



التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق
بحث مقدم من قبل
الباحث- قتادة صالح الصالح
جامعة كربلاء/ كلية القانون

الخلاصة :-

تمارس المجالس المحلية وبخصوص مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الأعمال المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية وبصورة مستقلة عن الحكومة المركزية ، كونها تتمتع بشخصية قانونية مستقلة ، حيث تحدد هذه الصلاحيات أو الأعمال بموجب القانون ، وضمن الحدود الإدارية المقررة لها ، مع عدم خضوعها لإشراف السلطة المركزية في الدولة وهي بذلك تتشابه مع النظام الفيدرالي بعدم خضوعها للسلطة المركزية . وان مسالة التمييز بين المصالح المحلية المميزة عن المصالح القومية للدولة من المسائل المهمة والمعقدة لذا لا بد من اعتماد معيار معين في تحديد هذه المصالح ، وهنا تكن أهمية البحث في التمييز بينهما .

الكلمات المفتاحية: القانون ، إداري ، اعمال، المجالس، المحلية ، التنظيم التشريعي

Abstract:-

Provincial councils are not organized in the territory of the of the regional bodies have a degree of local financial and administrative independence of the conferment of legal personality of public law in the administrative units managed these bodies,mantaed by law in exercised by the specific terms of reference in the geographical scope decree have independent of the executive branch and under state control and supervision ,which are of the nature of the legal ,political, and what may be characterized by similar political systems not control , and lake of focus and her administrative staff or fundamental consist uents of existence is the existence of separatemanagment units represent the interests of local distinct from national interests.

The keywords: Law, administrative, business, councils, local, legislative regulation.



المقدمة :-

إن نظام الإدارة المحلية وجد لتحقيق عدة أهداف أهمها : تخفيف العبء عن الحكومة المركزية وذلك بنقل بعض من صلاحياتها التنفيذية إلى مجالس محلية تقوم بالإشراف على مصالح الشعب المحلي ، وكذلك تحقيق ما يسمى بديمقراطية الإدارة عن طريق انتخاب أعضاء هذه المجالس من قبل السكان المحليين لكونهم اقدر على معرفة حاجاتهم وإدارتها . والجدير بالذكر إن المجالس المحلية تمارس أعمال إدارية فقط بموجب قانون يحدد مسبقاً هذه الأعمال ، ويعرف هذا المبدأ ب(التخصص في الشؤون المحلية) ، كذلك تمارس المجالس المحلية أعمالها ضمن دائرة إقليمية جغرافية محددة بحيث لا يسمح لها بتجاوزها .

تختلف القوانين المنظمة إلى أعمال المجالس المحلية ، فبعضها يقوم على تحديد أعمالها على سبيل الحصر وهو ما معمول به في بريطانيا، والأخرى تأخذ بالمعيار العام وهي أكثر اختصاراً من الأولى وذلك بان يضع القانون معيار عام ويترك تحديد الأعمال إلى المجالس المحلية ذاتها وتباشرها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية (١).

١- أهمية البحث :

تبدو أهمية البحث بوجود تنظيم تشريعي ينظم عمل المجالس المحلية ، ويبين صلاحياتها ، وعلاقاتها بالسلطة المركزية لتجنب التداخل في الاختصاصات فيما بينها وبين الحكومة المركزية ، ولضمان عدم الانقاص من استقلال هذه المجالس وذلك بعدم التدخل في اختصاصاتها.

٢- مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في تحديد الشؤون المحلية عن الشؤون القومية مسألة في غاية الدقة ، لان المعيار الذي يحدد الشؤون المحلية معيار نسبي وفي تطور دائم ومستمر ، فما يعتبر من الأمور المحلية يختلف باختلاف الزمان والمكان ، فاختلاف المفاهيم القانونية يتبع اختلاف المفاهيم الاجتماعية في الدولة الواحدة وفي ظل النظام السياسي القائم .

٣- منهجية البحث :

سنتبع في كتابنا بحثنا الأسلوب العلمي التحليلي القائم على المقارنة مع الأنظمة القانونية المتبعة في اغلب دول العالم ، والمتمثلة في بريطانيا وفرنسا ومصر ، وذلك في البحث بالأسس الدستورية والقانونية وهو ما سنتناوله في المبحث الأول ، ونتعرض لذكر أهم الاختصاصات التي تنهض بها المجالس المحلية وذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول/ الأسس الدستورية والقانونية لأعمال المجالس المحلية

يعتبر الدستور ، المصدر العام الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية ، وتحديد ما يدخل ضمن صلاحياتها، وبيان حدود هذه الصلاحيات ، حتى تعمل كل سلطة ضمن الحيز القانوني المبين لها ، وعدم تجاوزها لهذه الاختصاصات المقررة لها . والمصدر الثاني الذي ينظم اختصاصات المجالس المحلية هو القانون – مستندا إلى الدستور- وعليه سنتناول الأسس الدستورية لأعمال المجالس المحلية في المطلب الأول من هذا المبحث، وتتناول الأسس القانونية لأعمال المجالس المحلية في المطلب الثاني .

المطلب الأول/ الأسس الدستورية لأعمال المجالس المحلية

سنتناول في هذا المطلب الأسس الدستورية لأعمال المجالس المحلية في القانون المقارن والقانون العراقي وذلك في الفرعين الآتيين:



الفرع الأول/ الأسس الدستورية لأعمال المجالس المحلية في القانون المقارن

تتبع دساتير الدول أساليب متباينة في تنظيم الإدارة المحلية ، فالبعض منها لا يشير إليها إطلاقاً، وهو ما اتبعه الدستور الأمريكي الصادر سنة ١٧٧٨ وتعديلاته، والبعض الآخر من الدساتير ينص على تنظيم الإدارة المحلية مع ترك التفاصيل إلى القانون الذي ينظم عمل المجالس المحلية فيها (١).
تعد بريطانيا المهدي الأول لنظام الإدارة المحلية ، حيث لا يوجد فيها دستور مدون ، نجد نظام الإدارة المحلية قد تطور فيها تاريخياً ، إذ كانت كل مدينة أو قرية تدير شؤونها الداخلية بصورة مستقلة وغير متناظرة (٢).

إن المجالس المحلية في بريطانيا نشأت من دون تدخل الحكومة المركزية ، حيث كانت هذه الهيئات تباشر أعمالها بنفسها ، لذلك نرى الفقهاء الإنكليز يقولون إن نظام الحكم المحلي في بريطانيا هو أقدم من النظام البرلماني وأنه وجد قبل مجلس اللوردات ومجلس العموم بمئات السنين ، وأن الأشخاص الإدارية نشأت بوقت سابق عن نشأت الدولة (٣).

وفي فرنسا أشار دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ إلى أسس الإدارة المحلية في المواد (٨٥- ٨٩) وتضمنت هذه المواد أهم الأسس العامة المتمثلة بالاعتراف بوجود الجماعات الإقليمية في ظل الدولة الموحدة ، على أن يصدر قانون ببيان عددها وتحديد نطاق كل منها وتشكيل مجلسها. وبمقتضى الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ نصت المادة (٧٢) منه بأن التجمعات المحلية للجمهورية هي البلديات والمحافظات والأقاليم وفيما وراء البحار وكل تجمع إقليمي آخر تنشأ بقانون، وبموجب التعديل الدستوري المرقم ٢٧٦ في ٢٨ آذار ٢٠٠٣ توسعت اللامركزية من حيث آلية الانتخاب والاختصاصات الممنوحة لها ، وفي ١٣ آب ٢٠٠٤ صدر التعديل الدستوري رقم ٨٠٩ في الذي نظم الحريات والمسؤوليات المحلية (٤).

أما في مصر ، فقد جاء أول اعتراف دستوري بالهيئات المحلية بصور دستور ١٩٢٣ الذي نص على تشكيل جميع مجالس البلديات والمديريات ، كما منح هذا الدستور اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة المحلية وألزمها بنشر ميزانياتها وأن تكون جلساتها مفتوحة للمواطنين وتكون خاضعة لوصاية السلطة التشريعية والتنفيذية لمنع هذه المجالس من تجاوز حدود اختصاصاتها أو إضرارها بالمصلحة العامة . وبعدها صدر دستور ١٩٣٠ إلا أنه لم يعمر طويلاً ، وقد اعتد هذا الدستور ذات المبادئ التي وردت في دستور ١٩٢٣ ، إلا أنه نص على منح الشخصية المعنوية للمجالس المحلية وفق شروط يحددها القانون ، وبعد مجيء دستور ١٩٥٦ افرد الباب الثالث منه للإدارة المحلية وتضمن عشر مواد نظمت أعمال المجالس المحلية بما يؤكد لامركزيتها ويضمن استقلالها ، ورفع يد السلطة التنفيذية المركزية عن التدخل في شؤونها ومنحها صلاحيات واسعة ، ويعد هذا الدستور أكثر دساتير مصر تفصيلاً لأسس الإدارة المحلية (٥). بعد ذلك صدر دستور ١٩٥٨ وهو ما يعرف بدستور الوحدة وقد التزم بما جاء في دستور ١٩٥٦ ، وفي ظل دستور ١٩٦٤ تراجعت الإدارة المحلية حيث وذلك لإعادة هيمنة السلطة التنفيذية على المجالس المحلية . وفي عام ١٩٧١ صدر دستور مصر الدائم الذي يعد الأساس الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية في مصر .

