المركزية ، ولقد ظهر هذا الرأي بمناسبة أحد ملتقيات الإنماء الدولي للسلطات المحلية حيث ذهب التقرير إلى القول ((أن هناك اتجاهات متزايدة في العديد من الدول هدفها تحقيق العودة إلى النظام المركزي ونوجد أدلة أن بعض المسؤوليات قد نقلاً فعلاً إلى السلطات المركزية)) وينتهي التقرير إلى أن نظام الحكم المحلي يواجه بعض الصعوبات (2) .

وتركز هذا الرأي كثيراً في بعض الدول النامية التي سعت إلى الإنقاص من صلاحية الوحدات الإدارية بشكل أو بآخر خاصة عن طريق الاعتمادات المالية مما أفقد في النهاية الإدارة المحلية ثقة الجمهور ، ونتيجة ذلك ظهر الاتجاه الذي ينادي بإلغاء اللامركزية والإعراض عنها لما لها من مساوئ واستبدالها بنظام إداري يلاءم هذه الدول وهو نظام المركزية في صورة عدم التركيز الإداري .

والحقيقة أن الصعوبات التي يواجهها النظام اللامركزي في الدول النامية خاصة ، لا ترتقي إلى درجة الاستغناء عنه أي كانت عيوبه من الناحية العملية ، بل ينبغي تدعيمه ومحاولة التقليل من مساوئه .

وما يجعلنا نتمسك بالنظام اللامركزي وندعو إلى الإبقاء عنه وتطبيقه وتطويره وهو الدور المتنوع للدولة ، فالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية دفعت الدولة المعاصرة إلى التدخل واستعملت الإدارة كهيكل لتنفيذ سائر برامجها (3) .

وإن اتساع وظائف الدولة نتج عنه اعتماد اللامركزية كأسلوب إداري من أجل توفير الخدمات للجمهور بأبسط الإجراءات ، وتقريب الإدارة في المواطن ، ويمكن الشعب من تسيير شؤونه بنفسه على الصعيد المحلي ومن ثم اتخاذ القرار المناسب في مدة معقولة .

ونعتقد أن أسلوب عدم التركيز الإداري وإن كان يشكل صورة متطورة للنظام المركزي ويحتوى على مزايا كثيرة ، إلا إنه لا يمكن أن يحل محل النظام اللامركزي ؛ لأن ممثل السلطة المركزية على

(1) د . محمد أنس قاسم جعفر ، التنظيم المحلي والديمقراطي ، القاهرة ، ص 39 .

(2) د . ماجد الراغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 11 .

(3) د . محمد أنس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص 39 .

مستوى الإقليم لا يملك البت في مسائل معينة تخص الشؤون المحلية ، بل ينبغي عليه اللجوء للسلطة المركزية وهو ما يوقعنا في مساوئ النظام المركزي السابق الإشارة إليه .

وينبغي أن لا نفهم ذلك كله أننا ندعو إلى الإعراض نهائياً عن تطبيق المركزية الإدارية ، بل عكس ذلك نحن ندعو لتطبيقها في ميادين معينة كالأمن والدفاع والمالية والاتصالات .

ولأن الإفراط والمبالغة في تطبيقها خاصة في الصورة الأولى (المركزية المطلقة) أمر يغرق القادة الإداريين في مسائل دقيقة وتفصيلية مما يشغلهم عن قضايا أهم ، ولقد ثبت من خلال دراسات إدارية أن اللامركزية وإن كانت تقلل من التخطيط والضبط المركزي فالفائد الإداري يشبه دوره دور سائق السيارة الذي له أن يقودها متى شاء في الطريق وبالكيفية التي يراها مناسبة له طالما ظل ملتزماً بالحدود التي فرضتها أنظمة المرور (1) .

ومن ثم فإننا ندعو إلى الجمع بين النظامين بما يتماشى وظروف كل دولة ومستوى وعي أفرادها .

المبحث الثالث

تميز اللامركزية الإدارية عما يختلط بها من نظم
مشابهة وأهميتها

بعد أن أصبح معلوماً لدينا أن المركزية بصورتها (التركيز وعدم التركيز) واللامركزية بصورتها (المصلحية وإقليمية) (2) ، جميعها أساليب إدارية تتصل بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة (3)

(1) د . إبراهيم عباس نتو وهنري البرز ، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1881 ص 118 .

(2) هناك رأي في الفقه يذهب إلى قصر اللامركزية الإدارية على اللامركزية الإقليمية دون اللامركزية المصلحية التي لا تغدو هذه الأخيرة في رأي هذا الفريق من الشراح ، أن تكون صورة من صور عدم التركيز الإداري ، ينظر الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، المبادئ العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص 281 . والأستاذ رمزي طه الشاعر مذكرات في نظم الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، سنة 1983 ، ص 5 - 6 .

(3) ينظر : الدكتور محمد فؤاد مهنا ، الإصلاح الإداري ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، أبريل ، 1967 ، ص 147 .

فإن هذه النظم وإن كان لكل منها مدلول خاص في مجال التنظيم الإداري قد يجعلها تتعارض جزئياً ، إلا إنها ليست متناقضة بصفة أساسية ، بل هي قائمة على أساس التعايش والتكامل فيما بينها (1) .

فلا توجد في عالم اليوم دولة من الدول تقيم نظامها الإداري على أساس مركزي صرف ، أو لا مركزي صرف ، وإنما الحاصل عملاً هو المزج بين هذين النظامين ، بالقدر الذي يتناسب وظروف كل دولة على حده ، وهذا ما يؤكد أصالة كل نظام إداري في كل دولة عن غيره من نظم الدور الأخرى (2) . غير أن بعض الدول تأخذ بنظام لا مركزي أوسع من غيرها في هذا المضمار ، بينما يفضل بعضها الآخر التضييق من النظام اللامركزي والتوسع في الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري ، الذي يعمل من خلاله على تفويض بعض اختصاصات السلطة المركزية إلى رؤساء الأقاليم (3) ، أو غيرهم من رجال السلطة المركزية الذين يتواجدون في الهيئات المحلية المختلفة ، ومن ثم فعلى الرغم من الفروق الواضحة بين النظام اللامركزي الإقليمي ، الذي تواضع الشراح على تسميته بالإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري ، فإنهما يتخذان من الوظيفة الإدارية محلاً لنشاطهما (4) .

كما أن هذا الآخر يمكن قيامه في ظل النظام المركزي ، والنظام اللامركزي على حد سواء (5) وفي المقابل لنظام اللامركزية التي لا تخلو منها دولة من الدول ، بسيطة كانت أم مركبة (فيدرالية) فإن هناك ما يعرف باللامركزية السياسية التي تتصل بشكل الدولة ونظمها الدستورية ، والتي لا محل لها في الدولة البسيطة ولكنها توحد بالضرورة في الدولة المركبة أي المتحدة اتحاداً مركزياً (6) .

وبناء على ما تقدم فإن دراستنا في هذا المبحث ستكون موزعة على مطلبين نشرح في أولهما اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري ، وفي ثانيهما نبحث في أسلوب اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وكما يأتي : -

المطلب الأول

اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري
اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) نظام إداري لا مركزي ، له أسسه وقواعده التي تميزه عن غيره من النظم الإدارية الأخرى .

وتتجلى خصوصية هذا النظام بالرغم من خضوعه لرقابة السلطة المركزية ، في استقلاله بمزاولة اختصاصاته بعيداً عن هيمنة السلطة المركزية أو الخضوع لها ، فالهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية هي أشخاص معنوية لها استقلالها المالي والإداري ، فلها مجالسها المنتخبة التي تتولى إدارة شؤونها ،

(1) Charles Debbasch , Institutions et Droit Administratifs ... Presses Universitaires ed France , (1) Paris , 3e edition , 1985 , P : 200 .

(2) المرجع السابق ، ص 197 .

(3) راجع الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 57 .

(4) ينظر : الدكتور الطماوي ، المصدر السابق ، ص 87 .

(5) الأستاذ الدكتور ظريف بطرس ، الإدارة المحلية مفهومها ، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الجزء الأول ، ص 6 - 7 .

(6) الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 86 .

وذمة مالية مستقلة عن ذمة الحكومة المركزية ، بالإضافة إلى أن لها اختصاصات أصيلة حولها لها إياها الشرع عن طريق النقل لا التفويض من قبل السلطة التنفيذية ، كما هو الشأن في نظام عدم التركيز الإداري (1) .

ومن ثم فإن الهيئات اللامركزية الإدارية تستقل بنشاطها الإداري وموظفيها المحليين وميزانيتها المالية ، هذا الاستقلال الذي تتمتع به تجاه السلطة المركزية هو الذي يميزها عن نظام عدم التركيز الإداري الذي يتجسد عملياً من خلال تفويض الاختصاص أو ما يسميه الدكتور الطحاوي ((اللاوزارية الإدارية أو تفويض السلطة)) (2) .

والمقصود بتفويض الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة بعض اختصاصاته إلى فرد أو سلطة أخرى (3) ، بحيث يكون هناك ارتباط بين سلطة إصدار القرار وسلطة أخرى تفوقها في التدرج الرئاسي حيث تفوض السلطة الرئاسية الأعلى السلطات الأدنى منها مستوى ممارسة بعض اختصاصاتها في إطار نظم داخلي (4) ، الأمر الذي يجعل من التفويض نظاماً استثنائياً يرد على سلطات منوطة بمن هم في قمة السلطة في الدولة (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء) (5) .
ومن هنا يظهر أن التفويض بالاختصاص لا بد أن يكون :

أولاً : جزئياً باعتباره استثناء يرد على الأصل العام الذي مقتضاه التزام صاحب الاختصاص بل يمارس اختصاصه بنفسه ، كما أن التفويض في التفويض غير جائز ، بمعنى أن المفوض إليه يجب أن يمارس الاختصاص المفوض عليه بنفسه .

ثانياً : أن يجيزه المشرع صراحة وأن يمارس في الحدود التي يسمح بها المشرع وإلا كان باطلاً وبالتالي بطلان ما يترتب عليه من تصرفات (6) .

ثالثاً : أن يصدر من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى منها وترتبط بها في إطار تدرج رئاسي (7) .

رابعاً : أما التفويض في المسؤولية فغير جائز ، إذ يظل الأصيل مسؤولاً عما فوض من اختصاصات إلى جانب المفوض إليهم ؛ لأن الرئيس الإداري مسؤول عن كيفية مباشرة مرؤوسيه لاختصاصاتهم سواء كانت هذه الاختصاصات أصيلة أو مفوضة (8) .

(1) ينظر : في هذا المعنى الأستاذ الدكتور ظريف بطرس ، الإدارة المحلية مفهومها ، المصدر السابق ، . وأيضاً الأستاذ الدكتور أحمد خورشيد ، الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، دار المعارف ، القاهرة ، الطبعة الثانية 1981 ، ص 38 .

(2) الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 87 .

(3) الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر نفسه ، ص 286 .

(4) (Rene Chapus edition . Paris Mont Christicn . Paris .3G 1987, P.P. 298 – 297) القانون الإداري العام

(5) الدكتور الطماوي ، المصدر السابق ، ص 288 .

(6) الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 58 – 59 .

(7) Rene Chapus ، القانون الإداري العام ، المصدر السابق ، ص 288 . وأيضاً الأستاذ الدكتور ماجد الحلو القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 105 . والأستاذ الدكتور ظريف بطرس ، الإدارة المحلية مفهومها ، المصدر السابق ، ص

6 .

(8) ينظر : الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 59 .

وإذا كان للتفويض أسسه وقواعده المستقرة (1) ، فإن له كذلك فوائده العملية (2) ، غير المنكرة والتي نجل أهمها في الآتي : - (3)

1 - التقريب بين الحكومة والمحكومين .

2 - التخفيف عن كاهل السلطة المركزية ، وتفرغها للأمور الهامة والبعد بها عن التفاصيل الصغيرة والمهام الجزئية قليلة الأهمية .

3 - السرعة في إنجاز المهام وزيادة كفاءة الأداء .

4 - وأخيراً قيل بأن التفويض بالاختصاص مسألة فنية سهلة التنظيم قليلة التكاليف بالمقارنة بالنظام اللامركزي ، ولكن على الرغم من أهمية التفويض وفوائده العملية في مجال التنظيم الإداري ، فإنه يبقى محسوباً على النظام المركزي وتابعاً للتدرج الرئاسي الذي يعمل في إطاره (4) .

ومن ثم تتلقى السلطات المفوضة بالاختصاصات التعليمات من قبل السلطة الرئاسية التي فرضتها تلك الاختصاصات ، ولهذه الأخيرة استعمال جميع السلطات الرئاسية في مواجهتها ، (وذلك حسب التفصيل الذي يورده الشراح في هذا المقام) .

وهذا على عكس الهيئات اللامركزية التي تعد في ذاتها درجة في التدرج الرئاسي ، حيث تملك إصدار القرارات بصورة مستقلة ، كما أنها تخضع لرقابة وصائية محدودة ، تختلف في طبيعتها ومداهها عن الرقابة الرئاسية التي تتناول شخص المرؤوس وأعماله (5) .

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية
اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب الحكم ، يتصل بوحدة الدولة السياسية ، فيتضمن سلطة التشريع والتنفيذ والقضاء ، وهذا النوع من أنواع النظم لا وجود له إلا في الدول المركبة ، أي المتحدة اتحاداً فيدرالياً ، والذي بمقتضاه يكون لكل ولاية من الولايات المكونة لدولة الاتحاد جميع سلطة الدولة من تشريع وتنفيذ وقضاء (6) تمارسها بصورة طبيعية ولا يحدها في ذلك إلا ما قد يرد النص عليه على سبيل الحصر في دستور دولة الاتحاد من مسائل تتصل عادة بمرافق الدفاع والأمن القومي والتمثيل الدبلوماسي ، وفيما عدا ذلك فيترك لكل ولاية على حدة - مباشرة مستقلاً عن دولة الاتحاد (7) .

(1) ينظر : الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 59 و ص 65 - 69 . وكذلك مؤلفه : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربية ، الطبعة الخامسة ، 1984 ، ص 286 وما بعدها .

(2) ينظر : De Laubadere ، المطول في القانون الإداري ، ص 101 . والأستاذ الدكتور رمزي طه الشاعر ، مبادئ الإدارة العامة ، المصدر السابق ، ص 215 . والدكتور عبد العظيم عبد السلام ، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 .

(3) ينظر : Rene Chapus ، القانون الإداري العام ، المصدر السابق ، ص 288-289 .

(4) ينظر : Charles Debbasch ، النظم والقانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 200 .

(5) ينظر : Louis Trotabas et Isoart ، القانون العام الإداري ، ص 99 - 100 .

(6) ينظر : De Laubadere ، المطول في القانون الإداري ، ص 112 .

(7) ينظر : الدكتور الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 86 .

وهذا ما يجري العمل به في الولايات المتحدة الأمريكية ، التي تعد أقدم دول العالم تطبيقاً لنظام اللامركزية السياسية (1) .

طبقاً للتعديل العاشر للدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية ، الذي يقضي بأن ((السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة (الحكومة المركزية) بمقتضى هذا الدستور ، ولم تحظر على الولايات ، يحتفظ بها لكل ولاية على حده أو للشعب)) (2) .

وهكذا يبدو واضحاً أن السلطات السياسية في ظل هذا النوع من الاتحادات (3) (الاتحاد المركزي) تتوزع بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات .

وهذا على عكس الحال في الدولة الموحدة أو البسيطة التي تتسم بوحدة كيائها السياسي ، أي وحدة التشريع والتنفيذ والقضاء ، كما أن أقاليمها ليست ولايات أو حكومات محلية بل لا تعدو أن تكون مجرد وحدات إدارية إقليمية يقتصر دورها على ممارسة أنشطة إدارية بحتة ، وفقاً لما يفوض أو ينقل إليها من قبل السلطات الحاكمة في العاصمة المركزية ، ومن ثم لا شأن لها بوظيفتي التشريع أو القضاء ، إذ تظل هذه الأمور مركزة بيد السلطات المركزية في العاصمة (4) .

ومن خلال هذه المقارنة المقتضية يتضح لنا مدى الفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ، وهي فروق تتصل وطبيعة النظامين (5) ، وجوهرهما ، وليس بالمدى كما يذهب إلى ذلك بعض الشراح (6) ؛ لأن الأساس في هذه الفروق ينبع من الشكل الدستوري في كل دولة من الدول المركبة المركبة والدول البسيطة ، فاعتناق الدولة للشكل الفيدرالي يتبعه بالضرورة قيام اللامركزية السياسية باعتبارها نتيجة طبيعية لمثل هذا الشكل من الدول ، أما في ظل الدولة البسيطة فلا يمكن قيام مثل هذا النوع من اللامركزية ، إنما قد توجد لا مركزية إدارية ، وهذه توجد في الدول البسيطة والمركبة على حد سواء .

ونلخص مما تقدم إلى أنه إذا كان للامركزية الإدارية تطبيقات مختلفة ، هما كما أسلفنا مراراً اللامركزية المصلحية واللامركزية الإقليمية ، وإن هذه الأخيرة قد تواضع الشراح على تسميتها بالإدارة المحلية ، فإن اللامركزية السياسية ليس لها سوى تطبيق واحد يتمثل في الحكم المحلي الذي يمارس على مستوى الولايات في دولة الاتحاد المركزي (7) .

(1) الأستاذ الدكتور محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، 1984 - 1985 ، ص 136 .

(2) الدكتور حسن محمد عواضه ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 1983 ، ص 19 .

(3) أشار إليه الدكتور عادل عبد الرحمن خليل ، الحكم المحلي في الولايات والمحليات الأمريكية ، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول ، 1985 ، ص 5 .

(4) ينظر : أنواع الاتحادات الأستاذ الدكتور محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر العربي طبعة 1971 ، ص 110 .

(5) ينظر : الدكتور يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، بدون سنة طبع ، ص 37 وما بعدها ، حول الفرق بين الدولة البسيطة والدولة المركبة .

(6) الدكتور محمود عاطف البنا ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص 151 - 156 .

(7) الدكتور الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي ، المصدر السابق ، وكذلك الدكتور يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص 41 .

وإذا كانت هذه حقيقة التفرقة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، فإنها تعد في الواقع ، وفقاً للنتيجة التي انتهينا إليها ، تفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي ، وهذا هو مذهب جمهور الفقهاء .

غير أن قلة من الفقهاء ، قد ذهبوا إلى عكس هذا الاتجاه ، بينما ذهب قليل منهم إلى اتخاذ موقف غير واضح يتسم بالاضطراب وعدم التحديد ، وبناء على ما تقدم فإنه يكون من لوازم البحث أن نعرض بإيجاز دون الخوض في التفاصيل لطبيعة هذا الخلاف ومنشأه والرأي الذي ننتهي إليه .

الفصل الثاني مفهوم الدولة الاتحادية)

(الفيدرالية)

المبحث الأول : جذور وطرق نشأة الدولة
الاتحادية (الفدرالية)

المبحث الثاني : كيفية توزيع الاختصاصات
واللامركزية كـبـدـيـل
للفيدرالية .

الفصل الثاني

مفهوم الدولة الاتحادية (الفيدرالية)

الفيدرالية هي شكل من أشكال الدولة الناجحة التي تسمح للتنوع الاجتماعي في الدول بالتعبير عن الخصوصيات الذاتية لمكوناتها مع الإبقاء على رابطة الوحدة في ظل الاتحاد الفيدرالي ، لاسيما في عصر العولمة وإفرازاته الثقافية والحضارية .

وهي واحدة من أهم الوسائل الديمقراطية والحلول العادلة للمجتمعات المتعددة والمتنوعة ثقافياً ويوجد في الوقت الحاضر نحو 24 دولة تتبع الفيدرالية والتي تضم ما يزيد عن 40 % من سكان العالم (1) .

وإن ما يعرف بالنظام الاتحادي أي (مفهوم الفيدرالية) يقصد بها لغة ، الاتحاد ، أو النظام التعاهدي ، أو الذي يقوم على التحالف ، وقد يراد بها الحكم الذاتي ، أو الجامعة ، وذلك نقلاً وتعريباً عن اللغات الأوربية والإنكليزية .

Federal / Federalism / Federation / Federalist / Confederation / Alliance /
League / Self Government / Autonomic .

..... الخ ، والتي ترد كوصف لغوي خاص بالولايات أو الدويلات أو الدول المشمولة باتجاه يجمعها في ظل حكومة تعرف بالحكومة المركزية أو الفيدرالية والتي تخضع لقانون اتحادي ينظم شؤونها وإدارتها (2) .

إن اللغة ودلالاتها تقدم وصفاً عاماً مبسطاً لهذا المفهوم أو المصطلح والذي يحتاج إلى إضافات قانونية واجتماعية وسياسية لتحديد اصطلاحاً وتعريفه تعريفاً علمياً ، هذا ويعتقد الكثير من الباحثين أن مصطلح (الفيدرالية) فضفاض (3) .

وربما يرجع هذا أساساً إلى غياب الاتفاق على الدلالة الاصطلاحية وصعوبة وضع تحديد وتعريف لمفاهيمه بشكل واضح ، وربما لهذه الأسباب ولغيرها جرت ترجمته إلى اللغة العربية ، على سبيل المثال بطرق مختلفة ومتعددة مثل : الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً ، أو الدولة التعاهدية ، أو الاتحاد الدستوري ، ونحوها من التسميات (4) .

إن أصول فكرة بناء نظام اتحادي (أو فيدرالي) قيمة جداً في تاريخ النظم السياسية التي عرفت ممارستها الإنسانية منذ فجر التاريخ وحتى اليوم فقد عرفت الإمبراطوريات الفكرة العامة لهذا النظام وكانت الدولة الرومانية تطبقه بطريقة خاصة بها ، كما أن الدولة الإسلامية منذ نشأتها وحتى سقوط

(1) رونالد . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها ت كلا ، منتدى الاتحادات الفيدرالية أوتارا ، كندا ، 2006 ، ص 2 .

(2) ينظر : هذه الدلالات اللغوية في المعجم القانوني لحارث الفارقي ، ص 284 ، ورئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، د . محمد فتوح محمد عثمان ، ص 10 . والحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، د . محمد الهماوندي ، ص 11 وما بعدها .

(3) ينظر رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، د . محمد فتوح محمد عثمان ، ص 10 . والحكم العراقي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، د . محمد الهماوندي ، المصدر السابق .

(4) المصدر السابق ، ص 13 .

الدولة العثمانية قامت على أساس نظام الولايات المتحدة ، وكان هذا النظام ولا زال أساساً في تنظيم السلطة والإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها .

وقد انتشر في دول العالم الحديث كالاتحاد السوفيتي (سابقاً) والاتحاد الروسي ، وهو النظام المعمول به في الهند وباكستان ، ودولة الإمارات العربية المتحدة ، وتأسست الجمهورية العربية السورية المتحدة (مصر وسوريا) قبل الانفصال وفقاً لهذا النظام ، وهو مشروع سياسي لبناء الاتحاد الأوربي ، وإذا ما تم تطوير نظام الجامعة العربية وتفعيله ، ومنظمة العالم الإسلامي فإنه قد يكون أساساً لدولة الاتحاد العربي الإسلامي .

كما أن هناك العديد من الفقهاء والشراح القانونيين الذي تطرقوا إلى موضوع التعريف بالدولة الفيدرالية وتفسيرها ، إذ تعد الدولة الفيدرالية من أهم أشكال الدولة على اعتبار أنها متبعة في عدة نواح من الكون وهي الشكل الأساسي لأكبر قوتين في العالم أمريكا وروسيا (1) .

فقد عرف الفقيه " مارسيل بريلو " Marcel Prelot الدولة الفيدرالية على أنها ((اتحاد دولة يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية Pouvoir Federal) وتحفظ جزئياً باستقلال دستوري وإداري وقضائي واسع (سلطة الدول الأعضاء Federe Pouvoir)) (2) .

ويعرف الفقيه " اوبنهايم " Oppenheim الدولة الفيدرالية بأنها ((اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضاً على مواطنيها)) (3) .

كما عرفها " اندريه هوريو " بأنها ((شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية ، أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدولة المشاركة)) (4) .

في حين يفسرها " مونتسكيو " Montesquieu على اعتبار ((... هو تعاقد تقبل بموجبه عدة كيانات سياسية أن تصبح (مواطنات) ، في دولة أكبر منها تطمح إلى تكوينها ، فهي مجتمع مجتمعات ، يمكنه أن يتوسع بانضمام أعضاء جدد إليه)) (5) .

وهنا من ذهب إلى أن ((الدولة الاتحادية هي مجموعات من الدول أو الولايات تخضع في بعض الأمور لسلطة موحدة وتستقل ببعض الأمور فتخضع بشأنها لسلطاتها الخاصة)) (6) .

(1) د . أحمد سرحال ، في القانون الدستوري والنظم السياسية ، بيروت ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 2002 ، ص 60 .

(2) ينظر : د . عصام سليمان ، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان ، بيروت ، لبنان ، دار العلم للملايين ، 1991 ص 40 .

(3) ينظر : د . محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، الطبعة الثانية ، أربيل ، كردستان ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، 2003 ، ص 233 .

(4) ينظر : د . لطيف مصطفى أمين ، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق ، السليمانية ، كردستان العراق ، سلسلة كتب دار (سردم) للطباعة والنشر ، 2006 ، ص 14 .

(5) د . عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص 32 .

(6) د . يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ص 41 .

يلاحظ مما سبق أن هناك اتجاه فقهي يعطي للدول الأعضاء (1) أهمية كبيرة في حياة الدولة الفيدرالية ولا ينكر فاعليتها ، في حين هناك اتجاه آخر يقلل من شأن الدول الأعضاء ، ومن هؤلاء الدكتور " سموحي " فوق العادة الذي يعرف الدولة الفيدرالية بأنها ((... عبارة عن نظام تتنازل بموجبه الدول الأعضاء عن سيادتها وجميع سلطاتها إلى جهاز مركزي يتولى تسيير جميع الشؤون الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع الوطني والاقتصاد والتجارة والصناعة ألخ وتحفظ ببعض الاختصاصات المحلية الصرفة)) (2) .

ويعلق الدكتور " عمر محمد مولود " على هذا التعريف بأنه (مجافاة الواقع) (3) وهناك من عرفها بأنها ((نظام سياسي يقوم بناءً على دستور تخضع بموجبه عدة دول لنظام قانوني شامل ، تفقد هذه الدول شخصيتها الدولية لصالح دولة الاتحاد ، التي تختص اختصاصاً مانعاً بممارسة السياسة الخارجية)) (4) .

كما يعرف الأستاذ الدكتور محمد هماموندي الدولة الفيدرالية بأنها ((... دولة واحدة ، تتضمن كيانات دستورية متعددة ، لكل منها نظامها القانوني الخاص واستقلالها الذاتي ، وتخضع في مجموعها للدستور الفيدرالي ، باعتباره المنشئ لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي ، وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري وسياسي مركب)) (5) .

كما يعرفها الدكتور " محمد عمر مولود " بأنها ((تنظيم سياسي دستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلى منها وينطوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية ووجه يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية)) (6) .

إن هناك مجموعة من العوامل هي التي حملت الباحثين على القول بأن هذا النظام الاتحادي (الفيدرالي) غامض ، ومشكوك فيه من الناحية الاصطلاحية منها : -

أولاً : إن هذا النظام قد يختلف في كيانه وهيكله من بلد إلى بلد وعصر إلى آخر ، فما كان قائماً ومعمولاً به في النظم الإمبراطورية أو الدولة الرومانية يختلف عنه في الدولة الإسلامية .

بل وإن ما طبق ومورس في الدول الإسلامية الأولى يختلف عنه في عهود الدولة الأموية والعباسية والعثمانية ، وهو بلا شك يختلف في كيانه وهيكله في الولايات المتحدة الأمريكية عن الاتحاد

(1) الأطراف الداخلة في اتحاد فيدرالي لا يمكن أن تطلق عليها دول ، لأنها لم تعد دول ذات سيادة وإنما يطلق عليها عادة مصطلح ولاية أو مقاطعة أو إقليم أو دويلة ، د . إبراهيم أبو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الأول الدساتير والدولة ونظم الحكم ، الطبعة الثانية ، بيروت ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، 2002 ، ص 242 .

(2) ينظر : د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 235 .

(3) المصدر السابق ، ص 235 .

(4) د . إسماعيل مرزة ، القانون الدستوري ، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، بيروت مطابع دار صادر ، 1969 ، من منشورات الجامعة الليبية ، ص 183 .

(5) د . محمد هماموندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية ، ص 182 .

(6) د . محمد مولود ، المصدر السابق ، ص 236 .

السوفيتي السابق (سابقاً) وعن كل من الاتحاد السوفيتي والهند وكندا ودولة الإمارات العربية المتحدة كما أسلفنا .

ثانياً : ثم إن هذا النظام الاتحادي (الفيدرالي) يتباين في نظامه القانوني ، وطبيعة نظام المشاركة في السلطة فيه ، وحدودها ، من دولة إلى أخرى ، حسب نظامها القانوني الخاص بها .

ثالثاً : كما إنه يتأثر بالمفاهيم والنظريات السياسية والاجتماعية السائدة في تشكيل نظام السلطة الإدارية ، وما تتبناه في نظامها فما يمكن تصوره وممارسته في دولة ماركسية أو شيوعية لا بد وأن يختلف عن نظام دولة تتبنى النظام الديمقراطي أو الرأسمالي أو الاشتراكي ، وهو أيضاً يختلف في ظل نظام سياسي إسلامي ، أو نظام يقوم على الإقطاع أو الاستبداد أو نظام غير مقيد بلا دستور .

أشكال النظم الاتحادية

يرى الباحثون في النظم السياسية أن الدولة من حيث تركيب السلطة فيها ، وكيفية تكوينها وإنها تنقسم إلى شكلين أو نمطين رئيسيين هما : -

1 - الدولة البسيطة أو الموحدة : وهي الدولة التي تتميز بوحدة المؤسسات الحكومية والدستورية أو بمركز موحد للسلطة .

2 - الدولة المركبة (الاتحادية) : وهي الدولة التي تتميز بتعدد مراكز السلطة وتتشكل من مركز هو السلطة الاتحادية ومراكز خاصة تتمثل في السلطات المحلية⁽¹⁾ .

(1) ينظر : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية للدكتور كمال الغالي ، ص 86 - 87 .

المبحث الأول

جذور وطرق نشأة الدولة الاتحادية (الفيدرالية)
وكيفية نشأتها

إن المدن اليونانية القديمة كانت على مستوى راق في الحضارة والتطور . لذلك فلا غرابة أن يرجع تاريخ تطبيق الفيدرالية في جانبيها النظري والتطبيقي إلى اليونانيين ، ومنذ القرن الخامس قبل الميلاد كانت لهذه المدن الرغبة في تحقيق الاتفاق والتفاهم لأغراض لم تكن هذه المدن قادرة على القيام بها على الوجه الأكمل منفردة دون الاستعانة ببعضها الآخر (1) .

ويعتبر البعض الفيدرالية اليونانية القديمة ((نظاماً للحكم عن اتحاد عدد من الولايات أو الدول تتعايش معاً دون انفصال ودون وحدة)) (2) ، ويبدو أن السبب في ذلك يرجع إلى نفسية الرجل الإغريقي القديم الذي كان ينشد الحرية ويفضل الاستقلال داخل مدينته التي نشأ فيها خشية من قيام حكومة تسيطر على جميع المدن لأن ذلك بطبيعة الحال قد يؤدي إلى الطغيان والاستبداد (3) ، إلا إن سبب وجود الاتحاد والتحالف بين هذه الدول أو المدن يرجع إلى وجودها على رقعة جغرافية صغيرة المسافة ، وبالتالي كانت عاجزة عن تأمين المعيشة الكافية لسكانها ولم تكن قادرة على صد الاعتداءات الخارجية ، لذلك فإن فكرة الاتحاد ظهرت كنتيجة طبيعية فرضتها الحاجة لتأمين الحماية ضد العدو الخارجي وتنظيم الاقتصاد بصورة مشتركة فيما بين هذه المدن ؛ لأن كل مدينة بمفردها كانت عاجزة عن تنظيم اقتصادها على أساس الاكتفاء الذاتي (4) .

إذاً ليس هناك اختلاف على أنه ظهر في العهد الإغريقي القديم دول تجسدت فيها بوضوح فكرة الفيدرالية ومنها ائتلاف الولايات الإغريقية بإشراف (مجلس اللامفكتويين) وكذلك عصابة الايخائية التي كانت عبارة عن مجموعة من المدن الإغريقية المؤتلفة فضلاً عن إتحاد أثينا وديليا واتحاد Achean (League) في (281 - 146) قبل الميلاد (5) .

إلا إن النظام الفيدرالي لم يعرف بهذا الاسم في المدن اليونانية القديمة وإنما كان هناك تنظيم يطلق عليه (السايبوليتيا) يتحتم بوجود حكومة مركزية تقوم بتقسيم السلطات بينها وبين الحكومة المحلية على أن تختص الأولى بالشؤون الخارجية والدفاع وما يتعلق بجرائم الخيانة ، في حين أن الاختصاصات الأخرى كانت تعود للحكومة المحلية وتقع ضمن اختصاصها ، وعلى هذا الأساس يتم تشبيهه (السايبوليتيا) بالفيدرالية المتعارف عليها في العصر الحديث ، ولكن لم يكن هذا التنظيم وحده هو

(1) د . محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، الطبعة الثانية ، أربيل كردستان ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، 2003 ، ص 219 .

(2) د . محمد هماوندي ، الفدرالية والديمقراطية للعراق ، المصدر السابق ، ص 37 .

(3) د . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، الدولة والحكومة ، بيروت ، لبنان ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، 1969 ، ص 335 وما بعدها .

(4) د . خالد قباني ، ومسألة تطبيقها في لبنان ، بيروت - باريس ، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981 ، ص 17 وما بعدها .

(5) د . محمد هماوندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية ، الطبعة الثانية ، أربيل ، كردستان ، مطبعة وزارة التربية ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، 2001 ، ص 180 .

الموجود حينها في المدن اليونانية القديمة ، بل كان هناك تنظيم آخر باسم (السايماجيا) يتجاوز قليلاً الاتحاد العسكري ويمكن تشبيهه بالكونفيدراليات الحديثة (1) .

كما ظهرت في اليونان القديمة عدد آخر من الاتحادات إلا إن نماذجها كانت مختلفة ولم يصمد البعض منها إلا فترة من الزمن مثل اتحاد (بيلوبونيسيان) واتحاد (بويوتيان) واتحاد (أتوليان) واتحاد أثينا (2) .

وعموماً فقد عرف الإغريق ثلاثة أشكال من الاتحادات على النحو الآتي : -

الشكل الأول

كان هناك نظام تجمع يأخذ طابعاً اتحادياً قريب من الدولة الفيدرالية حسب المفهوم العصري الذي نعرفه اليوم وكان ذلك يتم باتحاد يقوم بين مدن متمتعة باستقلال قانوني وواقعي ، تتنازل كل منها عن بعض امتيازاتها لتشكيل هيئات سياسية تشترك فيها هذه المدن على قدم المساواة ، وتتناط بهذه الهيئات اتخاذ القرارات التي تحقق الأهداف المشتركة للاتحاد .

الشكل الثاني

هذا النوع كان يظهر نتيجة لسيطرة إحدى المدن القوية على المدن التي تجاورها إلا إنها كانت تبقى لهذه المدن إدارة شؤونها الذاتية في حين كانت المدينة المسيطرة تتولى السياسة الخارجية ويسمى الفقيه Gaud met هذا النوع من الاتحاد بالاتحاد الاستعماري .

الشكل الثالث

كانت هناك تحالفات تقوم بين مدن متساوية قانوناً بينما كان هناك بروز لمدينة تتصف عملياً بالتفوق على باقي المدن وتقوم بتسيير وتوجيه هذا التحالف في مجال العلاقات الخارجية وهذا ما يسمى بالتحالف الكونفدرالي حسب المفهوم الحديث (3) .

بالرغم من كل ما سبق من إرجاع الفضل إلى الإغريق القدامى في خلق النظام الفيدرالي ، إلا إننا لا نعثر على أي أثر للفيدرالية في المؤلفات اليونانية القديمة كمؤلفات أفلاطون أو أرسطو وغيرهم (4) .

وظهرت في زمن روما بعض أنواع الاتحادات بين مدنها أثناء الغزوات العسكرية للرومان والفرس ضد الإغريق (اليونان) إلا إن هذه الاتحادات لم تكن قوية بل اتسمت بالضعف (5) ، وكانت هذه التحالفات تتم بين روما من جهة والمدن الإيطالية المتحدة Lese tats Federes من جهة أخرى حيث إن هذه المدن كانت تتمتع بالاستقلال الإداري والبلدي عن روما ، وذلك في إدارة شؤونها وسن تشريعاتها وقوانينها وتنظيم مؤسساتها دون أي تدخل من روما ، لأن أي تدخل كان من شأنه أن يحدث حرب أهلية لكن كل مدينة داخلية في التحالف ، كانت تقوم فصائل عسكرية للحماية والدفاع عن الاتحاد إلا إنه بالرغم

(1) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 219 .

(2) د . محمد عمر مولود ، المصدر نفسه ، ص 221 .

(3) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 18 .

(4) د . عصام سليمان ، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان ، المصدر السابق ، ص 31 .

(5) د . محمد هماوندي ، الفيدرالية والديمقراطية للعراق ، المصدر السابق ، ص 37 .

من ذلك فإنه لم يثبت أن هذه التحالفات أو الاتحادات قد اتخذت شكلاً تنظيمياً فيدرالياً بصورة مستقرة ، كما هو مفهوم الفيدرالية في التاريخ المعاصر ، إذ إن روما كانت تسيطر على حليفتها وكانت تستطيع أن تفرض تعديل عقد الاتفاق أو التحالف متى شاءت ذلك (1) .

أما في العصر الوسيط فإن إمبراطورية شارلمان التي ظهرت في القرن التاسع الميلادي قسمت إلى ثلاثة ممالك توزعت بين أحفاده الثلاثة وفق معاهدة فردون عام 843 م (2) ، وكان النظام الإقطاعي هو الذي يسود في هذه المرحلة إلا إنه كان يملك لذاته الملامح الكونفدرالية التي نمت النظام الفيدرالي (3) .

وفي أواخر القرن الثالث عشر الميلادي ، تشكل الاتحاد السويسري نتيجة الاتحاد بين ثلاثة أقاليم دفاعاً عن مصالحهم المشتركة (4) ، وتم ذلك بإبرام ميثاق بين مقاطعات أوري (Uri) وشفيزس (Schwyz) وآنترفالدين (Unterwalden) لتتحد قواهم مجتمعة في مواجهة خطر خارجي تمثل بنمسا والإمبراطورية الجرمانية ، وحتى أن سويسرا قد استمدت اسمها الحالي من اسم إحدى المقاطعات وهي شيفذكي بالألمانية أي سويسرا بالفرنسية (5) .

كان الاتحاد القائم بين هذه المقاطعات اتحاداً استقلالياً ، ولما ظهر بمرور الزمن ضعف هذا الاتحاد لعدم كفايته لإيفاء بما هو مطلوب تحول إلى اتحاد فيدرالي في سنة 1874 وما زالت سويسرا إلى يومنا هذا دولة فيدرالية (6) .

وفي القرن السادس عشر وبعد كفاح الطبقة البرجوازية تأسست فيدرالية الأراضي المنخفضة لتكون خلاصاً عن هيمنة الإمبريالية الإقطاعية لملك إسبانيا ، وتمثل هذه الفيدرالية نوعاً فريداً من الإبداع والتطور إذا ما قورنت بسابقاتها ، واستمرت هذه الفيدرالية أكثر من 200 سنة (7) .

وفي سنة 1776 بعد أن خرجت بريطانيا من أمريكا الشمالية أقامت مستعمراتها الثلاثة عشرة فيما بينها اتحاداً كونفدرالياً ، إلا إن هذا النوع من الاتحاد لم يدم طويلاً ، إذ انبثق عن مؤتمر فيلادلفيا الذي انعقد في 17 أيلول 1717 تكوين الفيدرالية الأمريكية (8) ، تم بموجب دستور يعتبر من أقدم الدساتير المكتوبة في العصر الحديث (9) ، وهكذا أنشأت الولايات المتحدة الأمريكية وهي باقية على ذلك الشكل الفيدرالي إلى الآن منذ حوالي 220 سنة .

(1) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 21 وما بعدها .

(2) د . ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الدول وأنظمتها ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، بيروت لبنان .

(3) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 225 .

(4) د . علي صادق أبو هيف ، دراسة متعمقة في القانون الدولي العام ، جامعة العلاقات الدولية (سانت كليمنتس) ، ص 112 .

(5) د . ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ص 569 .

(6) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 133 .

(7) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 227 وما بعدها .

(8) د . علي غالب خضير العاني و د . نوري لطيف ، القانون الدستوري ، دون ذكر تاريخ النشر ومكانه ، ص 127 .

(9) د . إسماعيل الغزال ن القانون الدستوري والنظم السياسية ، بيروت ، لبنان ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1982 ، ص 345 .

يعتبر البعض الولايات المتحدة الأمريكية أقدم دولة فيدرالية في العالم (1) ، في حين أن هناك من يعتبر الفيدرالية السويسرية النموذج الأصلي للنجاح الفيدرالي (2) ، إلا إن الولايات المتحدة الأمريكية هي الدولة الفيدرالية العصرية التي لم يعرف التاريخ قبلها النموذج الفيدرالي بمعناه القانوني الذي ابتدعه الأمريكيون (3) ، لكن الوثائق التاريخية تشير إلى أن أول نظام فيدرالي قد نشأ قبل أكثر من 3200 سنة بين القبائل الإسرائيلية القديمة (4) .

ويعتبر " جوهانس النيسوس " Johannes Althusius (1562 – 1638) أول شخص صاغ مفهوم الفيدرالية وقد تم ذلك على ضوء التجارب السويسرية والهولندية والجرمانية إذ كان يعتبر أن ((النظام السياسي هو تربية اتحادات فيدرالية تبدأ بالقرية وتنتهي بالإمبراطورية)) (5) .

يبدو لنا أنه من الإجحاف بما كان اعتبار التجربة الفيدرالية الأمريكية التي ظهرت إلى الوجود عام 1887 أول تجربة فيدرالية واعتبار الولايات المتحدة الأمريكية أقدم دولة فيدرالية في العالم ؛ لأن هذه التجربة سبقتها تجارب أخرى ، وتجارب متأخرة أو متقدمة للفيدرالية كما ذكرنا أثناء سردنا التاريخي الموجز للتجارب الفيدرالية أو كما سنأتي إليها أثناء البحث في تجربة الدولة الإسلامية ، إذ نجد ملامح الفيدرالية بوضوح في بعض الحالات والتجارب وإن لم تكن قد سميت بهذا الاسم (الفيدرالية) ، ولكن يبدو أن تأثر بعض الكتاب والمؤلفين بعظمة أمريكا هي التي دفعتهم إلى إرجاع الفضل إليها في ابتداء النظام الفيدرالي ، وأما نحن فإنه يبدو لما مما سبق أنه يمكن اعتبار التجربة الأمريكية أقدم تجربة في العصر الحديث ، أما جذور الفيدرالية وطرق نشأتها فإنها أعمق من أن نتوقف عند التجربة الأمريكية . لذا توجب أن نكمل الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نشرح في أولهما جذور الفيدرالية في العراق وثانيهما طرق نشوء الدولة الاتحادية الفدرالية ومظاهرها وفي ثالثهما مهام السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والاتحادية وكما يلي :

المطلب الاول

جذور الفيدرالية في العراق

الفيدرالية ليست حدثاً طارئاً على تاريخ العراق ، وليس مطلباً ابتدعه الكورد عندما أعلنوا أن العلاقة التي تربطهم بالحكومة المركزية هي الفيدرالية وذلك في 1992/10/4 ، عن طريق المجلس الوطني الكردستاني المنتخب نيابة عن الشعب الكردستاني في إقليم كردستان العراق ، بل إن جذور الفيدرالية في

(1) د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، بغداد – العراق ، منشورات البحوث القانونية ، 1981 ص 261 .

(2) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 232 .

(3) د . ادمون رباط ، المصدر السابق ، ص 453 .

(4) رونالد واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة عالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا ، أوتارا ، كندا ، المصدر السابق ، ص 2 – 3 .

(5) ينظر : الدكتور عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص 32 .

العراق أعمق من ذلك ، إذ كان العراق يدار في العهد العثماني على أساس قانون الولايات الذي صدر سنة 1864 ، لتنظيم الإدارة والحكم في العراق ، والذي أكد على أن إدارة أي إقليم سيتم بمشاركة المواطنين والسلطات الرسمية ، بحيث يسمح للمواطنين في إدارة الإقليم ، وبهذا تمتعت الولايات باستقلال ذاتي وكان العراق مقسماً إلى ثلاثة ولايات هي بغداد والموصل والبصرة وشهرزور ، وقسمت في بعض المرات إلى ولايتين هما بغداد والموصل ، إلا إن الأولى كانت تضم ولايتين بغداد والبصرة ، والثانية كانت تضم ولايتين هما الموصل وشهرزور (1) .

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى بين الحلفاء وتركيا ، واستسلام الأخيرة ، وتوصلت المفاوضات بين الأكراد وتركيا إلى (الإقرار بقدر واسع من الحكم الذاتي للكورد) مقابل أن يتعهد الكورد بالبقاء ضمن الدولة العثمانية والاعتراف بسيادة سلطات الخليفة ، إلا إن ذلك لم يطبق على أرض الواقع نتيجة السياسات البريطانية اللاحقة (2) .

لذا يبدو لنا بأن الحكم الذاتي الموسع الذي ذكر في تلك المفاوضات كان اقرب إلى الفيدرالية منه إلى الحكم الذاتي المعرف به حالياً ، وقناعتنا هذه متأنية من أن الشيخ عبد القادر النهري ، الذي كان أحد المفاوضين من الجانب الكردي كان قد ذكر فيما بعد للمندوب السامي البريطاني بأن الأتراك قدموا له عروضاً في غاية الكرم والسخاء ستؤول بموجبها الإدارة إلى المواطنين في المناطق الكردية (3) .

وفي ديسمبر 1922 اتفقت الحكومة البريطانية مع الحكومة العراقية على إصدار بيان يتم بموجبه الاعتراف بحقوق الأكراد القاطنين ضمن الحدود العراقية على تأسيس حكومة كردية ، يتم تحديد شكلها حسب اتفاق الأكراد فيما بينهم وضمن الحدود التي يريدها ، ومن ثم إرسال مندوبهم إلى بغداد لبحث العلاقات الاقتصادية والسياسية مع حكومة بريطانيا وحكومة العراق ، إلا إن هذا الوعد لم يطبق فيما بعد (4) .

إن تأسيس حكومة كردية (داخل حدود العراق) حسب رغبة وأمانى الكورد وضمن الحدود التي يريدها على ما يبدو لنا ، هي بمثابة الفيدرالية إن لم تكن أبعد من ذلك ، لاسيما ونحن نعرف بأن الدولة العراقية الفيدرالية الحالية لا تلبى كل هذه المطالب للكورد وخاصة من ناحية تحديد الحدود إذ إن هناك مناطق عديدة يطالب بها الكورد – إلا إنها معلقة ويحتاج الفصل فيها إلى إجراءات معقدة (5) .

إن مطالب الكورد لم تقف بعد انهيار الإمبراطورية العثمانية ، ولكنها امتدت إلى ما بعد ذلك حيث إن النواب الكورد في البرلمان العراقي أثناء فترة الحكم الملكي والانتداب البريطاني ، طالبوا بإعادة توحيد

(1) د . محمد همامودي ، الفيدرالية والديمقراطية للعراق ، المصدر السابق ، ص 65 .

(2) د . علي محمد صلابي ، الدولة العثمانية عوامل النهوض والسقوط ، الطبعة الثانية ، بيروت ، لبنان ، دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع ، 2006 ، ص 591 .

(3) جرجيس فتح الله ، يقظة الكرد تاريخ سياسي ، 1900 – 1925 ، أربيل ، كردستان العراق ، مطبعة وزارة التربية دار نارس للطباعة والنشر ، 2002 ، ص 148 وما بعدها .

(4) ينظر : د . كاظم حبيب ، لمحات من نضال حركة التحرر الوطني للشعب الكردي في كردستان العراق ، الطبعة الثانية ، أربيل ، كردستان العراق ، دار نارس للطباعة والنشر ، 2005 ، ص 105 – 106 .

(5) ينظر : المادة (140) من الدستور العراقي ، وكذلك المادة (58) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية .

جميع المقاطعات الكردية كما كان عليه الوضع في العهد العثماني ، وتشكيل مفتشيه عامة لإقليم كردستان يرأسها شخصية كردية معروفة ، وتبديل الموظفين غير الكورد بموظفين كورد يختارهم الشعب ، كما شملت مطالبهم أيضاً الجوانب الاقتصادية والثقافية والتعليمية والقضائية بالإضافة إلى المطالبة باستقلال مالي (1) .

وفي عام 1944 تقدم القائد الكردي الراحل ملا مصطفى البارزاني بمذكرة إلى الحكومة العراقية باسم الثوار الأكراد ، طالب فيها بتشكيل ولاية كردستان على أن تناط شؤونها بوزير كردي في حين تبقى الشؤون الخارجية والعسكرية والمالية بيد الحكومة المركزية (2) .

وتقدم الحزب الديمقراطي الكردستاني في سنة 1936 بمشروع إلى الحكومة العراقية ، طالب فيه بامتلاك منطقة كردستان لدستورها الخاص وسلطة تشريعية وتنفيذية ، وكذلك تضمن المشروع بأن تكون شؤون العدل والداخلية والتربية والتعليم والزراعة والتبغ والبلديات والعمل والشؤون الاجتماعية وكل ما من شأنه أن يؤدي قدماً بالمستوى المعاشي والاجتماعي والاقتصادي بيد السلطة التنفيذية الكردية بالإضافة إلى ذلك من الأمور التي لا تختص بها الحكومة المركزية حصراً (3) .

أمام هذا المشروع يذهب الدكتور حسن الجليبي إلى أن هذه المرة الأولى ولو ضمناً التي يطالب بها الأكراد بالفيدرالية ، لأنهم طرحوا خصائص وموجبات النظام الفيدرالي (4) .

ولا تقتصر المطالبة بتطبيق الفيدرالية في العراق بتاريخ الأكراد ، بل إن أول طلب من نوعه تقدم به وجهاء وأشرف البصرة ، بمذكرة موقعة من قبل ممثلي أهالي البصرة إلى المندوب السامي في بغداد أواخر عهد الاحتلال البريطاني ، طالبوا فيها بتطبيق النظام الفيدرالي في البصرة ، وكان ذلك في عام 1921م (5) .

المطلب الثاني

طرق نشوء الدولة الاتحادية (الفيدرالية)
ومظاهرها

تنشأ الدولة الفيدرالية بإحدى الطريقتين الموضحة على النحو الآتي : -

أولاً : طريقة التجمع والانضمام

ويطلق عليها اصطلاح Federalism par aggregation ou association (6) ، وبموجب هذه الطريقة تتفق عدة دول مستقلة بالانضمام إلى بعضها وإصدار دستور واحد يحكمهم ينشأ بموجبه

(1) خليل خضر العراقي ، الجذور التاريخية للفيدرالية ، منشور على موقع www . Salam center – irog . com

(2) مسعود البارزاني ، البارزاني والحركة التحررية الكردية ، ثورة بارزان ، 1943 – 1945 ، كردستان العراق 1986 ، ص 38 .

(3) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 146 – 147 .

(4) المصدر السابق نفسه ، ص 148 .

(5) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 71 .

(6) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ص 135 .

دولة جديدة في المجتمع الدولي بدلاً من الدول المنظمة (1) ، وتتنازل كل دولة داخلية في الاتحاد عن بعض سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية (2) .

وتعد هذه الطريقة الأكثر شيوعاً في تكوين ونشأة الدول الفيدرالية ويطلق عليها الاتحاد النطاقي (3)

وفي العادة تلجأ الدول إلى هذا الاتحاد نتيجة التقارب الموجود بين شعوبها من الناحية الحضارية والتاريخية والثقافية ، أو عندما تشعر هذه الدول أنها بحاجة إلى بعضها الآخر للدفاع وصد العدوان الذي يأتي من الغير ، والحيلولة دون أن يبلغ الحد ومبتغاه منهم (4) ، وبهذه الطريقة نشأت الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787 بعدما كان هناك اتحاد استقلالي بين ولاياتها الثلاثة عشر منذ عام 1776 لتتوحد جهودهم من أجل الاستقلال عن بريطانيا (5) .

ومن الأمثلة الأخرى التي نشأت بهذه الطريقة الاتحاد السويسري والألماني والاسترالي والكندي والجنوب الأفريقي (6) .

ثانياً : طريقة التفكك

ينشأ الاتحاد الفيدرالي وفقاً لهذه الطريقة بتفكك دولة موحدة إلى عدة ولايات أو ولايات صغيرة لكن هذه الدويلات تبقى رغبة أن تبقى بينهما علاقة مميزة بحيث يؤدي ذلك إلى تكوين دولة فيدرالية تتمتع فيها الدويلات باستقلال نسبي لم تكن تتمتع به في ظل الدولة الموحدة (7) .

ويصف البعض رغبة هذه الدويلات في الاستقلال الذاتي بأنه شكل من أشكال الانفصال (8) ، إلا إنه يتم توحيد هذه الكيانات بناء على الدستور الجديد الذي يتفق عليه الأعضاء لتتشكل بموجبه الدولة الفيدرالية (9) .

وتلجأ الدول إلى الأخذ بشكل النظام الاتحادي في الشكل الموحد عن طريق إعطاء مزيد من الاستقلال الذاتي للدويلات المكونة لها لكي تتجنب انفصالها (10) ، لذلك يسمى الاتحاد بالاتحاد الانفصالي (11) .

(1) د . إبراهيم أبو خزام ، المصدر السابق ، ص 241 .

(2) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 186 .

(3) د . نوري لطيف ، القانون الدستوري ، المبادئ والنظريات العامة ، مطبعة جامعة المستنصرية ، 1976 ، ص 145 .

(4) د . إبراهيم عبد العزيز شيجا و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية الفتح للطباعة والنشر ، 2001 ، ص 62 .

(5) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 21 .

(6) د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطبعة السعدني ، 2004 ، ص 103 .

(7) د . حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دون ذكر الناشر ومكان النشر 1990 ، ص 47 .

(8) د . إبراهيم أبو خزام ، المصدر السابق ، ص 241 .

(9) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 185 .

(10) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 237 .

(11) د . نوري لطيف ، المصدر السابق ، ص 145 .

إن هذه الطريقة تعتمد على مدى رغبة الدويلات في أن تبقى بينها علاقة مميزة ، وهذه الرغبة هي التي تدفعها إلى تكوين الاتحاد الفيدرالي كما سبق وإن رأينا ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو هل أن الأقاليم العراقية وبالتحديد إقليم كردستان له الرغبة في أن يبقى له علاقة مميزة مع غيره من الأقاليم في العراق ، بحيث تدفعه تلك لرغبة إلى تكوين اتحاد فيدرالي (1) ؟

بعد أن بينا طريقتي نشوء الدولة الفيدرالية ، لا بد من الإشارة إلى أنه إذا كان نشوء الدولة الفيدرالية قد تم عن طريق (الانضمام) ، فإن فكرة الاتحاد هي التي ستسود ، وهذا قد يؤدي في نهاية المطاف إلى قيام دولة بسيطة بدلاً من الدولة الاتحادية نتيجة للاتحاد الجامح بين هذه الدول ، وأما إذا كان نشوء الدولة الفيدرالية عن طريق (التفكك) فإن فكرة الاستقلال هي التي ستكون سائدة ، وإذا ما تركت هذه الفكرة تسير في سيرها الاعتيادي فإنه قد تؤدي في النهاية إلى الانفصال (2) .

الفرع الأول

مظاهر الاتحاد في الدولة الاتحادية (الفيدرالية)
على الصعيد الدولي

إن الدولة الاتحادية (الفيدرالية) تظهر في أحد وجوهها كدولة بسيطة موحدة تتكون من العناصر الثلاثة للدولة التي هي الإقليم ، الشعب ، السلطة (3) .

ويمكن ملاحظة مظاهر الاتحاد في (الدولة الفيدرالية) على الصعيد الدولي الخارجي وعلى الصعيد الداخلي .

فإن مظاهر الاتحاد على الصعيد الدولي ، هناك عدة جوانب في الدولة الفيدرالية تظهر بمظهر الدولة الواحدة على الصعيد الدولي وهي على الشكل الآتي : -

1 - التعامل الخارجي

إن الدولة الفيدرالية وحدها هي التي تتمتع بالشخصية الدولية ، إذ إن شخصيات الدويلات الأعضاء تذوب في شخصية الدولة الفيدرالية فيما يتعلق بالجانب الدولي (4) ، أي أن القانون الدولي يعترف بالشخصية القانونية للدولة الفيدرالية في حين إنه يتجاهل شخصية الدول الأعضاء بعدما دخلت وانتظمت مع بعضها في تكوين الدولة الفيدرالية (5) .

ويترتب على ذلك : -

(1) د . نوري لطيف ، المصدر السابق ، ص 146 .

(2) محاضرات ألقاها د . سلوان على طلبة الدراسات العليا ، جامعة دهوك .

(3) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 133 .

(4) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 48 .

(5) د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الأول ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى) ، الطبعة الثالثة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1994 ، ص 63 .

أ - إن الدولة الفيدرالية هي التي تقوم بإعلان الحرب وعقد الصلح وهي التي تقوم بالإشراف على القوات المسلحة جميعها في الدولة .

ب - التمثيل الدبلوماسي والانضمام إلى المنظمات الدولية يكون من اختصاص الدولة الفيدرالية .

ج - إن الدولة الفيدرالية هي التي تتولى عقد المعاهدات الولية .

د - إن الدولة الفيدرالية هي التي تتحمل تبعه المسؤولية الدولية عن أي تصرف مخالف للقانون الدولي العام ، بغض النظر من كون هذه التصرفات قد صدرت من السلطات الاتحادية أو من السلطات المختصة في الولايات الأعضاء (1) .

غير أن هناك بعض الاستثناءات على ما تقدم ذكره ، من حيث اقتصار التعامل الخارجي على الدولة الفيدرالية دون الأعضاء المكونين لها ، إذ إن دستور الإمبراطورية الألمانية الفيدرالية الذي كان قد صدر في عام 1871 وكذلك الدستور الحالي لألمانيا ، قد اعترفا للدول الأعضاء بحق تبادل التمثيل الدبلوماسي وحق إبرام المعاهدات (2) ، في حين إن الدستور السويسري يمنح الدول الأعضاء حق عقد المعاهدات المتعلقة بشؤون الجوار والحدود والبوليس ، وقد أجاز الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 للإمارات الأعضاء في الاتحاد ، حق عقد اتفاقيات محدودة تتصف بطبيعة إدارية محلية مع الدول المجاورة لها ، بشرط أن لا يتعارض ذلك مع مصلحة الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية (3) .

وكان الدستور الفيدرالي السوفيتي * منذ عام 1944 يمنح الولايات الأعضاء حق التبادل الدبلوماسي مع الدول الأجنبية ، وأن يكون لها ممثلون في المنظمات الدولية ** ، إلا إن الدستور الأمريكي في الوقت الذي يسمح فيه للولايات بعقد بعض المعاهدات ، فإنه يقرن نفاذ هذه المعاهدات بموافقة حكومة الاتحاد على ما تم التعاهد بشأنه ، أي أن هذه المعاهدات التي تعقدها الولايات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد أن يتم الموافقة عليها من قبل الحكومة الفيدرالية (4) .

إذ يمكن أن يمنح الدستور الاتحادي الولايات أو الأقاليم الأعضاء حق التمتع بنوع من السيادة الخارجية كاستثناء ، لأن القاعدة العامة هي أن الدولة الفيدرالية وحدها تتمتع بالشخصية الدولية وبالتالي

(1) د . عصام العطية ، القانون الدولي العام ، الطبعة الثالثة ، مطبعة بغداد ، 1982 ، ص 230 وما بعدها .

(2) د . ثروت بدوي ، النظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1999 ، ص 68 وما بعدها .

(3) د . عصام العطية ، المصدر السابق ، ص 231 .

* على الرغم من أن الاتحاد السوفيتي كان دولة فيدرالية حسب دستورها ، إلا إن وحدة العقيدة الشيوعية وسيطرة الحزب الواحد على مؤسسات الدولة ، يجعل من الصعب القول بأن الأعضاء المحلية يتمتعون بسلطات حقيقية ، د إسماعيل الغزال ، المصدر السابق ، ص 433 .

** إن جمهورية أوكرانيا وجمهورية بيلاروسيا كانت لكل منهما مقعد في الأمم المتحدة على الرغم من أنهما كانت عضوين في الاتحاد السوفيتي ، د . زهير شكر ، المصدر السابق ، ص 63 . ود . عادل زغوب ، الدولة الاتحادية مفهومها تحليلها ، مستقبلها ، دار المسيرة للنشر والصحافة والطبع ، ص 152 .

(4) د . إبراهيم عبد العزيز شيجا ود . رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 63 - 64 . ود . ماجد راغب الحلو المصدر السابق ، ص 122 .

