



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون - قسم القانون العام
الماجستير

حقوق المحافظات غير المنتظمة في إقليم تجاه السلطات الاتحادية في العراق ((دراسة مقارنة))

رسالة ماجستير تقدم بها الطالب

سجاد كاظم فالي الكعبي

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام
باشرف

أستاذ القانون الإداري

المستشار المساعد في مجلس الدولة العراقي

((أ. د. عامر زغير محيسن))

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَا تَلْبِسُوا الْحَقَّ بِالْبَاطِلِ وَتَكْفُرُوا

الْحَقَّ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة/ الآية ٤٢



إلى من قاد قلوب البشرية وعقولهم إلى مرفأ الأمان، معلم البشرية الأول مُحَمَّد (ص)

إلى سيدي ومولاي إمام المتقين وأمير المؤمنين علي بن أبي طالب (علية السلام)

إلى سادتي وأئمتي آل بيت رسول الله (عليهم السلام)

إلى والدي العزيز ووالدتي الغالية . .

إلى كُلِّ مَنْ قدم أجمل عطاء علمي من أساتذتي من بداية مشواري الدراسي إلى اليوم

إلى الشموع التي أنارت دربي وأضاءت لي طريق العلم . . أساتذتي الأفاضل في كلية القانون

إلى من كانوا عوناً لي في رحلة بحثي وكانوا رفقاء دربي نحو النجاح في مسيرتي العلمية

إلى من كان ظلي حين يغمرنني التعب . .

إلى كل يد وقلب سار معي في درب الإنجاز لأكون ودفعتني نحو الأمام لنيل المبتغى . .

إلى زملائي وشركائي في المحنة والمحبة وقرّة عيني . . إخوتي وأخواتي

إلى كل من شجّعني ولو بابتسامة وجه . .

إلى كل هؤلاء أهدي رسالتي . . مراجياً من الله أن تكون نافذة علم وبطاقة معرفة وأن ينفعنا وينفع بنا

إليهم اهدي هذا الجهد . . . محبةً ووفاءً

الباحث

(ب)

شكرنا لله على كل شيء

قبل كل شيء الحمد والشكر لله لجلالته وعظيم سلطانه ومداد كلماته لما أنعم به عليّ وتفضل بعونه على إتمام هذا العمل ، والصلاة والسلام على أشرف الخلق مُحَمَّدٍ وال بيته الطيبين الطاهرين (صلى الله عليهم وسلم) . . .

ابتداءً لا يسعني إلا أن أتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى كل من كان ظلي وساندني في مسيرتي الدراسية وإلى كل من مَد يد العون والمساندة لي انطلاقاً من القول (من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق) فالشكر لهم جميعاً ومحبي واعتزائري بهم . . .

وأوجه بوافر الشكر والاعتزاز والتقدير إلى مشرفي في الرسالة وأستاذي في طوال مرحلتي الدراسية الدكتور الفاضل (عامر نرغير محيسن) على مساندتي وإرشادي طول مسيرتي الدراسية والبحثية ولكل ما قدمه لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله أسمي عبارات الثناء والتقدير ، سائلاً الله دوام حفظه وجزاه الله عنا كل خير . . .

ولا يفوتني أيضاً أن أتقدم بالشكر الجزيل لكليتي كلية القانون وإلى عمادة كلية القانون / جامعة ميسان وإلى جميع الأساتذة التدريسيين الأفاضل ولكل من أرشدني أو أسهم معي في إعداد هذا البحث . . .

وأقدم بالشكر الجزيل أيضاً إلى جميع الإخوة والنزلاء في مسيرتي الدراسية لما قدموه من المحبة والخير والعون في سبيل نيل المبتغى . . فاعتزائري بهم الدائم . . .

وأقدم بالشكر الجزيل والامتنان والمحبة إلى جميع العاملين في مكتبة كلية القانون وفي جميع المكتبات العراقية لما قدموه من عون لي فجهدهم يستحق الثناء والشكر فجزاهم الله خيراً - ووفقهم لما فيه الخير . . .

والشكر موصول أيضاً إلى أعضاء لجنة المناقشة وجهودهم المبذولة في سبيل تقويم هذه الرسالة وستكون لملاحظاتهم القيمة الأثر النافع في إخراج هذه الرسالة بالصورة المثلى . . فجزاهم الله عني خير الجزاء . . .

وأخيراً شكري مع اعتذائري لكل من ساندني لإتمام هذا البحث ولم يسعني ذكر اسمه وهم كثير . . فجزاهم الله خير الجزاء . . .

الباحث

المحتويات

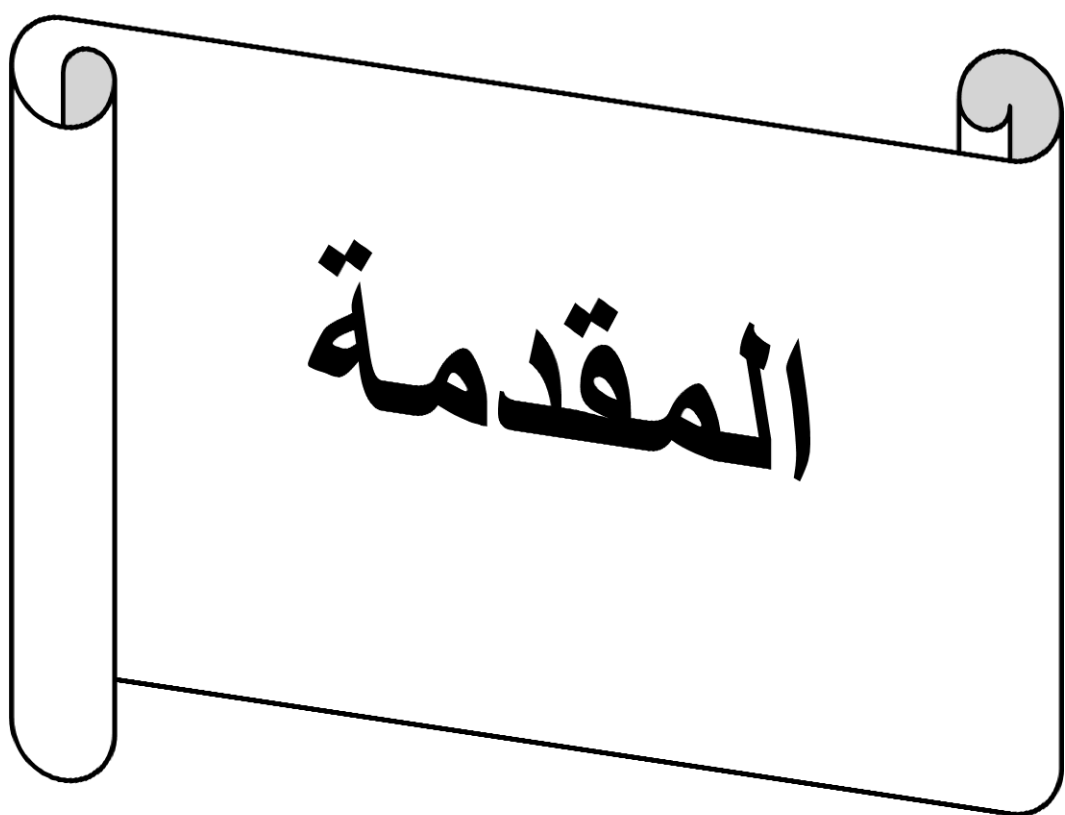
رقم الصفحة	الموضوع	ت
أ	الآية الكريمة	١
ب	الإهداء	٢
ج	شكر وعرfan	٣
د-هـ	المحتويات	٤
و	المستخلص	٥
٦-١	المقدمة	٦
٧٧-٧	الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية	٧
٤٩-٧	المبحث الأول : ماهية الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية	٨
٢٤-٨	المطلب الأول : مفهوم الحق في الوجود القانوني للهيئات المحلية	٩
١٩-٨	الفرع الأول : مضمون الحق في الوجود القانوني	١٠
٢٤-٢٠	الفرع الثاني : تكريس الحق في الوجود القانوني	١١
٤٩-٢٥	المطلب الثاني : خصائص ونطاق الوجود القانوني للهيئات المحلية	١٢
٣٥-٢٥	الفرع الأول : خصائص الوجود القانوني للوحدات المحلية	١٣
٤٩-٣٦	الفرع الثاني : نطاق الوجود القانوني للوحدات المحلية	١٤
٧٧-٥٠	المبحث الثاني : النتائج المترتبة على الاقرار الدستوري بالوجود القانوني للوحدات المحلية	١٥
٦٠-٥٠	المطلب الأول : التمتع بالشخصية القانونية	١٦
٥٦-٥١	الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية	١٧
٦٠-٥٧	الفرع الثاني : النتائج التي تترتب على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية	١٨
٧٧-٦١	المطلب الثاني : اعتماد الأسلوب الديمقراطي في الوجود القانوني للمحافظات	١٩
٦٨-٦١	الفرع الأول : الأدوات القانونية لاكتساب عضوية المجالس المحلية	٢٠
٧٧-٦٩	الفرع الثاني : آلية تشكيل مجالس الوحدات الإدارية المحلية	٢١
١٧١-٧٨	الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية	٢٢
١٢٠-٧٩	المبحث الأول : الحق في التنظيم الإداري لعمل الأجهزة الإدارية المحلية	٢٣
٩٧-٧٩	المطلب الأول : الوسائل القانونية المتاحة لإدارة الشؤون المحلية	٢٤

٨٨-٨٠	الفرع الأول : حق الوحدات المحلية في إصدار القرارات الإدارية	٢٥
٩٧-٨٩	الفرع الثاني : حق الوحدات المحلية في التعاقد	٢٦
١٢٠-٩٨	المطلب الثاني : الحق في الرقابة على الأجهزة الإدارية داخل الوحدة المحلية	٢٧
١١٢-٩٨	الفرع الأول : الجهات التي تمارس الرقابة	٢٨
١٢٠-١١٣	الفرع الثاني : شروط الحق في الرقابة ونطاقه	٢٩
١٧١-١٢١	المبحث الثاني : الحق في التنظيم المالي للوحدات الإدارية اللامركزية	٣٠
١٣٢-١٢١	المطلب الأول : الاستقلال المالي للوحدات الإدارية المحلية	٣١
١٢٥-١٢٢	الفرع الأول : حق الوحدات المحلية في موارد مالية كافية	٣٢
١٣٢-١٢٦	الفرع الثاني : حق الوحدات المحلية في الإنفاق	٣٣
١٧١-١٣٣	المطلب الثاني : نطاق الاختصاص المالي للوحدات المحلية	٣٤
١٣٨-١٣٣	الفرع الأول : الموازنة المحلية	٣٥
١٧١-١٣٩	الفرع الثاني : الموارد المالية الأخرى	٣٦
١٨٢-١٧٦	الخاتمة :	٣٧
١٧٩-١٧٦	الاستنتاجات :	٣٨
١٨٢-١٨٠	التوصيات :	٣٩
١٩٧-١٨٣	المصادر :	٤٠
A	: Abstract	٤١

المستخلص :

إنّ معظم دول العالم تنقسم من حيث طبيعة وجودها السياسي على دول اتحادية ودول موحدة . فأغلب دول العالم هي دول موحدة تتميز بوحدة القوانين ووحدة السلطة لكن انظمتها تختلف حسب طبيعة النظام السياسي المتبع ودرجة اللامركزية لان الاتجاه نحو اللامركزية أضحي اتجاهاً عالمياً لا يقتصر على دولة أو دول بعينها وتعتمد تلك الدول في توزيع الوظيفة الإدارية على هيئات محلية منتخبة وفقاً للأسلوب الديمقراطي الذي يتلاءم مع النظام اللامركزي مما يقتضي الاعتراف لتلك الوحدات في استقلاليتها تجاه الحكومة المركزية وبحقّها في التمتع بالحقوق الدستورية والقانونية التي تترتب على ذلك الاعتراف ودون انتقاص لتلك الحقوق أو الغاء جانب منها تحت ذريعة أي حجة وإنما يجب على المشرع تنظيم اختصاصاتها بشكل واضح .

ومن ثمّ تكمن أهمية الدراسة من الناحية النظرية بأنها دراسة مهمة تبين أسس استقلالية ووجود المحافظات بوصفها وحدات محلية جاء بها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي صدر استناداً له الذي كان يجب عليه تنظيم حقوق المحافظات تنظيم واضح وصريح لا يتضمن انتقاصاً أو الغاءً أو سلباً لحقوقها الدستورية ، أمّا من الناحية النظرية فأن موضوع الدراسة يهدف لطرح الاشكاليات والصعوبات التي رافقت تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق بشكل تمس استقلالية ووجود المحافظات ويجعل نشاطها محدوداً ويبرز دور السلطة المركزية المباشر عليها بسبب قصور وغموض في النصوص القانونية التي تنظم تلك الصلاحيات . لذا وجدنا من المناسب تقسيم هذه الدراسة الى فصلين حيث تناولت في الفصل الاول مفهوم حق الوجود القانوني الممنوح للمحافظات و ضمانات عدم المساس به وضرورة تنظيم الحقوق التي تمنح للمحافظات استناداً للإقرار الدستوري تنظيم واضح ، اما في الفصل الثاني تناولت حق المحافظات في تنظيم امورها المحلية من ناحية الاستقلال الاداري والمالي وما مدى تنظيمها بشكل يمنح المحافظات حق الرقابة والاشراف تجاه الاجهزة المحلية ويعطيها أيضاً السلطة في امتلاك موارد مالية كافية ومنحها الاستقلال في استحصال الموارد المحلية ، حيث اشتملت الدراسة الى عدة مقترحات ومن أهمها دعوة المشرع الى تنظيم حقوق المحافظات غير المنتظمة في إقليم بشكل ينسجم مع الدستور والنظام اللامركزي ومنحها صلاحيات صريحة لا تتضمن انتقاصاً أو الغاءً لتلك الحقوق بشكل يخالف الدستور والقانون .



المقدمة :

أولاً : موضوع الدراسة :

إن للإدارة المحلية جذوراً تاريخية ، إذ ترجع أصولها التاريخية إلى ما قبل العصور الوسطى ، إذ ظهرت البلديات قبل ظهور الدولة بوصفه حدثاً لم يكن للحكام آنذاك دخل في إنشائها ، لكن بعد ظهور الدولة وتعدد وظائفها، وازدياد سكانها، وظهور المرافق العامة، وتدخل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، وظهرت نظريات تدعو إلى تطبيق الديمقراطية بوصفه اسلوباً للحكم، لأنه لم يعد بإمكان الإدارة المركزية القيام بوحدها بتلك الأعباء الأمر الذي تطلب الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية ونشوء وحدات محلية استناداً إلى مبدأ الإدارة المحلية الذي يمثل مبدأً دستورياً وأساساً لوجود وحدات محلية في معظم دول العالم ، فالنظام الإداري في أي دولة يستند إلى الدستور الذي يحدد العلاقات ما بين الدولة الاتحادية والوحدات المكونة لها ومن هنا أتت أهمية مشاركة المحافظات في تجسيد التعاون والتوازن بينها وبين الحكومة الاتحادية بعد ذلك وبدأت العلاقات ما بين تلك الوحدات المحلية والحكومة المركزية على أساس النظام اللامركزي والاعتراف لها بحق الوجود العضوي المتمثل بامتلاكها كياناً مادياً محدداً في حدود إدارية معينة وإقرار دستوري بوجودها القانوني واتباع الأسلوب الديمقراطي كأساس لتكوين هيئاتها المحلية وغيرها من الضمانات التي تمثل أساساً للحماية الدستورية لفئات الوحدات المحلية وتعين على السلطة التشريعية عدم المساس بها وضرورة تنظيم القانون المختص بها الصادر من قبلها لحقوقها بشكل واضح وصريح وعدم إلغاء أو انتقاص ، أو تجريدها من حقوقها او صلاحياتها الدستورية .

ومن جانب آخر يترتب على تمتعها بالوجود القانوني خصائص تتمثل بتمتعها بالشخصية المعنوية بوصفها هيئة محلية مستندة في إنشائها للدستور للتمتع بوجودها القانوني ومستنده للقانون الذي ينظمها لتمتعها بالحقوق التي تنبثق من الوجود القانوني الممنوح لها مما يخولها ممارسة الصلاحيات كافة وامتلاكها وسائل قانونية لإدارة مصالحها المحلية وفرض الرقابة على الأجهزة داخل الوحدة المحلية بما يؤمن تقديمها للخدمات للسكان المحليين على أكمل وجه، وكذلك يمنحها السلطة في تنظيم أمورها المالية وتمتعها بالاستقلال المالي تجاه الحكومة المركزية في تحصيل الموارد المحلية الكافية وتقدير النفقات في ضوء احتياجاتها ومتطلبات سكانها المحليين ودون تدخل من قبل الحكومة المركزية .

ثانياً: مشكلة الدراسة :

تُعَدُّ مسألة الاعتراف بحقوق الوحدات المحلية في النظام اللامركزي من أهم المشاكل التي تثير جدلاً واسعاً فيما يتعلق بحقها في ممارسة تلك الحقوق ويرجع ذلك إلى كونها من المواضيع المعقدة وعدّها سبباً لإثارة موضوع الوجود القانوني المرتبط باستقلالها المحلي اللصيق بوجودها وذاتيتها داخل الدولة كون الدستور والقانون لم يقدّم بتنظيمها بشكل واضح، مما جعل الباب مفتوحاً أمام انتقاص أو إلغاء بعض من حقوقها وأحياناً تجرد منها بشكل مخالف للنظام السائد ، وهذا الأمر يُثير العديد من الأسئلة والتي تمثل مشكلة الدراسة ، وسنطرحها على وفق التالي :

١. ما مدى تمتع المحافظات غير المنتظمة في إقليم بحق الوجود القانوني؟، وهل استطاعت بوساطته أن تحقق الغاية من وجودها؟ ، وما مدى توفيق المشرع في تكريس الاستقلالية الفعلية لها بوصفها الركيزة الأساسية للنظام اللامركزي؟ .
٢. إنَّ التكريس الدستوري منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة فهل قام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتنظيم تلك الحقوق بشكل كامل أو إنه تضمن انتقاصاً أو سلباً لتلك الحقوق التي تترتب على منحها الشخصية المعنوية؟ .
٣. هل كان التكريس الدستوري والقانوني للامركزية الادارية في العراق واضحاً في تنظيم حقوق المحافظات وعدّها شخصاً معنوياً في تنظيم علاقتها بالحكومة المركزية أمام الاختلال الواضح والقصور والغموض الذي رافق تطبيق اللامركزية الادارية في العراق؟ .
٤. هل الوسائل القانونية المتاحة للمحافظات والتي حوّلتها إليها النظام اللامركزي كانت موفّقة في إدارة شؤونها المحلية أو أنّ القانون تضمن انتقاصاً أو إلغاءً من تلك الوسائل ولم يمنح ممارستها بشكلٍ كاملٍ؟ .
٥. مدى نجاح الدستور والمشرع العراقي في منح الحق المالي للمحافظة؟ . وهل تتمتع المحافظات بالاستقلال المالي بوصفها وحدات محلية فيما يتعلّق بامتلاكها مواردٍ كافيةً وحقّها في تقدير نفقاتها ونطاق تلك الحقوق في ضوء الدستور والقانون؟ .

ثالثاً : أهمية الدراسة :

تكمُن أهمية موضوع حقوق المحافظات غير المنتظمة في اقليم تجاه السلطات الاتحادية في العراق في جانبين : الأول الجانب النظري يتمثل بأنّ هذه الدراسة حديثة ومهمة حسب اطلاعنا لأنها تبين الركائز التي تقوم عليها استقلالية وجود المحافظات بوصفها وحداتٍ محليةً لامركزية والتي كان على المشرع تجسيد حقوقها بشكل واضح وصريح في الدستور والقانون عبر تبنيّه النظام اللامركزي، مما يسهم في تعزيز وجود المحافظات وتمتعها بالشخصية القانونية التي تحوّلتها ممارسة حقوقها على اسس صحيحة .

أما الجانب الثاني العملي فتمثل بأنّ موضوع الدراسة يهدف للوصول الى حلّ لمعالجة الاشكاليات التي تعترى تطبيق النظام اللامركزي في العراق من حيث تمثُّع المحافظات بحقوقها الدستورية والقانونية عن طريق إفراغ النصوص الدستورية وجعلها موضع التطبيق، لكي يتسنى لنا معرفة الاصلاحات التشريعية الواجب اتخاذها وكذلك بيان الأسباب التي تعترى تلك الحقوق مما تُثير مشاكل تتعلق بالانتقاص أو إلغاء تلك الحقوق والتي تترتب على وجودها القانوني للإسهام في وضع الحلول لتلك الاشكاليات الواقعية والتي تعرقل تحقيق التنمية المحلية وإنشاء نظام إداري لا محليّ قائم على أسس صحيحة تمنح المحافظات ممارسة حقوقها بشكل فعلي .

رابعاً: منهج الدراسة :

لغرض طرح الموضوع بشكل واضح، تمّ اعتماد المنهج التحليلي لغرض عرض النصوص الدستورية والقانونية التي تنظّم حقوق المحافظات وصلاحياتها عبر فحصها وتدقيقها لبيان موطن الضعف والخلل في معالجة تلك الحقوق أو الانتقاص أو الإلغاء منها بالشكل الذي يمس استقلاليتها وتمثُّعها بالوجود القانوني بوساطة بيان مدى تمثُّعها بالاستقلال في ممارستها اختصاصاتها التي تتعلق بانتخاب مجالسها المحلية أو إدارتها لشؤونها المحلية في إطار تطبيق النصوص الدستورية المنظمة لذلك ، وتمّ أيضاً اعتماد المنهج المقارن عبر الاستعانة بالأنظمة المقارنة وآراء الفقهاء وأحكام القضاء في ميدان اللامركزية الإدارية كالنظام الفرنسي، والمصري لبيان أوجه الشبه والاختلاف بينها وبين العراق في معالجة تنظيم حقوق المحافظات القانونية والاستفادة من الجوانب الإيجابية في تلك التجارب فيما يتعلق بالاعتراف بحقوق المحافظات الوجودية وحقّها في التمتع بصلاحياتها القانونية بشكل كامل ودون انتقاص أو إلغاء لتلك الحقوق .

خامساً: الدراسات السابقة :

عبر بحثنا واطلاعنا حول موضوع الدراسة تم الاطلاع على دراسات عدة، وستعرض لها حسب تسلسلها الزمني :

١. اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، للباحث سليم نعيم خضير المشاخي ، نوقشت في كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة بيروت العربية ٢٠١٤م حيث تناولت الدراسة كيفية تكوين مجالس الهيئات اللامركزية من حيث التقسيمات الإدارية والإشكاليات التي تعترضها وكذلك تناولت أساليب تشكيل مجالس تلك الهيئات ومصادر تمويلها والاختصاصات التي تملكها، وتوصلت إلى أن تبني النظام اللامركزي يكون العبرة في تطبيقه على الواقع لا بكترة النصوص القانونية التي تؤكد استقلالية الوحدات المحلية ووجودها وتوصلت أيضاً إلى أن التقسيمات الإدارية في الدولة تخضع لمعايير ثابتة وإن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة رقابية ويمارس صلاحياته التشريعية والإدارية إلا أن تلك الصلاحيات تثير إشكاليات عديدة وأوصت بضرورة ارغام السلطة التنفيذية على السماح للمحافظات بممارسة اختصاصاتها التي نص عليها الدستور والقانون واستغلال جميع الوسائل لتحقيق ذلك .

٢. سلطة مجالس المحافظات في تنظيم عمل ورقابة أجهزة الحكومات المحلية في العراق ٢٠٢٠م ضياء عباس علي، حيث تناولت الدراسة مدى الاستقلالية التي تتمتع بها مجالس المحافظات من حيث تتبع عوامل نشأتها ومدى تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي سواء فيما يتعلق بتكوين مجالسها أو تمتعها بالاختصاصات المالية على وفق القانون ومدى علاقتها بالسلطة المركزية من حيث خضوعها لرقابتها وأيضاً في مجال تنظيم عمل الأجهزة المحلية وسلطتها التشريعية والرقابية وحدودها تجاه تلك الأجهزة وتناولت أيضاً الوسائل الرقابية التي تمتلكها المحافظات والتي لم ينص عليها القانون بشكل صريح، وإمكانية الاستفادة منها لتنظيم عمل الأجهزة المحلية وأوصت الدراسة بضرورة بيان الملامح الأساسية لوضع المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعدم الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وضرورة توضيح الصلاحيات التي تتمتع بها المحافظات في قانون المحافظات خصوصاً الصلاحيات التشريعية ومدى تمتعها بالشخصية القانونية اللازمة لتمتعها بالاستقلال والوجود القانوني وأوصت أيضاً بتحديد الحدود الفاصلة عند ممارسة تلك الاختصاصات على وفق الدستور والقانون .

٣. التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، للباحث محمد ستار جبار نوقشت الرسالة في جامعة ميسان / كلية القانون ٢٠٢٠م ، حيث تناولت الرسالة الاساس النظري والتشريعي لإيرادات الحكومة المحلية واساليب تحصيل الموارد المالية للحكومة المحلية واعتماد المعايير الدستورية في توزيع التخصيصات الاتحادية وضمانات ذلك التحصيل فيما يتعلق بدور الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ودور القضاء الاداري خاصة فيما يتعلق بدور المحكمة الاتحادية العليا وموقف مجلس الدولة من تحصيل الايرادات المحلية وتوصلت الرسالة الى أن الاستقلال المالي الذي منحه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يُعدّ ضماناً أساسية لاستقلال المحافظات مالياً عن الحكومة الاتحادية وأن قيام الحكومة المحلية بإصدار تشريعات مالية أشار اليه الدستور بشكل صريح ، وتوصلت أيضاً إلى أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يعطي السلطة التقديرية للحكومة المحلية لتقدير إيراداتها المحلية ، وأوصت بضرورة منح المحافظات الصلاحية في التصرف بإيراداتها المحلية وتعديل قانون المحافظات بالشكل الذي يسمح لها بتحصيل الموارد المحلية بشكل مباشر واحتفاظها بتلك الموارد .

فخلال اطلعنا على الدراسات أعلاه وعلى الكثير من الدراسات الأخرى لعدة باحثين وعلى مضمون ما تناولته من إشكاليات تعترض للوحدات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، إلا أنها لا تشكّل سوى مقربات ضمن السياق العام لمضمون دراستنا، لأنّ معظم تلك الدراسات ركّزت على جانب الاختصاصات المالية والإدارية التي تتمتع بها الوحدات المحلية وما تُثيره من إشكاليات، إلا أنّ دراستنا تناولت الحقوق العضوية لوجود الوحدات المحليّة من ناحية الإقرار القانوني بوصفها هيئات محلية تتمتع بالاستقلال المترتب على تمتّعها بالشخصية القانونية اللازمة لإدارة مصالحها المحلية عبر إبراز المظاهر الضرورية لوجودها استناداً إلى الدستور والقانون وإبراز العراقيل التي تحول دون تمتّعها بالحقوق بشكلٍ فعلي.

سابعاً: هيكلية الدراسة :

ارتأينا تقسيم هذه الدراسة على فصلين : خصصنا الفصل الأول منها للحديث عن الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية والذي تم تقسيمه على مبحثين: سنتناول في المبحث الأول ماهية الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية والذي تم تقسيمه إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول مفهوم الحقّ في الوجود القانوني بينما تحدثنا في المطلب الثاني عن خصائص الوجود القانوني وبيان نطاقه . أمّا المبحث الثاني فمحور الحديث فيه حول النتائج التي تترتب على الوجود القانوني للوحدات المحلية والذي تم تقسيمه على مطلبين: سنتناول في المطلب الأول التمتع بالشخصية القانونية بينما خصصنا المطلب الثاني للحديث عن اعتماد الأسلوب الديمقراطي في الوجود القانوني للمحافظات .

أمّا الفصل الثاني فقد خصصناه للحديث عن حقّ الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية عبر تقسيمه إلى مبحثين، سنتناول في المبحث الأول الحقّ في التنظيم الإداري لعمل الأجهزة الإدارية المحلية وبدورنا قسمناه إلى مطلبين: تناولنا في المطلب الأول الوسائل القانونية المتاحة لإدارة الشؤون المحلية بينما المطلب الثاني تناولنا فيه الحق في الرقابة على الأجهزة الإدارية داخل الوحدة المحلية . أما المبحث الثاني فقد خصصناه للحديث عن الحقّ في التنظيم المالي للوحدات الإدارية اللامركزية، وبدورنا قسمناه إلى مطلبين: سنتناول في المطلب الأول الاستقلال المالي للوحدات الإدارية المحلية أما المطلب الثاني، فقد خصصناه للحديث عن نطاق الاختصاص المالي للوحدات المحلية .

الفصل الأول :

الحقّ في الوجود القانوني
للوحدات الإدارية اللامركزية

الفصل الأول

الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

إنّ الحديث عن الحق في الوجود القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بما يتضمنه من بيان تنظيمها، وكيفية إنشائها، وسائر شؤونها يرتبط بتحديد طبيعة الحق ومعناه في الوجود القانوني للمحافظات والخصائص التي يتمتع بها هذا الحق، لأن أساس وجود الوحدات المحلية على وفق مفهومها العضوي لم يأت من فراغ، بل استمدّ أسسه من النصوص الدستورية والقانونية التي نصت صراحة على إنشاء تلك الوحدات عبر تبني النظام اللامركزي وبين اعتماد الأسلوب الديمقراطي لتشكيل مجالسها مما يجعل الإقرار الدستوري بوجود الوحدات المحلية واعتماد أسلوب الانتخاب كأسلوب لتكوين المجالس المحلية الأساس الدستوري لتبني مبدأ الإدارة الحرة للوحدات المحلية^(١) .

لذا سننقّسُ هذا الفصل على مبحثين، سنتناول في المبحث الأول مفهوم الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية ، وسنتناول في المبحث الثاني النتائج المترتبة على حقّ الوجود القانوني للوحدات المحلية اللامركزية .

المبحث الأول

ماهية الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية

أنّ تمتع الوحدات المحلية في دول العالم كافة وعلى اختلاف تسمياتها بالشخصية المعنوية تقتض إقراراً بوجود وحدات إدارية لامركزية منصوص عليها في صلب الدستور أما بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق الإشارة إلى وجودها ومن ثمّ فإنّه يجب على السلطة التشريعية أن تقوم بإنشاء هذه الوحدات وان لا تقوم بإلغائها او الانتقاص من حقوقها التي منحها لها بموجب القوانين باعتبار أن مبدأ الإدارة المحلية مبدأ دستوري يجب ان لا تخالفه^(٢) مما يتعين عليها عدم المساس بنطاق حمايتها الدستورية وأن تحافظ على وجودها وتكفل تشريع القوانين بشكل يضمن لها حقوقها وان لا تتجاهل وجودها المادي والقانوني حتى لو تمّ ذلك بصورة غير مباشرة أو مستترة . لذا سنتناول في المطلب الأول تعريف الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية ، وسنتناول في المطلب الثاني خصائص حق الوجود القانوني ونطاقه.

(١) فيصل علي الجبري ، مقومات استقلالية هيئات الادارة المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عدن اليمنية ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٠ .

(٢) جعفر انس قاسم ، ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، بدون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، ١٩٨٥ ، ص ١٧ و ص ٢٧ .

المطلب الأول

مفهوم الحق في الوجود القانوني للهيئات المحلية

إنّ مصطلح الحق له عدة دلالات لغوية تختلف بحسب مضمون الحق وعلى اساس النظريات التي تفسر علاقة الحق بالحرية وتميزه عن غيره من المصطلحات ، لذا ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين سنتناول في الفرع الأول مضمون الحق في الوجود القانوني للوحدات أو الهيئات المحلية وسنتناول في الفرع الثاني تكريس الحق في الوجود القانوني من ناحية الإقرار الدستوري بوجود هيئات كهذه أو وحدات محلية .

الفرع الأول

مضمون الحق في الوجود القانوني

المصطلح لغاً : تعبير الحق يقصد به الحقيقة العليا والمطلقة في الكون وهو الله تعالى كما ورد في الآية: {وَلَوْ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَاوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ بَلْ أَتَيْنَاهُمْ بِذِكْرِهِمْ فَهُمْ عَنْ ذِكْرِهِمْ مُعْرِضُونَ} (١).

فتعبير الحق هنا يدل على اسم من أسماء الله تعالى ويحمل معاني عدة منها : الوجوب انقضاء الأمر ، الإحاطة ، الحزم ، الحكم والمطابقة للواقع والثابت الصحيح ، كما في قوله تعالى "لَقَدْ حَقَّ الْقَوْلُ عَلَىٰ أَكْثَرِهِمْ فَهُمْ لَا يُؤْمِنُونَ" (٢).

فقد جاء في لسان العرب: حق الأمر أي صار حقا وثبت ووجب وجوباً، وحق الأمر يحقه، ويحق لك أي أنك تملك اختيار استعمال الحق من عدمه (٣). ومن ثمّ يكون لكلمة الحق دلالات لغوية متعددة ونستشف منها اتجاهين : اتجاه منطقي يكون فيه معنى الحق الاستدلال السليم والصحيح ، واتجاه يكون فيه الحق دلالة أخلاقية أو قانونية أي ما هو مشروع ومؤسس قانوناً وبالتالي يتحدد الحق بالقدرة على إلزام الآخرين بوجوب احترامه (٤).

(١) سورة المؤمنون : الآية (٧١) .

(٢) سورة يس : الآية (٧) .

(٣) أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم "ابن منظور" ، لسان العرب ، بدون طبعة ، ج ٤ ، دار صاحب ، ٢٠٠٣ منشور على الموقع الإلكتروني : <http://wiki.dorar-aliraq.net/lisan-alarab> تاريخ الزيارة ١٤/٦/٢٠٢٣ ص ١١:٠٠

(٤) للحق معان عدة منها (حقق) ، فالحق نقيض الباطل ، ومن معانيه في اللغة الانكليزية يفرق بين الحق والقانون فيطلق على كلمة الحق (Right) وعلى القانون (Law) ، اما في اللغة الفرنسية فكلمه (Droit) تطلق على الحق والقانون والاستقامة ، ينظر في ذلك : اسحاق ابراهيم منصور ، نظريتنا القانون والحق وتطبيقهما في القوانين الجزائرية ، بدون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠٦ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

أما مفهوم الحق في الاصطلاح : فيقسم الى: أولاً: من الناحية الفقهية : يشير إلى اختصاص فرد أو جماعة معينة بشيء يقرّ به الشرع أو المجتمع أو القانون أو العرف ويمنحهم الحق في المطالبة به والانتفاع منه دون تدخل الآخرين ومن ثمّ فالحق ينشئ علاقة شرعية بين صاحب الحق وموضوعه ويقيم التزامات على الآخرين بعدم معارضة التصرفات التي يقوم بها الفرد، انطلاقاً من حقة الثابت ومن ثمّ فهو يتضمن إقراراً من جانب القانون أو المجتمع بما تستطيع المطالبة به^(١). ومن ثمّ فالحق يشغل الشخص الطبيعي والمعنوي مركزاً قانونياً يستطيع بموجبها أن ينفرد في استيفاء ما يفرضه القانون عند التعدي عليه ، لذلك نرى بأنه بالقدرة الإرادية التي يعترف بها القانون للشخص ويتكفل بحمايتها من أجل تحقيق غاية معينة يحميها القانون مخولاً لصاحبها سلطة القيام بالأعمال اللازمة لتحقيق هذه الغاية .

فالحق له دلائل فلسفية عديدة تختلف حسب علاقته بالحرية مما يجعل موضوع التمييز بينهم ذا طبيعة معقدة، إذ توجد نظريات عده في هذا الشأن ، فالنظرية الإرادية تذهب إلى أن الحق قدرة أو سلطة تستمد من القانون وأنّ القواعد القانونية عند تطبيقها على الأفراد لتنظيم أنشطتهم تحدد لكل شخص طبيعي كان أو معنوي نطاقاً لتسود فيه إرادته، ولصاحب الحق أن يتنازل عن حقه أو يعدل عنه ، أما فيما يتعلق بنظرية المصلحة فترى بأن الحق هو عبارة عن مصلحة يحميها القانون فأهملت دور الإرادة وركزت على مضمون الحق لان المصلحة أو الغاية هي التي تعود على صاحبها بالاستفادة مما يتضمنه القانون والتي تمثل روح القانون^(٢) . ومن ثمّ فأمام تلك النظريات والاختلافات حول مضمون الحق وبناء على الأسس التي يقوم عليها في هذه النظريات يتضح لنا بأن الحق هو المركز أو الحيز الذي يمنحه الشخص سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً ويعطي لصاحبه حق المطالبة بما هو مكفول له قانوناً أو شرعاً أو عرفاً وبالتالي فإنه تنشأ علاقة متبادلة بين طرفي الحق ويترتب على هذه العلاقة نشوء التزامات متبادلة في منح الأطراف ما هو مكفول لهم بموجب هذه العلاقة سواء كان مكفولاً لهم شرعاً أم قانوناً أم عرفاً ومن ثمّ يكون وسيلة لتحقيق مصلحة مشتركة، كما هو الحال في منح الوجود أو الإقرار بوجود هيئات محلية في النظام اللامركزي تمارس اختصاصاتها ضمن نطاق معين^(٣) .

(١) مصطفى الجمال ، نبيل ابراهيم سعد ، النظرية العامة (القاعدة القانونية – الحق) ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٢، ص ٤١٨ .

(٢) مصطفى الجمال ، نبيل ابراهيم سعد ، المصدر نفسه ، ص ٤٢٠ .

(٣) مصطفى الجمال ، نبيل ابراهيم سعد ، المصدر اعلاه ، ص ٤٢٢ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثم فإن مفهوم الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية هو محل اختلاف ما بين الفقهاء حول مضمون هذا الحق وقد يكون ذلك راجعاً إلى عدم وجود تعريف صريح وواضح لدى المشرع حول مضمون هذا الحق، إذ إن وضع التعريف هو مناط الاجتهاد الفقهي لا النص القانوني^(١). ومن ثم فإن الاتجاهات الفقهية تختلف في مسألة وضع تعريف لنظام الحكم المحلي، فاتجاه يذهب إلى وضع تعريف للحكم المحلي على أساس الوظائف التي تقوم بها الوحدات المحلية، واتجاه آخر يذهب إلى النظر إلى الأهداف التي تقوم بها الوحدات المحلية عندما تمارس وظائفها، واتجاه آخر ذهب إلى الاستناد إلى جوهر الحكم المحلي القائم على وجود جهاز إداري لهذا النظام ويتكون من مجالس منتخبة مضافاً إلى وجود جهاز تنفيذي^(٢). ومن ثم واستناداً إلى تلك الاتجاهات الفقهية بشأن تحديد مضمون الحكم المحلي يمكن أن نستخلص أن مضمون الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية وإن كان غير واضح بشكل مباشر إلا أن جانباً من الفقه بين مضمونه بشكل غير مباشر عندما ركز على طبيعة الوظائف التي تقوم بها هيئات الحكم المحلي مما أوضح المقصود بالوحدات المحلية وبمضمون وجودها القانوني تبعاً للوظائف التي تقوم بها .

إذ نجد أن جانباً من الفقه بين مفهومه بأنه منح حكم ذاتي محلي لهيئات أو أشخاص معينين فيما يتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع^(٣). كذلك عرف أيضاً بأنه : تخويل الدولة بعضاً من سلطاتها التي تدخل ضمن صلاحيات السلطات المركزية إلى منظمات مستقلة أو هيئات تتمتع بشخصيتها سواء كانت على أساس وظيفي (الهيئات والمؤسسات العامة) أو على أساس إقليمي (المحافظات والمدن والقرى)^(٤). وجانب آخر أوضحه بأنه عملية قيام جماعات محلية تتمتع بالشخصية القانونية تجمعها روابط ومصالح مشتركة في إطار جغرافي معين بإدارة أمورها تحت رقابة السلطة المركزية^(٥). بينما جانب آخر بين مفهومه بأنه عبارة عن هيئة محلية تقوم بإدارتها وتقرير الأمور العائدة لها بنفسها لكن ضمن هيكلية الدولة ككل دون أن تنفصل تماماً عن السلطة

(١) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون طبعة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ، مصر ، ١٩٧٩ ، ص ٤ .

(٢) د . عبد الغني بسيوني ، التنظيم الإداري ، بدون طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر، ٢٠٠٤ ، ص ٩٣ .

(٣) د. عبد الرزاق ابراهيم الشبخلي ، الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، ٢٠٠١ ، ص ١٩ .

(٤) د. عبد الفتاح حسن ، التفويض الإداري وعلم الإدارة العامة ، بدون طبعة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٧٠ ، ص ٢٣٤ .

(٥) ايلي معلوف ، الصندوق البلدي المستقل ، معالجة مالية للامركزية الادارية ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٦ ، ص ٣ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

المركزية ، واتجاه آخر ذهب على أنه يتمثل بوجود عدد من السلطات الإدارية في الدولة الواحدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتوزع بينها الاختصاصات الإدارية في هذه الدولة^(١). وعرفه أيضاً جانب آخر من الفقه بأنه "وجود هيئات محلية تقوم بإدارة شؤون سكان الوحدات المحلية في منطقة معينة من مناطق الدولة"^(٢) ، وعرف أيضاً بأنه "وجود مجالس منتخبة تتولى تقديم الخدمات للسكان المحليين في منطقة جغرافية معينة ضمن إقليم الدولة تحت إشراف السلطات الاتحادية"^(٣)، بينما ذهب جانب آخر إلى تعريف نظام الحكم المحلي بأنه "مجموعة من الوحدات والأجهزة الادارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها وتكون أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية"^(٤). مما يجعل نظام الحكم المحلي أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري ويقوم على وجود وحدات محلية في رقعة جغرافية معينة.

أما الفقه العربي أكد أهمية الوجود القانوني والاستقلال الذاتي للهيئات المحلية وإن اختلف بشأن تحديد مضمونه، فمنهم من عدّه أحد أركان النظام الاتحادي، حيث يتوقف عليه وجود تلك الجماعات وتمتعها بالاستقلال ، وبين مضمونه بنطاق ضيق على أن تمنح الجماعات المحلية حرية التصرف والاستقلال في مجالات مصالحها المادية والمعنوية والتي قد تبدو مختلفة عن الجماعات الأخرى، كذلك أكد أيضاً قدرتها في تنظيم أمورها المحلية وأن تنفرد بممارسة اختصاصاتها وأن يكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة^(٥).

فالملاحظ فيما ما ورد أعلاه أن معظم أقوال الفقه تتجه نحو إبراز مبدأ الوجود القانوني للوحدات المحلية من جانبها العضوي، لأنّه مبدأ دستوري يتسع ويضيق باختلاف التطبيقات الدستورية للدول الاتحادية إذ لا توجد درجة واحدة من الوجود والاستقلال المادي الذي تتمتع به الوحدات المحلية لكن القدر المتيقن هو أن تتمتع باستقلال في ممارسة اختصاصاتها في نطاق إقليمي معين ويعطيها السلطة والقدرة النهائية في ممارسة اختصاصاتها على النحو المبين في الدستور .

(١) عامر ابراهيم أحمد ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص ٤٠ .

(٢) د . عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .

(٣) د . عبد الرزاق ابراهيم الشخلي ، مصدر سابق . ص ٢٠ .

(٤) د . عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ٨٥ .

(٥) د . عادل الطباطبائي ، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية الكويتية ، السنة الرابعة ، العدد الاول ، ١٩٨٠ ، ص ٩٤ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ثانياً: مفهوم الحق من الناحية القانونية : يمثل نقطة رئيسة للانطلاق نحو حقيقة وجود وحدات أو هيئات محلية تتولى إدارة هذه المصالح في إطار اللامركزية الإدارية ومن ثمّ ونظراً لاتساع إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها وتنوع احتياجاتهم مما أدى إلى توسع الدولة وتطلب الأمر بعد ذلك إلى الحاجة الفعلية إلى تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية أو زيادة وحداتها الإدارية بالشكل الذي يخفف من أعباء السلطة المركزية تجاه وحداتها أو هيئاتها الإدارية^(١) .

فهناك شيء مهم لا بدّ من توضيحه والتطرق إليه يتمثل بكيفية تحقق الوجود المادي للوحدات المحلية والذي يمثل أساس نشوء المحافظات ، فلا بد من التطرق إليه على وفق الآتي :

إنّ مسألة تحقق الوجود المادي للمحافظات تتطلب الرجوع إلى كيفية نشوئها، سواء كانت جزءاً من إقليم معين، أو انفصلت عن إقليم معين وبالتالي يكون معيار تحقق الوجود المادي للمحافظات يتحدّد على أساس الحدود الإدارية وليس على أساس الحدود الجغرافية على وفق القانون :

فالحدود الإدارية ما بين المحافظات أمّا تكون حدوداً طبيعية أو حدوداً بشرية يتم تحديدها من قبل سلطات الدولة وتكون عرضةً للتغيير، سواء بالانفصال أو الدمج ، إذ مرت بتغييرات متعددة عبر الحقب الزمنية، إذ يعود جذورها عندما احتل العثمانيون العراق سنة ١٥٣٤ وكان العراق مقسماً آنذاك إلى ثلاث ولايات (الموصل والبصرة وبغداد) وكانت تعد أكبر التقسيمات الإدارية ويحكم كل ولاية وال يعينه السلطان العثماني وتقسم كل ولاية إلى (سناجق) أي (محافظة) وقسمت (السناجق) إلى (أقضية) يديرها قائمقام وقسمت (الأقضية) إلى (نواح) والنواحي قسمت إلى قرى^(٢) وبعد ذلك قسموا كلّ ولاية إلى عدد من المحافظات ويحكم كلّ محافظة وال يعينه السلطان^(٣). وبعد احتلال العراق من قبل القوات البريطانية عملت بنظام الوحدات الإدارية فقد كانت هنالك المتصرفية (المحافظة) بعد ما كانت تُدعى (سنجقاً) في العهد العثماني، ثم استبدل بها مصطلح (الواء) وبالتالي فكل لواء يتكون من (أقضية ونواحي) وحدثت تغييرات في حدود (النواحي) وكانت هنالك وحدات إدارية عده عام ١٩١٩ وتشمل (العمارة وبغداد والبصرة والحلة والكويت والديوانية ودير الزور والدليم وخانقين وكركوك والمنتفق وسامراء والشامية) وقسمت مراكز المدن إلى محال يدير

(١) صداع دحام طوكان الفهداوي ، اختصاصات الوحدة الادارية الاقليمية في العراق ، ط١ ، المكتبة القانونية بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٩ .

(٢) د . أحمد خلف العفيف ، التطور الإداري للدولة العراقية ، ط١ ، دار جرير للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ٢٠٠٨ ص ٢٦ .

(٣) د . أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية والأدبية بيروت ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص ٨٢ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

كل منها مختار تمثل واجباته الأساسية بمساعدة رجال الشرطة وموظفي الإدارة البريطانية وتنفيذ أوامر وتعليماتها وكان غرضها إحكام السيطرة العسكرية^(١) لكن تلك الوحدات لم تبق على حالها إذ حدثت فيها العديد من عمليات الدمج أو الاقتطاع وتغيرت حدودها الادارية فمثلا إن (دير الزور) اقتطعت وأعطت لسوريا^(٢). وإن في عام ١٩٢١ تم إلغاء نظام الوحدات الإدارية الذي وضعه الاحتلال البريطاني وقسم العراق إلى عشر وحدات إدارية جديدة أطلق عليها (لواء) وتشمل (البصرة) بغداد ، الموصل كركوك ، كربلاء العمارة ، ديالى ، الحلة ، الكوت ..) يدير كلاً منها (متصرف) وقسمت تلك الألوية إلى (٣٥) قضاء و (٨٥) ناحية^(٣) . لكن بعد تشكيل الدولة العراقية وصدور أول قانون أساسي لعام ١٩٢٥ الذي نظم التقسيمات الإدارية الإقليمية إذ نص في المادة(١٠٩) على أن "تعيين المناطق الإدارية وانواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم في العراق بقانون خاص"^(٤).

وبعد ذلك صدر قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الملغى استناداً للقانون الأساسي وقُسم العراق إلى ألوية والألوية، تقسم إلى أقضية والأقضية إلى نواح ، والمتصرف رئيس اللواء والمسؤول عن إدارته والقائم مقام رئيس القضاء والمسؤول عن إدارته والمدير رئيس الناحية والمسؤول عن إدارتها، أما إدارة القرى فسُتُعِين بقانون خاص^(٥). إلا أن هذا القانون لم يمنحها الشخصية المعنوية وجعل التقسيمات الإدارية خاضعة للسلطة المركزية بشكل كامل" لكن بعد صدور قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية وعُدَّ أول قانون تبنى النظام اللامركزي في العراق"^(٦). أما فيما يتعلق بالقرى فقد منحها القانون رقم (١٦) قانون إدارة القرى لسنة ١٩٥٧ الملغى الذي منح "القرى الشخصية المعنوية ويديرها العمدة ويعين من قبل الحكومة المركزية من الأشخاص الذين يرشحهم سكان القرية ويتكون مجلس القرية من عضوين منتخبين وأعضاء بحكم وظائفهم وهم الكتاب والمعلم .."^(٧).

- (١) د . أحمد خلف العفيف ، مصدر سابق ، ص ٣٣ .
- (٢) ابراهيم خليل العلاف ، تاريخ تشكيل (الولايات والسناجق والألوية والمحافظات العراقية) مقاله منشورة في مجلة الكاردينيا ، ٢٠١٨ ، على الرابط الالكتروني <https://www.algardenia.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١ ص ١١:١٥ .
- (٣) محمد حمدي الجعفري ، بريطانيا والعراق حقبة الصراع (١٩١٤-١٩٥٨) ط١، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ٢٠٠٠ ، ص ٣٤ .
- (٤) المادة (١٠٩) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .
- (٥) المادة (٢) من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٧٢ الملغى .
- (٦) محمد حمدي الجعفري ، المصدر اعلاه ، ص ٣٥ .
- (٧) د . علي محمد بدير ، د . مهدي ياسين السلامي ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، بدون طبعة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ص ١٤٧ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

لكن بعد سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ زادت تلك الأولوية وأبدل اسم اللواء إلى المحافظة وأبدلت أسماء بعض المحافظات "كالعمارة سميت بميسان"^(١) . فكان استحداث الأولوية أو المحافظة أو الأفضية والنواحي يتم بمرسوم جمهوري استناداً إلى قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى ، كاستحداث ناحية الثورة وارتبطت بقضاء الأعظمية وصدر بذلك مرسوم جمهوري المرقم ب(٩٥٧) في عام ١٩٦٨ سميت لاحقاً (بمدينة صدام) ثم سميت بمدينة الصدر، وحدث العديد من التغييرات الإدارية ، نذكر منها استحداث ناحية (ذات السلاسل) عام ١٩٦٨ بالقرار رقم (١٣١٩) والتي مركزها مدينة الشعلة وترتبط بقضاء الكاظمية، وكذلك استحداث ناحية التاجي في عام ١٩٦٩ بالقرار رقم (٢٨٣) واستمر ذلك الاقتطاع والدمج في المحافظات العراقية ويحول أغلب وحداتها الإدارية إلى محافظات أخرى أو إلى أفضية ونواحي^(٢) .

فاهم التغييرات الإدارية التي حدثت في العراق ترجع إلى القضية الكردية وفشل الحكومات المتعاقبة في إيجاد حل لها وخلال حقبة صدور قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الذي جاء خالياً من أي إشارة للنظام اللامركزي أو الحكم الذاتي للأكراد لكن بعد تعديل دستور ١٩٧٠ تم إضافة فقرة إلى المادة (الثامنة) ونصّت على تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي على وفق للقانون^(٣) وبالفعل صدر قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤ الملغى والذي نص على تتمتع منطقة كردستان بالحكم الذاتي وتسمى المنطقة حينما وردت في هذا القانون وعدتها وحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية في إطار الوحدة القانونية والسياسية واقتصادية للجمهورية العراقية^(٤) . لكن أصبحت التقسيمات الإدارية بعد تعديل قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ في عام ١٩٧٤ وإضافة (المنطقة) الى الوحدات الإدارية تتكون من أربعة مستويات "تشمل الأولى (المنطقة) وينطوي تحت لوائها محافظات أربيل، والسليمانية، ودهوك، ذات الغالبية الكردية وتشمل أيضاً المحافظات والأفضية والنواحي التي كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أيضاً^(٥) . إلا أنّ خلافات كثيرة حدثت حالت دون تطبيق قانون الحكم الذاتي وحدثت عمليات قتال وراح ضحيتها عشرات الآلاف من الأبرياء .

(١) ابراهيم خليل العلاف ، مصدر سابق . ص ١٣ .
(٢) بهاء صاحب شاكر ، نمذجة خرائط التغيير الزمكاني لحدود محافظات العراق للمدة ١٩٢١-٢٠١٩ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة تكريت ، كلية التربية للعلوم الانسانية / قسم الجغرافية ، ٢٠٢١ ، ص ٢١ .
(٣) د . علي محمد بدير ، د . مهدي ياسين السلامي ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مصدر سابق ، ص ١٩٠ .

(٤) المادة (١/١) من قانون الحكم الذاتي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤ الملغى .

(٥) المادة (١) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

لكن بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ حصل الكثير من التغيرات على مستوى التشريعات المنظمة للإدارة اللامركزية، وصدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية واعترف بإقليم كردستان اقليمياً فدرالياً ومن ثم صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تبني النظام اللامركزي واقتر بإقليم كردستان وسلطاته اقليمياً فدرالياً وقسم المحافظات إلى "أقضية ونواح وقرى" وفقاً للنظام اللامركزي^(١) . وصدر قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي تبني التقسيمات الإدارية المشار إليها في الدستور وعرف القانون المذكور آنفاً المحافظة بأنها "وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواح وقرى"^(٢) . فمثلاً نجد أن محافظة ميسان كانت تسمى (لواء العمارة) ويوجد فيها قضاء (المركز وعلي الغربي وقلعة صالح) وعدد من النواحي بعد ذلك تغير اسمها إلى (محافظة ميسان) واستحدثت فيها العديد من الأضية والنواحي منها (الميمونة والمجر الكبير والكحلاء) بموجب المرسوم الجمهوري ذي الرقم (٦٣) عام ١٩٧٥^(٣) . أما حديثاً فقد حدثت فيها العديد من التغيرات الادارية ، فنذكر منها قيام مجلس المحافظة بإصدار قرار برفع درجة منطقة البتيرة إلى ناحية بموجب قراره (٧٧) في ٢٠١٨/١١/١٣ لما تتمتع به من مؤهلات ومكانة تؤهلها لذلك وبسبب زيادة السكان فيها وضرورة توافر الخدمات وبتوافر الدراسات التي تؤيد ذلك تمت الموافقة على عدها ناحية^(٤) . وبعد ذلك تم استحداث ناحية (البتراء) في ميسان بموجب الامر الاداري (١٦٤١٧) في ٢٠١٨/١٢/١٣^(٥) بعد أن كانت قرية تابعة إلى قضاء العمارة في الجهة الشمالية بعد مطالبات عده تم رفعها من قبل المحافظة إلى وزارة التخطيط تتضمن دراسة حول المنطقة من حيث إمكانياتها السكانية، والعمرائية، والخدمية، وبعد تزويد الوزارة بدراسات شاملة حول الموضوع قررت الوزارة الموافقة على استحداثها واعتمادها ضمن قضاء العمارة وأعطيت الرمز (٣٤٠١٤) ضمن دليل الوحدات الإدارية المحلية وتتكون من عدة قرى تشمل قرى (عبيد جلود علوان مهنا ، مخيلف حسن أبو السعود ، خيرى مزهر .. الخ)^(٦) .

(١) المادة (١٢٢/أولاً/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) بهاء صاحب شاکر ، مصدر سابق . ص ٨٢ .

(٤) قرار مجلس محافظة ميسان ذي العدد (٧٧) في ٢٠١٨/١٢/١٣ بشأن استحداث ناحية البتراء (غير منشور) .

(٥) الأمر الاداري الصادر من محافظة ميسان / قسم الإدارة العامة ذي العدد (١٦٤١٧) في ٢٠١٨/١٢/١٣ بشأن

بشأن استحداث ناحية البتراء (غير منشورة) .

(٦) كتاب وزارة التخطيط ذي الرقم (٢٧٥٧٧/٦/٤) في ٢٠١٨/١٢/٢ بشأن استحداث ناحية البتراء في قضاء

العمارة (غير منشور) .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

وأيضاً تم في محافظة ميسان رفع درجة كميت من ناحية إلى قضاء فبعد موافقة المجلس المحلي لقضاء العمارة بموجب قرارة (٧٦) في ٢٠١٨/١١/٦^(١)، بسبب تمتع المنطقة بالمؤهلات التي تخدمها واستناداً للقرار المذكور آنفاً تم صدور أمر إداري برفع درجة ناحية (كميت) إلى قضاء بموجب الامر الإداري المرقم (١٦٦٦٨) في ٢٠١٨/١٢/١٨^(٢)، إذ تمّ اعتبار قضاء كميت ضمن الوحدات الإدارية وأعطيت الرمز الإحصائي (٣٤٠٧١)^(٣). لذا يتّضح لنا بأن هنالك العديد من العوامل التي أدت إلى تغيير الحدود الإدارية للمحافظات سواء كانت طبيعة أو بشرية، نتيجة تغيير الحدود الإدارية ما بين المحافظات قد تكون تلك العوامل اقتصادية أو تكون دينية أو تتعلق بسياسة الدولة أو تكون بسبب زيادة حجم السكان فيها أو تباين في مساحات بعض المحافظات أدت إلى اقتطاع أو دمج من الوحدات الإدارية بشكل كبير ونشوء محافظات أو أفضية ونواحٍ أخرى تتمتع بالوجود المادي الذي يقتضي تمتعها فيما بعد بالوجود القانوني المستند إلى الدستور والقانون لكي تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي المترتب على تمتعها بتلك المكانة المادية والقانونية .

ثالثاً: مفهوم الحق في الوجود القانوني على مستوى التشريع : فمنح الشخصية القانونية للوحدات المحلية عن طريق القوانين التي تنشؤها يترتب عليها نتائج قانونية تتمثل بنشوء شخص قانوني جديد ويتمتع بالأهلية وله ذمة مالية وموطن خاص به، ومن ثمّ يكون لها كياناً وشخصية قانونية هي التي تميزها من الهيئات الإدارية التي لا تتمتع بالوجود القانوني ولكن تمنح قدرّاً من الاستقلال الإداري والمالي^(٤) . فالشخصية القانونية تختلف عن الشخصية المعنوية فالأولى تمثل القدرة على تحمل الواجبات والالتزامات ويكسبها الشخص الطبيعي والمعنوي اما الثانية تمثل اتحاد الاموال او الاشخاص لتحقيق غرض مشترك ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية ولا تمنح الا لمجموعة الاموال او الاشخاص ومن جانب آخر ان الشخصية المعنوية هي شرط من شروط اكتساب الشخصية القانونية اما الشخصية القانونية تخول للشخص المعنوي امكانية ابرام العقود والقيام بالتصرفات واكتساب الحقوق^(٥) .

(١) قرار مجلس محافظة ميسان ذي العدد (٧٦) في ٢٠١٨/١١/٦ بشأن رفع درجة ناحية كميت الى قضاء (غير منشور) .

(٢) الامر الاداري الصادر من محافظة ميسان / قسم الادارة العامة ذي العدد (١٦٦٦٨) في ٢٠١٨/١٢/١٨ بشأن استحداث رفع ناحية كميت الى قضاء (غير منشور) .

(٣) كتاب وزارة التخطيط ذي العدد (٢٧٩٢٦) في ٢٠١٨/١٢/٦ بشأن استحداث رفع ناحية كميت الى قضاء في محافظة ميسان (غير منشور) .

(٤) د . علي محمد بدير ، د . مهدي ياسين السلامي ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مصدر سابق ، ص ١٩٢ .

(٥) د . محمد رفعت عبد الوهاب ، د . حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الاداري ، ط١ ، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٢ ، ص ١٢٧ .

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثمّ فالشخصية المعنوية لا تقتضى وإنما تتطلب نصاً صريحاً بثبوتها وأنّ عدم وجود النص لا يكفي لتقريرها، على الرغم من وجود بعض ملامحها مثل الاستقلال الإداري والمالي لا يفي أيضاً ما لم تتوافر مقوماتها وبذلك فالوزارات والمصالح العامة التابعة لها، رغم مالها من استقلال إداري ومالي إلا أنّها من التقسيمات الإدارية ولا تتمتع بالوجود القانوني وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بالنسبة لمصلحة الموائى والمنائر التابعة لوزارة الحربية الصادر بتاريخ ١٩٦١/٣/١ "لا تعتبر الجهات الادارية الاستشارية أشخاص معنوية حتى وأن كانت القوانين التي انشأتها قد نصت على استقلالها الإداري" فالشخصية المعنوية تمنح للوحدات الإدارية المحلية في الدولة وبذلك لا تمنح للمجالس التي تمثلها^(١).

فالمحافظة تتمتع بالشخصية المعنوية وفقاً لنص المادة (٢٢) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢)، إذ إنّ المشرع في القانون منح الشخصية المعنوية للمحافظة فقط وبعد أن عدل هذا القانون منح الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات إذ ان التوجه الأول للقانون هو الاصح حسب رأينا ومن ثمّ لا اتفق مع توجه المحكمة الاتحادية التي ذهبت في إحدى قراراتها إلى نقض حكم محكمة القضاء الاداري رقم (٦٩/ت/٢٠٠٩) الذي ردت بموجبه الدعوى التي أقامها أحد أعضاء المجالس البلدية ضد مجلس محافظة "كربلاء" لرفعها من غير ذي صفة بسبب عدم تمتع المجلس بالشخصية المعنوية وطعن تميزا بهذا القرار أمام المحكمة الاتحادية ونقضت المحكمة الحكم وذهبت إلى أنّ المجلس يتمتع بالشخصية المعنوية وإنّ خصومته متحققة^(٣) لأنّ تمتع المجلس وليس المحافظة بالشخصية المعنوية يترتب عليه نتائج خطيرة لأنّ الشخصية المعنوية تقتضي بمجرد حلّ المجلس وإنّ المجلس الجديد يستطيع ان يتّصل من الالتزامات التي ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف الشخص الملتزم فيها. كما إنّ مجلس الدولة الفرنسي أترف للهيئات اللامركزية (البلدة والإقليم) بحق الطعن في القرارات الإدارية الصادرة من السلطة المركزية في حكمه الصادر بتاريخ (٨) اغسطس سنة ١٨٧٤ في قضية (Laget) فبهذا الحكم منح الوجود القانوني للوحدات المحلية وبشخصيتها ووجودها المادي^(٤).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد ، مصدر سابق، ص ١٢٩ .

(٢) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم (١٠٣/اتحادية/تميز) في ٢٠٠٩/٩/١٤ ، منشور على الموقع الإلكتروني : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١ ٣:٣٠م

(٤) د. صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، ط١ ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ، لبنان ، ١٩٨٣ ، ص ٥٤ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثمّ يتضح أنّ الدول تختلف في موقفها بشأن منح الوجود القانوني والشخصية المعنوية ففي بريطانيا تثبت الشخصية المعنوية لمجالس الوحدات المحلية (المقاطعات والمراكز) وليس للوحدات المحلية أما في فرنسا نجد أن الشخصية المعنوية تمنح للمديريات بصفقتها جماعات محلية وليس لمجلسها المحلية^(١). أمّا في العراق فقد منح قانون المحافظات الشخصية المعنوية والوجود القانوني لكلّ من الوحدات الإدارية المحلية التي يمثلها رؤساؤها ولمجالس هذه الوحدات^(٢).

لذا يتضح لنا أن مضمون الحق في الوجود القانوني للوحدات المحلية ما هو إلا اعتراف بالشخصية المعنوية لشخص لامركزي اقليمي أو محلي ذو مصالح خاصة ومتميزة فهو يقوم على أساس منح الوحدات المحلية جزءاً من الاختصاصات والاعتراف لها بقدر من الاستقلال العضوي والوظيفي في المجال التنفيذي وإدارة المرافق العامة، لأنّ أساس وجود الهيئات المحلية يعد عنصر من عناصر اللامركزية الادارية ، ومن ثمّ فمضمون الحق في الوجود القانوني لا يخرج من إطار منح الوحدات الإدارية آياً كانت صورتها وتسمياتها الشخصية والوجود المادي، والاستقلال في ممارسة اختصاصاتها في إطار رقعة جغرافية معينة تحت إشراف السلطة المركزية .

رابعاً : مضمون الحق في الوجود القانوني من الناحية القضائية فيتمثل بأنّ لمجلس الدولة العراقي دوراً في حماية مركز ووجود المحافظات بشكل غير مباشر عبر اختصاصه الاستشاري، لأنّ أيّ تشريع صادر من البرلمان لو تم عرضه عليه سوف يضمن خروج التشريع بشكل سليم ولا يتضمن أي انتقاص أو إلغاء من حقوق المحافظات خاصة فيما يتعلق بالتشريعات المالية فالواقع يشير إلى أنّ هنالك العديد من القوانين الصادرة من قبل البرلمان تتضمن انتقاصاً من حقوق المحافظات خاصة التي تتعلق بفرض الضرائب أو استحصال مواردها المحلية الاخرى أو حقها في اصدار التشريعات المحلية ، وبالتالي يكون له الدور الكبير في توجيه الحكومات المركزية والمحلية في ضوء الآراء والقرارات التي يصدرها فيما إذا كانت الموضوعات المعروضة عليه تتعلق بإلغاء حق من حقوق المحافظات أو تنتقص منها بشكل غير مباشر عن طريق تجرير المحافظات من حقّ معين وحرمانها من القيام به وانفراد السلطة المركزية بشكل مباشر بالقيام به ومن ثمّ يسهم في تحقيق الثبات والوجود لمركز المحافظات وحماية كيانها وشخصيتها القانونية .

(١) د. محمد احمد اسماعيل ، النظام القانوني للجماعات المحلية الادارية في انكلترا ، ط١ ، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٣ ، ص ٢٤٠-٢٤٢ .

(٢) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إذ نصت على ان "لكل وحدة ادارية شخصيه معنوية واستقلالاً مالياً وادارياً .." ، ونصت المادة (٢) المعدلة بموجب القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ على ان "تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها او من يخوله" .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

فمثلاً نجد قراره ذي الرقم (٢٠٠٧/٤٦) إذ أفتى فيه بعدم جواز تغيير مركز المحافظة وأسمها إلا بموجب قانون وأن ذلك يتطلب تدخلاً تشريعياً لتحديد الجهة المختصة به^(١). وكذلك قراره رقم (٢٠٠٩/٧٦) الذي حدد بموجبه من يمثل الوحدة المحلية بأنه رئيس الوحدة وأقترح منح مجالس الهيئات المحلية الشخصية المعنوية واعتبار رئيسها أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة المحلية^(٢).

أما فيما يتعلق بمهمة مجلس الدولة في حماية مراكز المحافظات عبر اختصاصه القضائي، إذ نجد أنّ لمحكمة القضاء الإداري صلاحية النظر في القرارات التي تتعلق بإقالة عضوية أعضاء مجالس المحافظات وإنهائها وكذلك قرارات حلّ المجالس وكذلك القرارات التي تتعلق بأعمال الهيئات المحلية والمركزية إذ تنتظر أمامها وقد أصدرت العديد من القرارات التي تتعلق بإقالة المحافظين أو التي تتعلق بعمل الهيئات المحلية طعن فيها أمامه ، مما يوفر المجلس عبر اختصاصه ضماناً لحماية وجود المحافظات واستقلالها إذ يمكن لمحاكم القضاء الإداري وكذلك المحكمة الإدارية العليا أن تراقب استقرار المحافظات ومنع حدوث خلل في استقلالها ووجودها القانوني ، إذ نجد أنّ المحكمة الإدارية العليا في قرارها المرقم (٣٥٨/إداري/تميز/٢٠١٤) أكدت فيه على "وجوب اقتران اقالة أي عضو من أعضاء المجالس المحلية بموضوع الاستجواب وعدم جواز ان تحكم المحكمة بصحة الاقالة دون أن تتحقق من ارتكاب المخالفة"^(٣). وكذلك في قرار مجلس الدولة ذي الرقم (٨٦) في ٢٠١١/٨/١٧ حول استيضاح وزارة الدولة لشؤون المحافظات حول مجموعة من الاستفسارات الواردة بكتاب مجلس محافظة الديوانية رقم (٤٠٤٥) في ٢٠١٠/٥/٩ إذ قضى مجلس الدولة، بأنّ لمجلس المحافظة السلطة بإصدار التشريعات المحلية وتكون لقراراته الأولوية على قرارات المجالس المحليّة في المحافظة إذا كان القرار متعلقاً بعموم المحافظة، ولمجلس المحافظة سلطة حلّ المجالس المحلية وفقاً للقانون^(٤).

(١) قرار مجلس الدولة العراقي ذو الرقم (٢٠٠٧/٤٦) في ٢٠٠٧/٥/٢٣ ، في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، والمنشور على الموقع الإلكتروني: <http://barety.net/index.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١٣ ، ١٢:٠٠ م

(٢) قرار مجلس الدولة العراقي ذي الرقم (٢٠٠٩/٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣ ، والذي تضمن الرأي بشأن المسائل المعروضة من قبل وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها ذي الرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) ، والمنشور على الموقع الإلكتروني: <http://barety.net/index.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٥/٣٠ ٢٠:٢٥ م

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا ذي الرقم (٣٥٨/إداري/تميز/٢٠١٤) في ٢٠١٤/١١/٢٣ منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.moj.gov.iq/view> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٥/٣٠ ٣:١٥ م

(٤) قرار مجلس الدولة العراقي ذي الرقم (٨٦) في ٢٠١٨/١١/١٨ بشأن استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات عن كتاب مجلس محافظة الديوانية ذي الرقم (٤٠٤٥) في ٢٠١٠/٥/٩ ، والمنشور على الموقع الإلكتروني: <http://barety.net/index.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١١ ٥:٣٠ م

الفرع الثاني

تكريس الحق في الوجود القانوني

إن وجود الوحدات المحلية في دول العالم تفترض اقرارا دستوريا بوجودها، اذ تباشر الوظائف الادارية في نطاق اقليمي معين في اطار نظام اللامركزية الإدارية ، فلا بد من اعتراف المشرع الدستوري صراحة بوجود الوحدات المحلية^(١) ففي العراق وفي ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي بين تركيبه النظام الاتحادي في العراق نجد المادة (١١٦) قد نصت على مكونات النظام الاتحادي واوردها على سبيل الحصر، اي حددت فئات الوحدات المحلية ذات الوجود القانوني واعترف بها دستوريا اذ عد المحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدات اتحادية محلية وهذا يشير الى تبني المشرع لأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية في ضوء وجود هكذا هيئات محلية سميت بالمحافظات ومنحها الشخصية المعنوية لكي تمارس اختصاصها في جزء من اقليم الدولة^(٢) .

لذا فإن إقرار دستور ٢٠٠٥ بوجود هيئات لامركزية وتجسيد ذلك بنصوص صريحة يُعدّ من الضمانات غير القضائية لحماية وجود الوحدات المحلية واستقلالها، اذ تستقل في وجودها كوحدات محلية فجدد الدستور هذا الاستقلال في نص المادة (١١٦) منه الذي جعل المحافظات التي لم تنظم في اقليم وحدات لا مركزية ولم ينص على ارتباطها باي جهة أو هيئة اتحادية الأمر الذي يمنحها وجوداً ثابتاً لا يمكن حتى للمشرع المساس به بقانون يلغيها أو يُضيف وحدات أخرى^(٣).

فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تضمن إقرارا صريحاً بوجود المحافظات غير المنتظمة في إقليم واستقلالها سواء على مستويين:

اولا : المستوى الاول التنظيمي بين الدستور هيكلية المحافظات بانها تتكون من (اقضية ونواح وقرى) وبين هيئاتها المحلية وهي المحافظ ومجلس المحافظة وعدّ المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ولم يخضع مجلس المحافظة لسيطرة اي جهة واعتمد الانتخاب بوصفة وسيلة

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الادارة الحرة للوحدات المحلية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار الجامعة الجديد الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ٢١ .

(٢) تنص المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية"، وتنص المادة (١١٢/ثانيا) على ان "تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات .. بما يمكنها ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ..".

(٣) د. رائد حمدان المالكي ، مركز الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في النظام الدستوري العراقي، ط ١ دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٢ ، ص ٢٣٢ .

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

لاختيار أعضاء المجلس والمحافظ ولم يمنح الحكومة المركزية دور فعال في ذلك الاختيار حفاظاً على استقلال المحافظات ووجودها القانوني^(١) .

ثانياً : أمّا المستوى الثاني الوظيفي منح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية وجعل لقوانينها العلوية في كلّ الموضوعات التي لا تدخل في اختصاصات الحكومة المركزية^(٢) . نشير أيضاً الى أنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد منح الوجود القانوني للمحافظة ككل واعترف باستقلالها ووجودها القانوني واستناداً الى المادة (١٢٢/اولاً)، إذ نجد أنّه منح القرى الحق في الوجود القانوني عبر النص عليها بوصفها إحدى مكونات المحافظة إلا أنّ المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل عندما نظم حقوق المحافظات وصلاحياتها على وفق النظام اللامركزي لم يمنح القرى الوجود القانوني ولم يبين تمتّعها بالشخصية القانونية مع العلم أنّ قانون القرى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ نظم شؤون القرى ومنحها شخصية معنوية ويمثلها رئيس مجلس القرية ويمارس الاختصاصات المحددة في القانون وهذا الأمر يشكل انتقاصاً حقيقياً من وجود المحافظات، لأنّ إلغاء مكون من مكوناتها المنصوص عليه دستورياً من قبل السلطة التشريعية يشكل خرقاً للحماية الدستورية لوجود المحافظات، اذ يجب على البرلمان الامتناع عن الغاء اي فئة من فئات المحافظة حتى لو كان بشكل مستتر وتحت اي ذريعة وانّ تجاهل الوجود القانوني لأحدى مكونات المحافظة يؤدي الى فكرة خطيرة وهي امكانية تجزئة الدولة من قبل المشرع ويمكن ان يؤدي الى نشوء وحدات محلية منفصلة عن الدولة^(٣) . بعد ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لم يمنح مجالس المحافظات الشخصية والوجود القانوني، وإتّما منحها للوحدات الادارية اذ نصت المادة (٢٢) على "لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال ووجود مالي^(٤) . وبعد صدور التعديل الثاني للقانون تم منح المجالس الشخصية والوجود القانوني بموجبه، إذ نصّ المادة (٢/ثانياً) على ان تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال^(٥) . ومن ثمّ نجد ان المشرع العراقي اعترف لمجالس المحافظات بالوجود القانوني وبشخصيتها المعنوية في القانون بعد أنّ أقرّ مجلس الدولة العراقي بضرورة تعديل قانون

(١) المادة (١٢٢/ثالثاً/اربعاً/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١٢٢/ثانياً) وكذلك المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) د. رائد حمدان المالكي ، مركز الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في النظام الدستوري العراقي مصدر سابق ، ص ٢٣٤ .