الفرع الثاني / الأسس الدستورية لأعمال المجالس المحلية في القانون العراقي

بعد قيام الحكم الوطني ، وصدر أول دستور عراقي (القانون الأساسي) في ٢١ آذار ١٩٢٥ الذي خصص الباب السابع منه الموضوع إدارة الأقاليم وأشار في المادة (١٠٩) منه : (يتم تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسماءها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم في العراق بقانون خاص) ، ونصت المادة (١١١) منه : (تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب



قانون خاص وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تناط بموجب القانون) ، ومن هذه النصوص الدستورية يتبين لنا إن المشرع الدستوري قد اخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية. وبعد سقوط النظام الملكي وقيام العهد الجمهوري في ١٤ تموز ١٩٥٨ صدر الدستور المؤقت في ٢٧ تموز ١٩٥٨ ، ولم ينص هذا الدستور على تنظيم الإدارة المحلية ، بل تم إتباع الأسلوب المركزي عن طريق السلطة المركزية المؤلفة من مجلس السيادة ومجلس الوزراء والوزراء . بعد ذلك صدر الدستور المؤقت في ٤ نيسان ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣) الذي جاء كسالفه خاليا من أي تنظيم للإدارة المحلية ، وتبعه في ذلك دستور ٢٢ نيسان المؤقت لسنة ١٩٦٤ . غير إن الدستور المؤقت الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ قد جاء مغايرا للقوانين التي سبقته إذ نص في المادة (٨٣) منه على : (تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقا للقانون) ، لذا فإن هذا الدستور قد خطى خطوة مهمة في وضع أسس الإدارة المحلية بتقرير ذلك في أعلى وثيقة مكتوبة في الدولة . وبعد صدور الدستور المؤقت لعام ١٩٦٨ الذي كان قصيرا في مدته نص في المادة (٧٧) منه : (تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس اللامركزية الإدارية) ، ولم يختلف عنه الدستور المؤقت الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠ الذي نص في المادة (٨) : (تقسم جمهورية العراق إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس اللامركزية الإدارية) ، ومضى المشرع الدستوري إلى ابعاد من ذلك عندما منح إقليم كردستان العراق وضعاً خاصاً اقرب إلى اللامركزية الكاملة بان منحها حكماً ذاتياً (٦).

وعلى الرغم من تبني دستور ١٩٧٠ المؤقت التنظيم الإداري اللامركزي ، إلا انه من الناحية العملية قد اتجهت الدولة نحو التنظيم الإداري المركزي المتطرف ولم تطبق اللامركزية الإدارية فعليا، فضلا عن عدم منح المجالس المحلية اختصاصات حقيقية (٧).

بعد ٢٠٠٣/٤/٩ شهد العراق تحولا في نظامه السياسي تبعه تغييرا في نظامه الإداري، فبعد إن كان لامركزيا من الناحية النظرية ، اتجه نحو التطبيق العملي لهذا النظام في إدارة الدولة ، بعد إن نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الملغي الصادر في ٨/٣/٢٠٠٤ ، ويلاحظ على هذا الدستور انه تبنى النظام الفيدرالي (نظام الحكم في العراق ، جمهوري اتحادي - فيدرالي- يجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية) . ومن استقراء النصوص الدستورية لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية نجده انه قد سلك مسلكا مغايرا للدساتير التي سبقته ، حيث خلط بين الفيدرالية كشكل من أشكال الدولة وبين نظام الحكم السياسي بجعله من الفيدرالية نظاما سياسيا ، كذلك خلط بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية . لاختلاف في إن تتقاسم الحكومة الاتحادية السلطة مع الإقليم إلا انه من غير الممكن تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات ، فضلا عن ذلك إن هذا الدستور لم ينص على أي صورة من صور الرقابة على أعمال المجالس المحلية ، بل على العكس نجد فيه نصوصا صريحة على نفي هذه الرقابة ، وبالتالي فإنها نفت ركناً من أركان النظام اللامركزي ، فالرقابة على المجالس المحلية من أهم الضمانات لمبدأ المشروعية (٨).

وبعد صدور دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ الذي جاء بأحكام أكثر وضوحاً إذ حدد الوحدات الرئيسية في الإدارة اللامركزية التي تضم عددا من الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم وتتكون من الاقضية والنواحي والقرى ، وبهذا التنظيم كفل المشرع الدستوري تعدد الوحدات الإدارية وبالتالي تعدد الإدارات المحلية (٩).

غير إن هذا الدستور قد تبنى ذات المبدأ الذي تبناه قانون إدارة الدولة الملغي وهو الخلط بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية في وقت واحد ، وكان من المفروض أن تنظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم على أساس الفيدرالية ، أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإنها تعمل وفق مبدأ



اللامركزية الإدارية . نعتقد إن التفسير الوحيد لتبني الدستور مبدأ المزاوجة بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية هو ردة فعل لما عاناه العراق طوال السنين من الحكم المركزي المتطرف ، وهذا هو المعنى المنتزع من نص المادة (٥٢) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الملغي الذي جاء فيها : (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) . وطبقا لهذا المعيار المزدوج فقد تم منح الاختصاصات الممنوحة للأقاليم إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي هي اختصاصات فيدرالية وذلك في المادة (١١٤) من الدستور ، وجاءت المادة (١١٥) من الدستور لتعزيز موقع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي أعطت الأولوية فيها إلى قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها إذا لم يكن من الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية ، الواقع إن نص المادة (١١٥) قد ضرب كافة المعايير القانونية للقواعد العامة بإعطاء الأولوية للقوانين الاتحادية على حساب قوانين الأقاليم والمحافظات ، فضلا عن مساواته بين الأقاليم والمحافظات مع اختلاف طبيعة كل من النظامين ، وفيما إذا كان القانون الصادر من الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم له الأولوية بموجب المادة (١١٥) إذا لم يكن يدخل في الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية فهل يعد معدلا للقانون الاتحادي أو لاغيا له ؟ أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا التساؤل في احد قراراتها الذي جاء فيه : (من استقراء نص المادة -١١٥- من الدستور نجد إن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما مالم يكون قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مخالفا للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ولا يعتبر القانون الذي سيشره مجلس المحافظة معدلا أو لاغيا للقانون الاتحادي) (١٠).

ورسمت المادة (١٢٢/ ولا) من الدستور النظام الإداري المحلي بان تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى ، وأشار البند ثانيا من نفس المادة إلى اعتناق الدستور لمبدأ اللامركزية الإدارية بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وجاء البند خامسا ليناقض ماورد في البند ثانيا من المادة ذاتها بالنص على عدم خضوع مجالس المحافظات لرقابة السلطة المركزية ، وبالتالي فان هذه المجالس تتمتع بصلاحيات مطلقة بموجب الدستور .
مما تقد نخلص إن الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ قد حدد اختصاصات السلطة المركزية على سبيل الحصر ، وترك ما عداها للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وهو مايدل بان المحافظات منحت مركزا قانونيا اكبر من كونها وحدات إدارية تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

المطلب الثاني/ الأسس القانونية لأعمال المجالس المحلية

سننكلم عن الأسس القانونية في القانون المقارن ، وفي القانون العراقي لأعمال المجالس المحلية وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول/ الأسس القانونية لأعمال المجالس المحلية في القانون المقارن

تمتد جذور الحكم المحلي في بريطانيا إلى القرن الخامس الميلادي حين دخل السكسون إلى الجزر البريطانية وانشأوا سلطات محلية من مقاطعات وأبرشيات قبل وجود الدولة المركزية في بداية عهد وليام الفاتح عام ١٠٦٦ ، ونتيجة لذلك نشأت الحاجة إلى تنظيم إدارة مدنية لإدارة المناطق المحلية ، فصدر قانون المجالس المحلية المنتخبة عام ١٨٣٥ لتنظيم أنشطتها وتحديد صلاحياتها ، فكانت تلك التجربة الرائدة نقطة انطلاق لمعظم نظم الإدارة المحلية في التاريخ الحديث (١١). يستمد المجلس المحلي في بريطانيا اختصاصاته من مجموعة من التشريعات التي يسنها البرلمان، وكذلك من القوانين الخاصة بكل وحدة محلية التي يسنها البرلمان بناء على رغبة الوحدة المحلية (١٢)



نظم عمل الهيئات المحلية في بريطانيا قانوني الحكم المحلي الصادرين في عامي ١٨٨٨ و ١٨٩٤ ، حيث تم العمل بنظام المستويين الذي مازال يشكل أساس تنظيم الحكم المحلي في عدد كبير من الوحدات المحلية في الوقت الحاضر وفق قانون ١٨٨٨ ، أما قانون ١٨٩٤ فتم بموجبه تقسيم المقاطعات دون مستوى المدن إلى مراكز حضرية ومراكز ريفية وانشأ لكل منهما مجلسا منتخبا . إلا إن قيام الثورة الصناعية في منتصف القرن الثامن عشر صاحبه هجرة السكان إلى المدن مما أدى إلى تفاقم المشكلات في الأمن والصحة وباقي الخدمات، مما تطلب أن ينظم الشؤون المحلية قانون جديد ، فتم ذلك بصدور قانون الحكم المحلي لعام ١٩٢٩ وتم بموجبه نقل الاختصاصات المتعلقة بالتعليم والصحة وإعانة الفقراء إلى مجالس المقاطعات ومجالس المدن (١٣).

وفي عام ١٩٣٤ صدر قانون الحكم المحلي الذي استمر العمل به حتى صدور قانون الحكم المحلي عام ١٩٥٨ الذي انشأ لجنة دائمة لمراجعة الحدود الإدارية للمقاطعات واستمر العمل به حتى صدور قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢ الذي نص على تقسيم الوحدات المحلية إلى مقاطعات غير متماثلة (مقاطعات بالغة التحضر وغير بالغة التحضر) باستثناء مدينة لندن فان لها قانونها الخاص الصادر عام ١٩٦٣ ويسمى بمجلس لندن العظمى الذي الغي بقانون الحكم المحلي الصادر عام ١٩٨٥ (١٤). وبعد فوز حزب العمال في الانتخابات العامة في بريطانيا ، اتجه إلى توسيع سلطات الحكم المحلي في عام ١٩٩٨ إذ ظهرت بوادر إحلال نظام متكامل مبني على أساس الفصل بين الوظيفة الرقابية والوظيفة التنفيذية ، وتم تطبيق ذلك في قانون الحكم المحلي الصادر عام ٢٠٠٠ الذي نص على انتخاب العمدة مباشرة من قبل الجمهور المحلي مع انتخاب المجلس المحلي (١٥).

