(SUJHUS) مجلة جامعة سومر للعلوم الانسانية (ISSN: 2959-5436)
عدد خاص بوقائع المؤتمر العلمي الدولي الثاني للعلوم الانسانية والتربوية والنفسية/جامعة سومر بالتعاون مع جامعة الامام الصادق(ع) للفترة من8-9 اذار 2023/القسم الثاني-المحور القانوني ,الصفحات 75-97

توازن السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

أ.م.د. قتادة صالح فنجان[1]*
[1]كلية القانون, جامعة ذي قار, العراق

الملخص

يقوم النظام اللامركزي على اساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحافظات بما تتضمنه هذه الوظيفة من تخطيط وتنظيم وتنفيذ ، دون ان يتعدى الأمر الى وظيفتي التشريع والقضاء ، لأنه إذا أدخلت هاتين الوظيفتين الى نطاق اللامركزية بين السلطة المركزية والمحافظات ، فأننا نكون قد انتقلنا من نطاق النظام اللامركزي الإداري الى النظام الاتحادي ، وهذا غير وارد في علاقة المحافظات بالسلطة المركزية .

الكلمات المفتاحية: توازن السلطات , الحكومة الاتحادية , المحافظات , الدستور , قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

Balance of powers between the federal government and the provinces Not organized in a region

Asst. Professor Dr. Qutada Saleh Fenjan[1]*
[1]college of Law, University of Thi-Qar, Iraq

Abstract

manage its affairs manage its affairs manage its affairs manage its affairs manage its affairs manage its affairs manage its affairs manage its affairs manage its affairs The system leads the authority and the provinces, including the functions of planning and carrying out tasks, without going beyond the matter to carry out planning and judicial work, because this led to the expansion of the scope of functions and provinces and provinces over the authority and the provinces. The administrative decentralization system is the federal system, and this is not mentioned in the relationship of the provinces with the central authority.

Keywords: balance of powers, federal government, governorates, constitution, law of governorates not organized into a region .

1. المقدمة

أولا: أهمية البحث.

تمثل المحافظات تطبيقا لنظام اللامركزية الإدارية ، وذلك بان تقوم هيئات تدير شؤونها وشؤون سكانها من خلال منح السلطة المركزية هذه الهيئات سلطة الإدارة ضمن حدود الوحدة الإدارية .

يقوم النظام اللامركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحافظات بما تتضمنه هذه الوظيفة من تخطيط وتنظيم وتنفيذ [(1)]، دون ان يتعدى الأمر الى وظيفتي التشريع والقضاء ، لأنه إذا أدخلت هاتين

* **Email address: Qutad547@gmail.com**

الوظيفتين الى نطاق اللامركزية بين السلطة المركزية والمحافظات ، فأننا نكون قد انتقلنا من نطاق النظام اللامركزي الإداري الى النظام الاتحادي ، وهذا غير وارد في علاقة المحافظات بالسلطة المركزية .

ثانيا: مشكلة البحث.

جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم - في العراق – المرقم (21) لسنة 2008 المعدل ، بحكم مغاير لما تقدم ، فقد منح هذا القانون صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات متجاوزاً بذلك على الأصول الثابتة لنظام اللامركزية الإدارية والذي يحكم علاقة المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالسلطة المركزية [2] .

ثالثا : خطة البحث.

سنتناول بحث توازن السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالسلطة الاتحادية في مبحثين وكالتالي :-

المبحث الأول :- توازن الاختصاصات التشريعية بين مجلس النواب و مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

المطلب الأول : مجلس النواب

المطلب الثاني : مجالس المحافظات

المطلب الثالث : التوازن بين سلطات مجلس النواب ومجالس المحافظات

المبحث الثاني :- توازن الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

المطلب الاول : السلطة التنفيذية الاتحادية

المطلب الثاني : السلطة التنفيذية في المحافظة

المطلب الثالث : توازن السلطات بين السلطة التنفيذية الاتحادية والمحافظون.

المبحث الأول

توازن الاختصاصات التشريعية بين مجلس النواب و مجالس المحافظات

نظم دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الحالي علاقة المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالسلطة الاتحادية بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (122) من الدستور العراقي لسنة 2005 [3] ، بأن يتم توزيع الوظيفة التنفيذية بين المحافظات والسلطة الاتحادية ، ولكن المشرع العراقي قد ذهب بعيداً عن هذا حين قرر في نص الفقرة (ثانياً) من المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ، وخولها حق إصدار التشريعات المحلية ، عن طريق تحديد اختصاصات مجلس المحافظة في الفقرة (ثالثاً) من المادة (7) التي خولت مجلس المحافظة حق إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم شؤون المحافظة الإدارية والمالية [4] .

والواقع ان المشرع العراقي بإيراده مصطلح " تشريعات محلية " قد أوجد للمحافظة اختصاصاً لم يأت به أي تشريع سابق طيلة قيام الدولة العراقية ، كما انه لم يحدد ماهية هذا التشريع المحلي وما هي درجته وهل هو في درجة مساوية للتشريع العادي او أقل منه أو انه أعلى من التشريع العادي في نطاق المحافظة ، علماً بأن القوانين والتشريعات تصدر من

السلطة التشريعية الأعلى في الدولة ، والمقصود به هنا مجلس النواب العراقي والذي يختص بتشريع القوانين الاتحادية [5].

وسنبين كلا من السلطة التشريعية الاتحادية المتمثلة بمجلس النواب ومجالس المحافظات وطبيعة العلاقة بينهما في ثلاثة المطالب الاتية .

المطلب الأول

مجلس النواب

يقوم مجلس النواب بممارسة اختصاصاته وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات . وقد بين دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ , تشكيله واختصاصاته .

الفرع الأول: تشكيل مجلس النواب

يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء ، بنسبة عضو واحد لكل مائة ألف نسمة من سكان العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ويتم انتخابهم من خلال الاقتراع السري المباشر ، ويراعى سائر مكونات الشعب فيه ، على ان يتضمن المجلس ما لا يقل عن الربع من عدد أعضاءه من النساء [2] .

وحدد دستور جمهورية العراق الحالي لسنة 2005 الشروط التي يجب توافرها في المرشح لمجلس النواب أهمها ان يكون عراقياً كامل الأهلية [3] ، كما يشترط الدستور عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل او منصب رسمي آخر [4] . ويعد النائب الذي يتقلد منصباً في مجلس الوزراء مستقيلاً من عضوية المجلس [5] ، والعلة من ذلك واضحة ، وهي الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات والحيلولة دون ازدواجية المناصب .