(٤) المواد (١ ، ٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بموجب قرارة رقم (٧٦) في ٢٠٠٩^(١) وهكذا نجد أن قانون المحافظات العراقي منح الوحدات المحلية الشخصية والوجود القانوني، إذ نص في المادة (٢٢) على أن "لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال اداري ومالي .." بعد أن عدَّ المحافظة وحدة إدارية وإنها تتكون من "اقضية ونواحٍ وقرى"^(٢) وبالتالي نلاحظ أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد جاء بتلك النصوص التي اعترفت بالشخصية المعنوية للوحدات الادارية ووجودها القانوني جاءت انسجاماً مع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي أقرَّ بوجود المحافظات وبتقسيماتها الإدارية فهذا الإقرار أو الاعتراف الدستوري يشكّل أهم عناصر الوحدات الادارية كونه يمنحها سلطة او مكنة مباشرة لممارسة اختصاصاتها بشكل مستقل بوصفها هيئات محلية^(٣).

أمّا في فرنسا فإنّ الدستور الفرنسي النافذ لسنة ١٩٥٨ نجد أنّه أورد فئات للوحدات المحلية التي تتكون منها الجمهورية وهي (البلدات، والمقاطعات، والأقاليم، والمجتمعات ذات الوضع الخاص، والمجتمعات الاقليمية ما وراء البحر) وبالتالي فإنّه أقرَّ بوجودها القانوني وحريتها في إدارة شؤونها وحصرتها بفئات معينة ، وأجاز إنشاء وحدات أخرى بقانون صادر من السلطة التشريعية مما يعني ان المشرع الدستوري الفرنسي اخذ بصيغة مرنة من ناحية الاقرار بالوجود القانوني للوحدات المحلية بحصرها بفئات معينة مع امكانية انشاء وحدات اخرى بقانون صادر من السلطة التشريعية^(٤) . بعد ذلك صدرت تشريعات منظمة للإدارة المحلية في فرنسا وأبرزها وآخرها قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الذي جاء بعنوان (حقوق البلدات والمحافظات والأقاليم وحريتها) وبموجبه أضاف الأقاليم الى جانب المحافظات والبلديات ومنحها الشخصية المعنوية وعدّها أعلى مستوى في تنظيم الوحدات المحلية وتأتي بعده المحافظات ضمن ترتيب الوحدات الإدارية المحلية في فرنسا وبذلك أصبحت التقسيمات الادارية في فرنسا تشمل "الأقاليم والمحافظات والبلدات فضلا عن

(١) قرار مجلس الدولة العراقي ذي الرقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٩ ، مجموعه قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وزارة العدل ، مجلس الدولة ، ص ٨٢-٨٣ حيث أقر المجلس " اولاً : يُعدّ رئيس الوحدة الإدارية ممثلاً ضمناً عن وحدته الإدارية ، ثانياً : ضرورة إجراء تدخل تشريعي لتعديل المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإضافة بند لها يمنح المجالس الشخصية المعنوية واعتبار رئيس المجلس أو من يخوله ممثلاً عن وحدته الادارية فيما يتعلق باختصاصات المجلس .." .

(٢) المواد (١ ، ٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) كاظم حسن كاظم ، التنظيم القانوني لاستحداث الاقضية والنواحي ، رسالة ماجستير ، جامعة ذي قار ، كلية القانون ، ٢٠٢٠ ، ص ١٢-١٣ .

(٤) المادة (١/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٨٥ المعدل نصت على "ان المجتمعات المحلية في الجمهورية هي البلدات والمقاطعات والاقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص والمجتمعات الاقليمية ما وراء البحر .. واي مجتمع محلي آخر انشئ ، اذا لزم الامر بهدف استبدال واحد او اكثر من المجتمعات المنصوص عليها في هذه الفقرة ويتم انشاؤه بقانون" .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

التقسيمات الأخرى المتمثلة بالأحياء والمراكز التي تُعدّ فروعاً للإدارة المركزية^(١). فالنظام الفرنسي يتميز بوحدة النظام القانوني المنظم للوحدات المحلية، إذ نجد أنّ النظام القانوني للمحافظات واحد أياً كان حجمها وعدد سكانها وتتمتع بالاختصاصات نفسها وبموجب القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ فإن المحافظات تحتلّ مركزاً وسطاً ما بين الإقليم والبلديات وتتكون المحافظة من عدد من البلديات وتتمتع المحافظة بصفتين احدهما إدارية لأنها وحدة إدارية لا مركزية لها شخصية معنوية ويقوم بإدارتها مجلس المحافظة، والاخرى وحدة إدارية مركزية يتولى إدارة شؤونها المحافظ^(٢).

أمّا في مصر فنجد أنّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدّل نصّ صراحةً على تقسيم الدولة الى وحدات إدارية وهي "المحافظات والمدن والقرى" ومنحها الشخصية الاعتبارية ، ومن ثمّ فإنّه أقرّ بوجود وحدات محلية واوردها على سبيل الحصر إلّا أنّه في الوقت نفسه أجاز إنشاء وحدات أخرى إذا اقتضت المصلحة ذلك، وهذا يعني تحويل السلطة التشريعية إنشاء وحدات أخرى غير التي أوردها الدستور، وهذا يشير إلى أنّ المشرع الدستوري المصري أقرّ بوجود الوحدات المحلية على وفق صياغة تجمع بين الجمود والمرونة، لأنّه أجاز في الوقت نفسه إنشاء وحدات أخرى^(٣) . أمّا قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ فقد نصّ على أنّ وحدات الإدارة المحلية في مصر تتكون من المحافظات، والمراكز، والمدن، والقرى والاحياء، ومنحها الشخصية الاعتبارية ويكون لكلّ من وحدات الإدارة المحلية مجلساً شعبي محلي^(٤) . ومن ثمّ نجد أنّ التنظيم الدستوري للوحدات المحلية في مصر، في ضوء الدستور النافذ يتجه نحو منح الوحدات المحلية الاستقلال والوجود القانوني الواسع وخصوصاً في نص المادة (١٧٦) من الدستور، إذ نصّت على "أنّ تتكفل الدولة بدعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية .." ومن ثمّ فإنّ العلاقة تكون بين الحكومات المحلية والمركزية هي علاقة تعاونية فالوحدات المحلية تتمتع باستقلال عضوي بموجب نصّ المادة (١٨١) من الدستور المصري التي جعلت قرارات المجالس المحلية نهائية في حدود اختصاصها.

(١) د. صلاح الدين صادق ، الحكم المحلي في فرنسا ، موسوعة الحكم المحلي ، بدون طبعة ، ج٢ ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية ، مصر ، ١٩٧٧ ، ص ٤٢١ .

(٢) د. صلاح الدين صادق ، المصدر نفسه ، ص ٤٢٣ .

(٣) المادة (١٧٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدّل .

(٤) المادة (١) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدّل نصت على ان "وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية " ، وتنص المادة (٣) على ان " لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي .." .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

وهكذا بعد تجسيد النصوص الدستورية سواء في العراق أو في مصر أو فرنسا لاحظنا اختلاف الدول في مسألة الاعتراف بالوجود القانوني للوحدات المحلية، إذ تختلف الدول في التسميات التي تضعها لهيئات محلية كهذه ألا أنه تلك النصوص جميعها وإن اختلفت في تحديد الوحدات المحلية إلا أنها ذات مضمون واحد وهو تجسيدها لاعتراف قانوني بوجود وحدات محلية تباشر الوظيفة الإدارية في إطار اللامركزية الإدارية^(١) ، فالمشروع العراقي أورد تحديداً لفئات الوحدات المحلية على سبيل الحصر وفي نص المادة (١٢٢) منه ، كذلك الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ ، إذ أورد في المادة (١٧٥) فئات الوحدات المحلية وأجاز انشاء وحدات أخرى إذا ما اقتضت المصلحة ذلك كذلك الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ، إذ نص في المادة (١/٧٢) على تقسيم للجمهورية الى وحدات محلية واعترف بوجودها القانوني وأجاز أيضا انشاء وحدات أخرى بقانون . فالملاحظ في هذه النصوص أن المشروع الدستوري اختلف في مسألة الاعتراف بوجود وحدات محلية مثلا نجد أن المشروع المصري لم يسلك أسلوب نظيره الفرنسي في اتباعه أسلوب التدرج بالاعتراف بالوجود القانوني للوحدات المحلية ، وإن المشروع العراقي لم يسلك أسلوب المشروع الفرنسي والمصري في الاعتراف بوجود وحدات محلية مع امكانية إنشاء وحدات أخرى وإنما أوردتها على سبيل الحصر . لذا فإن الصيغ الدستورية تختلف بين دساتير الدول، إذ أنها تتراوح ما بين الجمود وعدم امكانية إنشاء وحدات أخرى وبين المرونة في الاعتراف بوجود وحدات محلية مع إعطاء الحق للبرلمان بإمكانية إنشاء وحدات أخرى، فبعضها تكون جامدة تقوم بتعداد على سبيل الحصر للوحدات المحلية ذات الوجود القانوني ويمنع في هذه الحالة على السلطة التشريعية المساس بتلك الوحدات عن طريق إجراء التعديل أو الحذف أو الاضافة فيما لم يرد نص في الدستور يحولها ذلك وبعضها تكون مرنة تقوم بتحديد الوحدات المحلية التي تكون منها الدولة ونقوض السلطة التشريعية إمكانية انشاء وحدات أخرى على وفق ما تراه من فئاتها . ومن ثم نجد أن نطاق الحماية الدستورية يكون مقتصرًا على فئات الوحدات المحلية التي أوردتها الدستور بشكل صريح ولوجودها القانوني ويمنع على السلطة التشريعية المساس بتلك الحماية عندما تقوم بتشريع القوانين سواء أن تقوم بإلغائها أو إنشاء وحدات أخرى دون تفويض صريح من الدستور وإنما يجب عليها أن تراعي القيود الدستورية بضرورة تشريع قانون يحافظ على وجود تلك الوحدات ولا ينتقص من صلاحياتها أو حقوقها^(٢)

(١) د . حسين عثمان محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص ٢٢ .

(٢) د . حسين عثمان محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

المطلب الثاني

خصائص ونطاق الوجود القانوني للهيئات المحلية

إنّ منح الشخصية القانونية للوحدات المحلية بما فيها المحافظات يترتب عليه خلق كيان أو وجود قانوني لتلك الوحدات مستنداً الى الدستور الذي أعطى الحق لوجوده ، ومن ثمّ فإن وجود الوحدات المحلية وتمتعها بالشخصية والكيان القانوني يترتب عليه منح تلك الوحدات حقوقاً تجاه السلطة المركزية والتزامات تقع على عاتقها ، أمّا من جانب آخر فإنّ منح الوجود القانوني من قبل الدستور للوحدات أو الهيئات المحلية لا يكون دون تقييد أو تحديد بهيئات او وحدات معينة أوضحها الدستور في نصوصه. وهكذا سنبين خصائص الوجود القانوني الممنوح للوحدات المحلية عبر تقسيم المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الأول خصائص الوجود المادي للوحدات المحلية وسنتناول في الفرع الثاني نطاق الوجود القانوني للوحدات المحلية .

الفرع الأول

خصائص الوجود القانوني للوحدات المحلية

أنّ النظام القانوني للوحدات المحلية يقتضي تمتّعها بجملة من الحقوق وهي تمارس انشطتها مما يعني وجود ضمانات تكفل حماية حقوقها وعلاقاتها مع الآخر من مؤسسات عامة واشخاص طبيعيين يتعاملون مع نشاطها اليومي، إذ يأتي في مقدمة هذه الضمانات هو الإقرار الدستوري بوجود المحافظات والوحدات المحلية الذي يترتب خصائص معينة تمثل الضمانات الجوهرية للحفاظ على وجود الوحدات المحلية ، إذ إنّ تحقق الوجود المادي للوحدات المحلية بفئاتها كافة يترتب عليه منحها الحماية الدستورية المقررة لتلك الوحدات تتمثل بعدم جواز إلغاء تلك الوحدات أو القيام بأعمال تمس وجودها المادي أو الانقاص من الحقوق الممنوحة لها دستورياً ، على وفق ما سنتناوله تباعاً :

أولاً : عدم جواز إلغاء الوجود القانوني

إن فكرة الحق لا تخرج صاحبها عما يحدده له القانون في إطار ما يسعى إليه من تحقيق النفع العام مما يوجب على صاحب الحق ألا يتعسف في استعمال حقه، إذ إن الأصل في الحقوق أنها عامة والاستثناء هو تقييدها، لأن الغرض من ذلك هو عدم ترك السلطات العامة داخل الدولة بان تتخذ ما تشاء من تصرفات وأفعال تجرد وتفرغ الحقوق من مضمونها^(١) لذا ما يتمتع به الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون من وجود قانوني وحقوق يجب عدم المساس بها أو تقييدها أو تجريدها من محتواها بحجة التنظيم حتى وإن كان التنظيم في صالحهم مادام قد مسّ حقوقهم المكفولة دستورياً ، ومن هنا جاءت فكرة وضع قيود على الحقوق لكن بشكل منظم أي أن لا يؤدي إلى إلغاء الحقوق الممنوحة للأشخاص أو ان يمس بها من أجل الحفاظ على عناصر الضبط الإداري^(٢). ومن ثم فإن الحقوق الممنوحة لا تقبل التنازل عنها حتى وإن تمت برضا الشخص المعني، نظراً لأهميتها للشخص المعني، لأن الرضا لا يسقط الحماية المقررة أو الواجبة، لأن الشخص ليس له صفة في التنازل عن تلك الحقوق أو الغائها ، إلا أنه يمكن تقييد تلك الحقوق أو الغاؤها لفترات معينة من قبل الدولة وفي الظروف الاستثنائية فقط^(٣). أما في نطاق الوحدات المحلية فنرى أن منحها الوجود المادي واعطائها الحقوق المكفولة دستوريا يترتب عليه عدم الغاء تلك الحقوق ومن ثم فمتى ما منح القانون الشخصية والوجود القانوني للوحدات المحلية مستندا في ذلك الى الدستور فانه قد كفل حمايتها اذ لا يجوز إلغاؤها لأن الإلغاء يؤدي الى انتفاء شخصيتها المعنوية التي تُعد من الاركان الاساسية لوجود الوحدات المحلية لان النظام اللامركزي يقوم على تلك الضمانات الدستورية التي تتمتع بها الوحدات المحلية.

ومن ثم نرى أيضاً بأن منح الشخصية القانونية وحق الوجود القانوني للوحدات المحلية يترتب عليه تمتع تلك الوحدات بكافة فئاتها بالحماية الدستورية تجاه المشرع العادي، إذ لا يمكنه إلغاء التقسيم الإداري الذي حدده الدستور او إلغاء المحافظات لأن ذلك يتطلب تعديل الدستور، فالمشرع الدستوري قد جسّد استقلال المحافظات بنصوص صريحة وعدّها جزءاً من تركيبه النظام الاتحادي، إذ تأتي في المرتبة الثانية بعد الأقاليم^(٤).

(١) أ. د عصام أنور سليم ، نظرية الحق ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٧١ .
(٢) د. أحمد أبو الوفا ، الحماية الدولية لحقوق الانسان ، ط ٣ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٤ .
(٣) د. أحمد أبو الوفا ، المصدر نفسه ، ص ١١٣ .
(٤) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

مما توفر هذه النصوص ضمانه حماية لوجود المحافظات واستقلالها على المستويين العضوي تقسيم المحافظات إلى أفضية ونواح وقرى، أما الوظيفي اعطاؤها صلاحيات ادارية ومالية واسعة ويمنحها وجودا ومركزا دستوريا ثابتا يتعذر على المشرع العادي المساس به، إذ لا يمكن إلغاء وجود المحافظات بقانون صادر من السلطة التشريعية وذلك لأن وجود المحافظات اقر بإرادة المشرع الدستوري اذ لا يمكن المساس بها دون تعديل الدستور ، ومن ثمَّ فان اي نص يلغي هذه الوجود المادي الممنوح للمحافظات او ينقص منه يُعدَّ مساساً بالحماية الدستورية التي كرسها الدستور لوجود المحافظات وبعد أن جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اذ تضمن نقص تشريعي في تنظيم "القرى" ، اذ لم يعرفها أو يشير إليها ولم يعدّها وحدة إدارية ولم يبين تمتّعها بالشخصية المعنوية^(١) وهذا مساس مباشر وحقيقي بوجود المحافظات القانوني فكيف يمكن لقانون صادر استنادا للدستور أن يلغي مكوناً من مكونات المحافظة التي أشار اليها الدستور بشكل صريح وواضح؟^(٢) مما يُعدَّ مساس وإلغاء بالوجود المادي المحمي دستوريا ويمثل خرقاً ل ضمانات وجود المحافظات واستقلالها الذي اقر به الدستور .

كما ان الدستور العراقي قد مكونات النظام الاتحادي في المادة (١١٦) منه واورد (الادارات المحلية) كجزء من مكونات النظام لكن المشرع في قانون المحافظات لم يلتزم بذلك ولم يتضمن أي اشارة لتنظيم هذا المكون ولم يبين احكامه^(٣) . كذلك تضمن الدستور في المادة (٦٥) منه انشاء (مجلس الاتحاد) الذي يضم ممثلين عن المحافظات وعلى ان يتم تنظيم تكوينه بقانون مما يعني احوال للسلطة التشريعية ذلك لكنه لا يزال غير موجود مادياً وقانونياً^(٤) ، فهذه تعد ايضاً مساساً بوجود المحافظات المحمي دستورياً وخرقاً لحقوقها الدستورية. كما ان الدستور العراقي قد حدد مكونات النظام الاتحادي وعالج القانون في نصوصه التغيرات الإدارية داخل المحافظة^(٥) ولم يحدد القانون الجهة المختصة بإلغاء الوحدات الادارية مما يترتب عليه عدم وجود ضمانات دستورية أو قانونية لتلك الوحدات ومن ثمَّ فأنها تُصبح خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التشريعية، إذ إنَّها تستطيع عدم الاعتراف بوجودها القانوني أو إلغاء مجالسها المحلية^(٦) .

(١) المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) المادة (٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٦) كاظم حسن كاظم ، مصدر سابق ، ص ٨٧ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

فإلغاء الوحدات الادارية بشكل عام يكون أمّا عن طريق هدم أحد اركان النظام اللامركزي القائم عليه وجود تلك الوحدة فمثلا نجد ان الوحدة المحلية تقوم على أساس وجود هيئات محلية منتخبة من قبل السكان المحليين تقوم بإشباع المصالح المحلية فعدم وجود تلك الهيئات او الغائها من قبل السلطة التشريعية أو فقدان شخصيتها القانونية او كون القائمين على ادارتها غير ممثلين للوحدة المحلية يجعلها منعدمة الوجود القانوني وتُعدّ جزءاً من السلطة المركزية ، أو يكون الإلغاء عن طريق دمج محافظة بأخرى^(١) .

فبالرجوع لقانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ نجده قد نصّ في المادة (٤) على "ان استحداث المحافظة ويعين ويغير مركزها واسمها وتعديل حدودها ويفك ارتباط الاقضية والنواحي منها وتلحق بمحافظة أخرى بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة"^(٢) ، ومن ثمّ نجد أنّ قانون المحافظات الملغى قد بين الاجراءات والأدوات القانونية التي يجب اتباعها لدمج محافظتين أو انشاء محافظة جديدة أو إلغائها ولم يضع أي شرط لنشوء المحافظة من حيث كثافتها السكانية او امكانياتها المادية واعطى للسلطة المركزية الصلاحية في ذلك .

أمّا فيما يتعلّق بقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣ حيث كان يُعدّ آنذاك القانون الأعلى في البلاد ولم يبين هذا القانون أيضاً الطريقة أو الاجراءات، التي بموجبها يتم إنشاء وإلغاء المحافظة بل قضى ببقاء حدود المحافظات بدون تعديل طوال الفترة الانتقالية^(٣) . أمّا فيما يتعلّق بأمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ فقد جاء بعد قانون إدارة الدولة لتحديد صلاحيات المحافظة على وفق النظام اللامركزي لم يُشر أيضاً الى كيفية إلغاء وإنشاء المحافظة أو كيفية دمجها لكنة تعرّض لمجالس المحافظات من حيث صلاحياتها ومهامها ومواردها المالية وأكد استقلالية مجالس المحافظات وعدم خضوعها لأيّ جهة^(٤) . أمّا في ظلّ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل فنجد أنّ هذا القانون جاء خالياً من أيّ اشارة إلى كيفية إنشاء المحافظات غير المنتظمة في اقليم والغائها وانما عالج في نصوصه التغيرات الادارية

(١) يمامة محمد حسن كشكول ، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق ، رسالة ماجستير الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠١٠ ، ص ٦١ .

(٢) المادة (٤) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ .

(٣) المادة (٥٣/ب) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣ .

(٤) امر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٣٩٨٣) ، ٢٠٠٤ ، وعلى الموقع الالكتروني : <https://moj.gov.iq/iraqmag> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١٣ ، ٠٠:٠١

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

داخل المحافظة فيما يتعلّق بالأفضية والنواحي سواء عن طريق الدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها وأعطى الصلاحية لذلك لمجلس المحافظة^(١) . أمّا فيما يتعلّق بتعديل حدود المحافظات فيتمّ الرجوع الى المادة (١٤٠) من الدستور العراقي التي أوجبت على السلطة التنفيذية اتخاذ الإجراءات التي من شأنها معالجة الأراضي المتنازع عليها ما بين المحافظات والتي تم تغييرها لأسباب سياسية هذا من جهة، ومن جهة اخرى أنّ الدستور العراقي قد أوجد طريقة لتغيير الحدود الادارية للمحافظات تتمثل بأجراء استفتاء في المنطقة التي يراد ضمّها إلى محافظة أو إقليم معين^(٢) . ومن ثمّ نرى مع توافر المُعطيات القانونية المذكورة آنفاً امكانية اعادة النظر في حدود بعض المحافظات نتيجة التوسّع السكاني والنمو الاقتصادي طوال السنوات الأخيرة لتمكين الهيئات المحلية في المحافظات من قيامها بمهامها لتحقيق التنمية الاقتصادية والارتقاء بالمحافظات .

أمّا فيما يتعلق بموقف القضاء للمحكمة الاتحادية العليا في العراق أصدرت قرارات عدّه في هذا الخصوص، نذكر منها قرارها التفسيري ذا الرقم (١٢٢/اتحادية/٢٠١٧) بشأن عدم جواز انفصال أيّ من مكونات النظام الاتحادي حيث فسرت المحكمة المادة الأولى من الدستور على أنه لا يجوز انفصال أيّ من مكونات النظام الاتحادي وهي العاصمة، والاقاليم، والمحافظات اللامركزية، والادارات المحلية، ولم تجد المحكمة أيّ نص يُجيز انفصال هذه المكونات في نصوص الدستور^(٣)، وكذلك قرارها بخصوص قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ من إلغاء مجالس النواحي بسبب عدم الأساس الدستوري لتشكيلها ومثل ذلك ينطبق على مجالس الأفضية ، إذ وجدت المحكمة في قرارها رقم (٦٧/٢٠١٨) أنّ التعديل لا يمسّ النظام الاتحادي في العراق ولا يمسّ مكونات المحافظات وإنّ وجوب وجود مجلس في كلّ ناحية كما، يرى المدعون، لا أساس له في الدستور ومن ثمّ فإنّ المحكمة الاتحادية تجد أنّ إلغاء مجالس النواحي بموجب قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات يُعدّ خياراً تشريعياً يملكه مجلس النواب بموجب صلاحياته المحددة في المادة (٦١/اولا) من دستور ٢٠٠٥ وهذا الأمر ينطبق أيضاً على مجلس القضاء^(٤).

(١) المادة (٧/ حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل .
(٢) المادة (١١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم (٢٠١٧/١٢٢) بتاريخ ٢٠١٧/١١/٦ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٩/٥/٢٠٢٣ م ٢:٣٠
(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم (٦٧/٢٠١٨) بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢٨ ، المصدر نفسه .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

إلا أننا نرى بأن نظام اللامركزية الادارية يقوم على أركان وهي وجود الوحدات المحلية ووجود مجالس محلية ومن ثم فإن إدارة الشؤون المحلية من قبل هيئات منتخبة على مستوى كلّ وحده إدارية يُعدّ من أركان اللامركزية وبالتالي لا اتفق مع توجه المحكمة الاتحادية لكون النظام اللامركزي لا يقوم فقط بوجود وحدات محلية بل يستلزم أيضاً وجود مجالس محلية ومن ثمّ فإنّ إلغاء مجلس الناحية لا يُعدّ خياراً تشريعياً للسلطة التشريعية وإنما خالف ما أورده الدستور إذ إنّ ذلك يُعدّ مساساً بحق المحافظات في الوجود المادي وهذا يُعدّ أيضاً إلغاءً لحقها في التمتع بهذا الوجود المكفول دستورياً، وذلك لأنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أخذ بالنظام اللامركزي في إدارة شؤون المحافظات وإعطائها الاستقلالية التامة في التمتع بحقوقها ولم يخضعها لأي جهة وأشار في المادة (١٢٢) الى مكونات المحافظة "الأقضية والنواحي والقرى"، ثم جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وإخضاعها لرقابة مجلس النواب حيث ان هذه الصلاحية لم ترد في الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب في المادة (٦١) من الدستور العراقي ومن ثمّ مس حقها في التمتع بالشخصية القانونية والوجود المادي المستقل وألغى هذا الحق ولم يعطيها الصلاحيات اللازمة في إدارة شؤونها مثل حقها في مشاركة الدولة بجزء من سلطاتها، وتمتعها بذمة مالية مستقلة وتمتعها بحق التنظيم الذاتي.. الخ فهذه الحقوق لا نجد في الواقع أيّ صلاحية للمحافظات في التمتع بها بل مجردة منها ، مثل حقها في تشكيل لجان الطوارئ الأمنية وكذلك إلغاء صلاحياتها في اقالة اي مسؤول وتعيينه فهذا الالغاء من حقوق المحافظات ومن صلاحياتها الممنوحة على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعتبر مساساً بحقها في التمتع بشخصيتها القانونية وحقها في إدارة شؤونها المحلية بشكلٍ مستقلٍ .

كما إنّ قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٥٥/ ٢٠١٩) والخاص بمجالس المحافظات إذ قررت فيه استمرار عمل مجالس المحافظات بعد إنهاء عملها يُعدّ مخالفاً للدستور العراقي ولا يجوز للسلطة التشريعية تشريع قانون يتضمن إلغاء مجالس المحافظات، لأنّ ذلك يمثل خرقاً لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح مشيرة إلى أنّ ما ورد (المادة ١/الفقرة ثالثاً) من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ لا يعني إلغاء وجود مجالس المحافظات وإنما أوقف عملها لتجاوزها المدة الممنوحة^(١).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم (٢٠١٩/١٥٥) في ٢٠٢١/٦/٢ ، منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١ ١:٣٠ م

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثمّ فإن الغاء مجالس المحافظات أيضاً ألغى حق الوجود المادي للمحافظات وحققها في انشاء هيئات تتولى ادارة شؤونها المحلية مما يُعدّ مساساً بشخصيتها القانونية المكفولة دستورياً وان المحكمة الاتحادية العليا بحكمها الوارد آنفاً نرى بانّها وقعت في تناقض، ففي حكمها السابق (٢٠١٨/٦٧) عدت إلغاء مجالس النواحي خياراً تشريعياً لمجلس النواب وفي حكمها (٢٠١٩/١٥٥) عدت إلغاء مجالس المحافظات خرقاً دستورياً ومن ثمّ لا اتفق مع هكذا توجه للمحكمة بسبب تناقض أحكامها فيما يتعلق بحماية مركز المحافظات، لان الدستور واضح وصريح في إشارته إلى مكونات المحافظات في المادة (١٢٢) وبالتالي فإنّ الغاء اي مكون من مكونات المحافظة يُعدّ مساساً بالوجود القانوني المكفول دستورياً، لأنّ الدستور لم يجرأ تلك الحماية وإنّما أوردتها بشكل واضح لكلّ مكونات المحافظة فالغاء جزء من تلك المكونات والإبقاء على جزء من قبل السلطة التشريعية يمثّل خرقاً دستورياً واضحاً وتمثّل تجريداً صريحاً وواضحاً من حقوقها الدستورية التي تؤدي في النهاية الى الغاء وجودها القانوني المشار اليه دستورياً ، ومن جهة أخرى نرى أنّ الغاء مجالس المحافظات يُعدّ خرقاً لحق الشعب في اختيار هيئات تتولى إدارة شؤونه المحلية لأنّ النظام اللامركزي يقوم على ركن أساسي يتمثل بوجود وجود هيئات محلية منتخبة .

أما في فرنسا فإنّ الجماعات المحلية فيها حظيت بالاهتمام بعد التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٣ إذ خصّص المشرع لها ثلاث مواد تمثّل ضمانات دستورية لوجودها القانوني وهي المادة (٧٢) بتحديد الجماعات المحلية على سبيل الحصر وكذلك المادة (٧٤) بنصّها على أن تنشأ كلّ جماعة محلية بموجب القانون عند الاقتضاء وأن تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية ولا يجوز لأيّ جماعة أن تمارس وصاية على جماعة أخرى^(١). كذلك نصت المادة (٧١) على أن يكفل المدافع عن الحقوق^(٢) احترام الحقوق والحريات عبر ارادات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية^(٣) . ومن ثمّ يتضح لنا أنّ المشرع الدستوري عبر تكليفه لمدافع الحقوق يقرّ بوجود ضمانات دستورية للجماعات المحلية تُجاه اعتداءات الجماعات الأخرى وغيرها من الإدارات المحلية لأنه ملزم بتقديم حصيلة نشاطه إلى رئيس الجمهورية والبرلمان عن أيّ عمل

(١) المواد (٧٢,٧٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٢) يُعدّ المدافع عن الحقوق هيئة دستورية مستقلة في فرنسا أنشئ بموجب تعديل الدستور الفرنسي سنة ٢٠٠٨ ويعين من قبل رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان، ويساعده مجموعة من الأجهزة ويتم اخطاره من قبل الشخص المتضرر بشكل مباشر أو غير مباشر ويعمل على حماية حقوق الافراد وحرياتهم والقضاء على التمييز العنصري .

(٣) المادة (٧١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

او نشاط يمس فيه وجود الوحدات المحلية أو شخصيتها المعنوية سواء من قبل إدارات الدولة أو من قبل الجماعات المحليّة الأخرى مما يحافظ على استقلالية ووجود الوحدات وعدم المساس بشخصيتها القانونية سواء عن طريق الانتقاص من حقوقها أو عن طريق القيام بأي عمل يلغي أو يمس وجودها المادي اذ لا نجد مثل هكذا ضمانات تكفل وجود المحافظات في التشريع العراقي .

اما في مصر فان الدستور نصّ على الاستقلال النسبي الذي تتمتع به الهيئات المحلية ونظم رقابة الحكومة المركزية على تلك الهيئات وأجاز حلّ المجالس على أن يتم ذلك بقانون وإعادة انتخابها^(١) واعتبر قرارات الهيئات المحلية نهائية في حدود اختصاصها ومن ثمّ فإنّ قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ أكد أهميه السلطة التنفيذية في الرقابة على الوحدات المحلية ومن ثم منح مجلس الوزراء حق الرقابة على المحافظات وتقييم ادائها ومنح رئيس مجلس الوزراء، بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية بعد أخذ رأي المحافظ حق اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل يتعين على المجالس الشعبية القيام به، وأنّ قانون الإدارة المحلية المصري قد نظم مسألة إلغاء الوحدات المحلية ومنح الجهة المختصة بالاستحداث صلاحية الإلغاء^(٢).

ثانياً : عدم جواز الانتقاص من الوجود القانوني

إنّ اعطاء الحقوق لا يكون بشكل مطلق دون محددات ، ومن ثمّ فلا تكون تلك الحقوق مطلقة فلا بد أن تخضع الحقوق ل ضمانات فعّالة تضمن لها الاعتراف القانوني والحماية من الإلغاء والانتقاص أو تنظيمها بشكل غير صحيح^(٣) ومن ثمّ فإنّ هذه الضمانات تتنوع ما بين الضمانات القانونية والسياسية والاجتماعية فالذي يهمننا الضمانات القانونية، لأنّها توجد داخل الدولة وهي التي تقوم بإقرارها في وثائقها الدستورية وينبغي احترامها من السلطات كافة ، وإنّ المشرع الدستوري يضع قيوداً على السلطات العامة عن ممارسة اختصاصها بان لا تُمس أو تُنقص من الحقوق، لأنّ إيراد تلك الضمانات في الدستور يجعلها تمتاز بالسمو على غيرها من القواعد القانونية^(٤).

(١) المادة (١٨٣) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .
(٢) المادة (١٨٣) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، وكذلك المادة (١) من القانون نفسه نصت على "وحدات الحكم المحلي يكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاؤها وتحديد نطاقها والغاؤها على النحو التالي : فالمحافظات تكون بقرار من رئيس الجمهورية وباقي الوحدات المحلية بقرار من المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي ومجلس الوزراء".
(٣) د . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، حقوق الإنسان وحرياته العامة ، ط ١ ، ج ٢ ، دار النهضة العربية القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ٥ .
(٤) د . وسام نعت ابراهيم السعدي ، د . محمد يونس يحيي الصانع ، الحريات العامة و ضمانات حمايتها ، بدون طبعة منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ١٥٨ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

فتقرير مبدأ المشروعية يضمن للحقوق عدم الانتقاص أو المساس بها، لأنها مقرره في الدستور الذي يمثل القانون الاعلى والضامن للحقوق كافةً اذ انه يعمل على منع ما يصدر من سلطات الدولة كافة واجهزتها قرارات تتصادم مع الحقوق أو تنقص منها او تنظمها تنظيم خاطئ لأن هذه الحقوق اكتسبت حماية قانونية بالإقرار بها ومن ثم لا تستطيع الدولة تقييد تلك الحقوق أو أن تصادرها، لأن الحقوق لا تصدر ولا تتقيد إلا بما يحقق النفع العام، وإن مبدأ المشروعية يعمل على إلزام السلطات كافة في الدولة على احترام الحقوق^(١).

والى جانب مبدأ المشروعية يوجد مبدأ الفصل ما بين السلطات اذ يضمن عدم اعتداء السلطات على الأخرى بالشكل الذي يمس الحقوق ويعتدي عليها ومن ثم يضمن هذا المبدأ احترام الحقوق المُعطاة ويشكل ضماناً فعّالة لحماية تلك الحقوق وتكفل عدم الانتقاص من الحقوق بحجة تنظيمها أو المساس بها من قبل الدولة أو الأفراد أو هيئاتها المحلية عندما تباشر اختصاصاتها في وحداتها الإدارية إذ نجد أن الدستور وإن أقر بوجود الوحدات المحلية وفوضها جزءاً من الصلاحيات وأعطاهم الحقوق في سبيل إدارة شؤونها المحلية إلا إنها تبقى لا تتمتع بالاستقلال اللازم لأداء وظائفها بعد أن أقر بوجودها الدستور ومنحها الشخصية القانونية .

فالاعتراف بحق وجود هيئات محلية وفي صلب الدستور يمثل جوهر الضمانات التي تحمي وجودها إذ إن هذا الإقرار الدستوري يضمن عدم إنقاص هذا الحق أو المساس به تحت أي حجة كانت لأن الدستور يمثل القانون الأسمى فمتى ما اعترف لها بوجودها المادي وبنصوص ثابتة فلا يجوز المساس أو الانتقاص من هذا الحق ، ففي نطاق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجد إنه أقر بوجود المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢) بشكل صريح وقسم المحافظات الى "اقضية ونواح وقرى"^(٣) إذ إن هذا التقسيم الذي تبناه المشرع العراقي قد وقع في اشكاليات تتمثل بالتغيرات التي حصلت في المحافظات وحدودها القانونية مما أدى إلى ظهور المناطق المتنازع عليها وعدم وجود نصوص قانونية كافية لحل تلك المشاكل اذ نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قد منح المحافظات الحق في اجراء التغيرات الإدارية على الأفضية والنواحي والفري بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وضمن حدودها الادارية^(٤) .

(١) د . وسام نعت ابراهيم السعدي ، د . محمد يونس يحي الصائغ ، مصدر سابق ، ص ١٦٨ .

(٢) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ولم يُشر قانون المحافظات أيضاً هل أنّ هذا الحق تتمتع به المحافظات خارج حدودها الإدارية اذا ما حدث تنازع او اقتطاع جزء من اراضيها بحجة تنظيمها إذ إنّ هنالك الكثير من هذه التغييرات منها اقتطاع قضاء سامراء بنواحيه (الدجيل ، بلد ، الضلوعية ، الدور) من بغداد لينضم إلى محافظة صلاح الدين عام ١٩٧٧ وكذلك اقتطاع قضاء تكريت بنواحيه (تكريت ، بيجي) من محافظة بغداد لينضم إلى صلاح الدين عام ١٩٧٧^(١) إذ إنّ فصل أجزاء من الوحدات الإدارية بحجة تنظيمها أو تحويل جزء من قرية وفي إطار المحافظة إلى وحدة أو مركز جديد يمثل جوهر الانتقال من الوجود المادي الممنوح للمحافظات ومثال ذلك أيضاً قرار مجلس الوزراء المصري باستحداث الوحدة المحلية لمركز (اب صويرة) بمحافظة الاسماعيلية فصلا عن الوحدة المحلية لمدينة الاسماعيلية^(٢) . كذلك في العراق تم اقتطاع أجزاء من قضاء طوز خورماتو بنواحيه (قادر كرم ، آمرلي ، طوز خورماتو ، سليمان بك) لينضم إلى محافظة صلاح الدين عام ١٩٧٧^(٣) كذلك قرار مجلس الوزراء العراقي رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠١٣ بالموافقة على استحداث محافظة (حلبجة) في إقليم كردستان وتم عرض مشروع قانون بشأنها إلا أنه لم يصوت عليه لحد الان^(٤).

وإنّ الدستور العراقي قد منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة وأحال لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم تنظيم تلك الأمور إلا أنّ القانون لم يلتزم بتلك النصوص ولم يقيم بتوزيع الاختصاصات بشكلٍ صريح وواضح وحدث العديد من المشاكل التي تتعلق بالاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وكذلك حقها في إصدار التشريعات المالية التي تنظم كيفية استحصال مواردها المالية المحلية إلا أنّ تلك الصلاحيات التي خولها القانون لا تتساوى من حيث المرتبة مع الوجود القانوني الممنوح للمحافظات وفقاً للدستور والمشار إليه بكلمة (الصلاحيات الواسعة) مما يشكل سلباً للحقوق الممنوحة لها لأنّ المشرع الدستوري وإن لم ينص بشكل مباشر على تحويل مجالس المحافظات اختصاصات تشريعية ومالية إلا أنّه تبنى النظام اللامركزي وهذا النظام قائم على اركان تتمثل بوجود تتمتع المحافظات بالاستقلال في تنظيم تلك

(١) الجهاز المركزي للإحصاء ، المديرية العامة للمساحة ، بيانات منشورة على الموقع الالكتروني :

<https://cosit.gov.iq/ar> تاريخ الزيارة ٢٥/١١/٢٠٢٢ ٢٠:٤٠م

(٢) قرار رئيس مجلس الوزراء المصري ذي الرقم (٣١٨١) لسنة ٢٠١٠ ، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط: https://www.cc.gov.eg/legislation_single تاريخ الزيارة

٢٦/١١/٢٠٢٢ ، ٣٠:٢م

(٣) المرسوم الجمهوري المرقم (٤١) لسنة ١٩٧٦ ، منشور في مجلة الوقائع العراقية ، العدد (٢٥١٣) في ١٩٧٦ وعلى الموقع الالكتروني: <https://moj.gov.iq/iraqmag> تاريخ الزيارة ١٣/٦/٢٠٢٣ ، ٣٠:١م

(٤) د . راند حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ١٤٨ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الأمر وأي انتقاص من جانب القانون في تنظيم تلك الحقوق يمثّل سلباً لحقوق المحافظات^(١). فهناك أيضاً انتقاص واضح وصريح من الحقوق الأخرى المكفولة دستورياً تتمثل بعد قيام القانون بتنظيمها بشكل جيد نذكر منها مثلاً حق المحافظات في أن تكون لها مكاتب في السفارات وكذلك حق المحافظات بفرض الضرائب والرسوم وغيرها من الحقوق فهذا يشكل انتقاصاً واضحاً للحقوق الدستورية وهناك مشاكل أيضاً تتعلق بالاختصاص المالي للمحافظة وغيرها من الاشكاليات إذ تؤدي إلى سلب المحافظات غير المنتظمة في اقليم وتجريدها من الحقوق الممنوحة لها وتجعل النظام اللامركزي غير مفعّل بشكل صحيح وخضوع المحافظات للسلطة المركزية^(٢).

كذلك إلغاء مجالس الأفضية والنواحي يمثّل انتقاصاً واضحاً من حقوق المحافظات وحقّها في أن تكون لها هيئات محلية تتولى تنظيم أمورها المالية والإدارية ويمثّل تعارضاً مع النظام الديمقراطي ومشاركة الأفراد المحليين في تنظيم أمورهم ولا ينسجم مع توجّه الدستور في تبني النظام اللامركزي ونقل الصلاحيات إلى المحافظات ومنحها صلاحيات تتناسب مع حجمها واختصاصاتها فإلغاء تلك المجالس لا يتلاءم إطلاقاً مع توجه المشرع بتعزيز صلاحيات المحافظات^(٣).

وإنّ دمج الوحدات أو اقتطاع أجزاء منها يمثّل صورة من صور الانتقاص من الوجود المادي الممنوح للوحدات المحلية إذ إنّ قانون المحافظات وإن كان قد منح المحافظات الصلاحية بإجراء التغييرات الإدارية داخل المحافظات دون بيان شروط ذلك فهذا أدى إلى خلق مشاكل في داخل المحافظات إذ نجدها تقوم بنقل عائدية الوحدات المحلية من قضاء لآخر فهذا يُعدّ مخالفة واضحة للقانون إذ إنّ هذا الأمر وإن كان لا يُلغي كيانها أو وجودها القانوني إلاّ أنّه يُمثّل انتقاصاً من حقّها المكفول دستورياً لأنّ الدستور منحها الوجود المادي الثابت ومثال ذلك نقل عائديه ناحية (الطار) من قضاء سوق الشيوخ إلى قضاء كرمة بني سعيد^(٤) ، كذلك استحداث ناحية (ميلسون) التابعة لقضاء الفجر في محافظة ذي قار عن طريق دمج مجموعة من القرى^(٥).

(١) فراس الوجاح ، القواعد المنظّمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات ، دراسة تحليلية ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٢٨ .

(٢) محمد جبار طالب ، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، العدد الثاني ، السنة الرابعة ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٢١٥ .

(٣) فراس الوجاح ، المصدر اعلاه ، ص ٢٠ .

(٤) قرار مجلس محافظة ذي قار ذي العدد (٦٣٠٥) الصادر في ٢٤/٦/٢٠١٩ ، يراجع في ذلك كاظم حسن كاظم مصدر سابق ، ص ٩١ .

(٥) كاظم حسن كاظم ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

الفرع الثاني

نطاق الوجود القانوني للوحدات المحلية

إنّ دراسة التنظيم الإداري للوحدات المحلية" تحتل مكانة مهمة ما بين دول العالم لما لها من أهمية في دراسة تركيب هذه الوحدات وبيان تنظيمها وما أثر ذلك التنظيم أو التقسيم على المستوى المركزي واللامركزي إذ إنّ دول العالم تختلف في كيفية إدارة وحداتها المحلية ويرجع ذلك الى عوامل تختلف من دولة لأخرى قد تكون سياسية ، تاريخية ، اقتصادية ، اجتماعية إذ إنّ هنالك دولاً تزيد أن تقوي السلطة المركزية فتجعل الوظيفة الادارية في يدها وهنالك دول أخرى تمنح جزءاً من الاستقلالية لهيئات محلية على وفق النظام اللامركزي المتبع فيها⁽¹⁾. ومن ثمّ فإنّ التقسيم الإداري للوحدات المحلية يختلف من دولة لأخرى حسب طبيعة هذا التقسيم واسسه لذا سنحاول إبرازه على الآتي :

أولاً : المعايير والاساليب المعتمدة في التقسيم : إنّ الهدف الرئيس من وجود الوحدات المحلية هو وجود مصالح محلية تقتصر على مجتمع معيّن أو مجموعة من الأفراد أي إنّ أهمية وجودها تقتصر على الشأن المحلي ، وبالتالي فإنّ وجود الوحدات المحلية يتطلب معايير وأساساً معينة :

١ . المعايير المعتمدة في التقسيم :

إنّ التقسيم الإداري يُساعد الدولة على تحقيق التنمية فيها فنجاح النظام اللامركزي رهين باعتماد تقسيم ناجح لذلك لا يتمّ هذا الامر عشوائياً بل يخضع لمعايير تتحكم فيه ، وإنّ هذه المعايير تتعدد وتتوعد باختلاف دول العالم يعتمد عليها في تقسيم الدولة الى وحدات ادارية محلية ، ومن ثمّ ليس هنالك معايير محدّدة على سبيل الحصر تحكم التقسيم الإداري . وهي على النحو الآتي :

(1) شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد ٣ ، مطبعة الديوان الجزائر ، ٢٠٠٣ ، ص ٣١ .

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

أ/ معيار مساحة الوحدة المحلية

إنّ وضع مساحة معينة بوصفها حدّ ادنى لإنشاء الوحدات المحلية أمر صعب وذلك لاختلاف دول العالم في مساحتها من منطقة لأخرى ، لكن المساحة يجب أن تكون كافيةً لكي تُبرر الاستحداث فيجب أن ألا تكون ضيقةً لدرجة عدم استيعابها المرافق العامة التي ستعمل فيها ولا واسعة جدا لدرجة تؤدي إلى ضعف الوحدة المحلية في إدارة شؤونها وإشباع حاجاتها^(١) .

ب / معيار عدد سكان الوحدة المحلية

هذا المعيار يختلف ما بين الدول لاختلاف كثافتها السكانية ، ويتمتع بأهمية كبيرة لأنّه يشكل العناصر اللازمة لوجود الوحدات المحلية وذلك لكون السكان المحليين هم من يتولون إدارة المرافق العامة والاستفادة من خدماتها وأنشطتها لذا لا بدّ أن تضمّ الوحدة المحلية العدد المعقول الذي يتناسب مع حجمها وأنشطتها لأنّ عدد السكان يسبب لها مشاكل مختلفة تؤثر على عملها الإداري مثل مشاكل النقل وقلة الوحدات السكنية وعدم قدرة المؤسسات العامة على استيعاب الزيادة^(٢) . ففي العراق نجد أنّ الجدول المرفق بكتاب وزارة التخطيط قد حدّد عدد السكان المطلوب للوحدة الإدارية المراد استحداثها ويقابل ذلك عدد من النقاط تمثّل الوزن النسبي او استحقاق الوحدة الادارية فمثلاً أنّ الوحدة الإدارية التي يتراوح عدد سكانها بين (٣٠٠٠-٦٠٠٠ الف) تمنح (٢٢) درجة كوزن نسبي ويقابل الزيادة في السكان زيادة في الوزن النسبي فاذا كان عدد سكان الوحدة الإدارية يتراوح بين (٦٠٠١-٩٠٠٠ الف) يصبح الوزن النسبي لها (٢٤) درجة وهكذا^(٣) .

(١) برازة وهيبية ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، اطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٧ ، ص ١٧ .

(٢) د . حمود القديمي ، مبادئ الادارة المحلية ، بدون طبعة ، مركز الامين للنشر والتوزيع ، صنعاء ، اليمن ٢٠٠٩ ص ٨٣

(٣) كتاب وزارة التخطيط / دائرة التنمية الاقليمية والمحلية / قسم التخطيط المحلي ، ذو العدد (٨٧٣٩/٦/٤) في ٢٠١٨/٤/١٩ ، إذ ورد في الاعمام الموجّه للمحافظات "إشارة الى مصادقة امانة مجلس الوزراء / دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان في كتابها ذي العدد (٩٧٦٩) في ٢٠١٨/٣/١٣ بناءً على ما جاء في توصيات لجنة دراسة معايير تغيير الوحدات الإدارية "الاقضية والنواحي والقرى" المؤلفة بموجب الأمر الديواني رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٧ على اعتماد جدول المعايير والأوزان لتحديد الاقضية والنواحي المعد من قبل وزارة التخطيط / دائرة التنمية الاقليمية والمحلية للتعويض باعتماد جدول المعايير لدراسة استحداث الوحدات الإدارية وتزويدنا بالمتطلبات الاتية عند استحداث الوحدات الإدارية الجديدة او دمجها مع وحدات إدارية قائمة (غير منشور) .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ج / معيار الموارد المالية والاقتصادية

إنّ توافر هذه الموارد للوحدات المحلية يُعدُّ مؤشراً على وجود مساحة اقليمية معينة لأقامه مشروعات تدر دخلاً على الوحدات المحلية ومن ثمّ فان وجود هذا المعيار يُعدُّ سبباً يبرّر تقسيم الدولة لوحدات إدارية محلية ، فلا بُدّ أن تتوافر لها امكانيات مالية وتنموية للنهوض بواقعها من توافر الصناعات والمساحات الزراعية ، مشاريع الري والبرز وغيرها من الامكانيات المالية والاقتصادية التي تستطيع عبرها الوحدة المحلية تنمية واقعها الاقتصادي والاجتماعي^(١) .

أمّا فيما يتعلق بأليه استحداث الوحدات الإدارية فالعملية تبدأ بتقديم مقترح الاستحداث من قبل الجهة التي حدّدها القانون إذ يُقدّم المقترح من قبلهم في حال تحويل منطقة معينة إلى وحدة إدارية أمّا إذا كانت العملية هي رفع مستوى الوحدة الإدارية فالعملية تبدأ بإعداد ملف الاستحداث "طلب الاستحداث" من قبل الوحدة الإدارية ويتضمن الدراسات والاحصائيات الخاصة بالوحدة المستحدثة والموافقات الأصولية^(٢) . فمثلاً نجدُ في محافظة ميسان تمّ استحداث ناحية البتيرة بموجب الأمر الإداري ذي العدد (١٦٤١٧) الذي تمّ الاشارة إليه سابقاً بالرجوع لإجراءات استحداث الناحية المشار إليها نجد إنّ مجلس المحافظة عندما أصدر قراراً بالموافقة على استحداثها^(٣) استند في ذلك على أسباب منها زيادة السكان في تلك المنطقة وكذلك ما تتمتع به من مؤهلات وبعد إعداد الدراسات التي تمّ رفعها لوزارة التخطيط قررت فيما بعد الموافقة على اعتمادها كناحية محلية" اذ وجدت ان المنطقة المشار إليها ازداد فيها عدد السكان والنشاطات الاقتصادية مما يقتضي الموافقة على استحداثها ضمن الوحدات الإدارية التي تتكون منها محافظة ميسان^(٤).

(١) عادل ابراهيم أدهم ، التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة سانت كليمنتس العالمية مكتب كركوك للجامعة ، ٢٠١٤ ، ص ١٣٧ .

(٢) كاظم حسن كاظم ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .

(٣) قرار مجلس محافظة ميسان ذو العدد (٧٧) في ٢٠١٨/١١/١٣ بشأن استحداث ناحية البتيرة في ميسان (غير منشور) .

(٤) كتاب وزارة التخطيط / دائرة التنمية اقليمية والمحلية / ذي العدد (٢٧٥٧٧/٦/٤) في ٢٠١٨/١٢/٢ والمرسل الى محافظة ميسان/ مكتب المحافظ ، نص على "اشارة الى كتاب محافظة ميسان مكتب المحافظ ذي العدد (٤٦٠٢) في ٢٠١٨/٤/١٦ والمتضمن رفع درجة قرية البتيرة إلى ناحية البتراء في قضاء العمارة .. من المقاطعة (١٢) النصف الشمالي" بحدودها الإدارية من جهة الشمال وناحية كميت من جهة الغرب ومن جهة الجنوب قضاء الميمونة ، وتتكون الناحية من ثلاث مقاطعات (م/٥) البتيرة وتوابعها قسم من النصف الشرقي و (م/١٢) قسم من النصف الشرقي من الكصمة الشرقية و(م/١٣) جزرة الفكيكه ، وتتكون من عدة قرى ، فبعد الدراسة للموضوع والأوليات " دراسة الجدوى من الاستحداث / الدوائر والمؤسسات فيها ، عدد السكان الانشطة الاقتصادية ، خزائط توضيح الحدود والتقسيمات الإدارية والمناطق الريفية" وبيان مطابقتها للمعايير المعتمدة إضافة إلى الموافقات الأصولية المتضمنة قرار مجلس المحافظة ، نود اعلامكم باعتماد ناحية البتراء ومركزها الحضري ضمن قضاء العمارة التابع لمحافظة ميسان واعطيت الرمز (٣٤٠١٤) ضمن دليل الوحدات الإدارية لجمهورية العراق (غير منشور) .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

وكذلك فيما يتعلّق بناحية كميّة إذ تمّ رفع درجتها إلى قضاء بموجب الأمر الإداري ذي العدد (١٦٦٦٨) في ٢٠١٨/١٢/١٨ المستند الى قرار مجلس محافظة ميسان ذي العدد (٧٦) في ٢٠١٨/١١/٦ على وفق ما تمّ توضيحه سابقاً إذ استند المذكور آنفاً إلى معايير وأسباب منها تمتع ناحية كميّة بمؤهلات وشروط تخدمها فقرر الموافقة على استحداثها وإرسال كافة الدراسات حول الموضوع إلى وزارة التخطيط التي بمهمتها وافقت على مضمونه واستندت إلى معايير منها توافر عدد كافٍ من السكان والأنشطة الاقتصادية فيها . وأيضاً نُجِدُ في محافظة الديوانية تمّ استحداث قضاء "أكد" بموجب كتاب وزارة التخطيط^(١) .

ومن ثمّ نرى أنّ قيام مجالس المحافظات باستحداث الوحدات المحلية وما يتطلّب ذلك من موافقات فهذا الأمر مخالف لأحكام المادة (٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي عدّ مجلس المحافظة هو الجهة المختصة بإجراء التغييرات الإدارية على الوحدات المحلية سواء بالدمج أو الاستحداث أو تغيير اسمائها وإنّ مهمة وزارة التخطيط من مهمة تنظيمية تقتصر فقط على اعتماد قرار مجلس المحافظة.

٢. أساليب التقسيم الإداري للوحدات المحلية :

أ / التقسيم الكميّ

يؤخذ بهذا التقسيم في حالة الرغبة في تحقيق المساواة في أحجام الوحدات المحليّة أو بينها في النطاق الإقليمي أو بهدف القضاء على التمييز السكاني . ويقوم هذا التقسيم على أساس تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية ذات حجم ثابت إلّا أنّ هذا التقسيم لا يؤدي إلى خلق وحدات اجتماعية حقيقية ولا يضمن ولاء الأهالي لوحداتهم الإدارية^(٢) .

(١) كتاب وزارة التخطيط / دائرة التنمية الإقليمية والمحلية / قسم التخطيط المحلي / ذو الرقم (٣٦١١) في ٢٠١٩/٢/١٢ إذ جاء فيه "إشارة إلى كتاب محافظة الديوانية ذي العدد (١١٢٨) في ٢٠١٩/١/٢٠ المتعلق برفع المستوى الإداري لناحية الدغارة التابعة لقضاء الديوانية إلى قضاء بحدود الإدارية من الشمال ناحية الشوملي محافظة بابل ومن الشرق ناحية سومر ومن الغرب ناحية السنية ومن الجنوب مركز قضاء الديوانية ويتضمن القضاء المراد استحداثه المقاطعات .. ومركزه الحضري والأوليات كافة ، وبعد دراستنا لموضوع والأوليات المتضمنة الموافقة على الاستحداث وحسب قرار مجلس المحافظة ذي الرقم (٧٢) في ٢٠١٤/٣/١٨ وموافقة المجلس المحلي لناحية الدغارة حسب القرار ذي الرقم (٧) في ٢٠١٤/٣/١٨ وكذلك دراسات الجدوى والمبررات .. نود إعلامكم باعتماد قضاء أكد ومركزه الحضري مدينة الدغارة في محافظة الديوانية .. (غير منشور) .

(٢) د. ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق ، ط١ ، مكتبة الانجلو المصرية القاهرة ، مصر ، ١٩٧١ ، ص ١٠٨

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ب / التقسيم الوظيفي

إنّ الفكرة الأساسية لهذا التقسيم هو تحقيق كفاية إدارة الخدمات عن طريق إدارة كلّ خدمة في النطاق الملائم لها أي تقسيم الدولة الى وحدات محلية تتعدد بتعدد الخدمات الإدارية المحلية إذ توجد وحدات خاصة بالتعليم وأخرى للصحة .. الخ إلا أنّه يؤدي الى صعوبة في التنسيق بين الوحدات المحلية لأنه يخلق هيئات محلية فقيرة وأخرى غنية ويؤدي إلى التفاوت في أحجامها فضلاً عن التكاليف الباهظة بسبب الإسراف في استخدام الموارد المالية والبشرية^(١).

ج / التقسيم الطبيعي او الجغرافي

يقوم هذا التقسيم على أساس تقسيم الوحدات المحلية على أساس العوامل الاجتماعية للسكان من حيث طبيعتها وتجانس افرادها والابقاء على اوضاعها القديمة والاعتراف بشرعية تقسيماتها الجغرافية وبالتالي يحقق وحدات إدارية اجتماعية إلا أنّه يؤدي إلى تفاوت في أحجام الوحدات^(٢).

ففي مصر نجد ان قانون الادارة المحلية قد حدد الجهة المختصة باستحداث المراكز والمدن الا ان القانون لم يتضمن معايير ومتطلبات استحداثها اذ نص على ان تستحدث المراكز والمدن والقرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٣). اما فيما يتعلق بالوحدات المحلية على مستوى المراكز فلا توجد معايير او متطلبات لاستحداثها وانما تكون خاضعة للإرادة المنفردة لرئيس مجلس الوزراء ، اما بخصوص الوحدات المحلية على مستوى المدن في تخضع للإجراءات والمعايير ذاتها الخاصة باستحداث الوحدات الادارية على مستوى المراكز^(٤) ، اما المدن فأنها لا تخضع لمعايير استحداث المراكز اي لا تخضع للإرادة المنفردة لرئيس مجلس الوزراء الا انها تخضع لمعايير وأسس لم ينص عليها قانون الادارة المحلية الا ان مجلس المحافظين قد حددها ويتطلب توافرها في القرى التي يتطلب رفع مستوياتها الادارية او في المناطق التي يراد استحداثها كمدينة^(٥) ، الى جانب توافر المتطلبات الدستورية والقانونية ايضاً .

(١) د. ظريف بطرس ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ .

(٢) د . ظريف بطرس ، المصدر نفسه ، ص ١٠٩ وما بعدها .

(٣) المادة (١/ب) من قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) المادة (١٣٣) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

(٥) قرار مجلس المحافظين المصري الصادر بجلسة ١٩٨٣/٥/٢٣ وتضمن (اولا : ان لا يقل عدد سكان القرية المطلوب تحويلها عن (٥٠) الف نسمة ، ثانياً : وان يكون النشاط العمراني للقرية والظروف المعيشية .. يغلب عليه الطابع الصناعي والحرفي والتجاري ، ثالثاً / مراعاة الموقع السياحي ودراسة الجدوى الاقتصادية وموافقة المجالس الشعبية ووزارة المالية ومديريات الخدمات والمجالس التنفيذية .. الخ) . والمنشور على الموقع الالكتروني : <https://ar-ar.facebook.com/wahda.mahrosa> تاريخ الزيارة ١٥/٦/٢٠٢٣ ٢٠:٠٠م

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

اما في فرنسا ان الدولة تقسم الى نماذج موحدة تتماثل كل وحدات منها في عموم الدولة تتميز بوحدة اسلوب تنظيم كل نوع من انواع الوحدات الادارية بغض النظر عن عدد سكانها او ظروفها المحلية وامكانياتها المالية^(١) وعلى وفق ما سنتناوله تباعاً .

ثانياً : الموقف التشريعي من التقسيم الإداري للوحدات المحلية

إنّ التقسيم الإداري في العراق قد مرّ بمراحل مختلفة عبر الحقب الزمنية وصولاً إلى تأسيس الدولة العراقية وتبني النظام اللامركزي على وفق أحكام الدستور ٢٠٠٥ الذي صرح بشكل صريح إلى اعتماد اللامركزية كأساس لعمل مكونات النظام الاتحادي وهذا الأمر ظهر جلياً عبر وجود هيئات الإدارة اللامركزية التي تكونت منها الدولة ومنحها القانون الشخصية القانونية فالدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ أشار بشكل مباشر إلى اعتماد الأسلوب اللامركزي بوصفه أساساً لعمل مكونات النظام الاتحادي القائم وفي نص المادة (١١٦) على "يتكون النظام الاتحادي من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية" كما انه "بين مضمون هذا الاسلوب الاداري عن طريق اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية التي تعمل بموجبها المحافظات وفي نص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور ومنحتها الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة على وفق النظام اللامركزي وأحالت للقانون تنظيم تلك الحقوق بما ينسجم مع الدستور والنظام المطبق^(٢) .

ومن ثمّ صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ استناداً للدستور وتبنيّ النظام اللامركزي وفي نص المادة (٢) منه "...بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"^(٣) وبالتالي فان المشرع العراقي اقر بوجود الوحدات المحلية اذ انه قسم العراق الى "محافظات وأقضية ونواح"^(٤) وبالتالي يلاحظ أنّ التقسيم الذي اعتمده بني على أساس إقليمي إذ أنّه حدّد لكلّ وحدة محلية رقعة جغرافية لممارسة اختصاصاتها. تكون على وفق ما يأتي :

(١) برازة وهيبية ، مصدر سبق ، ص ١٥ .

(٢) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المواد (١١٦ ، ١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وكذلك المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

تعد اساس التقسيم الإداري في العراق اذ كانت تسمى (اللواء) بعد ان استبدل بها (المحافظة) بموجب قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ ، فبعد ان جاء الدستور العراقي عد المحافظات غير المنتظمة في اقليم هيئات محلية إذ نص في المادة (١٢٢) على ان تتكون من اقصية ونواحي وقرى^(١). ومن ثم جاء قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي عرف المحافظة بانها وحدة إدارية ضمن الحدود الجغرافية وتتكون من أقصية ونواحي وقرى^(٢). اذ إنّ القانون قد خلا من التنظيم القانوني للقرى على الرغم من ان المادة (١) نصت على ان تتكون المحافظة من أقصية ونواحي وقرى اذ ان القانون لم يبين التنظيم القانوني للقرى وهذا نقص تشريعي واضح يقضي معالجته^(٣). ومن ثمّ فان المحافظات في العراق تقسم على ثلاث مستويات (أقصية ونواحي وقرى) وينظم القانون كيفية انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما^(٤). أمّا المحافظ فانه يُعدّ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ويُنتخب من قبل مجلس المحافظة^(٥) وكذلك عدّ المحافظ بدرجة وكيل وزير في المحافظة^(٦). ونشير أيضاً إلى أنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن أيّ إشارة إلى إلغاء المحافظات أو انشائها وكذلك الحال في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم إذ جاء خالياً من أيّ إشارة إلى إلغاء المحافظات أو انشائها وإنما أشار فقط إلى إمكانية إجراء التغييرات الإدارية في الأقصية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وضمن حدود المحافظة على وفق ما تمّ ذكره سابقاً^(٧). ومن ثمّ يُعدّ ذلك نقصاً تشريعياً كان الأجدر بالمشرع تلافيه تلافيه بسبب خطورة النتائج التي تترتب على ذلك .

(١) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
(٢) المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٣) د . غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بحث منشور في مجلة الملتقى للأدب والثقافة ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، وعلى الموقع الالكتروني : <https://moj.gov.iq/iraqmag> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١٣ ، ٢:٠٠ م .
(٤) المادة (١٢٢/اولا/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
(٥) المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
(٦) المواد (٢٤،٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٧) المادة (٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ج / القضاء

فالمحافظات تُقسم على وحدات إدارية تُسمى "الأقضية" لذا تُعدّ الأقضية المستوى الثاني بعد المحافظات وينقسم القضاء إلى نواحٍ ، ويتمتع القضاء بالشخصية المعنوية^(١) ويستحدث ويُعيّن مركزه وتُغيّر حدوده ضمن حدود المحافظة بقرار من مجلس المحافظة^(٢).

د / الناحية

تُعدّ من أصغر الوحدات الادارية ، وتتمتع بالشخصية المعنوية شأنها شأن الأقضية^(٣) إذ تأتي بعد المحافظة والقضاء ويرأسها مدير ناحية ، وتُستحدث وتُدْمَج وتُلحَق بالقضاء ويغير اسمها بقرار من مجلس المحافظة .

هـ / القرى

بالرجوع إلى التطور التاريخي لنشأة القرى في العراق نجد أنّ في عام ١٩٥٧ صدر القانون رقم (١٦) قانون إدارة القرى الذي نظم شؤون القرية ومنحها الشخصية والوجود القانوني ويمثلها مجلس القرية ويقوم بممارسة اختصاصاته المحددة قانوناً ويتكون المجلس من العمدة الذي يُعيّن من قبل السلطة المركزية من الاشخاص الذين يرشّحهم سكان القرية وكذلك عضوين منتخبان واعضاء آخرين بحكم وظائفهم^(٤). وإنّ القانون عرف القرى وفقاً للمادة (٢) منه بأنها "مجموعة أو أكثر من المساكن التابعة والمنطقة الملحقة بها ويبلغ سكانها (٢٥٠) نسمة فاكثر وتدار من قبل العمدة بمساعدة المجلس^(٥). وبعد صدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجد أنّه نص على ان تتكون المحافظات من "اقضية ونواحٍ وقرى"^(٦) وأشار اليها بشكل واضح كإحدى مكونات المحافظات، لكن بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قسم المحافظات على اقسضية ونواح في مادته الأولى إلاّ أنّه لم يعرف القرى ولم يُشر إليها ولم يبين نظامها القانوني وهذا نقص تشريعي واضح ومن ثمّ فإن القرية لا تتمتع باي شخصية معنوية ولا تتمتع أيضاً بالوجود القانوني^(٧) .

(١) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) المواد (٢،١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) د . علي محمد بدير ، د . مهدي ياسين السلامي ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مصدر سابق ، ص ١٤٦ .

(٥) المادة (٢) من قانون إدارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ .

(٦) المادة (١٢٢/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٧) المادة (١/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثمّ فإنّ النقص الذي تضمنه قانون المحافظات وقيامه بإلغاء القرى من الوحدات المحلية التي تتكون منها المحافظة يمثل مساساً بنطاق الحماية الدستورية المكفولة لوجود المحافظات مما يُعدّ إلغاء للوجود المادي الممنوح للمحافظات مما يشكل خرقاً واضحاً للدستور على وفق ما تمّ توضيحه سابقاً . ونود الإشارة إلى أنّ قانون المختارين رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ قد أشار إلى تعريف القرية بشكل غير مباشر إذ نصّت المادة (٢/ثالثاً) على ان " تعد القرية لأغراض هذا القانون مجموعة من المساكن التي لا يقلّ عدد ساكنيها عن (٣٠٠) فرداً^(١) .

أمّا في فرنسا فإنّ نشأة الإدارة المحلية ظهرت ما قبل الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ إذ كانت هنالك برلمانات إقليمية تقوم بوضع القوانين المحلية والعمل بوصفها محاكم للفصل في المنازعات^(٢) . فإنّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ قد بيّن هيكلية الوحدات المحلية إذ نصت المادة (٧٢) على أنّ الوحدات المحلية تشمل (البلديات والمقاطعات والأقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص والمجتمعات الإقليمية ما وراء البحر واي مجتمع محلي آخر ينشأ إذا لزم الامر ذلك ويتم إنشاؤه بموجب القانون)^(٣) ومن ثمّ يلاحظ أنّه لم يحدد الوحدات المحلية على سبيل الحصر وأنّما أشار إلى بعضها واجاز إنشاء وحدات أخرى بقانون إذ حصل ذلك وصدرت تشريعات كالمرسوم الصادر في (١٠) يوليو عام ١٩٦٤ الذي جعل من مدينة باريس وحدة إقليمية تخضع لنظام خاص لاعتبارات سياسية وسكانية وجغرافية^(٤) . لكن بعد صدور قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الذي جاء بإصلاحات على نظام الإدارة المحلية قد نقل جميع الصلاحيات التنفيذية التي كان يتمتع بها محافظ باريس إلى رئيس المجلس البلدي لمدينة باريس اذ يتولى الرئيس (العمدة) تنفيذ قرارات المجلس ويجوز له التفويض في ذلك الى مساعديه^(٥) . إذ توالى بعدها التشريعات التي نظمت الادارة المحلية في فرنسا وكان آخرها القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ والمعدل بقانون رقم (٦٢٣) لسنة ١٩٨٢ الذي جاء بعنوان حقوق المحافظات والأقاليم وحرّيتها وبموجبة تم منح الاقاليم الشخصية المعنوية واصبحت وحدات محلية الى جانب المحافظات والبلديات التي كانت قائمة وبذلك أصبحت التقسيمات الادارية في فرنسا تتكون من الأقاليم والمحافظات والبلديات فضلا عن

(١) المادة (٢/ثالثاً) من قانون المختارين رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل .
(٢) د . مصطفى فهمي ، الادارة المحلية في فرنسا ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مصر ١٩٧٠ ، ص ٤ وما بعدها .
(٣) المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .
(٤) د . محمد أحمد اسماعيل ، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية ، ط ١ ، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص ١٣٧ .
(٥) د . محمد أحمد اسماعيل ، المصدر نفسه ، ص ١٣٨ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

التقسيمات الأخرى المتمثلة بالأحياء والمراكز ولا تتمتع بالشخصية المعنوية لأنَّ غرضها تنظيمي كالأمْن، والقضاء ، وشؤون الانتخابات^(١). ومن ثمَّ سنبين هذه التقسيمات الإدارية على وفق الآتي:

أ / الأقاليم

تم الاخذ بمفهوم (الأقليم الاداري) في فرنسا بعد عام ١٩٥٩ إذ كانت الأقاليم لم تتمتع بالشخصية القانونية بل كانت تُعدَّ جزءاً من السلطة المركزية ، وبعد صدور قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل أصبحت وحدات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وتدار بواسطة مجالس منتخبة شأنها شأن المحافظات^(٢) ومن ثمَّ أصبح الإقليم وحدة إدارية تعلقو على المحافظات ويندرج تحته مجموعة من المحافظات ومن ثمَّ أصبحت الهيئات المحلية في فرنسا ثلاثية التقسيم ، ويوجد في كُلِّ إقليم ما يسمى (مفوض الحكومة) أي المحافظ الرئيس الاداري الأعلى ويتولَّى تنفيذ السياسات العامة في المحافظة من تنفيذ القوانين واللوائح والإشراف والرقابة على أجهزة الدولة في نطاق الإقليم والتنسيق ما بين المحافظات قبل استحداث الإقليم بموجب تعديل القانون^(٣).

أما فيما يتعلَّق بمجلس الإقليم فإن اختصاصاته محدَّدة بموجب قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ ويشكل عن طريق الاقتراع العام المباشر ويشترط في المرشَّح لعضوية المجلس استيفاء شروط الجنسية والسن والإقامة وغيرها من شروط الترشيح العامة ، وتبلغ مدة العضوية ست سنوات يحدد خلالها نصف عدد الأعضاء لكل ثلاث سنوات^(٤). وإنَّ رئيس المجلس هو العضو التنفيذي للمجلس بعد أن كان يقوم بتلك المهمة المحافظ بعد تعديل القانون وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس وتوصياته وتوقيع العقود وإبرام الاتفاقيات ويتولَّى الاشراف على اعداد الميزانية والامر بالصرف ويمثِّل المجلس أمام القضاء ويقدم تقرير سنوي للمجلس عما تمَّ تنفيذه من مشاريع وكيف يتم تنفيذ الخطط التنموية في داخل الإقليم والأنشطة التي قامت بها الهيئات التابعة بتنفيذها طوال هذه السنة^(٥).

(١) شويح بن عثمان ، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا ، اطروحة دكتوراه ، جامعة أبو بكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٨ ، ص ٥٦ .

(٢) Louis trotabas et paul Loart, manuel . de droit,puplicet administrative,Librarie general de droit etd ejurisprudence,vingtiemeedition,paris,p141

(٣) Louis trotabas et paul Loart,op meme province .cit, p 146

(٤) Rene chapus, droit administrative , general edition , mont christien , paris , 1987 , p (٤) 212

(٥) شويح بن عثمان ، المصدر اعلاه ، ص ٥٨ .

