المطلب الثاني

الأقاليم

لا توجد صيغة واحدة للأنظمة الاتحادية فهناك تنوع كبير في تطبيقات هذه الأنظمة، كما تختلف مكونات الدولة الاتحادية، إذ تسمى في بعض الدول (ولايات) كما في الولايات المتحدة الامريكية والهند، وتسمى في دول أخرى أقاليم)، وقد أخذ دستور جمهورية العراق بالتسمية الأخيرة، ولا زال النظام الإداري الجديد في العراق القائم على اساس تقسيم البلاد إلى أقاليم ومحافظات غير منتظمة في إقليم غير واضح المعالم من حيث التطبيق.

تكوين الإقليم: يتم تكوين الإقليم أما عن طريق تكوين إقليم جديد أو الانضمام إلى إقليم قائم، وقد أقر الدستور إقليم كردستان إقليما اتحاديا .

1- تكوين إقليم جديد : بين الدستور في المادة (١١٩) على أنه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بأحد طريقين:

- طلب يقدم من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.
- طلب يقدم من عشر الناخبين في المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ويقدم طلب تكوين الأقاليم إلى مجلس الوزراء، الذي يقوم بتكليف المفوضية العليا للانتخابات باتخاذ إجراءات الاستفتاء عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الأقاليم والانتهاء منها خلال مدة (٣) أشهر من تاريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء.

ويكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على أغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم، على أن لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن 50% من الناخبين، وترفع النتائج النهائية لرئيس مجلس الوزراء خلال ثلاث أيام، وعليه أن يصدر قرارا بتشكيل الإقليم خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين.

2- الانضمام إلى إقليم قائم: اجاز قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، انضمام إحدى المحافظات إلى إقليم قائم)، وذلك بطلب يقدم من ثلث أعضاء مجلس المحافظة طالبة الانضمام، وموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم المراد الانضمام إليه.

هيئات الإقليم: نصت المادة (١٢٠) من الدستور على أن يقوم الإقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطاته وصلاحيات كل منها وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع دستور جمهورية العراق، في حين نصت المادة (١٢١) على أن: لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية) ويفهم من هذا النص أن سلطات الإقليم هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

المطلب الثالث

المحافظات غير المنتظمة في إقليم

عرف العراق التنظيم الإداري المكون من محافظات منذ العهد العثماني، والتي كانت تسمى (ألوية) لغاية صدور قانون المحافظات رقم (١٩٠) لسنة ١٩٩٩، وكانت المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا من أبرز مقومات النظام اللامركزي إذ يعني قيام شخص معنوي آخر غير الدولة يمارس الوظيفة الإدارية على جزء من إقليمها، غير أن بقية مقومات النظام اللامركزي لم تكن متوفرة، فلم يكن هناك هيئات منتخبة من أبناء المحافظة تتولى تسيير المرافق العامة وممارسة الوظيفة الإدارية فيها، كما أن القرارات المهمة في تسيير وإدارة المرافق العامة في المحافظة كانت تتخذ من الحكومة المركزية.

ولقد شهد العراق تحولا جوهريا في نظامه الإداري بعد الاحتلال عام 2003، فقد أصبحت المحافظات تتمتع بشخصية معنوية حقيقية، وتدار من هيئات منتخبة (مجالس المحافظات) يفترض أنها مستقلة عن الحكومة المركزية، وكذا الحال بالنسبة للأقضية والنواحي، وقد صدر أول تشريع لتنظيم السلطات الحكومية المحلية بعد الاحتلال بموجب أمر سلطة الاحتلال رقم (71) في 6 نيسان 2004، وقد بين القسم الأول منه غرض التشريع وهو (تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي)، وبالفعل فقد أخذ هذا التشريع بمبدأ اللامركزية حيث نص على تشكيل مجالس المحافظات تكون مستقلة في أداء مسؤولياتها عن سيطرة أو إشراف أي وزارة، كما منح مجلس المحافظة صلاحيات واسعة، إلا أن الحكومة المركزية (الاتحادية) سعت جاهدة لتقليص صلاحيات مجالس المحافظات.