الفرع الثاني: اختصاصات مجلس النواب

يمارس مجلس النواب عدة اختصاصات اهمها : [6]

1- تشريع القوانين الاتحادية
2- انتخاب رئيس الجمهورية
3- تعديل الدستور
4- تشكيل الحكومة والرقابة على أداء السلطة التنفيذية
5- تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية
6- الموافقة على تعيين بعض المناصب المهمة
7- مسائلة رئيس الجمهورية وإعفاءه بعد إدانته من المحكمة الدستورية [1]
8- استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وإعفاؤهم بالأغلبية المطلقة ، كذلك استجواب الوزراء ورئيس مجلس الوزراء وسحب الثقة منهم

9- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتحديد الإجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم ، كما يقوم رئيس مجلس النواب بواجبات رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب لرئيس الجمهورية .

إن ما يهمنا في هذا الصدد هو الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ، وهو اختصاص تشريع القوانين الاتحادية التي يمتد أثرها ووجوب تطبيقها الى جميع أرجاء الدولة [2] .

وفي هذا الخصوص فأن عملية إصدار التشريعات تتلخص بأن يقدم مقترح القانون من قبل عشرة أعضاء من مجلس النواب او من إحدى لجانه المختصة [1]2 ، ثم تقوم السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بصياغة مشروع القانون [2] ، يقدم من قبلها الى رئيس مجلس النواب الذي يقوم بدوره بإحالة المشروعات الى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها ، على ان يجري ذلك بحضور ممثل اللجنة مقدمة المشروع .

وبعد قراءة المشروع فأنه سيواجه أحد خيارين :

الأول- رفضه ان لم يوافق عليه المجلس من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه [3] .

الثاني - الموافقة عليه بعد الاخذ بالتعديلات المقترحة من قبل أعضاء المجلس اللازمة وتلاوته ومناقشته مادة مادة ، ثم قراءته قراءة أولى ، ثم قراءة ثانية بعد يومين على الأقل، ثم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء .

فاذا ما وافق المجلس على مشروع القانون ، فانه يقوم بإرساله الى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره ، خلال مدة عشرة أيام من إرسالها إليه ،

هذه هي الإجراءات اللازمة لإصدار التشريعات الاتحادية من قبل مجلس النواب . اضافة الى ذلك ، فان لمجلس النواب ، إضافة الى تشريع القوانين الاتحادية ، المصادقة على مشروع الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية والمصادقة على الحساب الختامي والمناقلة بين أبواب الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها وله ايضاً ان يطلب من مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات [2] ، وكذلك المصادقة على موازنة وافية ومستقلة للقضاء والمصادقة على موازنة المجلس ولجانه [3] ، كما يمكنه اصدار النظام الداخلي الخاص به [4] ، وتشريع قانون خاص يعالج حالة استبدال اعضاءه بسبب الوفاة او الاستقالة او الاقالة او فقدان العضوية لأي سبب آخر [5] .

ولابد من الاشارة ان مجلس النواب يضم من بين لجانه لجنة دائمة هي لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تختص بعدة أمور منها متابعة شؤون مجالس الأقاليم والمحافظات والمجالس المحلية ، واقتراح القوانين المنظمة للعلاقات بين المجالس التشريعية في الاقاليم والمحافظات مع الوزارات الاتحادية [6].

المطلب الثاني

مجالس المحافظات

نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الفقرة الأولى من المادة الثانية منه على ان مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة [1] ، ضمن الحدود الإدارية للمحافظة له حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية .

وإذ يثور التساؤل حول مدلول كلمة " التشريعات المحلية " فان القانون في الفقرة (ثالثاً) من المادة (7) قد خول مجلس المحافظة اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات ، بمعنى القوانين والانظمة والتعليمات .

يتضح لنا بان نص الفقرة الاولى من المادة الثانية من القانون اعلاه يمثل مخالفة واضحة للدستور الذي قضى بمنح المحافظات التي لم تنتظم باقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية [2] .

ويكمن وجه المخالفة ان الدستور اوجب منح المحافظة صلاحيات ادارية ومالية واسعة ولم ينص على منحها صلاحيات تشريعية لسبب بسيط هو انها تعمل وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وهذا المبدأ يعني توزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء كانت اقليمية ام مرفقية [3] .

الفرع الأول: تشكيل مجالس المحافظات

يتكون مجلس المحافظة من (10) عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (200.000) مائتي ألف نسمة لما زاد على (1.000.000) مليون نسمة بحسب احدث إحصائية معتمدة وفقاً للبطاقة التموينية التي على أساسها تم وضع سجل الناخبين على أن لا يزيد على (35) خمسة وثلاثين مقعداً. و يتكون مجلس القضاء من (7) سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (100.000) مائة ألف نسمة لما زاد على (500.000) خمسمائة ألف نسمة بحسب احدث إحصائية معتمدة وفقاً للبطاقة التموينية التي على أساسها تم وضع سجل الناخبين على أن لا يزيد على (13) ثلاثة عشر مقعداً [1] ، مع تحديد نسبة ربع المقاعد للنساء حصراً [2]. ينتخبون عن طريق الانتخاب السري المباشر من قبل سكان المحافظة .

وقد اشترط قانون انتخابات مجالس المحافظات عدة شروط في الناخب هي : ان يكون عراقي الجنسية ، وكامل الاهلية ، واتم الثامنة عشر من عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات ، ومسجلاً في سجل الناخبين وفقاً لاحكام هذا القانون والتعليمات التي ستصدر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات .

الفرع الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات

لقد منح القانون مجلس المحافظة اختصاصات عديدة هي [1] :-

1- انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات

2- إقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة وبناء على طلب ثلث الأعضاء [2]

3- اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .

4- رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

5- اعداد موازنة خاصة بالمجلس لدرجها في موازنة المحافظة العامة والمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة والمعدة من قبل المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها مع مراعاة المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية .

6- الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن ادائها لأعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

7- انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة للمجلس .

8- استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة باجوبة المستجوب يعرض امر اقالته على التصويت في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة اغلبية عدد اعضاء المجلس وللأسباب ذاتها المحددة في اقالة رئيس مجلس المحافظة

9- المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظة .

10- إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناءاً على طلب خمس عدد الاعضاء او بناءاً على اقتراح من المحافظ وللأسباب الواردة في اقالة رئيس مجلس المحافظة .

11- المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية .

12- المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس

13- إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس.

14- اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الارث التاريخي والحضاري لها .

15- اقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له .

16- تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة ، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية .

17- المصادقة على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة .

18- ممارسة أي اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة .

ومن خلال نظرة سريعة الى اختصاصات مجلس المحافظة، نجد ان المشرع قد منح مجالس المحافظات اختصاصات واسعة، يتعدى بعضها نطاق اللامركزية الادارية الذي من المفترض ان تحكم علاقة السلطة الاتحادية بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

المطلب الثالث

التوازن بين سلطات مجلس النواب و سلطات مجالس المحافظات

إن الاختصاص التشريعي الذي منحه المشرع لمجالس المحافظات حين خولها حق اصدار التشريعات والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون المالية والادارية للمحافظة [1] ، هو مخالفة صريحة لأحكام الدستور ، لان مجلس المحافظة لا يمارس الوظيفة التشريعية ، بل ان كل ما يتمتع به هو صلاحيات ادارية ومالية واسعة حسبما نصت على ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (122) من الدستور ، وعليه فانه ليس بوسع مجالس المحافظات اصدار تشريعات محلية ، فضلاً عن عدم امكانها اصدار الانظمة لان الانظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً [2] ، وذلك بموجب نص الفقرة (ثالثاً) من المادة (80) من الدستور[3] .

وهكذا فانه لا يبقى لمجلس المحافظة الا سلطة اصدار القرارات و الاوامر والتعليمات وبما يتناسب مع الصفة الادارية التي يفترض ان يتمتع بها مجلس المحافظة [4] .

ان منح مجالس المحافظات حق اصدار القرارات هو حق يتلائم مع طبيعة اللامركزية الادارية ، كون هذه القرارات ذات طابع اداري مهمتها وضع القوانين محل التنفيذ ، أي انها قرارات تنفيذية وليست تشريعية .

واضافة الى ما تقدم ، فقد اخضع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب ، وهذا ما يخالف احكام الدستور من جهة واحكام مبدأ اللامركزية الادارية من جهة اخرى .

فهو مخالف لاحكام الدستور ، لأن الدستور قد حدد اختصاصات مجلس النواب بموجب المادة (61) منه ، وعلى سبيل الحصر ، واناطه مهمة الرقابة على مجالس المحافظات الى مجلس النواب انما يمثل اضافة اختصاص جديد لاختصاصاته ، وهذا غير جائز كونه يمثل تعديلاً للدستور قد تم بموجب قانون عادي .

اما مخالفة رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات لمبدأ اللامركزية الادارية ، فيتمثل بان الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة المركزية في العاصمة ، اما اقحام مجلس النواب في هذا الامر ومنحه حق مراقبة مجالس المحافظات فهو خرق لمبدأ اللامركزية الادارية .

ان مجلس النواب يجب ان يتفرغ للمهام الجسام الملقاة على عاتقه والمحددة في الدستور وعلى وجه الخصوص تلك المتمثلة في اعداد التشريعات التي تنظم اوجه الحياة في الدولة ومراقبة أداء الحكومة ، لا ان يراقب مجلس المحافظة وهو يؤدي اعماله على وفق القانون [2] .

كما ان الدستور قد قضى بعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة [3] ، وهذا ما يجعل مجلس المحافظة مستقلاً بشكل يتنافى مع مبدأ اللامركزية الادارية الذي تعد رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ومنها مجالس المحافظات احد اركانها الرئيسية .

ان هذا النص على ما جاء عليه يخرج المحافظة من نطاق اللامركزية الادارية ويدخلها نطاقاً اخر قد يتجاوز النطاق الاتحادي تتحلل فيه المحافظة من أي رقابة واشراف من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة . ان الاسباب المذكورة – انفاً – تفترض لزوم الغاء هذا النص وذلك لعدم صحته اساساً ومخالفته للمبادئ القانونية المستقرة في نطاق

تنظيم اللامركزية الادارية والعلاقة بين مكوناتها ، فحتى في النظم الاتحادية ترتبط الوحدات الاتحادية بالسلطة الاتحادية بنوع معين من الاشراف والسيطرة لضمان سير الوحدات الاتحادية على الاسس العامة التي تضعها السلطات الاتحادية .

ومن جهة اخرى ، فان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم عندما بين اختصاصات مجلس المحافظة ومنها رسم السياسة العامة للمحافظة ، فقد قرر بموجب الفقرة الرابعة من المادة السابعة منه ان يتم ذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

كما ان اشغال المناصب العليا في المحافظة يتم بترشيح ثلاثة اشخاص من قبل مجلس المحافظة وبناء على اقتراح المحافظ ، لكن الاختيار النهائي يكون من قبل الوزير المختص الذي يقوم بتعيين احدهم [1] .

كذلك فان اعفاء اصحاب المناصب العليا يكون بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناء على طلب خمس عدد الاعضاء او بناء على اقتراح من المحافظ ، ولمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص [2] .

اما في المجال الامني فقد خول القانون مجلس المحافظة المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ وبالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها بهذا الصدد [3] .

كما يختص المجلس بتحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية ، بمعنى ان على مجلس المحافظة الرجوع الى وزارة التخطيط في وضع سياسات المحافظة وخططها الاستراتيجية لضمان عدم تعارض خططها مع الخطط التنموية الاتحادية [1] .

واستناداً الى ما تقدم ، فإننا ندعو الى تعديل نص الفقرة (خامساً) من المادة (122) من الدستور والتي سبق بيانها كونها مخالفة للمبادئ القانونية المستقرة وقواعد تحديد الهيئات اللامركزية وتنظيم العلاقة بينها .

إن تمتع مجلس المحافظة بحق اصدار التشريعات والتي تتضمن القوانين والقرارات وغيرها يدعمه ايضاً نص المادة (123) من الدستور والتي اجازت بموجبها تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس وبموافقة الطرفين .

من خلال استعراض اختصاصات مجلس المحافظة ، نجد انه عند قيامه باختصاصاته التي منحه اياها القانون ، فانه لا يحتاج الى اصدار القوانين ، فكل اختصاصاته من انتخاب رئيس المجلس واقالته ونائبه واعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس والمصادقة على موازنة المحافظة العامة ... الخ ذات طبيعة ادارية ، أي انها لا تحتاج الى اصدار القوانين ، لان القوانين انما هي قواعد تصدر لتنظيم امور اقتصادية او ادارية او مالية او سياسية او اجتماعية لم تنظم من قبل او لتعديل قوانين قائمة بموجب قوانين جديدة لوجود ظروف استجدت وتستدعي هذا التعديل .