تحتل المحافظة تبعاً لقانون (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ مركز وسطاً ما بين الإقليم الذي يعلو عليها والبلديات التي تدنوها وبذلك تُعدّ إحدى التقسيمات الإدارية الفرعية التي يتكون منها الإقليم ، حيث تتكون كلُّ محافظة من عدد من البلديات تختلف من محافظة لأخرى ، إذ إنّ فرنسا تضم (٩٦) محافظة وتحتوي كلُّ منها حوالي (٤٢٦) بلدية إذ إنّ المحافظات تتباين في حجمها وانشطتها الاقتصادية ومستوياتها الاجتماعية^(١). وإنّ المحافظة في فرنسا تنقسم على فئات عادية وأخرى ممتازة يبنى هذا التقسيم على اساس أهمية المدن والمناطق الداخلية في نطاق المحافظة ولا يُعدّ تقسيماً ثابتاً وإنما يتغير تبعاً لتغير الظروف أن تظهر لأحدى المدن أهمية خاصة لتُعدّ محافظة ذات مرتبة ممتازة ، وبالتالي نلاحظ ان المحافظة الفرنسية تتمتع بصفيتين :

- فهي وحدة إدارية مركزية يتولّى إدارتها المحافظ .
 - وهي أيضاً وحدة إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم بإدارتها مجلس المحافظة الذي يرأسه رئيس المجلس^(٢) .
- فالمحافظ فيها يمثل السلطة المركزية ويُعيّن بقرار من قبل رئيس الجمهورية ويشرف على الخدمات العامة وتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات ولديه صفتان :
- فهو يمثل السلطة المركزية ويخضع لها فهو يمثل كلُّ الوزارات والإدارات المركزية وهو المسؤول عن احترام القوانين واللوائح ويستطيع أيُّ وزير ان يفوضه جزءاً من اختصاصاته ويمارس الوصاية الإدارية على الوحدات المحلية .
 - وهو يمثل أيضاً سلطة لامركزية محلية ويخول فيها اختصاصات تنشأ بحكم علاقته بمجلس المحافظة^(٣) لكن بعد صدور قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ سحب من المحافظ الوظيفة التنفيذية وأصبحت تحت يد مجلس المحافظة الذي يشكل من أعضاء منتخبين مباشرة ، ومدة عضوية المجلس ست سنوات ، وإنّ الرئيس ينتخب من قبل الاعضاء لمدة ثلاث سنوات ويتكون المجلس من لجنة دائمة تتكون من (٤-٧) اعضاء ولمدة سنه اذ تتولى اختيار الرئيس

(١) محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٣ ، ص ٨١ .

(٢) كامل بربر ، نظم الإدارة المحلية ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٦ ، ص ١٢ .

(٣) عزت حافظ الأيوبي ، مبادئ في نظم الادارة المحلية ، ط١ ، دار الطلبة العرب ، بيروت ، لبنان ، بدون سنة نشر ، ص ١٧٣ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ما بين اعضائها وتتولى ادارة شؤون المجلس ومناقشة الموضوعات التي يعرضها المجلس عليها لإبداء رأيها وتمارس الصلاحيات المفوضة من المجلس^(١) .

ج / البلديات (الكيمونات)

تحتل البلديات المرتبة الثالثة في التنظيم الاداري في فرنسا بعد الاقليم والمحافظة ، وترجع حقبة نشوء البلديات إلى عام ١٨٨٤ حين صدر قانون إنشاء المجالس البلدية^(٢). وتتميز أيضاً عن باقي الوحدات الإدارية بوحدة السلطة المحلية اذ تتمثل بالمجلس البلدي ورئيسة الذي يعد الرئيس التنفيذي للبلدية (العمدة) الذي يرأس المجلس البلدي وينتخب (العمدة) ومساعديه ما بين أعضاء المجلس ، وإنَّ المجلس يشكل من عدد من الاعضاء من (٩-٦٩) عضواً ينتخبون بالاقتراع المباشر لمدة ست سنوات^(٣). وإنَّ عدد البلديات في فرنسا كبير إذ يصل إلى (٣٦٠٠٠) ستة وثلاثين ألفاً تقريباً على الرغم من تفاوت أعداد السكان مما انعكس ذلك على كفايتها المحلية وإلى مشاكل في امكانياتها المادية والبلدية لذا تم دمج العديد منها في السنوات الأخيرة الماضية^(٤).

أما في مصر نلاحظ أنَّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ قد نص في المادة (١٧٥) على تقسيم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها (المحافظات والمدن والقرى) واجاز إنشاء وحدات أخرى وأنَّ تتمتع بالشخصية المعنوية إذا ما اقتضت المصلحة ذلك^(٥). فالدستور المصري لم يرد تحديد حصري للوحدات المحلية وإنما اشار الى بعضها وأجاز انشاء وحدات أخرى . ومن ثمَّ إنَّ التقسيمات الإدارية الحالية في مصر تتكون على وفق ما يأتي :

أ / المحافظات

على وفق للمادة (١) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل تُعدَّ المحافظة إحدى وحدات الحكم المحلي ويتمُّ انشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من قبل رئيس الجمهورية^(٦). وتقسم مصر على (٣٢) محافظة وهي تمثل قمة التقسيمات الإدارية التي تتضمن المستويات الخمسة (محافظة ، مركز ، مدينة ، حي ، قرية) ، ويرأس كلَّ محافظة

(١) Rene chapus ,op , cit , p 11-12

(٢) Voir,Loi municipal de 05 avril 1884,jorf de 6 avril,1884,p 1557

(٣) محمود عاطف البناء ، نظم الإدارة المحلية ، ط١، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٨ ، ص ١٠٧ .

(٤) شويح بن عثمان ، مصدر سابق ، ص ٦٠ .

(٥) المادة (١٧٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٦) المادة (٢) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٨ المعدل لقانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

محافظ يعين ويُعفى بقرار من رئيس الجمهورية على وفق لنص المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية^(١). وبالتالي يلاحظ ان المركز القانوني للمحافظ مشابه لمركز المحافظ في القانون الفرنسي من حيث تبعيته للسلطة التنفيذية وصفته المزدوجة ولم يشترط المشرع شروط لشغل منصب المحافظ عدا الشروط العامة لتولي الوظائف ومن ثمَّ يلاحظ أنَّ السلطة المركزية لم تشترط شروطاً في تعيين المحافظين، ويكون المحافظ مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عند مباشرة اختصاصاته^(٢).

ب / المراكز

ينشأ المركز ويحدّد نطاقه ويُغيّر اسمه ويلغى بقرار من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة^(٣). وتشكل في كل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز^(٤).

ج / المدن

يتم انشاؤها وتجديد نطاقها وتغيير اسمها والغاءها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة ، ويمثلها مجلس منتخب يطبق عليه اسم المدينة التي يتكون فيها^(٥).

د / الأحياء

إن المشرع المصري قد أجاز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء^(٦). إذ إنّ إنشاء الحي وتحديد نطاقه وتغيير اسمه بقرار من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة^(٧). وإنَّ الأحياء المصرية تختلف فيما بينها وتفاوتت في حجم مساحتها وهذا الأمر يُعدّ طبيعياً .

(١) المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٢) د . حمدي محمد شعبان ، التنظيم الإداري في مصر ، ط١ ، شركة ناس للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٤ .
(٣) المادة (٢) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٨ المعدل لقانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ .
(٤) المادة (١/٣) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٥) أحمد غازي فيصل ، التنظيم القانوني للوحدات الادارية المحلية ، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٩ ، ص ٥٩ .
(٦) المادة (٥٨) من قانون الإدارة المحلي المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
(٧) المادة (١/أ-ب) من قانون الإدارة المحلي المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، والمادة (٢/٢) من اللائحة اللائحة التنفيذية للقانون .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

هـ / القرى

تعدّ اصغر الوحدات المحلية في مصر إذ إنّ إنشاء القرى وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها يتم بقرار من قبل المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة^(١). ومن ثمّ تكون العلاقة ما بين هذه الوحدات على أساس هرمي فيكون للمجلس الشعبي للمحافظة سلطة الرقابة على المجالس الشعبية الواقعة تحت اختصاصه ، ويكون للمجلس الشعبي في المركز سلطة الرقابة والإشراف على المجالس الشعبية للمدن والقرى الواقعة تحت نطاقه وهكذا^(٢). مما يلاحظ في التقسيمات الإدارية المذكورة أنّ المشرع المصري جعلها تقوم على اساس هرمي فجعل مجلس الوحدة الإدارية الأعلى سلطة الرقابة والإشراف على مجالس الوحدات الأدنى وراعى في التقسيمات الإدارية العوامل الاقتصادية والسكانية والعمرانية لكل وحدة محلية فالمجالس الشعبية للمحافظات سلطة الرقابة والإشراف على المجالس الشعبية الواقعة ضمن اختصاصها وهناك أوجه تعاون مشتركة ما بين الوحدات المحلية^(٣).

(١) المادة (١/أ-ب) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ، والمادة (٣/٢) من اللائحة التنفيذية للقانون .

(٢) أحمد غازي فيصل ، مصدر سابق ، ص ٦١ .

(٣) د . حمدي محمد شعبان ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .

المبحث الثاني

النتائج المترتبة على الاقرار الدستوري بالوجود القانوني للوحدات المحلية

أنّ الاقرار بوجود وحدات محلية تباشر الوظيفة الادارية في اطار نظام اللامركزية الإدارية يترتب عليه نتائج قانونية تتجلى في استقلال تلك الوحدات والاعتراف بتمتعها الشخصية القانونية التي تمكنها من مباشرة وظائفها والتصرف حتى تستطيع عبرها تحقيق الصالح العام الذي أنشئت ووجدت من أجله ، كذلك يترتب عليه أيضاً اعتماد الأسلوب الديمقراطي في وجود المحافظات إذ إنّ الإقرار الدستوري ليس هو الأساس الوحيد لوجود المحافظات وإنّما هنالك أساليب أخرى مثل الانتخاب أسلوباً لتكوين المجالس المحلية والنص على تمثيلها في الهيئات الدستورية. لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين سنتناول في المطلب الأول التمتع بالشخصية القانونية ، وسنتناول في المطلب الثاني اعتماد الأسلوب الديمقراطي في الوجود القانوني للمحافظات .

المطلب الأول

التمتع بالشخصية القانونية

إنّ منح الشخصية القانونية للوحدات الإدارية المحلية يُعدُّ عنصراً لقيام اللامركزية الإدارية إذ إنّ عدم امتلاكها لشخصية قانونية يعني عدم تمتعها بالأهلية والوجود القانوني وعدم تمتعها بالحقوق والامتيازات لأنها تُعدُّ من عناصر تكوين المحافظة وتمنحها أيضاً السلطة القانونية التي تؤهلها للمطالبة بحقوقها وأداء التزاماتها وكذلك تمنحها سلطة البت في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية^(١). فعلى وفق المضمون المذكور آنفاً سنقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الأول الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية وسنتناول في الفرع الثاني النتائج التي تترتب على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية .

(١) يمامة محمد حسن كشكول ، مصدر سابق ، ص ٨ وما بعدها .

الفرع الأول

الاعتراف بالشخصية المعنوية

يتعين لنشوء الحقوق وجود صاحب لها فهو يمثل الطرف الإيجابي الذي يختص بالاستثناء للمزايا كافة التي يخولها الحق لصاحبه فيقصد بصاحب الحق هو الشخص الذي يتمتع بصلاحيه اكتساب الحق وتحمل الواجب ويثبت ذلك للشخص الطبيعي وهو الإنسان أو لمجموعة اشخاص أو أموال تسمى أشخاص اعتبارية^(١). والذي يهمننا هو الشخص الاعتباري الذي يمثل مجموعة من الاشخاص أو الأموال التي تُخصّص لتحقيق غرض معين مشترك بعد اعتراف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية اللازمة لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات^(٢). فالفقه السائد جرى إلى تقسيم الاشخاص الاعتبارية على أشخاص اعتبارية عامة وأشخاص اعتبارية خاصة إلا أن هذا التقسيم ليس حاسماً حيث توجد أنواع أخرى من الاشخاص الاعتبارية تقع ما بين حدود الطائفتين اذ تشمل الأشخاص الاعتبارية العامة "الدولة والادارات والمنشأة العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية والمديريات والمحافظات والبلديات والقرى التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية وفقاً لشروط محددة"^(٣) ، وتوجد هنالك أشخاص اعتبارية تخضع للقانون الخاص كالنقابات المهنية والشركات والجمعيات^(٤). ويتمتع الشخص المعنوي بجميع الحقوق إلا ما كان منها متلازماً لصفة الإنسان فيكون له ذمة مالية وكيان قانوني خاص به ويتمتع باستقلال ذاتي وأهلية في حدود القانون وله موطن مستقل ويتمتع ايضاً باستقلال في مسؤوليته فله الحق في النقاضي وغيرها من الحقوق التي تثبت له كأثر يترتب على وجوده القانوني^(٥).

فبداية وجود الشخصية المعنوية للكائن لا تدخل في نطاق الحياة القانونية ولا يكسب الوجود والحيز القانوني ما لم يعترف به صراحةً لأن الاعتراف يشكل الوسيلة التي يمكن بواسطتها يستطيع الكائن اكتساب تلك الشخصية وتكفل له الحيز والوجود القانوني المستقل ، لذا توجد هنالك أساليب للاعتراف بالشخصية المعنوية يمكن استنتاجها لا بد من الإشارة إليها :

(١) د . أحمد شوقي محمد عبد الرحمن ، النظرية العامة للحق ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ص ٨٥

(٢) د . أحمد شوقي محمد عبد الرحمن ، المصدر نفسه، ص ١٦١ .

(٣) المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٤) د . نبيل ابراهيم سعد ، نظرية الحق ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠ ، بيروت ، لبنان ، ص ٢٠٨

(٥) د نبيل ابراهيم سعد ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٦ .

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الاسلوب الاول : يتمثل بأن الشخصية المعنوية يتم الاعتراف بها عن طريق القانون وبشكل صريح عن طريق تحديد المشرع شروطاً مسبقةً وعامة للاعتراف بتلك الشخصية فاذا ما توافرت في جماعة من الاشخاص أو الأموال فإنها تكتسب الشخصية والوجود القانوني بقوة القانون دون إذن او ترخيص من أيّ جهة فيسمى بـ(الاعتراف العام)^(١).

فمثلا في العراق نجد أنّ القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل حدّد في المادة (٤٧) الاشخاص المعنوية بشكل صريح وذكر من ضمنها المحافظات والبلديات والقرى بالشروط المحددة في القانون عدّها اشخاصاً معنويةً تتمتع بالشخصية والوجود القانوني فجاء بعد ذلك الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وفي نص المادة (١١٦) واعتبر المحافظات من مكونات الدولة وتتكون من أفضية ونواحٍ وقرى استناداً الى المادة(١٢٢) منه ومنحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة استناداً إلى النظام اللامركزي ومن ثمّ جاء قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ونص على تمتع الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي على وفق نص المادة(٢٢) منه .

وفي مصر أيضاً نجد أنّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل قد نصّ على "تقسيم الدولة الى وحدات إدارية لتتمتع بالشخصية المعنوية ومنها المحافظات والمدن والقرى" بعد تحديد القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ للأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون على وفق للمادة (٥٢) منه^(٢). ومن ثمّ فالشخص المعنوي على وفق الاعتراف العام يتمتع بالشخصية القانونية بمجرد توافر الشروط فيه دون ان يكون للدولة الحق في التدخل في ذلك وإنّما تقتصر مهمتها على مراقبة الشروط المطلوبة متى ما كان ضمن الاشخاص المحددة في القانون فإنّه ينشأ ويتمتع بوجود قانوني وبقوة القانون^(٣).

(١) د نبيل ابراهيم سعد ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨ .
(٢) المادة (٥٢) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل ، نصت على "الاشخاص الاعتبارية هي الدولة والمديريات والمدن والقرى بالشروط التي يحددها القانون ..".
(٣) د . نبيل ابراهيم سعد ، د . همام محمد محمود زهران ، المخل للقانون "نظرية الحق" ، ط ١ ، منشأة المعارف الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٢ ، ص ١٩٧ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الاسلوب الثاني : يتمثل بأن الاعتراف بالشخصية المعنوية يتم لأشخاص أو مجموعة أموال غير محددتين في القانون أو محددتين في القانون لكنه يضع شروطاً معينة لكي تكتسب الشخصية المعنوية ويسمى بـ(الاعتراف الخاص) وبالتالي لا تعتبر تلك الأشخاص شخصاً معنوياً ولا تتمتع بأي وجود قانوني فيلزم لكي تكتسب الحيز والوجود القانوني صدور اعتراف قانوني خاص بها بخصوص كل حالة على حدة وتمتعها بالشروط المحددة في القانون^(١) اي إن الدولة تدخل في الاعتراف بالشخصية القانونية وتقوم بإصدار قانون لمؤسسات معينة وتتص فيه على تمتعها بالشخصية المعنوية ، ففي قانون الشركات العامة نجد أن الشركة تكتسب الشخصية المعنوية بعد تقديم الوزارة طلباً إلى مجلس الوزراء لتأسيس الشركة العامة^(٢) وبعد موافقة مجلس الوزراء على الطلب تقوم الوزارة بأعداد عقد أو بيان خاص بتأسيس الشركة وتقديمه لمسجل الشركات^(٣) بعد ذلك يقوم مسجل الشركات بتسجيل الشركة وإصدار شهادة تأسيسها لتكتسب الشركة الشخصية المعنوية من تاريخ صدور شهادة تأسيسها^(٤). ومن ثم يكون اكتساب الشخصية القانونية لا تبدأ إلا من تاريخ القرار الذي يصدر من الدولة أو إحدى سلطاتها بالاعتراف بالشخصية القانونية لا من تاريخ تكوينها^(٥).

أما فيما يتعلق بالشخصية القانونية للوحدات المحلية فتعني قدرتها على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات لان عدم تمتع الوحدات بتلك الشخصية يعني انتفاء وجودها القانوني واستقلالها لأن الوجود القانوني للوحدات المحلية يتم التعبير عنه بواسطة الشخصية القانونية^(٦). فالدستور العراقي اعتمد اللامركزية بوصفها أساساً للنظام الاتحادي ووفق المادة (١١٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على مكونات النظام الاتحادي وبين الدستور في محل آخر اللامركزية الإدارية التي تعمل بموجبها المحافظات وذلك في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي منحت المحافظات الصلاحيات بما يمكنها أن تدير شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون^(٧).

(١) د . عصام أنور سليم ، مصدر سابق ، ص ٢٦٨ .
(٢) المادة (٣) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل ، نصت على "تقدم الوزارة طلباً إلى مجلس الوزراء لتأسيس الشركة العامة مشغولاً بدراسة تتضمن المسوغات الاقتصادية والفنية لتأسيسها ..".
(٣) المواد (٥،٤) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل .
(٤) المواد (٧،٦) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل .
(٥) د . نبيل ابراهيم سعد ، د . همام محمد محمود زهران ، مصدر سابق ، ص ١٩٨ .
(٦) د . حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٤٣ .
(٧) المواد (١١٦ ، ١٢٢ /ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

بعد ذلك صدر قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي عرف المحافظة بأنها "وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أفضية ونواح وقرى"^(١) .

إذ يلاحظ ان المشرع العراقي أقر بوجود المحافظات في إطار التقسيم الذي اعتمده إذ قسم العراق إلى محافظات وقسم المحافظات إلى أفضية ونواح وقرى إذ يلاحظ بأن التقسيم بني على اساس اقليمي إذ حدد لكل هيئه محلية (مجلس) حدود إدارية لممارسة مهامه^(٢) إذ إنَّ المشرع اعترف للمحافظات بالاستقلال المالي والإداري^(٣) ومنح المشرع في قانون المحافظات الشخصية المعنوية للمحافظات والوحدات الإدارية الأخرى كافة "المحافظة ، القضاء ، الناحية"^(٤) . لكن بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ اذ انه لم يمنح مجالس المحافظات اي شخصية قانونية وإتّما منحها للوحدات الإدارية على وفق لنص المادة (٢٢) إذ نصت على أنّ "يكون لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال إداري ومالي" ومادام منح الشخصية المعنوية للمحافظات هو نتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية وانسجاما مع نصوص الدستور العراقي واستناداً لنص المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، وهذا النقص تداركه المشرع في التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات وتم منحها الشخصية القانونية والاستقلال ويمثلها رئيسها أو من يخوله^(٥) فالمشرع العراقي في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ايضا لم يحدد من يمثل الوحدة الادارية هل هو رئيسها أو مجلسها إلاّ إنّ هذا النقص تداركه المشرع في التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات عندما منح المجالس الشخصية القانونية وعلى ان يمثلها رئيسها او من يخوله^(٦) .

(١) المادة (١/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المواد (١,٢,٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) المادة (١٢٢/٢) ثانياً /خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٢/٢) ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نصت على : "ان تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها او من يخوله " ، كما تنص المادة "٢٢" على ان يكون لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال اداري ومالي .. " .

(٥) إلهام مطشر هادي العسكري ، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية اللامركزية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة ذي قار ، ٢٠١٦ ، ص ٤٧ .

(٦) د. رائد حمدان المالكي ، مركز الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النظام الدستوري العراقي مصدر سابق ، ص ١٠٧ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثمّ فإنّنا نلاحظ من النصوص الواردة في القانون والتي تتعلق بالشخصية القانونية للوحدات المحلية أنّ منح الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات فيما يتعلق باختصاصها فقط اما فيما يتعلق باختصاصات الوحدة الإدارية ككل فإنه يمارسها رؤساء الوحدات الادارية رغم عدم النص عليها في القانون لأنّ المبادئ العامة تقتضي أنّ يمثل الشخص المعنوي رئيسة لأنّ الوحدات الإدارية المحلية قد منحت الشخصية القانونية بموجب المادة (٢٢) من قانون المحافظات ولكون رؤساء هذه الوحدات هم من يمثل الوحدات في التصرفات كافة باستثناء ما يتعلق باختصاصات المجالس .

أمّا في فرنسا فإنّ دستور ١٩٥٨ منح الوجود القانوني للوحدات المحلية على وفق ما تم توضيحه سابقاً واستناداً إلى نص المادة (١/٧٢) من الدستور ومن ثمّ نجد أنّ الجماعات المحلية فيها تتمتع بالشخصية القانونية ضمن الإطار التشريعي والتقسيم الاقليمي المحدد لها ويمنح لها حق الاعتراف من قبل السلطة العامة ولها القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وحق اللجوء إلى القضاء ولها ذمة مالية مستقلة ومن ثمّ فإنها تُعدّ كائناً قانونية مميزه عن الاشخاص المعنوية الاخرى كافةً فهي تستمد وجودها من الدولة^(١). إذ توالى التشريعات التي تنظم الإدارة المحلية في فرنسا وكان اخرها القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الذي منح الشخصية الاعتبارية للأقاليم الى جانب المحافظات والبلديات كما يلاحظ في هذا القانون أنّه جعل المحافظات تحتل مركزاً وسطاً بين الإقليم الذي يعلوها وبين البلديات. حيث أنّ المحافظة تتكون من عدة بلديات وتتمتع المحافظة بالشخصية المعنوية استناداً الى القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ يقوم على إدارتها مجلس المحافظة ويرأسه المحافظ ، إذ إنّ هذا القانون جاء تحت مسمى حقوق وحرّيات البلديات والمحافظة والاقليم ووسع صلاحيات الإدارات المحلية حسب ما تمّ توضيحه سابقاً^(٢).

(١) شويح بن عثمان ، مصدر سابق ، ص ٣٨ وما بعدها .
(٢) د. محمد أحمد اسماعيل ، مصدر سابق ص ٦٥٤ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

أما في مصر فإنه منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية صراحة وذلك في نص المادة الأولى منه^(١) فمنح هذه الشخصية جاء استناداً للدستور المصري ووفق المادة (١٧٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل^(٢). فالمرجع العراقي قد نهج نهجاً مختلفاً حين اعترف لمجالس الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وهذا قد أكدته المحكمة الاتحادية العليا في العراق في حكمها المرقم (٩٨/ اتحادية/ تمييز/ ٢٠٠٩) الصادر في ٢٠٠٩/٩/١٤ حيث قضت المحكمة بأن "أن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وإن رئيس المجلس هو من يمثله فيكون له شخصية معنوية وإن خصومته متحققة عند إقامة الدعوى"^(٣). وبالتالي نرى إن الاعتراف بالشخصية المعنوية يجب إن يكون للوحدات المحلية وليس للمجالس لأنها معرضة للحل أو انتهاء مدتها فمن غير المنطقي الاعتراف لها بالشخصية المعنوي . فعلى الرغم من تحديد المشرع في قانون المحافظات من يمثل الوحدة الإدارية إلا أنه مازال بحاجة إلى تحديدها بشكل دقيق ويحذو حذو المشرع المصري^(٤) .

ومن ثم يتضح لنا سواء في العراق او في الانظمة المقارنة إن التشريعات التي نظمت الادارة المحلية قد اعترفت بالشخصية القانونية للوحدات المحلية لتمكينها من اداء دورها في اشباع الحاجات العامة وإذ ترتب على منحها الشخصية القانونية منحها قدرأ من الاستقلال تجاه السلطة المركزية سواء من الناحية المالية أو الناحية الإدارية إلا أنه بالرغم من منحها الاستقلال والحرية إلا أنها تبقى خاضعة للسلطة المركزية خاصة من جهة المشروعية وذلك ضماناً لاحترام مبدأ سلامة الدولة والحفاظ عليها وعلى نظامها الدستوري القائم.

(١) المادة (١) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصت على "ان وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية" .

(٢) المادة (١٧٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٣) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذي الرقم (٩٨/اتحادية/تمييز/٢٠٠٩) الصادر في ٢٠٠٩/٩/١٤ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٦/١٠ ١٢:٠٠م

(٤) المادة (٤) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصت على ان "يمثل المحافظة محافظها كما يمثل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الأخرى رئيسها وذلك امام القضاء وفي مواجهه الغير" .

الفرع الثاني

النتائج التي تترتب على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية

إنّ مضمون الإدارة المحلية يشير الى أسلوب من أساليب الإدارة اللامركزية التي تقتضي تمتع الوحدات المحلية بالشخصية القانونية، فعلاقة الوحدات المحلية بالحكومة المركزية تختلف حسب طبيعة نظام الحكم فاذا كان نظام الحكم سياسياً فإنّ الوحدات المحلية تتمتع بالاستقلال المطلق والشخصية المعنوية المستقلة عن الشخصية المعنوية للدولة ولا تملك الحكومة المركزية أي ولاية على الوحدات المحلية فيما يتعلق بالرقابة على اعضائها وأعمالها^(١) . أما إذا كان الحكم المحلي إدارياً فإنّ الوحدات المحلية تتمتع باستقلال إداري مستند إلى النظام اللامركزي ثم لا تملك الوحدات المحلية أي مركز سياسي وليس لها إرادة تشريعية وإنما تخضع للإرادة التشريعية للحكومة المركزية وتكون أيضاً خاضعة للرقابة والإشراف على أعمالها وأعضائها مما يجعل استقلال الوحدات المحلية استقلالاً ذا طبيعة إدارية^(٢) . فعلى وفق المضمون المذكور آنفاً يتضح لنا أنّ استقلال الوحدات المحلية بشخصيتها القانونية لا يكون بشكلٍ مطلقٍ أي لا يؤدي الى انفصالها عن الدولة وتمتعها بشخصية مستقلة عنها وإنما يكون استقلالها نسبياً إذ تبقى خاضعة للحكومة المركزية ومن جانب آخر هناك الكثير من الأمور نستشف منها حقيقة تمتع الوحدات المحلية بالشخصية القانونية :

أولاً : ان الوحدات المحلية تستمد وجودها وتنظيمها من قوانين الدولة ومن ثم يحق للدولة أن تعدل تنظيم تلك الوحدات أو تلغيها ومن دون أن تستطيع تلك الوحدات الاعتراض على ذلك .

ثانياً : إنّ الوحدات المحلية وإن كانت تستمد وجودها واستقلالها من الدستور إلا أنّ ذلك لا يكون بشكلٍ مطلقٍ اذ بالإمكان المساس بذلك الاستقلال عن طريق تعديل الدستور من قبل السلطات الاتحادية .

ثالثاً : إنّ استقلال الوحدات المحلية إدارياً ومالياً لا يُعدّ استقلالاً سياسياً وإنما استقلال إداري يقف عند حدود إدارة المصالح المحلية وإنما تبقى خاضعة لرقابة الحكومة المركزية مما يجعل استقلالها مقيداً بالرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية^(٣).

(١) د . راند حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٢١ .
(٢) د . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية "الدولة والحكومة" ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٩ ص ١٥٨ .
(٣) د . محمد كامل ليلة ، المصدر نفسه ، ص ١٥٥ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

رابعاً : لا تتمتع الوحدات المحلية في ظل النظام اللامركزي بأي استقلال عضوي وظيفي منصوص عليه في الدستور وإنما تخضع في تنظيم تلك الأمور إلى السلطة التشريعية المركزية .

خامساً : ليس للوحدات المحلية سلطة إصدار قوانين خاصة بها ولا دساتير تنظم شؤونها وإنما تخضع لقوانين صادرة من الحكومة المركزية لتنظيم أمورها المالية والإدارية^(١).

فالشخصية المعنوية تُعدّ من أهم الأركان اللازمة لإنشاء الوحدات الإدارية المحلية لأنها تمنحها السلطة القانونية للقيام بممارسة اختصاصاتها ما يترتب عليها من تمتع الوحدات المحلية بالحقوق والالتزامات ويمكنها من إشباع حاجات عامة متميزة عن الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها ومن جانب آخر فإنّ الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية يمكنها من ممارسة صلاحياتها المحددة في القانون بشكل فعلي يتلاءم مع وجودها ومكانتها الدستورية والقانونية .

ومن ثمّ فإنّ تمتّع الوحدات المحلية بالشخصية القانونية يترتب عليه النتائج الآتية:

١. تتمتع الوحدات المحلية بالوجود القانوني ضمن نطاق جغرافي معيّن محدد في إقليم الدولة وهذه الوحدات تكون مستقلة عن أشخاص منشئها وممثلها مما تكون مسؤولةً عن التصرفات القانونية التي تقوم بها وتُصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات^(٢).

٢. أنّ تمتّع الأشخاص المعنوية اللامركزية بالشخصية القانونية يترتب عليه وجود هيئات تتمتع بالاستقلال تعبّر عن إرادتها ويتولى القانون كيفية إنشائها من حيث أعضاؤها والشروط المطلوبة فيهم وما هي السلطات الممنوحة لها من إصدار القرارات باسمها وليس باسم الدولة .

٣. تستقلّ الوحدات الإدارية المحلية من ناحية خضوع موظفيها إلى الدولة فيما يتعلق بنظامهم القانوني، إذ يخضع موظفو تلك الوحدات إلى نظم قانونية خاصة من حيث حقوقهم، إذ تمارس مجالس المحافظات والمحافظون الصلاحيات تجاه موظفي الوحدة المحلية ودون أنّ تمتدّ إلى موظفي الدوائر المركزية ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك^(٣).

(١) د. أزهار هاشم أحمد ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٤ ، ص ٥٩ .

(٢) حيدر عبد اللطيف موسى التميمي ، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (مجلس محافظة النجف-أنموذجاً) ، رسالة ماجستير ، جامعة النهدين ، كلية العلوم السياسية ، بغداد ٢٠١٣ ص ٥١ .

(٣) طاهر محمد مابح الجنابي ، اللامركزية الإدارية الإقليمية ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٢٦ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

٤. تمتع الوحدات المحلية بجميع الحقوق باستثناء ما كان مخالفا لطبيعة الأشخاص المعنوية وملازما لصفة الانسان الطبيعية ، فله حق التقاضي والتعاقد وقبول الهبات والوصايا وله الحق بالقيام بجميع التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع الاهداف التي قامت من أجل تحقيقها^(١).

٥. مشاركته الوحدات المحلية للدولة بجزء من سلطاتها بسبب تمتعها بالاستقلال والوجود القانوني والاستقلال في تصرفاتها بعد منحها الشخصية القانونية "كمجالس الوحدات المحلية"^(٢).

٦. تمتع الحكومات المحلية بذمة مالة مستقلة عن ذمة الحكومة المركزية ولها ميزانية مستقلة ويمكنها ان تملك العقارات والمنقولات وتقوم باستغلالها واستثمارها^(٣).

٧. ويترتب عليها أيضاً تمتعها بالحقوق المخولة لها قانونا فلها الحق في استيفاء الضرائب، وأن تستعمل الصلاحيات المخولة لها، بما يمكنها من تقديم الخدمات ولها أن تكون خصما في دعاوي وأن تعقد العقود على اختلاف انواعها بمقتضى القانون^(٤) . اذ نجد أن المجالس الشعبية في مصر تتمتع بسلطة فرض الرسوم المحلية، لأنها تخضع لمبدأ القانونية على العكس ما ورد في الدستور العراقي، إذ أخضع الضرائب والرسوم لمبدأ القانونية^(٥).

٨. تمنح الوحدات المحلية الاستقلال الاداري في ممارسة اختصاصها من ناحية اصدار القرارات دون أي توجيه أو تدخل من قبل السلطة المركزية أو الوحدات الإدارية الأخرى بموجب الدستور والقوانين ، إذ نجد أن الدستور المصري أشار الى تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال في القرارات التي تصدرها مجالسها إذ عدها قرارات نهائية في حدود اختصاصها ولا يحق للسلطة المركزية التدخل فيها الا في حالة تجاوز اختصاصها او الاضرار بالمصلحة العامة او بمصالح الوحدات الأخرى^(٦) . كذلك اشار قانون الادارة المحلية المصري الى استقلال الوحدات

(١) المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل نصت على "يكون لكل شخص معنوي ممثل عن إرادته ويتمتع الشخص المعنوي بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون وله ذمة مالية مستقلة وعنده أهلية الأداء وله حق التقاضي وله موطن ..".

(٢) صداع دحام طوكان الفهداوي ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

(٣) د . راند حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، مصدر سابق ، ص ١٠٨ .

(٤) د. مصطفى كامل ، شرح القانون الإداري ، بدون طبعة ، مطبعة النجاح ، بغداد ، ١٩٤٩ ، ص ١٤ .

(٥) المادة (١٢/سابعاً) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصت على ان "ضمن اختصاصات المجلس الشعبي للمحافظة فرض الرسوم ذات الطابع المحلي او تعديلها او تقصير اجل سيرانها او الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء" ، وتنص المادة (٣٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل على ان "لا يكون انشاء الضرائب وتعديلها والغاءها الا بقانون ولا يجوز الاعفاء منها إلا في الاحوال المبينة قانونا .." ، اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فنص في المادة (٢٨/اولا) على ان "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون" .

(٦) المادة (١٨١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

- المحلية وإنّ قراراتها نافذة في حدود اختصاصاتها^(١). أما في الدستور العراقي فقد منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وأشار الى عدم خضوع المجالس لأي جهة^(٢) مما يستدل على أنّ الدستور قد منحها الاستقلال الإداري، كذلك منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاستقلال الإداري والمالي^(٣).
٩. تتمتع الوحدات المحلية اللامركزية بحق المبادأة، الذي يترتب على تمتّعها بالشخصية القانونية المستقلة عن الدولة ويكون لها الحق في البدء بمباشرة صلاحياتها واختصاصاتها، ولا يكون للحكومة المركزية أن تباشر ممارسة تلك الصلاحيات التي حددها القانون للوحدات المحلية .
١٠. استقلال الوحدات المحلية بتصرفاتها وتحملها مسؤولية تلك التصرفات وتسبب إليها لا الى الدولة حتى وإن كانت تلك التصرفات خاضعة لتصديق أو إجازة الحكومة المركزية وسواء كانت تلك الأعمال مادية أو قانونية^(٤).
١١. يترتب على تمتّعها بأهلية التقاضي أنّ جميع تصرفاتها القانونية الصادرة من جانب واحد يجوز الطعن فيها أمام محاكم القضاء الاداري وأنّ المنازعات التي تحدث بينها وبين الاشخاص المعنوية العامة أو الافراد تُعدّ منازعات إدارية يختص فيها القضاء الإداري إلا إذا كانت منازعات مدنية فيختص بها القضاء العادي .
١٢. وتعتبر أموالها أموال عامة وموظفوها موظفين عموميين والعقود التي تُبرمها عُقوداً إدارية وتتمتع فيها بامتيازات السلطة العامة من فسخ العقد أو التعديل أو التنفيذ المباشر^(٥) .
١٣. ويترتب على تمتّع الوحدات المحلية بالشخصية القانونية حرية التنظيم الذاتي الداخلي عبر منحها الاستقلال اللازم اي اعطاؤها السلطة لتنظيم أمورها الداخلية التي تتصل بالجانب التنظيمي والمؤسساتي، وإيرادتها الخاصة ودون ان تتعرض الى ضغوطات من السلطات الاتحادية بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي ، مثل حقها في تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الأمور ذات الصلة لمتابعة الشؤون الثقافية والإنمائية والاجتماعية^(٦).

(١) المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) طاهر محمد مابح الجنابي ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

(٥) د . ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، بدون طبعة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة مصر ، ١٩٩٦ ، ص ٩٧ .

(٦) المادة (١٢١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

المطلب الثاني

اعتماد الاسلوب الديمقراطي في الوجود القانوني للمحافظات

إنّ النظام اللامركزي يقوم على أركان أساسية تضمن له الاستمرار في القيام بأنشطتها بهدف إشباع الحاجات العامة وإدارة المرافق العامة فمن هذه الأركان هو أن يعهد بإدارة المصالح المحلية إلى اشخاص أو هيئات محلية تمثل سكان الوحدة الإداري ومكونة من قبل أشخاص ينتخبون أو يعينون خصيصاً لهذا الغرض، وهكذا فإنّ شروط النظام اللامركزي تقتضي أن تُدار المصالح المحلية من قبل هيئات محلية تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية ، ومن ثمّ فإنّ طريقة اختيار أعضاء الهيئات المحلية تتنوع ما بين الانتخاب من قبل السكان المحليين أو عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية أو عن طريقة الجمع ما بين أسلوب الانتخاب والتعيين ، وعلية سنقسّم هذا المطلب على فرعين: سنتناول في الفرع الأول الأدوات القانونية لاكتساب عضوية المجالس المحلية، وسنتناول في الفرع الثاني آلية تشكيل مجالس الوحدات الإدارية المحلية.

الفرع الأول

الادوات القانونية لاكتساب عضوية المجالس المحلية

إنّ الوحدات المحلية بصفقتها أشخاصاً قانونية تكون لها أجهزة تتولى ادارتها وتعتبر عن إرادتها مما يقتضي التقيد بقواعد قانونية معينة في تكوينها ، إذ نجد اختلافاً ما بين الفقه حول الأداة القانونية لاكتساب عضوية المجالس المحلية : إذ نجدُ جانب من الفقه يذهب إلى أنّ الفكرة الديمقراطية تنعكس على المستوى المحلي ومن ثمّ يُعدّ الانتخاب هو تجسيداً لهذه الفكرة ، بينما يذهب جانب من الفقه الى ان الاعتبارات الادارية والفنية هي التي يجب ان تتوافر في المجالس المحلية ومن ثمّ فإنّ السلطة المركزية تقوم بتعيين أعضاء المجالس المحلية ممن تتوافر فيهم هذه الاعتبارات أو الشروط . ومن ثمّ سنوضّح طرق تشكيل المجالس المحلية على وفق الآتي :

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

أولاً : تشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب

إنَّ تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب هو يمثل التجسيد العملي للمبدأ الديمقراطي، إذ نجد أنَّ هذه المجالس تُشكَّل من قبل سكان الوحدات المحلية، مما يوسع قاعدة المشاركة الشعبية في الشؤون العامة لأنَّ الانتخاب يمثل جوهر المبدأ الديمقراطي ضماناً لاستقلال المجالس المحلية وأساساً لقيام النظام اللامركزي، لأنَّ هذا النظام يقوم على أن يعهد إلى أبناء الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم ومصالحهم المحلية لذا يجب أن يقوم بذلك من ينتخبوه نيابةً عنهم فحينما تكون السلطة المحلية مشكلة بهذه الطريقة فإنَّ ذلك يكون عاملاً يبعث الشعور بالاستقلال عن السلطة المركزية لأنَّ الانتخاب يمثل الوسيلة المنطقية لتشكيل مجالس الوحدات الادارية اللامركزية^(١).

فغالبية الفقه يذهب الى ضرورة تشكيل مجالس الوحدات المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب من قبل سكانها المحليين لأنَّ الاساس الذي بُني عليه النظام اللامركزي هو وجوب أن يعهد لسكان الوحدة المحلية بإدارة شؤونهم المحلية وهم الذين يقومون بإدارة مصالحهم الخاصة وبشكل مباشر لذلك يجب أن يقوم من ينتخبونه بممارسة هذا الغرض نيابة عنهم وعن طريق أسلوب الانتخاب^(٢) الأمر الذي يجعل أسلوب الانتخاب ذا أهمية فعّالة في النظام اللامركزي، نظراً لتجاوبه مع الافكار الديمقراطية ورفع درجة وعي الجماهير وشعورها بالمسؤولية تجاه مجتمعها فضلاً عن أهميته في تكوين القيادات المحلية التي تكون أكثر إماماً ودرايةً في شؤون وحدتها المحلية .

إذ نجد أنَّ سكان الوحدة الإدارية المحلية ينتخبون اشخاص يمثلوهم في المجالس المحلية إذ يرشح هؤلاء الأشخاص انفسهم للانتخابات المحلية بشكل مستقل أو ضمن التجمعات أو الاحزاب السياسية ومن ثمَّ فإنَّ الانتخاب يمثل الأسلوب الديمقراطي في دول العالم إذ يجسد النظام اللامركزي ويمثل تعبيراً عن الديمقراطية مما يزيد درجة الوعي والشعور بالمسؤولية تجاه الوحدة المحلية من قِبَل الأشخاص المنتخبين^(٣).

فالفقه المؤيد لاعتماد أسلوب الانتخاب يرى بأنه وسيلة لتحقيق استقلالية ووجود الوحدات المحلية وإنَّ عدم انتخاب أعضاء الهيئات المحلية ينفي الصفة اللامركزية ، لأنَّ الانتخاب لا يمنح الاستقلالية، إذا لم تمنح الشخصية المعنوية التي تُعدُّ من عناصر وجود اللامركزية للوحدات

(١) د . سليمان الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، ط١، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨٠ ص ٢٣٨

(٢) د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ .

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، ط١، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٢ ، ص ٩١ وما بعدها .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

المحلية وهو يمثل أيضاً أحد اركان النظام اللامركزي الذي يقتضي أن يتمّ انتخاب هيئات محلية تتولى إدارة مصالحها وإلى جانب ذلك يذهب الفقه أيضاً إلى أنّ النظام الاداري يهدف أساساً لتحقيق الديمقراطية في مجال اللامركزية الإدارية وبوجوب تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب من قبل أبناء الوحدة المحلية وإشراكهم في إدارة شؤونهم ومصالحهم الخاصة ومن ثمّ يحقق مبدأ إدارة الشعب لنفسه وعن طريق ممثليه من أبناء وحدتهم الإدارية^(١). الأمر الذي يحقق في النهاية استقلالاً للمجالس المحلية تُجاه السلطات الاتحادية ويحول دون ممارسة السلطة المركزية الضغوط عليها وإنه يضمن رقابة فعالة للسكان المحليين على مجالسهم المحلية التي تمارس اختصاصاتها لرعاية مصالحهم واحتياجاتهم تحت رقابتهم وإشرافهم .

إذ يرى الفقيهان (دويز و ديبير) أنّ هنالك ترابطاً ما بين اللامركزية الادارية والديمقراطية في اعتمادهما على نظام الانتخاب، لأنّ الدولة التي تقوم على النظام الديمقراطي يجب أن يختار الشعب حكاه عن طريق الانتخاب ومن ثمّ يؤخذ بنفس الأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية^(٢). وإنّ الفقيه (ريفيرو) يذهب إلى أنّ النظام اللامركزي لا يظهر الى الوجود إلا من لحظة نشوء السلطات المختصة بالمصالح المحلية من الوحدة نفسها لا من السلطة المركزية فهذا لا يتحقق إلا باختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب من قبل السكان المحليين^(٣). الأمر الذي يحقق اتفاقاً ما بين معظم الفقهاء بضرورة تشكيل مجالس الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب من قبل السكان المحليين لأنّ النظام المركزي قائم على هذه الركيزة الأساسية لذا فإنّ استقلال الوحدات المحلية مرتبط بتشكيل مجالسها المحلية وعن طريق أسلوب الانتخاب لأنّ النظام اللامركزي لا يكون مفعلاً بشكل صحيح بل يكون مشكوكاً في وجوده إذا لم يكن هنالك تشكيل لمجالس الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب من قبل السكان المحليين لأنّ التنظيم الاداري يقوم على قاعدة أساسية تتمثل بانتخاب السلطات المحلية من قبل السكان المحليين وإنّ النظام اللامركزي لا يدخل حيز الوجود إلا من اللحظة التي تتشكل فيها المجالس المحلية^(٤).

(١) د . محمد صالح عبد البديع السيد ، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٨ ، ص ٥١ .

(٢) د . خالد سمارة الزغبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ط٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ١٩٩٣ ، ص ٦٧ .

(٣) د. خالد سمارة الزغبي ، المصدر نفسه ، ص ٨٦ .

(٤) د . سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٧٠ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ومن ثمّ فإنّ اختيار أعضاء المجالس المحلية يحقق مزايا متعددة إذ إنّهُ يمنح الاستقلال لهيئات الإدارة المحلية وضمانه لها تجاه اعتداءات السلطة المركزية وهو يمثل هدفاً من أهداف نظام الإدارة المحلية لأنّ الاشخاص المحلية تنشأ لإدارة المصالح المحلية ومن ثمّ فإنّ انتخاب أعضاء هذه الهيئات من بين سكان الوحدة المحلية يُعدّ من متطلبات وجود الهيئات المحلية لأنّ هؤلاء الاشخاص يدركون مصالحهم المحلية كما إنّ نظام الانتخاب يضمن تجديد الدم للإدارة المحلية باستمرار لأنّه يمثل دعامة الديمقراطية الذي يفعل مبدأ الارادة الشعبية^(١). وإنّ انتخاب أعضاء المجالس المحلية من قبل السكان المحليين يُعدّ الحد الأدنى اللازم لقيام النظام اللامركزي وإنّ أسلوب التعيين من قبل الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة هذا النظام لأنّ الانتخاب هو ركن من أركان النظام اللامركزي فضلاً عن كونه شرطاً من شروط استقلال المجالس المحلية وضمانه من ضمانات وجودها لأنّ النظام اللامركزي هو انعكاس للمبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة للمصالح المحلية بواسطة السكان المحليين^(٢).

وهكذا يتضح لنا أنّ تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب يمثل جوهر النظام اللامركزي وأحد أركانه التي يقوم عليها هي إسناد المصالح المحليّة الى أشخاص يدركون هذه المصالح لأنّ وجود أعضاء منتخبين في المجالس المحلية يحقق استقلالاً لهذه المجالس تجاه السلطة المركزية إذ إنّ انتخاب أعضاء هذه المجالس يضمن الرقابة الفعالة لهؤلاء الناس على وحداتهم المحلية ومن ثمّ يحقق مبدأ إدارة الشعب لنفسه عن طريق ممثلية من أبناء المحافظة أو القضاء أو الناحية أو القرية ومن ثمّ يضمن الحد الأدنى لوجود النظام اللامركزي والاعتراف بوجود وحدات محلية تتولى إدارة شؤونها المحلية.

فقانون دول العالم لم تتفق على أسلوب واحد لتشكيل المجالس المحلية فمنها من يأخذ بأسلوب الانتخاب ومنها من يأخذ بأسلوب التعيين ومنها من مزج بين الاثنين ، وعليه سنتناول في هذا الفرع أساليب تشكيل المجالس المحلية بوجه عام ومن ثمّ نتناول في الفرع الثاني كيفية تشكيل هذه المجالس في الانظمة المقارنة .

(١) فيصل علي الجبري ، مصدر سابق ، ص ٩٢ وما بعدها .
(٢) د. خالد سمارة الزغبي ، مصدر سابق ، ص ٨٨ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ثانياً : تشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب التعيين

أن هذا الأسلوب فإن أعضاء مجالس الوحدات المحلية يتم اختيارهم عن طريق السلطة المركزية ممن تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة والمؤهلات اللازمة لتولي العمل الإداري ، فهذا الأسلوب يراعى فيه عدة اعتبارات لاختيار أعضاء المجالس المحلية من ذوي الخبرة والاختصاص من مختلف شرائح المجتمع^(١) فأنصار هذا الأسلوب يرون بأن عدم انتخاب أعضاء الهيئات المحلية لا ينتقص من استقلاليتها وجودها القانوني لأن هذا الاستقلال متحقق حتى مع قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجلس طالما أنها تحتفظ بمقومات وجودها واستقلاليتها التي كفلها الدستور وبالتالي فإن اختيار السلطات المركزية أشخاص معينين وتعيينهم كأعضاء مجالس محلية لا يخل بوجود الوحدات المحلية واستقلاليتها ولا ينفي عنها صفتها اللامركزية^(٢).

فدول العالم تختلف في الطرق التي تتبعها في التعيين فبعضها تُعد بعض الأشخاص أعضاء في المجالس محلية بحكم القانون بسبب تسلمهم وظائف معينة كمدير التربية ويعتبرون أعضاء في المجالس المحلية بحكم القانون واخذ بهذه الطريقة العراق سابقاً، إذ نجد المادة (٥٤) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ نصت على إن " يتكون مجلس المحافظة من المحافظ رئيساً ونائباً للمحافظ منتخب من قبل أعضاء المجلس يحل محل المحافظ عند غيابه ومن عدد معين من المقاعد ينتخبون من سكان المحافظة والأقضية التابعة لها ومن أعضاء معينين بحكم القانون وهم معاون المحافظ ، ورؤساء الدوائر الفرعية كمدير البلدية والصحة"^(٣) . وكذلك في ظل قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ لم يختلف الأمر إذ نجد المادة (٢) نصت على "يتألف مجلس الشعب المحلي من أعضاء دائمين بحكم وظائفهم وأعضاء منتخبين ويكون عددهم ضعف عدد الاعضاء الدائمين ولرئيس الجمهورية تسمية من يراه عضواً دائماً في مجلس الشعب المحلي للمحافظة وله ان يضيف أعضاء دائمين فيه يمثلون جهات أخرى.." ^(٤). وبالتالي نجد أن المجالس المحلية في العراق وفي ظل قانون المحافظات الملغى وفي ظل قانون مجالس الشعب المحلية تتكون من أعضاء منتخبين وأعضاء دائمين (كمعاوني المحافظ ورؤساء الدوائر كمديري التربية والتعليم ورئيس الصحة وأكبر موظف من موظفي وزارة الزراعة وغيرها) وبعض

(١) د . محمد علي الخلايلة ، مصدر سابق ، ٦٥ .

(٢) فيصل علي الجبري ، مصدر سابق ، ص ٨٩ وما بعدها.

(٣) المادة (٥٤) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ .

(٤) المادة (٢) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الدول يقوم فيها الأعضاء المنتخبين باختيار الأعضاء المعيّنين من بين سكان الوحدة الادارية واخذت بهذه الطريقة انكلترا عام ١٩٧٤ ، ودول اخرى ايضا تقوم بتعيين أعضاء المجالس المحلية عن طريق اقتراح صادر من الإدارة المحلية بسبب خبراتهم وكفائتهم^(١). إذ إنّ أنصار هذا الاتجاه يرون بان وجود السلطات المحلية لا تتأثر بطريقة تشكيلها لأن وجودها يقوم على أركان أخرى كالشخصية المعنوية ومنحها الصلاحيات الإدارية في نطاق إقليمي معين لأن استقلال ووجود الهيئات المحلية متحقق في النظام اللامركزي السائد^(٢). فاستقلال الوحدات المحلية متحقق حتى مع قيام الحكومة المركزية بالتعيين، بسبب توافر شروط وأركان النظام اللامركزي من وجود روابط ما بين الأعضاء المعيّنين ومصالحهم المحلية ومن ثمّ يكون لممثلي هذه الوحدات سلطة ذاتية مستمدة من القانون في إدارة شؤونهم المحلية وإصدار قرارات دون الخضوع للسلطة المركزية^(٣). ومن ثمّ فإن اختيار أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطات المركزية يحقق عدة مزايا فهو يجعل منها اشخاصاً مستقلين لان تعيين هؤلاء الاشخاص لا يخل بوجود الوحدات المحلية واستقلاليتها طالما كانت تحتفظ بمقومات ذلك ومادام هؤلاء الاشخاص غير قابلين للعزل قبل انتهاء المدة القانونية المحددة، وإنه يُعدّ وسيلةً فعالةً لتفعيل الرقابة على أعمال هؤلاء الاشخاص لأنّ تعيينهم يضمن الوحدة السياسية والإدارية للدولة لان وجود مجالس محلية تتمتع بالاستقلال قد تتحول مع مرور الزمن إلى لامركزية سياسية تنقل عن الدولة^(٤).

وبناءً على ما تقدّم فأنا نرى اختيار اعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية وإن كان لا يؤثر على مقومات وجود الوحدات المحلية طالما كانت تحتفظ بتلك المقومات إلا أننا لا نؤيد الاخذ به لان النظام اللامركزي مقترن بفكرة الديمقراطية وفكرة مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بشكل مستقل عن السلطة المركزية ما يضمن وجود هذه الهيئات واحتفاظها باستقلاليتها لان في حالة تعيين اعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة المركزية يؤدي إلى التدخل في شؤونها والتأثير على اعضائها إذ إنّ العضو يبقى تابعا لإرادة السلطة العليا التي عينته وبالتالي تفقد اللامركزية الاستقلال .

(١) د . عبد الرزاق الشيلخي ، مصدر سابق ، ص ٨٦ .

(٢) د . عبد الرزاق الشيلخي ، مصدر سابق ، ص ٨٧ .

(٣) مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة منتوري ، كلية الحقوق ، الجزائر ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٠ .

(٤) سليم نعيم خضير المشاكيل ، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بيروت كلية الحقوق والعلوم السياسية ، لبنان ، ٢٠١٤ ، ص ٨٨ وما بعدها .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

ثالثاً : تشكيل المجالس المحلية عن طريق الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين

أمام الجدل الفقهي بخصوص أسلوب التعيين والانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية ذهب جانب من الفقه الى الجمع ما بين الأسلوبين للاستفادة من مزاياها وتجنب عيوبها والنقد الموجة إليها ومن ثم يحقق تطور الوحدات المحلية من ناحية استقلالها ووجودها ، وإن كان انتخاب أعضاء المجالس المحلية من قبل سكان الوحدات المحلية يؤدي إلى حرمان الوحدات المحلية من الأشخاص ذوي الخبرة والكفاءة بسبب إجماع هؤلاء عن الاشتراك في الحملات الانتخابية وإنّ اتباع أسلوب الانتخاب لا يكفي لرفد الوحدات المحلية بكل ما تحتاجه من الأفراد ذوي الخبرة والكفاءة والمؤهلات الفنية ، لذا اقترح جانب من الفقه الأخذ بهذا الأسلوب إذ يقوم على تصنيف الهيئات المحلية إلى درجات تبعاً لرقبها ، اذ يسود الانتخاب في الهيئات الراقية ويسود الجمع ما بين الانتخاب والتعيين في الهيئات المتوسطة الرقي ويسود التعيين في الهيئات غير الراقية ويقوم هذا الأسلوب بأجراء التصالح ما بين الأسلوبين^(١).

ويرى جانب آخر من الفقه أنّ قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية أمر لا ضير فيه ويقابل أمر تدخلها في إنشاء الادارة المحلية وتحديد اختصاصها وكذلك الرقابة على اعمالها، لأنها تُدرك قدرة الوحدة المحلية على ممارسة الاستقلالية والديمقراطية عندما تقوم باختيار أعضاء مجالسها المحلية^(٢) . إلا أنّ تلك الآراء لأنها تشكك في الديمقراطية نفسها وتتعارض مع المنطق لأنّ النظام اللامركزي قائم على وجوب انتخاب سكان الوحدة المحلية أعضاء ينوبون عنهم وهذا الركن من النظام اللامركزي مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية السياسية التي لا بدّ من ارتباطها بديمقراطية الادارة^(٣).

إذ تقوم السلطة المركزية بتعيين أشخاص من ذوي الكفاءة والخبرة لانعاش مجالس الوحدات المحلية ولتكملة النقص الناتج عن العملية الانتخابية في الكفاءات والخبرات والتخصصات النادرة التي يحتاجها النشاط الإداري وتحرم منها المجالس المحلية بسبب نقص وعي الأشخاص الناخبين الإداري والانتخابي بسبب خضوع هؤلاء الأشخاص للمؤثرات السياسية وأهوائهم الشخصية إذ تقوم الحكومة المركزية الوقت نفسه بتعيين عدد من الأشخاص كأعضاء في المجالس المحلية وفي

(١) نورس هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠١٠ ، ص ٨٧ .

(٢) د . عبد المعطي العساف ، د . نادر أبو شيخة ، تنظيم الادارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان ، الاردن ، ١٩٨٥ ، ص ٢٧ .

(٣) د . عبد المعطي العساف ، د . نادر أبو شيخة المصدر نفسه ، ص ٢٨ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الوقت نفسه يقوم سكان الوحدة المحليّة بانتخاب عدد من أعضاء المجالس المحليّة بشكل مباشر من أجل تطعيم الوحدات المحليّة ومجالسها بأشخاص ذوي مؤهلات وخبرات مؤهلين لإدارتها^(١). ففي العراق اتبعت هذه الطريقة في اختيار أعضاء المجالس المحليّة في ظلّ قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ حيث كانت تتشكل مجالس المحافظات وكذلك الأقسية والنواحي من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بحكم وظائفهم^(٢)، ولم يختلف الحال أيضاً في ظل قانون مجالس الشعب المحليّة رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى^(٣).

إلا أننا لا نؤيد الأخذ بهذا الأسلوب لأنّ الاعضاء المعيّنين سوف تكون لهم الكلمة التي تؤثر على اتخاذ القرارات داخل المجالس المحليّة خاصة فيما يتعلق بتسيير الوحدة المحليّة وإدارتها مما يؤدي الى هيمنة السلطة المركزيّة على الوحدة المحليّة عن طريق الاشخاص المعيّنين من قبلها بسبب تبعيتهم وخضوعهم لها بحكم تعيينهم مما يفقد السلطات المحليّة استقلالها ووجودها وهذا الأمر غير جائز لأنّ استقلال الوحدات المحليّة ووجودها القانوني استقلال أصيل مصدره القانون والدستور وهذا يتعارض مع المنطق الذي يقتضي بان يكون النظام اللامركزي قائم على الديمقراطية في اختيار أعضاء الهيئات المحليّة ، فساكن الوحدة المحليّة هم انفسهم من ينتخبون رؤساء الدول وهم انفسهم ينتخبون أعضاء المجالس المحليّة .

(١) د. رفعت عبد سيد ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ٢٠٠٢ ، ص ٢٣٩ .

(٢) المادة (٥٤) من قانون المحافظات الملغى رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٩ .

(٣) المادة (٢) من قانون مجالس الشعب المحليّة رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى .

الفرع الثاني

آلية تشكيل مجالس الوحدات الإدارية المحلية

إنَّ وجود مجالس الوحدات المحلية تُعدُّ من أساليب الإدارة المحلية إذ إنَّ بموجبها يتم تقسيم الدولة على وحدات إدارية تتمتع بالشخصية القانونية وتمثلها مجالس منتخبة من قبل سكانها لأنَّ الحكم المحلي يعتمد على وجود وحدات إدارية مستقلة في نطاق جغرافي معيَّن في إقليم الدولة لأنَّ من مقومات وجود هذه المجالس هو إسناد الأمور المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال^(١). فالدستور العراقي بعد أن أقرَّ بوجود المحافظات في إطار تقسيمه الإداري لها إلى (أقضية ونواح وقرى) إذ إنَّ هذا التقسيم بُني على أساس اقليمي إذ حدّد لكلِّ هيئة من الهيئات المحلية نطاقاً جغرافياً تمارس فيه اختصاصاتها^(٢) وإنَّ الدستور اعتمد في تكوين وجود المحافظات على أسلوب الانتخاب بوصفها وسيلة في تكوين مجالسها على وفق نص المادة (١٢٢) منه إذ نصت على "ان ينظم انتخاب مجلس المحافظة"^(٣).

فهذه إشارة صريحة وواضحة في نص الدستور لاعتماد أسلوب الانتخاب كأساس ديمقراطي لاختيار أعضاء مجالس المحافظات على وفق لمبادئ المساواة والمواطنة وبعيد عن أي قيود تنتقص من حق المشاركة في الشؤون العامة أو تصدر إرادة السكان المحليين في اختيار أشخاص ينوبون عنهم ويمثلونهم في مجالس المحافظات ، اذ يتفرع عن حق المشاركة في الشؤون العامة حق المواطنين في المشاركة في الأمور السياسية واختيار أعضاء لمجالس الهيئات المحلية التي تكون منها المحافظات^(٤).

فأسلوب الانتخاب يمثل أساساً لوجود مجالس المحافظات لأنَّ الدستور قد كفل لجميع العراقيين حقَّ الرشيح والتصويت استناداً إلى المادة (٢٠) منه^(٥) ونص أيضاً على المساواة^(٦) وحق تكافؤ

(١) حيدر عبد اللطيف موسى التميمي ، مصدر سابق ، ص ٥٣ .
(٢) المواد (١٢٢، ١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ونص المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٣) المادة (١٢٢/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
(٤) حيدر عبد اللطيف موسى التميمي ، مصدر سابق ، ص ٥٥ .
(٥) المادة (٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على "للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح" .
(٦) المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على "العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي"

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الفرص لجميع العراقيين^(١) ونصّ أيضاً على عدم جواز تشريع يتعارض مع مبادئ الديمقراطية أو مع الحقوق والحريات الواردة فيه^(٢). لذا نجد في العراق أنّ مجالس الوحدات الادارية هي كُّل من مجالس المحافظات ، والمجالس المحلية للأقضية فقط بعد الغاء مجالس النواحي بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ فـقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد عرّف المحافظة بانها "السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة ولها حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية .."^(٣). وإنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نصّ على تمثّلها بالشخصية المعنوية والاستقلال وعدم خضوعها لأي جهة او وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة^(٤) كما نجد المادة (٣) من قانون المحافظات بيّنت أنّ ما يتألف منه مجلس المحافظة ومجلس القضاء فقط^(٥) ولم تبين مكونات مجلس الناحية، وإنّما الغتها فهذا يمثل إنقاص من وجود المحافظات واستقلاليتها المكفولة دستوريا .

فبعد تبنى النظام اللامركزي بموجب الدستور واعتماد أسلوب الانتخاب كطريقة لاختيار أعضاء المجالس المحلية لذا فإن اعتماد هذا الأسلوب يكون كأساس لتكوين تركيبة الحكومة المحلية وهيئاتها والتي تشمل (مجالس المحافظات ومجالس الأقضية فقط) بعد الغاء مجالس النواحي بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .

أولاً : بالنسبة لمجالس المحافظات فإنها تتكون من (١٠) عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد عن كل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون نسمة وفي حين أنّ مجلس القضاء يتكون من (٧) سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (١٠٠٠٠٠٠) مائة الف نسمة لما

(١) المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك" .

(٢) المادة (٢/اولا/ب/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على "لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية ، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور" .

(٣) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (١٢٢/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على "تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى" ، كما نصت المادة (٢/ثانيا/ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على "تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها او من يخوله وتخضع المجالس لرقابة مجلس النواب" .

(٥) المادة (٣/البند اولا/الفقرة ١,٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نصت على "يتكون مجلس المحافظة من (١٠) عشر مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد على مليون نسمة بحسب احصائية على وفق البطاقة التمييزية .. ، يتكون مجلس القضاء من (٧) سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل مائة الف نسمة لما زاد على (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة الف نسمة بحسب احصائية معتمدة على وفق البطاقة التمييزية .."

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة^(١). ومن ثمّ يلاحظ ان عدد المقاعد اعتمد فيها بشكل رئيس على حجم السكان وعلى التحديد التشريعي لها إذ لم يجعل لحجم مساحة الوحدة الإدارية أي اعتبار وبالتالي فإن عدد الاعضاء يتفاوت في المجالس المحلية لأنّ نص هذه المادة غامض لم يبين تحديدا واضحا للسكان (المحافظة والقضاء) لأنّه إذ لم يوجد عدد محدد للسكان يتعذر تطبيق ما ورد في نص هذه المادة مما يعتبر نقصاً تشريعياً واضحاً يستوجب التعديل .

ثانياً : انتخاب رئيس المجلس ونائبه من قبل أعضاء المجالس المحلية وبالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس إذ نصت المادة (٧/أولاً) من قانون المحافظات على "ان مجلس المحافظة يختص بانتخاب رئيس المجلس ونائبه في أول جلسة يعقدها بدعوة من المحافظ خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات" ، وبالطريقة نفسها أيضاً يتم انتخاب رئيس مجلس القضاء ونائبه إذ نصت المادة (٨/أولاً) على "ان مجلس القضاء يختص بانتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائم قام خلال (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات .."^(٢).

ثالثاً : ونشير إلى إنّ قانون المحافظات بيّن آلية انتخاب رؤساء الوحدات الادارية من قبل أعضاء المجلس انفسهم إذ يتم انتخاب الرئيس ونائبة (لمجلس المحافظة والقضاء) من قبل أعضاء المجلس وبالأغلبية المطلقة لأعضائه في أول جلسة للمجلس خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على الانتخابات^(٣).

أمّا فيما يتعلق بإجراءات الانتخاب والترشيح فنجد أنّ المشرع في قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل جعل كلّ محافظة على وفق حدودها الادارية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجالس المحافظات وكل قضاء دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجالس الاقضية^(٤) إذ إنّ المشرع اعتمد أسلوب الانتخاب المباشر مما يؤكّد طبيعة النظام

(١) المادة (٣/ البند اول/الفقرة ٢,١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢) المواد (٧/أولاً) و (٨/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٣) المادة (٧/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نصت على "انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من المحافظ خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات .." كما نصت المادة (٨/أولاً) من القانون نفسه نصت على "انتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء في اول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائم قام خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات" .
(٤) المادة (٢٢) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل نصت على "يمارس كل ناخب حقه الانتخابي بنفسه في الدائرة الانتخابية التي يكون فيها مسجلاً في سجل الناخبين .." كما ان المادة (٢٣) من القانون نفسه نصت على "تكون كل محافظة غير منتظمة في إقليم وفقاً للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجالس المحافظات" .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

الديمقراطي للمجالس ويضمن وجودها واستقلاليتها لأنَّ عدم منح السلطة المركزية سلطة تعيين جزء من الأعضاء يعدُّ من مظاهر استقلالية المجالس في وجودها وتكوينها عن السلطة المركزية^(١)، وجعل الترشيح يكون عن طريق القائمة المفتوحة وهي القائمة التي تحتوي على أسماء المرشحين المعلنة ويمنح بمقتضاها الناخب حق انتخاب ما يراه في دائرته الانتخابية دون التقيد بترتيب المرشح ضمن القائمة الواحدة أو عن طريق القائمة المنفردة وهي القائمة التي تتكون من مرشح واحد على أنَّ يكون مسجلاً لدى المفوضية^(٢). فقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل قد قصر سريانه على انتخابات مجالس المحافظات والاقضية^(٣) ولم يُشر الى مجالس النواحي فهذه إشارة واضحة وصريحة وتمثل إلغاء من وجود أحد المكونات المحافظة (الاقضية والنواحي والقرى) بجرمانها من انتخاب أعضاء لمجالسها المحلية وفق ما يطلبه النظام اللامركزي من ضرورة وجود اجهزة منتخبة تعبر عن تلك المكونات وتؤمن مصالحها المحلية وتمنح الاستقلال اللازم سواء فيما يتعلّق باختصاصاتها المحلية أو من حيث منحها الوجود القانوني كأحد الآثار المترتبة على تبني الدستور للنظام اللامركزي^(٤).

فالمجالس المحلية ليست سلطات مستقلة عن المركز وإنما هي حكم إداري واسع في ظلّ الرقابة المركزية وعلى ذلك الأساس نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات المحافظات على إطارين : يتمثل الأول منحها اختصاصات في ظل نظام اللامركزية الإدارية ويتمثل الثاني في ظلّ اللامركزية السياسية بمنح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاولوية على القوانين الاتحادية مما يعطي لمجالس المحافظات الحق في استقبال مزيد من الاختصاصات بمرور الزمن^(٥) .

وبالتالي نرى أنَّ قيام قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية بإلغاء مجالس النواحي من نطاق سريانه، فذلك يمثل إلغاء جزء من وجود المحافظات واستقلاليتها إذ إنّ الدستور العراقي نص على مكونات المحافظات "الاقضية والنواحي والقرى" فعلى الرغم من إنّ قانون المحافظات ألغى

(١) د . رائد حمدان المالكي ، مركز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النظام الدستوري العراقي مصدر سابق ، ص ٢٣٧ .

(٢) المادة (١/سادسا/سابعاً) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ .

(٣) المادة (٢) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل نصت على "يسري هذا القانون على انتخابات مجالس المحافظات والاقضية" .

(٤) د . علي محمد بدير ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د . مهدي ياسين السلامي ، مصدر سابق ، ص ١٢١ .

(٥) د . عبد الجبار أحمد عبد الله ، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية ، مؤسسة فريدريش ايبرت ، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني : <https://scholar.google.com/citations?user=> تاريخ الزيارة ١٠/٦/٢٠٢٣ م ٤:٣٠

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

مجلس الناحية إلا أنه أبقاها كوحدة إدارية فما الفائدة من وجودها كوحدة إدارية وتحرم من حقوقها الدستورية بالاستقلال والشخصية المعنوية والوجود القانوني وحقها في اختيار اعضاء مجالسها المحلية على وفق متطلبات النظام المركزي ، فإلغاء مجالس النواحي يمثل انقاصاً واضحاً للمحافظات ولمكوناتها فالدستور العراقي قد جعل المحافظات من مكونات النظام الاتحادي^(١) فكيف يمكن لقانون صادر استناداً للدستور ان يمس مكونات المحافظة ويُلغي من وجودها ويحرمها من حقوقها السياسية في اختيار اعضاء يمثلونها خاصة أن أحد اركان النظام اللامركزي تتطلب وجود مجالس منتخبة للتعبير عن الوحدات المحلية هذا من جانب ومن جانب آخر فإن الدستور العراقي قد تبنى النظام اللامركزي بشكل واضح^(٢) فكيف تلغى مجالس النواحي امام هذه الضمانات القانونية والدستورية وبالتالي فان ذلك يمثل انتهاكا واضحا للدستور ولوجود المحافظات والمساس بهذا الوجود والتعدي عليه من قبل السلطة التشريعية بقوانينها التي تصدر استناداً للدستور إلا أنها تطغى عليه وتحاول فرض هيمنتها على مؤسسات الدولة وحقوقها الدستورية كافة . ومن جانب آخر نرى أن الديمقراطية تقوم على مبادئ أساسية منها أن الاشخاص القابضين على السلطة هم ممثلين عن الأفراد ومؤمنون وهناك ترابط بينهم وبين ناخبهم وإن اختلف الفقه في ذلك ومن ثم يستطيع الناخب محاسبتهم هذا من جهة ومن جهة أخرى تظهر إشكالية أخرى تتمثل فيما إذ تم تقليص أو إلغاء هؤلاء الممثلين فهل يتناسب ذلك مع النظام الديمقراطي الذي يقتضي تمثيل الشعب خير تمثيل؟ ومن ثم فإلغاء مجالس النواحي سيؤدي إلى ظهور مشاكل كثيرة تتمثل بعدم الحرص أو ضياع حقوق تلك النواحي لاسيما أن قانون المحافظات الحالي قد نص على "ان يقوم المحافظ بإعداد الموازنة المحلية، على وفق معايير ويراعي العدالة في التوزيع على الوحدات المكونة للمحافظة فما دام لم يكن هنالك مجالس نواحي يطالب بحقوق سكانها المحليين يعني ضياع حقوقها وحرمانها من وجودها القانوني .

أما في فرنسا فنجد أن المحافظة تُعدّ من الوحدات الإدارية التي تعلق البلدية وأدنى من الإقليم إذ إن قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ الخاص بحقوق البلديات والمحافظات والاقاليم وحريتها المعدل إذ تتميز المحافظة في فرنسا بوحدة النمط والأسلوب أي وحدة تشكيل أجهزتها القائمة على ادارتها وكذلك مسؤولياتها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية ، وتدار من قبل مجلس المحافظة

(١) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١٢٢/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

والمحافظ واللجنة الدائمة^(١) فمجلس المحافظة يُشكّل من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام من قبل ناخبي المحافظة وعلى مرحلتين: على أساس اختيار عضو عن كلّ قسم من أقسام المحافظة (كانتونات) تُعدّ دوائر انتخابية^(٢). ويتمّ الاقتراع على دورتين إذ يشترط لنجاح الدورة الأولى الحصول على أغلبية الأصوات أمّا الدورة الثانية فيكتفي للفوز الحصول على الأغلبية النسبية^(٣). إذ إنّ أعضاء مجلس المحافظة تتراوح ما بين (٢٥) إلى (٥٠) عضو بحسب عدد (الكانتونات) ومدة العضوية ست سنوات على أن يجدد نصف عدد الأعضاء كلّ ثلاث سنوات ، أمّا المحافظ فإنه يعين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية ويصدر عن مجلس الوزراء بناءً على ترشيح كلّ من رئيس الوزراء ووزير الداخلية معاً^(٤) ، أي أنّ للسلطة المركزية الحرية في اختيار المحافظ إذ لا توجد شروط منصوص عليها قانوناً تقيدها في اختياره وإنّما يجب أن تتوافر فيه فقط الشروط العامة لتولي الوظائف وبالتالي فإنّ المحافظ يجمع الصفة السياسية كونه ممثل للسلطة المركزية والصفة الإدارية لأنّه المشرف على جميع فروع الإدارة المحلية لأنّه معيّن من قبل السلطة المركزية وليس منتخباً من قبل الوحدة المحلية^(٥).