وتأكد مبدأ اللامركزية في إدارة المحافظات بصدور الدستور الدائم لعام 2005، إذ نصت المادة (122) منه على أن: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)، وتأسيسا عليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، الذي بين إجراءات تشكيل المجالس المحلية في المحافظات والأقضية والنواحي، واختصاصات كل منها وكيفية ممارسة أعمالها وتنظيم علاقتها بالحكومة المركزية.

أولا: مجلس المحافظة

هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق لمبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله، وتخضع المجالس لرقابة مجلس النواب.

يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعدا، يضاف إليها مقعد واحد لكل (200000) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (500000) خمسمائة ألف نسمة ، ويتم اختيار أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب السري المباشر لسكان المحافظة المعنية، وقد بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس المحلية، ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها، وتكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة لها.

وقد بينت المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات مجلس المحافظة، فهو يتمتع بسلطة تشريعية تتمثل بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكن من إدارة شؤون المحافظة وفقا لمبدأ الإدارة اللامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، كما له سلطة الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها (وفقا للتعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أصبح للمجلس حق الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة اشخاص من قبل المحافظ)، بالإضافة إلى الكثير من الاختصاصات التي بينتها المادة (7) المشار اليها.

حل مجلس المحافظة : بينت المادتين (٢٠ و ٢١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أسباب وإجراءات حل مجلس المحافظة والمجالس المحلية للأقضية والنواحي، وذلك بطريقين :

1- بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناء على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية:

أ- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.
ب- مخالفة الدستور والقوانين.
ج- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

2- بقرار من مجلس النواب يصدر بالأغلبية المطلقة، بناء على طلب المحافظ أو طلب ثلث عدد أعضاءه، إذا تحقق أحد الأسباب انفا.

ثانيا: المحافظ

يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير من حيث الحقوق والخدمة الوظيفية، ويمثل السلطة التنفيذية على مستوى المحافظة، وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة، فللمجلس مراقبة قراراته وأعماله كافة، وله مساءلته والتحقيق معه.

انتخاب المحافظ: يتم انتخاب المحافظ ونائبيه من قبل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة، من بين اعضاء المجلس أو من غيرهم، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس، ويشترط في المرشح لمنصب المحافظ ونائبيه تحقق الشروط الواجب توفرها في عضو مجلس المحافظة، وأن يكون حاصلا على شهادة جامعية.

ويمارس المحافظ عدد من الصلاحيات، منها إعداد الموازنة العامة للمحافظة، وتنفيذ قرارات مجلس المحافظة، وتنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة، والاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة، وله سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العام في المحافظة.

إقالة المحافظ: يتم إقالة المحافظ بأحد طريقين :

1- من قبل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة بعد أن يتم استجوابه، عند توافر أحد الأسباب الآتية:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
ب- التسبب في هدر المال العام.
ج- فقدان احد شروط العضوية.
د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.
1- من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه.

ثالثا: الأقضية والنواحي

تضم كل محافظة مجموعة من الأقضية والنواحي، وهي أشخاص معنوية إدارية لامركزية إقليمية، ولكل من القضاء والناحية مجلس محلي.

مجلس القضاء : يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة)، ويتولى المجلس انتخاب رئيس له بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء في أول جلسة يعقدها، كما يقوم بانتخاب القائممقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه، ويراقب المجلس سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء، ويتم حل مجلس القضاء إما بقرار من المجلس نفسه بالأغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث الأعضاء، أو بقرار من مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة عند توفر أحد الأسباب المشار اليها بصدد حل مجلس المحافظة.

مجلس الناحية: يتكون من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون ألف نسمة(٢)، ويتولى مجلس الناحية انتخاب رئيس له في أول جلسة يعقدها، كما ينتخب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، ويقوم بمراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في الناحية، ويتم حل مجلس الناحية إما بقرار من المجلس نفسه بالأغلبية المطلقة بناء على طلب ثلث الأعضاء، أو بقرار من مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة عند توفر أحد الأسباب المشار اليها بصدد حل مجلس المحافظة.