وفي فرنسا يعود ظهور نظام الإدارة المحلية إلى عهد نابليون الذي ابتكر نظاما دقيقا للإدارة المحلية في ١٧ شباط ١٨٠٠ ، وجوهر النظام المحلي في فرنسا يرجع إلى أيام نابليون مع بعض التغييرات ، إلا إن النظام الذي عمل به نابليون كان يفتقر إلى الأسلوب الديمقراطي (١٦).

في عام ١٩٣١ صدر قانون ينظم عمل المجالس البلدية ، وعلى الرغم من الإصلاحات التي بذلها المشرع الفرنسي في سبيل دعم اللامركزية الإدارية ، إلا أنها لم ترق إلى المستوى المطلوب ، فبدأ العمل جديا نحو تفعيل نظم الإدارة المحلية وبدأت هذه الخطوات في عهد الرئيس شارل ديغول عام ١٩٦٨ وذلك في تصريحه الشهير : (إن مركزية السلطة لعبت دورا أساسيا في الحفاظ على الوحدة الوطنية . يجب أن تترك مكانها لتفعيل النظام المحلي الذي يعتبر دعامة أساسية للسلطة السياسية) (١٧). وبصدور قانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ الذي جاء تحت عنوان (حقوق وحرريات البلديات و المحافظات والأقاليم) ، أي انه اقر بوجود ثلاثة مستويات للإدارة المحلية (١٨).

إن تطور التنظيم القانوني لنظام الإدارة المحلية في فرنسا قد جعل العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية تأخذ منحى جديد يقوم على منطوق الشراكة بدل الرقابة ، وهو ماتضمنته المادة الأولى من القانون رقم ٢١٣ التي جاء فيها : (إن البلديات والمقاطعات ... تشارك الدولة في الإدارة وتأهيل الأقاليم ...) (١٩).

أما في مصر فقد صدر أول قانون ينظم عمل المجالس المحلية في عهد الخديوي توفيق وذلك بموجب القانون النظامي الصادر في مايو عام ١٨٨٣ ، بعد ذلك صدر قانون جديد عام ١٨٩٠ غير إن المجالس المحلية في ظل هذين القانونين لم تكن تتمتع بالاستقلال ولم تمنح الشخصية المعنوية ، وبموجب القانون رقم ٢٤ الصادر عام ١٩٣٤ منحت المجالس المحلية الشخصية المعنوية (٢٠). وبعد صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ تضمن هذا القانون نصوصا تفصيلية لأعمال المجالس المحلية ومنحها اختصاصات جديدة لم تعهدها في السابق ، وقسم هذا القانون المجالس المحلية إلى : مجلس المحافظة ، مجلس المدينة ، ومجلس القرية ، وحدد لكل مجلس اختصاصاته (٢١).



بعد ذلك نظم عمل المجالس المحلية القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ النافذ الذي استبدل عبارة الحكم المحلي بعبارة الإدارة المحلية ونص صراحة على حق المجالس المحلية في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها الإقليمية (٢٢).

الفرع الثاني / الأسس القانونية لأعمال المجالس المحلية في القانون العراقي

إن اصطلاح الإدارة المحلية ، كان ينصرف قبل صدور قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الى إدارة أقاليم العراق التي تتألف من ألوية تدار من قبل متصرف باعتباره وكيلا للحكومة المركزية وممثلا لها (٢٣). و صدر أول قانون ينظم عمل المجالس المحلية في تلك الفترة القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ الذي نص على تشكيل مجلس إداري لكل لواء وقضاء ، إلا إنها لم تكن تتمتع بالشخصية المعنوية ولم تمنح اختصاصات فعلية ، بل كانت عبارة عن مجالس استشارية ، بالإضافة إلى إن أعضائها كانوا معينين من قبل الحكومة المركزية (٢٤). أما على مستوى القرى فقد صدر قانون إدارة القرى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٦ وسمي بقانون القرى الحديثة غير انه لم يدخل حيز التنفيذ، وبعد ذلك صدر قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الذي انشأ مجلسا جديدا عرف بمجلس اللواء العام واستحدث اللواء إدارة لامركزية جديدة سميت بالإدارة المحلية ومنحها الشخصية المعنوية (٢٥).

وبعد قيام العهد الجمهوري عام ١٩٥٨ صدر القانون رقم (٩) لسنة ١٩٥٨ الذي قضى بجواز حل أي مجلس بلدي إذا أصبح بقاءه مضرا بالمصلحة العامة ، ثم تبعه صدور القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ الذي نص على حل جميع المجالس المحلية المشككة بموجب قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ واقتصار العضوية على الأعضاء المعينين فقط ، وبذلك تحولت هذه المجالس عبارة عن دوائر مركزية تابعة للسلطة المركزية في الوحدة الإدارية (٢٦).

وفي عام ١٩٦٤ صدر قانون البلديات رقم ١٦٥ الذي ما زال بعض مواد سارية المفعول في الوقت الحاضر ، واهم ما امتاز به هذا القانون انه اعتبر تشكيل البلدية حقا من حقوق المواطنين وافر إنشاء بلدية في مركز كل قضاء وناحية (٢٧). ثم تلا ذلك صدور قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي قسم المحافظات إلى وحدات إدارية ومنح كل منها الشخصية المعنوية ، وحدد صلاحيات مجالس المحافظات في المواد (٨٨، ٨٧، ٨٦) منه وتعلق أغلبها بالخدمات والمرافق العامة . يرى بعض الفقهاء - ونحن نتفق معهم - إن مجاء به قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ هو نظام ذو طبيعة خاصة روعي فيه إشراك المجالس المحلية في تنفيذ السياسة العامة التي تضعها السلطة المركزية ولا يعد من قبيل النظام الإداري اللامركزي (٢٨). بعد ذلك صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الذي لم يختلف عن القانون الذي سبقه في أحكامه.

وبعد تغيير النظام السياسي في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ شهد العراق وضع قانونيا جديدا ، إذ تولت إدارة العراق إدارة مدنية (سلطة الائتلاف المؤقتة) المعينة من قبل القوات المتعددة الجنسية ، ومن اجل تنظيم الوضع الإداري أصدرت هذه السلطة الأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الذي جاء تحت عنوان (السلطات الحكومية المحلية) وأشار هذا الأمر إلى تشكيل مجالس المحافظات بالانتخاب ، وان تكون له ميزانية منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الأخرى (٢٩).

على الرغم من الأمر (٧١) لم يصدر من سلطة وطنية ، إلا انه كان الأفضل من القوانين المنظمة لمجالس المحافظات التي سبقته باعتماده على مبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية ، وبعد صدور دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ ، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتناولت المادة (٧) منه اختصاصات مجالس المحافظات وهي أغلبها اختصاصات إدارية ورقابية ، أما اختصاصات مجلس القضاء فقد نظمتها المادة (٨) ، ونظمت المادة (١٢) اختصاصات مجلس الناحية من القانون.



المبحث الثاني/ طبيعة أعمال المجالس المحلية

إن نظام الإدارة المحلية قائم على وجود مصالح محلية تتولى إدارتها هيئات محلية ، تستمد صلاحياتها القانونية من الدستور والقانون ، لذا تقوم هذه الهيئات في مهامها بغية تقديم أفضل الخدمات لسكان الوحدة المحلية بأعمال متعددة منها ما يمثل أعمال مادية ، والأخر يعد من قبيل الأعمال القانونية ، وتتمثل الأعمال القانونية بالأعمال التقريرية ، والأعمال التنفيذية ، وهو ما سنوضحه في المطلبين التاليين :

المطلب الأول/ الأعمال التقريرية للمجالس المحلية

المجالس المحلية وهي تباشر مهامها ، فإنها لا تتلقى الأوامر والتوجيهات من السلطة المركزية ، وإنما تقوم بإصدار قرارات تعد نافذة من تاريخ صدورها ، مالم يشترط القانون الحصول على مصادقة أو أذن من سلطة الوصاية (٣٠). وسنبين طبيعة هذه الأعمال في القانون المقارن والقانون العراقي وذلك في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول/ الأعمال التقريرية للمجالس المحلية في القانون المقارن

تتمتع المجالس المحلية - بموجب القانون - بامتيازات السلطة العامة بما في ذلك الحق في إصدار القرارات الإدارية بالقدر الذي يسمح لها بتحقيق أهدافها والمهام التي عهدت إليها (٣١). معظم القوانين تعطي للهيئات المحلية سلطة تفريرية وإنشائية ، أي الحق في إصدار القرارات الإدارية بأنواعها المعروفة التي يمكن إصدارها استنادا إلى الدستور والقانون النافذين ، وعلى الرغم من إن الاختصاص التفريري يكون شاملا إلا انه لا يصل في مطلق الأحوال إلى مستوى التشريع بالمعنى المتعارف عليه الذي يمارسه البرلمان (٣٢)

في بريطانيا نص قانون الحكم المحلي بان للمجلس المحلي الحق في إصدار القرارات المتعلقة بأعمال المجلس والمقدمة من قبل لجانه المختصة (٣٣). إذ يمنح القانون للمجالس المحلية سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية الملزمة (٣٤). حيث تصنف بريطانيا من الدول التي تتبنى الحكم المحلي المطلق (المستقل عن السلطة المركزية) ومع ذلك فان القوانين لم تعط للمجالس سلطة سن القوانين (٣٥).

وفي فرنسا وبموجب القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل نص في مادته الأولى بان البلديات والمقاطعات والأقاليم تنظم صلاحياتها بقرارات تصدر من مجلسها ، و أعطى لمجلس الإقليم صلاحية إصدار القرارات التي تتعلق بالاستثمارات المالية (٣٦). وعلى الرغم من الخطوات التي خطاها المشرع الفرنسي في هذا القانون لدعم المجالس المحلية وضمان استقلالها إداريا ، إلا انه لم يمنحها اختصاصات تشريعية على الرغم من مطالبات بعض الوحدات الفرنسية مثل كورسيكا وجزر ما وراء البحار بضرورة تخويلها صلاحيات أوسع ذات بعد سياسي ، غير إن النظام الفرنسي رفض بشدة تخويلها هذه الصلاحيات ، لتعارضها مع الدستور الفرنسي (٣٧).

أما في مصر فقد أورد قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل في مادته الثانية اختصاصا عاما شاملا ينعقد لكافة وحدات الإدارة المحلية على مختلف مستوياتها ، وهو تولي تلك الوحدات في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية إضافة إلى اختصاصاته الأخرى (٣٨). وبما إن المجلس المحلي يمتلك إرادة مستقلة لتمتعه بالشخصية المعنوية وهو بهذه الصفة له الحق في إصدار القرارات لإنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية إضافة إلى الاختصاصات الأخرى (٣٩). وباعتبار المجالس الشعبية المحلية احد الأجهزة التنفيذية في الدولة - وان كانت تشكل عن طريق الانتخاب - وبالتالي فإنها لا تتمتع بأي اختصاصات تشريعية حيث يمسك اختصاصاتها بمجامعها السلطة التنفيذية وقراراتها التي تصدرها في إدارة وإنشاء المرافق المحلية هي قرارات إدارية (٤٠). لقد تبني



المشرع المصري ما سلكه المشرع البريطاني والفرنسي ، بان ما تملكه المجالس المحلية هو سلطة إصدار القرارات التي تمكنه من اداء مهامه ، بان نص على : (تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح) (٤١).

نخلص من ذلك إن التشريعات في بريطانيا وفرنسا ومصر قد اتفقت على إن ما تصدره الهيئات المحلية من قرارات إدارية مهما اتسع نطاقها فإنها لاتصل إلى مستوى التشريع .

الفرع الثاني/ الأعمال التقريرية للمجالس المحلية في القانون العراقي

لم يختلف الوضع في العراق عن القوانين المقارنة في تنظيم عمل المجالس المحلية ، في ظل قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغي ، وقانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغي ، إذ نصا على منح المجالس المحلية سلطة تقريرية وإنشائية تتمثل بإصدار القرارات وإنشاء المرافق العامة المحلية ، وقد أسهب هذين القانونين في سرد الاختصاصات التي تنهض بها المجالس المحلية من دون مبرر، وكان الأولى بالمشرع العراقي أن يورد اختصاصا عاما وشاملا كمنظيره المصري ، إلا إن هذين القانونين لم يمنحا المجالس المحلية الحق في إصدار تشريعات ، كذلك لم يرد هذا الاختصاص في الأمر ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الملغي الذي منح المجالس المحلية صلاحيات واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

وبعد صدور دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ حدد ثلاثة مستويات إدارية هي : العاصمة و الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وحدد لكل منها اختصاصاتها في الدستور (٤٢). وقد منح الدستور والقانون لكل من هذه المستويات صلاحيات تشريعية ، وقد رتب المشرع هذه التشريعات بثلاث مستويات أيضا هي :

المستوى الأول : التشريع الاتحادي ، وهو التشريع الذي يصدر عن السلطات الاتحادية .
المستوى الثاني : التشريعات الإقليمية ، وهي التشريعات التي تنظم شؤون الإقليم وتصدر عن سلطة الإقليم ولا يتعدى نفاذها إلى خارج حدود الإقليم ، ويجب ألا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية المنظمة للاختصاصات الحصرية للسلطات.

المستوى الثالث: التشريعات المحلية ، وهي التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لتنظيم شؤون المحافظة الإدارية والمالية ، ولا يتعدى نفاذها خارج حدود تلك المحافظة ، ويجب أن لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية (٤٣). ونجد أساس هذا الاختصاص في المادة (٢/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) (٤٤). ويفهم من المادة (٧/ثالثا) من ذات القانون إن هذه التشريعات ستصدر لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، أي تكون منظمة للجانب الإداري والمالي للمحافظة ، كاستحداث ناحية أو قضاء ، أو دمج قضائين بقضاء واحد أو ناحية ، أو تغيير اسم قضاء أو ناحية... الخ .

لذا يمكن القول أن التشريعات التي ستصدرها مجالس المحافظات لاتتعدى هذين الشكلين من التشريعات ، فلا يجوز لمجالس المحافظات أن تصدر تشريعات جزائية أو عقابية أو تشريعات مدنية كون القانون الاتحادي قد كفل ذلك (٤٥).

وقد أثار الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات جدلا واسعا في وسط القضاء العراقي فيما إذا كانت مجالس المحافظات لها الحق في تشريع القوانين المحلية في الجانب المالي والإداري وانقسم في اتجاهين:



الاتجاه الأول: يرى إن مجالس المحافظات تتمتع بسلطة إصدار التشريعات ، وما يؤيد ذلك نص المادة (٢/أولا) من قانون المحافظات النافذ بان مجلس المحافظة هو (أعلى سلطة تشريعية ورقابية ...) فهذه المادة جاءت صريحة في حق مجالس المحافظات في إصدار القوانين المحلية بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وان لا تتجاوز صلاحياتها الإقليمية والسياسية (٤٦). وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا هذا الاتجاه في الكثير من أحكامها فقد جاء في احد قراراتها : (إن المادة ١٢١/ ثانيا من الدستور نصت على منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ... ولما كان فرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة ١٢٢/ ثانيا من الدستور لذا يكون لمجالس المحافظات حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية الضرائب وفرض الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية) (٤٧). وفي قرار أخر قالت : (...يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية الضرائب المحلية وسن القوانين (...) (٤٨). فإذا سلمنا بصحة هذا الاتجاه الذي يعطي لمجلس المحافظة الحق في سن القوانين المحلية ، فان التشريع أي قانون يمر بعدة مراحل ، وهي : الاقتراح ، المناقشة ، الإقرار ، التصديق ، والنشر (٤٩). فهل يمر التشريع المحلي بهذه المراحل ؟ ومن هي الجهة التي لها الحق في اقتراح القانون ؟ وكيف يتم مناقشة مواده وإقراره ؟ ومن هي الجهة التي تتولى التصديق عليه بعد إقراره ومن ثم نشره ؟ الواقع إن نصوص قانون المحافظات النافذ قصرت عملية التشريع في مرحلة إصدار التشريع ونشره ، ولم يبين القانون آلية سن التشريعات المحلية (٥٠).

الاتجاه الثاني: ويرى بعدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي ، وإنما له صلاحيات إدارية ومالية فقط ، وقد أيد هذا الاتجاه مجلس شورى الدولة وذلك في رأيه الذي جاء فيه : (١- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها وان القوانين لا تصدر إلا استنادا لنص دستوري . ٢- إن المادة ١٢١ / أولا من الدستور حولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقا لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحيات ولم يرد فيه إشارة بان تصدر قوانين . ٣- إن القانون لا يكون سنده في الإصدار قانون أخر ولم يسبق إن صدر قانون استنادا لنص في قانون أخر) (٥١).

أما نحن نعتقد إن ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة أكثر صوابا ونرجح الاتجاه الثاني الذي اعتمده مجلس شورى الدولة والقائل بعدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي ، ونستدل بذلك أيضا بما ورد في نص المادة (٧/ثالثا) التي جاءت لتقيد إصدار التشريعات المحلية بالشؤون الإدارية والمالية ، وكما هو معروف إن مصطلح التشريعات يمكن إن يطلق على القرارات الإدارية التنظيمية التي لا تختلف عن القانون إلا من حيث جهة الإصدار (٥٢). كما إن المشرع عند ذكره بان مجلس المحافظة يصدر التشريعات المحلية كان يلحقها بعبارة (بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية) والمعروف إن نظام اللامركزية الإدارية لا يمنح المجالس المحلية اختصاصات تشريعية . كما إن المادة (٧/ ثاني عشر) من القانون أشارت بان يقوم مجلس المحافظة بإصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر الإدارية التي تصدر عن المجلس ، كما إن المادة (٣١/ثانيا) من ذات القانون نصت على إن المحافظ ينفذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لايتعارض مع الدستور والقوانين النافذة .

ومما تقدم نعتقد إن نص المادة (٢/أولا) من قانون المحافظات النافذ يتناقض مع مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تعمل بموجبه مجالس المحافظات والمنصوص عليه في الدستور ، لذا نقترح تعديل هذه



المادة وذلك على النحو الآتي : (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة رقابية محلية في المحافظة يمارس صلاحياته ومهامه عن طريق الأنظمة والقرارات التي يصدرها في نطاق اختصاصاته المحددة في هذا القانون) .

المطلب الثاني/ الأعمال التنفيذية للمجالس المحلية

تعتبر الأعمال التنفيذية ، الأعمال الأصيلة التي تقوم بها المجالس المحلية والتي وجد من اجلها نظام الإدارة المحلية ، وذلك من اجل تخفيف العبء عن الحكومة المركزية ، ولضمان تقديم الخدمات المحلية كون الوحدات المحلية هي الأقدر على تحديد حاجات المواطنين المحليين ، ولها الخبرة في مواجهة المعوقات ومعالجتها ، وتبرز الأعمال التنفيذية التي تؤيدها المجالس المحلية في جانبين هما : الأعمال الإدارية ، والأعمال الرقابية . وهو ما سنوضحه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول / الأعمال الإدارية للمجالس المحلية

المجالس المحلية باعتبارها جزء من الجهاز الإداري للدولة ، فمن الطبيعي أن تمارس أعمال إدارية في سبيل تسيير مرافقها وتلبية حاجات السكان المحليين ، ولم تختلف اغلب القوانين المنظمة لعمل المجالس المحلية في النص على هذه الأعمال ، ففي بريطانيا تخول القوانين المجالس المحلية في القيام ببعض الأعمال الإدارية ، كحقتها في التصرف بالأموال العقارية والمنقولة للوحدة الإدارية من حيث اكتسابها وبيعها ، وحقتها في إبرام العقود ، وحقتها في تمويل الأنشطة المحلية من الإيرادات المحلية (٥٣).

وتسمح هذه القوانين كذلك للمجالس بإنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية ، ويمكن القول بصورة عامة إن المجالس المحلية في بريطانيا تنهض بكل اختصاصات الوحدة المحلية المتعلقة بالجوانب الاقتصادية والعمرانية والاجتماعية المتعلقة بالشؤون المحلية (٥٤).

وفي فرنسا وبموجب القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، تختص المجالس المحلية في اداء وتوفير الخدمات في الوحدات المحلية ، فيختص مجلس الإقليم في مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية للإقليم ، أما مجلس المحافظة فقد منح اختصاصات واسعة بموجب المادة (٤٦) منه التي نصت : (وبصفة عامة يختص المجلس بكل المسائل التي تتعلق بالمحافظة)(٥٥).

وفي مصر تمارس المجالس الشعبية المحلية اختصاصات إنشائية ، فلها الحق في إنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية ، علما إن هذا الاختصاص أعطي لمجالس المحافظات فقط ، ولم يمنح للمجالس المحلية الأدنى منها (٥٦). وبصورة عامة يمكن القول إن المجالس المحلية للمحافظات اختصاصات شاملة بموجب قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

ولم يختلف الوضع في العراق ، حيث نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اختصاصات المجالس المحلية ، بإعطاء كل مجلس محلي اختصاصاته المتعلقة به ، وذلك حسب مستويات الوحدات الإدارية المحلية و، هي : المحافظة ، القضاء ، والناحية . و نص القانون على اختصاصات مجلس المحافظة في المادة (٧) منه وتتمثل اختصاصاته الإدارية في : رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة ، إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث ، وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة ، أو ثلث عدد أعضاء المجلس ، تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها وبما لا يتعارض مع التنمية الوطنية .

ونصت المادة (٨) من القانون على اختصاصات مجلس القضاء الإدارية وتتمثل بما يلي : المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ ، الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق ، الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء ، بالتنسيق مع مجلس المحافظة . أما المادة (١٢) فقد



تضمنت اختصاصات مجلس الناحية الإدارية وهي : المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء ، التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة .
نعتقد إن ما سلكه المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم هو أكثر توفيقاً عندما ميز بين اختصاصات كل مجلس محلي وتحديد هذه الاختصاصات في القانون .

الفرع الثاني/ الأعمال الرقابية للمجالس المحلية

يقصد بالإعمال الرقابية ، ما تحظى به المجالس المحلية من صلاحيات قانونية تخولها سلطة الإشراف والمتابعة على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيام المرافق المحلية بالمهام الموكولة إليها ومدى التزامها بالخطة العامة سلفاً ، وتمارس المجالس المحلية دورها الرقابي بصورة لاحقة - كقاعدة عامة - على الأجهزة التنفيذية كي لا تعرقل هذه الأجهزة في ممارسة نشاطاتها ، وان كان من الجائز ممارسة هذه الرقابة بصورة سابقة (٥٧)، ويتخذ الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية مظهرين هما :

أولاً: رقابة المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى.

إن من مقومات نظام الحكم المحلي في بريطانيا انه يقوم على تقسيم المملكة إلى وحدات إدارية غير متماثلة في أهميتها بحيث تختلف طريقة تشكيل هيئاتها واختصاصاتها وطرق الرقابة عليها ، ولا يعرف النظام البريطاني نوعاً واحداً من الوحدات الإدارية لا من حيث الشكل ولا من حيث التقسيم(٥٨).
لذلك نرى إن هذه المجالس تتمتع بسلطة فعلية بمعنى الكلمة ، بعبارة أخرى إنها حكومة محلية تقوم بسائر الواجبات ذات الطابع المحلي وبالتالي فإنها - المجالس المحلية - تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي ، في ممارسة اختصاصاتها دون أن تكون هناك رقابة متبادلة بينها ، غير إننا نجد أثراً ضئيلاً لهذه الرقابة حيث تقوم مجالس المقاطعات بمراقبة أعمال المجالس الريفية والضواحي والقصبات التي تقع ضمن منطقتها(٥٩).

و في فرنسا فقد اختلف الوضع بعد صدور قانون (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الذي أطلق عليه الفرنسيون تسمية (الثورة على المركزية) ، فبعد أن كان مجلس المحافظة يمارس بعض مظاهر الرقابة الإدارية على المجالس البلدية الواقعة في نطاقه خاصة فيما يتعلق بفرض الرسوم والضرائب الاجتماعية من قبل المجالس البلدية (٦٠). إلا إن هذا القانون قد ألغى الوصاية الإدارية من وحدة محلية على وحدة محلية أخرى، وأبقى حق الرقابة للدولة فقط حيث تتولى محاسبة الوحدات المحلية في حالة إخفاقها في تحقيق الأهداف المنوطة بها ، وكرس ذات المبدأ القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٩٧ المعدل لقانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢(٦١). إلا إن المشرع الفرنسي عهد إلى مجالس المديرية مباشرة بعض مظاهر الرقابة الإدارية على البلديات الواقعة في نطاقها (٦٢).

أما في مصر فيتولى المجلس المحلي للمحافظة الإشراف والرقابة على المجالس المحلية الأدنى منه المتمثلة بالمجالس المحلية للمراكز والمدن والإحياء والقرى ، إذ تنص المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ المعدل : (يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة) . وتتمثل رقابة المجلس المحلي للمحافظة من خلال التصديق والاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية (٦٣).



أما في العراق ، بموجب المادة (٢/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، يعد مجلس المحافظة أعلى سلطة رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وتتجلى هذه الرقابة من خلال حقه في المجالس المحلية للأقضية والنواحي في حالة تحقق احد الأسباب التالية :
الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه
مخالفة الدستور والقوانين
فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية

ولا تنفق مع ماذهب إليه المشرع العراقي في إعطائه حق الحل في الحالتين الأوليتين ، وذلك لأنه من الممكن الاعتراض على هذه الأعمال من خلال ما يتمتع به مجلس المحافظة من سلطة وصاية تجاه المجالس المحلية الأدنى ، أو عن طريق الطعن ضد هذه الأعمال أمام محكمة القضاء الإداري ، ونرى من الأفضل أن يقتصر حق الحل على الحالة الثالثة فقط (فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية) وذلك ضمانا لاستقلال هذه المجالس .

ثانيا : الرقابة على الأجهزة التنفيذية

تتجلى هذه الرقابة في النظام المحلي البريطاني حيث تتمتع المجالس المحلية بحرية واسعة في الإشراف والرقابة على المرافق المحلية والهيئات التنفيذية في الوحدة المحلية ، إذ تتولى هذه المجالس تعيين الموظفين في هذه المرافق ومعاقتهم وفصلهم عن الخدمة ، و لا يخضع موظفي المرافق المحلية إلى رقابة وإشراف السلطة المركزية ، ويرى بعض الباحثين إن نجاح المجالس المحلية في بريطانيا هو تمتعها بالإشراف المطلق على الموظفين المحليين (٦٤).

وفي فرنسا يختص المجلس البلدي بالأشراف على المرافق المحلية كذلك يمارس الرقابة على الموظفين التابعين للمجلس (٦٥) ، أما المجلس العام للمحافظة فإنه يعتبر صاحب الولاية العامة في جميع المسائل المحلية وله الحرية الكبيرة في تحديد مرافق الإدارة المحلية إذا رغب في إنشائها ويمارس المجلس الإشراف والرقابة على رؤساء المصالح والإدارات المختلفة (٦٦).

كذلك يتولى رئيس المجلس الإقليمي مسؤولية الإشراف والرقابة على المصالح والإدارات الحكومية وموظفيها بالاتفاق مع مفوض الجمهورية . ويقدم المحافظ تقريرا سنويا إلى المجلس العام للمحافظة عن نشاط أجهزة الدولة العاملة في المحافظة (٦٧)

أما في مصر فإن المشرع المصري أعطى للمجالس الشعبية المحلية بكافة مستوياتها الاختصاص الرقابي والإشراف على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص الوحدة المحلية ، ويمتد الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية إلى أعمال المرافق المحلية وموظفيها ، غير إنها لا تمثل رقابة رئاسية على موظفي هذه المرافق (٦٨).

فبموجب المادة ١٢ من قانون الإدارة المحلي يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة ولها أن تطلب عن طريق المحافظ أي بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في نطاق المحافظة ، وبموجب المادة ١٩ من ذات القانون يحق لعضو المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه أسئلة إلى رؤساء المصالح والهيئات العامة العاملة في نطاق المحافظة في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم .

و لا يختلف الوضع في العراق كثيرا عما هو عليه في القوانين المقارنة لاسيما في فرنسا ومصر ، حيث تتمتع مجالس المحافظات والمجالس المحلية بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ بسلطة رقابية تتيح لهذه المجالس مراجعة وتقييم الأنشطة التي تقوم بها الدوائر الحكومية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلليات والمعاهد ، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ، وكان الأجدر بالمشرع العراقي إن ينص على استثناء الجامعات بدلا من الكلليات



ذلك لان الجامعات برئاستها وأقسامها أولى بالاستثناء لان الكليات تابعة لها لذا نرى ضرورة تعديل النص ، ويقصد بالدوائر الحكومية المحلية ، الدوائر التي تقدم خدماتها المحلية في المحافظات ، مثل : مديرية الصحة ، التربية ، الكهرباء ، والبلديات وغير ذلك .

ولنا أن نتساءل عن حدود السلطة الرقابية الممنوحة لمجلس المحافظة على الدوائر الواقعة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة هل هي مطلقة أم محدودة بحالات معينة ؟

بالرجوع إلى أحكام المادة ٢ /أولا من قانون المحافظات النافذ يتبين لنا أن السلطة الرقابية الممنوحة لمجلس المحافظة هي سلطة مطلقة . فمن حيث المبدأ أن مجلس المحافظة يمارس الرقابة على أعمال الدوائر الحكومية سواء كانت مرتبطة بوزارة أم لا، متى ما كانت ضمن الحدود الإدارية للمحافظة مع الأخذ بعين الاعتبار باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية ، ومؤسسات التعليم العالي (٦٩). ونص القانون على عبارة (الهيئات التنفيذية) التي تخضع لرقابة وإشراف مجلس المحافظة ولم يبين ماهي هذه الهيئات هل هو يشمل التفرعات الوزارية بمجملها والتي تمثل الجانب التنفيذي للسلطة في العراق ؟ أم كافة الدوائر العاملة في نطاق الوحدة المحلية ، وقد أوضح مجلس شورى الدولة هذا اللبس في القانون بقراره: (... الهيئات التنفيذية في المحافظة هي جميع تشكيلات الدولة والقطاع العام التي لها دور في إدارة الخطط والخدمات في المجالات كافة باستثناء ما ورد النص عليه) (٧٠).

وتظهر السلطة الرقابية لمجلس المحافظات في المادة ٧/تاسعا/٢ بخصوص إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة وذلك بالأغلبية المطلقة بناء على طلب يقدم من خمس أعضاء المجلس أو بناء على اقتراح من المحافظ ، ويفهم من ذلك إن مجلس المحافظة يمتلك مراقبة أعمال الهيئات والدوائر التابعة للوزارة بالإضافة إلى غيرها من الدوائر والهيئات غير المرتبطة بوزارة ، كذلك يحق لمجلس المحافظة حق المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لأشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناء على اقتراح المحافظ بما لا يقل عن خمسة أشخاص وعلى الوزير المختص تعيين ادهم (م/٧تاسعا/١)، واشترط القانون أن يستند قرار إعفاء أصحاب المناصب العليا إلى احد الأسباب الآتية :

- ١- عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي .
 - ٢- فقدان احد شروط العضوية.
 - ٣- الإهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية .
- ونرى إن الوزارة المعنية ملزمة بتنفيذ قرار الإعفاء ، فإذا امتنعت عن تنفيذ القرار من الممكن اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري ، أما إذا رفض الشخص المعفي من تنفيذ قرار الإعفاء فبالإمكان الاعتماد على سلطة المحافظ في التنفيذ الإلزامي للقرار ، علما إن القانون لم ينظم هاتين الحالتين ونراه قصورا لا بد من تلافيه (٧١).

وقد أصدرت مجالس المحافظات عدة قرارات أعفت فيها عددا من المدراء العاميين استنادا إلى أحكام قانون المحافظات النافذ ، نذكر على سبيل المثال قرار مجلس محافظة الديوانية المتضمن إعفاء قائد شرطة الديوانية من منصبه ، وقرار مجلس محافظة ذي قار المتضمن إقالة مدير إنتاج الطاقة الكهربائية في الناصرية (٧٢).

والملاحظ إن مجالس المحافظات وعند ممارستها لصلاحياتها الرقابية لم تكن تعمل بالتنسيق مع السلطات التنفيذية المركزية ، مما خلق نوعا من الإرباك في عمل هذه الدوائر ولتلافي هذا الإرباك أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء الأعمام المرقم (١٠٢٥١) الصادر في ١٨/٦/٢٠٠٧ المتضمن تقييد سلطة مجلس المحافظة بعزل أصحاب المناصب العليا بان يتم تبليغ الوزارة المعنية ببلاغ تحريري عند إجراء أي تصويت بالإقالة قبل أسبوعين من الموعد المحدد للتصويت لمناقشته مع الوزارة (٧٣).



كذلك يختص مجلس القضاء بمراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بذلك إلى مجلس المحافظة (م/٨/ثانيا) ويلاحظ إن مصطلح النشاطات التربوية مصطلح عام يشمل النشاطات التعليمية الخاصة بوزارة التربية مثل الأنشطة المدرسية ومناهج التعليم وكذلك النشاطات التعليمية الرياضية والثقافية والفنية ، وفي هذه الفقرة يقتصر دور مجلس القضاء على المراقبة والتقييم لتلك النشاطات وتقديم التوصيات بشأنها ، ويجب عليه رفعها إلى مجلس المحافظة لاتخاذ الإجراءات المناسبة وفقا للقانون. ولا يقتصر العمل الرقابي على مجلس المحافظة ومجلس القضاء، بل أعطى القانون مجلس الناحية اختصاص رقابيا يمارسه على سير عمل الإدارة في الناحية (م/١٢/ رابعا) ، حيث يقوم مجلس الناحية بمراقبة الدوائر الواقعة ضمن الحدود الجغرافية للناحية ، ويرفع التوصيات بخصوصها إلى مجلس القضاء (م/١٢/خامسا). ولا تنفق مع ما أورده المشرع في الحالتين الأخيرتين ، بان تقتصر إجراءات كل من مجلس القضاء ومجلس الناحية على رفع توصيات إلى المجالس الأعلى منه ، ونعتقد أن تكون قرارات كلا المجلسين نافذة وملزمة فور صدورهما ، ولأنها أدري بواقع عمل الدوائر الواقعة في نطاقها ، كما إن قصر صلاحيتها في رفع توصيات يضعف دورها الرقابي تجاه هذه الدوائر .

بعد هذا الاستعراض الموجز للعمل الرقابي الذي تنهض به مجالس المحافظات والمجالس المحلية ، لدينا بعض الملاحظات على عملها الرقابي. حيث يؤخذ على هذه المجالس إنها تقوم بعملها الرقابي بصورة عشوائية وغير منظمة تعتمد في عمومها على جهود فردية من أعضاء المجلس ، أو من خلال الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون ، أو على التصورات الفردية لأعضاء المجلس ، وتلجا المجالس إلى القيام بعملها الرقابي من خلال :

- قيام أعضاء المجلس أنفسهم بزيارات ميدانية .
- الاستعانة بالكوادر المؤقتة للقيام بتلك الزيارات.
- تكليف موظفين تنفيذيين من داخل الدوائر التنفيذية المحلية للقيام بالعمل الرقابي لصالح المجلس وهو ما يعرف بعضو الارتباط (٧٤).

ونرى إن هذه الوسائل قد تكون سببا في إعاقة العمل الرقابي أو عدم إعطائه للنتائج المتوخاة ، فقيام العضو بزيارات ميدانية قد يبعده عن اجتماعات المجلس المخصصة لأمر تخص المحافظة أو الوحدة المحلية. والاستعانة بكوادر مؤقتة غالبا ما تكون هذه الكوادر لا تملك الكفاءة أو الخبرة اللازمين لإداء مهمة الرقابة ، وأما تكليف موظفين تنفيذيين للقيام بالعمل الرقابي نراه انه يؤدي إلى التداخل في الصلاحيات ويتعارض مع حيادية واستقلال العمل الرقابي ، فكيف نفترض أن يقوم الموظف التنفيذي بمراقبة أعمال دائرته بصورة حيادية ومستقلة

إضافة إلى ما استعرضنا من انتقادات نضيف إليها أن قانون المحافظات لم يبين ماهية السلطة الرقابية وماهي حدودها ، كذلك لم ينص على الوسائل التي تتبعها في العمل الرقابي ، وبالتالي إن القانون جاء قاصرا في تنظيم عملية الرقابة وإيجاد آليات واضحة لها . الأمر الذي دعا مجالس المحافظات إلى ابتكار آليات معينة لممارسة دورها الرقابي في أنظمتها الداخلية (٧٥).

لذا نرى من الضروري إن تشكل لجنة منبثقة من المجلس نفسه لمتابعة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ، كذلك تتولى هذه اللجنة متابعة الشكاوى وتقييم أداء الهيئات التنفيذية المحلية العاملة في المحافظة فضلا عن قيامها باستقبال شكاوى المواطنين المتعلقة بواقع الخدمات المقدمة من الدوائر التنفيذية ، وبالتالي يستطيع مجلس المحافظة تشخيص مواطن الضعف والخلل في أداء الدوائر التنفيذية للمحافظة على إن يرأس هذه اللجنة احد أعضاء المجلس ، ونؤكد في هذا الخصوص على اللقاءات المباشرة مع المواطنين حيث تسهم هذه اللقاءات في الوقوف على احتياجات المواطن المحلي والاستفادة من آرائهم في المجالات كافة ، إذ تتيح هذه اللقاءات والندوات تحديد الجهات المسؤولة عن التقصير في أداء المهام المكلفة بها بموجب القوانين . ونرى بالإمكان الاستفادة من وسائل الاتصال الحديثة باعتبارها وسائل متوفرة لدى



معظم المواطنين ولسهولة الوصول إليها ، كان يخصص المجلس هواتف لاستقبال الشكاوى أو تخصيص بريد الكتروني ، وقد عملت بعض المجالس فعلا على إتباع هذه الوسائل حيث خصص مجلس محافظة واسط هواتف نقالة لاستقبال الرسائل القصيرة sms لتلقي الرسائل من المواطنين عن واقع الخدمات .

الخاتمة.