أمّا في مصر فنجد أنّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل وفي المادة (١٧٥) منه قسم الدولة على وحدات محلية وتتمتع بالشخصية القانونية^(٦) أمّا تركيبة هذه الوحدات فقد أشار الدستور المصري إلى إنّ يقوم القانون بتنظيم شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية كالمحافظ بالنسبة للمحافظة ولم يحدّد طريقة اختيارهم وإنّما ترك تنظيم ذلك للقانون^(٧).

(١) د . كريم كشاكش ، التنظيم الإداري المحلي "المركزية واللامركزية" ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، اربد للنشر ١٩٩٧ ، ص ٩٥

(٢) سليم نعيم خضير المشاكيل ، مصدر سابق ، ص ١١٣ .

(٣) فلاح حسن عطية ، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي ، رسالة ماجستير جامعة كربلاء ، كلية القانون ، ٢٠١٤ ، ص ٢٨ .

(٤) فلاح حسن عطية ، المصدر نفسه ، ص ٢٨ .

(٥) د . اسماعيل صعصاع البديري ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق ، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة عليها ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الرابعة ، العدد الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الاول ، ٢٠١٢ ، ص ٩٠ .

(٦) المادة (١٧٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل نصت على "تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .."

(٧) المادة (١٧٩) من الدستور نفسه نصت على "ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الاخرى ويحدد اختصاصهم"

الفصل الأول : الحقّ في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

أمّا عن المجالس المحلية فقد أشار الدستور المصري بشكل واضح إلى أن تنتخب كلّ وحدة إدارية مجلساً ممثلاً عنها ويكون انتخابها بالاقتراع العام السري المباشر وأورد شروطاً تخص المرشح^(١) .
وأورد قيوداً على انتخابات المجالس المحلية فأوجب أن يُخصص ربع المقاعد للشباب دون سن خمسةٍ وثلاثين وربع عدد المقاعد للنساء وأن لا تقلّ نسبة تمثيل الفلاحين والعمال عن نصف عدد المقاعد وان تضمن تمثيلاً للمسيحيين وذوي الإعاقة^(٢) .

ومن ثمّ نجد أنّ موقف الدستور المصري أكثر وضوحاً من الدستور العراقي في تحديد طريقة انتخاب أعضاء الوحدات المحلية إذ إنّهُ نصّ على أن يقوم كلّ مجلس بانتخاب أعضائه على وفق طريقة الانتخاب مما ندعو المشرع العراقي إلى إن يحذو حذو المشرع المصري مما يوفر ضمانات وارده في صلب الدستور تضمن الوجود القانوني الثابت للمحافظات عبر النص على آلية تشكيل مجالسها المحلية فيه وتمنع تحكّم السلطة التشريعية في هيكليّة تلك المجالس عن طريق القوانين التي تصدرها عن طريق حرمانها من حقوقها الدستورية أو الانتقاص من هذه الحقوق أو المساس بشخصيتها القانونية التي كفلها الدستور .

أمّا بعد صدور قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ إذ نجد أنّ القانون نصّ بشكل مباشرٍ وصريحٍ على تشكيل المجالس المحلية الشعبية في مصر وإنّه قد أحدث تغييراً في تشكيل المجالس المحلية في المحافظة إذ إنّها تتكون من "مجلس شعبي ومجلس تنفيذي والمحافظ" فالمجالس الشعبية تكون منتخبة بالاقتراع العام المباشر اي إنّ الانتخاب مكفولٌ لجميع المواطنين المقيدين في الجداول الانتخابية ، وإنّ القانون نصّ على تشكيل المجلس الشعبي في المحافظة^(٣) مع مراعاة أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من الفلاحين والعمال^(٤) . وإنّ هنالك مجالس شعبية للمركز "اذ تمثل فيه المدينة عاصمة المركز من اثني عشر عضواً ، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضواً ، وهنالك مجالس شعبية للمدن "يشكل في كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري باثني عشر عضواً" كما أنّ هنالك مجالس للأحياء

(١) المادة (١٨٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل نصت على "تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر .."
(٢) المادة (١٨٠) من الدستور نفسه نصت على "يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمسٍ وثلاثين سنة وربع العدد للمرأة ، على ان لا تقلّ نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد وان تضمن تلك النسبة تمثيلاً للمسيحيين وذوي الإعاقة".
(٣) المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصت على "يكون لكلّ وحدة من وحدات الحكم المحلي مجلس شعبي محلي من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين .."
(٤) المادة (١٠) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

"يمثل فيه كُلاً قسم إداري باثني عشر عضوا" ، وهناك مجالس للقرى "تتكون من أربعة وعشرين عضوا"^(١) . إذ يتم انتخاب جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب العام السري المباشر^(٢) ونورد الإشارة إلى أنّ انتخابات المجالس الشعبية تكون على أساس الأغلبية النسبية لا المطلقة لأنّ القانون نص على "ان ينتخب عضو المجلس المحلي بالأغلبية النسبية لعدد الاصوات الصحيحة المعطاة في الانتخابات"^(٣) .

أمّا المجالس التنفيذية فهناك مجلس تنفيذي للمحافظة يتشكل على نص المادة (٣٢) من قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ برئاسة المحافظ وعضوية نوابه ورؤساء المراكز والمصالح الحكومية والهيئات العامة في نطاق المحافظة وسكرتير عام المحافظة^(٤) . أمّا المحافظ فإنّ قرار تعيينه وإعفائه من منسبة يصدر من رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة (٢٥) من القانون^(٥) اذ يعد مركزه مشابها لمركز المحافظ في فرنسا من حيث تبعيته للسلطة المركزية كونه ممثلاً للسلطة المركزية من جهة وعضو تنفيذي للوحدة المحلية من جهة أخرى . وهناك مجالس تنفيذية للمركز تكون "برئاسة رئيس المركز وعضوية كُلاً مديري إدارة الخدمات والإنتاج بالمركز والقرى الواقعة في نطاقه وسكرتير المركز" وإن هنالك أيضاً مجالس تنفيذية للمدن تكون "برئاسة رئيس المدينة وعضوية كُلاً من مديري إدارة الخدمات والإنتاج في المدينة وسكرتير المدينة" ، كما هنالك مجالس تنفيذية للأحياء والقرى وتكون "برئاسة رئيس الحي أو القرية وعضوية كُلاً من رؤساء الأجهزة الإدارية التنفيذية في نطاق الحي أو القرية وسكرتير للحي أو القرية"^(٦) .

(١) إلهام مطشر هادي العسكري ، مصدر سابق ، ص ٤٦ .
(٢) المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ نصت على "ان يكون لكل وحدة من وحدات الادارة المحلية مجلس شعبي محلي يتكون من اعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام .."
(٣) المادة (٨٥) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصت على "ينتخب عضو المجلس الشعبي المحلي بالأغلبية المطلقة لعدد الاصوات الصحيحة التي اعطيت في الانتخاب" .
(٤) المادة (٥٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٨ .
(٥) المادة (٢٥) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نصت على "يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ولا يجوز له ان يكون عضوا بمجلس الشعب او المجالس المحلية وبعامل معاملة الوزير .."
(٦) د . حمدي محمد شعبان ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ وما بعدها .

الفصل الأول : الحق في الوجود القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية

وهكذا يتضح لنا أنّ المشرع المصري قد أخذ بازدواجية الجهة التي تُدير الوحدات المحلية فجعل إدارتها عن طريق مجلسين: أحدهما منتخب يسمى المجلس الشعبي، والآخر معين من أعضاء بحكم مناصبهم الإدارية ويُسمى المجلس التنفيذي وتوزع الاختصاصات فيما بينهم ، فالمجالس الأولى أصبحت مجالس صورية على الرغم من تشكيلها عن طريق الانتخاب وإنّ المجالس التنفيذية أصبحت مجالس منفصلة عن المجالس الشعبية بسبب تبعيه اعضائها للحكومة المركزية بحكم تعيينهم مما يفقد الإدارة المحلية لركن الاستقلال ويجعل المجالس الشعبية صورية.

فبعد توضيح كيفية اختيار أعضاء المجالس المحلية سواء في العراق أم فرنسا أم مصر من قبل القواعد القانونية التي وضعها المشرع العادي في القوانين التي تنظم انتخابات هذه المجالس فإننا نرى بضرورة إن تقوم هذه القواعد بتنظيم الحقوق الدستورية للوحدات المحلية تنظيماً لا يؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها أي لا تخل بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة وغيرها من الحقوق السياسية التي تضمنها الدستور لأنه وإن كان للسلطة التشريعية الحق في تنظيم الحقوق إلا أنّ سلطتها ليست مطلقة دون التقيد بالحدود والضوابط التي كفلها الدستور لوجود الوحدات المحلية من حيث اعتماده أسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل مجالس الوحدات المحلية وبنصوص صريحة وواضحة من ثمّ فإن تنظيم المشرع في الحق للترشيح في مجالس الوحدات المحلية يجب ألا يعصف بهذا الحق أو يمس وجود الوحدات المحلية أو ينال مما حددته النصوص الدستورية من وسائل ديمقراطية لوجود المجالس المحلية كأن يقوم المشرع العادي بحرمان اشخاص غير مدرجة اسماؤهم في القوائم الانتخابية من حق الترشيح لان ذلك يُعدّ خروجاً عن دائرة تنظيمه .

الفصل الثاني : حق الوحدات
الإدارية اللامركزية في إدارة
شؤونها المحلية

الفصل الثاني

حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

بعد الاعتراف بالوجود القانوني لحق الوحدات المحلية في ان يكون لها كيانها المادي والشخصية القانونية اللازمة التي تترتب على منح هذا الوجود مما يعطي الحق للوحدات المحلية للقيام بوظائفها التنفيذية والرقابية على المرافق العامة من إدارتها والإشراف عليها مما يقتضي منحها وسائل قانونية لإدارة شؤونها المحلية من إصدار القرارات والانظمة والتعليمات وإبرام العقود الحكومية من اجل تسيير المرافق العامة لأنّ هذه الوسائل ضرورية لتنظيم شؤونها الإدارية على وفق مبدأ اللامركزية ولكي تمارس سلطاتها الإدارية والرقابية على الأجهزة المحلية العاملة في المحافظات بما يخدم سكانها المحليين على أساس توزيع الاختصاصات الإدارية بينها وبين السلطة المركزية عبر منحها الاستقلال في مباشرتها لتلك الوسائل القانونية المتاحة لها وفي الاطار الذي حدده الدستور والقانون ودون الخروج عن مبدأ المشروعية لأنّ هنالك تلازماً ما بين مبدأ المشروعية وبين خضوع الادارة للدستور والقانون إذ إنّ المبدأ يعني احترام القواعد القانونية من جانب السلطات كافة .

ومن ثمّ فإنّ إعطاء الحق للوحدات الادارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية أمر يقتضيه النظام اللامركزي لأنّ الفكرة الاساسية لقيام النظام اللامركزي ترتكز على الاعتراف لبعض المصالح بالطابع المحلي ومن ثمّ يكون لها التأثير على المجتمع المحلي أكثر من المجتمع الوطني فمن الأفضل ان يترك ادارتها وتنظيمها إلى من يهتمهم الأمر وبذلك هي التي تبرر إنشاء هيئات مستقلة يناط بها الاشراف وادارة هذه المصالح المحلية ومن ثمّ فنتيجةً لذلك فإنّها تستلزم منها أدوات إدارية ورقابية دائمة يترك الإشراف عليها وإدارتها بصورة مباشرة لمن يهّمه الأمر بشكل مستقل عن السلطة المركزية ولكي يتسنى للسلطة المركزية التفرغ لإدارة المصالح القومية ، لذا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين سنتناول في المبحث الأول الحق في التنظيم الإداري لعمل الأجهزة الإدارية المحلية وسنتناول في المبحث الثاني الحق في التنظيم المالي للوحدات الإدارية اللامركزية.

المبحث الأول

الحق في التنظيم الإداري لعمل الأجهزة الإدارية المحلية

أن الإقرار للوحدات الإدارية بحق إدارة شؤونها المحلية أمر يقتضيه النظام اللامركزي ما يعطي الحق للوحدات المحلية في إدارة المرافق المحلية وممارسة اختصاصاتها بعيدا عن تدخل السلطة المركزية إذ إنّ تشكيل الوحدات المحلية بالانتخاب وتمتعها بالشخصية المعنوية أمر يقتضي منحها الاستقلال الإداري والمالي اللازم فالغاية منه هو قيامها بإدارة المصالح المحلية والتي تهتم سكانها وإلى جانب ذلك فإن منح الوحدات المحلية هذا الاستقلال لا يقطع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية إذ يبقى للأخير الحق في الرقابة والإشراف على السلطات المحلية لأنّ الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات ليس استقلالاً سياسياً وإنما استقلالاً ذاتيً ونسبيً في إدارة شؤونها المحلية ، لذا فنقسم هذا المبحث على مطلبين: سنتناول في المطلب الأول الوسائل القانونية المتاحة لإدارة الشؤون المحلية وسنتناول في المطلب الثاني الحق في الرقابة على الأجهزة الإدارية داخل الوحدة المحلية .

المطلب الأول

الوسائل القانونية المتاحة لإدارة الشؤون المحلية

مما لا شك فيه ان القرارات الادارية والتعاقد هي وسائل قانونية لكني ارى ان الوسائل التي تملكها الوحدات الادارية في ادارة شؤونها هي ما يتم منحها من صلاحيات واختصاصات ، لذا فأغفال المشرع تحديد الوسائل القانونية المتاحة للوحدات المحلية والتي يمكنها استعمالها لإدارة شؤونها ومصالحها المحلية يقتضي الرجوع للنظام اللامركزي الذي نص على ضرورة قيام أجهزة محلية تؤمن المصالح المحلية بما يعني وجود مجالس محلية منتخبة تعطى الحق في إدارة الوحدات المحلية عبر ما تصدره هذه المجالس من قرارات وتشريعات محلية عند مداوات جلساتها ومن ثمّ فان النصوص الدستورية حتى وان خلت من مضمون لبيان تلك الوسائل إلا أنّها أشارت بشكل غير مباشر لمنح الوحدات المحلية هذه الوسائل اللازمة لإدارة شؤونها المحلية عبر تبني النظام اللامركزي لإدارتها ، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين: سنتناول في الفرع الأول حق الوحدات المحلية في إصدار القرارات الادارية وسنتناول في الفرع الثاني حق الوحدات المحلية في التعاقد .

الفرع الأول

حق الوحدات المحلية في إصدار القرارات الادارية

إن الاعتراف بوجود سلطات محلية الى جانب السلطة المركزية ومنحها الشخصية القانونية والاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تترتب عليه نتائج قانونية تتمثل بامتلاك الوحدات المحلية السلطة والقدرة الكاملة في ممارسة شؤونها المحلية والقيام بالتصرفات القانونية الإيجابية أو السلبية عن طريق إعطائها الحق في إصدار القرارات النهائية وضمن نطاق الوحدة المحلية وبالتالي فإن حق الوحدات المحلية في إصدار القرارات الإدارية يُعدّ من النتائج التي تترتب على تمتعها بالوجود القانوني وتمتعها بالاستقلال العضوي أو التنظيمي لأنّ تشكيل الأجهزة المحلية عن طريق الانتخاب من قبل السكان المحليين ومنح هذه الوحدات الشخصية المعنوية يؤكد استقلال الوحدات ويُضفي عليها الكيان والوجود القانوني المتميز وهذا الاستقلال يُعدّ جوهر النظام اللامركزي^(١).

فإن استقلال الهيئات المحلية يتحقق في اتخاذ قراراتها الداخلة ضمن اختصاصاتها المحلية وعدم الخضوع للسلطة المركزية لأنها مُنتخبة من قبل سكانها المحليين ومن ثمّ يكون لها الاثر الرئيس في الإدارة والإشراف على المرافق العامة وإصدار قرارات إدارية تنفيذية بإرادتها ودون الخضوع للسلطة المركزية فلا يجب ان يكون اختصاص الهيئات المحلية استشارياً كأن يقوم بأبداء الآراء أو الرغبات أو تقديم المشورة لأنّ ذلك يمثل خروجاً عن النظام اللامركزي ، فنظام الإدارة المحلية قائم على وجود مصالح محلية وتتولى إدارتها وتنظيم أمورها هيئات محلية تستمد صلاحيتها وشخصيتها من الدستور والقانون من أجل تقديم أفضل الخدمات للسكان المحليين فلا بد من منحها وسائل قانونية لتحقيق ذلك وتتمثل بالسلطات القانونية والتقريرية الممنوحة لها لأنّ النظام اللامركزي يعترف للأشخاص العامة اللامركزية السلطة التقريرية في تحديد ما يعود عليها بالنفع العام ولها الحق في أن تقوم بإدارته والإشراف عليه دون الخضوع للسلطة المركزية ولها الحق في إصدار القرارات النافذة من تاريخ صدورها مالم يشترط القانون الحصول على مصادقة السلطة المركزية مما يحق للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات استناداً للدستور والقانون^(٢).

ففي العراق فإن مجالس المحافظات بوصفها أشخاصاً قانونية منحها القانون الكيان القانوني المادي وعن طريق هذه الكيان تستمد صلاحيتها بالعمل والتنفيذ ومن ثمّ تستلزم لكي تقوم بذلك بضرورة منحها أساليب قانونية ضمن نطاق محدد^(٣).

(١) د . طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، ط ١ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة مصر ، ١٩٦٤ ص ١٦٧ .

(٢) د . هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٦ ص ١٤٦ .

(٣) حيدر علي أرحيم اللامي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الاسلامية ، الجامعة الإسلامية ، لبنان ، ٢٠١٨ ، ص ١٥ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فالدستور العراقي قد حدّد المستويات الإدارية وحدد لكلّ منهما اختصاصاتها^(١) ومنح مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم استقلالية تامة في ممارسة أعمالها ولم يجعلها خاضعة للسلطة المركزية بل منحها الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ولم يخضعها لسيطرة اي جهة وإشرافها^(٢) كذلك نجد أن قانون المحافظات اعترف لمجالس المحافظات بأنها السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة وله الحق في اصدار التشريعات المحلية ووفق مبدأ اللامركزية لكن بشرط عدم التعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ولا يتعدى حدود نفاذها أي خارج المحافظة^(٣).

ومن ثمّ فإن صلاحيات مجالس المحافظات استناداً إلى النصوص الدستورية تقسم كالآتي :

اولاً: التشريعات العادية : تأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور والقوانين الاتحادية ويتميز التشريع المحلي بصوره من قبل السلطة المحلية المخولة بموجب القانون وضمن حدود المحافظة وفي الأمور الادارية والمالية^(٤). ومن ثمّ فللمجالس المحافظات السلطة بإصدار التشريعات العادية على وفق نص المادة (١١٥) من الدستور بجعلها الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في الأحوال التي لم يرد فيها نص تكون من صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم مما يعني أنّ الدستور اجاز للمحافظات الصلاحية بإصدار القوانين المحلية لكن بشرط عدم التعارض مع الدستور أو القوانين النافذة ، ثم جاء قانون المحافظات ومنح المحافظة الاختصاص التشريعي لتنظيم أمورها الإدارية والمالية على وفق الدستور واخضعها لرقابة مجلس النواب مما جعل الدستور والقانون في حالة خلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية^(٥).

ثانياً : التشريعات الفرعية : تمثل عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة وتطبّق على عدد غير محدود من الاشخاص كأنظمة والتعليمات والتشريعات الفرعية تلي التشريع العادي من حيث التدرج القانوني ويجب ان تبني أحكامها على نص تشريعي^(٦). فبخصوص منح المحافظات صلاحية إصدار التشريعات الفرعية من قرارات وأنظمة وتعليمات نجد أنّ جانباً من الفقه ذهب إلى عدم صلاحيتها في ذلك استناداً للمادة (٨٠) من الدستور التي حددت الجهة المختصة بإصدار التشريعات الفرعية^(٧) لكن قانون المحافظات أجاز للمجالس صلاحية إصدار التشريعات والأنظمة

(١) المواد (١١٦ ، ١١٠ ، ١١٥ ، ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١٢٢/١٢٢٠/ثانياً/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٢/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) د . حبيب ابراهيم الخليلي ، المدخل للعلوم القانونية ، ط ٣ ، ديوان المطبوعات الجامعة ، الجزائر ، ١٩٩٢ ص ٩٣

(٥) ضياء عباس علي ، سلطة مجالس المحافظات في تنظيم ورقابة أجهزة الحكومات المحلية في العراق ، بدون طبعة مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٠ ، ص ١٦٣ .

(٦) د . اسماعيل صعصاع غيدان ، محمد هدام العامري ، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية ، كلية القانون ، جامعة بابل المجلد الرابع ، العدد الثاني ، ٢٠٢١ ص ٩٢ .

(٧) المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق نصت على ان "يمارس مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات .."

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

والتعليمات لتنظيم أمورها المالية والإدارية مما يعني اعطاؤها الحق في إصدار القرارات المحلية فلا بد من توضيح الاشكال في وضع مجالس المحافظات ووضع معيار يحدد هل ما تصدره يعد قوانين أم قرارات لكي يتم توضيح صلاحيتها بأنها جهات تشريعية أو جهات إدارية على وفق المعيار الموضوعي والشكلي؟ ، فإذا حسبناها جهةً إداريةً فإنَّ قراراتها تُعدُّ قرارات إدارية على وفق المعيار الشكلي ، أما إذا حسبناها قوانين فإنَّها تعتبر جهة تشريعية على وفق المعيار الموضوعي كما يجب تحديد الجهة التي تمتلك الحق في الرقابة على ما يصدر من مجالس المحافظات من أنظمة وتعليمات وقرارات بوضع نص في قانون المحافظات يوضِّح ذلك .

ومن ثمَّ فمجالس المحافظات تقوم بإصدار قرارات تنظيمية وعلى أنواع متعددة (تنفيذية ، مستقلة ضرورة ، ضبط اداري ، تنظيم مرفق عام) استناداً لنص المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تنص على "ان يختص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات .." ومن ثمَّ نجدها تصدر قرارات كهذه تتضمن قواعدً عامةً ملزمةً تطبَّق على عدد غير محدد أو تقوم بإصدار قرارات فردية تخص أفراد معينين بالذات^(١) .

ومن ثمَّ أمام تلك النصوص الدستورية نجد أنَّ للمحافظات الحق في سبيل إدارة شؤونها المحلية أن تقوم بإصدار القرارات لغرض تنظيم أمورها الادارية لأنَّ الدستور العراقي قد رجَّح كفة قرارات مجالس المحافظات على السلطة المركزية^(٢)، وإنَّ مجالس المحافظات تملك سلطة تقديرية لإصدار قراراتها لمعالجة أمرٍ مُعيَّن وهذه القرارات تكون نافذةً بمجرد صدورها مالم يقيد بها القانون بسبب مخالفتها للدستور او للقوانين النافذة او للموازنة العامة ، إذ نجد مثلاً أنَّ مجالس المحافظات تقوم بإصدار قرارات معينة كقرارات استحداث ناحية أو قضاء أو دمج قضاءين أو تغيير اسمها كما في قيام مجلس محافظة كركوك بإصدار قرار استحداث ناحية (بايجي) أو إصدار قرارات تتعلق بالضبط الإداري كما حدث في العراق في مدة جائحة "كورونا" إذ قامت مجالس المحافظات بإصدار قرارات محلية في هذا الشأن^(٣) وإنَّ لها الحق في إصدار القرارات عند ممارسة اختصاصاتها المشتركة مع السلطة الاتحادية كتلك التي تتعلق بالنفط والغاز او الآثار أو إدارة الجمارك أو رسم السياسات الصحية والتربوية ..الخ لكن يكون إصدار تلك القرارات بالتعاون مع السلطة الاتحادية ، أمَّا عندما تمارس اختصاصاتها المنفردة ولها في سبيل ذلك إصدارات القرارات التي تتعلق بحقوقها المكفولة دستورياً مثل حقها في لغة رسمية إذ أقرت بغالبية سكانها وحقها في تكوين الاقاليم وحقها في تأسيس مكتب في السفارات^(٤) .

(١) سلام جواد حمزة عنبر ، رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الأشرف ، ٢٠١٧ ، ص ٤١ .

(٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) قتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد الثالث ، ٢٠١٣ ، ص ٢٣٢ .

(٤) المواد (٤ ، ١٢١ ، ١١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أما فيما يتعلق بالقرارات التي تتعلق بالضرورة فعلى الرغم من عدم تنظيم القانون ذلك نرى بإمكان المحافظ اصدار أنظمة وتعليمات تتعلق بالضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية، وإن مجالس المحافظات وان كان لها سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات إلا إنها مسلوقة من السلطة التنفيذية "المحافظ" فالمفترض أن تكون من صلب اختصاصاته لأن من أهم واجباته هو تنفيذ التشريعات المحلية التي تصدرها المحافظة لكن القانون لم يمنح الوسائل اللازمة لذلك .

فعلى الرغم من تحديد الدستور السلطة المختصة بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين المتمثلة بمجلس الوزراء فما يصدر منه يُعدّ قرارات إدارية مثل قرارات استحداث المدن والمراكز ومن ثمّ فإنّ مجالس المحافظات وإن كانت تُعدّ السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة وأن الدستور قد تبنى النظام اللامركزي وأشار الى عدم خضوع مجلس المحافظة لأي جهة إلا أنّ ذلك لا يتفق مع النظام اللامركزي الذي يقتضي خضوع الهيئات المحلية للسلطة المركزية لأنها تُعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية ومن ثمّ جاء قانون المحافظات فأكدّ خضوعها لمجلس النواب^(١) . إذ نلاحظ وجود توجّه للمحكمة الاتحادية في عدّ الهيئات المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية كقرارها بخصوص استجواب مجلس النواب للمحافظ ورئيس مجلس المحافظة استناداً لنص المادة (٦١) من الدستور إذ نجد أنّ الفقرة (سابعاً/ج/ المادة ٦١) من الدستور نصت على "حقّ عضو مجلس النواب بموافقته (٢٥) توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء" وإنّ الفقرة (ثامناً/هـ) من المادة المذكورة أنفاً "اعطت الحقّ للعضو في توجيه استجواب لمسؤولي الهيئات المستقلة" اذ وجدت المحكمة أنّ ما عداهم من أعضاء السلطة التنفيذية يكون استجوابهم بموجب القانون الذي ينظّم شؤونهم الإدارية ومن ثمّ يكون الاستجواب على وفق قانون المحافظات^(٢) استناداً لنص المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات الذي نصّت على "اختصاص مجلس النواب بالرقابة على المجالس المحلية ومن ضمنها المحافظات" ومن ثمّ يتّضح لنا أنّ ما يصدر من مجالس المحافظات يُعدّ قراراً إدارياً كقرار استحداث الوحدة المحلية على أساس أنّ مجالس المحافظات تُعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية .

(١) د . اسماعيل صعصاع غيدان ، محمد هدام العامري ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .
(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١١٩ / اتحادية / ٢٠١٧) ، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا ، <https://www.iraqfsc.ip/krarat/2/2017/119> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١/٣١ ، ١٢:٣٠ م

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومما تقدم يلاحظ أنّ هنالك الكثير من الإشكاليات التي تثور فيما يتعلّق باختصاص المحافظات عندما تمارس صلاحياتها الإدارية في إصدار القرارات الإدارية ، فسناحاول إبراز منها ما يأتي :

فبعد تكريس النصوص الدستورية والقانونية المنظّمة لصلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم فيما يتعلّق بإصدار القرارات الادارية ضمن النطاق المحلي نجد أنّ المشرع لم يكن دقيقاً في إعطاء صلاحيات كهذه للمحافظة في القانون بسبب غياب النصوص أو عدم وضوح بعضها التي تستند إليها في ممارسة هذا الاختصاص لأنّ النص الدستوري الذي منح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة في المادة (١٢٢/اولا)^(١) وأحال تنظيم ذلك للقانون فعند مقارنته بما موجود فعلا في قانون المحافظات نجده لم ينظّم تلك الصلاحيات بشكل واضح وصريح ولم يبين الوسائل التي تملكها المحافظات في اطار النظام اللامركزي لإدارة شؤونها المحلية لأنّ الاعتراف بوجود المحافظات من قبل الدستور وعدم تنظيم القانون لتلك الوسائل والصلاحيات التي تتمتع بها المحافظات ومنها حقها في اصدار القرارات يجعل هذا القانون لا يرقى الى المستوى المطلوب بوجود ثمة المحافظات بصلاحيات اصدار القرارات الادارية بشكل صريح وواضح فكان الاجدر بالمشرع في قانون المحافظات أنّ ينظّم ذلك الحق ومضمونه وينظّم صلاحيتها في إصدار القرارات التنظيمية الإدارية بأنواعها لان المحافظة كوحدة إدارية تمثل حالياً كيان اداري حسب رأينا فلا بد من إعطائها الحقّ في إصدار القرارات بشكل صريح ويتلاءم مع وجودها ومتطلباتها المحلية .

وإنّ موقف المحكمة مؤيّد لذلك إذ نجد في قرارها (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) بخصوص استيضاح مجلس محافظة النجف حول تمتع المحافظات بصلاحيات سنّ القوانين بالضرائب والرسوم وهل تتمتع أيضاً بسلطة إصدار القرارات بفرض الرسوم والغرامات والضميمة وجبايتها على وفق القانون إذ جاء في قرارها أنّ "يكون لمجالس المحافظات الصلاحية بسنّ القوانين الخاصة بالضرائب وإصدار القرارات التي تتعلق بفرض وجباية الرسوم والغرامات والضميمة وفقاً للامركزية الادارية التي منحها المادة (١١٥) من الدستور حق الأولوية في التطبيق باستثناء ما ورد في المادة (٦١/اولا) منه^(٢) .

مما يؤيد اتجاه المحكمة بالجمع بين نص المادتين (١٢٢/١١٥) من الدستور ويمثل أساس بوجود تمتع المحافظات بالأولوية القانونية في حالة الخلاف بينها وبين السلطة المركزية مما يجعل المادة (١١٥) من الدستور تمثل مسوغاً لإصدار القرارات التنظيمية التي تنظم أمور المحافظة الادارية والمالية بوصف أنّ مجالس المحافظات سلطة محلية وجدت لتلبية حاجة السكان المحليين .

إلّا أننا نرى أنّ في الواقع أنّ المحافظات لم تمارس تلك الأولوية بشكل صريح لإصدار القرارات الادارية والتشريعات المحلية على الرغم من عدم تنظيم القانون لتلك الصلاحيات بشكل واضح لأنّ

(١) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨ بخصوص استيضاح مجلس محافظة النجف بموجب كتابه ذي الرقم (١٢٥٦/٤) في ٢٦/٣/٢٠٠٨ (غير منشور) .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

الدستور قد حدّد الاختصاصات المشتركة للسلطة الاتحادية والمحافظات ومنح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة على وفق النظام اللامركزي إذ إنّ هذا النظام يقتصر على الوظيفة الإدارية ومن ثمّ جاء قانون المحافظات ومنح مجلس المحافظة الاختصاصات التشريعية مما يجعل الدستور والقانون في حالة تعارض في تنظيم صلاحيات المحافظات وعدم تنظيم القانون لتلك الصلاحيات بشكل صريح مما أثار اشكاليات عديدة تتعلق باختصاصها التشريعي مما يجعل التوسّع في إعطاء المحافظات الأولوية القانونية مخالفاً لمبدأ خضوع القاعدة القانونية الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى ولا تمارسه المحافظات بشكل صريح كأساس لإصدار القرارات الإدارية التنظيمية وإنّ الدستور والقانون لم يمنح المحافظات سلطات التشريع بشكل واضح وصريح لأنّ وحدة الدولة تستدعي تقديم الأولوية للقانون الاتحادي^(١) .

إلى جانب ذلك نجد أنّ قانون المحافظات قد منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة ففي ما يتعلق بالاختصاص التشريعي فالمبادئ الأساسية للنظام اللامركزي تقتضي وجوب تمتّع المحافظات باستقلال اداري ومالي وامتلاكها اختصاص تقريرى وتنظيمي ولا شأن للمحافظات بإصدار التشريعات لكن في العراق نجد التداخل والتعارض في النصوص المنظمة لصلاحيات المحافظات التشريعية فعلى الرغم من إشارة الدستور إلى ممارسة هذا الحقّ بشكل غير صريح في المواد (١٢٢/١١٥) وكذلك إشراك الدستور للمحافظات في تكوين مجلس الاتحاد فهذه الأسانيد تمثل أساساً لحق المحافظات في إصدار التشريعات المحلية الخاصة بها مثل الأنظمة والتعليمات المحلية^(٢) مما يعطي الحق للمحافظات في إصدار قرارات تنظيمية سواء كانت تنفيذية أو ضبطاً إدارياً أو بهدف تنظيم مرفق عام لكن تلك الصلاحية التشريعية لا تُمنح للمحافظات بشكل مطلق وإنما مقيدة بعدم تعارضها مع الدستور والقوانين النافذة وأن تكون تلك التشريعات منظمة لأمر إدارية ومالية خاصة بالمحافظة ولا تتعداها إلى إصدار قرارات او لوائح مستقلة كأن تقوم مجالس المحافظات مثلا بإصدار لوائح مستقلة تنظم أمور مدنية أو لوائح ضرورة فتلك الصلاحيات من اختصاص السلطة التنفيذية الاتحادية^(٣) . فعلى الرغم من عدم بيان القانون لمضمون الصلاحيات الممنوحة المحافظات إلا أنّها لها الحق في سبيل ذلك اصدار القرارات على وفق ما محدد لها من الصلاحيات الإدارية من تنظيم مجالسها المحلية أو إصدار القرارات والتشريعات المحلية بما لا يتعارض مع الدستور والقانون كالقيام بالتخطيط مثلا أو تمويل المشاريع المحلية أو التنسيق بينها وبين السلطات الاتحادية^(٤) . ومن ثمّ نلاحظ بأنّ لها الحقّ في هذه الامور كافة بإصدار القرارات

(١) فراس الوجاح ، مصدر سابق ، ص ٢٩ .

(٢) سليم نعيم خضير المشاخي ، مصدر سابق ، ص ٣٢٣ .

(٣) حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، وزارة العدل ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٧ .

(٤) ضياء عباس علي ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ وما بعدها .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

والتي تهم شؤونها المحلية على وفق النظام اللامركزي الذي يقتضي وجود مجالس محلية تمنح السلطات القانونية كإصدار القرارات بما يمكنها من تنظيم امورها كافة لان السند في ذلك الدستور الذي منحها هذه الصلاحيات وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي خول مجالس المحافظات إصدار التشريعات والانظمة والتعليمات لتنظيم امورها^(١) . مما يتضح لنا بأن عدم قيام المحافظات باستخدام وسائلها في الواقع خاصة فيما يتعلق بإصدار القرارات اللازمة لإدارة امورها المحلية قد يكون ذلك راجعاً الى عدم وضوح التنظيم القانوني واحياناً يكون الخوف والتردد او الخشية كسبب تمنعها من اصدار القرارات التي تهم تنظيم مصالحها المحلية .

أما في فرنسا فإن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ حدد المجتمعات المحلية (الإقليم المحافظات، البلديات، المجتمعات ذات الوضع الخاص) ، نجد أنه قد نص صراحة على حق هذه الوحدات الإدارية في اصدار القرارات وفي كل المسائل المحلية التي تهمها والتي تنشأ بموجب الصلاحيات التي تمارسها^(٢) وإنه نص صراحة على منحها الحق في تقديم مشاريع القرارات الداخلة ضمن اختصاصها لاتخاذ تلك القرارات وعن طريق الاستفتاء وشروط محددة قانوناً^(٣) وإنّ القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل قد نصّ صراحةً في مادته الأولى بأن للبلديات والمقاطعات والإقليم الحقّ بتنظيم صلاحياتها بقرارات صادرة من مجالسها وهذا يمثل جوهر الاستقلال التقريري الممنوح لها إلاّ أنّه لم يمنحها الاختصاصات التشريعية بسبب تعارضها مع الدستور ومن ثمّ يكون اختصاص الوحدات المحلية في مجال إصدار اللوائح اختصاصاً عاماً^(٤) ونجد أنّ قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ بين حقوق الجماعات المحلية إذ عدّ قرارات المجلس العام (مجلس المحافظة) نافذة بقوة القانون بعد نشرها ولا تحتاج قراراً بموافقة المحافظ باستثناء بعض الموضوعات التي يجب على المجلس عرضها على المحافظ (القرارات الفردية والتنظيمية التي تتعلق بالضبط الإداري والقرارات التي تتعلق بإبرام العقود أو القروض أو قرار منح امتياز أو القرارات الصادرة من المجلس) إذ يترتب على عدم إرسالها عدم نفاذها وتجردّها من الأثر القانوني^(٥) .

ومن ثمّ نجدّ لرؤساء البلديات والمحافظين السلطة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالضبط الإداري واتخاذ القرارات التنظيمية ويجب أن تستوفي الاجراءات الشكلية والموضوعية كقيام رئيس البلدية مثلاً باتخاذ قرار يضبط فيه تاريخ العطل السنوية للمخابز بالشكل الذي يضمن استمرار عمل هذه المرافق فهذا الاجراء يختص بهذا النشاط ولا يمتد الى غيره من النشاطات^(٦) إذ إنّ فرنسا

(١) المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٣) المادة (١/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٤) شويح بن عثمان ، مصدر سابق ، ص ١٣٤ .

(٥) قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة البصرة ، ٢٠١٧ ، ص ٢٣ .

(٦) شويح بن عثمان ، مصدر سابق ، ص ١٣٤ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فرنسا اعترفت بوجود الجماعات المحلية إلا أنها مازالت تخضعها للرقابة تتمثل بحق حلّها والرقابة على أعمالها الإيجابية والسلبية إذ تملك الأذن المسبق أو التصديق اللاحق أو إيقاف سريان العمل لمدة محددة أو إلغاء التصرف وابطاله وإنّ هنالك رقابة على اجراءات تنفيذ القرارات المحلية كأن يكون تنفيذ مشروع معين يتطلب نزع الملكية وهذا الأمر لم يعط القانون للهيئات المحلية إذ تتدخل السلطة المركزية وتتخذ القرار^(١) . ومن ثمّ نجد أنّ في فرنسا وإن كان الدستور قد اعترف صراحة بحق المجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات وكذلك في القانون الذي نظم حقوق وحريات الجماعات المحلية فيها فهذا يمثل جوهر النظام اللامركزي القائم فيها عبر اعترافه باستقلال تلك الجماعات وحقوقها القانونية عبر منحه سلطة اصدار القرارات وعقد المداولات للجماعات المحلية كافة في جلسات مجالسها سواء فيما يخصّ البلدية أو الولاية أو المحافظات إذ يحق لها التداول وإصدار القرارات التي تهم الشؤون المحلية كتلك التي تتعلّق بالصحة والتعليم .

أمّا في مصر فبعد أنّ قسم الدستور المصري البلاد الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية نجده أيضاً أشار إلى تمتع المجالس المحلية بالاستقلال وكان أكثر دقة من الدستور العراقي في دلالاته على الاستقلال الإداري إذ عدّ قرارات المجالس المحلية نهائية في حدود اختصاصها ولا يحق للسلطة التنفيذية التدخل فيها إلاّ إذا كان التدخّل لغرض منع تجاوز اختصاصها أو الاضرار بمصلحة عامة أو بمصالح الوحدات الأخرى^(٢) وإنّ قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ أشار إلى الاستقلال الإداري الذي تتمتع به الوحدات الإدارية إذ أورد في (مادته الثانية) اختصاصاً عاماً ينعقد لكلّ الوحدات المحلية ويكون للمجالس الشعبية الحق في إصدار القرارات المحلية ومن ثمّ فإنها لا تتمتع بأي اختصاصات تشريعية وتكون قراراتها قرارات إدارية نهائية في حدود اختصاصها المحدد قانوناً^(٣) فالمجالس الشعبية والمجالس المحلية الأخرى الموجودة في المحافظة تُعدّ من الأجهزة التنفيذية في الدولة وتقوم بإصدار القرارات وتخضع جميعها لرقابة المحافظ لأنه ممثل عن السلطة التنفيذية أي إنّ قانون الإدارة المحلية المصري لم يسمح لقرارات مجلس المحافظة والمجالس المحلية بأي رجحان على السلطة المركزية وإنّما أخضعها لرقابة المحافظ وعدّها نهائية في حدود اختصاصها^(٤) . ومن ثمّ فإنّ المجالس الشعبية المحلية تُعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية ومن ثمّ فإنّ قراراتها قرارات إدارية كقرارات استحداث المراكز والمدن^(٥) .

(١) د . سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، بدون طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٤ ص ٢٢١ .

(٢) المادة (١٨١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٣) المادة (١٣٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل إذ نصت على ان "تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نهائية في حدود اختصاصها المقرر في القانون وفي إطار الخطة العامة .."

(٤) حيدر مهدي حداوي الخرجي ، التعاون والتوازن بين السلطة المركزية والمحلية ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، ٢٠٢٢ ، ص ١٨٧ .

(٥) د . هشام عبد السيد الصافي ، انتخابات المجالس المحلية في ظلّ الدستور المصري ، بحث منشور في مجلة جيل للأبحاث القانونية ، بيروت ، لبنان ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٧ ، ص ١٢ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن ثمّ يتضح لنا أنّ سلطة اتخاذ القرارات تمارسها الهيئات المحلية بمحض ارادتها ودون تدخل السلطة المركزية ويكون الشخص اللامركزي مسؤولاً وحده عن تحمل آثار تلك القرارات ويكون له حرية التصرف في هذه القرارات باستثناء التي رتبت حقوقاً للغير وله الحقّ في الرجوع عنها وإلغائها على الرغم من تصديق السلطة المركزية عليها ولا يحقّ للأخير إدخال أيّ تعديل أو تغيير عليها^(١) وهكذا فإن السلطة التقريرية التي تتمتع بها الهيئات المحلية تختلف اختلافاً جديراً عن سلطة التقرير للشخص المركزي إذ إنّ المرؤوس لا يتمتع بالاستقلال تجاه الرئيس ومن ثمّ يحقّ للشخص اللامركزي مقاضاة الدولة وطلب إبطال قراراتها إذا مست حقوقه أو نقضت من وجوده واستقلاله وأمام القضاء الإداري في حين لا يحقّ للموظف الخاضع للسلطة المركزية الطعن بقرارات رئيسة أمام القضاء حتى وإن كانت مخالفة للقانون إلاّ إذ مسته أو مست مصلحته لأنّه ليس له سلطة مستقلة عن سلطة رئيسه لأنّه خاضع له^(٢).

فالاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة يترتب عليه آثار قانونية ومن أهمها قيام شخص لامركزي له الحق في إصدار القرارات الادارية بوصفه أحد اشخاص القانون العام ومن ثمّ يمنح الاستقلال في إدارة مرافقه العامة لكن هذا الاستقلال لا يكون بشكل مطلق وإنما يخضع الشخص اللامركزي لنوع من الرقابة الادارية المركزية على أعماله وقراراته حتى لا يؤدي استقلال الوحدات المحلية إلى المساس بوحدة الدولة أو الإضرار بمصالحها وبالتالي فإنّ خضوعها للرقابة لا يلغي استقلالها لأنّ الشخصية المعنوية التي تتمتع بها ودرجة استقلالها ليس منحةً لها بل هو وجود واستقلال قانوني مصدره الدستور والقانون^(٣).

وإنّ للسلطة المركزية حقّ الحل محل الادارات المحلية في حال رأّت ان امتناع الوحدات المحلية عن إصدار قرارات أو ممارسة اختصاصها كان من الواجب عليها القيام به وتسبب ذلك بضرر للسكان المحليين وللوحدة المحلية إذ تقوم السلطة المركزية بذلك لتتخذ الإجراء المطلوب وباسم ولصالح الوحدة المحلية^(٤)، لذا نقترح ضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدات المحلية بالقيام بالتصرفات او امتناعها عنها وقيام السلطة المركزية بتوجيه إنذار في حالة امتناع الوحدة المحلية في عن القيام بالأعمال التي يفرضها القانون عليها.

(١) د . نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الأول ، ط٣ ، مطابع الدستور التجارية ، عمان ، الأردن ، ١٩٩٦ ، ص ٩٠ .

(٢) د . نواف كنعان ، المصدر نفسه ، ص ١٦١ .

(٣) مصطفى حميد عبد الله الشافعي ، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية ، رسالة ماجستير جامعة الاسكندرية ، كلية الحقوق ، ٢٠١٨ ، ص ٨٨ وما بعدها .

(٤) د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، ط١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ٨٣ .

الفرع الثاني

حق الوحدات المحلية في التعاقد

إنّ الوحدات المحلية تُعدّ شخصاً من أشخاص القانون العام وذات وجود قانوني وذمة مالية مستقلة وتمتلك أجهزة إدارية ومالية مستقلة عن الحكومة المركزية لأنّ في سعيها لتحقيق المصلحة العامة تفتح الباب أمام غيرها من الجهات وأشخاص القانون الخاص للمساهمة في تحقيق متطلباتها المحلية عبر إبرام العقود إلّا أنّها لا تتمتع ما يتمتع به الأشخاص الطبيعيون من حرية لأنّ في اختيارها للمتعامل معها غالباً ما تجد طريقاً مرسوماً يجب عليها اتباعه سواء كان عقداً من عقود القانون العام أو الخاص وإنّ في إبرام تلك العقود يكون قائماً على مجموعة من المبادئ تراعي المصلحة المتعاقدة والمصلحة المحلية^(١). ومن ثمّ فإنّ اختصاصاتها تنحصر في منطقة نفوذها الجغرافي وتمتلك الحكومة المركزية حقّ الرقابة والاشراف عليها لأنّ استقلال تلك الوحدات وتمتعها بالشخصية القانونية لا يكون استقلالاً مطلقاً وإنّما يكون نسبي^(٢) ومن ثمّ تقوم بإصدار القرارات أو إبرام العقود ومباشرة الأعمال بمنأى عن الحكومة المركزية^(٣). فحرية الاشخاص العاميين في التعاقد بما فيها "المحافظات" هي حرية حقيقية ذات قيمة دستورية فمن المستحيل وجود كيان قانوني لا تُمنح تلك الحرية إليه لأنّ بفصلها عن مبدأ الإدارة الحرة ينظر إليها بوصفها حرية ذات قيمة دستورية منبثقة عن وجود الوحدات المحلية^(٤).

فالمجلس الدستوري الفرنسي ذهب في قراره ذي الرقم (٢٠٠٠-٤٣٧) في عام ٢٠٠٠ إلى ان حرية التعاقد تنجم عن المادة (٤) من إعلان ١٧٨٩ وما دامت تنجم عن الإعلان فذلك يعني منطقياً أنّها حرية دستورية لأنّ هذا الإعلان نفسه أدرج في الكتلة الدستورية" وكذلك قراره الشهير في "قضية شركة الغاز الفرنسية" الصادر في ٢٠٠٦ التي كانت تحتكر امتياز التوزيع وكان على الجماعات الاقليمية التعاقد معها لتتولى التوزيع داخل حدودها^(٥). مما يعني أنّ حرية التعاقد تُعدّ

(١) طاهر محمد مابح الجنابي ، مصدر سابق ، ص ٢٧ .

(٢) د . ضياء عباس علي ، مصدر سابق ، ص ١٥ .

(٣) د . ضياء عباس علي ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

(٤) جاك روبيير ايف غودمييه ، الدستور وحرية الاشخاص العاميين بالتعاقد ، مجلة القانون العام والعلوم السياسية معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي صالحى أحمد (النعامة) ، الجزائر ، العدد الثالث ، ترجمة د . محمد عرب صاصيلا ، مراجعة د . وسيم منصورى ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٣٥ .

(٥) قرار مجلس الدولة الفرنسي ذي الرقم (٥٤٣) في ٣٠ / ١١ / ٢٠٠٦ . يراجع في ذلك : جاك روبيير ايف غودمييه المصدر نفسه ، ص ٨٤٦ . والذي ذهب فيه المجلس إلى " الاقرار بأن مسألة التعدي على حرية الاشخاص العاميين بالتعاقد تتعلق بمبدأ حرية التعاقد التي تضمنتها المادة (٤) من إعلان ١٧٨٩ وأكد على أمور مهمة منها تأكيده للمرة الثانية على القيمة الدستورية لحرية الاشخاص العاميين بالتعاقد وهي فعلاً حرية دستورية مما يعني إعطاء الحق للأشخاص على ان يكونوا المبادرين لإيجاد قاعدة قانونية جديدة وكذلك أكد على الطابع الاستقلالي لحرية التعاقد بالنسبة لمبدأ الإدارة الحرة وافر الامر الذي كان غير مؤكّد بارتباط حرية الاشخاص العاميين بالتعاقد وليس فقط بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية وإنّما أيضاً بمبدأ حرية التعاقد العام" .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

حرية منبثقة من الدستور ويجب على البرلمان توخي الاعتدال في تنظيمه لحرية التعاقد فإذا ما كان القانون الصادر منه يقيد تلك الحرية فيجب على القضاء ألا يتوانى عن اعلان عدم دستورية تلك النصوص بسبب مخالفتها الدستور وللنظام المطبق^(١)، فعلى وفق ذلك نرى أن إذا ما كانت النصوص التشريعية الصادرة من البرلمان تُلزم الوحدات المحلية بالتعاقد ضمن نطاق محدد أو تلزمها بتعديل التزاماتها التعاقدية أو أي أحكام أخرى تضعها أمام حريتها في إبرام العقود فإن ذلك يمثل انتقاصاً واضحاً من حريتها في التعاقد ويشكل أيضاً مخالفةً للدستور الذي يمثل أساس منح تلك الحرية بشكل لا يجيزه مبدأ الإدارة الحرة بوصفه مبدأً دستورياً ولا يجيزه النظام اللامركزي الذي يقتضي اعطاءها الحرية في تنظيم أمورها الإدارية والمالية بشكل مستقل .

ومن ثمَّ فإنَّ الهيئات المحلية تقوم بوظائف تنفيذية تتعلق بإدارة المرافق العامة وتقوم بأعمال قانونية ومادية تتمثل بإصدار القرارات وإبرام العقود الادارية من اجل تيسير المرافق العامة وتحت إشراف السلطات الاتحادية ورقابتها ومن ثمَّ تستقل الوحدة المحلية في ذمتها المالية وأن تكون لها إرادة خاصة بها وإن الأعمال التي تقوم بها تنسب إليها لا باسم الدولة حتى وإن كانت الأعمال مادية أو قانونية خاضعة لتصديق أو إجازة السلطة المركزية مثل العقود فهي التي تتحمل المسؤولية على أساس التعاقد^(٢). فالاستقلال العضوي للوحدات المحلية لا يتحقق مالم تعطى هذه الوحدات القدرة على ادارة شؤونها المالية والادارية بشكل مستقل عن السلطة المركزية وتحت اشرافها اذ يقتضي الاستقلال بإعطائها الحرية في امتلاك المبادرة وإبرام العقود ومباشرة الأعمال والتصرفات القانونية دون ان تكون خاضعة للسلطة المركزية لما لها من أثر إيجابي في إدارة المرافق العامة المحلية لأنها الأعراف بشؤون الوحدة المحلية وبمصالحها^(٣) .

لذا نرى أن الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية استقلال اصيل مصدره الدستور والقانون وليس منحه من قبل السلطة المركزية ومن ثمَّ فإنَّ حقها في إبرام العقود يُعدُّ من مظاهر متطلبات وجودها المادي الذي يقتضي منحها وسائل قانونية لكي تقوم بإشباع الحاجات المحلية على وفق النظام اللامركزي الذي يقتضي وجود هيئات محلية تقوم بإشباع الحاجات المحلية على وفق أساليب القانون العام ومن ثمَّ تُعدُّ العقود التي تبرمها عقوداً إدارية وتتمتع فيها بامتيازات السلطة العامة من فسخ وتعديل العقد والتنفيذ المباشر لكن وإن كان للوحدات المحلية الحق في إبرام العقود والتي تهم مصالحها المحلية إلا أننا نرى بأنه مهما كان حجم الوحدة المحلية وحجم نشاطها فيجب أن لا تمنح الحرية الكاملة في إبرام العقود وإنما تُمنح الحرية في إبرام العقود التي تهم مصالحها المحلية وفي حدود الاختصاص الذي منحه القانون .

(١) د . حسين عثمان محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

(٢) طاهر محمد مايح الجنابي ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

(٣) فيصل علي الجبري ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ففي العراق بعد استقراء النصوص الدستورية نجد أنّ الدستور لم يُشر بشكل مباشر إلى أهلية المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإبرام العقود ومن ثمّ فإنّ البحث في هذه المسألة لا يزال محل جدل وانقسام قانوني على مستوى الباحثين وحول تفسير نصوص الدستور ومنها نص المادة (١٢٢/ثانياً) التي منحت المحافظات الصلاحيات اللازمة على وفق مبدأ اللامركزية^(١) ، فقد ذهب جانب كبير من الباحثين وهو الأصح بوصفه ينسجم مع مكونات النظام اللامركزي والاعتراف بأحقية المحافظات بإبرام العقود استناداً الى تفسيرهم الواسع لنصوص الدستور بان للمحافظات الحق في ذلك استناداً للدستور الذي أشار بشكل غير مباشر اليها عبر منحه المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية لكي تقوم بإدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية^(٢) .

ومن ثمّ إنّنا نؤيد هذا الرأي وسندنا في ذلك هو أنّ النظام اللامركزي قائم على ركائز لا يتمّ من دونها وهو ضرورة قيام اجهزة محلية تؤمّن المصالح المحلية عبر منح هذه الأجهزة أو الهيئات الشخصية القانونية والوجود المادي الذي يترتب عليه اعطاؤها الوسائل أو الأدوات القانونية اللازمة لتأمين تقديم الخدمات للمرافق المحلية كافة من إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود في نطاق المحافظة لكي تقوم بإدارة شؤونها ومصالحها المحلية عن طريق تلك الوسائل الممنوحة لها والتي تترتب على منحها الشخصية والوجود القانوني .

أمّا فيما يتعلّق بقانون المحافظات فلم ينص على هذا الحقّ بشكل مباشر على الرّغم من أنّ الدستور أحال إليه تنظيم أمور المحافظة الإدارية والمالية فهو لم ينظّم صلاحيتها في إبرام تلك العقود على الرّغم من أنّها تهّم شؤونها المالية وذات ارتباط مباشر بمصالح الافراد فكان من الأجدر بالمشّرع إيراد نص في قانون المحافظات يوضّح فيما إذا كانت تملك صلاحية إبرام عقود معينة وخصوصاً التي تهّم مصالحها المحلية تتمتع فيها بشروط لا تجد مثيلها في إطار القانون الخاص .

إلا أنّ قانون المحافظات قد أورد نصوصاً نستشف منها بشكل غير مباشر صلاحية المحافظات في إبرام العقود منها تخويل مجالس المحافظات صلاحية اصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم امورها الإدارية والمالية على وفق اللامركزية^(٣) وكذلك عدّ الحكومات المحلية بما فيها ممثلوها (مجالس المحافظات) المسؤولة عن كلّ متطلبات واحتياجات الوحدة المحلية إذ إنّ إبرام العقود أو إصدار القرارات تُعدّ من المتطلبات الأساسية لإدارة الوحدة المحلية لأنّ النظام اللامركزي قائم على دعامة أساسية وهي ضرورة وجود أجهزة محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية تؤمن وجود المصالح المحلية عن طريق ما تملكه من وسائل قانونية .

(١) د . شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفدرالي ، ط٢ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، مصر ٢٠١٨ ، ص ٢٢٧ .

(٢) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فمثلا عقود القروض نجد أنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أحال لقانون المحافظات لتنظيم أمور المحافظات الإدارية والمالية^(١) إلا أنّ هذا القانون لم يُشر إلى القروض كمورد من موارد المحافظات في نص المادة (٤٤) من قانون المحافظات بل نجد ذلك في قوانين أخرى منها قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ اشار إلى صلاحية المحافظة بإبرام عقود القرض لكن بشروط يجب أن تراعيها مجالس المحافظات^(٢) وكذلك قانون الموازنة لسنة ٢٠١٩ التي ألزم المحافظات بعدم الدخول بأيّ التزام بشأن القروض المحلية أو الاجنبية دون موافقة وزارة المالية^(٣).

فموضوع قيام المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بإبرام العقود سنتناوله وفق الآتي :
اولاً : عندما توجد نصوص قانونية ملزمة للمحافظات ينبغي اتباعها في إقرار المشاريع الخدمية أو التي تتعلق بالبنى التحتية والقيام في التعاقد بشأنها تتمثل بتعليمات وزارة المالية والتخطيط الملزمة للمحافظات والرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على عملية إبرام تلك العقود : ان المحافظات بوصفها وحدات محلية تقوم بإدارة المرافق العامة وتمارس اختصاصاتها بإبرام العقود المحلية لكن ليس بشكل مطلق وإنما تحت رقابة السلطات الاتحادية التي تضع قيوداً في هذه الشأن وتوجب تحقق بعض الأمور لكي تقوم المحافظات بإبرام العقود الإدارية سواء كانت على شكل إذن أو ترخيص سابق على التعاقد سواء كان هذا الاذن صادر من مشروع دستوري أو مشروع عادي يتمثل بموافقة البرلمان أو اتباع اجراءات قانونية معينة أو صادر من جهة إدارية كرئيس الدولة أو صادر من الوزراء في صورة قرار وزاري أو خاضع لتعليمات وزارية معينة^(٤).

وهذا ما أكدّه المشرع العراقي في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ والتعليمات الملحقة بها والصادرة من وزارة التخطيط وأخضعت العقود العامة كافة إلى القوانين العراقية (فالمادة الأولى) من هذه التعليمات نصّت على "سريان تلك التعليمات على العقود المبرمة كافة من قبل الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء والامانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات لتنفيذ المقاولات والمشاريع والعقود الاستشارية وعقود الخدمات وعقود تجهيز السلع.." ^(٥).

(١) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
(٢) المادة (٤٠) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل نصت على "للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد موافقة وزير المالية الحصول على قروض محلية .."
(٣) المادة (٢/ثانياً/٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .
(٤) محمد ماهر أبو العينين ، القاضي الاداري وتطبيق قانون المزايدات والمناقصات على العقود الإدارية ، ط ١ مجلد ٤ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٦ ، ص ١٤ .
(٥) المادة (١/اولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ النافذة .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وأوجبت تلك التعليمات على الجهة التي ترغب بالتعاقد بإعداد وثائق المناقصة^(١) فيما يخص المشاريع الاستثمارية أو التشغيلية أو الممولة من الموازنة الجارية .

ومن ثمَّ يجب على المحافظات مراعاة تلك الشروط عندما تقوم بإبرام عقد معين لتنفيذ مشروع معين لكن أسلوبها التعاقدى لا يكون بشكل مطلق إذ اوجبت تلك التعليمات باعتماد "أما أسلوب المناقصة العامة أو المناقصة المحدودة أو المناقصة العامة بطريق التأهيل الفني او المناقصة بمرحلتين او عن طريق الدعوة العامة او عن طريق التعاقد المباشر أو عن طريق العطاء الواحد"^(٢). إضافة لذلك أوجبت تلك التعليمات تشكيل لجان مركزية في الجهات التعاقدية تتولى مهمة مراجعة إجراءات إحالة المشاريع والتعديل والمصادقة والبت في الطلبات وكذلك اوجبت تشكيل لجان لفتح العطاءات ولجان لتقييم العطاءات^(٣) ، والأهم من ذلك أنّ تلك التعليمات والضوابط الملحقة بها تتضمن أحكاماً عامة يجب على الجهات التعاقدية الالتزام بها ونرى بانها تمثل انتقاصاً واضحاً من صلاحية المحافظات بالتعاقد بشكل خاص^(٤) ، فاذا ما ارادت المحافظات التعاقد ضمن مشروع معين يجب عليها ان تحصل على موافقة وزارة التخطيط على المشروع وعلى بياناته التفصيلية كافة من تقارير ودراسات الجدوى لكي يتم بعد ذلك الموافقة من قبلها على إدراجه ضمن مشروع الموازنة العامة الاستثمارية^(٥) .

(١) المادة (٢/أولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، نصت على "تلتزم جهة التعاقد باستكمال المتطلبات الاتية قبل إعداد وثائق المناقصات للمشاريع الاستثمارية ، اولاً: إعداد دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية أو التقارير الفنية ودراسات الكلفة والمنفعة والتصاميم وجدول الكميات للمشاريع ... متضمنة الكلفة التخمينية للمشروع.. ثانياً: لا يجوز للوزارة المعنية إدراج اي مشروع في الموازنة الاستثمارية الاتحادية دون استحصال مصادقة وزارة التخطيط .. ثالثاً: تحديد الجهة المنفذة والمستفيدة من المشروع رابعاً: وجود كلف تخمينية علنية للمقولة او لمقاولات المشروع معدة من قبل جهة فنية مختصة على أساس اسعار السوق السائدة خامساً: تكون الشروط والمواصفات وجدول الكميات والخرائط وغيرها دقيقة سادساً: موافقة الجهات المعنية على موقع المشروع وتخصيص الأرض المطلوبة له سابعاً: إزالة المشاكل القانونية والمادية إن وجدت واتخاذ أي اجراءات أخرى تطلبها طبيعة العمل" . وكذلك المادة (٢/ثانياً) من التعليمات المذكورة آنفاً اوردت تلك المتطلبات .

(٢) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .

(٣) المواد (٦,٥) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .

(٤) المادة (١٣/أولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، نصت على "على جهة التعاقد تنسيق خططها التعاقدية المعدة من قبل الجهات المستفيدة والجهات التنفيذية مع دائرة العقود العامة في وزارة التخطيط ورفدها بالبيانات المطلوبة لأغراض المتابعة والإشراف الفني .." . وان الفقرة الثانية من المادة اعلاه نصت "على جهة التعاقد الالتزام بالتشريعات المعنية بالتعاقدات الحكومية ومنها قانون الموازنة العامة وتعليمات تنفيذها المتعلقة بموضوع التعاقدات والصلاحيات المخولة للجهات المعنية عند تنفيذ المشاريع المدرجة في الموازنة" .

(٥) المادة (٢/أولاً/ب) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، نصت على "لا يجوز للوزارة المعنية إدراج أي مشروع في الموازنة الاستثمارية دون استحصال موافقة وزارة التخطيط على ما منصوص عليه في الفقرة (أ) من المادة (٢/أولاً) وتحمل الوزارة والجهات طالبة ادراج المشروع المسؤولية بخلاف ذلك" .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن جانب آخر نجد أنّ المشرع فرض اجراءات أخرى سابقة على التعاقد تتمثل "بوجوب توافر الاعتماد المالي المخصص للمشروع خشية توقف أو تعثر المشروع بسبب عدم توافر الاعتمادات المالية فتعليمات تنفيذ العقود الحكومية اشترطت توافر التخصيص المالي فيما يخص مشاريع السلع والخدمات أو المقاولات بتأييد الدائرة المالية من جهة التعاقد قبل اعداد وثاق المناقصة فيما يخص التعاقد ضمن المشاريع الممولة ضمن الموازنة الجارية والاستثمارية"^(١) وكذلك تعليمات تنفيذ الموازنة العامة "أوجبت على جهة التعاقد التقيد بالاعتمادات المخصصة لها والمصادق عليها ضمن الموازنة العامة ضمن خطة إنفاق مصادق عليها من وزارة المالية ولم تُجز الالتزام بما لا يزيد على ما هو مخصص في الموازنة وإنما يتم اللجوء الى المناقلة"^(٢) .

وكذلك قرارات مجلس الوزراء المقيدة لحق المحافظات في هذا الشأن "والزام جهات التعاقد بإجراءات الإعلان واستدراج العروض للمشاريع المقترحة قبل إقرار مشروع الموازنة العامة الاتحادية وعدم توقيع الإحالة إلا بعد إصدار قانون الموازنة العامة"^(٣) وإنّ تلك التعليمات أوجبت على المحافظات الالتزام بالقوانين التي تنظم التعاقدات ومنها قوانين الموازنة العامة وتعليماتها فبالرجوع لتلك القوانين نجد أنّها تضمنت نصوصاً تمثل انتقاصاً واضحاً من حق المحافظات المالي مثل قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ الذي "لزم الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة بالتنسيق مع وزارة التخطيط والمحافظات عند اختيارها المشاريع وتصدر خطة لتوزيعها على المحافظات باستثناء المشاريع الاستراتيجية وخولت المحافظ صلاحية الوزير فيما يتعلق بالإعلان والإحالة والتنفيذ للمشاريع الوزارية وعلى أن تصدر وزارتا المالية والتخطيط جدولاً بالمشاريع المعنية لكل محافظة ويخول وزيراً المالية والتخطيط إصدار التعليمات اللازمة لذلك"^(٤) .

وكذلك في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٢١ التي اوجبت عدم إدراج أيّ مشروع استثماري إلا بعد موافقة وزارة التخطيط وألزمت أيضاً وزارة التخطيط والوزارات الأخرى بعدم إدراج أيّ مشاريع جديدة للوزارات التي تمّ نقل صلاحياتها للمحافظات وألزمت وزارة المالية بتخصيص المبالغ لإكمال المشاريع المتلكئة في المحافظات"^(٥) وتمّ إيراد النص المذكور آنفاً ايضاً في قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣^(٦) .

(١) المادة (٢/ثانياً/ج) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .
(٢) المادة (٢/الفقرة أ/اولاً/ثانياً/ثالثاً/رابعاً) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .
(٣) قرار مجلس الوزراء العراقي ذي الرقم (٤٢٥) لسنة ٢٠١١ ، والمنشور على الموقع الالكتروني : <https://cabinet.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٨/٤ ٥:٣٠ م
(٤) المادة (١٢/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .
(٥) المادة (٢/اولاً/٦/أ ب د) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .
(٦) المادة (٢/اولاً/٦/أ ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على "عدم إدراج اي مشروع مشروع استثماري ضمن الموازنة الاستثمارية إلا بعد موافقة وزارة التخطيط لغرض اكمال انجاز المشاريع كافة وإلزام وزارة التخطيط والوزارات كافة بعدم ادراج مشاريع جديدة للوزارات التي تم نقل صلاحياتها للمحافظات عدا المشاريع الاستراتيجية التي تحدد وفقاً لصلاحيات مجلس الوزراء" .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن ثمَّ عندما ترغب المحافظات بإدراج مشاريع معينة ينبغي تقييدها بتلك النصوص القانونية لكي يتم الموافقة على إدراجها ضمن الموازنة العامة مما يتقيد حقها في هذا الشأن وتتقيد صلاحياتها بالتعاقد لتنفيذ تلك المشاريع الخدمية فيما لم تمت الموافقة على إدراجها إذ نجد مثلاً أنَّ قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ قد قيّد صلاحية المحافظين بالتعاقد المباشر^(١).

ثانياً : الحالات التي لا تنظمها نصوص قانونية ملزمة للمحافظات في اتِّباعها : إنَّ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ قد حددت موضوعات معينة تسري عليها تلك التعليمات وتتعلق بالعقود المُبرمة من قبل جهات التعاقد "والتي تتعلق بتنفيذ المقاولات العامة والمشاريع والعقود الاستشارية وعقود الخدمات غير الاستشارية وعقود تجهيز السلع المحسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتشغيلية وكذلك على الشركات العامة عند تنفيذها لمشاريع مُدرجة في الموازنة العامة الاستثمارية والجارية"^(٢) وإنَّ التعليمات المذكورة آنفاً "لا تسري على المشاريع والعقود لدوائر الدولة والقطاع العام الممولة من الدول الأجنبية والمنظمات الدولية والإقليمية أو غير الحكومية وكذلك الشركات العامة عند تنفيذها للعقود المحالة إليها من الجهات التعاقدية الرسمية بصفتها مقاول أو مجهز أو استشاري وكذلك على وزارتي الدفاع والداخلية والأجهزة الأمنية فيما يتعلق بعقود التسليح وتجهيز المُعدات"^(٣).

فالسؤال الأهم الذي يدور على وفق ما ورد آنفاً هل يحق للمحافظات أن تتعاقد في موضوعات لم ينظمها أو يحددها القانون أي خارج نطاقها ؟ . إنَّ المحافظات وإن كان لها الأصل الحرية في التعاقد وفي وموضوعات اجازها القانون كتلك التي تتعلق بالمشاريع الخدمية وتخضع في ذلك لتلك النصوص فيما يتعلق بإجراءات التعاقد لكن هذا الأمر مقيد لحق المحافظات في إبرام تلك العقود لأنها تقوم بممارسة اختصاصاتها وتقديم الخدمات العامة لسكان المحليين لذا فهي لا تحتاج فقط إلى ان تتعاقد في مجال تنفيذ المشاريع وإنما تحتاج أيضاً أن تمنح الحرية في ان تتعاقد في موضوعات معينة لم يحددها القانون مثل إبرام عقود إيجار الخدمات كأن يكون توظيف الخبراء الأجانب أو إبرام العقود التي تتعلق بالتراخيص النفطية ، فمثلاً نجد أنَّ الدستور قد وزع الاختصاصات وعدَّ عملية إبرام العقود النفطية من اختصاصات السلطات الاتحادية بالنسبة للحقول الحالية^(٤) ومن اختصاص المحافظات بالنسبة للحقول المستقبلية مما يعني أن المحافظات حالياً لا يمكنها إبرام العقود النفطية لأنها لم تمنح تلك الصلاحية بموجب تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لكن مستقبلاً منحها الدستور ذلك وبشكل غير مباشر .

(١) المادة (٢/أولاً/٤هـ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على "يخوّل المحافظون ورؤساء الصناديق غير المرتبطة بوزارة صلاحية التعاقد المباشر لغاية "سنة مليارات" للمشروع الواحد...".
(٢) المادة (١/أولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .
(٣) المادة (١/ثانياً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .
(٤) المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فالدستور العراقي منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وحدد صلاحيات حصرية للحكومة الاتحادية وجعل بقية الصلاحيات غير المحددة ضمن اختصاصات المحافظات وهذا الأمر دلالة واضحة على رغبة المشرع في منح المحافظات صلاحيات واسعة ومن ثم فإنّ للمحافظات الحرية في التعاقد حتى وإن كان ذلك في أمور لم ينظمها القانون لأنّ حرية التعاقد تُعدّ من نتائج الوجود القانوني الممنوح للمحافظات مما تشكل حرية ذات قيمة دستورية ثابتة يستحيل وجود كيان مادي بدونها لأنّها منبثقة من وجود الوحدات المحلية ويجب ألا تُقيد أو تُنقص من قبل النصوص القانونية وإنّما يجب ان تنظّم بشكل جيد اي تمكين تلك الوحدات من ممارسة تلك الحرية بشكل صريح ومباشر ولا يتضمن انتقاصاً او تقييداً أو منع ممارستها لأنّ حرية التعاقد حرية دستورية ثابتة يكفلها الدستور للوحدات المحلية على وفق النظام اللامركزي .

لكن نجد أنّ قوانين الموازنة سارت خلاف ذلك إذ تضمنت نصوص تُقيد صلاحية المحافظات في هذا الشأن وتُلزم المحافظين بالتعاقد تحت غطاء مالي معين^(١) وفي موضوعات محدّدة مما تقتيد المحافظات في التعاقد في ضوء المواضيع الواردة في نصوص القانون مثل التي تتعلق بشبكات المياه او الماء أو الكهرباء أو أي خدمات أخرى وتقتيد أيضاً بالسقف المالي المحدد إذ يمتنع عليها التعاقد في موضوعات تتجاوز ما هو محدد لها في قانون الموازنة حتى وان كان التعاقد في موضوعات غير محدّدة قانوناً وتمتلك الصلاحية في التعاقد فيها^(٢) .

وكذلك في العقود الاستثمارية التي تتعلق بصيانة الطاقة الكهربائية وتأهيلها لأنّ المادة (١١٤) من الدستور عدّها من الأمور المشتركة بين المحافظات والحكومة المركزية وإنّ المادة (١١٠) من الدستور لم تجعلها ضمن الصلاحيات الحصرية وإنّ المادة (١١٥) من الدستور التي اشارت الى صلاحية المحافظات في ممارسة كل ما لم يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية وإنّ قانون المحافظات أشار إلى اختصاص مجالس المحافظات في تنظيم شؤون المحافظة ورسم السياسة العامة فيها وبالتالي نرى أنّ للمحافظات الصلاحية في إبرام العقود وفي موضوعات لم ينظمها القانون لأنّها تتمتع بشخصية قانونية ووجود مادي وتُعدّ تلك الحرية أبرز النتائج التي تترتب على تلك الشخصية القانونية مما يعطي الأحقية للمحافظات في أنّ يكون لها الأثر الفعال في إبرام العقود النفطية وممارسة التفاوض المباشر مع الشركات الأجنبية وإنّ كان الواقع خلاف ذلك مما يعطي المحافظات مهمة قوية وبارزة في هذا المجال مستندة في ذلك الى الدستور على وفق ما ورد فيه من اسانيد^(٣) .