السيادة الخارجية ، وتتمثل هذه السيادة الخارجية في إبرام بعض أنواع المعاهدات أو الاشتراك في المؤتمرات الدولية (1) .

ويلاحظ أن مشروع دستور إقليم كردستان - العراق يعطي للإقليم الحق بعقد اتفاقيات مع حكومات أقاليم الدول الأجنبية في الاختصاصات التي تخرج عن الصلاحيات الحصرية للحكومة الفيدرالية (2) ، وكذلك يكون من حق الإقليم بموجب هذا الدستور المقترح عقد الاتفاقيات مع الدول الأجنبية ولكن بموافقة الحكومة الاتحادية ، إلا إن الحكومة الاتحادية يجب أن تأتي بمبررات قانونية مقنعة عند عدم الموافقة (3) .

ويبدو لنا من ملاحظة هاتين الفقرتين من الدستور المقترح لإقليم كردستان - العراق ، أن الإقليم يتمتع بصلاحيات واسعة فيما يختص بممارسة السيادة الخارجية ، ولاسيما أن له الحق في عقد الاتفاقيات في كل ما لم يأت حصراً من اختصاصات الحكومة المركزية المبينة في المادة (110) من الدستور العراقي الدائم ، ومن ثم فإن الحكومة المركزية عندما لا توافق على الاتفاقيات التي يبرمها الإقليم مع الدول الأجنبية ، يتوجب عليها الإتيان بمبررات قانونية مقنعة .

وهذا من شأنه أن يفتح جدل واسع بين ما هو مبرر مقنع وما هو غير مقنع ، وعليه فإنه على ما يبدو لنا أن صمت الحكومة الاتحادية العراقية عن هذين الفقرتين ، يعود إلى ضعف الرابط الموجود بين إقليم كردستان وبين باقي أجزاء العراق ، وهذا الصمت أو هذه الصلاحيات الواسعة ليست إلا محاولة لاستمالة الكورد في إقليم كردستان وتثنيهم عن خيار الانفصال .

2 - الجنسية

رعايا الدولة الفيدرالية يظهرون كشعب واحد يتمتعون جميعاً بجنسية موحدة ، وأما انتمائهم للدويلات الأعضاء هو مجرد مواطنة ، وهذه المواطنة لا تتعارض مع الجنسية الموحدة ، حيث لا يوجد أي ازدواج في الجنسية لمواطني الدولة الفيدرالية حسب مفهوم القانون الدولي الخاص (4) ، وإنما الذي يحصل هو التمييز بين الجنسية Nationalite والمواطنة Indigenat حيث هناك توحد في الجنسية وتعدد المواطنة بتعدد الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية (5) .

وهناك من يرى أن الرابطة التي تربط بين الولاية والفرد المنتمي إليها لا يمكن أن تكون رابطة الجنسية ، لأن الولاية لا تتمتع بسيادة كاملة (6) ، إذن ليس هناك سوى جنسية واحدة يتمتع بها الفرد وهي وهي جنسية الدولة الفيدرالية .

3 - الإقليم

(1) د . عمر حسن عدس ، مبادئ القانون الدولي العام المعاصر ، شركة مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر ص 89 .

(2) المادة التاسعة من مشروع دستور إقليم كردستان - العراق ، الفقرة ثانياً .

(3) المادة التاسعة من مشروع دستور إقليم كردستان - العراق ، الفقرة ثالثاً .

(4) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 105 .

(5) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 69 .

(6) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 133 .

إن إقليم الدولة الفيدرالية يعتبر وحدة واحدة تشمل جميع أقاليم الدويلات أو الولايات المنتمية إلى الاتحاد ، وقد يشمل أجزاء أخرى لا توجد في حدود أية ولاية ، ولكنها تخضع للدولة الفيدرالية مثل المستعمرات ، وهكذا يظهر الكيان الجغرافي للدولة الفيدرالية كإقليم موحد في مواجهة العالم الخارجي (1) .
وعليه فإن الاعتداء الحاصل على أي جزء أو منطقة أو ولاية داخل الدولة الفيدرالية يعتبر اعتداء على الدولة الفيدرالية (2) .

4 - الرئيس

غالباً ما يكون للدولة الفيدرالية رئيس واحد في مواجهة العالم الخارجي (3) .

الفرع الثاني

مظاهر الاتحاد على الصعيد الداخلي

إن مظاهر الاتحاد في الدولة الفيدرالية لا تقتصر على المجال الدولي بل إن هذه المظاهر تطل المجال الداخلي أيضاً من بعض الوجوه ، إذ إن الدويلات الأعضاء في الاتحاد تفتقد السيادة الخارجية بصورة عامة تقريباً ، إلا إن هذه الدويلات لا تفقد جميع مظاهر السيادة الداخلية وإنما تتمتع ببعضها وتفقد بعضها لمصلحة الدولة الفيدرالية بحيث أن الدويلات الأعضاء تتنازل عن جانب من سيادتها الداخلية لمصلحة الدولة الفيدرالية التي تمارس هذه السيادة على جميع أجزاء الدولة الفيدرالية (4) .

وهذه المظاهر يمكن ملاحظتها في المجال الداخلي من خلال وجود

_ الدستور الاتحادي

_ السلطة التشريعية الاتحادية

_ السلطة التنفيذية الاتحادية

_ السلطة القضائية الاتحادية

وسنتناول كل منها على التوالي : -

أولاً : الدستور الاتحادي

إن الدستور الاتحادي يحتل مكانة كبيرة وهامة عند دراسة الدولة الفيدرالية ؛ لأنه هو الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الفيدرالية ، إذ لو لا الدستور الفيدرالي لما كان هناك شيء اسمه الدولة الفيدرالية (5) .

وإن الدستور الاتحادي هو الذي يحدد اختصاصات الحكومة الفيدرالية من حيث الأعمال والمهام المنبئة بها سواء على الصعيد الداخلي أم في الميدان الخارجي ، وكذلك يحدد اختصاصات ومهام حكومات الدويلات المكونة للدولة الفيدرالية (1) .

(1) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 105 - 106

(2) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 308 .

(3) د . أزهار عبد الكريم الشخلي ، اللامركزية الإدارية والهيئات الاتحادية ، بحث منشور على موقع

www . Iraqi papers . net

(4) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 69 . وكذلك د . إبراهيم عبد العزيز شيحا و د . محمد رفعت عبد الوهاب المصدر السابق ، ص 56 .

(5) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 106 .

إن دساتير الدول الفيدرالية ، دساتير مكتوبة* إذ لا توجد حتى الآن دولة فيدرالية ذات دستور عراقي ، إلا إن هذا لا يمنع قيام دولة فيدرالية ويكون دستورها عرفياً ، كأن تتحول دولية بسيطة ذات دستور عرفي كالمملكة المتحدة البريطانية إلى دولة فيدرالية (2) .

وبهذا الخصوص يذهب الفقيه ويير Wheare إلى أن وجود اتفاق يتمخض عنه ولادة دولة فيدرالية هو من الأهمية إلى درجة يجب أن يعهد به إلى الكتابة ، وإن لم يكن ذلك ضرورياً من الناحية النظرية ، إلا إن ذلك مطلوب من الناحية العملية (3) .

وضع الدستور

1 - إذا كانت الدولة الفيدرالية قد نشأت نتيجة انضمام عدة دول موحدة فإنه يتوجب أخذ موافقة السلطة التأسيسية الأصلية في كل دولة من الدول التي قررت الانضمام إلى الاتحاد ، وكذلك يستلزم موافقة المجلس النيابي في كل دولة حتى يدخل الدستور الاتحادي حيز التنفيذ .

2 - إذا كانت الدولة الفيدرالية قد نشأت نتيجة لتفكك دولة بسيطة فإن إجراءات وضع الدستور الاتحاد تكون أبسط بكثير مقارنة بالحالة السابقة (4) .

سمو الدستور الفيدرالي

عندما تنتهي السلطة التأسيسية الأصلية من وضع الدستور الاتحادي وبعد أن يدخل هذا الدستور حيز التنفيذ فإن جميع السلطات والهيئات الفيدرالية بالإضافة إلى سلطات وهيئات الولايات تصبح ملزمة بهذا الدستور (5) أي يجب أن يكون الدستور الفيدرالي هو القانون الذي يسود على جميع القوانين في الدول الفيدرالية ، ومن هنا يظهر الدستور الفيدرالي كأحد مظاهر الاتحاد في الدول الفيدرالية ، لأن جميع السلطات والهيئات الفيدرالية والمحلية يجب أن تكون خاضعة له وبهذا يكون جميع مواطني الدولة وهيئاتها بصورة متساوية تحت سلطان الدستور .

ولأجل أن يتصف الدستور بالسمو يجب أن تتوافر فيه ثلاثة سمات مهمة وهي : -

أ - أن يكون مكتوباً ودائماً وواضحاً حتى لا يسمح بتأويلات متباينة له .

ب - يجب أن يكون الدستور جامداً rigid ، أي أن تكون إجراءات تعديله معقدة .

ج - بموجب الدستور الاتحادي ، يجب أن تخضع كل سلطة شرعية للهيئة التي تنشئ القوانين

(6) .

(1) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 123 .

(2) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر نفسه، ص 124 .

* لم ينقض القرن التاسع عشر حتى لجأت الدول في أوروبا وأمريكا إلى الدساتير المكتوبة فكان ذلك من الظواهر السياسية التي اتصفت بها الحضارة الغربية في ذلك العهد . د . عادل زغوب ، المصدر السابق ، ص 133 .

(3) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 240 .

(4) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 106 .

(5) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر نفسه ، ص 106 .

(6) د . عادل زغوب ، المصدر السابق ، ص 129 - 130 .

وعلى الرغم من أن لكل ولاية دستورها الخاص بها إلا إنه لا يجوز أن يتعارض دساتير الولايات أو الأقاليم مع الدستور الموحد للفيدرالية (1) ، وإذا ما حصل أن حدث تعارض بين قوانين الولايات أو الأقاليم مع قوانين الدولة الفيدرالية فإن الأولوية والأسبقية تكون للقوانين الفيدرالية على حساب قوانين الولايات ، بحيث أنها تلغي الأجزاء التي تتعارض مع القوانين الفيدرالية ، بل وحتى أكثر من ذلك .

إذن إن الدولة الفيدرالية تستطيع (غالباً) التدخل في أمور الولايات أو الأقاليم وإرغامها على إتباع نظام سياسي ينسجم مع دستور الدولة الفيدرالية (2) .

ففي ألمانيا يستوجب الدستور الفيدرالي على دساتير الولايات أن لا تتناقض أحكام الدستور الفيدرالي (3) .

وفي أمريكا يسمو الدستور الفيدرالي على دساتير الولايات وكذلك المعاهدات التي تقوم الدولة الفيدرالية بإبرامها لديها السمو على دساتير الولايات وقوانينها (4) .

ويمكن ملاحظة سمو الدستور الاتحادي على دساتير الولايات بوضوح في الدستور الأمريكي الذي ينص على أن ((هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر بناءً عليه ، يجب أن يكون القانون الأسمى للبلاد ، وأن القضاة في أية ولاية ملزمين به على الرغم من الدستور أو القوانين الصادرة في أية ولاية خلافاً لذلك)) (5) .

وفي العراق فإن الدستور الاتحادي يعد القانون الأسمى والأعلى في البلاد ، ويجب الالتزام به في كافة أنحاء الدولة وبدون استثناء (6) ، في حين نجد أن مشروع دستور إقليم كردستان يعطي الدستور الإقليم وقوانينه السيادة والسمو على القوانين الصادرة من الحكومة العراقية خارج الاختصاصات الحصرية المناط بها والمنصوص عليها في المادة (110) من الدستور العراقي الاتحادي (7) .

بل وهناك أكثر من ذلك حيث أن أي تنازع يحصل بين قوانين إقليم كردستان وأية قوانين أخرى تكون محاكم إقليم كردستان ملزمة بتطبيق دستور كردستان وقوانينها ، إذا لم يتم إلغاء القانون أو لم يجر عليه تعديل من قبل البرلمان ، وإذا لم يتم إبطال القانون من قبل الحكومة الدستورية (8) .

وفي يوغوسلافيا (سابقاً) يلاحظ سمو الدستور الاتحادي على جميع دساتير الجمهوريات الأعضاء حيث أن المادة (148) من هذا الدستور يمنع دساتير الجمهوريات المكونة للاتحاد اليوغسلافي من مناقضة دستور الدولة الفيدرالية وفي حالة ما إذا صدر قانون في إحدى الجمهوريات

(1) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 84 .

(2) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 257 .

(3) د . نوري طالباني ، المصدر السابق ، ص 257 .

(4) د . محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان ، الطبعة الرابعة ، بيروت ، لبنان ، منشورات

الطبي الحقوقية ، 2002 ، ص 195 .

(5) المادة السادسة من الدستور الأمريكي .

(6) المادة (13) من الدستور العراقي .

(7) المادة الرابعة من مشروع دستور إقليم كردستان ، فقرة أولاً .

(8) المادة الرابعة من مشروع إقليم كردستان ، فقرة ثانياً .

يتناقض ما قانون فيدرالي ، يجب تطبيق القانون الفيدرالي حتى تبت المحكمة الدستورية العليا في ذلك الخلاف الناشئ بينهما (1) .

ولكن على الرغم من كل ما سبق ، فإن مسألة تطبيق الدستور الفيدرالي ولاسيما في المسائل الهامة والأساسية المقترنة بتطبيق النظام الفيدرالي يجب أن تتم بتوافق اختباري بينه وبين دساتير الأقاليم ، من حيث احترام الدساتير والمحافظة على الحدود والأراضي الإقليمية في الولايات أو الأقاليم (2) .

وإن هذا الوضع يجب أن يشمل العراق أيضاً حيث أن ديباجة دستوره الاتحادي توضح بأن هذا الاتحاد قد تم بحرية واختيار ، وعليه فإن أي تسلط من شأنه أن يحدث القلاقل والاضطرابات ، وهذا الوضع موجود في ألمانيا حيث أن أي معاهدة تمس مصير أحد الأقاليم يجب أن يتم التشاور مع ذلك الإقليم المعني (3) .

المطلب الثالث

مهام السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية
الاتحادية

الفرع الأول

مهمة السلطة التشريعية الاتحادية

إن السلطة التشريعية الاتحادية هي من إحدى مظاهر الاتحاد في الدولة الفيدرالية وهذه السلطة تمثل الدولة بأكملها ، وتتكون من مجلسين كعادة السلطة التشريعية في الدول الاتحادية* ، ويقوم أحد المجلسين على أساس التمثيل السكاني ويقوم المجلس الآخر على أساس المساواة (4) ، أي دون النظر إلى مساحة الولاية أو عدد سكانها .

ويمثل المجلس الذي يقوم على أساس المساواة فهو يمثل الدول الأعضاء أو الولايات الأعضاء (5) (5) ، ويطلق على المجلس الذي يقوم على أساس التمثيل السكاني اسم (مجلس النواب) في الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك الحال في ألمانيا الاتحادية ويطلق عليه اسم (مجلس الاتحاد) في الاتحاد السوفيتي (سابقاً) واسم (المجلس الوطني) في سويسرا .

(1) د . نوري طالباني ، المصدر السابق ، ص 24 .

(2) د . محمد هماموني ، الفيدرالية والديمقراطية للعراق ، المصدر السابق ، ص 197 .

(3) د . نوري طالباني ، المصدر السابق ، ص 36 .

* بالرغم من ذلك هناك فدراليات لا تأخذ بنظام المجلسين مثل الإمارات العربية المتحدة والاتحادات الموجودة في الجزر الصغيرة ، كجزر القمر وميكرونيزيا وسانت كيتس أند نيفيز ، رونالد . واتس ، الأنظمة الفيدرالية .

(4) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 48 .

(5) د . زهير شاكر ، المصدر السابق ، ص 64 و 65 .

ويطلق على المجلس الذي يقوم على أساس المساواة بين الولايات اسم (مجلس الشيوخ) في أمريكا و (مجلس الولايات) في ألمانيا الاتحادية و (مجلس القوميات) في الاتحاد السوفيتي (سابقاً) و (مجلس الكانتونات) في سويسرا (1) .

ويطلق البعض على المجلس الأول اسم (المجلس الأدنى) وعلى الثاني (المجلس الأعلى) (2)

إن اختيار الأعضاء على أساس المساواة في مجلس (الولايات) ليست قاعدة مطلقة وثابتة بل هناك دول تسير وفق هذا النهج فيما توجد دول أخرى تخالف هذه القاعدة ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتألف مجلس الشيوخ من مائة عضو حيث لكل ولاية عضوان ممثلان في هذا المجلس بغض النظر عن مساحة الولاية أو عدد سكانها (3) .

وفي سويسرا نجد الحال مشابهاً لما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يتألف (مجلس الكونتات) من 46 عضواً بنسبة ممثلين عن كل كانتون حيث تتألف سويسرا من 23 كانتون (4) ، أي ليس هناك أي فرق في التمثيل بين الكانتونات الصغيرة أو الكبيرة من حيث عدد السكان والمساحة . ويرجع البعض هذه المساواة الموجودة في الولايات المتحدة وسويسرا (في المجلس الأعلى) إلى العوامل التاريخية التي دفعتها إلى تكوين الاتحاد (5) .

وهناك دول لا تسير على القاعدة السابقة ، إذ لا تمثل ولاياتها على أساس المساواة السكانية كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية حسب الدستور الصادر عام 1949 وطبقاً للمادة (51) التي بموجبها يتراوح عدد ممثلي الولايات من ثلاثة وخمسة تبعاً لعدد سكان الولاية ، حيث لكل ولاية ثلاثة ممثلين على الأقل في (مجلس الولايات) ويزدادون إلى أربعة في الولايات التي يزداد عدد سكانها عن مليونين ، وعند زيادة عدد سكان الولاية عن ستة ملايين نسمة يصبح عدد ممثليها خمسة أعضاء ، إلا إنه في كل الأحوال لا يقل عدد ممثلي أية ولاية عن ثلاثة أعضاء مهما قل عدد سكانها ولا يزدادون على خمسة مهما كان عدد السكان فيها كبيراً وكثيفاً (6) .

ويبدو أن هذه القاعدة متجذرة في ألمانيا الاتحادية إذ حتى دستورها الصادر في سنة 1919 لم يأخذ بقاعدة المساواة في تمثيل الولايات ، حيث كان هناك مجلس أعلى اسمه Reich rat لكل ولاية فيها

(1) د . محمد هاوندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية ، ص 190 .

(2) د . عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006 ص 57 .

(3) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 143 .

(4) د . نوري طالبان ، المصدر السابق ، 20 .

(5) آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، النظرية القانونية في الدولة وحكمها ، الطبعة الثالثة ، بيروت ، لبنان ، دار العلم للملايين ، 2004 ، ص 128 – 129 .

(6) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 114 . و د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 144 .

عضو واحد على الأقل ، بينما الولايات الكبيرة كان لديها أعضاء اضافيون على أساس عضو عن كل 700 ألف فرد من سكان الولاية شريطة أن لا يتجاوز عدد ممثلي أية ولاية عن خمسي الأعضاء (1) .
إذ أن هناك عدد كبير من الدول الفيدرالية تأخذ بقاعدة تمثيل الولايات على أساس المساواة في مجلس الولايات أو مجلس الشيوخ أو مجلس المقاطعات - كل حسب تسميته - مثل الأرجنتين والبرازيل والمكسيك وفنزويلا وأستراليا بالإضافة إلى الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا .
ومن أمثلة الفيدرالية التي لا تأخذ بقاعدة تمثيل الولايات على أساس المساواة ألمانيا الاتحادية والهند ويوغسلافيا (سابقاً) والاتحاد السوفيتي (سابقاً) (2) .

ولكل من الاتجاهين أسبابه التي تبدو أنها وجيهة في اختيار الطريقة التي يتبعها ، إذ تبرر الاتجاه الذي يطبق قاعدة المساواة في عدد ممثلي الولايات في مجلس الولايات بأن هذه المساواة من شأنها أن تشعر الولايات الصغيرة بالطمأنينة وعدم الخوف من هيمنة الولايات الكبيرة عليها (3) وبالتالي فإن ذلك يمكن أن يحفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والدويلات أو الولايات الأعضاء وتمكن هذه الأخيرة من حماية استقلالها (4) .

أما الاتجاه الذي يسير وفق قاعدة عدم التمثيل المتساوي للولايات ويرى ضرورة مراعاة حجم الولاية وعدد سكانها عند التمثيل ، فإنهم يبررون ذلك بأن هذا يحقق العدالة ولمصلحة العامة ، حيث إن عدد سكان بعض الولايات يصل أحياناً إلى أضعاف عدد سكان بعض الولايات الأخرى ، لذلك ليس من المعقول أن يكون تمثيلها متساوياً في مجلس الولايات (5) .

الفرع الثاني

كيفية اختيار مجلسي الولايات والنواب في الدولة الاتحادية

أولاً : كيفية اختيار مجلس الولايات

ليست هناك طريقة واحدة تتبعها جميع الدول الفيدرالية في اختيارهم لأعضاء مجلس الولايات أو الشيوخ أو المقاطعات ، بل يوجد اختلاف واضح حيث يتم في بعض الدول اختيار ممثلي الولاية عن طريق الاقتراع العام المباشر ، ونجد هذه الطريقة متبعة الآن في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا الأرجنتين والمكسيك (6) .

وفي بعض الدول فإن برلمان الولاية هو الذي يقوم بمهمة اختيار ممثليه في مجلس الولايات وكانت هذه الطريقة متبعة لغاية 1911 في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث أن برلمان كل ولاية كان

(1) أكبر عدد من الممثلين في مجلس الشيوخ الكندي يعودون إلى كيبك وأونتاريو ، ينظر : د . إسماعيل الغزال ، المصدر السابق ، ص 418 .

(2) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 109 .

(3) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 49 .

(4) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 70 .

(5) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 128 .

(6) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 110 .

يقوم باختيار ممثليه في مجلس الشيوخ إلا إنه ومنذ ذلك التاريخ فإن اختيار الشيوخ يجري بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر (1) .

في حين أن طريقة اختيار الأعضاء في مجلس الولايات من قبل برلمان الولاية لا زال متبعاً في بعض الدول مثل الهند وفنزويلا حيث يتم اختيار الممثلين لمدة زمنية محددة (2) .

وتنتهج بعض الدول الفيدرالية طريقة التعيين في اختيار الممثلين عنها في مجلس الولايات ، إذ تقوم حكومة كل ولاية بتعيين ممثليها في مجلس الولايات لذلك فإنه يتوجب على هؤلاء الممثلين أن لا يحدوا عن السياسة التي تنتهجها حكومة الولاية وإلا فإنه بمقدورها عزلهم أو استبدالهم بآخرين وهؤلاء الممثلين في هذه الحالة يشبهون ممثلي الحكومات في المؤتمرات ، وقد أخذت بهذه الطريقة (طريقة التعيين) ألمانيا الاتحادية (3) .

حيث أن أعضاء مجلس الولايات (البوندسرات) يمثلون مجلس الوزراء بمقاطعاتهم ، إذ إن احتفاظهم بعضوية مجلس الولايات هو بحكم منصبهم كأعضاء في السلطة التنفيذية لمقاطعاتهم ويقومون بالتصويت بناءً على التعليمات التي يتلقونها من حكومتهم (4) .

في حين إن اختيار أعضاء مجلس الشيوخ في كندا يتم عن طريق تعيينهم من قبل رئيس الوزراء الفيدرالي ويحتفظون بمناصبهم حتى تقاعدهم عند سن الخامسة والسبعين (5) ، ويتم الاختيار من بين الملاكين الذين يملكون دخلاً يزيد عن أربعة آلاف دولار كندي (6) .

كما تتبع بعض الدول في اختيار أعضاء مجلس الولايات طريقة مختلفة ، حيث إن عدد من الأعضاء يتم اختيارهم عن طريق المجالس التشريعية للولايات فيما يتم اختيار البقية من قبل المركز ونجد هذه الحالة مثلاً في ماليزيا إذ أن 38 بالمائة من الأعضاء يختارون بالانتخاب من قبل المجالس التشريعية في الولايات ، في حين أن 62 بالمائة يتم تعيينهم من قبل المركز (7) .

ثانياً : كيفية اختيار مجلس النواب

يتم اختيار أعضاء مجلس النواب بواسطة مجموعة شعب الدولة الفيدرالية ، حيث إن سكان كل الولايات يشتركون في انتخاب الأعضاء وينتج من ذلك حصول تفاوت في عدد الأعضاء الذي يمثلون كل ولاية بسبب اختلاف عدد السكان بين الولايات ، وإن كل ولاية لديها عدد من الممثلين نسبة إلى عدد

(1) د . زهير شكر ، المصدر السابق ، ص 65 .

(2) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 110 .

(3) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 129 .

(4) رونالدل . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص 118 .

(5) رونالدل . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، ص 118 ، المصدر السابق .

(6) د . إسماعيل الغزال ، المصدر السابق ، ص 418 .

(7) رونالدل . واتس ، المصدر السابق ، ص 118 .

سكانها ، إذ إن الولايات ذات العدد السكاني الكبير يكون لها ممثلون أكثر من الولايات الصغيرة من حيث عدد السكان (1) .

أي أن التمثيل يتفاوت في مجلس النواب بتفاوت عدد سكان كل ولاية ، فمثلاً نجد في الولايات المتحدة الأمريكية التي يتألف مجلس نوابها من 435 عضواً ، حيث إن ولاية كاليفورنيا لديها 38 مقعداً بينما لولاية نيويورك 41 مقعداً وهذا يعود إلى أن عدد سكان ولاية نيويورك أكبر من كاليفورنيا (2) .

سلطات المجلسين

تختلف الدول الفيدرالية في موضوع منح الاختصاصات بين المجلسين ، مجلس الولايات (المجلس الأعلى) ومجلس النواب (المجلس الأدنى) .

ففي بعض الدول الفيدرالية أو في معظمها المعاصرة يكون هناك تساوي بين المجلسين في السلطة التشريعية ، حيث أن أي مشروع قانون اتحادي يحتاج إلى موافقة كلا المجلسين قبل إصداره إذ لا يمكن صدور القوانين التي تخص الدولة الفيدرالية إلا بعد موافقة مجلس الولايات (المجلس الأعلى) ومجلس النواب (المجلس الأدنى) عليها ، وهناك العديد من السلطات التي تساوي بين سلطات المجلسين منها الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك والأرجنتين وفنزويلا وكندا وجنوب أفريقيا (3) ، بحيث في حالة ما إذا إذا صوت أحد المجلسين بعدم الموافقة على قانون ما فإن ذلك القانون يعتبر كأنه لم يكن ولا يمكن إصداره (4) .

ومع ذلك فإن هناك بعض الدول الفيدرالية التي لا تأخذ بالمساواة بين سلطات المجلسين ، إذ تجعل المجلس الأعلى في مركز أقوى من المجلس الأدنى ، وذلك بإشراك المجلس الأعلى في بعض الاختصاصات التنفيذية (غير التشريعية) كالتصديق على المعاهدات أو الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة ، وبالإضافة إلى كل هذا فإن المجلس الأعلى يتمتع بدور تشريعي مساوي لدور المجلس الأدنى ، وإن هذه الأهمية التي يتميز بها مجلس الولايات هي التي تبرر وصفها بالمجلس الأعلى (5) .

وتوجد بعض الدساتير الفيدرالية التي تجعل المجلس الأدنى في مراكز أقوى من المجلس الأعلى في ممارسة الوظيفة التشريعية ، ويكون ذلك أما بالتقليل من سلطاته في المسائل المالية أو من خلال جمع المجلسين في مؤتمر برلماني عند حدوث خلاف بينهما للتصويت على موضوع الخلاف ، وحيث أن المجلس الأدنى أكثر عدداً من المجلس الأعلى فإن هذا يعطيه التفوق بطبيعة الحال ، وهذه الحالة موجودة في أستراليا والهند (6) .

(1) د . عبد الكريم ، المصدر السابق ، ص 74 – 75 .

(2) د . عادل زغوب ، المصدر السابق ، ص 167 .

(3) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 110 .

(4) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 145 .

(5) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 129 .

(6) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 129 .

ويمكن ملاحظة ذلك أيضاً عند انتخاب مجلس الوزراء الاتحادي والمحكمة الاتحادية بواسطة المؤتمر القومي المكون من اجتماع المجلسين في سويسرا (1) .

وهناك أسلوب آخر تتبعه بعض الدول يتم بموجبه وضع المجلس الأدنى في مركز أقوى من المجلس الأعلى ، حيث أن التشريع الذي يصدره المجلس الأدنى ويعترض عليه المجلس الأعلى فإنه بإمكان المجلس الأدنى إقرار ذلك التشريع بالتصويت عليه مرة ثانية بأغلبية خاصة مثل دستور ألمانيا الاتحادية الصادر في سنة 1919 وكذلك الحال بالنسبة لدستورها الصادر سنة 1949 (2) .

مهمة السلطة التشريعية الاتحادية

أيا كان الوضع في توزيع السلطات التشريعية بين المجلسين (الأعلى والأدنى) ، فإن البرلمان الاتحادي يختص بالتشريع في الشؤون التي تهم الدول ككل ، وذلك من خلال قيامه بسن القوانين في كل الجوانب التي تهم الدولة الفيدرالية كالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية وشؤون الدفاع وما يتعلق بقرار الحرب وعقد الصلح والصناعة الوطنية والشؤون الجمركية وقضايا العملة والجنسية ومختلف أنواع المواصلات (3) .

أما في العراق فإن مجلس النواب يختص بتشريع القوانين الاتحادية والرقابة على أداء السلطة التنفيذية وانتخاب رئيس الجمهورية ، وإن المجلس هو المختص بتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية ، وكذلك فإن تعيين المناصب الهامة في الدولة يتوقف على موافقة مجلس النواب (4) ، في حين أن هناك مجلس آخر يسمى مجلس الاتحاد ، لكنه لم يشكل لحد الآن (5) .

وصف المجلسين

يذهب الدكتور ثروت بدوي إلى وصف المجلس الذي يمثل الشعب (المجلس الأدنى) بأنه يعبر عن مظهر الوحدة في الدولة الفيدرالية ، ويصف مجلس الولايات (المجلس الأعلى) بالمعبر عن مظهر الاستقلال (6) .

إلا إن الدكتور محمد هماوندي يرفض هذا الوصف مؤكداً بأنه مجلس الولايات (المجلس الأعلى) يعبر عن مظهر الاشتراك وليس عن مظهر الاستقلال ، مبرراً ذلك بوجود المجلس الأعلى داخل البرلمان الفيدرالي إلى جانب المجلس الأدنى وهو تمثيل لجميع الولايات الأعضاء وليس لولاية معينة بحد ذاتها ، ومن ثم فإن البرلمان الاتحادي يباشر اختصاصاته بمجلسيه الأعلى والأدنى وتسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره (7) .

(1) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 110 .

(2) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 147 - 148 .

(3) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 309 .

(4) المادة (61) من الدستور العراقي الدائم أولاً - ثانياً ، ثالثاً ، رابعاً ، خامساً .

(5) المادة (48) والمادة (65) من الدستور العراقي الدائم .

(6) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 71 .

(7) د . محمد هماوندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية ، ص 192 .

ويبدو لنا أن فكرة ووصف الدكتور ثروت يتصف بواقعية أكثر ، إذ إن أعضاء مجلس النواب (المجلس الأدنى) هم ممثلوا الشعب في البرلمان الاتحادي ، بينما أعضاء مجلس الولايات (المجلس الأعلى) هم ممثلون للولايات في البرلمان الاتحادي ، أي أن كل منهم يمثل ولايته ومما يجعلنا متشبهين بما بدا لنا ، أن أعضاء مجلس الولايات يتم تعيينهم من قبل حكومة الولاية في بعض الدول كما مر سابقاً في هذا الفرع .

الفرع الثالث

مهمة السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية من حكومة مركزية واحدة ، وكل أعمالها وقراراتها سارية وناظفة في جميع الولايات (1) .

وهذا الوضع يظهر الدولة الفيدرالية بمظهر الاتحاد ، لذلك تعد السلطة التنفيذية الاتحادية من إحدى مظاهر الاتحاد في الدولة .

إن الدولة الفيدرالية مختلفة عن بعضها في تكوين السلطة التنفيذية حسب ما إذا كانت الدولة تقوم على اعتناق وتطبيق النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية أو النظام البرلماني .

عند تطبيق النظام الرئاسي في دولة فيدرالية ما فإن الرئيس هو الذي يجسد النظام باعتباره ممثلاً للأمة الاتحادية ، إذ إن جميع الصلاحيات التنفيذية تعود إليه ، وأما الوزراء أو معاونون فهم يقومون بتنفيذ سياسة الرئيس ليس إلا ، وبقائهم أو تنحيتهم عن مناصبهم يتوقف على مدى ثقة الرئيس بهم ، ويتم انتخاب الأخير بواسطة الاقتراع الشعبي المباشر وعلى الرغم من أن الرئيس يملك صلاحيات هامة ، إلا إن هذه الصلاحيات مراقبة من قبل البرلمان والمحكمة الدستورية (2) .

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً للنظام الرئاسي ، حيث أن رئيس الجمهورية هو مسؤول السلطة التنفيذية وتم من قبله تعيين الوزراء وعزلهم ومساءلتهم على اعتبار أن هؤلاء مجرد سكرتيرين للرئيس (3) .

ولكن على الرغم من هذه الصلاحيات الواسعة والنفوذ القوي من حيث اختيار الوزراء وكبار موظفي الدولة وقضاة المحكمة العليا ، إلا إن الرئيس يقوم بذلك بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته ويساعد في إدارة مهامه التنفيذية أيضاً نائبه الذي يتم انتخابه على نفس البطاقة الانتخابية التي انتخب بموجبها (4) .

وفي سويسرا (مثال لنظام حكومة الجمعية) فإن السلطة التنفيذية يتكون فيها سبعة أعضاء يكونون المجلس الاتحادي ويتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية لمدة أربع سنوات على أن يقوم هؤلاء الأعضاء السبعة بانتخاب رئيساً للاتحاد ونائباً له لمدة عام واحد وبطريقة دورية إلا إن سلطة الرئيس لا

(1) د . إبراهيم أبو خزام ، المصدر السابق ، ص 243 .

(2) د . زهير شكر ، المصدر السابق ، ص 66 .

(3) د . إبراهيم عبد العزيز شياح و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 68 .

(4) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 312 .

تزيد عن سلطة بقية الأعضاء بل مساوية لها وتتخذ القرارات بالأكثرية ، أي أن صوت الرئيس لا يعتبر حاسماً (1) .

أما في ألمانيا (مثال النظام البرلماني) تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة وأعضاء الحكومة الفيدرالية ، إذ إن الطرفان يشاركان في ممارسة مهام السلطة التنفيذية ويتم انتخاب الرئيس بواسطة (مؤتمر) يشترك فيه أعضاء المجلس التشريعي الأدنى (مجلس النواب) وعدداً مماثلاً لأعضاء هذا المجلس يتم انتخابهم من قبل المجالس التشريعية للولايات (2) .

ويقوم البرلمان الفيدرالي بمجلسيه الأعلى والأدنى بمهمة انتخاب رئيس الحكومة الفيدرالية الذي يسمى بالمستشار الاتحادي ، في حين أن رئيس الدولة هو الذي يقوم بتعيين الوزراء باقتراح من المستشار (3) .

أما في العراق يطبق النظام البرلماني (4) ، وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (5) ، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين (6) ، وتكون مدة ولايته أربعة سنوات مع جواز انتخابه لولاية ثانية فحسب (7) .

أما مجلس الوزراء فيشكل بتكليف من رئيس الجمهورية المرشح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً (8) ، ويعتبر رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، ، وله الحق بإقالة الوزراء ، بموافقة مجلس النواب (9) .

الفرع الرابع

مهمة السلطة القضائية الاتحادية

تتمثل السلطة القضائية الاتحادية في وجود محكمة فيدرالية عليا * مهمتها الفصل في تلك المنازعات التي تحدث بين الولايات أنفسها أو بين مواطنين من ولايات أو أقاليم مختلفة (10) ، هذا على الرغم من أن الاختصاصات موزعة بين الهيئات الفيدرالية وهيئات الولايات بموجب نصوص دستورية صريحة ، ولكن هذا لا يمنع من حدوث منازعات وفقاً لما هو عليه طبائع الأشياء (11) .

هنا قد يتبادر إلى الذهن سؤال فحواه : ما هو دور القضاء المحلي في الولاية من كل ما يجري من

هذه المنازعات ؟

(1) المصدر السابق نفسه ، ص 312 .

(2) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 194 .

(3) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 312 .

(4) المادة الأولى من دستور جمهورية العراق .

(5) المادة (66) من دستور جمهورية العراق .

(6) المادة (70) من الدستور جمهورية العراق .

(7) المادة (72) من دستور جمهورية العراق .

(8) المادة (76) من دستور جمهورية العراق .

(9) المادة (78) من دستور جمهورية العراق .

(10) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 131 .

(11) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 196 .

إلا إن الجواب يأتي بأن القضاء المحلي (من الولاية) يختص بالنظر والفصل في المنازعات المحلية ضمن حدود الولاية وليس خارجها إذ إنه قضاء مختص بالمسائل الداخلية (1) .

في الوقت الذي لا يمكن اعتبار المشاكل والمنازعات التي تثور بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات أو بين الولايات بعضها البعض أو حتى بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة بأنها مشاكل محلية تهم الدولة بأسرها ولا تقتصر على دائرة معينة (2) .

ولا يمكن كذلك تطبيق القانون الإداري في مثل هذه المنازعات لأن الولايات غير تابعة للحكومة الفيدرالية وفقاً للتسلسل الإداري ويصعب الفصل فيها عن طريق قواعد القانون الدولي لأنها منازعات داخلية (تحدث داخل الدولة الفيدرالية) تدخل في نطاق القانون الدستوري (3) ، لذلك يتحتم وجود محكمة محكمة دستورية للفصل في هذه المنازعات .

إن معظم الاتحادات الفيدرالية والاتحاد الأوربي أيضاً تعتمد على المحاكم لتفسير الدستور وتكييفه وفق الظروف المتغيرة في الحالات التي لا بد من الفصل فيها ، إلا إن ذلك ليس على شكل واحد في جميع الدول إذ إن الأحكام القضائية النهائية في بعض الدول تصدر بالنسبة لكل القوانين وليس فيما يتعلق بتطبيق الدستور فقط كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية * ، وكندا وأستراليا وماليزيا وبعض الاتحادات الفيدرالية في أمريكا اللاتينية (4) .

وتوجد في بعض الدول محكمة دستورية فيدرالية متخصصة في تفسير الدستور كما هو الحال في ألمانيا (5) ، إذ إن هذه المحكمة قد شكلت بمقتضى دستور سنة 1949 وكمؤشر على استقلاليتها في مواجهة السلطات السياسية فإن هذه المحكمة تتخذ مدينة Karlsruhe مقراً لها وليس في العاصمة (6) .

وهناك محاكم دستورية في بعض الدول تختص بالفصل في القضايا ذات الصبغة السياسية مثل ما كان موجوداً في دستور فيمار الذي صدر سنة 1919 لألمانيا الاتحادية (7) .

غير أن مراقبة دستورية القوانين من قبل المحكمة الدستورية العليا لا تطبق في جميع الدول ففي سويسرا مثلاً لا تقوم المحكمة العليا * بمراقبة دستورية القوانين الفيدرالية ولكن ذلك قد يكون راجعاً إلى الدور المباشر الذي يقوم به الشعب السويسري في عملية التشريع (8) ، حيث أن هذه المحكمة محدودة (Tribunal) تقوم بإصدار الأحكام بشأن صحة القوانين في الكانتونات وليس القوانين الفيدرالية (9) .

(1) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 69 .

(2) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 152 .

(3) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 196 .

(4) * رونالد . واتس ، نماذج المشاركة الفيدرالية في السلطة ، من منشورات منتدى الاتحادات الفيدرالية والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، أوتارا ، اونتاريو ، كندا ، ص 20 .

(5) رونالد . واتس ، المصدر السابق ، ص 2 .

(6) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 112 .

(7) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 152 .

* عدد قضائياتها بين (26 - 28) قاض ، القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، اللامركزية والفيدرالية ، الطبعة الثانية بغداد ، نشر وتوزيع المكتبة القانونية ، 2005 ، ص 95 .

(8) د . ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 131 .

(9) رونالد . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص 125 .

في حين أن هذه المحكمة تقوم بالنظر في قضايا القانون المدني حيث لها اختصاص واسع في المسائل الخاصة بالديون والإفلاس ، ولها اختصاص أصيل في قضايا الخيانة العظمى وفي الجرائم التي ترتكب ضد القانون الدولي وغير ذلك من القضايا الجنائية الخطيرة (1) .

وفي العراق فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص بتفسير الدستور وهي التي تفصل في المنازعات التي يمكن أن تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم كما أن لها الاختصاص في الحالات التي يحصل تنازع حول الاختصاص بين القضاء الاتحادي وقضاء الأقاليم وتعتبر قرارات هذه المحكمة بائنة وملزمة للجميع (2) .

أما اختيار قضاة المحكمة (العليا ، الدستورية ، الاتحادية) تختلف من دولة إلى أخرى ، ففي ألمانيا يتم اختيارهم بطريقة معقدة إذ يختارون من قبل المجلسين (الأعلى والأدنى) بأكثرية الثلثين لضمان عدم خضوعهم للأحزاب السياسية ويتم الاختيار لمدة ثمانية سنوات قابلة للتجديد (3) . وفي أمريكا يتم اختيار أعضاء المحكمة العليا من قبل رئيس الجمهورية ولكن بشرط موافقة مجلس الشيوخ على هذا الاختيار ، وعدد أعضاء هذه المحكمة تسعة بينهم الرئيس * ، ويكتمل النصاب القانوني للمحكمة بستة قضاة (4) .

وفي الإمارات العربية المتحدة يتم اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا من قبل رئيس الدولة بعد مصادقة المجلس الأعلى ولا يزيد أعضاء هذه المحكمة عن خمسة قضاة (5) .

أما في العراق فإن الدستور لم يتطرق بشكل صريح إلى كيفية اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا ولا إلى عمل المحكمة وترك مهمة ذلك لمجلس النواب ، لذلك فإن هناك من ينتقد هذه الخطوة للمشرع الدستوري العراقي ويذهب إلى أنه من غير المعقول أن يترك أمر تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وطريقة اختيار القضاة فيها وآلية عملها إلى مجلس النواب والتي من المفروض أن المحكمة الاتحادية العليا هي التي ستقوم بمراقبة عملها (6) .

ويبدو لنا أن العراق يحتاج إلى محكمة دستورية مختصة بالفصل في القضايا ذات الصبغة السياسية على غرار ما كان موجوداً في دستور فيمار الذي صدر سنة 1919 لألمانيا الاتحادية ، على الأقل في المرحلة الراهنة حيث أن الخلافات الموجودة هي خلافات سياسية محضة إذ ما تحول العراق يوماً إلى دولة مؤسسات فإن وجود محكمة دستورية لمراقبة وتفسير القوانين سيكون حينها أمراً ضرورياً .

(1) ينظر : د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 59 وما بعدها حول المزيد من التفاصيل بخصوص اختصاصات المحكمة الاتحادية في سويسرا .

(2) ينظر : المواد (92) و (93) ، (94) من الدستور العراقي الدائم حول اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا .

(3) د . زهير شكر ، المصدر السابق ، ص 67 .

* يلقب رئيس (المحكمة العليا) في أمريكا بالقاضي الأعلى للولايات المتحدة الأمريكية . د . محمد المجذوب ، المصدر السابق ، ص 184 .

(4) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 113 – 114 .

(5) المادة (96) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 .

(6) كاروان عزت محمد دوسكي ، دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي ، دهوك ، كردستان العراق ، دار سبيريز للطباعة والنشر ، 2006 ، ص 124 – 125 .

وهناك موضوع آخر جدير بالاهتمام وهو مسألة التمثيل النسبي في تركيب هذه المحاكم العليا إذ توجد في سويسرا تمثيل اللغات الثلاثة الرسمية وتوجد في بلجيكا شروط قانونية صارمة يجب التقيد بها لضمان التوازن اللغوي في عضوية المحكمة (1) .

ولابد أن شيئاً من هذا القبيل سيكون موجوداً في العراق نظراً لتركيبته الطائفية المعقدة ، ونظراً للأهمية البالغة للمحاكم (العليا - الدستورية ، الاتحادية) حيث لديها القول الفصل في المنازعات يفترض أن تتشكل هذه المحاكم من قضاة محايدين وبطريقة تضمن استقلاليتهم وعدم خضوعهم للسلطات السياسية أياً كانت (2) .

ففي الولايات المتحدة (لا يجوز قانوناً) تخفيض راتب القاضي ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن القضاة يعينون لمدى الحياة * * لذلك فإن أي قاضي يستطيع أن يصدر قراراته دون أن يخشى من غضب السياسيين أو الشعب لأن وظيفته مضمونة (3) .

الفرع الخامس

أساليب تنفيذ القوانين والقرارات من قبل الدولة الاتحادية

تأكيداً لمظهر الاتحاد في الدولة الاتحادية فإن السلطة التنفيذية الفيدرالية تقوم بتنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية في جميع الولايات والأقاليم ، إلا إنها لا تسلك في سبيل أداء هذه الوظيفة طريقة موحدة يتبعها جميع الدول الفيدرالية وإنما تختلف أساليب التطبيق من دولة إلى أخرى ، إذ إن الحكومة الاتحادية قد تتبع الأساليب الثلاثة الآتي ذكرها والتي سنأتي على ذكر تفاصيل كل منها على النحو الآتي

- :

أولاً : أسلوب الإدارة المباشر

ثانياً : أسلوب الإدارة غير المباشر

ثالثاً : أسلوب الإدارة المختلط

1 - أسلوب الإدارة المباشر

وفقاً لهذه الطريقة تقوم السلطة التنفيذية الاتحادية بتنفيذ القوانين والقرارات المركزية عن طريق إدارة خاصة بها في مختلف الولايات التابعة لها مباشرة ومستقلة عن الإدارات الخاصة بالولايات (4) أي تقوم

(1) رونالد . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص 126 .

(2) د . عب الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 113 .

* * يجوز للقاضي الذي يبلغ 70 سنة أ يعتزل الخدمة إذا كان قد قضى 10 سنوات في الخدمة كقاضي فيدرالي ، ويجوز للقاضي أن يفعل ذلك في سن 65 سنة إذا كان قد قضى 15 كقاضي فيدرالي ، د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 54 .

(3) فيليبيا ستروم ، أوراق الديمقراطية ، رقم (6) ، واشنطن ، منشورات وزارة الخارجية الأمريكية ، مكتب برامج الإعلام الخارجي ، ص 2 .

(4) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 150 .

بتعيين موظفين تابعين لها في كافة أنحاء الدولة (الأقاليم ، ولايات السلطة الفيدرالية مقاطعات) وهؤلاء الموظفون يقومون بتنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية دون الاستعانة بموظفي الولايات (1) .
ومن الدول التي تتبع هذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث لحكومة الاتحاد موظفون في مختلف الولايات يضمنون لها تنفيذ قوانينها وأوامرها على الوجه الأمثل (2) .
ولكن بالرغم من ذلك فإنه يؤخذ على هذه الطريقة بأنها مرهقة ومكلفة للميزانية الفيدرالية (3) لذلك فإنها لا تطبق إلا في الدول الغنية كالولايات المتحدة الأمريكية (4) .

ومن جهة أخرى فإن هذا الأسلوب يثير النزاع بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات على كيفية تنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية والجهة المعنية له (5) ، وبالتالي فإن هذا الوضع قد يؤدي إلى حدوث تنافر بين الاثنين مما يترتب عليه تعطيل تنفيذ القوانين وخلق الكثير من الصعوبات لحكومة الاتحاد (6) .

ويبدو لنا بأن إتباع هذه الطريقة في الدول المتعددة القوميات من شأنه أن يشعر المواطنين بأنهم لا يحكمون أنفسهم بل أن هناك من يحكمهم .

2 - أسلوب الإدارة غير المباشر

بموجب هذا الأسلوب فإن مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية يقع على عاتق الإدارات المحلية في الولايات ، إذن إن موظفي الولايات هم من يقومون بتنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية (7) لأن الحكومة المركزية لم تنشئ إدارات محلية خاصة بها في الولايات أو الأقاليم لتنفيذ القوانين الفيدرالية (8) ، وإنما يقتصر دورها على مراقبة الولايات للتأكد من سلامة تنفيذ قراراتها وأوامرها(9) .

وإتباع هذه الأسلوب يؤدي إلى تقليل النفقات الاقتصادية وخلق الانسجام بين الإدارة الفيدرالية وإدارات الولايات ، إلا إن ما يؤخذ على هذا الأسلوب أنه يؤدي إلى التأخير في تطبيق القرارات الفيدرالية بسبب تراخي الموظفين المحليين في تنفيذ هذه القرارات (10) .

ولكن الدكتور الهاموندي ينتقد هذا الأسلوب لسبب آخر أهم من السابق وهو أن السير وفق هذه الطريقة من شأنها أن تؤدي إلى توسيع سلطات الحكومة المركزية من حيث الإشراف والرقابة على

(1) د . حميد الساعدي ، المصدر السابق ، ص 49 .

(2) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 313 .

(3) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 313 .

(4) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 112 .

(5) د . محمد هاموندي ، المصدر السابق ، ص 194 .

(6) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 150 .

(7) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 71 .

(8) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 11 - 112 .

(9) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 151 .

(10) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 112 .

حكومات الولايات ، وهذا سيؤثر بطبيعة الحال على الاستقلال الذاتي للولايات بطريقة سلبية (1) ، ومن الدول التي تطبق هذه الطريقة هي ألمانيا الاتحادية (2) .

ويبدو لنا مما سبق أن إتباع هذا الأسلوب يجعل من القرارات الفيدرالية أسيرة توجهات حكومات الولايات ، أي أن حكومات الولايات ستسرع في تنفيذ القوانين والقرارات الفيدرالية التي تتلاءم مع توجهها في حين أنها قد تتلكأ في تنفيذ ما لا يطابق وجهة نظرها ، ونحن نعيش هذه الحالة الآن في العراق ، حيث أن العلم العراقي يرفع في جميع مناطق العراق عدا إقليم كردستان بقرار من رئيس الإقليم .

3 - أسلوب الإدارة المختلط

يجمع هذا الأسلوب بين الطريقتين السابقتين ويتم بموجبه توزيع مهام تنفيذ القوانين الفيدرالية بين موظفين معينين من قبل الحكومة المركزية في الولايات وبين الأجهزة الإدارية التابعة لولايات حيث يتولى الموظفون الفيدراليون جانباً من الإدارة ويتولى الموظفون المحليون (أي موظفو الولاية) الجانب الآخر (3) .

ويتم تنفيذ المسائل المهمة التي تحتاج إلى سرعة التنفيذ بواسطة الموظفين الفيدراليين وما عدا ذلك من المسائل يتكفل الموظفون الإقليميون بتنفيذها (4) .

إن هذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين وإتباعها تؤدي إلى تحقيق المزايا الموجودة فيهما وتتفادى العيوب والنقد الموجه إلى الطريقتين السابقتين قدر الإمكان (5) ، وطبق هذا الأسلوب في النمسا (بموجب دستور سنة 1922) وكذلك في سويسرا (6) .

(1) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 195 .

(2) د . نوري لطيف ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 141 .

(3) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 71 - 72 .

(4) د . محمد هماوندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية ، المصدر السابق ، ص 195 .

(5) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 151 .

(6) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 112 .

المبحث الثاني
كيفية توزيع الاختصاصات واللامركزية كبديل
للفيدرالية
المطلب الأول
توزيع الاختصاصات

يتفق فقهاء القانون وشراحه على أن توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية - الفيدرالية - والولايات أو الأقاليم الأعضاء يتم عن طريق الدستور الفيدرالي ، إذ إنه هو الذي يقوم بتقسيم السلطات بين المركز والولايات ، وهذا التقسيم يشمل الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية لأن تعدد السلطات التابعة للدولة الفيدرالية ، وتعدد السلطات التابعة للأقاليم يؤدي إلى حدوث تداخل وتشابك في الاختصاصات ، لذلك فإن الدستور الفيدرالي يحل هذه المشكلة عن طريق توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات (المركزية والإقليمية) ويحدد لكل منهما ما يدخل ضمن اختصاصه (1) .

وتوزع الاختصاصات بين الدولة الفيدرالية والولايات مرتبط بحد كبير بالطريقة التي نشأت من خلالها الدولة الاتحادية ، حيث أن الدولة إذا كانت قد نشأت عن طريق الانضمام تكون اختصاصاتها محدودة ، لأن الدول الداخلة في الاتحاد الفيدرالي حريصة على استقلالها فلا يتنازلون عن اختصاصاتهم إلا بالقدر الضروري اللازم لقيام الدول الفيدرالية وبقائها ، أما في حالة نشوء الدولة عن طريق التفكك فإن اختصاصات الولايات هي التي تبقى محدودة ، بينما اختصاصات الدولة الفيدرالية كثيرة وغالبة على اختصاصات الولايات (2) .

ولكن الدكتور محمد هماوندي يختلف مع ما سبق من رأي ويعتقد العكس ، بأنه في حالة التفكك فإن صلاحيات الأقاليم ستكون الغالبة على اختصاصات الدولة الفيدرالية (3) ، ويمكن ملاحظة ذلك في الحالة العراقية .

إن تقسيم الاختصاصات يتفاوت من دستور دولة فيدرالية إلى أخرى إذ إن دساتير بعض الدول شددت على الصلاحيات الحصرية لكل ولاية كما هو الحال في كندا وبلجيكا . وهناك دساتير نصت على تحديد صلاحيات الحكومة المركزية بطريقة الحصر مثل دستور أمريكا وأستراليا وألمانيا والفيديريات في أمريكا اللاتينية (4) .

ومهما يكن فإن هناك ثلاثة طرق لتوزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة الفيدرالية وسلطات الأقاليم والولايات ، وهي على النحو الآتي : -

(1) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، ص 69 .

(2) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 117 .

(3) د . محمد هماوندي ، المصدر السابق ، ص 199 .

(4) كاروان عزت محمد ، المصدر السابق ، ص 42 .

الطريقة الأولى

وفقاً لهذه الطريقة فإن الدستور الفيدرالي يحدد على سبيل الحصر المسائل التي تدخل ضمن اختصاص السلطات الفيدرالية ويحدد كذلك المسائل التي تدخل ضمن اختصاص السلطات التابعة للولاية أو الأقاليم⁽¹⁾ ، وهكذا سيعرف مقدماً ما هو اختصاص الولايات أو الأقاليم ليمارس كل منهما سلطاته⁽²⁾ .

ولكن يؤخذ على هذه الطريقة دخول الدستور في التفاصيل الجزئية وهذا ما يتنافى مع طبيعة الدساتير التي تتولى بيان المبادئ والأسس العامة للدولة⁽³⁾ ، إلا إن الدستور حتى وإن حاول أن يلم بكافة الفرضيات فإنه لا يستطيع أن يتصور كل حالة جديدة مما يؤدي إلى حصول نزاع بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية حول الاختصاص في الحالة الجديدة وهذا سيؤدي بدهشة إلى كثرة التعديلات الدستورية وبالتالي عدم الاستقرار⁽⁴⁾ .

مع كل هذه العيوب فإن هذه الطريقة لن تكون مجدية وعملية لما تتضمنه من مخاطر وثورات لاسيما وأن الحياة تتطور مع الزمن وتتغير الظروف ومع تغير الظروف تبقى هذه الطريقة عاجزة .

الطريقة الثانية

بموجب هذه الطريقة فإن الدستور الفيدرالي يحدد الاختصاصات التي تمارسها الدولة الفيدرالية على سبيل الحصر وما عداها تكون من اختصاص سلطات الولايات والأقاليم .

وهذا يعني أن اختصاص السلطات المركزية هو اختصاص ضيق واستثنائي بينما اختصاص الولايات أو الأقاليم هو العام وبالتالي فإن المسائل التي لم ينص عليها الدستور صراحة ضمن اختصاص السلطات المركزية تكون من اختصاص الولايات أو الأقاليم .

ومن ضمنها أي مسألة مستجدة⁽⁵⁾ وتعد هذه الطريقة أكثر شيوعاً في العالم ، ومن الدول التي أخذت بها الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والمكسيك والأرجنتين وأستراليا ويوغسلافيا⁽⁶⁾ ويرجع البعض⁽⁷⁾ ، إتباع هذه الطريقة في جانب تلك الدول إلى أن هذه الدول كانت في بادئ الأمر دولاً تعاهديه وتحولت فيما بعد إلى دول فيدرالية ، لذلك فإنها تحاول المحافظة على أكبر قدر من استقلالها الذاتي .

(1) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 69 .

(2) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 256 .

(3) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 117 .

(4) د . إبراهيم أبو خزام ، المصدر السابق ، ص 244 .

(5) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 70 .

(6) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 117 - 118 .

(7) ينظر : د . إبراهيم عبد العزيز شيحا . و د . محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 70 . و د . محمد كامل ليلة ، ص 141 . و د . عبد الغني بسيوني ، ص 118 . و د . إبراهيم أبو خزام ، ص 245 . و رونالد . واتس ، المصدر السابق ، ص 46 .

ولكن واقع نشأة الدولة العراقية الفيدرالية وتوزيع الاختصاصات فيها وفق هذه الطريقة يخالف ما سبق ، إذ أنه من المعروف أن العراق قد تحول من دولية بسيطة إلى دولة فيدرالية لكن توزيع اختصاصات الإقليم هو الأصل ، بينما اختصاصات الحكومة المركزية هو الاستثناء وقد تم ذلك بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية⁽¹⁾ ، وثبت ذلك في الدستور العراقي الدائم حيث إن ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما))⁽²⁾ .

في حين نصت المادة (110) من الدستور العراقي على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

أما فيما يعلق الأقاليم التي لا ترغب بالتنازل عن اختصاصاتها للدولة الفيدرالية أن الواقع العملي في الدول الفيدرالية كثيراً ما تغير من هذه الطريقة ، إذ اتجهت معظم الدول الفيدرالية التي تأخذ بهذه الطريقة إلى توسيع اختصاصات الحكومة الفيدرالية المركزية على حساب اختصاص الأقاليم⁽³⁾ ، وقد حصلت هذه الحالة فعلاً في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة لضرورات التطور⁽⁴⁾ .

وإن الخطر في إتباع هذه الطريقة يكمن في أن الشؤون التي يعود الاختصاص فيها إلى الدولة الفيدرالية غالباً ما تكون بنصوص مطاطة وواسعة ، بحيث أن تفسيرها هو العامل الأهم لأنه يمكن أن تعطي لهذه التفسيرات أكثر مما تتضمنه بالفعل⁽⁵⁾ .

الطريقة الثالثة

وفي هذه الطريقة يحدد الدستور الفيدرالي المسائل التي تدخل في اختصاص سلطات الولايات على سبيل الحصر وتبقى الاختصاصات الأخرى التي لم يرد بشأنها نص ضمن هذا الحصر من اختصاص ومهام السلطات الاتحادية المركزية إذ إن هذه الطريقة تجعل من اختصاص الولايات استثنائياً ، بينما يكون اختصاص المركز هو الأصل⁽⁶⁾ ، وسبق أن ذكرنا بأن الواقع العملي في الدولة الفيدرالية يسير في توسيع اختصاص السلطات الفيدرالية على حساب سلطات الولايات أو الأقاليم لذلك فإن دساتير بعض الدول الحديثة اتجهت إلى تطبيق هذه الطريقة وفقاً لدساتيرها ومن هذه الدول الهند وكندا وفنزويلا (حسب دستور 1953)⁽⁷⁾ ، ويرجع البعض⁽⁸⁾ ذلك إلى أن هذه الدول كانت في الأصل دول موحدة تفككت أو أنها كانت مستعمرات لذلك كان من الطبيعي أن يكون اختصاص السلطات الفيدرالية عاماً ،

(1) ينظر : المادة (57) من قانون إدارة الدولة .

(2) ينظر : المادة (115) من دستور العراق .

(3) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 118 .

(4) د . عادل زغوب ، المصدر السابق ، ص 146 .

(5) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 255 .

(6) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 139 .

(7) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 118 .

(8) ينظر : د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 76 . و د . إبراهيم عبد العزيز شيجا . و د . محمد رفعت عبد الوهاب ،

المصدر السابق ، ص 71 . وكذلك رونالدل . واتس ، ص 50 .

واختصاص سلطات الولايات استثنائياً ، ولكن بالرغم من كون العراق كان في الأصل دولة بسيطة إلا إنه لم ينتهج هذا النهج في توزيع الاختصاصات ، وهذا ما يدعونا إلى القول بأن الفيدرالية العراقية حالة غريبة وخاصة .

ويؤخذ بهذا الأسلوب عندما تكون هناك رغبة في تقوية السلطات المركزية (1) ، إلا إن إتباع هذه الطريقة بمرور الوقت قد يجعل من المحتمل واليسير أن تتحول الدولة الفيدرالية إلى دولة بسيطة (2) . ويلاحظ أن بعض الدساتير الفيدرالية تنص على مسائل مشتركة يتم التنافس على تنفيذها من قبل الحكومة الاتحادية والولايات ، حيث أن السلطات الفيدرالية تقوم بوضع الأسس العامة التي تحكم هذه المواضع ويترك شأن تنظيم التفاصيل ووسائل تطبيقها للولايات (3) . وقد ينظم الدستور الفيدرالي اختصاصاً اختيارياً بحيث تستطيع الولايات مباشرتها طالما أن السلطات المركزية لا تمارسه (4) .