رابعا: الموارد المالية للمحافظة

لكي يتحقق الاستقلال المالي والإداري – والذي يعد من مقومات اللامركزية الإدارية - فلابد أن يكون للمحافظة موارد مالية خاصة بها تضمن استقلالها في هذا الجانب عن الحكومة المركزية، وتتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتى:

أولا: ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان.

ثانيا : الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل:

1- أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها .
2- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات .

3- بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة
4- بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات .
5- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البني التحتية
6- التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية .
7- نصف إيرادات المنافذ الحدودية .
8- خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.

المطلب الرابع

منازعات الاختصاص بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات

حدد الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (110) الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، كما خولتها المادة (114) اختصاصات مشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبينت المادة (115) أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أما الاختصاصات المشتركة التي نصت عليها المادة (114) فتكون الأولوية فيها القانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما.

ومما لاشك فيه أن ممارسة الاختصاصات المذكورة آنفا سيثير منازعات إما لعدم وضوح دلالات النصوص، أو بسبب خلافات في التفسير، أو بتعمد إحدى السلطات التجاوز على اختصاصات سلطة أخرى، وقد توقع من وضع الدستور العراقي حدوث هذه المنازعات، لذا فقد بينت المادة (93) من الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

أولا: صور المنازعات : يمكن أن تأخذ المنازعات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أحد الصورتين الآتيتين :

1- **التنازع الإيجابي:** يقصد به قيام السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات بممارسة الاختصاص نفسه والادعاء بأن هذا الاختصاص هو لها دون غيرها، ولعل خير مثال على ذلك الخلاف الذي حصل حول إبرام عقود النفط بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان، وذلك بسبب غموض نص المادة (١١٢) من الدستور.
2- **التنازع السلبي:** وينجم عن رفض أي سلطة اتحادية أو إقليمية ممارسة اختصاص معين مما قد يؤثر في حقوق فردية أو على الصالح العام، فقد يطلب من السلطات الاتحادية اتخاذ قرار ما فترفض بدعوى عدم الاختصاص، ثم يطلب من سلطات الإقليم المعني أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم اتخاذ قرار في الموضوع نفسه فترفض ذلك أيضا على أساس عدم اختصاصها، الأمر الذي يعني تعطيل حكم القانون وتعريض المصالح العامة والخاصة لخطر قد يكون حالا.

ثانيا: الهيأة المختصة بفض المنازعات : أوجد الدستور العراقي هيأة مختصة بالفصل في ما قد يثور من منازعات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي

(المحكمة الاتحادية العليا) التي عرفتها الفقرة (أولا) من المادة (٩٢) من الدستور بأنها: (هيئة قضائية مستقلة مالية وإدارياً)، أما تشكيلها فقد بينته الفقرة (ثانيا) من ذات المادة : (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، في حين بينت المادة (٩٣) اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها (... رابعا: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. خامسا: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات...).

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا قد أنشأت قبل إقرار الدستور بموجب القانون رقم (30) لسنة 2005، وقد أعطاها القانون المذكور اختصاص الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية بموجب (الفقرة أولا م4).

وتتخذ المحكمة قراراتها بالأغلبية البسيطة عدا الأحكام والقرارات الخاصة بالفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، فيلزم أن تصدر بأغلبية الثلثين، وهذه الأغلبية الموصوفة ضرورية لأهمية مثل هذه المنازعات وآثارها، وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة، كما نصت على ذلك المادة (94) من الدستور.

المصادر

1د. محمد عبد الرحمن دوغان، مبادئ الادارة العامة ، جامعة الملك الفيصل، - www.kfu.sa.

2-د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، 2009.

3-علي مخلف حماد فياض، محاضرات في القانون الاداري، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار.

4-اد. طلق عوض الله واخرون، الادارة العامة ،دار الحافظ للنشر والتوزيع.