(١) المادة (٢/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

(٢) المادة (٢/اولاً/٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

(٣) سجاد جبار حميد ، دور الهيئات اللامركزية الاقليمية في إبرام العقود النفطية ، رسالة ماجستير ، جامعة ميسان كلية القانون ، ٢٠١٩ ، ص ٩١ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ففي فرنسا نجد أنّ الجماعات المحلية بأجهزتها كافة تسعى لتحقيق المصلحة العامة عبر العقود التي تُبرمها لكن في اختيارها للشخص المتعامل معها تجد طريقاً محدداً قانوناً يجب عليها اتباعه ومن ثمّ فإنّ حق هذه الجماعات في إبرام العقود يجب أن تراعى فيه مبادئ قانونية معينة يتمثل بمبدأ المصلحة المحلية أي إنّ إبرام العقود داخل الوحدات المحلية لا بدّ أن يكون لتحقيق مصلحة محلية^(١). أمّا فيما يتعلق بتحديد أطراف العقد ففي العقود الاقتصادية يكون التعاقد على أساس المصلحة فإذا كانت مصلحة عامة فيكون أطراف العقد الدولة أو مؤسساتها العامة أمّا إذا كانت مصلحة عامة محلية فمثل هذه العقود تكون من اختصاص الجماعات المحلية وهذا ما أوضحه مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه الصادرة في (٢٠٠٩) بموجب طلب استثنائي من المحامين المتأسسين لصالح المتعاقدة التي أبرمت العقد مع مصالح (مقاطعة ليزن) الفرنسية بضرورة تبرير وجود مصلحة اقتصادية وليس محلية لموضوع عقد الصفقة^(٢). وكذلك إيجار الممتلكات التجارية فإنّ الجماعات الإقليمية تتجرد من مظاهر السلطة العامة ولا تتمتع بأي مكانة فيما يتعلق بتحديد مدة العقد وبنوده وإنّما تخضع عقود كهذه للقانون الخاص. ومن ثمّ نجد أنّ للجماعات المحلية في فرنسا الحقّ في إبرام العقود على وفق ما تحدده النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لذلك فمنها ما يخضع للقانون الخاص ومنها ما يخضع للقوانين المشتركة .

أمّا في مصر فبعد أن قسم الدستور المصري الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها (المحافظات ، والمدن ، والقرى) فنجد أنّ الدستور كذلك قد أشار إلى حقّ الوحدات المحلية بامتلاكها الوسائل القانونية اللازمة لإدارة مصالحها المحلية إذ نجده أشار في المادة (١٧٦) بتكفل الدولة دعم النظام اللامركزي من الناحية المالية والإدارية عبر إحالة ذلك للقانون الذي يقوم بدوره بتنظيم الوسائل القانونية الإدارية والمالية الممنوحة للوحدات المحلية في سبيل إدارة مرافقها العامة وتوفير الخدمات للسكان المحليين^(٣) .

(١) زين الدين لعماري ، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ٢٠١٧ ، ص ٢٩ .

(٢) Bertrand docaasta . theorie generale des contrats publique , page 92 au 104. www.conseil-etat.fr/Actualites/...L-actualite-de-contentieux-des-contrats-publics-consulte site internet: www.lexiner.net/theorie-generale-des-contrats.htm.

(٣) المادة (١٧٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل ، تنص على "تتكفل الدولة دعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الادارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها .."

المطلب الثاني

الحق في الرقابة على الأجهزة الإدارية داخل الوحدة المحلية

إنَّ تشكيل الهيئات الادارية اللامركزية عن طريق الانتخاب وتمتعها بالشخصية القانونية ومنحها الاستقلال الإداري والمالي على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ليس الغاية من وجود هيئات كهذه بحد ذاتها وإنما الغاية هو قيامها بإدارة المصالح المحلية والتي تهتم سكان الوحدة المحلية ، ومن ثمَّ يبرز أثر الاختصاص الرقابي للوحدات المحلية وعن طريق هيئاتها بما يهدف لضمان سير المرافق التنفيذية لتقوم بتقديم الخدمات للمواطن المحليّ إذ نجد مجالس المحافظات تمتلك سلطات رقابية وتنظيمية على الأجهزة المحلية العاملة في المحافظات من أجل تحقيق التنمية فيها وتحسين واقع المحافظات وأداء الأجهزة المحلية بما يخدم السكان المحليين ، إلاَّ أنه يتطلب أيضاً توافر شروط لكي تقوم مجالس الوحدات المحلية أو أجهزتها التنفيذية بمراقبة أداء الأجهزة والدوائر المحلية وإنَّ تلك الرقابة لا تكون مطلقة وإنما تكون مقيّدة بنطاق معين أو مجال معين تجد حدها فيه وفي إطار مبدأ المشروعية . لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين سنتناول في الفرع الأول صور الرقابة وسنتناول في الفرع الثاني شروط الحق في الرقابة ونطاقه .

الفرع الأول

الجهات التي تمارس الرقابة

إنَّ وجود هيئات محلّية تُمارس مهمة الرقابة على أجهزة الحكومات المحلية على مستوى المحافظات بوصفها الجهة الرقابية والتشريعية العليا ضمن نطاق المحافظة وبنص القانون يترتب عليه تخويلها للقيام بمهمة الرقابة والتفتيش على نشاط أجهزة الدوائر المحلية بما يضمن حسن سيرها لتقديم الخدمات للسكان المحليين ضمن نطاق الوحدة المحلية ، فبالرجوع للدستور والقانون الذي نظم وجود الوحدات المحلية وكفل لها الشخصية القانونية نجد أنَّ المشرع قد أتاح لجهات متعددة من القيام بمهمة الرقابة والاشراف على الأجهزة المحلية . على وفق ما يأتي :

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أولاً: الدور الرقابي لمجلس المحافظة تجاه الموظفين المحليين وموظفي الحكومة المركزية

إن وجود الوحدات المحلية يتطلب منح هيئاتها اللامركزية (مجالس المحافظات) سلطات رقابية تجاه الأجهزة الادارية داخل الوحدة المحلية بدءاً من رؤساء الوحدات المحلية "المحافظ" باعتباره رئيس الوحدة المحلية وعلى رؤساء الاقضية والنواحي وانتهاءً بالموظفين داخل الوحدة المحلية لأن المجالس المحلية بوصفها هيئات منتخبة متمتعة بالشخصية القانونية ولها استقلال على وفق مبدأ اللامركزية فأنها تمارس الرقابة الإدارية بوصفها اختصاصاً اصيلاً في مجال الادارة المحلية سواء كانت رقابة تلقائية أو بناءً على تظلم تمارسها المجالس المحلية على مستوى المحافظة أو القضاء أو الناحية^(١). فالاختصاص الرقابي للمجالس المحلية يرتبط مع وجود النظام اللامركزي الذي يقتضي منحها صلاحيات تمكّنها من مواجهة الابعاء الملقة عليها وتمكنها من النهوض بواجبها الاقتصادي والاجتماعي ضمن الحدود الجغرافية^(٢).

ففي العراق نجد أنّ الدستور العراقي لم ينص صراحة على الأثر الرقابي لمجالس المحافظات وجمع ما بين المركزية السياسية والمركزية الإدارية^(٣) ومنح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية وأحال تنظيم ذلك لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي جاء بدوره وفي المادة (٢/اولا) التي اعتبر مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة^(٤). ومن ثمّ نجد أنّ المجالس المحلية تمارس وظيفتها الرقابية تجاه أعضاء وموظفي الوحدة الإدارية الموجودين فيها وعلى الاعمال التي يقومون بها للتأكد من احترامهم لمبدأ المشروعية لضمان حسن تقديمها للخدمات المحلية .

١ / الدور الرقابي لمجلس المحافظة تجاه رؤساء الوحدات الادارية :

إنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد خصّ المجالس بانتخاب المحافظ وأعطاه الحق في إقالته هو أو أحد نوابه لكن أوجب قبل اقالته استجوابه إذا ما تحققت أسباب معينة^(٥) . كذلك الحال فيما يخص مجالس الاقضية والنواحي ، ففي قانون المحافظات نجد أنّ لمجالس المحافظات سلطة الرقابة والإشراف على أعمال رؤساء الوحدات وعلى أجهزتها الادارية كافة في مختلف المرافق العامة في نطاق المحافظة اي يتمتع برقابة عامة شاملة على أجهزة السلطات

(١) د . حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، دراسة تشريعية مقارنة ، ط١ ، مكتبة الغفران للخدمات الطباعة بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٢٩ .

(٢) د. علي سبتي ، مجالس الشعب في النظام الاشتراكي وأفاق تطورها في العراق ، بدون طبعة ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، ١٩٨٣ ، ص ١٤٠ .

(٣) المادة (١٦) و (١٢٢/اولا/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (٧/ سابعاً/ ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

المحلية من أجل متابعة انشطتها الإدارية^(١). وإنّ لمجلس المحافظة دوراً رقابياً أيضاً تجاه المجالس المحلية في الاقضية تتمثل بحق حلّها بناء على طلب من (القائم مقام) أو بناء على طلب مقدّم من قبل ثلث الأعضاء في تلك المجالس وضمن حدود المحافظة^(٢).

٢ / الدور الرقابي لمجلس المحافظة تجاه الموظفين المحليين :

فبعد نقل فروع بعض الوزارات الاتحادية للمحافظات بموجب التعديل الثاني والثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أصبحت تلك الدوائر التابعة للوزارات دوائر محلية ومن ثمّ أنّها تخضع وترتبط بالحكومة المحلية من الناحية المالية والإدارية^(٣) ومن ثمّ فإنّ جميع الموظفين المحليين التابعين للوحدة الإدارية يخضعون لرقابة مجلس المحافظة لأنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد حدد المقصود بأصحاب المناصب العليا بموجب المادة (١/سابعاً) التي نصّت على ان " المناصب العليا تشمل المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود مسؤولية المحافظة ممن يتقاضون رواتبهم من موازنة المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد والقضاة وقادة الجيش والشركات العامة ورؤساء الأجهزة الأمنية الذين لا ينحصر عملهم في نطاق المحافظة"^(٤) وحدد أيضاً المقصود بالدوائر الفرعية^(٥). مما يعطي الحق لمجلس المحافظة في الرقابة على الموظفين المحليين في تلك تلك الدوائر وله السلطة في إقالتهم لكن قبل ذلك يجب أن يسبقه استجواب للشخص المعني على وفق المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٦). وخول القانون المحافظ صلاحية الوزير المختص وإعطاء الحق في اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المحلي في الدوائر المشمولة بأحكام القانون^(٧).

فقانون المحافظات لم يحدد الوسائل التي يمكن لمجالس المحافظات استخدامها لممارسة دورها الرقابي على الموظفين المحليين مما أدى الى قيام المجالس لسدّ هذا الفراغ في القانون إلى اعتماد اساليب تستخدمها السلطة التشريعية عن طريق النص على تلك الوسائل في أنظمتها الداخلية وهذا النقص ينبغي على المشرع تداركه^(٨). فمن هذه الوسائل :

- (١) ضياء عباس علي ، مصدر سابق، ص ٢٣٥ .
- (٢) المادة (٢٠/اولا/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (٣) المادة (١٢) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .
- (٤) المادة (١/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (٥) المادة (١/تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، نصت على " الدوائر الفرعية هي التشكيلات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة وتقدم خدمات مباشرة لأبنائها .."
- (٦) المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، نصت على "كل امر فيه اعفاء او اقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني" .
- (٧) المادة (٨) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .
- (٨) أمير عبد الله احمد الجبوري ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٤ ، ص ٦٩ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

١. السؤال : يتمثل عبر طلب مجالس المحافظات المعلومات أو التقارير عن عمل الإدارات المحلية بموجب الدستور والقوانين إذ إنَّ عبره يتم كشف الانحرافات والتجاوزات في أجهزة الوحدة المحلية بوساطة استضافة الشخص المراد توجيه السؤال إليه في جلسات مجلس المحافظة فمجالس المحافظات تمارس هذه الوسيلة لمراقبة أعمال الدوائر الفرعية عن طريق استضافة مدراء الدوائر أو رؤساء الوحدات الادارية أو اصحاب المناصب العليا وتوجيه السؤال لهم على الرغم من عدم نص القانون على ذلك مادامت تمتلك حق استجوابهم واقالتهم فبالإكيد تمتلك حق توجيه السؤال اليهم^(١). لكن المشرع في قانون المحافظات لم ينص على حق السؤال مما دفع مجالس المحافظات للنص على في النظام الداخلي للمجلس^(٢) ومن ثمَّ نلاحظ تبني الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات لهذا لهذا الحق دون بيان احكامه إذ إنَّ الانظمة الداخلية تختلف في طريقة توجيه الاسئلة فبعضها أجاز توجيه اسئلة شفوية وخطية^(٣) وبعضها يتطلب الاسئلة الخطية^(٤) وإنَّها لم تبين فيما إذا يمتلك رؤساء الوحدات وأصحاب المناصب إنبابة غيرهم أو لا، لذا ينبغي على المشرع تدارك نقص تشريعي كهذا فيما يتعلق بالنص على هذا الحق وبيان أحكامه .

٢. طرح موضوع عام للمناقشة: يُعدّ وسيلة لتبادل وجهات النظر في المحافظة فقانون المحافظات لم ينص عليها وإنما أوردتها الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات كما في النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف نص في المادة (٣٤) التي أجازت لثلاثة أعضاء طرح موضوع عام لاستيضاح سياسة المحافظة أو إحدى الدوائر ويُقدّم إلى الرئيس^(٥).

٣. الاستجواب : يُعدّ من أهم الوسائل التي تمارسها مجالس الوحدات المحلية ، فقانون المحافظات نص بصورة صريحة على الاستجواب وفي نص المادة (٧/ثامناً/١) التي جاء فيها "استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضاءه .." وكذلك المادة (٥١) من القانون المذكور آنفاً نصت على "لكل امر فيه إعفاء أو اقاله تسبقه جلسة استجواب للشخص المعني"^(٦). إلا أنَّ القانون لم ينص على شروط الاستجواب وأحكامه مما أعطى الحق للأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات في تنظيم ذلك بشكل مختلف من نظام لآخر ، لذا نقترح بقيام الهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات بوضع نظام داخلي يمكن الاستناد إليه والاستئناس به لكي يتم القضاء على

(١) أمير عبد الله أحمد الجبوري ، مصدر سابق ، ص ٧٠ .
(٢) المادة (٣١/اولا/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ نصت على "لكل عضو ان يوجه الى المحافظ ونائبيه واصحاب المناصب العليا والهيئات التنفيذية اسئلة خطية مع اعلام رئيس المجلس في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم .. كما ونص البند "ثالثاً" من نفس المادة على "يحق لأعضاء المجلس مساءلة اصحاب المناصب العليا او التنفيذية عبر اسئلة توجه بشكل مباشر للاستيضاح عن واقعة معينة .."

(٣) المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .
(٤) المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .
(٥) المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .
(٦) المواد (٧/ثامناً/١) و (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

الاختلافات في هذه الأنظمة التي تؤثر على عمل المجالس وعلى الوحدة المحلية ويثير العديد من الاشكاليات داخلها ، ويترتب على ثبوت مسؤولية الشخص المعني أقالته أو سحب الثقة من ذلك الشخص كصدور قرار من مجلس المحافظة بسحب الثقة من المحافظ أو أحد رؤساء الدوائر داخل الوحدة المحلية أو اقالة المحافظ^(١) وبالتالي تُعدّ وسيلة فعالة تمارسها المجالس المحلية لضمان حسن سير المرافق المحلية فيما إذا انخرقت عن مسارها في ممارسة اختصاصاتها المحلية .

٤. التحقيق : إنّ مجالس المحافظات تستطيع تشكيل لجان للتحقيق عن المخالفات القانونية التي تقع من أجهزة الوحدة المحلية وتقوم هذه اللجان بتقديم التقارير عن عملها لمجالس تلك الوحدات ومن ثمّ تمثل أسلوباً قانونياً للكشف عن حقيقة معينة فيما يتعلق بإدارة مرفق أو دائرة من دوائر الوحدة المحلية^(٢) فقانون المحافظات وإن لم ينص بشكل مباشر عليها بوصفها وسيلة رقابية فقد ينتج عن مباشرة الأجهزة المحلية داخل الوحدة المحلية مخالفات أو مشاكل تتطلب التحقيق فيها وكون مجالس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة فإنّه يمتلك الحق في تشكيل لجان تحقيقية لكي تقوم باتخاذ اجراءات رادعة ومنح المحافظات الصلاحيات والوسائل القانونية اللازمة لذلك^(٣). كالنظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى الذي منح المجلس صلاحية إجراء التحقيق مع المحافظ ونوابه واي مسؤول اخر في المحافظة^(٤) .

٥. طلبات الإحاطة : أيضاً من الوسائل المهمة التي تمنح لمجالس المحافظات من أجل لفت نظر رئيس الوحدة الادارية أو موظفي الدوائر وإحاطته علماً بأمر معين وعلى الرغم من أنّ قانون المحافظات لم ينص عليها إلا أنّ الانظمة الداخلية للمجالس المحلية نصت عليها ، كما في النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء نص في المادة (٧٧) نص على "أنّ لكل عضو أن يطلب إحاطة شاغلي المناصب التنفيذية والعليا علماً بأمر له اهمية عامة وعاجلة وداخل ضمن اختصاصه^(٥) .

٦. الاستضافة : إنّ المجالس المحلية تقوم بدورها الرقابي من خلال استضافة رئيس الوحدة الادارية أو مدراء الدوائر وأمام المجلس لتوضيح موضوع معين أو بيان معلومات معينة وعلى الرغم من أنّ قانون المحافظات لم ينص عليها إلا أنّ النظام الداخلي أوردتها بشكل صريح ، كما في نص المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى التي نصّت على "قد يرغب المجلس أو اصحاب المناصب التنفيذية أو مدراء الدوائر او الهيئات أو منظمات المجتمع المدني

(١) المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) محمد هدام العامري ، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٢ .

(٣) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى رقم (١) لسنة ٢٠١٠ نصت على "مساءلة المحافظ ونوابه واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية في المحافظة واجراء التحقيق مع اي مسؤول بشأن اي قضية واقعه يرى المجلس بانها لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين" .

(٥) المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ . .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

او رئيس الجامعة أو عمداء الكليات توضيح موضوع معين عبر طلب استضافة لحضور جلسة المجلس لشرح الموضوع"^(١) .

٧. الحل : تُعدّ من الوسائل الخطرة إذ إنّ بموجبها يتم هيكلة المجالس المحلية أو مجلس المحافظة على وفق لما نصت عليه المادة (٢٠/أولاً/ثالثاً) من قانون المحافظات التي نصت على الحل الذي تباشره مجالس المحافظات ذاتياً أو على المجالس المحلية أو قد يكون الحلّ من مجلس النواب . ومن ثمّ فإنّ هذه الوسائل الرقابية التي تمتلكها مجالس المحافظات هي جميعها وسائل نيابية بشكلٍ عام محددة على سبيل المثال لا الحصر لم ينص المشرع على بعضها يفرزها الواقع العملي وتُعدّ وسائل حقيقيةً ومؤثرةً تمارسها مجالس المحافظات بموضوع يتصل بسكان الوحدة المحلية أو يتصل بالمحافظة من أجل إيضاح سياسات الأجهزة والدوائر المحلية في المحافظة وغيرها من الوسائل التي تكفل لمجالس المحافظات القيام بدورها الرقابي على الشؤون المحلية^(٢).

فإضافةً الى هذا النقص التشريعي الواضح نجد أيضاً أنّ قانون المحافظات لم يخول مجلس المحافظة سلطة إعفاء المدراء العامين للدوائر والأجهزة التنفيذية من غير أصحاب المناصب العليا فما الفائدة من عدّ مجالس المحافظات السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة دون ان تمتلك وسائل عقابية رادعة مما يجعل الوسائل الرقابية التي كفلتها الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية وأنّ كانت ذات أثر إيجابي ألا أنّها تكون غير كافية لصد المخالفات الإدارية والمالية التي تنتج من مدراء الدوائر والأجهزة التنفيذية بسبب عدم تحويلها مجالس المحافظات سلطات عقابية رادعة "سلطة اعفاء وإقالة المدراء العامين" وهذا أمر غير معقول فكيف تملك المجالس إعفاء من هو اعلى درجة واقالته ولا تملك سلطة إعفاء من هم ادنى درجة واقالته هذا من جانب أما من جانب آخر فإنّ مجلس المحافظة عدّه القانون أعلى سلطة رقابية ضمن حدود المحافظة والمسؤول عن رقابة جميع الأجهزة التنفيذية إلا أنّه لم يمنحه القانون اي وسائل لممارسة دوره الرقابي .

٣ / الدور الرقابي لمجلس المحافظة تجاه موظفي الحكومة المركزية :

أما فيما يتعلق بالدور الرقابي لمجلس المحافظة تجاه موظفي الحكومة المركزية ، فبالرجوع لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد أنّ القانون أعطى لمجالس المحافظات سلطة الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة لضمان حسن أداء عملها ولم يفرق فيما إذا كانت تلك الدوائر محلية أو تابعة للحكومة المركزية^(٣) وإنّ المشرع بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات اتجه إلى منح مجالس المحافظات السلطات الرقابية تجاه موظفي الحكومة المركزية منطلقاً من تعريفه

(١) المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ . .
(٢) اسماعيل صعصاع غيدان البديري ، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني ، السنة الرابعة ، ٢٠٢١ ، ص ٩٩ .
(٣) المادة (٧/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

لأصحاب المناصب العليا وللدوائر الفرعية على الرغم من أنّ القانون لم يرد فيه نص مباشر وصريح يخول مجالس المحافظات بالرقابة على موظفي الحكومة المركزية لكن المحافظات تمارس الرقابة استناداً إلى نص المادة (٧/سابعاً) التي أعطت الحق لمجالس المحافظات بالرقابة على جميع دوائر الدولة في المحافظة مما يعطي الحق لمجلس المحافظة في الرقابة على موظفي الدوائر التابعة للحكومة المركزية عندما تمارس نشاطها، أو تمارس تلك الرقابة استناداً إلى تفويض من قبل الحكومة المركزية وبموجب نص القانون كما في قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦^(١). ومن ثمّ أصبحت رقابة للحكومة المحلية على موظفي الحكومة المركزية رقابةً على تابعيها وليست رقابة على موظفي الحكومة المركزية مما يجعلهم خاضعين لمجالس المحافظات بسبب فك ارتباط الدوائر التابعة للحكومة المركزية ونقلها إلى مجالس المحافظات بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات الذي حدد المقصود بمدراء الدوائر الفرعية وأصحاب المناصب العليا^(٢).

مما يُعطي الحقّ لمجالس المحافظات سلطة الرقابة على جميع أنشطة الدولة بما فيهم أصحاب المناصب العليا من مدراء الدوائر والمدراء العامون ورؤساء الأجهزة الامنية ضمن نطاق المحافظة باستثناء الدوائر التي ترتبط بالحكومة المركزية فلا يملك مجلس المحافظة سلطة اعفائهم لأنّ رقابتها في هذا الصدد تكون رقابة خارجية تقوم برصد المخالفات المالية أو الإدارية إذا ما صدرت من الموظفين ولا تقوم باستجوابهم أو اتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم فهي رقابة يكون غرضها الإشراف والمتابعة على عمل الموظفين التابعة للحكومة المركزية وتقوم بإبلاغ الوزارات المعنية وهذا لا يعني سلب حقّ المحافظات من ممارسة دورها الرقابي تجاه موظفي الحكومة المركزية لأنّ مجلس المحافظة يبقى السلطة الرقابية الأعلى ضمن حدود المحافظة استناداً إلى المادة (٧/سادساً) من القانون^(٣).

ومن ثمّ تمارس مجالس المحافظات دورها الرقابي على أعمال موظفي دوائر الحكومة المركزية عندما يقومون بممارسة اختصاصهم في تقديم الخدمات وأداء الوظائف التي تخصّ سكان المحافظة بوصفها السلطة الرقابية ضمن حدود المحافظة وتمارس سلطة الإشراف والمتابعة والمراقبة على الأعمال التي تقوم بها الدوائر التابعة للحكومة المركزية استناداً إلى قانون المحافظات وهي في هذا الصدد تمتلك وسائل رقابية وطرقاً متعددة تخولها القيام بهذا الدور الرقابي تجاه موظفي الحكومة المركزية^(٤):

(١) المادة (٥/سادساً) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، نصت على "ترتبط هيئة استثمار المحافظة بالمحافظ وتخضع لرقابة مجلس المحافظة بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون"
(٢) د . راند حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٣٧٠ .
(٣) د . جاسم كاظم كباشي العبودي ، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم ، العدد ٣٤ ، ٢٠١٤ ، ص ٧٠ .
(٤) د . راند حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، مصدر سابق ، ص ٣٧٢ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

١. مراقبة تنفيذ القوانين الاتحادية والمحلية من قبل الدوائر التابعة للحكومة المركزية، أن المجلس يمتلك سلطة الرقابة على جميع أنشطة الدولة في المحافظة بما يؤمن حسن أداء عملها في تنفيذها للقوانين والأنظمة^(١) ، فدوائر الدولة تؤدي أعمالها في إطار تنفيذ القوانين لذا فمراقبة أعمال تلك الدوائر ومراقبة التزامها بالقوانين والأنظمة يمثل جزءاً من واجبات مجلس المحافظة في رسم السياسة العامة للمحافظة إلا أن القانون لم يحدد وسائل لتلك الرقابة مما يترك تنظيمها للأنظمة الداخلية لمجلس المحافظة فكان الأجدر بالمشرع وضع ضوابط لممارسة هذا الدور الرقابي ليجنب حدوث مشاكل مع الحكومة المركزية .

٢. مراقبة سير عمل الدوائر ومدراءها عندما تقوم بممارسة أعمالها في سبيل تقديم الخدمات العامة لسكان المحافظة سواء كانت مرتبطة بالمحافظة أم مرتبطة بالسلطات الاتحادية إذ يقوم بمتابعة أعمالها ومسائلة المسؤولين المقصرين واتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحقهم^(٢) .

٣. مراقبة تنظيم واستغلال الاراضي العامة في المحافظة والتي تعود ملكيتها للحكومة الاتحادية عن طريق قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لغرض اقامة المشاريع العمرانية والخدمية بالتعاون والتنسيق مع الحكومة الاتحادية والمحافظة في هذا الشأن^(٣) .

٤. وإن مجالس المحافظات تقوم بدورها الرقابي على الدوائر والاجهزة التنفيذية في المحافظة عبر اللجان الدائمة والمؤقتة التي تقوم بتشكيلها استناداً الى المادة(٧/رابع عشر) والتي نصت على "ان من اختصاصات مجلس المحافظة هي إقرار نظام داخلي لعمل المجلس طوال شهر من تاريخ أول جلسة..^(٤) . إلا أن قانون المحافظات لم يبين الية تشكيلها واحال ذلك للأنظمة الداخلية لمجلس المحافظات فهذه اللجان مهمة في ممارسة الرقابة على أجهزة الحكومة المحلية العاملة في المحافظة ، وهي على نوعين : اولاً : لجان دائمة (كاللجان الاقتصادية والمالية ولجنة النزاهة ولجنة الخدمات البلدية) وثانياً : لجان مؤقتة (كاللجان التحقيقية) ومن ثم تقوم تلك اللجان بمراقبة عمل مدراء الدوائر العاملة في المحافظة وتقييم عملها والكشف عن الانحرافات ورفع التوصيات في هذا الشأن إلى مجلس المحافظة مما يجعل عمل تلك اللجان ذا أهمية بالغة في احاطة المجلس بكل ما يجري في المحافظة إضافة ويسهل له ممارسة دوره الرقابي على جميع أنشطة دوائر الدولة واتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها في ضوء ما تقدمه تلك اللجان من توصيات^(٥) .

٥. وإن بعض قرارات موظفي الدوائر المركزية في المحافظات يشترط فيها إذن او مصادقة من قبل المحافظ او مجلس المحافظة لأجل إصدارها كطلبات تخصيص بعض الأراضي للوزارات أو دوائر

(١) المادة (٧/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (٨) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .

(٣) المادة (٧/احد عشر/٢/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٧/رابع عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٢٢ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

الدولة في المحافظة ، مما يعزز دور مجلس المحافظة في الرقابة على أعمال موظفي الحكومة المركزية للتأكد من قيامهم بأعمالهم على وفق القانون ودون انحراف أو تجاوز لصلاحياتهم أو يمنع هدر المال العام والمحافظة على أملاك الدولة^(١) .

أما في فرنسا فإنها من الدول التي اهتمت كثيرا بموضوع الرقابة إذ نجد في قانون حقوق البلديات والمحافظة والاقاليم وحررتها رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ أن المجلس العام للمحافظة والمجلس البلدي يمارس مهامه في الرقابة على رؤساء الوحدات المحلية عبر مراقبتهم لأعمالهم وتصرفاتهم التي يقومون بها عند ادارتهم للشؤون المحلية التي تتعلق بوحدتهم الإدارية إذ نجد هنالك رقابة سابقة على الأمور المالية عندما يقوم المحافظ على مستوى المحافظة والعمدة على مستوى البلدية بأعداد الميزانية ويتولى المجلس المختص مناقشتها والموافقة عليها^(٢) ، وإن هنالك رقابة لاحقة على الأمور المالية تتمثل بوجود لجنة المحافظة التي تتولى فحص حسابات المحافظ ومحاسبته أما على مستوى البلدية فإن المجلس البلدي هو الذي يتولى هذه المهمة تجاه العمدة هذا على مستوى الرقابة المباشرة^(٣) .

أما على مستوى الرقابة غير المباشرة نجد أن القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ قد أنشأ ما يعرف بـ (الغرف المالية) التي تتولى الرقابة على قرارات السلطات المحلية في المحافظة وتصرفاتها عبر مراجعة حساباتها وكافة الاجراءات لمعرفة صحة الامور المالية^(٤) اذ يستطيع المجلس العام في المحافظة والمجلس البلدي في البلدية أن يرفع تقارير إلى الغرف المالية عن الخلل الذي يقع من قبل المحافظ أو رئيس البلدية وإن المحافظ يقدم تقريرا سنوياً عن نشاط أجهزة الدولة المحلية إذا ما وجد خللاً في التصرفات المالية لكن هذه الغرف لا تقوم بإيقاع الجزاءات وإنما تقوم بإحالة الامر إلى المحاكم المختصة وإن مجالس المحافظات تتمتع بالحرية الكاملة في مراقبة الشؤون المحلية اي أن الهيئات المحلية قد خولت السلطة اللازمة في سبيل ممارستها للرقابة ويجوز لها ان تخالف على سبيل التجربة وفي موضوع معين احكام القانون أو اللائحة على وفق شروط ، أي إن الدستور أجاز لها ممارسة الاختصاصات الرقابية دون النص صراحة على هذا الحق بل نص على مقومات ذلك الحق فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية وفي إدارتها إلا أن الدستور نص صراحة على الاختصاص الرقابي لممثل الحكومة (رئيس الاقليم)^(٥) .

(١) علي عبد الرزاق الخفاجي ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

(٢) francois deruel . finances publiques . eme edition ntas dalloz paris . 2eme edition . 1989 . p192

(٣) عماد فرج الخياط ، نظام التمويل في الإدارة المحلية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس مصر ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٦٠ .

(٤) عماد فرج الخياط ، المصدر نفسه ، ص ٣٦٢ .

(٥) نزار محمد جاسم الموسوي ، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، ٢٠١٧ ، ص ٤٨ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أما في مصر فسبق أن بيّنا ان قانون الإدارة المحليّة المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ قد أنشأ مجلساً شعبياً محلياً ومجلساً تنفيذياً بكلّ وحدة إدارية ووجود رئيس تنفيذي لكلّ من هذه الوحدات لكي تتمكن من ادارة شؤونها المحلية ، إذ إنّ القانون أيضاً قد منح المجالس الشعبية الحق في الرقابة على الاجهزة التنفيذية المحلية وعلى رؤسائها عبر وسائل حدّدها لهم القانون بشكل صريح وهذا على غرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي لم يحدد الوسائل الرقابية التي تملكها مجالس المحافظات، وحسناً فعَلّ المشرع ذلك عندما حددها في القانون وكفلها لجميع أعضاء المجالس الشعبية "سواء بالنسبة للمحافظة أو بالنسبة للمجالس الشعبية للوحدات الاخرى" لكي تمكن الهيئات المحلية من مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية ذات العلاقة بالوحدة المحلية في سبيل إدارة المرافق المحلية . فمن هذه الوسائل القانونية إذ نجد منها :

أ / حق تقديم الاقتراح : إذ إنّ بموجبها يكون لكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية حق الرقابة على رؤساء الوحدات المحلية أو مدراء الدوائر التنفيذية عبر تقديم المقترحات وعرضها على المجلس وتعدّ هذه الطريقة أسلوباً غير مباشر لتبنيه المجالس المحلية عن أمور معينة وقد حدّد القانون شروط تقديمها^(١) .

ب / طرح موضوع عام للمناقشة : بموجب هذه الطريقة يحق لكلّ عضو بهدف متابعة موضوع معين طلب استدعاء مسؤول محلي أو مدير دائرة أو رئيس وحدة إدارية من أجل استيضاح سياسة الأجهزة التنفيذية حول موضوع يتصل بالمرافق المحلية العامة^(٢) فل هذه الوسيلة الأهمية الفعّالة في وظيفتها الرقابية وهذا الأمر يُحسب للمشرع المصري في إيراد وسيلة كهذه في صلب القانون .

ج / طلبات الاحاطة : يحق للمجالس الشعبية أيضاً لفت نظر المحافظ أو رؤساء الوحدات الأخرى أو أحد مدراء الدوائر أو الأجهزة التنفيذية من أجل إحاطتهم علماً حول موضوع معين^(٣) وإنّ القانون قد حدّد شروط الطلبات .

د / السؤال : إنّ قانون الإدارة المحلية المصري نظّم تلك الوسيلة^(٤) فيما يخص مجالس الشعب المحلية للمحافظات وللوحدات المحلية الأخرى^(٥) وبذلك يُعدّ السؤال من الأدوات الرقابية التي

(١) د . محمد ظهري محمود ، المجالس الشعبية المحلية ، بحث منشور في مجلة قضايا برلمانية ، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، السنة الثانية ، العدد الثاني عشر ، ، مصر ، ١٩٩٨ ، ص ١٨ .

(٢) المادة (١٠٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، تنص على "يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من اعضاء المجلس الشعبي المحلي ان يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة او بغيرها من الوحدات المحلية في نطاقها لمناقشة العامة .."

(٣) المادة (١٠٦) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، تنص على "لكل عضو من اعضاء المجلس الشعبي المحلي لمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ أو غيره من مساعدي المحافظ أو من رؤساء المصالح أو رؤساء الهيئات العامة في المحافظة بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصهم .."

(٤) المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، والتي تنص على "لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إنّ يوجّه للمحافظ أسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب ان يكون السؤال في الامور المحلية والأ يكون متعلقاً بمصلحة خاصة .."

(٥) المادة (١٠٦) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

تمتلكها مجالس الشعب المحلية تُجاه الأجهزة التنفيذية المحلية "المحافظ ، الدوائر المحلية ، والاجهزة المحلية الأخرى" لمحاسبتها عن الشؤون التي تتعلق بمصالح الافراد ، وإلى جانب ما تم عرضه من وسائل قانونية كفلها قانون الإدارة المحلية لمجالس الشعب ولأفرادها كافة نجد هنالك أيضاً وسائل رقابية أخرى نصّ عليها القانون وقد كفلها لأعضاء المجلس الشعبي للمحافظة دون غيرها من مجالس الوحدات الأخرى إذ لا نجدُ تنظيمًا قانونياً كهذا وبنصوصاً صريحة للاختصاص الرقابي للهيئات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي إذ إنها تُعدّ خطوة متطورة في مجال الرقابة على الأجهزة التنفيذية المحلية. فمن هذه الوسائل :

أ / للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات حقُّ طلب التقارير والبيانات من المحافظ أو الدوائر والاجهزة التنفيذية الأخرى فيما يتعلّق بنشاطها لأنَّ قانون الادارة المحلية قد نص على "أن تتولى المجالس الشعبية في المحافظة وفي حدود السياسة العامة الرقابة على مختلف الأعمال والمرافق التي تدخل ضمن اختصاص المحافظة^(١) وله أن يطلب عن طريق المحافظ أيّ بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الإنتاجية والاقتصادية العاملة في المحافظة .." من خلال طلب التقارير والبيانات التي تتعلق بخطط التنمية إذ إنَّ المجلس الشعبي يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها على النحو المبين في القانون واللائحة ، إذ إنَّ هذه التقارير توفّر للمجالس الصورة الواضحة عن المشاكل والمعوقات التي تتعلق بالتنمية ومن ثمّ تسهم هذه الوسيلة في إثارة المسؤولية تجاه مسؤولي الدوائر والأجهزة التنفيذية في حالة إهمالهم وتقصيرهم^(٢). وإنَّ اللائحة التنفيذية للقانون أكّدت هذا الحق إذ نجد المادة (٤٠) تنصُّ على أنَّ للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في سبيل ممارسة الرقابة على المرافق والأعمال في نطاق المحافظة ان يطلب من المحافظ موافاته بتقارير عن نشاط تلك المرافق مدعومة بالبيانات ومعدلات الإنتاج والخدمات على أن تتضمن ما يواجه المرفق من مشاكل ومعوقات^(٣) .

ب / الرقابة المالية التي تمارسها مجالس الشعب المحليّة ، وقد تكون رقابة سابقة تتمثل بإقرار مجالس الشعب المحلية لمشروع الموازنة لأنَّ القانون ألزم المحافظ بعرضها على المجلس الشعبي للمحافظة ، وتوجد هنالك رقابة لاحقة تتمثل بوجود كشف تسجل فيه المبالغ التي انفقتها الدولة المبالغ كافة التي تم تحصيلها إذ يقوم رؤساء الوحدات المحلية كُلاً في نطاقه بعرض الحساب الختامي للوحدة المحلية على المجلس الشعبي المحلي الذي يقوم بدورة بمراجعته وإقراره^(٤).

(١) المادة (٢) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) المادة (٤٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (٧٠٧) لسنة ١٩٧٩ .

(٤) محمد هدام العامري ، مصدر سابق ، ٨٩ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ثانياً : الدور الرقابي للمحافظ تجاه الموظفين المحليين وموظفي الحكومة المركزية

وإنَّ اختلفت التسميات التي كانت تُطلق على المحافظ إلا أنَّ جميعها لا تخرج عن كونه ممثلاً للدولة والمسؤول عن المصالح المحلية واحترام القوانين داخل الوحدات الادارية ، إذ إنَّه يحتل مركزاً بارزاً سواء في فرنسا أو مصر أو العراق باعتباره يحمل صفةً مزدوجة ومن ثمَّ فإنَّه يمتلك وسائل قانونيةً تمكِّنه من القيام بدور الرقابي على الأجهزة والدوائر المحلية عند مباشرة مهامها^(١) .

١ / الدور الرقابي للمحافظ تجاه مجلس المحافظة :

فالمحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية والرئيس التنفيذي الأعلى ضمن نطاق المحافظة ويمارس دوره في تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية مما يجعله مرتبطاً ضمناً برئيس مجلس الوزراء ومن ثمَّ عليه التوفيق ما بين المصلحة العامة للدولة والمصلحة المحلية حيث يمارس دورة الرقابي تجاه مجلس المحافظة عبر حقَّه في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة عند تحقُّق أسباب معينة وله الحقُّ في إعادته إلى مجلس المحافظة وفي حالة إصرار المجلس على تلك القرارات له الحقُّ في إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا^(٢). وله الحقُّ أن يطلب من مجلس النواب حلَّ مجلس المحافظة عند تحقُّق الأسباب المحددة قانوناً^(٣) .

٢ / الدور الرقابي للمحافظ تجاه الموظفين المحليين :

ففي العراق نجدُ أنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد عدَّ المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ويتمتعُ بدرجة وكيل وزير^(٤) وهو يُعدُّ رئيساً للوحدة الإدارية وهو بحكم القانون مسؤول عن إدارة وحدته الإدارية من الوجوه كافةً لأنَّ منح الاستقلال للوحدات المحلية وتمتعها بالشخصية القانونية يُعطي استقلالاً لرئيسها في تصريف شؤون وحدته على وفق النظام اللامركزي الذي يقتضي منح الوجود القانوني والشخصية المعنوية للإدارات المحلية وبذلك فإنَّ المحافظ يتمتع بامتيازات تميِّزه عن سائر الأعضاء الآخرين من أجل تحقيق الأهداف المرجوة ولكشف عن الاخطاء والانحرافات في العمل عن طريق دورة الرقابي فالقانون خولة سلطة الرقابة والإشراف على الأجهزة التنفيذية وحتى الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ضمن حدود المحافظة^(٥) .

فقانون المحافظات منح المحافظ اختصاصات رقابية عديدة له على المرافق والأجهزة الإدارية ضمن نطاق المحافظة : على وفق ما يأتي :

(١) د . حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص ٦ .
(٢) المادة (٣١/احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٣) المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٤) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٥) شذى فلاح حسن ، المركز القانوني للمحافظ في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٥٦ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

١. نص المادة (٣١/رابعاً) على أن "يُمارس المحافظ صلاحيات عديدة منها الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد"^(١) ومن ثمَّ يقوم بدوره الرقابي في الإشراف على الموظفين المحليين وتفتيش الدوائر التنفيذية التابعة للوزارات وإلزام تلك الدوائر بأعمالها وبالمخاطبات التي تجريها ليمارس دوره الرقابي فيما يتعلّق بتنفيذها لأنَّ القانون ألزم الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة بإشعار المحافظ بتلك المخاطبات ورفع تقارير إليه بخصوص الأمور التي يحيلها اليهم كما تقوم بإعلامه أيضاً عن أعمالها التي تمسّ الأمن أو القضايا التي تتعلّق بأكثر من دائرة^(٢) .
٢. يتولى اتخاذ الاجراءات القانونية والإدارية بحق الموظفين المحليين في الدوائر المحلية لأنَّ قانون المحافظات وبموجب آخر تعديل قد حوّله صلاحية فرض العقوبات الانضباطية تجاه الموظفين المحليين سواء كانوا مدراء للدوائر أو مدراء عامين^(٣) . ومنثمَّ يمتلك المحافظ السلطة في معاقبتهم بشكل مباشر على وفق العقوبات المحددة في القانون . وفي هذا الصدد نشير إلى أنَّ هنالك قراراً لمجلس الدولة ذي الرقم (٢٠١٤/٩٥) في ٢٠١٤/٩/٤ بشأن منح المحافظ صلاحيات اتخاذ الاجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظفين العاملين في المحافظة^(٤)
٣. يمتلك سلطة التعيين والتأديب والترقية وله حق تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق^(٥) .
٤. وله السلطة المباشرة على كافة الأجهزة الأمنية والجهات المكلفة بحفظ الأمن والعاملة في المحافظة كافة باستثناء "قطعات الجيش"^(٦) .
٥. وله الحق في ان يأمر الشرطة في إجراء التحقيق عن الجرائم التي تقع ضمن نطاق المحافظة وله الحق أيضاً إذا ما رأى عدم كفاية الأجهزة الامنية أن يعرض الأمر على وزير الداخلية^(٧).

(١) المادة (٣٠/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢) المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٣) المادة (٨) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .
(٤) قرار مجلس الدولة العراقي ذي الرقم (٢٠١٤/٩٥) في ٢٠١٤/٩/٤ بشأن استيضاح وزارة الدولة لشؤون المحافظات بموجب كتابها ذي الرقم (٣١١/٢٤) في ٢٠١٤/٢/٤ حول صلاحية المحافظ في اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق الموظفين العاملين في المحافظة ، إذ جاء فيه إنَّ (المادة ٣١/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي نصت على صلاحيات المحافظ باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وتحويل المحافظ صلاحية الوزير ، حيث إنَّ عبارة موظفي الدولة جاءت بصيغة عامة وان المطلق يجري على اطلاقه وحيث أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل قد خول الوزير صلاحية تشكيل اللجان وفرض العقوبات على الموظف على وفق ذلك يرى المجلس بان للمحافظ صلاحية الوزير في اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق الموظفين العاملين في المحافظة" .
(٥) المادة (٣١/الفقرة سابعاً ٢/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٦) المادة (٣١/عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٧) المادة (٣١/الفقرة تاسعاً وعاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن ثمّ على وفق للأسانيد القانونية الواردة أنفاً نجد أنّ المشروع كان يهدف من ذلك منح المحافظ سلطة واسعة فيما يتعلق بتنفيذ القوانين والأنظمة وإطلاعه على تعاملات ومراسلات الدوائر والأجهزة التنفيذية ضمن نطاق المحافظة لأنّ الدستور منح مجلس الوزراء حق الرقابة والإشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة^(١) وهذا الأمر يصعب القيام به في المحافظات كافة لذا خول المحافظ حق الرقابة والإشراف والمتابعة على الأجهزة التنفيذية المحلية كافة بصفته ممثلاً عن السلطة التنفيذية والرئيس التنفيذي الأعلى وله الحق بمتابعة أعمال الدوائر والأجهزة المحلية وإعلام السلطة المركزية فيما يحدث في نطاق المحافظة من حالات فساد مالي أو إداري^(٢) وفي حالة عدم إشعار المحافظ بتلك المخاطبات والمراسلات فللمحافظ عبر الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات أن يبلغ رئيس مجلس الوزراء^(٣).

٣ / الدور الرقابي للمحافظ تجاه موظفي الحكومة المركزية :

إنّ المحافظ يُعدّ ممثلاً للحكومة المركزية على الرغم من كونه ممثلاً للحكومة المحلية وبالتالي فإنه يمارس دوره الرقابي في مظاهر متعددة :

١. ان المحافظ هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية ومن ثمّ فإنه يمارس الدور الرقابي تجاه موظفي الحكومة المركزية ومدراء الدوائر الاتحادية ليضمن ضمان تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات من قبل موظفي دوائر الحكومة الاتحادية ويضمن مدى التزامها بها لأنّ المحافظ يُعدّ الرئيس التنفيذي الأعلى ضمن نطاق المحافظة وله سلطة الإشراف والرقابة على سير الدوائر والمرافق العامة في المحافظة باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد فإن تلك الدوائر مرتبطة بالحكومة الاتحادية ومن ثمّ لا يمارس الدور الرقابي تجاه موظفيها^(٤). لأنّ فك ارتباط الدوائر التابعة للحكومة المركزية ونقلها إلى الحكومة المحلية بوصفها دوائر محلية وموظفوها موظفون محليون بموجب قانون المحافظات ما يعني إعطاء الحق للمحافظ في الرقابة على أعمال الموظفين التابعين لتلك الدوائر وله الحق في اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحقهم ومحاسبة المقصرين لأنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد خوله صلاحية الوزير فيما يتعلق باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدوائر التي نقلت صلاحياتها للمحافظات بموجب المادة (٤٥) منه^(٥). ومن ثمّ يحقّ للمحافظ بموجب القانون في فرض العقوبات الانضباطية تجاه موظفي وزارات الحكومة المركزية عند تقصيرهم في الاعمال الموكلين بها ويمتلك سلطة مباشرة في ذلك لأنّ القانون خوله اتخاذ تلك الإجراءات.

(١) المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) يمامة محمد حسن كشكول ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ .

(٣) المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٣١/ثانياً/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (٨) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

٢. ويقوم بالإشراف على المرافق العامة المرتبطة بالحكومة الاتحادية وتوجيهها بما يضمن تقديمها للخدمات العامة على اكمل وجه واستناداً إلى المادة (٣١/رابعاً) من قانون المحافظات .

٣. وكذلك الزام القانون الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة بتمكين المحافظ من الاطلاع على سير العمل المرافق العامة والدوائر العاملة في المحافظة من أجل اطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها^(١).

٤. كذلك ألزم القانون رؤساء الدوائر التنفيذية والمرافق العامة المرتبطة بالحكومة الاتحادية بإشعار المحافظ بمخاطباتها ورفع تقارير آليه في هذا الصدد وإحاطة المحافظ علماً بأعمالهم التي تمس الأمور الأمنية أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة ضمن نطاق المحافظة ، وكذلك ألزم تلك الوزارات والجهات بإعلام المحافظ بمباشرة موظفيها في الوظيفة وانفكاكهم عنها وإنجازهم المهام الموكلين بها^(٢) . ومن ثمَّ يُعطي الحقَّ للمحافظ بوصفه رئيساً للوحدة الإدارية في الرقابة على موظفي تلك الوزارات والجهات سواء كانوا مدراء عامين أو رؤساء للدوائر أو رؤساء للأجهزة الأمنية وضمن حدود المحافظة ماعدا الدوائر التي ترتبط بالحكومة الاتحادية ولم تنقل تبعيتها للمحافظات .

أما في فرنسا فإن المحافظ يتولى سلطة الرقابة والإشراف على خدمات المرافق العامة كافة في المحافظة باستثناء التي تتصل بالقضاء والاستثمارات ومناهج التعليم وينوب عن الدولة في إبرام الاتفاقيات والعقود ويرأس اللجان كافة التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الدولة في المحافظة^(٣) إذ نجد أنَّ القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل نصَّ على ان "يتولى المحافظ الإشراف على الخدمات التي تقدمها الدولة في المحافظة ويتولى تنفيذ السياسة العامة والعمل على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية ويمثل المحافظة لدى المجلس العام ويتولى الرقابة الإدارية على الأنشطة التي تتولاها المحافظة والبلديات"^(٤) .

أما في مصر فنجد أنَّ المحافظ يُعدَّ ممثلاً عن السلطة التنفيذية ويشرف على السياسة العامة داخل المحافظة وعلى المرافق العامة كافة^(٥) أما المؤسسات العامة فإنَّ سلطة المحافظ تقتصر فقط على طلب التحقيق واقتراح الجزاء ، كما إنَّه يكون مسؤولاً عن الأمن الغذائي وله حق الإشراف على المرافق الوطنية داخل المحافظة باستثناء الهيئات القضائية والجهات التابعة لها والسلطة التشريعية^(٦) وإنَّه يتولى فيما يخص جميع المرافق السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء بمقتضى القانون واللوائح ويكون رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية في دائرة اختصاصه^(٧).

(١) المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (٣٢/اولاً/ثانياً/ثالثاً/رابعاً/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) د . محمد علي الخليفة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كُلاً من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص ٨١ .

(٤) حيدر مهدي حداوي الخزرجي ، مصدر سابق ، ص ١٨٢ .

(٥) المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦) المادة (٢٦) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٧) المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفرع الثاني

شروط الحق في الرقابة ونطاقه

أولاً : شروط الحق في الرقابة :

إنَّ حق الرقابة الذي تتمتع به المجالس المحلية سواء عن طريقها أو عن طريق أجهزتها التنفيذية كونها السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود الوحدة الادارية لأهميته في الوقوف على حسن أداء الأجهزة المحلية يتطلب الوقوف على جوانب هذه الحق كافة عبر بيان الشروط اللازمة لممارسته على أجهزة الحكومات المحلية في ضوء أركان النظام اللامركزي :

١ / أن يكون الجهاز التنفيذي تم اختياره من قبل مواطني الوحدة الادارية

إنَّ من عناصر وجود الوحدات المحليّة والتي تمثل الركن الأساسي في وجود النظام اللامركزي هو أنّ توجد هيئات محلّية ممثلة عن سكان تلك الوحدات عن طريق تشكيل مجالسها من قبل سكان الوحدة المحلية إذ نجدُ ابتداءً أنّ سكان الوحدات الإدارية يقومون بانتخاب ممثلين عنهم مما يمنح الوحدات الاستقلالية والوجود القانوني باعتبارهم يدركون مصالحهم المحليّة ويضمن لهم مبدأ مشاركة الشعب في الادارة عن طريق ممثلية^(١) فالنظام اللامركزي يقتضي أن يعهد في أمور الرقابة والاشراف الى سكان الوحدة الإدارية نفسها عن طريق ممثلهم إذ نجد أنّ مجالس الوحدات المحلية بوصفها ممثلةً عن سكان تلك الوحدات تقوم باختيار أعضاء الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وعن طريق الانتخاب فبالرجوع للدستور العراقي نجدُه نهجاً منهجاً مغايراً في اختيار المحافظ إذ نصّ على وسيلة الانتخاب لاختيار المحافظ من قبل مجلس المحافظة وعدّه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته^(٢) وإنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نجد أنّه اتّبع أسلوب الانتخاب تأكيداً للدستور واستناداً إلى المادة (٧) والتي تنصّ على أنّ يتم انتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة من قبل مجلس المحافظة من داخل أو خارج المجلس^(٣) .

فالفرد ينبغي من انتخاب أعضاء المجالس المحلية لتحقيق أهداف سياسية تتمثل بتحقيق الديمقراطية المحلية وتحقيق سيادة الشعب وأهداف إدارية تتمثل بنقل الصلاحيات من المركز إلى المحافظات والأشرف والرقابة على المصالح المحلية عن طريق أجهزة تنفيذية منتخبة من قبل مجالس المحافظات بوصفها ممثلة عن سكان الوحدة الإدارية^(٤) .

(١) فيصل علي الجبري ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .

(٢) المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) د . محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ٢٠٠٦ ، ص ١٣٨ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فهذه الخطوة الايجابية تحسب للمشرع إذ لا نجد مثلها في الدول المناظرة مثل فرنسا ومصر إذ نلاحظ فيهما أنّ المشرع اعتمد الجمع ما بين أسلوب الانتخاب والتعيين من قبل السلطة المركزية لتشكيل الهيئات المحلية . لذلك نرى أنّ هذه الخطوة جاءت تعزيزاً للنظام اللامركزي الذي تبناه المشرع لاختيار رؤساء الوحدات المحلية وإن كان القانون اعتمد ايضاً الانتخاب بوصفه أداة لاكتساب العضوية في مجالس المحافظات ومن ثمّ يعطي للأجهزة التنفيذية الاستقلالية في ممارستها اختصاصاتها بوصف أنّ القانون أعطى للسكان المحليين الحقّ في اختيار رؤساء وحداتهم المحلية مما يعطي للمحافظ وللمجلس المحافظة المركز القانوني القوي والمؤثر ولا يُمكن التدخل أو التأثير على قراراتهما ويمكنهما الوقوف بالند مع السلطة المركزية من أجل ضمان المطالبة بالمصالح المحليّة .

ففي فرنسا نجد أنّ الدستور نص على أنّ تدير هذه الوحدات شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة على وفق القانون^(١) كذلك نجد أنّ القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ نص على أنّ "تحدد القوانين توزيع الصلاحيات بين البلديات والإدارات والأقاليم وطريقة الانتخاب ووضع المسؤولين المنتخبين وتطوير مشاركة المواطنين في الحياة العملية" ، وبالتالي نلاحظ أيضاً أنّ المشرع الفرنسي اعتمد أسلوب الانتخاب بوصفه وسيلة لتشكيل الهيئات المحلية لكن المحافظ يمثل استثناءً من أعضاء المجالس المحلية مما يعني أنّ مجالس الوحدات المحلية تكون منتخبة أما المحافظ فإنّه يكون معيناً من رئيس الوزراء بشكل مباشر ويتولى الرقابة على تنفيذ القوانين والقرارات الحكومية وعلى الأنشطة التي تتولاها المحافظة والبلدية ويتولى الإشراف على المرافق العامة باستثناء التي تتصل بالقضاء والاستثمارات ومناهج التعليم مما يؤكد خضوع المحافظ للسلطة المركزية ويتضح لنا أنّ النظام الفرنسي جمع ما بين الانتخاب والتعيين في تشكيل الهيئات المحلية^(٢) .

أما في مصر فنجد أنّ الدستور المصري نص على "ان ينظم القانون شروط وطريقة تعيين المحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى"^(٣) وإنّ المشرع تبنى أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية إلا أنّ السلطة المركزية تمتلك الاختصاص في تعيين المحافظ على وفق قانون الإدارة المحلية^(٤) مما يؤكد أنّ الأجهزة التنفيذية تكون خاضعة للسلطة المركزية وتقوم بدورها الرقابي على المصالح المحلية مما يمنح الاستقلالية النسبية للوحدات الإدارية ، ومن ثمّ فإنّ منح المشرع الاختصاص للسلطة المركزية بتعيين المحافظ تدور حول حجة ضمان وصول الأشخاص الكفؤين لرئاسة الوحدات الإدارية^(٥) .

(١) المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل .

(٢) د . محمد أحمد اسماعيل ، مصدر سابق ، ص ٧٨٥ .

(٣) المادة (١٧٩) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٤) المادة (٢٥) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، والتي نصت على "يكون لكل محافظة محافظ يصدر قرار بتعيينه واعفائه من منصبه من رئيس الجمهورية".

(٥) د . حسين عثمان محمد ، أصول القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٦٢ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

٢ / أن يكون الجهاز التنفيذي مسؤولاً أمام المجالس المحلية

إنّ منح الأجهزة التنفيذية الحق في الرقابة على الشؤون والمصالح المحلية لا يكون بشكل مطلقٍ لكي لا تتجاوز تلك الأجهزة اختصاصاتها وتتمادى في ممارسة تلك الاختصاص أو استغلالهم لمناصبهم الوظيفية مما يقتضي خضوع تلك الأجهزة التنفيذية لرقابة المجالس المحلية بوصف أنّ المحافظ يتمتع بصلاحيات واسعة بما يمكّنه من إدارة شؤون المحافظة على وفق مبدأ اللامركزية فكان لا بد من وجود رقابة على هذه السلطات وللتأكد من احترامها مبدأ المشروعية^(١).

ففي العراق نجد أنّ الاختصاص الرقابي الذي تمارسه المجالس المحلية الدور الكبير في الرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية عبر وسائل قانونية تمارسها إلا أنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم ينظم تلك الوسائل لذا نجد أنّ المجالس المحلية عمدت إلى سد هذا النقص التشريعي في سبيل القيام بدورهم الرقابي على رؤساء الوحدات المحلية بوساطة النص على تلك الوسائل في الأنظمة الداخلية ، فمن مقدمة هذه الوسائل هو الاستجواب الذي نص عليه قانون المحافظات^(٢) وعند عدم قناعته بأجوبته يعرضه للتصويت على الإقالة إذا كان طلب الإقالة مستنداً إلى أحد الأسباب (عدم النزاهة ، استغلال المنصب ، هدر المال العام ، فقدان شرط العضوية الإهمال والتقصير). وعند ذلك يحقّ للمجالس المحليّة أن تصدر قراراً بإقالة المحافظ لان قانون المحافظات منح مجالس المحافظات الحق بإقالة المحافظ ومجلس القضاء بإقالة القائم مقام^(٣).

وهناك وسائل أخرى نصّت عليها الأنظمة الداخلية كالسؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق والاستضافة وطلبات الاحاطة وفق ما تمّ توضيحه سابقاً ، مما تؤكد تلك النصوص على أنّ رؤساء الوحدات المحلية مسؤولون أمام المجالس المحلية عن أعمالهم إلا أنّ تلك الرقابة تقتصر فقط على تقرير المسؤولية السياسية دون ان تقرر توقيع الجزاء وسحب الثقة منه بالإقالة التي تُعدّ من أهم آثارها^(٤) فممارسة الدور الرقابي تجاه المحافظ له مظاهر عدة تتمثل بان القانون قد خصّ مجلس المحافظة بانتخاب المحافظ ونائبيه وله حق انتخاب محافظ جديد بعد اقالة المحافظ ، وإنّ هنالك مظاهر أخرى تتمثل بالرقابة المالية فيما يتعلّق بإعداد الموازنة المحلية وتنفيذها وكذلك المصادقة على الخطط الأمنية والمصادقة على استحداث الجامعات والمعاهد والكليات .. الخ .

(١) د . حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ .

(٢) المادة (٧:ثامنا /١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، والتي تنص على "استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث الاعضاء" .

(٣) المواد (٧/ثامنا /١) و (٨/ثالثا/٢) و (٢/ثالثا/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) نزار محمد جاسم الموسوي ، مصدر سابق ، ص ٧٦ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أما في فرنسا فنجد أيضاً هناك رقابة للمجالس المحلية على المحافظ تتمثل بوجود رقابة مالية سابقة على إعداد المحافظ للميزانية ولاحقة على تنفيذها فيما يتعلق بالأذن بالصرف وفحص حسابات المحافظ وتدقيقها من قبل لجنة المحافظة ووجود غرف مالية تقوم بإجراءات التدقيق والمراجعة على أعمال المحافظ ، مما يؤكد خضوع المحافظ لرقابة المجالس المحلية ويكون مسؤولاً امامها عن الأعمال التي يقوم بها داخل المحافظة^(١).

أما في مصر فإن قانون الادارة المحلية منح لجميع أعضاء المجلس وسائل رقابية تجاه رؤساء الوحدات المحلية تتمثل بحق تقديم الاقتراحات وطرح موضوع عام للمناقشة والسؤال وطلبات الإحاطة ونظمها في القانون بشكل مباشر ومنح القانون وسائل رقابية لأعضاء مجلس المحافظة فقط تتمثل بطلب مجلس المحافظة للتقرير والبيانات من المحافظ وتوجد أيضاً رقابة مالية سابقة على إعداد الموازنة المحلية وتنفيذها عبر إلزام المحافظ بعرضها على مجلس المحافظة ورقابة لاحقة على المبالغ المنفقة والتي تم تحصيلها وغيرها من المظاهر التي أوردها قانون الإدارة المحلية المصري^(٢). ومن ثم يتضح لنا أن قيام الأجهزة التنفيذية بممارسة اختصاصاتها لا تكون منجاةً من رقابة المجالس المحلية إذ أنها تكون مسؤولة أمامها عن اعمالها التي تقوم بها لأنّ المشرع قد كفل لها الرقابة على الانشطة المحلية كافة واستناداً للدستور وللنظام اللامركزي.

٣ / أن يكون الجهاز التنفيذي حقيقياً وفعالاً وليس استشارياً أو غير نهائي

إنّ الاختصاص الرقابي الممنوح للأجهزة التنفيذية على الدوائر والأجهزة المحلية الادارية ينبغي أن يكون اختصاصاً فعلياً اي إنّه يُعطي الحق لرؤساء الوحدات الإدارية في اتخاذ الاجراءات بحق مديري الدوائر المحلية في حالة إخلالهم بالأعمال الموكلة اليها اليهم ، ففيما يتعلق برقابة المحافظ على مجلس المحافظة إذ نجد أنّ للمحافظ الحق في الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس التي يجب أن تصدر استناداً إلى الدستور ، فمثلاً نجد أنّ المشرع الفرنسي أجاز للمحافظ حق الاعتراض على القرارات التي تصدر عن المجلس العام إذا كانت غير مشروعة وإرجاعها للمجلس وفي حالة إصرار المجلس العام على القرار يحقّ للمحافظ اللجوء إلى المحاكم الإدارية^(٣). وإنّ قانون الإدارة المحلية المصري عدّ قرارات المجالس المحلية نهائية في حدود اختصاصها وأجاز للمحافظ أو رئيس الوحدة الإدارية الاعتراض على أي قرار صادر منها وله الحق في أعادته مشفوعاً بملاحظاته وفي حالة اصرار المجلس على قراره يحقّ للمحافظ عرضه على الوزير المختص ومن ثمّ يقوم الوزير بعرضها على مجلس الوزراء ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً^(٤).

(١) سليم نعيم خضير المشاكيل ، مصدر سابق ، ص ٤٥٠ .

(٢) سليم نعيم خضير المشاكيل ، مصدر سابق ، ص ٤٦٦ .

(٣) مرسوم (٢٨) شباط عام ١٩٨٨ الذي عدل فيه اختصاصات المحافظ في فرنسا المعدل لقانون حقوق وحرريات الجماعات المحلية رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل .

(٤) المادة (١٣٢) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أما في العراق أيضاً فنجد أنّ قانون المحافظات أجاز للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة في حالات معينة وله الحق في إعادته للمجلس وفي حالة إصرار المجلس على قراره أو إذا عدل فيه دون ازاله المخالفة يحقّ للمحافظ إحالته إلى المحكمة الإدارية العليا^(١). وإنّ القانون منح اختصاصات رقابية عديدة للمحافظ على المرافق والأجهزة الإدارية حيث يمارس صلاحيات عديدة منها الإشراف على سير المرافق العامة وتفتيشها ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد^(٢) و يقوم بدوره الرقابي في الإشراف وتفتيش الدوائر التنفيذية التابعة للوزارات وإلزام تلك الدوائر بإعلامه بأعمالها وبالمخاطبات التي تجريها ورفع تقارير إليه بخصوص الأمور التي يحيلها إليها ، وإلى جانب تلك الاختصاص الممنوحة للمحافظ إلا أنّ دوره وفي ضوء آخر تعديل لقانون المحافظات لم يعطيه المركز الحقيقي والفعلي النهائي فيما يتعلق باتخاذ كافة الاجراءات في الأمور التي تهمّ المحافظة حتى وإنّ منحه الصلاحيات في اتخاذ الاجراءات الإدارية والقانونية تُجاه الموظفين المحليين^(٣) .

لكن دوره يبقى محدود لان القانون لم يُعطه الصلاحية في الغاء القرارات الصادرة من الدوائر والأجهزة المحلية أو تعديل تلك القرارات وإنّما أجاز له فقط وفي حالة مخالفة أيّ من مدرء الدوائر أو المدرء العامين أو المسؤولين الحق في اتخاذ الإجراءات القانونية ومحاسبة هؤلاء الأشخاص فلا بد أنّ يكون دوره حقيقياً فعلياً في نطاق المحافظة ويكون له الحق في اتخاذ الاجراءات القانونية كافة بحق المقصرين وفرض العقوبات بحقهم واعطائه الصلاحية في إلغاء أو تعديل القرارات التي تصدر من هؤلاء الأشخاص والتي لها مساس بحقوق المواطنين وهذا نقص واضح في قانون المحافظات كان الأجدر بالمشّرع معالجة حالة كهذه .

ومن ثمّ فإنّ الاختصاص الذي يمارسه المحافظ بموجب قانون المحافظات هو اختصاص لم يمنح له بشكل فعلي وحقيقي وإنّما نجد خضوع المحافظ للسلطة المركزية في ممارسة بعض الاختصاصات لاسيما إنّ مقتضيات وظيفته الإدارية والتي أشار إليها قانون المحافظات في المادة (٢٩) والتي نصت على أن يؤدي ورؤساء الوحدات الإدارية ونائب المحافظ اليمين القانونية امام أعلى سلطة قضائية تؤكد ذلك^(٤) .

(١) المادة (٣١/احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (٣٠/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ،

(٣) المادة (٨) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ .

(٤) المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ثانياً : نطاق الحق في الرقابة

إنَّ الرقابة التي تمارسها الهيئات المحلية والأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية كأحد الاساليب القانونية التي تمتلكها في سبيل ادارة الشؤون المحلية فأنها تسعى عبر هذا الدور لمراقبة الأنشطة المحلية على وفق خطط وبرامج معينة تسعى إلى تحقيقها لضمان المصالح المحلية عبر إشباع الحاجات المحلية أو لضمان مشروعية تصرفات الوحدات المحلية وكذلك للقضاء على الفساد الإداري والمالي في الأجهزة المحلية من أجل متابعة تقديم الخدمات للسكان المحليين^(١).

ومن ثمَّ فإنَّ منح الوحدات المحلية الشخصية والوجود القانوني والاستقلال اللامزم لإدارة مصالحها المحلية على وفق النظام اللامركزي وان منح تلك الصلاحيات يقتضي وجود رقابة من أجل الوقوف على حُسن أداء الأجهزة المحلية لكن تلك الرقابة لأتمنح بشكل مطلق وإنما يجب أن تكون في الحدود القانونية المسموحة لها وأن لا تتجاوز على صلاحيات السلطة المركزية لأنَّ هنالك مرافق ومصالح محلية تختص بها السلطة المركزية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية ووجودها واستقلالها^(٢). ومن ثمَّ فإنَّ الاختصاص الرقابي الذي تمارسه الهيئات أو الاجهزة التنفيذية يكون محددًا بنطاق معين وضمن الحدود الجغرافية للوحدات المحلية ، ففي العراق نجد أنَّ قانون المحافظات اعتبر المحافظة السلطة التشريعية والرقابية ضمة حدود المحافظة^(٣) وعهد بالاختصاص الرقابي على جميع أنشطة دوائر الدولة في حدود المحافظة للرئيس الإداري "المحافظ" وليس للموظفين المختصين مباشرة الاعمال التنفيذية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد والكليات^(٤).

وإنَّ مجلس المحافظة يمتلك حق الرقابة على جميع رؤساء الوحدات الإدارية والدوائر الفرعية للوزارات في المحافظة بما يملكه من وسائل قانونية وإن كانت غير منصوص عليها قانوناً إلاَّ أنَّ النظام اللامركزي الذي تبناه الدستور منح مجالس المحافظات صلاحية ممارسة تلك الوسائل بوصفها السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة ويتلاءم مع وجود مجالس المحافظات اذ تمارس دورها الرقابي عبر لجان متخصصة ووسائل قانونية وهذا ما وجدناه في الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، مثلاً (كلجان الصحة والبيئة) كما في النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل^(٥).

(١) عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركي ، رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٨ ، ص ٢٩ .

(٢) د . محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨٤ ، ص ٥٨ .

(٣) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٣١/رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المواد (٤٨) و (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ ، نصت على "تشكل اللجان الدائمة في أول جلسة يعقدها المجلس وللمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه"

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن ثمَّ نجد أنَّ اختصاص مجالس المحافظات في الرقابة على الأجهزة والدوائر المحلية اختصاص اصيل نابع من الدستور والقانون لأنَّ الدستور العراقي تبنى النظام اللامركزي ومنحها الشخصية القانونية وكفل لها ممارسة الاختصاصات بشكل مستقل عن السلطة المركزية لكن بشكل ليس مطلقاً وإنَّما يكون في حدود الدستور والقوانين النافذة^(١) مما يؤكد لنا أنَّ الاختصاص الرقابي الذي تمارسه محكوم في حدود الدستور والقانون دون تجاوز لتلك الحدود وإنَّ اختصاصها في ذلك يكون محدداً في جزء محدد من اقليم الدولة ولا يجوز لها أن تتخذ قرار خارج تلك الحدود الجغرافية ولا يجوز لها ان تتعدى على اختصاص سلطة محلية اخرى في محافظة أخرى أو تجاوز على اختصاصات سلطات اخرى داخل الحدود الادارية للمحافظة مثل الأقضية والنواحي وإن حدث تنازع أو تعارض في ممارسة الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية فيمكن اللجوء إلى الهيئة التنسيقية بين المحافظات استناداً للمادة(٤٥/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

كما نشير أيضاً إلى أنَّ هنالك قيوداً أخرى على الاختصاص الرقابي للمجالس والأجهزة التنفيذية تشمل بوجود قيود موضوعية أي حصر السلطات الرقابية في موضوعات تدخل ضمن اختصاص المجالس والأجهزة التنفيذية فإنشء المرافق العامة والرقابة عليها يكون من اختصاص السلطة المركزية إذ نجد أيضاً أنَّ قانون المحافظات استثنى من رقابة السلطات المحلية "المحاكم والكليات والمعاهد والجامعات" ، وتوجد هنالك قيود زمانية تتمثل بممارسة الاختصاص الرقابي وإصدار القرارات بشأنه عبر مدة الدورة الانتخابية^(٢).

أما في فرنسا فالمشروع قد حدد اختصاصاً لكلِّ هيئة محلية من غير أن تمارس الهيئة المحلية الأعلى أي وصاية على الهيئة المحلية الدنيا وحصر التدخل في شؤون كل منها بالسلطة المركزية ومن ثمَّ فإنَّ ما يتمتع به مجلس المحافظة (المجلس العام) تجاه مجالس البلديات يكاد أن يكون يسيراً إذ نجد أنَّ لمجلس المحافظة حق الرقابة والاشراف على بعض البلديات الداخلة ضمن نطاق المحافظة كتحديد رسوم المستشفيات^(٣) وإنَّ هنالك رقابةً لمجالس الوحدات المحلية من الناحية المالية تتمثل بالرقابة السابقة على إعداد المحافظ للميزانية على مستوى المحافظة والعمدة على مستوى البلدية في حدود الامور المالية داخل تلك الوحدات ودون تجاوز ذلك ، وإنَّ هنالك رقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية تتمثل بأن يتم تنفيذ بنود الصرف من قبل الجهة الأمرة بالصرف (المحافظ ، العمدة) وفي حدود الوحدة الادارية وإنَّ القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ أنشأ الغرف المالية وجعلها الجهة المسؤولة للرقابة على تصرفات الوحدات المحلية داخل النطاق الجغرافي

(١) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، والتي نصت على "مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة ..بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"

(٢) محمد هدام العامري ، مصدر سابق ، ص ١٤٤ .

(٣) سعيد فروري غافل ، مجالس الشعب المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ١٩٩٨ ، ص ١٠٤ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

المحدد لها^(١) . وإنَّ المحافظ في نطاق المحافظة سبق أن بيَّن أنه يتولى سلطة الرقابة والإشراف على المرافق العامة في المحافظة باستثناء التي تتصل بالقضاء والاستثمارات ومناهج التعليم^(٢) كذلك نجد أنَّ القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل نص على "ان يتولى المحافظ الإشراف على الخدمات التي تقدمها الدولة في المحافظة ويتولى تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات ويمثل المحافظة لدى المجلس العام ويتولى الرقابة الادارية على الأنشطة التي تتولاها المحافظة والبلديات".

أما في مصر فبعد أن بيَّن أن قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل قد منح المجلس الشعبي للمحافظة الحق في الرقابة على مختلف المرافق والأعمال والتي تدخل ضمن اختصاص المحافظة على النحو المبين في القانون واللائحة^(٣) وإنه يختص فيما يخص المجالس الأخرى في نطاق المحافظة بالرقابة والإشراف على أعمالها وانشطتها وإنه منح وسائل رقابية لجميع أعضاء مجالس الشعب المحلية تستمد من مقتضيات وظائفهم في إدارة المرافق العامة والإشراف على الدوائر والأجهزة التنفيذية المحلية (تقديم الاقتراحات ، طرح موضوع عام للمناقشة طلبات الإحاطة ، السؤال) وحدد شروطاً لممارسة تلك الوسائل الرقابية، وإنَّ القانون منح وسائل رقابية لأعضاء مجالس الشعب المحلية في المحافظة فقط تتمثل بأحقية طلب المحافظ للتقارير والبيانات فيما يتعلق بنشاط الوحدات الانتاجية والاقتصادية العاملة في نطاق المحافظة بالقدر الذي يسمح له تحقيق التنمية المحلية^(٤) . وإنَّ المحافظ يُعدُّ ممثلاً عن السلطة التنفيذية في نطاق المحافظة ويُشرف على المرافق العامة كافة ، أمَّا المؤسسات العامة فإنَّ سلطة المحافظ تقتصر فقط على طلب التحقيق واقتراح الجزاء ، وله حق الاشراف على المرافق الوطنية داخل المحافظة باستثناء الهيئات القضائية والجهات التابعة لها والسلطة^(٥) وإنه يتولى جميع السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء بمقتضى القانون واللوائح أي يتمتع بصلاحيه الوزير ويكون رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحليّة في دائرة اختصاصه^(٦).