أما إعمال مجلس المحافظة فهي جميعاً من قبيل تنفيذ القوانين التي يتم وضعها من قبل السلطة المركزية ، الامر الذي يمكن معه القول بصلاحية مجلس المحافظة لاصدار القرارات التي تفعل اعماله وتضعها موضع التنفيذ وتسبغ عليها القوة الملزمة ، وهذا هو النهج الذي سار عليه المشرع المصري والفرنسي من حيث منح مجلس المحافظة حق اصدار القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين المركزية0

الا انه يواجهنا هنا نص المادة (115) من الدستور ، والتي تقضي بانه في حدود الاختصاصات الممنوحة للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، او تلك المشتركة بينها وبين السلطة الاتحادية ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما .

إن هذا النص يصطدم اولاً مع مبدأ سيادة القانون الاتحادي على أي من قوانين الوحدات المكونة للاتحاد ، وبالتالي وجوب خضوع قوانين الوحدات المكونة للقانون الاتحادي ، وهو مبدأ معروف ومستقر في النظم الاتحادية .

كما ان هذا النص يدل في ظاهره على امتلاك المحافظات للوظيفة التشريعية كما هو حال الاقليم وبالتالي فان بامكانها اصدار قوانين محلية تطبق داخل حدودها وهذا محال ، لان النظام اللامركزي لا يسمح للهيئات المحلية ممارسة هذا الاختصاص ، بل ان المحافظات تتمتع بصلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وكما اسلفنا من قبل [1] .

كما ان اكثر الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المادة (114) من الدستور توضع بالتشاور والتعاون والتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات ، كما هو الحال في ادارة الكمارك ورسم السياسة البيئية والسياسية الصحية والتعليمية ، فاذا تم وضع هذه السياسات عن طريق التشاور اصلاً ، فكيف يجوز للاقاليم والمحافظات التحلل من الالتزام بها ووضع سياسة خاصة بها مخالفة للسياسة الاتحادية ؟

هذا ما يثير اكثر من علامة تعجب واستفهام حول الصفة النهائية والواضحة للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في النظام القانوني العراقي ، هل هي وحدة ادارية تحكمها مبادئ اللامركزية الادارية ، ام ان لها صفة اشبه بالاقليم وتحكمها مبادئ النظام الاتحادي ، ام ان لها وضعاً قانونياً يتأرجح بين الاثنين ولم يتحدد له ملامح ثابتة مما يحتاج الى تعديل نصوص الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لتحديد تلك الملامح وفق النهج الدستوري والنظام الاداري السائد.

المبحث الثاني

توازن السلطة التنفيذية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

تعد السلطة التنفيذية هي السلطة الفاعلة في الحياة السياسية للدولة ، وتتعدد الادوار التي تقوم بها ، حيث تمثل النظام القائم في شتى المجالات [1] . وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق من رئيس الجمهورية [2] ومجلس الوزراء ، وهي تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقوانين وعلى اساس مبدأ الفصل بين السلطات [3] .

المطلب الأول

السلطة التنفيذية الاتحادية

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء , اي ان الدستور اعتمد ثنائية السلطة التنفيذية تطبيقا للنظام البرلماني الذي اعتنقه . وعليه نبحث كلا من رئيس الجمهورية واختصاصاته , ومجلس الوزراء في الفرعيين الآتيين :

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً لأحكام الدستور [4]

ولقد حدد الدستور عدة شروط يجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية هي ان يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين ، كامل الاهلية واتم الاربعين من عمره ، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن ، غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف [1]

واوجب الدستور تنظيم احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقانون يصدره مجلس النواب [2] ،

أولا : اختيار رئيس الجمهورية :

يتم انتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب من بين المرشحين الذين تنطبق عليهم الشروط اعلاه ، حيث يتم الانتخاب باغلبية الثلثين [3] .

اما اذا لم يحصل اياً من المرشحين على الاغلبية المطلوبة ، يتم التنافس بين المرشّحين الحاصلّين على اعلى الاصوات ، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني [4] .

الواقع ان انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب (البرلمان) هو اتجاه مرتبط غالباً بالانظمة البرلمانية ، بعكس النظام الرئاسي ، إذ عادة ما يتم الانتخاب فيه من قبل المواطنين وبشكل مباشر.

وقد حدد الدستور ولاية الرئيس باربع سنوات مع جواز انتخابه مرة ثانية وحسب ، على ان ولاية رئيس الجمهورية تنتهي بكل الاحوال بانتهاء دورة مجلس النواب ، الا انه يستمر في ممارسة مهامه الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه وحتى انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة للمجلس [6] .

ثانيا : اختصاصات رئيس الجمهورية .

يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات ومهام عديدة ، يمكن ان نطلق على اغلبها بالصلاحيات والمهام التشريفية ، فهو رمز للدولة اكثر من كونه قائداً فعلياً لها ، واستناداً الى الدستور ، فان صلاحيات رئيس الجمهورية هي [3] :-

1- اصدار المراسيم الجمهورية .

2- اصدار العفو بتوصية من رئيس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالعفو الخاص ، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري .

3- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي وافق عليها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي (15) يوماً من تاريخ تسلمها .

4- المصادقة على احكام الاعدام بعد اكتسابها الدرجة القطعية .

5- القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفية والاحتفالية .

6- دعوة مجلس النواب المنتخب الى الانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على الانتخابات

7- تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الوزارة [1] .

8- يقوم مقام رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان [2] .

9- منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون .

10- قبول السفراء [3] .

11- دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي اوجبت اليها الدعوة ، وكذلك طلب تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب [4] .

12- الطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء [5] .

13- الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء لحل مجلس النواب [6] .

14- الطلب المشترك مع رئيس مجلس الوزراء من مجلس النواب لاعلان الحرب وحالة الطوارئ [7] .

15- تقديم مشروعات القوانين الى مجلس النواب [8] .

16- اقتراح تعديل الدستور مع مجلس الوزراء مجتمعين [9] .

17- المصادقة على تعديل الدستور خلال سبعة ايام من تاريخ المصادقة على نتائج الاستفتاء على التعديل [10]

18- ممارسة أية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في الدستور [11] .