أيا كانت طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات والأقاليم في الدولة الفيدرالية من الطرق الثلاثة السالفة الذكر ، فإن جميع المسائل التي تهم الدولة بأسرها والتي تتعلق بالمصلحة العامة تدخل في اختصاص السلطات المركزية ، أما المسائل ذات الطابع المحلي والخاصة بشؤون الولايات أو الأقاليم تدخل في اختصاص هذه الأخيرة ، حيث أن السلطات المركزية مختصة بمسائل التشريعات المالية والجمركية والتجارة الخارجية ، وكذلك إصدار النقود وتشريعات الجنسية والتجنس والهجرة ومسألة إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ والتشريعات الخاصة بالمقاييس والمكاييل ، وكل المسائل التي تتسم بطابع الوحدة في الدولة الفيدرالية (5) . وهناك دساتير تعطي للحكومة المركزية صلاحيات خاصة فيما يتعلق بالسيادة أو الطوارئ حيث أنها تحد من السلطات الدستورية الممنوحة للأقاليم في بعض الظروف عما هو عليه في الظروف الصعبة ، وذلك خوفاً من التفكك وهذا موجود في الدستورين الهندي والماليزي (6) .

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية كبديل للفيدرالية بالرغم من التجاوزات الموجودة على الساحة العراقية والتي سبق وأن أشرنا إليها حول تطبيق نظام الفيدرالية وتقسيم العراق إلى أقاليم ، فإن الأطراف الداعية إلى النظام الفيدرالي متمسكة بذلك ويبقى للرافضين تحفظات بحجة أن النظام الفيدرالي هو تمهيد لتقسيم العراق الأمر الذي يدعو إلى التساؤل لماذا لا يتفق الطرفان على تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في إطار دولة موحدة ما دام الجميع متفقون على وحدة الأراضي العراقية ولو كان ظاهرياً ؟

(1) د . إبراهيم أبو خزام ، المصدر السابق ، ص 244 .

(2) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 139 - 140 .

(3) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 141 .

(4) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 77 .

(5) د . إبراهيم عبد العزيز شيجا . ود . محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص 72 .

(6) رونالد . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص 51 .

ولأجل أن نعرف لماذا يرفض مدعوا المشروع الفيدرالي التخلي عن فكرتهم وتطبيق اللامركزية ، لابد أن نلقي الضوء على أهم الجوانب التي يختلف فيها أو يتشابه النظام الفيدرالي مع النظام اللامركزي

يذهب الدكتور منذر الشاوي إلى أن الدولة اللامركزية والدولة الفيدرالية لا توجد بينهما سوى خطوة واحدة ، وإن الاختلاف بينهما هو اختلاف في الدرجة وليس في الطبيعة (1) ، ويذهب الفقيه (هانس كلسن) إلى نفس هذا الاتجاه ، ويرى أن ما تتمتع به الولايات في الدولة الفيدرالية من استقلال ذاتي لا يختلف في طبيعته عن ما تتمتع به الوحدات الإدارية اللامركزية في الدول الموحدة وإن كان استقلال الولايات ابعده مدى من استقلال الوحدات الإدارية اللامركزية (2) .

ولكن جانب كبير من الفقه يختلف مع ما سبق ، ويرون أن الفارق بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية هو فارق في الجوهر والطبيعة وليس فارقاً في المدى والدرجة فحسب (3) .

ويبدو لنا أن الاختلاف أعمق من أن يكون مجرد اختلاف في الدرجة وإنما اختلاف جوهري لذلك فإننا سنحاول التمييز بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية وعلى النحو الآتي : -

أولاً : إن الولايات الموجودة في الدولة الفيدرالية تعتبر وحدات سياسية في حين أن الوحدات الموجودة في الدول الموحدة التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية لا تعدوا أن تكون وحدات إدارية ، وهذا الوضع يؤدي إلى ظهور أمر هام يتعلق بالنظام القانوني في كلتا الحالتين ، إذ توجد في الدولة الفيدرالية تعدد للقوانين حسب تعدد الولايات حيث لكل ولاية قوانينها الخاصة بها والتي تصدر من برلمانها ، إلا إن الدول التي تطبق نظام اللامركزية فإنها تقوم على مبدأ وحدة القوانين في كل أقاليم الدولة ، إذ ليس للوحدات الإدارية قوانينها الخاصة بها ولا تتمتع بها هذه الوحدات باستقلال ذاتي وليست لديها دساتير خاصة بها لتنظيم أمورها في النواحي التشريعية والتنفيذية والقضائية على عكس ما هو موجود في الولايات أو الأقاليم الموجودة ضمن الدولة الفيدرالية (4) .

ثانياً : إن الولايات أو الأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية تشارك في تكوين الإدارة العامة للدولة سواء بمشاركة هذه الولايات أم الأقاليم في مجلس الولايات عن طريق ممثلها ، إذ يقوم هذا المجلس بالاشتراك مع مجلس النواب لسن القوانين الفيدرالية وكذلك يظهر دور الولايات في مسالة تعديل الدستور الفيدرالي ، إلا إن الوضع بالنسبة للامركزية ، هو على عكس ما سبق إذ إن الوحدات الإدارية لا تتمتع بأي وجه من وجوه المشاركة التي تتمتع بها الولايات والأقاليم في الدولة الفيدرالية (5) .

ثالثاً : إن العلاقة الموجودة بين السلطة المركزية والسلطات الإدارية عند تطبيق النظام اللامركزي تتميز بالرقابة الإدارية التي يتم ممارستها من قبل السلطة المركزية أو ممثليها على الهيئات المحلية ،

(1) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 250 وما بعدها .

(2) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 80 .

(3) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 80 .

(4) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 164 - 165 .

(5) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 120 .

ولكن العلاقة الموجودة بين الدولة الفيدرالية والولايات والأقاليم المكونة لها يحكمها الدستور وليس سلطات الدولة الفيدرالية ، وتقوم عادة محكمة دستورية عليا بمراقبة دستورية للقوانين ، وهذه المحكمة تعتبر ضماناً كافية لاستقلال الولايات أو الأقاليم في الدولة الفيدرالية (1) .

رابعاً : يتم توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والدويلات أو الولايات وتحديد مدى استقلال هذه الأخيرة عن الأولى بواسطة الدستور الفيدرالي ، أما في الدول الموحدة التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية فإن القانون العادي هو الذي يشكل الهيئات الإقليمية ويحد اختصاصاتها والوسائل التي يجب بموجبها ممارسة هذه الاختصاصات ، علماً بأن الدستور أكثر ثباتاً وأشد جموداً من القوانين العادية ، إذ إن مدى استقلالية الهيئات الإقليمية أو الوحدات الإدارية تكون تحت رحمة المشرع العادي الذي يستطيع إصدار قوانين تتعلق بمصير هذه الهيئات دون أن يكون لها يد في ذلك ، في حين أن تعديل اختصاصات الدويلات أو الولايات في الدولة الفيدرالية غير ممكن إلا عن طريق تعديل الدستور الفيدرالي ، وهذا لا يتم إلا بمشاركة هذه الولايات في ذلك التعديل عن طريق ممثلها في مجلس الولايات ، علماً بأن تعديل الدستور يستلزم أغلبية خاصة غير الأغلبية العامة التي تعمل بها القوانين (2) .

خامساً : إن اختيار أعضاء الهيئات المحلية يتم على أساس مبدأ الانتخاب في الدول الموحدة ذات النظام الإداري اللامركزي ، في حين أن مبدأ الانتخاب ليس ضرورياً بالنسبة لتشكيل الهيئات الإدارية في الدولة الفيدرالية ، وإذا ما تم ذلك عن طريق الانتخاب فهذا يعني أن الدولة الفيدرالية تأخذ أيضاً بنظام الإدارة اللامركزية ، إذ ليس هناك مانع قانوني يحول دون إتباع الدولة الفيدرالية نظام اللامركزية الإدارية (3) ، وهذا الوضع يعني أن اللامركزية الإدارية يمكن أن يوجد في الدولة الموحدة وفي الدول الفيدرالية أيضاً ، بينما النظام الفيدرالي لا يمكن أن يتبع في غير الدول الفيدرالية (4) .

سادساً : في الأنظمة الفيدرالية يتم توزيع جانب كبير من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات أو الأقاليم ، على عكس النظام اللامركزي المطبق في الدول الموحدة التي يقتصر في تقسيم الاختصاصات بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية على الوظيفة الإدارية (5) .

سابعاً : إن تطبيق النظام الفيدرالي يؤدي إلى تقسيم سيادة الدولة في المجال الداخلي بين الدولة الفيدرالية والولايات أو الأقاليم المكونة لها ، بينما في النظام اللامركزي الموجود في الدول الموحدة البسيطة فإن سيادة الدولة سواء في المجال الداخلي أم الخارجي تبقى مقصورة على السلطات المركزية بصورة مطلقة منازع (6) .

(1) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 52 .

(2) د . ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص 82 .

(3) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 166 .

(4) د . عبد الغني بسيوني ، المصدر السابق ، ص 119 .

(5) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 350 .

(6) د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 350 .

ثامناً : يقوم فقه القانون العام بمعالجة النظام الفيدرالي والتطرق له ضمن موضوعات الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ، بينما يعالج نظام اللامركزية الإدارية ضمن موضوعات القانون الإداري⁽¹⁾ ، لذلك فإن الولايات أو الأقاليم الأعضاء في الدولة الفيدرالية تعد جزءاً من الكيان الدستوري، بينما تعد المحافظات والأقضية والمناطق والبلديات وغيرها جزءاً من الكيان الإداري في الدول الموحدة التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية⁽²⁾ .

إن هذه الفروق الواضحة بين مدى تمتع الولايات أو الأقاليم في الدول الفيدرالية عن ما هو موجود في النظام اللامركزي في الدول الموحدة البسيطة ، هي التي على ما يبدو أن تدفع القيادة السياسية للأكراد في العراق إلى المطالبة بالفيدرالية كخطوة أولى في المرحلة الراهنة ، وليست كخطوة نهائية ، لأنه ليس بإمكان أية قيادة سياسية أن تغض الطرف عن الرغبة الجامحة لشعبها نحو الاستقلال وتكوين كيانه المستقل لاسيما إذا قدم مئات الآلاف من الشهداء في سبيل قضيته ، ومما يدعم وجهة نظرنا هذا ما ذهب إليه الدكتور القباني الذي يعتقد بوجود ميل طبيعي لدى المجموعات المحلية نحو الاستقلال إذا اجتمعت لديها عناصر هذا الاستقلال ومقومات الدولة ، لاسيما إذا كانت هذه المجموع مختلفة عن باقي المجموعات التي يتألف منها المجتمع السياسي من حيث الأصول والتاريخ والثقافة واللغة وغير ذلك⁽³⁾ .

(1) د . عبد العزيز شيحا ، المصدر السابق ، ص 73 .

(2) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 53 .

(3) د . خالد قباني ، المصدر نفسه، ص 53 .

الفصل الثالث

نشأة التنظيم الاداري وتطوره

التاريخي في العراق

المبحث الأول : التنظيم الاداري في ظل

العهد الملكي .

المبحث الثاني : التنظيم الاداري في العهد

الجمهوري .

الفصل الثالث

نشأة التنظيم الإداري وتطوره التاريخي في العراق
إن البحث في نشأة الإدارة المحلية بشكل عام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بنشأة الدولة وتطورها عبر مراحل التاريخ المتعاقبة ، فالإنسان بطبيعته يعد كائناً اجتماعياً لا يستطيع العيش بمعزل عن أفراد مجتمعه ، ومن ثم فإن أي تنظيم اجتماعي ينطوي على وجود سلطة ذات أوامر ونواهٍ ملزمة لأفراده، حتى تستقيم حياتهم وتعمّمهم الطمأنينة⁽¹⁾ .

فإذا كانت الجماعات البشرية لا تستقيم حياتها بغير سلطة تنظمها ، فإن أشكال السلطة ومصادرها قد تنوعت مع تنوع الظروف المكانية والزمانية وتطور المجتمعات البشرية ، ولعل أبرز التنظيمات السياسية التي عرفت البشرية خلال تطورها التاريخي هي : الحكومات القبلية والإقليمية ، والإمبراطورية ، ونظام الإقطاع ، ثم نظام الدولة الحديثة ، في كل هذه التنظيمات السياسية كان هنالك تزاوج بين عنصري المركزية واللامركزية الإدارية ((الإدارة المحلية)) مع غلبة أحدهما على الآخر في بعض الأحيان⁽²⁾ .
وتعد القبيلة أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفت البشرية ، حيث كانت هذه الحكومة محلية بطبيعتها تمركزت حول المدن والقرى ، وقامت سلطتها على أساس رابطة الدم أو الجوار الجغرافي أو التعلق بوثن⁽³⁾ .

في مرحلة تاريخية لاحقة ، ساد نظام آخر سُمي بنظام الدولة - المدينة ، حيث اكتسب أهمية خاصة؛ لأنه ارتقى بالنظام السياسي القبلي إلى طور أعلى ومن ابرز الأمثلة على هذا النوع ، دولة المدن السومرية والبابلية والآشورية ، كما ساد هذا النظام بلاد الإغريق .⁽⁴⁾
نشأت فيما بعد الحكومات الإقليمية التي تكونت نتيجة ائتلاف واجتماع عدد من الكيانات المحلية لتأخذ شكل الملكيات ، والتي اتسعت بشكل كبير لتتحول إلى إمبراطوريات ، ففي ظلها كان الأسلوب الإداري يجمع بين المركزية واللامركزية ، فالإمبراطورية في بداية نشأتها كانت متجانسة من حيث وحدة العناصر البشرية لذلك جنحت في بادئ الأمر للامركزية الإدارية ، ولكن مع اتساع الإمبراطورية وانفتاحها على شعوب أخرى قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإدارة المركزية للإمبراطورية⁽⁵⁾ .

(1) د . سعيدي الشيخ ، التنظيم الإداري المحلي، بحث منشور في المجلة الالكترونية للدراسات والأبحاث القانونية على الرابط www.droitblus.net تاريخ الزيارة 25\8\2010 ، ص 3 .

(2) د . محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986 ، ص 7 .

(3) وأبرز مثال عن هذه الحكومات ، حكومات المدن المصرية قيل أن يوحدتها الملك مينا في إمبراطورية واحدة ، وقد عرفت هذه الحكومات أشكالاً معينة من المجالس المحلية أهمها مجالس العشرة العظام والتي كانت تضم عشرة أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب يرأسهم حاكم المدينة لإدارة الأمور في المدينة والمنطقة المحلية الصغرى ؛ ينظر : د . مصطفى فهمي الحكومات المحلية في إطار الدولة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ب بت ، ص 8 .

(4) روبرت ماكيفر ، تكوين الدولة ، ترجمة حسن صعب ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ب بت ، ص 200 .

(1) د . محمد محمد بدران ، مصدر سابق ، ص 9 ؛ وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن من مبررات اللجوء من المركزية الإدارية إلى اللامركزية هو التنوع في النسيج الاجتماعي في الدولة الواحدة وكذلك نجد فكرة مراعاة هذا التنوع من خلال إتباع أسلوب اللامركزية الإدارية موجودة في الدول القديمة .

ساد بعد ذلك نظام الحكومة الإقطاعية في أوروبا الغربية والذي كان في طبيعته نظاماً محلياً قائماً على الولاء الإقليمي الضيق ، وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع ، مما أدى أن يكون أمير إقليم مستقل وإدارة مستقلة⁽¹⁾.

استمر هذا الشكل السائد لنظام الحكم طوال القرون الوسطى إلى أن برز الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية والتي ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية، وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها⁽²⁾. وينشوء الدولة القومية الحديثة استلزامت الظروف المتعلقة بحدثة نشأة الدولة والرغبة في تأكيد الوحدة السياسية والإدارية فيها إلى إتباع المركزية الإدارية ، وقد ساهمت ضآلة الوظائف التي تقدمها الدولة والتي اقتصر على حفظ الأمن الداخلي والخارجي والفصل في المنازعات ولذلك أطلق على الدولة في تلك الحقبة مصطلح الدولة الحارسة⁽³⁾.

أمام ضغط الحاجات وتنوعها واتساع الأقاليم ، وازدياد عدد السكان ، طرأ تغيير وتحول كبير على مفهوم الدولة من دولة حارسة إلى دولة الخدمات ، واستتبع ذلك ظهور نظم تقوم على فكرة إبعاد أو تقليل دور المركز ، غير أن هذه النظم لم تأخذ طابعاً واحداً ، فقد اتسم بعضها بالطابع الإداري البحت كنظام عدم التركيز الإداري والإدارة المحلية⁽⁴⁾.

بينما اتخذت نظم أخرى طابعاً سياسياً كنظام الحكم المحلي المعبر عنه بالنظام الفيدرالي⁽⁵⁾. يمثل ما تقدم استعراضاً سريعاً لنشأة الإدارة المحلية وتطورها بشكل عام ، وقد أظهر لنا أن الإدارة المحلية كفكرة كانت موغلة بالقدم ارتبطت مع وجود المجتمعات إلا أنها كنظام قانوني واضح المعالم لم يظهر إلا في القرن التاسع عشر .

وبخصوص نشأة الإدارة المحلية وتطورها التاريخي في العراق سنتناول ذلك بشيء من التفصيل ، لنقف على مدى تبني النظم الإدارية في العراق لنظام الإدارة المحلية عبر مراحل تاريخية متعاقبة وتسلط

(2) روبرت ماكيفر ، المصدر السابق ، ص 197 .

(3) د . محمد محمد بدران ، المصدر السابق ، ص 10 .

(4) المصدر نفسه الصفحة نفسها .

(1) تم تبني نظام عدم التركيز الإداري كصورة من صور المركزية الإدارية مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789 ثم انتشر إلى أوروبا وباقي دول العالم ، أما نظام الإدارة المحلية المعبر عنه في إنكلترا بالحكم المحلي فلم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1832 حيث صدر أول تشريع في هذا الشأن ، أما في فرنسا فقد أنشئت فيها المجالس المحلية أول مرة عام 1833 ، ينظر :

د . عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1973 ، ص 377.

(2) أما الفيدرالية أو النظام الفدرالي فلقد نشأ مع منظري الثورة الأمريكية ضد الاستعمار البريطاني كتجسيد لرغبة الولايات الأمريكية في الوحدة السياسية مع بقاء مظاهر الاستقلال السياسي في الولايات . ينظر : د خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات البحر المتوسط ، ومنشورات عويدات ، بيروت ، 1981 ، ص 38.

الضوء على أهم الحقب التاريخية التي مر بها العراق في ظل خضوعه للدولة الإسلامية مروراً بفترة الحكم العثماني والعهد الملكي وصولاً إلى العهد الجمهوري ، وعلى هذا الأساس سنقسم الفصل على مبحثين، نتناول في المبحث الأول النظام الإداري في الطرق في ظل العهد الملكي ، المبحث الثاني سنخصصه لدراسة النظام الإداري في العهد الجمهوري وكما يلي :

المبحث الأول

التنظيم الإداري في العراق في ظل العهد الملكي

انتهت فترة الحكم العثماني للعراق باحتلال بغداد على أيدي القوات البريطانية سنة 1917 ، وقد حاولت بريطانيا في بادئ الأمر تطبيق النظم الإدارية المطبقة في الهند وجعل العراق جزءاً من التنظيم الإداري لإمارة بومباي الهندية ، وقد طبقوا بالفعل بعض النظم الهندية في البصرة ، غير أن بريطانيا عدلت عن هذا الأمر وتوجهت نحو تأسيس نظام إداري يتسم بالمرونة تكون السيطرة فيه للحكام السياسيين ومعاونيهم من البريطانيين مع إشراك العراقيين بصورة تدريجية في بعض الوظائف الثانوية⁽¹⁾. استمر الحكم البريطاني المباشر للعراق حتى تشرين الأول من عام 1920 حيث تم تشكيل أول حكومة عرقية مؤقتة برئاسة عبد الرحمن الكيلاني نقيب أشرف بغداد⁽²⁾.

وتوالت الأحداث بعد ذلك فأصبح الأمير فيصل بن الحسين ملكاً على العراق حيث تم تتويجه في 23 آب عام 1921 ، ثم صدر بعد ذلك أول دستور عراقي سمي بالقانون الأساسي لسنة 1925 بعد إقراره من المجلس التأسيسي ومصادقة الملك عليه⁽³⁾.

وفيما يتعلق بالتنظيم الإداري في الدولة فقد خصص القانون الأساس الباب السابع لموضوع إدارة الأقاليم حيث نصت المادة 109 على أن ((تعين المناطق الإدارية وأنواعها وأسماءها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم بقانون خاص)) .

(1) عبد الرحمن البزاز ، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال ، ط3 ، مطبعة العاني ، بغداد ، 1967 ، ص79.

(2) إن الهدف من تشكيل الحكومة المؤقتة هو تهدئة الأوضاع في البلاد - بعد اندلاع ثورة العشرين - وتنظيم إدارة مدنية تخضع للإشراف المباشر للإنكليز حيث كانت قرارات الحكومة لا تنفذ إلا بعد مصادقة المندوب السامي البرسي كوكس وقد قامت الحكومة بإعادة التنظيم الإداري في الدولة حيث تم تقسيم العراق على عشرة ألوية في بداية عام 1921 ، والألوية هي (بغداد ، الموصل ، كركوك ، ديالى ، البصرة ، الدليم ، العمارة ، الحلة ، المنتفك ، الكوت) وكان على رأس كل لواء متصرف وقسمت الألوية على 35 قضاء و85 ناحية . للمزيد ينظر :

د . ماهر صلاح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير، جامعة الموصل، 2009، ص 43 .

(3) د . رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، 2004 ، ص 39 .

وبخصوص التنظيم البلدي نصت المادة 111 من القانون الأساسي على أن ((تدار الشؤون البلدية في العراق مجالس بلدية تناط بها بموجب القانون)) .

يلاحظ من خلال هذين النصين أن القانون الأساسي لم يشر إلى مبدأ اللامركزية الإدارية كأسلوب لإدارة الأقاليم أو لتنظيم الشؤون البلدية حيث جاءت هذه النصوص مبهمة وغير واضحة تاركة الأمر للقوانين التي ستصدر استناداً إليها .

استناداً إلى المادة 109 من القانون الأساس صدر قانون إدارة الألوية رقم 58 لسنة 1927 غير أن هذا القانون لم يتطرق على فكرة اللامركزية الإدارية فهو لم يمنح الوحدات الإدارية (اللواء القضاء ، الناحية) الشخصية المعنوية مما جعلها عملياً تشكل فرعاً من فروع الإدارة المركزية (1).

بخصوص المجالس الإدارية التي نصت على تشكيلها المواد (49 - 52) من هذا القانون في مركز كل لواء وقضاء ولم تكن في الحقيقة سوى هيئات استشارية لممثلي السلطة المركزية المتصرف والقائمقام ، على الرغم من اشتراط القانون وجود بعض العناصر المنتخبة الذين يتم اختيارهم بطريقة معقدة تكون أقرب للتعيين منه على الانتخاب (2).

يمكن تفسير عدم تبني المشرع العراقي في قانون إدارة الألوية رقم 58 لسنة 1927 لأسلوب اللامركزية الإدارية ، لوجود سبب موضوعي ومنطقي هو أن الدولة العراقية كانت حديثة النشأة ولا يمكن التصور أن تبدأ الدولة الحديثة مشوارها بأسلوب اللامركزية الإدارية ، فهي بحاجة أولاً إلى تأكيد وحدتها السياسية والقانونية والإدارية ، ولا سبيل إلى تحقيق ذلك إلا بإتباع الأسلوب المركزي في الإدارة، وبرز دليل على ذلك أن الدولة بعد أن اطمأنت على وحدتها ورسخت فيها دعائم السلطة أخذت تفكر بالتوجه نحو اللامركزية الإدارية كخطوة ثابتة للارتقاء بواقع التنظيم الإداري وأريد أن يتحقق له ذلك بصدور قانون

(1) لقد اكتفت المادة الأولى من قانون إدارة الألوية رقم 58 لسنة 1927 الملغي في تعريفها للوحدة الإدارية بأنها ((كل منطقة تؤسس فيها إدارة خاصة بعنوان خاص)) .

(2) أشارت المواد 49 - 52 من القانون المذكور إلى تأليف مجلس إداري في مركز كل لواء يرأسه المتصرف ومن أعضاء دائمين هم المحاسب أو أكبر موظف لوزارة المالية ومدير الطابو ومدير التحريرات ومن أربعة أعضاء منتخبين يكون اثنان منهما من غير المسلمين في اللواء الذي تتواجد فيه طوائف غير مسلمة وتجري عملية الانتخاب باجتماع الأعضاء الدائمون والقاضي الشرعي والرؤساء الروحانيون للطوائف غير المسلمة برئاسة المتصرف خلال شهر شباط من كل عام بشكل لجنة تسمى لجنة التعريف ويرشحون من بين أهالي اللواء عدد يساوي ثلاثة أضعاف المقاعد الشاغرة وترسل الأسماء إلى قائمقامي الأفضية الملحقة باللواء وعلى بلدية مركز اللواء وعلى كل قائمقام تأليف لجنة مشتركة من أعضاء مجلس إدارة القضاء ومجلس بلديته وتنتخب هذه اللجنة ثلثي المرشحين (المدرجة أسماءهم في الجدول) وعلى رئيس بلدية المركز أن يعمل الشيء نفسه ثم تجتمع لجنة التعريف بعد ورود كافة المحاضر لإحصاء عدد الأصوات وتدوينها ويرفع أسماءهم على وزير الداخلية لينتخب من بينهم الأعضاء الجدد ، ينظر : المواد 19 - 22 من قانون إدارة ألوية رقم 58 لسنة 1927 .

إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945 الذي حلّ محل القانون رقم 58 لسنة 1927 الذي سبق ذكره ، والجديد في هذا القانون أنه كرس الباب الرابع لما اصطلح على تسميته بالإدارة المحلية⁽¹⁾.

لقد أبقى هذا القانون على مجلس إدارة اللواء حيث نص على تشكيله بالطريقة نفسها التي نص عليها القانون السابق⁽²⁾ ؛ غير أنه نص على تشكيل هيئة جديدة أسماها مجلس اللواء العام والتي تتكون من أعضاء معينين بحكم القانون ، أي بحكم وظائفهم ومن أعضاء منتخبين لا يقل عددهم عن ستة أعضاء ولا يتجاوز خمسة عشر عضواً غير أن انتخابهم لا يتم مباشرة من قبل سكان مركز اللواء وأفضيته ، بل عن طريق هيئة انتخابية مكونة من المنتخبين الثانويين لآخر انتخاب لمجلس النواب فضلا عن أعضاء مجلس إدارة القضاء وأعضاء المجلس البلدي⁽³⁾.

و مما يؤخذ على المشرع في هذا الصدد أنه منح الشخصية المعنوية لمجلس اللواء العام⁽⁴⁾ ، في الوقت الذي أريد أن يكون هذا المجلس هيئة من هيئات الإدارة المحلية ومن ثم فإن منح الشخصية المعنوية له يخالف ما استقر عليه الفقه في أن الشخصية المعنوية تمنح للوحدة الإدارية الإقليمية وليس للمجلس المحلي ؛ لأن القول بغير ذلك سيترتب عليه نتائج خطيرة منها انقضاء الشخصية المعنوية بمجرد حل المجلس المحلي مما يمكن المجلس المحلي الجديد التحلل من الالتزامات التي يكون قد ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف الشخص الملتمزم⁽⁵⁾.

وعلى الرغم من الاختصاصات المهمة التي يمارسها مجلس اللواء العام سواء في مجال المصادقة على مشروع ميزانية اللواء وميزانيات البلديات⁽⁶⁾ ، أم في مجال إدارة شؤون اللواء كالعناية بالطرق والزراعة والصناعة والتجارة والتعليم والصحة والنقل⁽⁷⁾ ، إلا إن الرقابة الشديدة التي تمارسها السلطة المركزية قد أضعفت إلى حد ما من دور مجلس اللواء العام بوصفه من هيئات الإدارة المحلية⁽⁸⁾.

على صعيد تنظيم البلديات واستناداً إلى المادة 111 سابقة الذكر من القانون الأساسي ، صدر قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931 والذي نص في المادة الأولى الفقرة أ على أن البلدية هي ((كل

(1) ينظر : المواد من (60 - 101) من القانون رقم 16 لسنة 1945 الملغي .

(2) ينظر : المواد (45 ، 47) والخاصة بتشكيل . مجلس إدارة اللواء والمواد (53 ، 56) والخاصة بتشكيل مجلس إدارة القضاء ، وهذه المجالس هي في حقيقتها تمثل هيئات استشارية للمتصرف والقائمقام ولا يمكن أن تحمل الصفة اللامركزية .

(3) ينظر : المادة 77 من القانون رقم 16 لسنة 1945 الملغي .

(4) حيث نصت المادة 60 من الباب الرابع الذي حمل عنوان ((الإدارة المحلية)) على أن ((إدارة اللواء المحلية شخصية حكومية لها حق التصرف في الأموال المنقولة وغير المنقولة)) .

(5) د . سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، 2009 ، ص 57 .

(1) المادة 36 الجزء الخاص بالمصادقة على ميزانية البلديات أما المادة 96 فتخص المصادقة عن مشروع ميزانية اللواء.

(2) المادة 63 فقرة أ ، ب من قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945 الملغي.

(3) حيث أن قرارات مجلس اللواء العام لا تكون نافذة إلا بمصادقة المتصرف (المادة 101) فضلاً عن سلطة مجلس

الوزراء بحل مجلس اللواء العام (المادة 92) من القانون رقم 16 لسنة 1945 الملغي.

مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون⁽¹⁾.

تتكون هيئات البلدية من رئيس البلدية والمجلس البلدي ، أما رئيس البلدية فيتم تعيينه من السلطة المركزية على أن يكون من أهالي منطقة البلدية ، ويكون رئيس البلدية في الوقت نفسه رئيس المجلس البلدي وهيئاته المنفذة⁽²⁾.

أما المجلس البلدي فيتكون من عدد من الأعضاء يتراوح من ستة إلى عشرة أعضاء بحسب صنف البلدية يتم انتخابهم بالاقتراع العام السري من قبل سكان الولاية⁽³⁾.
يمثل انتخاب أعضاء المجلس البلدي بالاقتراع العام السري تطوراً تشريعياً ملحوظاً بالقياس إلى طريقة انتخاب أعضاء مجلس اللواء العام كما رأينا سابقاً حيث يتم انتخابهم على درجتين .

يذهب بعض الفقهاء أنه وعلى الرغم من اعتماد المشرع عنصر الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس البلدية وهو ما تتطلبه فكرة اللامركزية الإدارية إلا أن تعيين رئيس البلدية - والذي يتأسس المجلس البلدي المنتخب - من قبل السلطة المركزية يعد نكوصاً وتراجعاً عما كان عليه الأمر بموجب قانون بلديات الولايات العثمانية سنة 1877 الذي اعتمد انتخاب رئيس البلدية⁽⁴⁾.

في تقديرنا أن مجرد كون رئيس البلدية يتم تعيينه من السلطة المركزية لا يؤدي إلى هدم فكرة اللامركزية الإدارية لأن الأخيرة تقوم على أساس وجود مصالح محلية تتولاها مجالس منتخبة في الغالب وتخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية ومن ثم فإن تعيين رئيس البلدية قد يقصد منه إيجاد نقطة توازن بين استقلالية المجالس البلدية وبين إيجاد رقابة فعالة على أعمالها ، وإن كان ثمة نقد في هذا الصدد ينبغي توجيهه إلى مسألة تولي رئيس البلدية رئاسة المجلس البلدي المنتخب فضلاً عن منصبه والتي أدت إلى إفراغ قانون البلديات رقم 84 لسنة 1931 من محتواه بالوقت الذي أريد فيه أن يكون البذرة الأولى لفكرة اللامركزية الإدارية .

فضلاً عن ذلك فإن السلطة المركزية تمارس رقابة شديدة على أعمال البلدية ، فالسلطة المركزية (ممثلة بوزير الداخلية) لها أن تصدر تعليمات بصدد تحضير ميزانية البلدية⁽⁵⁾ كما أنه موافقة السلطة

(4) يذهب الدكتور شابا توما منصور ونحن نؤيده أن هذا التعريف غير دقيق لأنه لا يميز بين الهيئة الإقليمية وبين المؤسسة العامة ، ينظر : د . شابا توما منصور ، القانون الإداري ، ج1، جامعة بغداد، 1970 ، ص 156 ، الهامش ، ويمكن أن توضح الفكرة أكثر إن البلدية هي شخص معنوي إقليمي بينما المؤسسة العامة هي شخص معنوي مرفقي أو مصلحي ذات طبيعة فنية .

(5) ينظر : المواد (13 ، 37) من قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931 الملغي .

(6) ينظر : المواد (15 فقرة أ) من قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931 الملغي .

(1) د . شابا توما منصور ، المصدر السابق ، ص 125 .

(2) المادة (50) من القانون المذكور .

السلطة المركزية ضرورية في حال تصرف البلدية بأملكها العقارية بالبيع والإيجار⁽¹⁾ ، وأن تعمل البلدية بكافة الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية.⁽²⁾

ولعل أخطر ما يمكن أن تمارسه السلطة المركزية هو إلغاء البلدية حيث يكون لوزير الداخلية بعد أخذ موافقة مجلس إدارة اللواء إلغاء البلدية⁽³⁾ وإلغاء البلدية كشخصية معنوية يعني بالضرورة إنهاء وحل المجلس لبلدي الذي يمثلها .

المبحث الثاني

التنظيم الإداري في العهد الجمهوري

انتهى العهد الملكي بعد انقلاب 14 تموز سنة 1958 * وأعلن بعدها عن قيام النظام الجمهوري ومنذ ذلك التاريخ تعاقبت على حكم العراق خمس جمهوريات هي⁽⁴⁾ :

- الجمهورية الأولى التي تأسست بعد انقلاب سنة 1958 .
- الجمهورية الثانية التي تأسست بعد انقلاب 8 شباط 1963 .
- الجمهورية الثالثة التي تأسست بعد انقلاب 18 تشرين الثاني 1963 .
- الجمهورية الرابعة التي تأسست بعد انقلاب 17 / 30 تموز 1968 .
- الجمهورية الخامسة التي تأسست بعد احتلال العراق في 9 / 4 / 2003 .

ولمعرفة واقع النظام الإداري في ظل العهود الجمهورية المتعاقبة ومدى تبنيتها لفكرة اللامركزية الإدارية سنقسم المبحث على مطلبين ، نتناول في المطلب الأول النظام الإداري في عهد الجمهوريات الأربعة المنصرمة ، في حين سنخصص المطلب الثاني لبيان طبيعة النظام الإداري بعد احتلال العراق وللفترة التي صدر فيها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004 ، أما دراسة النظام الإداري الذي جاء به الدستور الدائم لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فسيكون بموضع آخر من الأطروحة كونه يمثل الموضوع الرئيس لها .

(³) المادة (49) من قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931 الملغي.

(⁴) المادة (5) فقرة و) من القانون ذاته.

(⁵) المادة (4) من قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931 الملغي.

* نعتقد في هذا الصدد أن جميع الأنظمة الجمهورية التي حكمت العراق منذ عام 1958 وحتى عام 2003 قد أقيمت عن طريق الانقلابات العسكرية حيث لم يسهم الشعب فيها ولم يكن له أي دور يذكر حيث لم تحدث أي تغييرات جوهرية في النظام السياسي سوى التحول من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري والذي اتسم عبر حكم الجمهوريات الأربع بالاستبداد والنزعة الفردية في الحكم ويشكل في الوقت نفسه انتكاسة كبيرة بالقياس لما كان عليه الحال في العهد الملكي.

(¹) أورد هذا التقسيم د . رعد الجدة ، المصدر السابق ، ص 75 .

المطلب الأول

التنظيم الإداري في ظل العهود الجمهورية المنصرمة
شهد العراق منذ الفترة المحصورة بين 14 تموز عام 1958 و 9 / نيسان / 2003 تعاقب أربعة أنظمة جمهورية على حكمه ، وثمة تشابه بين جميع هذه الأنظمة من حيث كونها جاءت بانقلابات عسكرية، ولما أمست هذه الأنظمة من الماضي ، لذا يتحتم علينا معرفة طبيعة النظام الإداري في كل عهد من هذه العهود ومدى تبنيتها لأسلوب اللامركزية الإدارية التي تعد تجسيداً عملياً لما بات يعرف بديمقراطية الإدارة ، وهل يوجد ارتباط حقيقي بين تطبيق اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي وبين تبني النظام السياسي على المستوى القومي للديمقراطية فكراً وممارسة ؟
هذه الأسئلة سنحاول الإجابة عنها في هذا المطلب الذي سنقسمه على أربعة فروع نتناول فيها النظام الإداري في العهود الجمهورية الأربعة .

الفرع الأول

التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الأول

(14 تموز 1958 - 8 شباط 1963)

ذكرنا سابقاً أن الحكم الملكي في العراق انتهى بقيام انقلاب 14 تموز سنة 1958 حيث نص الدستور الصادر في 27 تموز 1958 في المادة الأولى على أن ((الدولة العراقية جمهورية ذات سيادة)) .
أهم ما يلاحظ في هذا الصدد أن نصوص هذا الدستور قد جاءت خالية من أي ذكر لمسألة التنظيم الإداري والسبب يعود في تقدير بعض الفقهاء إلى أن الإدارة المركزية بعد (ثورة) 14 تموز 1958 المكونة من مجلس السيادة ورئيس الوزراء والوزراء هيمنت على جميع الاختصاصات المهمة في الوظيفة الإدارية (1) ، ويمكن أن نضيف إلى أن أي قوى أو حركة تقفز إلى السلطة عن طريق الانقلاب خصوصاً إذا قادها رجال الجيش فمن الطبيعي أن تبني الدولة تنظيمها الإداري على الأسلوب المركزي بل قد تلجأ إلى أسلوب المركزية الإدارية الشديدة والمفرطة إلى حد ما ، وهو ما حصل بالفعل في ظل هذه الجمهورية حيث صدر تعديل لقانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945 وأعيد تشكيلها لتنظم الأعضاء الدائمين فقط بحكم وظائفهم (2).

وفي هذا الصدد يذهب الدكتور منذر الشاوي بالقول ((.. فبعد هذا التعديل لم يعد هناك من أثر للامركزية على صعيد اللواء و- يضيف - أن اللواء ... يدار إدارة مباشرة من قبل السلطة المركزية أو

(1) د . ماهر صالح علاوي الجبوري ، المصدر السابق ، ص 51 .

(1) رعد الجدة ، المصدر السابق ص 75 .

ممثليها بحيث أن المركزية أو نواتها ، قد قضى عليها وبهذا نكون في الحقيقة ، أمام الإدارة المحلية بالمعنى الدقيق للكلمة وبعيدين كل البعد عن اللامركزية)) (1).

على الرغم من اتفاقنا مع الدكتور منذر الشاوي في أن هذا التعديل قد قضى على فكرة اللامركزية - وإن كان القانون في الأصل قبل تعديله لم يعكس فكرة اللامركزية بشكل كامل - فإن القول بعد هذا التعديل إننا أصبحنا أمام الإدارة المحلية بالمعنى الدقيق للكلمة وبعيدين كل البعد عن اللامركزية! ، قول لا يمكن مسايرته فكيف يمكن جعل الإدارة المحلية تمثل الوجه الآخر للمركزية الإدارية؟ وأن نقطع الصلة بينها وبين اللامركزية الإدارية في الوقت الذي تمثل فيه الإدارة المحلية التطبيق العملي لفكرة اللامركزية .

على صعيد قانون البلديات رقم 84 لسنة 1931 فقد تم تعديله هو الآخر بموجب القانون رقم 9 لسنة 1959 والذي قضى بإمكانية حل أي مجلس بلدي إذ أصبح بقاءه مضرراً بالمصلحة العامة وتأليف مجلس مؤقت بدلاً منه لحين إجراء انتخابات جديدة (2).
من خلال ما تقدم يمكن القول أن النظام الإداري في ظل الجمهورية الأولى كان ذا طبيعة مركزية شديدة وُئِدَتْ في ظلها فكرة اللامركزية التي كانت تترنح في ظل النظام الملكي .

الفرع الثاني

التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الثاني
(8 شباط 1963 - 18 تشرين الثاني 1963)

قامت الجمهورية الثانية بعد انقلاب 8 شباط 1963 ، وتعد هذه الجمهورية من أقصر فترات الحكم الجمهوري إذ لم تستمر سوى بضعة أشهر ، وقد أكد البيان الصادر في 15 / 3 / 1963 من المجلس الوطني لقيادة الثورة إلى إتباع نظام اللامركزية الإدارية على أساس احترام حقوق الأقليات وتمكينها المساهمة في الحياة الوطنية (3).

ولمّا صدر دستور 4 نيسان لسنة 1963 ، فإنه لم يتضمن أي إشارة إلى واقع التنظيم الإداري والمبدأ الذي ستسير عليه الدولة في مجال ممارسة الوظيفة الإدارية ، حيث لم يتجسد مضمون البيان المذكور سابقاً بين ثنايا هذا الدستور .

الفرع الثالث

التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الثالث
(18 تشرين الثاني 1963 - 17 تموز 1968)

(2) د . منذر الشاوي ، د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص 240 وما بعدها .

(3) علي مهدي حيدر ، الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية ، ط2 ، مطبعة الإرشاد ، بغداد، 1962 ص 172 .
(1) أشار الى هذا البيان ، محمد علي يوسف ، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، سنة 1971 ، ص 30 .

قامت الجمهورية الثالثة على أعقاب انقلاب 18 تشرين الثاني سنة 1963 ، وصدر بعد ذلك دستور 29 نيسان 1964 ، حيث ورد في الفصل الثالث منه والخاص بالسلطة التنفيذية القسم رابعاً النص على مادتين تتعلقان بالتنظيم الإداري في الدولة ، حيث نصت المادة 83 على أن ((تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون)) ، في حين نصت المادة 84 على أن ((تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة للدولة ، ولها أن تنشأ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية وذلك على الوجه المبين في القانون)) .

و أهم ما يلاحظ وعلى الرغم من عدم صدور القانون الذي علقت نصوص الدستور تطبيق أحكامها عليه ، فإنه قد عبر بشكل دقيق عن مضمون فكرة اللامركزية الإدارية التي لم تذهب إليها الدساتير السابقة ، فقد ميز هذا الدستور ولأول مرة بين الوحدة الإدارية وبين الهيئة الممثلة لها حيث أشارت المادة 83 على تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية ثم جاءت المادة 84 لتحدد دور الهيئات التي تتولى تمثيل الوحدات الإدارية في إدارة الشؤون والمصالح المحلية وهذا هو جوهر الإدارة المحلية . وبخصوص العبارة التي وردت في المادة 84 ((تختص الهيئات الممثلة)) فإنها لا يمكن أن تشير إلا إلى وجوب أن تكون هذه الهيئات منتخبة من قبل أهالي الوحدة الإدارية دون تدخل ممثلي السلطة المركزية في إدارة الشؤون المحلية للوحدات الإدارية⁽¹⁾ .

لكن من المؤسف أن هذا التطور في مجال الإدارة المحلية ظل حبيساً بين ثنايا هذا الدستور (دستور 29 نيسان 1964) ، إذ لم يصدر القانون المزمع إصداره وفقاً لنص المادتين 83 و 84 من الدستور سابق الذكر طيلة فترة حكم الجمهورية الثالثة ، إذ استمر قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945 مع تعديلاته التي صدرت في حكم الجمهورية الأولى والتي قضت فيها بشكل نهائي على فكرة اللامركزية الإدارية .

وعلى صعيد التنظيم البلدي فقد صدر في ظل الجمهورية الثالثة قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 والذي حل محل قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931 ، ولم يأت هذا القانون بجديد ومن ثم فإن الانتقادات التي وجهت إلى قانون البلديات الملغي رقم 84 لسنة 1931 يمكن أن توجه إلى هذا القانون الجديد .

من خلال ما تقدم يمكن القول أن النظام الإداري في ظل هذه الجمهورية قد توجه نحو اللامركزية الإدارية بشكل متكامل غير أن هذا التوجه قد اقتصر بواده على النصوص الدستورية ولم تطبق على أرض الواقع الذي اتسم بطغيان أسلوب المركزية الإدارية على صعيد إدارة الألوية وبشكل أخف على صعيد التنظيم البلدي .

(1) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 242 .

الفرع الرابع
التنظيم الإداري في العهد الجمهوري الرابع
(17 تموز 1968 - 9 / نيسان / 2003)

بدأ عهد الجمهورية الرابعة بعد انقلاب 17 - 30 تموز سنة 1968 ، وتعد فترة حكم هذه الجمهورية من أطول فترات الحكم الجمهوري في العراق حتى الآن⁽¹⁾، وقد صدر في هذا العهد دستورين، هما ، دستور 21 أيلول 1968 المؤقت ودستور 16 تموز 1970⁽²⁾.

بالعودة إلى دستور 21 أيلول 1968 ، فقد أورد في الفصل الثالث ، ثالثاً والذي جاء بعنوان الإدارة المحلية المادتين 77 و 78 اللتين اقتبستا حرفياً من نص المادتين 83 و 84 من دستور 29 نيسان سنة 1964 الملغي والذي سبق ذكره .

لم يبق نص المادتين 77 و 78 من دستور 21 أيلول 1968 حبيساً بين ثنايا الدستور بل أصدر المشرع استناداً إلى ذلك قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، وقد استبدل هذا القانون تسمية اللواء بالمحافظة وأبقى على الوحدات الإدارية التسمية نفسها وهي القضاء والناحية ، واستخدم تسمية المحافظ بدلاً من تسمية المتصرف⁽³⁾.

وقد مزج المشرع العراقي في هذا القانون بين أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية ، إذ تدار شؤون الوحدة الإدارية من خلال رؤساء الوحدات الإدارية والذين يتم تعيينهم من السلطة المركزية⁽⁴⁾، ومن خلال مجالس الإدارة المحلية والممثلة بمجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية أيضاً⁽⁵⁾.

وينعقد مجلس المحافظة برئاسة المحافظ ويتألف المجلس من أعضاء منتخبين من مركز المحافظة ومن أعضاء دائمين وهم معاون المحافظ ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة⁽⁶⁾ ، وما يقال عن مجلس المحافظة ينطبق على مجلس القضاء والناحية⁽⁷⁾ .

وعلى الرغم من وجود أعضاء دائمين في المجالس المحلية بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين فإن القانون اشترط أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين هو ضعف عدد الأعضاء المعينين ، وهو مسلك محمود من المشرع لأنه يعطي الغلبة للعناصر المنتخبة في هذه المجالس مما يوفر لها استقلالية تجاه السلطة المركزية .

(1) إذ استمر هذا الحكم إلى 9 / نيسان / 2003 وهو تاريخ دخول قوات الاحتلال الأمريكي والبريطاني للعراق .
(2) كان من المزمع أن يصدر دستور ثالث في هذا العهد وهو مشروع دستور سنة 1990 إلا أن الظروف التي أحاطت بالعراق بتلك الفترة حال دون صدوره ، ينظر : د . رعد الجدة ، المصدر السابق ، ص 453 .
(3) ينظر : المادة الأولى من قانون المحافظات ص 159 لسنة 1969 الفقرة أولاً وثانياً .
(4) ينظر : المادة 13 ، الفقرة 1 من القانون ذاته .
(5) ينظر : المادة 1 الفقرة 4 ، 5 ، 6 ، من القانون ذاته .
(1) ينظر : المادة 54 فقرة أ ، ج ، د من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 . .
(2) ينظر : الفقرة 2 والفقرة 3 من المادة 54 من القانون ذاته .

و على الرغم من الاختصاصات الواسعة التي منحها قانون المحافظات رقم 59 لسنة 1969 للمجالس المحلية⁽¹⁾ ، غير أن ممارسة هذه الاختصاصات لم تصدر من مجالس محلية تتمتع باستقلالية معينة تجاه الصفة المركزية حيث اقتصرت عضوية المجالس المحلية على الأعضاء الدائمين والمعينين بحكم مناصبهم ولم تجر الانتخابات لعضوية هذه المجالس نهائياً كما اشترط القانون على ذلك⁽²⁾.

على صعيد تنظيم البلديات فقد اضمحل دورها فيما يتعلق بممارسة واجباتها حيث نصت المادة 140 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 التي سحبت البساط عن البلدية باعتبارها هيئة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها مجلس متكون من أعضاء منتخبين التي نصت على أن ((تمارس مجالس الوحدات الإدارية الوظائف البلدية ضمن حدود البلدية المقرر ...)) .

يقتضي التذكير في هذا الصدد أن دستور 16 تموز سنة 1970 قد حلّ محلّ دستور 21 أيلول 1968 ، وقد أشار هذا الدستور إلى مبدأ اللامركزية الإدارية في المادة 8 فقرة ب والتي نصت على أن ((تقسم جمهورية العراق على وحدات إدارية وتنظم على أساس الإدارة اللامركزية)) كما وأشارت المادة ج على نظام إداري جديد لم تألفه الدساتير السابقة ألا وهو نظام الحكم الذاتي حيث نصت هذه الفقرة على أن ((تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون))⁽³⁾.

واستناداً إلى الفقرة ج من المادة 8 من دستور عام 1970 ، فقد صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم 33 لسنة 1974 والذي يمثل صيغة متقدمة من صيغ اللامركزية الإدارية ويمثل تطوراً ملحوظاً في ذلك الوقت فيما يتعلق باحترام وضمّان حقوق القوميات ، غير أن الهيمنة التي كانت تمارسها السلطة المركزية قد أفرغت القانون من محتواه الحقيقي⁽⁴⁾.

على الرغم من عدم تفعيل النصوص التي جاء بها قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 والخاصة بانتخاب أعضاء المجالس المحلية⁽⁵⁾، ذهب المشرع العراقي إلى إصدار قانون مجالس الشعب الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995⁽⁶⁾.

وقد أثار صدور هذا القانون تساؤلاً عن مصير المجالس المحلية المشكلة بموجب قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ؟ وهل يمكن أن تمارس مجالس الشعب المحلية الاختصاصات الممنوحة لتلك المجالس ؟

(3) ينظر : المواد (86 ، 91) من القانون ذاته.

(4) ينظر : المادة (61 ، 62) من القانون ذاته.

(1) لقد أضيفت الفقرة ج بموجب التعديل الثاني الصادر بقرار مجلس قيادة الثورة المرقمة 2227 في 11 آذار 1974 ، .

(2) ينظر المواد (13 ، 19 ، 20) من قانون الحكم الذاتي رقم 33 لسنة 1974 .

(3) ينظر : المواد (61 ، 72) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

(4) إذ جاء في الأسباب الموجبة للقانون إنه ((..... استجابة لمتطلبات المرحلة التاريخية الجديدة المتمثلة في توسيع

قاعدة المشاركة الشعبية عن طريق ممثلي الشعب في السلطة)) ينظر : الأسباب الموجبة للقانون المنشور في الوقائع

العراقية في العدد 3596 في 25 / 12 / 1995 ، ص 424 .

ذهب بعض الفقهاء في الإجابة عن هذا التساؤل إلى أن مجالس الشعب المحلية يمكن أن تشكل الخلف الذي يحل محل المجالس المحلية للوحدات الإدارية (المحافظة ، القضاء والناحية) ، ومن ثم تستطيع ممارسة تلك الاختصاصات على الرغم من عدم وجود نص صريح في قانون مجالس الشعب المحلية يلغي المجالس المحلية السابقة سوى الإشارة التي وردت في الأسباب الموجبة والتي دعت إلى ((إلغاء المجالس الأخرى التي كانت قائمة في السابق كمجالس البلديات ومجالس المحافظات..))⁽¹⁾. مع التسليم بوجاهة هذا الرأي يمكن ملاحظة مسألة بديهية هي أن المشرع لو كانت لديه النية الحقيقية لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية ، كما جاء في الأسباب الموجبة لقانون مجالس الشعب المحلية لحسم الجدل وبشكل صريح عن مصير المجالس المحلية في المحافظة والقضاء والناحية ، وأعطى في الوقت نفسه اختصاصات حقيقية لمجالس الشعب وليست اختصاصات لها الطابع الاستشاري كتقديم الاقتراحات والمساهمة في رفع مستوى الخدمات ⁽²⁾ ، وعدم صدور النص الصريح بإلغاء المجالس المحلية السابقة بل وحتى عدم إلغاء قانون المحافظات لم يكن سهواً من المشرع بل كان أمراً مقصوداً الغاية منه الاستفادة من نصوص قانون المحافظات التي تدعم دور السلطة المركزية كرؤساء الوحدات الإدارية المعيّنين من السلطة المركزية ، مع تجميد أي دور يمكن أن تلعبه المجالس المحلية من خلال اقتصار العضوية على الموظفين بحكم مناصبهم دون العناصر المنتخبة والتي اشترط القانون أن يكون عددهم ضعف عدد الأعضاء المعيّنين، وبرز دليل على ذلك إن النصوص المتعلقة بانتخاب الأعضاء لم تُفعل على الرغم من مرور 34 سنة على صدور قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، في حين نجد انتخابات أعضاء مجالس الشعب المحلية قد أجريت بعد صدور قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995 بأشهر قليلة وذلك لأن قانون مجالس الشعب لم يمنح اختصاصات حقيقية للمجالس المحلية بخلاف قانون المحافظات الذي كرس على حد ما من حيث النصوص فكرة اللامركزية الإدارية . نخلص مما تقدم إن طبيعة النظام الإداري قد اتسمت في ظل الأنظمة الجمهورية الأربعة السابقة بالمركزية الإدارية والسبب في تقديرنا المتواضع يعود إلى أمرين :

الأمر الأول : إن جميع الأنظمة الجمهورية التي حكمت العراق قد تأسست بعد انقلابات عسكرية قادها كبار الضباط في الجيش العراقي ، فأغلب من تولوا حكم العراق في تلك العهود كان من ضباط الجيش الذين يميلون بحكم طبيعة المهنة العسكرية إلى الصرامة ومن ثم فإن المركزية الإدارية ستكون الخيار الوحيد في بناء النظام الإداري للدولة .

الأمر الثاني : قد أثبت التجارب أن غالبية الأنظمة السياسية التي وصلت إلى سدة الحكم عن طريق الانقلابات العسكرية لم تنشأ أن تقيم نظاماً ديمقراطياً سليماً يجسد رغبة الشعب برمته على المستوى القومي ، واستعاضت عنه بتبني فكرة اللامركزية الإدارية ولو من الناحية النظرية ذلك كي يظهر النظام

(5) د . ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص 67 .

(1) ينظر : المواد (46 ، 49) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995 .

السياسي أنه يتبنى الفكر الديمقراطي وتجسيدها العملي المتمثل بالإدارة المحلية ، وهو ما حصل بالفعل في العراق خصوصاً في العهد الجمهوري الأخير كما بينا ذلك آنفاً .

المطلب الثاني

التنظيم الإداري في العراق بعد تغيير النظام السياسي عام 2003

سبق أن بينا أن النظام الإداري في ظل النظام السياسي السابق الذي حكم العراق منذ عام 1968 وحتى مطلع عام 2003، قد اتسم من الناحية التطبيقية بالمركزية الإدارية المطلقة ، على الرغم من أن قانون المحافظات رقم 59 لسنة 1969 الذي صدر في ظل هذه المرحلة قد تبنى فكرة اللامركزية الإدارية وفقاً للأركان والأسس المتعارف عليها فقهيّاً ؛ إلا أنها ظلت حبيسة في الإطار النظري دون أن تجد لها تطبيقاً على أرض الواقع طيلة تلك الفترة .

غير أن الأمر قد تغير كثيراً بعد احتلال العراق في 9/4/2003 على أيدي قوات الاحتلال الأمريكية والبريطانية⁽¹⁾ ، حيث شهد العراق وعلى وجه الخصوص النظام الإداري فيه إلى تغييرات جذرية تجسدت

(1) مرت إدارة العراق بعد 9 / 4 / 2003 ولحين صدور دستور عام 2005 بثلاث مراحل مهمة ، المرحلة الأولى التي ابتدأت عقب احتلال العراق في 9 / 4 / 2003 وزوال النظام السياسي السابق ، حيث شكلت قوات الاحتلال الأمريكي هيئة لإدارة شؤون العراق حملت اسم ((مكتب المساعدات الإنسانية وإعادة أعمار العراق)) ، واختير الجنرال العسكري المتقاعد (جاي غارنر) مشرفاً عليه ، إلا أن عمل هذا المكتب لم يستمر طويلاً فقد حلت محلها سلطة الائتلاف المؤقتة . أما المرحلة الثانية التي يمكن أن نطلق عليها ((مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة)) وهي هيئة مدنية أنشأتها وزارة الدفاع الأمريكية في 21 نيسان 2003 لتحل محل مكتب المساعدات الإنسانية ، وقد تولى الحاكم المدني ((بول بريمر سيء الصيت)) رئاستها تحت عنوان المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وقد استطاعت أن تحكم قبضتها على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق استناداً إلى قرار مجلس الأمن المرقم 1483 في 2003 وحسب قوانين الحرب والاحتلال العسكري ، وقد شكلت سلطة الائتلاف المؤقتة مجلس الحكم الانتقالي في 13 تموز 2003 كهيئة رئيسية للإدارة العراقية المؤقتة وقد عين هذا المجلس وزراء مؤقتين لتحل مسؤولية الإدارة اليومية للوزارات العراقية تحت إشراف سلطة الائتلاف المؤقتة . ينظر : البحث المنشور بعنوان سلطة الائتلاف المؤقتة ، على الرابط الإلكتروني . www . wiki / 0883 / iorg / تاريخ الزيارة 2009/10/1 .

المرحلة الثالثة وهي المرحلة الانتقالية ، التي تبدأ كما نصت عليها المادة الثانية فقرة(أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من 30 حزيران 2004 وفق تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم ، وقد أشارت الفقرة ب من المادة نفسها إلى أن المرحلة الانتقالية تتألف من فترتين حيث تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004 ، وقد تشكلت هذه الحكومة بعد مشاورات قام بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ، وعلى أثر تشكيل الحكومة المؤقتة تم حل سلطة الائتلاف المؤقتة وانتهاء مجلس الحكم تطبيقاً (=)

(=) للمادة 29 من قانون إدارة الدولة التي نصت على ((حال تولي الحكومة لعراقية المؤقتة السلطة الكاملة بكامله وفق الفقرة (ب - 1) من المادة الثانية من عمل سلطة الائتلاف المؤقتة وينتهي عمل مجلس الحكم)) .

أما الفترة الثانية فقد ابتدأت بعد تأليف الحكومة العراقية التي تتم بعد إجراء انتخابات الجمعية الوطنية في موعد أقصاه 2005/1/31 ، وتتولى الجمعية الوطنية بمقتضى المادة 61 فقرة أ من قانون إدارة الدولة ((... كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه 2005/1/15)) .

ثم أوجبت الفقرة ب أن ((تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليه)) .

في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 وأمر سلطة (الائتلاف المؤقتة) رقم 71 لسنة 2004 الخاص بالسلطات الحكومية المحلية ، ولغرض معرفة طبيعة النظام الإداري الذي تم تبنيه سنقسم المطلب على فرعين ، نتناول في الفرع الأول النظام الإداري في ظل قانون إدارة الدولة لعام 2004، وفي الفرع الثاني سنعرض فيه النظام الإداري في ظل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004 .

الفرع الأول

التنظيم الإداري في ظل قانون إدارة الدولة العراقية
المرحلة الانتقالية لعام 2004

يعد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي أصدرته سلطة الائتلاف المؤقتة عام 2004 بعد موافقة مجلس الحكم عليه (1) ، بمثابة الدستور المؤقت ، كونه نظم كيفية تكوين السلطات في الدولة وكيفية ممارستها والعلاقة فيما بينها (2).

وبموجب هذا الدستور المؤقت (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) تحوّل شكل الدولة العراقية من دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية (فيدرالية) لأول مرة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة سنة 1925 ، حيث نصت على ذلك المادة 4 من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أن ((نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي ((فيدرالي)) ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...)) (3).

وقد جاء تبني الشكل الفيدرالي للدولة العراقية بمثابة ردة فعل لهيمنة الحكم المركزي الشمولي الذي اتسم به النظام السياسي السابق ، هذا الأمر وُلد قناعة راسخة لدى الطبقة السياسية التي لعبت دوراً مؤثراً بعد 2003/4/9 أن المركزية السياسية والإدارية هي إحدى أدوات الاضطهاد والاستبداد حتى أضحت المركزية بشقيها المعنى المرادف للاستبدادية (4) ، وقد بينت ذلك صراحة المادة 52 من قانون إدارة الدولة

(1) نشر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد (3081) حزيران 2004 .

(2) د . ماهر صالح علاوي الجبوري ، المصدر السابق ، ص 93 .