(١) نزار محمد جاسم الموسوي ، مصدر سابق ، ص ٤٥ .

(٢) د . محمد علي الخليلي ، مصدر سابق ، ص ٨٢ .

(٣) المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) محمد هدام العامري ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .

(٥) المادة (٢٦) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦) المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

المبحث الثاني

الحق في التنظيم المالي للوحدات الإدارية اللامركزية

إن الاعتراف بوجود وحدات محلية وتمتعها بوجودها المادي يترتب عليه منحها الاستقلال الإداري والمالي في تنظيم أمورها المحلية ويكون الاستقلال المالي من أهم النتائج التي تترتب على تمتعها بالشخصية والوجود القانوني لأنّ نظام الإدارة المحلية اللامركزي لا يكفي بمجرد الاعتراف بوجود مصالح ذات طابع محلي وإنما ينبغي أن تتولى إدارة تلك المصالح هيئات محلية تتمتع بوجود واستقلالية تجاه السلطة المركزية بما يمكنها من إدارتها أمورها المالية دون خضوعها للسلطة المركزية وهذا الاستقلال لا يكون بشكل مباشر وإنما يكون متوقفاً على حقوقها المالية المحلية وحريتها في التصرف بتلك الموارد دون الرجوع للسلطة المركزية ، لذا سنقسّم هذا المبحث على مطلبين سنتناول في المطلب الأول الاستقلال المالي الممنوح للوحدات الإدارية المحلية وسنتناول في المطلب الثاني نطاق الاختصاص المالي للوحدات المحلية .

المطلب الأول

الاستقلال المالي للوحدات الإدارية المحلية

إنّ مشاكل التمويل المحلي تُعدّ من أهم المشاكل التي تواجه المحافظات وتُثير العديد من المشاكل عند ممارستها لصلاحياتها على وفق القانون ووفق النظام اللامركزي المتبع الذي يقتضي تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تتلاءم مع متطلباتها المحلية وتتمتع بالاستقلال في تنظيم تلك الأمور مما يجعل الاستقلال المالي للوحدات المحلية من أهم النتائج التي تترتب على وجودها وتمتعها بالشخصية القانونية لأنّ استقلال تلك الوحدات يمثل ركناً من أركان الإدارة المحلية إلاّ أنّه لا يُعدّ كافياً لتحقيق استقلاليتها ومن ثمّ فالاستقلال المالي لا يقتصر على وجود ذمة مالية للوحدات المحلية فقط وإنما على امكانيتها في تحصيل الموارد المحلية وتحديد أوجه الإنفاق في الأمور التي تهتم شؤونها المحلية فلا فائدة من وجود نظام لا مركزي ومتكون من مجالس محلية تتمتع باختصاصات واسعة ما لم تتمتع بهذه الصلاحيات، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين: سنتناول في الفرع الأول حقّ الوحدات المحلية في موارد مالية كافية ، وسنتناول في الفرع الثاني حقّ الوحدات المحلية في الإنفاق .

الفرع الأول

حقّ الوحدات المحلية في موارد مالية كافية

إنّ النظام اللامركزي يقوم على متطلبات أساسية منها ان تكون للوحدات المحلية نمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للشخص المعنوي العام وأن تكون لها مصادر خاصة للتمويل فتكون شخصاً معنوياً مستقلاً يتمتع بالشخصية المعنوية وله أهلية اكتساب الحقوق والقيام بالواجبات ومن ثمّ يُعدّ الاستقلال المالي من أحد المقومات الرئيسية لتحقيق وجود الوحدات المحلية واستقلالها لأنها لكي تقوم بوظائفها لابدّ أن تكون لها موارد خاصة بها سواء كانت من الموازنة الاتحادية او من مواردها المحلية^(١). ومنحها الموارد المالية الكافية أمر يقتضيه النظام اللامركزي الذي يكون فيه منح الاستقلال الذاتي أو المحلي للمحافظات من أهم عناصر وجوده لكي تقوم بالإنفاق على المشاريع الخدمية التي تقدمها في حدودها الإدارية لأنّ الاستقلال المالي للمحافظات وتمنّعها بالوجود المادي يفرغ من محتواه إذا لم يكن لها موارد مالية محلية لمواجهة نفقاتها بشكل مستقل عن السلطة المركزية هذا من جانب ومن جانب آخر لابد من إعطائها الاختصاص بأعداد الموازنة المحلية لكي نكون أمام استقلال اداري ومالي حقيقي انسجاماً مع وجودها القانوني^(٢).

فالنظام المالي الذي تتمتع به الوحدات المحلية يحد من قدرتها في تمويل تلك المشاريع بل يؤدي أحياناً إلى توقفها ومن ثمّ يحد من قدرتها على التطور وتحقيق التنمية ، لذا فمعظم التشريعات في الدول تتبنى نظام الحكم اللامركزي القائم على منح كلّ وحدة محلية موازنة خاصة بها وتمتلك السلطات المحلية الوسائل القانونية اللازمة لسنّ القوانين التي تستطيع عبرها فرض الضرائب او الرسوم أو الاقتراض في سبيل توفير مواردها المحلية^(٣).

ففي العراق نجد أنّ الدستور العراقي تبنيّ النظام اللامركزي وأعطى المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة وهذا إشارة واضحة إلى اعتراف المشرع العراقي باستقلال ووجود الهيئات المحلية الإداري والمالي^(٤). وإنّ الدستور العراقي وبموجب المادة (١٢١/ثالثاً) أشار بشكل واضح وصريح بوجود اعتماد معايير معينة "حجم السكان ، موارد المحافظة ، حاجتها للموارد" لتوزيع الموارد المالية للمحافظات ووجوب إعطائها حصة عادلة وكافية من الواردات المحصّلة اتحادياً. وهكذا نرى أنّ تلك النصوص تشكّل اساساً دستورياً يجب بموجبه أن تُخصّص للمحافظات حصة عادلة وكافية من الموارد ليس فقط الموارد الاتحادية بل المحلية أيضاً عبر إعطاء الحقّ

(١) د . فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، المجلد الثامن ، العدد الاول ، مصر ، ١٩٦٦ ، ص ٤٦ .

(٢) شيماء سعدون عزيز الصكري ، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية ، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٢١ ، ص ٦٠ .

(٣) د . زكي محمد النجار ، الدستور والإدارة المحلية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٥ ، ص ١٨٠ .

(٤) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

للمحافظات بتحصيل الموارد المحلية على وفق ما مُحدّد قانوناً وأساس ذلك هو النظام اللامركزي الذي تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ويتطلب وجودها أيضاً أن تكون لها ذمّة مالية مستقلة لأنّ هذا الاستقلال هو أحد الأركان اللازمة لوجود للهيئات المحلية .

ومن ثمّ جاء قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي اشار أيضاً إلى حق المحافظات بمراد مالية محلية كافية وباستقلالها المالي والإداري من خلال تحديده الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بنصوص صريحة إذ وردت في المادة (٤٤) تلك الموارد منها (تخصيصات الحكومة الاتحادية والإيرادات الأخرى التي تحصلها المحافظات ما عد النفط والغاز أجور الخدمات ، الضرائب والرسوم بدلات الايجار، التبرعات والهبات ، نصف إيرادات المنافذ الحدودية ، ٥ دولار عن كلّ برميل)^(١). وأمام تلك الأسانيد الدستورية والقانونية التي كفلت حق المحافظات في إن تكون لها موارد مالية كافية عن طريق قيامها بتحصيل الموارد المحلية أو عن طريق التخصيصات الاتحادية لأنّ نصوص الدستور واضحة وصريحة في الإشارة الى استقلالية المحافظات ومن ثمّ ليس هنالك ما يمنع قيام المحافظات بالاستفادة من مصادر التمويل المحلي المحددة قانوناً وإنّ قيام السلطة التنفيذية في حرمان المحافظات من تحصيل الموارد المحلية أو فرض رقابة عليها إنّما يخالف الدستور والقانون كما في حرمان المحافظات المنتجة للنفط والغاز إذ لم تُسلم هذه المحافظات الحصة المقررة لها قانوناً ، وهذا يشكل مخالفة للدستور والقانون وأحكام القضاء مما يشكل هدماً لوجود الوحدات المحلية واستقلالها الذي كفله الدستور^(٢).

ومن ثمّ نرى أنّ المحافظات عندما تقوم بنشاطها في سبيل اشباع حاجات المواطنين هذا الأمر يتطلب لها ان تملك موارد مالية كافية وفي الحدود المقررة قانوناً لأنّ ما تقوم به من انفاق على المشاريع وغيرها من الامور يفترض أنّ تكون لها موارد مالية محددة قانوناً بشكل فعلي وليس فقط حبراً على ورق عبر إعطائها وسائل قانونية حقيقية في سبيل تحصيل تلك الموارد (فرض الضرائب والرسوم والقروض والتبرعات التي تحصل عليها والهبات) لكن حجم تلك المورد يجب أن يكون محدداً قانوناً في ضوء متطلبات الوحدة المحلية وحجم سكانها والمشاريع والخدمات التي تقدمها لأنّ الواقع العملي لم يساير النصوص القانونية والدستورية التي تقضي بتمتع المحافظات باستقلال مالي بسبب عدم كفاية الموارد المحلية والاعتماد على مصادر التمويل المركزي بسبب المشاكل التي تواجه الاستقلال الفعلي للوحدات المحلية وقيام السلطة المركزية بتقييد حريتها في الحصول على الموارد المحلية وتقييد حريتها في أمور صرف تلك الموارد وغيرها من القيود التي تمارسها السلطة المركزية تجاه المحافظات مما يؤدي إلى عدم كفاية تلك الموارد .

(١) المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢) سليم نعيم خضير المشاخي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٨ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فحق المحافظات في امتلاك موارد مالية كافية أمر يقتضي وجودها وأن تكون تلك الموارد تتلاءم مع احتياجاتها مما يقتضي أن تكون تلك الموارد مرنة وغير محدّدة بمعنى أن تكون قابلة للزيادة في حالة حاجة المحافظات لزيادة الإنفاق ويجب أن تكون ذات طابع ويجب أيضاً ان يكون امتلاك المحافظات للموارد المالية يتلاءم مع حجم انشطتها^(١) ، فاستقلال المحافظات يقتضي منحها وسائل قانونية في تحصيل تلك الموارد محلياً لكنه يكون محكوماً بقيود معينة منها لا بد من وجود تنسيق مع الحكومة المركزية وأن تكون تلك الموارد محلية وان تخضع المحافظات في تحصيلها لرقابة الحكومة المركزية لان النظام اللامركزي منح الوحدات المحلية الاستقلال النسبي^(٢).

أما في فرنسا فنجد انّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل أشار في مادته الأولى إلى تبنيه النظام اللامركزي^(٣) وخصص الباب الثاني عشر منه للجماعات المحلية التي تتكون منها الجمهورية الفرنسية^(٤) ومن ثمّ فإنّها تتمتع بالشخصية والوجود القانوني ونجد أنّ الدستور الفرنسي أشار بشكلٍ صريح الى حق الوحدات المحلية بأن تُخصص لها موارد مالية كافية إذ أنّ المادة (٢/٧٢) نصت على "تستفيد الجماعات المحلية من الموارد التي يمكن استعمالها بكلّ حرية على وفق الشروط التي يحددها القانون ويجوز لها أن تقبض كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها مهما تكون طبيعتها.." ومن ثمّ نجد أنّ الدستور أعطى الحقّ للوحدات المحلية في الاستفادة من الموارد بكامل حريتها على وفق القانون وهذه دلالة واضحة على كفاله الدستور بان يكون للوحدات المحلية الحقّ في امتلاكها موارد مالية كافية سواء عن طريق التخصيصات الاتحادية أو طريق فرضها للضرائب المحلية مما أسبغ الحماية الدستورية على حقّ المحافظات لقبض الضرائب التي تفرض وحسب القانون الذي أعطاها الحق في تحديد الوعاء الضريبي ونسبة الضرائب^(٥).

وإنّ قانون حقوق الجماعات المحلية وحرياتها رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ قد نظمّ الأمور المالية الخاصة بالوحدات المحلية وحدد موارد المحافظات إذ تشمل "الضرائب ، الرسوم ، إيرادات الأملاك المحلية ، الإعانات ، القروض"^(٦)، وخصص نسبة من الضرائب التي تفرضها الحكومة المركزية للمحافظات ويرافق كلّ توسع أو استحداث في الصلاحيات زيادة في الموارد المالية^(٧).

(١) د . محمد ابراهيم الشافعي ، تمويل اللامركزية المحلية في مصر ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية المجلد ٥٢ ، عدد ٢ ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، ٢٠١٠ ، مصر ، ص ٢٦٥ .

(٢) إلهام مطشر هادي العسكري ، مصدر سابق ، ص ٩٠ .

(٣) المادة (١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٤) المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٥) المادة (٢/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٦) هدى محمد عبد الرحمن ، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي ، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٨ ، ص ٤٦ .

(٧) المادة (١٠٢) من قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل تنصّ على "نقل الصلاحيات بترافق معه النقل اللازم من الدولة الى البلديات والمحافظات والاقاليم للموارد المالية الضرورية للممارسة الطبيعية للصلاحيات" . نقلاً عن جورج فوريل ، بيل دلفوليه ، القانون الإداري ، ج٢ ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٢٤ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن ثمَّ نجد أنَّ المشرع الدستوري أشار الى تمتُّع المحافظات بالموارد المالية الكافية والاستفادة من الموارد المحلية على وفق القانون ولأجل ضمان قيامها بإشباع الحاجات المحلية نجد أنَّ المشرع قد ألزم بمنح المحافظة الموارد المالية الكافية لممارسه اختصاصاتها فضلا عن ذلك أعطاهما الحقَّ في رصد الموارد المالية اللازمة لمواجهة النفقات المحلية المتزايدة^(١) .

أما في مصر فنجد أنَّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل بين أسس النظام اللامركزي السائد في المواد (١٧٥، ١٨٣) وقسم الدولة على وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال والوجود القانوني ، وإنَّ الدستور أشار بشكل واضح الى تكفُّل الدولة دعم اللامركزية الادارية من الناحية الاقتصادية والمالية ، فهذه إشارة واضحة إلى كفالة الدستور حقَّ الوحدات المحلية بما فيها المحافظات بامتلاكها موارد مالية كافية تتلاءم مع امكانياتها واحتياجاتها على وفق توزيع عادل لتلك الموارد بما يحقق العدالة الاجتماعية على وفق القانون الذي ينظم ذلك^(٢) . وإنَّ المادة (١٧٨) من الدستور المذكور آنفاً أشارت أيضاً بان يكون للوحدات التي تتكون منها الدولة موازنة مالية مستقلة بما فيها الموارد الاتحادية المخصصة لها أو الموارد المحلية التي تحصل عليها عن طريق (الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي) مما تؤكد تلك المادة على استقلالية المحافظات في أمورها المالية وحقها في امتلاك موارد مالية كافية سواء كان مصدر تلك الموارد اتحادياً أم محلياً^(٣) .

ومن ثمَّ نرى أنَّ المشرع المصري قد تبنى المبادئ العامة التي يقوم عليها النظام اللامركزي عبر تقسيم الدولة على وحدات محلية وبين اختصاصات تلك الوحدات وإقراره بحق المحافظات بامتلاكها موارد مالية كافية عبر اعطائها الصلاحية في استحصال الموارد المحلية وبحقها بان تكون لها موازنة مستقلة وبحقها في التخصيصات المالية الاتحادية مما تؤكد جميعها على ان حق المحافظات في موارد مالية كافية حق مكفول دستورياً وأحال للقانون تنظيم أحكام ذلك الحق .

فقانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل بين الاختصاصات المالية للمحافظة عبر تولي مجلس الشعب إقرار الموازنة أو فرض الضرائب أو الرسوم وأعطى أيضاً للمحافظ صلاحية وزير المالية في المسائل الادارية والمالية^(٤)، وبين القانون أيضاً الموارد المالية التي تمتلكها المحافظات لكن لم يبين أساس توزيع تلك الموارد ، إذ نصَّت المادة (٣٥) على تلك المواد اذ تشمل (نصيب المحافظة من الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات ، صندوق الإسكان الاقتصادي ، صندوق استصلاح الأراضي ، الضرائب والرسوم ، الخ ..) .

(١) المادة (٧٢-٢ / الفقرة الرابعة) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٨٥ المعدل .

(٢) المواد (١٧٦ ، ١٧٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٣) المادة (١٧٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٤) المواد (١ ، ٣ ، ١٢ ، ٢٩) من قانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفرع الثاني

حق الوحدات المحلية في الانفاق

يُعرَّفُ الانفاقُ بأنه "إخراج مبلغ من النقود من الذمة المالية للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية بقصد إشباع حاجة من الحاجات العامة وبذلك يتكون الانفاق من ثلاثة أركان هي : الأول يجب أن يكون مبلغاً نقدياً والثاني تصدر من الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية والركن الثالث يجب أن تحقق نفعاً عاماً"^(١). ومن ثمَّ فإنَّ الانفاق يقسم على تقسيم إداري على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق أو إلى إنفاق اقتصادي يقسم على أساس نوع النفقة "جارية أو استثمارية" أو على تقسيم قطاعي كالإنفاق على قطاع الصحة أو التعليم مثلاً أو إلى تقسيم جغرافي^(٢). وإنَّ النفقات العامة التي تقدمها تلك الوحدات تتنوع صورها إذ نجد منها الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة للموظفين والعمال وكذلك قيم السلع والخدمات التي تقدمها وكذلك الاعانات الاجتماعية أو لتسديد القروض أو الانفاق على المشاريع الاستثمارية .. الخ^(٣). فالواجب الملقى على عاتق الحكومات المحلية للوحدات الادارية هو العمل على إشباع الحاجات المحلية للمواطنين ضمن دائرة اختصاصها لذا لا بدَّ عليها من إنفاق مبالغ نقدية تتنوع حسب نوعها :

اولا : النفقات التشغيلية : "تتضمن مجموعة من المصروفات التي تقوم بها الوحدات المحلية في سبيل تيسير أمورها المحلية من رواتب وأجور وغيرها من المصروفات الضرورية التي تستلزمها المرافق المحلية في سبيل قيامها بوظائفها المحلية" .

ثانيا : النفقات الاستثمارية : "تمثل المصاريف التي تقوم بها الوحدات المحلية في سبيل النهوض بواقعها المحلي وتحسين بنيتها التحتية مثل الإنفاق على المشاريع التنموية المحلية من مدارس او مستشفيات أو مصانع .. الخ"^(٤) .

ففي ما يتعلق بتنظيم هذا الحق نجد أنَّ للسلطة التشريعية الاختصاص في تعيين أوجه الانفاق الذي يجب على الوحدات المحلية أن تتضمنها في ميزانيتها المحلية وعن طريق القانون ، فقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وإنَّ أشار إلى أنَّ مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية ضمن حدود المحافظة وله الحق في إصدار التشريعات المحلية لتنظيم أمورها الإدارية والمالية ودون تعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية^(٥). وأشار أيضاً إلى الموارد المالية التي

(١) د . عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، ص ٧٠ .

(٢) قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي ، بدون طبعة ، مطبعة هاشم ، أربيل ، ٢٠٠٩ ص ١٢ .

(٣) د . عبد العال الصكبان ، مقدمة عن علم المالية والمالية العامة في العراق ، ط١ ، مطبعة العاني، بغداد ، ١٩٧٢ ص ٤٥ وما بعدها .

(٤) يمامة محمد حسن كشكول ، مصدر سابق ، ص ١٢٢ وما بعدها .

(٥) المادة (٢/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

تمتلكها المحافظة والتي لها الحق في تحصيلها^(١)، إلا أن هذا القانون لم يُشر بشكل صريح إلى حق المحافظات في امتلاك سلطة تقديرية في تقدير نفقاتها المحلية والقيام بالصرف على وفق تلك النفقات التي تهم أمورها المحلية ، لأن النفقات ليست على صنف واحد فهناك نفقات تقدرها السلطة المحلية بشكل سنوي وثابت ولا غنى عنها للاستمرار في تقديمها مثل رواتب الموظفين وبدلات الايجار ومن ثم لا يجوز تجاوز ذلك التقدير إلا بإذن من الجهة التي تمتلك حق المصادقة عليها^(٢).

أما فيما يتعلق بتقديرها للنفقات غير الثابتة وتعتمد بشكل رئيس على المخصصات المركزية والتي لا تتكرر سنوياً فهذه نفقات لا يمكن تقديرها وإنما يستلزمها وجود الوحدات المحلية وقيامها بإشباع المصالح المحلية وتقدر على وفق احتياجاتها مما يقتضي إعطاء المحافظات سلطات تقديرية في تقدير هذه النفقات كونها متغيرةً وتعطي أموراً معينة أو قد تستلزم ظرفاً معيناً مما تضطر الحكومات المحلية إلى طلب إيرادات أخرى لتغطيتها^(٣)، فمثلاً عندما تواجه المحافظات مشكلة في زيادة نفقاتها المحلية على الحصة المخصصة لها في الموازنة الاتحادية فعلى وفق ذلك نجد أن المشرع منح وزير المالية صلاحية المناقلة بين الاعتمادات لحل المشكلة وله أن يحول المحافظ أو رئيس المجلس بصلاحيته المناقلة وضمن نسبة معينة وضمن القسم الواحد من الاعتمادات المصادق عليها لكن استثنى بعض النفقات من إجراء المناقلات^(٤).

وهكذا نرى أن المحافظات تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي الذي كَفَلَهُ الدستور والقانون فحقها في اختيار نفقاتها المحلية أمر يترتب على وجودها القانوني ومن ثم نرى أن إعطاء المحافظات السلطة التقديرية في تقدير النفقات المحلية أمر يستلزمه الوجود القانوني المادي المنبثق عن الدستور والقانون فما الفائدة من خلق كيان قانوني وإعطائه الصلاحيات الإدارية والمالية إلا أن في الواقع يحرم من تلك الصلاحيات الأمر الذي يجعلها عاجزة عن إشباع الحاجات المحلية ، مما يقتضي على المشرع إن يترك لها حرية من الاختيار والتصرف في اختيار نفقاتها باعتبار أن الحق في الانفاق يُعدّ من الحقوق المنبثقة عن وجود المحافظات وتمتعها بالشخصية القانونية فلا مجال للانقاص أو الغاء هذا الحق تحت ستار أو ذريعة التضامن المالي ما بين الوحدات المحلية .

(١) المادة (٤٤/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢) سروان عدنان ميرزا ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بدون طبعة ، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٥ .
(٣) سروان عدنان ميرزا ، المصدر نفسه ، ص ٤٧ .
(٤) المادة (٥/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على "يحول الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة والمحافظ صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات وحدات الانفاق المدرجة ضمن موازنتهم السنوية وبنسبة لا تزيد عن (١٠%) من وحدة صرف لوحدة صرف أخرى التي يتم تخفيض اعتماداتها على ان لا تتم المناقلة من تخصيصات نفقات المشاريع الاستثمارية إلى باقي النفقات الجارية " وكذلك المادة "٨" من القانون أعلاه نصت على "لا يجوز اجراء مناقلة ضمن تخصيصات (تنمية الاقاليم) (استثماري) بين المحافظات ولا يجوز اجراء مناقلة ضمن تخصيصات البترو دولار بين المحافظات" .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

كما يلاحظ أيضاً أن للمحافظ ومجلس المحافظة دور في مجال الإنفاق :
أولاً : صلاحية المحافظ في الإنفاق :

إنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أناط اعداد الموازنة العامة للدولة للحكومة الاتحادية وأوجب عليها عند رسم السياسة المالية للدولة الأخذ بالحسبان معايير عده تتعلق بحاجة المحافظات ومن ثمّ نجد في نطاق المحافظات تولي المحافظ إعداد الموازنة العامة للمحافظة ما عدا الأمور التي تقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية ثم يقوم بعد ذلك برفعها لمجلس المحافظة^(١)، ومن ثمّ يناقشها مجلس المحافظة واجراء المناقلة ما بين أبوابها ويعدّ المجلس أيضاً الموازنة الخاصة به ويديرها ضمن موازنة المحافظة^(٢) ومن ثم يرفعها لوزارة المالية التي تقوم بتوحيدها مع الموازنة العامة للدولة^(٣). مما يعني أنّ موازنة المحافظة تتكون من الموارد الاتحادية إضافة إلى مواردها المحلية وبذلك تفقد المحافظات استقلاليتها فيما يتعلّق بإعداد موازنتها المحلية وتقدير نفقاتها إذ تمتلك وزارتا المالية والتخطيط صلاحيات واسعة في هذا الشأن إذ تستطيع ان تعدّل أو تلغي التخصيصات المالية وتغيير مقدار كلّ باب في موازنة المحافظات وتتولى تحديد الموازنات التشغيلية والاستثمارية وتحدد نسب معينة للمحافظ في الإنفاق في هذا المجال لأنّ قانون المحافظات لم يتضمن أي أحكام تتعلق بتنفيذ النفقات المدرجة في الميزانية وإنما أشار فقط إلى صلاحية المحافظة في تسلّم الميزانية المخصصة لها مباشرة من قبل وزارة المالية^(٤).

فالمحافظ هو بدرجة وكيل وزير ومن ثمّ له الحق بالصرف في مجال النفقات التشغيلية لكن على وفق ما مُحدّد له في القانون أمّا في النفقات الاستثمارية فإنّ دور المحافظ في الإنفاق يكون ضعيفاً بسبب تبعية موازنة المحافظة للموازنة العامة وتقييده في مجال الإنفاق حسب الأبواب المقررة ضمن موازنتها وفي حدود تعليمات تنفيذ الموازنة الصادرة من قبل وزارة المالية في مجال النفقات التشغيلية وكذلك تقييده بتعليمات تنفيذ الموازنة الاستثمارية بموجب تعليمات وزارة التخطيط^(٥).

فقوانين الموازنة تؤكد أنّ المحافظ يتقيد في مجال الصرف في ضوء التقديرات المعتمدة ضمن موازنتهم السنوية المدرجة مع الميزانية العامة وبموجب خطط الإنفاق ولا يجوز زيادة الصرف عما مخصص في الموازنة العامة^(١). كما في تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١ إذ نجد إنّ المادة(٢) قيدت صلاحية المحافظ بالصرف في مجال النفقات التشغيلية والاستثمارية في

(١) المادة (٣١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) المادة (٧/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) المادة (٧/خامساً/ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٥٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) إلهام مطشر هادي العسكري ، مصدر سابق ، ص ٦٣ .

(٦) د . امجد عبد المهدي ، محمود يوسف عقله ، دراسات في المالية العامة ، ط١، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١١ ، ص ٢٥٠ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ضوء تقديرات الموازنة المعتمدة ضمن موازنة المحافظة^(١). وأيضاً في مجال صلاحيته في التعاقد إذ نجد في قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ قد حدد سقفاً مالياً معيناً ينبغي على المحافظ التقيد به في مجال تعاقدته في المشاريع الاستثمارية^(٢). مما يجعل صلاحيات المحافظ بالنسبة للأنفاق في مجال الموازنتين التشغيلية والاستثمارية مقيدةً بموجب تلك التعليمات التي تضعها الحكومة الاتحادية وهذا الأمر يخالف القانون الذي كفل استقلالية المحافظات تجاه الحكومة الاتحادية ويتعارض مع الاستقلال الإداري والمالي للمحافظة ويفقدها حقها المالي وبوجوب تمتعها بالشخصية والوجود القانوني وتنظيم تلك الأمور على وفق صلاحياتها القانونية .

ثانياً : صلاحية مجلس المحافظة في الإنفاق :

إن مجالس المحافظات تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي في تنظيم تلك الأمور ويمثلها رئيس المجلس أو من يخوِّله^(٣). فقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يشر بشكل صريح إلى صلاحية مجلس المحافظة بالصرف وإنما أشار فقط إلى صلاحيته بإعداد الموازنة الخاصة للمجلس ودرجها مع الموازنة العامة للمحافظة^(٤). مما يتم اللجوء إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات كما في النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد الذي أشار إلى أن رئيس المجلس هو الأمر بالصرف فيما يتعلق بنفقات المجلس^(٥).

أما فيما يتعلق بتحديد أوجه الإنفاق في موازنته التشغيلية والاستثمارية ، ففي ما يتعلق بدور المجلس في مجال الإنفاق على وفق موازنته التشغيلية والتي تتعلق "برواتب الموظفين ومخصصات السفر والإيفاد واحتياجات المجلس ونفقاته ورواتب ونثرات المجالس المحلية الأخرى" نجد أن تحديد تلك النفقات يتم من قبل الحكومة الاتحادية على وفق تعليمات وزارة المالية ويتمتع فيها

(١) المادة (٢) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١ ، نصت على "يخول الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أو الإقليم أو المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة صلاحية الصرف مباشرة ضمن اعتمادات الحسابات الرئيسية للنفقات الجارية .. والنفقات الرأسمالية .. والنفقات المشاريع الاستثمارية في ضوء التخصيصات المعتمدة ضمن موازنتها لسنة ٢٠٢١ وعلى ان يُراعى توافر التمويل اللازم مع دائرة المحاسبة قبل الصرف وله تحويل رؤساء الدوائر التابعة لوزارته أو الجهة غير مرتبطة بوزارة صلاحية الصرف كلاً أو جزءاً ودون تجاوز التخصيصات مع مراعاة الآتي : أولاً . ان يتم استعمال الصرف على وفق الاعتمادات المصادق عليها في الموازنة السنوية العامة الاتحادية ثانياً . ان يتم استعمال الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية بموجب خطة انفاق يصادق عليها وزير المالية وثالثاً . التقييد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية ولا يجوز الدخول في الالتزام بالصرف بما يزيد عما هو مخصص في الموازنة أو عدم توافر التخصيصات المالية اللازمة وفي حالة عدم كفاية التخصيص يتم اللجوء الى المناقلات على وفق الصلاحيات المنصوص عليها في هذه التعليمات لتأمين ذلك قبل عملية الصرف .. رابعاً عدم مفاتحة وزارة المالية بشأن طلب اي تخصيصات إضافية خارج تخصيصات الموازنة" .

(٢) المادة (٢/٤/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على "يخول المحافظون ورؤساء الصناديق غير المرتبطة بوزارة الواردة في هذا القانون صلاحية التعاقد المباشر لغاية (٦ ستة مليار دينار) للمشروع الواحد استثناء من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحق بها" .

(٣) المادة (٢/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٧/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (١٥/السادس عشر) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بغداد للدورة الانتخابية (٢٠٠٩-٢٠١٠) .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

المجلس بحرية كبيرة في الإنفاق لتلك الموارد لكن على وفق لما محدد في القانون كما في المادة (٢/أ) من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة لسنة ٢٠٢١ والتي حوّلت رئيس المجلس صلاحية الصرف المباشر ضمن اعتمادات الحسابات لنفقات الجارية والرأسمالية والاستثمارية في ضوء التخصيصات المعتمدة ضمن موازنتها المحلية ومع مراعاة بعض الأمور على وفق ما تمّ الإشارة إليه سابقاً^(١) وكذلك المادة (٥/أ) من القانون المذكور آنفاً أيضاً "اجازت لرؤساء مجالس المحافظات صلاحية صرف مكافاة نقدية او عينية للعاملين بجهود استثنائية وغير العاملين لقاء خدمة وضمن التخصيصات المقررة بالموازنة وعلى ألا تتجاوز (٥٠٠) الف دينار^(٢).

أمّا فيما يتعلق بدورة المجلس في الإنفاق من الموارد المحلية الذاتية والتي يتولى المجلس فرضها استناداً إلى الصلاحيات المخولة له بموجب القانون فنجد أنّ للمجلس الحرية الكبيرة في تحديد أوجه الإنفاق بالنسبة لتلك الموارد بالرغم من قلتها وعن طريق القرارات التي يصدرها بفرض الرسوم المحلية وفي قرار مجلس محافظة كربلاء ذي الرقم (١٧٠) الذي فرض الرسوم المحلية على سائقي سيارات نقل المواد الإنشائية وتودع تلك الأموال بحساب خاص ويكون إنفاق تلك الموارد بقرار من المجلس^(٣). أمّا فيما يتعلق بنفقات المجلس الاستثمارية والتي تتعلق بالمشاريع الاستثمارية فهذه النفقات تتسم بقلتها وذلك لاقتصار موازنة المجلس على النفقات التشغيلية ، مثلما في قرار مجلس محافظة كربلاء ذي الرقم (١٧١) بتخصيص "نسبة (٤٠%) من الإيراد العام لغرض انشاء المشاريع في المحافظة"^(٤). مما يؤكد لنا أنّ صلاحية مجلس المحافظة مقيدة أيضاً بالاعتمادات المخصصة ضمن الموازنة العامة وعدم جواز استعمال المجلس لأي اعتماد مالي في غير الغرض المخصص له لأنّ قانون المحافظات اوجب "اتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات"^(٥) مما يجب يجب عليها الخضوع في هذا الصدد للأنظمة والتعليمات التي تضعها وزارة المالية والضوابط الصادرة من قبل ديوان الرقابة المالية فيما يخص بإمسائها الدفاتر والسجلات المالية والحسابات المالية التي تتعلق بعملية صرفها للموارد المالية .

لذلك نرى أنّ بالإمكان حلّ تلك المشكلة بالاعتماد على الموارد المالية الأخرى والاستفادة منها لمواجهة نفقاتها المحلية ودون الاعتماد على التخصيصات الاتحادية بشكل رئيسي لان النظام المتبع في العراق هو نظام لا مركزي منح الهيئات المحلية الشخصية والوجود القانوني والوسائل القانونية اللازمة، فلماذا هذا التحجيم لدور المحافظات والانتقاص من وجودها القانوني وتجريدها من بعض صلاحياتها على الرغم من أنّ النظام المتبع يقتضي ذلك في سبيل مواجهه مشاكلها المحلية.

(١) المادة (٢/أ) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .

(٢) المادة (٥/أ) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .

(٣) قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة ذي الرقم (١٧٠) في ١٦/١٠/٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني :

<https://pressbee.net/show6229221.html> تاريخ الزيارة ١٢/٧/٢٠٢٣ ٤:٠٠م

(٤) قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة ذي الرقم (١٧١) في ١٦/١٠/٢٠١٠ ، المصدر نفسه .

(٥) المادة (٤٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن ثمّ نفتحُ أن يكون الأذن البرلماني بصرف النفقات في قانون الموازنة منصّباً على الهدف من الانفاق "كمعالجة مشكلة معينة تعاني منها الوحدة الإدارية كمشكلة الخدمات" الذي تقوم به السلطات المحلية وليس على مبلغ الانفاق لان مسألة الرقابة على انفاق تلك الموارد بالإمكان مراقبتها من قبل جهات أخرى مختصة بذلك . لأنّ المحافظات تمتلك موارد مالية كافية حددها القانون لكنها تعتمد بشكلٍ كبيرٍ على الموازنة الممنوحة لها من قبل الحكومة المركزية وتحديد وزارتي المالية والتخطيط النسبة المخصصة لكلّ محافظة ضمن الموازنة العامة^(١) .

أمّا فيما يتعلّق بتوزيع تلك النفقات سواء كانت تشغيلية أو استثمارية فنجد أنّ قانون الموازنة يلزم المحافظات بالتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عند قيامها بتنفيذ النفقات بالاعتماد على معايير نسب السكان في المحافظة مثل نفقات البطاقة التموينية ، استيراد الطاقة الكهربائية ، الادوية .. الخ^(٢) ومن ثمّ لا تمتلك أي سلطة تقديرية وإنّما تكون الحكومة المركزية هي المختصة في ذلك وهذا غير صحيح حسب رأينا لأنّه يحرم المحافظات من استقلاليتها الذي يقتضي منحها السلطة التقديرية في تحديد أوجه نفقاتها وقيامها بالصرف من مواردها المالية "تخصيصات الموازنة الاتحادية ، الموارد المالية الأخرى" ودون تحديد للنفقات مسبقاً من قبل الحكومة المركزية .

ففي فرنسا بعد أن أشار الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل إلى حق الجماعات المحلية في الاستفادة من الموارد التي يمكن استخدامها وفق القانون^(٣) واضفى الحماية الدستورية على الإدارات المحلية وحقها في الموارد المالية وحقّها في قبض الضرائب التي تفرض ضمن النطاق الاقليمي نجده أيضاً نصّ على أنّ كلّ نقل للاختصاصات ما بين الدولة والوحدات المحلية يرافقه منحها موارد مالية مساوية وكلّ توسيع أو زيادة في الاختصاصات يرافقه أيضاً زيادة في النفقات^(٤) . ومن ثمّ نجد أنّ حقّ المحافظات في الإنفاق أشار إليه المشرع الدستوري عبر إعطاء المحافظات الصلاحيات بالاستفادة من الموارد المحليّة بكلّ حرية وليس فقط الاعتماد على التخصيصات الاتحادية وألزم بمنحها موارد مالية كافية لمواجهة نفقاتها المتزايدة^(٥) . وإنّ تفاوت المحافظات في فرنسا من حيث حجمها السكاني وانشطتها ينعكس على اختلاف مواردها المالية مما يؤدي إلى تفاوت في مستوى الخدمات المقدمة ويجب على الحكومة المركزية معالجة هذا الاختلال عن طريق التحولات المالية^(٦) . ثم جاء قانون حقوق الجماعات الاقليمية وحرّياتها رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢

(١) المادة (٥٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) يمامة محمد حسن كشكول ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ .

(٣) المادة (٢/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٤) المادة (٢/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٥) فلاح حسن عطية ، مصدر سابق ، ص ٨٠ .

(٦) د . علي هادي حميد الشكرابي ، د . اسماعيل صعصاع البديري ، د . علاء عبد الحسن العنزي ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفدرالية ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون ، جامعة بابل ، مجلد ٥ ، عدد ٢ ، ٢٠١٣ ، ص ٥٣ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

الذي وزع الصلاحيات ما بين الحكومة الاتحادية والجماعات المحلية ويكون لكل جماعة حقاً مالياً وحقاً انفاق تلك الأموال ضمن صلاحياتها^(١)، وإن القانون اعترف بحق الجماعات المحلية في إعداد ميزانيتها وتقدير نفقاتها وإيراداتها ومن قبل الجهاز التنفيذي مما يسهل عملهم في الانفاق وتحديد الجهات التي سيتم الانفاق عليها وكذلك تخصيص الموارد المالية وتقييدها في الميزانية بحسب الحاجة للجماعات الإقليمية ومن ثم تمتك تلك الجماعات الحق في التصرف وفي الأمور التي تهم شؤونها المحلية ومن ثم تُعد تلك ضمانه لاستقلال الجماعات المحلية المكرس دستورياً^(٢).

أما في مصر فبعد أن قسم الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل الدولة إلى وحدات إدارية وأشار أيضاً إلى تكفل الدولة دعم تلك الوحدات الإدارية من الناحية المالية والاقتصادية وينظم ذلك بقانون^(٣). وأشار أيضاً إلى امتلاك تلك الوحدات لموازنات محلية تتكون من المخصصات الاتحادية والموارد المالية الأخرى التي تحصلها عن طريق القانون^(٤). مما تؤكد تلك النصوص على استقلالية استقلالية الوحدات وتمتعها بالوسائل القانونية اللازمة لإدارة شؤونها المحلية ومن ثم نجد أن قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل أعطى الحق للمحافظات في إدارة شؤونها المحلية وتباشر اختصاصاتها بمقتضى القانون وأشار أيضاً أن لكل وحدة محلية مشروع موازنة خاص شامل لنفقاتها وإيراداتها^(٥) يتم وضعها من قبل رؤساء المراكز والمدن والأحياء وسكرتير المحافظة ، وأشار القانون أيضاً إلى أوجه الإنفاق الذي تقوم به المحافظات عبر تحديده لاختصاصاتها التي تتطلب منها الانفاق وتخصيص الموارد اللازمة لتوزيعها على الوحدات الداخلة ضمن اختصاصها على وفق احتياجاتها ، وتقوم المحافظة بالإنفاق على المشاريع الخدمية والانتاجية على وفق خطة محلية يتم اعتمادها في ضوء الخطة العامة للدولة^(٦) . وإن التشريع المصري لا يختلف عن التشريع العراقي في مسألة تقدير النفقات المحلية إذ نجد أن تعليمات إعداد الموازنة تطلب من الوحدات المحلية ملء استمارات تحدد فيها عدد الوظائف المشغولة وتقدر فيها رواتب الموظفين مضافاً لها مقدار الزيادة لأصحاب العلاوات والترفيعات وأصحاب المناصب^(٧).

(١) المادة (٥) من قانون حقوق وحريات الجماعات المحلية رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ .

(٢) شويح بن عثمان ، مصدر سابق ، ص ٢٦٠ .

(٣) المواد (١٧٥، ١٧٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٤) المادة (١٧٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٥) المادة (١٠٤) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، نص على "تحدد الأجهزة المالية بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية شاملاً لإيراداتها ومصروفاتها على وفق القواعد المعمول بها"

(٦) المواد (٣٥) و (١/٣٨) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٧) جين ياسر حسين ، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، جامعة ذي قار ، كلية القانون ، ٢٠١٦ ، ص ٤٦ .

المطلب الثاني

نطاق الاختصاص المالي للوحدات المحلية

يلزم الاعتراف بالوحدات المحلية وبوجودها المادي تمتعها بالاستقلال المالي اللازم لأداء وظائفها المحلية أي تمتعها بسلطة الحصول على الموارد المالية إلى جانب ما يُخصص لها من الموازنة الاتحادية بما يؤمن لها القيام بالتزاماتها خدمة للصالح العام وبالتالي لا بد أن يكون لها تنظيم مالي يحدد إيراداتها ونفقاتها المحلية ، ومن جانب آخر إن درجة الاستقلال والوجود القانوني المؤثر الذي تتمتع به المحافظة في النظام اللامركزي تُقاس بوفرة مواردها المالية التي لها الحرية في التصرف فيها على وفق سلطتها التقديرية دون متابعة أو ملاحقة من قبل الحكومة المركزية ، لذا فهذا الاستقلال لا يكون بشكل مطلق فبالرجوع للدستور ونصوص القانون نجد أنّ للاختصاصات المالية حدوداً فيما إذا كانت الوحدات المحلية تتمتع بسلطة سن القوانين التي تفرض الجباية المحلية أو الرسوم أو لا ومن ثمّ نجده محكوم بنطاق معين بما يتفق مع النظام اللامركزي السائد . لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين : سنتناول في الفرع الأول الموازنة المحلية وسنتناول في الفرع الثاني الموارد المالية الأخرى .

الفرع الأول

الموازنة المحلية

إنّ وجود الموازنة المحلية أمر يستلزمه النظام اللامركزي الذي يقتضي بتمتع الوحدات المحلية بالاستقلال والوجود القانوني بوصفها شخصاً معنوياً تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الأشخاص القانونية وهذا هو أساس وجود الموازنة المحلية لتلك الوحدات بما يؤمن لها تقديم الخدمات المحلية للسكان المحليين ، ومن جانب آخر أنّ تمتع تلك الوحدات بالاستقلال المالي لا يكفي لضمان استقلالها مالياً ما لم يقترن باعتراف الحكومة المركزية لها بسلطة الحصول على الموارد وتحديد أوجه إنفاقها وبالأعباء الملقاة على عاتقها ووضع تلك التقديرات في ميزانية مستقلة في سبيل النهوض بواقعها^(١) . فالموازنة المحلية تمثل قانوناً محلياً صادراً من السلطة التشريعية المحلية ومن ثمّ تُعدّ جزءاً من الموازنة العامة وتتكون من تقديرات للنفقات والإيرادات المحلية ويتم إعدادها من قبل الوحدة المحلية ، لذا فهي تمثل تقديرات مستقبلية لإيرادات الوحدات المحلية ونفقاتها وإنّها موقوفة على إجازة السلطة المخولة بالإجازة^(٢) .

(١) علاء سليم العامري ، الإدارة المحلية ، بدون طبعة ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٢ .

(٢) جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فبالرجوع لقانون الإدارة المالية نجدُ أشار بشكلٍ صريحٍ إلى أنّ الموازنة العامة الاتحادية تتكون من نفقات وإيرادات المحافظات^(١) . "كما إنّه نظم صلاحيات وزارة المالية والتخطيط في مجال إعداد الموازنة العامة على أساس التقديرات بعد ارسال وحدات الانفاق التقديرات التي تتعلق بموازناتها لوزارتي المالية والتخطيط وتتولى بعد ذلك استلامها ومناقشتها ووضع الأسس التفصيلية لوضع تقديرات المشاريع الاستثمارية"^(٢)، وألزم الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة والمحافظات ومجالس المحافظات عند اعداد تخمينات وتقديرات الموازنة بالأخذ والالتزام بالمبادئ التوجيهية التي تعدها وزارة المالية والتخطيط في ضوء أهداف السياسة المالية بضرورة التزامها بجدول زمني لإعداد الموازنات وبالحدود القصوى للنفقات الجارية والاستثمارية وحسب خطط التنمية الوطنية^(٣) .

أمّا فيما يتعلق بإعداد الموازنة المحليّة فنجد أنّ قانون المحافظات أشار إلى حق مجالس المحافظات في تنظيم أمورها المالية والإدارية^(٤) وأشار أيضاً الى حق مجالس المحافظات بإعداد مشروع موازنة خاصة للمجلس لدرجها في موازنة المحافظة^(٥) ونجد أنّ القانون أشار أيضاً إلى أنّ من صلاحيات المحافظ إعداد موازنة عامة للمحافظة عدى ما يقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية^(٦). وأشار أيضاً الى منح المحافظات حصة من الموارد ضمن الموازنة الاتحادية وحسب معايير معينة^(٧) . ومن ثمّ نجدُ أنّ الموازنة المحلية بشكل عام تكون على نوعين :

الأولى : الموازنة التشغيلية : تمثل المبالغ اللازمة لممارسة المحافظات لشؤونها المحلية من رواتب واجور موظفين واجور خدمات وأموال تشغيل وصيانه .. الخ^(٨) إذ ترسلها المحافظات إلى وزارة المالية بعد إعدادها .

الثانية : الموازنة الاستثمارية : تتضمن أموال تُخصّص للمشاريع الاستثمارية والانشطة المستقبلية المحلية وتُعدّ من قبل الهيئة الاستشارية في المحافظة التي تتألف من عدد من الخبراء وموظفين ومختصين في الأمور المالية تحت إشراف المحافظ وترفع لمجلس المحافظة للمصادقة عليها^(٩) .

(١) المادة (٢/ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، نصت على "اولاً تتكون الموازنة العامة الاتحادية للدولة من موازنة القطاع الحكومي الممول مركزياً والتي تشتمل على موازنات جميع وحدات الإنفاق بشقيها الجاري والاستثماري التي تحدد بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية ، ثانياً نفقات المشاريع الاستثمارية للإدارات الممولة ذاتياً ، ثالثاً نفقات وإيرادات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"

(٢) المواد (٢,٤,٥,٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٣) المادة (٧) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٤) المواد (٢) و (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (٧/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٦) المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٧) المادة (٤٤/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، تنص على "تتكون موارد المحافظة مما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية" .

(٨) دليل اجراءات إعداد موازنة المحافظات العراقية، كراس منشور على الموقع الالكتروني :

<https://www.mola.gov.jo> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٧/١٥ ٢٠:٣٠م

(٩) نجاة محمد عبيد ، توزيع العوائد المالية في النظام السياسي الفدرالي ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية العلوم العلوم السياسية ، ٢٠١٣ ، ص ١٤٩ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وهكذا توجد موازنة تشغيلية لمجالس المحافظات ، ويقوم المحافظ بوصفه السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة العامة للمحافظة وتضم موازنة السلطات التنفيذية فيها "موازنة تشغيلية" وكذلك الموازنة الاستثمارية للمحافظة . وهكذا يتضح لنا أنّ الموازنة التشغيلية للمجالس تُعدّ من قبلها وتدرج في موازنة المحافظة العامة أمّا الموازنة التشغيلية للمحافظة فتُعدّ من قبل المحافظ وتعرض على المجالس لغرض المصادقة عليها ومن ثمّ ترفع لوزارة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة العامة . ومن جانب آخر نرى أنّ قانون المحافظات لم يبيّن المدد الزمنية لإعداد الموازنة المحلية ولا القواعد المتبعة في إعدادها إلا أنّ الواقع يجري الى الرجوع الى القواعد الزمنية والشكلية المتبعة في مجال إعداد الموازنة العامة الاتحادية بوصف أنّ الموازنة المحلية جزءاً منها .

فوزارتنا المالية والتخطيط تمتلكان السلطة الكاملة فيما يتعلق بمناقشة الموازنات المحلية المعدة من قبل المحافظات ولا يقتصر دورها على توحيدها مع الموازنة العامة فلها الحق في قبول أو رفض الأرقام والمشاريع الواردة في موازنة المحافظات التشغيلية والاستثمارية عند إعدادها مشروع الموازنة العامة للدولة فيجوز للوزير المختص صلاحية المناقشة بين الاعتمادات من مادة لأخرى أو من فصل لأخر ضمن موازنة المحافظات السنوية وبنسبة لا تزيد على (١٠%) من وحدة صرف لأخرى^(١). وإنّ قانون الإدارة المالية الزم وحدات الإنفاق كافة بما فيها المحافظات بعدم تجاوز مصروفاتها المحددة في قانون الموازنة ولم يُجز لها الدخول بالتزامات أخرى تتجاوز التخصيصات المحددة لها في قانون الموازنة العامة الاتحادية^(٢) . فامتلاك وزارة المالية والتخطيط السلطة الكاملة تجاه قبول أو رفض المشاريع الواردة في موازنة المحافظات يجعلها تتحكم في المشاريع التي تنفذ في تلك المحافظات ولا يكون لها القدرة في تنفيذها ضمن نطاقها المحلي بل تمارس الحكومة الاتحادية عبر خلال وزاراتها المعنية الصلاحية في تحديد حصة المحافظة من المشاريع الاستثمارية مما تنقيد صلاحية المحافظات في هذا الشأن فتعديل الأرقام أو النفقات أو المشاريع الواردة في موازنة المحافظة يؤثر على تحقيق التنمية الاقتصادية في المحافظة^(٣).

لذا نرى أنّ امتلاك وزارتي المالية والتخطيط تلك الصلاحيات الواسعة تجاه موازنة المحافظات يجعلها محجمة وضعيفة وتابعة للموازنة الاتحادية ويفقدها الاستقلال المالي ، وإنّ إهدار الكثير من الوقت فيما يتعلق بمناقشة الميزانية الاتحادية والمصادقة عليها مما يؤدي إلى استحالة قيام المحافظات بالإنفاق بل قد يؤدي أيضاً الى توقّف بعض المشاريع الاستثمارية والخدمية ومن ثمّ تفقد المحافظة حقها المالي تجاه الحكومة المركزية وهذا الأمر يتعارض مع الدستور والقانون الذي أشار إلى صلاحيات المحافظات المالية وبوجوب تمتعها بالاستقلال اللازم في تنظيم تلك الأمور

(١) المادة (٨/أ) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .

(٢) المادة (١٥) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٣) جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص ٥٣ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن جانب آخر فإنَّ قوانين الموازنة وبما تتضمنه من تنظيم لإيرادات المحافظة لا تتلاءم مع وصف المحافظة كوحدة إدارية وبحقّها في تنظيم الأمور المالية على وفق التكريس الدستوري والقانوني فمسألة الاعتماد على مصادر التمويل المركزية تُعدُّ مرحلة استثنائية تلجأ إليها الوحدات المحلية عندما لا تستطيع تغطية نفقاتها ومن ثمَّ فإنها تبحث عن مصادر أخرى أبرزها التخصيصات الاتحادية فعلى الرغم من أهميتها إلا أنها تؤثر على وجود الوحدات المحلية واستقلاليتها لأنها تفسح المجال أمام الحكومة المركزية للتدخل في الأمور المحلية وتحجيم دورها مما يُضعف استقلال المالي^(١). ومن ثمَّ نرى بان التمويل المركزي يؤدي تبعية الوحدات المحلية وعدم تمتعها بالاستقلال وعدم امتلاكها أي صلاحيات في مجال التشريعات المالية على الرغم من أنَّ الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية يستوجب اشتراكها في إدارة شؤونها المحلية. ومن جانب آخر نجد أنَّ قانون المحافظات حدد نسبة للمحافظات من الموارد على أساس معايير محددة في الموازنة الاتحادية لكن هذه النسبة لا تزال تواجه اعتبارات مختلفة في تحديدها^(٢).

فالتخصيصات الاتحادية في الوقت الحاضر تشكل المورد الرئيس لموارد المحافظة المالية وهذا الأمر يكون راجعاً لأسباب مختلفة ترجع حسب رأينا إلى عدم كفاية الموارد المالية المحلية وعدم امتلاك المحافظة الصلاحيات الكافية في تنظيم استحصال الموارد المحلية بسبب القصور التشريعي في القانون بتنظيم تلك الأمور إضافة لذلك حدوث الكثير من المشاكل الواقعية التي تتعلق بصلاحيات المحافظة بتشريع القوانين والأنظمة المالية وغيرها من الأسباب التي تفقد المحافظة حقها المالي . فمصادر التخصيصات الاتحادية وإن كانت تُمنح بشكل مباشر (كالرعاية الصحية أو الاجتماعية والخدمات البلدية) أو بشكل غير مباشر (كالمشاركة بنسبة من الضرائب أو المساعدات المالية أو التحويلات المالية) لكن هذه الموارد لا تمنح للمحافظات بشكل مستقل ولا تمتلك فيها المحافظات الصلاحيات المالية المستقلة لأنها غالباً ما تتضمن شروطاً وقيوداً تحدُّ من سلطة الحكومات المحلية في التصرف بها في شؤونها المحلية لأنَّ عند انفاق المحافظة لتلك الاموال ينبغي عليها التقيد بالشروط التي وضعتها الحكومة المركزية كما تمارس الحكومة الاتحادية الرقابة المالية على عمليات انفاقها ومن ثمَّ يؤدي ذلك الأمر إلى اضعاف استقلال الحكومة المحلية ويفقدها حقها المالي وهذا الأمر يتعارض مع الدستور^(٣).

ومن جانب آخر هنالك مشاكل أخرى تواجه توزيع التخصيصات الاتحادية للمحافظات تتمثل بقلة هذه التخصيصات التي تنعكس سلباً على المستوى المحلي ويقلُّ من قدرة المحافظات على

(١) أحمد خلف حسين كاظم الدليمي ، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ، ٢٠٢٠ ، ص ١٠٧ .

(٢) المادة (٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) محمد ستار جبار ، التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة ميسان كلية القانون ، ٢٠٢٠ ، ص ٥٧ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

إنجاز مشاريعها الاستراتيجية المحلية ، وإن تأخر وصول تلك التخصيصات وضعف الصلاحيات التشريعية المالية التي تمتلكها المحافظات "كضعف الصلاحيات الممنوحة للمحافظ في الانفاق وتوقيع العقود" بسبب القصور التشريعي في قانون المحافظات في تنظيم الاستقلال المالي الذي بدوره انعكس سلباً على استقلال المحافظات وجعل من النظام المالي فيها مركزياً^(١).

أما في فرنسا فبعد أن أشار الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل إلى حقّ الوحدات المحلية التي تتكون منها الدولة بالاستفادة من الموارد واستعمالها بكلّ حرية ومنحها الصلاحيات المالية والاستقلال في تنظيم تلك الأمور^(٢) . ومن ثمّ نجد أنّ المشرع الفرنسي قد قسم مصادر التمويل لتلك الوحدات اذ توجد هناك موارد داخلية (ضرائب ورسوم وأثمان خدمات ومشاريع استثمارية وموارد خارجية وقروض وإعانات حكومية)^(٣) ومن ثمّ نجد أنّ للوحدات المحلية الحقّ في أن تكون لها موازنة خاصة بها تتكون من تلك الموارد المتعددة سواء كان مصدر تلك الموارد داخلياً محلياً أو خارجياً يتمثل بالإعانات المقدمة من قبل الحكومة المركزية التي تُعدّ من أهم موارد التخصيصات المركزية تقدمها الدولة بدون مقابل وتمثل حوالي (٤٠%) من موارد المحافظة وتتعدد أنواع تلك الإعانات إذ توجد :

أولاً : إعانات إجمالية تهدف لتحقيق الاستقرار المالي وتؤخذ بالحسبان حجم الكثافة السكانية وتمثل طابعاً تعويضياً.

ثانياً : إعانات مخصصة إذ تمنح لمعالجة مشكلة معيّنة كالإعانات الثقافية وإعانات إسكان المدرسين وإعانات التجهيزات المدرسية .. الخ وتمنح من قبل الوزارات المعنية بحسب النفقات التي تتعلق بنشاط الوزارة على وفق معايير محددة .

ثالثاً : إعانات تعويضية تُمنح للمحافظات في حالة نقل الاختصاصات كتعويض عن الأعباء الجديدة الملقاة عليها أو تعويضاً عن الاختصاصات التي لم تُخصص لها موارد مالية معيّنة^(٤).

فالمشرع الفرنسي أخذ بقاعدة وحدة الموازنة ويتولى المحافظ إعدادها إلا أنّ هنالك استثناءات عليها خاصة فيما يتعلّق بالأنشطة المستقلة داخل المحافظة أو الأنشطة الملحقّة ومن ثمّ فإنّ الموازنة المحلية للمحافظة تحتوي على كافة موارد الوحدات المحلية المتعددة سواء كانت موارد ذاتية كالضرائب والرسوم والأجور أم موارد خارجية كالإعانات الحكومية أو القروض .. الخ^(٥) .

(١) لؤي طه الملا حويش ، علي كريم نعمان ، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، عدد ٢٩ ، ٢٠١٢ ، ص ٧ وما بعدها .

(٢) المادة (٢/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٣) Louis trotabas , op cit ., p350

(٤) د . محمد أحمد اسماعيل ، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ، ط١ ، مجلد ١ ، ج ٢ ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٣٠ .

(٥) د . هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٨ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ويجب على السلطة المركزية تقديم المعلومات عن التخصيصات المركزية لكل محافظة بما يمكنها من تحديد أوجه نفقاتها المحلية بعد ذلك يقوم المحافظ بتكليف القيادات المالية والتنفيذية في المحافظة بتحضير المعلومات عن السنة الجارية لكي يتمكن من إعداد الموازنة بشكل يتفق مع متطلبات واحتياجات المحافظة المستقبلية^(١).

أما في مصر فنجد أن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل أشار بشكل صريح إلى حق الوحدات المحلية في أن تكون لها موازنة مالية مستقلة وتتكون من تخصيصات الحكومة الاتحادية وكذلك الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد المحلية التي تحصل عليها استناداً للقانون^(٢) ومن ثم فإن حق المحافظة في أن تكون لها موازنة مستقلة يُعدّ حقاً مكفولاً دستورياً وقانونياً إذ نجد أن قانون الإدارة المحلية أكد على ذلك وأشار أيضاً إلى حقّ الوحدات المحلية بأن تكون لها موازنة مستقلة وخاصة بها تشمل إيراداتها المحلية نصيبها من الضرائب والرسوم والتبرعات والهبات وغيرها من الموارد المالية ذات النطاق المحلي وكذلك التخصيصات الاتحادية كالإعانات الحكومية^(٣) ومن ثمّ نجد أن قانون الإدارة المحلية قد حدد موارد مشتركة لكافة المحافظات وحدد موارد خاصة بالمحافظة .

ومن ثمّ تعتبر الإعانات الحكومية المصدر الأساس لتمويل المحافظة إذ نجد أنّ التخصيصات المركزية تمثل المصدر الرئيسي في تكوين موارد المحافظة والتي تكون بدورها موازنتها المحلية فالرجوع لقانون الاداري المحلية المصري نجد أنّ القانون نظم كيفية إعداد الموازنة الخاصة بالمحافظة عبر قيام الأجهزة المختصة في المحافظة بأعداد الموازنة شامله لجميع إيراداتها ونفقاتها المحلية وفق معايير تحددها على وفق المعطيات الموجودة في داخل المحافظة كما تُعدّ تلك الأجهزة مشروع الموازنة الخاصة بالوحدات الإدارية التابعة للمحافظة وضمن نطاقها الاقليمي ويقوم بعد ذلك المحافظ بعرض المشروع على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٤). وتدرج الموازنة الخاصة بالمحافظة في قسم خاص ضمن الموازنة العامة وتُعدّ جزءاً منها وتتولى وزارة المالية تنظيمها وعرضها على مجلس الوزراء^(٥).

(١) فلاح حسن عطية ، مصدر سابق ، ص ١٨٤ .

(٢) المادة (١٧٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٣) المادة (٣٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) المادة (١٢٠) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥) المادة (١٢٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

الفرع الثاني

الموارد المالية الأخرى

إنَّ تطور الوحدات المحلية وتحقيق التنمية فيها يتوقف على مجموعة من الأركان التي لا بد من توافرها وفي مقدمتها الموارد المالية التي يجب أن تمتلكها بالقدر الذي يتلاءم مع احتياجاتها المحلية والاختصاصات الممنوحة لها لأنَّ قوه الوحدات المحلية تحسب استناداً إلى الموارد المالية التي تستطيع امتلاكها ليس فقط ما تخصه الحكومة المركزية بل أيضاً الموارد المالية الأخرى التي نظم القانون كيفية الحصول عليها وضمن نطاقها المحلي^(١) . فالاستقلال المالي الذي تتمتع به المحافظة وفقاً للنظام اللامركزي يتطلب وجود إيرادات مالية محلية تحصل عليها استناداً إلى النصوص القانونية التي تُمنح المحافظة الصلاحية في جباية تلك الموارد واستناداً للدستور الذي منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة^(٢) . فمن الموارد المالية الأخرى التي نصَّ عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والتي يحق للمحافظات الصلاحية في الحصول عليها عن طريق اصدار الانظمة والتشريعات المحلية وضمن نطاقها الجغرافي واستناداً للدستور :

أولاً : الضرائب والرسوم

تمثل الضرائب احدى مصادر التمويل المحلي للوحدات الإدارية وهي تمثل اقتطاع جبيري تجريه الدولة أو احدى هيئاتها على الموارد الاقتصادية المتوافرة ودون مقابل وفي دائرة اختصاصها لاستعمال حصيلتها في الإنفاق على الخدمات المحلية على وفق قدرتها التكليفية^(٣) . "اما الرسوم فهي عبارة عن مبالغ نقدية جبرية تفرضها الدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه ويُعدَّ جزءاً من الإيرادات العامة وبشكل دوري ومنتظم ، لذا فهو يختلف عن الضريبة التي تدفع دون مقابل لأنه يفرض نظير خدمة أو منفعة خاصة تؤديها السلطات العامة^(٤) .

فالضرائب تقسّم على ضرائب محلية مستقلة عن الضرائب المركزية وضرائب مركزية مرتبطة بالحكومة المركزية :

الاولى : تمثل "الطابع المحلي وتفرض على الاشخاص الطبيعيين والمعنويين مقابل منفعة عامة وبغض النظر أن يكون دفعا مقابل غرض معين وهي لا تضاف أو تشترك مع الضرائب العامة

(١) د . محمد حلمي مراد ، مالية الهيئات المحلية ، بدون طبعة ، مطبعة النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٢ ، ص ٦١ .

(٢) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) محمد ستار جبار ، مصدر سابق ، ص ٣١ .

(٤) سليم نعيم خضير المشاغل ، مصدر سابق ، ص ٢١٩ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وتسمى "ضرائب محلية مباشرة" تفرضها المحافظات ضمن نطاقها المحلي أما من قبل الحكومة المركزية ولصالح الوحدات المحلية او تستقل الوحدات المحلية بفرضها"^(١).

أما الثانية : "فهي مركزية وترتبط بالضرائب المحلية وتسمى "ضرائب غير مباشرة" فهي تفرض مقابل استخدام الدخل أو رأس المال كالضرائب الجمركية ، وترتبط بالضريبة المحلية أما عن طريق الضم او المشاركة في النسبة المقررة قانوناً"^(٢).

أما الرسوم "فأنها تقسم كذلك الى رسوم عامة تدفع للدولة جبراً مقابل نفع خاص يحصله المنتفع وإلى رسوم محلية تفرضها الحكومات المحلية جبراً وضمن نطاق محلي نظير خدمة معينة لأن الهيئات المحلية تقدم خدمات متعددة للأفراد تتقاضى مقابلها رسوم مختلفة باختلاف نوع الخدمات"^(٣)

فالأسناد القانوني والدستوري واضحة في إعطاء الصلاحيات الإدارية والمالية للمحافظات في تحصيل الضرائب والرسوم فنصوص الدستور العراقي وقانون المحافظات واضحة في هذا الشأن عندما منح المحافظات تلك الصلاحيات مما يعني أعطى الحق للمحافظات بإصدار التشريعات بفرض الضرائب والرسوم"^(٤) وإن المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تؤكد ذلك الحق عندما حددت الموارد المالية للمحافظة وأوردت الضرائب والرسوم المفروضة على وفق القوانين المحلية من ضمنها"^(٥) . وإن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل أشار بشكل ضمني إلى استقلال المحافظة على وفق المادة(٢٩) منه"^(٦) إذ جاءت تأكيداً لحق المحافظة المالي وبحقها في الاحتفاظ بمواردها المحلية المتحصلة بموجب قوانينها المحلية.

فعلى الرغم من نص المادة (٢٨/اولا) من الدستور والتي فرضت مبدأ قانونية الضريبة والرسم حيث نصت على "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يُعفى منها إلا بقانون"^(٧) . وإن المشرع الدستوري بين الاختصاصات التي تختص الحكومة الاتحادية بممارستها وذكر من ضمنها رسم السياسة المالية والجمركية"^(٨) وأشار إلى الاختصاصات المالية المشتركة والتي تتعلق

(١) جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص ٥٥ .

(٢) شيماء سعدون عزيز الصكري ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

(٣) د . محمد سعيد فرهود ، العدالة الضريبية اقتصادياً ، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، مجلس النشر العربي في جامعة الكويت ، العدد ٤ ، السنة ٢٥ ، ٢٠٠١ ، ص ٣٢ .

(٤) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (٤٤/ثانياً/٢) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، نصت على "تؤول لحساب المحافظة

(٦) المادة (٢٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، نصت على "تؤول لحساب المحافظة الإيرادات المالية التالية اولاً: (٥٠%) من الرسوم والضرائب الاتحادية التي يتم استيفائها من الدوائر الممولة مركزياً في المحافظة باستثناء المبالغ المتحصلة من إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية ، ثانياً: حصة المحافظة من إيرادات المنافذ الحدودية والبترو دولار ، ثالثاً: الإيرادات المحلية المستحصلة والتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة ، رابعاً: الإيرادات الخاصة بدوائر البلدية" .

(٧) المادة (٢٨/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٨) المادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

بإدارة النفط والغاز والمواقع الأثرية والثروات الوطنية وإدارة الجمارك وجعلها من اختصاص السلطات الاتحادية^(١) وجعل المشرع الدستوري الأولوية لقانون المحافظات في حالة الخلاف مع القوانين الاتحادية بالنسبة إلى الاختصاصات المشتركة^(٢) ، فممارسة المحافظات صلاحية فرض الضرائب والرسوم وإصدار التشريعات المالية المنظمة لهذا الحق تثير العديد من المشاكل الواقعية والتي ترجع لأسباب عدم وضوح النصوص المنظمة لتلك الصلاحية سواء في الدستور أو القوانين الاتحادية أو في قانون المحافظات .

ومن ثم نرى بأن إعطاء الحق للمحافظات في فرض الضرائب والرسوم حقّ مشار إليه دستورياً عند منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وإنّ الدستور وإن نصّ على مبدأ قانونية الضريبة والرسم لكنّه لم يشترط في القانون الذي ينتظم الصلاحية بفرض الضرائب والرسوم أن يكون اتحادياً وإنّما اكتفى بإيراد كلمة القانون ومن ثمّ فنص القانون قد يكون اتحادياً أو محلياً ولم يقيده الدستور وإنّ المادة (١١٥) من الدستور أشارت أيضاً أنّ كلّ اختصاص لم يرد على سبيل الحصر للحكومة الاتحادية يكون من صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتكون الأولوية لها^(٣) .

ومن ثمّ جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم انسجاماً مع الدستور والنظام اللامركزي وأشار بشكل صريح إلى حق المحافظات في إصدار التشريعات والأنظمة المحلية لتنظيم أمورها المالية بشرط عدم تعارضها مع الدستور والقوانين الاتحادية بموجب المادة (٧/ثالثاً) من القانون^(٤) ومن ثمّ يحق للمحافظات فرض الضرائب والرسوم المحلية على وفق القوانين المحلية ودون تعارض مع الدستور أو بالقوانين الاتحادية وإنّ تنظّم مسائل لم يتطرق لها القانون الاتحادي أي تكون مختصة بمسائل محلية ، إذ نجد قراراً للمحكمة الاتحادية تقرّر فيه بعدم دستورية قرار مجلس محافظة ميسان ذي الرقم (٨٤) في ٢٠١٢/١١/١٢ بفرض رسم مقداره (خمسة آلاف) على كلّ جواز يصدر من مديرية جوازات ميسان على الرغم من وجود قانون يقرّر فرض رسم محدد على كل جواز لأنه تجاوز صلاحياته المنصوص عليها في القانون وجاء مخالفاً لقانون الجوازات والأنظمة رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٩ لأنّ مجالس المحافظات ملزمة بممارسة اختصاصها بعدم تجاوز الدستور أو القوانين الاتحادية^(٥) .

(١) المواد (١١٣, ١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، نصت على "إصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين" .

(٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذي الرقم (٨٢/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠١٣/٧/٨ ، منشور على الموقع الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٧/١٣ ١٢:٠٠ م

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أما فيما يتعلق بموقف المحكمة الاتحادية العليا بشأن صلاحية المحافظات بسن التشريعات المالية التي تتعلق بفرض الضرائب والرسوم : فقد ذهبت ابتداءً في إحدى قراراتها إلى أن "عند تدقيق واستقراء أحكام مواد الدستور والتي تتعلق بهذا الموضوع وهي المواد (٦١/أولاً، ١١٠، ١١١، ١١٤، ١١٥، ١٢٢/ثانياً) تبين أن لمجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته بسن التشريعات لتنظيم الشؤون الإدارية على وفق اللامركزية التي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور وان المجلس النيابي هو الذي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس للمجلس إصدار التشريعات المحلية^(١).

إلا أنها عدلت عن هذا القرار فيما بعد وذهبت في قرار آخر لها بشأن استيضاح مجلس محافظة النجف حول صلاحية مجالس المحافظات بسن القوانين الخاصة بفرض الضرائب وجبايتها على وفق المواد (١٢٢/١١٥) من الدستور او على وفق القوانين النافذة إذ نجدها ذهبت إلى أن المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور منحت المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة على وفق اللامركزية واحالت تنظيم ذلك للقانون وإن المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات أعطت الحق لمجالس المحافظات الصلاحية بإصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الأمور الإدارية والمالية ودون تعارض مع الدستور أو القوانين النافذة لذا فإن فرض الضرائب وجبايتها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور العراقي ومن ثم يكون لمجالس المحافظات الحق في سن القوانين التي تتعلق بفرض الرسوم والغرامات والضميمة وجبايتها وانفاقها بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الأولوية ما عدا بعض الاختصاصات الاتحادية الواردة حصراً للسلطات الاتحادية في الدستور^(٢).

فبعد تلك القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية استفسر مجلس محافظة البصرة من المحكمة حول الغموض في نصوص المواد (١٢٢، ١١٥/ثانياً) من نصوص الدستور بخصوص تمتع المحافظات بصلاحية سن القوانين المتعلقة بفرض الضرائب وجبايتها والتضارب في القرارات الصادرة من المحكمة التي تناقض تفسير نصوص الدستور المذكورة آنفاً كما في قرارها المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) وكذلك قرارها المرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) وأي من القرارات التي يتم العمل بموجبها وهل للمحافظات صلاحية تشريع القوانين؟ فكانت إجابة المحكمة في هذا الشأن بموجب قرارها المرقم (٢١/اتحادية/٢٠١٠) إذ جاء فيه "أن المحكمة تجد عند استقراء نصوص

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذي الرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ١٦/٧/٢٠٠٧ ، منشور على الموقع الإلكتروني : www.iraqia.org تاريخ الزيارة ١٢/٧/٢٠٢٣ م ١٥:١٠ م
(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢١/٤/٢٠٠٨ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ١٤/٧/٢٠٢٣ م ٤:٣٠ م

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

الدستور أنّ هذا الموضوع تحكمه النصوص التالية (٦١، ١١٠، ١١٤، ١١٥، ١٢٢) وعند استقراء مضامينها فإنّها تشير إلى صلاحية مجالس المحافظات بسنّ التشريعات المحلية لتنظيم امورها الإدارية والمالية على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق ذلك لأنّ المجلس النيابي يختص بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص إصدار التشريعات المحلية استناداً للمادة (٦١/اولاً) وإنّ ما تضمنه القرار (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) ليس بالشكل الوارد في الاستيضاح ومن ثمّ لا تعارض بين أحكام القرار اعلاه^(١) مما يعني أنّ المحكمة الاتحادية استقرت على تأكيد حق المحافظات بفرض الضرائب والرسوم المحلية .