وفي نهاية بحثنا نصل في الختام إلى جملة من النتائج ، واهم المقترحات التي قد تفيد الباحثين والدارسين

أولا : النتائج

- ١- إن التنظيم الدستوري العراقي في ظل القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٥ والدساتير المؤقتة الصادرة في العهد الجمهوري ، نصت على تبني النظام الإداري اللامركزي ، إلا إنها من الناحية العملية قد اعتمدت أنظمة شديدة المركزية طمست فيها معالم النظام اللامركزي
- ٢- تبني قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغي النظام اللامركزي بصورة مبتسرة حرص على إعطاء المحافظات صلاحيات واسعة تخرج عن النظام المألوف في الأنظمة اللامركزية
- ٣- خلط دستور العراق الدائم الصادر عام ٢٠٠٥ بين النظام الفيدرالي والنظام اللامركزي عندما ساوى بين سلطات الأقاليم والمحافظات .
- ٤- نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ على اختصاصات مجالس المحافظات والمجالس المحلية على سبيل الحصر ، مع إمكانية إعطاء المجالس صلاحيات أخرى إذا اقتضت الضرورة بموجب القانون.

ثانيا : المقترحات

- ١- نرى ضرورة أن يميز القانون بين الصلاحيات الممنوحة بين مجالس المحافظات وسلطات الأقاليم ، لاختلاف طبيعة النظامين حيث الأولى تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والأخيرة تعمل وفق مبدأ الفيدرالية .
- ٢- نرى ضرورة تحديد اختصاصات مجالس المحافظات على سبيل الحصر ، خصوصا مع عدم وجود رقابة إدارية تجاه المجالس وبالتالي لا يحق لها أن تتجاوز اختصاصاتها.
- ٣- أن يتم إعادة النظر في الكثير من النصوص الدستورية والقانونية التي تعطي للأقاليم والمحافظات صلاحيات شبه مطلقة تقابلها صلاحيات محددة للحكومة المركزية وهي المواد (١١٤ و ١١٥ و ١٢١/خامسا و ١٢٣) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، الأمر الذي لا ينسجم مع الأسس القانونية للدولة القانونية ، ويبتعد كثيرا عن أسس وأركان النظام الفيدرالي والنظام اللامركزي الإداري.
- ٤- أخيرا نرى أن يتم تضمين الدستور وقانون المحافظات النافذ نظاما رقابيا محكما يضمن حسن الإدارة والالتزام بحدود القانون وضمن عدم انفراد الهيئات المحلية بالسلطة والقرار الأمر الذي يجعل حقوق المواطنين وحرياتهم ومستوى الخدمات المقدمة لهم في عهدة إدارات ضعيفة غير قادرة على تحمل المسؤولية في القيام بالمهام الموكلة بها او قد يبتلي الشعب بإدارات متسلطة منتهكة لحقوقهم وحرياتهم دون رقيب أو حسيب.

الهوامش .

- (١) ينظر في ذلك د. علي خطار شطناوي ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا، دار وائل للنشر، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢٩ .



- *****
- (٢) ينظر في ذلك د. انور احمد ارسلان ، الاسس الدستورية للادارة المحلية ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الاول والثاني ، السنة الثامنة والاربعون ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٣٠٤ .
- (٣) ينظر في ذلك د. خالدسمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية ،
- (4) Rand ,jack, local government reform in ingland 1974-1988, London ,croom helm,1974, o34.
- (٥) ينظر في ذلك د.عصام نعمة اسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الاداري ، دراسة تصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠٢ .
- (٦) ينظر في ذلك شعبان شلبي، المجالس الشعبية المحلية ، جمعية النهضة الريفية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٩ .
- (٧) ينظر في ذلك المادة (٨/ب) من دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ .
- (٨) ينظر في ذلك محمد علي يوسف، النظام القانوني للادارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٧١ ، ص ٢٤ .
- (٩) نظر في ذلك المواد ١٠ و٤ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي .
- (١٠) ينظر في ذلك المادة ١١٦ والمادة ١٢٢ /ثانيا من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- (١١) رقم القرار ٦ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩ / ٢ / ٤ .
- (١٢) ينظر في ذلك د.ماجد رضا بطرس ، بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، بحث منشور في مجلة النهضة ، تصدر عن كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، العدد ١٤ ، كانون الثاني ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٩٢ .
- (١٣) ينظر في ذلك د.محمد محمد بدران ، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٠ .
- (١٤) المصدر نفسه ، ص ١٢٢ .
- (١٥) ينظر في ذلك د.محمد محمد بدران ، مصدر سابق، ص ١٣٦ .
- (١٦) ينظر في ذلك د. ماجد رضا بطرس ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .
- (١٧) ينظر في ذلك د. مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية ، منشآت المعارف للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ١٦٠ .
- (١٨) ينظر في ذلك د. خالد الغازي، التنظيم الجهوي بفرنسا، بحث منشور في المجلة المغربية للانظمة القانونية والسياسية ، مجلة فصلية ، الرباط ، ٢٠٠٢ ، ص ٨٤ .
- (١٩) ينظر في ذلك خالد كاظم عودة ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١١ ، ص ٩ .
- (٢٠) جورج فودال بيار دولفوليه ، القانون الاداري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٢٣ .
- (٢١) ينظر في ذلك د. مصطفى الجندي ، مرجع سابق، ص ٣١٤ .
- (٢٢) المصدر نفسه ، ص ٣١٥ .
- (٢٣) ينظر في ذلك د. مصطفى الجندي ، الادارة المحلية واستراتيجيتها ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص ٥٩ .
- (٢٤) ينظر في ذلك حسين الرحال وعبد المجيد كمونة ، الادارة المركزية والادارة المحلية في العراق، مطبعة عبد الكريم زاهد ، بغداد، ١٩٥٣ ، ص ١٩١ .



- *****
- (٢٥) ينظر في ذلك عبد الله عبد اللطيف وعلي مهدي حيدر ، طرق تشكيل مجالس الادارة المحلية تطورها في الجمهورية العراقية ، مطبعة الادارة المحلية ، بغداد ، ١٩٦٦ ، ص٩ (٢٦) المصدر نفسه ، ص٦ .
- (٢٧) ينظر في ذلك نورس وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٠ ، ص١٠ .
- (٢٨) ينظر في ذلك عبد الله عبد اللطيف ، طرق تشكيل المجالس المحلية وتطورها في الجمهورية العراقية ، مطبعة الادارة المحلية ، بغداد ، ١٩٦٦ ، ص٧ .
- (٢٩) ينظر في ذلك د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، دار الطبع الاهلية ، بغداد ، ١٩٧١ ، ص١٦٨ .
- (٣٠) ينظر في ذلك القسم (٢) من الامر ٧١ الملغي.
- (٣١) ينظر في ذلك فوزي حبش ، الادارة العامة والتنظيم الاداري ، دار النهضة ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص٣٣٩ .
- (٣٢) ينظر في ذلك د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص١١٨ .
- (٣٣) ينظر في ذلك د. خالد سمارة الزعبي ، مصدر سابق ، ص١٧٢ .
- (٣٤) ينظر في ذلك د. محمد محمد بدران ، مصدر سابق ، ص٤٥٧ .
- (٣٥) ينظر في ذلك د. ثروت بدوي ، تدرج القرارات الادارية ، ص٣٦٥ .
- (٣٦) ينظر في ذلك حسين العلوي ، الرفاهية المجتمعية بين الحكم المحلي والادارة المحلية ، مقال متاح على شبكة الانترنت على الموقع : Orgwww.ahewar .
- (٣٧) ينظر في ذلك جورج فودال دولفوليه ، مصدر سابق ، ص٣٢٤ .
- (٣٨) ينظر في ذلك د. خالد الغازي ، مصدر سابق ، ص٩٧ .
- (٣٩) ينظر في ذلك د. سعيد السيد علي ، اسس وقواعد القانون الاداري ، بدون مكان طبع ، ٢٠٠٨ ، ص٢١٥ .
- (٤٠) ينظر في ذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص١٧٠ .
- (٤١) ينظر في ذلك شعبان شلبي ، مصدر سابق ، ص٤٣ .
- (٤٢) ينظر في ذلك المادة (١٣) من قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل
- (٤٣) ينظر في ذلك المواد (١١٦) و(١١٠ او ١١٤ او ١١٥) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥
- (٤٤) ينظر في ذلك المحامي حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص١٥١ .
- (٤٥) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٣١ اذار ٢٠٠٨
- (٤٦) نظمت اغلب مجالس المحافظات الية الاختصاص التشريعي في انظمتها الداخلية ، فقد نص النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل في الفصل الخامس من الذي جاء بعنوان (اختصاصات المجلس) في المادة (٢٩) منه : (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبادى اللامركزية الادارية وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) ، ونصت المادة (٣٠) على تشكيل هيئة استشارية قانونية من حملة الدكتوراه في القانون وبمرتبة استاذ مساعد متخصص في صياغة القوانين المقترحة وتنظيمها وتدقيق مشاريع القوانين ومدى توافقها مع الدستور والقوانين الاتحادية . ونص النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار في المادة (٢٦) بحق