(3) من الجدير بالذكر أن قانون إدارة الدولة من خلال نص المادة 4 أعلاه قد خلط بين شكل الدولة وبين نظام الحكم فيها معتبراً الفيدرالية نظاماً للحكم وهي في الواقع غير ذلك ، فالفيدرالية ليست نظاماً سياسياً ، بل هي شكل من أشكال أو أنواع الدول تقوم على أساس تقاسم الوظائف الثلاثة (تشريعية - تنفيذية - قضائية) في السلطات الاتحادية والأقاليم أو الولايات أو غيرها ، أما النظام السياسي للحكم فيتعلق بالكيفية التي تتبثق فيه وتدار للسلطة التنفيذية حيث تكون (=) النظم السياسية في هذا الشأن متنوعة كالنظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام المختلط ونظام الجمعية والنظام المجلسي ، ينظر : إحسان ألمفرجي وآخرون ، المصدر السابق ؛ د . محمد عمر مولود ، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي ، مجلس التشريع والقضاء ، العدد الأول (كانون الثاني - شباط - آذار) 2009 ، ص 28 ، وقد تفادى المشرع الدستوري ذلك في الدستور الدائم لعام 2005 عندما فصل بين مفهوم شكل الدولة وبين نظام الحكم كما جاء في المادة الأولى أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ...)) .

(1) يذهب الدكتور منذر الشاوي في هذا الصدد ((أن سبب هذا الاعتقاد يعود إلى نشأة الدولة المركزية حيث ارتبطت بوحدة السلطة وبوحدة الحاكم الذي يصدر أوامره بالشكل الذي يريثبه بعيداً عن إرادة الشعب أو ممثليه ... وعليه فإن كل

للمرحلة الانتقالية من الباب الثامن الذي حمل عنوان الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية والتي نصت على أن ((يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق ، إن هذا النظام سيشجع على ممارسه السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظه...))

ووفقاً للمادة الرابعة من قانون الدولة التي سبقت الإشارة إليها ، والتي حددت خمسة مستويات للحكم في الدولة العراقية هي الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية يثار تساؤل مفاده هو : هل عامل قانون إدارة الدولة مستويات الحكم في (الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية) على قدم المساواة باعتبارها تشكل سلطات محلية تمارس كل منها على حدة الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى جانب السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية ؟

فيما يتعلق بالأقاليم فقد اعترف قانون إدارة الدولة في المادة 53 فقرة أ بحكومة إقليم كردستان ((.... بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في 19 آذار 2003 إن مصطلح حكومة إقليم كردستان الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة الإقليمية في إقليم كردستان)) .

وبالنسبة للمحافظات التي تقع خارج إقليم كردستان فقد أعطى لها المشرع الدستوري في قانون إدارة الدولة الحق في تشكيل أقاليم وفقاً للإجراءات التي يحددها قانون خاص بهذا الشأن تصدره الجمعية الوطنية والتي من ضمنها الحصول على موافقة أهالي المحافظات على تشكيل الأقاليم باستفتاء شعبي ، وقد استنثيت بغداد وكركوك من تشكيل الأقاليم⁽¹⁾ .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن النموذج الفيدرالي الذي تبناه قانون إدارة الدولة لم يسبق له مثيل في كل تجارب الدول التي اتخذت من الفيدرالية شكلاً لها ، ذلك أن الفيدرالية هي شكل من أشكال الدول تقوم على أساس تقاسم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بين جهتين ، أحدهما تمثل الدولة في كل أقاليمها ، وهي السلطة الاتحادية ، والأخرى تمثل إقليمياً أو ولاية معينة تشكل جزءاً من مجموعات أجزاء الدولة برمتها ، وبناءً على ذلك إذا كان قانون إدارة الدولة قد عدّ إقليم كردستان سلطة محلية تكون

دولة مركزية ليست دولة استبدادية بالتعريف ، لكن كل دولة استبدادية هي دولة مركزية ، فالاستبداد يفترض المركزية إلا أن المركزية لا تفترض الاستبداد حتماً ...)) ، د . منذر الشاوي ، تأملات في أنواع الدول ، بحث منشور في الانترنت على الرابط www.tqmag.net/bodg.asp?field تاريخ الزيارة 2011/1/2

(1) جاء ذلك في المادة 53 الفقرة ج من قانون إدارة الدولة إلى أن ((يحق للمحافظات خارج إقليم كردستان ، فيما عدا بغداد وكركوك تشكيل أقاليم فيما بينها ، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم ، على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها ، ويجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء)) .

مقابلة للسلطة الاتحادية فأين يكون موقع المحافظات الأخرى التي لم تشكل إقليمياً إذا افترضنا أنها لم تمارس الحق الذي أقره لها قانون إدارة الدولة ؟

الواقع أن قانون إدارة الدولة قد جاء بتناقض واضح في هذا الصدد ، فهو من جهة قد عدّ المحافظات من مستويات الحكم المحلي المقابل للسلطات الاتحادية كما جاء ذلك في المادة 4 من قانون إدارة الدولة المذكورة آنفاً ، ومن جهة أخرى لم يرتب للمحافظات الأثر ذاته الذي رتب للأقاليم الفيدرالية وعلى وجه الخصوص إقليم كردستان الذي يعد الاعتراف به كاشفاً لا منشأ له أي بعبارة أخرى لم يقرر (للمحافظات) في أن يكون لها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية على نطاق محلي ، وأبرز دليل على عدم رغبة المشرع الدستوري في ترتيب هذه النتيجة أنه أورد نصوص تفصيلية تتعلق بتشكيل مجالس المحافظات وتسمية محافظين لها وكذلك تشكيل مجالس بلدية ومحلية أخرى لا تكون خاضعة لسيطرة الحكومة الاتحادية فضلاً عن بيان الاختصاصات التي تتولاها (1).

أما بالنسبة للمستويات الأخرى التي أشارت إليها المادة 4 المذكورة آنفاً وهي البلديات والإدارات المحلية فهي تدخل في الواقع ضمن المحافظات ، وإيرادها بالتالي ضمن مستويات الحكم المحلي المقابل للحكومة الاتحادية لم يكن موفقاً ، وقد بينت ذلك المادة 55 الفقرة أ التي سبق أن أوردناها ، إن لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة ومجالس بلدية ومحلية .

نخلص بنتيجة في هذا الشأن أن الأقاليم هي وحدها التي تمثل السلطات المحلية المقابل للسلطات الاتحادية تطبيقاً لمقتضيات الدولة الفيدرالية المستندة إلى مبدأ اللامركزية السياسية ، في حين ينبغي أن تنتظم المحافظات التي لم تمارس حقها في تشكيل الأقاليم في علاقتها مع السلطة الاتحادية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وبالرغم من هذه النتيجة المنطقية التي توصلنا إليها من استقراء بعض نصوص قانون إدارة الدولة نجد المشرع الدستوري في المادة (56) فقرة (ج) جعل تنظيم الأقاليم والمحافظات يكون

(1) فقد نصت المادة 55 الفقرة أ من قانون إدارة الدولة على أن ((يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ ، وتشكيل مجالس بلدية ومحلية ، ولا يتم إقالة أي عضو في حكومة إقليم أو أي محافظ أو عضو في أي من مجالس المحافظة أو البلدية أو المحلية على يد الحكومة الاتحادية ...)) ، والملاحظ في هذا النص أنه أورد منع إقالة أي عضو في حكومة إقليم في معرض الحديث عن تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى ، فإذا كان من المبرر منح استقلالية لأعضاء مجالس المحافظات في مواجهة الحكومة الاتحادية من خلال منع إقالتهم من قبلها فلا يوجد ما يبرر إيراد ذلك كون حكومة الأقاليم بمعناها العام تتألف من سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية على مستوى الأقاليم وتكون في الوقت ذاته مقابل السلطات الاتحادية (الفيدرالية) ؛ ويخصوص اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى فقد أوردت المادة 56 من قانون إدارة الدولة في الفقرة أ على أن ((تساعد مجالس المحافظات الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية ... ولهذه المجالس الصلاحية كذلك بزيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم ، وتنظيم عمليات إدارة المحافظة والمبادرة في إنشاء مشروعات وتنفيذها على مستوى المحافظة وحدها أو بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ، والقيام بأنشطة أخرى طالما كانت تتماشى مع القوانين الاتحادية)) ، وقد أوردت الفقرة ب اختصاصات مشابهة لمجالس الأفضية والنواحي والمجالس البلدية على نحو مشابه لما جاءت به الفقرة أ من المادة 56 .

على أساس مبدأ اللامركزية دون أن يحدد لنا مضمونها أو نوعها كأن تكون اللامركزية سياسية أو لا مركزية إدارية⁽¹⁾.

إن النظام الإداري الذي أرسى قواعده قانون إدارة الدولة فيما يتعلق بالمحافظات التي لم تنظم في إقليم هي أقرب إلى اللامركزية السياسية منها إلى اللامركزية الإدارية ، وبعبارة أخرى إن هذا القانون على الرغم من عدم اعترافه بأن يكون للمحافظات سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية على غرار الأقاليم ، إلا أنه رتب النتيجة نفسها من خلال إيراد مجموعة من الاختصاصات تكون فيها المحافظات على قدم المساواة مع الأقاليم في كثير من النصوص⁽²⁾.

الفرع الثاني

التنظيم الإداري في ظل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71

لسنة 2004

أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة ، الأمر 71 لسنة 2004 في 2004 /4/6⁽³⁾ ، استناداً إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، ويعد هذا الأمر الذي حمل عنوان ((السلطات الحكومية المحلية)) بمثابة القانون المنظم للمحافظات التي لم تشكل إقليمياً بعد ، ومن ثم لا يسري هذا الأمر على المحافظات التي يتكون منها إقليم كردستان⁽⁴⁾.

ولم تخرج الأحكام التي جاء بها الأمر 71 لسنة 2004 كثيراً عن تلك التي حددها قانون إدارة الدولة ، حيث جاء في الفقرة الرابعة من الديباجة إلى أن ((نظام الحكومة في العراق سيكون جمهورياً اتحادياً ديمقراطياً وتعددياً ، وأن تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات

(1) حيث نصت الفقرة (ج) على أن ((تتخذ الحكومة الاتحادية كلما كان ذلك عملياً إجراءات لمنح الإدارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات إضافية سيتم تنظيم الوحدات الإقليمية وإدارة المحافظات ، بما فيها حكومة إقليم كردستان ، على أساس مبدأ اللامركزية)) .

(2) فعلى سبيل المثال نصت المادة 21 من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على أن ((لا يجوز للحكومة العراقية الانتقالية أو حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات والبلديات أو الإدارات المحلية أن تتدخل في حق الشعب العراقي في تطوير مؤسسات المجتمع المدني ...)) ، وفي المادة 25 الفقرة هـ التي نصت على أن ((إدارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الأقاليم والمحافظات ...)) ؛ أما المادة 52 التي سبق ذكرها والتي نصت على أن ((يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية وأضافت المادة على ((.... أن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة ...)) ؛ وما جاء في المادة 57 فقرة أ التي نصت على ((أن جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات.....)) .

(3) نشر الأمر 71 لسنة 2004 في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3983 ، حزيران 2004 .

(1) أشار القسم الأول من الأمر 71 لسنة 2004 إلى أن ((..... يشجع هذا الأمر على ممارسة السلطة المحلية من قبل الموظفين المحليين في كل إقليم ومحافظة و يعترف بحكومة كردستان الإقليمية ، وسوف لا يكون له تأثير على إدارة المناطق التي كانت تحت سلطة تلك الحكومة في 19 آذار 2003 ...)) .

والبلديات والإدارات المحلية ، وأنه سيكون من حق كل محافظة تشكيل مجلس المحافظة وتسميته محافظ وتشكيل مجالس محلية ، وأن الأقاليم والمحافظات ستنظم على أساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية ...))⁽¹⁾.

وإذا كان الأمر 71 لسنة 2004 قد نص كما جاء في الديباجة على تشكيل مجالس للمحافظات ومجالس محلية أخرى ، فإن الآلية التي اعتمدها في طريقة اختيار أعضاء مجلس المحافظة تختلف عن تلك التي تتعلق باختيار أعضاء المجالس المحلية الأخرى كمجلس القضاء والناحية والمجالس الأخرى، فبالنسبة لاختيار أعضاء مجلس المحافظة فقد نصت المادة 4 في القسم 2 من الأمر المذكور ((يتم اختيار أعضاء كل مجلس للمحافظة ، طبقاً للمعايير المنفق عليها من قبل مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ...)) ، والملاحظ في هذا الشأن أن الأمر لم يحدد ماهية هذه المعايير التي يمكن من خلالها تحديد طريقة اختيار أعضاء مجلس المحافظة سواء عن طريق الانتخاب أم التعيين ؟. لكن ما جرى على أرض الواقع يؤكد أن جميع مجالس المحافظات التي تشكلت بعد 2003/4/9 وحتى 2005/1/31 تم اختيار أعضاءها عن طريق التوافقات السياسية بين ممثلي الأحزاب السياسية المكونة لمجلس الحكم الانتقالي وبإشراف مباشر من سلطة الائتلاف المؤقتة وفريق الدعم القومي المرتبط بها في كل المحافظات العراقية باستثناء محافظات إقليم كردستان⁽²⁾.

فضلاً عن ذلك أجاز الأمر 71 إضافة أعضاء جدد تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة 31 من قانون إدارة الدولة بقرار يصدره مجلس المحافظة بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس ، وقد اعترف الأمر أيضاً باستمرارية العضوية في مجالس المحافظات إلى حين إجراء انتخابات مجالس المحافظات في التاريخ نفسه الذي ستجري فيه انتخابات الجمعية الوطنية في موعد أقصاه 31 كانون الثاني 2005⁽³⁾.

أما بالنسبة للمجالس المحلية الأخرى الواردة في الأمر 71 وهي مجالس الأفضية والنواحي والمجالس البلدية ومجالس المدن والأحياء ، فإن تشكيلها يتم بقرار يصدره مجلس المحافظة ، ويتم اختيار أعضاء هذه المجالس من خلال أنظمة يصادق عليها مجلس المحافظة بأغلبية أعضائه وقد جعل الأمر 71 مسألة تشكيل هذه المجالس من الأمور الجوازية⁽⁴⁾.

(²) ينظر : المواد (4 ، 52 ، 55 ، 56 ، 57) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

(³) انتصار شلال مارد ، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة النهرين، 2008 ، ص 144 .

(¹) ينظر : المادة 4 من القسم 2 في أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004 .

(²) جاء ذلك في المادة 1 والقسم 4 من أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004 التي نصت على أن ((يجوز لأية محافظة بتصويت الأغلبية ، تشكيل مجالس إقليمية فرعية ، مجالس البلديات ومجالس محلية أخرى ذات صلة التي تنظم جغرافياً كالقضاء والناحية ، مجالس المدن ، مجالس البلديات ، مجالس الأحياء)) ، ونصت المادة 2 من القسم نفسه أنه ((يتم اختيار أعضاء كل مجلس بضممنهم الرئيس وفق الأنظمة المصادق عليها بأغلبية مجلس المحافظة . تستمر كافة المجالس المحلية الموجودة عند صدور هذا الأمر قائمة ويستمر كذلك كافة الذين يشغلون مناصب أعضاء في تلك

وفي هذا الشأن نلاحظ أن الأمر 71 قد أجاز تشكيل مجالس محلية جديدة لم تألفها قوانين الإدارة المحلية في العراق ومن ضمنها قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 كمجالس المدن والأحياء، أما مجالس البلديات فقد نص على تشكيلها قانون البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل ومع ذلك فإنها قد ألغيت ضمناً بعد صدور قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 وبمواد عديدة (1).

ومن التطورات المهمة التي جاء بها الأمر 71 لسنة 2004 هو جعل اختيار رؤساء الوحدات الإدارية يتم من خلال المجالس المحلية التي تملك في الوقت نفسه سلطة عزلهم من مناصبهم (2)، بعد أن كان تعيينهم يتم بموجب قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 من خلال السلطة المركزية (3).

وبخصوص اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى التي نص عليها الأمر المشار إليه فقد جاءت معظمها ترديداً لما نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (4). غير أن هناك اختصاصات جديدة أضافها الأمر 71 تتعلق بإعطاء مجالس المحافظات سلطة لمصادقة أو رفض التعيين الذي تقوم به الوزارات للمدراء العاميين فضلاً عن إمكانية إعفاء أو عزل هذه الفئة من الموظفين من مناصبهم (5).

المجالس عند صدور هذا الأمر في مناصبهم إلا إذا تم إقالتهم بموجب هذا الأمر ((؛ ويلاحظ في هذا الصدد أن الأمر 71 لم يحدد سقفاً زمنياً تجري فيه انتخابات هذه المجالس بخلاف ما عليه الحال بالنسبة لمجالس المحافظات الذي حدد لهم موعداً أقصى أن تجري فيه الانتخابات وهو 2005/1/31 والتي أشارت إليها المادة 4 من القسم 2 المذكورة آنفاً. (3) فعلى سبيل المثال ما جاء في المادة 140 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 على أن ((تمارس مجالس الوحدات الإدارية الوظائف البلدية ضمن الحدود البلدية المقررة ...))؛ في المادة 143 التي نصت على أن ((تطبق مجالس الوحدات الإدارية كافة القوانين والأنظمة والتعليمات التي تطبقها البلديات ...))؛ والمادة 144 والتي نصت على أن ((يحل مجلس الوحدة الإدارية محل المجالس البلدية ...))؛ غير أن جميع النصوص التي ألغيت ضمناً مجالس البلديات قد عُلقت بمقتضى الأمر 71 لسنة 2004 الذي نص في العناوين الأولى من القسم 8 على أن ((يُعلق بمقتضى هذا الأمر أي نص في القانون العراقي للحد الذي يتناقض مع هذا الأمر على سبيل المثال لا الحصر قانون المحافظات رقم 159 لعام 1969 ...)) .

(1) نصت المادة 6 من القسم 2 من الأمر 71 على أن ((لمجالس المحافظات بموجب هذا الأمر صلاحية اختيار وتعيين المحافظين ووكلائهم ويمكن لمجالس المحافظات عزل المحافظين ووكلاء المحافظين ...))؛ ونصت المادة 3 من القسم 4 أن ((يكون للمجالس المحلية وبأغلبية الأصوات صلاحيات انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية ووكلائهم ...)) .

(2) حيث كان المحافظ والقائمقام ومدير الناحية يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري، ينظر: المواد 13 الفقرة الأولى والثانية من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 .

(3) ينظر: المواد (2، 3، 6) من القسم 2؛ والمواد (1، 2، 3) من القسم 4؛ والمواد (2، 3، 5) من القسم 6 من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004؛ وكذلك ينظر: المواد (56، 57) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والتي سبق الإشارة إليها .

(4) ينظر: المادة 3 من القسم 2 من الأمر 71 لسنة 2004 .

كما وأعطى الأمر 71 إلى مجالس المحافظة سلطة اختيار مرشح واحد من ثلاثة مرشحين لشغل منصب مدير شرطة المحافظة وبأغلبية أصوات أعضائه ، كما يجوز للمجلس فضلاً عن وزير الداخلية عزل مدير الشرطة بأغلبية الثلثين من أصوات أعضاء المجلس في حال تحقق سبب من الأسباب التي حددها الأمر .⁽¹⁾

نخلص مما تقدم أن النظام الإداري في ظل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004 لم يكن هو الآخر واضحاً مثلما رأينا ذلك في بيان طبيعة النظام الإداري في ظل قانون إدارة الدولة ، وكان من المفترض أن يكون الأمر 71 أكثر وضوحاً من قانون إدارة الدولة باعتباره قانوناً ينبغي له أن يفصل في كل الأسس العامة التي جاء بها قانون إدارة الدولة ، إلا إنه وفي كثير من الأحكام كما رأينا جاءت مواد مكررة باستثناء ما جاء في القسم الذي بين الأسباب الموجبة للأمر 71 والذي جاء فيه ((يصف هذا الأمر الإداري صلاحيات ومسؤوليات المحافظة والبلدية والمستويات المحلية للحكومة وتطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم التي يتضمنها قانون إدارة الدولة)) وهذا يعني أن الأمر 71 لسنة 2004 أراد أن يعطي المحافظات التي لم تشكل إقليمياً فيدرالياً وضماً قانونياً يقترب كثيراً من مركز الإقليم من خلال منحه الاختصاصات الواسعة التي لا يمكن أن تتمتع بها المجالس المحلية في ظل مبدأ اللامركزية الإدارية ، ولعل أهم هذه الاختصاصات هي فرض الضرائب والرسوم بشكل مستقل عن السلطة المركزية ، هذه الاختصاصات التي تمتعت بها مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى والتي تمارسها باستقلال من دون تدخل للسلطة الإدارية المركزية جعلتها في منزلة وسط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية⁽²⁾.

وبصدور الدستور الدائم لعام 2005 ، وصدور قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 انتهى العمل بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وإلغاء أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004.

(5) ينظر : المادة (2 ، 3) من القسم 6 من الأمر 71 لسنة 2004 ؛ وبالنسبة للأسباب التي تبرر العزل أو الإقالة فقد حددت المادة 2 من القسم 7 أنه ((لأغراض هذا الأمر ، فإن كلمة (سبب) تقي العجز أو سوء السلوك الخطير داخل أو خارج الوظيفة أو التقصير في أداء الواجبات أو سوء استخدام المنصب)) .

(1) من الملفت للنظر أنه وعلى الرغم من صراحة النصوص التي أعطت مجالس المحافظات سلطة فرض الضرائب والرسوم المحلية سواء التي جاءت بموجب قانون إدارة الدولة أم الأمر 71 لسنة 2004 نجد ان الفتاوى التي أصدرها مجلس شورى الدولة لا تجوز لمجالس المحافظات ممارسة هذه الاختصاصات بحجة أن تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات التي نصت عليه المادة 4 من قانون إدارة الدولة لم يجر لحد الآن ، ينظر القرار رقم 2005/59 الصادر من مجلس شورى الدولة في 26/1/2005 والمنشور في كراس وزارة العدل الذي حمل عنوان قرارات مجلس شورى الدولة الصادر في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 2010 ، ص 13 .

الفصل الرابع

التنظيم الإداري للمحافظات غير

المنتظمة في إقليم

المبحث الأول : تشكيل الادارة المحلية في العراق .

المبحث الثاني : اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم

المبحث الثالث : علاقة المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع السلطة الاتحادية .

الفصل الرابع

التنظيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم المبحث الأول

تشكيل الإدارة المحلية في العراق

شهد النظام الإداري في العراق تغييراً كبيراً بعد 9 / 4 / 2003 ، وما تبعه من إصدار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 أو سلطة الائتلاف رقم (71) والمتعلق بالسلطات المحلية⁽¹⁾ . وقد وصلت ذروة هذا التغيير بعد صدور الدستور الدائم لعام 2005 وصدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008 المعدل⁽²⁾ .

ولغرض تسليط الضوء على تشكيل الإدارة المحلية في العراق وفقاً للدستور الدائم وقانون المحافظات ، سنقسم المبحث على أربعة مطالب ، نتناول في المطلب الأول التقسيم الإداري في العراق وفي المطلب الثاني سنتناول تشكيل المجالس المحلية وجهازها التنفيذي ومن ثم سنخصص المطلب الثالث للحديث عن التنظيم القانوني للانتخابات المحلية ، أما المطلب الرابع والأخير سنتناول فيه التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية .

المطلب الأول

التقسيم الإداري في العراق

سبق وأوضحنا أن العراق كدولة قد تحول بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية (فيدرالية)⁽³⁾ . وجرى التأكيد على هذا التحول في الدستور الدائم لعام 2005 الذي نص في المادة (الأولى) على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)) .

وقد حددت المادة (116) من الدستور الدائم لعام 2005 مكونات النظام الاتحادي بقولها ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وإقليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)) . ولما كانت هذه الحكومات تمثل في الواقع الهيكل التنظيمي للدولة العراقية فإنها تثير العديد من الإشكاليات ، والتي لا يمكن إبعادها دون التطرق لحيثياتها ، لذلك سنقسم المطلب على ثلاثة فروع سنخصص الفرع الأول للحديث عن الأقاليم لأهميتها ، ومن ثم سنتناول الفرع الثاني موضوع المحافظات

(1) صدر الدستور العراقي الدائم عن طريق الاستفتاء الشعبي الذي جرى في 15 / 1 / 2005 ، وقد نشر في الجريدة الرسمية وهي الوقائع العراقية بالعدد 401 في 28 / 12 / 2005 وتضمن الدستور 144 مادة مع الديباجة ، وتوزعت هذه المواد على ستة أبواب ، خصص الباب الأول للحديث عن المبادئ الأساسية وشملت المواد من (1 - 13) وتضمن الباب الثاني موضوع الحقوق والحريات التي شملتها المواد (14 - 64) ، أما الباب الثالث والرابع فقد خصصت للحديث عن السلطات الاتحادية واختصاصاتها عالجتها المواد (47 - 108) ، أما الباب الخامس الذي تضمن موضوع سلطات الأقاليم فقد عالجتها المواد (116 - 125) ، في حين كان الباب السادس مخصصاً للحديث عن الأحكام الختامية والانتقالية وشملتها المواد (126 - 144) .

(2) نشر الوقائع العراقية بالعدد 4070 في 13/3/2008 .

(3) ينظر : المادة الرابعة من قانون الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004

، أما الفرع الثالث والأخير سنخصصه للحديث عن العاصمة والإدارات المحلية التي عدّها الدستور في المادة المذكورة آنفاً من مكونات النظام الاتحادي .

الفرع الأول الأقاليم

لم تكن الأقاليم جزءاً من التقسيم الإداري في العراق منذ قيام الدول العراقية الحديثة سنة 1925 حتى عام 2003 ، فقد كان التقسيم الإداري للدولة العراقية يقتصر على اللواء (المحافظة) القضاء والناحية والقرى في بعض الأحيان .

غير أن المشرع العراقي في دستور سنة 1970 الملغي قد تبنى تقسيماً إدارياً جديداً قد يوافق أو يرادف إلى حد ما معنى الإقليم ألا وهي المنطقة ، فقد أشارت الفقرة (ج) من المادة (السابعة) من دستور 1970 على تمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون (1) .

وبصرف النظر عن نجاح أو فشل هذه التجربة إلا إنها أظهرت ولأول مرة تقسيماً إدارياً جديداً يعلو المحافظة ، ألا وهي المنطقة التي كانت تضم في حينها ثلاث محافظات (2) .

وقد أصبح الإقليم بموجب المادة (116) من الدستور الدائم لعام 2005 أحد مكونات النظام الاتحادي ، هذا النظام الذي يقوم على أساس تقاسم السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة بين جهتين ، أحدهما تمثل إقليم الدولة برمته وهي السلطات الاتحادية ، والأخرى تمارس سلطاتها على جزء معين من إقليم الدولة ، وقد أقرت نصوص الدستور الدائم هذا الأمر (3) .

ولما كان النظام الاتحادي في العراق لم يتبلور بعد ، فقد اقتصر تطبيقه حالياً على إقليم كردستان الذي نشأ وفقاً لظروف تاريخية خاصة (4) ، وقد أقر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الوضع الخاص لإقليم كردستان ، كما أقر ذلك الدستور الدائم لعام 2005 (5) .

(1) أضيفت الفقرة ج إلى المادة (السابعة) من دستور 1970 الملغي بموجب مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (247) في 1 / آذار / 1974 .

(2) وهذه المحافظات هي : السليمانية وأربيل ودهوك ، ينظر : د . محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها لنظام سياسي والعراق أنموذجاً ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، بيروت ، 2009 ، ص 488 .

(3) فقد نصت المادة (120) من الدستور الدائم لعام 2005 على أن ((يقوم الإقليم بوضع دستور له يحدد هيكل السلطات وصلاحياته)) ، في حين نصت المادة (121) من الدستور الدائم على أن ((لسلطات الإقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)) .

(4) في هذا الشأن السياسي السابق قرر سحب الإدارات التابعة للحكومة المركزية من منطقة كردستان في 1991/10/23 ، وقد أدى ذلك إلى حصول فراغ قانوني وإداري في هذه المنطقة مما دفع بالجبهة الكردستانية (القيادة السياسية الكردية آنذاك) إلى إجراء انتخابات لأول برلمان في الإقليم والتي جرت في 1992/5/19 وتم على أثر ذلك تشكيل حكومة إقليم كردستان ، وتم إنشاء سلطة قضائية مستقلة تتكون من كافة أنواع المحاكم وعلى رأسها محكمة التمييز الإقليم ، وقد استمرت المؤسسات الإقليمية حتى 2003/4/9 ، ينظر : د . محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 533 .

(5) نصت المادة (53) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الملغي على أن ((يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة في 19 / آذار / 2003)) ، نصت

وعلى الرغم من كون إقليم كردستان هو الإقليم الاتحادي الوحيد حالياً ، فإن الدستور الدائم لعام 2005 قد اقر في الوقت نفسه تشكيل أقاليم جديدة تؤسس وفقاً لأحكامه (1) .

وقد بينت المادة (119) من الدستور الدائم لعام 2005 أنه ((يمكن لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه)) ، يقدم بإحدى الطريقتين :

أولاً : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم .

ثانياً : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم واستناداً إلى المادة (1) من الدستور الدائم لعام 2005 (2) ، صدر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 (3) .

فقد أشار هذا القانون إلى أن الإقليم في محافظة أو أكثر (4) ، ويتم تكوينه عن طريق الاستفتاء بطلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم بتكوين الإقليم أو بطلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي ترغب بتكوين الأقاليم ، فضلاً عن ذلك أضاف المشرع في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم حالة ثالثة لم ينص طلب انضمام أحد المحافظات إلى إقليم يقدم عن طريق ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم (5) .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن المشرع العراقي في هذا القانون قد أضاف حالة جديدة لم يأت الدستور بذكرها في المادة (119) التي حددت كما رأينا طريقتين فقط لتقديم طلب تكوين الأقاليم أحدهما يكون مقدماً من ثلث أعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات أو أن يكون من خلال طلب يقدمه عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين إقليم ، ثم إن الصياغة اللغوية للمادة (119) لا تحتمل إضافة حالة جديدة من قبل المشرع العادي التي نصت على أن ((يحق لكل محافظة أو أكثر ، تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى الطريقتين ...)) ولطالما حدد المشرع الدستوري طريقتين على سبيل الحصر فإن المشرع العادي لا يستطيع مخالفة ذلك بإضافة طريقة أو حالة جديدة .

المادة (117) من الدستور الدائم لعام 2005 على أن ((يعتبر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً)) .

(1) الفقرة ثانياً من المادة (117) من الدستور الدائم لعام 2005 .

(2) نصت المادة (118) من الدستور الدائم لعام 2005 على أن ((يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له ، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الإقليم ...)) .

(3) منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4060 في 2008/2/11 .

(4) المادة الأولى من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(5) الفقرات أولاً وثانياً وثالثاً من المادة الثانية من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

وبناءً على ذلك نعتقد أن الفقرة الثالثة من المادة (2) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 جاءت مخالفة لنص المادة (119) من الدستور ، ومن ثم فإن إضافة طريقة جديدة تتطلب تعديلاً دستورياً (1) .

وتختلف الإجراءات المتبعة في تكوين الأقاليم باختلاف طريقة تقديم الطلب بتكوينها فإذا كان الطلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة أم المجالس الأخرى ، التي ترغب في تكوين الإقليم فإن هذا الطلب يرفع إلى مجلس الوزراء الذي يكلف بدوره المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب ، لغرض اتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر (2) .

أما إذا كان الطلب مقدم من عشر الناخبين فيقدم الطلب مباشرة إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة (3) .

ويثار تساؤل فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة في تكوين الأقاليم ، إذا كان الطلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو المجالس الأخرى ، فقد حددت هذه الإجراءات بأن يقدم الطلب إلى مجلس الوزراء الذي يتولى بدوره تكليف المفوضية العليا للانتخابات لاتخاذ إجراءات الاستفتاء خلال مدة خمسة عشر يوماً ، فما هو الحكم القانوني في حال اصدار مجلس الوزراء رفضاً صريحاً لهذا الطلب أو سكت ولم يصدر منه أي قرار صريح سواء بالقبول أو الرفض ؟

إن الإجابة على هذا السؤال تتطلب منا الرجوع إلى نص المادة (119) المذكورة آنفاً ، والتي لم تعطي أي دور لمجلس الوزراء ولا حتى مجلس النواب في مسألة طلب المحافظات تكوين الأقاليم لأن المشرع الدستوري لو أراد ذلك لنص على ضرورة موافقة مجلس النواب على طلب تكوين الأقاليم قبل إحالته إلى مفوضية الانتخابات ، وفي حال سكوت مجلس الوزراء وانتهت المدة التي حددها القانون لغرض تكليف المفوضية وهي 15 يوماً فلا يمكن تفسيرها بالموافقة ، ذلك أن المفوضية لا تستطيع

(1) وفي السياق ذاته نجد أن المحكمة الاتحادية العليا أجابت على استفسار مقدم من مجلس النواب – لجنة النزاهة في 2006/6/27 حول إمكانية إضافة كلمة (العامة) إلى نهاية العبارة هيئة النزاهة الواردة في المادة (102) من الدستور في قانون الهيئة بقولها ((... لا يمكن إضافة كلمة (العامة) إلى نهاية عبارة هيئة النزاهة الواردة في المادة (102) من الدستور وذلك على قانون هيئة النزاهة عند تشريعه ، لأن نص المادة (102) من الدستور قد حدد الاسم ابتداءً ولا يجوز مخالفته)) ، ينظر : رأي المحكمة الاتحادية العليا على استفسار مجلس النواب المنشور على الرابط

[www. Aladaa news Net / index . php ? = News](http://www.Aladaa news Net / index . php ? = News)

وفي هذا الشأن يمكن القول أن إضافة كلمة واحدة وهي (العامة) إلى تسمية القانون الخاص بهيئة النزاهة يعد مخالفة لنصوص الدستور وفقاً لرأي المحكمة الاتحادية ، فإنه ومن باب أولى تعد إضافة المشرع الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم مخالفة صريحة لنصوص الدستور وبالتحديد المادة (119) التي حددت طريقتين فقط في تقديم طلب تكوين الأقاليم ولم يكن من بينها الحالة الثالثة التي أضافها المشرع في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 .

(2) ينظر : الفقرة أ – ب من المادة (3) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (17) لسنة 2008

(3) وقد وضع القانون المذكور آنفاً مجموعة من الإجراءات ينبغي إتباعها من أجل حساب تحقيق نصاب عشر الناخبين ، حيث نصت المادة (4 – أولاً) على أن ((... يقدم الطلب ابتداءً من 2% من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه وعلى المفوضية الإعلان عن ذلك خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب بالصحف ... وأن تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين الذين تتوافر بهم شروط الناخبين في إبداء رغباتهم الداعمة للطلب ضمن سجل معد لذلك من أجل حساب تحقق النصاب المطلوب)) .

المباشرة في إجراء الاستفتاء في حال كون الطلب مقدماً من ثلث أعضاء مجلس المحافظة إلا بتكليف مجلس الوزراء ، وعلى الرغم من وجود مثال لهذه الإشكالية (1) ، لم يطلب من المحكمة الاتحادية العليا توضيح دور مجلس الوزراء في هذا الشأن ، وإن كنا نعتقد أن إقحام مجلس الوزراء في هذا الأمر غير مبرر ويمكن أن يشكل مخالفة دستورية واضحة لنص المادة (119) المذكورة آنفاً التي نصت على أن ((يمكن لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء ...)) .

وهذا يعني أن الأسلوب المتبع في تكوين الأقاليم هو الاستفتاء ، ومن ثم فإن الجهة الوحيدة المسؤولة عن إجراءه هي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (2) .

ومن جانب آخر تتبادر إلى الذهن أسئلة عديدة تتعلق بمدى أحقية المحافظة التي كونت إقليماً مع محافظات أخرى أن تسحب هذا الإقليم أو تنفك عنه والرجوع إلى صيغة المحافظة أو أن تشكل إقليماً مستقلاً عن الإقليم الذي تكونت معه ؟

في الواقع إن أحكام أو نصوص الدستور لعام 2005 الدائم ، وكذلك قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 ، قد خلت من معالجة هذه الفرضيات إلا إنه يمكن الرجوع إلى القواعد العامة في ممارسة الاختصاصات التي أقرها القضاء الإداري في هذا الشأن (3) ومن ثم بإمكان المحافظة أن تطلب فك ارتباطها من الإقليم والرجوع إلى صيغة المحافظة ، أو أن تكون إقليماً مستقلاً شرط أن تتبع الإجراءات التي حددها المشرع في تكوين الأقاليم ويكون الاستفتاء الخيار الوحيد لتحقيق هذه الفرضيات ، وإن كان من الواجب إجراء تعديل على قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم يضيف هذه الفرضيات بالشكل الذي يدفع الاختلاف في الاجتهاد والرأي .

الفرع الثاني

المحافظات غير المنتظمة في إقليم

عدت المادة (116) من الدستور الدائم لعام 2005 المذكورة آنفاً المحافظات من بين مكونات النظام الإداري ، وبينت الفقرة الأولى من المادة (122) من الدستور التقسيمات الإدارية التي تتكون منها المحافظة التي جاء فيها ((تتكون المحافظات من عدد من الأقسية والنواحي والقرى)) .

(1) من الأمثلة على ذلك تكوين مجلس محافظة صلاح الدين بأغلبية الثلثين عدد أعضائه على جعل محافظة صلاح الدين إقليماً اقتصادياً وإدارياً في 2011/10/27 ، ثم تبعه مجلس محافظة ديالى عندما صدرت بغالبية أعضائه على إعلان المحافظة إقليماً في 2011/12/12 ، وعلى الرغم من تقدير طلبات تشكيل الإقليمين على مجلس الوزراء وانتهاء مدة الخمسة عشر يوماً التي تتطلب من مجلس الوزراء تكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلا إن هذا التكليف لم يصدر حتى الآن ، الخبر منشور على موقع السومرية نيوز على الرابط

www . alsumaria news . com ar / 1/ 3643 : . 1

تاريخ الزيارة 2013/4/2

(2) نصت المادة (2) الفقرة الثالثة من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 على أن تتولى المفوضية إلى القيام بإعلان وتنظيم أنواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

(3) إنشاء القضاء الإداري في فرنسا بعض قواعد الاختصاص ... على سبيل المثال ن قاعدة (توازي الاختصاص) ، ووفقاً لهذه القاعدة إنه إذا حدد المشرع بنص جهة مختصة بعمل ما وسكت عن تحديد الجهة المختصة بتعديله أو إلغاءه تكون الجهة الإدارية الأولى هي المختصة بذلك ، ينظر : د . ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري دار ابن الأثير ، جامعة الموصل ، 2009 ، المصدر السابق ، ص 320 .

وأشارت الفقرة الثانية من المادة (122) إلى أن ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك قانون)) ، واستناداً إلى ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل الذي عرف المحافظة بأنها ((وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أفضية ونواحي وقرى))⁽¹⁾ .

ويلاحظ في هذا الشأن أن التنظيم الإداري الذي جاء به الدستور الدائم لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، قد أخذ بالتقسيم الرباعي للوحدات الإدارية ، وسنتطرق على كل وحدة من هذه الوحدات الإدارية على النحو الآتي : -

أولاً : المحافظة

تعد المحافظة كما تقدمت الإشارة إليه آنفاً من مكونات النظام الاتحادي ، وهي تأتي من حيث المرتبة بعد الإقليم ، وهي باعتبارها وحدة إدارية ، فقد اعترف لها المشرع في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل بالشخصية المعنوية⁽²⁾ .

وقد سكت الدستور الدائم لعام 2005 وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، عن تحديد الجهة المختصة في استحداث المحافظة باعتبارها وحدة إدارية⁽³⁾ الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول مدى إمكانية السلطة التشريعية الاتحادية في استحداث المحافظة ؟ بالرجوع إلى المادة (61) من الدستور الدائم لعام 2005 التي حددت اختصاصات مجلس النواب وكذلك المادة (110) التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لا نجد من بينها اختصاص استحداث المحافظات ، والسبب في تقديرنا يعود إلى وجود إرادة ضمنية لدى المشرع الدستوري على الإبقاء على عدد المحافظات الحالية البالغة عددها خمسة عشر محافظة وهي غير منتظمة في إقليم إلى الآن .

بالإضافة إلى المحافظات الثلاث التي يتكون منها إقليم كردستان ، هذه الإرادة كانت صريحة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي نص في المادة (57) ، الفقرة ج على أن ((تبقى حدود

(1) ينظر : الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في صياغة هذه الفقرة التي بينت أن المحافظة كوحدة إدارية تتكون من أفضية ونواحي أخرى ، وكان الأولى أن يكون النص كالاتي ((تقسم المحافظة إلى أفضية والأفضية إلى نواحي والنواحي إلى قرى)) ، ذلك أن النص الذي جاء به المشرع يوحي أن الوحدات التي تتكون منها المحافظة تكون ذات مستوى أفقي متساوي من حيث المرتبة وليس مستوى عمودي تخضع الوحدة الإدارية الأدنى إلى الوحدة الإدارية الأعلى ، ولذلك كان المشرع في قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1965 الملغي أكثر دقة عندما نص في المادة الثانية ((تنقسم جمهورية العراق إلى محافظات والمحافظات إلى أفضية والأفضية إلى نواحي ويكون لكل منها الشخصية المعنوية)) .

(2) نصت المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل على أن ((يكون لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ...)) .

(3) نص قانون المحافظات رقم (59) لسنة 1969 الملغي في المادة الرابعة على أن ((تستحدث المحافظة ويعين ويغير مركزها واسمها وتثبت وتعديل حدودها ويفك ارتباط الأفضية والنواحي منها وتلحق بمحافظة أخرى بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة)) .

المحافظات الثمانية عشر بدون تبديل خلال المرحلة الانتقالية)) ، فالمشرع الدستوري في الدستور الدائم لعام 2005 أراد أن يستكمل النظام الاتحادي أركانه الأساسية المتمثلة بالأقاليم الفيدرالية ولطالما جعل من المحافظة النواة الأساسية لتكوين الأقاليم وفقاً للمادة (119) من الدستور الدائم المذكور آنفاً ، ولم ينص على جعل استحداث المحافظات من بين الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فإن إقدام السلطة التشريعية الاتحادية على هذا الأمر سيصدم بعقبة دستورية تتمثل بممارسة مجلس النواب اختصاصات تخرج عن اختصاصاته الحصرية .

من جانب آخر فإن من مقتضيات استحداث أية محافظة جديدة تتطلب في الواقع إعادة فك وارتباط الأفضية والنواحي مع جعل أحد الأفضية مركزاً جديداً للمحافظة المستحدثة ، هذا في الوقت الذي جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل من بين اختصاصات مجلس المحافظة ((المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس)) (1) .

وبناء على ما تقدم يمكن القول بعدم إمكانية السلطة التشريعية استحداث المحافظات الجديدة دون إجراء تعديل دستوري يمنحها هذا الاختصاص .

ثانياً : القضاء

يحتل القضاء المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية ، وهو يأتي بعد المحافظة من حيث المرتبة (2) .

ويتمتع القضاء باعتباره وحدة إدارية بالشخصية المعنوية (3) ، وبخصوص استحداث القضاء فقد بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، أن مجلس المحافظة يملك المصادقة على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث ويكون ذلك باقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة (4) .

ويصل العدد الإجمالي للأفضية في الخمسة عشر محافظة - باستثناء محافظات إقليم كردستان الثلاثة - إلى 98 قضاءً (5) .

(1) الفقرة (11) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
(2) ينظر : المادة (22) من الدستور الدائم لعام 2005 والفقرة السابعة من المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
(3) ينظر : المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
(4) ينظر : الفقرة (11) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(5) علي عبد الأمير آل جعفر وعلاء محسن شنشول الكفائي ، التغييرات الإدارية في العراق بين الأعوام (1947 - 2003) ، بحث منشور الانترنت على الرابط الآتي

ثالثاً : الناحية

تمثل الناحية المستوى الثالث من مستويات الإدارة المحلية - حيث تأتي من حيث المرتبة بعد المحافظة والقضاء ، وتتمتع الناحية بالشخصية المعنوية ويتم استحداثها من قبل مجلس المحافظة وبالطريقة ذاتها التي تحدثنا فيها عن القضاء .

ويصل عدد النواحي في العراق وبالتحديد الخمسة عشر محافظة التي لم تنتظم في إقليم إلى 298 ناحية (1) .

رابعاً : القرية

سبق وأن رأينا أن الدستور الدائم قد عد القرية في المادة (112) أنفاً من بين التقسيمات الإدارية التي تتكون منها المحافظة ، فهي تمثل المرتبة الرابعة بعد المحافظة والقضاء والناحية وقد أشار إليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الفقرة الثالثة من المادة الأولى التي نصت أن المحافظة ((وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواح وقرى)) ، وبالرغم من ذلك فإن الفقرة السابعة من المادة نفسها التي عرفت الوحدة الإدارية اقتصر على ذكر المحافظة والقضاء والناحية ، والأمر الذي يخرج القرية من بين الوحدات الإدارية ، فطالما لم يعدّها المشرع من بين الوحدات الإدارية يعني بالضرورة عدم تمتعها بالشخصية المعنوية التي تتمتع فقط كما رأينا في المادة (22) من قانون المحافظات المذكورة أنفاً للوحدات الإدارية ، والدليل الأبرز على ذلك أن قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2010 ، قد جعل القرى تدار من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية ... من خلال المختار الذي يمارس عمله وفقاً للقانون (2) .

الفرع الثالث العاصمة والإدارات المحلية

أولاً : العاصمة (بغداد)

تكتسب العاصمة في أية دولة أهمية كبيرة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، فالعاصمة تمثل قلب الدولة وتتواجد فيها المؤسسات الرئيسية للدولة ، ففي بريطانيا أولت عناية خاصة للتنظيم الإداري للعاصمة ، فقد أوجد المشرع للعاصمة لندن تنظيماً إدارياً خاصاً يختلف عن سائر الوحدات الإدارية الأخرى ، حيث تتكون سلطة لندن الكبرى من مجلس محلي منتخب ومحافظة أو عمدة لندن الذي ينتخب بشكل مباشر من سكان لندن .

(1) علي عبد الأمير آل جعفر وعلاء محسن شنشول الكناني ، المصدر السابق .

(2) ينظر : المادة الثامنة من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2010 .

وفي فرنسا فإن العاصمة باريس تمثلها في الواقع وحدتين إداريتين في آن واحد البلدية والمحافظه ،
يمثل الأولى مجلس باريس والثانية مجلس محافظ باريس وأصبح رئيس مجلس باريس يرأس كلا المجلسين
في آن واحد .

أما في العراق فإن العاصمة بغداد مرت من حيث تنظيمها الإداري بتحويلات كثيرة (1) ، وقد أشارت
المادة (11) من الدستور الدائم لعام 2005 أن ((بغداد عاصمة جمهورية العراق)) .
وقد عدت المادة (116) من الدستور الدائم المذكورة آنفاً العاصمة من بين مكونات النظام
الاتحادي وبينت المادة (124) من الدستور في فقرتها الأولى أن ((بغداد وبحدودها البلدية عاصمة
جمهورية العراق)) ، وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد ونصت الفقرة الثانية إلى أن ((ينظم وضع
العاصمة بقانون)) ، في حين أشارت الفقرة الثالثة إلى أنه ((لا يجوز للعاصمة أن تنظم لإقليم)) .
ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع في الدستور الدائم لعام 2005 ، أراد أن يعطي وضعاً خاصاً
للعاصمة بغداد ، غير أنه قد وقع في إشكالية تترتب عليها آثار قانونية غير منطقية ، فالمشرع الدستوري
كما جاء في المادة (124) المذكورة آنفاً أن بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتمثل
بحدودها الإدارية محافظة بغداد ، وهذا يعني أن الدستور قد أوجد وحدتين إداريتين في نطاق جغرافي
واحد ، فبغداد هي عاصمة ومحافظة في آن واحد .

والسؤال المطروح في هذا الصدد ، هو كيفية تعيين الحدود الفاصلة بين العاصمة بغداد والمحافظه
بغداد ؟

فإذا كانت الحدود البلدية للعاصمة بغداد تمتد بدائرة نصف قطرها 25 – 30 كم من مركز مدينة
بغداد (ساحة التحرير) (2) ، فإن التقسيمات الإدارية لمحافظة بغداد تضم ثمانية أفضية بنواحيها وهي :
الرصافة ، الصدر ، الكاظمية ، المحمودية ، المدائن ، الكرخ ، الأعظمية ، أبو غريب (3) .
وهذا يعني أن أفضية الرصافة والصدر الكاظمية والأعظمية تمثل في الوقت ذاته جزءاً من الحدود
البلدية لأمانة العاصمة ، وكذلك جزءاً من الحدود الإدارية لمحافظة بغداد ، ولما كانت الفقرة الثالثة من
المادة (124) من الدستور الدائم المذكور آنفاً لا تجوز للعاصمة أن تنظم الإقليم فهذا يعني إمكانية

(1) يعود تأسيس أمانة بغداد إلى زمن الدولة العثمانية في عهد الوالي محت باشا عام 1860 ، حيث كانت بمستوى بلدية
وجاءت تسمية أمانة بغداد وتسمية رئيسها (أمين العاصمة) وفقاً لقانون إدارة البلدية رقم 84 لسنة 1931 الذي ألغي
بموجبه قانون البلديات العثماني ، وكان ارتباط أمانة العاصمة بادئ الأمر بوزارة الداخلية حتى قيام انقلاب 14 تموز
1958 ، وبعد صدور نظام وزارة البلديات رقم 45 لسنة 1960 أصبحت ترتبط بوزارة البلديات ، ثم فك ارتباطها في
وزارة البلديات وألحت بديوان رئاسة الجمهورية ، وتم ذلك الوقت بتحويل أمين العاصمة الصلاحيات الممنوحة للوزير
بموجب أحكام قانون السلطة التنفيذية رقم 50 لعام 1964 المعدل ، وفي عام 1987 تم تغيير تسمية أمانة العاصمة إلى
أمانة بغداد وكذلك تم إلغاء محافظة بغداد وجعلها مدينة بغداد ، وبعد 2003/4/9 أعيد ارتباط أمانة بغداد إلى مجلس
الوزراء وهو الوضع القائم حالياً ، وقد أعاد الدستور الدائم تسمية العاصمة وفقاً للمادة (11) منه ، ينظر : تاريخ بغداد
مقالة منشورة في الانترنت على الرابط

www . amanat Baghdad , gov . / ql .

(2) د . كامل الكناني ، الدستور وتشكيل الإقليم ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الآتي
www . Hamada . org / Arabic / dialogue – of – intellenet / .8 / .6 . htm .
ص 18 ، تاريخ الزيارة 2013/4/2 .

(3) د . علي عبد الأمير آل جعفر وعلاء محسن شنشول الكناني ، المصدر السابق ، ص 12 .

محافظة بغداد أن تشكل إقليمياً كأى محافظة أخرى ، غير أن التداخل في الحدود الإدارية مع الحدود البلدية يمنع ذلك ، لذلك ينبغي للمشرع معالجة هذه الإشكالية .

ثانياً : الإدارات المحلية

عدت المادة (116) من الدستور الدائم المذكورة آنفاً الإدارات المحلية من بين مكونات النظام الاتحادي والسؤال المطروح هنا ، ما لمقصود بالإدارات المحلية بهذا الشأن ؟ وهل تعد وحدات إدارية جديدة ؟

بالرجوع إلى الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور الدائم الذي حمل عنوان الإدارات المحلية نجد أن المشرع الدستوري في المادة (125) قد حدد المقصود بالإدارات المحلية بأن ((يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان الكلدان والآشوريين ، وسائر المكونات الأخرى ، وينظم ذلك بقانون)) .

فإذا كان قدم المشرع الدستوري تأكيد حقوق القوميات المختلفة التي يتكون منها المجتمع العراقي نجد إيراد هذا النص في هذا الموضوع لا مبرر له خصوصاً وأن الباب الثاني من الدستور والمتعلق بالحقوق والحريات قد تكفل بذلك لكل العراقيين⁽¹⁾ ، أما إذا كان المقصود بالإدارات المحلية خلق مناطق حكم ذاتي لهذه القوميات على اعتبار أن المادة ذكرت ضمان الدستور للحقوق الإدارية فإنه ومن الناحية القانونية تتعلق بكيفية اقتطاع أجزاء إدارية من محافظات قائمة ومن هي الجهة المختصة بذلك ؟

إذا قيل إنه بالإمكان القيام بتلك السلطة التشريعية الاتحادية استناداً إلى المادة (125) التي أشارت إلى أن ينظم ذلك بقانون ، فإنها لا تملك كما رأينا سابقاً اختصاص استحداث المحافظات والأقضية والنواحي فكيف يتسنى لها ذلك ، ناهيك عن النتائج السلبية التي تترتب على تمييز وحدة النسيج الاجتماعي للمجتمع العراقي على أساس ديني أو قومي أو حتى مذهبي ، فضلاً على ذلك أنه حتى مصطلح الإدارات المحلية والتي مفردها الإدارة المحلية لا يمكن أن يشير إلى موضوع المادة (125) ، فالإدارة المحلية كما مر بنا سابقاً تعد التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية⁽²⁾ .

ويظهر مما تقدم أن المشرع في الدستور الدائم لعام 2005 لم يكن موفقاً في بيان التقسيم الإداري للدولة العراقية ، فهو قد خلط في المادة (116) المذكورة آنفاً بين التقسيمات التي تعد في الواقع الجزء المقابل للسلطات الاتحادية ألا وهي الأقاليم التي تمارس الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وبين تقسيمات تمثل مجرد وحدات إدارية تمارس مهامها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية من خلال مجالس محلية منتخبة ، وهذه هي المحافظات التي وصفها الدستور بأنها غير منتظمة في إقليم .

فالنظام الاتحادي للدولة العراقية يقتصر في الوقت الحاضر على إقليم واحد ، ومن ثم يمكن وصف الدولة العراقية بأنها دولة موحدة بسيطة إذا ما استثنينا إقليم كردستان .

(1) فعلى سبيل المثال نصت المادة (14) من الدستور إلى أن ((العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)) .

(2) ينظر : الصفحة (22) في الأطروحة

وقد أدرك المشرع الدستوري الوضع الشاذ الذي جاء به في هذا الشأن ، والدليل الأبرز على ذلك أنه أتاح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم التحول من صيغتها الحالية إلى صيغة الأقاليم الفيدرالية ، وإن كنا نعتقد أن مسلك المشرع الدستوري في هذه النقطة يمثل في الواقع هروباً من المشكلة ولا يعد حلاً لها ، ولطالما تبنى الشكل الاتحادي (الفيدرالي) للدولة العراقية فكان عليه حسم الجدل بجعل كل محافظة من المحافظات الخمسة عشر - باستثناء إقليم كردستان - إقليماً اتحادياً في صلب الدستور دون أن يجعل أمر تشكيلها متعلقاً بمشئته هذه المحافظة وتلك التي تعاني من وجود انقسامات حادة مؤيدة وأخرى رافضة لتشكيل الأقاليم ، وإذا كان البعض يرى أن الظروف السياسية الحالية لا تسمح بتشكيل الأقاليم ، حيث أنها ستؤدي إذا ما تشكلت على تجزئة وانقسام الدولة .

وإذا كان لهذا التخوف مبرراته المشروعة ، فالسؤال الذي يطرح نفسه : لماذا تبنى المشرع الدستوري إذن النظام الاتحادي ونص عليه في الدستور إذا كانت الظروف غير مهيأة لقيامه ؟

وللخروج من هذه الإشكالية ينبغي النظر في نصوص الدستور الدائم لعام 2005 المتعلقة بتشكيل أو تكوين الأقاليم .

المطلب الثاني

تشكيل المجالس المحلية وجهازها التنفيذي

للحديث عن تشكيل المجالس المحلية وجهازها التنفيذي في العراق ، سنقسم المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول تشكيل المجالس المحلية ، ومن ثم سنتناول تشكيل الجهاز التنفيذي للمجالس المحلية في الفرع الثاني .

الفرع الأول

تشكيل المجالس المحلية

سبق وأن رأينا أن النظام الاتحادي في العراق لم يتبلور بشكل كامل ، ويقتصر تطبيقه حالياً على إقليم كردستان ، كونه الإقليم الاتحادي الوحيد لحد الآن⁽¹⁾ ، أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تتكون من الأفضية والنواحي ، فهي تدار وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الواسعة من خلال مجالس محلية يتم تشكيلها لهذا الغرض .

وتأسيساً على ذلك سنتناول تشكيل المجالس المحلية في كل من المحافظة والقضاء والناحية في

النقاط الآتية : -

أولاً : مجلس المحافظة

يعد مجلس المحافظة وفقاً لما جاء في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة⁽²⁾ .

(1) ينظر : المادة (117) أولاً من الدستور الدائم لعام 2005 ، ومن الجدير بالذكر أن إقليم كردستان يتكون حالياً من ثلاث محافظات تدار وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية حسب ما جاء في قانون المحافظات لإقليم كردستان رقم (3) لسنة 2009 المنشور في وقائع كردستان - الجريدة الرسمية لإقليم كردستان - في العدد (100) في 2009/6/1 .

(2) نصت المادة (2) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل أن ((مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة)) .

ويتكون مجلس المحافظة من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب السري المباشر (1).

وبالتأكيد فإن انتخاب جميع أعضاء مجلس المحافظة سيعزز من استقلالهم تجاه السلطة الإدارية المركزية ، ومن ثم لا يجعلهم خاضعين لإرادتها ، الأمر الذي سينعكس بدوره على أداء مجلس المحافظة الذي سيمارس مهامه بحرية أكبر فيما لو كان هناك أعضاء معينين تتولى السلطة الإدارية المركزية اختيارهم ، مثلما كان عليه الحال في قانون المحافظات الملغي رقم (159) لسنة 1969 (2) .

أما بخصوص عدد أعضاء مجلس المحافظة فقد بني المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أن مجلس المحافظة يتكون من خمسة وعشرون مقعداً ، يضاف إليها مقعد واحد لكل 200,000 مائتي ألف نسمة لما زاد عن 500,000 ألف نسمة (3) .

وهذا يعني أن المشرع العراقي قد حدد عدداً ثابتاً من المقاعد التي يشغلها أعضاء مجلس المحافظة وهو خمسة وعشرون مقعداً لكل المحافظات بصرف النظر عن عدد سكانها ، ولكن في الواقع نفسه راعى المشرع التفاوت الذي قد يحصل بين المحافظات من حيث عدد سكانها عندما قرر إضافة مقعداً واحداً لكل 200,000 ألف نسمة لما زاد على الحد الأدنى المفترض لعدد سكان المحافظة وهو 500,000 ألف نسمة (4) .

على الرغم من تأييدنا لمسلك المشرع فيما يتعلق بتحديد أعضاء مجلس المحافظة الذي أخذ بنظر الاعتبار التفاوت الحاصل بين عدد سكان المحافظات اليوم في العراق ، إلا إن هناك بعض المشاكل العملية التي تواجه مجلس المحافظة في حال كان مجموع أعضائه يمثل عدداً زوجياً ، فكيف يتم حسم مشكلة تساوي عدد الأصوات في المجلس ؟

فلو فرضنا أن عدد أعضاء مجلس المحافظة هو 28 عضواً بضمنهم رئيس المجلس وصوت نصف الأعضاء على القرار والنصف الآخر ضده فكيف سيصدر القرار ؟ ، فإذا قيل أن صوت رئيس

(1) نصت المادة (3) أولاً البند (4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى ((أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس)) .

(2) تبني قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي نظام الجمع بين العناصر المحبطة والمنتخبة عندما نص في المادة (54) ((1 - يتكون مجلس المحافظة من ج ، أعضاء منتخبين في مركز المحافظة د ، أعضاء دائمين وهم معاون المحافظ للإدارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة .

(3) المادة (3 - أولاً - 1 - من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

(4) فلو كان عدد سكان المحافظة مليون وسبعمائة ألف نسمة ، سيكون عدد مقاعدها الأساسية 25 مقعداً ، ثم تستقطع الحد الأدنى الذي أشار إليه المشرع وهو 500,000 ألف نسمة ، فالمشرع قال لما زاد عن 500,000 ألف نسمة أي أن المحافظة التي يقل عدد سكانها أو يساوي 500,000 ألف نسمة ليس لها مقاعد إضافية - فيكون المتبقي من عدد سكان المحافظة الذي يزيد على 500,000 ألف نسمة هو مليون ومائتين ألف نسمة ، ثم يقوم بتقسيم النسبة التي حددها المشرع $1,200,000 / 200,000 + 6$ ، أي أن المقاعد الإضافية ستكون (6) فيجمع مع المقاعد الأصلية ليظهر المجموع الكلي لعدد أعضاء مجلس المحافظة $6 + 25 + 31$ عضواً هو مجموع أعضاء مجلس المحافظة ، ينظر : د . حنان محمد القيسي و د . طه حميد العنبيكي و د . أسامة باقر مرتضى ، مؤسسة النور الجامعية ، سنة 2010 ، ص 72 .