ونشير أيضاً إلى أنّ هنالك قرارات أخرى للمحكمة الاتحادية العليا كقرارها ذي الرقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢)^(٢) بخصوص قرار مجلس محافظة الأنبار ذي الرقم (١٧٢) في ٢٠١٢/٤/٥ "الذي تضمن منح وثيقة مؤقتة للمركبات الغير مسجلة لفته مؤقتة" وكذلك قرار المجلس ذي الرقم (١٧٤) "الذي تضمن استيفاء مبلغ ثلاثون الف دينار عن كلّ مركبة دعماً لصندوق إعمار الأنبار" ، إذ إنّ المحكمة ذهبت إلى أنّ القرارين صادرا من المجلس حسب الصلاحيات المخولة لمجالس المحافظات بموجب الدستور وقانون المحافظات وحسب نص المادة (١٢٢/ثانياً) والمادة (٧/ثانياً) من القانون لأنّ القرارين ليس من ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية .

وأيضاً أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها المرقم (٥٧/اتحادية/٢٠٠٨) حول الدعوى المقامة من قبل (س) بحق (ص) للطعن بقانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ بشأن وجود مخالفات دستورية في نص المادة (١٨/اولاً) من القانون المذكور آنفاً والتي تتعلق بحق الوزارات والجهات غير المرتبطة والمحافظات في فرض الرسوم بحجة مخالفة ذلك قانونية الضريبة والرسم المنصوص عليها في الدستور، إذ جاء في قرار المحكمة أنّ النص المطعون فيه لا يخالف نص المادة (٢٨) من الدستور بل تتفق معها وإنّ المشرع التزم بها عندما منح تلك الصلاحيات للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بفرض الرسوم بموجب قانون الموازنة الصادر من قبل السلطة التشريعية والذي يتضمن تخويلاً للعناوين المذكورة بتلك الصلاحيات مما يقتضي رده لعدم تعارضه مع الدستور^(٣).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٢١/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٣/٣/٢٠١٠ ، والمنشور على الموقع الالكتروني: www.iraqia.org تاريخ الزيارة ١٥/٧/٢٠٢٣ م ٦:١٥

(٢) قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٦/١١/٢٠١٢ ، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ١٥/٧/٢٠٢٣ م ٦:٣٠

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٥٧/اتحادية/٢٠١٨) في ٣/٦/٢٠١٨ ، والمنشور على الموقع الالكتروني: www.iraqia.org تاريخ الزيارة ١٧/٧/٢٠٢٣ م ٧:١٥

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فالملاحظ في أحكام المحكمة الاتحادية المذكور آنفاً نجدها مترددة بين تأييد حق المحافظات غير المنتظمة في إقليم بفرض الضرائب والرسوم وتغيير موقفها بعد صدور القانون إذ كانت قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ تفي بعدم صلاحية المحافظات بفرض الضرائب والرسوم وتغيير موقفها بعد صدور القانون واستقرت في النهاية في الاعتراف بذلك الحق.

فحرمان المحافظات من حقّ كهذا تحت أي ذريعة أو غطاء متمثل بوجود صدور قانون اتحادي ينظم ذلك أمرٌ لا مبرر له لأنّه سوف يؤدي إلى خضوعها الى الحكومة المركزية بسبب تشريع القانون الاتحادي الذي سوف ينظم أمورها المالية وجعل السلطة التشريعية تهيمن عليها ما يمس استقلالها ووجودها القانوني ويجردها من صلاحياتها المكفولة ، فمثلاً نجد قيام السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء بإصدار قرارات حرمت المحافظات من اختصاصاتها بفرض الضرائب والرسوم على الرغم من وجود النصوص القانونية والدستورية التي تؤكد ذلك ، إذ صدر قرار لمجلس الوزراء قرر فيه عدم اختصاص مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم^(١) فكيف لمجلس الوزراء إصدار قرارات تعطل او تجرد المحافظات من صلاحياتها الأمر الذي يظهر لنا مدى مخالفة القرار المذكور للدستور العراقي ومحاولة مجلس الوزراء تجريد المحافظات من الصلاحيات الممنوحة لها^(٢).

فالواقع يشيرُ إلى أنّ هنالك الكثير من التطبيقات العملية بخصوص إصدار تشريعات محلية تفرض الضرائب والرسوم فمثلاً نجد أنّ مجلس محافظة ذي قار أصدر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ واحتوى على رسوم وغرامات فرضت محلياً فمثلاً نجد المادة(٣) منه فرضت رسوماً على محطات الوقود وعلى سيارات الحمل ورسوم تسقيط السيارات وغرامات على أصحاب المواد الاهلية كذلك إصدار مجلس محافظة النجف اصدار قانون(٩) لسنة ٢٠١٠ الذي فرض بموجب المادة(٤) منه رسوماً على إصدار باجات الدخول إلى المدينة وكذلك رسوم على تنظيم الوكالات الخاصة بالسيارات وغيرها من القرارات الصادرة في هذا الشأن^(٣).

(١) قرار مجلس الوزراء العراقي ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ نص على الآتي : "صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة بالضرائب والرسوم معطلة ما لم يصدر قانون اتحادي يبين فيه نوع الضرائب ووعائها وحدودا ونوع الخدمات التي تستوفي عنها الرسوم ، وليس لمجالس المحافظات فرض رسوم وضرائب الا بصدر قانون اتحادي"

(٢) المادة (١٢٢/١٢٢) خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٣) جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ومن جانب آخر نجد أنّ قوانين الموازنة سارت على هذا النهج وإلزام المحافظات باتباع قرارات مجلس الوزراء والتي تعطلُّ صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم ما لم يصدر قانون اتحادي ينظّمها^(١) وكذلك قوانين الموازنة العامة الاتحادية للسنوات التالية (٢٠١٧، ٢٠١٨، ٢٠١٩، ٢٠٢١) سارت على هذا النهج ومنحت المحافظات الصلاحية بفرض الرسوم دون الضرائب تماشياً مع سياسة مجلس الوزراء في هذا الشأن^(٢). كذلك في قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ نجدها اتبعت النهج نفسه ومنحت المحافظات الصلاحية بفرض الرسوم دون الضرائب^(٣). لكن قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ أورد النص نفسه فيما يتعلق بإعطاء المحافظات الصلاحية بفرض الرسوم دون الضرائب^(٤) إلا أنها تقول منا بنسبة (٨٠%) إلى الجهات التي تفرضها مما يعني إعطاء المحافظات لحقها المالي في استيفاء موارد كهذه وإن لم يكن بشكل مطلق ومنعها صلاحيتها بفرض الضرائب إلا إنَّها خطوة بالاتجاه الصحيح نحو استقلال المحافظة المالي .

(١) المادة (١٧) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ ، نصت على "على مجالس المحافظات كافة الالتزام بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعطيل صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم ما لم يصدر قانون اتحادي من الحكومة الاتحادية يبين نوع الضرائب ووعائها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفى عنها الرسوم وبهذا ليس للمجالس المذكورة فرض الرسوم والضرائب الا بصدر قانون اتحادي .." .

(٢) المادة (٢٤/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧، نصت على "للوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة ومجالس المحافظات صلاحية فرض رسوم وأجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم وأجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية المقررة بموجب القوانين الاتحادية وفق ضوابط يصدرها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة أو المحافظ" . اما المادة (١٨/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ ، نصت على "للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم أو اجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم واجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية وفق ضوابط يصدرها الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ" . اما المادة (١٩/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ ، نصت على "استمرار الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم واجور خدمات أو فرض رسوم أو تعديل الرسوم واجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية.." اما المادة (١٩/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ ، نصت على "استمرار الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بفرض رسوم أو اجور خدمات أو تعديلها باستثناء بعض الرسوم السيادية .."

(٣) المادة (١٩/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .

(٤) المادة (٢١/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على " تستمر الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بصلاحيتهما بفرض رسوم أو أجور الخدمات أو تعديلها باستثناء الرسوم السيادية .. على ان تؤول منها نسبة (٨٠%) الى الجهات ذات العلاقة و(٢%) ايراداً نهائياً للخزينة العامة للدولة" .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

كما لا بد من توضيح معنى (الضريبة الضريبية) والتي "تمثل مبالغ مالية تفرضها مجالس المحافظات على ضريبة العقارات والشركات وعلى الضرائب الزراعية وضريبة الدخل وبنسبة معينة ولا تكون نافذة إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها"^(١). ومن ثم تُعدّ فريضة مالية تحسب على أساس نسبة معينة من الضريبة الأصلية مما يجعلها تُعدّ ضريبة إضافية لأنّ وعاءها الضريبي يكون الضريبة الاصل وإنها تدور وجوداً وعدمياً مع الضريبة الأصل وتخصص نسبة منها للمحافظات ومن ثمّ فإنّها تخضع للأحكام التي تخضع لها الضريبة الأصلية^(٢).

فبعد استقراء النظام القانوني العراقي نجد ان "الضريبة" نص عليها قانون المحافظات الملغى^(٣) وكذلك العديد من القوانين الأخرى كما في أمر سلطة الائتلاف المنحلّة^(٤) وفي قانون النقابات والجمعيات والاتحادات رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٢^(٥) وغيرها، أمّا قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ فلم ينص على الضريبة لكن المحكمة الاتحادية العليا أقرت بقرارها (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) بصلاحيه مجالس المحافظات بفرضها حسب ما تمّ الإشارة اليه سابقاً. ومن ثمّ نرى بأن إقرار المحكمة الاتحادية بصلاحيه المحافظات بفرض الضرائب والرسوم المحلية ومن ضمنها (الضريبة) يُعدّ توسعاً في تفسير نصوص الدستور ومنشأً لحق المحافظات بفرض الضريبة لأنه منح المحافظات تلك الصلاحيات استناداً للمادة (٧/ثانياً) من قانون المحافظات وللمادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور لذا نرى بضرورة تعديل المادة (٤٤/ثانياً) وأنّ يُضاف بنص لها بنص صريح مورد الضريبة كأحد موارد المحافظة وتحدد نسبتها لأنّ التشريعات المحلية مفسرة لنصوص الدستور ومسهلة لإدارة شؤون المحافظات ومن ثمّ يحق للمحافظات فرضها حسب طبيعتها القانونية .

(١) عدال عبيد ضاحي ، الاختصاص التشريعي والإداري لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، كلية الحقوق ، لبنان ، ٢٠٢١ ، ص ١٠٥ .

(٢) عدال عبيد ضاحي ، المصدر نفسه ، ص ١٠٦ .

(٣) المادة (١٠٨) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ ، نصت على "المجلس المحافظة فرض ضرائب على ضريبة العقار والضريبة الزراعية وضريبة الدخل والتركات بشرط ان لا تزيد على (٢.٥%) من اصل الضريبة ولا تصبح نافذة المفعول إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء وتشمل الضمانم التي تفرض في مركز المحافظة والوحدات الإدارية التابعة لها" .

(٤) الفقرة (١/ القسم ٨) من أمر سلطة الائتلاف المنحلّة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ ، نصت على "يلحق بمقتضى هذا الامر اي نص في القانون العراقي للحد الذي تناقض مع هذا الامر على سبيل المثال لا الحصر قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ لكن بشرط ألا يتم تأويل اي نص في هذا الامر من أجل القضاء على .. او الانتقاص من .. سلطة المؤسسات الحكم الاقليمية أو المحلية طبقاً للقوانين العراقية القائمة واللوائح الخاصة بفرض وتقدير وجباية وادارة وانفاق الضرائب والرسوم .. فان المحافظات تخول هنا بموجبه فرض الضريبة بنسبة لا تتجاوز (٥%) من الضرائب ذات الصلة"

(٥) المادة (٣٤) من قانون النقابات والجمعيات والاتحادات رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٢ ، نصت على "تعفى من الضريبة: ج/ الرسم الجمركي والضريبة عما تستورده من آلات ومعدات ومكانن .."

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

أما فيما يتعلّق بالضرائب التي تفرضها السلطة المحلية وعلى الشركات الأجنبية تعويضاً على أضرارها بالبيئة والبنى التحتية :

فإنّ الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور للمحافظات تُسهم بشكل كبير في اعطاء الحق للمحافظات لمراقبة الانشطة الصادرة من الشركات عندما تقوم بأنشطة بيئية ملوثة أو تقوم بأضرار البنى التحتية^(١). وبالتالي فان البيئة تمثل حقاً دستورياً وتكفل الدولة حمايتها وإن كان قانون المحافظات لم يُشر بشكل صريح إلى الدور الرقابي لمحافظات تجاه أنشطة الشركات الاجنبية إلا أنه يُفهم ضمناً عبر الصلاحيات الادارية والمالية التي خولها الدستور.

ومن ثمّ فإنّ العوائد المالية المتعلقة في مجال الضرائب المفروضة على الشركات الأجنبية مثل الضرائب البيئية أشار إليها قانون المحافظات والتي تمثل تعويضاً عن إضرارها بالبيئة والبنى التحتية^(٢) لكنه لم يبيّن أحكامها من حيث مقدارها وطريقة أدائها والجهة المخولة للقيام بها أو جزاء عدم أدائها ثم إنّ فكرة التعويض عن الضرر تكون في مجال القانون المدني^(٣). مما يتمّ الرجوع للدستور في هذا الصدد الذي أشار إلى مبدأ قانونية الضريبة والرسم ولم يشترط صدور القانون من جهة اتحادية أو محلية ومن ثمّ تمتلك المحافظات الحق بسن التشريعات المحلية المالية^(٤). ومن ثمّ أمام تلك الصلاحيات الممنوحة للمحافظات في الدستور والقانون نرى بأحقية المحافظة بسن التشريعات المحلية المتعلقة بفرض الضريبة البيئية على الشركات الأجنبية ومنها شركات النفط تعويضاً عن إضرارها بالبيئة والبنى التحتية .

ثانياً : الخدمات والمشاريع الاستثمارية للوحدات المحلية

إنّ وجود الوحدات المحلية بوصفها شخصاً معنوياً يتمتع بالاستقلال المالي والاداري وتمتلك ذمة مالية فيترتب على ذلك امتلاكها منقولات وعقارات وارضٍ لها الحق في التصرف بها في سبيل تحقيق المصلحة المحلية وتلجأ إليها الوحدات بهدف زيادة مواردها المالية المحلية ، ومن ثمّ فإنّ تلك الخدمات والمشاريع تدر مبالغ ماليةً مقابل الانتفاع من الخدمات التي تقدمها المرافق المحلية العامة تجارية أو صناعية أو زراعية أو غيرها أو تمثل ثمنَ تأجير تلك المرافق او تشغيلها أو تمثل فوائد متحققة عن الأموال التي تقرضها الحكومات المحلية للغير بوصفها أجور رفع النفائات أو أجور التبليط أو خدمات البلدية^(٥).

(١) سجاد جبار حميد ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٢) المادة (٤٤/ثانياً/٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) نور حمزة حسين الدراجي ، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، ٢٠١٥ ، ص ١٣٧ .

(٤) المادة (٤٤/ثانياً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) د . حسن محمد عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ١٩٨٣ ، ص ٢٢٦ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ففي العراق نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشار إلى حق المحافظات في تكوين مواردها المحلية وبسلطتها في الحصول عليها سواء عن طريق الخدمات والمشاريع الاستثمارية المحلية أو عن طريق بيع اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وإيجارها او عن طريق بدلات إيجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات أو الموارد المالية من الشركات العاملة والتي تمثل تعويضاً عن تلوث البيئة والبنى التحتية إلا أنه ترك تنظيم استيفاء تلك الأجر للقوانين والتعليمات التي تحكمها^(١).

فمجالس المحافظات تمتلك الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ومن ثمّ فلها الحق في إدارة الخدمات والمشاريع الاستثمارية التي تقدّمها عبر تحقيق الأرباح التي تؤوّل منها لموازنة المحافظة سواء كانت تلك الخدمات والمشاريع صناعية أو تجارية أو زراعية تُدفع مقابلها موارد مالية من المنتفعين بها ومن ثمّ فهذه الأموال لا تمثل ضرائب وإنما مقابل للانتفاع بخدمات تلك المرافق^(٢) (كأجر رفع النفايات أو أجر التبليط أو أجر تأسيس الماء والمجاري أو أجر خدمات البلدية وكذلك الإيرادات المتحصلة من الحدائق العامة وساحات الوقوف وغيرها) من الأجر التي تستوفى وتؤوّل للخزانة العامة للدولة أو لموازنة المحافظات حسب النظام القانوني الخاضعة له والذي يتولى تنظيمها وتحديد مقدارها على شكل مبالغ أو نسب مقطوعة حسب نوع الخدمة وتؤوّل تلك الموارد لخزينة المحافظة ، وتقوم المحافظة بإنشاء مشاريع استثمارية سواء كانت ترفيهية أو انتاجية وتكون مصدراً لإيرادات المحافظة^(٣).

فقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أشار إلى هذه الموارد^(٤) وبأحقية المحافظة في تحصيل موارد الخدمات والمشاريع التي تقدمها الحكومة المحلية . لكن على الرغم من أهمية تلك الموارد نجد في الواقع قلة الاهتمام في الحصول على تلك الموارد على الرغم من إنها تدر أرباحاً على الوحدات المحلية مما تسبب بعدم اعتماد تلك الوحدات عليها بشكل رئيس ويرجع ذلك إلى قلة الإيرادات المتحصلة من الخدمات المقدّمة وإنّ صلاحية المحافظات باستيفاء أجر الخدمات مقيدة بموجب قوانين الموازنة بموجب النصوص الواردة فيها بشكل مباشر على وفق ما تناولناه سابقاً^(٥) وجعلت فرضها بموجب ضوابط يصدرها المحافظ على أن يتم إشعار وزارة المالية بذلك.

(١) المادة (٤٤/ثانياً/١/٣/٤/٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٢) أحمد عريبي فدعم ، الاستقلال المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، جامعة الاسراء ، كلية الحقوق ، ٢٠١٨ ، ص ٨٠ .
(٣) أحمد عريبي فدعم ، المصدر نفسه ، ص ٨٢ .
(٤) المادة (٤٤/ثانياً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
(٥) المواد (٢٤/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ ، والمادة (١٨/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ ، والمادة (١٩/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ ، والمادة (١٩/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ ، والمادة (٢١/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وإنَّ إنشاء المشاريع الاستثمارية في المحافظة يخضع لإجراءات قانونية تتمثل بمنح هيئة الاستثمار في المحافظة إجازات المشاريع الاستثمارية وضمن النطاق المحلي ومن ثمَّ يخرج من دائرة الاختصاص في المحافظة استثمار المشاريع ذات الطابع الاتحادي والمشاريع التي لا تقلُّ كلفتها عن (٢٥) مليون دولار والتي يجب فيها موافقة مجلس الوزراء^(١). الأمر الذي يجعل في النهاية صلاحية المحافظات وحققها المالي في استيفاء أجور الخدمات والمشاريع الاستثمارية على وفق النص القانوني المنظم لذلك الإيراد لا يتلاءم مع وصف المحافظة المالي بوصفها وحدة إدارية تتمتع بالوجود القانوني المنبثق من الدستور مما تفقد المحافظة حقها المالي تجاه الحكومة المركزية وهذا الأمر يتعارض مع الدستور والقانون الذي أشار إلى صلاحيات المحافظات المالية وبوجوب تمعُّبها بالاستقلال اللازم في تنظيم تلك الأمور على وفق شخصيتها القانونية الممنوحة بموجب القانون .

ومن ثمَّ نرى ضرورة الاهتمام بتلك الموارد عن طريق إيراد نص صريح في القانون يمنح المحافظات الحق المالي في استيفاء جميع أجور الخدمات والمشاريع وضمن نطاقها المحلي بوصفها وحدة إدارية تقدِّم الخدمات والمشاريع في المرافق المحلية كافة لأنها وإنَّ كانت تمثل موارد ثانوية بالنسبة للمحافظات إلاَّ أنها تُعدُّ ذات أهمية في ظلِّ الظروف الحالية للمحافظات وما تعانيه من قلة التخصيصات وكثرة احتياجاتها وتوسعها في ممارسة اختصاصاتها على نحو زاد عن الإيرادات وأدى إلى مشاكل مالية متمثلة بالعجز أو ضعف التمويل المحلي.

ثالثاً : إيرادات الأملاك المحلية

إنَّ املاك الوحدات المحلية تكون ملكيتها إما ملكية عامة لا يقصد منها تحقيق الحصول على الموارد المالية لأنها مخصصة للنفع العام وتتولى السلطات المحلية ادارتها وتسمى "الدومين العام المحلي" ، أو تكون ملكيتها خاصة الذي يقصد من استغلاله الحصول على موارد مالية ويتحدد ضمن نطاق محلي ويكون الهدف من إدارتها والتصرف بها هو الحصول على إيرادات مالية وتسمى (الدومين الخاص المحلي)^(٢) .

فالمحافظات بوصفها سلطات محلية تتمتع بالشخصية القانونية ولها ذمَّة مالية مستقلة تتمثل بما تملكه من أموال منقولة وعقارية التي تُعدُّ من الموارد المالية المحلية وتمثل قيمتها أو فوائدها تلك الموارد ، ومن ثمَّ تُعدُّ الاملاك أموالاً محليةاً تمتلكها الهيئات المحلية وضمن نطاق اقليمي معين وتقوم بإدارتها والتصرف بها واستغلالها لأنَّ لها أسوة بالدولة إيرادات تحصل عليها عند ممارسة اختصاصاتها وتمثل ما تحتفظ به من ممتلكات فقد تكون (عقارية أو زراعية أو صناعية أو مالية)

(١) المادة (٧/ب) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

(٢) عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٩ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فتمثل الأملاك العقارية ما تملكه المحافظات من اراضٍ زراعية وارضٍ للبناء والمناجم والبحيرات أما الأملاك المالية فتمثل بالأوراق والسندات المالية المملوكة للمحافظات ، أما الاملاك الصناعية والتجارية فتمثل بالمشاريع الصناعية والتجارية التي تدر على المحافظات اليرادات بوصفها ثمناً منتجاتها^(١). فمن أهم اليرادات في هذا المجال هي التي تتعلق بمشاريع توريد "المياه والغاز والكهرباء أو وسائل النقل أو إيجار عقاراتها أو بدلات البيع أو بيع السلع المنقولة أو إيرادات الاوراق المالية" ومن ثمَّ فإنَّ السكان المحليين هم أكثر المستفيدين من تلك المشاريع بوصفها نشاطات تتلاءم مع وجودهم ومن ثمَّ يحق للإدارات المحلية أن تقوم بإدارة تلك المشاريع لتحقيق أقصى استفادة من مواردها بوصفها اشخاصاً معنوية تتمتع بالذمة المالية المستقلة فلها الحق في استغلالها وان تقوم بإدارتها وتحصيل إيراداتها سواء عن طريق البيع أو الايجار على وفق القوانين النافذة التي تنظم ذلك^(٢). فالمشروع في قانون المحافظات أقرَّ بصلاحيه المحافظات بجميع اليرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وبغض النظر عن عائدة هذه الاموال سواء كانت للمحافظات أو للسلطات الاتحادية^(٣).

فالمشروع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لم يعالج الموضوع بشكلٍ جدي ومن ثمَّ يتم اللجوء الى قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ .
فهناك أسلوبان للبيع والايجار :

الاسلوب الأول على وفق نظام المزايدة : يجوز للمحافظات أن تقرر بيع أو توجر الأموال المنقولة وغير المنقولة عن طريق قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل لأنَّ المادة (١/اولاً) قضت "بسريان أحكام القانون المذكور آنفاً على أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وحددت تعبير أموال الدولة بأموال القطاع العام"^(٤) . وأخرجت المادة (١) من التعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ لتسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة مجموعة من الأموال من الخضوع لأحكامها^(٥).

(١) عماد فرج الخياط ، نظام التمويل في الإدارة المحلية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس مصر ، ٢٠٠٢ ، ص ١٦٥ .

(٢) انتصار شلال مارد ، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة النهريين ، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٩ .

(٣) المادة (٤/ثانياً/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (١/اولاً/ثانياً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

(٥) المادة (١) من التعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ لتسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة ، نصت على "لا تسري أحكام هذه التعليمات على : أولاً : الوحدات السكنية الحكومية التشغيلية المعدة لسكن الموظفين والعمال والتي تشغل ايجاراً والمرتبطة بالمنصب او لخدمة المرفق .. ثانياً : أراضي الاصلاح الزراعي المعرفة في المادة (١) من قانون الاصلاح الزراعي رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٠ والتي هي تحت إدارته ما لم يقرر رفع يده عنها ، ثالثاً : الاراضي المخصصة لاستثمارها كمقالع والمشمولة بقانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (٩١) لسنة ١٩٨٨ ، رابعاً : الاراضي المؤجرة لأغراض المشاريع الصناعية التي يسري عليها قانون الاستثمار المعدني للقطاعات الخاص والمختلط رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ ، خامساً : أموال الأوقاف ، سادساً : مشاريع المجمعات السكنية .. سابعاً : اية أموال أخرى يوجد تشريع ينظم التصرف فيها بالبيع والإيجار" .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وإنَّ القانون لم يُجزِ البيع أو الإيجار ما لم يقرر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله بيعها أو إيجارها عند تحقق المصلحة العامة^(١) مما يجوز للمحافظات أن تقرر بيع أو إيجار العقارات والمنقولات وعن طريق المحافظ الذي يمثل السلطة التنفيذية في المحافظة^(٢). ومن ثمَّ تقوم المحافظات ببيع وإيجار الأموال، وعن طريق مزيدة علنية بعد تشكيل لجان بقرار صادر من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة أو من يخوله وتكون من ثلاثة أعضاء موظفين ويرافقهم موظف التسجيل العقاري وموظف حسابي وتتولى اللجنة اجراء الكشف على المال غير المنقول وتثبيت أوصافه وتقدير قيمة المال أو بدل إيجاره وتقوم بتنظيم محضر بذلك يوقَّع عليه أعضاء اللجنة ولا يُعدَّ قطعياً إلا بتصديق الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما^(٣) ، بعد ذلك تشكّل لجنة تتولى إجراءات بيع أو إيجار الأموال غير المنقولة^(٤) وبعدها تنظم لجنة البيع قائمة بالمزيدة في ضوء أوصاف العقار ويتمّ الإعلان عن بيع الأموال أو إيجارها بالمزيدة العلنية في صحيفة يومية تصدر في بغداد وتعلّق نسخة من الإعلان في الدائرة التي تقوم ببيعه أو إيجاره ويجوز للجنة أن تقرر نشر الإعلان ويتضمّن الاعلان جميع أوصاف المال ومدة الإيجار أو قيمة البيع ويتضمن أيضاً تاريخ المزيدة وتتم المزيدة بعد (٣٠) ثلاثين يوماً من الإعلان ولا تجري إلا ضمن الوحدة الإدارية التي يقع فيها المال غير المنقول ما لم يقرر الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة أو من يخوله إجراءاتها في مركز المحافظة وتجري علناً ولا تفتح إلا بأقل من (٧٠%) من القيمة المقدرة ثم تقرر لجنة البيع أو الإيجار الإحالة على المزاید الأخير^(٥).

الأسلوب الثاني على وفق المادة (٢٥) ودون مزیده علنية : فهذا الأسلوب يكون من صلاحية الوزير على وفق نص المادة (٢٥) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة "إذ يقوم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بإصدار قرار ببيع الأموال غير المنقولة ببديل مناسب لا يقل عن (٥٠%) من البديل الحقيقي للعقار وحسب الأسعار السائدة التي تقدرها لجنة التقدير ويوافق عليها الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في حالة استعمال العقار للأغراض السلمية"^(٦) . مما يعني أنّ النص المذكور آنفاً أجاز بيع العقارات التي تملكها دوائر الدولة إلى دوائر أخرى لأغراض استعمال العقار للأغراض الرسمية كاتخاذها مقراً لها أو لفروعها ودون اللجوء

(١) المادة (٢) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .
(٢) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، نصت على "يُعدّ المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ..".
(٣) المواد (٨,٧) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .
(٤) المادة (٩) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل ، نصت على "تشكل لجنة البيع من ثلاثة موظفين لا يقلّ العنوان الوظيفي لأي منهم عن مدير أو رئيس ملاحظين أو ممن له خدمه وظيفية لا تقل عن عشر سنوات"
(٥) المادة (١٢) /اولاً/ثالثاً /رابعاً/خامساً/سادساً/ثامناً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .
(٦) المادة (٢٥) /اولاً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

إلى أسلوب المزايمة وإنّ تعليمات وزارة المالية رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ أجازت في "حالة عدم موافقة دوائر الدولة والقطاع العام على شراء العقار بالبديل المقرر من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لها الحق في اللجوء الى الاستملاك الإداري بموجب قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ إذا كانت من الجهات التي يحقّ لها الاستملاك"^(١). وأنّ الفقرة الثانية من المادة المذكورة أنفاً أجازت أيضاً "بيع العقارات السكنية إلى دوائر الدولة بدون مزايمة علنية وحسب الأسعار السائدة التي تقدّرها لجنة التقدير ويوافق الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ببيعها إلى منتسبها بطريق المزايمة العلنية"^(٢) مما يجعل "بيع العقارات السكنية العائدة للدولة مسألة جوازية للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فيكون البيع دون مزايمة من دائرة لأخرى وحسب السعر المقدّر الذي لا يكون مدعوماً من الدولة أو بأسعار منخفضة".

وإنّ الفقرة الثالثة من المادة (٢٥) أجازت "للبلدية بعد موافقة وزير البلديات والأشغال العامة ولأمانة بغداد بيع الأراضي المخصصة للإسكان ببديل حقيقي وحسب الأسعار المقدّرة من قبل لجنة التقدير وبدون مزايمة علنية إلى العراقيين الذين لا يملكون هم أو أزواجهم أو اولادهم القاصرين داراً أو شقة أو ارضاً سكنية"^(٣). فهذا النص يخص الأراضي التي تملكها البلديات والمحافظات ولأمانة بغداد ويقتصر على الأراضي السكنية ويستبعد العقارات الأخرى وأجاز للوزير بيعها بشكل مباشر ودون مزايمة علنية ولجميع المواطنين العراقيين ، إلا أنّ هذا النص تم إلغاؤه بموجب حكم المحكمة الاتحادية ذي الرقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢١) في ٢٠٢٢/٢/٩ بمناسبة النظر في الدعوى المقامة من قبل قاضي تحقيق الناصرية المختصة بقضايا النزاهة للطعن بدستورية المادة (١٥/اولاً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ حيث تصدّت المحكمة عند تدقيق أحكام القانون المذكور أنفاً للمادة (٢٤/ثالثاً) التي أصبحت بعد التعديل تحمل هذا الرقم بدل (٢٥/ثالثاً) ووجدتها تخالف الدستور من أجل الحفاظ على المال العام وعدم الاستحواذ على العقارات^(٤).

وإنّ نص المادة (٢٥/مكرر) أجازت "لوزير المالية بيع وإيجار الأراضي الزراعية التي تقع خارج محرمات الطرق المقطوع عنها المياه وبدون مزايمة علنية وعلى وزير الزراعة رفع يد الإصلاح عن تلك الأراضي"^(٥). فالأصل أنّ الأراضي الزراعية غير مشمولة بقانون بيع وإيجار أموال الدولة إلا إذا قررت وزارة الزراعة رفع يدها وإعادتها لوزارة المالية لكن المشرع في نص المادة المذكورة أنفاً أجاز بيعها وإيجارها. إلا أنّ هذه المادة تم إلغاؤها بموجب حكم المحكمة الاتحادية ذي الرقم (١٧/اتحادية/٢٠٢٣) في ٢٠٢٣/٣/٨ بمناسبة النظر في الدعوى المقامة من قبل (س) للطعن

(١) المادة (١٥/ثانياً) من التعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٧ لتسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة .

(٢) المادة (٢٥/ثانياً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

(٣) المادة (٢٥/ثالثاً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل . ملغاة

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٢١٣/اتحادية/٢٠٢١) في ٢٠٢٢/٢/٩ ، والمنشور على الموقع الإلكتروني : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٧/١٨ ٢٠٢٣:٠٠م

(٥) المادة (٢٥/مكرر) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل . ملغاة

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

في نص المادة (٢٥ مكرر) من التعديل الأول لقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٦ حيث وجدت المحكمة أن الحجج والمبررات التي استندت إليها المحكمة في قرارها السابق بخصوص إلغاء المادة (٢٥/ثالثاً) متوافرة في نص المادة (٢٥ مكرر) لأن هذا النص يبيح بيع الأراضي الزراعية دون مزيدة علنية مما يؤدي إلى استغلال أموال الدولة وشرائها بثمن بخس بالإضافة إلى مخالفته لأحكام المواد (١٤، ١٦، ٢٧/أولاً) من الدستور^(١).

أما فيما يتعلق ببيع وإيجار الأموال المنقولة فقد نظمها المشرع في المواد (٢٩، ٣٠، ٣٨) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة عن طريق تولى لجان التقدير تقدير قيمة المال وأوصافه، وتتولى لجنة البيع والإيجار بيع المال بمزيدة علنية^(٢). ويجوز أن يكون البيع دون مزيدة ونشر بقرار من الوزير أو رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة إذا كان البيع من دائرة لأخرى من دوائر الدولة أو القطاع العام أو إذا كانت المواد سريعة التلف أو متناقصة القيمة أو إذا كان مجموع قيمتها المقدرة لا يزيد على (٥٠٠ ألف) أو إذا كانت مصاريف حفظها وصيانتها باهضة الثمن^(٣).

ومن جانب آخر على الرغم من الاستقلال الذي تمتع به المحافظات وبحقها القانوني في استحصال مواردها المحلية وإقرار المشرع بحقها في الحصول على الموارد نجد أن ذلك الأمر قد يصعب القيام به من قبل المحافظات بل يكون منعدماً أحياناً خاصة عندما يتعارض مع قانون الموازنة العامة الاتحادية إذا ما ورد فيها نص يُلزم التشكيلات التابعة للوزارات كافة أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بتحويل إيراداتها المتحصلة بموجب القوانين النافذة إلى الخزينة العامة^(٤) مما يجعل المحافظات غير قادرة على الاحتفاظ بتلك الموارد والمتحصلة عن طريق بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وحتى وأن قامت بصرفها تقوم وزارة المالية باستقطاعها من الحصة المحددة للمحافظة لأنه عدّ المحافظات من الدوائر المركزية التي تمول من الخزينة العامة وهذا الأمر مرفوض تماماً لأنه يسلب استقلال المحافظة وحقوقها المالية بشكل لا يتلاءم مع وصفها القانوني ويجعل النصوص القانونية التي تنظم استحصال تلك الموارد عن طريق بيع وإيجار أموالها لا تنطبق مع وصفها المالي المشار إليه دستورياً وبوجوب تمتعها بالحقوق المالية وبصلاحيات تنظيمها بشكل مستقل مما تفقد المحافظات استقلاليتها ووجودها القانوني الممنوح دستورياً وقانونياً.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (١٧/اتحادية/٢٠٢٣) في ٢٠٢٣/٣/٨ ، والمنشور على الموقع الإلكتروني : <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٧/١٨ ٦:٠٠م

(٢) المواد (٢٩، ٣٠) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

(٣) المادة (٣٤) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .

(٤) المادة (٣١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ ، نصت على "كافة التشكيلات الممولة مركزياً التابعة الى وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة كافة تحويل إيراداتها المتحصلة بموجب قوانينها وانظمتها النافذة ايراداً نهائياً الى الخزينة العامة للدولة ...". وكذلك المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ نصت على "على التشكيلات الممولة مركزياً التابعة الى وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة كافة تحويل إيراداتها المحلية المتحصلة بموجب القوانين والأنظمة النافذة ايراداً نهائياً إلى الخزينة العامة للدولة".

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

رابعاً : التبرعات والهبات

تُعدّ مبالغ عينية أو مالية تُقدّم من قبل الاشخاص الطبيعيين أو المعنويين اختياريّاً ودون تكليف بصورة مباشرة أو غير مباشرة^(١). نجد أنّ القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل قد عرفها "بانها تمليك مال لأخر بلا عوض"^(٢). "وتعتبر مصادر استثنائية تعتمد عليها الوحدات المحلية ولا تشكل شيئاً كبيراً من موارد المحافظة وتكون التبرعات على نوعين: الاولى: مقيدة بشرط موافقة السلطات المركزية والثانية: مقيدة بقبول السلطة التشريعية ، أما الهبات فبعضها يشترط فيها شروط وينشأ عنها أعباء مالية وبعضها لا يشترط فيها شروط^(٣). إذ نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشار إليها وأجاز قبولها^(٤) واعتبرها أحد موارد المحافظة إلا أنه قيد قبولها أو رفضها بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة^(٥). وإنّ القانون وإنّ أشار إليها كمصدر مالي إلا أنه لم ينظمها بشكل واضح ولم يحدد ضوابط وشروط قبولها إذ لم يبين الجهة التي تقوم بمنحها هل هي من قبل السكان المحليين، أو من قبل جهات أخرى لأنه أحياناً تقدم من قبل جهات خارجية وتكون وسيلة ضغط للتدخل في الشؤون الداخلية للمحافظة . فقانون الإدارة المالية الاتحادية أوجب تقييد جميع مبالغ التبرعات والهبات المقدمة بما فيها المقدمة للمحافظة إيراداً نهائياً لخزينة الدولة^(٦). مما يجعل السلطات الاتحادية تمارس دورها الرقابي تجاه قبول أو رفض التبرعات والتبرعات والهبات المقدمة للمحافظة فبالرجوع لقوانين الموازنة العامة الاتحادية نجد أن قبول أو رفض التبرعات المالية او العينية يخضع لعدة إجراءات :

أولاً : إذ كانت التبرعات والهبات عبارة عن مبالغ نقدية تحصل عليها المحافظات "بموجب مذكرات التفاهم مع الحكومات أو المؤسسات الاجنبية فبعد قبولها من قبل وزير المالية فأنها تذهب إلى وزارة المالية لتقوم بإضافتها للخزانة العامة للدولة مما تُعدّ إيراداً نهائياً ومن ثم تقوم بعد ذلك بتخصيصها للمحافظات حسب الأغراض التي منحت لأجلها بالتنسيق مع وزارة التخطيط^(٧) .

(١) شيماء سعدون عزيز الصكري ، مصدر سابق ، ص ١٣٦ .

(٢) المادة (٦٠١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٣) نجيب خلف أحمد الجبوري ، عثمان سلمان غيلان العبودي ، النظام المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ط١، دار المسلة، ٢٠٢٣، ص ٨٤ .

(٤) المادة (٤٤/ثانياً/٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، نصت على "التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية" .

(٥) المادة (٧/سادس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، نصت على "المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة" .

(٦) المادة (٢٧/رابعاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٧) المادة (١/ثانياً/ثالثاً) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠١٧، ٢٠١٨، ٢٠١٩، ٢٠٢١).

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وعلى هذا النهج أيضاً سار قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ وألزم أيضاً المحافظات بقيد جميع مبالغ التبرعات والهبات التي تحصل عليها سواء من الحكومات أو المؤسسات الأجنبية أو بأي طريقة أخرى بعد قبولها من قبل وزير المالية ومن ثمّ تقوم وزارة المالية بإضافتها للخزينة العامة للدولة لتقوم بعد ذلك بتخصيصها للمحافظات حسب غرضها^(١).

ثانياً : أمّا اذا كانت التبرعات والهبات عبارة عن مبالغ عينية سواء كانت (مساعدات فنية أو تنفيذ لمشاريع معينة) تحصل عليها المحافظات فإنه يتم تقييمها مالياً وتقيد قيمتها التخمينية في سجلات المحافظات أو مجالس المحافظات ومن ثمّ يتم إعادة تخصيصها بالتنسيق مع الجهات المستفيدة من وزارتي المالية والتخطيط^(٢). إذ نجد في قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ سار على هذا النهج وألزم المحافظات ومجالس المحافظات بقيد جميع مبالغ التبرعات والهبات العينية (مساعدات فنية أو تنفيذ مشاريع عدا الدورات التدريبية) بعد قبولها من وزير المالية ومن ثمّ تخصص للجهات المستفيدة بالتنسيق معها ومع وزارتي المالية والتخطيط^(٣).

ومن ثمّ فإنّ تقيد مبالغ التبرعات والهبات المقدمة للمحافظة عن طريق تخويل وزير المالية الصلاحية في قبولها وإعادة تخصيصها للمحافظات وإيراد ذلك بنصوص صريحة في قوانين الموازنة وعدم إعطاء المحافظات الصلاحيات المالية الواسعة للتصرف بها بشكل مباشر أمر يقيد الحق المالي الممنوح للمحافظة الذي أشار اليه الدستور بشكل صريح وواضح مما يجعل النصوص القانونية المنظمة ذلك الحق لا تتلاءم مع وصفها المالي بوصفها شخصية معنوية مما يشكل خرقاً واضحاً للحقوق الدستورية الممنوحة لها .

خامساً : القروض

تُعدّ من المصادر المالية الأخرى التي بإمكان الوحدات المحلية اللجوء إليها سواء عن طريق اللجوء للمصارف أو الافراد أو المؤسسات المالية الأخرى ومن ثمّ تُعدّ من مصادر التمويل الخارجية تلجأ إليها مجالس المحافظات بوصفها أشخاصاً معنوية وتتمتع بالأهلية القانونية ويدخل ضمن مفهومها تمتعها بأهلية التعاقد^(٤). وتظهر أهميتها عن لجوء المحافظات إليها في حالة عجز عجز مواردها المحلية أو في حالة عدم ورود موارد جديدة قبل اعتماد الموازنة أو قروض لتغطية مشاريع استثمارية مثل إنشاء المدارس والمستشفيات ومن ثمّ تُعدّ مصدراً مهماً لتمويل الوحدات المحلية .

(١) المادة (١/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

(٢) المادة (١/رابعاً) من قوانين الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠١٧, ٢٠١٨, ٢٠١٩, ٢٠٢١).

(٣) المادة (١/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

(٤) جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص ٨٠ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فالقروض على وفق ذلك تعقد لحساب الإدارة المحلية مقترنة بموافقة السلطة المركزية بالشكل المحدد قانوناً ولا يجوز للوحدات المحلية عقد القروض دون موافقة الحكومة الاتحادية وموافقة السلطة التشريعية على وفق النظام المعمول به في الدولة لأنها تُعدّ من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية على وفق المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥^(١). فالمادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور العراقي أحالت تنظيم الامور المالية والإدارية للمحافظات للحكومات المحلية فيها على وفق القانون الذي ينظمها لكن بالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد أنّه لم يُشير إلى حق المحافظات بالاقتراض بشكل صريح ولم يورده ضمن الموارد المالية التي تتكون منها موازنة المحافظة ولم ينص عليها ضمن صلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لكن المادة (٧/سابع عشر) من القانون المذكور آنفاً أجازت للمحافظات ممارسة أي اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور والقوانين النافذة ومن ثمّ يمكن للمحافظات ممارسة حقها بالاقتراض بوصفها أشخاصاً معنوية تتمتع بالاستقلال والوجود القانوني المكفول دستورياً على وفق النظام اللامركزي .

إلا أنّ قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل أشار إلى حق المحافظات في الاقتراض على وفق الضوابط القانونية وضمن صلاحيات محددة^(٢). ويجب عليها أيضاً "أن تقدم في كلّ سنة مالية تقديرات عن إجمالي القروض غير المحسوبة والقروض المزمع الحصول عليها في السنة القادمة وترفع لوزير المالية شهرياً تقريراً في شأنها"^(٣) .

ويقوم ويضع مجلس الوزراء حدوداً للقروض الصادرة من المحافظات^(٤) . ومن ثمّ يمكن للمحافظات اللجوء إلى الاقتراض مع مراعاة الإجراءات القانونية المذكورة آنفاً مما يجعل تلك الصلاحيات الممنوحة لها محدودة وتمارس السلطات الاتحادية الرقابة عليها بشكل مباشر ولا يجوز لها أن تلجأ إلى الاقتراض دون موافقة الحكومة المركزية .

(١) أحمد عريبي فدعم ، مصدر سابق ، ص ٩٦ .

(٢) المادة (٤٠) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، نصّت على "للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد موافقة وزير المالية الحصول على قروض محلية وإصدار ضمانات بحدود الديون المقررة في قانون الموازنة العامة الاتحادية وحدود الديون المقررة لكُلّ وحدة على وفق التخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية الاتحادي" .

(٣) المادة (٤٠/ثانياً/ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٤) المادة (٤١/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

سادساً : إيرادات المنافذ الحدودية والبترو دولار

أ / النفط والغاز : إنّ الثروات الطبيعية الموجودة في العراق هي (النفط والغاز) جعلها الدستور ملكاً للشعب العراقي وتتكفل الحكومة الاتحادية بإدارة تلك الثروات مع المحافظات المنتجة لها وتوزّع وارداتها بشكل منصف مع مراعاة التوزيع السكاني^(١). فالدستور العراقي نظم ملكية النفط والغاز وعدّها من الثروات الطبيعية الأكثر أهمية وعلى مواردها تعتمد إيرادات الموازنة الاتحادية بشكل كبير إذ نجد أنّ المادة (١١١) أشارت إلى ملكية الشعب العراقي للنفط والغاز^(٢). إلّا أنّ عدم وجود تشريع اتحادي يبيّن الجهات التي تقوم باستثمار تلك الثروات يخلق مشاكل ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإنّ تركّز النفط في محافظات الجنوب وانفراد تلك المحافظات بملكيتها أدى إلى حرمان بعض المحافظات من تلك الثروة وإنّ النزاعات حول الحدود البلدية لكل محافظة حول ضم الأفضية أو النواحي أو مع الدول المجاورة يزيد من مشاكل عدم استثمار تلك الثروات مما يخلق مشاكل تتعلق بعائديه حقوق النفط ويتسبب هذه بعد ذلك بالإرباك في منح الحكومة الاتحادية الحصة المحددة لكل محافظة من إيرادات تلك الثروات بل حتى حرمانها من تلك الموارد لأنّ عملية استغلال تلك الثروات تكون من الاختصاصات الحصرية الحكومة الاتحادية^(٣). وإنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حدّد نسبة من تلك الثروات وعدّها من إحدى مصادر التمويل المحلي على وفق نص المادة (٨/٧/٤٤) التي نصّت على تتكون موارد المحافظة المالية من "نصف إيرادات المنافذ الحدودية و (٥) دولار عن كل برميل نفط خام منتج فيها و (٥) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في المحافظة و (٥) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي"^(٤).

ب/ إيرادات المنافذ الحدودية : تتكون من "الضرائب والرسوم الجمركية والغرامات والمصادرات" التي تحصل عليها الجهات المختصة فتمثل موارد نسبية تحصل عليها المحافظات التي لها منافذ حدودية لأنّ تلك الإيرادات تخضع في إدارتها واستثمارها للقوانين الاتحادية وتعدّ من السياسة المالية التي تختص بها الحكومة الاتحادية^(٥). وإنّ قانون الإدارة المالية الاتحادية نص بشكل صريح على "أن تؤوّل للمحافظة حصتها من إيرادات المنافذ الحدودية والبترو دولار"^(٦).

(١) المادة (١١٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) نور حمزة حسين الدراجي ، مصدر سابق ، ص ١١٢ .

(٤) المادة (٨/٧/٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٥) المادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٦) المادة (٢٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وإن قانون المحافظات اكتفى بتحديد نصف إيرادات المنافذ الحدودية لكن هذا الحق المالي الممنوح للمحافظات يكون مقيداً إذ إنَّ قوانين الموازنة العامة الاتحادية تحدّد النسبة التي تستحقها المحافظة من المنافذ الحدودية وإنّها تختلف في تحديد أوجه صرف تلك الإيرادات من سنة لأخرى ، فبعضها حدد نسبة (٥٠%) من إيرادات المنافذ للمحافظات التي توجد فيها المنافذ وأوجب تخصيصها لتنفيذ مشاريع البنى التحتية والمشاريع الخدمية^(١) وعلى هذا النهج أيضاً سار قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ الذي أوجب تخصيص نسبة (٥٠%) من إيرادات المنافذ الحدودية للمحافظات التي توجد فيها تلك المنافذ بما فيها إقليم كردستان وتخصص تلك المبالغ لغرض تقديم الخدمات وإنجاز مشاريع استثمارية أو تمويل مشاريع مستمرة في المحافظة أو إعمار المنافذ الحدودية في كلِّ محافظة^(٢). فقيام السلطات الاتحادية بتحديد نسبة تلك الإيرادات وتخصيصها للمشاريع الخدمية أو الاستثمارية في المحافظة أمرٌ مقبولٌ طالما أنّ رسم السياسة المالية والجمركية من اختصاصاتها والأهم من ذلك هو وجوب أن تكون نسبة تلك الإيرادات ثابتة ولا تقلُّ عن النصف على وفق القانون .

ج / تخصيصات البترودولار: فهذه الإيرادات تُمنحُ للمحافظات المنتجة للنفط والغاز عن طريق نسبة معينة من الإيرادات النفطية وحسب إنتاج المحافظات إذ تودعُ تلك المبالغ لدى الحكومة الاتحادية وتطلق بعد إقرار الموازنة العامة الاتحادية للدولة ومن جانب آخر فعلى الرغم من تحديد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم حصة المحافظات من (البترودولار) بـ حوالي (٥) دولار عن كلِّ برميل نفط منتج أو مكرر و(٥) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي^(٣) . نجد أنّ السلطة التشريعية قد تخالف تلك النصوص القانونية عند تشريعها قوانين الموازنة العامة واعتماد مبالغ معينة مثل قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٢^(٤) ، وكذلك في قانون الموازنة لسنة ٢٠١٥ إذ أعتد مبلغ (٢) دولار بدل (٥) دولار^(٥).

(١) المادة (١٨/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ ، وكذلك المادة (١٩/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .

(٢) المادة (٢١/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

(٣) المادة (٤٤/ثانياً/٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) المادة (٢٢/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢ ، نصت على "على وزير المالية بالتنسيق مع وزير التخطيط تخصيص مبالغ للمشاريع عن كميات المعادلة (١) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة او (١) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة او (١) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب من الغاز الطبيعي"

(٥) المادة (٢/اولا) من قانون الموازنة العامة الاتحادي لسنة ٢٠١٥ ، نصت على "يعتمد مبلغ يعادل (٢) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة و (٢) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر من مصافي المحافظة و (٢) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة .."

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

وكذلك في قانون الموازنة لسنة ٢٠١٦^(١) لكن قوانين الموازنة للسنوات الأخرى قد اتخذت طريقة أخرى في ذلك إذ منحت المحافظات المنتجة نسبة معينة وليس مبلغاً مقطوعاً لكل برميل وتخيرها في اختيار إحدى الإيرادات وتفرض عليها أيضاً التصرف في حدود نسبة معينة ولأغراض محددة^(٢) وكذلك قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ اعتمد نسبة (٥%) من إيرادات النفط الخام المنتج والمكرر وإيرادات الغاز الطبيعي المنتج في المحافظات^(٣) تحت مبررات تذبذب أسعار النفط وعدم ثباتها . مما يلاحظ أنّ تلك النسب المخصصة للمحافظات تتغير فبعد أن كانت مبالغ مقطوعةً من كلّ برميل أصبحت تقدر بنسب معينة وحسب قوانين الموازنة الصادرة من السلطة التشريعية مما يتضح لنا مدى مخالفة السلطات الاتحادية (التنفيذية والتشريعية) لنص المادة (٤٤/ثانياً/٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل باعتماد مبالغ أو نسب معينة وخلافاً للقانون الأمر الذي يظهر لنا فقدان المحافظة لحقها المالي وعدم تمتعها في بمزايا الوصف المالي المشار إليه دستورياً وخضوعها للسلطات الاتحادية في هذا الشأن .

ومن ثمّ ما الفائدة من تحديد حصة المحافظة في قانون المحافظات ب (٥) دولار ما دامت إيرادات (البترو دولار) مرتبطة بأسعار النفط ؟ ، إنّ المحافظات لا تملك الصلاحية الكاملة والسلطة التقديرية في التصرف بالعوائد المالية المتحققة من تلك الثروات وإنّما تكون سلطاتها في ذلك محدودة حسب التخصيصات الاتحادية إذ تنقيد المحافظات بنسبة (٥٠%) في التصرف بتخصيصات (البترو دولار) المنتج من المحافظة وحسب الخطط السنوية المقترحة .

(١) المادة (٢/أولاً/هـ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ ، نصت على "تعتمد نسبة (٥) دولار عن كل برميل من إيرادات النفط الخام المنتج في المحافظة و(٥) دولار من إيرادات النفط الخام المكرر في مصافي المحافظة و(٥) دولار من إيرادات الغاز الطبيعي المنتج في المحافظة على ان تُخبر المحافظة في اختيار إحدى الإيرادات المنتجة المذكورة آنفاً .. وللحفاظة الحق في التصرف بها بعد مصادقة مجلس المحافظة والاستعمال بما لا يزيد عن (٥٠%) من التخصيصات المذكورة آنفاً لغرض استيراد الطاقة الكهربائية أو تقديم الخدمات وحسب احتياجات المحافظة".

(٢) المادة (٢/أولاً/هـ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ ، نصت على "تعتمد نسبة (٥%) من إيرادات النفط الخام المنتج في المحافظة و (٥%) من إيرادات النفط الخام المكرر في المحافظة و (٥%) من إيرادات الغاز الطبيعي المنتج في المحافظة وعلى ان تخبر المحافظة في اختيار إحدى الإيرادات المنتجة المذكورة آنفاً .. وللحفاظة حق التصرف والاستعمال بما لا يزيد على (٥٠%) من التخصيصات المشار إليها آنفاً لغرض استيراد الطاقة الكهربائية أو تقديم الخدمات وحسب احتياجات المحافظة .." / وكذلك المادة (٢/أولاً/٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ والمادة (٢/أولاً/٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ والمادة (٢/أولاً/٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ أوردت جميعها النص المذكور آنفاً .

(٣) المادة (٢/أولاً/أ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على "تعتمد نسبة (٥%) من إيرادات النفط الخام المنتج في المحافظات و (٥%) من إيرادات النفط الخام المكرر في مصافي المحافظات و (٥%) من إيرادات الغاز الطبيعي المنتج في المحافظات بالسعر المكافئ لبرميل النفط على أساس السعر المحدد في الموازنة العامة على ان تخير المحافظة في اختيار إحدى الإيرادات المذكورة آنفاً .. ولها الحق في التصرف والاستعمال بما لا يزيد على (٥٠%) من التخصيصات المشار إليها لغرض استيراد الطاقة الكهربائية أو تقديم الخدمات أو نفقات علاج المرضى وبحسب احتياجات المحافظات .." .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ونشير أيضا إلى أنّ هنالك الكثير من المشاكل التي تُثار بسبب تداخل الاختصاصات ما بين المركز والمحافظات مما يسبب مشاكل في إدارة تلك الثروات وعدم استفادة المحافظات من تلك الحصص المحددة قانوناً بشكل جدي ولاسيما في مسألة النفط والغاز بسبب ضعف المنظومة التشريعية والقصور فيها وكذلك التناقض ما بين مواد الدستور فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات في إدارة تلك الثروات مما تسبب في إرباك النظام اللامركزي القائم وحدوث خلافات ما بين الحكومة المحلية والمركزية فيما يتعلق بتطبيق النظام اللامركزي وضرورة امتلاك المحافظات الموارد المالية المخصصة لها قانوناً استناداً للدستور مما يجعل المالية المحلية التي تمتلكها المحافظات ضعيفة ولا تكاد تسد النفقات والخدمات المحلية واعتمادها بشكل رئيس على التخصيصات الاتحادية ويجعلها في حالة تبعية مالية وإدارية للحكومة المركزية في ممارسة اختصاصاتها^(١).

ومن جانب آخر نرى في ضوء ما تقدم أنّ المحافظات لا تمتلك الصلاحيات الكاملة في التصرف بإيرادات المنافذ وتخصيصات (البترودولار) دون موافقة السلطات الاتحادية إذ يجب عليها أن تقوم بإدراج جميع إيراداتها في الموازنة المحلية وترسلها لوزارة المالية التي تمتلك إزاءها صلاحيات واسعة في قبول أو رفض الاعتمادات المدرجة فيها لغرض دمجها مع الموازنة العامة الاتحادية وتمارس بعد ذلك السلطة التشريعية الصلاحية الواسعة في مناقشتها والمصادقة عليها فالواقع يشير إلى تأخر مجلس النواب في ذلك الأمر الذي أدى إلى إعاقة المشاريع الاستثمارية والخدمات المنفذة في المحافظة، وهذا الأمر مخالف للدستور الذي أشار إلى تمتع المحافظات بالصلاحيات المالية الواسعة ومخالف للقانون أيضا ومخالف لاستقلال المحافظات الإداري والمالي المنسجم مع الدستور، مما تفقد المحافظة حقوقها المالية وتجعل النصوص المنظمة لاستحصال مواردها المحلية المتعلقة بإيرادات (المنافذ الحدودية والبترودولار) لا تنطبق مع وصفها المالي كوحدة إدارية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي المنبثق من الدستور.

(١) د . نكري عبد الستار حميد ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني : <https://www.arab-reform.net//> تاريخ الزيارة ٢٢/٧/٢٠٢٣ م ٤:٣٠م

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

سابعاً : الغرامات

تمثّل مبالغ مالية تُستقطع على وفق القانون بسبب مخالفة القوانين والأنظمة المفروضة وتمثّل عقوبات مالية تفرضها الإدارة مع الشخص المتعاقد معها أو تفرضها المحاكم على الأشخاص في الجرائم الجزائية مثل مخالفات أصحاب الدور والمباني في تصميمهم للبناء أو مخالفات أصحاب المحلات .. الخ وتكون محددة بنص القانون ومحكومة بمبدأ الشرعية الجزائية^(١) . وتُعدّ من الموارد المالية التي يمكن للمحافظة استحصالها على وفق القوانين المحلية وتمثّل مورداً مالياً تحصل عليه السلطة المحلية لتمويل نفقاتها وتُعدّ من جانب آخر جزءاً رادعاً لبعض التصرفات التي يقوم بها الأفراد، فقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشار إليها بشكل صريح وعدّها ضمن مصادر التمويل الخاصة بالمحافظة ومن ثمّ يحق للمحافظات واستناداً للقانون فرضها وضمن نطاق المحافظة بشرط عدم مخالفة الدستور في ذلك وبموجب تشريع محلي^(٢)، إذ نجد مثلاً مجلس محافظة بابل قام بتشريع قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ وبموجبه فرض غرامة على أصحاب المولدات عند مخالفة الشروط القانونية^(٣) .

والغرامات إمّا تُفرض بموجب قوانين اتحادية مثلاً (قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ والتي تمثّل تعويضاً عن المخالفات أو بموجب قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل) لكنها تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وتُعدّ عقوبة للجريمة ، أو تفرض بموجب قوانين محلية تنظّم الأنشطة المحلية في المحافظة وتُعدّ الغرامات كجزاء لمخالفاتها لأنّ تنظيم الامور المالية على وفق التشريعات المحلية سواء بفرض الضرائب أو الرسوم او الغرامات من أبرز الحقوق الممنوحة للمحافظة واستناداً إلى المادة (٢/ اولا) من قانون المحافظات التي عدّت مجلس المحافظة السلطة التشريعية وله الحق بإصدار التشريعات المحلية وضمن حدود المحافظة . ومن جانب آخر نجد أنّ موقف القضاء ذهب باتجاه تأييد ذلك الحق إذ نجد أنّ المحكمة الاتحادية العليا وفي قرارها ذي الرقم (١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨) الذي جاء فيه "أن فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الامور المالية التي أشار إليها الدستور ولمجالس المحافظات الحقّ في تشريع القوانين الخاصة بذلك على وفق اللامركزية" .

ومن ثمّ وامام تلك الأسانيد القانونية والقضائية بأحقية قيام المحافظات بتشريع القوانين التي تفرض بموجبها الغرامات وضمن نطاق المحافظة ودون تعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية الأخرى مما يحقق المتطلبات الدستورية بشأن فرض الغرامات ويُعطي الصلاحية لمجالس

(١) أمير عبد الله أحمد ، مصدر سابق ، ص ١٠٦ .

(٢) المادة (٤٤/ثانياً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) المادة (٧) من قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ نصت على "فرض غرامة مالية لا تقل عن مائة الف دينار ولا تزيد على مليون دينار على صاحب المولد عند مخالفة الشروط المنصوص عليها في هذا القانون" منشور في جريدة المجلس الرسمية لمجلس محافظة بابل ، العدد ١ ، السنة الاولى ، ٢٠٠٩ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

المحافظات لتمارس دورها في تنظيم الأمور المالية التي تهمها بوصف ذلك يمثل جوهر الاستقلال الممنوح لها بل إنَّ اختصاص فرض الضرائب والرسوم والغرامات لا يُعدُّ حكراً على السلطة الاتحادية متمثلة بالسلطة التشريعية فقط على وفق المادة (١١٠) من الدستور لأنَّه أشار بشكل صريح إلى تبني النظام اللامركزي واعترف بوجود المحافظات وبالصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وأحال تنظيم ذلك لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي جاء بدوره وأكد على تلك الحقوق المكفولة دستورياً وأكد على حق المحافظات في إصدار تشريعات تنظّم أمورها المالية .

لكن نجد في الواقع وبالرغم من وجود تلك الاسانيد أن حق المحافظات في فرض الغرامات المحلية مقيد فبالرجوع لقوانين الموازنة العامة الاتحادية نجدُها تقيد صلاحية المحافظات في هذا الصدد بجعل جميع الإيرادات التي تستحصلها دوائر الدولة في المحافظة من ضرائب ورسوم وغرامات توّول إلى الخزينة العامة على وفق ما تمّ ذكره سابقاً مما يجعل النص القانوني المنظم لاستحصال مواردها المحلية لا يتلاءم مع وصفها القانوني وتمتعها بصلاحيات سنّ التشريعات المالية مما تفقد المحافظة حقّها المالي في هذا الشأن لأنها لم تمنح الاستقلال اللازم في تنظيم تلك الأمور وإنّما هي محكومة بضوابط وإجراءات قانونية صادرة من السلطات الاتحادية تقيد حقها المالي الممنوح لها بموجب الدستور والقانون .

ثامناً : واردات الدوائر الممولة ذاتياً

أشار قانون الإدارة المالية إلى الإدارات الممولة ذاتياً وحددها "بالشركات العامة المملوكة للدولة والهيئات والمديريات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري والتي تعتمد على مواردها الذاتية في تمويل موازنتها"^(١) وأشار أيضاً إلى "قيام تلك الإدارات بإعداد موازنتها المقترحة بعد مصادقتها من قبل مديرها والوزير المختص وتتضمن إيراداتها ونفقاتها .. وارسالها إلى وزارة المالية عبر مدة أقصاها (١٥ أيلول) لمراجعتها وتوحيدها والمصادقة عليها"^(٢) "وأن موازنتها لا تدخل في موازنة الحكومة الاتحادية ولا تدخل أيضاً في موازنة أي جهة باستثناء مشاريعها الاستثمارية الممولة مركزياً"^(٣) . وأوجب عليها القانون أن "تقدم حساباتها الختامية المدققة إلى وزير المالية بموعد أقصاه (٣١ أيار) من السنة التي تلي السنة المالية المنتهية وتقوم أيضاً بتقديم حساباتها خلال (١٠ أيام) ومن نهاية كلّ شهر إلى الوزارة المختصة وعليها وتقدّم حساباتها النصف سنوية إلى وزير المالية والتخطيط بموعد أقصاه الخامس عشر من تموز"^(٤) .

(١) المادة (١/سادس عشر) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٢) المادة (٤٥/أولاً/أ) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

(٣) المادة (٤٥/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

(٤) المادة (٤٥/رابعاً/أب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فعندما نقلت فروع عدد من الوزارات مع اختصاصاتها وتخصيصاتها المالية إلى المحافظات بموجب قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ وأصبحت تلك الدوائر محلية ومنح الحكومة المركزية عن طريق وزاراتها سلطة الرقابة عليها بوصفها تختص برسم السياسة العامة للدولة واستناداً للمادة (٨٠) أولاً) والمادة (١١) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات^(١). إذ نجد بعض الدوائر المعنية كمديريات البلديات والماء والمجاري لها الصلاحية بالحصول على الموارد المالية على وفق الأنظمة التي تحكمها ، فقانون إدارة البلديات عدّ البلدية شخصية معنوية ورتّب على ذلك العديد من المزايا التي تمتع بها والتي تترتب على تمتعها بالشخصية المعنوية^(٢) ولمجلس البلدية القيام ببعض الوظائف المحددة قانوناً^(٣) وإنّ مجلس البلدية هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية المصدّقة وهو الأمر بالصرف على وفق مواد وفصول الميزانية وله أن يخوّل رئيس البلدية الصرف بحدود معينة ولا يجوز له إجراء المناقلة بين مواد الميزانية وفصولها إلا بموافقة الوزير^(٤).

ومن ثمّ فإنّ القانون الذي يحكم واردات تلك البلديات أشار بشكل صريح إلى واردات البلديات المالية^(٥). وإنّ القانون المذكور آنفاً "أوجب فرض الرسوم المنصوص عليها في الجدول الملحق بالقانون وتخصص إلى البلديات كلّ ضمن منطقتها وتجبي من موظفي البلدية مباشرة أو بالطرق الأخرى"^(٦).

لكن قانون الإدارة المالية قد قيّد تلك الواردات وألزم الإدارات الممولة ذاتياً بإعداد موازنتها ومصادقتها من قبل مديرها والوزير المختص وبضرورة تقديم حساباتها الختامية إلى ديوان الرقابة

(١) المادة (١١) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ ، نصت على "تلتزم المحافظة بالسياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء والوزارات المختصة..".

(٢) المادة (٣) من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل ، نصت على "للبلدية اعتبارها شخصية معنوية، أولاً: تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب أحكام القوانين ، ثانياً: تستوفى الضرائب والرسوم والاجور على وفق أحكام القوانين ، ثالثاً: تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف حسب أحكام هذا القانون والقوانين الأخرى ، رابعاً: تعقد العقود على اختلاف أنواعها ، خامساً: تكون خصماً في جميع الدعاوي ، سادساً: تعمل بكافة الأوامر والتعليمات التي تصدرها الحكومة بموجب أحكام القانون ، سابعاً: تمتع بذمة مالية مستقلة ، ثامناً: لها مجلس لا يقل عدد أعضائه عن خمسة ولا يزيد على واحد وعشرين ومنهم أمين العاصمة أو رئيس البلدية ، تاسعاً: لها خارطة ووصف للحدود تتضمنان اسم البلدية وحدودها بصورة مفصلة".

(٣) المادة (٤٦) من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل ، نصت على "يقرر المجلس القيام بالوظائف والخدمات والأعمال الرئيسية التالية : تنظيف الشوارع والمحلات ورفع الأوساخ وتنوير الطرق وإنشاء مجاري وخزانات لمياه الأمطار وتسوية الشوارع وتبليطها وتهيئة وتعيين محلات واسواق .. وغيرها من الوظائف المحددة في القانون" وللمزيد ينظر أيضاً المواد (٤٧, ٤٨, ٤٩, ٥٠) على التوالي من القانون المذكور آنفاً .

(٤) المادة (٦٥/أولاً/ثانياً) من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل .

(٥) المادة (١) من قانون واردات البلديات رقم (١) لسنة ٢٠٢٣ ، نصت على " تتكون واردات البلديات مما يأتي : أولاً : ما يخصص لها ضمن الموازنة السنوية العامة للدولة، ثانياً : الرسوم المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون، ثالثاً الأيرادات التي تحصل عليها البلديات على وفق القوانين النافذة، رابعاً : الغرامات البلدية، خامساً : الأيرادات التي تحصل عليها من بدلات بيع اموال البلدية ومن خدمات مشاريعها ، سادساً : الاقتراض والاعتمادات الثابتة، سابعاً : الهبات والتبرعات المقدمة لها من الجهات العراقية أو الاجنبية على وفق القانون".

(٦) المادة (٢/أولاً) من قانون واردات البلديات رقم (١) لسنة ٢٠٢٣ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

المالية على وفق ما تمّ توضيحه سابقاً . ومن جانب آخر نجد أنّ قانون الادارة المالية نصّ على "ان تؤوّل لحساب المحافظة بعض الايرادات المالية ومنها الايرادات الخاصة بدوائر البلدية "الماء والمجاري والبلديات والتخطيط العمراني والتخطيط" لكن يعاد تخصيصها لنفس الدوائر المستوفاة منها"^(١). لكن قوانين الموازنة خالفت ذلك إذ ألزمت الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بفرض الرسوم أو أجور الخدمات أو تعديلها على وفق تعليمات صادرة من قبل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ"^(٢) "وألزمت أيضاً بعض الوزارات والمديريات التابعة لها بالقيام بأمور جباية الأجور والرسوم المنصوص عليها ضمن قوانينها عندما تقوم بتقديم الخدمات للمواطنين وتقوم وزارة المالية بعد ذلك باستقطاع مبالغ الجباية من الموازنات الجارية لها"^(٣).

ومن ثمّ فإنّ قيام تلك البلديات باستحصال الموارد المالية على وفق القانون إلّا أنّها تنقيد في ذلك بوجوب إعداد الموازنة الخاصة بها وارسالها لوزارة المالية لمراجعتها حتى وإن كانت لا تدخل ضمن الموازنة العامة الاتحادية إذ تمتلك وزارة المالية صلاحيات واسعة في هذا الشأن وبالتالي لا تؤوّل تلك الواردات للمحافظات ويعاد تخصيصها للدوائر المستوفاة منها وإنما تذهب لوزارة المالية وتقوم بعد ذلك بإصدار تعليمات خاصة للمحافظات وللدوائر عندما تقوم بصرف تلك الايرادات فهذا الامر حسب رأينا غير قانوني لأنّه يؤدي إلى هيمنة وزارة المالية على الموارد المالية كافة بما فيها التي يجب أن تؤوّل للمحافظة الأمر الذي يؤدي إلى الاطاحة بالاستقلال المالي للمحافظات ونقصد حقوقها المالية في هذا الشأن وتقيّد ممارسة اختصاصاتها المالية التي أشار إليها الدستور ووصفها بـ"الواسعة" وحبس مواردها المالية التي أشار إليها القانون وحرمانها منها بموجب تعليمات وزارة المالية التي توجب تسليم موارد المحافظات إليها .

(١) المادة (٢٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، نصت على "تؤوّل لحساب المحافظة الإيرادات المالية الآتية : أولاً: (٥٠%) من الرسوم والضرائب الاتحادية التي تم استيفائها من الدوائر الممولة مركزياً في المحافظة ويستثنى من ذلك المبالغ المتحصلة من إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية ، ثانياً: حصة المحافظة من إيرادات المنافذ الحدودية والبترو دولار ، ثالثاً: الإيرادات المحلية المتحصلة والتشريعات المحلية الصادرة من مجلس المحافظة ، رابعاً: إيرادات الخاصة بالدوائر البلدية "الماء والمجاري والبلديات والتخطيط العمراني والتخطيط" إلى حساب المحافظة ويعاد تخصيصها لنفس الدوائر المستوفاة منها" .

(٢) المادة (٢١/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

(٣) المادة (١٨/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

تاسعاً : مبالغ المنافع الاجتماعية

إن تقديم المنافع الاجتماعية من قبل الشركات النفطية وطنية كانت أم أجنبية أحد الأركان الأساسية لأبرام العقود النفطية لأن تقديم الخدمات الاجتماعية لسكان المنطقة التي ينشأ عليها المشروع يُعدّ امرأً لازماً بوصفه تعويضاً عن إضرارها بالبيئة من جهة وبأراضي سكان المنطقة من جهة أخرى على اثر تفاقم المشكلات البيئية بسبب إعلان جولات التراخيص وزيادة الإنتاج النفطي^(١). فتخصيصات تلك المبالغ تسند إلى قرار لجنة شؤون الطاقة في مجلس الوزراء ذي الرقم (١٣٩) في ٢٣/١٢/٢٠١٣ الذي "ألزام الشركات النفطية الأجنبية العاملة في العراق بدفع مبلغ (خمسة ملايين دولار) سنوياً لكل عقد لمشاريع المنافع لمشاريع المنافع الاجتماعية يتم احتسابها ضمن الكلف البترولية في مناطق الإنتاج النفطي بالشكل الذي يحافظ على البيئة المحيطة وتقليل أثر أعمال هذه الشركات على البيئة والإنسان وعدّها كلفاً بترولية مستردة"^(٢) وإلى المادة (١/٢٩) من عقد الخدمة الموقع حيث عُرف الخضوع للقانون على "أنه جميع القوانين والأنظمة والتعليمات العراقية النافذة وبضمنها قرارات مجلس الوزراء العراقي"^(٣) الأمر الذي يلزم كافة مشغلي الحقول النفطية بتخصيص مبالغ للمنافع الاجتماعية والبالغة حوالي (خمسة ملايين دولار) سنوياً وهم ملزمون بتدويرها إلى السنوات اللاحقة في حال عدم صرفها كلاً أو جزءاً وحسب القرار المذكور آنفاً.

أما في ما يتعلق بصرف تلك المبالغ فقد تم تشكيل لجنة وزارية بموجب الأمر الوزاري ذي الرقم (٩٠٨٤) في ١٦/٥/٢٠١٥^(٤) وعقدت اجتماعاتها وقدمت آليات لتنفيذ تلك المشاريع حيث بينت أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تستحق مبالغ المنافع الاجتماعية بما لا يزيد على (خمسة ملايين) تخصص لتمويل المشاريع في المحافظات التي تقع فيها الحقول النفطية وتوزع حسب المساحة الجغرافية لكل حقل وعلى ان تشكل لجنة تسمى لجنة المنافع الاجتماعية تتولى ذلك والتي تتكون من ممثلين عن الحكومة المحلية والشركة الاستخراجية ومشغل لكل حقل .