الفرع الثاني : مجلس الوزراء

إضافة الى رئيس الجمهورية ، فان السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون ايضاً من مجلس الوزراء والذي يمثل السلطة التنفيذية الفعلية .

أولا : تشكيل مجلس الوزراء

يتكون المجلس من الوزراء ورئيس الوزراء ويتم تشكيل المجلس حينما يقوم رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من انتخابه بتسمية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً رئيساً للوزراء وتكليفه بتشكيل مجلس الوزراء وتسمية اعضاء وزارته وذلك خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف [1] .

وبعد اعداد قائمة اعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري (البرنامج الوزاري) تعرض على مجلس النواب وتنال التشكيلة الوزارية ثقة مجلس النواب اذا نال جميع الوزراء المرشحين الموافقة بشكل منفرد ، والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب [2] .

اما في حالة عدم نيل الوزارة الثقة او اخفاق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة خلال المدة اعلاه ، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحاً اخر لتأليف الوزارة خلال خمسة عشر يوماً [3] .

ويشترط الدستور في المرشح لرئاسة الوزراء ما يشترطه في رئيس الجمهورية ، وان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها ، واتم الخامسة والثلاثين من عمره .

أما الوزير فيشترط فيه ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب وان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها [4] .

ثانيا: اختصاصات مجلس الوزراء

اعتمد الدستور العراقي النظام البرلماني ، فقد جمع في يد رئيس الوزراء السلطة الفعلية ، ويكون مسؤولاً مع اعضاء وزارته ، امام مجلس النواب مسؤولية تضامنية وشخصية وفقاً لقواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني [1] .

اذ يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعات المجلس ، وله الحق في اقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب [2] .

واضافة الى هذه الصلاحيات ، فقد منح الدستور رئيس الوزراء الاختصاصات التالية :-

1- دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ، وله ايضاً طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً .

2- الطلب المشترك مع رئيس الجمهورية من مجلس النواب الاعلان عن الحرب او حالة الطوارئ

3- يخول رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة لادارة شؤون البلاد خلال فترة الحرب وحالة الطوارئ [3] .

4- تقديم طلب وبموافقة رئيس الجمهورية لحل مجلس النواب .

5- تقديم التوصية الى رئيس الجمهورية لاصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين .

ولذلك فان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول الاول في الدولة من الناحية الفعلية ويتمتع باختصاصات واسعة ، وهذا هو الحال في الدول ذات النظام السياسي البرلماني .

اما صلاحيات مجلس الوزراء فتتلخص فيما يلي [1] :-

1- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

2- اقتراح مشروعات القوانين .

3- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين .

4- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية .

5- تقديم التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات, والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة , ورئيس اركان الجيش ومعاونيه, ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني , اضافة الى رؤساء الاجهزة الامنية .

6- التفاوض بشان المعاهدات الدولية و التوقيع عليها او من يخوله .

وهنا يفهم ان الامور المتعلقة بالمعاهدات الدولية هو امر محدد بالسلطة الاتحادية ، وهذا ما تؤكده الفقرة (اولاً) من المادة (110) من الدستور العراقي والتي جعلت اختصاص عقد المعاهدات الدولية من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية , لكن الدستور قد اوجب تأسيس مكاتب للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية للدولة العراقية لغرض تسيير الشؤون الاجتماعية والثقافية والانمائية فيها [2] .

وهذا النظام انما هو نادر الوجود في الانظمة الاتحادية المقارنة ، بل ان العراق قد يكون المتفرد بهذا النظام لان النظم الاتحادية عادة اما ان تجعل موضوع المعاهدات بيد السلطة الاتحادية .

ان النص اعلاه ,فيه تجاوز على السلطة الاتحادية , يفترض ان تكون السلطة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص في تمثيل الدولة الاتحادية في المجال الدولي ، وان أي تمثيل خارجي يكون لدولة الاتحاد اعمالاً لوحدة الشخصية الدولية لدولة الاتحاد .

فالانضمام الى المنظمات الدولية والاقليمية وفتح أي مكاتب بالسفارات والبعثات الدبلوماسية المفروض ان يقتصر على دولة الاتحاد ، ولا يمتد الى الوحدات المكونة للدولة الاتحادية [3] .

وعلى هذا فان هذا الحق الذي تمنحه المادة (121 / رابعاً) انما هو من مظاهر الاتحاد الكونفدرالي الذي تحتفظ فيه الدول المنظمة للاتحاد بشخصيتها الدولية ، اضافة الى ذلك سيؤدي حتما الى ازدواجية الاختصاص مع عمل الملحقيات الثقافية التابعة للسلطة الاتحادية ، واخيراً فان هذا الاجراء سيؤدي الى تضخم في ملاكات السفارات وتحميل ميزانية الدولة نفقات باهضة .

7- لمجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية اقتراح تعديل الدستور .

8- للمجلس وضع نظامه الداخلي [4] .

ويلاحظ ان اختصاصات مجلس الوزراء العراقي تتشابه الى حد ما مع اختصاصات مجالس الوزراء في غالبية الدول ذات النظام البرلماني [1] .

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية في المحافظة

يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ، اذ منحه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم درجة وكيل وزير فيما يخص الخدمة والحقوق الوظيفية ، ويخضع لاحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها [2] .

الفرع الأول: انتخاب المحافظ

يتم انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة بالاغلبية المطلقة وذلك خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة له [3] ، من بين مرشحين قد يكونون من اعضاء المجلس نفسه او من خارجه [4] ، وقد حدد القانون شروطاً للمرشح لمنصب المحافظ هي [5] :-

1- ان يكون عراقياً كامل الاهلية اتم الثلاثين من عمره حين الترشيح .

2- حاصلاً على الشهادة الجامعية كحد ادنى او ما يعادلها .

3- حسن السير والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحه مخلة بالشرف .

4- من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية ومقيم فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن عشر سنوات .

5- ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشحه .

6- الا يكون مشمولاً باحكام او اجراءات قانون اجتثاث حزب البعث او أي قانون اخر يحل محله .

7- ان لا يكون قد اثرى على حساب الوطن او المال العام بشكل غير مشروع وبموجب حكم قضائي .

ويصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال مدة (15) يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه . وفي حالة عجز المحافظ عن اداء مهامه لاسباب صحية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر يحال على التقاعد وعلى مجلس المحافظة انتخاب محافظ جديد ليحل محله وبنفس الالية السابقة [1] .

الفرع الثاني: اختصاصات المحافظ

حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الاختصاصات والصلاحيات المناطة بالمحافظ بما يلي [2]

1- اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية ، عدا ما يقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة .

2- تنفيذ القرارات التي يقررها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة .

3- تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة .

4- الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .

5- تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية ، وله ايفاد موظفي المحافظة وفقاً للأصول المرعية .

6- اصدار امر تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي باستثناء المناصب العليا [1] .

7- اصدار امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون والذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة .

8- استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالاغلبية المطلقة لمجلس المحافظة [2][3] .

9- اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العامين في المحافظة بمصادقة المجلس بالاغلبية البسيطة .

10- للمحافظ ان يامر الشرطة باجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقاً للقانون ، ويبلغ المحافظ بنتيجة التحقيق بعد تقديم اوراق التحقيق الى القاضي المختص .

11- استحداث والغاء مراكز الشرطة ، بمصادقة المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

12- للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة ، باستثناء قطعات الجيش .

13- اذا رأى المحافظ عدم قدرة الاجهزة الامنية على انجاز واجباتها في حفظ الامن والنظام ، ان يعرض الامر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز هذه الواجبات .

المطلب الثالث

توازن السلطات بين السلطة التنفيذية الاتحادية والمحافظ

يتبين لنا عند قراءة اختصاصات كل من السلطة التنفيذية الاتحادية والمتمثلة بالاختصاصات المناطة برئيس الجمهورية وتلك المناطة برئيس الوزراء ومجلس الوزراء من جهة ، والسلطة التنفيذية في المحافظة غير المنتظمة في اقليم والمتمثلة باختصاصات المحافظ من جهة اخرى ، نجد ان التوازن بين هتين السلطتين يتحدد في المجالات التالية :-

أولاً :- تعيين المحافظ واقالته .

ثانياً :- السياسة العامة للدولة.

ثالثاً :- مشروع الموازنة العامة للدولة .

الفرع الأول: تعيين المحافظ وإقالته

سبق وبينّا ان مجلس المحافظة هو من ينتخب المحافظ خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة له [1] ، وبعد ان يتم الانتخاب ، فان المحافظ لا يباشر مهامه الا بعد صدور مرسوم جمهوري بتعيينه محافظاً للمحافظة المعنية [2] .

ان صدور المرسوم الخاص بتعيين المحافظ من قبل رئيس الجمهورية انما هو جزء من الاختصاصات التشريفية التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية ، لان الاخير لا يستطيع الاعتراض على تسمية شخص ما محافظاً ، بل ان مهمته تنحصر في اصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتعيينه ، كون المحافظ قد تم انتخابه من قبل مجلس المحافظة والذي يعد اعضاؤه ممثلين لسكان المحافظة .

اما فيما يتعلق باقالة المحافظ ، فقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مجلس النواب حق اقالة المحافظ بالاغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء [4] .

ان اختصاصات مجلس النواب محددة على سبيل الحصر في الدستور ، ولم تتضمن اختصاص اقالة المحافظين ، وبالتالي لا يجوز اضافة اختصاصات جديدة اليها بموجب قانون عادي .

من جهة اخرى ، فانه في الانظمة اللامركزية الادارية يكون اقالة المحافظ من اختصاص السلطة المركزية التنفيذية سواء كان رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء ، وبالتالي فانه لا يجوز اقحام مجلس النواب بهذا الامر [1] .

وعلى هذا الاساس ، فانه من الواجب اناطة هذا الامر اصاله الى رئيس الوزراء وليس الاكتفاء بمنحه حق اقتراح الاقالة الذي يقترن بموافقة مجلس النواب عليه او قد يصطدم برفضه .

الفرع الثاني: السياسة العامة للدولة

نص الدستور على صلاحية مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، ووضع الخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة [4] .

والسياسة العامة في الدولة تتمثل في السياسة الداخلية والخارجية ، ومن الطبيعي ان السياسة الخارجية هي امر ليس للمحافظة او المحافظ اي علاقة به ، كونه يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والمقرة بموجب الدستور [4] .

اما السياسة الداخلية فتشمل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والاعمار والبنى التحتية للدولة ، وكذلك مجالات تنظيم الامن وسيادة القانون في الدولة وكيفية التعامل مع الازمات الداخلية وقيادتها وادارتها وغيرها من المجالات التي يقوم مجلس الوزراء بتحديدها في سبيل ادارة الدولة .

وفي اطار هذه المجالات ، فان على المحافظ تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء في حدود المحافظة [5] ، أي ان المحافظ يقع على عاتقه تنفيذ السياسة العامة للمحافظة ، والتي يقوم برسمها مجلس المحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة [6] . ومنه يبدو واضحاً ان تنفيذ السياسة العامة للمحافظة يمر بثلاثة مراحل

- تتمثل برسم السياسة الداخلية العامة للدولة ومن ضمنها المحافظة من قبل مجلس الوزراء
- هي رسم السياسة العامة للمحافظة ذاتها من قبل مجلس المحافظة .
- والاخيرة فتتم بتنفيذ السياسة العامة للمحافظة من قبل المحافظ بما لا يتعارض مع السياسة العامة للدولة .

ولابد من الاشارة ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد منح المحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة لخطة الحكومة العامة [3] . بمعنى ان القانون لم يقيد صلاحية المحافظ في تنفيذ السياسة العامة او لخطط المحافظة و حسب ، انما قد اضاف لها اختصاص رقابي على مجلس المحافظة في وضعه للخطة العامة للمحافظة والتي بطبيعة الحال يجب الا تتعارض مع خطة الحكومة العامة .

لقد منح الدستور مجلس الوزراء حق الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث ادائها لعملها ومدى قدرتها على انجاز المهام المناطة بها وتطوير قدراتها الانتاجية وكذلك مراقبة ومكافحة الفساد الاداري وهدر المال العام .

ومن جهة اخرى ، فقد اوجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ان تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها او المرافق العامة في نطاق المحافظة او مع

دوائرها في مركز الوزارة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها ، اضافة الى رفع التقارير الى المحافظ بخصوص الامور التي يحيلها اليهم ، واحاطته علماً بأعمالهم التي لها مساس بالامن اوالامور المهمة او القضايا التي تتعلق باكثر من دائرة واحدة في المحافظة او سلوك موظفيهم ، و اعلامه بمباشرتهم الوظيفية وانفكاكهم منها ، واخيراً انجاز المهام واعمال اللجان التي يكلفهم بها [1] .