المجلس سيكون المرجح لاتخاذ القرار من عدمه ، فهذا القول لا يصدق إلا إذا كان مجموع أعضاء المجلس يمثل عدداً وترياً (فردياً) حينئذ يمكن أن يكون تصويت رئيس المجلس مرجحاً ، ولعل الخروج من هذه الإشكالية يكمن في ضرورة أن ينص المشرع صراحة على رجحان صوت رئيس المجلس من اتخاذ القرارات بصرف النظر عن كون مجموع أعضاء المجلس يمثل في الواقع عدداً زوجياً أو وترياً (1) .

ويتولى مجلس المحافظة انتخاب رئيساً للمجلس ونائباً للرئيس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات (2) .

ثانياً : مجلس القضاء

يمثل مجلس القضاء المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية ، إذ يأتي بعد مجلس المحافظة من حيث المرتبة ، ويتكون مجلس القضاء من عدد من الأعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر (3) .

ويتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد ويضاف إليها مقعداً واحداً لكل خمسين ألف نسمة (4) .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن المشرع العراقي لم يضع حداً أدنى لعدد سكان مجلس القضاء لكي يتم إضافة مقاعد لما زاد على عدد معين مثلما فعل مع مجلس المحافظة عندما قرر كما رأينا إضافة مقعد لكل 200,000 ألف في حال كون عدد سكان المحافظة يزيد على 500,000 ألف نسمة بينما قرر أن يكون لمجلس القضاء المقاعد الأساسية العشرة مقعداً إضافياً لكل خمسين ألف نسمة .

وينتخب مجلس القضاء رئيساً للمجلس في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائمقام خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات (5) .

ثالثاً : مجلس الناحية

مجلس الناحية يمثل المستوى الثالث من مستويات الإدارة المحلية ، إذ يأتي بعد مجلس المحافظة ومجلس القضاء ، ويتم اختيار أعضاء مجلس الناحية عن طريق الانتخاب المباشر السري ، ويتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد ويضاف إليها مقعداً واحداً لكل خمسة وعشرون ألف نسمة (6) .

وينتخب مجلس الناحية رئيساً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها مدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات (7) .

(1) وفي هذا السياق ذهب مجلس شوري الدولة في قراره الإفتائي المرقم 2009/76 في 2009/9/13 رداً على استيضاح صادر من وزارة الدولة لشؤون المحافظات بشأن الحالات المستوضح عنها مجلس محافظة كربلاء بخصوص كيفية تحقيق الأغلبية البسيطة والمطلقة لأعضاء المجلس ، أجاب مجلس شوري الدولة ((.... وحيث أن عدد أعضاء مجلس محافظة كربلاء 27 عضواً وأن النصف هو 13,5 ولكون عدد الأعضاء لا يتجزأ فيجبر النصف تبعاً لذلك ويكون 14 عضواً ، ينظر قرارات الدولة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، بغداد سنة 2010 ، ص 66 .

(2) الفقرة الأولى من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(3) المادة 3 أولاً - البند 4 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(4) المادة 3 أولاً - البند 2 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(5) المادة 8 الفقرة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(6) المادة 3 أولاً - البند 3 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(7) المادة 12 الفقرة أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

وبخصوص مدة عمل المجالس المحلية (مجلس المحافظة ، مجلس القضاء ، مجلس الناحية) فقد قرر المشرع مدة عملها بأربع سنوات تبدأ بأول جلسة لها (1) .
بقي أن نشير إلى أنه بالرغم من نص الدستور الدائم لعام 2005 إلى عدّ القرى من بين التقسيمات التي تتكون منها المحافظة في المادة (122) التي سبق وأن أشرنا إليها ، فإن المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم ينص على تشكيل مجالس محلية تمثل القرى كما فعل المشرع البريطاني ، إلا إن قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2010 ، جعل القرى والأحياء تدار من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كل حسب اختصاصه الذي يمارس عمله وفق القانون (2) .

الفرع الثاني

تشكيل الجهاز التنفيذي للمجالس المحلية
تتوزع السلطات الإدارية في العراق بين جهتين ، تتولى إحداها أعمال المداولة والتقرير وهي المجالس المحلية (مجلس المحافظة ، مجلس القضاء ، مجلس الناحية) ، أما الأخرى فتتولى تنفيذ قرارات هذه المجالس ، والذين يتولون هذه المهمة هم رؤساء الوحدات الإدارية كالمحافظ والقائمقام ومدير الناحية .

وعلى هذا الأساس سنتناول الكيفية التي يتم فيها اختيار رؤساء الوحدات الإدارية وعلى النحو الآتي

- :

أولاً : المحافظ

لقد عزز الدستور الدائم 2005 من استقلالية مجلس المحافظة من خلال إسناد مهمة تنفيذ قراراته إلى المحافظ المنتخب من قبله (3) .

(1) المادة 4 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، وفي هذا الصدد كان على المشرع أن يحدد سقفاً زمنياً يجب أن تعقد الجلسة الأولى من خلالها كما حدد ذلك فيما يتعلق بانتخاب رئيس مجلس المحافظة والقضاء والناحية ، كما حدد انعقاد الجلسة الأولى خلال مدة 15 يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات .

(2) ينظر : المادة (8) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2008 والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4147 في 2010/3/9 ، وفي السياق ذاته نص قانون المختارين رقم (17) لسنة 2010 الوقائع العراقية بالعدد 4201 في 2011/8/1 في المادة (2) الفقرة الأولى على أن ((يكون لكل محلة ضمن الحدود البلدية ولكل قرية مختار)) .

وأشارت الفقرة الثانية من المادة نفسها على أن (0) ينتخب المجلس المحلي بالأغلبية المطلقة المختار ويعين بقرار من المحافظ ((في حين أشارت الفقرة الثالثة على أن ((تعد القرية لأغراض هذا القانون مجموعة المساكن التي لا يقل عدد ساكنيها عن 300 ثلاثمائة فرد)) ، والملاحظ في هذا الشأن أن تعيين المختار يجب أن يصدر بقرار المحافظ بعد انتخابه من المجلس المحلي في الوقت الذي ينبغي أن يصدر أمر تعيينه من ريس الوحدة الإدارية دون أن يقتصر على المحافظ بل يجب أن يشمل باقي رؤساء الوحدات الإدارية بالقائمقام ومدير الناحية ، خصوصاً أن التعديل الذي جاءت به المادة (8) قد جعلت إدارة القرى والأحياء تتم من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية من خلال المختار ، لذلك ينبغي رفع هذا التعارض بأن يكون تعيين المختار يجب أن يصدر بقرار من رئيس الوحدة الإدارية الذي يعمل المختار في النطاق الجغرافي المحدد للوحدة الإدارية .

(3) حيث جاء في المادة (122) الفقرة ثانياً من الدستور الدائم لعام 2005 ، على أن ((يعد المحافظ الذي ينتخب مجلس المحافظة ، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)) .

والمحافظ باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ، وقد عدّه المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية (1) .

ويتولى مجلس المحافظة انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة ، وفي حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني (2) .

ولا يشترط أن يكون المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة ، بل يمكن أن ينتخب المحافظ من داخل أو خارج المجلس (3) .

وقد أحسن المشرع فعلاً عند عدم اشتراطه أن يكون المحافظ من بين أعضاء مجلس المحافظة بما يفتح الباب أمام الكفاءات الإدارية التي تعزف عن المشاركة في الانتخابات لأسباب معينة . وأشارت المادة (26) الفقرة أولاً إلى أن ((يصدر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه)) .

ويظهر من هذا النص أن المحافظ على الرغم من انتخابه من مجلس المحافظة ، إلا إنه لا يستطيع مباشرة مهامه دون صدور المرسوم الجمهوري الخاص بتعيينه الأمر الذي يثير تساؤل فيما لو انتهت المدة القانونية وهي خمسة عشر يوماً ولم يصدر المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ هل يعد ذلك بمثابة الموافقة الضمنية ؟

يبدو أن المادة (26) المشار إليها تمنع تحقق هذه المسلمة المستقرة في الفقه الإداري التي تقوم على أساس تفسير سكوت الإدارة في إصدار القرار خلال فترة محددة بمثابة القبول ، والسبب في ذلك أن المشرع في المادة المذكورة قد علق مباشرة المحافظ لمهامه على إصدار المرسوم ، الأمر الذي يثير إشكاليات في الواقع العملي يمكن أن تؤثر في استقلالية مجالس المحافظات ، ففي قرار إفتائي لمجلس شورى الدولة رداً على استيضاح مقدم من محافظ كربلاء حول مدى إمكانية امتناع (مجلس الرئاسة عن إصدار المرسوم الخاص بتعيين المحافظ لوجود خلاف سياسي أو وجود مانع قانوني) .

بين مجلس شورى الدولة رأيه بالقول ((.... 1 - إن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوافر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته وإن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق أن الشروط القانونية غير مستوفية .

2 - إن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه)) (4) .

(1) المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(2) المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(3) المادة (26) الفقرة ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(4) ينظر : القرار 2009/76 في 2009/2/13 ، قرارات مجلس الدولة ، المصدر السابق ، ص 84 .

والملاحظ في القرار الإفتائي لمجلس شورى الدولة أنه لم يحسم الجدل في هذه المسألة ، فهو من جهة يعطي الحق لمجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية في الوقت الحاضر) في رفض التعيين إذا كانت الشروط القانونية غير مستوفية في المحافظ ومن جهة أخرى يلزم مجلس الرئاسة بتطبيق القانون غير أنه لم يوضح الحكم القانوني في حال عدم التزام مجلس الرئاسة بأخذ المرسوم رغم توافر الشروط القانونية في المحافظ وفي تقديرنا أن نص المادة (26) المذكورة آنفاً تشكل مخالفة دستورية لنصوص أوردها الدستور ، منها على سبيل المثال ، الفقرة ثالثاً من المادة (125) من الدستور الدائم التي نصت على أن ((يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)) وكذلك الفقرة رابعاً التي نصت على أن ((ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ ...)) والفقرة خامساً التي نصت على أن ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة وإشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة)) .

ففي هذه النصوص الثلاثة تأكيد على أن المحافظ يتم انتخابه في مجلس المحافظة ، ولطالما يكون انتخاب المحافظ بقرار من مجلس المحافظ فإن الأخير لا يخضع لرقابة أو إشراف أية وزارة فضلاً على ذلك فإن النصوص الدستورية التي حددت اختصاصات رئيس الجمهورية لم يكن من بينها اختصاص إصدار مراسيم تعيين المحافظين ، فإذا كان لا بد من إعطاء دور لرئيس الجمهورية يجب أن يكون هذا الدور مقتصرًا على المصادقة حيث أن رئيس الجمهورية لا يملك ابتداءً تعيين المحافظ كما كان عليه الحال في قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى (1) .

ومن ثم ينبغي تعديل المادة (26) الفقرة أولاً ليكون دور رئيس الجمهورية المصادقة على انتخاب المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه ويعد مصادقاً على هذا الانتخاب بمضي المدة المقررة ، وبهذا سنتجنب أية إشكاليات ممكن أن تثار بهذا الصدد ويكون للمحافظ نائين بدرجة مدير عام ينتخبها المجلس من داخله أو خارجه ويتولى المحافظ إصدار تعيين أمر تعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما (2) .

ولما كان المحافظ لا يستطيع مباشرة مهامه إلا بصدر المرسوم الجمهوري الخاص بتعيينه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه ، وبذلك قد يحصل أن يصدر هذا المرسوم في اليوم الأخير أي في اليوم الخامس عشر فكيف يتسنى للمحافظ إصدار تعيين نائبه خلال هذه المدة فلذلك ينبغي تمديد المدة التي يصدر خلالها المحافظ أمر تعيين نائبه بثلاثين يوماً لتجنب هذا الإشكال .

ثانياً : القائم مقام

يعد القائم مقام أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وهي القضاء (3) ، ويتولى مجلس القضاء انتخاب القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على هذه

(1) نصت المادة الثالثة عشر - 1 - من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغى على أن ((يعين المحافظ ويرفع وينقل بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء)) .
(2) المادة (27) - أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
(3) المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

الأغلبية (وهي 50 ÷ 1 من مجموع أعضاء المجلس) تجرى جولة ثانية لا يشترك فيها إلا الحاصلين على الأصوات في الجولة الأولى ، ويفوز بالمنصب من يحصل على أكثرية الأصوات (1) .
ويصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين القائم مقام ويكون خاضعاً لتوجيهه وإشرافه (2) ، ويكون القائم مقام بدرجة مدير عام (3) .

ثالثاً : مدير الناحية

يعد مدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وهي الناحية (4) ، ويتولى مجلس الناحية انتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وفقاً للإجراءات ذاتها المتبعة في انتخاب القائم مقام (5) .

ويتولى المحافظ إصدار وتعيين مدير الناحية ويكون خاضعاً لتوجيهه وإشرافه (6) ، ويكون مدير الناحية بدرجة معاون مدير عام (7) .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن المشرع العراقي لم يشترط صدور مرسوم جمهوري بتعيين القائم مقام أو مدير الناحية مثلما اشترط على ذلك بالنسبة للمحافظ ، وهذا مسلك حسن يعزز في الواقع من استقلالية المجالس المحلية التي تتولى انتخاب القائم مقام ، ومدير الناحية بالإضافة إلى ذلك إنه سيجنب الإشكاليات المتعلقة بعدم صدور المرسوم وما يترتب عليها من تأثير سلبي في مصالح الوحدات الإدارية .
من جانب آخر لم يحدد المشرع سقفاً زمنياً ينبغي أن يصدر خلاله المحافظ أمراً إدارياً بتعيين القائم مقام ومدير الناحية ، كما حدد ذلك بالنسبة لتعيين المحافظ ، فقد أوجب المشرع كما رأينا سابقاً أن يصدر المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب مجلس المحافظة له .

وبناءً على ذلك ينبغي للمشرع أن يوجب على المحافظ إصدار أمر تعيين القائم مقام ومدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابهما من مجلس القضاء والناحية .
من جانب آخر لم يجعل المشرع العراقي نواباً للقائم مقام ومدير الناحية كما جعل ذلك للمحافظ (8) .

المطلب الثالث

- (1) المادة (8) – ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (2) المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (3) المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (4) المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (5) المادة (13) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (6) المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (7) المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- (8) عوضاً عن ذلك قرر المشرع في المادة (140) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على ما يأتي : ((عند غياب القائم مقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليقوم مقامه)) ونصت الفقرة الثانية من المادة نفسها أنه ((عند غياب مدير الناحية يكلف القائم مقام أحد مدراء الناحية في القضاء ليقوم مقامه)) .

التنظيم القانوني لانتخابات المجالس المحلية
لما كان اختيار أعضاء المجالس المحلية في العراق يتم عن طريق الانتخاب العام المباشر ، فإن ذلك يحتم علينا دراسة التنظيم القانوني لانتخابات المجلس المحلية في العراق ، غير أن دراستنا لهذا الأمر ستقتصر على بعض المسائل المتعلقة بهذا الموضوع ، كالشروط الواجب توافرها في الناخب والمرشح مع معرفة النظام الانتخابي المتبع والجهة المشرفة على الانتخابات المحلية ، وبناء على ذلك سنقسم المطلب على ثلاثة فروع ، نتناول في الفرع الأول الشروط الواجب توافرها في الناخب ، وفي الفرع الثاني سنتناول الشروط الواجب توافرها في المرشح ، أما الفرع الثالث والأخير سنخصصه للحديث عن النظام الانتخابي المتبع والجهة التي تتولى الإشراف على الانتخابات المحلية .

الفرع الأول

الشروط الواجب توافرها في الناخب

حدد قانون انتخاب المجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2009 المعدل مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الناخب بينها المادة الخامسة منه ، والتي نصت على أن يشترط في الناخب أن يكون : -

أولاً : عراقي الجنسية

لما كان الانتخاب يعد من الحقوق السياسية ، فإن ممارسته لا تتاح إلا لمواطني الدولة الذين يتمتعون بجنسيتها ، وعلى هذا الأساس فإن كل من يتمتع بالجنسية العراقية يملك حق الانتخاب ، ومن ثم فإن الأجنبي المقيم في العراق لا يتمتع بهذا الحق ، فضلاً عن ذلك تقضي القاعدة العامة في هذا الشأن أن يتم التمييز بين المواطن الأصلي والمواطن بالتجنس فيما يتعلق بممارسة الحقوق السياسية بحيث لا يسمح للمتجنس بالتمتع بهذه الحقوق إلا بمضي فترة معقولة تكون كافية لإثبات ولائه وانتمائه لوطنه الجديد (1) .

ولما كانت نصوص قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي المذكورة آنفاً قد خلت من تنظيم المسألة ، فإنه وعند الرجوع إلى قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة 2006 نجد أن المشرع العراقي قد خرج على القاعدة العامة التي تقضي بضرورة التمييز بين المواطن الأصلي والمواطن المتجنس ، وذلك عندما قرر تمتع غير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريقة التجنس بجميع الحقوق التي يتمتع بها العراقي (2) ، دون أن يشترط مضي مدة معينة كي يثبت جدارته وانتمائه للعراق كما فعل ذلك المشرع الفرنسي في هذا الشأن ، حيث اشترط مضي خمس سنوات على اكتساب الأجنبي للجنسية حتى يتسنى له ممارسة حق الانتخاب ، وكان على المشرع العراقي أن يقرر مثل ذلك .

ثانياً : أن يكون الناخب كامل الأهلية

(1) د . عثمان خليل عثمان ، موجز القانون الدستوري ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1952 ، ص 268

(2) نصت المادة (9) من قانون الجنسية العراقية رقم (126) لسنة 2006 على أن ((يتمتع غير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريقة التجنس وفقاً لأحكام المواد (5 ، 4 ، 6 ، 11 ، 7) في هذا القانون بالحقوق التي يتمتع بها العراقي إلا ما استثنى بقانون خاص)) .

هذا ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة الخامسة من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي المذكور آنفاً ، ويعد هذا الشرط من الشروط البديهية التي ينبغي أن تتوفر في الناخب ، فلا يمكن السماح للصغير أو المجنون أو المعتوه في أن يكونوا ناخبين ، كذلك المحجور عليه بحكم قضائي كالسفيه وذوي الغفلة (1) .

ثالثاً : أن يكون الناخب قد أتم الثامنة عشر من عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات

لما كان من مستلزمات كمال الأهلية بلوغ سن الرشد ، في الوقت الذي حدد القانون المدني العراقي في المادة (106) سن الرشد بثمانية عشر سنة كاملة ، فكان الأولى بالمشروع أن يدرج هذا الشرط مع الفقرة الثانية التي تشترط أن يكون الناخب كامل الأهلية .

والملاحظ في هذا الشأن أن المشروع العراقي قد اشترط أن يتم الناخب ثمانية عشر سنة عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات ، وهذا الأمر سيخلق بعض الإشكاليات ، فعلى سبيل المثال لو تقرر إجراء الانتخابات المحلية في 2013/1/1 فسيكون بإمكان الشخص الذي سيبلغ سبعة عشر عاماً وشهر الاشتراك في الانتخاب على اعتبار أنه سيتم الثامنة عشرة في الشهر الأخير من سنة 2013، وهي السن التي تجري فيها الانتخابات ، وهذا مخالف للمبدأ العام الذي يقضي بإتمام سن الرشد القانوني .

رابعاً : أن يكون اسم الناخب مسجلاً في سجل الناخبين

يعد هذا الشرط من الشروط الأساسية التي تتمحور حوله بقية الشروط التي تحدثنا عنها ، حيث لا يسمح للناخب من الإدلاء بصوته في يوم الانتخاب حتى ولو كان عراقي الجنسية وكامل الأهلية وبالغاً الثامنة عشر من عمره ما لم يكن مسجلاً في سجل الناخبين (2) .

وتتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهمة إنشاء أو تحديث سجل الناخبين (3) ، وتعتمد المفوضية في وضع سجل الناخبين (4) وتحديد عدد مقاعد الدائرة الانتخابية على أحدث إحصائية لقاعدة بيانات وزارة التجارة الخاصة بالبطاقة التمييزية لحين إجراء الإحصاء السكاني العام .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل ، لم يشترط من الناخب الإقامة في الوحدة الإدارية التي يمارس حقه في التصويت ، وإنما اكتفى كما رأينا أن يكون اسم الناخب مسجلاً في سجل الناخبين الذي يعتمد البطاقة التمييزية بالدرجة الأساس التي لا تشترط بالضرورة تحقق الإقامة الفعلية .

من جانب آخر لم يتطرق قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي إلى مسألة إعفاء العسكريين ورجال الشرطة من الانتخاب ، بل سمح لهم بالانتخاب من خلال بيانه إجراء عملية اقتراع

(1) بينت المادة (46) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المقصود بكامل الأهلية حيث نصت على أن ((كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الأهلية مباشرة حقوقه المدنية)) .

(2) جبار جمعة اللامي ، دراسة حول قانون الانتخابات العراقية الجديدة ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الآتي

www . achina / art 72 m

تاريخ الزيارة 2013/1/17

(3) المادة (4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل .

(4) المادة (17) أولاً من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل .

العسكريين ومنتسبي الأمن الداخلي في مراكز اقتراع خاصة تحددها المفوضية للتنسيق مع الوزارة المختصة (1) ، وكان الأحرى بالمشرع العراقي أن يقرر إعفاء العسكريين ومنتسبي الأمن الداخلي من التصويت حفاظاً على حياد المؤسسات العسكرية والأمنية وجعلها بمنأى عن الاشتغال بالسياسة والسبب الذي يدعونا إلى تقرير هذا الإعفاء هو أن الديمقراطية في العراق لا تزال ناشئة وفي طور النمو لذا من الأفضل أن ينصرف الجيش والشرطة لتأدية مهامه الأساسية فقط .

الفرع الثاني

الشروط واجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس المحلية

تكفل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بتحديد الشروط الواجب توافرها في من يرغب بالترشح لعضوية المجالس المحلية وهذه الشروط حددتها المادة (5) من القانون المذكور على النحو الآتي : -

أولاً : أن يكون عراقياً كامل الأهلية قد أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشح

وفيما يتعلق باشتراط كون المرشح عراقياً والذي يقصد به أن يكون متمتعاً بالجنسية العراقية فقد ميز المشرع العراقي في قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 المذكورة آنفاً بين المواطن العراقي الأصل وبين غير العراقي المتجنس بالجنسية العراقية ، فقد أشارت الفقرة الثانية من المادة (9) على أن ((يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقاً لأحكام المواد (4 ، 6 ، 7 ، 11) من هذا القانون أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية)) ، ونؤيد من يذهب إلى كلمة (هيئة برلمانية) جاءت مطلقة فإنها تشمل والحالة هذه البرلمان الاتحادي (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) والبرلمانات المحلية إذا جاز التعبير بالنسبة لمجالس المحافظات والأقضية والنواحي (2) .

وعلى الرغم من تأييدنا لهذا الرأي إلا أننا نجد من الضروري النص صراحةً دفعاً لأي إشكاليات ممكن أن تحصل بسبب الاختلاف في التفسير ، وفي السياق ذاته أجاز الدستور الدائم لعام 2005 تعدد الجنسية للعراقي وأوجب في الوقت ذاته على من يتولى منصباً سياسياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة على أن يتولى القانون تنظيم ذلك (3) .

(1) نصت المادة (47) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل على أن ((تجري عملية اقتراع العسكريين ومنتسبي قوى الأمن الداخلي في مراكز اقتراع خاصة تحددها المفوضية بالتنسيق مع الوزارات المختصة)) .

(2) طارق حرب ، شرط الجنسية في الترشيح للبرلمانات المحلية ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الآتي

www . Iraq center . Net / vb / 53494 . htm / align / .

تاريخ الزيارة 2013/6/12

(3) المادة (18) الفقرة رابعاً من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 .

والسؤال المطروح هنا : هل يعد منصب رؤساء الوحدات الإدارية وأعضاء المجالس المحلية الثلاث من المناصب السيادية ؟

ومن ثم يجب على من يتولى هذه المناصب التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة ؟ للإجابة على هذا السؤال يمكن القول أن الإدارة المحلية تكتسب أهمية كبيرة ومن ثم فإن ممثلي الإدارة المحلية سواء كانوا رؤساء الوحدات الإدارية أم أعضاء في المجالس المحلية تدخل مهامهم في تقديرنا ضمن مفهوم المناصب السيادية في ضوء الاختصاصات المهمة والحساسة التي على عاتقهم وبناء على ذلك يجب التخلي عن أية جنسية أخرى كي يثبتوا ولائهم للوطن أولاً ولسكان الوحدة المحلية التي ينتمون لها ثانياً .

فضلاً عن ذلك فإن تمتع عضو المجلس المحلي أو رئيس الوحدة الإدارية بأكثر من جنسية سيسهم بشكل أو بآخر بازدياد معدلات الفساد الإداري والمالي في الهيئات التي يمارس عمله فيها كونها ستكون أي الجنسية الثانية الغطاء القانوني الذي يوفر له منافذ الهروب والاحتماء من الملاحقة القانونية (1) .

وفيما يخص الشروط الأخرى التي نصت عليها الفقرة الأولى من المادة المذكورة آنفاً ، فنجد أن المشرع قد ارتفع بسن المرشح وهو إتمام الثلاثين سنة وهو مسلك حسن ، ذلك أن المهام التي تضطلع بها المجالس المحلية ليست باليسيرة الأمر الذي توفر خبرات لا يمكن أن يكتسبها الشخص إلا إذا بلغ سناً معيناً ، أما ما يتعلق بشروط إكمال الأهلية الواجب توافره بالمرشح فقد تكلمنا عنه في سياق حديثنا عن شروط الناخب وذلك لتجنب التكرار .

ثانياً : أن يكون المرشح حاصلاً على الشهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها

قد لا يكفي بلوغ الشخص سناً معيناً على توافر الكفاءة اللازمة للقيام بأعباء الإدارة المحلية فقد أضاف المشرع العراقي إليها أن يكون المرشح حاصلاً على الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها كإعدادية الصناعة أو التجارة (2) .

وعلى الرغم من أن هذا الشرط يمثل تقدماً نوعياً قياساً على ما كان عليه الحال لقانون المحافظات رقم (129) لسنة 1969 الملغي الذي اشترط في المرشح لعضوية المجالس المحلية أن يحسن القراءة والكتابة (3) ، فإن ذلك لا يعد كافياً في تقديرنا ومن ثم نؤيد مع من يذهب إلى اشتراط حصول المرشح على الشهادة الجامعية الأولية كحد أدنى لاسيما وإن البلد اليوم يزخر بأصحاب المؤهلات العلمية التي تحتاجهم في الواقع المجالس المحلية (4) .

ثالثاً : أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف

(1) الملفت للنظر أنه على الرغم من مضي ثمان سنوات على نفاذ الدستور الدائم ، نجد أن المشرع لم يفعل العديد من النصوص الدستورية ، ومنها على سبيل المثال نص المادة (18) الفقرة رابعاً من الدستور الدائم والتي تفرض على المتمتع بأكثر من جنسية التخلي عن الجنسية المكتسبة في حال توليه مناصب سيادية وأمنية .
(2) المادة (5) الفقرة ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
(3) ينظر : الفقرة (10) من المادة (57) من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 الملغي .
(4) د . حنان محمد القيسي ، د . طه حميد العنكي ، د . أسامة باقر مرتضى ، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، مؤسسة النور الجامعية ، 2010 ، ص 76 .

لا خلاف في أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحلية حسن السمعة ومحمود السيرة ، كونه يمثل أهالي وحدته الإدارية في المجلس المحلي ، ولكن الخلاف يكمن في تحدد الجهة التي تتولى إثبات هذه الصفات أو نفيها ، الأمر الذي يحول العملية الانتخابية إلى عملية انتقائية تتجاذبها الأهواء من المصالح السياسية الضيقة (1) .

ولتلافي هذه الإشكاليات يمكن الاكتفاء بشرط عدم المحكومية بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والتي تدل دلالة واضحة على انتفاء حسن السيرة والسلوك (2) ، يمكن أن نضيف إلى هذا الشرط شروط أخرى على سبيل المثال ألا يكون المرشح قد سبق وأن تم إقالته من عضوية المجالس المحلية لأي سبب من الأسباب التي أوردها المشرع للإقالة (3) ، أو أن لا يكون ممن تم معاقبتهم بعقوبة الفصل أو العزل لأسباب تتعلق بالإخلال بالواجبات الوظيفية .

رابعاً : أن يكون المرشح من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي

وفقاً لهذا الشرط فإن المرشح لا يكون من أبناء المحافظة إلا بغرضين ، الأول : أن يكون المرشح مسجلاً في سجل الأحوال المدنية أو ما يعبر عنه بمسقط الرأس ، أما الغرض الثاني : فيتحقق إذا كان المرشح مقيماً في المحافظة إقامة مستمرة لمدة لا تقل عن عشر سنوات ، شرط أن تكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي (4) .

ويلاحظ في هذا الشأن أنه وعلى الرغم من تسليماً بضرورة وجود رابطة قوية بين أبناء الوحدة الإدارية ، والمرشح الذي سيمثلهم في عضوية المجلس المحلي ، إلا أن المغالاة في تأكيد هذه الرابطة غير مبرر وسيؤدي بمرور الوقت إلى تحول هذه الوحدات الإدارية إلى كانتونات منغلقة على نفسها تقف حائلاً أمام حركة التعايش المجتمعي ، ناهيك عن حرمانها من الاستفادة من العناصر الكفوءة والتي قد لا تتوفر فيها شروط التسجيل في سجل الأحوال المدنية أو شروط الإقامة المذكورة .

وبخصوص أن لا تكون الإقامة لأغراض التغيير الديموغرافي ، نتساءل عن المعايير المحددة للتغيير الديموغرافي ، ومن هي الجهة التي تقرر كون إقامة هذا الشخص هي لأغراض التغيير الديموغرافي ؟ وما هو الضمان لعدم التعامل بانتقائية بهذا الجانب ؟

(1) د . حنان محمد القيسي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 77 .

(2) بين قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل المقصود بالجرائم المخلة بالشرف في المادة (21 / 1 - أ - وهي السرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض ، وقد عدّ قانون الإرهاب رقم (13) لسنة 2011 الجرائم الإرهابية من بين الجرائم المخلة بالشرف ، ينظر : المادة (6) منه .

(3) حددت المادة (7) الفقرة - ثانياً 1 - من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 الأسباب العامة في إقالة أعضاء المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية وهي : -

أ - عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، ب - التسبب في إهدار المال العام ، ج - فقدان أحد شروط العضوية ، د - الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

(4) مصطلح الديموغرافي لفظ يوناني الأصل مؤلف من شقين ويعني الشعب أو السكان ، وغراف يعني الوصف وبهذا يصبح المعنى الحرفي لهذا المصطلح هو وصف السكان أو الدراسة الوصفية لعدد السكان وتحركاتهم ، ينظر : د . حنان القيسي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 78 .

فضلاً على ذلك أن هذا الشرط يتعارض مع نصوص عديدة في الدستور الدائم عام 2005 (1) ويلاحظ أيضاً أن المشرع كما تقدم بنا لم يشترط في الناخب الشروط ذاتها المتعلقة بالمرشح فيما يخص السكن والتسجيل في سجل الأحوال المدنية ، فكان الأولى أن يؤكد ارتباط الناخب بالوحدة الإدارية كونه هو المستفيد النهائي من خدمات المجالس المحلية (2) .

خامساً : أن لا يكون المرشح من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه

تقتضي طبيعة العمل في القوات المسلحة أو إلى المؤسسات الأمنية كأجهزة الشرطة والمخابرات وغيرها ، السهر على حماية الوطن والتي تتطلب اليقظة التامة في كل وقت بعيداً عن التجاذبات التي تفرزها طبيعة العمل السياسي ، وبذلك يمكن القول أن المشرع قد أحسن صنعاً عندما أقر ذلك ، وإن كان الأولى من حيث الصياغة القانونية أن يكون التعبير أكثر دقة كأن تكون العبارة كالآتي : ((لا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية الترشح لعضوية المجالس المحلية قبل تقديمهم الاستقالة وقبولها من مراجعهم المختصة)) لأن العبارة التي جاء بها المشرع توحى أنه ومن باب مفهوم المخالفة بإمكان الشخص أن يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية بعد ترشحه أي بعد أن يصبح عضواً في المجلس المحلي وهذا يخالف في الواقع الحكمة الأساسية التي تقضي بإبعاد المؤسسات العسكرية والأمنية من النشاط السياسي .

سادساً : أن لا يكون المرشح مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله

نتيجة للإرث السياسي الذي تركه النظام السياسي ، وما شهدته العراق من أحداث مؤلمة في مرحلة حكم حزب البعث المنحل ، فقد أشار الدستور الدائم إلى عدم جواز الترشيح للمناصب التنفيذية والتشريعية والقضائية ممن كان مشمولاً بإجراءات اجتثاث حزب البعث (3) .

وقد صدر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008 التي تمثل هيئة كاشفة عن المشمولين بإجراءات المساءلة والعدالة .

وفي هذا الجانب يذهب البعض إلى أن هذا الشرط يشكل قيداً واضحاً على حرية الترشيح ويفسح المجال لاجتهادات القائمين على إدارة عملية الترشيح ، ويفضل أن يترك للسلطة القضائية أمر تقدير وإثبات أو نفي هذه الأوصاف عن المرشح لعضوية المجالس المحلية (4) .

سابعاً : أن لا يكون المرشح قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم

قضائي

(1) مثال على ذلك المادة (44) في الدستور الدائم لعام 2005 والتي نصت أن ((للعراق حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه)) ، وكذلك المادة (22) التي تنص على أن ((للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)) .

(2) من الجدير بالذكر أن قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل أجاز للمرشح لعضوية مجلس النواب أن يختار الدائرة التي يرغب في الترشيح عنها ، ينظر : المادة (8) من هذا القانون .

(3) ينظر : المادة (135) من الدستور الدائم لعام 2005 .

(4) د . حنان القيسي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 80 .

يعد الفساد الإداري والمالي من أخطر الآفات التي تنخر هيكل الدولة الإداري ، وانطلاقاً من ذلك حرص المشرع العراقي على عدم السماح للشخص الذي أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام بالترشيح لعضوية المجالس المحلية .

ولما كان قانون العقوبات يخلو من النص على تجريم ما يسمى جريمة الإثراء غير المشروع على حساب الوطن والمال العام ، ولطالما جعل المشرع منطاً إثباتها هو الحكم القضائي فإنها والحالة هذه تدخل ضمن الشرط المتعلق بحسن السيرة والسلوك وعدم المحكومية بالجنايات والجرح المخلة بالشرف ومن ثم لا داع من أفرادها بشكل مستقل .

الفرع الثالث

النظام الانتخابي والجهة المشرفة على الانتخابات المحلية

سنعرض في هذا الفرع الأمور الآتية : -

أولاً : النظام الانتخابي المتبع في اختيار أعضاء المجالس المحلية في العراق

من استقراء نصوص قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل ، يمكن القول أن المشرع العراقي أخذ بنظام القائمة المفتوحة والقائمة المنفردة المقترنة بالتمثيل النسبي (1) .

يسمح لهذا النظام الانتخابي يسمح للناخب بالتصويت على القائمة المفتوحة التي تتضمن عدد من المرشحين على أن لا يتجاوز عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة أو التصويت للقائمة المنفردة التي تضم مرشحاً واحداً فقط (2) ، ثم تجمع الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها القوائم المفتوحة والمنفردة ، وتقسم على القاسم الانتخابي ستظهر بعدها نتيجة المقاعد التي حصلت عليها هذه القوائم (3) . بالنسبة لتوزيع المقاعد الانتخابية على مرشحي القائمة المفتوحة سيكون على أساس ترتيب المرشحين استناداً إلى عدد الأصوات التي حصل عليها المرشح ، فيكون الفائز الأول هو من يحصل على عدد من الأصوات ضمن القائمة المفتوحة ، وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين على أن تكون امرأة في كل ثلاثة فائزين بغض النظر عن الفائز بين الرجال (4) .

(1) نصت الفقرة الخامسة من المادة الأولى من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل على أن المقصود بالقائمة المفتوحة ((وهي القائمة التي تحوي على أسماء المرشحين المعلنة على أن لا تتجاوز عدد المقاعد المخصصة للدائرة)) وأشارت الفقرة السادسة من المادة المذكورة آنفاً على أن المقصود بالقائمة المنفردة ((وهي القائمة التي يحق لفرد واحد أن يرشح للانتخابات على أنه يكون مسجلاً لدى المفوضية)) .

(2) المادة (12) - الفقرة ثالثاً من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل .

(3) المادة (13) - الفقرة أولاً من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل .

(4) المادة (13) - الفقرة ثانياً من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل .

وبخصوص مرشحي القوائم المنفردة التي تتألف من مرشح واحد ، فيجب أن يحصل على ما يعادل القاسم الانتخابي في الأقل للحصول على المقعد الانتخابي وتهمل باقي الأصوات الزائدة عن القاسم الانتخابي (1) .

وفي حال وجود مقاعد شاغرة فإنها توزع على القوائم المفتوحة الفائزة بحسب نسبة ما حصلت عليه من المقاعد ، وذلك لغرض استكمال المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية (2) .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أنه وعلى الرغم من تبني المشرع العراقي نظام القائمة المفتوحة التي تتيح للمصوت اختيار الشخص الذي يرغب بتمثيله في عضوية المجلس المحلي من بين باقي القائمة المفتوحة ، والذي استبدل بنظام القوائم المغلقة الذي عمل به في انتخابات مجالس المحافظات في عام 2005 ، إلا إنه تبنى نظام القائمة المغلقة بشكل ضمني من خلال توزيع عدد الأصوات الزائدة على المرشحين الآخرين في القائمة المفتوحة بخلاف ذلك بالنسبة لمرشحي القوائم المنفردة ، إذ إن الأصوات التي تزيد على ما يعادل القاسم الانتخابي للمرشح المنفرد سوف تهمل كما تقدم بنا الأمر الذي لا يحقق العدالة والمساواة بين مرشحي القوائم المفتوحة والقوائم المنفردة ، فالقائمة المفتوحة ستحصل على عدد من المقاعد بقسمة مجموع الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها هذه القائمة على القاسم الانتخابي .

ومن ثم توزع المقاعد على مرشحي القائمة التي حصل عليها المرشح وبشروط أن يختار بذلك القاسم الانتخابي ، في حين نجد أن المشرع اشترط من مرشحي القوائم المنفردة الحصول على ما يعادل القاسم الانتخابي حتى يضمن الحصول على المقعد الانتخابي ، ولتوضيح ذلك سنضرب المثال الآتي :

لو افترضنا أن المقاعد المخصصة لمحافظة (س) هي 28 مقعداً وكان مجموع الأصوات الصحيحة التي أدلى بها الناخبون هو (400,000) أربعمائة ألف صوت ، وحصلت القائمة المفتوحة - أ - على 180 ألف صوت ، وحصلت القائمة المفتوحة - ب - على 120 ألف صوت ، وحصلت القائمة المنفردة التي تضم مرشحاً واحداً - ج - على 40 ألف صوت ، وحصلت القائمة المنفردة - د - على 30 ألف صوت ، والقائمة المنفردة - هـ - على 30 ألف صوت ، ولكي نستخرج القاسم الانتخابي يجب قسمة مجموع عدد الأصوات الصحيحة على عدد المقاعد المخصصة للمحافظة وفقاً لهذا المثال تكون المعادلة على النحو الآتي :-

$$400,000 \div 28 \div 14,285 \text{ القاسم الانتخابي}$$

ولغرض معرفة عدد المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة نقوم بقسمة الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها القائمة على القاسم الانتخابي وتكون النتيجة مجموع المقاعد التي تحصل عليها القائمة القائمة أ ، $180,000 \div 14,285 = 12$ مقعداً

(1) المادة (13) - الفقرة رابعاً من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل .

(2) المادة (13) - الفقرة خامساً من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 المعدل .

القائمة ب ، $14,285 \div 120,000 = 8$ مقاعد

القائمة المنفردة ج ، $14,285 \div 40,000 = 1$ مقعد واحد وسيهمل 25,715 ألف صوت

القائمة المنفردة د ، $14,285 \div 30,000 = 1$ مقعد واحد وسيهمل 15,715 ألف صوت

القائمة المنفردة هـ ، $14,285 \div 30,000 = 1$ مقعد واحد وسيهمل 15,715 ألف صوت

ولما كان مجموع المقاعد التي حصلت عليها هذه القوائم هي 23 مقعداً من أصل 28 مقعداً فهذا يعني أن هناك خمسة مقاعد شاغرة ستوزع على القوائم المفتوحة أ و ب فقط ، تحسب نسبة المقاعد التي حصلت عليها من مجموع المقاعد المخصصة ، فستكون 3 مقاعد للقائمة أ و 2 مقعد للقائمة ب .

وبذلك نخلص أن الجمع بين نظام القائمة المفتوحة والقائمة المنفردة لا يحقق العدالة والمساواة بين المرشحين ، الأمر الذي ينبغي للمشرع أن يتبنى النظام الانتخابي الفردي المقترن بالأغلبية كالمعمول بها في الانتخابات المحلية البريطانية ، أو أن يلغي نظام القوائم المنفردة والإبقاء على نظام القائمة المفتوحة حصراً .

ثانياً : الجهة المشرفة على الانتخابات المحلية

تتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات - وهي هيئة حكومية مستقلة محايدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب - الإشراف والتنظيم والتنفيذ لجميع أنواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية وفي المحافظات غير المنتظمة في إقليم (1) .

وتتألف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من مجلس المفوضين والإدارة الانتخابية ، ويتكون مجلس المفوضين من تسعة أعضاء . اثنان منهم على الأقل من القانونيين يختارهم مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من لجنة مجلس النواب (2) .

ويتولى مجلس المفوضين العديد من الصلاحيات أهمها إنشاء وتحديث سجل الناخبين وتنظيم سجل قوائم المرشحين للانتخابات والمصادقة عليها ، والمصادقة على إجراء العد والفرز وإعلان النتائج النهائية (3) .

أما بالنسبة للإدارة الانتخابية التي تتألف من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الإقليم والمحافظات وفق هيكلية يصادق عليها مجلس المفوضين ، فإنها تتولى مسؤولية تنفيذ الأنظمة والقرارات الصادرة من مجلس المفوضين وإدارة كافة النشاطات ذات الطابع العملي والإجرائي والتنفيذي على الصعيد الوطني والإقليم (4) .

وأهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، ومن تسميتها تدل على هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، ومن ثم لا يكون للأخيرة أي دور في العملية الانتخابية سواء على صعيد الانتخابات العامة الوطنية أم المحلية ، وهذا بحد ذاته خطوة إيجابية ، وإن كانت هنالك بعض

(1) المادة (2) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 .

(2) المادة (3) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 .

(3) المادة (4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 .

(4) المادة (5) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 .

الملاحظات هو طريقة اختيار أعضاء مجلس المفوضين فنجد الأولى أن يتم ترشيح هؤلاء الأعضاء من قبل مجلس القضاء الأعلى من بين القضاة ، ومن ثم لا يفضل أن يتم ترشيحهم من لجنة مجلس النواب لأن ذلك سيمس في الواقع استقلالية المفوضية ، حيث ستلعب الاعتبارات السياسية دوراً في هذا الشأن .

المطلب الرابع

التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية في العراق يشمل التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية أموراً عديدة ، يتعلق بعضها في تحديد أنواع العضوية فيها ومدتها ، ويتعلق البعض الآخر بواجبات وحقوق الأعضاء ، بالإضافة إلى بيان الأسباب التي تنتهي بها عضوية المجالس المحلية .

وطالما تحدثنا عن عضوية المجالس المحلية في العراق ومدتها في معرض بحث تشكيل المجالس المحلية (1) ، ولتجنب التكرار ، فسنتصر على بيان الأمور الأخرى المتعلقة بالعضوية وذلك في الفرعية الآتية : -

الفرع الأول

واجبات وحقوق أعضاء المجالس المحلية

فيما يتعلق بواجبات أعضاء المجالس المحلية في العراق ، فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، يتضمن نصوصاً صريحة تحدد واجبات الأعضاء في المجالس المحلية .

إلا إنه عند استقراء بعض نصوص هذا القانون يمكن أن نحدد أهم الواجبات كالالتزام بالحضور إلى جلسات المجالس المحلية المقررة وفقاً للنظام الداخلي لهذا المجلس (2) ، الذي يعد من أهم واجبات الأعضاء في المجالس المحلية ، حيث رتب القانون آثار قانونية في حال الإخلال بهذا الواجب كالإقالة من عضوية المجلس (3) .

وواجبات الأعضاء لا تقتصر فقط على الالتزام بالحضور إلى جلسات المجلس والتي ينبغي للأعضاء الالتزام بحسن التصرف واحترام الجلسة وإلا سيخضعون لعقوبات انضباطية (4) .

بالإضافة إلى ذلك هنالك العديد من الواجبات التي تقع على عاتق عضو المجلس المحلي نستطيع استخلاصها من مفهوم المخالفة (1) .

(1) حيث تبين أن أعضاء المجالس المحلية في العراق يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب العام لمدة أربع سنوات ، ينظر : الصفحة () من الأطروحة .

(2) لم ينظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، الأمور المتعلقة بانعقاد جلسات المجالس المحلية وكيفية انعقادها بل ترك ذلك لملاحظة الأمور الداخلية لكل مجلس من المجالس المحلية ، ينظر : المادة (7) من الفقرة (14) والمادة (8) الفقرة (12) والمادة (12) الفقرة (10) من هذا القانون .

(3) على سبيل المثال نصت المادة 6 - أولاً - 3 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى أن ((يعد العضو فعالاً إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية أو غاب (4/1) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة شهور (دون عذر مشروع)) .

(4) فقد قررت الفقرة (2) من المادة (15) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على أن ((للمجالس بأغلبية عدد أعضائها الحاضرين تنحية أحد الأعضاء عن جلسة واحدة من جلساتها إذا تصرف في مجلسه تصرفاً أساء على سمعة المجلس الذي هو عضواً فيه)) .

أما بالنسبة للحقوق التي يتمتع بها أعضاء المجالس المحلية ، يمكن تصنيفها إلى نوعين ، حقوق مالية ، وحقوق غير مالية ، وبخصوص الحقوق المالية تتمثل بتمتع أعضاء المجالس المحلية بحرية إبداء آرائهم في المناقشات التي تحصل في اجتماعات المجلس الذي ينتمون له ، وقد قررت ذلك المادة (15) - 1 - التي نصت على أن ((يتمتع أعضاء المجالس المحلية بحرية إبداء آرائهم في المناقشات)) ، ويلاحظ في هذا الشأن أن المشرع العراقي على الرغم من منحه أعضاء المجالس المحلية حرية إبداء الرأي إلا إنه في الواقع لم يقرر أية ضمانات على ممارسة هذه الحرية ، فكان الأولى أن يقرر كما ذهب إلى ذلك المشرع في قانون المحافظات الملغي رقم (159) لسنة 1969 (2) .

أما الحقوق المالية لأعضاء المجالس المحلية في العراق ، فعد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم منح أعضاء المجالس المحلية مقابل خدمتهم في هذه المجالس مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات بالنسبة لعضوية مجلس المحافظة في حيث يتقاضى أعضاء المجالس المحلية الأخرى لمجلس القضاء والناحية ما يعادل راتب ومخصصات معاون مدير عام (3) . ولم يكتف المشرع العراقي في منح أعضاء المجالس المحلية مكافآت شهرية لقاء عضويتهم بل قرر منحهم رواتب متقاعدین بعد انتهاء عضويتهم في هذه المجالس .

نعتقد في هذا الجانب أن المشرع العراقي قد أفرط كثيراً في منح الحقوق المالية لأعضاء المجالس المحلية وكذلك الحال بالنسبة لرؤساء الوحدات الإدارية ، في الوقت الذي معمول به في بريطانيا وفرنسا ومصر هو الأخذ بمبدأ مجانية العضوية باستثناء بعض المخصصات اليسيرة التي تدفع لتغطية نفقات السفر والإقامة لأعضاء المجالس المحلية (4) .

فضلاً عن ذلك منح التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2010 أعضاء المجالس البلدية (القواطع والأحياء) الذي شغلوا مناصبهم بعد 2003/4/9 الحقوق النقاعية التي يستحقها عضو مجلس الناحية ووفقاً لذات الشروط (5) ، علماً أن جميع أعضاء مجالس الأفضية والنواحي والقواطع والأحياء ، لم يتم انتخابهم وإنما تم اختيارهم من قبل مجالس المحافظات بالتنسيق مع سلطة الائتلاف المؤقتة ووفقاً للأمر (71) لسنة 2004 الخاص بالسلطات المحلية (6) .

(1) مثال على ذلك ما نصت عليه المادة (7) الفقرة ثامناً - البند - 1 - التي حددت أسباب إقالة رؤساء الوحدات الإدارية وأعضاء المجالس المحلية ب - عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، ب - التسبب في هدر المال العام ، ج ، د - الإهمال والتقصير المتعمد في أداء الواجب والمسؤولية)) .

(2) حيث قررت الفقرة (1) من المادة (80) من قانون المحافظات الملغي رقم (159) لسنة 1969 على أن ((يتمتع عضو مجلس الوحدة الإدارية بحريته في إبداء آرائه في مناقشات المجلس ولا يجوز مؤاخذته على بيديه من آراء أثناء تأديته واجباته ضمن حدود واجبات المجلس)) .

(3) ينظر : المادة (7) الفقرة أولاً وثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
(4) نصت المادة (18) ثالثاً - 1 - من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل على أن ((يمنح أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذين شغلوا مناصبهم بعد تاريخ 2003/4/9 راتباً تقاعدياً لا يقل عن 80% من المكافآت الشهرية المحددة بموجب هذا القانون على أن لا تقل الخدمة الفعلية عن ستة أشهر أو في حالة إصابته بعجز أعاقه عن أداء مهامه أثناء مدة العضوية)) ، وقد تم تخفيض مدة الخدمة من ستة أشهر بموجب قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(5) المادة (8) من قانون التعديل الأول من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(6) ينظر : الصفحة () من الأطروحة .

بناء على ما تقدم يمكن القول إن كانت المهام التي يضطلع بها أعضاء المجالس المحلية كذلك الحال بالنسبة لرؤساء الوحدات الإدارية تستوجب منحهم مكافآت شهرية ، ينبغي منحها أثناء قيام العضوية ، بعبارة أخرى فإن المكافآت التي تمنح لأعضاء المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية يجب أن تنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية ومن ثم لا نؤيد منحهم رواتب تقاعدية التي سترهق ميزانية الدولة كون أن أعدادهم ستزيد من دورة انتخابية إلى أخرى ، في الوقت الذي تقوم فلسفة الإدارة المحلية على فكرة المساهمة الشعبية المحلية ، وسيلة للترشح على حساب مصلحة المواطن ، فضلاً عن ذلك فإن منح الرواتب التقاعدية لهؤلاء يتعارض مع نص المادة (14) من الدستور ، التي تقرر أن ((العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز)) (1) .

الفرع الثاني

انتهاء العضوية في المجالس المحلية

العضوية في المجالس المحلية ليست مؤبدة ، ومن ثم فإن لها نهاية قد تكون نهاية طبيعية أو استثنائية .

فالنهاية الطبيعية لعضوية المجالس المحلية تكون عن طريق الآتي :-

أ - انتهاء مدة الدورة الانتخابية والتي تبلغ أربع سنوات ، وسبق أن رأينا أن سريان مدة العضوية تكون في أول جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات المحلية .

ب - وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله بناءً على قرار صادر من لجنة طبية مختصة (2) .

وبطبيعة الحال فإن وفاة العضو ستؤدي إلى انتهاء العضوية بقوة القانون ، أما بالنسبة لإصابة العضو بعاهة مستديمة أو بعجز أو بمرض خطير والتي تمنعه من الاستمرار بعمله استناداً إلى قرار صادر من لجنة طبية مختصة فإنها تؤدي إلى انتهاء العضوية الأمر الذي يثير تساؤلاً في هذا الخصوص مفاده هو :

هل إن قرار اللجنة الطبية هو الذي ينهي العضوية بقوة القانون ؟

يبدو أن المشرع أراد أن يكون لقرار اللجنة الطبية هو الفاصل في هذا الشأن وذلك حتى لا يساء استخدام هذا الأمر من قبل المجلس المحلي .

أما النهاية غير الطبيعية أو الاستثنائية لعضوية المجالس المحلية فتتمثل كالاتي :-

1 - الاستقالة

(1) ومن الجدير بالذكر أن قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل قرر في المادة 8 - أولاً ((إذا كانت خدمات الموظف المحال على التقاعد نقل عن خدمة (15) سنة خدمة تقاعدية يمنح المكافأة ...)) ، فإذا كان الموظف الذي لديه خدمة نقل عن خمسة عشر سنة لا يستحق راتباً تقاعدياً فعلى أي أساس يتم احتساب الراتب التقاعدي لأعضاء المجالس المحلية الذين لا يشترط أن تكون خدمتهم ستة أشهر كحد أدنى ؟

(2) المادة 6 - أولاً - 1 - من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

أجاز المشرع العراقي لعضو المجلس المحلي سواء كان عضو مجلس محافظة أم قضاء أم ناحية أن يقدم استقالته من عضوية المجلس ، ويتم ذلك بتقديم طلب تحريري إلى رئيس المجلس المحلي المعني الذي يقوم بدوره بعرض طلب الاستقالة في أول جلسة تالية لغرض البت بها (1) .

وعدّ المشرع الاستقالة مقبولة إذا صوت عليها الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، أو في حال إصدار العضو مقدم الاستقالة حتى وإن رفضها المجلس بالأغلبية المطلقة (2) .

2 - الإقالة بسبب الغياب

قرر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم اعتبار العضو مقالاً في حال تخلفه عن حضور أربع جلسات متتالية ، أو في حالة الغياب ربع جلسات المجلس خلال مدة أربعة شهور وفي الحالتين يصدر قرار الإقالة من المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (3) .

بقي أن نشير في هذا الصدد إلى ظاهرة باتت تؤرق الجميع وتؤثر في سير المجالس المحلية إلى الحد الذي قد يشلّ من حركتها وهذه الظاهرة هي تعليق عضو أو مجموعة من الأعضاء لعضويتهم في المجلس الذي ينتمون له ، كنوع من أنواع الاحتجاج وبصرف النظر عن الأسباب التي تقف وراء هذه الظاهرة ينبغي لنا التساؤل عن الحكم القانوني فيها .

للإجابة عن هذا السؤال يمكن القول أن المشرع العراقي في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، لم يجعل تعليق العضوية من بين الحقوق التي يتمتع بها أعضاء المجلس المحلي ، بل قد أوجب كما رأينا من الأعضاء التزام الحضور إلى جلسات المجلس وإلا سيترتب على هذا الغياب بدون عذر مشروع وفقاً للحدود التي حددها المشرع من بين أسباب انتهاء العضوية ، حيث يمكن للمجلس المحلي للتصويت على إقالة العضو المتخلف عن جلسات المجلس أربع جلسات متتالية أو غاب ربع عدد جلسات المجلس ، ولطالما عدّ المشرع عضو المجلس المحلي في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات ، نجد ولدى الرجوع إلى قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل أن ظاهرة تعليق العضوية تدخل ضمن الجرائم التي تعاقب عليها المادة (364) من قانون العقوبات المذكور (4) .

والعلة التي تدعو إلى عد هذه الظاهرة من بين الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أنها تؤثر تأثيراً شديداً في عمل المجالس المحلية التي من مهمتها الأساسية إدارة المصالح والمرافق المحلية التي تهم أبناء الوحدة الإدارية وبالشكل الذي يجعلها تتعارض مع مبدأ انتظام سير المرافق العامة .

(1) المادة 6 - أولاً - 2- أ - من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(2) المادة 6 - أولاً - 2- ب - من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(3) المادة 6 - أولاً - 3- من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .

(4) حيث نصت المادة (364) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل على أن ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار ... كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أو عمل تركم عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله ... حتى كان من شأن التارك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس وصحتهم أو أمنهم في خطر ، أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً بين الناس ، أو إذا عطل مرفقاً عاماً يعد ظرفاً مشدداً إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر)) .

3 - انتهاء العضوية بسبب تحقق إحدى الأسباب الحصرية التي أوردتها المشرع للإقالة

أجاز المشرع في قانون المحافظات إنهاء العضوية لأي عضو من الأعضاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حال تحقق الأسباب الواردة في المادة (7) الفقرة (8) (1) ، ولما كانت القرارات التي تصدرها المجالس المحلية بخصوص إنهاء العضوية لأي سبب من الأسباب التي أوردتها المشرع تعد من القرارات الخطيرة ، فقد قرر المشرع بالمقابل ضمناً للعضو المقال الحق في الطعن بهذه القرارات أمام محكمة القضاء الإداري مدة 15 يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار ، وعلى محكمة القضاء الإداري البت في الطعن خلال 30 يوماً يكون قرارها باتاً (2) .

المبحث الثاني

اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم

من خلال دراسة وتحليل نصوص الدستور العراقي الدائم رقم (21) لسنة 2005 الذي اقره الشعب العراقي في الاستفتاء الشعبي بتاريخ 2005/1/15 ، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد منح للمحافظات التي لم تنظم في إقليم اختصاصات تتماثل 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 مجموعها دولة الاتحاد الفيدرالي (3) .

(1) وهذه الأسباب هي أ - النزاهة أو استغلال المنصب .

ب - التسبب في هدر المال العام .

ج - فقدان أحد شروط العضوية .

د - الإهمال أو التقصير المتعمد في أداء الواجب والمسؤولية .

(2) ينظر المادة (1) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (15) لسنة 2010 .

(3) يفضل أغلب الكتاب استخدام كلمة (الفيدرالية) كبديل عن (المركزية) للدلالة على هذا النوع من الاتحاد على الرغم من أنها كلمة أجنبية ، ذلك لتلافي الخلط الحاصل بين الفيدرالية وبين النظام المركزي في الإدارة فضلاً عن أن شيوع استخدام (الفيدرالية) في هذا الموضوع بشير وبما لا يقبل الشك إلى التعريف الذي أوردناه ، لمزيد من التفاصيل ينظر : د . علي غالب العاني ، القانون الدستوري ، مطبعة الزمان ، بغداد ، بلا سنة طبع ، ص 122 - 123 .

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 (1) ، 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 (2) .

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 إلى 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 : -

أولاً : 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 (3) .

ثانياً : تحقيق وحدة المكونات البشرية لمواطني الدويلات والأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية ولاسيما في المجتمعات التي تنطوي على تنوع وتناقض في هذه المكونات من الناحية الأثنية أو اللغوية فضلاً عن منحها فرصاً حقيقية لممارسة السلطة وإدارة إقليمها وإشباع حاجاتها (4) .

ثالثاً : 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 يمثل وسيلة ناجعة لبناء وتنمية القدرات التشريعية والإدارية في الأقاليم .

(1) د . شأبا توما منصور ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، 1980 ، ص 86 . ود . سليمان محمد الطحاوي ، الوجيز في نظام الحكم والإدارة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص 369 - 370 .

(2) د . سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد ، الطبعة الأولى ، مطبعة بويد ، نيويورك ، 2005 ، ص 395 .

(3) ينظر : د . الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1963 ، ص 5 - 8 .

(4) د . علي غالب العاني و د . نوري لطيف ، المصدر السابق ، ص 123 .

وعلى الرغم من كل هذه المبررات فإن خطر الحرب الداخلية بين مكونات الدولة الفيدرالية يمثل أبرز وأهم الانتقادات الموجهة إلى النظام الفيدرالي (1) ، مما يستدعي تحقيق المساواة في توزيع السلطة بين الإقليم فضلاً 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 الفيدرالية .

المطلب الثاني

الاختصاصات الفيدرالية للمحافظات

إن الظروف التي عاصرت عملية كتابة الدستور العراقي والمتمثلة في عدم التوصل إلى إجماع سياسي بخصوص تحديد الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية (عدا إقليم كردستان) قد أفضى إلى تبني الدستور العراقي نظاماً يمزج بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية (2) .

وعلى هذا الأساس فقد أقر الدستور العراقي للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم باختصاصات فيدرالية شأنها في ذلك شأن الأقاليم متبعاً في ذلك نهجاً لم تألفه الدساتير في الدولة الفيدرالية (3) . ويمكننا أن نفسر نزعة المشرع الدستوري في هذا الميدان برغبته في تحقيق نوع من المساواة بين الأقاليم وبين المحافظات التي تنتظم في إقليم ، غير أن الوصول إلى هذا الهدف يستحيل مع تبني الإدارة المركزية لهذه المحافظات (4) .

وتأسيساً 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 سكاناً ممثلين أكثر في الولايات الأقل سكاناً ، ومن هنا برزت الحاجة إلى وجود مجلس ثان تمثل في الولايات بشكل متساو للمحافظة على حقوق الولايات الصغيرة (5) .

(1) هاملتون وما دسن وجاي ، الدولة الاتحادية وأسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمد ، دار مكتبة الحياة 1961 ، ص 81 - 85 .

(2) نصت المادة (116) من الدستور على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)) .

(3) أشار التعديل العاشر للدستور الأمريكي الصادر عام 1787 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 2000/1/1 .

(4) البند (ثانياً) من المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(5) د . إحسان المفرجي ود . كطران زغير نعمة ود . رعد الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة جامعة بغداد ، / 1990 ، ص 113 - 124 .

ومن خلال هذا التمثيل تتجلى مشاركة الولايات والأقاليم في جوهر السيادة للدولة الاتحادية وبهذا تختلف الأقاليم في الدولة الفيدرالية عن المحافظات في الدولة البسيطة لأن الأقاليم تشارك السلطات الاتحادية في جوهر السيادة ذاته فضلاً عن مشاركتها في ممارسة السيادة على إقليمها (1) .

ولم يشذ الدستور العراقي عن هذا الأصل حيث نصت المادة (48) منه على أن ((تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)) ، غير أن عدم حسم أمر تكوين الأقاليم ابتداءً ، 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 (2) 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 الدول الفيدرالية من الحقوق الثابتة لها حيث يتولى برلمان الأقاليم هذه المهمة بشرط أن لا تتعارض أحكام هذه القوانين مع الدستور الاتحادي ودستور الأقاليم (3) .

وإزاء الظروف المعاصرة لعملية كتابة الدستور العراقي - التي أشرنا إليها سابقاً - فإننا نرى أن المشرع الدستوري قد منح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حق تشريع القوانين (4) ، لا بل جعل لقانون المحافظة الأولوية على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما على مسألة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة التي نظمها المادة (114) من الدستور .

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

لقد جاء الدستور العراقي خالياً من أية أحكام حول هذه المسألة ونرى أن مجلس المحافظة بوصفه هيئة منتخبة (5) هو الجهة المختصة بتشريع القوانين داخل المحافظة غير المنتظمة في إقليم مع ملاحظة أن الدستور العراقي منح لسلطة الأقاليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الأقاليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (6) ، 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 .

(1) د . الشافعي محمد بشير ، المصدر السابق ، ص 54 - 56 .

(2) المادة (65) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 112 - 115 .

(4) المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(5) القسم (2) البند (4) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) في 2004/4/6 .

(6) البند (أولاً) من المادة (121) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

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

إن الدستور العراقي قد سمح للأقاليم بوضع دساتيرها بشرط عدم التعارض مع الدستور الاتحادي (1) ، 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 (2) .

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 إدارياً لا مركزياً لها ، ومن جهة أخرى يمنحها اختصاصات وحقوق تماثل تلك التي أقر بها للإقليم في إطار الدولة الفيدرالية من دون أن ينص على حق المحافظة غير المنتظمة في إقليم في أن يكون لها دستورها الخاص بها .

ونرى أن يمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الحق في وضع دساتيرها ، 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 تبنى الدستور العراقي هذا المبدأ ، وأناط بالمحكمة الاتحادية العليا اختصاص الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم (3) .

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 .

(1) المادة (120) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) البند (رابعا) من المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) البند (ثامناً) من المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

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 الزمالات الدراسية والوفود المؤتمرات الإقليمية والدولية ، فأشار إلى تأسيس هيئة عامة لضمان هذه الحقوق وسمح لممثلي المحافظات بالانضمام إلى عضويتها (1) .

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 والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع منحها صلاحية التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد الاتحادية واقتسامها فضلاً عن ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص هذه الأموال (2) .

أما تمثيل المحافظة في السفارات والبعثات الدبلوماسية فقد أشار إليه الدستور في المادة (121) 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 (3) ، فإن منح الأقاليم والمحافظات الحق في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية ينحصر في قيامها بمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية .

ونرى أن مصطلح (متابعة) يحمل معانٍ ودلالات عدة ، وينطوي على ممارسة اختصاصات تدخل في صميم الوظائف المتعارف عليها للسفارات والبعثات الدبلوماسية ، وهذا يفسح المجال 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 .

(1) المادة (105) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(2) المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(3) المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

المبحث الثالث

علاقة المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع السلطة الاتحادية

لم 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 2005 على إتباع نظام اللامركزية الإدارية في ميدان تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽¹⁾ ، مع استناده إلى أسس النظام الفيدرالي لتنظيم العلاقات مع الأقاليم ، وهذا ما سنبحثه بدراسة الموضوع وفق التقسيم الآتي : -

المطلب الأول : توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات

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

المطلب الثالث : استقلال مجالس المحافظات والرقابة عليها

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 بوحدها السياسية ، ومن ابرز ملامح هذه الوحدة هو وحدة القانون أو التشريع المطلق على إنماء الدولة كافة ، وتعد وحدة التشريع إحدى ميزات أو فوارق اللامركزية الإدارية عن النظام الفيدرالي⁽²⁾؛ لأن من أهم أركان النظام الفيدرالي هو تمتع أجزاء الدولة (الدويلات أو الولايات أو الأقاليم) بصلاحيات إصدار تشريع محلي وإنشاء محاكم خاصة تطبق التشريع المحلي كما تلتزم بالقانون الاتحادي⁽³⁾ ، وعلى رغم من ذلك فإن الدستور العراقي قد ألغى هذا المعيار المميز عندما أشار (حسب مفهوم الإشارة) إلى منح المحافظة صلاحية إصدار القوانين⁽⁴⁾ .

وتتخصص الوظيفة الإدارية بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية والتي يفضل أن تترك إدارتها لمجالس محلية منتخبة وكما أسلفنا ذلك في المطلب الثاني من المبحث الأول المتقدم وذلك لكونها أكثر معرفة ودراية وحرصاً على إدارة وتسيير تلك المصالح في المركز .

(1) د . ميثم حنظل شريف ود . علي هادي عطية ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، المنشور في مجلة جامعة ذي قار ، العدد 4 ، المجلد 2 ، آذار 2007 ، ص 190 .

(2) سنذكر باقي أوجه التمييز تبعاً ليمكن مقارنة ما تتميز به اللامركزية الإدارية عن الفيدرالية مع ما نص عليه الدستور العراقي .

(3) د . منير محمود الوتري ، القانون العام ، المركزية واللامركزية ، ط 1 ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1976 ، ص 27 .

(4) سنعود إلى تفصيل هذا الموضوع عند شرح نص المادة (115) من الدستور .

وتوزع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات (المجالس المحلية) بأحد أسلوبين :
الأول وهو الأسلوب الانكلوسكسوني ، 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 (1) .
أما وفقاً لما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فإنه منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (2) .
وعلى الرغم من أن الدستور العراقي حصر اختصاصات مجالس المحافظات بالوظيفة الإدارية والمالية إلا إنه اختط مساراً جديداً خلط فيه بين الأسلوبين الانكلوسكسوني والأسلوب الفرنسي ، بل يمكن أن نرى فيه اتجاهاً جديداً ، إذ إنه حدد اختصاصات المراكز الإدارية على سبيل الحصر ، كما حدد الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات على سبيل الحصر أيضاً ، وترك ما سواها من الاختصاصات لمجالس المحافظات على النحو الذي سنستعرضه في الفروع الثلاثة الآتية : -

الفرع الأول

الاختصاصات الإدارية للحكومة الاتحادية

بين الدستور العراقي الاختصاصات الإدارية للحكومة المركزية على سبيل الحصر بشكل محدد (3)
، وإذا كان الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات بين المركز والمجالس 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 (4) .
إن 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 مسالة 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 أجمعهم ، أي أن إدارة وتسيير المصالح القومية يجب أن تكون بنظرة شمولية

(1) د . خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة عمان ، 1998 ، ص 133 - 134 .

(2) ينظر : الفقرة ثانياً من المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

وملبية لحاجات ومصالح سكان الدولة ولا تنطلق من رؤية محلية خاصة باحتياجات سكان بعينهم أو منطقة بعينها مما قد يندرج بحصول إخفاقات إدارية أو عدم وجود تناسق إداري في تسيير المصالح من مكان إلى آخر ، وبالتالي تشهد حالة من التفاوت أو عدم الاستقرار الإداري (1) .

وهكذا نجد أن نهج الدستور العراقي يختلف عن نهج الدساتير التي تأثرت بالأسلوب الفرنسي ومنها الدستور المصري (2) .

الفرع الثاني

الاختصاصات الإدارية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات

حدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 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 :

1 - إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المحلية

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 :

القيود الأولى : إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالإدارة ولا يتعدى ذلك إلى حدود الملكية أو الادعاء أو التصرف على أساس استقلال الإقليم بالملكية ، لأن الدستور نص بألفاظ صريحة على ملكية النفط والغاز للشعب كافة (3) ، ومع أن الاختصاص المشترك ينحصر بالإدارة فقط ، إلا إن مفهوم الإدارة يثير 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 أن المحافظة ؟ وكيف تكون الإدارة مشتركة بين المركز والمحافظات ؟ هل تكون بمجلس إدارة مشترك ؟ أم تكون متمثلة 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 ؟

القيود الثانية : إن هذا الاختصاص المشترك محصور بحقوق النفط والغاز فقط ولا يتعدى إلى حقول الثروات الأخرى مثل الكبريت والزنبيق والفوسفات وباقي الثروات غير النفطية ، مما قد يثير تساؤلاً منطقياً

(1) ينظر المادة (146) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 التي حددت اختصاصات الإدارة المركزية على سبيل الحصر ، ولم يجوز الدستور تفويض تلك الاختصاصات للإدارة المحلية في المحافظات والمدن والقرى .

(2) الفقرة أولاً من المادة (112) من دستور جمهورية العراق سنة 2005 النافذ .

(3) الفقرة أولاً من المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

يتحدد في الجهة صاحبة الاختصاص بإدارة الحقوق من غير النفط والغاز وإدارة الثروات الأخرى هل هو المركز أم المحافظات ؟

نرى أن مجالس المحافظات هي المختصة بإدارة حقوق 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 للحقوق والثروات من غير النفط والغاز وباقي الثروات الطبيعية وبالتالي فلا مناص من القول :

أن هذا الاختصاص الإداري معقود إلى مجالس المحافظات أو حكومات الأقاليم المنتجة لهذه الثروات ، بل إن 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 حده (1) .

القيد الثالث : إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالحقوق الحالية للنفط والغاز فقط ، وبالتالي لا يتعدى الإدارة المشتركة للحقوق التي ستكشف في المستقبل ، ولكن من هو صاحب الاختصاص في إدارة حقول النفط والغاز التي ستكشف في المستقبل ؟

نرى أن مجالس المحافظات تتمتع بحق إدارة هذه الحقوق 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 .

2 - رسم السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة الغاز والنفط (2)

ويظهر أن هذا الاختصاص المشترك ينحصر بحدود المحافظات المنتجة من جهة ، ولا يتقيد بالحقوق الحالية أو المكتشفة فقط بل إنه يشمل الحقوق المستقبلية أو التي يتم اكتشافها مستقبلاً ، 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 إستراتيجيات من شأنها تطوير ثروته من جهة ، ومن جهة أخرى إن الاقتصار على المحافظات المنتجة لا نجد لها مبرراً ، فهل يرجع إلى أن ثروة الغاز والنفط موجودة ضمن حدودها الجغرافية ؟ أم لأن المحافظات المنتجة أكثر كفاءة في إدارة هذه الثروة من سواها ؟

وفضلاً على ما تقدم نرى أن وجود إدارة مشتركة لرسم الإستراتيجية والاستثمار قد يخلق العقبات أمام الاستثمار الأجنبي ، لأن هذه الإدارة ستقضي إلى خلق مصادر متعددة للقرار ، وهذا قد يجعل

(1) د . ميثم حنظل شريف ود . علي هادي عطية ، المصدر السابق ، ص 191 .
(2) الفقرة ثانياً من المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

المستثمر الأجنبي متردداً في المخاطرة بأموال تتعدد فيها مصادر القرار فضلاً عن الغموض الذي يكتنف الجهة التي تملك صلاحية إصدار القرارات النهائية في هذا المجال (1).

3 - إدارة الكمارك (2)

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 (3) ، فما المقصود بالكمارك التي تدار بأسلوب مشترك ؟ ومن هي المحافظات التي سوف تشترك بإدارة الكمارك مع المركز (الحكومة الاتحادية) ؟

إن المقصود بالكمارك قد يفي النقاط الكمر كية من مداخل الدول العراقية مع الدول المجاورة وبالتالي فإن المحافظات المقصودة بالإدارة المشتركة هي المحافظات التي لها حدود مع دول الجوار وضمن حدودها الإدارية توجد نقطة أو دائرة الكمارك ، ولكن إن كان قصد المشرع الدستوري ضمن هذا المفهوم فلماذا لم يصف كلمة (الحدودية) للمحافظات والأقاليم التي تشترك بإدارة حقول النفط والغاز الحالية ، وبالتالي فإننا نعتقد أن المشرع الدستوري افترض وجود حدود كمركية بين المحافظات والأقاليم وهذه الحدود أو النقاط الكمركية تدار بأسلوب مشترك بين المركز (الحكومة الاتحادية) والمحافظات والأقاليم .

4 - رسم السياسة البيئية (4) ورسم السياسة الصحية العامة (5) ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة (6)

ونلاحظ أن رسم السياسة البيئية والصحية والتعليمية لا يتعدى إلى الإدارة ، إن الإدارة ستكون معقودة لمجالس المحافظات وحكومات الأقاليم كونها لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية لإدارة المركز (حكومة الاتحاد) .

إن الاختصاصات المشتركة المذكورة وغيرها (7) تأتي كنتيجة طبيعية لرغبة المشرع في إضعاف الإدارة المركزية في مقابل التوسيع في صلاحيات الإدارة اللامركزية .

الفرع الثالث

الاختصاصات الإدارية لمجالس المحافظات

(1) د . ميثم حنظل شريف ود . علي هادي عطية ، المصدر السابق ، ص 192 .
(2) ينظر الفقرة (أولاً) من المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(3) الفقرة (ثالثاً) من المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(4) الفقرة (ثالثاً) من المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(5) الفقرة (خامساً) من المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(6) الفقرة (سادساً) من المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
(7) مثل إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات ، ينظر : المادة (113) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

بعد أن حدد الدستور العراقي الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وبين الاختصاصات المشتركة بين المركز والمحافظات ، أشار إلى أن كل اختصاص آخر لا يدخل في الاختصاصات الحصرية المشتركة ويكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممثلة بمجالس المحافظات (1) .

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 (2) ، فما هي هذه الصلاحيات الإدارية والمالية والواسعة ؟ وما هو نطاقها ؟

لم يقدم الدستور أمثلة على الصلاحيات الإدارية والمالية والتي يمكن الإطلاع على جانب منها في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) والصادر 2004/4/6 ، حيث بين آلية تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها ، ومن المؤمل أن يصدر قانون من مجلس النواب ليحل محله ويبين تلك الاختصاصات بالتفصيل (3) ، وبالتالي فإن مجلس المحافظة سيمارس اختصاصاته المشتركة مع إدارة المركز - كما نص عليه الدستور - كما سيمارس خدمات أخرى كتعيين الموظفين وترقيته 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 الإيرادات 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) (4) .

المطلب الثاني

وجود مجالس محلية منتخبة تدير المحافظات
(مجالس المحافظات)

يعد وجود مجالس محلية منتخبة 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 ، كما أسلفنا ذلك بالتفصيل في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل بصدد

(1) ينظر المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) الفقرة (ثانياً) من المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) المادة (123) من دستور جمهوري العراق لسنة 2005 النافذ .

تشكيل المجالس المحلية وجهازها التنفيذي والتنظيم القانوني لانتخابات المجالس المحلية، وهكذا فإن شرط انتخاب تلك المجالس هو ركن أساس من نظام اللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

وبالتأكيد فإن مشاركة المواطن في اختيار المجالس المحلية 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 حقب تاريخية مختلفة شهدها العراق والقانون العراقي ، فالنظام اللامركزي في العراق حمل هذه التسمية كشعار خلا من التطبيق والواقعية⁽²⁾.

بيد أن الانعطاف الدستورية الأهم ، والتي حصلت في العراق بهذا الصدد ، تمثلت فيما أحدثه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 ، فضلاً عما نص عليه أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (71)⁽³⁾.

وبالاتجاه نفسه سار المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حيث أوجب أن تكون مجالس المحافظات منتخبة ، وترك تفاصيل انتخابها وصلاحياتها لحين إصدار قانون لاحق⁽⁴⁾ ، وهو في هذا التوجه يحاكي الدساتير المقارنة من حيث المبدأ أو الأصل العام في انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية أو أغلبهم⁽⁵⁾ . وقد صدر لاحقاً قانون انتخاب المجالس للمحافظات والاقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2009 المعدل مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الناخب بينتها المادة الخامسة منه .

(1) ينظر : د عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص 191 . وكذلك د . سليمان الطحاوي المصدر السابق ، ص 81 وما بعدها .

(2) إذا كان القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 نص على تأسيس مجلس بلدية في المادة (111) منه وكان النظام الإداري يسير من الناحية النظرية باتجاه اللامركزية الإدارية فإن دستور 1958 وما أعقبه من إعلانات دستورية رسخت اللامركزية الإدارية ، حتى صدور دستور 29 نيسان 1964 ودستور 21 أيلول 1968 ودستور 16 تموز 1970 ، وقد تبنت شعار اللامركزية الإدارية بأسلوب نظري أو صوري لأن المركزية الإدارية كانت هي السائدة والطاغية على النظام الإداري فضلاً عن عدم ترسيخ فكرة انتخاب مجالس المحافظات .

(3) كرس قانون إدارة الدولة النظام الإداري اللامركزية بعلاقة المركز مع المحافظات ، كما نص على وجوب انتخاب مجلس المحافظات في موعد أقصاه 31 كانون الثاني 2005 ، ينظر : المواد (52) و (55) والفقرة (ب) من المادة (57) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة لسنة 2004 ، كما أكد أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) المضامين نفسها ، والذي يعد معدلاً لقانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 ومنظماً لتشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها .

(4) الفقرة رابعاً من المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(5) ينظر : المادة (162) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 التي أوجبت أن تكون المجالس الشعبية منتخبة انتخاباً مباشراً ، كما أوجب أن يكون نصف أعضاء هذه المجالس من العمال والفلاحين ، فضلاً عن أن المادة (163) من الدستور نفسه تركت تفاصيل تشكيل هذه المجالس واختصاصاتها لإصدار قانون لاحق .

المطلب الثالث

استقلال مجالس المحافظات والرقابة عليها⁽¹⁾

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 اللامركزية 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 صورتها أو أشكالها ؟ وما هو موقف دستور جمهورية العراق منها ؟ هذا ما سنتناوله في الفروع الثلاث 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 بعيداً 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 وسلطتها 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⁽²⁾ :

- 1 - إن وجود الرقابة الإدارية يضمن التزام المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامة للدولة ، ويضمن الوحدة السياسية والقانونية والإدارية لها .
- 2 - تضمن الرقابة الإدارية التي يقوم بها المركز على المجالس المحلية (مجالس المحافظات) 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 .

(1) اختلف الفقه القانوني بين من يسميها بالرقابة الإدارية ومن يفضل تسميتها بالوصاية الإدارية ، ففي حين يعترض الفريق الأول على تسمية الوصاية الإدارية لارتباط الوصاية بناقص الأهلية في حين أن المجالس المحلية ذات أهلية كاملة وتباشر التصرفات ابتداءً ، إلا إن هناك من يرى أن تسميتها وصاية إدارية لأن القانون الإداري وقد استعار بعض المصطلحات الخاصة واكتسبت معنى كالعقود الإدارية والمسؤولية وغيرها ينظر : د . سليمان الطحاوي ، المصدر السابق ، ص 83 .

(2) لمزيد من التفاصيل بشأن مبررات الرقابة ، ينظر : د . عثمان خليل عثمان ، المصدر السابق ، ص 205 . وكذلك د . خالد خليل الظاهر ، المصدر السابق ، ص 136 .

3 - إن وجود الرقابة الإدارية يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحلية أو إهمالها أو تلقيها في تلبية الحاجات العامة والذي 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 إلا إنها بصورة عامة تكون على شكلين أو نظامين هما النظام الرقابي الإنكليزي ، والنظام الرقابي الفرنسي (1) .
وتكون الرقابة معقودة للبرلمان ، في ظل النظام الإنكليزي ، حيث يستطيع تعديل اختصاصات المجالس المحلية بالحذف أو الإضافة ، 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 القضائية والحكومية ، وتبرز فيه الرقابة الحكومية بوصفها رقابة قومية 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 إلغائه ، 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 (2) .

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 تكون الرقابة متدرجة من حيث الشدة على وفق عمل 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 تنتقل تدريجياً بمرور الوقت وقدم التجربة (3) .

الفرع الثالث

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

(1) لمزيد من التفاصيل ينظر : د . عثمان خليل عثمان ، المصدر السابق ، ص 135 - 142 .

(2) د . عثمان خليل عثمان ، المصدر السابق ، ص 135 - 142 .

(3) د . ميثم حنظل شريف ود . علي هادي عطية ، المصدر السابق ، ص 194 .

إن التحولات الدستورية والتشريعية التي شهدتها العراق بعد عام 2003 قد أفضت إلى نفي كل رقابة في 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⁽¹⁾ ، وعزز صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) في 2004/4/6 هذا التوجه حيث أكد فكرة الاستقلال لمجالس المحافظات مع إلغاء كل سيطرة أو إشراف عليها من أية وزارة⁽²⁾ .

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⁽³⁾ .

وقد يرى البعض أن الدستور نفى السيطرة والإشراف على مجالس المحافظات ولم ينف 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 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 إننا نرى أن نية المشرع الدستوري في جعل مجلس المحافظة بديلاً حقيقياً عن الإدارة المركزية في نطاق المحافظة ، وبناء حلقات استقلاله عنها بألفاظ (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⁽⁴⁾ .

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⁽⁵⁾ ، ولرقابة بعض الهيئات المستقلة كرقابة هيئات

(1) ينظر : الفقرة (أ) من المادة (55) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغي .

(2) ينظر : الفقرة (3) من القسم الثاني من أمر سلطة الائتلاف رقم (71) .

(3) ينظر : الفقرة خامساً من المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(4) د . ميثم حنظل شريف ود . علي هادي عطية ، المصدر السابق ، ص 195 .

(5) ينظر : الفقرة (ثالثاً) من المادة (19) والمادة (100) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

النزاهة (1) ، ورقابة ديوان الرقابة المالية (2) ، وللرقابة الشعبية على أساس أن الشعب مصدر السلطات
وشرعيتها (3)

(1) المؤسسة بموجب الأمر (55) من سلطة الائتلاف المؤقتة ، والذي شكل مفوضية النزاهة العامة المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (3891) لسنة 2004 والذي أبقى على تشكيلها الدستور النافذ ، ينظر : المادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) الذي يعمل وفق قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل النافذ والذي كفل استمرار عمل دستور العراق النافذ ، ينظر : الفقرة (أولاً) من المادة (103) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) المادة (5) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

الفصل الخامس العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والتوزيع الدستوري للسلطات

- المبحث الأول : سلطات حكومات الأقاليم .
- المبحث الثاني : العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم
- المبحث الثالث : السلطة التشريعية الفيدرالية وعلاقتها مع السلطة التشريعية للأقاليم .
- المبحث الرابع : السلطة التنفيذية الفيدرالية وعلاقتها مع السلطة التنفيذية للأقاليم .
- المبحث الخامس : السلطة القضائية الفيدرالية وعلاقتها مع السلطة القضائية للأقاليم .

الفصل الخامس
العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والتوزيع
الدستوري للسلطات
المبحث الأول
سلطات حكومات الإقليم
المطلب الأول
حكومة الإقليم

تضمن الدستور العراقي الدائم أحكام الباب الخامس منه تحت عنوان (سلطات الإقليم) ورغم أن هذا العنوان يشير إلى الأقاليم ، ولكن في الواقع يغطي المستويات الأخرى لمكونات النظام الفيدرالي كالعاصمة والمحافظات وإدارات محلية ، إذ يؤكد الدستور الدائم الترتيب الذي أرساه قانون إدارة الدولة لعام 2004 بوجود ثلاثة مستويات للنظام الفيدرالي .

الحكومة الاتحادية : حكومات الأقاليم وحكومات المحافظات (1)

وبعد أن حدد الدستور العراقي الدائم الاختصاص الحصري للحكومة الفيدرالية في المادة (111) منه ، والتي أوضحت بأنه ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم)) .

وهذا يعني أن لهيئات الإقليم ممارسة السلطة في جميع الشؤون المحلية التي تهم الإقليم لوحده وليس الشؤون التي تهم الدولة بمجموع أقاليمها ومحافظاتها (2) .

وقد أقر الدستور العراقي الدائم بإقليم كردستان وسلطاته القائمة كإقليم فيدرالي (3) ، كما ويقر بالأقاليم الجديدة التي تتكون وفقاً لأحكامه (4) وعند نشوء الأقاليم الجديدة فإن جميع الأحكام الواردة في الدستور تسري بحق الإقليم الجديد .

واشترط الدستور صدور قانون من مجلس النواب يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم وقرر أن هذه القانون يجب أن يشرع ويسن في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أو جلسة له وأن يقترن بموافقة الأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين (5) .

وقد أقر مجلس النواب مشروع هذا القانون ((قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في 11/ تشرين الأول/ 2006 رغم أنه أجل العمل به لمدة (18) شهراً من تاريخ إقراره المذكور (6)، الذي يضم (24) مادة موزعة على سبعة فصول ، يتناول الفصل السادس من سلطات الأقاليم التشريعية والتنفيذية القضائية ، وعن الإجراءات اللازمة لوضوح دستور الإقليم .

(1) المادة (16) من الدستور العراقي الدائم ، وكذلك المادة (4) من قانون إدارة الدولة لعام 2004 .

(2) المحامي طارق حرب ، الفيدرالية نحو ما حددها الدستور العراقي ، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي :

Http / www . alsabah . com / paper . pgp last visit 17/6/2013

(3) الفقرة (1) من المادة (117) من الدستور العراقي الدائم .

(4) الفقرة (2) من نفس المادة ونفس الدستور .

(5) المادة (118) من الدستور نفسه .

(6) ينظر : بصدد نص مشروع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق ، جوهر نامق سالم

المصدر السابق ، ص 110 .

نرى بأن تنظيم تكوين الإقليم بقانون صادر من مجلس النواب يشكل خلافاً جوهرياً في النظام الفيدرالية العراقي على الرغم من أن الدستور قد حدد الإطار العام لهذا القانون ؛ لأن أساس النظام الفيدرالي هو اتفاق الوحدات الداخلة فيه ابتداءً وتجسيد هذا الاتفاق في وثيقة الدستور الفيدرالي ، الذي يحدد في المسائل الجوهرية في هذا النظام بضمان مسألة الأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية والأقاليم التي ستشكل مستقبلاً وأي إجراء يطرأ على الأقاليم الموجودة كالدمج والضم وغيرها ، لذلك فمن الأفضل تنظيم كل هذه المسائل في الدستور الفيدرالي بشكل واضح وصريح .

المطلب الثاني سلطة حكومة الإقليم

يحق للإقليم أن يوضع دستور له ، ينظم بموجبه هيكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الإقليم من حيث التكوين والاختصاصات على أن لا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي (1) ، إذ يحق للأقاليم ممارسة اختصاصاته ما عدا الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية المحددة في الدستور ، وقد جرت عملية كتابة الدستور في إقليم كردستان في شهر أيلول عام 2005 من قبل لجنة مكلفة من قبل المجلس الوطني لإقليم كردستان التي وضعت مشروعاً لدستور إقليم كردستان في آب 2006 (2) ، والذي يعد نافذاً بعد ستين يوماً من موافقة شعب الإقليم عليه في استفتاء عام الذي يجري مستقبلاً (3) .

لقد منح الدستور للأقاليم حق ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما يخرج من الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية (4) بمعنى تمتلك حكومات الأقاليم الصلاحيات المتبقية والتي تم تحصيلها بنص المادة (121) من الدستور ، التي أجازت لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المسائل التي لا تدخل في اختصاص الحكومة الاتحادية (5) ونرى بأن منع هذه السلطة للأقاليم يعوض إلى حد ما التعطيل الذي أصاب (مجلس الاتحاد) بموجب الدستور ذاته ، وهو المجلس الذي يتجسد فيه مشاركة الأقاليم في السلطات الفيدرالية لاسيما في السلطة التشريعية ، لأن الدستور أقر في هذا النص السيادة للقانون الإقليمي على القوانين الاتحادية والمسؤول في جميع المسائل الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية .

وخصص الدستور حصة عادلة من الإيرادات التي تتولى الحكومة الاتحادية تحصيلها للأقاليم وبما يكفي للقيام بالأعباء والمسؤوليات (6) .

كما أجاز تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية (7) ، وهو نمط موجود في بعض الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة

(1) المادة (120) من الدستور العراقي الدائم .

(2) مشروع دستور إقليم كردستان - العراق ، إعداد : لجنة إعادة النظر في مشروع دستور إقليم كردستان - العراق مجمع شهاب للطباعة ، أربيل ، 2006 ، ص 147 - 150 .

(3) المادة (160) من مشروع دستور إقليم كردستان - العراق .

(4) المادة (1/121) من الدستور نفسه .

(5) المادة (2/121) من الدستور نفسه .

(6) المادة (3/121) من الدستور نفسه .

(7) المادة (4/121) من الدستور نفسه .

الأمريكية وكندا وأستراليا وألمانيا ، والذي يشمل قيام الوحدات الإقليمية بإنشاء مكاتب تجارية في بلدان أجنبية لتشجيع التجارة والاستثمار معاً ، وإن وجود مكاتب خاصة لحكومات الأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية يجسد نوعاً من مشاركة حكومات الأقاليم في الشؤون الخارجية للحكومة الفيدرالية ، ومن جانب آخر يحقق المتابعة الفعلية لمصالح الحكومات الإقليمية في النواحي الإنمائية والثقافية لدى الدول الأجنبية ، وجعل الدستور من اختصاص حكومة الإقليم كل ما تطلبه إدارة الإقليم كتنظيم قوى الأمن الداخلي من الشرطة والأمن وحرس الإقليم (1) .

عليه فقد خص الدستور الإقليم بالمسؤولية الكاملة عن الأمن الداخلي ، الأمر الذي يسمح بتحويل الميليشيات إلى قوى الأمن الداخلي ، وكان هذا أمراً ضرورياً لاسيما بالنسبة لإقليم كردستان الذي كان شبه مستقل قبل إقرار الفيدرالية دستورياً في العراق .

وكان يمتلك قوات عسكرية (البشمركة) نظامية مما تتطلب تنظيم تلك القوات وتجسيدها لتحقيق الأمن في الإقليم ، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية ينقسم الجيش إلى قسمين : الجيش العامل ويتبع الحكومة الاتحادية ، ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى ، والمليشيات (الحرس الوطني) ويتبع الولايات ، ويعتبر حاكم الولاية قائداً لها (2) .

أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم فتتمتع بالصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وفقاً لنظام اللامركزية الإداري (3) ، ويكرر الدستور العراقي نفس منهج قانون إدارة الدولة المؤقت بخصوص المركز القانوني للمحافظات ، حيث يعطي الدستور المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الحق في ممارسة الصلاحيات المتبقية والصلاحيات المشتركة مع حكومة الإقليم (4) .

وكذلك أكد الدستور على أنه يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية أو بالعكس ، بموافقة الطرفين (5) فكيف يمكن للمحافظة في ظل نظام اللامركزية الإدارية الموافقة أو عدم الموافقة بخصوص إعطاء التفويضات من عدمها من قبل الحكومة الاتحادية ؟ المادة (3/212) من الدستور العراقي الدائم .

بمعنى أن الدستور قد وضع المحافظات في مصاف واحد مع الأقاليم وهذا أمر غير صائب وغير وارد من الناحية السيادية للدولة لأن الإقليم وحدة سياسية بينما المحافظات لا تعد أكثر من وحدة إدارية فلا يمكن وضعها في مستوى واحد من حيث الاختصاص وصلاحيات الدستور ويؤكد مرة أخرى هذا المركز القانوني السيادي للمحافظة عندما نص على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة (6) .

(1) المادة (5/121) من الدستور نفسه .

(2) د . علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص 77 .

(3) المادة (2/12) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة (115) من الدستور نفسه .

(5) المادة (122) من الدستور نفسه .

(6) المادة (5/122) من الدستور العراقي الدائم .

إن ما يتعلق بالموضوعات التي تقع ضمن السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية ، فإن السيادة تكون للقانون الاتحادي ، أما فيما يتعلق بجميع الموضوعات الأخرى ، بما في ذلك الصلاحيات المشتركة بموجب المادة (114) ، والصلاحيات المتبقية المنصوص عليها في المادة (115) والمادة (121 / أولاً) فإن القانون الإقليمي له السيادة .

وقد ضمن الدستور بموجب المادة (4/126) منه الصلاحيات الممنوحة للأقاليم ، والتي تحظر إجراء أي تعديل على مواد الدستور الذي من شأنه أن ينعقد من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة ، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام ، وعلى رغم من أن هذه المادة لا تستثنى من أحكام المادة (142) من الدستور الخاصة بالتعديلات التي تشمل جميع أحكام الدستور بعد تشكيل مجلس النواب مدة معينة لكن هذه التعديلات مقيدة أيضاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وموافقة أغلبية المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر ، والذي يتمثل في مشاركة الإقليم لاسيما إقليم كردستان - الوحدة السياسية الفريدة داخل الاتحاد الفيدرالي العراقي لحد الآن - في المصادقة على التعديلات الدستورية التي ستقر من قبل اللجنة البرلمانية المؤقتة (1) .

وقد أدخلت المادة (124) المذكورة إلى الدستور نتيجة ضغط بعض الجهات السياسية المشاركة في عملية وضع الدستور ، وكان الأفضل لدستور العراق الدائم أن لا يتضمن بين دفتيه مثل هذا النص ، وذلك يجعل الدستور قابلاً للتعديلات مباشرة بعد تصديقها باستفتاء شعبي عام ، مما يؤثر ذلك على قدسيته وسموه ، لاسيما أنه أول دستور دائم في التاريخ الدستوري العراقي في عهد الجمهورية ، فكان الأجدر أن يتمتع هذا الدستور بعد دخوله حيز التنفيذ بالثبات والجمود .

الفرع الأول

سلطات الأقاليم في بعض الدول الفيدرالية في الاتحاد السويسري ، وقد حافظت الكانتونات على استقلالها الأصلي وهي الآن تتمتع بالحكم الذاتي وتتقاسم السيادة مع الحكومة الفيدرالية في القضايا الحساسة مثل الثقافة ، اللغة ، التعليم والعلاقات بين الدين والدولة تبقى ضمن السلطات القانونية للكانتونات مع احترام حرية المعتقدات الدينية التي يمنحها الدستور ، حتى في زمن العولمة الاقتصادية تبقى حكومات الكانتونات تسيطر على ثلثي الإيرادات الحكومية والإنفاق العام (2) .

(1) قرر مجلس النواب بتاريخ 26 / أيلول / 2006 تشكيل لجنة إعادة النظر بالدستور ، لتقديم مقترحات بشأن تعديل الدستور من (27) عضو وزعت على أساس (12) عضواً لكتلة الائتلاف العراقي الموحد ، و (5) أعضاء للتحالف الكردستاني ، و (4) أعضاء لكتلة التوافق ، وعضوين للكتلة العراقية وعضو واحد لكل من كتلة الحوار والتوركان والايديين والكلدواشوريين ، بموجب المادة (142) من الدستور التي اشترطت وجود المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي في اللجنة على وجه الإلزام ، ينظر : تفاصيل ذلك ، المحامي طارق حرب ، تشكيل لجنة تعديل الدستور ، عظم الطوالب وخطورة الوجائب ، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي :

[http://www.alsabah.com/paper.php?last visit 16L3L2008](http://www.alsabah.com/paper.php?last%20visit%2016L3L2008)

(2) رؤول بليند نباخر وايغيل أو ستادين ، حوار عالمي حول الفيدرالية - حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 29 .

فالكانتونات هي المسؤولة عن جوانب هامة من النظام العام والشرطة ، والتعليم والمساعدات الاجتماعية ، والصحة ، والتخطيط الإقليمي والمحلي .

ومن ضمن صلاحيات الكانتونات القيام بإبرام المعاهدات الدولية في نطاق اختصاصاتها الدستورية وخاصة فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية وعلاقات الجوار والبوليس ، وعند إبرام الكانتونات للمعاهدات الدولية والدخول مباشرة في علاقات دولية مع الدول الأخرى والجهات الأجنبية ، يجب عليها مراعاة الدستور الاتحادي بهذا الشأن ، وأن تحظر الحكومة الاتحادية بوجود مثل هذه المعاهدات قبل إبرامها (1)

لقد حاولت الكانتونات من جانبها أن تستخدم صلاحياتها الدستورية في العمل الدولي ، وهي صلاحيات لا مثل لها بين الوحدات تحت الوطنية في أي مكان آخر ، لقد شاركت الأقاليم الستة عشر التي لها حدود مع دول أجنبية في شؤون خارجية من خلال سياسة خارجية ثانوية في مجالات مثل الثقافة والطاقة والسياحة (2) .

وفي إطار القانون الاتحادي يحق للكانتونات أن تمتلك وحدات عسكرية خاصة بها ، بحيث تقرر أمر تعيين وترقية الضباط لهذه الوحدات العسكرية ، وتكون الكانتونات مسؤولة بتوفير جزء من ملابسها ومعدات (3) .

وتختص الكانتونات بتنظيم الشؤون التعليمية من خلال القيام بتوفير التعليم الأساسي بصورة مجانية وإجبارية تحت إشراف الحكومة الاتحادية (4) ، كما أن سلطة تنظيم الثقافة واللغة والعلاقة بين الكنيسة والدولة تدخل ضمن صلاحيات الكانتونات (5) ، ويحدد الكانتونات أيضاً اللغة الرسمية ضمن التقسيمات الجغرافية التقليدية ، وتؤخذ بنظر الاعتبار اللغات المحلية التابعة للأقليات (6) ، بالإضافة إلى اختصاص الكانتونات في حماية الطبيعة للثروات الطبيعية (7) ، باستثناء حماية الغابات والحيوانات إذ تبقى ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية (8) وتتحكم الكانتونات أيضاً بمصادرها المالية ، ويمكنها في حدود القوانين الاتحادية فرض ضريبة على استعمالها (9) .

مما تقدم يتبين لنا بأنه في ظل التوزيع الدستوري للسلطات في الاتحاد السويسري يتم منح قسم كبير من السلطات للحكومة الفيدرالية مع منح السلطات المتبقية للكانتونات ، لكنه على أرض الواقع يوجد

(1) المادة (56) من دستور الاتحاد السويسري .

(2) راول بليند نباخر وشاندراسا ، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية ، ج 5 ، المصدر السابق ص 51 .

(3) المادة (60) من الدستور الاتحادي السويسري

(4) المادة (60) من الدستور الاتحادي السويسري

(5) المادة (69) من الدستور نفسه .

(6) المادة (70) من الدستور الاتحادي السويسري

(7) المادة (78) من الدستور الاتحادي السويسري

(8) المادة (78 و 80) من الدستور نفسه .

(9) المادة (76) من الدستور نفسه .

قدر كبير من اللامركزية نظراً لأن الدستور يجعل للحكومة الفيدرالية معتمدة بدرجة كبيرة على الكانتونات ذات الحكم الذاتي في إدارة قسم كبير من تشريعاتها .

وفي الدستور الكندي فإن المقاطعات مسؤولة ، بشكل كبير عن التعليم ، والرعاية الصحية والمساعدات الاجتماعية ، والتنمية الاقتصادية ، وتنظيم الصناعة .

لقد حدد الدستور في المادة (92) منه سلطات المقاطعات الخالصة ، ومنها فرض الضرائب المباشرة داخل المقاطعة (1) ، إدارة وبيع الأراضي العامة في المقاطعة بضمنها المصادر الطبيعية الموجودة فيها تعتبر ملكاً لحكومة المقاطعة (2) تنظيم الصحة والرفاهية والاجتماعية والاقتصادية والصحية (3) وتأسيس المجالس البلدية ومؤسساتها (4) ، وجميع الأشغال المحلية (5) ، وتنظيم حق الملكية الملكية والحقوق المدنية تقع ضمن اختصاص المقاطعات (6) ، ومن حق الأقاليم التشريع في جميع القضايا ذات الطابع المحلي أو الخاص بالمقاطعة (7) ، وعندما تتعلق المعاهدات بمجالات تدخل في إطار الاختصاص الخالص للأقاليم يتعين في هذه الحالة تنفيذ التشريعات الإقليمية (8) .

وما يجب ذكره أن الدستور الكندي قاد بتحديد السلطات الفيدرالية الخاصة والسلطات الإقليمية الخاصة ، والسلطات المشتركة مع منح السلطة المتبقية للحكومة الفيدرالية ، وعلى الرغم من أن كندا قد اتخذت شكلاً مركزياً في بادئ الأمر ، إلا إنه تحت وطأة الضغوط التي تعرضت لها على مدار قرن وربع القرن لاعتراف بالازدواجية والنزعة الإقليمية ، فقد أصبحت كندا اتحاداً فيدرالياً لا مركزياً على الصعيدين التشريعي والإداري ، وقد اعترف مرسوم الدستور الصادر عام 1867 بالطبع الخاص لكيبك من خلال إدراج بعض الاعتراف بوجود لا تماثل في الأحكام المتعلقة باللغة ، والتعليم والقانون المدني (9) ، بالتالي فإن العلاقات الخارجية الكندية تتصف بتوازن صعب بين الحق الفيدرالي في الدخول في معاهدات وحق المقاطعات في التقرير بشأن تنفيذها أو عدم تنفيذه (10) ، فلا يمكن للحكومة الفيدرالية أن تلزم الأقاليم بتنفيذ معاهدة دولية أو أن يحل محلها في التنفيذ باستثناء عند صدور قرار من المحكمة العليا ، والسلطات الاتحادية تتردد في استخدام وسائل لديها ضد (11) الوحدات المنظمة للاتحاد (12) .

تلعب المقاطعات الكندية دوراً خاصاً على الساحة الدولية ، هنالك مثلاً مكاتب تمثيلية لكيبك في (25) دولة تديرها وزارة علاقات دولية منفصلة ، كما إنها قامت بتوقيع مئات من الاتفاقيات مع دول

(1) الفقرة (1) من المادة (92) من الدستور الكندي .

(2) الفقرة (5) من نفس المادة ونفس الدستور .

(3) الفقرة (7) من نفس المادة ونفس الدستور .

(4) الفقرة (8) من نفس المادة ونفس الدستور .

(5) الفقرة (10) من نفس المادة ونفس الدستور .

(6) الفقرة (12) من نفس المادة ونفس الدستور .

(7) ANNL . GAIFFITHS , Hand book of Federal countries , 2005 P Ibid , P111 .

(8) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 52 .

(9) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 22 .

(10) راؤول بليند نياخر وشاندرا باسما ، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية ، ج 5 .

(11) راؤول بليند نياخر وشاندرا باسما ، المصدر السابق ، ص 25 .

(12) هيلين تورار ، تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة بأسيل يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2004 ، ص 151 .

وحدات تحت وطنية أخرى ، وعملت مقاطعة (البرتا) على حماية حقوقها في مصادرها النفطية ، والتي تعطى الأولوية في علاقاتها الدولية مع الولايات المتحدة ، وأقامت مكتباً من ثلاث أشخاص ضمن السفارة الكندية في واشنطن (1) ، والواقع أن مطالب المقاطعات وخاصة في المكسيك فيما يتعلق بحكمها الذاتي الداخلي تمنع الحكومة الاتحادية من إتباع سياسة خارجية فعالة (2) .

أما التوزيع الدستوري للسلطات في الدستور البلجيكي يتميز بثلاث سمات هي أن النقل التدريجي للسلطة أدى في الواقع إلى وجود قدر كبير من اللامركزية ، وإن السلطات الممنوحة لكل مستوى من مستويات الحكومة كانت في الغالب تأخذ شكل سلطات خاصة ، وأنه قد نجم عن ذلك قدر كبير من التماثل بين الوحدات التأسيسية مما ينعكس على وجود اختلافات بين الأقاليم والمجتمعات المحلية ووجود اختلافات وفوارق في العلاقات البيئية بين المجالس الإقليمية ومجالس الطوائف في المناطق المتحدثة بالهولندية والمناطق المتحدثة بالفرنسية (3) .

والوضع الخاص ببروكسل بصفتها عاصمة تقع ضمن المنطقة الفلمنكية ولكنها تضم أغلبية من المتحدثين بالفرنسية ، لذلك تتميز الفيدرالية البلجيكية باللاتمائية التي تسمح بوجود اختلافات في تنظيم وسلطات الوحدات السياسية المفدلة ، وإن سلطات المجتمعات لم تعد متماثلة في شمال البلاد وجنوبها (4) .

الفرع الثاني

صلاحية الجماعات الاثنية

إن الجماعات الاثنية والمناطق كل فيما يعنيه لها صلاحيات في القضايا الأخرى غير المحددة حصر الحكومة الاتحادية وفق الشروط والأساليب التي يثبتها القانون .

إن الصلاحيات المتبقية موزعة بين مجالس الجماعات الاثنية ومجالس المناطق وحكومتها فمثلاً تعنى حكومة المنطقة (الجغرافية) بالشؤون الاقتصادية والخدمات والصحة والمواصلات الخ بالأساس إضافة لغير ذلك من المهام الخاصة بالمنطقة باعتباره رقعة جغرافية ، بينما تعنى الحكومة الجماعة الاثنية بالقضايا الثقافية والتعليم والرعاية الصحية بالأساس إضافة إلى مهام أخرى (5) .

ويحق لمجالس الجماعات الاثنية والمناطق إصدار وسن الأنظمة واللوائح التي تعامل معاملة القانون بالنسبة للجماعة أو المنطقة المعنية في مجال الشؤون الثقافية ، التعليم باستثناء تحديد بداية ونهاية التعليم الإلزامي وشروط الحد الأدنى للحصول على شهادات ، والتعاون بين الجماعات الاثنية والتعاون الدولي بما في ذلك عقد الاتفاقات في الشؤون ذات الشخصية الاعتبارية للجماعات الاثنية

(1) المصدر السابق ، ص 27 .

(2) المصدر السابق نفسه ، ص 152 .

(3) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 40 .

(4) راول بليند نباخر وبيغيل او ستاين ، حوار عملي حول الفيدرالية ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 9 .

(5) راول بليند نباخر وشاندرا باسما ، حوار عملي حول الفيدرالية ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 22 .

والمناطق (1) ، كما يحق للحكومات الإقليمية وحكومات الجماعات الاثنية إبرام الاتفاقات في الشؤون التي تعود الصلاحية فيها لمجالسها بعد التصديق عليها من قبل المجلس الإقليمي أو مجلس المجموعة(2)، حيث أن الدستور يمنح الوحدات المكونة المختلفة صلاحية ممارسة سياسات خارجية وذلك فيما يتعلق بالاختصاصات المحددة التي تقع ضمن سلطاتها القانونية ، فالعناصر الخارجية من سياسة التعليم على سبيل المثال يتم إدارتها بشكل منفصل من قبل المجتمعات الثلاثة سواء من حيث التمثيل الخارجي أو من حيث عقد معاهدات على حد سواء (3) ، إذ أنشئت بلجيكا حالة غير معروفة في القانون المقارن بمنعها الملك من إبرام معاهدات دولية في مسائل تعود لاختصاص الوحدات أو الأقاليم .

والواقع بأن هذه الأخيرة هي المختصة الوحيدة بعقد اتفاقات دولية في ميدان اختصاصها الحصري واحتفظت السلطة الاتحادية بتسيير السياسة الأجنبية العامة لبلجيكا فقط (4) .

وكذلك لهم الحق بإقرار حصتهم من الميزانية بمرسوم يصدر من مجالسها يوجه توزيع هذه الأموال (5) .

المبحث الثاني

العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم المطلب الأول

التوزيع الدستوري للسلطات التشريعية والتنفيذية والموارد المالية

يتم تنظيم العلاقة بين الحكومات في إطار الدولة الفيدرالية وفق الدستور الفيدرالي وتتخذ العلاقات بعدان هامان :

أحدهما هو العلاقات بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الوحدة المكونة للفيدرالية ، أما البعد الثاني فهو العلاقات المتبادلة بين الوحدات المكونة للفيدرالية ، ويلعب كلا النوعين من العلاقات بن الحكومتين دوراً هاماً في الدول الفيدرالية .

لأجل ذلك يحدد الدستور الفيدرالي - كما ذكرنا في المبحث السابق - اختصاصات كل من الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية حسب الطريقة المتبعة في الدستور .

وبصورة عامة يتم تحديد اختصاصات إحدى الحكومتين الفيدرالية أو الإقليمية حصراً في الدستور ويتترك للأخرى الاختصاصات المتبقية ، بالإضافة إلى وجود اختصاصات مشتركة التي ترد في بعض الدساتير لتمارس من قبل مستويين من الحكومات ، وفي هذه الحالة يكون للقانون الفيدرالي الأولوية في

(1) ينظر : المواد (127 - 130) من الدستور البلجيكي .

(2) المادة (3/167) من الدستور البلجيكي .

(3) راول بليند نباخر وشاندرا باسما ، حوار عاملي حول الفيدرالية ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 22 .

(4) هيلين تورار ، المصدر السابق ، ص 149 .

(5) المواد (175 ، 176 ، 177) من الدستور البلجيكي .

التطبيق عند النزاع عليها كمبدأ عام ، عملاً بسمو الدستور والقوانين الفيدرالية على الدستور والقانون الإقليمية (1) ، واستثناء تكون الأولوية للقانون الإقليمي في بعض الدساتير (2) .

إن التوزيع الدستوري للسلطات التشريعية والتنفيذية والموارد المائية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات المكونة ، يشكل جانباً أساسياً ، لا بل محدداً من جوانب تصميم الاتحاد الفيدرالي وسير عملها ، ولكن وبينما يعد هذا التوزيع الدستوري للسلطات والمسؤوليات والموارد المالية ، بين مختلف المستويات الحكومية ، ميزة أساسية ومشاركة فيما بينها ، إلا إن المرء لا يسعه إلا أن يلاحظ تفاوتاً هائلاً في الشكل والنطاق الدستوريين لهذه الأنظمة ، وفي عملية توزيع السلطات ضمن الاتحادات الفيدرالية المختلفة (3) لذلك يلاحظ اختلاف جوهري بين درجات المركزية واللامركزية ودرجات التعاون أو المنافسة (البين حكومية) ضمن الاتحادات الفيدرالية المختلفة .

وفيم يتعلق بتنظيم أجهزة السلطة في إقليم الدولة الفيدرالية ، فليس هناك فروق جوهرية بينها وبين مثيلاتها على المستوى المركزي ، حتى إن يمكن القول عن ثنائية منظومة أجهزة السلطة كواحدة من السمات المميزة للدولة الفيدرالية ، بما في ذلك بالنسبة للبلدان التي لم تتضمن دساتيرها إشارات أو شروط لتنظيم أجهزة السلطة على مستوى الإقليم مثل الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا .

غير أن بعض الدساتير ذهبت إلى إعطاء توصيف كامل لمنظومة أجهزة السلطة في الأقاليم كالمكسيك ، والأرجنتين ، والبرازيل ، وكندا (4) .

لكن المهم هنا الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية لإقليم الدولة الفيدرالية تفنقر إلى وزارة مثل الخارجية والأمن الوطني وغيرها ، فيما يعد الكثير من المديريات والهيئات فروعاً لمثيلاتها أو امتداداً لأجهزة السلطة المركزية ، مع كل ما يترتب على ذلك من إلزامية القرارات الأخيرة بنسبة فروعها في الأقاليم .

ومن المستقر عليه أساساً أن الوظيفة الخارجية للدولة الفيدرالية هي من صميم اختصاصات الحكومة الفيدرالية وذلك لفاء الشخصيات الدولية للوحدات السياسية في شخصية الدولة الفيدرالية التي لها فقط هذا الكيان الدولي ، وعلى ذلك فإن موضوعات التمثيل الخارجي ، وإعلان الحرب أو عقد الصلح ، والمعاهدات ، والعضوية في التنظيم الدولي ، وغير ذلك من الأمور الدولية تكون من صميم اختصاصات الحكومة الفيدرالية (5) .

أما في النطاق الداخلي ، فتختص الحكومة بالأعمال التي تتصل بكل وحدات الدولة الفيدرالية التي تصطبغ بعموميتها لتعلقها بكل جسم الدولة ، مثل أعمال النقد ، والدفاع ، والجنسية والاقتصاد

(1) د . محمد عبد المعز نصر ، المصدر السابق ، ص 429 .

(2) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 73 .

(3) راول بليند نباخر وايغيل او ستاين ، حوار عاملي حول الفيدرالية ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 46 .

(4) د . فلاح إسماعيل حاجم ، التكامل السياسي بين مكونات الدولة الفيدرالية ، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي

[http : // www. Alsabah . com](http://www.Alsabah.com) . Last visit 20/6/2008

(5) د . إبراهيم درويش ، المصدر السابق ، ص 255 .

والتخطيط العام لوظيفة الدولة ، وتنظيم العلاقات بين الوحدات السياسية ، كما تقوم بتنفيذ القوانين والأحكام وتراقب ذلك حتى لا يحدث خلل أو تعارض في التدرج التشريعي للدولة (1) .

إذاً تتمتع الحكومة الفيدرالية بالسيادة الكاملة من ناحية الخارجية وبسلطان كبير من الناحية الداخلية ، وهي تمارس هذه السيادة عن طريق السلطات الفيدرالية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية (2) .
وتشير الخبرة في الاتحادات الفيدرالية إلى أنه على الرغم من وجود الكثير من التباينات من حيث التشكيل الدقيق ، فإن الحكومات الفيدرالية غالباً ما يعهد إليها بالمسؤولية الرئيسية في الدفاع والعلاقات الدولية والعملة والديون والمساواة ، هذا فضلاً عن المسؤولية الأولية - مع إنها ليست المسؤولية المطلقة - عن إدارة الاقتصاد والوحدة الاقتصادية .

أما المقاطعات أو الأقاليم عادةً منحها المسؤولية المطلقة أو الأولوية عن التعليم والصحة والموارد الطبيعية والشؤون البلدية والسياسة الاجتماعية .

في حين أن بعض المجالات الأخرى مثل الزراعة والبيئة والهجرة واللغة والثقافة غالباً ما كان يتم التشارك فيها من خلال شكل من الملائمة أو العهد بالمسؤولية التشريعية أو الاتفاقات الحكومية (3) .
ومما هو جدير بالملاحظة كذلك ، أنه في بعض الاتحادات الفيدرالية توفرت تدابير خاصة باللاتماثل الواقعي وحتى القانوني في سلطات وحدات معينة مكونة للفيدرالية مثل بلجيكا ، كندا ، روسيا الهند إسبانيا والعراق (4) .

والسلطة التشريعية الفيدرالية تختص عادةً بسن القوانين في جميع المسائل التي تهم الدولة في مجموعها مثل الشؤون المتصلة بالعلاقات الخارجية ، والدفاع الوطني ، والمواصلات بمختلف أنواعها والمسائل الجمركية ، ومسائل العمل والجنسية وغير ذلك مما يهم الدولة الفيدرالية .

ولا يقتصر دور البرلمان الفيدرالي على ما سبق ذكره من المسائل ، وإنما يشاطر برلمانات الأقاليم سلطة التشريع في كثير من المسائل ، وذلك بوضع قواعد عامة تقيد من اختصاص هذا البرلمان ، ويجب على الأقاليم المكونة للاتحاد أن تخضع لهذه القواعد ، وتسترشد بها في وضع تشريعاتها الداخلية (5) .

أما السلطة التنفيذية الفيدرالية فهي مختصة بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع أنحاء الدولة ولا تسلك هذه السلطة في سبيل أداء هذه المهمة نهجاً واحداً ، وإنما تختلف وسائلها في هذا المجال فقط تفضل طريقة الإدارة المباشرة ، أو تتبع طريقة الإدارة غير المباشرة ، وقد تلجأ إلى طريقة الإدارة المختلطة (6) .

وتتمثل السلطة القضائية الفيدرالية في محكمة عليا ينشئها الاتحاد وتختص تلك المحكمة بالمنازعات التي لا يمكن اعتبارها منازعات محلية ، فهي تختص بالمنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة

(1) د . إبراهيم درويش ، المصدر السابق نفسه والصفحة نفسها .

(2) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 146 .

(3) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 101 .

(4) المصدر السابق نفسه ، ص 102 .

(5) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 147 .

(6) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق نفسه ، ص 149 .

الفيدرالية وإحدى الأقاليم أو بعضها أو تلك التي تنشأ بين إقليم وآخر أو بين أفراد ينتمون إلى أقاليم مختلفة (1) ، وقد يكون لهذه المحكمة اختصاص استثنائي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الأقاليم وتتبع هذه المحكمة الاتحاد مباشرة (2) .

وبجانب السلطات الفيدرالية الاتحادية يوجد في كل إقليم من أقاليم الدولة الفيدرالية دستور خاص به ينظم السلطات العامة الثلاث فيها التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وتختص كل من تلك السلطات بممارسة مجال اختصاصها داخل الإقليم وفق ما حدد لها دستور الإقليم الذي يجب أن يكون منسجماً مع الدستور الفيدرالي وذلك استناداً إلى مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في مجالها الداخلي .

وما يجب ذكره أن غالبية الدساتير المكونة للدولة الفيدرالية تكاد تكون صورة نسخ الأصل من الدستور الفيدرالي مع بعض التغييرات الطفيفة التي تهدف إلى إبراز الخصائص المحلية للمكون الفيدرالي مثل الثقافة واللغة والاختصاصات الحصرية وغيرها .

ففي سويسرا على سبيل المثال تقوم السلطات الفيدرالية بالإشراف المباشر عملياً على دساتير الكانتونات ، أما في الهند فلم تمنح أي من الولايات حق سن دستور خاص باستثناء ولايتي (جامو وكشمير) .

فيما يعتمد الكثير من أطراف الفيدرالية الروسية ، كالدوائر والمناطق ذات الحكم الذاتي ، على وثيقة داخلية تسمى النظام ، ذلك أن الجمهوريات وحدها تمتلك حق تشريع الدساتير كقوانين أساسية (3) .

المطلب الثاني

توزيع السيادة الداخلية بين الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية

عندما تتوزع السيادة الداخلية بين الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية لابد من حدوث التدخل والاعتماد المتبادل داخل الدولة الفيدرالية في ممارسة الحكومات لسلطاتها مما تستلزم من المستويات المختلفة للحكم أن تعامل بعضها بعض كشركاء .

وقد طلب هذا بدوره الكثير من المشاورات والتعاون والتنسيق بين الحكومات ، وتخدم مؤسسات التعاون بين الحكومتين ومساراتها في هذا المجال وظيفتين هامتين هما ، تسوية النزاعات ووسيلة للتكيف تبعاً للظروف المتغيرة (4) .

بسبب وجود شبكة من العلاقات الشائكة والمعقدة في إطار الدولة الفيدرالية والتي تفرز حتماً نوعاً من المشاكل والخلافات عند ممارسة كل من الحكومتين الفيدرالية والإقليمية مجال اختصاصهما أو قد تستجد بعض الموضوعات يستوجب تعيين الجهة المختصة بممارستها .

(1) د . محمد سناري ، المصدر السابق ، ص 728 .

(2) د . محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص 152 .

(3) د . فلاح إسماعيل حاجم ، المصدر السابق .

(4) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 11 .

وفيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم في الدستور العراقي نجد أن الدستور قد حدد ثلاث مستويات من الاختصاصات وهي :

الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ، والاختصاصات المتبقية للأقاليم ، والاختصاصات المشتركة بينهما ، وقد أوردت المادة (110) من الدستور اختصاصات السلطات حصراً وتشمل :

رسم السيادة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي وإبرام المعاهدات ووضع سياسة الأمن الوطني والدفاع وإصدار العملة والسياسة المالية والكمركية والموازنة العامة والجنسية والإحصاء والتعداد العام للسكان " وحدة العراق وسلامته وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي " (1) .

والمقصود بالسلطات الاتحادية تلك السلطات الواردة في الباب الثالث من الدستور ، حيث نصت المادة (47) منه على ((تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)) وقد تناولت المواد (48 - 108) من الدستور بتفصيل هذه السلطات من حيث التكوين والاختصاص والعلاقة بينهما .

إذن عندما يحدد الدستور اختصاصات السلطات الفيدرالية حصراً فإن هذا المعنى يعني أن جميع الاختصاصات الأخرى تدخل في نطاق اختصاص الأقاليم وتكون اختصاصات الأقاليم هي الأصل وبذلك يدخل في ضمن اختصاصه كل المسائل التي تكون خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية وكذلك جميع المسائل المستجدة أو التي ستظهر في المستقبل والتي لا تدخل ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية .

وقد حددت المادة (121) من الدستور سلطات الأقاليم ، والمقصود هنا إقليم كردستان الذي هو الإقليم الوحيد في إطار الدولة الفيدرالية العراقية وذلك لعدم تشكيل أقاليم جديدة لحد الآن هذه السلطات هي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وكذلك حددت المادة المذكورة اختصاصات تلك السلطات والتي تشمل ممارسة جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور الفيدرالي باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية (2) .

وللإقليم سلطة تعديل وتطبيق القانون الاتحادي في الإقليم عند وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون بخصوص أية مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية(3) ، وتأسيس مكتب للإقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية (4) .

وتختص حكومة الإقليم أيضاً بكل ما تطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم ، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم (5) ، ومما يجب ذكره ، بالرغم من التأطير الدستوري

(1) ينظر : المادة (109) من الدستور العراقي الدائم .

(2) المادة (1 / 121) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة (2 / 121) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة (3 / 121) من الدستور العراقي الدائم .

(5) المادة (4 / 121) من الدستور العراقي الدائم .

للفيدرالية في العراق قد حدث قبل تشكيل هيكلها الثقافية ، والاقتصادية ، والسياسية ، إلا إننا نجد أن هذا التأطير قد تحرك ببعدها واحد تحت تأثير وحدة فيدرالية واحدة هي إقليم كردستان .
بدون الأخذ بنظر الاعتبار رغبات وطموحات ما قد ينشأ مستقبلاً من وحدات فيدرالية جديدة تشكل الاتحاد الفيدرالي العراقي ، ولعل تعطيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) وعدم تحديد طريقة تشكيله وصلاحياته دليل على ذلك .

المبحث الثالث

السلطة التشريعية الفيدرالية وعلاقتها مع السلطة التشريعية للأقاليم المطلب الأول

السلطة التشريعية الفيدرالية

تتكون السلطة التشريعية الفيدرالية في العراق من مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الاتحاد وتمارس صلاحياتها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وحسب طبيعة النظام السياسي (1) .
وبهذا أخذ الدستور العراقي بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الفيدرالية ، ولكن يتم تنظيم مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاص بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه (2) .
على هذا الأساس يؤجل تشكيل مجلس الاتحاد إلى ما بعد نفاذ الدستور وسن قانون خاص هو الذي يمثل السلطة التشريعية الفيدرالية إلى أن يتم تشكيل المجلس الآخر (3) .
ويتكون مجلس النواب من (275) عضواً بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من سكان العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله (4) .
ويتحقق النصاب القانوني لانعقاد جلساته بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، ويتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة ، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك (5) .
ويختص مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية لتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية والمشاركة للحكومة الاتحادية المحددة في الدستور .
إن فالأصل في ممارسة السلطة التشريعية تعود إلى الأقاليم واستثناء تعود إلى الحكومة الفيدرالية كما هو الحال في أغلب الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ، وتنعكس هذه القاعدة على أهم صورة من صور ممارسة السلطة ألا وهي سن القوانين .

(1) د . حميد الساعدي ، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، ضمن كتاب دراسات دستورية عراقية ، ط 1 ، شركة بويد للطباعة ، نيويورك ، 2005 ، ص 246 .
(2) المادة (65) من الدستور العراقي الدائم .
(3) المادة (137) من الدستور نفسه .
(4) المادة (49) من الدستور نفسه .
(5) المادة (59) من الدستور نفسه .

عليه فالأصل في التشريع يعود إلى الأقاليم ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك ، حيث يعود عند ذلك للحكومة الفيدرالية (1) .

بعبارة أخرى ، إن التشريع يعود للأقاليم إلا في حالات معينة ، حيث يعود إلى الحكومة الفيدرالية ، وهذه الحالات نجدها في المادة (110) من الدستور العراقي التي حددت فيها اختصاصات الحكومة الاتحادية حصراً ، والتي تخصص مجلس النواب العراقي بممارستها فقط دون مشاركة من جانب السلطة التشريعية للأقاليم أو التدخل بأي وجه في هذا المجال .

وذلك لحكر تلك الاختصاصات على السلطة التشريعية الفيدرالية دون غيرها ، مما يعني أن هناك ميداناً خاصاً بالحكومة الفيدرالية لها الحرية أن تشترع فيه ما تشاء دون أي تدخل من جانب الحكومات الإقليمية ، ويشمل هذا الميدان السياسة الخارجية وعقود الاقتراض والسياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية ، وسياسة الأمن الوطني والدفاع . والسياسة المائية والكمركية والعملية والميزانية العامة ، وتنظيم أمور المقاييس والمكايل والأوزان ، وأمور الجنسية والتجنس والإقامة ، وتنظيم الترددات البيئية والبريد ، ووضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية ، وتنظيم السياسة المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق والتعداد العام للسكان (2) .

إن نطاق تطبيق تلك التشريعات تسري على كافة أراضي إقليم الدولة الفيدرالية ، أي على جميع الحكومات الإقليمية التقيد بتلك التشريعات وكذلك على جميع مواطني الدولة الفيدرالية ، أي على جميع الحكومات الفيدرالية أو الحكومات الإقليمية .

وإن سريان التشريعات الفيدرالية على جميع أراضي الدولة وشمولها لأقاليمها كافة تلعب دوراً استثنائياً في تطوير وتعزيز التكامل السياسي للدولة الفيدرالية .

أما السلطات التشريعية التي لا تمارسها الأقاليم فقد تضمنتها المادة (121) من الباب الخامس من الدستور العراقي تحت عنوان (سلطات الأقاليم) فهي : الحق في ممارسة السلطة التشريعية وتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الأقاليم لوجود تناقض أو تعارض بين قانوني الاتحاد والإقليم في مسائل لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات التشريعية الاتحادية .

وتنظم حصول الأقاليم على حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً ، وتأسيس مكاتب الأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية ، وتنظيم كل ما يتطلبه إدارة الأقاليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم .

يلاحظ على المدة المذكورة أنها قد وسعت صلاحيات الإقليم إلى المدى الذي يسمح بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة التناقض والتعارض بين القوانين ، كما منح الإقليم مكاتب التمثيل في السفارات والبعثات الدبلوماسية وهو ضمن الاختصاصات السيادية للحكومة الفيدرالية وقد يسهم ذلك في تضخيم تلك الهيئات ، إذا ما سمحت للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بفتح مكاتبها ، الأمر الذي

(1) د . منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص 280 .

(2) المادة (110) من الدستور العراقي الدائم .

يؤدي إلى زيادة التكاليف المالية ، وكان الأجدر أن تكون تلك الهيئات ممثلة للأقاليم والحكومة الاتحادية

وقد نضم مشروع دستور إقليم كردستان العراق (وهو الإقليم الفيدرالي الوحيد) تلك الاختصاصات ، فيها اختصاص السلطة التشريعية لإقليم كردستان بالبت في القضايا المصيرية لشعب إقليم كردستان (1)

وتشريع القوانين الاتحادية ذلت العلاقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم (2) ، وإقرار السياسات المشتركة بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية (3) ، وإقرار الموازنة العامة لإقليم كردستان والحسابات الختامية (4) ، وإقرار الخطط العامة للتنمية (5) ، وإنشاء الضرائب والرسوم وتعديلها والغائها (6) .

وفضلاً عن الاختصاصات الحصرية للأقاليم ، فإنها تمارس اختصاصات تشريعية أخرى مشتركة مع السلطات الاتحادية أوردتها المادة (114) من الدستور وهي : إدارة الكمارك ، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ، رسم السياسة البيئية ، تنظيم سياسات التنمية والتخطيط العام ، السياسة الصحية العامة ، السياسة التعليمية والتربوية العامة ، تنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية .

علاوة على تلك الاختصاصات المشتركة ، فقد حدد الدستور بعض الاختصاصات الأخرى تمارس بالتعاون بين السلطة التشريعية للإقليم والحكومة الفيدرالية ، ورغم أنها لم تذكر ضمن الاختصاصات المشتركة ، وبما أنها خارج الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ، لذلك يمكن اعتبارها ضمن الاختصاصات المشتركة ، حيث أن الدستور قد أكد بأنها تدار بالتعاون بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الإقليم ، وتتعلق هذه الاختصاصات التشريعية بتنظيم النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير هذه الثروة (7) ، وكذلك تنظيم إدارة الآثار والمواقع الأثرية والمخطوطات والمسكوكات الوطنية (8) .

وقد حددت المادة (115) من الدستور بأن الأولوية تكون لقوانين الإقليم في الصلاحيات المشتركة عند حصول الاختلاف عليها ، حيث أن المادة (110) بفقراتها التسعة حددت السلطات الحصرية للحكومة الفيدرالية في ما ورد في تلك الفقرات ، وكونها سلطات حصرية ، فلا مجال لإضافة سلطة أخرى إليها إلا بتعديل دستوري ، وإذا قيل أن الاختصاصات الواردة في المادتين (112 و 113) من السلطات المشتركة بين الاتحاد والإقليم ، فربما كان ذلك محل جدل حيث لم ترد ضمن المادة (114) التي عدت السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في فقراتها التسع ، لذلك فالجدل الفقهي

(1) المادة (92 / 1) من مشروع دستور إقليم كردستان – العراق لعام 2006 .

(2) المادة (93 / 3 – ج) من المشروع نفسه .

(3) الفقرة (6) من المادة (93) من مشروع دستور إقليم كردستان – العراق لعام 2006 .

(4) الفقرة (8) من المادة (93) من المشروع نفسه .

(5) الفقرة (9) من المادة (93) من المشروع نفسه .

(6) الفقرة (10) من المادة (93) من المشروع نفسه .

(7) المادة (112) من الدستور العراقي الدائم .

(8) المادة (113) من الدستور نفسه .

يدور حول تكييف ما ورد في المواد (111 ، 112 ، 113) بخصوص النفط والغاز ونرى صعوبة تكييفها على وجه يدخلها ضمن السلطات الحصرية للحكومة الفيدرالية للسبب الذي ذكرناه سابقاً ، كما ولا يمكن اعتبارهما من السلطات المتروكة للأقاليم والمحافظات على وجه الانفراد المادة (111) الخاصة بملكية الغاز والنفط لم تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى الحكومة الفيدرالية ولا إلى حكومات الأقاليم بل أشارت إلى الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات (1) .

ولأن المادتين (112 ، و 113) قد أشارتا إلى اشتراك الحكومتين (الفيدرالية و الأقاليم) في ممارسة السلطات المنصوص عليها فيما بعد ، مما يجعلها موضوعياً من ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم ؛ لأنه إذا تركنا الجانب الشكلي الذي لا يصلح لتراجع أي من الاحتمالين أي تضيف ضمن الاختصاصات الحصرية أو ضمن الاختصاصات المشتركة ، فإنه من الناحية الموضوعية يستنتج من عبارات المادتين (112 و 113) أن السلطات المذكورة فيها من الاختصاصات المشتركة ، كونها تشركهما (أي الطرفين) ولا تفرد أحدهما بممارسة تلك الاختصاصات ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن عبارات المادة (114) قد صيغت بشكل يسمح بإدخال اختصاصات أخرى غير المذكورة في فقرات تلك المادة ضمن الاختصاصات المشتركة ، حيث يفهم ضمناً من عبارة (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم) أنها أوردت تلك الاختصاصات على سبيل المثال وليس الحصر ؛ لأن عبارة (تكون الاختصاصات الآتية ...) لا تمنع من وجود اختصاصات مشتركة أخرى غير تلك المذكورة في الفقرات السبع من المادة (114) وإذا صح التعبير فإن المادتين (11 ، و 112) وكذلك المادة (113) من الدستور ولفس الأسباب تكون محكومات بما ورد في عجز المادة (115) من كون الأولوية فيها لقانون الأقاليم في حالة الخلاف بينه وبين القانون الفيدرالي .

ومن الجدير بالذكر أن المادة (4/ 126) من الدستور قد منعت إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينقص من صلاحيات الإقليم ، ومنها صلاحيات الهيئة التشريعية للأقاليم ، بالنسبة للصلاحيات التي لا تدخل في الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه .

ومن جهة أخرى أكد الدستور بأنه في حالة الخلاف بين السلطة الفيدرالية والأقاليم على الاختصاصات المشتركة تكون الأولوية في التطبيق لقانون الأقاليم .

وهذا يعني أن سلطات الأقاليم ممارسة جميع الصلاحيات من غير الصلاحيات التي عهد بها الدستور للحكومة الاتحادية وهي الصلاحيات الواردة في المادة (110) من الدستور حصراً ، وهذا يعني أن للأقاليم صلاحية ممارسة السلطة في جميع الشؤون المحلية التي تهم الإقليم لوحده وليس الشؤون التي

(1) جواد كاظم البكري ، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية ، مقال مفتوح على الموقع الالكتروني
Hcbs2006 @ yahoo . com Last visit 19/6/2013

تهم لدولة بمجموع أقاليمها ومحافظاتها ، أي السلطات السياسية والسيادية التي تكون من اختصاص الحكومة الاتحادية .

المطلب الثاني

العلاقة التشريعية بين السلطتين

كيف يتم ممارسة الاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم الفيدرالي والإقليمي ، هل أن كل مستوى من تلك المستويات له الحرية الكاملة أن يصدر من جانبه تشريعه الخاص في هذا المجال وتكون في هذه الحالة أمام ازدواج التشريع على مستوى الدولة الفيدرالية في موضوع معين ، أو يتم التنسيق بينهما لسن تشريع موحد باتفاق الطرفين (السلطة التشريعية للمركز والأقاليم) بخصوص كل مجال من مجالات الاختصاصات المشتركة ، وحينئذ تنقيد بها المحكمة الفيدرالية والحكومات الإقليمية . ونحن نرى بأن الدستور قد قصد الاحتمال الأول باستدلال المادة (115) من الدستور الذي ينص على أن ((عند التنازع على الصلاحيات المشتركة بين الحكومات الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها للأقاليم)) .

بمعنى أن هذه المادة قد أقرت بوجود تشريعيين الفيدرالي والإقليمي بصدد كل اختصاص معين من تلك الاختصاصات المشتركة على أن لا يتعارض أي منها مع الدستور الفيدرالي ، لأنها أكدت أنه في حالة الخلاف بين التشريعين الإقليمي والفيدرالي تكون الأولوية للتشريع الإقليمي . وعلى الرغم من أن هذه الحالة نادرة تقريباً بين الدساتير الفيدرالية والتي تقر معظمها على غلبة القوانين الفيدرالية على القوانين الإقليمية ، إلا إن تأكيد الدستور العراقي على عكس ذلك يعود برأينا إلى اقتصار السلطة التشريعية الفيدرالية على مجلس واحد وهو مجلس النواب وعدم وجود المجلس الآخر (مجلس الاتحاد) عملياً الآن ، الذي يتجسد عبر مشاركة الأقاليم في سن التشريعات الفيدرالية . ونجد نفس الحالة في كندا ، حيث يتيح البند رقم (94 / أ) من الدستور الكندي الحق لتشريعات المقاطعات بأن التشريعات الفيدرالية فيما يتعلق بإعانات معاشات الشيخوخة والناجين ، أي عند التنازع معاشات الشيخوخة التي هي إحدى مجالات الاختصاص المشترك يسود القانون الإقليمي على القانون الفيدرالي (1) .

وقد حدد الدستور العراقي المحكمة الاتحادية العليا كمرجع لحسم النزاعات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم (2) ، ومن هذه النزاعات ما يحدث بين اختصاصات السلطة التشريعية للأقاليم في أية مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية لإبداء كلمة الفصل بصددها . لكن تفعيل ذلك يحتاج إلى آليات أكثر وضوحاً لتحديد مسألة موضوع الخلاف والجهة التي تدعى باختصاصها ومن ثم كيفية عرضها على المحكمة ، لذلك نرى وجود جهاز خاص أو لجنة خاصة تابعة للسلطة التشريعية الفيدرالية أو لسلطة فيدرالية أخرى ، مهمتها النظر والتحقيق في النزاعات التي قد تحصل بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم على الاختصاصات المشتركة ابتداء ، ومن ثم إصدار

(1) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 49 .

(2) الفقرة (4) من المادة (112) من الدستور العراقي الدائم .

قرار بحسبها وفق الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً ، وفي حالة عدم تمكنها من حل الموضوع وتسويتها حينئذ تقوم بإحالة أي نزاع بشأن المسائل المشتركة على المحكمة الاتحادية مباشرة .

حيث أن الحاجة للعلاقات الموسعة بين حكومية تزايدت أكثر وأكثر في الدول الفيدرالية ، ويوجد نص دستوري يستلزم أن يتم إدارة جزء كبير من التشريعات الفيدرالية من قبل حكومات الوحدات الإقليمية ، مما يشكل ذلك عاملاً رئيساً يساهم في إرساء الفيدرالية المتشابكة (1) ، والتي تشتهر ألمانيا مثلاً بصورة خاصة ونجد الحالة العراقية قريبة منها أيضاً .

لذلك تقوم الحكومات بإنشاء منظمات أو أجهزة داخلية متخصصة بين حكومية لتنسيق علاقاتها مع الحكومات الأخرى بداخل الدولة الفيدرالية ، مثل إنشاء مجلس الحكومات الأسترالية عام 1999 وفي كندا تم تأسيس ما يسمى بـ (إطار العمل لتحسين الاتحاد الاجتماعي للكنديين) الذي وقعته الحكومة الفيدرالية وتسع من المقاطعات ، لكن غير شاملة مقاطعة كيبيك ، وذلك في 14/ شباط / 1999 ، وقد كان الهدف من الإطار هو البدء في حقبة جديدة من التعاون والتضافر وتبادل المعلومات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم في إنشاء وتمويل البرامج الاجتماعية ، وهو يتضمن آلية لتسوية النزاعات (2) .

فضلاً عن ذلك قام رؤساء المقاطعات في كندا سنة 2003 بإنشاء مجلس رسمي جديد بين مقاطعات الاتحاد الفيدرالي يتألف من (13) رئيساً في عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم . كما أن مؤتمر حكومات الكانتونات في سويسرا كان يلعب دوراً هاماً وبصورة متزايدة في هذا المجال (3) .

وفي الاتحاد السويسري يتولى السلطة التشريعية برلمان يطلق عليه اسم (الجمعية الاتحادية) والتي تتكون من مجلسين هما : مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ، ويتمتع كل من المجلسين بصلاحيات أو اختصاصات متساوية مع أخرى .

وتعد هذه الجمعية أعلى سلطة في سويسرا نظراً لطبيعة النظام السياسية السويسري والذي هو النظام المجلسي الذي يقوم على مبدأ وحدة السلطة .

وتمارس الجمعية في سويسرا جميع الوظائف التشريعية العادية التي تمتلكها المجالس البرلمانية في الدول الأخرى ، إذ تتمتع بسلطة التشريع في المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الدستورية للمقاطعات (4) .

وفي هذا الإطار لها حق وضع القوانين الاتحادية وإصدار المراسيم وإقرار ميزانية واعتماد حساباتها والإشراف على واردات الدولة ونفقاتها (5) ، وتمارس سلطة قضائية حيث لها حق الرقابة على دستور

(1) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 75 .

(2) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 74 .

(3) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق نفسه ، ص 67 .

(4) المادة (3) من الدستور السويسري .

(5) المادة (167) من الدستور السويسري .

القوانين الاتحادية من خلال صلاحياتها بالبت في قضايا تتنازع الاختصاص ما بين السلطات الاتحادية العليا⁽¹⁾ ولها حق اقتراح تعديل الدستور الفيدرالي⁽²⁾ .

أما السلطة التشريعية السويسرية فهي قادرة على سن التشريعات في المسائل الداخلة في اختصاصاتها وخاصة في مجال التربية والتعليم والعلاقات بين الأديان والأمن العالم⁽³⁾ علماً بأن هذه البرلمانات تتكون عادة من مجلس واحد ، فالمادة (2) من الدستور السويسري تتضمن مبدأ أساسي للحكم الذاتي في سويسرا ، وهو اعتبار جميع السلطات القانونية للكانتونات ، إلا إذا ورد غير ذلك في الدستور الفيدرالي .

إن القوانين الفيدرالية تعد قوانين ملزمة لجميع الأجهزة الحكومية بغض النظر عن كون هذه الأجهزة تابعة للكانتونات أو للحكومة الفيدرالية ، وبالتالي فإن على الكانتونات أن تطبق القانون الفيدرالي الذي يتمتع بالسيادة في حال وجود تناقض بينه وبين قانون الكانتون⁽⁴⁾ .

لأن المادة (49) من الدستور الفرنسي قد أكدت على سمو الدستور والقوانين الاتحادية على دستور وقوانين الكانتونات ، بل أن الدستور السويسري حرص على أن يجعل للهيئة التشريعية الاتحادية دور أوسع التشريع ، حيث تضع الهيئة التشريعية الاتحادية معظم المجموعات التشريعية في حقل القانون العام والخاص ، إذ إن قانون العقوبات والقانون المدني يصدران من تلك الهيئة⁽⁵⁾ .

إذن في ظل التوزيع الدستوري للسلطات مع منح السلطات المتبقية للكانتونات ، دون وجود ما يعرف بالسلطات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية والكانتونات ، لكن من خلال الطريقة التي جاء بها دستور الاتحاد السويسري لتوزيع السلطات يظهر نوع من المشاركة والتعاون بين الحكومة الفيدرالية والكانتونات في تنظيم الاختصاصات الدستورية لكل منهما ، خاصة أن الكانتونات هي التي تختص بتنفيذ القوانين الاتحادية بإشراف الحكومة الاتحادية ، وهذا ما يدعم المشاركة والتعاون .

أما الدستور الكندي فقد حدد ثلاثة أشكال من الهيئات التشريعية وهي : الفيدرالية الخاصة والإقليمية الخالصة ، والهيئات المتلازمة مع منح السلطات الرئيسة المتبقية للحكومة الفيدرالية⁽⁶⁾ .

وهناك أربعة سلطات خاصة مشتركة حسب الدستور الكندي ، أولها السلطات المتعلقة بالزراعة والهجرة⁽⁷⁾ ، حيث منح السلطة التشريعية الفيدرالية والسلطات التشريعية للمقاطعات التشريع في هذه القضايا على أن تكون الأولوية للتشريعات الفيدرالية في حالة النزاع بينهما .

(1) المادة (173 / 1 - ط) من الدستور السويسري .

(2) المادة (193 / 1) من الدستور نفسه .

(3) د . آدمون رباط ، المصدر السابق ، ص 656 .

(4) راول بليند و ابيغيل او ستاين ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 40 .

(5) ينظر : المادتين (122 / 1 و 123 / 1) من الدستور السويسري .

(6) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 22 .

(7) المادة (95) من الدستور الكندي .

وتتعلق السلطات التشريعية الثانية بالموارد الطبيعية⁽¹⁾ ، والتي بموجبه تستطيع المقاطعة السيطرة على الصادرات من الموارد الطبيعية غير المتجددة والمصادر الكهربائية إلى مقاطعة أخرى وليس للدول الأخرى ، وتكون السيادة للقانون الفيدرالي في حالة النزاع بينهما .

والاختصاص المشترك الثالث في مجال التعليم⁽²⁾ ، أما الاختصاص الرابع فيتعلق بالمعاشات التقاعدية⁽³⁾ ، وعند النزاع تكون السيادة لقانون المقاطعات على القانون الفيدرالي⁽⁴⁾ .

بالإضافة لذلك يوجد مجال للاختصاص المشترك وهو مجال قانون الجرائم أو الجنائي ، والتي تعطي للبرلمان الاتحادي سلطة سن القانون مجال القانون الجنائي ، لكن المادة (14/92) تعطي المقاطعات المسؤولية في إدارة القضاء ، إذن المجموعة الجنائية هي من صلاحية الاتحاد لكن تطبيقها ودخولها حيز التنفيذ تكون من اختصاص الأقاليم⁽⁵⁾ .

ويؤكد الدستور الكندي بصورة عامة على مبدأ علوية التشريعات الفيدرالية على تشريع المقاطعات ، بالإضافة إلى سريان التشريعات الفيدرالية على جميع أراضي الدولة دون استثناء ، حيث نصت الفقرة (1) من المادة (52) المعدلة عام 1982 من الدستور الكندي على أن ((يعتبر دستور كندا القانون الأعلى في كندا ويلغى أي قانون يتعارض مع بنود هذا الدستور)) .

وفي بلجيكا تتألف السلطة التشريعية من مجلسين هما : مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، ويتمتع مجلس الشيوخ بالصلاحيات ذاتها التي يتمتع بها لجنة تعديل الدستور والمعاهدات الدولية ، غير أن مجلس النواب يتمتع بصلاحيات سياسية وتشريعية ورقابية واسعة ، فهو الذي يمنح الحكومة الثقة ويحجبها عنها ، وهو المسؤول عن إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها ، في حين أن مجلس الشيوخ لا يتدخل أبداً بشأن الموازنة⁽⁶⁾ .

إن الدستور البلجيكي قد حدد حصراً الصلاحيات الممنوحة للحكومة الاتحادية أما الجماعات الاثنية والمناطق لها صلاحيات في القضايا والأساليب التي يثبتها القانون ، ولن نجد مجال للاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم ، لأن الدستور لم يذكر أي نوع من تلك الصلاحيات المشتركة .

حيث أكدت المادة (35) من الدستور البلجيكي بأن السلطة التشريعية الفيدرالية تتولى الشؤون الموكولة إليها من قبل الدستور والقوانين المسنة لتطبيق الدستور نفسه ، في حين تتولى الأقاليم والجماعات السكانية السلطة في الشؤون الأخرى ، كل فيما يخصه ، ضمن الشروط والظروف التي ينص عليها القانون .

(1) المادة (90 و 92) من الدستور نفسه .

ANNL . Griffiths , op . cit . p111 – 112 .

(2) المادة (92) من الدستور نفسه .

(3) المادة (90 و 94) من الدستور نفسه .

(4) ANNL . Griffiths , op . cit p111 – 112

(5) علي القطبي ، التجربة الفيدرالية البلجيكية ومشروع الفيدرالية للعراق ، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي :

Ali – Ramazan@telia . com . Last visit 15/6/2008 : Op . cit , p 112 .

(6) ينظر : المادة (1 / 142) من الدستور البلجيكي .

وتتصرف كل من الحكومة الفيدرالية والمجموعات الاثنية والمناطق ، عند ممارسة اختصاصاتها لصالح الولاء الفيدرالي من أجل منع تعارض المصالح وإن حصل أي تعارض في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمجموعات الاثنية ، تكون صلاحية الفصل في هذا التعارض لمحكمة التمييز (1) .

وبالنسبة للسلطات المتداخلة ، وهي السلطات التي تمارسها عدة مستويات من الحكومة ، ولكن يكون لتشريع الحكومة الفيدرالية السيادة ويكون له السلطة في إبدال التشريع القائم في الوحدات الفيدرالية ، فيحق للأقاليم في بلجيكا أن تقرض ضرائب فقط في الأمور غير الخاضعة للضرائب الفيدرالية ، وإذا ما فرضت ضرائب فيدرالية في وقت لاحق ، تكون لها الأولوية على ضرائب الأقاليم .

مما تقدم نصل إلى أن التخصيص الدستوري للصلاحيات التشريعية هو إحدى الإشارة الهامة على نطاق اللامركزية في مجال الصلاحيات القانونية ، لكن يجب الأخذ بنظر الاعتبار درجة الممارسة العملية لحكومات السلطات التشريعية المحددة دستورياً بشكل كامل أو جزئي ودرجة الاستقلال التي تمارس بها الحكومة الاختصاص التشريعي الموكل إليها من خلال الدستور ، ومن هذه الناحية يعتبر مدى الصلاحيات المطلقة ومدى المسؤوليات المتلازمة أو الموزعة الموضوعة في الدستور من الأمور الهامة .

ومن هنا نصل إلى أن الدستور العراقي قد توسع في منح الأقاليم صلاحيات واختصاصات مهمة وكبيرة ، بأن يمنحها الأولوية في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات المتلازمة ، إضافة إلى منح الأقاليم كل الصلاحيات التي لم تسبق ، بالإضافة إلى عدم إرساء (مجلس الاتحاد) عملياً لحد الآن كجزء من السلطة التشريعية الفيدرالية والذي من خلاله يحقق للأقاليم المساهمة في إصدار التشريعات الفيدرالية ينص عليها في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وبصورة مطلقة .

وكان المشروع الدستوري قد أراد أن لا يمكن السلطات الفيدرالية من التوسع في تلك الاختصاصات كي لا تهيمن على تلك الأقاليم ، فجردها من وسائل القوة لضمان استمرارية واستقرار النظام الاتحادي وهو تعزيز لسلطات الأقاليم تجاه المركز الفيدرالي ، والدولة تمر بمرحلة بناء مؤسساتها وأجهزتها وإن كانت الغالبية التي تقف وراء ذلك هي ضمان إقامة نظام ديمقراطي تعددي فيدرالي يبعد احتمالات قيام نظام مركزي شمولي متأثراً بالتجربة السياسية السابقة ، بالإضافة إلى عدم إرساء (مجلس الاتحاد) عملياً لحد الآن كجزء من السلطة التشريعية الفيدرالية والذي من خلاله يحقق للأقاليم المساهمة الفعلية في إصدار التشريعات الفيدرالية .

(1) المادة (158) من الدستور البلجيكي نفسه .

المبحث الرابع السلطة التنفيذية الفيدرالية وعلاقتها مع السلطة التنفيذية للأقاليم المطلب الأول

السلطة التنفيذية الفيدرالية

ذكرنا أن الدولة الفيدرالية تتمتع بازدواجية السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية ، فيكون لكل من الحكومات المحلية سلطة تنفيذية خاصة بها مهمتها تطبيق القوانين التي تشرحها السلطة التشريعية وفق صلاحياتها الدستورية .

وتجدر الإشارة إلى الاختلاف الواضح في التطبيق ضمن كل اتحاد فيدرالي ، بين الشكل الدستوري والواقع العملي لتوزيع السلطات ، ففي معظم الحالات أدت الممارسة والمسارات السياسية إلى تحول في طريقة عمل الدستور (1) .

صحيح أنه قد تم تخصيص حصة دستورية من السلطات المحددة لكل حكومة ، ضمن كل اتحاد فيدرالي ، لكن الثابت هو أنه لا يمكن تفادي تشابك الاعتماد المتبادل بين الحكومة في كل اتحاد فيدرالي (2) ، نتيجة لذلك ، غير أن هذه الحالة لا تخلو بدورها من اختلاف كبير بين الاتحادات الفيدرالية من حيث درجة التعاون بين الحكومتين وطابع هذا التعاون ، فضلاً عن التوازن بين استقلالية الحكومات واتكائها على بعضها البعض ، على سبيل المثال تتميز ألمانيا والمكسيك بعلاقات وطيدة ومتشابكة ضمن اتحادهما الفيدراليين ، بينما كندا وبلجيكا ، في المقابل إلى عكس ذلك (3) .

وفي العراق الذي حدد الدستور اختصاصات كل مستوى من مستويي الحكم من حيث السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، نجد أن السلطة التنفيذية الفيدرالية تتكون من رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدولة البرلمانية الأولى لتطبيق هذا الدستور ومجلس الوزراء) ، يتولى مجلس الرئاسة رئاسة الدولة في الدورة البرلمانية الأولى ويحل محل رئيس الجمهورية ، ويتكون المجلس من رئيس ونائبين له ، ينتخبون من قبل مجلس النواب (4) .

أما رئيس الوزراء فيعد المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته (5) ، ويطلب بالاشتراك مع رئيس الجمهورية من مجلس النواب للإعلان عن الحرب أو حالة الطوارئ (6) كما يخول الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال فترة الحرب وحالة الطوارئ (7) .

(1) رؤول بليند و ابيغيل او ستاين ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 47 .

(2) رؤول بليند و ابيغيل او ستاين ، المصدر السابق نفسه والصفحة نفسها .

(3) ينظر : المادتان (47 و 66) من دستور العراق الدائم .

(4) الفقرة (1) من المادة (128) من الدستور نفسه .

(5) المادة (87) من دستور العراق الدائم .

(6) المادة (9/61 أ) من الدستور نفسه .

(7) المادة (9/61 ج) من دستور العراق الدائم .

إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول الأول في الدولة من الناحية الفعلية ويتمتع باختصاصات دستورية واسعة ، وهذا هو الشأن في الدول ذات النظام السياسي البرلماني .

وتتلخص صلاحيات مجلس الوزراء بما يأتي : -

1 - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والتخطيط العامة للإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة .

2 - إصدار الأنظمة والتعليمات .

3 - إصدار مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية .

4 - التفاوض بشأن المعاهدات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله (1) .

يفهم من هذا أن السلطة التنفيذية الفيدرالية مسؤولة عن تطبيق القوانين الفيدرالية الداخلة ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الفيدرالية ويسري نطاق تطبيق هذه القوانين من قبل سيطرة السلطات الفيدرالية أو تحت سيطرة سلطات الحكومات الإقليمية .

ولا يجوز لحكومات الأقاليم إبداء أية معارضة أو خلق عرقلة أمام تطبيق ما يخص الاختصاصات الحصرية من قبل السلطة التنفيذية الفيدرالية .

هذا بالإضافة إلى ممارسة السلطة التنفيذية الفيدرالية للاختصاصات المشتركة التي حددها الدستور مع كافة حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

وعند حصول النزاع على تلك الاختصاصات المشتركة يكون القانون الإقليمي واجب التطبيق ويغلب على القوانين الفيدرالية .

وفيما يتعلق بالإدارة الفيدرالية أخذ الدستور العراقي بنظام الإدارة المختلطة في تنفيذ القوانين الفيدرالية ، إذ تنشأ إدارة فيدرالية لتنفيذ القوانين الفيدرالية المتعلقة بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية (2) إشراف ورقابة الحكومة الفيدرالية على سير وعندما يعطى الدستور صلاحية تنفيذ القوانين الفيدرالية للأقاليم ، لم ينظم على ضوء ذلك كيفية تنفيذ هذه القوانين ، كذلك لم ينص الدستور العراقي بصورة واضحة على مدى إمكانية تنفيذ الأقاليم للقوانين الفيدرالية ، الأمر الذي يعني وجود الغموض في التنظيم القانوني للإدارة الفيدرالية وكيفية تنفيذ القوانين الفيدرالية في العراق ، مما يشكل ذلك نقصاً في الدستور العراقي الجديد .

المطلب الثاني

العلاقة التنفيذية بين السلطتين

قد أوجد الدستور العراقي دوائر مشتركة فيدرالية إقليمية لإدارة مرافق معينة ، منها ما يتعلق بإدارة الغاز والنفط المستخرج من الحقول الحالية ، تقوم الحكومة الفيدرالية بإدارتها مع حكومات الأقاليم المنتجة

(1) المادة (80) من الدستور نفسه .

(2) أريان محمد علي ، الدستور الفيدرالي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد ، 2007 ص

، وكذلك الثروات الوطنية الأخرى ، ومنها الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات تدار بالتعاون بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية (1) .

وفي حالة التعارض بين القوانين الفيدرالية والإقليمية تكون الأولوية للقانون الإقليمي مادام تلك الاختصاصات خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية (2) .

ومن هذا المنطلق نجد أن حكومة إقليم كردستان قد أصدر قانون النفط والغاز رقم (22) لسنة 2007 وذلك لتنظيم آلية التعامل مع الموارد النفطية في الإقليم وفق الصلاحيات الدستورية الممنوحة لحكومة إقليم كردستان .

أما بخصوص إدارة المرافق الأخرى التي تدير وفقاً للقوانين الفيدرالية المتعلقة بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة ما بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الأقاليم تكون من خلال الإدارة الإقليمية (3) .

وتتمتع حكومات الأقاليم بصلاحيات تعديل هذه القوانين الفيدرالية (4) ، أما إذا كانت هناك قوانين إقليمية تتعارض مع هذه القوانين الفيدرالية فتكون الأولوية فيها للقانون الإقليمي (5) .

أما السلطة التنفيذية للأقاليم فلها، ممارسة جميع الاختصاصات باستثناء الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية ، فيما يتعلق بالمصالح الإقليمية في داخل الإقليم أو خارجها منها تأسيس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية .

ويدخل ضمن اختصاصاته أيضاً كل ما تتطلبه إدارة الأقاليم وبوجه خاص إنشاء قوى الأمن الداخلي للإقليم ، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم (6) .

وكذلك إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المستقبلية بعد تنفيذ الدستور الدائم ، أي بعد 15 /آب/ 2005 (7) تكون بيد الحكومات الإقليمية (8) فهذه الاختصاصات بالإقليم وليس الحكومة الفيدرالية حق التدخل فيها بأي وجه من الوجوه ، ويسري نفاذها على الأراضي الخاضعة لسيطرة سلطات الإقليم وفي هذا الإطار أقدمت حكومة إقليم كردستان بعد إصدارها قانون النفط والغاز على إبرام العقود النفطية مع شركات أجنبية وعالمية ، الأمر الذي أثار حفيظة البعض من السلطات الفيدرالية وخصوصاً وزير النفط ، الذي بدوره انتقد هذا العمل باعتباره خطوة غير دستورية ، لأن أي عقد تبرمها حكومة الإقليم في هذا المجال دون الرجوع إلى الحكومة الفيدرالية خطوة يعد غير قانوني ومشككاً فيه حسب وجهة نظره - في حين رد على هذا التوجه رئيس مجلس النواب العراقي بقوله ((إن العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع شركات النفط صحيحة ومنسجمة مع الدستور العراقي)) وذلك عند مشاركة مؤتمر

(1) المادة (112) من دستور العراق الدائم .

(2) المادة (115) من الدستور نفسه .

(3) المادة (114) من الدستور نفسه .

(4) الفقرة (2) من المادة (121) من الدستور نفسه .

(5) المادة (115) من الدستور نفسه .

(6) المادة (121) من الدستور نفسه .

(7) الفقرة (17) من المادة الأولى من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007 .

(8) المادة (12) من الدستور العراقي الدائم .

البرلمانيين العرب الذي عقد في أربيل أوائل آذار 2008⁽¹⁾ وعلى أثر تصريحه انتقد موقفه من قبل وزارة النفط الفيدرالي وأثير ذلك جدلاً من جديد حول الموضوع⁽²⁾ .

وكلك دار الجدل بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفيدرالية بشأن تطبيق قانون العفو العام رقم (19) لسنة 2008 الصادر من قبل الحكومة الفيدرالية في إقليم كردستان ، حيث أن هذه المسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية ، لذا لا يمكن فرض تطبيقها على حكومة إقليم كردستان ، في حين أصدرت حكومة إقليم كردستان قبل هذا التاريخ بفترة وجيزة قانوناً للعفو العام للرقم (4) لسنة 2007 .

وفي إطار الهيئات المستقلة ، نص الدستور على تأسيس هيئة عامة بقانون لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الفيدرالية المختلفة وكذلك المشاركة في البعثات والزمالات الدراسية ، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية ، وتتكون هذه الهيئات من ممثلي الحكومة الفيدرالية والأقاليم⁽³⁾ .

ويأتي تأسيس هذه الهيئة ضمن الترتيبات السياسية المؤقتة التي يتضمنها الدستور العراقي لتنظيم سير الإدارة الفيدرالية وضمان مشاركة الأقاليم ، كمحاولة من المشرع الدستوري لسد ثغرات عدم تمثيل الأقاليم في المؤسسات السياسية للدولة الفيدرالية .

وبما أن الدستور لم ينظم بصورة واضحة ودقيقة ضمن مالية الدولة الفيدرالية ، وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها ، لذلك نص الدستور على تأسيس هيئة عامة بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، وتتكون هذه الهيئة من خبراء وممثلي الحكومة الفيدرالية والأقاليم والمحافظات المنتظمة في إقليم للقيام بالواجبات الآتية : -

1 - التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

2 - التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية واقتسامها .

3 - ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفقاً للنسب المقررة⁽⁴⁾ .

ذلك لأن تقسيم السلطات بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم يعد أحد أهم القضايا في بناء الدولة الفيدرالية ، وليس العبرة بإعطاء الأقاليم الفيدرالية سلطات واسعة أو جعلها مسؤولة عن تقديم خدمات لمواطنيها ، بل المهم توفير الموارد القادرة على ممارسة تلك الصلاحيات ، إذ لا سلطة بدون موارد لذا

(1) جريدة الصباح ، العدد (58766) في 2008/3/11 .

(2) أخبار الساعة الثامنة مساء ليوم 2008/2/12 من قناة السومرية الفضائية .

(3) المادة (105) من دستور العراق الدائم .

(4) المادة (106) من الدستور العراقي الدائم .

يجب الربط بوضوح في الدستور بين تقسيم السلطات وتقسيم الموارد والثروة (1) ، الأمر الذي لم يحدده بدقة الدستور العراقي الدائم .

يلاحظ أنه في الدول الفيدرالية ذات النظام البرلماني يميل رؤساء الوزارات ووزراء الحكومة المسؤولون أمام السلطة التشريعية لأن يسيطروا في كلا مستويي الحكومة وهي هيمنة الفيدرالية التنفيذية أي المهمين للتنفيذيين الحكوميين في العلاقات بين الحكومية ، وبالتالي تهيمن المفاوضات بين التنفيذيين من كلا مستويي الحكم في تلك العلاقات ، فإنه تتراوح من اجتماعات المسؤولين إلى مجلس الوزراء وإلى اجتماعات رؤساء الوزراء ، كما هو الحال في ألمانيا وكندا (2) والعراق .

وقد تقوم الحكومات بإنشاء منظمات داخلية متخصصة بين حكومية لتنسيق علاقاتها مع الحكومات الأخرى بداخل الدولة الفدرالية فمثلاً مجلس الفيدرالية الذي تم تأسيسه حديثاً في كندا والذي يضم رؤساء وزراء المقاطعات والمناطق قد يعمل على إيجاد طريقة أكثر عقلانية في صنع القرارات .

فمع وجود سكرتارية دائمة ولجنة توجيه يرأسها موظفي الدولة المدنية من ذوي المراكز العليا فإنه سيكون هناك تنظيم مؤسسي يمكنه التحضير لاجتماعات الوزراء بطريقة مبرمجة أكثر وبشكل مستمر ، ومما لا شك فيه أن مجلس الفيدرالية سيواجه صعوبة للتغلب على العيوب التي تعاني منها العلاقات بين حكومية الكندية .

حيث من الصعب وصف عملية توزيع السلطات في كندا ببساطة ، ف (أوتارا) مسؤولة إلى حد كبير عن الشؤون الخارجية ، والأمن ، والسياسية الاقتصادية الشاملة ، والهجرة ، والمواطنة ، غير أن المقاطعات تملك أيضاً رأياً هاماً في هذه المجالات ، إنها مسؤولة بشكل كبير عن التعليم ، والرعاية الصحية ، والمساعدات الاجتماعية ، والتنمية الاقتصادية ، وتنظيم الصناعة ، غير أن هذا لا يمنع من أن تشارك (أوتارا) أيضاً في هذه المجالات من خلايا التمويلات المالية لحكومات المقاطعات ومن خلال برامجها لتحقيق التوازن والذي يهدف إلى ضمان قدرة المقاطعات الأقل حظاً على القيام بمسؤولياتها بدون الإثقال عليها بضرائب غير لازمة (3) .

لقد أدى هذا كله إلى فيدرالية تشاركه في ظل عدد من الاتفاقات بين الحكومية التي تتعلق بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية والرعاية الصحية والبيئة .

وأحياناً يتم تحديد محاولات التعاون بين الوحدات تحديداً واسعاً بحيث يشمل حتى كل الأقاليم أو المقاطعات بداخل اتحاد فيدرالي معين للتعامل بصورة متعارفة مع القضايا واسعة النطاق بدون اللجوء للتأثير المركزي للاعتماد على إجراءات الحكومة الفيدرالية .

(1) د . صالح ياسر ، ملاحظات حول بعض (الأسئلة الملتبسة) في الدستور الديمقراطي ، مجلة الفكر الجديد يصدرها المركز الثقافي للفكر الجديد ، العدد (35) ، 2005 ، ص 182 .

(2) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 24 .

(3) Richard Simcon Canada : competition within cooperative federalism [www . Forum fed .](http://www.Forum.fed.org) (3)

وقد تم إشارة إلى مثل هذه المحاولات في سويسرا بمصطلح (الفيدرالية بدون بيرن) ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية بمصطلح (الفيدرالية بدون واشنطن) ، وكذلك مقترحات مشابهة قامت بها في كندا (1)

إذن كثيراً ما تلجأ الدول اعتماد آليات مؤقتة تكون مهمتها ، في أغلب الأحيان ، التنسيق بين الأجهزة المركزية للدولة وأجهزة أقاليمها ، أو لحسم القضايا الناشئة بين أجهزة الأقاليم فيما بينها ربما كانت هذه الاجتماعات الدورية لرؤساء وزراء كل من الهند وكندا والعراق مثلاً لتلك الآليات حيث يكون لقرارات اللجان المنبثقة عن تلك الاجتماعات أهمية استثنائية في حل الكثير من القضايا التي عادة ما تفرزها طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية وسلطات الأقاليم .

ففي العراق تجري اللقاءات الرسمية بشكل مستمر بين الحكومة الفيدرالية وحكومة إقليم كردستان ، فعلى سبيل المثال نذكر اللقاء الذي تم بينهما أواخر حزيران عام 2008 في بغداد لغرض إيجاد حل لبعض المسائل العالقة بين مستوى الحكم ، كالقضايا المتعلقة بالمواد النفطية والوضع القانوني لقوات البيشمركة في إقليم كردستان ، وكذلك آليات العمل لتطبيق المادة (140) من الدستور العراقي الدائم بخصوص تطبيع الأوضاع في المناطق المتنازع عليها .

ومما تجدر الإشارة إليه أنه انبثق نتيجة هذا اللقاء تشكيل لجنة سياسية بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الإقليم لإيجاد حل توفيق حول قانون النفط العراقي برئاسة السيد نوري المالكي رئيس الوزراء ، وعضوية نائب رئيس الجمهورية الدكتور عادل عبد المهدي والدكتور روز نوري شاويس والدكتور برهم أحمد صالح نائب رئيس الجمهورية ، والسيد نيجيرفان البارزاني رئيس وزراء حكومة إقليم كردستان (2) .

وكذلك زيارة وفد عالي المستوى من برلمان كردستان برئاسة السيد عدنان المفتي رئيس برلمان الإقليم إلى بغداد في أواخر شهر تشرين الأول من عام 2007 ، بغية مناقشة وتوضيح آخر المستجدات السياسية والاقتصادية مع مجلس النواب العراقي والفصائل السياسية العراقية المختلفة .

حيث استقبل هذا الوفد من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ، وتم دعوتهم أيضاً لحضور جلسة خاصة لمجلس النواب ، حيث ألقى رئيس الوفد كلمة قيمة فيها ، كما التقى الوفد بمسؤولين آخرين منهم رئيس الوزراء الفيدرالي ونواب رئيس الجمهورية ، وقد اشتمل هذا على مجموعة متنوعة من القنوات بين التنفيذيين والإداريين ، وبين المشرعين في الحكومات المختلفة وعادة ما تكون في أنماط متشابكة ومتداخلة (3) .

ومما لا شك فيه أن هذه اللقاءات قد تناولت مناقشة بعض القضايا العالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفيدرالية والتي تتعلق بالاختصاصات الواردة في الدستور التي تخص كلا الحكومتين مما يستوجب حلها وتسويتها بالطرق السياسية عن طريق هذه اللقاءات أو بأسلوب قضائي من خلال عرض هذه المواضيع على المحكمة الاتحادية العليا لتفسيرها والبت فيها وفق أحكام الدستور .

(1) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 76 .

(2) ينظر : جريدة (خة بات) العدد (2894) في 2008/6/29 .

(3) www . Kurdistan – parliament . org Last visit 30/6/2008 .

وفي الدول الفيدرالية ذات النظام الرئاسي والمجلسي ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ، حيث يتم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بداخل كل حكومة من حكومات الاتحاد الفيدرالي ، فإن القنوات للعلاقات بين الحكومية كانت أكثر توزيعاً وقد اشتمل هذا على مجموعة من القنوات بين التنفيذيين والإداريين والمشرعين في الحكومات المختلفة ، وعادة ما تكون في أنماط متشابهة ومتداخلة (1) .

يعدّ إيجاد (مؤتمر حكومات الكانتونات) واحد من أهم إنجازات تأثير الكانتونات في الشؤون الفيدرالية وفي مجال العلاقات بين الحكومية داخل الاتحاد السويسري ، ففي العقد الأخير أصبح هذا الجسم ناجحاً في حشد تأييد الكانتونات وشريكاً هاماً في التفاوض مع الحكومة المركزية على حد سواء . لقد عزز مؤتمر حكومات الكانتونات من صوت هذه الكانتونات ولكن في المجالات التي فيها مصالح مشتركة للكانتونات ، اعتمد المؤتمر المبني على أساس التعاون بين قادة حكومات الكانتونات بدون مشاركة المجالس التشريعية للكانتونات التي تمثل الشعب ، وبالتالي فإن مسألة التعاون بين الكانتونات على مستوى البرلمان تعتبر مسألة هامة ضمن الأجندة الفيدرالية (2) .

وقد حقق النظام السويسري من خلال ذلك استقراراً منذ عام 1848 دون إغلاق الباب أمام الإبداعات ، وعمل بمهارة على توزيع السلطة بحيث تكون متبادلة ومقسمة بين جميع اللاعبين السياسيين في البلاد اعتاد لفترة طويلة على نظام من الكانتونات والبلديات والديمقراطية المباشرة . وهذه الأخيرة تؤدي إلى مشاركة المواطنين في القرارات الحكومية ويتم ذلك في أغلب الأحيان من خلال اللجوء إلى المشاورات الشعبية والاستفتاء بل وفي بعض الأحيان من خلال التصويت المباشر على التشريع ، وعلى الرغم من توسيع بعض السلطات الفيدرالية إلا إنها تظل محددة بسبب النظام الفيدرالي والديمقراطية المباشرة مما يجعل من سويسرا أحد أكثر الدول الديمقراطية في العالم (3) .

حيث أن المقاطعات في سويسرا تطبق القانون الفيدرالي وفقاً للدستور ، على أن يتيح لها الحرية في التنفيذ وإمكانات مالية ممكنة حينما تطبق القوانين الفيدرالية تحت إشراف الحكومة الفيدرالية (4) وتقوم المقاطعات بتنفيذ القوانين الفيدرالية تحت إشراف ورقابة الحكومة الفيدرالية ، إذ يشمل إشراف الحكومة الفيدرالية المسائل الآتية : -

1 - التدقيق في القرارات التي تتخذها المقاطعات لتنفيذ القوانين الفيدرالية ، والتي يجب أن يصادق عليها الحكومة الفيدرالية قبل أن تصبح قرارات نافذة .

2 - حق توجيه التعليمات العامة لإدارة المقاطعات والتي تسترشد بها لأداء وظائفها (5) .

(1) رونالد . واتس ، المصدر السابق ، ص 76 .

(2) راؤول بليند و ابيغيل او ستلين ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 41 .

(3) راؤول بليند و ابيغيل او ستلين ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 46 .

(4) ينظر : المواد (46 - 49) من الدستور السويسري .

(5) روبرت بوي وكارل فريديك ، المصدر السابق ، ص 177 .

وعند نشوب الخلاف ما بين الحكومة الفيدرالية والمقاطعات حول تنفيذ القوانين الفيدرالية من الممكن لأية منهما اللجوء إلى المحكمة الفيدرالية أو الجمعية الاتحادية لحل هذه الخلافات (1) .

ولم يستبعد دستور الاتحاد السويسري اعتماد الطرق السياسية لحل هذه الخلافات سواء ما بين الحكومة الفيدرالية والمقاطعات ، أو بين المقاطعات نفسها ، إذ نص الدستور على إمكانية حل هذه الخلافات بقدر الإمكان بالمفاوضة أو الوساطة (2) .

إضافة إلى حق المقاطعات في اللجوء إلى الجمعية الفيدرالية والمحكمة الفيدرالية لحل النزاع والذي يعد ضماناً سياسياً وقضائياً للحفاظ على استقلالية المقاطعات الدستورية .

وتعد الحكومة الفيدرالية مسؤولة عن الدفاع الوطني ، وحقوق المواطنين ، وقانون الهجرة والقانون الجنائي والمدني ، والتنمية الاقتصادية ، والعملية والمواصلات والاتصالات الوطنية .

أما الكانتونات فهي مسؤولة عن جوانب هامة من النظام العام والشرطة ، والتعليم ، والمساعدات الاجتماعية ، والصحة ، والتخطيط الإقليمي والمحلي .

وعلى الرغم من التحولات التي طرأت خلال المائة والخمسون عاماً الماضية إلا إن المبدأ الرئيسي في توزيع السلطات والمسؤوليات يبقى هو التبعية ، أي توكيل الحكومة الفيدرالية بالمهام التي تكون هي الجهة الأكثر قدرة على القيام بها مقارنة بالكانتونات .

كما أن الحكومة الفيدرالية تستخدم سلطات فقط إذا كانت هذه الاستخدامات أكثر فعالية من استخدام الكانتونات لها وتترك البقية المتبقية للكانتونات (3) .

وعندما تحولت بلجيكا إلى دولة فيدرالية توسعت صلاحيات الأقاليم والمجموعات اللغوية ، غير أنه في تعديل عام 2001 شملت صلاحيات الأقاليم الزراعية والسلطات المحلية والتجارة الخارجية وتحولت الزراعة والسياحة وتنظيم الإقليم والتعليم والتدريب على العمل والثقافة إلى صلاحيات حكومات الأقاليم أو مجالس المجموعات اللغوية ، بموجب القانون الذي صدر في 12/ آب / 2000 فإن تجارة الأسلحة أصبحت من الصلاحيات الإقليمية (4) .

عموماً فإن للأقاليم والمجموعات اللغوية مجلس وحكومات تمارس صلاحيات واختصاصات اللامركزية ، فبينما تتحد صلاحيات الأقاليم بالشؤون الاقتصادية والخدمات والنقل والمواصلات والتجارة ، وهي صلاحيات مرتبطة بالأرض ، باعتبارها رقعة جغرافية ، فإن صلاحيات المجموعات اللغوية تقتصر على الشؤون الثقافية كاللغة والثقافة والتعليم وهي صلاحيات شخصية لأنها مرتبطة بالإنسان وبيئاته اليومية (الأحوال الشخصية) .

(1) ينظر : الفقرة (ط) من المادة (173) من الدستور السويسري .

(2) ينظر : الفقرة (2) من المادة (44) من الدستور نفسه .

(3) Richard Simcon Canada / competition within cooperative federalism opt. (4)

(4) أوليفيه بابي وميكايل سيفيها ، في الاتحاد الفيدرالي قوة حواجز بين الفلامنك والوالوف ، مجلة (هاوار) الجديد العدد

(8) ، السنة الأولى ، أبريل ، 2005 ، ص 26 .

وقد نص الدستور البلجيكي على تلك الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم والمجموعات من أكثر من مادة (1) .

وأخيراً يجب الإشارة إلى أن السلطات الفيدرالية في معظم الدول الفيدرالية تملك أكثر من آليات التأثير السياسية والقانونية ، ومن بين تلك الآليات مبدأ التدخل الفيدرالي بجميع أشكاله ، بحيث بإمكان الرئيس الأمريكي على سبيل المثال ، إصدار الأوامر باجتياح القوات المسلحة لأي من الولايات بهدف حمايتها من أحداث العنف الداخلية وحماية القوانين الفيدرالية من تعسف سلطات الولايات ذاتها . أما الدستور السويسري فقد نص على أن ((الاتحاد يضمن للكانتونات أراضيها وسيادتها وفقاً لما ورد في المادة (2) من الدستور)) ، وما ورد في دساتير الكانتونات من حقوق الشعب وحرياته وكذلك الحقوق الدستورية للمواطنين .

وفي حال تهديدها يتم اللجوء إلى فرض حالة الطوارئ في الكانتونات ، مع إيقاف تفعيل حقوق المواطنين وصلاحيات أجهزة السلطة في الكانتونات ، وقد تضمن دستور ألمانيا الفيدرالية لعام 1949 على توصيف مشابه لفرض حالة الطوارئ . وكذلك التشريعات الكندية (قانون عام 1988) والدستور الهندي ، ويمكننا القول بهذا الخصوص أن اعتبار تعسف السلطات المحلية بحقوق المواطنين مشروعياً أكثر ، ويجعل من خطواتها باتجاه تعزيز المركزية أمراً مبرراً ، إلى جانب توسيع قاعدتها الاجتماعية ، باعتبارها ضمان لتلك الحقوق والحریات .

وفي بعض الاتحادات الفيدرالية يوفر الدستور للحكومة الفيدرالية سلطاتها خاصة للسيادة أو الطوارئ بحيث تتجاوز أو تحد في بعض الظروف من السلطات الدستورية الممنوحة للأقاليم في الأحوال الطبيعية .

وقد كان نتيجة للمخاوف التي اعترت مؤسسيها بشأن احتمالات التعرض للتفكك ، وتوجد الأمثلة الأشمل لهذه السلطات ، مثل هذه السلطات التحفظ والمنع ، والسلطة والتفسير ، وشرط السلام والنظام والحكم الرشيد حسبما تفسره المحاكم (3) .

ويبرز مبدأ التدخل الفيدرالي كواحد من أشكال الإكراه التي تعتمد عليها السلطات المركزية للدولة ليس تجاه السلطات العليا في الأقاليم فقط ، وإنما تجاه الأجهزة الأدنى مثل البلديات إذا تطلب الأمر هذا ومن هنا أيضاً الدور البالغ الأهمية الذي من الممكن أن تلعبه أجهزة الدولة المستقلة مثل مفوضيات حقوق الإنسان على اختلاف مسمياتها ، وأجهزة الرقابة المختلفة ، كمؤسسات تتضاعف مهماتها الرقابية في الدول الأكثر تعقيداً ، الفيدرالية ، لذلك نرى ضرورة أن يتضمن دستور الدولة الفيدرالية ومنها الدستور العراقي بشكل خاص ، بعض المبادئ المهمة في هذا المجال ، منها النظر إلى الفيدرالية باعتبارها الشكل الذي يفترض أن يضمن تعايشاً سلمياً لمكونات الشعب العراقي المختلفة ويضمن الحقوق والحریات

(1) ينظر : المواد (132 ، 1321 ، 130 ، 129 ، 128 ، 39 ، 38 ، 35) من الدستور البلجيكي .

(2) ينظر : المواد (52 ، 47 ، 1/53) من الدستور السويسري .

(3) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 51 .

الأساسية لتلك المكونات ، لأنه بخلاف ذلك سيحمل الدستور الفيدرالي بذور انهياره وبالتالي انهيار الدولة العراقية .

يتبين مما تقدم أن الاتحادات الفيدرالية لم تكن منظمات جامدة إطلاقاً ، حيث أن تطور توزيع السلطات نتيجة للظروف المتغيرة قد أدى في بعض الحالات كما في الولايات المتحدة وأستراليا وألمانيا ، والبرازيل ، والمكسيك ونيجيريا إلى ميل عام نحو تعزيز السلطات الفيدرالية وتوسيعها غير أن هذا الميل ليس مطلقاً وشاملاً ، ففي المقابل اختيرت كندا وبلجيكا ، مع مرور الوقت ، ميلاً نحو لا مركزية أكبر تعكس نقاط قوة الجماعات المتنوعة التي تتكون منها (1) .

إذن يجب مع مرور الزمن أن تتكيف مسألة توزيع السلطات في كل اتحاد فيدرالي ويتطور من أجل الاستجابة للحاجات والظروف المتغيرة ، ولتطور القضايا الجديدة والمجالات السياسية ، ومن هنا ومن خلال السعي إلى إقامة التوازن بين حماية المصالح الإقليمية ومصالح الأقليات من جهة والحاجة إلى الاستجابة للظروف المتغيرة من جهة أخرى ، فقد لعب عدد من المسارات دوراً هاماً وإن كان بدرجات متفاوتة ، ضمن الاتحادات الفيدرالية المختلفة ، فقد تضمنت هذه الأدوار التعديلات الدستورية الرسمية ، والتفسير القضائي للدستور ، والتعديلات المالية والاتفاقات والتعاون الذي يتم بين مستوى الحكم في علاقاتهم مع البعض .

وفيما يتعلق بالعراق الفيدرالي فإن التجربة الفيدرالية حديثة النشأة فيه ، ولا تزال طور التكوين من الناحية الواقعية رغم وجود الأساس الدستوري بذلك .

لذلك يمكن القول أن مع مرور الزمن قد يتم تطوير العلاقات بين الحكومية داخل الاتحاد الفيدرالي العراقي بشكل يكون مقبولاً ومرضياً لدى كل من مستوى الحكم الفيدرالي والإقليمي ، وذلك من خلال الجهود المبذولة من الجانبين لتحقيق هذا الغرض عبر اللقاءات واللجان الرسمية التي تتم بين الحكومة الفيدرالية وحكومة إقليم كردستان لإزالة الخلافات وحل النزاعات بينها حول الصلاحيات المحددة في الدستور لكل منهما ، حيث أن هذه اللقاءات تجري بشكل مستمر ومكثف ، مما يدل ذلك على حسن النية لدى الأطراف المشاركة في الفيدرالية العراقية بترسيخ مبادئها في ظل هذه التجربة الجديدة واستمرارها .

المبحث الخامس

السلطة القضائية الفيدرالية وعلاقتها مع السلطة القضائية للأقاليم المطلب الأول السلطة القضائية الفيدرالية

(1) رؤول بليند و ابيغيل او ستلين ، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ، ج 2 ، المصدر السابق ، ص 47 .

تمتلك الدولة الفيدرالية كالدولة البسيطة مستويات مختلفة من المحاكم تشكل إلى جانب مجموعة من الأجهزة ومؤسسات أخرى واحدة من أكثر السلطات حساسية وأكثرها خطورة على الإطلاق ، ألا وهي السلطة القضائية .

ولتشابه النظام القضائي للدولة البسيطة مع مثلتها في الدول الفيدرالية في وجود هذا التمايز (1) حيث أن إحدى الخصائص الجوهرية للنظام الفيدرالي هو التوزيع الدستوري للسلطات بين اثنين أو أكثر من مراتب الحكم لذلك فإن إحدى الملامح المهمة في تصميم أي فيدرالية وعملها بفعالية هو ضمان سيادة الدستور وبالتالي فإن الاعتراف بسيادة الدستور فوق جميع مراتب الحكم وتوافر ثقافة سياسية تؤكد على الأهمية السياسية واحترام الدستور ، شروط مسبقة لعمل الفيدرالية بشكل فعال وبعبارة أخرى في حال غياب هذا الشرط المسبق ستندهر الفيدرالية (2) .

إن للدستور بتبنيه للنظام الفيدرالي وسيلة لتنظيم السلطات الاتحادية في الدولة وما يطلبه هذا النظام من سلطات مزدوجة فيدرالية وإقليمية (3) ، ونظراً لعدم إمكانية تجنب التداخل ولاعتماد التبادل بين الحكومات ضمن الدولة الفيدرالية وما يمكن أن ينجم عن ذلك من تنافس وصراع بين الحكومات فقد وجدت غالبية الفيدراليات أن هناك حجة لمسارات معينة للفصل في النزاعات وحل الخلافات (4) التي يستبعد أن تحدث بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الإقليم أو بين الأقاليم بعضها البعض أو بين أفراد ينتمون إلى الأقاليم المختلفة كون هذه النزاعات لا يمكن أن تعد محلية (5) ، والوسائل الأولية للتعامل مع هذه الخلافات هي مسارات قضائية أو انتخابية وقد اعتمدت معظم الأنظمة الفيدرالية في الواقع على مزيج من هذين المسارين (6) .

المطلب الثاني

العلاقة القضائية بين السلطتين

إن وحدة من الخصائص الأكثر وضوحاً في المنظومة القضائية للدولة الفيدرالية هو ثنائية النظام القضائي ، أي أن الدولة الفيدرالية منظومة قضائية أخرى خاصة بالأطراف الأقاليم أو المقاطعات أو الولايات .

وخلاف مبدأ أحادية وتعددية النظام القضائي الذي من الممكن أن يوجد في الدولة الفيدرالية مثل ما في الدولة البسيطة يرتبط مبدأ ثنائية النظام القضائي بالشكل الفيدرالي للدولة ، حيث في الدولة الفيدرالية يجري اقتسام الصلاحيات القضائية بين المحاكم الفيدرالية والمحاكم الإقليمية ، وثنائية السلطة القضائية في الاتحاد الفيدرالي أمراً غني عنه ، ويتحدد اختصاص المحاكم الفيدرالية بالنظر في المسائل المتعلقة

(1) د . فلاح إسماعيل حاجم ، بعض خصائص النظام القضائي الفيدرالي ، مقال متاح على الموقع الإلكتروني : [www . elaph . com](http://www.elaph.com) Last visit 26/6/2008 .

(2) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 123 .

(3) د . عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة ، المصدر السابق ، ص 306 .

(4) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 123 .

(5) د . محمد هماوندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، المصدر السابق ، ص 174 .

(6) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 124 .

بالاتحاد كالرقابة على دستورية القوانين والمنازعات بين الأقاليم ومنازعات الأفراد والبطون الانتخابية المحلية (1) .

وفي هذا المجال يمكننا أن نجد نوعان من المحاكم للتحديد النهائي للصلاحيات الدستورية النوع الأول هو محكمة عليا تعمل بمهمة إصدار القرار النهائي فيما يتعلق بجميع القوانين بما في ذلك الدستور ، والمثال على ذلك : المحاكم العليا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا وماليزيا والنمسا ، والنوع الآخر في ألمانيا ، بلجيكا ، اسبانيا ، والعراق .

وهناك نوع ثالث هو المتبع في سويسرا ويشمل محكمة محدودة التي تستطيع أن تصدر أحكاماً بشأن صحة قوانين الكانتونات وليس الفيدرالية ، ذلك إن صحة القوانين الفيدرالية لا يقرر فيها سوى الاستفتاء الشعبي (2) .

ويتفاوت التنظيم الدستوري للسلطة القضائية في الدول الفيدرالية حيث يمكن وجود أربعة أشكال للقضاء في الدول الفيدرالية وهي : -

1 - القضاء المركزي : الذي تكون فيه اختصاص السلطة القضائية حصرياً للحكومة الفيدرالية حيث يتم إنهاء المحاكم وتعيين القضاء ووضع القوانين الخاصة بذلك من قبل الحكومة الفيدرالية وحدها ولا يكون للولايات المكونة أي دور في ذلك كما هو الحال في اسبانيا ، ماليزيا ، والنمسا (3) .

2 - القضاء المحلي : يكون اختصاص في هذا النوع حصرياً لصلاحيات وحدات المحكمة فهي التي تقوم بإنشاء المحاكم وتعيين القضاة ولا تكون للمحكمة الاتحادية العليا إلا الولاية على جميع من في الحكومة الفيدرالية ، مثل النظام القضائي الموجود في كل من ألمانيا وسويسرا والعراق (4) .

3 - القضاء المشترك : ويكون إنشاء المحاكم وإدارتها من اختصاص الوحدة المكونة ولكن تعيين القضاء يكون حصرياً بيد السلطات الفيدرالية ، مثل كندا والهند (5) .

4 - القضاء المزدوج : وأبرز صورة للنموذج المزدوج الأمريكي حيث توجد في الولايات طائفتين من الحكم ، الأولى تابعة للولاية يتم تعيين القضاء فيها من قبل الحكومة المحلية وينظم إدارتها وطريقة العمل فيها القانون المحلي للولاية ، حيث يوجد لكل ولاية نظامها الخاص بها أما الطائفة الثانية من المحاكم فتديرها السلطة الفيدرالية وتتولى تعيين القضاة فيها (6) .

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية في العراق نجد أنها تتكون من مجلس القضاء الأعلى ، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الإدعاء العام الإشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً

(1) د . فلاح إسماعيل حاجم ، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة ، المصدر السابق . د . يوسف شكري المصدر السابق ، ص 111 .

(2) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 125 .

(3) القاضي حسن العبودي ، الثابت والتحول في النظام الفيدرالي ، مطبعة الحاج هشام ، أربيل ، 2007 ، ص 42 .

(4) المصدر السابق نفسه ، ص 45 .

(5) المصدر نفسه ، ص 45 .

(6) المصدر السابق نفسه ، ص 45 .

للقانون (1) ، وقد أكد الدستور على استقلالية السلطات القضائية وأن لا سلطان عليهم لغير القانون (2) .
ويعطي الدستور مجلس القضاء الأعلى حق إدارة شؤون الهيئات القضائية ، دون أن يحدد طريقة
تكوين هذا المجلس وقوع سير العمل فيه (3) بمجرد الإشارة إلى صلاحية (4) .

بخلاف قانون إدارة الدولة العراقية الذي حدد كيفية تكوين مجلس القضاء واختصاصاته ، وما يجب
الإشارة إليه هنا في ظل قانون إدارة الدولة كان كل رئيس محكمة إقليمية للتمييز ونائبه يعتبران عضواً في
مجلس القضاء الاتحادي (5) ، الأمر الذي لم نجده في الدستور الدائم ، بمعنى أن الدستور الدائم قد أقر
الاستقلال التام للسلطة القضائية للأقاليم عن السلطة القضائية الفيدرالية .

أما المحكمة الاتحادية العليا فهي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً ، تتكون من القضاة وخبراء في الفقه
الإسلامي وفقهاء القانون ويحدد عددهم وطريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي مجلس
النواب (6) .

بخلاف ما جاء في قانون إدارة الدولة الذي حدد فيه بالنص عدد أعضاء هذه المحكمة وآلية
اختيارهم وطرق تعيينهم (7) .

ويلاحظ بعض الإشكال في موقف الدستور الدائم تجاه المحكمة الاتحادية العليا بخلاف موقف
قانون إدارة الدولة منها الخلط في طبيعة هذه المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري ، الأولى تمارس
الرقابة القضائية على دستور القوانين ، بينما الثاني يمارس الرقابة السياسية على دستورية القوانين وهي
وسيلة سهلة لإدراك الفرق بين القاضي وسواه من الأشخاص الآخرين وذلك بسبب عضوية خبراء الفقه
الإسلامي في هذه المحكمة ، حيث أن الكل من القضاء والخبرة وظيفتين مختلفتين حسب أحكام القانون
(8) ؛ لأن التكوين القانوني لرجل القضاء والتخصص في المجال الدستوري والقانوني يؤهلهم للرقابة على
دستورية القوانين ، الأمر الذي لا يتوافر في الأشخاص والهيئات غير القضائية أو المختلطة .

والقاضي هنا إنما يمارس وظيفة قضائية ، وإن اشترك الغير معه غير مؤهل قضائياً ، ينال من
مهمة القضاء ويجعل استقلال القضاء معيماً من الوجهة القانونية ، ومخالف للقاعدة الدستورية التي جاءت
بها أحكام المادة (87) من الدستور التي تنص ((سلطة القضاء مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف
أنواعها ودرجاتها ، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون)) .

حيث أن عمل المحكمة الاتحادية العليا كغيرها من المحاكم الدستورية في العالم الدستورية هو عمل
قضائي ، بحيث يستمد هذا المبدأ أساساً من الدستور ذاته عندما نص على أن ((المحكمة الاتحادية
العليا قضائية)) ، وأن جميع الصلاحيات الواردة في المادة (92) بصدد اختصاص المحكمة هي

(1) المادة (89) من الدستور العراقي الدائم .

(2) المادتان (87 ، 88) من الدستور نفسه .

(3) المادة (90) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة (91) من الدستور نفسه .

(5) ينظر : المادتان (5/44 و 45) من الدستور العراقي الدائم .

(6) المادة (92) من الدستور نفسه .

(7) المادة (5/44) من قانون إدارة الدولة العراقية .

(8) ينظر : بصدد وظيفة الخبير المادة (140) من قانون الإثبات العراقي رقم (107) لسنة 1979 .

أعمال قضائية لا يمكن الفصل فيها إلا من قبل قاضي مؤهل لهذا العمل ، عليه فإن الخبراء غير مؤهلين من الوجهة المهنية للفصل قضاءً ، لأن الوصف القانوني لعمل يختلف تماماً عن الوصف القانوني لعمل الخبير ، لاختلاف التكوين والأساليب والشروط ، ولما كان القاضي عمله المهني هو الفصل فالنزاع ، فإن الخبير لا ولاية له على عمل القضاء (1) .

وإن إعطائهم فصل القضاء يؤدي إلى هدم النظام القانوني للدولة ويخرج القضاء عن استقلاله مما قد يفتح ذلك باباً للإخلال بتوازن المحكمة الدستورية العليا ، فنتحول إلى شيء يشبه (مجلس حماية الدستور الإيراني) من حيث التكوين والاختصاص ، وهي خشية واسعة الانتشار في الأوساط المدنية في العراق (2) .

لذلك كان من الأجدر بالمشروع الدستوري العراقي أن يقتصر عضوية هذه المحكمة على القضاء وفقهاء القانون فقط دون خبراء الفقه الإسلامي ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى أن لا يترك تشكيل هذه المحكمة وآلية العمل فيها إلى القانون العادي الذي ينسبه مجلس النواب ؛ لأن هذه الأمور متعلقة بالمحكمة الفيدرالية العليا يتم تنظيمها بموجب بنود الدستور في غالبية الدول الفيدرالية ، كما أن الوحدات الفيدرالية من خلال مساهمتها في إقرار الدستور تساهم في تنظيم هذه المحكمة وفي اختيار أعضائها أو الموافقة على تعيينهم ؛ لأن المحكمة الاتحادية العليا لا تقل أهمية من المجلس الثاني في السلطة التشريعية التي تمثل الأقاليم ، لغرض تحقيق وجود الوحدات المكونة واستقلالها وحريتها والحفاظ على كياناتها السياسية ، كما هو ضمان في نفس الوقت لاستمرار الدولة الفيدرالية وتدعيم قوتها (3) .

وقد صدر بتاريخ 24 / 2005 / قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 استناداً لأحكام المادة (44) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 ، ولم يتغير هذا القانون ولم يصدر قانون جديد لتنظيم هذه المحكمة بعد إلغاء قانون الدولة بصدور الدستور الدائم في عام 2005 ، رغم وجود بعض المواد فيه التي يتعارض مع الدستور الجديد ، وكان من الضروري من جانب آخر أن يتم إصدار قانون جديد على ضوء الدستور الدائم ، لذا نرى ضرورة الإسراع في ذلك من قبل مجلس النواب العراقي أو تعديل قانون رقم (30) المذكور لينسجم مع الدستور الجديد النافذ .

(1) هادي عزيز علي ، خبراء افقه الإسلامي وعضوية المحكمة الاتحادية ، مقال متاح على الموقع الالكتروني www.almada paper . com Last visit 30/3/2000

(2) د . فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، بحث ضمن كتاب مآزق الدستور ، المصدر السابق ، ص 93 . في إيران المجلس الدستوري من ستة أعضاء منتخبين من البرلمان وستة فقهاء منسبين غير منتخبين ، ويقوم هذا المجلس الدستوري كما هو متوقع من (المحكمة الاتحادية) بالمراقبة والبت في توافق القوانين التي يسنها البرلمان بمواد الدستور وبالتالي بتطبيقها أو مخالفتها لثوابت الأحكام الإسلامية .

ينظر في ذلك : نعمان متي ، قراءات في الدستور العراقي ، ضمن كتاب مآزق الدستور ، المصدر السابق ، ص 144 وذلك في المادة (91) من دستور الجمهورية الإيرانية الإسلامية لعام 1992 .

(3) د . خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 137 .

الخاتمة

بعد ان بحثنا في هذه الأطروحة التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية -الفيدرالية- العراق أنموذجا. لا يسعنا الا ان نوضح أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها وكذلك التوصيات والمقترحات المهمة وكما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

- 1- النظام الاتحادي (الفيدرالي) من أهم الأنظمة الديمقراطية - الدستورية الناجحة والمنتشرة على صعيد العالم ببلدان مختلفة ومتنوعة إلى درجة كبيرة، وهي تفوق إلى حلول عادلة لحاجات سياسية واجتماعية وتاريخية عاشها أي مجتمع حكم بنظام الحكم المركزي، منذ أول نشوء الدولة مثل العراق، الذي عاش مركزية الدولة المطلقة سياسيا واقتصاديا واداريا رغم الاختلافات الموجودة بالمجتمع قوميا ودينيا.
- 2- تختلف الدولة الاتحادية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونة لها، باختلاف الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والدولية والسياسية التي أدت إلى تأسيسها.
- 3- تتميز الدولة الاتحادية بثلاثة مظاهر وهي الوحدة والاستقلال والمشاركة، اذ ان الدولة الاتحادية (الفيدرالية) تبرز إلى العالم الخارجي وتتعامل في علاقاتها الدولية والسياسية مع الدول الأخرى كدولة موحدة بسيطة، كما وان لها بعض مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي والتي لا بد منها حتى يمكن إعطاء وصف الدولة عليها. وهذا ما يسمى بمبدأ الوحدة والذي يمثل في تنظيم الدولة الفيدرالي ومبدأ الاستقلال بينهما، الأمر الذي يؤدي إلى المبدأ الثالث هو مبدأ المشاركة.
- 4- احدى خصائص الدولة الاتحادية هي ان السلطة التشريعية الفيدرالية تتكون في مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الولايات، وعلى الرغم من ان تنظيم هذه السلطات قد تختلف من دولة إلى أخرى، فإن المجلس الذي يمثل الولايات باعتبارها الوحدات الدستورية المتميزة التي تتكون منها الدولة الاتحادية فإنه يتمتع بصلاحيات متميزة هو الآخر ايضا.
- 5- اتضح ان وجود المحكمة الاتحادية العليا تساهم - إلى جانب اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص الدستور - والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية الصادرة عن السلطة الاتحادية، وهي بذلك تساهم في ضمان احترام توزيع السلطات بين السلطة المركزية والأقاليم.
- 6- ان الدستور العراقي النافذ قد أعطى قانون الإقليم الأولية في مجال الاختصاصات المشتركة استنادا إلى نص المادة (115) منه.

7- أتضح ان الخيار الفيدرالي لا يمكن ان يشبع طموحات القوميات، وحيث ان التجارب أثبتت ان القومية لم تكن ظاهرة عابرة بل تزداد عنفوانا يوما بعد يوم وأمثلة تفكك الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا وتشيكوسلوفاكيا شاهدة على ذلك.

8- تبين لنا ان التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية له علاقة وثيقة برسوخ التجربة الديمقراطية على المستوى القومي، فكلما تأصلت الديمقراطية في الدولة منهجا وممارسة فينعكس أثرها الإيجابي على التنظيم الإداري المحلي.

9- لقد خلط المشرع الدستوري في الدستور الدائم لعام 2005 بين التقسيمات التي تمثل الجزء المقابل للسلطات الاتحادية وهي الأقاليم التي منحها ممارسة السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وبين التقسيمات التي تمثل وحدات إدارية كالمحافظات التي تمارس مهامها وفقا لمبدأ اللامركزية الإدارية.

10- من التطورات المهمة التي جاء بها الدستور لعام 2005 وقانون المحافظات، هي إسناد الجانب التنفيذي للمجالس المحلية إلى رؤساء الوحدات الإدارية (كالمحافظ والقائمقام ومدير الناحية).

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

وقد أفضى هذا المسلك أيضا إلى الأقرار 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 النافذ للمحافظات غير المنتظمة في إقليم إطارين تنظيميين مختلفين، مرة منحها اختصاصات في ظل النظام اللامركزي، ومرة أخرى منحها اختصاصات في ظل النظام الفيدرالي، وهذا مما يؤدي إلى خلق حالة من الاضطراب في ممارسة الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وبين الهيئات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لاسيما بعد ان يتم تشكيل الأقاليم وتدخل أحكام الدستور العراقي إلى حيز التطبيق العلمي والميداني.

ثانياً: التوصيات

- 1- إعادة النظر في التقسيم الإداري للدولة العراقية، ويتطلب ذلك في الواقع تعديل المادة (116) في الدستور الدائم والتي نصت على ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة، وأقاليم، ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية) لتكون على النحو الآتي:
أ- (يتكون النظام الاتحادي لجمهورية العراق من السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم).
ب- (تدار المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وينظم تشكيلها واختصاصاتها والرقابة عليها بقانون .
- 2- تعديل المادة (ثانياً) - أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، يتضمن إلغاء الصفة التشريعية لمجلس المحافظة التي نصت على ان (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة) لتكون على النحو الآتي:
(مجلس المحافظة هو أعلى سلطة إدارية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة)
- 3- ضرورة إصدار تشريع يحدد فيه عدد الموظفين على الملاك الدائم لمجالس المحافظات ومجالس الاقضية والنواحي.
- 4- ان مجلس الولايات او مجلس الاتحاد كما أسماه المشرع الدستوري العراقي في الدول الاتحادية (الفيدرالية) يضمن حقوق الولايات، خاصة عندما يعمل إلى جانب مجلس النواب في صياغة التشريعات والتعديلات الدستورية، كما يستدعي إسراع المشرع بانشاؤه.
- 5- إن تشكيل المحكمة الاتحادية العليا من فقهاء في الشريعة الإسلامية إلى جانب من فقهاء القانون والقضاة لاشك سيشكل عبئاً على المحكمة عندما تنظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور، وهي منازعات قضائية بحتة، كالنظر في تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء المختلفة، أو تلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء.
- 6- ان المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في إعطاء الإقليم الأولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استناداً إلى نص المادة (115) منه، حيث خالف المشرع إلى حد كبير المستقر في الدساتير الفيدرالية، وإذا كان البعض يلتمس له بعض الأعذار على الأقل في هذه المرحلة من الحياة الدستورية والسياسية للدولة العراقية، فإن هذا الأسلوب قد يقود مستقبلاً إلى العديد من المنازعات في الاختصاص بين السلطة الفيدرالية والأقاليم، خاصة في ضوء الصياغة الغامضة التي تكتنف بعض نصوص الدستور.
- 7- تجابه الدولة الاتحادية (لفيدرالية) غالباً محاولات انفصال الأقاليم أو الولايات بشدة لتأثير ذلك على المشاعر الوطنية، ونرى أنه لا يمكن القبول بالانفصال أو التلويح به ما لم يوجد نص

دستوري يمنح هذا الحق للأقاليم وان التهديد بالانفصال يضع الفيدرالية العراقية على حافة الانهيار.

8- ان المشرع الدستوري العراقي قد منح للنفط والغاز تنظيمًا خاصًا، وانها تتطلب نوع من التعاون والتنسيق، بحيث لا يطبق عليها مبدأ أولوية قانون الإقليم الذي أخذ به الدستور النافذ، لأنها لا تدخل لا في السلطات الحصرية ولا في السلطات المشتركة.

ومن جانب آخر فإن المادة (112) قد ميزت بين الإدارة ورسم السياسات بالنسبة للنفط والغاز، كما ميزت بين الحقول الحالية المنتجة والحقول المستقبلية حيث يمنح هذا النص للسلطات الفيدرالية صلاحية إدارة النفط والغاز من الحقول الحالية على ان تمارس تلك الإدارة بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة.

لذا نرى إعادة النظر في الاختصاصات إلى حدتها المادة المذكورة آنفاً والمتعلقة بإدارة النفط والغاز لتشمل جميع الثروات الطبيعية وجعلها ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية بشكل صريح.

وفي جميع الأحوال تبقى إيرادات النفط والغاز ملكاً لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

9- إن منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات مشابهة للاختصاصات الممنوحة للإقليم، لم تجعل المشرع ينتبه إلى ان المطاف الذي سار به سيوصله إلى ان تكون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولاية او دويلة مستقلة عن الحكومة الاتحادية، بعد أن منحها اختصاصات إدارية ومالية واسعة، ومكنها في إدارة أموالها بنفسها، في الوقت الذي لم يجعل على أعمالها رقابة إدارية مباشرة من الحكومة المركزية.

10- إلغاء أو تعديل نص البند (خامسا) من المادة (122) من الدستور النافذ التي نصت على ان (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة)، بأن تكون هناك رقابة إدارية مباشرة في الحكومة المركزية، لتكون الأداة التي تستعملها عند تمادي مجالس المحافظات في استخدام سلطتها عند ممارستها لأعمالها.

11- إن إشارة المشرع إلى اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم، ثم إدخال المحافظات فيها دلالة على عدم تمييزه بين نظام الفيدرالية واللامركزية الإدارية.

12- نقترح إفساح المجال أمام مجلس الوزراء لممارسة الطعن بقرارات المجالس المحلية أمام محكمة القضاء الإداري.

13- نقترح منح مجلس الوزراء صلاحية حل المجالس المحلية على ان يخضع قرار الحل لمصادقة مجلس النواب.

14- جعل الطعن في كل القرارات الصادرة في المجالس المحلية او من جهازها التنفيذي أمام محكمة القضاء الإداري وليس المحكمة الاتحادية العليا.

- 15- وضع نصوص واضحة تبين وجود رقابة على مجالس المحافظات إضافة إلى ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة، وعلى مجلس النواب ان يحدد واجبات أعضائه تجاه محافظاتهم في مجال مراقبة المجالس المحلية ومشاريع الأعمار وباقي الدوائر الأخرى.
- 16- تعديل المادة (123) من الدستور بحذف (أو بالعكس) لأن التفويض يكون من السلطة الأعلى إلى السلطة الأدنى، ولا يمكن ان يحصل العكس.
- 17- تعديل المادة (115) من الدستور بما يضمن تطبيق القانون الاتحادي على حساب قانون الإقليم، فضلاً عن استبعاد المحافظات غير المنظمة في اقليم من هذه المادة، لأنها لا علاقة لها بالاختصاصات المشتركة.
- 18- النص وبشكل واضح على صلاحيات المجالس المحلية بشأن جباية الضرائب والرسوم وآليات الصرف وكيفية توزيعها بين مجالس الأفضية والنواحي.
- 19- ضرورة تشكيل هيئة ثابتة في كل محافظة تتكون من عضو من أعضاء مجلس النواب وممثل عن ديوان الرقابة المالية وقاض وعضو من أعضاء مجلس المحافظة ورئيس الوحدة الإدارية في القضاء أو الناحية، وممثل عن الإدارة المدنية وممثل عن مديرية خزينة المحافظة وممثل عن مديرية الإحصاء، مهمتها الإشراف على عمليات التعيينات في الدوائر والمصادقة على عقود المشاريع وتقديم خبرات استشارية لمجلس المحافظة تتعلق بصنع القرار.
- 20- تعديل المادة (114) بحيث تشمل كل من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- 21- منح الأقاليم ما يكفي لإعادة البناء والتعمير والتعويض عن أي ضرر وقع من قبل النظام السابق والأنظمة التي سبقته.
- 22- هنالك العديد من التوصيات قد أوردناها في متن الأطروحة لا نذكرها في هذا المسار تجنباً لتكرارها.
- 23- وأخيراً، فقد جاهد الباحث لفترة طويلة من الزمن لإتمام هذا البحث، راجياً التوفيق إلى ما ذهب إليه، ومن الله القدير النجاح والتوفيق.

المصادر والمراجع

بعد القرآن الكريم
أولاً: الكتب العربية

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة، بيروت، 1980.
- 2- إبراهيم درويش، الدولة نظرياتها وتنظيمها، دار النهضة العربية، 1986.
- 3- د. إبراهيم ابو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، الدساتير والدولة ونظام الحكم، الطبعة الثانية، بيروت، دار الكتاب الجديدة المتحدة، 2002.
- 4- د. إبراهيم عباس نتو وهنري البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1981.
- 5- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، بدون تاريخ.
- 6- تيد روبرت جار، أقليات في خطر، 230 اقلية في دراسة احصائية وسياسية واجتماعية، ترجمة بحوي عبد الحكيم وسامية الشامي، مكتبة مدبولي، 1995.
- 7- تومي اديسون، الحكم المحلي، الإدارة والتخطيط. Tomy Eddison.
- 8- توما بدا، مع الأكراد، ترجمة آواز زه نكنة، بغداد، مطبعة دار الجاحظ، 1975.
- 9- تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، ترجمة زينة جابر إدريس، بيروت، الدار العربية للعلوم، 2006.
- 10- د. توفيق بوعشة، مبادئ القانون الإداري التونسي، تونس، مركز البحوث والدراسات الإدارية، 1990.
- 11- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999.

- 12- جورج فوديل وبياردلفوفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع الطبعة الأولى، 2008.
- 13- جوهر نامق سالم، نص مشروع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق.
- 14- د. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري.
- 15- جاريت ستانسفيلد، التوصل إلى توازن خطر، السياسة الكردية في العراق ما بعد صدام، في فالح عبد الجبار وهشام داوود، الأثنية والدولة.
- 16- د. أحمد سرحان، في القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002.
- 17- د. إحسان المرفجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري، والنظام الدستوري في العالم، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990.
- 18- د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، لم يذكر التاريخ.
- 19- د. أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثانية، 1981.
- 20- أحمد إبراهيم علي الورتي، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مكتبة التفسير، اربيل، العراق، 2008.
- 21- د. حميد الساعدي، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ضمن كتاب دراسات دستورية عراقية، الطبعة الأولى، شركة بويد للطباعة نيويورك، 2005.
- 22- د. حسن ابراهيم حسن، تاريخ الإسلام السياسي والديني والثقافي والاجتماعي، الجزء الأول، الطبعة السابعة، دار الأندلس للطباعة والنشر، 1964.

- 23- حسن قره ولي، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي، بيروت، لبنان، دار الفارابي، 2004.
- 24- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 25- د. حسن محمد عوضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983.
- 26- حسين الرحال وعبد المجيد مكونة، الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق، مطبعة عبد الكريم زاهد، بغداد، 1953.
- 27- د. حنان محمد القيسي و د. طه حميد العنكي و د. اسامة باقر مرتضى، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، رقم 21 لسنة 2008، مؤسسة النور الجامعية، 2010.
- 28- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، باريس، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981.
- 29- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1998.
- 30- د. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الأردن، 1993.
- 31- د. داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2006.
- 32- ديل ابوديري، المطول في القانون الإداري، Del aubudere.

- 33- ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، دار العلم للملايين، 1983.
- 34- د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بغداد، بيت الحكمة، قسم الدراسات التاريخية، 1998.
- 35- د. رمزي طه الشاعر، مبادئ الإدارة العامة.
- 36- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى) الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994.
- 37- د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.
- 38- د. اسماعيل صبري مقل، العلاقات السياسية الدولية، دراسة في الأصول والنظريات، الطبعة الثالثة، مطبوعات جامعة الكويت، 1984.
- 39- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، بيروت، مطابع دار صادر، 1969.
- 40- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 41- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2002.
- 42- د. سمير عبد الوهاب و د. محمد محمود الطعمنة، الحكم المحلي في الوطن المصري، واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005.
- 43- د. سهيل حسين الفتلاوي، حقوق الانسان في الإسلام، دراسة مقارنة في ضوء الاعلان العالمي لحقوق الانسان، بيروت، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 2001.

- 44- د. الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1963.
- 45- د. صبحي محرم و د. محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة نظام الحكم المحلي، القاهرة، 1981.
- 46- صموئيل هنتنغتون، صدام الحضارات وإعادة بناء النظام العالمي، ترجمة د. مالك عبدة أبو شهيوه، و د. محمود محمد خلف، ليبيا، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 1999.
- 47- د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد، مطبعة دار الحكمة، 1991.
- 48- ظريف بطرس، مقومات الإدارة المحلية، مفهوما وايدولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1977.
- 49- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 50- عصمت شريف، آراء وأمثلة حول تطبيق الفيدرالية في العراق، جنيف، سويسرا، دار نشر حقائق المشرق/ أيلول/ 2003.
- 51- د. عمار عوابدي، مبدا تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 52- د. عمار بو ضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري الاكاديمية العربية، الدانمارك، قسم القانون، 2009.
- 53- د. علي محمد بدير، أحكام القانون الإداري ، منشورات العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1993.
- 54- د. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983.

- 55- د. عبد العزيز سليمان نوار، تاريخ العراق الحديث، دار الكاتب العربي، القاهرة، للطباعة والنشر، 1967.
- 56- د. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- 57- عبد الرحمن البزاز، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، الطبعة الثالثة، مطبعة العاني، بغداد، 1967.
- 58- علي مهدي حيدر، الإدارة العالمية للألوية في الجمهورية العراقية، الطبعة الثانية، مطبعة الرشاد، 1962.
- 59- د. عثمان خليل عثمان، موجز القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952.
- 60- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
- 61- د. عبد العليم محمد، مفهوم الحكم الذاتي في القانون الدولي (دراسة مقارنة) لبعض الأنماط والمشكلات، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.
- 62- عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الثالث، الطبعة السادسة، بغداد، مطابع دار الشؤون الثقافية العامة، 1988.
- 63- د. عثمان خليل عثمان، الإدارة العامة وتنظيماتها، القاهرة، 1977.
- 64- د. عادل زغوب، الدولة الاتحادية، مفهومها - تحليلها - مستقبلها، دار المسيرة للنشر والصحافة والطباعة، عمان، لم يذكر سنة الطبع.
- 65- د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، بيروت، لبنان، دار العلم للملايين، 1991.

- 66- د. علي يوسف شكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار
ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 67- د. علي غالب خضير العاني، و د. نوري لطيف، القانون الدستوري، دون ذكر تاريخ النشر
ومكانه.
- 68- د. علي صادق ابو هيف، دراسة متعمقة في القانون الدولي العام، جامعة العلاقات الدولية
(سانت كليمنتس).
- 69- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة بغداد، 1982.
- 70- د. عمر حسن عدس، مبادئ القانون الدولي العام المعاصر، شركة مؤسسة الطوبجي للتجارة
والطباعة والنشر، بدون سنة طبع.
- 71- د. علي محمد الصلابي، سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، شخصيته وعصره، الطبعة
الرابعة، بيروت، لبنان، دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، 2006.
- 72- د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية.
- 73- غفور منحموري، تعريب كردستان، التعريب، المخاطر، المواجهة، ترجمة عبد الله قركتيبي،
اربييل، كردستان العراق، دار ناراس للطباعة والنشر، 2006.
- 74- فراس عبد الرزاق السوداني، العراق بدستور غامض، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع،
2005.
- 75- فريد أسمر، المسألة الكردية بعد قانون إدارة الدولة العراقية، السليمانية، مركز كردستان
للدراسات الاستراتيجية، 2004.
- 76- د. فاروق سعد، تراث الفكر السياسي قبل الأمير وبعده، الطبعة الثانية والعشرون، بيروت،
منشورات دار الآفاق الجديدة، 1999.

- 77- القاضي، قاسم حسن العبودي، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي، مطبعة الحاج هاشم، الطبعة الأولى، اربيل، 2008.
- 78- د. كطران زغير و د. رعد ناجي الجدة، النظرة العامة في القانون الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، 2007.
- 79- د. كامل محمد ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.
- 80- كلود غيو، النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة عيسى عصفور، منشورات عويدات، بيروت، باريس، الطبعة الأولى، 1983.
- 81- كونتردشز، أحفاد صلاح الدين الكورد، الشعب الذي تعرض للخيانة والغدر، ترجمة عبد السلام برواري، الطبعة الثانية، دهوك، كردستان، 2000.
- 82- كاروان عزت محمود دوسكي، دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي، دهوك كردستان العراق، دار سيريز للطباعة والنشر، 2006.
- 83- ليام اندرسن وغاريث ستانسفيلد، عراق المستقبل، ترجمة رمزي، ق بدر، بيروت، لبنان، الفرات للنشر والتوزيع، عدم ذكر التاريخ.
- 84- لطيف مصطفى أمين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، السليمانية، كردستان العراق، سلسلة كتب دار (سردم) للطباعة والنشر، 2006.
- 85- د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- 86- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
- 87- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير، الطبعة الأولى، جامعة الموصل، 2009.

- 88- د. مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري المقارن، الطبعة الأولى، القاهرة، 1986.
- 89- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، مطبوعات الاسكندرية، 1987.
- 90- د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، القاهرة، 1982.
- 91- د. محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، لم يذكر تاريخ الطبع.
- 92- د. محمد أبو السعود حبيب، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق العامة المحلية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1983.
- 93- د. محمد محمود الطعمنة، و د. سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي، واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
- 94- د. محمد الهماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، الطبعة الثانية، اربيل، العراق، 2001.
- 95- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها لنظام سياسي والعراق انموذجا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2009.
- 96- د. محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2012.
- 97- د. مصطفى فهمي، الحكومات المحلية في إطار الدولة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون تاريخ.
- 98- محمد بن اسماعيل ابو عبد البخاري، صحيح البخاري، الطبعة الثالثة، دار ابن كثير، بيروت، 1987.
- 99- محمد فارق النبهان، نظم الحكم في الإسلام، مطبوعات جامعة الكويت، 1987.

- 100- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007.
- 101- د. محمد عمر مولود، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي، مجلس التشريع والقضاء، العدد الأول (كانون الثاني، شباط، آذار) 2009.
- 102- د. ميثم حنظل شريف، و د. علي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، المنشور في مجلة جامعة ذي قار، العدد الرابع، المجلد الثاني، آذار، 2007.
- 103- د. منير محمود الوتري، القانون العام، المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، 1976.
- 104- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، الطبعة الثانية، اربيل، كوردستان، مؤسسة موكد ياني للطباعة والنشر، 2003.
- 105- د. محمد أحمد عقلة المومني، الجغرافية السياسية والجيوبولوتيكية في القرن الواحد والعشرين، الأريد، الأردن، دار الكتاب الثقافي للطباعة والنشر والتوزيع، 2005.
- 106- د. مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003.
- 107- د. ممد يوسف علوان، حقوق الانسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، دون ذكر تاريخ النشر واسم الناشر.
- 108- محمد بك الخضري، الدولة الأموية، صيدا، لبنان، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، دون ذكر التاريخ.
- 109- د. منصور يوسف العجب، السودان الدولة الموحدة رؤية للمستقبل، بيروت، دار مكتبة الهلال للطباعة والنشر، 2005.

- 110- د. السيد مصطفى أحمد أبو الخير، ازمات السودان الداخلية والقانون الدولي المعاصر، هليوبوليس، مصر الجديدة، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2006.
- 111- د. محمد عبد المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973.
- 112- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مطبعة النهضة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1967.
- 113- د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.
- 114- د. نوري لطيف، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، مطبعة جامعة المستنصرية، بغداد، 1976.
- 115- د. نادية رمسيس، الأبعاد الثقافية لحقوق الإنسان في الوطن العربي، في د. عبد الله أحمد النعيم، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، دون ذكر التاريخ.
- 116- نعوم تشومسكي، السعي الأمريكي إلى السيطرة على العالم، ترجمة سامي الكعكي، بيروت، لبنان، دار الكتاب العربي، 2004.
- 117- نجدة الخماش، الإدارة في العصر الأموي، دار الفكر، دمشق، 1980.
- 118- نورمان دبالمر، النظام السياسي في الهند ترجمة، د. محمد فتح الله الخطيب وحسن جلال، مكتبة الانجلومصرية، 1965.
- 119- هاملتن ومادسن وجاي، الدولة الاتحادية أسسها ودستورها، ترجمة جمال محمد أحمد، مكتبة الحياة، بيروت، 1961.
- 120- د. هاري ساكز، حضارة وادي الرافدين (عظمة بابل) موجز تاريخ بلاد وادي الرافدين القديمة، ترجمة د. عامر سليمان، 1979.

- 121- هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، بغداد العراق، بيت الحكمة، 2004.
- 122- د. أيوب ابراهيم، التاريخ السياسي والحضاري، الشركة العالمية للكتاب، الطبعة الثانية، لبنان، 2001.
- 123- ياقوت الحموي، معجم البلدان، دار صادر، بيروت، 1977.
- 124- يحيى أحمد الكعكي، لبنان والفيدرالية، بيروت، دار النهضة العربية، 1989.
- 125- د. يحيى الجميل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة، القاهرة، بدون سنة طبع.
- 126- د. يوسف الحسن، دراسات في الإدارة والحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

ثانياً: الكتب الأجنبية المعربة

- 1- تيد روبرت جار، أقلييات في خطر، 230 اقلية في دراسة احصائية وسياسية واجتماعية، ترجمة مجدي عبد الحكيم وسامية الشامي، مكتبة مدبولي، 1995.
- 2- توما بدا، مع الأكراد، ترجمة أواز زقنكة، بغداد، مطبعة دار الجاحظ، 1975.
- 3- تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، ترجمة زينة جابر ادريس، بيروت، الدار العربية للعلوم، 2006.
- 4- جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008.
- 5- جاريت ستانسفيلد، التوصل إلى توازن خطر، السياسة الكردية في العراق ما بعد صدام، في فالح عبد الجبار وهشام داود، الأثنية والدولة.
- 6- ديل ابوديري، الطول في القانون الإداري، بدون مكان وتاريخ النشر.

- 7- رؤول بلندنباخر وشاندراباس، حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، الجزء الخامس، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2007.
- 8- روبرت ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة حسن صعب، دار العلم للملايين بيروت، لبنان، بدون تاريخ.
- 9- أرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، بغداد، بيروت، معهد الدراسات الإستراتيجية، 2006.
- 10- رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، اوتارا، كندا، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، 2006.
- 11- رايموند كارفيلد، العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكي محمد، بغداد، مكتبة النهضة، بدون تاريخ.
- 12- روبرت ولسن، المسألة الكوردية في العلاقات التركية الايرانية، ترجمة محمد احسان رمضان- اربيل - كوردستان العراق، دار نارس للطباعة وانشر، بدون تاريخ.
- 13- صموئيل هنتنغتون، صدام الحضارات وإعادة بناء النظام العالمي، ترجمة د. مالك عبيدة أبو شهيوه، و د. محمود محمد خلف، ليبيا، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، 1999.
- 14- كلود غيو، النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة عيسى عصفور، منشور عويدات، بيروت، باريس، الطبعة الأولى، 1983.
- 15- ليام اندرسن وغاريث سانسفيلد، عراق المستقبل، ترجمة رمزي، ق. بدر، بيروت، لبنان، الفرات للنشر والتوزيع، عدم ذكر التاريخ.
- 16- نعوم تشومسكي، السعي الأمريكي إلى السيطرة على العالم، ترجمة سامي الكعكي، بيروت، لبنان، دار الكتاب العربي، 2004.

- 17- نورمان د بالمر، النظام السياسي في الهند، ترجمة د. محمد فتح الله الخطيب وحسن جلال، مكتبة انجلو مصرية، 1965.
- 18- هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، بغداد، العراق، بيت الحكمة، 2004.
- 19- آلان فانثورث، مدخل إلى النظام القانوني في الولايات الأمريكية، ترجمة المحامي عبد الهادي عباس، الطبعة الأولى، دار الحصاد للنشر والتوزيع، دمشق، 1996.
- 20- روبرت بوي وكارل فريديريك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة برهان وجاني ووليد الخالدي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت، نيويورك، 1966.

ثالثاً: البحوث والمقالات:

- 1- د. إبراهيم خليل العلاف، تركيا والأمن القومي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، إصدار كلية القانون، جامعة الموصل، أيلول، 2002.
- 2- الخيارات الفيدرالية وغيرها من الرسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة، طاقم عمل منتدى الاتحادات الفيدرالية.
- 3- د. سعد عبد الجبار العلوش، الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، بحث منشور في كتاب دراسات دستورية عراقية، حول موضوعات اساسية للدستور العراقي الجديد، الطبعة الأولى، مطبعة بويد، نيويورك، 2005.
- 4- د. زهير عبد الملك، دفاعا عن الفيدرالية (آراء عربية) الجزء الأول، من منشورات مكتب الاعلام المركزي للاتحاد الوطني الكردستاني، 2004.
- 5- عباس العزاوي، تاريخ التشكيلات الإدارية في العراق، بحث منشور في مجلة القضاء، العدد الثالث لسنة 2006، 1948.

- 6- ظريف بطرس، الإدارة المحلية مفهومها، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الجزء الأول، 1975.
- 7- د. محمد فؤاد مهنا، تنظيم علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية وفقا لمبادئ علم التنظيم والإدارة، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد الرابع سنة 1973.
- 8- د. محمد كامل ليلة، الديمقراطية والإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة السياسات الدولية، المجلد الرابع، 1968.
- 9- د. نعيم نصير، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في الدول الإسلامية ، بحث منشور في المجلة العربية للإدارة، المجلد الثاني عشر العدد الثاني، 1988.
- 10- د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الثانية والستون، العدد 343، كانون الثاني، 1971.
- 11- القاضي، فتحي الجواري، الفيدرالية كنظام سياسي وملائمتها للعراق الجديد، بحث منشور في كتاب (دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، الطبعة الأولى، 2005.
- 12- د. محمود عمر مولود، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني، والمفهوم الدستوري العراقي، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول (كانون الثاني، شباط - آذار)، 2009.

رابعاً : الرسائل والأطاريح

- 1- انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة النهرين، 2008.
- 2- اريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، 2007.

- 3- أمير عبد الله احمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون، جامعة تكريت، 2010.
- 4- أنازاد وسو حسن، الدولة الاتحادية ، دراسة قانونية مقارنة في الخصائص والنماذج (العراق أنموذجاً) رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية القانون في جامعة سانت كليمنتس، كركوك ، 2008.
- 5- محسن العبودي، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية ، أطروحة دكتوراه، دار النهضة العربية، 1984.
- 6- رحيم عويد نعيمش، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في العراق، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة بغداد، 1984.
- 7- محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1971.
- 8- كاروان عزت محمد الدوسكي، دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة دهوك، 2007.
- 9- محمد فرغلي محمد علي، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة لمجلس كلية الحقوق، قسم القانون، جامعة المنصورة، القاهرة، 1998.

خامسا : الدساتير والقوانين

أ: الدساتير

- 1- دستور عام 1925
- 2- دستور 27 تموز 1958
- 3- دستور 4 نيسان 1963
- 4- دستور 29 نيسان 1964
- 5- دستور 21 أيلول 1968
- 6- دستور 16 تموز 1970
- 7- دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 .

ب: القوانين:

- 1- قانون إدارة الألوية رقم 58 لسنة 1927
- 2- قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931
- 3- قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945
- 4- القانون المدني رقم 40 لسنة 1951
- 5- قانون الأحوال الشخصية رقم 188 لسنة 1959 المعدل
- 6- قانون رقم 36 لسنة 1959، التعديل الأول لقانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945
- 7- قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964
- 8- قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969
- 9- قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969
- 10- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971
- 11- قانون الحكم الذاتي رقم 33 لسنة 1974

- 12- قانون صيد واستغلال الأحياء المائية وحمايتها رقم 48 لسنة 1976
- 13- قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم 71 لسنة 1978
- 14- قانون الإدعاء العام رقم 1598 لسنة 1979
- 15- قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979
- 16- قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
- 17- قانون تنظيم التجارة رقم 47 لسنة 1983
- 18- قانون تنظيم تجميع الأنقاض رقم 67 لسنة 1986
- 19- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004
- 20- ملحق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004
- 21- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004
- 22- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005
- 23- قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005
- 24- قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم 19 لسنة 2005
- 25- قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006
- 26- قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (22) لسنة 2007
- 27- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (1!) لسنة 2007
- 28- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008
- 29- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008
- 30- قانون الهيئة العليا للمساءلة والعدالة رقم 10 لسنة 2008
- 31- قانون المحافظات لإقليم كردستان لسنة 2009

32- قانون التعديل الأول رقم 15 لسنة 2010 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

21 لسنة 2008

33- قانون فك وارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 18

لسنة 2010

34- قانون فك وارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم 20 لسنة 2010

35- قانون الإرهاب رقم 13 لسنة 2011

سادسا : النشريات والدوريات

1- اوليفه بايي وميكائيل سيفيها، في الاتحاد الفيدرالي بين الفلامنك والوالدف، مجلة (هاوار)

الجديد العدد الثاني، النسخة الأولى، اربيل، 2005.

2- فيليبيا ستروم، أوراق الديمقراطية رقم 26، واشنطن، منشورات وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب

الإعلام الخارجي.

3- د. صالح ياسر، ملاحظات حول بعض (الأسئلة الملتبسة) في الدستور الديمقراطي، مجلة

الفكر الجديد، يصدرها المركز الثقافي للفكر الجديد، 2005.

4- د. عادل عبد الرحمن خليل، الحكم المحلي في الولايات والمحليات الأمريكية. مجلة العلوم

الإدارية، العدد الأول، 1985.

5- محاضرات ألقاها د. سلوان رشيد على طلبة الدراسات العليا، جامعة دهوك للعام الدراسي

2006 - 2007.

سابعا: الكتب الأجنبية غير المعربة

- 1- Tony Byrne: local Government in Britain pengu in Books-edition, England 1981.p.p.
- 2- Annl. Gaiffiths, Handbook of Federal countries, 2005.
- 3- Walin, droit administreativ, Paris, 1958.
- 4- Thomas D. Musgrave, self determination and national minorities, oxford.

ثامنا: المقالات والبحوث على شبكة الانترنت

1- جبار جمعة اللامي، دراسة حول قانون الانتخابات العراقية الجديدة، ملحق منشور في

الانترنت على الرابط الآتي:

www.achina/artvc.m

2- جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية، مقال متاح على الموقع

الالكتروني الآتي:

Hcbs2006@yahoo.com – last visit 19/6/2010

3- د. سعيدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي، بحث منشور في المجلة الالكترونية للدراسات

والأبحاث القانونية وعلى الرابط الآتي:

www.droit.plus.net

4- طارق حرب، الفيدرالية نحوها حددها الدستور العراقي، مقال متاح على الموقع الالكتروني

التالي:

<http://www.alsabah.com/paper>, last visit 17/10/2011

5- طارق حرب، شرط الجنسية في الترشيح للبرلمان المحلية، مقال منشور في الانترنت على

الرابط الآتي:

www.Iragcenter.Net/vb/53494.htm/align/ last visit 18/6/2010

6- علي عبد الأمير آل جعفر وعلاء محسن شنشول الكناني، التغييرات الإدارية، في العراق بين

الأعوام (1947 – 2003) بحث منشور في الانترنت على الرابط الآتي:

www.hamaudi-org/Arabic/dia/agueofintenet/.4m - last visit 9/4/2013

7- د. أزهار عبد الكريم الشخلي، اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، بحث منشور على

الموقع الالكتروني الآتي:

www.Iragipapers.net

8- علي القطبي، فيدرالية متباينة، بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي:

ali.ramazan@telia.com

9- علي القطبي، التجربة الفيدرالية البلجيكية ومشروع الفيدرالية للعراق، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

Ali ramazan@telia – last visit 20/6/2013

10- أكرم سالم، فلسفة الإدارة والحكم المحلي، سلسلة الحوار المتمدن والمنشور في الإنترنت على الرابط الآتي:

www.ahowar.org/debat/show.art

11- د. كامل الكناني، الدستور وتشكيل الأقاليم، بث منشور في الإنترنت على الرابط التالي:

www.hawudi.oeg/Aabic/dilogue.of.intellenct/.8/.6/htm.last visit 2/2/2013

12- د. فلاح إسماعيل حاجم، التكامل السياسي بين مكونات الدولة الفيدرالية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.alsabah.com> last visit 20/4/2013

13- هادي عزيز علي، خبراء الفقه الإسلامي وعضوية المحكمة الاتحادية، مقال مفتوح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.almadapaper.com. Last visit 18/6/2013

14- د. عمار بوضياف، الأسس العامة للسلطة الإدارية، بحث منشور على الإنترنت، على الرابط الآتي:

www.sciencejuridiues.ahlamontde.htm: last visit 28/9/2012

الاستعراض المنهجي

أولاً - أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من خلال الاطلاع على مدى تطبيق الأنظمة الإدارية في الدولة الاتحادية في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومدى ملائمتها للتطور النوعي ضمن إطار الدولة الاتحادية واستيعابها لكافة الأطاريح التي تتوافق مع التوازن المدروس والملائم لجوانب اللامركزية في التعامل، ولهذا فإن نظرية التنظيم الإداري وفلسفتها لها جذور تاريخية يمكن الإستفادة منها في القوانين الحديثة الوضعية والشرعية، وللأهمية المتزايدة لهذه النظرية كان ضروريا اعطاء هذا البحث الاهتمام اللازم وهذا هو الدافع لاختيارنا هذا الموضوع لهذه الأطروحة.

ثانياً - أهداف البحث:

ان الباحث يسعى إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- 1- بيان ماهية أطر ومفاهيم التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية وما هي الأمور المترتبة على ذلك.
- 2- بيان الآثار المهمة التي يتوجب عملها في الإطار الإداري للدولة الاتحادية وانعكاساتها على مفهوم اللامركزية الإدارية.
- 3- إظهار طرق نشأة الدولة الاتحادية.
- 4- مدى التقدم الحاصل في التطورات الحديثة للدولة الفيدرالية.
- 5- تهدف الدراسة إلى بيان نوع علاقة الدولة بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك علاقة المحافظات المنتظمة في إقليم مع سلطات الإقليم من النواحي الإدارية.

ثالثاً - إشكالية البحث:

ان مشكلة التنظيم للدولة الاتحادية هي من أولويات العمل الإداري والتنظيمي، وعليه فإن الحاجة ملحة للخوض والبحث في هذه الدراسة والتعمق في ماهيتها. وان السلطة التشريعية تمارس عملا إداريا عندما تصدر الميزانية. وان السلطة التنفيذية تعمل من خلال المجالس المحلية. ان هذه المشكلة بحاجة إلى الدراسة والتمحيص والمعالجة الجذرية ضمن الإطار الإداري والتنظيمي حتى لا تتولد اشكالات وأطر خارج نطاق القانون والعرف العام.

رابعاً - فرضية البحث:

لقد وضع الباحث فرضية مفادها:

ان هناك علاقة إدارية بين الدولة الاتحادية من جهة، وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهة اخرى، يتم التركيز من خلالها على الجوانب التشريعية والتنفيذية والقضائية.

خامساً - منهجية البحث:

لقد اعتمد الباحث على النهج الوصفي التحليلي في عرض وتحليل النصوص القانونية واعدادها بما يتلائم مع هذا المنهج.

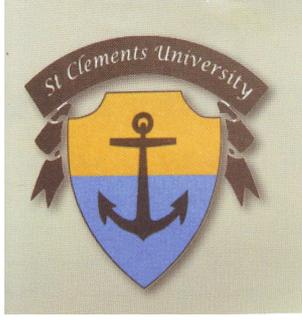
تم تقسيم الاطروحة الموسومة: (التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية (الفيدرالية) – العراق (نموذجاً) إلى خمسة فصول ومباحث، فكان تنظيم الفصل الأول فيما يخص التعريف بالتنظيم الإداري ومفهوم المركزية الإدارية ، ومزايا النظام المركزي وعيوبه ومفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها، وصورها وتقويمها ومزاياها وعيوبها، وكذلك الجمع بين المركزية واللامركزية وتمييز اللامركزية الإدارية الإقليمية عما يختلط بها من نظم مشابهة، فضلاً عن توضيح ماهية اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية مع الأهمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كل ذلك في ثلاث مباحث.

وفي الفصل الثاني استعرض الباحث شرح مفهوم الدولة الاتحادية (الفيدرالية) وجذورها وطرق نشأتها، وجذور الفيدرالية في العراق ومظاهر الاتحاد في الدولة الاتحادية على الصعيد الدولي ومظاهره وكذلك مهام السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الاتحادية، مع أساليب تنفيذ القوانين والقرارات من قبل الدولة الاتحادية وكيفية توزيع الاختصاصات واللامركزية كبديل للفيدرالية وذلك ضمن مبحثين اثنين.

كما عالج الباحث في الفصل الثالث نشأة التنظيم الإداري وتطوره التاريخي في العراق وعهود الجمهورية المنصرمة الأربعة، إضافة إلى التنظيم الإداري في العراق بعد تغيير النظام السياسي عام 2003 في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 وفي ظل أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لعام 2004 وذلك في ثلاثة مباحث.

كما درس الفصل الرابع التنظيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتشكيل الإدارة المحلية في العراق والتقسيم الإداري فيه والتنظيم القانوني لانتخابات المجالس المحلية. والشروط الواجب توافرها في الناخب والمرشح، مع التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية وحقوق اعضائها مع اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم والاختصاصات الفيدرالية للمحافظات وعلاقة المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع السلطة الاتحادية والاختصاصات الإدارية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، ثم صور رقابة الإدارة المركزية على مجالس المحافظات في ظل التحولات الدستورية في العراق. وكان ذلك في ثلاث مباحث.

ومثل الفصل الخامس وهو مسك الختام العلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم، وسلطات الأقاليم في بعض الدول الفيدرالية والعلاقة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم، والتوزيع الدستوري للسلطات التشريعية والتنفيذية والموارد المانية وتوزيع السيادة الداخلية بين الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية، مع علاقة السلطة التشريعية الفيدرالية مع السلطة التشريعية للأقاليم وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية والتشريعية وعلاقة تلك السلطات مع سلطات الأقاليم حيث شمل ذلك البحث خمسة مباحث، وأخيرا تم إيضاح الاستنتاجات التوصيات المقترحة كي يكون البحث قد اكتمل من جميع الوجوه المرجوة.



جامعة سانت كليمنتس العالمية
St. Clements university
مكتب كركوك

التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية
(العراق أنموذجا)

قدمت هذه الأطروحة من قبل الطالب
عادل إبراهيم أدهم

إلى جامعة **St.clements** العالمية وهي جزء من متطلبات
نيل
درجة الدكتوراه تخصص فلسفة القانون العام

بإشراف
أ. م. د. فوزي حسين سلمان

1435 هـ
2014 م

O

{ وَقُلْ رَبِّ
{ زِدْنِي عِلْمًا }

ω

إقرار المشرف

أشهد بان هذه الاطروحة الموسومة (التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية (العراق
انموذجا)) لطالب الدكتوراه (عادل إبراهيم أدهم) والمقدمة إلى جامعة سانت كليمنتس جرت
تحت إشرافي .

التوقيع

الدرجة : أ . م . د

الاسم : فوزي حسين سلمان

التاريخ : / / 2013

الإهداء

الى كل نقطة دم طاهرة زكية سقطت من أجل رفض الظلم ونيل الحرية.

والى من ناجى ربه لأجلي وصلّى في سبيل مواصلة مسيرتي التعليمية بنجاح.

الشكر و العرفان

الحمد لله والشكر لله الذي وهبني العافية ومنحني الصحة في بدني
والبصيرة في قلبي والنفاذ في أمري.

كما أقدم بخالص الشكر وعميق الامتنان للأستاذ الفاضل الدكتور فوزي
حسين سلمان الذي تفضل بالإشراف على هذه الأطروحة وبما أفاض عليّ من
صبره وجهده ووقته، داعياً الله مخلصاً أن يمن عليه بالإحسان والتوفيق.

كما أقدم شكري وعظيم امتناني إلى الدكتور نزار كريم الربيعي رئيس
جامعة كليمنتس العالمية في العراق. وإلى كادر مكتب كركوك للجامعة، لصدورهم
الرحبة وما قدموه من دعم وعون داعياً من الله القدير أن يسدد خطى الجميع
باليمن والبركة.



St. Clements University

جامعة سانت كليمينتس العالمية
St. Clements University



جامعة سانت كليمينتس
العالمية

قرار لجنة المناقشة

اجتمعت لجنة المناقشة بالأمر الجامعي المرقم (١٨١) بتاريخ ٢٠١٤/٥/٤ بمناقشة طالب الدكتوراه
حادي ابراهيم ادوم عن أطروحته الموسومة (التنظيم الاداري في الدولة العراقية - لبراق الحمد)
في تمام الساعة العاشرة من يوم الاحد المصادف ٢٠١٤/٦/١ في مكتب كركوك للجامعة
وبعد المناقشة العننية والاخذ بنظر الاعتبار دفاعه عن رسالته لذا قررت اللجنة مايلي .

- ١- قبلت الرسالة كما هي بدرجة امتياز
- ٢- قبلت بعد اجراء تعديلات طفيفة
- ٣- تأجيل منح الدرجة لمدة () اشهر
- ٤- ترفض الرسالة

التوقيع
الاسم د. باقر محمد عبد الله
التاريخ ٢٠١٤/٦/١
عضواً

التوقيع
الاسم د. هادي هادي
التاريخ ٢٠١٤/٦/١
عضواً

التوقيع
الاسم د. ماجد نجم عدنان
التاريخ ٢٠١٤/٦/١
رئيس اللجنة

التوقيع
الاسم د. م. م. فوزي عويش
التاريخ ٢٠١٤/٦/١
عضواً ومشرفاً

التوقيع
الاسم د. م. م. هادي هادي
التاريخ ٢٠١٤/٦/١
عضواً

التوقيع
الاسم د. م. م. هادي هادي
التاريخ ٢٠١٤/٦/١
عضواً

تصادق رئاسة الجامعة على قرار اللجنة

الأستاذ الدكتور
نزار كريم جواد الربيعي
رئيس الجامعة في جمهورية العراق

بسم الله الرحمن الرحيم



العدد: ١٨١
التاريخ: ٢٠١٤/٥/٤

جامعة سانت كليمينتس العالمية

كاتب رئيس الجامعة

أمراداري

م/تشكيل لجنة مناقشة طالب الدكتوراه

وافق المجلس الاكاديمي بجلسته المنعقدة في ١ / ٥ / ٢٠١٤ على تشكيل لجنة من السادة المدرجة أسماؤهم أدناه لمناقشة طالب الدكتوراه (عادل ابراهيم ادهم) عن أطروحته الموسومة " التنظيم الاداري في الدولة الاتحادية -العراق انموذجا " تخصص (قانون عام) في تمام الساعة العاشرة صباحاً من يوم الاحد الموافق ١ / ٦ / ٢٠١٤ في قاعة مكتب كركوك .
والله ولي التوفيق ،،،،،،

ت	الاسم واللقب العلمي	الدرجة	التخصص	مكان العمل
١.	أ.م.د. ماجد نجم عيدان	رئيساً	قانون عام	جامعة كركوك
٢.	أ.م.د. طلعت جواد لحي	عضوا	قانون عام	جامعة كركوك
٣.	أ.م.د. ياسر محمد عبد الله	عضوا	قانون عام	جامعة كركوك
٤.	أ.م.د. عامر عاشور عبد الله	عضوا	قانون عام	جامعة كركوك
٥.	أ.م.د. سامي حسن نجم	عضوا	قانون عام	جامعة كركوك
٦.	أ.م.د. فوزي حسين سليمان	رئيساً البحوث ومشرفاً	قانون عام ٢٠١٤	جامعة كركوك

الدكتور

نزار كريم جواد الربيعي

رئيس الجامعة في جمهورية العراق

٢٠١٤/٥/٤

نسخة منه

- الشؤون الاكاديمية/الحفظ.
- المكتب المركزي /للإطلاع..مع التقدير
- الحسابات ..لأجراء اللازم ..مع التقدير
- المكتب المعني..لأجراء اللازم..
- السادة المناقشين مع التقدير.
- ملف الطالب/ الحفظ.
- الطالب للعلم ..مع التقدير