- *****
- المجلس في اصدار التشريعات بما لايتعارض مع الدستور ، ونرى ان هذه المادة معيبة لقصرها على عدم التعارض مع الدستور فقط ولم ينص على عدم التعارض مع القوانين الاتحادية النافذة .
- (٤٧) ينظر في ذلك دليل الرقابة والاشراف للمحافظات العراقية ، اصدار برنامج الحكم المحلي بالتعاون مع منظمة usaid الامريكية ، ٢٠١٠ ، ص٣ .
- (٤٨) رقم القرار ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨
- (٤٩) رقم القرار ٢١ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢١ / ٢ / ٢٠١٠
- (٥٠) ينظر في ذلك د. محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان ١٩٩١ ، ١٣٤ .
- (٥١) نظمت بعض الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات الية تقديم مشروعات القوانين المحلية من أي جهة رسمية او غير رسمية ، فيحق لاي لجنة من لجان المجلس ان تقدم الى رئيس المجلس مشروع قانون (المادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط) . ا وان تشترط بان يقدم مشروع القانون من ثلثي اعضاء المجلس (المادة ٦٦ من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء) (و) المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل) .
- (٥٢) رقم القرار ٧٢ / ٢٠٠٩ في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٠٩ .
- (٥٣) ينظر في ذلك د. محمد وليد العبادي ، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص٧) .
- (٥٤) ينظر في ذلك د. محمد محمد بدران ، مصدر سابق ، ص٤٥٧ .
- (٥٥) ينظر في ذلك د. خالدسمارة الزعبي ، مصدر سابق ، ص١٨٠ .
- (٥٦) المصدر نفسه ، ص١٨٠ .
- (٥٧) ينظر في ذلك د.محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص١٦٢ .
- (٥٨) ينظر في ذلك محمود احمد عبد النعيم ، الاختصاص الرقابي للمجالس المحلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ص١٠ .
- (59) rand, jack, local government reform in England, 1974- 1988, croom helm, p75
- (٦٠) ينظر في ذلك هادي رشيد الجاوشلي، اللامركزية الاقليمية في نظم الادارة العامة في الدول المختلفة ، مطبعة الارشاد ، بغداد ، ١٩٦٧ ، ص٣٥ .
- (٦١) ينظر في ذلك د. مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية ، مصدر سابق، ص١٦٧ .
- (٦٢) ينظر في ذلك د.شروق اسامة عواد النظرية العامة للتفويض الاداري والتشريعي، القاهرة ٢٠١٠ ، ص٢٠١ و٢٠٧ . كذلك منع الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الرقابة الإدارية بين المجالس المحلية فقد نصت المادة ٧٢ (المعدلة) على : (لا يمكن ان تمارس الجماعات الاقليمية وصايتها على اخرى ، غير انه اذا تطلبت ممارسة احدى الاختصاصات مساهمة عدة جماعات اقليمية ، يمكن القانون ان يرخص لاحدهما او لإحدى مجموعاتها بتنظيم كفاءات القيام بعملها المشترك)
- vedel, georges, droit administrative- pressrun, de france, 1979, p650(63)
- (٦٤) ينظر في ذلك د. مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية ، مصدر سابق ، ص٨٩ .
- (٦٥) - ينظر في ذلك ، د، خالد سمارة الزعبي ، ص١٥٦ .
- (٦٦) - ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي ، مصدر سابق، ص١٨١ .
- (٦٧) ينظر في ذلك الدكتور مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية ، مصدر سابق، ص١٦٦ .
- (٦٨) - ينظر في ذلك نورس وحيد السلطاني، مصدر سابق، ص١٢٨ .



- *****
- (٦٩) - ينظر في ذلك محمود احمد عبد النعيم، مصدر سابق، ص١٧. وهو ما أكده مجلس الدولة المصري في فتواه رقم ٢٠٠٠ بتاريخ ١٩٧٤/٤/٢٥ والتي جاء فيها : (...للمجلس المحلي للمحافظة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق والاعمال ذات الطابع المحلي والاجهزة الحكومية المحلية) للمزيد يراجع الدكتور حامد الشريف. مبادئ الفتاوى الادارية. الجزء الاول.دار الفكر الجامعي. الاسكندرية. ٢٠١١، ص٥٥.
- (٧٠)- ينظر في ذلك احمد نعمة عبيس الفتلاوي، قراءة في قانون المحافظات، ورقة عمل مقدمة الى كلية القانون /جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص٩.
- (٧١) - رقم القرار ٧٥ /٢٠٠٩ في ١٣ /٩ /٢٠٠٩.
- (٧٢) ينظر في ذلك د.حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مصدر سابق، ص٦٨.
- (٧٣) قرار مجلس محافظة القادسية رقم ٢٠١٠/٥١ في ٢٠١٠/٩/١ . وقرار مجلس محافظة ذي قار رقم ٢٠١٠/٦ في ٢٠١٠/١٠/١٨.
- (٧٤) - ينظر في ذلك خالد كاظم عودة ، مصدر سابق، ص١٨.
- (٧٥) - ينظر في ذلك دليل الرقابة والاشراف، مصدر سابق، ص٦.
- (٧٦)- نذكر منها على سبيل المثال نص المادة ٤٢ من النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار : (يختص المجلس بالصلاحيات الرقابية الآتية :
اولا- الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية وحسن سير اعمالها واعمال المجالس المحلية في المحافظة
ثانيا- مراقبة تنفيذ مشاريع الدولة المخصصة لخدمة المحافظة بالتنسيق مع الجهات المختصة واستلام ملاحظات تلك الجهات عن سير العمل في المشاريع المنفذة في الاقضية والنواحي
ثالثا- مراقبة تنفيذ خطة الموازنة السنوية للمجلس والمجالس المحلية والاجهزة التنفيذية والمصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه على الحساب الختامي للموازنة)
ونصت المادة ٤٦ من النظام الداخلي لمجلس محافظة ذي قار: (يختص المجلس بالصلاحيات التشريعية والقانونية الآتية :
اولا- اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات واللوائح لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكن الهيئات التنفيذية المحلية من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور
ثانيا- نقض القرارات وايقاف الاجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية والمجالس المحلية في الاقضية والنواحي التابعة للمحافظة اذا وجد فيها تعارض مع التشريعات النافذة)
كذلك نص النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل في م٣٧: (يتولى المجلس اعمال الرقابة على الهيئات التنفيذية في الحدود الادارية للمحافظة).

المصادر.

اولا : الكتب.



- *****
- ١- د. احسان المفرجي، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧.
 - ٢- د. احمد صقر ، الادارة العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٧٩ .
 - ٣- جورج فودال بيار دولفولفيه ، القانون الاداري ، ترجمة منصور القاضي ، ج١، ط١، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٨.
 - ٤- د. حسين الرحال وعبد المجيد كمونة ، الادارة المركزية والادارة المحلية في العراق ، مطبعة عبد الكريم زاهد ، بغداد، ١٩٥٣.
 - ٥- د. سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة والدولة الواحدة ، كتاب دراسات دستورية عراقية ، جامعة دي بول ، ط١، ٢٠٠٤.
 - ٦- د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ١٩٧١ .
 - ٧- شعبان شلبي ، المجالس الشعبية المحلية ، جمعية النهضة الريفية ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
 - ٨- ضرغام الشلاه ، مشروعية اعمال الادارة في العراق في فترة حكم حزب البعث ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، مجلة فصلية تصدر عن مركز الدراسات القانونية والسياسية ، الاديرن ، باريس، ٢٠٠٤.
 - ٩- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
 - ١٠- عبد الله عبد اللطيف ، طرق تشكيل مجالس الادارة المحلية وتطورها في الجمهورية العراقية ، مطبعة الادارة المحلية ، بغداد ، ١٩٦٦.
 - ١١- د. عصام نعمة اسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الاداري ، دراسة تأصيلية مقارنة ، في ضوء الفقه والاجتهاد ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٩.
 - ١٢- د. علي خطار شطناوي ، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣.
 - ١٣- د. محمد محمد بدران ، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١.
 - ١٤- د. محمد يعقوب السعيد ، مبادئ القانون الاداري ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، بدون سنة طبع .
 - ١٥- د. مصطفى الجندي ، الادارة المحلية واستراتيجيتها ، منشأة المعارف ، الاسكندرية
 - ١٦- د. مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧١
 - ١٧- د. مصطفى محمد موسى ، التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٢.

ثانيا : البحوث .

- ٩- احمد نعمة عبيس الفتلاوي ، قراءة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بحث مقدم الى القسم العام في كلية القانون / جامعة الكوفة .
- ١٠- اريجطالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، ٢٠١١.
- ١١- د. اسماعيلصعصع البديري ، الادارة اللامركزية الاقليمية في العراق ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم القانونية ، العدد الاول ، حزيران ، ٢٠٠٨.
- ١٢- د. انور احمد ارسلان ، الاسس الدستورية للإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الاول والثاني ، السنة الثامنة والاربعون ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ .



مجلة رسالة الحقوق السنة الخامسة..العدد الثالث..٢٠١٣ م

- *****
- ١٣- د. خالدالغازي. التنظيم الجهوي بفرنسا ، بحث منشور في المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية ، مجلة فصلية ، الرباط، ٢٠٠٢.
- ١٤- د. صباحالعريض، الفيدرالية في العراق بين الاشكالات الداخلية والتحديات الخارجية ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، العدد الرابع ، ٢٠٠٧.
- ١٥- د. غازيفيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء العدد الاول ، اذار ، ٢٠٠٩.
- ١٦- ماجد رضا بطرس ، بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، بحث منشور في مجلة النهضة ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، العدد الرابع عشر ، القاهرة ، ٢٠٠٣.
- ١٧- محمود علي الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات غير المنتظمة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة الحقوق / جامعة المستنصرية ، العدد ١٠ لسنة ٢٠١٠ ، مجلد ٣ ، السنة الخامسة .
- ١٨- د. ميثمحنظل شريف ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، العدد الرابع ، ٢٠٠٤.

ثالثا : الرسائل.

- ١٩- خالد كاظم عودة ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون / الجامعة المستنصرية ، ٢٠١١ .
- ٢٠- محمد علي يوسف ، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ١٩٧١ .
- ٢١- نورس وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بابل ، ٢٠١٠ .

رابعا: القوانين .

- ٢٢- الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٦٤
- ٢٣- الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٦٨
- ٢٤- الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٧٠
- ٢٥- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤
- ٢٦- دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥
- ٢٧- قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩
- ٢٨- الامر ٧١ لسنة ٢٠٠٤
- ٢٩- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

خامسا : المصادر باللغة الاجنبية

- 30- Rand ,jack ,local government reform in England.1988