كذلك منح الدستور مجلس الوزراء حق الاشراف العام على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، وبما ان عملية الاشراف ، تكون الى حد كبير غير ممكنة في المحافظات لبعدها عن مركز العاصمة وعن احاطة مجلس الوزراء ، فقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المحافظ حق الاشراف على الدوائر الرسمية التابعة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة باعتباره هو ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة وهو من له الحق في متابعة ومراقبة اعمال دوائر الدولة الرسمية في المحافظة واعلام السلطة المركزية عن حالات الاهمال والتقصير او حالات الفساد الاداري او المخالفات التي قد تقع .

ان هذا الاتجاه حسب ما نرى ليس الا امعاناً في التجاوز على مبادئ وقواعد تنظيم اللامركزية الادارية التي يفترض نظرياً وبحكم الدستور انها تحكم علاقة المحافظات بالسلطة المركزية . لان فك ارتباط الدوائر المحلية في المحافظات عن الوزارات الاتحادية التي كانت تتبعها ادارياً ، يعني الغاء أي نوع من الرقابة التي يمكن ان تمارسها الوزارات الاتحادية على الدوائر المحلية ، وهذا امر يتسم بالخطورة كون الرقابة هي احدى المبادئ الجوهرية التي تحكم نظام اللامركزية الادارية .

الفرع الثالث: مشروع الموازنة العامة للدولة

يقوم مجلس الوزراء باعداد مشروع الموازنة العامة للدولة [2] ، وذلك بعد ان تقوم المحافظات والاقاليم باعداد مشاريع موازناتها العامة ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية ، وعلى ضوء ذلك يتم اعداد مشروع الموازنة العامة بعد تحديد واردات ومصروفات الموازنة والتي تشمل كافة مرافق الدولة سواء كانت اتحادية او اقليمية او تابعة للمحافظات او مستقلة بحد ذاتها .

ويقوم المحافظ بإعداد مشروع الموازنة العامة الخاصة بالمحافظة وبالتعاون مع خبراء الشؤون المالية الذين تضمهم الهيئة الاستشارية المرتبطة به [1] . ثم يحيلها الى مجلس المحافظة الذي يقوم بالمناقلة بين ابوابها حسب الحاجة والمصادقة عليها مع مراعاة المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ، ثم يقوم المجلس برفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية [2] .

ان السلطة الاتحادية تعتمد مشاريع الموازنات المقدمة من المحافظات اساساً لوضع الموازنة العامة الاتحادية ويتوقف على مدى دقة هذه الموازنات دقة الموازنة الاتحادية العامة .

كما ان هذه الموازنات تخضع الى رقابة الهيئات الرقابية المختصة كديوان الرقابة المالية وغيره من الاجهزة الرقابية .

الخاتمـــــــــــة

بعد ان انتهينا من بحثنا المتواضع ، لابد من بيان النتائج وتقديم التوصيات المتواضعة التي قد تساهم ولو بقدر ما في توجيه وتصويب النصوص الدستورية العراقية المتعلقة بموضوع البحث

أولا .النتائـــج :-

1- يتحدد توازن السلطات في ضوء التقسيم الدستوري للاختصاصات بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

2- ان موقف المشرع الدستوري العراقي من تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الأعضاء (سواء الأقاليم او المحافظات) يثير بلا شك جدلاً لم يثره أي دستور فدرالي آخر ، فالنصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم تلك العلاقة غير متكاملة وغير واضحة حيث ينتابها النقص والغموض في أكثر المواضع

3- عدم تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات رقابية تامة تجاه المحافظين او مجالس المحافظات وهو ما يشكل اخلالا واضحا في تبني النظام اللامركزي .

ثانيا .المقترحات :

1- إلغاء الفقرة الرابعة من المادة (121) التي تمنح الأقاليم والمحافظات الحق بتأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمسايرة النظم الفدرالية في جعل حق التمثيل الدبلوماسي مقصوراً على الحكومة المركزية .

2- رفع التناقض الضمني بين المادة (110 / ثالثا) والتي تتحدث عن السياسة الكمركية كاختصاص اتحادي حصري ، والمادة (114/ أولا) التي جعلت ادارة الكمارك من ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية وحكومة الاقاليم .

3- تعديل النص الوارد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل , بان تكون جهة الرقابة على مجالس المحافظات هو مجلس الوزراء وليس مجلس النواب .

4- ندعوا المشرع العراقي الى اعادة النظر في العلاقة بين السلطة التنفيذية الاتحادية والسلطات التنفيذية المحلية . بان يكون تعيين المحافظ من قبل رئيس مجلس الوزراء وبترشيح ثلاثة اشخاص من قبل مجلس المحافظة . على ان يكون ارتباط المحافظين وظيفيا برئيس مجلس الوزراء وخضوعهم لرقابته وتوجيهه , ومنح رئيس مجلس الوزراء حق اقالة المحافظين دون الرجوع الى مجلس النواب.

الهوامش

[1] – د. حيدر الفريجي – تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية – بحث منشور في مجلة الملتقى – مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية – العدد (11) لسنة 2008 – ص99 .

[2]– انظر نص الفقرة (ثانياً) من المادة (122) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

(1) تنص المادة (122 / ثانياً) من الدستور العراقي على ان " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ".

[2] تنص المادة (7 / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 فيما يتعلق باختصاصات مجلس المحافظة على " إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " .

[1] تتكون السلطة التشريعية الاتحادية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 ، من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، وبذلك أخذ الدستور بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية ، على ان يتم تنظيم مجلس الاتحاد ، وهو مجلس غير قائم حالياً ، من حيث التكوين والاختصاص ، بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاءه ، وقد يكون السبب في إرجاء المشرع الدستوري تنظيم مجلس الاتحاد الى الدورة الانتخابية الثانية بموجب المادة (137) من الدستور ، هو عدم تشكيل أقاليم جديدة عدا إقليم كردستان إضافة الى عدم تثبيت المبادئ العامة المتعلقة بتكوين المجلس وتحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور0 (أريان محمد علي – الدستور الفيدرالي – رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد 2007 – ص114) .

[2] انظر الفقرة (1 ، 4) من المادة (49) من الدستور العراقي لسنة 2005 ، والمواد (2 ، 11) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4010 في 23 / 11 / 2005 .