(١) د . هيثم عبد الله سلمان ، واقع المنافع الاجتماعية للشركات النفطية وأفاقها في ظل مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق ، بحث منشور في مجلة الاقتصاد الخليجي ، جامعة البصرة ، مركز دراسات البصرة والخليج العربي ، العدد ٢٧ ، ٢٠١٦ ، ص ١٢١ ، على الموقع الإلكتروني : <https://bsgcenter.uobasrah.edu> تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٨/٣ ٢٠:٣٠م

(٢) قرار لجنة شؤون الطاقة في مجلس الوزراء العراقي ذي الرقم (١٣٩) في ٢٣/١٢/٢٠١٣ .

(٣) تعليمات وزارة النفط / دائرة العقود والتراخيص البترولية بموجب كتابها ذي الرقم (ع/ م م / ٢٤٣٨) في ٨/٩/٢٠٢١ المرسله إلى الشركات الاستخراجية بخصوص آلية وتعليمات مبالغ المنافع الاجتماعية (غير منشورة) والتي يتم العمل بموجبها حالياً .

(٤) تشكلت اللجنة بموجب الأمر الوزاري (٩٠٨٤) في ١٦/٥/٢٠١٥ وتتكون من (د. صباح عبد الكاظم شبيب رئيساً) (مستشار وزارة النفط للشؤون القانونية سابقاً) وعضوية كل من الدائرة القانونية ، والدائرة الاقتصادية والمالية ، مكتب المفتش العام ، دائرة الرقابة الداخلية ومقرر اللجنة من دائرة العقود والتراخيص البترولية ، وممثل عن شركات نفط الجنوب وميسان والوسط) .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

فموجب تعليمات اللجنة الوزارية والتعليمات الصادرة من وزارة النفط يجب على الحكومة المحلية (مجالس المحافظات) تقديم خطة بالمشاريع المقترحة وتقوم بإحالتها الى لجنة المنافع الاجتماعية في بداية كل سنة مع ضرورة تثبيت دراسات الجدوى والكلف التخمينية المستلزات كافة بما فيها الموافقات الأصولية من أجل تحديد الأولوية للمشاريع المهمة وعلى ان يتم تنفيذها طبقاً لإجراءات التعاقد والشراء الخاصة بالمشغل وفي حال تعذر ذلك ينفذ المشروع بالتنسيق بين الشركة الاستخراجية والحكومة المحلية ويكون التنفيذ تحت إشراف الشركة الاستخراجية ومن ثمّ تسلم للمحافظة^(١) ، وإنّ جهة التعاقد هي الشركة المقاوله المشغلة وليس مجلس المحافظة ومن ثمّ فإنّ الإعلان والاحالة تكون من جهة التعاقد وتقوم الشركات الاستخراجية بتدقيق عمليات الصرف على مشاريع المنافع الاجتماعية . وإنّ تعليمات وزارة النفط "أوجبت إشراك كافة الوحدات الادارية في المحافظة بحصص مشاريع المنافع الاجتماعية وهذا الأمر عائد للمحافظة عند اعدادها الخطط المقترحة وتوزيعها بصورة نسبية على كافة حدودها الادارية" والأهم من ذلك "إنّ اغلب شركات المقاوله ترفض فكرة إيداع تخصيصات المبالغ في حساب خاص يدار من قبل جهة اخرى غير الجهات المتعاقدة لأنّه يتعارض مع السياسات المالية للشركات الاجنبية وإنّ عقود الخدمة لا تتضمن اي نص يوجب تحويل مبالغ المنافع الاجتماعية المخصصة او المتراكمة لأي طرف لذا فان المحافظات لا تمتلك الحق في المطالبة بتحويل اي مبلغ متراكم إلى حساب ديوان المحافظة تحسباً من عدم صرفها للأغراض المخصصة من اجلها لاسيما انها كلف بترولية مستردة تدفعها وزارة النفط من تخصيصات عقود الخدمة"^(٢) .

ومن ثمّ يلاحظ أنّ آلية تنفيذ تلك التخصيصات تحدث فيها العديد من المشاكل التي تؤدي عدم صرف تلك المبالغ على المشاريع الخدمية في المحافظات المنتجة للنفط كون التعاقد يتم من قبل الشركات الاجنبية وهذه الشركات لا تعتمد على كشوفات المشاريع المعدّة من قبل المحافظة وإنّما تقوم بتكليف مكاتب استشارية متعاقدة معها في هذا الشأن مما يسبب تأخر صرف تلك المبالغ وتراكمها وحدوث العديد من المشاكل التي تتعلق بكلف التنفيذ والكلف التخمينية للمشاريع مما يؤدي في النهاية إلى تراكم مستحقات المحافظات من تلك التخصيصات وتمتّع الشركات الأجنبية عن صرفها^(٣) ، مثلما وفي محافظة ميسان نجد أنّ مستحقاتها من مبالغ المنافع الاجتماعية بدءاً من

(١) تعليمات وزارة النفط / دائرة العقود والتراخيص البترولية بموجب كتابها ذي الرقم (ع/ م م / ٢٤٣٨) في ١٩/٨ / ٢٠٢١ الفقرة الثانية / المرسله إلى الشركات الاستخراجية بخصوص آلية وتعليمات مبالغ المنافع الاجتماعية (غير منشورة) والتي يتم العمل بموجبها حالياً .

(٢) تعليمات وزارة النفط / دائرة العقود والتراخيص البترولية بموجب كتابها ذي الرقم (ع/ م م / ٢٤٣٨) في ١٩/٨ / ٢٠٢١ الفقرة الخامسة والسادسة / المرسله الى الشركات الاستخراجية بخصوص آلية وتعليمات مبالغ المنافع الاجتماعية (غير منشورة) والتي يتم العمل بموجبها حالياً .

(٣) د . هيثم عبد الله سلمان ، مصدر سابق ، ص ١٢٢ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

عام (٢٠١٤-٢٠٢١) حوالي (٤٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دولار بواقع خمسة مليون سنوياً وإن مجموع المشاريع المنجزة والمحالة لغاية ٢٠٢١ حوالي (١٣,٥١٩,٥١٩) بشأن حقل الحفافية النفطي^(١). أما فيما يتعلق بحقل البزركان النفطي فنجد أنّ مستحقات محافظة ميسان من تلك التخصيصات بدءاً من عام (٢٠١٥-٢٠٢٢) حوالي (٣٤,٨٢٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دولار وأن مجموع المبالغ للمشاريع المنجزة لغاية ٢٠٢٢ حوالي (١٢,٩٣١,٧١٤,٦٣) مليون دولار^(٢).

وأمام تلك المشاكل التي تعترض تنفيذ مبالغ المنافع الاجتماعية نرى ضرورة قيام مجلس الوزراء العراقي بإصدار قرار يُعدّ معدّلاً لقرار السابق فيما يتعلق بإجراءات تنفيذ تلك التخصيصات في نطاق المحافظات يحوّل بموجبها وزارة النفط والشركات الاستخراجية العراقية التابعة لها صلاحية التعاقد بشكل مباشر وتحت سقف معين فيما يتعلق بتنفيذ مشاريع المنافع الاجتماعية واستثناءً من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ لأنّ الشركات العراقية هي التي تتحمل كُلف تنفيذ تلك المشاريع فلماذا تحسب للشركات الاجنبية التي تتولى التعاقد مع أنّها لا تتحمل تكاليفها ومن جانب آخر نرى أن تولي الشركات العراقية تلك الصلاحية سوف يحقق السرعة في تنفيذ تلك المشاريع والتي تهم المحافظات المنتجة للنفط لكون قيام الشركات العراقية بالتعاقد يعفيها من الخضوع لإجراءات التعاقد وضوابطه فيما لم يتم تنفيذ تلك المشاريع من قبل الشركات الأجنبية مما يعود بالنفع العام على المحافظات المنتجة للنفط ويسهم في تنفيذ المشاريع الخدمية والتي تتعلق بالبنى التحتية في المحافظة بشكل عام والمناطق المنتجة للنفط بشكل خاص عن طريق تنفيذ العديد من المشاريع الخدمية والعمرانية في تلك المناطق بالشكل الذي يضمن تحقيق التنمية فيها وإمكانية تحويلها إلى مناطق جاذبة للسياحة والاهتمام بها مما يضمن القضاء على العديد من المشاكل التي تعاني منها المحافظة كمشاكل (الهجرة والتحصّر والقضاء على الثروة الحيوانية) دون الاعتماد على التخصيصات الاتحادية لتنفيذ تلك المشاريع .

وهكذا فبعد الاستعراض للنصوص القانونية والتي تشكّل الأساس في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الوجود القانوني المترتب عليه تمتعها بالصلاحيات المالية على وفق الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي منحها الصلاحية في استحصال الموارد المالية وتكوين موازنتها المحلية وليس بشكل مطلق وإنما محكوم بنطاق معين ودون تجاوز لتلك الأسانيد القانونية ، إلا أنّ تلك الأسانيد غير ذات جدوى مالم تكن هنالك صلاحيات مالية حقيقية تتناسب مع وضعها وتعتمد على اللامركزية المالية بما يتناسب مع

(١) كتاب شركة نفط ميسان ذي الرقم (١٣٧٧٧) في ٢٠٢٢/٩/٦ والمرسل إلى شركة النفط الوطنية / مكتب السيد النائب الثاني ، بشأن إعلام شركة النفط الوطنية بالبيانات الواردة إليها من مشغل حقل الحفافية النفطي "بتروجينا" (غير منشور) .

(٢) كتاب شركة نفط ميسان ذي الرقم (١٤٢١١) في ٢٠٢٢/٩/١١ والمرسل إلى شركة النفط الوطنية / مكتب السيد النائب الثاني ، بشأن إعلام شركة النفط الوطنية بالبيانات الواردة إليها من مشغل حقل البزركان النفطي "سينوك" (غير منشور) .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

احتياجات ومتطلبات المصالح المحلية لأنَّ أهم ما يلاحظ على مالية المحافظات في العراق هو قلتها وعدم كفايتها أمام الاحتياجات والخدمات التي تناط بها مما يجعلها تبعية للحكومة المركزية بسبب اعتمادها بالشكل الكبير على التخصيصات الاتحادية^(١).

ومن ثمَّ نرى أنَّ الإيرادات المالية الممنوحة للمحافظات وإن كانت منصوصاً عليها في القانون ومستندة في ذلك على الدستور إلا أنَّها في الواقع تثير العديد من الاشكاليات القانونية بسبب عدم الوضوح والغموض في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في معالجة تلك الإيرادات كالمشاكل التي تتعلق بفرض الضرائب والرسوم والغرامات المحلية أو سنَّ التشريعات المالية المحلية وغيرها من الاشكاليات التي سبق توضيحها في كُلِّ مورد مالي ، إذ لا تمتلك المحافظة الاحتفاظ بأي مورد مالي بل تحوّل الإيرادات المحلية لوزارة المالية التي تخصص فيما بعد حصة للمحافظات حتى وإن احتفظت المحافظات بتلك الموارد ضمن موازنتها المحلية نجد فيما بعد بقيام وزارة المالية باقتطاع مبالغ تلك الموارد من التخصيصات المخصصة للمحافظات في قانون الموازنة العامة فمثلاً نجد أنَّ محافظة ميسان احتفظت بمبالغ الغرامات التأخيرية التي تفرضها على المقاولين المتأخرين في تنفيذ المشاريع المحلية ضمن موازنتها المحلية إذ قامت وزارة المالية باقتطاع تلك المبالغ من الحصة المخصصة للمحافظة ضمن تخصيصاتها الاتحادية^(٢) مما تسلب وتجرد المحافظات من الحقوق الممنوحة لها استناداً للدستور والقانون ويجعل النظام اللامركزي متعطلاً وغير مطبق بشكل صحيح وخضوع المحافظات للسلطة المركزية بل تعتبر تابعة لها في ممارسة اختصاصاتها المالية التي من المفترض قيامها بها بشكل مستقل عنها وتؤدي إلى ضعف مصادر التمويل المحلي الممنوح لها .

أما في فرنسا فنجد أنَّ تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال المالي تم تكريسه في النصوص الدستورية من خلال إعطائها الحقّ في استخدام مواردها المحددة قانوناً بالشكل الذي يتناسب مع اختصاصاتها مما عزز قدرتها على تكوين موارد مالية محلية ، إذ نجدُ تعدداً لمصادر التمويل المحلي على وفق الآتي :

أولاً : الضرائب : نجد أنَّ الدستور أشار بشكل صريح إلى حقها في استعمال الموارد بكُلِّ حرية على وفق القانون وإجاز لها أن تتسلم كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها أيا كانت طبيعتها وأجاز لها القانون أيضاً بتحديد أساس تقييم الضرائب ضمن حدود القانون^(٣) . وإنَّ الدستور اعتبر الإيرادات الضريبية من الموارد الخاصة بالوحدات المحلية وتمثل جزءاً من مواردها وأقر الدستور بوجود أن يقترن نقل الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية بان يتمَّ نقل إيرادات

(١) فراس الوحاح ، مصدر سابق ، ص ٤٧ وما بعدها .

(٢) مقابلة خاصة اجراها الباحث مع الاستاذ عباس الياسري ، مسؤول الشعبة القانونية في محافظة ميسان ، في ٢٠٢٣/٨/١ في ديوان محافظة ميسان .

(٣) المادة (٢/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

مخصصة لممارسة هذه الصلاحيات اي عندما تزداد نفقات الوحدات المحلية أو تتناط بها اختصاصات جديدة وعلى النحو المحدد في القانون^(١) .

إذ يوجد في فرنسا ضرائب تفرض بشكل مباشر تعتمد عليها المحافظات ولها السلطة في تحديد نسبتها مثل الضرائب التي تفرض على العقارات وعلى الارباح التجارية والصناعية وعلى المهن وعلى المساكن إلى جانب ذلك أيضاً توجد ضرائب أخرى وتكون غير مباشرة كالضرائب البلدية والضرائب التي تفرض على المبيعات ويحق للمجالس المحلية فرضها بنسب معينة ومحددة قانوناً^(٢) .

ثانياً : الرسوم : للمجالس المحلية في فرنسا الصلاحية بفرض الرسوم المحلية وضمن نطاقها المحلي كرسوم النظافة أو الصيد وغيرها ومن ثم يحق لها فرضها وتمتع بسلطة واسعة في ذلك على وفق نفقاتها والخدمات التي تقدمها إلا أن فرض الرسوم يخضع لمصادقة السلطة المركزية^(٣) .

ثالثاً : إيرادات الخدمات والاملاك والمشاريع الاستثمارية : فهذه الموارد تُعدّ موارد مالية ذاتية يمكن للمحافظات الحق في تحصيلها على وفق الاستقلال الذي تتمتع به ، لان المحافظات توجد فيها مشاريع زراعية أو خدمية أو تجارية أو مشاريع استثمارية أو الاراضي الزراعية التي تملكها فهذه الموارد يحق للمحافظة أن تتصرف فيها وتستثمرها للحصول على الموارد المالية اللازمة وتُعدّ موارد ذاتية محلية تستقل المحافظات في امتلاكها واستثمارها على النحو المبين في القانون^(٤) .

رابعاً : القروض : تُعدّ من مصادر التمويل الخارجية التي بإمكان الوحدات المحلية اللجوء اليها فقانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ قد انشأ لجنة خاصة تسمى بـ لجنة القروض وواجب إنشائها في كل إقليم وتتناط بها مهمه تحديد الشروط اللازمة لمنح القروض للمجالس المحلية^(٥) . ومن ثم يحقّ للمحافظات الاقتراض في حالة عجز مواردها المالية إلا أن أهم ما يميز القروض في فرنسا هو انا تخضع لرقابة الحكومة المركزية مراحلها كافة وتخضع أيضاً لمبدأ التخصيص^(٦) .

خامساً : الاعانات الحكومية : على الرغم من الاعتراف بحق الوحدات المحلية في استحصال الموارد المالية من المصادر الذاتية المتوافرة إلا أنها تكون غير كافية وبالتالي نجد ان التخصيصات الاتحادية تُعدّ من أهم المصادر التي تعتمد عليها المحافظات وتمثل نسبة (٤٠%) من إيرادات المحافظة^(٧) . وينظم القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٥ المعدل تلك الإعانات وكيفية منحها على وفق الشروط القانونية وبموجب معايير معينة إذ حدد القانون المذكور أنفاً تلك

(١) المادة (٢/٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .

(٢) د . حسن محمد عواضة ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .

(٣) murice duverger . element de droit public , paris. 2 eme edition , 1985 , p 506

(٤) فلاح حسن عطية ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ .

(٥) سليم نعيم خضير المشاخي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٧ .

(٦) Francois deruel . source precedente , p.108

(٧) انتصار شلال مارد ، مصدر سابق ، ص ١١٤ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

الإعانات بأربعة أنواع وهي : الإعانات الأصلية وتمثل نسبة (٤٠%) من مجموع الإعانات وإعانات تتعلق بتوزيع الضرائب كما توجد هنالك إعانات تعويضية وإعانات مساعدة تمنح لبعض المحافظات لخصوصيتها^(١) ، ومن ثم نجد أن التخصيصات الاتحادية التي تمنح للمحافظات في فرنسا تؤكد أهميتها الحقيقية في تمويل المحافظات وستظل المورد الرئيس لتمويلها مع منح المحافظات استقلالاً مالياً قد يكون يسيراً حسب رأينا في استحصال الموارد المالية على وفق لما محدد لها القانون .

أما في مصر فبعد إشارة الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل إلى تكفل الدولة بدعم النظام اللامركزي من الناحية المالية والإدارية والاقتصادية على وفق القانون الذي ينظم ذلك وتضمن التوزيع العادل للموارد المالية وأشار إلى حقها في أن تكون لها موازنة مستقلة تتكون مما تخصصه الحكومة الاتحادية ومن الموارد المالية على وفق القانون^(٢) . مما يلاحظ على الدستور أنه أشار بشكل صريح إلى موارد الوحدات المحلية وهي (التخصيصات الاتحادية والضرائب والرسوم المحلية) وهكذا بالرجوع لقانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل نجد أنه أشار إلى مصادر التمويل المحلي لكُلِّ من وحدات الإدارة المحلية ، إذ نجد (موارد مالية للمحافظات وموارد مالية للمراكز وموارد مالية للمدن وموارد مالية للقرى) :
ففي ما يتعلق بالمحافظات نجد أن القانون المذكور آنفاً وفي المادة (٣٥) منه قسم الموارد المالية وصنفها على قسمين^(٣) .

أولاً : الموارد المالية المشتركة بين المحافظات كافة : تتضمن الآتي :

- أ / حصة المحافظة من الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات ضمن نطاقها^(٤).
- ب / حصة المحافظة من الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية^(٥).
- ج / الضرائب الإضافية على أرباح قناة السويس وكذلك الصندوق المشترك الذي تتولى وزارة المالية إدارته وتحديد طريقة توزيع الموارد على المحافظات المعنية على وفق حاجة المحافظة وعدد سكانها^(٦).

(١) Bruno remind et Jacques blanc . les collectivites locales. presses de la fondatoin (١) 1eme edition 1989 , p.257

(٢) المواد (١٧٦ ، ١٧٧ ، ١٧٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٣) المادة (٣٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) المادة (٣٥/أ/أ) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥) المادة (٣٥/أ/ب) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٦) فلاح حسن عطية ، مصدر سابق ، ص ١٣٣ .

الفصل الثاني : حق الوحدات الإدارية اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية

ثانياً : الموارد المالية الخاصة بكل محافظة على حدة : تتضمن الآتي :

أ / الضريبة المفروضة على الأراضي الزراعية (ضريبة الأقطان) إذ تختص كل محافظة بربع حصيلة تلك الضريبة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على الأقطان في المحافظة^(١).

ب / الضرائب المفروضة على السيارات والدراجات والعربات ووسائل النقل الأخرى وكذلك حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها^(٢).

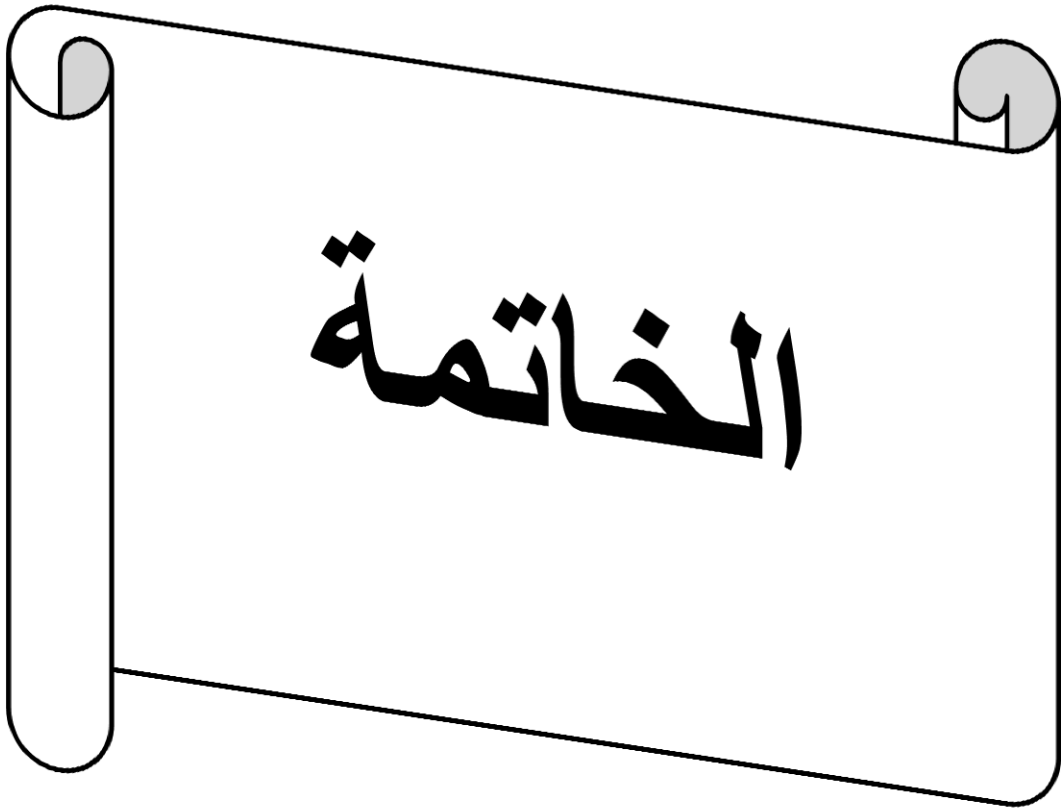
ج / الضرائب والرسوم المحلية والإعانات الحكومية والتبرعات والهبات والوصايا^(٣).

د / الضرائب المفروضة على الأبنية وكذلك الإعانات الحكومية والقروض^(٤).

ومن ثم فإن قانون الإدارة المحلية المصري تضمن تحديد للموارد المالية الخاصة بالمحافظات وتضمن أيضاً موارد مالية لكل من مستويات الوحدات المحلية الأخرى^(٥)، إلا أنه تضمن بعض القصور شأنه شأن القانون العراقي إذ لم يمنح المحافظات الحق في فرض الضرائب المحلية وإنما منحها الحق في اقتراحها^(٦) وكذلك منح الحق للمجالس لمحافظات بفرض الرسوم المحلية ولها الحق الحق في تعديلها أو تقصير أجلها أو الاعفاء منها أو الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء^(٧).

وإن القانون المذكور آنفاً اعتبر إيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها المحافظة وكذلك الموارد المالية المتحصلة من أيجار الخدمات والمشاريع الاستثمارية ضمن الموارد الخاصة بالمحافظة والتي لا تدخل في حساب الخزينة العامة وإنما توضع ضمن حسابات خاصة لا تؤول إلى الميزانية العامة للدولة مما يؤكد الاستقلال المالي الذي تحضي به المحافظة^(٨). أما فيما يتعلق بالقروض فالقانون المذكور آنفاً أجاز للمجالس المحلية في المحافظة أن تقوم بالاقتراض لتمويل المشاريع الانتاجية أو الاستثمارية بشرط أن لا يتجاوز حد المديونية نسبة (٤٠%) من مجموع إيراداتها الذاتية ولا يجوز زيادة تلك النسبة أو الاقتراض من جهة أجنبية إلى بموافقة رئيس مجلس الوزراء^(٩) الوزراء^(٩) كذلك نجد أيضاً الإعانات الحكومية تمثل المصدر الأساس لتمويل الوحدات المحلية سواء كانت جارية أو رأسمالية ، وتوجد أيضاً التبرعات والهبات والوصايا التي لا تقبل إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء^(١٠).

- (١) المادة (٣٥/ثانياً/أ) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٢) المادة (٣٥/ثانياً/ب/ج) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٣) المادة (٣٥/ثانياً/د/هـ/و) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٤) فلاح حسن عطية ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ .
- (٥) المواد (٤٣، ٥١، ٦٩) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٦) المادة (٦/١٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، نصت على "فرض الرسوم ذات الطابع المحلي بعد موافقة المحافظ وكذلك اقتراح فرض الضرائب أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها" .
- (٧) المادة (٧/١٢) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٨) المواد (٣٧/٣٨/٤٣/٥٤/٧٠/٧١) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٩) المادة (١٥) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (١٠) جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص ٨٩ .



الخاتمة :

بعد إكمال دراسة موضوع حقوق المحافظات غير المنتظمة في إقليم تجاه السلطات الاتحادية في العراق (دراسة مقارنة) تمّ التوصل إلى نتائج ومقترحات عده بخصوص موضوع الرسالة نبيها على وفق الآتي :

أولاً : الاستنتاجات :

١. تبين من خلال الدراسة إن منح الشخصية القانونية للوحدات المحلية على وفق النظام اللامركزي يقتضي إقراراً سابقاً بالوجود القانوني ومنصوص عليه في صلب الدستور مما يشكّل ضماناً يجب عدم المساس بها قبل السلطة التشريعية عند تنظيمها لصلاحياتها وأن تحافظ على وجودها وتضمن تشريع قانون يضمن لها حقوقها كافة وان لا تتجاهل وجودها المادي .

٢. تبين من خلال الدراسة إن الاعتراف بالوجود القانوني للوحدات الإدارية بما فيها المحافظات يشكّل ضماناً حقيقية لتفعيل النظام اللامركزي وبدونه يعجز عن القيام بوظائفه الإدارية لكن يجب ألاّ يمنح ذلك بشكل مطلق وإنما يجب أن يسبقه وجود مادي لتلك الوحدات يتحدد على أساس الحدود الإدارية للمحافظات وليس على أساس الحدود الجغرافية .

٣. توصلت الدراسة الى أنّ المشرع في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أقر بوجود المحافظات كهيئات لامركزية وفي نصّ المادة(١١٦) منه مما منحها وجوداً ثابتاً ولم يُخضعها لأيّ جهة ومن ثمّ لا يحقّ للمشرع المساس بهذا الوجود عن طريق إلغاء إحدى مكونات المحافظة أو الانتقاص من حقوقها أو اخضاعها لرقابة اي جهة أخرى لأنّ الدستور اعترف بوجود المحافظة ككل وبوحداتها الإدارية ومنها (القرى) عبر النص عليها كإحدى مكونات المحافظة لكن المشرع في قانون المحافظات لم يلتزم بذلك بل لم يمنح القرى الوجود القانوني ولم يُعطيها الحق في التمتع بالشخصية القانونية وألغى وجودها القانوني مما شكّل ذلك خرقاً للحماية الدستورية لوجود المحافظات .

٤. تبين من خلال الدراسة إنّ المشرع في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدّل منح الوجود القانوني لفئات معينة من الوحدات الإدارية وأجاز انشاء وحدات أخرى على وفق القانون وكذلك المشرع الدستوري المصري أقرّ بوجود وحدات محلية على سبيل الحصر وأجاز إنشاء وحدات أخرى على وفق القانون بينما لم نجد ذلك في الدستور العراقي .

٥. تبين من خلال الدراسة إنَّ الصيغ الدستورية تختلف ما بين الدول المقارنة في مسألة الاعتراف بالوجود القانوني للوحدات المحلية فبعضها تكون مرنة وأوردت فئات معينة للوحدات المحلية وأجازت إنشاء وحدات أخرى على وفق القانون مما حوّلت السلطة التشريعية ذلك وبعضها تكون جامدة في الاعتراف بوجود الوحدات المحلية إذ أوردت فئات معينة على سببي الحصر ولم تُعطي الحق للبرلمان في إنشاء وحدات أخرى اذا ما اقتضت المصلحة ذلك لكن جميعها ذات مضمون واحد هو تكريسها لاعتراف بوجود قانوني لفئات معينة .

٦. تبين من خلال الدراسة إنَّ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد تضمن نقصاً تشريعياً في تنظيم القرى وهذا الأمر يشكل الغاءً واضحاً لوجود المحافظات القانوني المشار اليه دستورياً فكيف يمكن لقانون صادر استناداً للدستور أن يُلغي أحد مكونات المحافظة مما يشكل مساساً حقيقياً بالوجود المادي للمحافظات المحمي دستورياً .

٧. توصلت الدراسة إلى إنَّ قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد أعطى الحقّ لمجالس المحافظات في إجراء التغييرات الادارية داخل المحافظة ولم يحدد الجهة المختصة بإلغاء الوحدات الادارية مما ترتب عليه عدم وجود ضمانات دستورية لوجود المحافظات وخضوعها للسلطة التقديرية للسلطة التشريعية .

٨. توضح من خلال الدراسة إنَّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة وأحال لقانون المحافظات تنظيمها إلاَّ أنَّ القانون لم يلتزم بتلك النصوص ولم يوزع الاختصاصات بشكل واضح على الرغم من كونها هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية لكنها لا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي المشار إليه دستورياً بسبب النقص في النصوص القانونية المنظمة لتلك الصلاحيات فمعظم تلك النصوص يؤدي تطبيقها إلى تطبيق نصوص أخرى كان تكون في قوانين الموازنة العامة او تعليماتها وتجعل تطبيقها أكثر تعقيداً وخضوعها في ذلك للتعليمات مما أدى إلى حدوث العديد من المشاكل وان الصلاحيات التي خولت للمحافظات لا تتساوى مع وجودها المشار اليه دستورياً .

٩. توضح من خلال الدراسة إنَّ إلغاء مجالس الاقضية والنواحي بموجب قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل يمثل انتقاصاً لوجود المحافظات وحقها في أن تكون لها هيئات محلية تتولى تنظيم أمورها الادارية والمالية ولا ينسجم مع توجه الدستور والنظام اللامركزي .

١٠. توضح من خلال الدراسة إنَّ الإقرار بوجود المحافظات يقتضي إعطاؤها الحق في إدارة شؤونها المحلية عن طريق الوسائل القانونية التي تملكها لكي تمارس اختصاصها لكن القانون أغفل تنظيم تلك الوسائل مما اقتضى الرجوع للنظام اللامركزي الذي أعطى الحق للوحدات المحلية في التمتع بالشخصية القانونية ومنحها الاستقلال الإداري والمالي ووجود هيئات محلية تؤمن المصالح المحلية عن طريق ما تملكه من وسائل قانونية .

١١. تبين من خلال الدراسة إنَّ حق المحافظات بالتعاقد هو حق دستوري يُرتَّب على تمتعها بالوجود المادي وبشخصيتها القانونية المنبثقة من الدستور وهذا الأمر يوجب على السلطة التشريعية تنظيمها بشكل صريح وألا يُقيد تلك الحرية في القوانين التي تصدرها لأن مبدأ حرية التعاقد مبدأ دستوري يكفله الدستور والنظام اللامركزي .

١٢. توضح من خلال الدراسة أنَّ الأنظمة المقارنة تعتمد بشكل أساسي على التخصيصات الاتحادية بسبب عدم كفاية مواردها المحلية الأمر الذي أخل باستقلالها الإداري والمالي وأدى الى خضوعها للسلطات الاتحادية لأنَّ التخصيصات الاتحادية تُعدُّ مرحلة استثنائية يمكن أن تلجأ إليها الوحدات المحلية في حالة عدم كفاية مواردها المالية مما أدى الى فقدان استقلالها وحقوقها المالية وعدم امتلاكها أيِّ صلاحيات في مجال تنظيم أمورها المالية .

١٣. توصلت الدراسة إلى إنَّ لمجالس المحافظات دوراً رقابياً تجاه الموظفين المحليين وله الحق في اتخاذ الاجراءات القانونية بحقهم لكن قانون المحافظات لم ينظم هذه المهمة الرقابية بشكل صريح ولم يحدد وسائل تمكين المحافظات لممارسة هذه المهمة مما يتم اللجوء إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات التي تتضمن وسائل تكفل القيام بهذه المهمة .

١٤. تبين من خلال الدراسة إنَّ مجالس المحافظات لها دوراً رقابياً أيضاً تجاه موظفي الحكومة المركزية استناداً للمادة (٧/سابعا) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل التي تُعطي المهمة الرقابية للمجالس على أنشطة دوائر الدولة كافة ودون تفريق سواء كانت محلية أم مركزية على الرغم من أن القانون لا يوجد فيه نصّ صريح يخول القيام بهذه المهمة .

١٥. تبين من خلال الدراسة إنَّ المحافظ له وظيفة رقابية تجاه الموظفين المحليين وموظفي الحكومة المركزية بحكم كونه الرئيس الإداري الأعلى ويتولى اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحقهم وله حق فرض العقوبات الانضباطية لأنَّ قانون المحافظات قد خوله صلاحية

الوزير فيما يتعلق باتخاذ تلك الاجراءات بحق الموظفين المحليين أو الموظفين التابعين للحكومة المركزية بالنسبة للدوائر التي نقلت صلاحياتها .

١٦. توصلت الدراسة إلى أن امتلاك المحافظات الموارد المالية الكافية أمرٌ يقتضي وجودها واستقلالها المشار إليه في الدستور ويُعدّ أيضاً من نتائج تمتعها بالشخصية القانونية لأنّ استقلال المحافظات ووجودها المادي لا يكون له جدوى ما لم تمنح المحافظات موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها وامتلاكها السلطة التقديرية في تحديد أوجه نفقاتها المحلية دون تقييد لحريتها في هذا الشأن .

١٧. توصلت الدراسة إلى إنّ مهمة المحافظ ومجلس المحافظة ضعيفة فيما يتعلق بصلاحيته بالصرف ضمن الموازنة العامة بسبب تبعية موازنة المحافظة للموازنة العامة وتقييد صلاحيتهم في الانفاق بموجب تعليمات الموازنة الصادرة من قبل وزارة المالية وخضوعهم لتعليمات الوزارة المعنية وضوابطها فيما يتعلق بصلاحياتهم في الصرف .

١٨. تبين من خلال الدراسة أن وزارتا المالية والتخطيط تمتلك السلطة الكاملة تجاه قبول أو رفض الارقام والمشاريع الواردة في موازنة المحافظات ولا يقتصر مهمتها على توحيدها مع الموازنة العامة مما يتقيد حق المحافظات المالي في هذا الشأن ويجعل موازنة المحافظات ضعيفةً وخاضعةً للسلطات الاتحادية وتفقّد استقلالها المالي المشار إليه في الدستور .

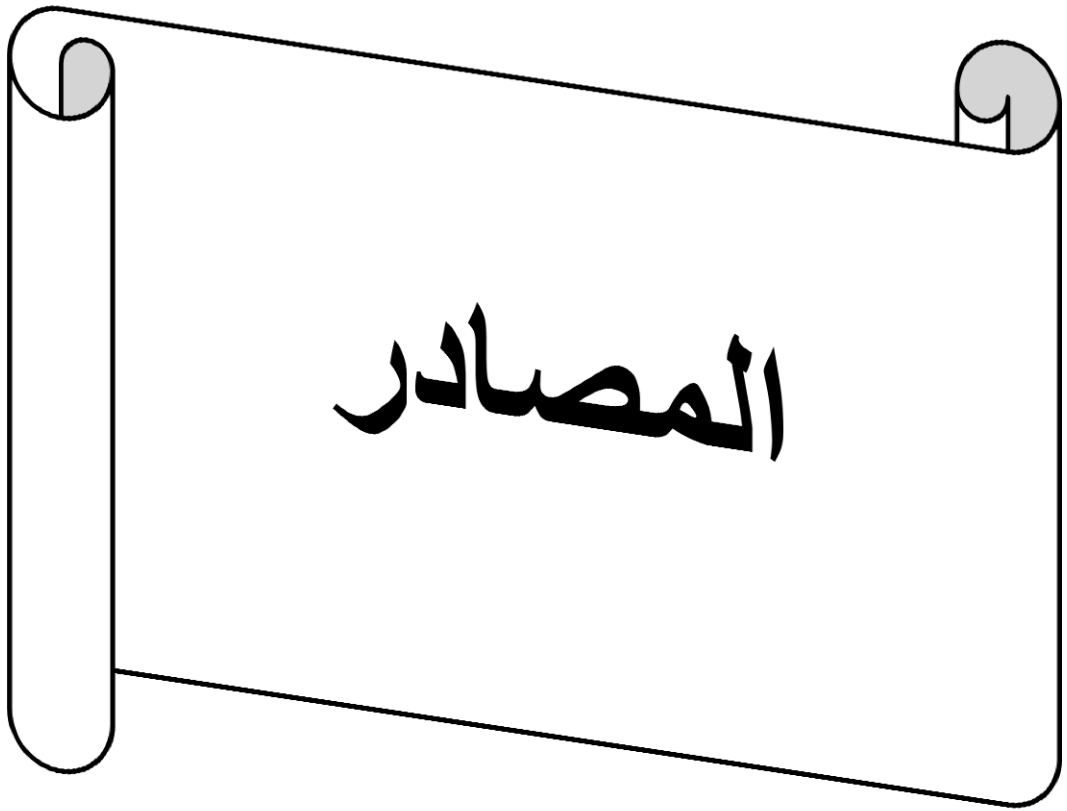
١٩. توضح من خلال الدراسة إنّ معظم النصوص القانونية الواردة في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والمنظمة لإيراداتها المالية لا تتلاءم مع وجود المحافظات ووصفها المالي الذي منحه الدستور وبصلاحياتها المالية الواسعة خاصة فيما يتعلق بالضرائب والرسوم أو التبرعات والهبات أو إيرادات المنافذ الحدودية والبتروودولار، مما أثار العديد من الاشكاليات القانونية التي أصبحت عائقاً امام استحصال المحافظات لمواردها المالية وتقييد حق المحافظات المالي وتسلبها حقوقها الدستورية وتجعل النظام المطبق في المحافظات نظاماً مركزياً فلا بد أن يكون لها الحق في فرض الضرائب والرسوم وغيرها من التشريعات المالية لأنّ استقلالها المشار إليه دستورياً يُعدّ ضماناً لمنح الاستقلال المالي المستقل عن الحكومة المركزية ودون الخضوع لها في هذا الشأن، وإنّ المحكمة الاتحادية أقرت ذلك الحق.

ثانياً : المقترحات :

١. ندعو المشرع العراقي إلى إمكانية إدراج باب ضمن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ يتضمن (الادارات المحلية) التي تتكون منها الدولة وينظم الحقوق والصلاحيات التي تمتلكها الأمر الذي يمنحها ضمانات دستورية حقيقية تكفل وجودها وحقوقها الإدارية والمالية .
٢. نقترح على المشرع ضرورة منح القرى الشخصية القانونية عن طريق ايراد نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يبين نظامها القانوني ويمنحها اختصاصات بشكل صريح وعدم إلغاء هذا المكون الذي يمثل إحدى مكونات المحافظة التي أشار إليها الدستور بشكل صريح .
٣. نوصي المشرع العراقي بتحديد الجهة التي تختص بأجراء التغييرات الادارية داخل حدود المحافظات سواء بالدمج أو الاستحداث عن طريق ايراد نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ينظم ذلك لكي يُعدَّ ضماناً قانونية لوجود الوحدات المحلية بسبب حدوث العديد من المشاكل التي تتعلق باقتطاع أو فصل أجزاء من الوحدات الإدارية وضمها الى وحدات أخرى بحجة تنظيمها.
٤. نوصي المشرع العراقي بضرورة تعديل المادة(٧/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والنص فيها بشكل صريح على الشروط والاجراءات اللازمة لإجراء التغييرات الإدارية داخل حدود المحافظات .
٥. نقترح على المشرع العراقي ضرورة منح المحافظات الصلاحية بإصدار القرارات المحلية عن طريق ايراد النص الاتي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل : "اصدار القرارات الفردية والتنظيمية ذات الطابع المحلي لتنظيم شؤون المحافظة" .
٦. نأمل من المشرع العراقي ضرورة تعديل المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وايراد ضوابط و ضمانات تكفل وجود المحافظات تجاه السلطة التشريعية وبما يتلاءم مع متطلبات النظام اللامركزي .
٧. ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة تنظيم حرية التعاقد بشكل واضح وصريح ويبين اهليتها في ذلك لأنها تعد من النتائج التي تترتب على تمتع المحافظات بالشخصية القانونية عن طريق ايراد نص صريح يُعطي الحق للمحافظات في إبرام العقود في المشاريع الخدمية والبنى التحتية وغيرها من العقود في التي تهّم مصالحها المحلية وفي حدود الاختصاص الذي تحدده القانون.

٨. نقترح على المشرع العراقي إيراد نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يحدّد الوسائل الرقابية التي تمتلكها مجالس المحافظات تجاه الموظفين المحليين وعدم الاعتماد على النصوص القانونية الواردة في الأنظمة الداخلية .
٩. ندعو المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إلى إعطاء الحق لمجالس المحافظات في إعفاء المدراء العاميين ومدراء الأجهزة التنفيذية من غير أصحاب المناصب العليا لما لذلك من أهمية في الرقابة على أعمالهم في نطاق اختصاصاتهم المحلية .
١٠. نوصي المشرع العراقي بالإشارة بشكل صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وإيراد نص يُعطي لمجالس المحافظات الحقّ في الرقابة على موظفي الحكومة المركزية فيما يخصّ الدوائر التي نقلت صلاحياتها وعدم الاستناد بشكل غير مباشر لممارسة هذه المهمة استناداً للمادة (٧/سابعاً) التي أعطت لمجالس المحافظات الحقّ في الرقابة على جميع دوائر الدولة في المحافظة والإشارة بشكل واضح لحق مجالس المحافظات في اتخاذ الاجراءات القانونية بحقّهم .
١١. نوصي المشرع العراقي في إيراد نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يعطي للمحافظات الأحقية في القيام بالصرف في ضوء نفقاتها المحلية وعدم تقييد حقّ المحافظات المالي في الاعتماد على التعليمات الصادرة من قبل الوزارات الاتحادية .
١٢. ندعو المشرع العراقي إلى إيراد نص صريح في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يُعطي الحقّ للمحافظات في فرض الضرائب والرسوم واستيفاء اجور الخدمات وغيرها من الموارد وسن التشريعات المالية وضمن نطاقها المحلي استناداً للدستور .
١٣. ندعو إلى ضرورة قيام مجلس الوزراء بإصدار قرار يُعدّ معدلاً لموقفه السابق ويمنح بموجبه وزارة النفط والشركات الاستخراجية العراقية التابعة لها صلاحية التعاقد بشكل مباشر وتحت سقف مالي محدد لتنفيذ مشاريع المنافع الاجتماعية واستثناءً من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ لأنّ الشركات العراقية هي التي تتحمل كلف الإنتاج .

١٤. ندعو المشرع العراقي إلى إيجاد مصادر أخرى للإيرادات المالية لما لها أثر في رفد المحافظة بمراد مالية وعدم الاعتماد على التخصيصات الاتحادية أو على المصادر التي نص عليها قانون المحافظات إذ أن معظمها تؤول للخزانة العامة وتمارس فيها السلطات الاتحادية عن طريق إصدار قانون الموازنة تقييد حقوقها المالية ويتم ذلك عن طريق تشريع قانون ينظم الموارد المالية للمحافظات وصلاحياتها في التصرف مع الإيرادات والنفقات ، أو تفعيل القطاع الخاص وجذب الاستثمارات وتفعيل الجانب الزراعي والصناعي والسياحي معاً
١٥. ندعو المشرع العراقي الى إصدار قانون ينظم كيفية إعداد الموازنة المحلية واجراءات تنفيذها لأنّ الدور الذي تمارسه المحافظات وصلاحياتها الإدارية والمالية المشار إليها في الدستور يقتضي أن تكون للمحافظة موازنة خاصة بها إلى جانب الموازنة العامة .
١٦. ندعو إلى ضرورة الإسراع في تشريع قانون النفط والغاز وإضافة نص صريح فيه يحدد حصص المحافظات من النفط والغاز المنتج فيها وإليه إرسالها إليها لما له أهمية من ضمان حق المحافظة من تلك الثروات بوصفها ملكاً لجميع الشعب العراقي .
١٧. نوصي المشرع العراقي بضرورة اضافة نص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يحدد حصة المحافظة من الإيرادات المتحصلة من القوانين الاتحادية من ضرائب ورسوم أو بدلات إيجار أموال الدولة ووضع آليه قانونية لاستحصلها.
١٨. نوصي المشرع العراقي بضرورة منح المحافظات صلاحية التصرف في الموارد المحلية ودون الخضوع للسلطات الاتحادية في هذا الشأن عن طريق إيراد نص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وفق الآتي : "للمحافظات حق التصرف بإيراداتها المحلية من الضرائب والرسوم والغرامات وأجور الخدمات وبدلات الإيجار .. الخ وتخضع في ذلك لرقابة ديوان الرقابة المالية".
١٩. ندعو الى ضرورة تفعيل مهمة الهيئات الرقابية كالهئية العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية المنصوص عليها في المادة(١٠٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والهيئة العليا التنسيقية بين المحافظات المنصوص عليها في المادة(٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لما لهذه الهيئات من دور رقابي في مجال تقسيم الثروات والتحقق من عدالة توزيعها على المحافظات على وفق معايير دستورية تضمن حصص المحافظات من الموارد المالية المخصصة لها .



المصادر :

أولاً : القرآن الكريم :

ثانياً : المعاجم اللغوية :

١ . أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم "ابن منظور" ، لسان العرب ، بدون طبعة ، ج ٤ ، دار صاحب ، ٢٠٠٣ .

ثالثاً : الكتب القانونية :

١ . د . أحمد أبو الوفا ، الحماية الدولية لحقوق الانسان ، ط ٣ ، دار النهضة العربية ، مصر . ٢٠٠٨ .

٢ . د . أحمد شوقي محمد عبد الرحمن ، النظرية العامة للحق ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية مصر ، ٢٠٠٥ .

٣ . د . أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية والادبية بيروت ، لبنان ، ٢٠١٣ .

٤ . أحمد غازي فيصل ، التنظيم القانوني للوحدات الادارية المحلية ، ط ١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٩ .

٥ . د . أحمد خلف العفيف ، التطور الإداري للدولة العراقية ، ط ١ ، دار جرير للنشر والتوزيع عمان ، ٢٠٠٨ .

٦ . د . أزهار هاشم أحمد ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤ .

٧ . د . أمجد عبد المهدي ، محمود يوسف عقلة ، دراسات في المالية العامة ، ط ١ ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .

٨ . جعفر أنس قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، بدون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ١٩٨٥ .

٩ . جورج فوريل ، بيل دلفولفيه ، القانون الاداري ، ج ٢ ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٨ .

١٠ . د . حبيب ابراهيم الخليلي ، المدخل للعلوم القانونية ، ط ٣ ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، ١٩٩٢ .

١١ . د . حسن محمد عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٣ .

١٢. د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة الحرة للوحدات المحلية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار الجامعة الجديد الاسكندرية مصر ، ٢٠١٥ .
١٣. د. حمدي محمد شعبان ، التنظيم الإداري في مصر ، ط ١ ، شركة ناس للطباعة ، القاهرة ٢٠٠٥ .
١٤. د. حمود القديمي ، مبادئ الادارة المحلية ، بدون طبعة ، مركز الأمين للنشر والتوزيع صنعاء ، ٢٠٠٩ .
١٥. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط ١ مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ .
١٦. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، دراسة تشريعية مقارنة ، ط ١ ، مكتبة الغفران للخدمات الطباعية بغداد ، ٢٠١٢ .
١٧. د. خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة ط ٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ١٩٩٣ .
١٨. د. رائد حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٩ .
١٩. د. رائد حمدان المالكي ، مركز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النظام الدستوري العراقي ، ط ١ دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٢ .
٢٠. د. رفعت عبد سيد ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ببيروت ، لبنان ٢٠٠٢ .
٢١. د. زكي محمد النجار ، الدستور والإدارة المحلية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
٢٢. د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، بدون طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ٢٠٠٤ .
٢٣. سروان عدنان ميرزا ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب بغداد ، ٢٠٠٨ .
٢٤. د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون طبعة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ، مصر ١٩٧٩ .
٢٥. د. سليمان الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة مصر ١٩٨٠ .
٢٦. د. شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفدرالي ، ط ٢ ، المركز العربي للنشر والتوزيع القاهرة ، ٢٠١٨ .
٢٧. شيماء سعدون عزيز الصكري ، الاستقلال المالي للهيئات الإدارية اللامركزية ، ط ١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٢١ .

٢٨. د. صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، ط ١ ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ١٩٨٣ .
٢٩. صداع دحام طوكان الفهداوي ، اختصاصات الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق ، ط ١ المكتبة القانونية بغداد ، ٢٠٠٩ .
٣٠. د. صلاح الدين صادق ، الحكم المحلي في فرنسا ، موسوعة الحكم المحلي ، ج ٢ منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر ، ١٩٧٧ .
٣١. ضياء عباس علي ، سلطة مجالس المحافظات في تنظيم ورقابة أجهزة الحكومات المحلية في العراق ، بدون طبعة مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٠ .
٣٢. طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية الإقليمية ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ٢٠١٧ .
٣٣. د. طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، ط ١ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٤ .
٣٤. د. ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق ، ط ١ ، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة ، ١٩٧١ .
٣٥. د. عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، ط ١ ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية مصر .
٣٦. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، ط ١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ .
٣٧. عامر ابراهيم أحمد ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، ط ١ منشورات زين الحقوقية والادبية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٣ .
٣٨. عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركي ، رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية ، ط ١ ، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، ٢٠١٨ .
٣٩. د. عبد الرزاق ابراهيم الشخلي ، الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠١ .
٤٠. د. عبد العال الصكبان ، مقدمة عن علم المالية والمالية العامة في العراق ، ط ١ ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٢ .
٤١. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، حقوق الإنسان وحرياته العامة ، ط ١ ، ج ٢ ، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٥ .
٤٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري ، منشأة المعارف ، بدون طبعة الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

٤٣. د . عبد الفتاح حسن ، التفويض الإداري وعلم الإدارة العامة ، بدون طبعة ، دار النهضة العربية ، مصر ١٩٧٠ .
٤٤. د . عبد المعطي العسّاف ، د . نادر أبو شيخة ، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الاردن ، ١٩٨٥ .
٤٥. عزت حافظ الايوبي ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية ، ط ١ ، دار الطلبة العرب ، بيروت بدون سنة نشر .
٤٦. أ . د عصام أنور سليم ، نظرية الحق ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ٢٠٠٧ .
٤٧. علاء سليم العامري ، الإدارة المحلية ، بدون طبعة ، مكتبة القانون المقارن ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
٤٨. د . علي سبتي ، مجالس الشعب في النظام الاشتراكي وافاق تطورها في العراق ، بدون طبعة ، دار القادسية للطباعة ، بغداد .
٤٩. علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق ، ط ١ مكتبة السنهوري بغداد ٢٠١٤ .
٥٠. د . علي محمد بدير ، د . مهدي ياسين السلامي ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بدون طبعة ، المكتبة القانونية ، بغداد .
٥١. فراس الوحاح ، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات دراسة تحليلية ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٧ .
٥٢. قاسم حسن العبودي ، الثابت والمتحول في النظام الفيدرالي ، بدون طبعة ، مطبعة هاشم أربيل ، ٢٠٠٩ .
٥٣. القاضي ايلي معلوف ، الصندوق البلدي المستقل ، معالجة مالية للامركزية الادارية ، ط ١ منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٦ .
٥٤. كامل بربر ، نظم الإدارة المحلية ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ١٩٩٦ .
٥٥. د . كريم كشاكش ، التنظيم الإداري المحلي "المركزية واللامركزية" ، دراسة مقارنة ، ط ١ اربد للنشر ، ١٩٩٧ .
٥٦. د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، ط ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، مصر ٢٠١٢ .
٥٧. د . مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، ط ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية مصر ، ٢٠٠٥ .

- د. ٥٨ . ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، بدون طبعة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة مصر ، ١٩٩٦ .
- د. ٥٩ . محمد أحمد اسماعيل ، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا ، ط١ المكتب الجامعي الحديث ٢٠١٣ .
- د. ٦٠ . محمد أحمد اسماعيل ، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية ، ط١ ، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية ، ٢٠١٥ .
- د. ٦١ . محمد أحمد اسماعيل ، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ، ط١ مجلد ١، ج٢ ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
- د. ٦٢ . محمد حلمي مراد ، مالية الهيئات المحلية ، بدون طبعة ، مطبعة النهضة ، مصر ، القاهرة ١٩٦٢ .
- د. ٦٣ . محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الإداري ، ط١ ، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٢ .
- د. ٦٤ . محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ، ٢٠٠٦ .
- د. ٦٥ . محمد صالح عبد البديع السيد ، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ط١ ، دار النهضة العربية ١٩٩٨ .
- د. ٦٦ . محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، ط٢ دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان ، الاردن ، ٢٠١٣ .
- د. ٦٧ . محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .
- د. ٦٨ . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية "الدولة والحكومة" ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .
- ٦٩ . محمد ماهر أبو العينين ، القاضي الإداري وتطبيق قانون المزايدات والمناقصات على العقود الإدارية ، ط٦ مجلد ١ ، بلا دار نشر ، ٢٠١٣ .
- د. ٧٠ . محمد وليد العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، ط١ ، مجلد ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ١٩٩٨ .
- ٧١ . محمد حمدي الجعفري ، بريطانيا والعراق حقبة الصراع "١٩١٤-١٩٥٨" ، ط١ ، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ، ٢٠٠٩ .
- د. ٧٢ . محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٨٤ .

٧٣. د . محمود عاطف البناء ، نظم الإدارة المحلية ، ط١ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ١٩٦٨ .
٧٤. د . مصطفى الجمال ، نبيل ابراهيم سعد ، النظرية العامة (القاعدة القانونية - الحق) ، ط١ منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٢ .
٧٥. د . مصطفى فهمي ، الإدارة المحلية في فرنسا ، بدون طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية مصر ١٩٧٠ .
٧٦. مصطفى كامل ، شرح القانون الإداري ، بدون طبعة ، مطبعة النجاح ، بغداد ، ١٩٤٩ .
٧٧. د . نبيل ابراهيم سعد ، نظرية الحق ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠بيروت لبنان .
٧٨. د . نبيل ابراهيم سعد ، د . همام محمد محمود زهران ، المدخل للقانون "نظرية الحق" ، ط١ منشأة المعارف الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٢ .
٧٩. نجيب خلف أحمد الجبوري ، عثمان سلمان غيلان العبودي ، النظام المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ط١ دار المسلة ، ٢٠٢٣ .
٨٠. د . نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الأول ، ط٣ ، مطابع الدستور التجارية ، عمان ١٩٩٦ .
٨١. د . هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، ٢٠٠٦ .
٨٢. د . هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ٢٠٠٤ .
٨٣. هدى محمد عبد الرحمن ، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي ، ط١ مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٨ ، مصر .
٨٤. د . وسام نعت ابراهيم السعدي ، د . محمد يونس يحي الصائغ ، الحريات العامة وضمانات حمايتها ، بدون طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠١٥ .

رابعاً : الرسائل والأطاريح الجامعية :

أ : الرسائل :

١. أحمد عربي فدعم ، الاستقلال المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، جامعة الإسراء كلية الحقوق ، ٢٠١٨ .
٢. أحمد خلف حسين كاظم الدليمي ، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ، ٢٠٢٠ .

٣. إلهام مطشر هادي العسكري ، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الإدارية اللامركزية رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة ذي قار ، ٢٠١٦ .
٤. أمير عبد الله أحمد الجبوري ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٤ .
٥. انتصار شلال مارد ، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق / جامعة النهدين ، ٢٠٠٨ .
٦. جين ياسر حسين ، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، جامعة ذي قار ، كلية القانون ٢٠١٦ .
٧. حيدر عبد اللطيف موسى التميمي ، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (مجلس محافظة النجف-أ نموذجاً) ، رسالة ماجستير ، جامعة النهدين كلية العلوم السياسية ، بغداد ٢٠١٣ .
٨. حيدر علي أرحيم اللامي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم الإسلامية ، الجامعة الإسلامية ، لبنان ٢٠١٨ .
٩. زين الدين لعماري ، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، ٢٠١٧ .
١٠. سجاد جبار حميد ، دور الهيئات اللامركزية الإقليمية في إبرام العقود النفطية ، رسالة ماجستير ، جامعة ميسان كلية القانون ، ٢٠١٩ .
١١. سعيد فروري غافل ، مجالس الشعب المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بابل ، ١٩٩٨ .
١٢. سلام جواد حمزة عنبر ، رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ، رسالة ماجستير معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الأشرف ، ٢٠١٧ .
١٣. شذى فلاح حسن ، المركز القانوني للمحافظ في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون الجامعة المستنصرية بغداد ، ٢٠١٢ .
١٤. عدال عبيد ضاحي ، الاختصاص التشريعي والإداري لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية / كلية الحقوق ، لبنان ، ٢٠٢١ .
١٥. فلاح حسن عطية ، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي رسالة ماجستير جامعة كربلاء ، كلية القانون ، ٢٠١٤ .

١٦. فيصل علي الجبري ، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة عدن اليمنية ٢٠٠٣ .
١٧. قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، رسالة ماجستير كلية القانون والسياسة جامعة البصرة ، ٢٠١٧ .
١٨. كاظم حسن كاظم ، التنظيم القانوني لاستحداث الأفضية والنواحي ، رسالة ماجستير ، جامعة ذي قار ، كلية القانون ، ٢٠٢٠ .
١٩. محمد ستار جبار ، التنظيم القانوني لإيرادات الحكومة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير جامعة ميسان ، كلية القانون ، ٢٠٢٠ .
٢٠. محمد هدام العامري ، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠١٢ .
٢١. مصطفى حميد عبد الله الشافعي ، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية ، رسالة ماجستير جامعة الاسكندرية ، كلية الحقوق ، ٢٠١٨ .
٢٢. نجاته محمد عبيد ، توزيع العوائد المالية في النظام السياسي الفدرالي ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٣ .
٢٣. نزار محمد جاسم الموسوي ، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، ٢٠١٧ .
٢٤. نورس هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠١٠ .
٢٥. يمامة محمد حسن كشكول ، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق رسالة ماجستير الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠١٠ .

ب : الأطاريح :

١. برازة وهيبه ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه جامعة مولود معمري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٧ .
٢. بهاء صاحب شاکر ، نمذجة خرائط التغيير الزمكاني لحدود محافظات العراق للمدة ١٩٢١_٢٠١٩ ، أطروحة دكتوراه جامعة تكريت ، كلية التربية للعلوم الإنسانية ، قسم الجغرافية ، ٢٠٢١ .
٣. حيدر مهدي حداوي الخزرجي ، التعاون والتوازن بين السلطة المركزية والمحلية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون جامعة كربلاء ، ٢٠٢٢ .

٤. سليم نعيم خضير المشاكيل ، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق ، أطروحة دكتوراه جامعة بيروت كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٤ .
٥. شويح بن عثمان ، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنةً بفرنسا ، أطروحة دكتوراه ، جامعة أبوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٨ .
٦. عماد فرج الخياط ، نظام التمويل في الإدارة المحلية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، مصر ٢٠٠٢ .
٧. عادل ابراهيم أدهم ، التنظيم الإداري في الدولة الاتحادية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة سانت كليمنتس العالمية ، مكتب كركوك ، ٢٠١٤ .
٨. مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه ، جامعة منتوري ، كلية الحقوق ، الجزائر ، ٢٠٠٥ .
٩. نور حمزة حسين الدراجي ، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهريين / كلية الحقوق ، ٢٠١٥ .

خامساً : البحوث والمقالات :

١. ابراهيم خليل العلاف ، تاريخ تشكيل "الولايات والسناجق والالوية والمحافظات العراقية" مقالة منشورة في مجلة الكاردينيا ، ٢٠١٨ .
٢. د . اسماعيل صعصاع البديري ، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق ، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة عليها ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الرابعة ، العدد الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الأول ، ٢٠١٢ .
٣. د . اسماعيل صعصاع غيدان ، محمد هدام العامري ، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية ، كلية القانون ، جامعة بابل ، المجلد الرابع ، العدد الثاني ، ٢٠٢١ .
٤. د . اسماعيل صعصاع غيدان البديري ، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني ، السنة الرابعة ، ٢٠٢١ .
٥. جاسم كاظم كباشي العبودي ، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي بحث منشور في مجلة كلية الرافدين للعلوم ، العدد ٣٤ ، ٢٠١٤ .
٦. جاك روبير ايف غودميه ، الدستور وحرية الأشخاص العاميين بالتعاقد ، مجلة القانون العام والعلوم السياسية ، معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي صالحى أحمد (النعامة) الجزائر ، العدد الثالث ، ترجمة د . محمد عرب صاصيلا ، مراجعة د . وسيم منصورى ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، ٢٠٠٧ .

٧. حسن العكلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، وزارة العدل ، بغداد ، ٢٠٠٩ .
٨. د . ذكري عبد الستار حميد ، معوقات التحول الى اللامركزية في الإدارة الحضرية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني .
٩. شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد ٣ مطبعة الديوان ، الجزائر ، ٢٠٠٣ .
١٠. د . عادل الطباطبائي ، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة الكويتية ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، ١٩٨٠ .
١١. د . عبد الجبار أحمد عبد الله ، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية مؤسسة فريدريش ايبرت ، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني .
١٢. د . علي هادي حميد الشكراوي ، د. اسماعيل صعصاع البديري ، د . علاء عبد الحسن العنزي ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفدرالية ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون ، جامعة بابل ، مجلد ٥ عدد ٢ ، ٢٠١٣ .
١٣. د . غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بحث منشور في مجلة الملتقى للأدب والثقافة ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ٢٠٠٨ ، وعلى الموقع الالكتروني .
١٤. د . فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق جامعة عين الشمس ، المجلد الثامن العدد الاول ، مصر ١٩٦٦ .
١٥. فتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد الثالث ٢٠١٣ .
١٦. د . لؤي طه الملا حويش ، علي كريم نعمان ، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، عدد ٢٩ ، ٢٠١٢ .
١٧. د . محمد ابراهيم الشافعي ، تمويل اللامركزية المحلية في مصر ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية المجلد ٥٢ ، عدد ٢ ، كلية الحقوق / جامعة عين الشمس ، ٢٠١٠ مصر .

١٨. محمد جبار طالب ، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، العدد الثاني ، السنة الرابعة كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ .
١٩. د . محمد سعيد فرهود ، العدالة الضريبية اقتصادياً ، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية مجلس النشر العربي في جامعة الكويت ، العدد ٤ ، السنة ٢٥ ، ٢٠٠١ .
٢٠. د . محمد ظهري محمود ، المجالس الشعبية المحلية ، بحث منشور في مجلة قضايا برلمانية مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، السنة الثانية ، العدد الثاني عشر ، مصر ، ١٩٩٨ .
٢١. د . هشام عبد السيد الصافي ، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري ، بحث منشور في مجلة جيل للأبحاث القانونية ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٧ .
٢٢. د . هيثم عبد الله سلمان ، واقع المنافع الاجتماعية للشركات النفطية وافاقها في ظل مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق ، بحث منشور في مجلة الاقتصادي الخليجي جامعة البصرة ، مركز دراسات البصرة والخليج العربي ، العدد ٢٧ ، ٢٠١٦ .

سادساً : الدساتير والقوانين :

أ : الدساتير :

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل .
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٣. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

ب : القوانين والمراسيم :

١. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
٢. القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل .
٣. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .
٤. قانون إدارة القرى الملغى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧ .
٥. قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل .
٦. قانون المحافظات العراقي الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ .
٧. قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٢ .
٨. قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ .
٩. المرسوم الجمهوري رقم ٤١ لسنة ١٩٧٦ .
١٠. قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
١١. قانون حقوق وحريات الجماعات المحلية رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ .

١٢. مرسوم ٢٨ شباط عام ١٩٨٨ .
١٣. قانون النقابات والجمعيات والاتحادات رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٢ .
١٤. قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ .
١٥. قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل .
١٦. قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
١٧. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٨. قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ .
١٩. قانون المختارين رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ المعدل .
٢٠. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢ .
٢١. قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل .
٢٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ .
٢٣. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ .
٢٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧ .
٢٥. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ .
٢٦. قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ .
٢٧. قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل .
٢٨. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .
٢٩. قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل .
٣٠. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .
٣١. قانون واردات البلديات رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ .
٣٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

سابعاً : الأنظمة والتعليمات والأوامر :

١. اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ .
٢. اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٨ .
٣. أمر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ .
٤. النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .
٥. النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ ..
٦. النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .
٧. النظام الداخلي لمجلس محافظة المثنى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .
٨. النظام الداخلي لمجلس محافظة صلاح الدين رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .

٩. النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .
١٠. النظام الداخلي لمجلس محافظة نينوى رقم ١ لسنة ٢٠١٠ .
١١. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ .
١٢. تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ .
١٣. تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١ .
١٤. تعليمات وزارة النفط / دائرة العقود والتراخيص البترولية بموجب كتابها ذي الرقم م/ع/م / ٢٤٣٨ في ٨/٩/٢٠٢١ .

ثامناً : القرارات والكتب الرسمية :

١. قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ٣١٨١ لسنة ٢٠١٠ .
٢. قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة ذو الرقم ١٧٠ في ١٦/١٠/٢٠١٠ .
٣. قرار مجلس الوزراء العراقي ذو الرقم ٤٢٥ لسنة ٢٠١١ .
٤. قرار لجنة شؤون الطاقة في مجلس الوزراء العراقي ذو الرقم ١٣٩ في ٢٣/١٢/٢٠١٣ .
٥. قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ٢٠١٦ .
٦. كتاب وزارة التخطيط ذو العدد ٨٧٣٩/٦/٤ في ١٩/٤/٢٠١٨ .
٧. قرار مجلس محافظة ميسان ذو العدد ٧٦ في ٦/١١/٢٠١٨ .
٨. قرار مجلس محافظة ميسان ذو العدد ٧٧ في ١٣/١١/٢٠١٨ .
٩. كتاب وزارة التخطيط ذو العدد ٢٧٥٧٧/٦/٤ في ٢/١٢/٢٠١٨ .
١٠. كتاب وزارة التخطيط ذو العدد ٢٧٩٢٦ في ٦/١٢/٢٠١٨ .
١١. قرار مجلس محافظة ميسان ذو العدد ٧٧ في ١٣/١٢/٢٠١٨ .
١٢. الامر الاداري الصادر من محافظة ميسان ذو العدد ١٦٤١٧ في ١٣/١٢/٢٠١٨ .
١٣. الامر الاداري الصادر من محافظة ميسان ذو العدد ١٦٦٦٨ في ١٨/١٢/٢٠١٨ .
١٤. كتاب وزارة التخطيط ذي العدد ٣٦١١ في ١٢/٢/٢٠١٩ .
١٥. قرار مجلس محافظة نينوى ذو الرقم ٦٣٠٥ الصادر في ٢٤/٦/٢٠١٩ .
١٦. كتاب شركة نفط ميسان ذو الرقم ١٣٧٧٧ في ٦/٩/٢٠٢٢ .
١٧. كتاب شركة نفط ميسان ذو الرقم ١٤٢١١ في ١١/٩/٢٠٢٢ .

تاسعاً : الاحكام والقرارات القضائية :

١. قرار مجلس المحافظين المصري الصادر بجلسة ١٩٨٣/٥/٢٣ .
٢. قرار مجلس الدولة الفرنسي ذو الرقم ٥٤٣ في ٣٠/١١/٢٠٠٦ .
٣. قرار مجلس الدولة العراقي ذو الرقم ٢٠٠٧/٤٦ في ٢٣/٥/٢٠٠٧ .
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم ١٣/اتحادية/٢٠٠٧ في ١٦/٧/٢٠٠٧ .

٥. قرار المحكمة الاتحادية ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٤/٢١ .
٦. قرار مجلس الدولة العراقي ذو الرقم ٧٦/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٩/١٣ .
٧. حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٩٨/اتحادية/تميز/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٩/١٤
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ١٠٣/اتحادية/تميز في ٢٠٠٩/٩/١٤ .
٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو الرقم ٢١/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٣/٢٣ .
١٠. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٢ .
١١. قرار المحكمة الاتحادية ذو الرقم ٣٩/اتحادية/٢٠١٢ في ٢٠١٢/١١/٢٦ .
١٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٢/اتحادية/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٧/٨ .
١٣. قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٥/٢٠١٤ في ٢٠١٤/٩/٤ .
١٤. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٣٥٨/اداري/تميز/ ٢٠١٤ في ٢٠١٤/١١/٢٣ .
١٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٩ / اتحادية / ٢٠١٧ .
١٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم ١٢٢/٢٠١٧ في ٢٠١٧/١١/٦ .
١٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذو الرقم ٦٧ / ٢٠١٨ في ٢٠١٨/٥/٢٨ .
١٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو الرقم ٥٧/اتحادية/٢٠١٨ في ٢٠١٨/٦/٣ .
١٩. قرار مجلس الدولة العراقي ذو الرقم ٨٦ في ٢٠١٨/١١/١٨ .
٢٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ١٥٥/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠٢١/٦/٢ .
٢١. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو الرقم ٢١٣/اتحادية/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٢/٩ .
٢٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو الرقم ١٧/اتحادية/٢٠٢٣ في ٢٠٢٣/٣/٨ .

عاشراً : المواقع الالكترونية :

١. الجهاز المركزي للإحصاء ، المديرية العامة للمساحة ، بيانات منشورة على الموقع الالكتروني <https://cosit.gov.iq/ar> : تاريخ الزيارة ٢٥ / ١١ / ٢٠٢٢ .
٢. دليل اجراءات إعداد موازنة المحافظات العراقية ، كراس منشور على الموقع الالكتروني : <https://www.mola.gov.jo> تاريخ الزيارة ١٥ / ٧ / ٢٠٢٣ .

احد عشر : المقابلات الشخصية :

١. مقابلة خاصة اجراها الباحث مع الاستاذ عباس الياسري ، مسؤول الشعبة القانونية في محافظة ميسان ، في ١ / ٨ / ٢٠٢٣ في ديوان محافظة ميسان .

اثنا عشر : المصادر الاجنبية :

1.Louis trotabas et paul Loart, manuel .de droit,puplicet administrative,Librarie general de droit etd ejurisprudence,vingtiemeedition,paris,p141.

2.Rene chapus, droit administrative , general edition , mont christien , paris , 1987 , p 212

3.Voir,Loi municipal de 05 avril 1884,jorf de 6 avril,1884,p 1557.

4.Bertrand docaasta . theorie generale des contrats publique , page 92 au 104.www.conseil-etat.fr/Actualites/...L-actualite-de-contentieux-des-contrats-publics-consulte site internet www.lexiner.net/theorie-generale-des-contrats.htm.

5.francois deruel . finances publiques . eme edition ntas dalloz paris . 2eme edition . 1989 . p192 .

6.murice duverger . element de droit public , paris. 2 eme edition , 1985 p 506.

7.Bruno rermind et Jacques blanc . les collectivites locales. presses de la fondatoin. 1989 , p.257 1eme edition.



Abstract

Abstract

Abstract :

Most of the countries of the world are divided in terms of the nature of their political existence into federal states and unified states. Most of the countries of the world are unified countries characterized by unity of laws and unity of authority, but their systems differ according to the nature of the political system followed and the degree of decentralization because the trend towards decentralization has become a global trend that is not limited to a specific country or countries. These countries rely on distributing the administrative function to local bodies elected according to the democratic method that is compatible with the decentralized system, which requires recognition of those units in their independence vis-à-vis the central government and their right to enjoy the constitutional and legal rights that result from that recognition, without diminishing those rights or eliminating part of them under the pretext of any pretext. Rather, the legislator must clearly organize their powers.

Hence, the importance of the study from a theoretical point of view lies in the fact that it is an important study that shows the foundations of the independence and existence of the governorates as local units stated in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 and the law of governorates not organized in a region on the basis of which it was necessary to regulate the rights of the governorates in a clear and explicit manner that does not include derogation or derogation. Abolishing or negating their constitutional rights. From a theoretical standpoint, the subject of the study aims to present the problems and difficulties that accompanied the application of administrative decentralization in Iraq in a way that affects the independence and existence of the governorates, makes their activity limited, and highlights the direct role of the central authority over them due to shortcomings and ambiguity in the legal texts that regulate those powers. Therefore, we found it appropriate to divide this study into two chapters. In the first chapter, it dealt with the concept of the right of legal existence granted to the governorates, guarantees of not being infringed upon, and the necessity of clearly organizing the rights granted to the governorates based on constitutional approval. In the second chapter, it dealt with the right of the governorates to organize their local affairs in terms of independence. Administrative and financial, and the extent to which it is organized in a way that gives the governorates the right to control and supervise local agencies, and also gives them the authority to possess sufficient financial resources and grant them independence in obtaining local resources. The study included several proposals, the most important of which is calling on the legislator to regulate the rights of governorates that are not organized in a region in a manner consistent with the constitution and the decentralized system and granting them explicit powers that do not include a derogation or cancellation of those rights in a manner that violates the constitution and the law.

**The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Misan/ College of Law
Department of Public law**



Masters

**The rights of the governorates that are not
organized in a region towards the federal
authorities in Iraq
((A comparative study))**

A master's thesis submitted by the student

Sajad Kazem Ghali Al-Kaabi

To the Council of College of Law - University of Misan

**It as a part of the requirement for a master's
degree in public law**

Supervised by

Professor of Administrative Law

Assistant Counselor in the Iraqi State Council

Prof. Dr. Amer Zughair Muheisen

2024 A D

1445 A H