[3] انظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (49) من الدستور العراقي لسنة 2005 ، وقد حددت المادة (13) من النظام الداخلي لمجلس النواب (المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4032 في 5 / 2 / 2007)، شروط عضوية مجلس النواب وهي :-

أولاً :- ان يكون عراقياً كامل الأهلية وفقاً للمادة (49) الفقرة (ثانياً) من الدستور .

ثانياً :- ان لا يكون مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث وفقاً للمادة (135) الفقرة (ثالثاً) من الدستور .

ثالثاً :- ان تنطبق عليه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات .

[4] انظر الفقرة (6) من المادة (49) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[5] انظر المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

[6] انظر المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] وذلك في إحدى الحالات التالية :-

أ- الحنث في اليمين الدستورية ب- انتهاك الدستور جـ- الخيانة العظمى .

[2] الفقرة (أولاً) من المادة (60) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

[2] المادة (60) و(62) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] الفقرة (3) من المادة (91) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[4] المادة (51) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[5] الفقرة (5) من المادة (49) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[6] المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

[1] يقابل هذا النص على المستوى التشريعي الاتحادي ما ورد في المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس النواب بان " مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور والمواد الأخرى ذات الصلة " .

[2] انظر الفقرة (ثانياً) من المادة (122) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] د. غازي فيصل مهدي– المصدر السابق – ص146 .

[1] انظر الفقرة (اولاً) من المادة (3) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[2] انظر الفقرة (ثانيا) من المادة (13) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 ، منشور في الوقائع العراقية العدد 4091 في 13 / 10 / 2008 .

[1] المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[2] وذلك لأحد الأسباب التالية : أ– عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي ب– التسبب في هدر المال العام جـ– فقدان أحد شروط العضوية د– الاهمال او التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

[1] انظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2009.

[2] د. غازي فيصل مهدي – المصدر السابق – ص147 .

[3] تنص المادة (80) من الدستور على " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية :– أولاً ..... ثالثاً : اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين " .

[4] د. حنان محمد القيسي – نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق – بحث منشور في مجلة الملتقى – مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية – العدد 11 لسنة 2008 – ص157 .

[2] د. غازي فيصل مهدي – المصدر السابق – ص146 .

[3] انظر الفقرة (خامساً) من المادة (122) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] انظر البند (1) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 .

[2] انظر البند (2) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[3] انظر الفقرة (عاشراً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008.

[1] انظر الفقرة (عاشراً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008.

[1] د. غازي فيصل مهدي – نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان – ط1 – الناشر صباح صادق الانباري – بغداد – 2008 – ص41 – 42 .

[1] د. ايمن احمد الورداني – حق الشعب في استرداد السيادة – ط1 – مكتبة مدبولي – القاهرة – 2008 – ص230 .

[3] انظر المادة (47) و(66) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[4] انظر المادة (67) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] انظر المادة (68) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[2] انظر المادة (69 / اولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] انظر المادة (70 / اولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[4] انظر المادة (70 / ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[6] انظر المادة (72) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] انظر المادة (73) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] الفقرة (1) من المادة (76) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[2] المادة (81) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] الفقرتين (5 ، 6) من المادة (73) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[4] المادة (58) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[5] القسم (1) من البند (ب) من الفقرة (8) من المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[6] الفقرة (1) من المادة (64) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[7] انظر البند (أ) من الفقرة (9) من المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[8] الفقرة (1) من المادة (60) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[9] الفقرة (1) من المادة (126) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[10] الفقرة (2) من المادة(126) من الدستور العراقي لسنة 2005.

[11] الفقرة (10) من المادة (73) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] انظر الفقرات (اولاً ، ثانياً) من المادة (76) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[2] الفقرة (رابعاً) من المادة (76) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] الفقرة (ثالثاً ، خامساً) من المادة (76) من الدستور العراقي لسنة 2005.

[4] المادة (77) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] المادة (82) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[2] المادة (78) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] البند (ج) من الفقرة (9) من المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] المادة (80) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[2] الفقرة (رابعاً) من المادة (121) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[3] د. احمد احمد الموافي – رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد – دار النهضة العربية – القاهرة – 2008 – ص42 .

[4] انظر المادة (85) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] اريان محمد علي – المصدر السابق – ص151 .

[2] المادة (23 ، 24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008.

[3] الفقرة (1) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[4] الفقرة (ثانياً) من المادة (26) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008.

[5] المادة (25) و(5) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008.

[1] انظر المادة (28) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[2] انظر المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[1] وتشمل المناصب العليا المدراء العامون ورؤساء الاجهزة الامنية في المحافظة .

3

[1] الفقرة الاولى من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[2] الفقرة (اولاً) من المادة (26) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[4] وذلك للاسباب التالية : أ- عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي . ب- التسبب في هدر المال العام . جـ- فقدان احد شروط العضوية . د- الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية .

[1] د. غازي فيصل مهدي – نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 في الميزان – المصدر السابق – ص147 .

[4] انظر الفقرة (اولاً) من المادة (80) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[4] الفقرة (اولاً) من المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[5] الفقرة (ثالثاً) من المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[6] الفقرة (رابعاً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[3] البند (جـ) من الفقرة (احد عشر) من المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[1] المادة (32) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[2] الفقرة (رابعاً) من المادة (80) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

[1] الفقرة (اولاً) من المادة (34) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

[2] البند (3) من الفقرة (خامساً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

المصادر

أولاً: الكتب والبحوث

1- د. احمد احمد الموافي – رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد – دار النهضة العربية – القاهرة – 2008 –.

2- د. ايمن احمد الورداني , حق الشعب في استرداد السيادة , ط1 , مكتبة مدبولي , القاهرة , 2008 .

3- د. حنان محمد القيسي – نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق – بحث منشور في مجلة الملتقى – مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية – العدد 11 لسنة 2008

4- د. حيدر الفريجي – تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية – بحث منشور في مجلة الملتقى – مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية – العدد (11) لسنة 2008

5- د. غازي فيصل مهدي , – نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان – ط1 – الناشر صباح صادق الانباري – بغداد – 2008.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

1- أريان محمد علي – الدستور الفيدرالي – رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد 2007

ثالثا :الدساتير والقوانين

1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005

2- قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4010 في 23 / 11 / 2005 .

3- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي