

النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية
دراسة مقارنة بين العراق والأردن

**The legal system for the management
of municipal councils
Comparative study between Iraq and Jordan**

إعداد
أبوذر شاكر عبد مرزوك

إشراف
الدكتور زهير قدوره

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون العام

جامعة الشرق الأوسط
كلية الحقوق / قسم القانون العام

2012-2013

تفويض

إنا الطالب ابوذر شاكر عبد مرزوك أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ"النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية دراسة مقارنة بين العراق والأردن" ورقيا وإلكترونيا للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم : ابوذر شاكر عبد مرزوك

التاريخ : 2013/5/29

التوقيع : 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية دراسة مقارنة بين العراق والأردن" وأجيزت بتاريخ 2013/5/29

أعضاء لجنة المناقشة

1. أ.د نزار جاسم العنبيكي رئيسا
التوقيع.....
2. د. زهير أحمد قدورة مشرفا
التوقيع.....
3. د. اسامة أحمد الحناينة ممتحنا خارجيا التوقيع.....

الشكر والتقدير

شهدت مسيرة العمر وتشهد على مر تاريخ البشرية وفي العديد من محطاتها طلابا حملوا أسماء أساتذتهم أكثر مما حملها أبناءهم من أصلابهم .

وإذا كان هذا الصنيع من الخَلْفِ يحمل في جنباته بعض من الوفاء للسلف من هؤلاء الأساتذة ..فلسنا بِدْعاً مما سار عليه الأولون ..ولا ننشر عن هذه القاعدة الذهبية...ونسأل الله تعالى ضارعين إليه إن يعيننا على حمل هذه الأمانة والقيام بها...وأن نعرّف الناس ببصمات من علّمونا فلا نكلّ عن ذلك ولا نملِ..وأن نكون حلقة وصل تكمل عَقْدَ العلاقة بي الأستاذ وتلميذه.

وأخصّ من أساتذتي الأكارم مَنْ رَسَخَ فِيَّ صفة احترام الموعد ،وخصيصة الحرص على التعلّم ، وسرعة الانجاز ..ولو لم يكن لي من أستاذي الأهنّ لكفيني منه فضلا لا أقوى على سداده. فكيف إذا زينهن منه العلم النافع والتواضع المفرط. إنه أستاذي المشرف المفضل الدكتور/زهير عبد الغني قدّوره. أطال الله في عمره وأفادنا والناس من علمه.

وإذا كان للحرّ أن لا ينسى ودّ لحظة عاشها مع غيره فيجازيها شكراً ورداً بالجميل ..فليس لي من حيلة وقد غشاني فضل مَنْ أحسن اليّ .. إلا أن أقرّ بالعرفان فأشكّر..وبالفضل فادعوا لهم ..وباليد البيضاء فأقف إجلالاً لما قدموا....

فلكل مَنْ أعانني من أساتذتي الأكرم ..والقائمون على المكتبات..وصولاً إلى من أطلّ علينا بابتسامة طيبة أشعرتنا دمانّة خُلِقَهِ وفرط حُبّه للعلم وأهله ..كلمة شكر ودعوة خير استودعها لكم عند من لا تضيع عنده الودائع..وإذا كان رحيق الجنة يختم بالمسك فإنني أختم شكري وتقديري لبلدي الثاني الأردن الحبيب،جنة الله في أرضه،وأهله أبناء العمومة وشركاء الدين والدم ..فتحية لهم من الاعماق على ما قدّموا .ونسأل الله ان يجعله في ميزان حسناتهم....

الإهداء

أَسْتَشْعِرُ وجودها كل لحظة...ولا أكاد أُحصي شواهد عَشَقها البَيِّنَة ..
خيالي يرسمها كأروع ريشة فنان ..

لكنَّ السؤال .. كيف لي أن أُترجمَ هذا الحب إلى فعل يرقى بقيمتهِ إلى مصاف هذه
المشاعر الجياشة...؟

ماذا لو أهديت لها ما انتظرت قطافه طيلة سنينيَّ الغابرة...!!
إنها شهادتي العليا..وأخالني حصلت عليها قبلا في حب أمي قبل ان أحصل عليها
فيما تعلمت...أمي الحبيبة وحسبي وصية رسول الله ﷺ فيها "أُمُّكَ ثم أُمُّكَ ثم أُمُّكَ" بها
أطرز بواكير إهدائي ولها بعد الله أقدم فروض طاعتي...فهل وفيت يا أمي..وبجيني
الحبيب ﷺ "لا والله ولا بطلقة واحدة من طلاقات ولادتها" ..

ولمَنْ أختارها رفيقة درب..تحية إجلال أقف بها عرفانا ..بل بعض عرفان لهذا الجبل
الأشم ..أبي الحبيب...أطال الله تعالى في عُمُرِهِ وعافاه .
ولصاحب اليد البيضاء بعد الله سبحانه..شامةُ أهله وعشيرته..حصيفهم وصاحب
الرأي فيهم..وكريمهم..أخي الأكبر الدكتور عامر الجنابي.
ولبقيّة أبناء رَحْمِي أبو أسد(دكتور الحارث) ،ولأستاذ الطب في الجامعة العراقية
(دكتور عبد الرحمن)، وللطيب (عبد الودود)، ونهاية العنقود ومدلل العائلة (عبد
الملك).

ولأخواتي الغاليات .. أم محمد ، أم مريم ، وأم أيمن...
لهم جميعاً..
.....أهدي صنيعي هذا

الباحث

الفهرس

الصفحة	الموضوع
ب	التفويض.....
ج	قرار لجنة المناقشة.....
د	شكر وتقدير.....
هـ	الإهداء.....
و	الفهرس.....
ي	الملخص باللغة العربية.....
ك	الملخص باللغة الانكليزية.....
1	الفصل الأول: المقدمة والإطار النظري.....
1	أولاً: التمهيد.....
4	ثانياً: مشكلة الدراسة.....
4	ثالثاً: أهداف الدراسة.....
5	رابعاً: أهمية الدراسة.....
5	خامساً: أسئلة الدراسة.....
6	سادساً: حدود الدراسة.....
7	سابعاً: محددات الدراسة.....
7	ثامناً: مصطلحات الدراسة.....
9	تاسعاً: الإطار النظري والدراسات السابقة.....
14	عاشراً: منهجية الدراسة.....

الموضوع	الصفحة
الفصل الثاني: تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في	
العراق.....	16
المبحث الأول: النشأة التاريخية لتطبيق المركزية واللامركزية في	
العراق.....	17
أولاً: عهد الخلفاء الراشدين.....	17
ثانياً: العهد الأموي.....	18
ثالثاً: العهد العباسي.....	18
رابعاً: العهد المغولي الإيلخاني.....	19
خامساً: العهد العثماني.....	20
سادساً: عهد الاحتلال البريطاني.....	23
المبحث الثاني: تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في	
العراق.....	25
المطلب الأول: المجالس البلدية في العهد الملكي.....	25
المطلب الثاني: المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1964م).....	31
المطلب الثالث: المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1969م).....	38
المطلب الرابع: المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1995م).....	42
المبحث الثالث: مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية ،	
وتعديلها في العراق.....	50
الفصل الثالث: النظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق	
والأردن.....	58

الموضوع	الصفحة
المبحث الأول: الأسس القانونية في تشكيل المجالس البلدية في العراق والأردن.....	60
المطلب الأول: الأسس النظرية لتشكيل المجالس البلدية.....	61
المطلب الثاني: تشكيل المجالس البلدية في العراق.....	65
المطلب الثالث: تشكيل المجالس البلدية في الأردن.....	77
المبحث الثاني: الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق والأردن.....	80
المطلب الأول: الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق... ..	81
المطلب الثاني: الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في الأردن.....	86
المبحث الثالث: الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق والأردن.....	88
المطلب الأول: الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق.....	88
المطلب الثاني: الرقابة المركزية على المجالس البلدية في الأردن.....	106
المبحث الرابع: العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات القانونية الأخرى.....	108
المطلب الأول: العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات في العراق.....	108
المطلب الثاني: العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات في الأردن.....	116
الفصل الرابع: التنظيم الإداري للمجالس البلدية وصلاحياتها في العراق والأردن.....	118
المبحث الأول: التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق والأردن... ..	119
المطلب الأول : التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق.....	119

الصفحة	الموضوع
124	المطلب الثاني: التنظيم الإداري للمجالس البلدية في الأردن.....
126	المبحث الثاني: صلاحيات المجالس البلدية في العراق ولأردن.....
126	المطلب الأول: صلاحيات المجالس البلدية في العراق.....
136	المطلب الثاني: صلاحيات المجالس البلدية في الأردن.....
146	المبحث الثالث: الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق والأردن...
146	المطلب الأول: الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق.....
151	المطلب الثاني: الموارد المالية للمجالس البلدية في الأردن.....
153	المبحث الرابع: آليات عمل المجالس البلدية في العراق.....
161	الفصل الخامس: الخاتمة و النتائج والتوصيات.....
161	أولاً: الخاتمة.....
162	ثانياً: النتائج.....
167	ثالثاً: التوصيات.....
169	المراجع.....

النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية

دراسة مقارنة بين العراق والأردن

إعداد: أبودر شاكِر عبد مرزوك

أشرف: الدكتور زهير قدوره

الملخص

تحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي ، كما تقوم بدور فعّال في التنمية القومية ، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب .

إن قربها من المواطنين يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأمانى المحلية كما يمنحها دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ، ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعاً ملموساً يُحقق تطلعات الجماهير ، ومن ثم تعتبر الإدارة المحلية بمثابة قناة تنقل مشاكل المجتمع وحاجاته من جانب ، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشاكل ، وأساليب للوفاء بالحاجات من جانب آخر .

ولأن الهيئات المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشاكل الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها . فالمساهمة الشعبية هي روح الهيئات والإدارات المحلية ، والمحور الذي تركز عليه . لقد تعرضنا في هذه الدراسة للهيئات المحلية وسلطاتها والحدود القانونية التي تقف عندها في القانون المقارن وفي العراق .

وقد آثرنا أن تكون الدراسة مقارنة إبرازاً للعديد من أنماط ودرجات التطور على طريق الإدارات المحلية واللامركزية وتأكيداً لحقيقة لانتهائية التطور . هذا من جهة، ومن جهة أخرى للتعرف على مختلف اتجاهات التطور في هذا المجال ومحاولة الاستفادة منها فيما يتعلق بالعراق . مؤكداً على حقيقة أساسية إن لكل دولة ظروفها ونظمها النابعة من هذه الظروف .

وهذا لا يعني عدم إمكانية الاستفادة من تجارب الآخرين ، أو تطبيق هذه التجارب بمعظم تفصيلاتها بحجة اختلاف الظروف بقدر ما يعني ضرورة مواخاة الحذر والعلمية في ذلك . ومن هنا تكمن أهمية هذه الدراسة من الناحية العلمية والعملية . فمن الناحية العلمية نقلنا الأضواء على بعض المفاهيم والأفكار في الإدارة العامة والفكر السياسي التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها : الحكم المحلي والإدارة المحلية، اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري إلى غير ذلك من الأمور العلمية والنظرية ، التي تختلف حولها الآراء .

أما من الناحية العملية فأهمية البحث تنصب مباشرة على ما يجب أن تكون عليه المجالس المحلية والحدود والسلطات التي تساهم بها مع الحكومة المركزية للنهوض بالمجتمع نحو تقدم ورفاه أكبر .

The legal system for the management of municipal councils

Comparative study between Iraq and Jordan

Preparation Abu Dhar Shaker Abdul Marzoak

Under the supervision of Dr. Zuhair Kaddoura

administration occupies an important position in the system of internal governance, and play an active role in national development, and the advantage of being close to the administration citizens stemming from the heart of the people.

The proximity of citizens makes them better able to understand the nature of the circumstances and the needs and aspirations of local also gives support necessary to mobilize energies and resource mobilization, and prepares her chances of success in the implementation of national policies to become a reality achieve the aspirations of the masses, and then considered the local administration as a channel movement of society's problems and needs of the , and return to the community to solve these problems, and methods to meet the needs of the other.

Because the local bodies stemming from the heart of the people which alone can confirm the unity of society by consulting local public opinion for the attention of the humanitarian problems and to engage citizens in access to solutions. The popularity is the spirit of contribution of local bodies and departments, and the hub which it is based. We have been in this study for the local bodies and legal authorities and the border which they stand in comparative law and in Iraq.

The study, we chose to be compared إیرازا for many of the patterns and degrees of sophistication on the road to decentralization and local administrations and a confirmation of the fact infinite evolution. On the one hand, on the other hand to identify the various trends of development in this area and try to take advantage of them with regard to Iraq. Emphasizing the basic fact that each country and their circumstances stemming from these conditions.

This does not mean you can not benefit from the experiences of others, or the application of these experiments most of its details under the pretext of a difference as far as circumstances mean need Moakhah cautious and the science behind it.

Hence the importance of this study lies in terms of scientific and practical. It is scientifically take the spotlight on some of the concepts and ideas in public administration and political thought, which almost mingle together in a way makes it

difficult to distinguish them: local government and local administration, administrative decentralization and lack of focus administrative support to other matters scientific theory, which vary around consensus.

In practice The importance of the research focus directly on what should be the local councils and the border and contributed by authorities with the central government to the advancement of society towards progress and greater well-being.

الفصل الأول

المقدمة والإطار النظري

أولاً . تمهيد :

تعدُّ المجالس البلدية من التنظيمات اللامركزية الإدارية المهمة التي نالت عناية التشريعات المختلفة لما تمثله من أهمية في الحياة السياسية والإدارية والاجتماعية ، والاقتصادية ، وقد تصدرت الحضارة السومرية في جنوب العراق الحضارات التي نشأت، وازدهرت في الهلال الخصيب، إذ اشتهر السومريون بالرقابة التي كان يمارسها نظام الكهنة الذين استخدموا نظاماً محكماً في إدارة الدولة⁽¹⁾ ، وقد عرف عن الملك سرجون الأكدي أنه اعتمد على قادة الأقاليم الذين يعينهم ويمنحهم صلاحيات التصرف بالشؤون المحلية وهو ما يعرف اليوم بتفويض الصلاحيات ، وبذلك حافظ على وحدة الإمبراطورية لمدة تزيد على القرن ونصف القرن⁽²⁾ ، كما شهدت الحضارة البابلية ظهور أقدم الشرائع المدونة في التاريخ ، إذ إن شريعة حمورابي تشير إلى وجود ملامح الفكر الإداري⁽³⁾ .

وقد عمد المشرع العراقي في السنوات الأخيرة إلى إصدار قانون يعنى بتنظيم عمل هذه المجالس البلدية بما يسهم في النهضة الوطنية ويحقق الوظيفة الاجتماعية

(1) عقيلي ، د. عمر وصفي (1977) ، الإدارة أصول وأسس ومفاهيم ، عمان : دار زهران للنشر ، ص27.

(2) فاضل ، د. عبد الإله (1998) ، أهم الشخصيات في تاريخ العراق القديم ، بغداد : مكتب أمانة سر القطر ، ص115 ؛ رشيد ، د. فوزي (1979) ، الشرائع العراقية القديمة ، بغداد: وزارة الأعلام ، ص123.

(3) فاضل: المرجع سابق ، ص140 .

لها ؛ إذ إنها تسعى إلى تلبية حاجات المواطنين بوصفهم وسيلتهم في تحقيق مصالحهم وتنميتها .

لقد صدر قانون إدارة البلديات رقم (165 لسنة 1964م) في العراق لإفساح المجال لمشاركة المواطنين في إدارة مؤسساتهم المحلية، وتطويرها، والنهوض بها ومنحهم الاستقلال والحرية في القيام بالإعمال والخدمات البلدية مما يعود بالنفع والخير على سكان المدن والقرى والأرياف ، وكذلك تسهيل وانجاز معاملات المواطنين ومصالحهم المحلية وإعدادهم ومسؤوليات أعمدة، ومنح المجالس البلدية الاستقلال الذاتي والسلطات الواسعة لإدارة شؤون البلديات، فقد شرع هذا القانون الذي روعي فيه أهم المبادئ التي تضمنتها التشريعات الحديثة في مختلف الدول الديمقراطية بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات واقتصار إشراف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعها.

وفي عام (1995م) صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25 لسنة 1995م) في العراق استجابة لمتطلبات المرحلة الجديدة المتمثلة بتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية للإسهام في ممارسة السلطة على الصعيد المحلي⁽¹⁾ ، وحلت مجالس الشعب المشكلة بموجب هذا القانون محل مجالس الشعبية المشكلة منذ عام (1973) ، كما حلت محل مجالس البلدية المشكلة بموجب قانون إدارة البلديات رقم (165 لسنة 1964م) ، ومجالس المحافظات المشكلة بموجب قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) .

(1) قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 .

ونص القانون على تشكيل مجلس شعب محلي في كل من الناحية والقضاء والمحافظات يتمتع بالشخصية المعنوية ، ويكون مقره في مركز الوحدة الإدارية⁽¹⁾ ويتكون من أعضاء معينين يجري اختيارهم في ضوء مناصبهم الرسمية ، وأعضاء منتخبين يجري انتخابهم بالاقتراع العام السري ، والمباشر⁽²⁾ ، ويكون عدد الأعضاء المنتخبين ضعف عدد الأعضاء المعينين الذين يمثلون الدوائر المركزية في الوحدة الإدارية .

وهذا التحول لم يكن تحولاً في آلية عمل هذه المجالس فحسب ، بل كان تحولاً كاملاً في أغلب مفاصل الحياة وشؤونها ، فبعد احتلال العراق عام (2003م) انتقل العراق من نظام الحزب الواحد إلى التعددية السياسية ، ومن نظام الحكم الاشتراكي إلى نظام جديد ذي صبغة ليبرالية ، دينية .

إن إنشاء هذه المجالس وإشراكها في نطاق العمل الديمقراطي أسوة بمجلس النواب دليل على الاتجاه إلى الديمقراطية ، ولا شك أن للمجتمع دوره المهم والكبير في تعزيز عمل المجالس البلدية ، إلا أن عملها لكي يكون فعلياً حقيقياً لا بد من تشريع قانوني يضمن لهذه المجالس حرية العمل ، والغطاء المشروع للتعبير عن حقوق المواطنين ، ويضع الفروق الدقيقة بينها وبين مجلس النواب ، ومتى يمكن اللجوء لممثل المحافظة في مجلس النواب، أو ممثل المحافظة في المجلس البلدي ، وكذلك أهمية المشاركة الشعبية في اختيار أعضاء المجالس البلدية .

(1) المادة الأولى من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 .

(2) قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 .

إن المجالس البلدية هي أقرب إدارة حكومية إلى المواطن ، ويحتل أعضاء المجالس البلدي بداية علاقة الدولة بالمجتمع ، كما يعدُّ المجلس أفضل مدرسة لترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطبيقها ، بفعل التعامل الدائم مع المواطنين ، وأن المواطن لم يعد يقنع بالمشاركة السياسية في الحكم بانتخاب أعضاء مجلس النواب ، أو رئيس الحكومة، بل صار يطمح إلى المشاركة المستمرة لتسيير شؤونه ولاسيما المحلة منها ، لذا فكانت العناية بالمجالس البلدية تعبيراً عن هذا الحق فضلاً عن دور هذه المجالس في تنمية البلاد ، وتفعيل العمل الديمقراطي والسياسي .

ثانياً : مشكلة الدراسة :

لقد انفردت المجالس البلدية ومجالس المحافظات في العراق في ظل نظام الحكم اللامركزي بصلاحيات واسعة غير مسبقة في المنطقة ، وقد أثارت هذه الصلاحيات إشكاليات مختلفة بعضها قانوني ، إذ تعارضت القوانين الخاصة بها مع قوانين أخرى ، وكذلك تعارضها مع بعض فقرات الدستور، وبعضها تطبيقي ، فضلاً عن إشكالية إصدار تشريعات قانونية في ظل الاحتلال الأمريكي للعراق بعد عام 2003، وكذلك لبيان الفروقات ما بين المجالس البلدية في الأردن وما هو مطبق في الإدارة المحلية بالعراق .

ثالثاً : أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تقويم التشريعات القانونية الخاصة بالمجالس البلدية في العراق وملاحظة مدى موافقتها للواقع العملي ، بمقارنتها بالنظام القانوني الأردني ، وبالتالي بيان أثر هذا النظام في مجمل عملية التحول السياسي والاجتماعي والاقتصادي

وفي غيرها من المجالات ، وكذلك معرفة المكانة الحقيقية للمجالس البلدية من الهيكل العام التنظيمي للدولة ، والاطلاع على وظائفها وأهدافها ، وتسليط الضوء على كيفية تنفيذ نشاطاتها التي من شأنها أن ترفع من مستوى الإسهام الجماهيري ، والتعرف على جملة العراقيل القانونية التي تواجه عمل المجالس البلدية في العراق على وجه الخصوص.

رابعاً : أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة في فهم آليات الإدارة المحلية المتمثلة في المجالس البلدية ومجالس المحافظات في ضوء التنظيم القانوني لها التي يتم عن طريقها تعبير الشعب عن نفسه وعن مصالحه ؛ وأن أشكال الحكم الليبرالية الحالية لم تعد تلبي مطالب الجماهير ما لم تقترن بآلية فعالة حقيقية تضمن مسار العمل الديمقراطي في ظل نظام قانوني لا يسمح بانتهاك السلطات.

و أن المجالس البلدية ليست بمعزل عن مجمل التطورات الحياتية التي تشهدها الدول ، لذا وجب البحث عن واقع هذه المجالس ، ولاسيما في خضم الغموض الذي تكتنفه بعض أوجه عمل هذه المجالس ، وافتقار التطبيق على أرض الواقع إلى الأبعاد الحقيقية وراء إنشاءها.

خامساً : أسئلة الدراسة :

كي تحقق الدراسة أهدافها يحاول الباحث الإجابة عن الأسئلة الآتية:

1. ما هو النظام القانوني للمجالس البلدية ؟
2. ما النتائج المترتبة على عمل المجالس البلدية ؟

3. ما مدى كفاية النظام القانوني لعمل المجالس البلدية ؟
4. ما مدى الوعي الشعبي بعمل المجالس البلدية ؟
5. ما مدى شرعية عمل المجالس البلدية ؟
6. ما مدى شرعية السلطات القضائية التي نظرت عمل المجالس البلدية ؟
7. ما هي الوسائل القانونية التي تضمن ديمومة عمل المجالس البلدية من دون عرضها لضغوط خارجية ؟

سادساً : حدود الدراسة :

1 . التحديد الزمني :

تختص هذه الدراسة بمناقشة التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق، منذ عام (1964م) ، وكذلك التعديلات التي أجريت عليها ، وحتى الآن .

والحيز المهم من زمن الدراسة يتركز على الحقبة الزمنية التي تلت احتلال العراق ، لما للمجالس البلدية مفترض من دور حيوي بعد التغييرات السياسية في الوطن العربي على العموم ، وفي العراق على وجه الخصوص .

2 . التحديد الموضوعي :

تقتصر هذه الدراسة على دراسة النظام القانوني للمجالس البلدية ، وأثر التنظيم القانوني في عمل هذه المجالس في الحياة العامة .

3 . التحديد المكاني :

دراسة المجالس البلدية في العراق ومقارنتها بالنظام القانوني للمجالس البلدية في الأردن ، مع ملاحظة قوانين المجالس البلدية لبلاد أخرى .

سابعاً . محددات الدراسة :

تعدُّ هذه الدراسة إحدى الدراسات التي تتناول المشكلات القانونية والعملية التي تواجه النظام القانوني للمجالس البلدية ، بتحليل نصوص قوانين المجالس البلدية في العراق ومقارنتها بمثلتها في الأردن ، والعلاقة بين هذا النظام ، وبين غيره من الأنظمة والقوانين السارية ومدى موافقته أو مخالفته لها ، ومدى شرعية النظام القانوني الحالي في تمثيل تطلعات الشعب.

ثامناً : مصطلحات الدراسة :

1. النظام القانوني :

هو مجموعة من القواعد القانونية المجتمعة حول ظاهرة اجتماعية محددة ، أو هو مجموعته من القواعد التي تنظم قطاعاً متجانساً من العلاقات بين الأفراد مما يشكل ظاهرة اجتماعية متميزة ، أو هو مجموعة القواعد الملزمة الساندة والمطبقة بالفعل في بلد معين في وقت معين ، أو هو مجموعة من القواعد تضعها السلطة التشريعية لتنظيم موضوع معين⁽¹⁾ .

2. المجالس البلدية :

هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاق عملها بممارسة الصلاحيات التي يخولها القانون ، وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون⁽²⁾.

(1) عامر ، عبد العزيز ، (1977) ، المدخل لدراسة القانون المقارن بالفقه الإسلامي، نظرية القانون ، بنغازي :

الدار الجماهيرية ، ص 12.

(2) ينظر : قانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008 .

3. المركزية :

هي أن تأخذ الحكومة على عاتقها إدارة جميع المصالح والمرافق العامة ، وأن رؤساء الوحدات ومديري الدوائر يعملون تحت إشرافها المباشر وحسب اختصاص كل وزارة⁽¹⁾.

4. اللامركزية :

أسلوب من أساليب تنظيم العمل حيث تمنح الوحدات المختلفة قدراً كبيراً من الإدارة الذاتية ، وهذا يعني منح الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى في التنظيم⁽²⁾.

5 . الإدارة المحلية والحكم المحلي :

هناك ثلاثة اتجاهات في تعريف كلا المصطلحين ، وكما يأتي :

الاتجاه الأول :

إن الحكم والإدارة المحلية اصطلاحان مترادفان بمعنى واحد⁽³⁾ .

الاتجاه الثاني :

التفريق بين الحكم المحلي ، والإدارة المحلية ، فالحكم المحلي يتحقق في الدولة البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية بحيث يصبح لهذه الهيئات دور في صنع السياسات العامة المحلية ، أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها

(1) الوترى، منير ، (1974) ، آثار آل الوترى ، ، بغداد : مطبعة الأمة ، 32 .

(2) جلاوي ، محمد علاوي ، (1998) ، مصطلحات إدارية مختارة ، ط4 ، القاهرة : دار المعارف للطباعة والنشر ، ص360 .

(3) حميد ، علي نجيب ، (1983) ، الإدارة المحلية ، مفهومها وعناصرها ، المجلة العربية للإدارة ، المجلد السابع ، العدد الأول ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان - الأردن ص18 .

على السلطات التنفيذية⁽¹⁾ ، فالحكم المحلي " يعكس التوسع في اللامركزية السياسية ، أما الإدارة المحلية فهي لامركزية ذات طابع إداري "⁽²⁾ .

الاتجاه الثالث :

إن اصطلاحى الحكم المحلى والإدارة المحلية يعبر كل منهما عن نظام يختلف أحدهما عن الآخر . وهذا الاختلاف يكمن في طبيعة كل منهما وجوهره ، وليس في مدى السلطات والاختصاصات التي تخول لكل منهما . فالحكم المحلي شكل من أشكال اللامركزية السياسية بينما الإدارة المحلية شكل من أشكال اللامركزية الإدارية⁽³⁾ .

تاسعاً : الإطار النظري والدراسات السابقة:

1. الإطار النظري :

قسمت هذه الدراسة على عدة فصول وكما يأتي :

الفصل الأول: ويتضمن مقدمة عن الدراسة ، ومشكلة الدراسة، وأهداف الدراسة، وأهمية الدراسة ، كذلك عناصر الدراسة (أسئلة الدراسة)، ومحددات الدراسة ، وحدود الدراسة، والمصطلحات الإجرائية للدراسة، والدراسات السابقة ومنهجية الدراسة.

(1) رشيد ، أحمد ، (1981) المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، ط2 ، القاهرة :

دار المعارف ، ص43.

(2) المرجع نفسه ، ص53 .

(3) الطماوي ، سليمان ، (1989) ، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة ، القاهرة :

مطبعة عين شمس ، 1989 ، ص87.

الفصل الثاني: تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق: وسيقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث : **المبحث الأول :** يخصص لدراسة النشأة التاريخية لتطبيق المركزية واللامركزية في العراق . **والمبحث الثاني:** نتناول فيه دراسة تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق . **والمبحث الثالث :** نتناول فيه مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية وتعديلها في العراق .

الفصل الثالث: نخصه للنظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في كل من (العراق والأردن): وسيشتمل على أربعة مباحث: **المبحث الأول :** الأسس القانونية في تشكيل المجالس البلدية في العراق والأردن. **المبحث الثاني :** الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق والأردن . **المبحث الثالث :** الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق والأردن . **المبحث الرابع :** العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات القانونية الأخرى في العراق والأردن.

الفصل الرابع : التنظيم الإداري للمجالس البلدية وصلاحياتها في كل من (العراق والأردن): ويضمن أربعة مباحث : **المبحث الأول :** التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق والأردن . **المبحث الثاني:** صلاحيات المجالس البلدية في العراق ولأردن . **المبحث الثالث :** الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق والأردن. **المبحث الرابع :** آليات عمل المجالس البلدية في العراق.

الفصل الخامس : وسيتضمن الخاتمة ، واستعراض أهم النتائج والتوصيات التي خلصت إليها الدراسة .

2. الدراسات السابقة :

لم أقف على دراسات سابقة تخص المجالس البلدية في العراق ، لحدثة هذه التجربة ولعدم تبلور صيغتها ونضوج ممارستها ، إلا أن هناك بعض الدراسات العربية التي تناولت دراسة المجالس البلدية من الناحية القانونية بشكل أو بآخر ، وهي مع قلتها إلا أنها كانت بعيدة عن نطاق بحث هذه الدراسة ، واستغنت ببعض الدراسات التي تناولت موضوع هذه الرسالة ومنها :

أ. (الطماوي، سليمان، 1980): "شرح نظام الحكم المحلي الجديد" إذ تضمنت هذه الدراسة الأسس العامة لنظام الحكم المحلي (الإدارة المحلية)، وتشكيل المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية ، نطاق الوصاية ونطاق الوصاية على المجالس الشعبية المحلية .

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية ، والنظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق والأردن، كآليات عمل المجالس البلدية ، والرقابة المركزية على المجالس البلدية .

ب. (شبلي ، حلمي احمد، 1987) "الحكم المحلي والمجالس البلدية في مصر منذ نشأتها حتى عام (1918م) " إذ تضمنت هذه الدراسة بداية المجالس البلدية، المجالس المحلية في المدن والبنادر، وتطوير المجالس البلدية في مصر .

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت النظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق والأردن ، كتشكيل واليات عمل المجالس البلدية والرقابة المركزية على المجالس البلدية، والتنظيم الإداري للمجالس البلدية .

ج. (الزعيبي،خالد سماره،1993):"تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، إذ تضمنت هذه الدراسة الجوانب النظرية والتطبيقية في تشكيل المجالس المحلية، كمفهوم الإدارة المحلية ، وعضوية الإدارة المحلية، وحجم المجلس المحلي، وتشكيل المجالس في المملكة الأردنية الهاشمية.

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت دراسة مقارنة لتطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية ، والنظام القانوني الحالي للمجالس البلدية وتنظيمها الإداري وصلاحياتها في كل من العراق والأردن .

د. (بربر،كامل،1996) : " نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة " أهم ما تضمنته هذه الدراسة تقسيمات الإدارة المحلية ، والوصاية الإدارية على المجالس المحلية ، والمجالس المحلية في الأنظمة المقارنة ، وبينت أن الإدارة المحلية تنتقل في العالم من مرحلة إلى أخرى وتشهد تحولات جذرية في فلسفة المشترع تجاه دعم وتطوير هذه النظم ، ليكون من حيث المبدأ أكثر ديمقراطية ، ولترسيخ دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة .

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت النظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق والأردن كتشكيل المجالس البلدية واليات عمل المجالس البلدية والرقابة المركزية على المجالس البلدية.

هـ. (الرشود ، عبد المحسن بن محمد ، 1999): "الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية " ، وتضمنت هذه الدراسة مفهوم الإدارة المحلية وتطبيقاتها وأهدافها.

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية ، والنظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق والأردن، والتنظيم الإداري للمجالس البلدية وصلاحياتها.

و. (البطوش ، عبد الله عطا الله المرزقة، 2008) : " دور المجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي حسب قانون البلديات رقم (14 لسنة 2007م)، تناولت هذه الدراسة تكوين المجالس البلدية واختيار أعضائها ، والعلاقة بين المجالس البلدية وبين السلطة المركزية ، ومعوقات التنمية الإدارية المحلية ، والمشكلات التي تواجهها .

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها لم تتناول الأثر القانوني لعمل المجالس البلدية ، إذ ركزت على جانب محدد من نشاط المجالس البلدية ، وهو دورها في تنمية المجتمع المحلي .

ز. (الحديد، معن سعد، 2009): "الوصاية الإدارية على المجالس البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية، دراسة مقارنة بالتشريع المصري" إذ تضمنت هذه

الدراسة، الوصاية الإدارية على المجالس البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية،
كالجهات المختصة بممارسة الوصاية الإدارية في كل من التشريع الأردني
والمصري، ووسائل ممارسة الوصاية الإدارية على المجالس البلدية.

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت النظام القانوني الحالي
للمجالس البلدية في العراق والأردن كتشكيل المجالس البلدية واليات عمل
المجالس البلدية والرقابة المركزية على المجالس البلدية.

ح. (الخلايلة ، محمد علي، 2009): "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من

الأردن وبريطانيا وفرنسا" دراسة تحليلية مقارنة ، وتضمنت هذه الدراسة ماهية
الإدارة المحلية وأهميتها، وتشكيل المجالس المحلية ، واختصاصات المجالس
المحلية، وتطبيقات الرقابة على المجالس المحلية.

وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تناولت تطور التشريعات القانونية
للمجالس البلدية ، والنظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق
والأردن، والتنظيم الإداري للمجالس البلدية وصلاحياتها.

عاشراً : منهجية الدراسة (الطريقة والإجراءات)

اعتمدت في كتابة هذه الدراسة المنهج التاريخي عند عرض نشأة وتطور المجالس البلدية
في العراق ، ذلك أن المنهج التاريخي هو " المنهج الذي يعتمد علي الظواهر التاريخية
بعد وقوعها ويستفيد من الماضي في فهم وتفسير الحاضر" (1) .

(1) عثمان ، حسن ، (1980) ، منهج البحث التاريخي ، القاهرة : دار المعارف، ص 16.

كما اعتمدت المنهج الوصفي التحليلي وحتى تقترب هذه الدراسة في صياغتها من النظريات العامة والتطبيقات العملية واعتمدت على الجمع بين طريقتين للبحث وهما الدراسة التحليلية؛ بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة ، ودراسة الاجتهادات الفقهية والقضائية مع عقد المقارنة بينهما بالأمر المستدعية لذلك، بهدف إظهار القصور وسد الثغرات القانونية التي قد تشوب النص ، وقد شملت المقارنة كلاً من القانون العراقي والقانون الأردني .

الفصل الثاني

تطور التشريعات القانونية

للمجالس البلدية في العراق

إن معرفة تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق ، يقتضي الوقوف على الجذور التاريخية لتطبيق اللامركزية في العراق ، وأن تطبيق هذا النظام ليس غريباً عنه ، فقد شهد العراق تطبيقاً حقيقياً للامركزية في العهود الحديثة بعد تشكيل الدولة العراقية ، مثلما شهد مثل هذه التطبيقات في تاريخه القديم .

وفي العهد الجمهوري على وجه التحديد صدرت ثلاثة قوانين هدف المشرع العراقي منها تطوير اللامركزية ، استجابة لمتطلبات سياسية وإدارية مختلفة . وقد اشتمل هذا الفصل على ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : النشأة التاريخية لتطبيق المركزية واللامركزية في العراق .

المبحث الثاني : تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق .

المبحث الثالث : مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية ، وتعديلها في العراق .

المبحث الأول

النشأة التاريخية لتطبيق المركزية واللامركزية في العراق

شهد العراق النظام الإداري أسوة بغيره من الدول مراحل مختلفة لنظام الإدارة عبر تاريخه الطويل ، وهذا ما سأتناوله لكل مرحلة تاريخية لتبيان أحكام الإدارة منذ صدر الإسلام ، إذ كانت الإدارة المحلية متمثلة في إدارة الأقاليم ، ومثل النظام الإسلامي اللامركزية الإدارية بأروع مظاهرها (1) ، وفيما يأتي موجز بهذه المراحل التاريخية :

أولاً : عهد الخلفاء الراشدين :

بعد أن توطدت أركان الإسلام في الجزيرة العربية بعد حروب الردة ، قسم الخليفة أبو بكر رضي الله عنه الدولة إلى اثنتي عشرة ولاية ، وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه قسمت الولايات إلى وحدات أصغر يديرها عدد من العمال كل على حسب اختصاصه ، فبعد أن كان الوالي يجمع بين يديه إمارات الجيش وبيت المال والقضاء والصلاة وزعت هذه المهام على عدد من الأشخاص يتولونها ، وكان الخلفاء الراشدون رضي الله عنهم يتشددون في حسن اختيار الولاة ومراقبتهم وتفنيشهم ، ويصادرون ما يرتابون فيه من أموالهم ؛ لأنهم يؤمنون بان تفريط الولاة بحقوق الناس خيانة لا ينبغي التساهل فيها(2) .

-
- (1) الهواري ، د. سيد محمود (1984) ، الإدارة العامة : المبادئ والنظريات ، ط1 ، بيروت : مطبعة الإنصاف ، ص84 .
- (2) منصور ، علي علي (1965) ، نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، بيروت : دار الفتح ، ص248 ؛ حسن ، د. حسن إبراهيم (1970) ، النظم الإسلامية ، ط4 ، بيروت : مكتبة النهضة العربية ، ص180 ؛ يوسف ، محمد علي (1971) ، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة - جامعة بغداد ، ص9 .

ثانياً: العهد الأموي :

كانت الإدارة المحلية في عهد الخلافة الأموية تشتمل على أربع عشرة ولاية كبيرة تتفاوت في رقعتها الجغرافية ، وتسمى الأقاليم ، وتضم الولاية ثلاثة دواوين محلية هي دواوين الشؤون العسكرية والمالية والرسائل ، وقد أدرك الخلفاء أن اتساع الدولة وما رافقه من صعوبة المواصلات يجب أن يصاحبه تفويض السلطة للولاة المحليين في ممارسة سلطاتهم التزاماً لما يقتضيه حسن الإدارة من لا مركزية ؛ ولأن ذلك يمنحهم سلطة البت السريع في تسيير مصالح الناس ، وعدم الإكثار من المراسلات والمكاتبات⁽¹⁾ .

ثالثاً : العهد العباسي :

اعتمدت الدولة العباسية في بداية أمرها السياسة المركزية في إدارة شؤون الدولة، ولعل في مقدمة أسباب هذا التوجه ، هو ضبط الأمور ، والقضاء على الفتن ، ومواجهة الثورات الداخلية ، وصار ولاة الأقاليم مجرد عمال للدولة ، فتحول النظام اللامركزي إلى النظام المركزي ، ولكن من ناحية أخرى صار حكم هؤلاء الولاة وراثياً ، مما أدى إلى انقسام الدولة إلى إمارات صغيرة تعترف بسيادة الخليفة الاسمية، وقد كان لكل ديوان من الدواوين الرئيسية في العاصمة ديوان مماثل له أو موظف يمثله في الولاية ، وقد كانت الرقابة على أعمال الإدارة ، وحالة الولاية وأعمال الولاة وسائر الموظفين المحليين تجري عن طريق صاحب ديوان البريد في الولاية ، إذ يقوم بتقديم التقارير عنها وعنهم إلى الخليفة أو صاحب البريد في العاصمة⁽²⁾ .

(1) عبد الهادي ، د . حمدي أمين (1966) ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، ط1 ، القاهرة : دار الفكر العربي ، ص223 - 225 ؛ مارد ، انتصار شلال (2008) ، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة النهريين ، ص 128 .
(2) عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص 227 ؛ عبد ، محمد طالب (2010) ، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة النهريين ، ص 30 .

ومع ضعف الدولة بتقادم الزمن ، فقد استقل الأمراء وذوو النفوذ بمساحات شاسعة أصبحت عبارة عن إمارات وسلطنات . وقد كان رأس التنظيم الإداري في العصر العباسي على عهد البويهيين وزيران احدهما في فارس ويقوم الآخر في بغداد ، " وسار على هذا النهج بهاء الدولة ، فعين وزيرين وجعل أحدهما مديراً لأمر العراق" (1) .

رابعا : العهد المغولي الايلخاني :

انهارت الدولة العباسية على يد المغول في سنة (656هـ-1258م) باحتلال بغداد ، ثم تعاقب على حكم العراق في هذه المدة الواقعة بين زوال الدولة العباسية والاحتلال العثماني سنة (755هـ-1534م) دول وإمارات عديدة وكانت أول هذه الدول هي دولة المغول الايلخانيين ، وقد قرر هولاكو أسس التنظيم الإداري في العراق يوم مقتل الخليفة المستعصم العباسي ، فعين شحنة (2) لبغداد وعدداً من الوزراء ، فقرر هولاكو تقسيم البلاد إلى خمس وحدات إدارية على رأس كل منها موظف باسم (صدر) ، ثم عينوا (النواب) أي الموظفين والنظار (3) .

وأصبح العراق ولاية من ولايات الإمبراطورية الإيلخانية فوض هولاكو أمرها إلى جماعة من العراقيين ، ومنهم الشحنة الجديدة الذي اصطفاه من بين رجال المغول المخلصين ، ولم تكن الأقسام الإدارية ثابتة ؛ إذ أن السلاطين الايلخانيين ونوابهم ،

-
- (1) أمين : د. حسين (1965) ، تاريخ العراق في العصر السلجوقي ، بغداد : مطبعة الرشاد ، ص36 .
(2) الشحنة : اسم للمرابط من الجند في البلد من أولياء السلطان لضبط أهله ، والنسبة إليه شحني وشحنية وهي كلمة عربية صحيحة اشتقاقها من شحنت البلد بالجند إذا ملاته بها . ابن الحنبلي ، رضي الدين محمد بن الحنبلي ت971هـ / 1563م (1973) ، در الحبيب في تاريخ أعيان حلب ، دمشق : منشورات وزارة الثقافة ، ج2/ق1/106 .
(3) خصباك ، د. جعفر حسين (1968) ، العراق في عهد المغول الايلخانيين ، ط1 ، بغداد : مطبعة العاني ، ص66 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص13 .

ومنهم صاحب ديوان بغداد كانوا يقسمون الواحدة منها إلى أكثر من منطقة إدارية ، أو يضمون بعضها إلى بعض عند تعيينهم حكماً ، وكانت إدارة الإمبراطورية الايلخانية لا مركزية ، وحاكم العراق مستقلاً في إدارة شؤونه مقابل تقديمه المال اللازم لخزينة السلطان والقوات العسكرية المناسبة له عند ظهور الخطر ، ولكن هذه اللامركزية لم تكن كاملة ؛ لأن السلطان كان يزور العراق ليطلع على أموره بنفسه ، كما كان يرسل إليه مشرفاً يستقصي شؤونه عن كثب ويرفع إليه تقريراً عنه (1) .

خامساً : العهد العثماني :

أسقط العثمانيون الحكم المغولي ، وفتحوا العراق باحتلال البصرة ، فأصبح العراق يتألف إدارياً من أربع ولايات هي الموصل وبغداد وشهرزور والبصرة ، وكان والي بغداد (باشا) من الدرجة الأولى بينما كان الولاة الآخرون باشوات من الدرجة الثانية نظراً لمكانتها الدينية بوصفها عاصمة الخلافة حتى الفتح المغولي ، وما تتمتع به من مكانة ثقافية ، ومركز اقتصادي على الرغم من جميع الكوارث التي حلت بها ، وقد بوشر في العراق بتطبيق النظام الإداري ذاته الذي كان معمولاً به في أرجاء الدولة العثمانية ، فكان الوالي على رأس الجهاز الإداري وعليه بعد أن يرسل الأموال المقررة سنوياً إلى السلطان أن يدير البلاد دون الرجوع إليه يساعده في ذلك شيوخ العشائر وحكام المدن وترك له حرية اختيار بعض الموظفين بنفسه (2) .

(1) خصباك ، مرجع سابق ، ص 67 - 70 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص 129 .
(2) نوار ، د. عبد العزيز سليمان (1968) ، تاريخ العراق الحديث ، القاهرة : دار الكاتب العربي للطباعة والنشر ، ص 7 - 8 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص 31 .

إلا أنه في عهد المماليك الذين بدء حكمهم عام (1163هـ-1750م) ساءت الأحوال وتشجع المماليك على شق عصا الطاعة على السلطة المركزية والاستقلال في البلاد ، ولم تنجح السلطة المركزية في القضاء عليهم إلا في عام (1247هـ-1831م) ، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت الدولة العثمانية تحكم العراق حكماً مباشراً ، ولم تعرف البلاد التشكيلات الإدارية بوجه عام وبصورة ثابتة ، إلا في وقت متأخر في بداية عام (1264هـ-1848م) .

عند تشكيل مجلس كبير في الولاية ، ثم استحدث نظام إدارة الأولوية عام (1281هـ-1864م)⁽¹⁾ .

وصدر نظام إدارة الأولوية هذا بعد سلسلة من التطويرات العديدة للجهاز الإداري في العراق ، فقد حدد النظام الإداري في البلاد ، وقرر صلاحيات الوالي ، والمجالس المحلية بنوعها مجلس الولاية ومجلس المدينة ، وطريقة انتخاب أعضاء هذه المجالس ، وحدود سلطة الإدارة التنفيذية ، وعلاقتها بإدارات الولاية المختلفة ، وبمقر الباب العالي في الأستانة⁽²⁾ .

وبموجب قانون بلديات الولايات الصادر في (19 صفر 1305هـ-5 تشرين الأول 1887م) ، فقد تقرر تأليف مجلس بلدي في كل مدينة وبلدة ، ويجري اختيار أعضاء

(1) العزاوي ، عباس (1955) ، تاريخ العراق بين احتلالين ، بغداد : مطبعة شركة التجارة والطباعة المحدودة ،

ج7 ، ص 274 - 275 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص 14 .

(2) نوار ، مرجع سابق ، ص 9 - 11 ؛ ماردي ، مرجع سابق ، ص 130 .

هذا المجلس عن طريق التصويت لكل فرد من سكان إحدى المدن أو البلديات إذا توفرت فيه شروط معينة⁽¹⁾ .

وبوضع قانون الولايات الذي كان يهدف من تطبيقه إشراك الأهالي مع الإدارات المختلفة في إصلاح أمور البلاد ، وبالتالي تدريبهم على الحكم المحلي ، والارتقاء به بإشراكهم مباشرة في أجهزته على أن تظل السلطة المركزية هي الجهة الوحيدة التي لها الكلمة العليا في تصريف شؤون الدولة ، فالوحدات الإدارية في العراق التي كانت تتمثل في الولايات الأربع بغداد ، والموصل ، وشهرزور ، والبصرة ، طرأت عليها تعديلات كثيرة ، وقد حدد قانون الولايات صلاحيات الوالي واختصاصاته ، وكان من بينها رئاسة مجلس إدارة الألوية ، فكان لكل لواء متصرف يكون مسؤولاً أمام الوالي، وله سلطاته في لوائه ، وتعيينه الحكومة المركزية في الأستانة ، وينفذ الأوامر الصادرة إليه من هذه السلطة ، وله رئاسة مجلس اللواء⁽²⁾ .

وكان القضاء يدار من قبل القائم مقام ؛ الذي كانت تعينه السلطة المركزية ، ويرتبط إدارياً بمتصرف اللواء ، ومسؤولاً عن استتباب الأمن والنظام وجباية الواردات ، والإشراف على انتخاب مدراء النواحي ، وأما الناحية ، فقد كانت تدار من قبل مدير ، وعليه إبلاغ الأهالي بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة ، وتزويد مركز القضاء ببيانات الولادة والوفاة فضلاً عن جباية الواردات ، والقيام بالتحقيق الابتدائي في الجنايات ، كما يرأس مجالس الدعاوى الاعتيادية ، ويبلغ قراراتها إلى القائم مقام⁽³⁾ .

-
- (1) لونكريك ، ستيفن هيمسلي (1962) ، أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث ، ترجمة : جعفر خياط ، ط3 ، بغداد : مطبعة البرهان ، ص283 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص31 .
(2) نوار ، مرجع سابق ، ص353 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص15 .
(3) المرجع نفسه ، ص353 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص131 .

سادسا : عهد الاحتلال البريطاني :

مما تقدم يتبين أن تنظيمات الإدارة المحلية التي عرفها العراق لأول مرة بمقتضى القانونين : قانون الولايات ، وقانون البلديات ، وهي التي انتهى عندها حكم الدولة العثمانية باحتلال بغداد بيد قوات الاحتلال البريطانية عام (1336هـ-1917م) ، فاتجه الانكليز بعد محاولات عديدة إلى تأسيس نظام إداري يتسم بالمرونة ؛ تكون السيطرة فيه للحكام السياسيين ، ومعاونيهم من البريطانيين ، وإشراك بعض العراقيين بصورة تدريجية في الوظائف الثانوية⁽¹⁾ .

ويلاحظ أن كل ما استطاعت الهيئات المحلية في العراق أن تحصل عليه في عهد الاحتلال البريطاني هو ما ورد بالفقرة الرابعة من البيان ذي العدد (34) الصادر عن القائد العام لجيوش الاحتلال بتاريخ (1919/8/30م) بتفويض الحاكم الملكي العام صلاحية سن وإصدار القوانين المتعلقة بـ(تأسيس وتنظيم المجالس البلدية والإدارات المحلية) ، وتفويض حكام الألوية السياسيين من البريطانيين كل ضمن لوائه مثل هذه الصلاحية⁽²⁾ ، غير أنه من الناحية العملية تقرر الاستمرار بتطبيق النظام القانوني السابق للحفاظ على نظام الحكم العشائري ، ومجالس الألوية والبلدية، وغير ذلك⁽³⁾ .

وتنفيذاً لاستمرار هذا الوضع فقد صادق الحاكم الملكي العام البريطاني (بيرسي كوكس) على تشكيل مجلس بلدي جديد في بغداد على أن يكون خاضعاً لإشراف

-
- (1) البزاز ، عيد الرحمن (1967) ، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال ، ط2 ، بغداد : مطبعة العاني ، ص 79 و 83 ؛ عيد ، مرجع سابق ، ص 31 .
- (2) الرجال : حسين ، وعبد المجيد كمونة (1953) ، الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق ، بغداد: مطبعة عيد الكريم زاهد، ص 56 - 57 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص 131 ؛ عيد ، مرجع سابق ، ص 34 .
- (3) لونكريك ، مرجع سابق ، ص 285 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص 131 .

المتصرف ، وبدلاً من إنشاء التنظيمات الإدارية المدنية في الريف عملت سلطة الاحتلال على توطيد سلطة نظام الحكم العشائري فيه ، وكان من أهم مظاهر هذا الدعم إصدار قانون نظام دعاوى العشائر المدنية والجنائية ؛ الذي ينظم أحكام الفصل في منازعات أفراد العشائر على وفق العادات والتقاليد العشائرية . وقد أشركت سلطة الاحتلال بعض الشيوخ في الإدارة ، فعين عدداً منهم رؤساءً لبعض الوحدات الإدارية ، كما أناطت بهم حماية طرق المواصلات ، والمحافظة على الأمن ، وجمع الضرائب ، وإلقاء القبض على المجرمين⁽¹⁾ .

(1) البزاز ، مرجع سابق ، ص 81 - 82 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص 22 .

المبحث الثاني

تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق

نتناول في هذا المبحث تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق ،

في أربعة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : المجالس البلدية في العهد الملكي .

المطلب الثاني : المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1964م) .

المطلب الثالث : المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1969م) .

المطلب الرابع : المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1995م) .

المطلب الأول : المجالس البلدية في العهد الملكي .

إن الإدارة المحلية وتنظيماتها لم تتل القسط الكافي من عناية سلطة الاحتلال ،

أو الإدارة المختلطة التي شكلت بعد ذلك عام (1920م) ، غير أن السلطة الجديدة

بدأت بعد المناداة بالأمر فيصل ملكاً على العراق في (23/8/1921م) العمل على

تنسيق النظام الإداري على أساس موحد يشمل العراق كافة (1) .

فجرى إنشاء عشرة وحدات إدارية إقليمية باسم (لواء) يرأس كل لواء منها

متصرف ، مقسمة إلى خمسة وثلاثين قضاء تتبعها خمس وثمانون ناحية ، وفي عام

(1924م) أصبحت ألوية العراق (14) لواءً . وقد صدر القانون الأساسي (الدستور)

في (21/3/1925م) متضمناً في بابه السابع موضوع (إدارة الأقاليم) ، وقد كان هو

المصدر الذي اعتمده المشرع العراقي عند قيامه بالتنظيمات الحديثة للشؤون الإدارية

الإقليمية في البلاد ، فقد تضمن الرغبة في أن يصدر هذا المشرع قانوناً خاصاً في كيفية

(1) الرحال ، مرجع سابق ، ص59 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص 132

تأسيس المناطق الإدارية وتعيينها وأنواعها وأسمائها ، كما تضمن بياناً باختصاصات الموظفين الإداريين وألقابهم (المادة 109) واشتمل هذا القانون أيضاً على بعض الوسائل التي تكفل تنفيذ الواجبات الناشئة من المعاهدات في بعض المناطق الإدارية (المادة 110) (1) .

ومن الممكن عدّ الإشارة بإدارة الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية أنها إشارة صريحة إلى الرغبة في تأسيس نوع من الوحدات الإدارية في نطاق الإدارة المحلية (المادة 111) ؛ التي ينبغي أن تعم العراق بعد أن انتهى عهد التبعية العثمانية ، وزوال الحكم البريطاني المباشر، وتشكيل ما يسمى (بالحكم الوطني) الذي كانت من أولى مهامه - وهو في سبيل إنشاء دولة حديثة - أن يأخذ بنظر الاعتبار سرعة إجراء التشكيلات الرئيسية لها ، ولاسيما تشكيلات الإدارة الإقليمية في الألوية (المحافظات) المختلفة ، إذ هي العمود الفقري بالنسبة لكل تشكيلات الدولة الأخرى بعد تشكيلات الإدارة المركزية في العاصمة وفيما يأتي عرض للقوانين التي شرعت في هذه المرحلة على حسب ترتيبها وتسلسلها الزمني:

1 . القانون الأساسي لسنة (1925م) :

خصص القانون الأساسي (1925م) الباب السابع منه لموضوع إدارة الأقاليم في العراق حيث نصت المادة (109) منه على (تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها

(1) علاوي، د. ماهر صالح (1996) ، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، بغداد : منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ص 49.

وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم في العراق بقانون خاص) ، وتضمنت المادة (112) بأنه يحق لكل طائفة تأليف مجالس في المناطق الإدارية المهمة⁽¹⁾ .

2 . قانون إدارة الألوية رقم (58 لسنة 1927م) :

كان لابد من وجود نص قانوني ينشئ الوحدات الإدارية الإقليمية ويحدد نوعها والغرض من إنشائها ، ومدى علاقتها بالسلطة المركزية ، لذا فقد صدر قانون لإدارة الألوية في العهد الملكي (رقم 58 لسنة 1927) أجاز فيها استحداث الوحدات الإدارية بناءً على اقتراح من وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء المقترنة بإرادة ملكية⁽²⁾ .

ولعل أول ما يلحظ على قانون رقم (58 لسنة 1927م) أنه خالف مستلزمات الإدارة اللامركزية الإقليمية وأحد أهم أركان قيامها الوحدات الإدارية التي نص عليها وهي (اللواء ، والقضاء والناحية) ، إذ لم تكن متمتعة بالشخصية المعنوية من جهة كما أنها خاضعة للسلطة المركزية من جهة ثانية⁽³⁾ .

لقد اتجه هذا القانون نحو المركزية الشديدة في التنظيم الإداري ، فلم بمنح أي صلاحيات مهمة للتنظيمات الإدارية المحلية ، وذلك لحدثة الدولة وبساطتها ، وقلة المؤسسات الإدارية المرتبطة بها ، فقد خصَّ السلطة المركزية وحدها بحق استحداث الوحدات الإدارية ، وتغيير مراكز الألوية، أو الأفضية وحدودها ، أو فك ارتباط بعضها عن بعضها الآخر ، أو تسميتها، فضلاً عن تعيين رؤساء الوحدات

(1) المادة (112) القانون الأساسي لسنة 1925 ، مجموعة القوانين والأنظمة لسنة 1925 ، ص133 .
(2) طوكان ، صدادح دام (2005) ، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية والإقليمية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ص21 .
(3) منصور ، د. شاب توما (1980) ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط1 ، بغداد : مطبعة دار العراق للطباعة والنشر ، ص132 .

الإدارية المتصرفين والقائمقامين ومدراء النواحي وعزلهم وإحالتهم على التقاعد ،
وهم اكبر موظفي الوحدات الإدارية والمسؤولون عن الإدارة العامة⁽¹⁾ .

وهذا القانون وان وضع رؤساء الوحدات الإدارية في قمة هرم التنظيم الإداري
في الأولوية (المحافظات) ؛ إلا أنه لم يفسح لهم المجال في العمل دون الرجوع
المتواصل إلى مركز العاصمة .

3 . قانون إدارة البلديات رقم (84 لسنة 1931م) :

بعد أن أرسى المشرع العراقي قواعد تنظيم الإدارة المحلية ومبادئ التركيز
الإداري في إطار المركزية الإدارية ، عاد واصدر قانون إدارة البلديات رقم (84 لسنة
1931م) ، وأصبحت إدارة البلدية وحدة إدارية ضمن الإدارة المحلية ، وبذلك يكون قد
بذر البذرة الأولى في حقل اللامركزية الإدارية في العراق في عهد ما يسمى بالحكم
الوطني⁽²⁾ .

4 . قانون تشييد القرى الحديثة رقم (70 لسنة 1936م) :

ظل وضع الإدارة المحلية مقتصرأ على مجالس البلديات حتى صدور قانون
تشييد القرى الحديثة رقم (70 سنة 1936م) ، إذ انشأ هذا القانون لكل قرية مجلساً يؤلف
على وفق نظام خاص ، وحدد الشروط الصحية والعمرانية التي يجب اتخاذها عند إنشاء
قرية ، أو تجديد أخرى ، وبيان مواردها المالية. والسبب الموجب في ذلك هو نظرة
المشرع نحو القرية بوصفها الوحدة الأساسية في بناء المجتمع ، ومجلس القرية هو نوع

(1) العزاوي ، مرجع سابق ، ص285 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص25 .
(2) الحسني ، عبد الرزاق (1948) ، تاريخ العراق السياسي ، صيدا - لبنان : مطبعة العرفان ، ص8 ؛ يوسف ،
مرجع سابق ، ص26 .

جديد من التنظيم الإداري المحلي أضيف إلى تنظيمات الإدارة المحلية ، إلا أن هذا القانون وبسبب تجميده فور صدوره لتعارضه مع مصالح ذوي النفوذ ؛ فإنه لم يرَ النور ، ولم يصدر النظام الخاص بكيفية تشكيل مجلس القرية⁽¹⁾ .

5 . قانون إدارة الألوية رقم (16 لسنة 1945م) :

صدر قانون إدارة الألوية رقم (16 لسنة 1945) ليحل محل قانون رقم (58 لسنة 1927م) ، إذ استحدثت في الأقاليم إلى جانب الوحدات الإدارية المركزية (اللواء) صنفاً جديداً منها لم يكن معروفاً من قبل أطلق عليه اسم ((مجلس اللواء العام)) وهو يتمتع بشخصية معنوية كما نص على ذلك الباب الرابع من القانون ، وأموالها كأموال الدولة ، وتدار شؤون إدارة اللواء من قبل المتصرف (المحافظ) ، ومجلس اللواء العام، وخصَّ ممثل السلطة المركزية وحده بتنفيذ مقررات الشؤون المحلية بوصفه الممثل الأول لها ، كما فصَّل وظائف هذه الإدارة وصلاحياتها ومواردها المالية ، وأبواب مصروفاتها وسير العمل في مجالسها ، وكيفية تحضير ميزانيتها ، والجهة المخولة بتصديقها ، والأحكام الخاصة بموظفيها⁽²⁾ .

وقد منح هذا القانون الوحدات الإدارية الشخصية المعنوية التي لم يعترف بها قانون عام (1925م) ، كما أن المشرع اعتمد الانتخاب بصفة دائمة لبعض الأعضاء لتكوين مجلس اللواء العام⁽³⁾ .

(1) المرجع نفسه ، ص 30 ؛ مارذ ، مرجع سابق ، ص 133 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص 36 .
(2) الرجال ، مرجع سابق ، ص 65 ؛ مارذ ، مرجع سابق ، ص 134 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص 36 .
(3) منصور ، مرجع سابق ، ص 127 .

ويرى بعض الباحثين⁽¹⁾ أن مجالس الألووية لم تعد هيئات استشارية، وإنما هيئات محلية مسؤولة عن إدارة وتنظيم الشؤون المحلية غير أن هذه الهيئات بموجب هذا القانون لم تزاوّل أعمالها بوصفها ممثلة للسكان المحليين إلا لمدة محدودة بعد عام (1950م)⁽²⁾.

6. قانون إدارة القرى رقم (16 لسنة 1957م) :

حوّل هذا القانون السلطة المركزية إنشاء وحدات إدارية في القرى بشروط معينة في سبيل النهوض بالشؤون المحلية للقرية ، فقد منحها الشخصية المعنوية ، ورتب لكل قرية عمدة ومجلساً ، وفصل واجباتهما ، إلا أن تنفيذ هذا القانون لا يتم إلا بموافقة وزير الداخلية عندما يرى لزوماً لذلك ، وقد أعقب هذا القانون صدور النظام رقم (4 لسنة 1958م) الخاص بترشيح العمدة وانتخاب أعضاء مجلس القرية ومواعيد الانتخاب ، وبسبب عدم تعيين موارد مالية ثابتة لمجلس القرية ، ومنعه من صلاحية الفصل في القضايا التي لا تتجاوز قيمتها عشرة دنانير ، مما أدى إلى تجميد أحكامه ، فضلاً عن عدم وجود الأشخاص المؤهلين في القرية للقيام بالواجبات التي نص عليها القانون⁽³⁾.

-
- (1) صعصاع ، د. اسماعيل ، د. رفاه كريم (2008) ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، مجلة القادسية ، العدد الأول ، المجلد الأول ، ص 82 .
- (2) البرزنجي ، د. عصام عبد الوهاب وآخرون (1993) ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ص 147 .
- (3) البرزنجي ، مرجع سابق ، ص 72 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص 28 .

المطلب الثاني : المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1964م) . (1)

صدرت بعد ظهور النظام الجمهوري عدد من التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية ، توجت بقانون المجالس البلدية لسنة (1964م) ، وسبق صدور هذا القانون عدد من التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية ، وهي :

أولاً : قانون حل المجالس البلدية وقانون فصل مجالس الألوية العامة :

بعد سقوط الحكم الملكي وقيام الحكم الجمهوري صدر الدستور المؤقت بتاريخ (27 تموز 1958م) ، وبذلك بدأ حكم جديد بشأن التنظيمات الإدارية المركزية والمحلية ، ولم يشر دستور سنة (1958م) إلى موضوع اللامركزية ، إذ جاء هذا الدستور خالياً من أي نص دستوري بهذا الشأن وبذلك فقدت الضمانات الدستورية ، ويذهب بعض الباحثين إلى القول بان الإدارة المركزية في ظل دستور (1958م) المكون من مجلس السيادة ورئيس الوزراء أخذت الاختصاصات المهمة في الوظيفة الإدارية (2) ، وبذلك لم يعد هنالك أثر للامركزية الإدارية الإقليمية .

وفي العهد الجمهوري صدر القانون رقم (9 لسنة 1959م) الذي أجاز حل أي مجلس بلدي إذا أصبح بقاءه يتعارض والمصلحة العامة ، وتألّف مجلس مؤقت بدلاً عنه لحين إجراء الانتخابات، ثم أصدرت السلطة المركزية القانون رقم (36 لسنة 1959م) الذي أوجبت فيه المادة السادسة حل كل مجالس الألوية رقم (16 لسنة 1945م) وتعديلاته ، واقتصار عضويتها على المعيّنين بحكم وظائفهم (بصورة وقتية) حتى إجراء الانتخابات ، كذلك تم إلغاء جميع النصوص المتعلقة

(1) قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 ، جريدة الوقائع العراقية عدد 1033 في 1964/11/22 .

(2) علاوي ، مرجع سابق ، ص 51 .

بالشروط الواجب توافرها في العضو المنتخب ، ومدة العضوية وشروط إسقاطها إلا أن السلطة المركزية لم تفصح عن أسباب ذلك⁽¹⁾ .

وهكذا أصبحت هيئات الإدارة المحلية ومن أبرز تشكيلاتها مجلس اللواء العام فضلاً عن تجميد قانون إدارة القرى رقم (16 لسنة 1957م) وإيقاف الانتخابات البلدية ، والقيام بتعيين أعضائها أيضاً من قبل السلطة المركزية، فأصبحت هيئات هذه الإدارة مجرد هيئات تابعة للسلطة المركزية ، ولم تعد تمثل اللامركزية الإدارية لفقدانها أهم عناصرها ، وهو العنصر المنتخب في مجالس هيئاتها⁽²⁾ ، وفقدانها استقلالها وصيرورتها تابعة بصورة مطلقة إلى السلطة المركزية⁽³⁾ .

وفي أعقاب ثورة (8 شباط 1963م) أصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ (15 آذار 1963م) بياناً يؤكد فيه إتباع نظام اللامركزية الإدارية على أساس احترام حقوق الأقليات ، وتمكينها من الإسهام في الحياة الوطنية، وفي أثر صدور هذا البيان تم تشكيل لجنة أعدت مشروعاً صادق عليه مجلس الوزراء في (1/6/1963م) تضمن أن نظام اللامركزية يقصد به تقسيم العراق إدارياً إلى محافظات تتمتع كل منها بدرجة كافية من حرية العمل في إدارة شؤونها تحت إشراف الحكومة ، وقد تضمن المشروع إدارة جميع الوحدات الإدارية على مختلف المستويات من قبل موظفي الحكومة ، ومجالس منتخبة ، وتشكيل مجلسين : الأول مجلس المحافظة ، والثاني المجلس التنفيذي ، وأن لمجلس المحافظة حق إصدار أنظمة محلية خاضعة لمصادقة الوزير المختص ، أما

(1) الشاوي ، د. منذر (1966) ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، ط2 ، بغداد :

مطبعة شفيق ، ص244 - 246 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص29 .

(2) الحسني ، مرجع سابق ، ص15 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص29 .

(3) الشاوي ، مرجع سابق ، ص250 ؛ مار د ، مرجع سابق ، ص135 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص37.

المجلس التنفيذي فيتألف من رؤساء الدوائر في مركز المحافظة ، ويعين أعضاؤه ورئيسه بقرار من مجلس الوزراء، وينتخب الأعضاء من بينهم نائباً للرئيس ، ويختص بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة ، والقوانين والأنظمة والأوامر الحكومية (1) .

ثانياً: قانون المجالس البلدية لسنة (1964م) :

صدرت ثلاثة دساتير مؤقتة في عام (1964م) هي : دستور (4 نيسان 1964م) ، و (22 نيسان 1964م) ؛ ولكنها لم تشر إلى أي نوع من التنظيمات الإدارية، غير أن دستور (29 نيسان 1964م) المؤقت كرس مادتين من مواده للإدارة المحلية ، فنص في المادة (83) على انه " تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون" ، ونصت المادة (84) على أنه " تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهيم الوحدات التي تمثلها ، وتساهم في تنفيذ الخطة للدولة ، ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية على الوجه المبين في القانون" (2) .

وقد احتفظ بذات النصوص الدستور المؤقت لسنة (1968م) بالمادة (77) منه التي أشارت إلى تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية تدار وفقاً للقانون وكذلك قضت المادة (78) (تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية لكل ما يهيم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية وفق القانون) .

(1) الشبخلي ، مرجع سابق ، ص 31 - 32 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص 30 .

(2) الشاوي ، مرجع سابق ، ص 253 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص 31 .

وفي عام (1964م) صدر قانون جديد لإدارة البلديات هو قانون رقم (165 لسنة 1964م) .

ومن الأحكام الجديدة في هذا القانون التخفيف من شروط إنشاء البلدية كما في (المادة 4) منه ، إذ جرى تصنيف البلديات على أساس عدد النفوس لا الموارد المالية ، وجعلها ستة أصناف بدلاً من أربعة ، وزيادة عدد أعضاء المجالس البلدية إلى عدد لا يقل عن (5) ولا يزيد عن (21) عضواً بدلاً من العدد الذي كان يتراوح بين (4-10) أعضاء على حسب درجة البلدية⁽¹⁾ .

ولكن المشرع لم يحدد العدد اللازم من السكان الكافي لإنشاء الوحدة الإدارية ، كما فعل ذلك في إنشاء البلدية، إذ حدد العدد اللازم لإنشاء البلدية، وهذا يعد نقصاً في التشريع⁽²⁾ .

ونصت المادة الحادية والعشرون منه على انتخاب أعضاء المجلس من بين السكان بالانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع السري التام وفقاً لقانون انتخابي خاص ، وحددت المادة الثالثة والأربعون وظائف المجلس البلدي وصلاحياته ، ومن ضمن الوظائف أعداد التصاميم الأساسية للمدن ورفعها مع الاعتراضات الواردة عليها من المواطنين إلى الوزير لإقرارها خلال ثلاثة أشهر⁽³⁾ .

هذا وقد نص القانون في مواد عديدة على وظائف متعددة للمجلس البلدي تتعلق بالجوانب العمرانية والثقافية والصحية والاجتماعية والزراعية على أن قرارات المجلس

(1) الشبخلي ، مرجع سابق ، ص35 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص 136؛ عبد ، مرجع سابق ، ص38.

(2) قانون إدارة البلديات رقم 165، لسنة 1964، مرجع سابق .

(3) قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 ، مرجع سابق .

خاضعة لاعتراض السلطة الرئاسية خلال مدة شهر من تاريخ رفعها ، وفي الأمور المالية خاضعة للمصادقة عليها من الوزير المختص ومجلس الوزراء والسلطة الإدارية (المادة السابعة والخمسون) ، وذلك حسب المبلغ المراد صرفه.

هذا وقد نص القانون على رقابة السلطة المركزية لأعمال المجالس البلدية في المادة الحادية والسبعون : " لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير حل مجلس أمانة العاصمة ، وللوزير بناءً على اقتراح السلطة الإدارية حل مجالس الأصناف الأخرى من البلديات في حالة تجاوز حدود صلاحياتها المنصوص عليها في القانون ، أو إذا أصبح بقاءها مضرًا بالمصلحة العامة، أو إذا فقد المجلس أكثرية أعضائه ، على أن يتم انتخاب مجلس جديد خلال مدة خمسة وأربعين يوماً من تاريخ حل المجلس، وخلال المدة ما بين حل المجلس وانتخاب مجلس جديد تقوم لجنة يشكلها الوزير للقيام بمهام المجلس خلال هذه الفترة على أن لا تقوم هذه اللجنة باتخاذ أي قرار يقتضي صرف مبالغ من صندوق البلدية لم يسبق للمجلس أن اتخذ مثل هذا القرار (1) .

من هذه النصوص يتضح أن المشرع حرص على إبراز العلاقة بين السلطة المركزية وبين الهيئة اللامركزية (المجلس البلدي) بما يمثل المبادئ العامة لتنظيم ممارسة السلطة الرئاسية ، فقد منح المشرع الهيئة اللامركزية (المجلس البلدي) الشخصية المعنوية ، وبين اختصاصاتها وواجباتها على الوجه المشار إليه وحدد علاقتها بالسلطة المركزية على الوجه التالي:

(1) قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 ، مرجع سابق .

1. أن السلطة المركزية تمارس صلاحياتها في مراقبة أعمال الهيئة اللامركزية (المجلس البلدي) وحققها في الاعتراض على قرارات الهيئة اللامركزية.
 2. وجوب مصادقة السلطة المركزية على قرارات المجلس البلدي المتعلقة بالصرف إذا زاد المبلغ المراد صرفه عن حدود معينة.
 3. إشراف السلطة المركزية على أعمال الهيئة اللامركزية (المجلس البلدي) ومراقبة تنفيذ الميزانية وتدقيق الحسابات.
 4. للسلطة المركزية حق حل الهيئة اللامركزية (المجلس البلدي) بناءً على اقتراح ممثل السلطة المركزية (المتصرف) وذلك في حالات نص عليها القانون.
 5. للسلطة المركزية تعيين رؤساء الوحدات الإدارية الذين يديرون أعمال الهيئات اللامركزية (المتصرف) (المحافظ) القائم مقام. مدير الناحية ورؤساء الدوائر الفرعية ، وتربط هؤلاء بموظفيهم رابطة التبعية الوظيفية وفقاً لقاعدة التدرج الهرمي.
- ومنح القانون صلاحيات تعيين موظفي البلدية إلى وزير الشؤون البلدية والفردية، إذ نصت المادة السابعة والسبعون من القانون على :
- " يحل وزير الشؤون البلدية والفردية محل وزير المالية والوزير المختص ومجلس الخدمة العامة أينما ورد في قانون الخدمة المدنية"⁽¹⁾ .

(1) قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 ، مرجع سابق .

وعلى ذلك يتضح أن اختصاص التعيين في الوظيفة العامة أنيط بأكثر من جهة كمجلس الخدمة العامة، ووزارة المالية، واللواء فضلاً عن الوزارة المختصة ، وهذا مؤشر آخر على أثر تطور نشاط الإدارة في تطور ممارسة السلطة الرئاسية إذ لم يعد الرئيس الإداري هو وحده المختص بالتعيين ، إذ أصبحت تشترك جهات عديدة في هذا الاختصاص وهذا التطور في توزيع اختصاص التعيين الذي هو أصلاً اختصاص السلطة الرئاسية استلزمه تطور نشاط الإدارة واتساع نطاق هذا النشاط إذ لم تعد قادرة لوحدها على القيام بما تتطلبه ظروف هذا النشاط في تهيئة وإعداد الموارد البشرية (الموظفين) ، ولذلك لجأ المشرع إلى إشراك جهات إدارية أخرى إلى جانب السلطة الرئاسية في هذا المجال .

وقد تميز هذا القانون بعدد من المزايا منها تحديده لمفهوم المرافق العامة إذ عرفت الفقرة 10 من المادة الأولى من القانون رقم (11 لسنة 1974م) قانون التعديل السابع لقانون إدارة البلديات رقم (164 لسنة 1964م) المرافق العامة بأنها " المشاريع التي تؤدي خدمات أو منافع عامة وتتولى إدارتها الحكومة أو إحدى الهيئات التابعة لها إدارة مباشرة ، أو غير مباشرة " (1) ، ويعدُّ هذا تحولاً مهماً ونوعياً في موقف المشرع العراقي من فكرة المرافق العامة (2) ، فهذا يعني أن الدولة صارت تمارس أنشطة كثيرة من جنس نشاط الأفراد .

(1) قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 ، مرجع سابق .

(2) علاوي ، مرجع سابق ، ص 87 ، 88 .

وأضفت على هذه المجالس مهاماً اقتصادية كما نصت على ذلك المادة 51 فقرة ب من هذا القانون المعدل على أنه " للبلدية القيام بخدمات ذات طبيعة تجارية وإنتاجية تعود على المواطنين بالراحة وعلى أموالها بالربح ، وإعلاء شأن الصناعات المحلية من جهة أخرى" (1) .

إن اختصاصات الإدارة اللامركزية في إطار هذا القانون تتمثل بممارسة رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية اختصاصات متعددة تجاه البلديات ، وتكون أغلب تلك الاختصاصات إما رقابة ، أو إشراف لضمان سير عمل البلدية بما يحقق أفضل الخدمات تجاه المواطنين، وقد تأخذ تلك الصلاحيات المخولة بموجب القانون أشكالاً عديدة .

المطلب الثالث : المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1969م) (2)

سبق هذا القانون جملة تشريعات تتعلق بالإدارة المحلية ، وصدرت بعد قانون المجالس البلدية لسنة (1964م) .

ففي (29 حزيران 1966م) أعلنت الحكومة بياناً تضمن معالجة القضية الكردية، وإنهاء الأوضاع غير الطبيعية في شمال العراق ، إذ أبدت الحكومة العراقية استعدادها بعد الاعتراف بالقومية الكردية ، بإعطاء وجودهم الفعلي في قانون المحافظات على

(1) بدير ، د. علي محمد وآخرون(1993) ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد :

منشورات جامعة بغداد، ص 146 .

(2) قانون المحافظات الرقم 159 لسنة 1969 ، جريدة لوقائع العراقية ، العدد 1789 بتاريخ 1969/10/13 .

أساس اللامركزية ، وأن لكل قضاء وناحية شخصية معنوية معترف بها ، وأن لكل من هذه الوحدات الإدارية مجلساً منتخباً⁽¹⁾ .

لم يتضمن دستور (21 أيلول 1968م) المؤقت شيئاً جديداً بشأن النظام اللامركزي ، إذ نصت المادتان (77 و78) بمثل ما نصت به المادتان (83 و84) السابقتان غير أنه في (27/5/1969م) استحدثت لواء دهوك ، وفي (24/6/1969م) استحدثت لواء السماوة⁽²⁾ .

بعد ترقب للإحداث السياسية وقيام السلطة الجمهورية بإجراء إصلاحات جذرية في مجال التنظيم الإداري بشقيه المركزي واللامركزي، صدر قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) ، وقد أرسى هذا القانون التنظيم الإداري على أسس جديدة لم تكن معروفة من قبل ، إذ ألغى مجلس اللواء العام والمجلس البلدي ومجلس القرية ، واستعاض عنها بمجالس الوحدات الإدارية للمحافظة والقضاء والناحية ، ونقل إليها اختصاصاتها ووظائفها التي كانت مقررة لها⁽³⁾ .

وقسم هذا القانون أراضي الدولة العراقية إلى ثلاثة درجات من الوحدات الإدارية هي المحافظات ثم قسم المحافظة إلى عدد من الأفضية والنواحي ومنحها الشخصية

(1) الشيلخي ، مرجع سابق ، ص38 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص137 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص39.
(2) المرجع نفسه ، ص39 ؛ يوسف ، مرجع سابق ، ص32 .
(3) بدير، د. علي محمد وآخرون (1993) ، مبادئ القانون الإداري، بغداد: مطبعة الجامعة ، ص254 .

المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارات المحلية⁽¹⁾ ، وأطلق على كل وحدة متميزة اسم (الوحدة الإدارية)⁽²⁾ .

ومن الواضح أن عوامل عديدة لها تأثير حاسم في إجراء هذه التقسيمات مثل العوامل التاريخية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن العوامل السياسية والمالية وكثافة السكان ودرجة العمران .

وتم الإشارة فيه إلى أن إنشاء (المحافظة) يتم بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير كما نص في المادة الرابعة منه " تستحدث المحافظة ... بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة " ⁽³⁾ .

وأوجب تشكيل مجلس في كل محافظة من أعضاء يتم تعيينهم وأعضاء آخرين منتخبين ، فبينت المادة (53) منه أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحلية ويكون تشكيلها على وفق القانون وتوجد في القضاء والناحية مجالس إدارية على نمط مجلس المحافظة⁽⁴⁾ .

ويلاحظ في هذا القانون أنه توسع في تطبيق اللامركزية المحلية في العراق بحيث أنشأ ثلاث درجات من المجالس المحلية هي مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية رتب لها نظاماً موحداً ذا قواعد مشتركة تُطبق عليها جميعاً ، وجعل

-
- (1) الفقرة (1) من المادة الثانية من قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 المعدل " أضيفت هذه الفقرة بموجب القانون رقم 85 لسنة 1974 المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد: 2376 في 16/تموز/1974 .
- (2) الوحدة الإدارية هي المنطقة ، المحافظة ، القضاء ، الناحية ، الفقرة (2) من المادة (1) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 حيث أضيفت ((المنطقة)) بموجب التعديل بالقانون رقم 85 لسنة 1974 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد: 2376 في 16/تموز/1974 .
- (3) المادة (4) من قانون المحافظات المعدل رقم (159) لسنة 1969 . جريدة الوقائع العراقية ، العدد 1891 بتاريخ 22/06/1970 .
- (4) المادة (53) ، من قانون المحافظات المعدل رقم (159) لسنة 1969 ، مرجع سابق .

إنشاء مجلس المحافظة مقتصرًا على مصادقة مجلس قيادة الثورة باعتباره أعلى جهة في السلطة المركزية، أما القضاء فيتم إنشاؤه بمرسوم جمهوري ، ويعترف بالناحية التي تعد أصغر وحدة إدارية بشخصيتها المعنوية ، ولم يضع هذا القانون شروط محددة لإنشاء الوحدات الإدارية والجهة المسؤولة عن الإنشاء التي تمنحها الشخصية المعنوية .

ولكي يمكّن القانون كل وحدة إدارية من أداء الخدمات البلدية والوظائف المحلية أنشأ في كل منها مجلساً واحداً يتولى إدارة هذه الشؤون على مستوى المحافظة ، أو القضاء ، أو الناحية ، وبذلك لم يبق على أي نوع آخر من تشكيلات الإدارة المحلية التي كانت موجودة سابقاً ، وبذلك عولجت مشكلة الازدواج في التشكيلات التي تقوم بتأدية خدمات ووظائف متشابهة .

وما تجدر الإشارة إليه أن قانون البلديات المرقم (165 لسنة 1964م) كان قد أشار في المادة (18) منه إلى المجالس البلدية على حسب أصنافها وبين طريقة تشكيلها، ألا أن هذه المجالس لم تختلف في نشاطها عن مجالس المحافظات ، وبصدور قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) تداخلت أعمال البلديات وأعمال مجالس المحافظات والوحدات الإدارية الأخرى .

لقد أعطى قانون المحافظات بعض الصلاحيات إلى المجالس المحلية عبر هيئة خاصة (الهيئة العليا للإدارة المحلية) أنشئت من أجل هذا الأمر ، وأعطت هذه الهيئة اختصاصات إلى المجالس المحلية للمحافظات والوحدات الإدارية الأصغر للمحافظات ،

وان المشرع العراقي أخذ بأسلوب الانتخاب المباشر والتعيين لتكوين أعضاء مجالس الوحدات الإدارية⁽¹⁾.

إن المشرع العراقي عدَّ مبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء مجالس الإدارة المحلية ركناً أساسياً في تشكيل مجالس الوحدات الإدارية وقد كرسه في المادتين (54 و60) من قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) المعدل، لما يريه لهذه المجالس من خدمة المواطنين " بما يلائم روح العصر"⁽²⁾.

ولم يضع القانون الخاص بمجالس المحافظات أي شرط لإنشاء هذه المجالس ، وهذا ما نلاحظه في جميع القوانين التي نظمت الأولوية ، أو المحافظات ، إذ لم يضع المشرع شروطاً محددة لإنشاء المحافظة سواء من حيث المساحة أو الكثافة السكانية .

المطلب الرابع : المجالس البلدية في ظل قانون سنة (1995م)⁽³⁾

في عام (1995م) صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25 لسنة 1995م) الذي تم تشريعه استجابة لمتطلبات المرحلة الجديدة المتمثلة بتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية للإسهام في ممارسة السلطة على الصعيد المحلي ، وحلت مجالس الشعب المشكلة بموجب هذا القانون محل مجالس الشعب المحلية المشكلة منذ عام (1973م) ، كما حلت محل مجالس البلدية المشكلة بموجب قانون إدارة البلديات

(1) المادة (52-62 ، 56) من قانون المحافظات المعدل رقم (159) لسنة 1969 ، مرجع سابق .
(2) الأسباب الموجبة لتشريع قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، مرجع سابق .
(3) قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 ، جريدة الوقائع العراقية العدد 3596 بتاريخ 25 كانون الأول 1995 .

رقم (165 لسنة 1964م) ، ومجالس المحافظات المشكلة بموجب قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) .

سبق صدور هذا القانون عدد من التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية، هي :

أولاً : بيان 11 آذار 1970 :

صدر عن مجلس قيادة الثورة المنحل بياناً يعلن فيه حل المسألة الكردية حلاً سلمياً ، وقد اعترف بالحكم الذاتي للشعب الكردي ضمن إطار الجمهورية العراقية على أن يتم توحيد المحافظات والوحدات الإدارية التي تقطنها كثرة كردية وفقاً للإحصاءات الرسمية ، على أن استغلال الثروات الطبيعية في هذه المنطقة من اختصاص سلطات الجمهورية بطبيعة الحال⁽¹⁾.

ثانياً : دستور 16 تموز 1970 المؤقت (الملغى) :

قرر مجلس قيادة الثورة المنحل إصدار الدستور المؤقت الجديد الذي نص في المادة (8) منه على تقسيم " الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم على أساس الإدارة اللامركزية "⁽²⁾ ، فكان ذلك نتيجاً للمكانة التي يجب أن تحتلها الإدارة المحلية في مضمار التنظيم الإداري في القطر⁽³⁾ .

وبصدور دستور (1970م) تأكد الاتجاه نحو الإدارة اللامركزية في العراق إذ نصت المادة الثامنة الفقرة (ب) على: " تقسيم جمهورية العراق إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس الإدارة اللامركزية " وكذلك نصت المادة (8) الفقرة (ج) منه على " تتمتع

(1) يوسف ، مرجع سابق ، ص 34 ؛ مارد ، مرجع سابق ، ص 139 ؛ عبد ، مرجع سابق ، ص 39.

(2) جريدة الوقائع العراقية العدد 1900 بتاريخ 19 تموز 1970 ، الفقرة / ب من المادة / 8 .

(3) يوسف ، مرجع سابق ، ص 35 .

المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون" ، فمحت منطقة كردستان العراق وضعاً يقترب من اللامركزية السياسية.

وهذه أول إشارة في الدستور العراقي إلى مبدأ الإدارة اللامركزية في حين أن دستور (29 نيسان 1964م) ، ودستور (21 أيلول 1968م) تضمننا نصاً واحداً في المادتين (84،83) من دستور 1964م ، والمادتين (78،77) من دستور (1968م):

تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون.

- تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة للدولة⁽¹⁾ .

ثالثاً : قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995م :

نصت المادة الأولى من هذا القانون على تشكيل مجلس شعب محلي في كل من الناحية والقضاء والمحافظات يتمتع بالشخصية المعنوية ، ويكون مقره في مركز الوحدة الإدارية⁽²⁾ ، ويتكون من أعضاء معينين بحكم مناصبهم الرسمية ، وأعضاء منتخبين يجري انتخابهم بالاقتراع العام السري والمباشر⁽³⁾ .

ويكون عدد الأعضاء المنتخبين ضعف عدد الأعضاء المعيّنين الذين يمثلون الدوائر المركزية في الوحدة الإدارية ، ونصّ القانون على أن رئاسة مجلس الشعب المحلي تكون لرئيس الوحدة الإدارية ، أما نائب الرئيس فيجري انتخابه من بين الأعضاء المنتخبين الذي يحل محل الرئيس عند غيابه في ترؤس جلسات المجلس ، ويلاحظ أن

(1) نشر في الوقائع العراقية عدد 1625 في 21 - 9 - 1968 .

(2) قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995م ، مرجع سابق .

(3) المادة الثامنة من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995م ، مرجع سابق .

المشرّع حرص على تغليب كفة أعضاء المجلس المنتخبين ، إذ جعل عددهم ضعف عدد الأعضاء المعيّنين ، وذلك لضمان المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة ، واتخاذ القرار ، وبما لا يجعل من المجلس تشكيلة غير فعالة يسيطر عليه الموظفون المعيّنون .

ويمارس مجلس الشعب المحلي اختصاصاته المقررة ، وهي على ثلاثة أنواع :

اختصاصات تنفيذية ، واختصاصات استشارية ، واختصاصات رقابية .

والاختصاصات التنفيذية نصت عليها المواد (47 - 48 - 50) من القانون ، وهي الاختصاصات التي كانت موكلة للمجالس البلدية مع التوسع في المجالات التي أسندت إلى مجالس الشعب ، والمتعلقة بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والإدارية ، كإعداد تصاميم المدن ، وفتح وتسمية الشوارع ، وإقرار إنشاء الحدائق والمتنزهات ، وإقرار هدم المباني الأليّة للسقوط ، وإنشاء الأسواق العامة ، وإجازة المحال العامة ، كما تعمل المجالس الشعبية في المجالات الاجتماعية والدينية كتقديم الاقتراحات بخصوص إنشاء المساجد ودور العبادة ، ورعاية عوائل الشهداء والأسرى والمفقودين ، والمساهمة برعاية الأسرة والطفولة والمعوقين ، وهذه الواجبات استندعتها ظروف الحرب مع إيران وما نتج عنها في الجانب الاجتماعي .

كما نصت المادة (50) على قيام مجالس الشعب بممارسة الصلاحيات الهادفة إلى المحافظة على الآداب العامة والتقاليد الاجتماعية، كإجازة النوادي والمطاعم والملاهي وغلقها إذا أصبح وجودها يؤثر في الأخلاق العامة أو راحة المواطنين ، وترحيل من يثبت قيامهم بأعمال مخلة الآداب العامة بموجب حكم قضائي إلى خارج الوحدة الإدارية وغيرها من الواجبات ذات العلاقة بهذا الجانب .

أما الاختصاصات الاستشارية ، فقد بينها المادة (49) وتتعلق بمجال التربية والثقافة والشباب ، إذ تقوم المجالس الشعبية بدور استشاري يتمثل برفع مقترحات تتعلق بإنشاء وتجهيز دور الحضانه ورياض الأطفال والمدارس الابتدائية والثانوية والمهنية ، وكذلك الاقتراحات المتعلقة بإنشاء الملاعب الرياضية والمساح ورعاية الشباب وإنشاء المكتبات العامة وقاعات عروض الفنون التشكيلية .

وفي مجالات الزراعة تقوم المجالس بمساعدة السلطات الزراعية باتخاذ الإجراءات المؤدية إلى تطوير الإنتاج الزراعي والحيواني وزيادة الرقعة الزراعية والثروة الحيوانية والعمل على توزيع المياه بأساليب علمية حديثة والحفاظ على خصوبة التربة .

وفي المجال الاقتصادي تقوم المجالس بالأشراف على المطاحن المخابز والأفران ومحال البيع ، والتعاون مع السلطات الإدارية المختصة بمراقبة الأسعار ومساعدة هذه السلطات في محاربة أشكال التخريب الاقتصادي وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بالجانب الاقتصادي ، وعلى ذلك تعدُّ ممارسة مجالس الشعب لهذه الاختصاصات من أبرز التطورات في ممارسة السلطة الرئاسية ، ذلك أن الرئيس الإداري ملزم بموجب القانون ، وهو يمارس سلطته الرئاسية الرجوع إلى مجالس الشعب ، والاطلاع على مقرراتها ومقترحاتها المتعلقة بأوجه النشاط الإداري في المنطقة حتى يكون قراره متوافقاً مع متطلبات النشاط الإداري ، وملبياً للمقترحات التي تقدمها مجالس الشعب ، بما يؤدي إلى زيادة فاعلية القرار الإداري الذي يصدر في هذه الحالة مترجماً للجهود الجماعية المشتركة بين السلطة الرئاسية (الرئيس الإداري) ومجالس الشعب .

ونتيجة ذلك يشعر المواطن أن له دوراً في إصدار القرار وممارسة السلطة ،
وينعكس ذلك على مقتضيات تنفيذ هذا القرار ونجاحه ، فالقرار الصادر على وفق هذه
الاعتبارات يكون معبراً عن الإرادة الجماعية ، وليس معبراً عن الإرادة المنفردة للسلطة
الرئاسية ، وعلى ذلك تترتب نتائج مهمة تؤثر في فاعلية تنفيذ القرار ، فالقرار الصادر
عن الإرادة المنفردة للسلطة الرئاسية يكون تنفيذه من الأفراد بالاعتماد على السند الرسمي
الذي يستند إليه (القانون والنظام) في حين أن القرار المعبر عن الإرادة الجماعية يكون
سنده القبول ، أو رضا الجماعة التي أسهمت في صنعه ، فضلاً عن الأساس القانوني ،
وفاعلية القرار الصادر عن قبول الأفراد أكثر من فاعلية القرار الصادر استناداً إلى
القانون والنظام .

أما الدور الرقابي الذي تمارسه مجالس الشعب ، فيتمثل بمراقبة مشاريع الدولة
المخصصة لخدمات الوحدة الإدارية ، والمشاريع التي يقرر المجلس إنشاؤها ، وإعلام
الجهات المختصة عن سير العمل فيها كما بينته المادة 54 من القانون.

وهذه الرقابة ذات اثر فعال في تنشيط العملية الإدارية بهذا الاتجاه، إذ من
متابعة تنفيذ المشاريع الخدمية يمكن تأشير مواطن الخلل ، والتكؤ في التنفيذ ، ورفع
ذلك إلى السلطة المركزية المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي هذا الخلل ، وقد
تقوم السلطة المركزية بإعادة النظر في القرارات والإجراءات في ضوء الملاحظات التي
ترفعها مجالس الشعب ، وبهذه الصورة تصبح قرارات السلطة المركزية المتعلقة بتنفيذ
المشاريع الخدمية قابلة للمراجعة ، وقد تضطر السلطة المركزية إلى إصدار قرارات
جديدة لمعالجة الخلل.

وبهذا تسهم مجالس الشعب في صدور القرارات الجديدة بما قدمته من ملاحظات حول تنفيذ المشاريع الخدمية التي تقوم بها الإدارة ، وعلى ذلك فإن هذه الرقابة التي نص عليها القانون تؤدي إلى ممارسة مجالس الشعب لدورها في المشاركة في ممارسة السلطة المركزية في ضوء تطور النشاط الإداري ، وما يستلزمه هذا التطور من متابعة وإصدار قرارات جديدة تساهم فيها هذه المجالس¹.

كما نص القانون على قيام مجلس الشعب بدعوة أي موظف من موظفي الوحدة الإدارية للاستيضاح منه أو لمناقشته أو الاستئناس برأيه في الأمور المعروضة على المجلس ذات العلاقة باختصاصه كما يبت ذلك المادة (54) الفقرة ثانياً ، وهذا يشير إلى أن مداوات المجلس المتعلقة بالشؤون الإدارية يجب أن تتسم بالموضوعية ، وتستند إلى الوقائع الملموسة ، والمعلومات المؤكدة من خلال دعوة الموظف الإداري الذي يملك الدراية الكاملة بكل ما يتعلق باختصاصه الوظيفي والاستيضاح منه عن جوانب هذا العمل اذ يوفر للمجلس المعرفة اللازمة حول الموضوع المطروح للنقاش ، وبالتالي يتمكن من الوصول إلى التصور والقرار الصحيح المستند إلى الوقائع والمعلومات المؤكدة ، ويكون قرار المجلس صائباً وسليماً وقابلاً للتنفيذ باقتراب المجلس من صورة العمل الإداري ، وخلق أجواء التعاون والتنسيق بين مجالس الشعب والإدارة بما ينعكس إيجابياً على النشاط الإداري .

كما أن لمجالس الشعب اختصاصات رقابية تتمثل بمراقبة مجالس المحافظات

لأعمال مجالس الأفضية والنواحي ، وتتجسد هذه الرقابة بما يأتي :

(¹) ينظر المادة (54) فقرة (أولاً) من قانون مجالس الشعب لسنة 1995.

1. الأشراف على حسن سير أعمال المجالس في الأفضية والنواحي.
 2. نقض القرارات وإيقاف الإجراءات التي تتخذها مجالس الأفضية والنواحي إذا ما ظهر فيها ما يتعارض مع التشريعات النافذة أو سياسة السلطة المركزية .
 3. قيام مجالس المحافظة بممارسة أي اختصاص من اختصاصات مجالس الأفضية والنواحي إذا ما ظهرت نتائج هذه الممارسة من شأنها إلحاق الضرر بمصلحة الوحدة الإدارية (المادة 56 الفقرات أولاً وثانياً وثالثاً) .
- وعلى ذلك تكون الرقابة التي تمارسها مجالس المحافظات على مجالس الأفضية والنواحي هي رقابة أشرف وتوجيه عام ، ورقابة نقض القرارات ، وإيقاف الإجراءات ، ثم الحل ، أي أن تقوم المجالس على مستوى المحافظات بالحلول محل المجالس الفرعية.

المبحث الثالث

مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية، وتعديلها في العراق

إن مسوغات صدور أي قانون عائد إلى حاجة المجتمعات إلى ضوابط تكفل ضمان الحقوق ، وعدم المساس بها ، ومع تطور الحياة ازدادت الحاجة إلى مزيد من المسوغات ، منها حق المواطن في التعبير عن رأيه ، وضمان هذا الحق ، ومنع الاستئثار بالسلطة .

إن موجبات القوانين وآفاقها الملزمة وأهدافها النبيلة في تنظيم الحياة العامة للشعوب أياً كانت مساراتها تعدُّ غاية سامية ، ومشروع وطني كونها ذات طبيعة محددة الأغراض من حيث تطبيق مقومات العدالة الرامية إلى حماية الأرواح ، والممتلكات ، والمال العام ، وفي الوقت ذاته تضع الأطر الشاملة للمنظومة السياسية والاجتماعية والأمنية وكيفية تفعيل مبادئ الحق والعدل والمساواة .

وفيما يتعلق بالقوانين الخاصة بالمجالس المحلية أو البلدية أو أي تسمية أخرى ،

فهناك مسوغات أخرى يمكن استقراؤها من المبحث السابق ، وتتلخص بما يأتي :

المطلب الأول : مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية قبل النظام الجمهوري:

1. إن الغرض الرئيس من صدور التشريعات القانونية لم يكن رغبة الحكام بمشاطرة

الآخرين مسؤولياتهم ، إذ إن الإنسان يميل بطبعه إلى التفرد والاستحواذ ؛ ولكن

صعوبة الهيمنة أو السيطرة على مقاليد الأمور كافة ، وتعذر الإحاطة بالمناصب

كافة كان أحد أهم أسباب ظهور الحكم اللامركزي ، وهذا ما نلمسه بوضوح في

رغبة الحكام عبر العصور في توزيع الصلاحيات على الولاة لتعذر حكم الولايات المختلفة مباشرة .

2. رغبة الحكام في إشراك الأهالي مع الإدارات المختلفة لتخفيف المعارضة ، كما هو الشأن مع الاحتلال البريطاني للعراق ، فقد جرى إشراك الأهالي جراء رفضهم للاحتلال ، وتفرده بالسلطة ، فكان القصد من هذه المشاركة ترضية المعارضة ، وما يؤيد هذا أن المشاركة العراقية كانت رمزية ، إذ كانت السيطرة فيها للبريطانيين⁽¹⁾ ، وأن الإدارة البريطانية بدلاً من أن ترسي نظاماً ديمقراطياً حقيقياً كرست النظام العشائري والطائفي .

3. إن إشراك الأهالي من ناحية أخرى كان له غرض آخر غي امتصاص المعارضة، وهو إشراك الأهالي في حماية مصالح المحتل ، وإسهامهم في لقاء القبض على عناصر المقاومة⁽²⁾ ، وهذا ما لمسناه بعد احتلال العراق في عام (2003م) ، إذ سخر الجيش الأمريكي القوات المسلحة العراقية لحماية الجيش ، والمساعدة في القبض على المناوئين للاحتلال .

4. إن انتشار التجربة الديمقراطية في العالم ، وكذلك انتشار تشكيل المجالس البلدية، كان سبباً مهماً لمحاكاة هذه التجارب ، ومع أن التجربة الإسلامية اتصفت باللامركزية في الإدارة ، إلا أن التجارب الحديثة لم تكن تجسيدا للأنموذج

(1) البزاز ، مرجع سابق ، ص 83 .

(2) المرجع نفسه ، ص 81 .

الإسلامي ، بل كانت تقليدياً للأنموذج الغربي ، ويدل على هذا تأثر أنظمة وقوانين هذه المجالس بالقوانين الغربية .

5. إن متطلبات إدارة الدولة تقتضي تأسيس الوحدات الإدارية ، فظهرت الأولوية (المحافظات) المختلفة ، التي كانت أساس الدولة.

6. الرغبة في تلبية طلبات الطوائف المختلفة في العراق في المشاركة بإدارة شؤونهم ، سواء أكانت هذه الرغبة ذاتية ، أم استجابة لطلبات هذه الطوائف ، لذلك نصت المادة (112) من القانون الأساسي لسنة (1925م) على أنه يحق لكل طائفة تأليف مجالس في المناطق الإدارية المهمة⁽¹⁾ .

7. جاءت التطورات التي طرأت على هذه القوانين إما لمعالجة الخلل الحاصل فيها ، وإما استجابة لمتطلبات النظام الإداري ومقتضياته ، ومن شواهد معالجة الخلل التشريعي ، التعديل الذي طرأ على القانون (58 لسنة 1927م) الذي لم يمنح الوحدات الإدارية شخصية معنوية ، وقد حصر الصلاحيات بالسلطة المركزية ، لذلك جاء قانون إدارة البلديات رقم (84 لسنة 1931م) ليكون البذرة الأولى في حقل اللامركزية الإدارية في العراق⁽²⁾ .

8. إن التشريعات القانونية لم تكن تخدم مصالح الجماهير دائماً ، بل كانت تخدم مصالح الفئات المنتفذة في المجتمع ، أو صاحبة القرار السياسي ، كما هو الحال في تجميد العمل بقانون تشييد القرى الحديثة رقم (70 لسنة 1936م)⁽³⁾ ، أو في

(1) المادة (112) القانون الأساسي لسنة 1925 ، مجموعة القوانين والأنظمة لسنة 1925 ، ص133.

(2) الحسني ، مرجع سابق ، ص8 .

(3) المرجع نفسه ، ص30 .

تقليص دور مجالس الألوية التي لم تزاوُل أعمالها بوصفها ممثلة للسكان المحليين إلا لمدة محدودة بعد عام (1950م)⁽¹⁾.

9. ومن شواهد الاستجابة لمتطلبات النظام الإداري ومقتضياته صدور قانون إدارة الألووية رقم (16 لسنة 1945م) ، الذي استحدث مجلس اللواء العام ، ومنحه صلاحيات مهمة⁽²⁾ .

10. ومن الشواهد على الاستجابة لمقتضيات النظام الإداري ومواكبة الممارسات الديمقراطية في العالم اعتماد الانتخاب لتكوين مجلس اللواء العام⁽³⁾ .

11. إن التشريعات القانونية تكتسب قيمتها من تطبيقها تطبيقاً صحيحاً ، ووجود النظام القضائي الذي يحظى بالقدرة على فرض القانون ، فصدور قوانين من دون توفير موجبات نجاحه ، يعني عدم الجدوية ، أو انعداماً لرغبة الصادقة في التطبيق ، وقد تكون هناك بعض الظروف التي تمنع من تطبيقه مثل الإمكانيات المادية ، ومن شواهد ذلك العجز عن تطبيق قانون إدارة القرى رقم (16 لسنة 1957م) بسبب عدم تعيين موارد مالية ثابتة لمجلس القرية ، ومنعه من صلاحية الفصل في القضايا التي لا تتجاوز قيمتها عشرة دنانير ، مما أدى إلى تجميد أحكامه ، فضلاً عن عدم وجود الأشخاص المؤهلين في القرية للقيام بالواجبات التي نص عليها القانون⁽⁴⁾ .

(1) البرزنجي ، مرجع سابق ، ص 147 ؛ صعصاع ، مرجع سابق ، ص 82 .

(2) الرحال ، مرجع سابق ، ص 65 .

(3) منصور ، مرجع سابق ، ص 127 .

(4) البرزنجي ، مرجع سابق ، ص 72 .

المطلب الثاني: مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية في النظام الجمهوري:

1. إن التطورات قد تجري على غير السياق المأمول ، فقد يكون التغيير سلبياً يعود بالتجربة إلى نقطة الصفر ، وغالباً ما يكون سبب هذا ظروف استثنائية ، أو قصور في التشريع القانوني ، فالدستور المؤقت الذي صدر بعد سقوط الحكم الملكي وقيام الحكم الجمهوري جاء خالياً من أي نص دستوري يشير إلى الحكم اللامركزي الإقليمي ، بل حلت السلطة الجديدة مجالس الألوية .
2. وهذا ما تلافاه بيان المجلس الوطني في أعقاب ثورة (8 شباط 1963م) الذي أصدر بياناً يؤكد إتباع نظام اللامركزية الإدارية على أساس احترام حقوق الأقليات ، وتمكينها من الإسهام في الحياة الوطنية .
3. أشار الدستور المؤقت الصادر في (29 نيسان 1964م) إلى الوحدات الإدارية وبين واجباتها وأنها تسهم في تنفيذ الخطة للدولة ، ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية ، وهذه انتقالة مهمة .
4. جرت عدة تطورات تتعلق بالتقسيمات الإدارية ، إذ جرى إضافة عدد من المحافظات ليصل عددها إلى 18 محافظة بعد أن كانت 14 محافظة .
5. عالج القانون (165 لسنة 1964م) مشكلة شروط إنشاء البلدية ، فجرى تخفيف هذه الشروط ؛ ولكن المشرع لم يحدد العدد اللازم من السكان الكافي لإنشاء الوحدة الإدارية .

6. أضاف القانون (165 لسنة 1964م) إلى مهام المجلس البلدي مهاماً جديدة تمثلت في وظائف تتعلق بالجوانب العمرانية والثقافية والصحية والاجتماعية والزراعية .

7. حرص القانون (165 لسنة 1964م) على إبراز العلاقة بين السلطة المركزية وبين الهيئة اللامركزية (المجلس البلدي) بما يمثل المبادئ العامة لتنظيم ممارسة السلطة الرئاسية .

8. تطور نشاط الإدارة في ظل القانون (165 لسنة 1964م) إذ لم يعد الرئيس الإداري هو وحده المختص بالتعيين ، فأصبحت تشترك جهات عديدة في هذا الاختصاص ، وهذا التطور في توزيع اختصاص التعيين الذي هو أصلاً اختصاص السلطة الرئاسية استلزمه تطور نشاط الإدارة واتساع نطاق هذا النشاط إذ لم تعد قادرة لوحدها على القيام بما تتطلبه ظروف هذا النشاط في تهيئة وإعداد الموارد البشرية (الموظفين) ، ولذلك لجأ المشرع إلى إشراك جهات إدارية أخرى إلى جانب السلطة الرئاسية في هذا المجال .

9. جرى تطور في مفهوم المرافق العامة بموجب القانون (165 لسنة 1964م) ، فصارت الدولة تمارس أنشطة كثيرة من جنس نشاط الأفراد .

10. بالنظر لتكون العراق من عدد من القوميات ، فقد راعى المشرع مطالب هذه القوميات ، فجاء بيان (29 حزيران 1966م) معالجة القضية الكردية ، وإنهاء الأوضاع غير الطبيعية في شمال العراق ، إذ جرى الاعتراف بإدارة لامركزية لهم .

11. شكل قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) تطوراً كبيراً في جانب الإدارة اللامركزية ، فقد ألغى مجلس اللواء العام ، وقسم أراضي الدولة إلى ثلاثة درجات من الوحدات الإدارية هي المحافظات ثم قسم المحافظة إلى عدد من الأفضية والنواحي ، ومنحها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارات المحلية ، وأطلق على كل وحدة متميزة اسم (الوحدة الإدارية) ، وهذا التطور جاء ليركز على الوحدات الإدارية الصغيرة وإبرازها ، ويؤيد هذا منح وزير الداخلية صلاحية اقتراح محافظات جديدة .

12. توسع هذا القانون في تطبيق اللامركزية المحلية ، ورتب للمجالس المحلية المختلفة نظاماً موحداً ذا قواعد مشتركة تُطبق عليها جميعاً ومنح الناحية التي تعد أصغر وحدة إدارية شخصيتها المعنوية .

13. من أجل تفعيل مهام الوحدات الإدارية ، وشمل هذا جميع تشكيلات الإدارة المحلية ، وبذلك عولجت مشكلة الازدواج في التشكيلات التي تقوم بتأدية خدمات ووظائف متشابهة .

14. إن القانون حرص على اعتماد الانتخابات في اختيار أعضاء المجالس.

15. في عام (1995م) صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25 لسنة 1995م) الذي تم تشريعه استجابة لمتطلبات المرحلة الجديدة المتمثلة بتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية للإسهام في ممارسة السلطة على الصعيد المحلي .

16. منح بيان 11 آذار صلاحيات واسعة للأكراد استجابة لمطالبهم ، ولينتهي صفحة من الاقتتال الداخلي ، ، وقد اعترف بالحكم الذاتي للشعب الكردي ضمن إطار الجمهورية العراقية .

17. تأكد الاتجاه نحو الإدارة اللامركزية في العراق بصدور دستور (1970م) ، وفيه كانت أول إشارة في الدساتير العراقية إلى مبدأ الإدارة اللامركزية .

18. استجابة لمتطلبات النظام الإداري اللامركزي جرى تشكيل مجالس الشعب المحلية بموجب القانون رقم (25 لسنة 1995م) ، ووضع القواعد التي تسهل عمل هذه المجالس ، وكان عدد الأعضاء المنتخبين ضعف عدد الأعضاء المعيّنين لحرص المشرع على تغليب كفة أعضاء المجلس المنتخبين .

19. مارست مجالس الشعب اختصاصات تنفيذية ، واستشارية ، ورقابية ليواكب الدور الموكل بها .

20. واكب التشريع في هذا القانون الآثار التي ترتبت على الحرب مع إيران ، فأوكل لهذه المجالس مهمة رعاية عوائل الشهداء والأسرى والمفقودين ، والمساهمة برعاية الأسرة والطفولة والمعوقين .

21. كما كلفت المجالس بالحفاظ على القيم والممارسات الأخلاقية الإيجابية في المجتمع .

الفصل الثالث

النظام القانوني الحالي للمجالس البلدية

في العراق والأردن

إن معرفة النظم القانونية التي بلورت عمل المجالس البلدية في كل من العراق والأردن يقتضي الوقوف على الأسس القانونية في تشكيل هذه المجالس وطبيعة عملها، ومدى الرقابة المركزية المفروضة عليها، وما تجدر الإشارة إليه أن العراق يشهد تجربة جديدة في ظل أطر قانونية تختلف عن تجاربه السابقة ، لذلك جعلت من التجربة الأردنية معياراً لتقويم التجربة العراقية ، ومدى اقتراب هذه التجربة أو ابتعادها عن التجربة الأردنية ، وأبرز الفروق الرئيسة بين التجريبتين .

لقد عرفت المادة (2) أولاً من الباب الأول مجلس المحافظة بأنه " أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، لها الحق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .

ويتمتع مجلس المحافظة بسلطة رقابية تتيح له مراجعة وتقييم جميع الأنشطة التي تقوم بها الدوائر الحكومية المحلية ، بما فيها المحافظ أو قائم المقام ومدير الناحية ، بالإضافة إلى دوائر الدولة الأخرى باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد ، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

وقد جرت الانتخابات الأخيرة لاختيار مجلس كل محافظة في العراق في

يوم (21 نيسان 2013م) ، وفي هذا تأكيد على أهمية دورها في العملية السياسية .

واشتمل هذا الفصل على أربعة مباحث :

المبحث الأول : الأسس القانونية في تشكيل المجالس البلدية في العراق والأردن.

المبحث الثاني : الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق والأردن.

المبحث الثالث : الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق والأردن.

المبحث الرابع : العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيرها من التشريعات

القانونية الأخرى في العراق والأردن.

المبحث الأول

الأسس القانونية في تشكيل المجالس البلدية في العراق والأردن

عندما صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (1 لسنة 2008م) في العراق، جعل السلطات على مستويات ثلاثة : مركزي، وإقليمي، ومحلي ، ومنح كل منها الاختصاص التشريعي .

وإن الأسس القانونية لتشكيل المجالس البلدية تقوم على مجموعة من الأسس النظرية ، التي تُعبر عن طبيعته ، وتميزه من غيره من المؤسسات وعلى الرغم من اختلاف تطبيقات هذا النظام في دول العالم المعاصر ، على وفق اختلاف توجهاتها السياسية ، إلا أن هناك ثلاث ركائز رئيسة تشترك بها جميعاً ، هي: الاختصاص ، والاستقلال ، والرقابة⁽¹⁾ ، وما تجدر الإشارة إليه أن المجالس البلدية في العراق هي جزء من مجالس المحافظات ، كما بين ذلك قانون المحافظات . وسنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب:

المطلب الأول: الأسس النظرية لتشكيل المجالس البلدية.

المطلب الثاني . تشكيل المجالس البلدية في العراق.

المطلب الثالث . تشكيل المجالس البلدية في الأردن.

(¹) الطماوي ، مرجع سابق ، ص72 وما بعدها .

المطلب الأول : الأسس النظرية لتشكيل المجالس البلدية:

قسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع: الأول الاختصاص والثاني الاستقلال والثالث الرقابة الإدارية .

الفرع الأول : الاختصاص :

تحدد القوانين الأنشطة التي تضطلع بها المجالس البلدية لتمارسها استقلالاً عن السلطة المركزية ، بموجب تشريع يصدر عن البرلمان يخول هذه الهيئات ممارسة اختصاصات معينة⁽¹⁾ ، ولا بد أن تكون هذه الاختصاصات حقيقية ، وليست مجرد شعارات ، أو حبر على ورق ، أو تقتصر على مجرد الاقتراح ، أو إبداء الرأي في المسائل الهامشية ، واقتصار الأمور المهمة على السلطة المركزية في العاصمة، أو ممثليها في الأقاليم⁽²⁾ ، فالسلطة المركزية تفوض بعض الاختصاصات التي تمارسها هذه المجالس باسم السلطة المركزية ولحسابها⁽³⁾ ، لذا فإن حجم هذه التخصصات ومداهما هي من صلاحية المشرع ، فهو وحده الذي يملك هذا الحق⁽⁴⁾ .

إن المشرع هو الذي يقدر إنشاء المرافق المحلية التي تعني السكان المحليين وإدارتها بطريق مباشر ، وهو الذي يقدر مدى صلاحياتها ، ونوعية الخدمات التي

(1) الطماوي ، مرجع سابق ، ص72 ؛ رسلان ، أنور ، (1978) ، الأسس الدستورية للإدارة المحلية في بعض البلاد العربية ، مجلة القانون والاقتصاد ، العددان الأول والثاني مارس ويونيه ، ص301 و304 ؛ العساف ، عبد المعطي ، (1984) ، محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي ، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، الأردن ، العدد 277 ، ص13 .

(2) الحلو ، ماجد ، (1974) ، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز ، بحث منشور في كلية الحقوق جامعة - الإسكندرية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشر ، مطبعة جامعة الإسكندرية ، ص14 .

(3) نور الدين ، محمد ، (1975) ، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، أغسطس ، ص145 .

(4) بطرس ، ظريف (1977) ، مقومات الإدارة المحلية ، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الجزء الأول ، ص254-255 .

تؤديها، على حسب ما إذا كانت مرافق محلية يحسن تركها للهيئات اللامركزية الإقليمية، أو إنها مرافق قومية يوكل أمر القيام بها إلى السلطة المركزية⁽¹⁾ .

وتحديد طبيعة المرفق مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى ، فما يعدُّ مرفقاً قومياً في دولة معينة، قد يُعد مرفقاً محلياً في دولة أخرى ، بل قد تتغير الظروف في الدولة الواحدة ، بحيث تعد مرافق محلية تلك المرافق التي كان يُنظر إليها على أنها مرافق قومية ، ويحدد المشرع طبيعة هذه المرافق في ضوء الظروف والعوامل المحيطة المؤثرة في النظام المحلي⁽²⁾، سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية⁽³⁾ ، والتي مؤداها عدُّ المرافق التي يستفيد من خدماتها كل مواطني الدولة ، أو تلك التي تتعلق بالصالح العام وسيادة الوطن ، (كالدفاع ، والأمن ، والعدالة) مرافق قومية، تتولى السلطة المركزية أمر إدارتها ، وما عدا ذلك من المرافق التي تعني سكان إقليم بعينه ، فيترك للهيئات المحلية أمر القيام عليها وإدارة شؤونها⁽⁴⁾ .

الفرع الثاني : الاستقلال :

وهو الأساس الثاني الذي يقوم عليه نظام المجالس البلدية ، والمتمثل باستقلال هذه المجالس ، وأن هذه الاختصاصات الممنوحة ليست منحة تهبها السلطة المركزية ، بل هو اختصاص أصيل مصدره المشرع الدستوري أو العادي ، ومن ثم يتحتم على السلطة المركزية احترام هذا الاستقلال وعدم المساس به ، أو الانتقاص منه ،

(1) العطار ، فؤاد ، (1966) ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ، العدد الأول ، ص 43 .

(2) بطرس ، ظريف ، (1977) ، مقومات الإدارة المحلية مفهومها ، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الجزء الأول ، ص 255 .

(3) العطار ، مرجع سابق ، ص43- 44 ؛ بدران ، محمد محمد (1986) ، الإدارة المحلية - دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية ، مصر : دار النهضة العربية ، ص 85 ؛ شلبي ، منير إبراهيم ، (1977) المرفق المحلي - دراسة مقارنة ، ط1 ، بيروت : دار الفكر العربي ، ص 140 .

(4) الطماوي ، مرجع سابق ، ص72 حمدي ، عادل محمود، (1977) ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه . كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ص106 .

إلا بالقدر الذي يسمح به المشرع لسلطات الرقابة ممارسته لصالح السلطات المحلية ،
والمركزية على السواء⁽¹⁾ .

وهذا يقتضي أن تمارس المجالس البلدية سلطاتها التقريرية بعيدة عن نفوذ
السلطة المركزية ، وأن لا تؤثر في إرادتها ، إذ إن هذا التأثير من شأنه أن يفقد عمل
المجالس المبدأة في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي ومضمونه ، ويتحقق
هذا بالوسائل القانونية والشعبية ، أما القانونية فتتحقق بمنح المجالس البلدية الشخصية
المعنوية ، وانتخاب أعضاء مجالسها البلدية، وتوفير الموارد المالية اللازمة لهذه الهيئات
، إذ بدون هذه الضمانات ؛ فإن استقلالها لا يعدو أن يكون استقلالاً نظرياً لا فائدة فعلية
منه ، ومن جملة وسائل تحقيق الاستقلال :

1 . منح المجالس البلدية الشخصية المعنوية :

إن تحقق الشخصية المعنوية يعدُّ إيذاناً بميلاد الشخصية المحلية المستقلة عن
شخص الدولة ، وبدونها لا تعدو هذه الهيئات أن تكون مجرد أفرع للحكومة المركزية ،
ولا بد من النص عليها قانوناً ، فهي ليست مسألة افتراضية⁽²⁾ .

2 . تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب :

يعدُّ تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب ، هو التجسيد العملي للمبدأ
الديمقراطي، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة.

(1) الطماوي ، مرجع سابق ، ص 79 ؛ الطلو ، مرجع سابق ، ص 115 .

(2) الجرف ، طعيمة ، (1978) القانون الإداري ، المبادئ العامة - دراسة مقارنة ، ط4 ، القاهرة :
دار النهضة العربية ، ص 144 ؛ عواضة ، حسن محمد ، (1983) ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول
العربية - دراسة مقارنة ، ط1 ، بيروت : المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر
والتوزيع ، ص 26 ؛ بدران ، مرجع سابق ، ص 29 .

وعمل المجالس لا يقتصر على تحقيق أهداف إدارية ، فحسب ، بل على تحقيق أهداف سياسية⁽¹⁾ تتجسد باختيار أبناء المجتمع المحلي من يتولون إدارة شؤونهم المحلية نيابة عنهم .

ولما كان الانتخاب هو جوهر المبدأ الديمقراطي ومضمونه ، فقد ذهب غالبية فقهاء القانون الإداري إلى القول بضرورة تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية الإقليمية عن طريق الانتخاب المباشر، ضمناً لاستقلال هذه المجالس وأساساً لقيام النظام اللامركزي الإقليمي⁽²⁾ .

3 . الموارد المالية :

إن توفير الموارد المالية تتحقق بقدره المجالس البلدية على تكوين موارد ذاتية مستقلة عن الموارد المركزية⁽³⁾ ، وأهمية هذا العنصر من عناصر الاستقلال المحلي يتوافق مع المهام التي تضطلع بها المجالس البلدية ، والتي تستلزم إنفاقاً مستمراً لتلبية احتياجات المجتمع المحلي من السلع والخدمات التي تقدمها له المشروعات المحلية⁽⁴⁾ .

فالانتظيم الإداري يمثل في مجمله نظاماً مفتوحاً يستقبل الموارد المالية المتاحة، ثم يقوم بتحويلها على شكل مخرجات تتمثل في سلع وخدمات⁽⁵⁾ .

(1) العطار ، مرجع سابق ، ص 47 .

(2) القباني ، بكر ، (1985) ، الرقابة الإدارية ، مصر : دار النهضة العربية ، ص 97 .

(3) نور الدين ، مرجع سابق ، ص 146 ؛ حميد ، مرجع سابق ، ص 69 .

(4) البنا ، محمود عاطف ، (1972) ، الموارد المالية للهيئات المحلية ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني/أغسطس ، ص 70 .

(5) بدران ، مرجع سابق ، ص 44 .

الفرع الثالث : الرقابة الإدارية :

إن الرقابة المركزية على المجالس البلدية هو الأساس الثالث من الأسس النظرية، وهذا الاستقلال لا يعني أن يكون مطلقاً بأي حال من الأحوال ، بل هو استقلال نسبي⁽¹⁾ ، يقوم على أساس التعاون والتنسيق بين أجهزة السلطة التنفيذية المركزية والمحلية ؛ لأن الأخيرة جزء من الجهاز الإداري العام للدولة⁽²⁾ ، تمارس جزءاً من النشاط التنفيذي تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها ، وإذا كان الهدف من الرقابة المركزية هو ضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة ، والتحقق من التزام هذه الهيئات باحترام هذه السياسة ، والقيام بما أنيط بها من اختصاص في إطارها، إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ⁽³⁾ ، فإن لهذه الرقابة أهدافاً أخرى أهمها التأكد من سلامة تصرفات الهيئات اللامركزية، والقيام بأداء واجباتها في الحدود التي رسمها لها المشرع دون تجاوز أو تقصير، وإلا غدت تصرفاتها مشوبة بعدم المشروعية وعرضه للبطان.

المطلب الثاني . تشكيل المجالس البلدية في العراق :

الفرع الأول : تشكيل المجالس البلدية في العراق من (2003م) لغاية (2008م) : شهد العراق بعد (2003/4/9م) تغييرات كبيرة في مجال الإدارات المحلية ولاسيما المجالس

-
- (1) الطماوي ، مرجع سابق ، ص 79 ؛ القباني ، مرجع سابق ، ص 104 .
 (2) العربي ، محمد عبد الله ، (1967) ، مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس البلدية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، أبريل ، ص 87 ؛ عواضة ، مرجع سابق ، ص 30 ؛ العساف ، مرجع سابق ، ص 54 - 55 ؛ بطرس ، مرجع سابق ، ص 282 .
 (3) الطماوي ، مرجع سابق ، ص 80 .

البلدية ، وهي مجالس المحافظات ، ومجالس الأفضية والنواحي تمييزاً عن المجالس الإقليمية .

فشكلت المجالس البلدية بعد (2003/4/9م) في كل المحافظات ، وكانت بإشراف القوات متعددة الجنسيات ، وفي الغالب تتألف من ممثلي الأحزاب وممثلي الاتحادات والنقابات المهنية والجمعيات الإنسانية وجمعيات المرأة وممثلي العشائر وممثلين عن مجالس الأفضية والنواحي، أما مجالس الأفضية والنواحي فتشكلت عن طريق انتخاب الأعضاء من بين سكان المنطقة بالانتخاب على وفق قانون انتخاب خاص بشرط أن يكون هناك نسبة لتمثيل النساء ، كما شكلت في بعض المناطق بالتنسيق مع بعض الأحزاب .

أما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة (2004م) فقد سمح بتشكيل المجالس البلدية وذلك بنص الفقرة (أ) من المادة (55) ، وأبقى المحافظين ، وأعضاء مجالس المحافظات الذين يشغلون مناصبهم ، أما في حالة استقالة أو عزل أحد المحافظين ، أو رئيس البلدية ، أو أي عضو في تلك المجالس ؛ فإن لمجلس المحافظة أن يتلقى طلب أي شخص تتوفر فيه شروط عضوية الجمعية الوطنية يتم فوزه برئاسة المجلس أو عضوية المجلس في حالة حصوله على أغلبية الأصوات في المجلس على أن تستمر هذه الآلية في التشكيل لغاية (31/ كانون الثاني /2005م)، وهو موعد انتخابات مجالس المحافظات⁽¹⁾ .

(1) الفقرة (2) من المادة 55 من قانون إدارة الدولة للفترة الانتقالية لعام 2004 . جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد (3981) بتاريخ 2003/12/31 .

وبصدور الأمر رقم (71 لسنة 2004م) الذي أكد على مبدأ اللامركزية الإدارية بشكل أوسع من قانون إدارة الدولة ، وتتبع أهمية هذا التشريع ؛ لأنه الأول الذي يبين صلاحيات المجالس البلدية فقد سبقه في ذلك القوانين السابقة مثل قانون إدارة البلديات ، وقانون المحافظات ولكنها كانت معطلة من ناحية التطبيق بسبب النظام الشمولي المركزي ، فقد نص في الفقرة (1) من القسم الثاني منه على (تشكل في كل محافظة مجلس محافظة ، ويمول من الموازنة الوطنية ، وحصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى) (1).

ونظام الانتخاب الجديد اختلف عن الأنظمة السابقة قبل الاحتلال التي جمعت بين مبدأي الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجالس الإدارة المحلية ، فكان أعضاء المجالس البلدية ينتخبون من بين سكان المنطقة بالانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع السري وفق قانون انتخاب خاص، وكان يعتمد على قاعدة بيانات بأسماء الذين أتموا الثامنة عشرة من العمر فما فوق مستخرجة من السجل المدني في مديرية الأحوال المدنية والجنسية ، وكلاً على حسب الرقعة الجغرافية لكل بلدية ؛ لكن بعد (2003/4/9م) صار الاعتماد على نظام القوائم المغلقة ، وكانت قاعدة البيانات من مركز التموين في وزارة التجارة العراقية .

إن شروط الترشيح السابقة كانت تؤكد على أن يكون المرشح مقيماً في الوحدة الإدارية بصورة اعتيادية ، كذلك أعطت التشريعات السابقة أهمية كبيرة في مجال تدقيق

(1) أمر سلطة الائتلاف 71 ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد (3983) بتاريخ 2004/06/01 .

وثائق التخرج ، وأن يكون العضو غير محكوم عليه بجناية عادية ، أما بعد الاحتلال ، فقد شهد التطبيق الكثير من الإخفاقات والخروقات .

بصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في (2004/3/8م) الذي أكد في المادتين الرابعة والعاشرة منه على اللامركزية في إدارة الدولة العراقية وأنه الشكل المستقبلي للعراق⁽¹⁾ ، وخصص الباب الثامن من القانون نفسه للمحافظات والوحدات الإدارية الأصغر التي تشكل منها الدولة .

بعد ذلك تبعه صدور قانون السلطات الحكومية المحلية الصادر بأمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة (2004م)⁽²⁾ ، بموجب القسم الثامن منه علق قانون المحافظات رقم (159) لسنة (1969م) بكل ما يتعارض بالأمر المذكور ، إذ أكدت سلطة الائتلاف على أن العراق سيكون جمهورياً ديمقراطياً وتعددياً ، وأن تقاسم السلطات فيه سيكون بين الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

إن الأمر الصادر جاء خالياً من شروط إنشاء المحافظة ، بل تعدها إلى عدم النص على كيفية إنشائها وتسميتها أو تغيير حدودها الإدارية ، واقتصر الأمر آنفاً على جواز قيام مجالس المحافظات بتشكيل مجالس إقليمية فرعية (كالقضاء ، والناحية ومجالس المدن والأحياء) بالتصويت داخل المجلس بالأغلبية علماً أن مجالس المدن والأحياء لا تتمتع بالشخصية المعنوية⁽³⁾ .

(1) ينظر نص المادة (4 و10) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 2004 .

(2) جريدة الوقائع العراقية العدد (3983) في حزيران 2004.

(3) ينظر نص الفقرة (1) من القسم الرابع من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71 لسنة 2004م) .

ويرى بعضهم أنه إذا كانت القوانين المنظمة لمجالس المحافظات قبل صدور الأمر (71) لسنة 2004 قد اعتمدت على مبدأ (الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجالس الإدارات الإقليمية) إلا أن هذا الأمر (71) كان أفضل من تلك القوانين إذ اعتمد على مبدأ (الانتخاب ولكل الأعضاء) ولذلك يكون قد اتفق مع الركن الأساس لقيام الإدارة اللامركزية بالانتخاب وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية⁽¹⁾؛ لكن لو دققنا في الأمر لوجدنا أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية قد نص على الإبقاء على حدود المحافظات دون تبديل طيلة المرحلة الانتقالية⁽²⁾، أما الأمر (71)، فقد تضمن في القسم الأول منه إشارة صريحة إلى عدم المساس من الناحية التنظيمية الإدارية بمنطقة كردستان العراق. ويلاحظ فيما يتعلق بموقف السلطات المركزية من الوحدات الإدارية الجديدة الناشئة في ضوء أحكام هذا الأمر أن السلطات المركزية قد سعت بدورها إلى محاولة التقليل من تلك الاختصاصات والصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها مجلس المحافظة.

وتم الاستدلال على ذلك من وجود نموذجين من الإعامات الوزارية يبين محاولة السلطة المركزية تقليص الصلاحيات الممنوحة على وفق القانون، هي كالاتي: التعميم المتضمن عدم جواز فرض الضرائب والرسوم أو جبايتها بموجب قرارات تصدر من قبل

(1) صعصاع، مرجع سابق، ص95.

(2) ينظر الفقرة (ب) من المادة (53) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. وكذلك الفقرة (أ) حكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية بسلطاتها على الأراضي التي كانت تحت سيطرتها بتاريخ (2003/3/19م) والواقعة في المحافظات (دهوك، اربيل، سلیمانیه، كركوك، ديالى، نينوى) دون إن يحدد هذه المناطق على وجه القطع كونه اعتمد على معيار السيطرة العسكرية لقوات البيشمركة التابعة لحكومة الإقليم: حيث لم يكن إقليم كردستان العراق في تلك الفترة إدارة واحدة بل إدارتين واحدة في (اربيل) والأخرى في (السلیمانیه) بما اوجد وضعاً دستورياً متناقضاً كون بعض المناطق في محافظات (كركوك، ديالى، نينوى) هي جزء من محافظاتهما وهي أيضاً جزء من إقليم كردستان بنص القانون.

مجلس المحافظة ، وبذلك فان الأمر الوزاري هذا قيّد صلاحية المحافظة الممنوحة بموجب الأمر (71) في القسم الثاني منه ، وقد أشارت إلى أحقية مجلس المحافظة بجباية الرسوم والضرائب ضمن نطاق المحافظة ، هذا الأمر دعا بعض المحافظات إلى الاعتراض على هذا التعميم أمام المحكمة الاتحادية العليا، وقد أصدرت المحكمة قرارها ذو الرقم (16 بتاريخ 2008/4/21م) مما حدا ببعض المحافظات إلى الاعتراض على هذا التعميم أمام المحكمة الاتحادية والتي أشارت إلى أن للمجالس حق سنّ القوانين الخاصة في فرض وجباية وأنفاق الضرائب المحلية ، وسنّ القوانين الخاصة بفرض وجباية وأنفاق الرسوم والغرامات بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الممنوحة بموجب الدستور وذلك في المادة (115) منه ⁽¹⁾ .

أما التعميم الآخر المرقم (10251) الصادر في (2007/6/18م) الصادر عن مجلس الوزراء ، الذي تضمن تقييد صلاحية مجلس المحافظة بعزل الموظفين في المناصب العليا بشرط أن يبلغ مجلس المحافظة الوزارة المعنية ببلاغ تحريري عن إجراء أي تصويت يتعلق بالعزل في مدة أسبوعين من الموعد المحدد للتصويت للمناقشة مع الوزارة حول المقترح المتقدم ، والواقع أن هذا القيد أيضاً جاء متعارضاً للأمر رقم (71) وذلك في القسم الثاني منه ، وقد تضمن إعطاء مجلس المحافظة صلاحية العزل للمدراء العامين والموظفين الذي يحتلون مناصب عليا بأغلبية أصوات ثلثي أعضاء المجلس ولم تكن هذه الصلاحية مشروطة فضلاً عن ذلك ، فقد جاء في القسم الثالث من (5) من الأمر المذكور إمكانية مخاطبة مجلس المحافظة عند رغبة المجلس بعزل أحد المدراء

(1) ينظر نص المادة (115) من الدستور العراقي (2005م) .

العامين للوزارة المعنية ، وقبل التصويت على قرار العزل في مدة أسبوعين ؛ ولكن هذه الصلاحية وردت على سبيل الجواز ملزماً ومقيداً من قبل مجلس الوزراء ، إذ يتضمن معنى الانتقاص من صلاحية مجلس المحافظة خلافاً لنص القانون ، فيكون بذلك هذا الأعمام غير شرعي لافتقاره إلى الأساس القانوني فضلاً عن تعارضه مع صراحة النص⁽¹⁾.

وقد بين دستور جمهورية العراق لسنة (2005م) النظام الإداري بأسلوب الإدارة اللامركزية وبنصوص أكثر وضوحاً ، إذ حدد الوحدات الإدارية الرئيسة في الإدارة اللامركزية التي تضم عدداً من المحافظات ومن المحافظة التي لا تنظم بإقليم ، وتتكون المحافظة من الأفضية والقرى⁽²⁾.

وبهذا التنظيم كفل المشرع الدستوري تعدد الوحدات الإدارية ، وبالتالي تعدد الإدارات المحلية ، ويلاحظ في الباب الخامس من الفصل الأول الخاص (بالأقاليم) المادة (116) من الدستور (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) ، كذلك المادة (122) نصت على ما يلي:

أولاً : تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً : تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون .

(1) ينظر تعميم مجلس الوزراء ، الخاص بهذا الصدد .

(2) ينظر نص المواد (112 ، 119) من الدستور العراقي 2005 .

ثالثاً : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس .

رابعاً : ينظم بقانون ، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما .

خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة (1) .

مما تقدم يتبين توجه المشرع إلى عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة وإشراف السلطة المركزية ، وهذا ما أكده الدستور وأمر سلطة الائتلاف ، وهذا الأمر يتعارض مع احد شروط قيام اللامركزية الإدارية والتي نص الدستور على اعتناقه لها في المحافظات غير المنتظمة في إقليم في نص المادتين (116 ، 122) ؛ لان مقومات هذا النظام الإداري وجود رقابة تمارس من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية(2).

كما يتجه المشرع الدستوري إلى منح مجالس المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة . ويتضح من نص المادة (115) .

إن المشرع اتجه إلى إعطاء السلطات الاتحادية الصلاحيات التي تضمن تنظيم وإدارة السياسة العامة للدولة وحددها على سبيل الحصر ، أما المحافظات فتتمثل في صلاحياتها في كل ما لم ينص على كونه ضمن الصلاحيات الاتحادية(3) ، كما أعطى المشرع الدستوري أولوية للمحافظات والأقاليم في إطار الاختصاصات المشتركة(4) .

(1) ينظر نص المادة (122) من الدستور العراقي 2005 .

(2) الطماوي ، مرجع سابق ، 71 ؛ الجاف ، مرجع سابق ، ص 293 ؛ عبد الوهاب ، محمد رفعت ، وعاصم أحمد عجلية ، (بلا تاريخ) أصول القانون الإداري ، القاهرة : مطبعة نهضة مصر ، ص 87.

(3) ينظر نص المادة (115) من الدستور العراقي 2005 .

(4) ينظر نص المواد (110 ، 111 ، 112 ، 113 ، 114 ، 115) من الدستور العراقي 2005 .

والملاحظ أنه على الرغم من انتهاء الفترة الانتقالية وبدء سريان دستور جمهورية العراق لعام (2005م) ، فإنه جاء خالياً أيضاً من الإشارة إلى كيفية نشوء المحافظة أو تسميتها ، أو من له الصلاحية في ممارسة هذا الاختصاص ، وكذلك الحال بالنسبة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة (2008م) ، والذي جاء خالياً من مثل هذه النصوص أيضاً .

أما بخصوص تعديل الحدود الإدارية للمحافظات والأقضية والنواحي فإن المادة (140) من الدستور : أوجبت على مجلس الرئاسة والحكومة القيام بالإجراءات التي من شأنها معالجة وتسوية الأراضي المتنازع عليها بين المحافظات وقد غيرت لأسباب سياسية في العهود السابقة وإعادة المهجرين إليها يتم بإجراء استفتاء بتاريخ (2007/12/31م) ، (والذي لم يتم إجراؤه لحد الآن) .

هنا نجد أن المشرع أوجد طريقة جديدة لتعديل أو تغيير الحدود الإدارية تتمثل بإجراء الاستفتاء في المناطق المراد ضمها إلى تلك المحافظة أو ذلك الإقليم ، أي إن إرادة المواطنين هي التي تتحكم في ضم هذه المنطقة أو تلك إلى أي محافظة أو إقليم آخر من دون الرجوع إلى قرار السلطة المركزية التي كانت تمارس هذه الصلاحية طيلة عهود دولة العراق الحديث .

الفرع الثاني . تشكيل المجالس البلدية في العراق بعد عام 2008 :

نصت المادة (116) من دستور العراق لعام (2005م) ، على إن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية) وفي ضوء أحكام المادة (122) من الدستور التي تمنح المحافظات التي تنظم بإقليم

الصلاحيات الإدارية والمالية ، جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة (2008م) . ليضع إطاراً قانونياً تستطيع بموجبه المؤسسات والهيئات الحاكمة في هذه الوحدات الإدارية أن تسترشد به بما يمكنها من إدارة شؤونها ، ويتمثل هذا بمحورين:

1 . تشكيل مجالس المحافظات :

لكي تؤدي مجالس المحافظات الدور المناط بها (تشريعياً ورقابياً) فمن الضروري أن يكون هنالك نوع من التكوين الخاص من حيث عدد الأعضاء ، وأيضاً الشروط الواجب توافرها في العضو ، إذ يضم مجلس المحافظة أعضاء منتخبين يجب أن يتناسب عددهم مع عدد سكان المحافظة ، وقد حدد قانون المحافظات ذلك في المادة (3) منه⁽¹⁾ على أنه يتكون المجلس من خمسة وعشرين عضواً ، يتم انتخابهم بالاقتراع السري المباشر ، ويضاف عضو واحد لكل (200,000) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (500,000) خمسمائة ألف نسمة ، ويراعى في تكوين المجلس تمثيل جميع مناطق المحافظة ، وتمثيل النساء بنسبة لا تقل عن نسبة تمثيلهن في مجلس النواب (نسبة الربع)⁽²⁾ .

أما فيما يتعلق بشروط العضوية فيشترط قانون المحافظات في المادة (5) منه

في المرشح لعضوية المجلس :

1. أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين من عمره عند الترشيح .
2. أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية أو ما يعادلها .

(1) ينظر المادة (3) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008م) .

(2) ينظر نص المادة (49/رابعاً) من دستور 2005 والمادة (11) من قانون الانتخابات

رقم (16) لسنة (2005م) المعدل . والمادة (2-1/4) من النظام رقم (9) لسنة 2005 الخاص بشروط الترشيح الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات . وينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (2006/13) (2007/7/31م) .

3. أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف⁽¹⁾ .
4. أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية ، أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرين سنة على أن لا تكون إقامته لإغراض التغيير الديموغرافي .
5. أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه .
6. أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث ، أو أي قانون آخر يحل محله.
7. أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام وبحكم قضائي.
- فيجري التأكد من توافر هذه الشروط من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي تقبل ترشيح من تتوافر فيه الشروط المطلوبة ، كما ينظر المجلس ذاته بالطعون المقدمة بصحة العضوية ، ويكون قراره خاضعاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .
- هذا فضلاً عن أن عضو مجلس المحافظة يتمتع بحصانة قضائية عما يبديه من آراء استناداً لنص المادة (15) من قانون المحافظات⁽²⁾ .
- ولكي يتمكن العضو من إبداء آرائه ومناقشاته بموضوعية وحياد بعيد عن الخوف والملاحقة القضائية ، أثناء ما يدور في جلسات المجلس أو إحدى لجان الفرعية (قولاً أو كتابةً) تشكل جرائم السب أو القذف أو الإهانة⁽³⁾ .

وتنص المادة (16) على ما يأتي : (يعد عضو المجلس النيابي والمجالس المحلية في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات) ويقصد هذا النص فكرة عدم تمتع عضو مجلس المحافظة بالحصانة ، فمفهوم الخدمة العامة لا يضيفي حصانة ضد

(1) من أمثلتها جرائم الرشوة ، الاختلاس ، التزوير ، السرقة ، خيانة الأمانة ، اللواط ، الاغتصاب ،

والمنصوص عليها في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل

(2) ينظر نص المادة (15) من قانون المحافظات .

(3) ينظر نصوص المواد (433-436) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل المتعلقة بالقذف

والسب .

القانون بخلاف ما يتوافر لعضو مجلس النواب، إذ إن القانون تعرض لمفهوم حصانة عضو مجلس النواب من تطبيق الإجراءات القانونية في الجرائم ابتداءً لحين رفع الحصانة عنه ليتسنى أكمل تلك الإجراءات ، ومن ثم لا بد من أخذ موافقة المجلس لرفع الحصانة عنه لغرض اتخاذ تلك الإجراءات ما لم تكن الجريمة مشهودة ، إلا أن مجلس شورى الدولة أكد في إحدى فتاواه أن عضو مجلس المحافظة ليس موظفاً ولا يتمتع من ثم بأية حصانة ، أما فيما يتعلق بانتهاء العضوية ، فقد أشارت المادة (6) من قانون المحافظات بأسباب عديدة قد تضمنت الفقرة (أولاً) من المادة (6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس ، والتي حددتها المادة (4) منه بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة لهذه المجالس ، وتنتهي بحالات محددة على سبيل الحصر ، ويمكن وصف هذه الحالات بأنها أسباب طبيعية وأسباب غير طبيعية لانتهاء العضوية في مجالس المحافظات ، فالأسباب الطبيعية لانتهاء العضوية هي⁽¹⁾ : وفاة العضو ، أو إصابته بعاهة مستديمة ، أو بعجز ، أو بمرض خطير .

وأسباب غير طبيعية منها الاستقالة ، أو الإقالة ، وكذلك إنهاء العضوية من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، أو فقدان العضو لشروط العضوية⁽²⁾.

2 . اختصاصات مجالس المحافظات :

إن مجلس المحافظة وفق ما قرره المحكمة الاتحادية في العراق (سلطة تشريعية وأعلى جهة رقابية) منتخبة في المحافظة ، يتمتع بالشخصية المعنوية ، ويمارس اختصاصاته بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية⁽¹⁾ .

(1) السلطاني ، نورس هادي وحيد ، (2010) ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ص 99 - 101 .

(2) القيسي ، حنان محمد ، وآخرون ، (2010) ، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

(21 لسنة 2008م) ، بغداد : مؤسسة النور الجامعة ، ص 69 .

وتتمتع مجالس المحافظات بصلاحيات واسعة ، فلكل محافظة الحق في إصدار تشريعاتها المحلية (الخاصة) من خلال مجلس المحافظة شرط عدم تعارض هذه التشريعات مع القوانين الاتحادية ، وان يقتصر نطاق تطبيقها على الحدود الإدارية للمحافظة ولا يتجاوزها إلى غيرها من المحافظات .

أما نطاق العلاقات الخارجية ؛ فإن المحافظات لا تتمتع بالحق في إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ، كما لا يحق لها إرسال سفراء ، أو مبعوثين دبلوماسيين مستقلين عن الدولة الاتحادية ، أما داخلياً : فلمجلس المحافظة إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى التابعة لها بالدمج ، أو تغيير الاسم⁽²⁾ .

كما أن له الحق في ترشيح ثلاثة أسماء لإشغال وظيفة مدير عام ، أو رئيس جهاز أمني داخل المحافظة ، لا يدخل ضمن هذه الوظائف رؤساء الجامعات ، أو القضاة ، أو قادة الجيش . كذلك فيما يتعلق بوظيفة المدير العام ، أو الجهاز الأمني؛ فان للمجلس إعفاءهم⁽³⁾ .

وللمجلس أيضاً صلاحيات أمنية بالمصادقة على الخطط الأمنية المعدة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة وبالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية⁽⁴⁾ .

المطلب الثالث . تشكيل المجالس البلدية في الأردن :

إن عدد أعضاء المجلس البلدي لا يقل عن (6) أعضاء ولا يزيد عن(11) عضواً على حسب ما يقرره وزير البلديات ، بناء على تنسيب المحافظ ، ويجوز تغيير

-
- (1) ينظر الفقرة (1) من قرار المحكمة الاتحادية العليا (13/ت/2006) ؛ ينظر المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 .
 - (2) ينظر المادة (7) الفقرة إحدى عشر من قانون المحافظات.
 - (3) ينظر المادة (7) الفقرة سابعاً/1 و 2 من قانون المحافظات.
 - (4) ينظر المادة (7) الفقرة عاشراً من قانون المحافظات ؛ وينظر الاستيضاح المقدم لمجلس شورى الدولة بموجب قراره المرقم (75) بتاريخ 2009/9/13 .

العدد بذات الطريقة السابقة ، أما مجلس أمانة عمان الكبرى فيتكون من (20) عضواً معينين ، و (20) عضواً منتخبين⁽¹⁾ .

اعترف القانون الأردني بالمجالس البلدية ، وأقر شخصيتها المعنوية، أي :
صلاحياتها لاكتساب الحقوق ، والتحمل بالالتزامات ، فالبلدية بموجب قانون البلديات هي : " مؤسسة أهلية تتمتع بالاستقلال المالي ، يتم إنشاؤها والغاؤها ، وتعيين حدودها ووظائفها بمقتضى أحكام القانون "⁽²⁾ .

ويلاحظ أن المشرع الأردني اعتمد أسلوب التمثيل عن طريق الانتخاب كأساس لعضوية هذه المجالس ؛ لكنه منح السلطة المركزية الحق بتعيين عدد محدد من الأعضاء لدوافع تتعلق بتوفير الكفاءات والخبرات ، أو تمثيل الأقليات بعض شرائح المجتمع غير الممثلة⁽³⁾ .

كما أن توجه المشرع الأردني كان موافقاً لتوجهات المشرع العراقي قبل الاحتلال في (2003م) ، إذ اعتمد كلا المشرعين على نظام الانتخاب والتمثيل ، في حين أن التعديلات القانونية الأخيرة حصرت تشكيل المجالس البلدية بالانتخاب .

فالمشرع الأردني أخذ بمبدأ الجمع بتشكيل المجالس المحلية بين أعضاء منتخبين وأعضاء معينين، كما جعل رئيس البلدية موظفاً من خارج أعضاء المجلس

(1) الشيلخي ، عبد الرزاق ، (بلا تاريخ) ، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة ، جامعة مؤتة ، بلا نشر ، ص 88 .

(2) ينظر المادة (2) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 . الطهراوي ، هاني علي ، (2004) ، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا ، عمان : دار الثقافة ، ص 42 .

(3) المرجع نفسه ، ص 43 .

البلدي، كما جعل مدة المجلس أربع سنوات تجدد بالكامل حال انتهاء هذه المدة ، وأجاز تمديدها إلى ست سنوات.

أما الشروط الواجب توافرها في الناخب ، فقد نص القانون المعدل لقانون البلديات رقم (7 لسنة 2012م) على أنه يحق لكل أردني أتم الثامنة عشرة من عمره أن يشارك في الانتخاب إذا كان مسجلاً في الجداول النهائية للناخبين كما نصت على ذلك المادة (15) من هذا القانون ، وأن حق الانتخاب يقتصر على المواطنين ، وسأوى المشرع الأردني بين الرجل والمرأة في حق الانتخاب⁽¹⁾ .

كما حدد القانون الأردني جملة شروط يجب إن تتوفر في المرشح لم يشر إليها التشريع العراقي ، وهي : أن يسدد ما عليه من ضريبة الأبنية والأراضي ، وضريبة المعارف ، ورسوم رخص المهن والحرف الصناعية ، ورسوم جمع النفايات ، أو أية رسوم أخرى ، ويشترط في المرشح أن يكون قد أكمل (25) سنة شمسية⁽²⁾ .

فالملاح العامة بين التشريعين العراقي والأردني متشابهة ، باستثناء ما ورد من اشتراط المشرع العراقي أن تكون مشاركة النساء بنسبة معينة وهي الربع ، في حين لم تشترط التشريعات العراقية السابقة ، أو التشريع الأردني هذا الشرط .

وتحديد هذه النسبة أمر إيجابي ؛ ولكن كما أن له محاسنه ، فله مساؤه أيضاً ؛ لأن اشتراط نسبة معينة قد لا يتحقق توافره ، مما يؤدي إلى فوز نساء غير مؤهلات من أجل إكمال النصاب .

(1) الخلايلة ، محمد علي ، (2013) ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا ، وفرنسا ومصر - دراسة تحليلية مقارنة ، ط2 ، عمان : دار الثقافة ، ص164 .

(2) الشبخي ، مرجع سابق ، ص 111 - 112 .

المبحث الثاني

الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق والأردن

يختلف القانون العراقي عن القانون الأردني في طبيعة عمل المجالس البلدية ، إذ منح القانون العراقي مجالس المحافظات والمجالس البلدية التابعة لها صلاحيات كبيرة ، وسلطة اتخاذ بعض القرارات السياسية التي تتيح لمجلس المحافظة إقالة المحافظ ، و أن مجلس المحافظة هو الذي يختاره بالانتخاب ، وإن الأسس القانونية لعمل المجالس البلدية يرتبط بواجبات كل من المحافظ ، ووكيله ، ومجلس المحافظة . وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق.

المطلب الثاني : الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في الأردن.

المطلب الأول : الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في العراق :

أولاً . المحافظ :

المحافظ هو المسؤول المدني الأعلى في المحافظة ، وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة ، ودوره التنسيق والتوجيه ومراقبة النشاطات عند تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، ولمجالس المحافظات بموجب هذا الأمر صلاحية اختيار المحافظين ووكلائهم وتعيينهم بأغلبية الأصوات ، ويمكن لها عزل المحافظين ووكلائهم بثلاثي الأصوات لأسباب وردت في هذا الأمر في القسم السابع منه (مبررات العزل) . وإن أصبح منصب المحافظ أو وكيله شاغراً ؛ فإن على مجالس المحافظات أن تختار محافظاً أو وكيلاً آخر من خلال التصويت بأغلبية أعضاء المجلس .

ويكون للمحافظ ولوكيله حضور الاجتماعات الاعتيادية لمجلس المحافظة كأعضاء لا يحق لهم التصويت ، ومن صلاحياته : تعيين موظفي المحافظة على أن يخضع تعيين المدراء العاميين العاملين مباشرة في ملاك المحافظة والمناصب العليا الأخرى ، كما هو محدد من قبل المدير الإداري خاضعاً لمصادقة أغلبية الأصوات في مجلس المحافظة خلال أسبوعين من تاريخ التعيين ، باستثناء المدراء العاميين الذين تم تعيينهم أو إقالتهم كما هو في القسم (2) الفقرة (3) من هذا الأمر، وكذلك للمحافظ الصلاحية النهائية في عزل المسؤولين الذين رُخص تعيينهم على أن يكون ذلك خاضعاً لموافقة أغلبية أصوات مجلس المحافظة ، وعلى المحافظين التنسيق بشكل دوري فيما بينهم في الأمور التي تخص المصلحة المشتركة لغرض التنمية بشكل متسق وتطبيقاً للسياسات الخاصة بالأمور الإقليمية .

أما وكيل المحافظ ؛ فإنه يكون مسؤولاً أمام المحافظ وأمام الوكيل الأقدم (استناداً إلى مدة خدمته العامة) الذي يحل محل المحافظ في حال غيابه .

ثانياً . مجلس المحافظة :

نص القسم الثاني من الأمر (71 لسنة 2004م) في الفقرة (1) منه على أن يشكل في كل محافظة مجلس محافظة ، ويمول من الموازنة الوطنية ، وحصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى . ويجري اختيار أعضاء كل مجلس للمحافظة على وفق المعايير المتفق عليها من مجلس الحكم المنحل وسلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة ، ويستمر كل الأفراد الذين يشغلون مناصب كأعضاء مجلس المحافظة عند نفاذ هذا الأمر في إشغال مناصبهم ، ويمكن لمجالس المحافظات إضافة أعداد جدد تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة (31) من قانون إدارة الدولة من خلال عملية اختيار منافسة عادلة، ومفتحة بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء مجلس المحافظة .

ومجالس المحافظات هي التي تُحدد أولويات المحافظة ، ولها أيضاً صلاحية تعديل أي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة بتصويت ثلثي أعضاء هذه المجالس ، على أن لا يؤدي هذا التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة ، أو يتعارض مع فاعلية تنفيذ الأهداف الوطنية الموحدة المنفذة بواسطة برامج محددة .

ومن صلاحيات مجالس المحافظات ما يأتي :

1. مراقبة التوصيات وتقديمها لتحسين أداء الخدمات العامة وتمثيل اهتمامات الناخبين .
2. توليد العائدات وتحصيلها بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم .
3. تنظيم عمليات الإدارة في المحافظة .

4. المبادرة بمشروعات على مستوى المحافظة انفرادياً ، أو عن طريق الشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية وتنفيذها .
 5. القيام بأنشطة أخرى ما دامت تتماشى مع القوانين السارية .وفي سبيل تحقيق مسؤولياتها ، فإن مجالس المحافظات تؤدي واجباتها بصورة مستقلة عن سيطرة أو إشراف أي وزارة ، ولها في أسبوعين من تاريخ تعيين المدراء العاميين والموظفين المحليين للوزارة الذي تقوم به الوزارات المعنية لمجالس المحافظات وبأغلبية الأصوات مصادقة ، أو رفض التعيين ، ولاسيما إذا كان المنصب هو من المناصب العليا التي يعتبرها المدير الإداري كذلك.
 6. إقامة لجان فرعية وعقد الاجتماعات الخاصة لها .
 7. طلب التقارير وأداء الشهادة من قبل المدراء العاميين .
 8. يمكن بثلاثي أصوات مجلس المحافظة عزل المدراء العاميين والموظفين الذين يحتلون ما أعتبر مناصب عليا للسبب المعرف في هذا الأمر (القسم السابع) بشرط إن المدراء العاميين الذين تؤثر مهامهم الرسمية على أكثر من إقليم لا يمكن عزلهم إلا إذا صوت كل من مجالس المحافظات المسؤولة في الأقاليم المعنية لعزلهم ، على أن مصطلح مدير عام لا ينطبق على رؤساء الجامعات في العراق .
- وبصدور الأمر رقم 100 لعم 2004 عن سلطة الائتلاف المنحلة أصبح واجباً على مجالس المحافظات وقبل التصويت على إعفاء أي مدير عام أن تقوم بإشعار الوزارة ذات العلاقة تحريماً بأمر إعفاء المحافظ ، وللوزارة أن تقوم في هذه المدة بإجراء مشاورات مع المحافظ ومجلس المحافظة بهذا الصدد ولمجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الأسبوعين إجراء التصويت عليه ، وكذلك أصبح تعليق أمر إعفاء المدير العام ، أو أي موظف بدرجة عليا من قبل رئيس الوزراء لمدة ستة أشهر ولمرتين على أن يتضمن أمر

التعليق إن الإغفاء من المنصب يتسبب بضرر بالغ للأمن الوطني ، ولرئيس الوزراء إضافة مناصب جديدة بدرجات عليا بعد نقل السلطة في (30/ حزيران /2004م).

ثالثاً . صلاحيات المجالس البلدية :

أجازت الفقرة (1) من القسم الرابع من الأمر رقم (71 لسنة 2004م) لأية محافظة بتصويت الأغلبية تشكيل مجالس إقليمية فرعية ، ومجالس البلديات والمجالس البلدية الأخرى ذات الصلة التي تنظم جغرافياً كالقضاء والناحية ، ومجالس المدن ، ومجالس البلديات ، ومجالس الأحياء ، كما هو ضروري لتحقيق أعلى كفاءة واقتصاديات الحجم في تنسيق توفير الخدمات العامة وتسهيل إدارة المدن بشكل موحد ومنسق ، وإن اختيار أعضاء كل مجلس محلي بضمنهم الرئيس يكون على وفق الأنظمة المصادق عليها وبأغلبية أصوات مجلس المحافظة .

وتتمثل صلاحيات المجالس البلدية بما يأتي :

1. إن المجالس البلدية مسؤولة عن تمثيل ناخبها في التأكد من أن الخدمات العامة تستجيب للاحتياجات المحلية .
2. تنظيم عمليات الإدارة المحلية .
3. مراجعة خطط الوزارة المحلية .
4. تحصيل الإيرادات المحلية والضرائب والأجور والاحتفاظ بها .
5. تحديد متطلبات الخزينة المحلية بعملية تنظيم الميزانية الوطنية .
6. تقديم التوصية إلى مجالس المحافظات لاتخاذ الإجراء المناسب فيما يتعلق بموظفي الحكومة ، ولاسيما سوء السلوك ، أو عدم الكفاءة ، أو الانتماء لحزب البعث .
7. تنفيذ المشاريع المحلية لوحدهم الإدارية ، أو بالاشتراك مع منظمات عالمية وغير حكومية .

8. القيام ببعض النشاطات التي تخولها إياهم مجالس المحافظات بحيث تكون متسقة مع القانون النافذ.
9. للمجالس بأغلبية الأصوات صلاحية انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية ووكلائهم.
10. عزل رؤساء الوحدات الإدارية ووكلائهم بتصويت ثلثي الأعضاء.
11. يكون لهم انتخاب رئيس الوحدة الإدارية أو وكيله بأغلبية أصوات أعضاء المجلس في حال أصبح منصب رئيس الوحدة الإدارية ، أو وكيله شاغراً .

رابعاً . رؤساء الوحدات الإدارية :

إن رؤساء الوحدات الإدارية (مدير الناحية ، والقائمقام ، وأمين المدينة) هم الإداريون الأقدمون للمجالس المحلية ، وهم مسؤولون أمام المجلس المحلي ، ويتم انتخابهم وعزلهم على وفق الأنظمة المصادق عليها بأغلبية أصوات أعضاء مجلس المحافظة .

وتتمثل صلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية بما يأتي :

1. يقوم رؤساء الوحدات الإدارية بتوجيه النشاطات وتنسيقها والإشراف عليها عند تنفيذ قرارات المجالس البلدية ، ويؤدون مهام الارتباط الرئيسية بين المجالس البلدية والمحافظين .
2. تعيين الموظفين الحكوميين المحليين على أن يخضع تعيين المدراء العاميين العاملين مباشرة في ملاك المحافظة والمناصب العليا الأخرى كما هو محدد من قبل المدير الإداري ، بموافقة أغلبية أصوات المجلس المحلي في أثناء أسبوعين من التعيين .
3. لرئيس الوحدة الإدارية وللأسباب المعرفة في القسم السابع من الأمر رقم (71 لسنة 2004م) سلطة عزل هؤلاء الموظفين المخولين بالتعيين بالاتفاق مع أغلبية أصوات أعضاء المجلس المحلي .
4. إن لرؤساء الوحدات الإدارية ووكلائهم حضور الاجتماعات الاعتيادية للمجالس المحلية كأعضاء غير مصوتين .

5. لهم أيضاً الاجتماع دورياً مع كل مدراءهم العاميين كافة ضمن المناطق الجغرافية، الواقعة تحت إشرافهم والمخولين بموجب القوانين والأنظمة المطبقة لتوفير الخدمات العامة للمواطنين مباشرة.
6. ولهم أيضاً الاجتماع دورياً مع رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظة للتأكد من أن الخدمات يتم تقديمها بعدالة وكفاءة .
7. أما عن وكيل رئيس الوحدة الإدارية فهو مسؤول أمام رئيس الوحدة الإدارية ويتولى أقدم وكيل (على أساس مدة الخدمة العامة) مهام رئيس الوحدة الإدارية عند غياب رئيس الوحدة الإدارية .

المطلب الثاني : الأسس القانونية في عمل المجالس البلدية في الأردن :

من أهم الملامح الأساسية للوحدات المحلية في الأردن هي:

أولاً : تفاوت أحجام الوحدات المحلية من حيث السكان، فنجد نسبة (68%) من الوحدات البلدية عدد سكانها اقل من عشرة آلاف نسمة وهي وحدات أصلاً ذات طابع ريفي، ونسبة (25%) من الوحدات البلدية يتراوح عدد سكانها ما بين عشرة إلى خمسين ألف نسمة وتوجد بلدية واحدة يزيد عدد سكانها عن (750) ألف نسمة هي عمان العاصمة، كما توجد بلديتان يزيد عدد سكانهما على مائة ألف نسمة هما الزرقاء واريد.

ثانياً : تفاوت نطاق الوحدات المحلية من حيث المساحة ، الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت في الموارد المالية المحلية لهذه الوحدات من جهة وإلى زيادة التزامات الوحدات المحلية ذات المساحة الواسعة من ناحية أعداد السكان بمختلف المرافق والخدمات على مساحة شاسعة من الأراضي الواقعة في نطاق الوحدة المحلية⁽¹⁾ .

(1) العبادي ، محمد وليد ، (1998) ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 31 - 32 .

واشترط المشرع الأردني أن تكون الوحدة العشائرية أو القرية واقعة ضمن اختصاص مجلس بلدي أو مجلس محلي آخر ؛ ولكن إذا حصل وإن وقع جزء من قرية ما في نطاق اختصاص وحدة بلدية أخرى ، فإن هذا الجزء لا يشكل جزءاً من القرية ، كما أعطى المشرع لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة في أي وقت الحق بإخضاع أية قرية أو قسم منها لأحكام هذا القانون⁽¹⁾ .

ويلاحظ أن التشريع الأردني منح صلاحيات واسعة لممثل السلطة المركزية بوساطة الحكام الإداريين في المجالس القروية بهدف السيطرة على الوضع العشائري والقبلي السائد في هذه القرى، وذلك بتشديد سيطرة الحكام الإداريين على هذه المناطق، والتي تشكل نسبة كبيرة من سكان الأردن تفوق (75%)⁽²⁾ .

ويلاحظ أن هذا يختلف تماماً عن توجه المشرع العراقي الذي سعى إلى منح المجالس البلدية في مثل هذه المناطق صلاحيات واسعة وحد من السيطرة المركزية ، مع أن التركيبة الاجتماعية متشابهة في البلدين إلى حد كبير ، وسبب هذا كما يبدو للباحث هو أن التوجه الجديد للسياسية في العراق بعد الاحتلال هو مخالفة التوجه السائد قبله حيث كانت السلطة المركزية قوية ومتنفذة .

(1) المرجع نفسه ، ص 85 .

(2) العبادي ، مرجع سابق ، ص 87 .

المبحث الثالث

الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق والأردن

أثير خلاف حول أي الاصطلاحين أنسب الرقابة أم الوصاية⁽¹⁾ ، ومما لا خلاف حوله هو اختلاف طبيعة الوصاية الإدارية ومداها عن الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه، فالأولى لابد أن تتقرر بمقتضى نصوص القانون⁽²⁾ ، بينما الثانية رقابة مفترضة تحددها العلاقة الوظيفية القائمة بين الرئيس والمرؤوس⁽³⁾ . وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول . الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق .

المطلب الثاني . الرقابة المركزية على المجالس البلدية في الأردن .

المطلب الأول . الرقابة المركزية على المجالس البلدية في العراق :

إذا كان وجود مجالس محلية منتخبة ضرورة تقتضيها تلبية الحاجات المحلية في المحافظة ؛ فإن من الضروري أن تعمل هذه المجالس بعيداً عن تسلط أو تدخل الهيئات الإدارية المركزية.

ويعدُّ هذا الاستقلال من مقومات اللامركزية الإدارية وثوابتها فضلاً عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لها ، لتتمكن من تسيير شؤونها ومصالحها المحلية ، غير

(1) عواضة ، مرجع سابق ، ص 30 .

(2) فهمي، مصطفى أبو زيد ، (1961) ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق المصرية في مصر، العدد 1 ، ص 163 .

(3) حمدي ، مرجع سابق ، ص 146 .

أن هذه المجالس تبقى جزءاً من الدولة وسلطتها العامة القائمة فيها ، وبالتالي يجب أن تخضع لرقابة الحكومة المركزية بحدود معينة .

لقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) إلى الجهات التي لها حق ممارسة الرقابة على مجالس المحافظات في أثناء أدائها لصلاحياتها الإدارية ، وهما جهتان أحدهما سياسية والأخرى قضائية ، وإن الاستقلال الذي تتمتع به مجالس المحافظات لا يعني بأي حال من الأحوال أن مخالفة مجالس المحافظات لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة ومستعرض دون حساب ، وستكون بمنأى عن المسائلة القانونية أو الشعبية ، وبالتالي فإن مجالس المحافظات تخضع إلى أنواع متعددة من الرقابة ، بعضها جاء النص عليه في قانون مجالس المحافظات ، وبعضها الآخر يمكن الاستدلال عليه من القواعد العامة إذا كان الأصل هو استقلال مجالس المحافظات في ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون ؛ فإن هذا الاستقلال ليس كاملاً ، ولا يجب أن يتم على حساب وحدة الدولة القانونية.

وان كانت المجالس البلدية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي إلا أن ذلك يجب أن لا يعني إطلاقاً الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية ، وهي لا تعني الخضوع والتبعية ، بل تعني تمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة.

لقد قدّم الفقه القانوني مجموعة من المبررات الأخرى منها⁽¹⁾ :

1. إن وجود الرقابة الإدارية يضمن التزام المجالس المحلية المنتخبة (مجالس المحافظات) بالسياسة العامة للدولة، ويضمن الوحدة السياسية والقانونية والإدارية لها.

(1) عثمان ، عثمان خليل ، (1940) ، القانون الإداري ، بغداد : مطبعة الأهالي ، ص 205 .

2. تضمن الرقابة الإدارية التي يقوم بها المركز على المجالس المحلية (مجالس المحافظات) عدم توجيه الانتقادات للنظام الإداري اللامركزي من حيث انه أقل مهارة وخبره من الحكومة المركزية أو أن فيه محاباة للمصالح المحلية الخاصة على حساب المصالح القومية العامة .

3. إن وجود الرقابة الإدارية يحمي الأفراد أنفسهم من احتمالات تعسف المجالس المحلية أو إهمالها أو تلكنها في تلبية الحاجات العامة والذي من شأنه التأثير على مستوى الخدمات المقدمة للسكان المحليين .

لقد نص البند خامساً من المادة 122 من الدستور على أن (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة ، أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة) ، ولعل قراءة هذا النص لأول مرة يوحي بأن المشرع أطلق لهذه المجالس السلطات والصلاحيات دون أن تخضع لرقابة أي جهة كما يذهب النص إلى ذلك .

ولما كان هذا غير ممكن فلا بدّ من أن تكون هناك جهة تحد من التصرفات

الضارة بالمصلحة الوطنية العليا أيًا كانت هذه الجهة وذلك للأسباب الآتية :

1. إذا كان من عناصر اللامركزية الإدارية عدم خضوع الوحدات الإدارية التي تمثلها مجالس منتخبة للسلطة الاتحادية إلا أن ذلك لا يمنع من الرقابة التي لا تعني الحلول محل الوحدات الإقليمية ، والرقابة هنا للحفاظ على وحدة الدولة والحرص على تنسيق نشاطها.
2. إن هذا النص يتبنى نظام اللامركزية المطلقة ، وهذا يؤدي إلى انعدام دور السلطة الاتحادية . وبالنتيجة انعدام صفة الدولة أي الدولة الموحدة ، وبالنتيجة تكون مجزأة بين عدة وحدات إقليمية ثانوية تكوّن كل مجموعة منها دولة بذاتها ، وهذا يتعارض مع مفهوم وحدة الدولة ومع المادة (1) من الدستور تنص على أنه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) .

وعلى الرغم من أن الدستور أشار في المادة (122/خامساً) منه إلى ما يأتي ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة...)) ؛ فإن عدم وجود السيطرة والإشراف كما يرى بعضهم أراد به الدستور أن تعمل هذه المجالس بحرية ، وبالقدر الذي يلبي حاجات المحافظة ، أي إنه مشروط بان تعمل هذه المجالس بحرص وموضوعية ومهنية ومسؤولية على تقديم أحسن الأداء الإداري بما يحقق أفضل الخدمات لسكان المحافظة (1) .

وفي هذا الصدد فقد جاء رأي المحكمة الاتحادية العليا والذي نصَّ على ما يلي (وجدت المحكمة الاتحادية العليا من دراسة الطلب بأن المادة (122/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005م) نصت على ما يلي (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة). ونصت المادة /2/أولاً/ من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21 لسنة 2008م) (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) ونصت في الفقرة /ثانياً/ منها (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) ونصت المادة (45/أولاً) من القانون المذكور (تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإدارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها

(1) القيسي ، شرح تفصيلي ، مرجع سابق ، ص 67 .

وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات)، ونصت في المادة (53) من القانون المذكور آنفاً على إلغاء قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969م) وتعديلاته وقانون مجالس الشعب المحلية رقم (25 لسنة 1995م) وتعديلاته وما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (165 لسنة 1964م) المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية وأمر سلطات الائتلاف المؤقتة رقم (71) في (6- نيسان - 2004) وتعديلاته والقوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكام قانون المحافظات رقم (21 لسنة 2008م) ابتداءً من تاريخ سريانه ، واستناداً إلى النصوص القانونية المتقدمة تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن المحافظات غير المرتبطة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (45/أولاً) من قانون المحافظات" (1).

وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ليشير إلى المادة (2/ثانياً) إلى الرقابة بالقول (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) ومن ثم فإن المشرع تنبه إلى ضرورة وجود نوع من أنواع الرقابة ، لذا فإن لمجلس النواب حق الإشراف والرقابة على أعمال مجالس المحافظات للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية ويتم ذلك من خلال وسائل وأساليب عديدة منها :

1. إنشاء مكاتب لمجلس النواب في المحافظات لهذا الغرض .
2. الحق في حل مجلس المحافظة لأسباب الواردة في قانون المحافظات ، ومنها عدم اكتمال النصاب القانوني لانقضاء الفترة تمتد من شهر إلى ثلاثة أشهر،

(1) قرارها المرقم 38/اتحادية/2009 في 20/7/2009 .

استقالة نصف أو أكثر من أعضاء المجلس ، عدم قدرة المجلس على أداء أعماله ووظائفه القانونية .

3. القيام بزيارة ميدانية من قبل لجان مختصة من مجلس النواب .

4. تزويد مجلس النواب بجميع القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة.

وقد اختلفت الآراء بين رافض لرقابة مجلس النواب على المجالس المحلية ، لأن نص المادة (2/ثانياً) من قانون المحافظات يعترض أحكام الدستور بقوة ، وبين من يرى أماكن قيام مثل هذه الرقابة لثلاثة أسباب هي⁽¹⁾ :

1. طالما أنه يمثل السلطة التشريعية الاتحادية والتشريعات الصادرة عنه أعلى وأكثر قيمة من تلك التي تصدرها مجالس المحافظات والأخيرة لا تمارس وظيفة التشريع إلا بشرط الاتفاق معها ، وإن أية مخالفة أو تجاوز على حدود الاختصاص التشريعي الممنوح لمجلس النواب يؤدي إلى بطلان التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات .

2. إذا نظرنا إلى مجالس المحافظات باعتبار وظيفتها الأساس - الوظيفة الإدارية المحلية - لوجدنا الاستقلال الذي تتمتع به منحة وتسامح من الإدارة المركزية ، ولكنه استقلال أصيل مصدر المشرع ، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل تمارسه هذه المجالس تحت إشراف مجلس النواب ، وإذا كان لا يحق لمجلس النواب إلغاء قرارات مجلس المحافظة فإن له الحق في الاعتراض أمام المحكمة

(1) القيسي ، شرح تفصيلي ، مرجع سابق ، ص 67 .

الاتحادية العليا على قرارات مجلس المحافظة في حالة مخالفتها للدستور والقوانين الاتحادية .

3. إن الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس هي من اجل إنجاز عملها وإعطائها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل ، لإشباع حاجات المحافظة ، ولكن هذا لا يعني ترك الباب مفتوحاً دون محاسبة أو مراقبة في حالات مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية ، فهي لن تكون بمنأى عن المحاسبة القانونية أو الرقابية .

والصحيح أن مجالس المحافظات تبقى خاضعة لصور متعددة من الرقابة ، ويتضح ذلك في أن الاستقلال الذي أراه الدستور ومنع الرقابة ما هو إلا وسيلة لتحقيق غاية معينة هي لرفع مستوى الخدمات العامة في المحافظة ، وخدمة المواطن ، إذ إن اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات بدأت تأخذ اهتماماً متزايداً بعد التغيير السياسي في العراق ، وقد أشار بعضهم إلى أسباب التحول نحو هذا النوع من الإدارة إلى أسباب عديدة أدت بالنتيجة إلى توسيع صلاحيات مجالس المحافظات منها ، تقسيم البلاد إلى مناطق عسكرية وغيرها⁽¹⁾ .

كما أنه مخالف لمبدأ اللامركزية الإدارية في حد ذاته ، فهو يعترض أحكام الدستور ؛ لان الأخير حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (61) منه على شاكلة الحصر ، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون ، أما مخالفة النص لمبدأ اللامركزية الإدارية فتتمثل بان الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة المركزية في العاصمة ، أما إقحام السلطة التشريعية في هذا الخضم ، ومنحها حق مراقبة

(1) الأمد ، محمد ، (2008م) ، الأثر الاجتماعي والثقافي لتطبيق مجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، العدد 11 ، ص 88 .

المجالس المحلية ، فهو خرق فاضح لمبدأ اللامركزية الإدارية ، بل تشويه لمعالمه الرئيسية وبالتالي الإتيان بصيغة شوهاء خرقاء تستحق الذم⁽¹⁾.

ورقابة مجلس النواب غالباً ما ستكون ذات سمة سياسية وتخضع للتجاذبات بين الأطراف البرلمانية ، بعكس الرقابة القضائية التي يفترض تميزها باستقلاليتها وحياديتها ومهنتيتها في هذا المجال بحكم خبرة أعضائها من القضاة المختصين غير أنه من الممكن منح مجلس النواب حق الطعن بهذه القرارات أمام محكمة القضاء الإداري باعتباره جهة تمثيلية للشعب ، بوصفه صاحب مصلحة .

إن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات تهدف إلى ضمان احترام تلك المجالس للشرعية ولحدود اختصاصاتها ، فضلاً عن ضمان احترام السياسة العامة للدولة وخططها الوطنية ، ويتعين أن لا تصل تلك الرقابة إلى حد المساس باستقلال مجالس المحافظات أو إلغائه ؛ لأن هنالك ضوابط وحدود للرقابة البرلمانية ، يمكن إجمالها بما يأتي :

1. الأصل هو استقلال مجالس المحافظات ، لذلك لا تفرض الرقابة إلا بنص قانوني نافذ .
2. لا يمكن فرض رقابة سابقة على أعمال مجالس المحافظات ؛ لأن ذلك يقيد حريتها في العمل ، إلا إذا ورد في القوانين النافذة استثناء معين .
3. لمجلس النواب سلطة تصديق أو عدم التصديق على قرارات وأعمال مجالس المحافظات . مع عدم جواز تعديلها .

(1) مهدي ، غازي فيصل ، (2008م) ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ص149 .

4. إن تصديق مجلس النواب على قرارات مجالس المحافظات ، لا يعني إحلال إرادته محل إرادة تلك المجالس ، وإنما ينحصر اثر التصديق في نفاذ القرار الذي يكون منسوباً بعد التصديق عليه إلى مجالس المحافظات ، وينتج عن ذلك استمرار حق مجالس المحافظات في العدول عن قرارها رغم التصديق عليه ، إذا رأت إن المصلحة العامة تتطلب ذلك . وكذلك إن قرار مجالس المحافظات يسري من تاريخ صدوره من هيئته الإدارية وليس من تاريخ تصديق مجلس النواب عليه .

5. من حق مجالس المحافظات الطعن في قرارات مجلس النواب وفق القانون ، في حالة تجاوزه حدود الرقابة التي يمارسها على تلك المجالس ، ويعد هذا الحق ضماناً مهماً لاستقلالها⁽¹⁾ .

أما وسائل الرقابة على المجالس البلدية ، فهي كثيرة ، ومن ثم فهي قد تتناول أعضاء المجلس البلدي كتوقيع العقوبات التأديبية ضدهم ، كما قد تتناول المجلس ذاته كوقف جلساته أو حلّه، كما قد تتناول تصرفات المجلس، وهذه الأخيرة قد تتضمن التصريح السابق من قبل جهة الرقابة ، أو التصديق اللاحق لنفاذ تصرفات المجلس البلدي ، الأمر الذي يجعل عدم استيفاء التصرف لهذا الأجراء عديم الأثر ، كما قد تتضمن إلغاء التصرف، أو حلول سلطة الرقابة محل المجلس البلدي في مباشرة التصرف إذا ما تقاعس هذا الأخير عن القيام بالمهام المسندة إليه بمقتضى القانون⁽²⁾.

وفي هذا الصدد تختلف التشريعات في تخويل جهة الرقابة استعمال هذه الوسائل ضد الهيئات اللامركزية، لاسيما ما يتصل منها بالإلغاء والحلول، إذ يشترط بعضها لجواز الإلغاء توافر سبب من أسباب عدم المشروعية، من دون أن تمتد سلطة جهة

(1) كشكول ، شرح تفصيلي ، مرجع سابق ، ص 244 .

(2) الطماوي ، مرجع سابق ، ص 80-84 ؛ بطرس ، مرجع سابق ، ص 288 .

الرقابة إلى ملائمة التصرف أو عدم ملائمته، ومن ثم لا يجوز لها التعقيب على قرارات الهيئات اللامركزية إلا في نطاق تلك الحدود.

أما بصدد حل المجلس، فمع خطورته، فإن المسلّم به هو الجواز، قياساً على حل المجالس البرلمانية⁽¹⁾، ومع ذلك فإن بعضاً من التشريعات تورد أسباباً محددة على سبيل الحصر لجواز اتخاذ مثل هذا الإجراء، بينما بعضها الآخر قد يتطلب توافر حالة من الحالات الاستثنائية، كما هو الشأن في التشريع الفرنسي، أما في التشريع الانكليزي، فلا يجوز حل المجلس البلدي لأي سبب من الأسباب، فالمجلس هناك وجد ليبقى وليس ليزول⁽²⁾.

ولقد وصفت هذه الرقابة بالرقابة الإدارية على أساس أن الوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية هي جزء من الوظيفة الإدارية التي تنازلت عنها السلطة المركزية لمجالس هذه الإدارة، فالرقابة الإدارية هي رقابة الحكومة المركزية على مشروعية أعمال الإدارة المحلية ومدى مطابقتها للقانون ومدى ملائمتها مع الخطة العامة للدولة، وهذه الرقابة لا تقتصر على أعمال المجلس فحسب بل تتعداها إلى الرقابة على المجالس نفسها وعلى أعضاء هذه المجالس وعلى تنفيذ مقرراتها⁽³⁾.

أما الجهات التي لها حق ممارسة الرقابة، فهي (محكمة القضاء الإداري) و(المحكمة الاتحادية العليا)، و(جهات رقابية أخرى)، وكما هو آت:

(1) الطماوي، مرجع سابق، ص320-321.

(2) فهمي، مرجع سابق، ص207.

(3) العطار، فؤاد، (1957)، مبادئ القانون الإداري، ط2، القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة، ص185.

1 . محكمة القضاء الإداري :

استحدثت محكمة القضاء الإداري في العراق بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65 لسنة 1979م) ، وهو القانون رقم (106 لسنة 1989م)⁽¹⁾. وقد نص قانون التعديل الثاني رقم (106 لسنة 1989م) لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65 لسنة 1979م) على أن تشكل محكمة تسمى محكمة القضاء الإداري في مجلس شوري الدولة ، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية ببيان يصدره وزير العدل بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شوري الدولة ينشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾ .

2 . رقابة المحكمة الاتحادية العليا على التشريع المحلي :

تمارس المحكمة الاتحادية العليا رقابة على جانب من اختصاصات مجلس المحافظة ، وصلاحياته خاصة ، وان المحكمة تراقب الفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير الدستور وتنازع الاختصاص القضائي الذي يمكن أن يحدث بين القضاء الاتحادي والقضاء المحلي وفقاً للمادة (93/ثامناً/ب) من الدستور إضافة إلى دورها الأساس في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وفقاً للمادة (93/أولاً) من

(1) وبشرت أعمالها بتاريخ 1990/1/10 ويكون اختصاصها مقتصرأ على الفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والهيئات الإدارية ، أو بين الهيئات الإدارية عندما تتصرف بوصفها سلطة عامة ومتوسلة في تصرفاتها بوسائل السلطة العامة أو بوسائل القانون العام حيث تألفت محكمة القضاء الإداري برئاسة قاضي من الصنف الأول أو مستشار في مجلس شوري الدولة وعضوين من القضاة لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة أو من المستشارين المساعدين في المجلس ويجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني إلى محكمة القضاء الإداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شوري الدولة . ينظر في ذلك الدكتور

(2) محارب ، علي جمعة ، (1997) ، القضاء الإداري في العراق ، بغداد : المعهد القضائي ص7ص53.

الدستور وتمارس المحاكم الاتحادية عادةً في الدول الاتحادية مهام الفصل في علاقات الأقاليم والمحليات بالسلطة الاتحادية وعلاقتها مع بعضها .

ومنح المشرع العراقي للمحكمة الاتحادية العليا الحق في البت في قرار إقالة المحافظ ، أو عضو مجلس المحافظة من قبل المجلس إذا قام بالاعتراض عليه أمامها⁽¹⁾ ، كذلك أعطى القانون للمحكمة الحق في النظر بقرارات حل مجلس المحافظة في حال قيام المجلس أو ثلث أعضائه بالاعتراض على قرار الحل أمام المحكمة⁽²⁾ .

وإذا كان المشرع العراقي قد نص على عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة فأن ذلك لا يعني عدم خضوع أعمال تلك المجالس للرقابة القضائية لان ذلك يتناقض مع مبدأ الدولة القانونية ونصوص الدستور نفسها وخاصة المادة (100) من الدستور العراقي التي نصت على ما يلي : (يحظر النص على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)⁽³⁾ ، إذ يجب على مجالس المحافظات الخضوع لأحكام القانون تطبيقاً لمبدأ المسؤولية ، وإلا كان تصرفها غير مشروع ومحلاً للطعن فيه بالإلغاء ، وكذلك نصت الفقرة رابعاً من المادة (93) اختصاص المحكمة الاتحادية بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

(1) المادة (3 / ثامناً / 4) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(2) المادة (20 / ثالثاً / 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(3) ينظر المادة 100 من الدستور العراقي لسنة 2005.

ومما تجدر الإشارة إليه إن المحكمة الاتحادية العليا قد تم إنشاؤها قبل إقرار الدستور بموجب القانون رقم (30 لسنة 2005م) الصادر في (2005/3/17) (1) ، وان هذا القانون المذكور قد منح المحكمة المختصة اختصاص (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية) (م4) فقرة (أولاً).

وتتخذ المحكمة قراراتها بالأغلبية البسيطة عدا الأحكام والقرارات الخاصة بالفصل في المنازعات الخاصة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، فيلزم أن تصدر بأغلبية الثلثين) ، وهذه الأغلبية ضرورية لأهمية مثل هذه المنازعات وأثارها ، ولهذا اوجب القانون هذه الأغلبية (الثلثين) لإصدار الأحكام والقرارات بشأنها من المحكمة الاتحادية العليا (2) .

وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا باثة وملزمة للسلطات كافة حسب المادة (94) من الدستور، وأن الإجراءات المتبعة للطعن أمام المحكمة قد صدرت بموجب المادة (9) من قانون المحكمة رقم (30 لسنة 2005م) ، وقد حدد الدستور في المادة (93) الفقرة (الثالثة) من له حق الطعن أمام المحكمة هو كل من "مجلس الوزراء" وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم بالطعن المباشر لدى المحكمة.

والحق بالطعن لا يقتصر على ما جاء في المادة (93) من الدستور وإنما يشمل كل جهة لها صفة رسمية كالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وهذا ما ذهب إليه

(1) الوقائع العراقية، العدد 3996 في 2005/3/17.

(2) الجبوري ، ماهر صالح علاوي ، (2009) ، الوسيط في القانون الإداري، بغداد : مطبعة وزارة التعليم العالي، ص149 .

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) في المادة (فقرة 8 بند 4).

ولو حصل تزامن بين السلطة المركزية وأي محافظة من المحافظات حول اختصاص معين أذعت كلاهما أنه يدخل ضمن صلاحياتها يتم اللجوء إلى المحكمة للفصل في هذا التنازع وتكون قرارات المحكمة ملزمة للسلطات كافة⁽¹⁾.

ويرى بعض الفقهاء بمقتضى المادة (94) أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا بأية أي قطعية ولا يجوز الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن ، وهو ما يعني أن التقاضي أمام المحكمة الاتحادية العليا يكون على درجة واحدة ، كما أن عدم القابلية للطعن تشمل جميع طرق الطعن كلها الاعتيادية وغير الاعتيادية يتمتع بالحجية العامة المطلقة مما يؤدي إلى تصفية النزاع حول دستورية التشريع مرة واحدة وبصيغة نهائية وبالتالي لا يسمح في المستقبل بإثارة هذه المشكلة من جديد بصدد الحالات الجزئية التي يمكن ان يحكمها هذا التشريع⁽²⁾.

3 . جهات رقابية أخرى :

هناك جهات رقابية أخرى ؛ ولكنها خاضعة لرقابة مجلس النواب ومسؤولة أمامه أصلاً ، لذلك بالنتيجة النهائية فهي خاضعة لرقابة مجلس النواب ، إذ بدلاً من رقابة الحكومة التي تأخذ بها اغلب الدول أخذ العراق برقابة الهيئات والمنظمات المستقلة ، إذ منع الدستور أي نوع من أنواع الرقابة والتبعية من قبل الحكومة المركزية على

(1) ينظر المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(2) يونس ، مها بهجت ، (2008) ، المحكمة الاتحادية واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ، بغداد : بيت الحكمة ، ص36 .

المجالس، وبالمقابل نص الدستور العراقي على إنشاء عدد من الهيئات المستقلة في الفصل الرابع منه ، مثل المفوضية العليا لحقوق الإنسان ، والمفوضية المستقلة للانتخابات، وديوان الرقابة المالية ، وهيئة النزاهة وغيرها، كما انه أشار إلى إمكانية إنشاء هيئات مستقلة أخرى على حسب الحاجة والضرورة بقانون كما نصت على ذلك المادة (108) من الدستور ، وهي :

أ . ديوان الرقابة المالية :

نصت المادة (47) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة ديوان الرقابة المالية ، إذ يضطلع الديوان بمهمة التثبت من أن إدارة المحافظة ومجلسها تقوم باتتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملياتها الحسابية كما اوجب القانون . فضلاً عن مهمته في التأكد من صحة الحسابات ومطابقتها لضمان عدم وجود أي تلاعب أو فساد مالي ضمن دوائر المحافظة ومجلسها⁽¹⁾.

إن الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية هي من النوع التدقيقي والتقويمي ، وهي رقابة أوراق وسجلات ونشر وإعلان أكثر مما هي رقابة موضوعية لها آليات فعالة لردع ومكافحة الفساد المالي والإداري كسلطات التحقيق والمحاكمة⁽²⁾ .

(1) المادة (46) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) .
 (2) الزهاوي ، سيروان عدنان ، (2008) ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة صلاح الدين ، ص118 .

ب . هيئة النزاهة :

تم إنشاء هذه الهيئة لأول مرة تحت اسم المفوضية العراقية للنزاهة وذلك بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم (55 لسنة 2004م) . ثم تم تغيير اسمها إلى هيئة النزاهة بموجب المادة (102) من الدستور الحالي .

ويعد إنشاء هذه الهيئة خطوة متطورة في مجال الرقابة المالية ومكافحة الفساد على الأقل من الجانب النظري ، إذ لا يوجد في البلاد العربية هيئة رقابية تتمتع بهذه الصلاحيات الممنوحة لها⁽¹⁾ .

وقد منح القانون هيئة النزاهة اختصاصاً مطلقاً في مواجهة جميع السلطات والدوائر في جميع أنحاء العراق من الناحية النظرية ، إذ لم يحدد لها اختصاصاً نوعياً أو مكانياً معيناً ، لذلك فالمحافظات بكامل دوائرها وهيئاتها بما فيها المحافظ ومجلس المحافظة تخضع لرقابة الهيئة وفروعها ، وإن كان هناك بعض العوائق التي تعيق عمل الهيئة بشكل واسع منها عدم إمكانية الهيئة ممارسة عملها الرقابي إلا بناء على شكوى فضلاً عن الأسباب السياسية التي تجعل بعض الكيانات السياسية تدافع عن أنصارها وأعضائها المسؤولين في الدولة على الرغم من تورطهم في قضايا فساد خطيرة وكثيرة ، فتنتشر عليهم مما يحبط عملها ، ويذهب ضحية علمها الجهات السياسية الضعيفة والأفراد فقط .

والموضوعية تقتضي أن نشير إلى أن إنشاء هذه الهيئة ليس حالة إيجابية ، بل سببها استشراء الفساد الإداري ، وعجز ديوان الرقابة المالي عن كشفها أو ملاحقتها ،

(1) الزهاوي ، مرجع سابق ، ص 119 .

كما أن الفساد تطرق إلى بعض أعضاء هذا الديوان نفسه ، لذلك صار إلى إيجاد هيئة جديدة ، فضلاً عن أن تعدد وسائل الرقابة قد يقلص حالات الفساد ، ولكن من دون جدوى إن شئنا الحقيقة ، بدليل احتلال العراق أحد المراتب العشرة الأولى في قائمة أكثر الدول فساداً في العالم ولعدة سنوات .

ج . الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم:

تجد هذه الهيئة سندها الدستوري في المادة (105) من الدستور العراقي لسنة (2005م) ، إذ نصت هذه المادة على تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجالات الآتية :

1 . المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة.

2 . البعثات والزمالات الدراسية .

3 . الوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية .

وتتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وقد أناط الدستور تنظيم هذه الهيئة إلى قانون يسنه مجلس النواب، ومن الجدير بالذكر أن هذه الهيئة لم تشكل على أرض الواقع بعد بسبب عدم صدور القانون الخاص بها من قبل مجلس النواب على الوجه الذي أوجبه الدستور⁽¹⁾ ، على الرغم من صدور قوانين أقل من هذا القانون أهمية لعدم ارتباط هذا القانون بمصالح القوى المتنفذة .

ومن جهة أخرى نجد أن مجلس النواب يضم من بين لجانته الداخلية المختصة

لجنة لشؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وهي لجنة حددت واجباتها

(1) ينظر المادة (105) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

المادة(98) من النظام الداخلي لمجلس النواب، إلا أمن علمها يفتقر إلى الفعالية الملموسة ، بدليل عدم صدور أي قرار عنها حتى اليوم .

د . الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية :

نص الدستور العراقي في المادة (106) منه على تأسيس هذه الهيئة بقانون ، وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتقوم هذه الهيئة بالمهام الآتية :

1- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

2- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .

3- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة .

وهذه الهيئة كحال سابقتها ، لم تر النور لحد الآن للسبب السابق نفسه ، كما يلاحظ بشأن اختصاصاتها بعض التداخل مع اختصاصات لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أنفة الذكر فيما يتعلق برعاية التوزيع العادلة للموارد والتخصيصات المحددة للأقاليم والمحافظات .

هـ . الرقابة الشعبية :

تأخذ اغلب الدول بالرقابة السياسية بشكليها ، رقابة البرلمان ورقابة الرأي العام (الرقابة الشعبية)، وتعدّ الرقابة الشعبية شكل آخر من أشكال الرقابة على مجالس

المحافظات البديلة عن رقابة الحكومة على الإدارات المحلية ، وهي رقابة أبناء المحافظة وللرقابة الشعبية على أساس أن الشعب مصدر السلطات وشرعيتها⁽¹⁾.

فعضو مجلس المحافظة يمثل أبناء المنطقة المحلية الذين انتخبوه ، بل وحتى أولئك الذين لم ينتخبوه ، والدستور لا يستطيع منع سكان المحافظة من الرقابة على المجلس الذي انتخبوه ، إذ من الطبيعي أن يمارس الناخب مجموعة من الوسائل التي يمكن أن يضغط بها على ممثليه في مجلس المحافظة مما يحقق ويلبي الحاجات العامة، ويعرض الخدمات ، ويعالج الأزمات داخل المحافظة⁽²⁾.

فالجهة التي انتخبت المجلس مباشرة لها صلاحية محاسبته ، إذ يجب إن تفهم العلاقة بين مجلس المحافظة والسكان على أنها المصدر الشرعي للمجلس ، وان استمرارية عمله وديمومته باقيةً على قوة الدعم والتأييد للمجلس.

وتأخذ الرقابة الشعبية صور منها : رقابة منظمات المجتمع المدني، الإعلام والصحافة ، ولها وسائل عديدة لإيصال صوتها منها التظاهرات السلمية والاعتصامات، فضلاً عن إنشاء مكاتب شكاوى المواطنين داخل المحافظة⁽³⁾.

المطلب الثاني . الرقابة المركزية على المجالس البلدية في الأردن :

إن منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال القانوني في الأردن اقترن هو الآخر بقيود معينة تربط هذه المجالس بالسلطة المركزية ، تتعلق بالإشراف والرقابة ، حتى لا يصبح هذا الاستقلال مطلقاً ، وبالقدر الذي يعرض الوحدة الوطنية إلى خطر التفكك والتمزق .

(1) ينظر المادة (5) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

(2) القيسي ، شرح تفصيلي ، مرجع سابق ، ص 71 .

(3) المرجع نفسه ، ص 167-168 .

وهذه القيود هي التي تشكل أساس إشراف رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية في الأردن ، وتأخذ شكلين :

الأول : الإشراف على المجالس المحلية .

الآخر : الرقابة الممارسة على المجالس المحلية⁽¹⁾ .

وهناك في الأردن جهازان مركزيان يمارسان إشرافاً شمولياً يشكل معظم أنشطة

المجالس المحلية المختلفة ، وهما : وزارة الداخلية ، ووزارة الشؤون البلدية والقروية

والبيئة⁽²⁾ . وأنواع الرقابة على هذه المجالس يتحقق بعدد من الوسائل هي :

1. الرقابة السياسية : وتتمثل بأمرين : الرقابة التشريعية التي يمارسها البرلمان ، والرقابة الشعبية⁽³⁾ .
2. الرقابة القضائية : ويمارسها القضاء ممثلاً بمحكمة العدل العليا ، بوصفها جهة مستقلة تخضع للمؤثرات السياسية ، إلا أنه تتصف ببطء إجراءاتها وكثرة تكاليفها كما أنها لا تستطيع إلزام الهيئات المحلية بأداء وتنفيذ اختصاصاتها والتي هي من واجبات السلطة المركزية التي يمكن أن تتدخل عن طريق وسائل الرقابة الإدارية المختلفة⁽⁴⁾ .
3. الرقابة الإدارية : وتمارسها الأجهزة الإدارية على الأشخاص والأعمال⁽⁵⁾ .

(1) العبادي ، مرجع سابق ، ص 113 ؛ الخلالية ، مرجع سابق ، ص 114 .

(2) المرجع نفسه ، ص 113 ؛ الخلالية ، مرجع سابق ، ص 114 .

(3) المرجع نفسه ، ص 136 - 140 ؛ الخلالية ، مرجع سابق ، ص 114 .

(4) المرجع نفسه ، ص 141 ؛ الخلالية ، مرجع سابق ، ص 115 .

(5) المرجع نفسه ، ص 142-146 ؛ الخلالية ، مرجع سابق ، ص 117 .

المبحث الرابع

العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيرها من التشريعات القانونية الأخرى في العراق والأردن

سنتناول هذا المبحث العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيرها من التشريعات القانونية الأخرى في مطلبين وعلى النحو التالي :

المطلب الأول . العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات في العراق .

المطلب الثاني . العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات في الأردن .

المطلب الأول . العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات في العراق :

لم تكن المجالس البلدية في العراق بعيدة عن الوضع العام المضطرب الذي اتصفت به المؤسسات الحكومية ، إلا إن بعضها حقق نجاحات في جوانب كثيرة لاسيما مجالس الأفضية والنواحي وأخرى واجهتها بعض المعوقات والصعوبات مثل ضعف الخبرات والمهارات وقلة الكفاءات بصورة عامة التي أدت إلى تفاقم مشكلة الفساد المالي والإداري وسوء الخدمات وإنعكاساته السلبية على مختلف الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ويمكن إجمالها في النقاط التالية :

الأول . الجوانب المالية والإدارية :

بعد انتخابات مجالس المحافظات في عام (2005م) ازدادت الصلاحيات المالية للمجالس ، فأصبح هناك ميزانية خاصة لها ، واعتمدت اللامركزية الإدارية المالية في التنفيذ ، وأصبحت صلاحيات رئيس مجلس المحافظة والمحافظ عديدة في هذا البرنامج ، ومنها ما يتعلق بإعلان المشاريع وإحالتها وتعيين الموظفين المؤقتين ومنح المكافآت ،

والنظر في التعويضات وتحديد أسلوب تنفيذ المشاريع وأعطى البرنامج كذلك أولوية الرقابة والإشراف واستقطاع نسبة لأجور الخبراء ، وشراء كل المستلزمات الهندسية والفنية والآليات اللازمة لأعمال الإشراف والرقابة .

ولكن رغم الصلاحيات واللامركزية المتبعة والمبالغ الكبيرة في تنفيذ برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الإعمار ظهر الكثير من الإخفاقات تمثلت بعدم التوسع في تنفيذ المشاريع خوفاً من عدم السيطرة وانتشار عمليات الفساد الإداري والمالي .

الثاني . الجانب التشريعي :

إن نظم اللامركزية الإدارية يفترض توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحافظات بما تتضمنه هذه الوظيفة من تخطيط وتنظيم وتنفيذ من دون أن يتعدى الأمر إلى وظيفتي التشريع والقضاء ؛ لأنه إذا أدخلت هاتان الوظيفتان إلى نطاق اللامركزية ، بين السلطة المركزية والمحافظات⁽¹⁾ ، فأنا ننتقل من نطاق النظام اللامركزي الإداري إلى اللامركزي السياسي ، غير أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) له حكم مغاير ، فقد منح هذا القانون صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات متجاوزاً بذلك الأصول الثابتة لنظام اللامركزية الإدارية⁽²⁾

(1) الفريجي ، حيدر ، (2008) ، تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومة المحلية ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، العدد 11 ، ص 99.

(2) كشكول ، يمامة محمد حسن ، (2010) ، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ص 101 .

والتشريع الصادر عن مجلس المحافظة باعتباره أعلى سلطة تشريعية ورقابية فيها⁽¹⁾، هو من نمط التشريعات الفرعية، وهذا التشريع لا يرقى إلى مستوى التشريعات الاتحادية، إذ الثابت أن التشريع هو من اختصاص السلطة التشريعية في الدولة، والدستور هو الذي يبين الهيئة التي لها سلطة التشريع وطريقة مباشرتها لهذه الوظيفة، فيكون أول تنظيم للتشريع في الدستور، فعلى المشرع أن يلتزم بحدود الدستور وإلا خالف قواعده فيما يصدره من تشريعات، وهذا الأمر هو الذي نعت أكاديمياً بمصطلح الاختصاص القانوني⁽²⁾.

وقد جاء الدستور العراقي لسنة (2005م) ليؤكد على اختصاص السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء واختصاصه بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات⁽³⁾.

إذن نتيجة تعدد جهات التشريع، فقد يحصل أن تتداخل وتتنازع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات البلديات، نتيجة ازدواج السلطات بينها، فقد توجه المشرع في العراق نحو منح السلطات المحلية صلاحيات واسعة من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات، وهنا يكون التوجه نحو إيجاد حكم محلي أي تكون درجة اللامركزية كبيرة بحيث تقترب كثيراً من نظام الفيدرالية⁽⁴⁾.

(1) ينظر في ذلك المادة (2/أولاً) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2001.

(2) القيسي، رياض، (2002)، علم أصول القانون، ط1، بغداد: بيت الحكمة، ص257-258.

(3) ينظر نص المادة (40/ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4) الزبيدي، محمود عبد العزيز، (2010)، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل

في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية

القانون الجامعة المستنصرية، العدد (10) المجلد (3)، ص211.

و حدد اختصاصات للحكومة العراقية الانتقالية في المادة(25)على سبيل الحصر⁽¹⁾ ، وهذا ما أخذ به أيضاً دستور جمهورية العراق لسنة (2005م) الذي ينص على أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات، فقد نصت المادة (115) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005م) النافذ على أنه (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)) .

وأشار قانون مجالس المحافظات إلى اختصاصات مجالس المحافظات في المادة (2/أولاً) منه التي نصت على أن (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة له حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)⁽²⁾ ، وعلى ذلك تختص المجالس المحلية باختصاصات إدارية ومالية وتشريعية .

(1) ينظر المادة (25) من القانون نفسه .

(2) ينظر في ذلك المادة (2/أولاً) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2001م).

ونص الدستور على منح مجالس المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة لغرض تمكينها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية⁽¹⁾ ، ولم يبين الدستور تلك الاختصاصات الإدارية والمالية تاركاً ذلك لقانون المحافظات .

وساوى المشرع الدستوري في المادة (115) من الدستور بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الخطاب الموجه إليهما ، وأسند لهما الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وهذا يعني أن الدستور منح المحافظات كل شروط اللامركزية السياسية ، رغم أن المادة (112/ثانياً) من الدستور أكدت على اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية ، مما يعني أن الدستور وقع في خلط كبير بين مفهوم اللامركزية السياسية ، واللامركزية الإدارية ، فاللامركزية السياسية هي ذات طبيعة سياسية تقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية في الدولة ، إذ نجد في الدولة العضو في الاتحاد المركزي برلماناً محلياً يمارس الوظيفة التشريعية في النطاق المحلي ، وتطبق القوانين التي يضعها البرلمان المحلي في الولاية العضو فقط ، وسلطة تنفيذية محلية متمثلة بحاكم الولاية ، كما نجد أيضاً السلطة القضائية المحلية المتمثلة في محاكم الولاية ، فهذه السلطات الثلاث هي المقابل للسلطات الثلاث الاتحادية (البرلمان الاتحادي، السلطة التنفيذية الاتحادية ، السلطة القضائية الاتحادية) ، فاللامركزية السياسية هي ظاهرة سياسية⁽²⁾ .

(1) ينظر المادة (122/ثانياً) من الدستور .

(2) بطرس ، مرجع سابق ، ص 11 ؛ خطر ، علي ، (1989) ، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، العدد 2 ، ص 257 ؛

والأصل أنه كان يجب في ظل مجالس المحافظات (بوصفها لا مركزية إدارية إقليمية) أن تتوزع الوظيفة الإدارية وحدها ، وهي جزء من وظائف السلطة التنفيذية ، وهذا التوزيع يكون بين السلطة المركزية ومجالس المحافظات ، إذ لا يكون فيها سوى سلطات محلية إدارية⁽¹⁾ ، وإن هذه المجالس تستمد وجودها من التشريع العادي ، أي إن التشريع العادي أو القانون هو أداة تحقيق وتنظيم الإدارة اللامركزية ، ومن ثم يكون الاستقلال الذي تتمتع به هذه السلطات المحلية (مجالس المحافظات) خاضعاً لتقرير وإرادة المشرع العادي⁽²⁾ ، إلا أن قانون مجالس المحافظات غير هذه القاعدة العامة ، وأصبح مجلس المحافظة سلطة تشريعية محلية في المحافظات.

إن منح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي يثير عدداً من الإشكالات التي أفرزت اختلافاً فقهياً بيناً ، كما ظهرت آراء للمحكمة الاتحادية العليا ومجلس شورى الدولة بخصوص الموضوع نفسه في العديد من القرارات ، إذ يعد اختصاص الهيئات اللامركزية الإدارية ذو طبيعة إدارية بحتة ، في حين يكون اختصاص الولايات ذا طبيعة دستورية تشريعية وقضائية⁽³⁾ ، وقانون المحافظات في المادة (2) منه قد منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ، بأن جعلها أعلى سلطة تشريعية ورقابية ، ويبدو أن المشرع

سعد ، جورج ، (2006) ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، ط1 ، حلب : منشورات الحلبي الحقوقية ، ص28 .

(1) الوتري ، منير محمود ، (1978) ، بحوث في كتاب ، بغداد : مطبعة الشعب ، ج1 ، ص76 ؛ الطهراوي ، هاني علي ، (2006) ، القانون الإداري ، ط1 ، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص155 ؛ جمال الدين ، مرجع سابق ، ص183 .

(2) جمال الدين ، مرجع سابق ، ص183 ؛ بانيه ، عبد القادر ، (1985) ، المختصر في القانون الإداري المغربي ، ط1 ، الدار البيضاء : دار النشر المغربي ، ص245.

(3) خطار ، مرجع سابق ، ص150.

العراقي تبنى نظاماً وسطاً ما بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، وبذلك وقع في هذا اللبس عندما نص في الفقرة أولاً من المادة (2) منه على أن (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية) (1) .

ويلاحظ أن النص المذكور قد يكون فيه تعارض مع أحكام المادة (122/ثانياً) من دستور جمهورية العراق التي نصت على ما يلي: (تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون)) ، ويكمن وجه التعارض أن الدستور أوجب منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة ، ولم ينص على منحها سلطات تشريعية ، لسبب هو أنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، والمبدأ المذكور يعني تقاسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء أكانت إقليمية أم مصلحة .

من هذا فنص المادة (2/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد خالفت أحكام الدستور وجاءت ببدعة تشريعية منسوجة على غير منوال⁽²⁾ ، إذ أن النص منح صلاحيات تشريعية فلاًض عن للصلاحيات الإدارية ، وذلك بمنحها استقلالاً تشريعياً وإدارياً ، وبذلك لا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين ؛ لان

(1) ينظر في ذلك المادة (2/أولاً) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2001م).

(2) مهدي ، مرجع سابق ، ص146.

ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم المؤسسة على وفق الدستور .

والقول بغير ذلك سيجر إلى آثار خطيرة على مستقبل البلاد ، ولاسيما أن الدستور أعطى الأولوية لقانون الأقاليم في المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية ، مما يعني من الناحية الفعلية أن الصلاحيات المشتركة في النهاية هي من اختصاص الإقليم والمحافظة طالما أن الدستور أعطى لهما الأولوية ، وليس أمام السلطة الاتحادية ، إلا التسليم لقانون الإقليم والمحافظة في حالة إصرارهما على القوانين التي يشرعانها ، وهذا يؤكد من جديد على الخط الكبير الذي وقع فيه الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية والذي تبناه في المادة (122/ثانياً) ⁽¹⁾ .

أي إن الاختصاص التشريعي الذي منحه المشرع لمجالس المحافظات يقتصر على حق إصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون المالية والإدارية للمحافظة ⁽²⁾ ، والقول بغير ذلك إنما هو خرق لأحكام الدستور ؛ لان مجلس المحافظة لا يمارس الوظيفة التشريعية ، بل إن كل ما يتمتع به هو صلاحيات إدارية ومالية واسعة .

(1) القيسي ، شرح تفصيلي ، مرجع سابق ، ص 93-94 .

(2) ينظر الفقرة (ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) .

كما أن القوانين المتعاقبة لم تمنح المجالس والهيئات التي تتولى إدارة الوحدات والتقسيمات التي نص عليها القانون أية صلاحيات تشريعية ، وإنما عدتها وحدات إدارية تنفيذية بحتة⁽¹⁾ .

فلا يجوز على رأي بعض الباحثين منح مجلس المحافظة سلطة إصدار القوانين لان ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم ، وإنما لمجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين إذ لها إصدار أوامر وبيانات وتعليمات ، وهو أمر لم ينتبه إليه المشرع الذي ذهب إلى أبعد من ذلك حينما منح مجلس المحافظة سلطة إصدار قوانين تتعلق بالضرائب والرسوم⁽²⁾ .

المطلب الثاني : العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات في الأردن :

إن تخصيص وزارتين تشرفان على عمل المجالس المحلية في الأردن: وزارة الداخلية ، ووزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة ، من شأنه أن يحدث بعض الازدواجية في سير عملهما .

ومجمل الملاحظات المتعلقة بسير عمل هاتين الوزارتين يشير إلى عدد من الملاحظات :

1. الشدة والمغالاة في رقابة السلطة المركزية ، وتظهر هذه الشدة في رقابة السلطة المركزية ذاتها على المجالس البلدية ، وعلى أعمالها وأعضائها في رقابة التفتيش وإصدار التوجيهات والأوامر ، وعلى أعمالها وأعضائها ، وكذلك في رقابة التفتيش وإصدار التوجيهات والأوامر ، وكذلك في الرقابة المالية .
2. ازدواجية أجهزة الإشراف والرقابة على المجالس المحلية ، فالرقابة هنا تمارس من عدة جهات ، وهذه الازدواجية تؤثر وتعيق بل وتعرقل سير أعمال المجالس

(1) الشاوي ، مرجع سابق ، ص240-241 ؛ علاوي ، مرجع سابق ، ص51 .

(2) القيسي ، حنان محمد ، (2008) ، نظم الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، العدد 11 ، ص157 .

البلدية ، وبالتالي تحد من حريتها واستقلالها، مما يترتب عليه عدم وضوح قنوات الاتصال والتعامل بين السلطة المركزية والمجالس المحلية ، وهذا مما يؤدي إلى تشتيت جهود هذه المجالس وتهربها من المسؤولية والمشاركة في خدمة المواطن⁽¹⁾.

وهنا حالة معاكسة لحالة المجالس البلدية في العراق ، فهي تتمتع بقدر وافر من الحرية - من الناحية الافتراضية - ، وإن كانت تشترك مع هذه التجربة في كثرة اللجان الرقابية المختلفة التي تحد من سير عملها.

(1) العبادي ، مرجع سابق ، ص 116 .

الفصل الرابع

التنظيم الإداري للمجالس البلدية وصلاحياتها

في العراق والأردن

إن قيمة أي مؤسسة ومدى جدية عملها ، ومقياس نجاحها أو فشلها يعتمد اعتماداً كبيراً على الجانب الإداري في عملها ، وعلى قدرة القوانين على تلبية متطلبات العمل ، والمرونة في مواكبة المستجدات ، واحتساباً لحالات الضرورة والطوارئ ، لذلك كان هذا الفصل المكرس لبحث التنظيمات الإدارية للمجالس البلدية ، وما يتعلق بها من ذكر الصلاحيات الممنوحة لها ، ومواردها المالية ، وآليات عملها . واشتمل هذا الفصل على أربعة مباحث :

المبحث الأول : التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق والأردن.

المبحث الثاني : صلاحيات المجالس البلدية في العراق والأردن.

المبحث الثالث : الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق والأردن.

المبحث الرابع : آليات عمل المجالس البلدية في العراق .

المبحث الأول

التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق والأردن

نتناول هذا المبحث التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق والأردن في مطلبين وعلى النحو التالي :

المطلب الأول . التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق .

المطلب الثاني . التنظيم الإداري للمجالس البلدية في الأردن .

المطلب الأول . التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق :

أصدرت سلطة الاحتلال (الائتلاف) المؤقتة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، إذ نص على هيكلية الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، فنص في الباب الثامن منه على : أن العراق يتكون من ثماني عشرة محافظة على أن تبقى حدودها بدون تبديل خلال المرحلة الانتقالية⁽¹⁾ .

وأخذت في بادئ الأمر تسميات مختلفة على حسب الموقع الجغرافي، فبعضهم أطلق عليها الإدارة المدنية، وبعضهم الآخر المجلس البلدي، والبعض الآخر مجلس إدارة المحافظة .

والمهم أن قرار حكومة الاحتلال أبقى التقسيم الإداري السابق للعراق كما هو عليه . وهذا ما أخذ به الدستور العراقي المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4012)

(1) الفقرة (ب) من المادة (53) من الباب الثامن من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3981 / المجلد الخامس / مايس / 2004.

في (28/ كانون الأول 2005م) ، إذ نص في المادة (116) أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية ، وان سلطات الأقاليم لها الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وفقاً لأحكام الدستور ، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية⁽¹⁾.

وهذه المحافظات هي : بغداد ، نينوى ، دهوك ، أربيل ، سلیمانیه، التأميم ، ديالى ، صلاح الدين ، الأنبار ، بابل ، كربلاء ، النجف ، ذي قار ، القادسية ، المثنى، البصرة ، ميسان ، واسط .

وتنقسم المحافظات إلى أقضية ونواحي ، وتنقسم محافظة بغداد إلى (15) منطقة إدارية لها مجالس معينة : (9) مناطق داخل المدينة التي يبلغ عدد سكانها (5) ملايين نسمة ، و(6) مناطق في ضواحي بغداد . وكان يتم انتخاب معظم رؤساء البلديات عبر انتخابات بلدية، بينما يتم تعيين الرؤساء مثل رئيس بلدية بغداد، وقد جرت آخر انتخابات بلدية في العراق في (آب 1999م) ، وشملت (15) محافظة تخضع لسيطرة الحكومة المركزية ، أما في كردستان العراق والتي تتكون من ثلاث محافظات فقد جرت آخر انتخابات في (شباط 2000م) في المناطق التي يسيطر عليها الاتحاد الوطني الكردستاني، وفي (أيار 2001م) في المناطق الخاضعة لسيطرة الحزب الديمقراطي الكردستاني⁽²⁾ .

بعد الاحتلال تم تشكيل مجالس محلية لعموم بغداد باشرت عملها بالتنسيق مع السلطة المدنية للائتلاف ، ثم جرت تشكيل المجالس البلدية لتسعة قواطع في بغداد وهي

(¹) المادة (121) أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4012 في 2005/12/28 .

(²) محمود ، عبد الملك ، (2008) ، مجالس المحافظات العراقية سلطات مستقلة أم حكم محلي ، ملف ملحق بمجلة الرائد ، بغداد ، العدد 29 ، ص 4 .

(الكاظمية، المنصور، الكرخ، الرشيد لجانب الكرخ، 9 نيسان، الرصافة، مدينة الصدر، الاعظمية، الكرادة لجانب الرصافة) لتتبعها تشكيل مجلس بغداد الاستشاري البالغ أعضاؤه (37) عضواً في تموز من عام (2003م) .

وتم تشكيل مجالس الأفضية الستة في بغداد وهي : التاجي، أبو غريب، المدائن، الاستقلال، الطارمية، المحمودية) ومنها جرى تشكيل المجلس الإقليمي الذي قام بانتخاب وكيل محافظ بغداد، ومن تشكيلات القواطع التسعة ومجلس مدينة بغداد والمجلس الإقليمي تم انتخاب ممثلين لمجلس محافظة بغداد في (2004/1/29) الذي تقع على عاتقه انتخاب المحافظ والإشراف على عمل المحافظة⁽¹⁾ .

ثم جرت تشكيل مجالس المحافظات الـ (18 في كانون الثاني 2005م)، فتألف مجلس محافظة بغداد من (51) عضواً ، بينما تتألف مجالس المحافظات الأخرى من 41 عضواً .

إن الطرق التي تم بها اختيار أعضاء هذه المجالس لم يخرج عن الأطر الآتية :

1-الطرق المتنفذة والوجهائية ، إذ تم تعيين أكثر المجالس بتلك الطرق والتي استندت إلى مقدار معرفة الأشخاص وذيوع صيتهم بين أفراد المحافظة ومعرفة أسمائهم بغض النظر عن شهاداتهم أو كفاءاتهم ، ولاسيما وجهاء المدينة وشيوخها من العشائر.

(1) محمود ، مرجع سابق ، ص 4 .

2-التعيين من قبل قوات سلطة الائتلاف المؤقتة بالتعاون مع بعض الأشخاص المنتدبين من قبل الشخصيات السياسية في البلاد بالتشاور مع شخصيات إدارية أو عسكرية أو قيادية.

3-الانتخابات المغلقة والتي تمت بانتخاب أشخاص من بين مجموعة بسيطة مرشحة لهذا العمل وكانت الطريقة مقتصرة على انتخاب الحاضرين فيما بينهم لعضوية من يرونه مؤهلاً لذلك ، وهي برغم قلتها ومحدوديتها إلا إنها تعد تقريباً أفضل الطرق التي استخدمت في إبراز مجالس ناجحة نوعاً ما⁽¹⁾ .

لقد حددت اختصاصات السلطات الاتحادية حصراً بنص المادة (110) من الدستور ، ونص على بعض الاختصاصات التي تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم . وكل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، وتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما .

إن توزيع المهام والصلاحيات في ظل النظام اللامركزي ينحصر في حدود الوظيفة الإدارية بين المركز والمحافظات ، ولا يتعدى التوزيع إلى وظيفة الحكم ، بمعنى أن الدولة تبقى محتفظة بوحدها السياسية ، ومن أبرز ملامح هذه الوحدة هو وحدة القانون أو التشريع المطبق على أنحاء الدولة كافة ، وتتصدر الوظيفة الإدارية

(1) الصالحي ، عدنان ، مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والإخفاق ، شبكة النبأ ،

بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية والتي يفضل أن تترك أدارتها لمجالس محلية منتخبة كونها أكثر معرفة ودراية وحرصاً على إدارة وتسيير تلك المصالح من المركز.

لم يكتف الدستور العراقي باتجاهه الموسع لصلاحيات المحافظات، بل حاول تأكيد هذا التوجه بمواضع عدة أو نصوص متفرقة ، منها تأكيده منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية⁽¹⁾ .

وتمارس مجالس المحافظات اختصاصاتها بتعيين الموظفين وعزلهم وترقيتهم وترفيعهم ، وتحديد أولويات الخدمات في المحافظة ، وتنسيق برامج الأعمار والتطوير فيها ، ومن الجدير بالذكر أن المشرع الدستوري قد أكد رغبته في زيادة صلاحيات مجالس المحافظات وإضعاف الإدارة المركزية في موضع آخر، عندما أجاز تفويض مجالس المحافظات اختصاصات الإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية)⁽²⁾ .

وما يلاحظ أنه في الفقرة (أ) من المادة الثالثة والخمسين / الباب الثامن من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نصت على ما يأتي : " يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في (19/آذار/2003م) الواقعة في محافظات دهوك، أربيل، السليمانية، كركوك، ديالى، ونيوى)) .

(1) الفقرة (ثانياً) من المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(2) المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

فقد ضم محافظتين خارج نطاق إقليم كردستان وغالبية ساكنها من القومية العربية وهما نينوى وديالى وكركوك ، استجابة لتأثير القوى السياسية المتنفذة في إصدار الدستور ، وها يخالف الحقائق التاريخية والجغرافية ، ومن ناحية أخرى فإنه لم يجر العمل بهذه الفقرة من الدستور على أرض الواقع ، فضل إقليم كردستان يشتمل على محافظات أربيل وسليمانية ودهوك.

المطلب الثاني . التنظيم الإداري للمجالس البلدية في الأردن :

لقد جاء في المادة (120) من الدستور الأردني أن (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلاتها دوائر حكومية ودرجاتها وأسمائها ومنهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك) .

وآخر التقسيمات الإدارية هو الذي صدر عام (2000م) ، وهو النظام المرقم (46 لسنة 2000م) ، والذي جرى العمل به في (2001/1/1م) وضمت هذه التقسيمات اثنا عشر محافظة هي :

محافظة العاصمة ومركزها مدينة عمان ، ومحافظة أربد ومركزها مدينة أربد ،
ومحافظة البلقاء ومركزها مدينة السلط ، ومحافظة الكرك ومركزها مدينة الكرك ،
ومحافظة معان ومركزها مدينة معان ، ومحافظة الزرقاء ومركزها مدينة الزرقاء ،
ومحافظة المفرق ومركزها مدينة المفرق ، ومحافظة جرش ومركزها مدينة جرش ،

ومحافظة العقبة ومركزها مدينة العقبة ، ومحافظة عجلون ومركزها مدينة عجلون ،
ومحافظة مادبا ومركزها مدينة مادبا ، ومحافظة الطفيلة ومركزها مدينة الطفيلة⁽¹⁾ .

أما اكتساب العضوية في التشريع الأردني ، فهناك جملة ملاحظات حولها :

1. لقد أغفل عدداً من الشروط المألوفة في الترشيح كشرط حسن السيرة والسلوك (عدم المحكومية) ، وشرط اللياقة الصحية ، وإجادة القراءة والكتابة ، ويرى بعض الفقه أن هذه الشروط يفترض توافرها في المرشح وإن لم ينص عليها⁽²⁾ .
2. حدد المشرع الأردني سن العضو المرشح للمجلس القروي بإحدى وعشرين سنة ، بينما حددها في المجالس البلدية بخمسة وعشرين سنة ، وليس هناك مبرر لهذا التفريق .
3. لم يشترط القراءة والكتابة في مرشح المجلس القروي .
4. وضع المشرع الأردني شرطاً فريداً لا نظير له في الدولة المقارنة التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية ، باشتراط موافقة الحاكم الإداري على ترشيح عضو المجلس القروي⁽³⁾ .

وعلى العموم فإن مجال المقارنة بين التنظيمين العراقي والأردني يبين أن التطبيق الأردني كان أفضل وأوفق بروح التشريع القانوني ، لقدم تجربته من جهة ، ولاستقرار الأوضاع الأمنية والسياسية التي يفتقر إليها العراق منذ الاحتلال حتى اليوم ، مما يشير إلى إمكانية استمرار المظاهر السلبية على المدى القريب .

(1) الخلايلة ، مرجع سابق ، 137 - 138 .

(2) شطناوي ، علي خطر ، (2002) ، الإدارة المحلية ، عمان : دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع ، ص 143 .

(3) الطهراوي ، مرجع سابق ، ص 47 .

المبحث الثاني

صلاحيات المجالس البلدية في العراق والأردن

نتناول هذا المبحث صلاحيات المجالس البلدية في العراق والأردن إلى مطلبين

وعلى النحو التالي :

المطلب الأول . صلاحيات المجالس البلدية في العراق .

المطلب الثاني . صلاحيات المجالس البلدية في الأردن .

المطلب الأول . صلاحيات المجالس البلدية في العراق :

1 . السلطة الرقابية :

يتمتع مجلس المحافظة بسلطة رقابية تتيح له مراجعة وتقييم جميع الأنشطة التي تقوم بها الدوائر الحكومية المحلية ، بما فيها المحافظ أو قائم المقام ومدير الناحية ، فضلاً عن دوائر الدولة الأخرى باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد ، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

إن أحكام المادة (2) الفقرة (أولاً) يتبين أن السلطة الرقابية الممنوحة لمجالس المحافظات غير واضحة كما في النص : (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة) ، فمن حيث المبدأ لمجلس المحافظة الرقابة على أعمال الدوائر الحكومية سواء المرتبطة بوزارة أو غيرها من تشكيلات الدوائر غير المرتبطة بوزارة ، وذلك ضمن حدودها الإدارية ، إلا ما استثنى صراحة من هذه الرقابة من دون إن تحدد آلية الرقابة وحدودها ، إذ قد يؤدي هذا الغموض إلى التعارض

والتداخل بين سلطة المجلس والجهات الحكومية الرقابية الأخرى كالمحافظ والسلطة المركزية في العاصمة⁽¹⁾ .

في حين أشارت المادة (7) فقرة (سادساً) إلى صلاحية مجلس المحافظة بالرقابة على جميع الهيئات التنفيذية المحلية ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية ومؤسسات التعليم العالي والمعاهد ، ومن الضروري بيان معنى الهيئات التنفيذية ، إذ هي تشمل التفرعات الوزارية بمجملها ، والتي تمثل الجانب التنفيذي للسلطة في العراق ، وبمعنى آخر، الفروع التابعة إلى الوزارات الحكومية أو الهيئات غير المرتبطة بوزارة التابعة لمجلس الوزراء ، باستثناء المحاكم ، وذلك عملاً بمبدأ استقلالية القضاء ، بينما كان عدم تخويلها الرقابة على أعمال الجيش هو للحيلولة دون التدخل في شؤونها تجنباً لأية تدخلات تضعف من ولائه وتهدد وحدته ، وبالنسبة لعدم صلاحية الرقابة على الكليات والمعاهد ، فهو على أساس أن حرمة الجامعات والمؤسسات الأكاديمية هي مبدأ أساسي لرقى الدولة ومؤسساتها العلمية وإبعاد تلك المؤسسات من أي رقابة لسلطة محلية، وقد أشارت المادة (31) فقرة (سادساً) إلى إمكانية استحداث كليات أو معاهد بالتشاور بين المحافظ ورئيس الجامعة أو المعهد فقط .

ويمكن القول إن السلطة الرقابية الأهم التي تمارسها مجالس المحافظات توضحها الفقرة (تاسعاً- 2) من المادة (7) والمتمثلة بحق المجلس في إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة، وذلك بناء على طلب يقدم من خمس أعضاء المجلس ، أو بناء على اقتراح من المحافظ ، ويفهم من هذه الفقرة أن المجلس

(1) الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 8.

يملك حق مراقبة أعمال الهيئات والدوائر التابعة للوزارة فضلاً عن غيرها من الدوائر والهيئات غير المرتبطة بوزارة ، بإعداد تقارير دورية حول حسن سيرها والخدمات المقدمة لأبناء المحافظة ، مع اتخاذ الإجراءات اللازمة بحق أي دائرة قد تهمل أو تتلأ في تقديم الخدمات لاستجوب المدراء العاميين والتحقيق في أي شكوى قد يثيرها مجلس المحافظة¹ (.

وللحيلولة دون انفراد جهة معينة لتعيين أشخاص لأشغال المناصب العليا للمحافظة ، فقد أتاح القانون (21 لسنة 2008م) ، الفرصة في التنوع واختيار الأفضل لهذه المناصب ، وهذا ما أقرته الفقرة (تاسعاً) من المادة (7) ، إذ أنطت لمجلس المحافظة التصديق على ترشيح ثلاثة أشخاص فقط وبالأغلبية المطلقة من بين خمسة أشخاص يقترحهم المحافظ.

وأشارت الفقرة (سابع عشر) من المادة (7) إلى إمكانية إناطة اختصاصات أخرى بمجالس المحافظات ؛ ولكن بشرط النص عليها في الدستور أو القوانين النافذة .

ولهذا السبب خول القانون مجالس المحافظات إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة في ضوء المادة (7 فقرة تاسعاً 21) ، وما يلاحظ على قانون المحافظات النافذ هو إعطاء صلاحية لمجلس المحافظة بإقالة الأشخاص من مناصبهم العليا أكبر من صلاحية تعيين الأشخاص لإشغال تلك المناصب ، إذ إن الإعفاء يكون بقرار من مجلس المحافظة ، وما على الوزير المختص إلا إن يذعن لهذا القرار ، في حين يشترط عند

(¹) الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 8-9 .

التعيين مصادقة على ثلاثة أسماء من أصل خمسة يرشحها المحافظ لإشغال تلك
الناصب ، وكان الأجدر أن تجمع بين الصلاحيتين معاً ، من جهة أخرى، خوّل القانون
انف الذكر مجالس المحافظات بالمصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من
مؤسسات الأمن في المحافظة، واشترطت الفقرة (عاشرًا) من المادة (7) التنسيق مع
الدوائر الأمنية الاتحادية وضرورة مراعاة خططها الأمنية⁽¹⁾.

ومن الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات التي كانت تعمل في ضوء
الأمر (71 لسنة 2004م) هو صلاحياتها لإبرام اتفاقيات أو بروتوكولات تعاون واقتصاد
مع شركات حكومية أو غير حكومية أجنبية وهو نفس الأمر الذي أشار إليه القانون
(21 لسنة 2008م) ، في حين لم يتطرق القانون النافذ إلى هذه القضية ، وعدم التطرق
لا يعني جواز إناطة مثل هذه الاختصاصات إلى مجالس المحافظات ، على اعتبار إن
أية اتفاقية تبرم وان كانت بين طرفين احدهما ليس بدولة سيرتب اثار قانونية وللحيلولة
دون ذلك حصول ذلك ، يمكن القول إن المادة (2 أولاً) قد اشترطت عدم تعارض أية
تشريعات تقوم المجالس بسنها بما فيها الاتفاقيات الاقتصادية التي تبرمها مع ما ورد مع
الدستور والقوانين النافذة على أن تتبع الأحكام التي نص عليها قانون الاستثمار
المرقم⁽²⁾.

(1) الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 8 - 9.

(2) الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 10.

2 . الخدمات الصحية :

أكد دستور جمهورية العراق لعام (2005م) على اختصاصات ودور المجالس من الناحية الصحية ، ذلك أن الدولة تكفل للفرد وللأسرة ولأسيما الطفل والمرأة الضمان الصحي ، ولكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وكذلك فيما يتعلق بإنشاء مختلف المؤسسات الصحية والمستشفيات ، ورعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة . ونصت المادة (114 / خامساً) من الدستور العراقي الحالي بان رسم السياسة الصحية العامة ، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽¹⁾ .

3 . الخدمات التعليمية :

بين دستور العراق لعام (2005م) أهمية التعليم بمختلف مراحله ، وأن التعليم عامل أساسي لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة ، وكذلك الاهتمام ورعاية النشاطات والمؤسسات الثقافية بما يتناسب مع تاريخ العراق الحضاري والثقافي واعتماد توجهات ثقافية عراقية أصيلة ، ونصت المادة (34) من الدستور الحالي على أنه :

أولاً : التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية .

ثانياً : التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحله .

ثالثاً : تشجيع الدولة للبحث العلمي للإغراض السلمية بما يخدم الإنسانية .

رابعاً : التعليم الخاص والأهلي مكفول ، وينظم بقانون .

(1) المواد (31) و (32) و (33) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

وبلا حظ أن رسم السياسة البيئية والصحية والتعليمية لا يتعدى إلى الإدارة ؛ لان الإدارة ستكون معقودة لمجالس المحافظات وحكومات الأقاليم؛ لأنها لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية لإدارة المركز (حكومة الاتحاد) ، وإن الاختصاصات المشتركة المذكورة وغيرها⁽¹⁾ تأتي نتيجة طبيعية لرغبة المشرع في إضعاف الإدارة المركزية في مقابل التوسيع في صلاحيات الإدارة اللامركزية.

4 . الخدمات الاقتصادية :

نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) في المادة الثامنة/تاسعاً بان يختص مجلس القضاء بمراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري .

كذلك نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) على اختصاصات مجلس المحافظة ، فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي والمالي والأمني والرقابي ، كذلك الحال بالنسبة لمجلس القضاء ومجلس الناحية⁽²⁾ .

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي حدد اختصاصات المركز على سبيل الحصر ، وترك كل ما سواها للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تديرها وتنظمها بواسطة مجالسها المحلية⁽³⁾ .

(1) الفقرة (أ) من المادة (55) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

والفقرة (3) من القسم الثاني من أمر سلطة الائتلاف رقم (71) .

(2) المواد (7-15) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008

(3) المادة (115) من الدستور العراقي لعام 2005

ومن الخدمات الاقتصادية التي حددها الدستور العراقي :

أ . إدارة النفط والغاز :

إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المحلية⁽¹⁾ ، لقد نص الدستور العراقي على الاختصاص الإداري المشترك بين الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز والإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) ، لكن هذا الاختصاص المشترك مقيد بضوابط عدة هي:

القيد الأول: إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالإدارة ، ولا يتعدى ذلك إلى حدود الملكية أو الادعاء أو التصرف على أساس استقلال المحافظة أو الإقليم بالملكية ؛ لأن الدستور نص بألفاظ صريحة على ملكية النفط والغاز للشعب كافة⁽²⁾ .

القيد الثاني : إن هذا الاختصاص المشترك محصور بحقول النفط والغاز فقط ، ولا يتعدى إلى حقول الثروات الأخرى مثل الكبريت والزنابق والفوسفات وباقي الثروات غير النفطية .

ويفهم من هذا أن مجالس المحافظات هي المختصة بإدارة حقول الثروات غير النفطية ، أو الثروات الأخرى من غير النفط والغاز ؛ لأن هذا الاختصاص لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) ، كما لا يوجد نص دستوري يحدد من هو صاحب الاختصاص الإداري بالنسبة للحقول والثروات من غير النفط والغاز وباقي الثروات الطبيعية وبالتالي فإن هذا الاختصاص الإداري معقود إلى

(1) ينظر الفقرة (أولا) من المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(2) ينظر المادة (111) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

مجالس المحافظات أو حكومات الأقاليم المنتجة لهذه الثروات ، وأن المحافظات لا تملك حق الإدارة فقط ، بل إنها تملك هذه الثروات على سبيل الاستقلال ؛ لأن الدستور حصر ملكية الشعب العراقي بالنفط والغاز فقط ، وبمفهوم المخالفة أن ما سوى ذلك تعود ملكيته لكل محافظة على حدة أو إقليم على حده .

القيد الثالث: إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالحقول الحالية للنفط والغاز فقط ، وبالتالي لا يتعدى الإدارة المشتركة للحقول التي ستكتشف في المستقبل ؛ ولعدم وجود نص على ذلك ، فالذي يبدو أن مجالس المحافظات هي التي تتمتع بحق إدارة هذه الحقول ؛ لأن الدستور لم ينص على إدارتها ضمن الاختصاصات الحصرية للإدارة المركزية (الحكومة الاتحادية) ، بمعنى أن أدارتها معقودة إلى مجالس المحافظات.

القيد الرابع: إن هذا الاختصاص المشترك محصور بالمحافظات المنتجة للنفط والغاز فقط ، ولا يتعدى ذلك إلى بقية المحافظات غير المنتجة لهاتين الثروتين⁽¹⁾.

ويظهر أن هذا الاختصاص المشترك ينحصر بحدود المحافظات المنتجة من جهة ، ولا يتقيد بالحقول الحالية أو المكتشفة فقط بل انه يشملها كما يشمل الحقول المستقبلية أو التي سيتم اكتشافها مستقبلا ، ونرى أن حصر هذا الاختصاص المشترك بالمحافظات المنتجة فقط يتغاضى عن موقف الدستور نفسه عندما قرر أن ملكية النفط والغاز للشعب العراقي كافة ؛ لأنه لا يمكن هذا الشعب من الإسهام في بناء استراتيجيات

(1) شريف ، ميثم حنظل ، وعطية ، علي هادي ، (2007) ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، مجلة جامعة ذي قار ، العدد 4 ، المجلد 2 ، ص 191 - 192.

من شأنها تطوير ثروته هذا من جهة ، ومن جهة أخرى إن الاقتصار على المحافظات المنتجة لا نجد له مبررا ، فهل يرجع ذلك إلى أن ثروة النفط والغاز موجودة ضمن حدودها الجغرافية ؟ أم لأن المحافظات المنتجة أكثر كفاءة في إدارة هذه الثروة من سواها ؟ كما أن وجود إدارة مشتركة لرسم الإستراتيجية والاستثمار قد يخلق العقبات أمام الاستثمار الأجنبي ؛ لان هذه الإدارة ستفضي إلى خلق مصادر متعددة للقرار، وهذا قد يجعل المستثمر الأجنبي متردداً في المخاطرة بأموال تتعدد فيها مصادر القرار فضلاً عن الغموض الذي يكتنف الجهة التي تملك صلاحية إصدار القرارات النهائية في هذا المجال⁽¹⁾ .

ب . إدارة الكمارك⁽²⁾ :

بين المشرع الدستوري أن إدارة الكمارك تسير بالتنسيق بين الإدارة المركزية وإدارة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومن الطبيعي أن هذا الاختصاص المشترك لا يتعدى إلى رسم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات لأنها من الاختصاصات الحصرية للمركز⁽³⁾ .

إن المقصود بالكمارك قد يعني النقاط الكمركية من مداخل الدولة العراقية مع الدول المجاورة ، وبالتالي فإن المحافظات المقصودة بالإدارة المشتركة هي المحافظات التي لها حدود مع دول الجوار، وضمن حدودها الإدارية توجد نقطة أو دائرة للكمارك ، ولكن إن كان قصد المشرع الدستوري ضمن هذا المفهوم فلماذا لم يضيف كلمة

(1) شريف ، مرجع سابق ، ص 192 .

(2) ينظر الفقرة (أولا) من المادة (114) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(3) ينظر الفقرة (ثالثا) من المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(الحدودية) للمحافظات والأقاليم التي ستشترك مع المركز بإدارة الكمارك ، مثلما أضاف كلمة (منتجة) للمحافظات والأقاليم التي تشترك بإدارة حقول النفط والغاز الحالية ، وبالتالي فأننا نعتقد أن المشرع الدستوري افترض وجود حدود كمركية بين المحافظات والأقاليم وهذه الحدود أو النقاط الكمركية تدار بأسلوب مشترك بين المركز (الحكومة الاتحادية) والمحافظات أو الأقاليم⁽¹⁾.

وتتفرع من مجالس المحافظة لجان تعمل ضمن النظام الداخلي الذي يقره أعضاء المجلس في أول جلساته الاعتيادية ، ويكون لكل لجنة رئيس ونائب على أن لا يقل عدد أعضاء كل لجنة عن ثلاثة ، ولكل لجنة هيكلية داخلية ، وهذه اللجان نفسها تكون في مجالس البلدية والمحلية ، فيكون ارتباطها تصاعدياً ، ويكون لها اجتماعات دورية أسبوعية أو نصف شهرية وترفع التوصيات ومحاضر الاجتماع إلى رئاسة مجالس المحافظة . وهذه اللجان هي :

1. لجنة الخدمات : وتقوم بمتابعة ملف الخدمات

(ماء - مجاري - نظافة - بيئة) مع الدائرية المعنية في الحكومة المركزية .

2. لجنة الطاقة : وتقوم بمتابعة (الوقود بأنواعه - الكهرباء) وتكون هناك

اجتماعات مع وزارة النفط والكهرباء تعمل على حل مشاكل ومعوقات التي تحصل في المناطق أو ضمن الحدود الإدارية للمحافظة .

(¹) شريف ، مرجع سابق ، ص 192 .

3. لجنة الإعمار : وتقوم بمتابعة ملف الإعمار من مشاريع البنية التحتية أو العمرانية وغيرها .

4. لجنة الإعلام : وتقوم بمتابعة ملف الإعلام والذي يقوم بالتغطية الإعلامية لعمل مجلس المحافظة ونشرها في التلفزيون والإذاعة والصحف المحلية .

5. لجنة شيوخ العشائر : وتقوم بمتابعة شؤون العشائر في المحافظة والعمل على تفعيله وتقوية الأواصر فيما بينهم .

6. لجنة شؤون المجالس : وتقوم بمتابعة شئون المجالس البلدية والمحلية التابعة لمجلس المحافظة ومتابعة أعضائها .

7. اللجنة القانونية : وتقوم بمتابعة القضايا القانونية لمجلس المحافظة والمجالس البلدية والمحلية والبت في النزاعات القانونية داخل المجلس .

8. اللجنة الإدارية : وتقوم بمتابعة إدارة المجلس من أمور مالية وعقارات وخدمات وأمر لوجستية والمشتريات وغيرها .

المطلب الثاني . صلاحيات المجالس البلدية في الأردن :

إن صلاحيات المجالس البلدية حددتها المادة (40) من قانون البلديات تحت

عنوان وظائف المجلس ، وهي :

1. تخطيط البلدة والشوارع : تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاءها و تعديلها و

تعيين عرضها واستقامتها و تعبيدها وإنشاء أرصفتها و صيانتها

وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها

ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.

2. رخص البناء : مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير أشكالها وتركيب مصاعد

كهربائية فيها وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية

وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاءها عليها

و ضمان توفر الشروط الصحية فيها.

3. المجاري : تصريف مياه الأمطار وإنشاء دورات المياه والمرافق الصحية

العامة وإدارتها ومراقبتها.

4. الأسواق العامة: تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي

تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها .

5. الحرف والصناعات : تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أحياء خاصة لكل

صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة

بالصحة .

6. وسائل النقل البري والبحري ووسائله : إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات

النقل ضمن حدود البلديات ومراقبتها. ومراقبة القوارب والسفن والبواخر

التي تعمل في المياه الإقليمية التابعة لمنطقة البلدية .

7. المحلات العامة: مراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والحانات والمراقص

والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتنظيمها

وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها وطرح واستيفاء رسوم على بيع تذاكرها .

8. المنتزهات : إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها .
9. المطافئ ومنع الحرائق : اتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة وتنظيم بيعها و تخزينها وتحديد أسعارها واقتناء المطافئ وصيانتها .
10. الاحتياط للفيضانات : اتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول.
- 11.إغاثة المنكوبين : إغاثة منكوبي الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث العامة الأخرى وجمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم.
- 12.المؤسسات الثقافية والرياضية : إنشاء المتاحف والمكاتب العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها .
- 13.الأغذية : مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء .
- 14.معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ : فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالإمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وإنشاء المسالخ.
- 15.التنظيفات : جمع الكناساة والنفايات والفضلات من المنازل والمحلات العامة، ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك .

16. الرقابة الصحية : مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف

أقذارها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية فيها واتخاذ التدابير

لإبادة البعوض والحشرات الأخرى فيها .

17. الصحة العامة : اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة

على الصحة العامة ومنع نقشي الأوبئة بين الناس.

18. المقابر : إنشاء المقابر وإلغاؤها ومراقبتها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل

الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر .

19. الوقاية من الأخطار : اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الأشخاص

والأموال ومنع وقوع الأضرار والحوادث المؤذية من جراء القيام بأي

عمل من الأعمال المذكورة في هذه المادة .

20. الباعة المتجولون والبسطات والمظلات : مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين

والمصورين المتجولين والحمالين وماسحي الأحذية والبسطات

والمظلات.

21. الإعلانات : ترخيص اللوحات والإعلانات ومراقبتها.

22. هدم الأبنية المتداعية : هدم الأبنية المتداعية التي يخشى خطر سقوطها

أو المضرة بالصحة العامة أو التي تتبعث منها روائح كريهة مؤذية

وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.

23. القبان : وزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة خارج الدكاكين

والمستودعات .

24. فضلات الطرق : بيع فضلات الطرق وما استملك للمشاريع العامة أو

استغلالها .

25. الكلاب : مراقبة الكلاب وإتلاف الضالة منها والوقاية من أخطارها

وترخيصها .

26. الدواب : مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع

الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.

27. الميزانية وقطع الحساب والملاك : إقرار الميزانية السنوية والحساب

الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى مراجع التصديق .

28. التصرف بأموال البلدية : إدارة أملاك البلدية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة

فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها وابتياح غيرها وفقا لأحكام هذا القانون

وقبول الهبات والوصايا والتبرعات .

29. الوظائف الأخرى : القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى

هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به في المملكة .

ب . الأنظمة :

يحق للمجلس أن يضع بقرار من مجلس الوزراء وموافقة الملك أنظمة لتمكينه

من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في

الفقرة (أ) من هذه المادة وان يضمن تلك الأنظمة نصوصا لفرض غرامة لا تتجاوز عشرة

دنانير على من يخالفها ونصوصا أخرى تجيز للمجلس أن يعين الأشغال التي يجب

على المكلف القيام بها وان يقوم بهذه الأشغال على نفقة ذلك المكلف بعد إنذاره بوجوب انجازها خلال مدة يعينها .

ج . تشكل في كل دائرة انتخابية لجنة محلية من ممثلي تلك الدائرة في المجلس البلدي على الأقل ويجوز تفويض إي من صلاحيات المجلس البلدي الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة إلى اللجان المحلية بمقتضى نظام خاص يصدر لهذه الغاية ويحدد إحكام تشكيل تلك اللجان وجميع المسائل المتعلقة بعملها .

د . الرسوم :

يجوز للمجلس أن يستوفي عن الخضار والفواكه التي تعرض في الأسواق العامة وكذلك عن الأعمال والأمور المبينة في هذه المادة رسوماً تعين مقاديرها أو نسبها بموجب أنظمة يصدرها المجلس المذكور بموافقة مجلس الوزراء .

هـ . النفقات :

1. لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة التي تتيح للمجلس

أن يستوفي عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الأملاك

المتاخمة لجانبي الطريق جزءاً من نفقات التعبيد والتزفيت يعينه المجلس

بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطرق شريطة أن لا تزيد على

50% من مجموع النفقات .

2. تعتبر النفقات التي فرضت لهذا الغرض قبل العمل بهذا القانون أنها

فرضت بمقتضاه سواء استوفيت أم لم تستوف عند صدور هذا القانون .

و . استطلاع رأي البلدية في التشريع المتعلق بشؤونها :

إذا تولت إحدى دوائر الحكومة إي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة (أ)

من هذه المادة كجزء من أعمالها وتنظيماتها العامة وجب عليها استطلاع رأي مجلس

البلدية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل .

ز - توحيد التشريع:

على الوزير أن يسعى لإيجاد الاتساق والانسجام بين الأنظمة والتعريفات التي

تضعها البلديات المختلفة بالاستناد إلى الفقرتين (ب ، ج) من هذه المادة وان يعمل

لتوحيد أحكامها في البلديات التي تتشابه ظروفها وأحوالها ما أمكن ذلك .

ح- بصرف النظر عما ورد في هذا القانون:

يجوز لمجلس الوزراء إصدار أنظمة مباشرة في إي موضوع من اجل تنفيذ

أحكامه، وتعتبر جميع الأنظمة الصادرة من قبل مجلس الوزراء مباشرة صحيحة وكأنها

صادرة بمقتضى هذا القانون .

ط- يجوز للوزير بتتسيب من الحاكم الإداري :

إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من المجالس البلدية أو القروية

أو القرى يتمتع بالشخصية المعنوية ويمارس صلاحيات المجلس البلدي والمجلس القروي

المنصوص عليها في القوانين النافذة المفعول وذلك فيما يتعلق بالخدمات والمشاريع المشتركة التي يقوم بها .

ي- لمجلس الوزراء :

إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام الفقرة (ط) من هذه المادة وذلك فيما

يتعلق بالأمور التالية :

1. تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وصلاحياته في إدارة

وتشغيل المشاريع المشتركة .

2. تعيين رئيس وأعضاء المجلس على أن لا يقل عدد الأعضاء

الممثلين الذين تسميهم المجالس البلدية والقروية المشتركة والقرى في

المجلس عن ثلثي أعضائه .

3. جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي

يقوم بها المجلس وتحديد طريقة تحصيلها .

4. شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم .

5. المساهمة في تمويل مجلس الخدمات وإعداد ميزانية

وإقرارها .

ك- للمجلس ممارسة إي صلاحية تموية وإنشاء مشاريع تموية تعود بالنفع العام على

مواطني البلدية.

ل- إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط والبرامج لتحقيق التنمية المستدامة بمشاركة المجتمعات المحلية وممارسة كل ما هو ذو طابع محلي تتموي وإدارة جميع الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية المنوطة بها أو من خلال التشارك مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المحلي.

إن التشريع الأردني فصّل في بيان المهام والأعمال التي غلب عليها الطابع الخدمي ، وهي تشابه عمل المجالس البلدية في العراق من حيث العموم ، ولكنها دون صلاحيات مجالس المحافظات بكثير ، فمجالس المحافظات تتولى جميع الأعمال التي لا تقع تحت نطاق المهام الحصرية للدولة المركزية ، وقد تتداخل مهام المجالس البلدية ومجالس المحافظات في العراق مع المهام السياسية لتكون نوع من اللامركزية السياسية .

المبحث الثالث

الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق والأردن

نتناول هذا المبحث الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق والأردن في

مطلبين وعلى النحو التالي :

المطلب الأول . الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق .

المطلب الثاني . الموارد المالية للمجالس البلدية في الأردن .

المطلب الأول . الموارد المالية للمجالس البلدية في العراق :

نصت المادة (44) من قانون مجالس المحافظات على ما يأتي : "تتكون الموارد

المالية للمحافظة مما يأتي :

أولاً : الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب

المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب .

ثانياً : الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع

الاستثمارية التي تقوم بها .

ثالثاً : الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً

للدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

رابعاً : التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع

الدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

خامساً : الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة " .

لقد بيّن المشرع أن لمجلس المحافظة اختصاصات مالية تتمثل في المصادقة على مشروع موازنة المحافظة المعدة من قبل المحافظ ورفعها إلى وزارة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة الفيدرالية العامة⁽¹⁾ .

وتستخدم التخصيصات المرصودة للمحافظة لغرض إشباع متطلبات السكان ، وانجاز المشاريع التي تحتاجها المحافظة . وللمجلس قبول الهبات والمنح والتبرعات الممنوحة للمحافظة سواء أكانت وطنية أم خارجية ، وأما قبول واستلام هذه الهبات فيجب أن لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة⁽²⁾ .

أما الخارجية فيشترط لها استحصال موافقة مجلس النواب ، أو الوقوف على الأغراض السياسية للجهة المانحة التي تقف خلف الهبة أو التبرع ، أما فيما يتعلق بالمواد المالية للمحافظة : وأوجه صرفها ، فنتمتع المحافظة بصفتها هيئة لامركزية إقليمية بالاستقلال المالي ، وهذا الاستقلال يعمل على مساندة الاستقلال الإداري ، وترسيخ أركان الإدارة اللامركزية بتأكيد المسؤولية المالية لسكان المحافظة ؛ لأن جزء من هذه الإيرادات على محدوديته يتحقق بالرسوم والضرائب (مباشرة أو غير مباشرة)⁽³⁾ .

(1) ينظر المادة (7) الفقرة خامساً من قانون المحافظات.

(2) ينظر المادة (7) الفقرة السادسة عشر والمادة (44) من قانون المحافظات.

(3) ينظر المادة (44) أولاً من قانون المحافظات .

يضاف إلى ذلك صلاحية تدخلهم في تحديد أوجه إنفاق الموارد المالية المحلية لتغطية جزء من متطلبات تنمية المحافظات إلى جانب الميزانية الممنوحة لها من قبل الدولة الاتحادية والمعدة من قبل وزارة المالية والمصادق عليها من قبل مجلس النواب ، وعليه تتوزع الموارد المالية للمحافظة على مصدرين أساسيين أحدهما ذاتي ، والآخر خارجي . أما الذاتي منها فيشمل الإيرادات المستحصلة للمحافظة من جراء استغلالها مشاريع استثمارية ، وإيرادات الحدائق وما في حكمها ، وكذلك المشاريع الصناعية والزراعية والإنتاج الحيواني⁽¹⁾ .

وهناك إيرادات مستحقة من رسوم الخدمات التي تقدمها المحافظة لمواطنيها ، وكذلك التراخيص الخاصة بالمحلات التجارية والصناعية والمطاعم ورسوم التسجيل العقاري وتسجيل المركبات ، وكذلك الإيرادات المستحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (32 لسنة 1987م) المعدل⁽²⁾ .

أما الموارد المالية الخارجية : منها الموازنة العامة الممنوحة من قبل الحكومة الاتحادية⁽³⁾ ، والمعدة من قبل وزارة المالية والتي يراعى فيها مواردها الذاتية وحاجاتها ونسبة السكان فيها . ويضاف إلى ذلك : تخصيص حصة من واردات النفط والغاز لمدة

(1) ينظر المادة (44) ثالثاً من قانون المحافظات ؛ وينظر الاستيضاح المقدم لمجلس شورى الدولة رقم القرار (75 في 2009/9/13م) .

(2) ينظر المادة (44) خامساً من قانون المحافظات ؛ وينظر الاستيضاح المقدم لمجلس شورى الدولة رقم القرار (76 في 2009/9/13م) .

(3) ينظر المادة (44) أولاً من قانون المحافظات .

محدودة للأقاليم والمحافظات المتضررة والتي حرمت من قبل النظام السابق ، بما يؤمن تنمية متوازنة لمناطق الدولة المختلفة (1) .

وبينت المادة (44) من قانون المحافظات الموارد في خمسة فقرات كانت الفقرة الأولى تشير إلى الموازنة المالية العامة الممنوحة للمحافظة من الحكومة الاتحادية ، وهو مورد واضح المعالم ، ولا أشكال فيه ، إلا أن الفقرات الأخرى ، مع تأكيدها على إمكانية إضافة الإيرادات المتحصلة للمحافظة سواء من جراء الخدمات أو المشاريع الاستثمارية، أو تلك التي تتحصل عن طريق الرسوم والغرامات وبدلات البيع والإيجار لأموال الدولة المنقولة وغير المنقولة ، إلا أنها لم تبين حدود الإيرادات التي يمكن إضافتها إلى موازنة المحافظة ، وعلى العموم فإن الفقرات أشارت بالإطلاق وليس بالتحديد ، وعليه يمكن لمجلس المحافظة إن يصدر تشريعات خاصة بهذه الإيرادات لإضافتها إلى الموازنة الخاصة بالمحافظة عملاً بأحكام هذه المادة .

أما عن إمكانية مجالس المحافظات من إنفاق الواردات المتحصلة من دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية بناءً على ما ورد في المادة (22) فقرة (أولاً) والمادة (44) بفقراتها الثانية والثالثة والخامسة ، فمن حيث المبدأ لا يمكن لمجالس المحافظات سن تشريعات محلية تفرض ضرائب على شرائح معينة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ، وهو ما أشارت إليه الفقرة أولاً من المادة (22) بالنص (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) ، وهو أمر لا لبس فيه ، أما عن إمكانية إنفاق جزء من الواردات المستحصلة عن طريق فرض الضرائب

(1) ينظر المادة (112) أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

أو كلها ، فلم ترد الإشارة في قانون المحافظات ولاسيما في المادة (44) إلى جواز إنفاق الإيرادات المحصلة من الضرائب ، ويمكن القول أن لمجالس المحافظات إن يتشاور مع الحكومة الاتحادية ووزارة المالية في التنسيق والوصول إلى اتفاق حول إمكانية إنفاق تلك الواردات بما لا يتعارض مع الاختصاصات الممنوحة للمحافظة بموجب الدستور والقوانين الاتحادية . والحكمة في عدم تخويل مجالس المحافظات صلاحية تشريع قرارات محلية تخص فرض الضرائب أو الإعفاء منها، هي للحيلولة دون حصول الازدواج أو التهرب الضريبي⁽¹⁾ .

أما بخصوص فرض الرسوم والغرامات، فإن المادة (44) فقرة (ثالثاً) قد بينت بأن المحافظات يمكن لها أن تتحصل الإيرادات الناشئة عن الرسوم والغرامات المحلية ، ولكن بشرط إن تكون تلك الرسوم والغرامات مفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة. وبكلمة أخرى يتضح إن مجالس المحافظات وبنية الموارد المالية للمحافظات لا يمكن لها أن تشريع قرارات محلية يمكن لها أن تفرض رسوم غير مقترنة وفقاً لأحكام الدستور والقوانين الاتحادية النافذة ، ومع ذلك يمكن القول إن لمجالس المحافظات أن تصدر قرارات محلية يمكن من خلالها فرض الرسوم والغرامات عند توفر ظروف التوافق والتلازم مع أحكام القوانين الاتحادية ، كالغرامات التي تفرض من قبل البلديات أو مديرية المرور العامة الخ ، ومجالس المحافظات لها مجال أوسع في فرض الغرامات والرسوم من فرض الضرائب كون الغاية من فرض الغرامات مسالة تنظيمية

(1) الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 11.

أكثر مما هي مالية، على عكس الضرائب التي تكون فيها الغاية المالية هي المؤسسة لها⁽¹⁾.

المطلب الثاني . الموارد المالية للمجالس البلدية في الأردن :

تنقسم الموارد المالية للمجالس البلدية في الأردن على قسمين : الموارد الخارجية ، والموارد الداخلية . وبايجاز فهذه الموارد هي :

1 . الموارد الخارجية للمجالس البلدية:

أ . الضرائب والرسوم المحصلة من قبل السلطة المركزية ، وتشمل :

- (1) الرسوم الكمركية على البضائع المستوردة .
- (2) رسوم المكوس على المنتجات النفطية .
- (3) الرسوم الإضافية الموحدة التي تفرض على البضائع المستوردة .
- (4) رسوم النقل على الطرق .
- (5) رسوم الترخيص .
- (6) غرامات المخالفات .
- (7) رسوم الحرف والصناعات .

ب . الضرائب والرسوم التي تحصلها وزارة المالية نيابة عن البلديات .

ج . القروض ، وتشمل :

- (1) بنك تنمية المدن والقرى .

(¹) الفتلاوي ، مرجع سابق ، ص 15.

(2) البنوك التجارية .

(3) منظمة المدن العربية .

(4) سندوات المقارضة .

2 . الموارد الداخلية للمجالس البلدية :

وتتحقق بما يأتي :

(1) رسوم رخص المهن .

(2) رسوم الحرف والصناعات .

(3) رسوم خدمات المكاتب المهنية الواقعة ضمن حدود البلديات .

(4) رسوم الدلالة .

(5) نظام منع المكاره ورسوم جميع النفايات دخل المنطقة البلدية .

(6) رسوم نفقات تحصل بموجب أنظمة وقرارات خاصة بكل بلدية⁽¹⁾

من هذا يتبين أن موارد المجالس البلدية في العراق أوسع وأعمّ من نظيراتها في

الأردن ، ولعل في مقدمة أسباب هذا الوضع المالي الجيد للعراق بوصفه دولة نفطية .

(¹) العبادي ، مرجع سابق ، ص 76 - 82 .

المبحث الرابع

آليات عمل المجالس البلدية في العراق

صدر قانون المجالس البلدية رقم (71) عن سلطة الاحتلال عام (2004م) ، وأعقب ذلك صدور عدد من القرارات تكللت بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008م) المعدل، وإن تقييم تجربة المجالس البلدية ، يستوجب الوقوف على هذه التجربة ، ومدى نجاحها في التطبيق .

وما تجدر الإشارة إليه أن بعض الحقوقيين⁽¹⁾ عدّ صدور القانون (71) هو أول تشريع عراقي للمجالس البلدية ، وهذه مغالطة تاريخية ، كما هو معروف .

من ناحية أخرى فالمجالس البلدية على صعيد الانتخابات لم تشهد أي عملية انتخاب حتى عام (2008م) في محافظات العراق باستثناء محافظة واحدة هي محافظة واسط⁽²⁾ ، أما المجالس البلدية المحلية فما زال التعيين هو الأسلوب السائد ، وفي هذا مخالفة صريحة للدستور ولقانون المجالس البلدية .

لقد وجه كثير من القانونيين النقد لتجربة المجالس البلدية عبر وسائل الإعلام المختلفة ، وإن تقويم هذه التجربة أفرز عدداً كبيراً من السلبيات ، إذ تحول عملها إلى عمل تشريعي ورقابي وتنفيذي في وقت واحد ، وسبب هذا التناقض الحاصل في تنفيذ المهام هو افتقار هذه المجالس لقانون محدد ينظم عملها، فضلاً عن تقاعس بعض الدوائر التنفيذية في تأدية واجباتها .

(1) ناجي ، حسين عامر ، (2008) ، جريدة المارة ، واسط ، العدد 927 .

(2) المرجع نفسه .

ويمكن تقسيم المجالس البلدية على نوعين : نوع لم يمارس أي دور له سواء أكان تشريعي أم رقابي ، ونوع مارس بدوافع مختلفة دوراً تنفيذياً لشتى الأسباب مما يؤشر خلافاً في آليات عمل المجالس البلدية⁽¹⁾ .

وقد وصفت هذه التجربة بالفشل وعدم النجاح ، وأن نتائجها متواضعة ، كما أنها شهدت ضعف الترابط بين أعضاء المجالس البلدية وبين مجالس المحافظات ، كما شهدت هيمنة مجلس المحافظة على المجلس البلدي، وكذلك عدم تجانس الأعضاء المنتخبين في الرؤى والأفكار ، وأن الاختلاف بين المجلس البلدي أو رئيس البلدية يؤدي إلى حالة من التوتر النفسي ينعكس سلباً على أداء الطرفين، كما بينت التفاوت في دعم تجارب مجالس المحافظات مما أدى إلى تفاوت برامج التنمية ، كما همشت السياسات الحكومية دور باقي الشركاء في التنمية وأضعفت النتائج على مستوى المحليات ، فالجوة التنموية بين المحافظات تزايدت ، كما أن التجربة أفرزت اغلب النزعات البيروقراطية الإدارية التي عرقلت عمل المجالس البلدية أو مجالس المحافظات ، والاعتماد المفرط على السلطات المركزية ، فتحقيق اللامركزية ينبغي أن يجد تجاوباً من الدولة لتسهيل عمل هذه المجالس⁽²⁾ .

إن نجاح عمل المجالس البلدية يستوجب إعادة النظر في القوانين والتشريعات ، وازدواج السلطة بين المركز والمستويات الوسيطة والمحلية في النظام الإداري ، ومشاركة أطراف وفعاليات المجتمع المدني كافة لتتكامل الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية

(1) ناجي ، مرجع نفسه .

(2) المالكي ، عبد الرضا ، (2005) ، المطلوب من المجالس البلدية القادمة.. رؤية تحليلية ،

جريدة البيئة ، العدد (1765) - الثلاثاء 19 آذار 2013.

والإدارية

إن وجود التشريعات القانونية أحد مقومات نجاح التجربة الديمقراطية ، وهناك مقومات أخرى تتمثل في التطبيق النزيه ، ووجود القضاء المستقل ، وفي غياب هذين المقومين ستظل التشريعات القانونية حبراً على ورق ، فعلى سبيل المثال صدر النظام الداخلي الموحد للمجالس البلدية والمحلية في محافظة بغداد في (2007) ، وقد جرى تعيين أعضاء هذا المجلس الذي أخذوا على عاتقهم وضع هذا القانون في اجتماعات عقدت في الأردن، وقد كان جميع أعضاء المجلس من مكون طائفي واحد في حين أهمل بقية الكيانات والطوائف ، كما أن تعيين أعضاء معينين من قبل السلطة يجرّد هذا القانون من أي بعد ديمقراطي حقيقي .

كما أن التشريعات المتعلقة بالمجالس البلدية وبمجالس المحافظات الصادرة لاحقاً كانت تطويراً لقرار سلطة الاحتلال (الائتلاف) ، فهي بهذا تفتقر إلى الأساس القانوني الشعبي وال جماهيري ؛ لأنه لا يعبر عن مصالح الشعب بل عن مصالح سلطة الاحتلال والقوى المنتفذة السائرة في ركابه والمنتفعة منه .

ومن المؤشرات الناتجة عن عدم وضوح الصلاحيات الحقيقية للمجالس المحلية ، واصطدامها مع الحكومة المركزية ، ما تصدر الصحف في حينه من تحدي محافظ البصرة للحكومة المركزية في بغداد.

ومما يؤشر عدم معرفة كثير من العراقيين بوجود المجالس البلدية، وإن عرف بها فهو يجهل أن أعضاءها يجري انتخابهم ، لعدم وجودها أساساً في كثير من المناطق ، والنشاط الوحيد للمجالس البلدية في كثير من المناطق والأحياء السكنية هي جمع القمامة ليس إلا .

وعلى الرغم من تحديد نسبة مشاركة المرأة بالربع في هذه المجالس إلا أن تمثيل المرأة يكاد يكون صورياً أو رمزياً ، كذلك انعزال بعض المجالس عن المواطنين بذريعة القلق الأمني، وعدم إشراكها الجمهور في مناقشة تنفيذ المشاريع أو إعطائهم مساحة للرأي ، ولم يكن هناك ما يوحي بأي بعد حوارى في العلاقة بين المواطن والمجلس مع العلم بأن عمل المجالس البلدية بالدرجة الأساس ينبغي أن يحقق صلة يومية بشؤون المواطنين واحتياجاتهم ، فهو يتعلق بالخدمات الأساسية للمواطن ، والتي يمكن ذكر بعضها كتعبيد الشوارع وصبغ الأرصفة وتشجير المناطق وتأهيل وصيانة المدارس وتشغيل الشباب العاطل حسب الإمكانيّة ، في المقابل، أصبح شائعاً استغلال عدد من أعضاء المجالس البلدية لمواقعهم لتحقيق منافع شخصية مثل تسجيل أسماء وهمية لعمال التنظيف في الشوارع ، وقبض رواتب عن هذه الأسماء ، وجني الأرباح من التجارة بالمحروقات المسروقة واستغلال أزمة النفط والغاز المستمرة ، وإن وجود مثل هذه الحالات يشكل دلالة على انحراف الهدف، ويأتي على خلفية عامة من الفساد العام الذي تحول إلى ثقافة سائدة ، مما يؤشر ضعف الضوابط القضائية ، وضعف الرقابة المركزية أو فسادهما⁽¹⁾ .

وأن الفساد والإفساد كان السمة البارزة في عمل المجالس البلدية بسبب ضعف الرقابة ، وضبابية الحقيقة القانونية التي توضح حقيقة عمل المجالس ، وتضارب الآراء حول شرعية بقائها فضلاً عن المصالح الشخصية لبعض المتنفذين الذين أضروا بتجربة المجالس البلدية .

(1) سلوم ، سعد ، (2007) ، مقال في مجلة مسارات الفكرية ، عدد 25 حزيران .

ومن الغريب أن مجلس شورى الدولة وهو الجهة المخولة بتفسير الأوامر والقوانين الإدارية وينظم عمله القانون رقم (65 لسنة 1979م) حيث نصت الفقرة رابعاً من المادة (6) على ما يأتي : (إبداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب أبداء الرأي بشأنها والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو الجهة طالبة الرأي).

أجاب عن استفسار تقدم به مجلس محافظة ذي قار الأمانة بكتابة (ق 21721058) استوضح فيه مجلس محافظة ذي قار عن شرعية المجالس البلدية في عموم المحافظة ، وعلى إثره صدر قرار مجلس شورى الدولة رقم (752009) في (2009/9/13م) مفصلاً فيه جميع ، وكان جواب مجلس شورى الدولة بفقرتين:

1. إن المجالس المحلية في الأفضية والنواحي المشككة قبل نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تستمر في عملها لحين تشكيل مجالس محلية جديدة وفقاً للقانون المذكور آنفاً .

2. إن المجالس البلدية لا سند قانوني لعملها ، وتعدُّ ملغاة من تاريخ نشر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الجريدة الرسمية.

فالقرار واضح جداً حيث أبقى على المجالس المحلية في فقرته الأولى ، وفي الفقرة الثانية أكدَّ على إن المجالس البلدية كافة بحكم الملغاة ولا سند لها من القانون.

ثم بين مجلس شورى الدولة في إحدى قراراته وهو القرار (762999) الحالة الثامنة عشر بما يأتي: " في حالة عدم وجود مجلس محلي يمارس مجلس المحافظة اختصاصات المجالس المحلية في الأفضية والنواحي ولا يجوز العكس "⁽¹⁾.

وقد أشرت جملة سلبيات أخرى تتعلق بآلية عمل المجالس البلدية منها⁽²⁾ :

1. إن الآلية التي تمت عن طريقها انتخاب المجالس هي طريقة (القائمة المغلقة) ، وقد أفرزت أعضاء غير كفؤيين ، وعليه فهي تعد اللبنة الأولى الخاطئة في تشييد هذا النوع من المجالس ، والتي ظهرت آثارها السلبية فيما بعد عن طريق إفراس شخصيات غير مؤهلة للعمل الإداري أو القيادي والمتحيزة لعنصر الطائفة أو العشيرة إن لم يكن الشخصية، مما أثر سلباً في توافق الآراء حول القضايا المهمة أو الحساسة.

2. المدة الزمنية التي تمت الانتخابات فيها مع عدم علم الجمهور بأغلب المرشحين وعدم معرفة سيرتهم الذاتية والتاريخية، أي بمعنى آخر أن الوجهائية كانت المقياس الرئيس في الترشيح والانتخاب إضافة إلى التخندق المذهبي والطائفي.

3. عدم ووجود ضوابط صحيحة في اختيار الأعضاء للترشيح سوى بعض الفقرات الخاصة بعدم اشتراكهم في جرائم أو عدم تسنمهم مناصب عليا في النظام السابق، ومع ذلك حدث الكثير من الاختراقات التي لم يتعامل معها بصورة دقيقة.

4. عدم التركيز على الجانب المهني والفني والخبرة العلمية والعملية والسمعة

الاجتماعية، بقدر ما تم التركيز على نظام المحاصصة الحزبية والفئوية.

(1) موقع المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي [/HTTP://WWW.IRAQ-LG-LAW.ORG](http://www.Iraq-LG-Law.org)

(2) الصالحي ، مرجع سابق ، [HTTP://WWW.SHRSC.COM](http://www.SHRSC.COM)

ومن ناحية عمل المجالس ، فقد أشرت بعض السلبيات منها⁽¹⁾ :

1- إن أهم الأخطاء التي أثقلت أعمال المجالس في المحافظات هي عدم معرفة أغلبهم بالقانون الإداري والتدرج الهرمي في السلطة وعدم معرفة موقعهم من (السلطات العليا) كالقضاء أو السلطات الدنيا كالتنفيذية وغير ذلك من تشكلات أخرى في الحكومة ، وهذا بدوره ناتج من عدم وجود الثقافة الكافية لأغلب الأعضاء في المجالس وعدم إشراكهم في دورات خاصة بتلك القوانين .

2- عدم وجود خطط متكاملة لدى المجالس في طبيعة العمل وغياب المشروع السياسي الشامل لدى أغلب المجالس ، وانحسار رؤيتهم على بعض الشخصيات وتسيير العمل على وفق ذلك المبدأ بغض النظر عن صحته أو عدمه.

3- فقدان التوافق الإداري في السياق اليومي مع الحكومة المركزية واعتمادها مبدأ المعارضة في أغلب القرارات لفرض الآراء رغم عدم أهلية بعض ذلك لمثل تلك المواقف ، والتي تعتمد الحكومة المركزية فيها على مستشارين اختصاص في تنفيذ المشاريع الخدمية والبنى التحتية.

4- ارتباط أغلب الأعضاء في المجالس بأعضائهم المماثلين لهم في البرلمان في الكتل السياسية نفسها ، وتأثرهم بقراراتهم مما ولد خطوط فاصلة بين الأعضاء في داخل المجالس ، وانعكاس المواقف السياسية على الأداء اليومي بين الأعضاء في العمل الداخلي داخل الوحدات الإدارية.

(1) الصالحي ، مرجع سابق ، [HTTP://WWW.SHRS.COM](http://www.shrsc.com) .

5- فقدانهم التواجد الموقعي على مساحة عمل محافظاتهم وعدم المتابعة الموقعية لأكثر الأمور والخدمات ، ولاسيما إن المواطن العراقي يتعامل بلغة الواقع وما هو موجود على الأرض وليس بلغة الأرقام والتقارير الإدارية.

6- فقدان حلقة الاتصال بينهم وبين الجماهير ، وانفصال أغلب المجالس عن قواعدها الجماهيرية لسبب أو لآخر أدى إلى ظهور حالة التذمر الشعبي من ذلك ، وفقدان الثقة بالمجالس مما تركها في ساحة المواجهة لوحدها في حالة التعامل مع الأزمات ولاسيما مع الحكومة المركزية .

وأشر آخرون جوانب سلبية أخرى تتعلق بعمل المجالس البلدية ، منها : تصدر أناس لم يفهموا من المجالس البلدية سوى الاستيلاء على المقدرات في ظل فوضى إدارية عارمة، وفساد مالي كبير، ساعد على ذلك ضعف الرقابة وغياب أو تغييب مكون مهم من مكونات هذا الوطن، وإبعاد العناصر الكفوءة عن هذه المجالس⁽¹⁾ .

وفي الحقيقة أن الذي حاز على سيطرة هذه المجالس هو التيار الذي لم يقف بوجه الاحتلال عقب السقوط ، وذلك لسياسة التهميش التي اتبعها ساسة المحتل بحق من عارض غزوهم للبلاد، واستخدامهم شعار إعادة الحقوق للأغلبية المزعومة لتمرير عملية الغزو بعد فشل الذرائع السابقة التي ساقها لدخول البلاد⁽²⁾ .

(1) محمود ، مرجع سابق ، ص 2 .

(2) المرجع نفسه ، ص 13 .

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً . الخاتمة :

لقد تناولت في هذه الدراسة النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية في العراق ومقارنتها مع الأردن ، إذ عدت الدراسة التجربة الأردنية معياراً لمقارنة النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية العراقية في ضوءها ، وتضمنت هذه الدراسة خمسة فصول.

وقد تناولت في الفصل الأول من هذه الرسالة الإطار النظري ومشكلة الدراسة، وأهدافها، وأهميتها ، وحدودها ومحدداتها ، ومصطلحاتها، والدراسات السابقة التي تناولت من قبل هذه الدراسة .

إما الفصل الثاني فقد خصصته لتطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق ، في عدة مباحث حيث تناول الأول منها النشأة التاريخية لتطبيق المركزية واللامركزية في العراق ، بدءاً من عهد الخلفاء الراشدين وانتهاءً بعهد الاحتلال البريطاني . أما المبحث الثاني فكان عن تطور التشريعات القانونية للمجالس البلدية في العراق ، في العهد الملكي ، وفي ظل قوانين السنوات : (1964م) ، (1969م) ، (1995م) . وقد أوضحت في المبحث الثالث مسوغات وأسباب تغيير قوانين المجالس المحلية ، وتعديلها في العراق.

إما الفصل الثالث فقد جاء ليبحث النظام القانوني الحالي للمجالس البلدية في العراق والأردن ، من حيث الأسس القانونية في تشكيل المجالس البلدية فيهما، وكذلك الأسس القانونية في عمل هذه المجالس ، والرقابة المركزية على المجالس البلدية في

البلدين ، فضلاً عن العلاقة بين النظام القانوني للمجالس البلدية وغيره من التشريعات القانونية الأخرى .

وتناولت في الفصل الرابع التنظيم الإداري للمجالس البلدية وصلاحياتها في العراق والأردن ، وقد كرسته لبحث التنظيم الإداري للمجالس البلدية في العراق والأردن ، وصلاحيات المجالس البلدية فيهما ، وكذلك الموارد المالية للمجالس البلدية في البلدين ، وأخيراً آليات عمل المجالس البلدية في العراق .

ثانياً . النتائج :

1. لقد تبين إن التجربة الأردنية اتصفت بالثبات النسبي ، بسبب استقرار النظام السياسي ، على خلاف التجربة العراقية التي شهدت عدة تحولات نوعية مهمة على حسب اختلاف أنظمة الحكم المتعاقبة على العراق.
2. ظهر إن عمل المجالس البلدية في الأردن تركز على الجوانب الخدمية ، ولم تمنح صلاحيات تشريعية لهذه المجالس إلا بحدود لحدود ضيقة قياساً بالتجربة العراقية .
3. توضح لنا من النتائج المهمة التي لم تشر إليها جميع الدراسات والبحوث التي تناولت هذا الموضوع ، على حسب ما توافر منها ، أن تجربة مجالس المحافظات في العراق وتبعاً لها تجربة المجالس البلدية حظيت بصلاحيات واسعة قد لا تتوافر في أغلب الدول ، ما عدا الدول التي تعتمد نظام اتحاد الولايات كما هو الحال في أميركا ، حيث تتمتع الولايات بصلاحيات واسعة .

4. إن التشريع العراقي للمجالس البلدية وللمجالس المحافظات قد ولد في ظل سلطة الاحتلال الامريكى ، التي حاولت بناء التجربة العراقية على غرار التجربة الأمريكية دون مراعاة الفروقات الجوهرية بين البلدين، متناسين أن العراق دولة عريقة مضى على وجودها ألف السنين ، وهو ليس تجمعاً تكون من الهجرات الوافدة ، ولا رابط بينها سوى الأرض .

5. إن التشريع العراقي ولد محكوماً بعدد من الظروف الآنية التي أدت إلى ظهوره بالصورة الحالية ، ويمكن تلخيص هذه الظروف بما يأتي:

أ- كان التشريع رد فعل للنظام المركزي القوي السائد قبل الاحتلال ، والرغبة في التخلص من آثار المرحلة السابقة .

ب . تأثير الأكراد القوي في فرض آرائهم على واضعي القوانين وسط صراع حاد بين مكونات الشعب العراقي الأخرى وكان ذلك بعد الاحتلال ، وتهميش بعض المكونات من قبل المحتل ودعم مكونات أخرى موالية له ، فكانت رغبة الأكراد في تعزيز قدرهم بحكم إقليم كردستان أبان الحصار على العراق منذ 1990 وحتى 2003 ، وتعزيز هذه بصلاحيات أوسع لضمان ديمومة تجربتهم وإيجاد الغطاء القانوني لها.

ج . رغبة بعض مكونات الشعب العراقي في المحافظات بعدم الخضوع للسلطة المركزية خضوعاً مباشراً ، وسعيهم للحصول على صلاحيات واسعة .

د . رغبة المحتل وبعض القوى السياسية المتسلطة في إضعاف العراق وتفكيك وحدته تمهيداً لتجزئته أو تقسيمه أو على اقل تقدير إضعافه وزجه في تناحرات داخلية تنتهك قواه .

6. إن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد خلط بين سلطة الأقاليم وسلطة المحافظات وحاول أن يساوي بين الاثنين في حين أن هناك اختلافات جوهرية بين النظام الفيدرالي ونظام الإدارة اللامركزية.

7. تبين من العرض المتقدم أن مجلس المحافظة يمتلك صلاحية تشريعية واسعة ، وان وصفت بالمعنى الفرعية ، يضاف له تمتعه باختصاصه الأصلي ، كإدارة تمكنه من إصدار القرارات الإدارية التي تعد بديهة غير محتاجة إلى تشريع ، وبالتالي نستطيع القول أن لمجلس المحافظة صلاحية تشريعية فرعية ، وصلاحية إدارية أصلية متمثلة في القرارات الإدارية ، وكلها تدور في رحبة اللامركزية الإدارية ، وان كانت في الشق التشريعي لا مركزية إدارية غير سياسية ؛ لأن رجال الفقه مجمعو على إن الاختصاص التشريعي يستحصل في نطاق اللامركزية السياسية .

8. إن مجالس المحافظات لاتستطيع إصدار القوانين وإنما ينحصر اختصاصها التشريعي في التشريعات الفرعية فقط ، بشرط اتفاقها مع الدستور والقوانين الاتحادية ، بمعنى أن على المجلس ألايضع تشريعات تتعارض مع الدستور كأن يضع نصاً ينتقص ، أو يقيد إحدى الحقوق والحريات الواردة في الدستور ، أو يضع نصاً يتعارض مع التشريعات الاتحادية التي حولها الدستور ووضعا بها حصراً ، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى وجود سلطات هجينة أنشأها قانون المحافظات متمثلة بسلطة تشريعية تخرج عن إطار ما هو متعارف عليه على مستوى الدولة الفيدرالية ، ذلك أن اللامركزية الإدارية لا تمنح المجالس المحلية

المنتخبة اختصاصات تشريعية ، وتبقى الأخيرة من خصائص اللامركزية السياسية.

9. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، أعطى لمجلس المحافظة دوراً في العملية التشريعية على المستوى المحلي ، وقصره على مرحلة (إصدار التشريع) ، وهي المرحلة الأخيرة في عملية صنع التشريع ، ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السابقة لمرحلة الإصدار ، وهذا يعني أن القانون خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار ، ولم يبين آلية سن التشريعات المحلية ، ومدى إسهام المحافظ بوصفه سلطة تنفيذية محلية في عملية التشريع ، ولم يوضح المراحل الأخرى من الاقتراح إلى النشر .

10. عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة وإشراف السلطة المركزية، وهذا ما أكده دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (122). وهذا الأمر يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية ، والذي نص الدستور على اعتناقه في المادتين (116)، (122) ؛ لأن من مقومات هذا النظام الإداري وجود رقابة تمارس من قبل السلطة المركزية على الهيئات المحلية ، إذ أن إبعاد المجلس عن الخضوع للرقابة يبعده عن كونه هيئة إدارية محلية في نظام اللامركزية الإدارية ، ويجعله أقرب إلى كونه هيئة سياسية في نظام اللامركزية السياسية ، ويعزز ذلك الاختصاصات الممنوحة لمجلس المحافظة والتي لا تمنح إلى هيئة إدارية .

11. يمارس البرلمان دوراً مهماً في الرقابة على التشريعات الصادرة من مجالس المحافظات في العراق التي يجب أن لا تتعارض مع النصوص الدستورية ،

وممارسة البرلمان لهذا الدور لا يتعارض مع الدستور ، الذي يمنح المجلس اختصاصات تشريعية ، وبالتالي تجعله هيئة ذات طبيعة سياسية ، وجزء من اللامركزية السياسية تقابل الجهات التشريعية في الأقاليم ونظام اللامركزية الإدارية تطبيق على الوحدات الإدارية في داخل المحافظة غير المنتظمة في إقليم .

12. تخضع مجالس المحافظات لثلاثة أنواع من الرقابة هي : الرقابة السياسية، ورقابة الهيئات المستقلة ، والرقابة القضائية ، فيما يتعلق بالرقابة السياسية فهي على نوعين رقابة تشريعية يمارسها مجلس النواب في حال وضع مجلس المحافظة تشريعاً يتعارض مع تشريع اتحادي أو مع الدستور ، ورقابة شعبية ، والتي يمكن عدّها شكلاً آخر من أشكال الرقابة على مجالس المحافظات البديلة عن رقابة الحكومة على الإدارات المحلية ، وهي رقابة أبناء المحافظة ، ورقابة الهيئات المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية ، هيئة النزاهة ، الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، إذ تمارس هذه الهيئات نوعاً من الرقابة على المجالس المحلية، علماً بأن تلك الهيئات المستقلة هي نفسها خاضعة لرقابة مجلس النواب ، أو مسؤولية أمامه أصلاً ، وأخيراً الرقابة القضائية التي تمارس من قبل المحكمة الاتحادية العليا ، والقضاء العادي والإداري ، ويجب أن تخضع مجالس المحافظات لرقابة القضاء استناداً لولايته العامة ذلك أن رقابة مجلس النواب غالباً ما ستكون ذات سمة سياسية وتخضع للتجاوزات بين

الأطراف البرلمانية ، بعكس الرقابة القضائية التي يفترض تميزها باستقلاليتها وحياديتها ومهنتها في هذا المجال.

ثالثاً . التوصيات :

1. السعي لإيجاد آلية تضمن انسيابية تطبيق قوانين مجالس المحافظات والبلديات على أرض الواقع ، وأن تكون السلطة القضائية سلطة فعلية مستقلة غير مسيسة ، بإصدار التشريعات التي تضمن ذلك .
2. إن القوانين السارية المفعول أو تعديلاتها التي أصدرتها سلطات الاحتلال أو القوانين التي شرعت في ضوء هذه القرارات تفتقر إلى الشرعية القانونية الفعلية ، ولاسيما إن علمنا أنه جرى تشريعها في ظل غياب أحد مكونات الشعب العراقي المهمة أو في ظل تهمشيه ، فهي لا تصلح لأن تكون أساساً لأي تجربة ديمقراطية فعلية ، ناهيك عن التجاوزات الخطيرة على القوانين التي يحاسب فاعلها ولا يؤبه بالاعتراض عليها ، ويؤيد ذلك عدم استقرار الأوضاع في العراق منذ الاحتلال حتى اليوم ، مما يدل دلالة أكيدة على وجود خلل تشريعي وخلل تطبيقي .
3. يستوجب إزالة التناقضات بين التشريعات الخاصة بالمجالس البلدية ومجالس المحافظات وكذلك في الدستور مما يستدعي مراجعة هذه النصوص ووضع آلية قانونية لتعديلها بعد عدة سنوات من التجربة.
4. نقترح أن يجري إضافة فقرة (الأقاليم) في الدستور إلى جانب المحافظات للتمييز بين الفيدرالية التي سترتب عليها احتفاظ الإقليم ببعض من مظاهر السيادة الداخلية ، والإدارة اللامركزية التي تقتصر على الوظيفة الإدارية على

وفق توجيهات النظام السياسي المثبت في الدستور فتطبيق الفيدرالية يحتم الأخذ بالإدارة اللامركزية كأسلوب إدارة ديمقراطي.

5. نتمنى من المشرع الدستوري العراقي رفع التداخل في الصلاحيات وفق نصوص الدستور وبالذات المواد (80 ، 93/ ثلثا ، 110 ، 112 ، 114 ، 115 ، 122) ، إذ أن هذا التداخل والتعارض انعكس سلباً على اختصاص مجالس المحافظات لذا كان من الضروري رفع هذا التناقض.

6. نتمنى من المشرع الدستوري العراقي تعديل المادة (115) لكونها تتعارض مع المادة (93) من الدستور فضلاً عن أن نص المادة (115) لا تتسجم مع النصوص الأخرى من الدستور وبالأخص في الصلاحيات بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات كما أن هذا النص سابقة خطيرة في التشريعات الدستورية وحالة غير مسبوقه بأي دستور في العالم. وعليه يجب إعطاء الأولوية للقانون الاتحادي بالنسبة للصلاحيات المشتركة في حالة الخلاف بينه وبين قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

المراجع

أولاً . الكتب :

1. ابن الحنبلي ، رضي الدين محمد بن الحنبلي (ت971هـ-1563م) (1973) ، در الحبيب في تاريخ أعيان حلب ، دمشق : منشورات وزارة الثقافة .
2. البرزنجي ، د. عصام عبد الوهاب وآخرون (1993) ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر .
3. البزاز ، عبد الرحمن (1967) ، العراق من الاحتلال حتى الاستقلال ، ط2 ، بغداد : مطبعة العاني .
4. التميمي ، علاء صبري ، (2009) ، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا مع بعض فتوى القوانين ذات العلاقة ، بغداد ، دار العدالة .
5. الجبوري ، ماهر صالح علاوي ، (2009) ، الوسيط في القانون الإداري ، بغداد : مطبعة وزارة التعليم العالي.
6. الجرف ، طعيمة ، (1978) القانون الإداري ، المبادئ العامة - دراسة مقارنة ، ط4 ، القاهرة : دار النهضة العربية .
7. الحسني ، عبد الرزاق (1948) ، تاريخ العراق السياسي ، صيدا-لبنان : مطبعة العرفان.
8. الخلايلة ، محمد علي ، (2013) ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر - دراسة تحليلية مقارنة، ط2 ، عمان : دار الثقافة .
9. الرحال : حسين ، وعبد المجيد كمونة (1953) ، الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق ، بغداد: مطبعة عبد الكريم زاهد.
10. الشاوي ، د. منذر (1966) ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، ط2 ، بغداد : مطبعة شفيق .
11. الشبخلي ، عبد الرزاق ، (بلا تاريخ) ، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة ، جامعة مؤتة ، بلا نشر .
12. الطماوي ، سليمان ، (1989) ، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة ، القاهرة : مطبعة عين شمس .
13. الطهراوي ، هاني علي ، (2004) ، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا ، عمان : دار الثقافة

14. الطهراوي ، هاني علي ، (2006) ، القانون الإداري ، ط1 ، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع .
15. العبادي ، محمد وليد ، (1998) ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع .
16. العزاوي ، عباس (1955) ، تاريخ العراق بين احتلالين ، بغداد : مطبعة شركة التجارة والطباعة المحدودة .
17. العطار ، فؤاد ، (1957) ، مبادئ القانون الإداري ، ط2 ، القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة .
18. القباني ، بكر ، (1985) ، الرقابة الإدارية ، مصر : دار النهضة العربية .
19. القيسي ، حنان محمد ، وآخرون ، (2010) ، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008)، بغداد : مؤسسة النور الجامعة .
20. القيسي ، رياض ، (2002) ، علم أصول القانون ، ط1، بغداد : بيت الحكمة .
21. الهواري ، د. سيد محمود (1984) ، الإدارة العامة : المبادئ والنظريات ، ط1 ، بيروت : مطبعة الإنصاف .
22. الوتري ، منير محمود ، (1978) ، بحوث في كتاب ، بغداد : مطبعة الشعب .
23. الوتري، منير ، (1974) ، آثار آل الوتري ، بغداد : مطبعة الأمة.
24. أمين: د.حسين (1965)، تاريخ العراق في العصر السلجوقي، بغداد: مطبعة الرشاد.
25. بانيه ، عبد القادر ، (1985) ، المختصر في القانون الإداري المغربي، ط1 ، الدار البيضاء : دار النشر المغربي .
26. بدران ، محمد محمد (1986) ، الإدارة المحلية - دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية ، مصر : دار النهضة العربية .
27. بدير ، د. علي محمد وآخرون(1993) ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد : منشورات جامعة بغداد.
28. بدير، د. علي محمد وآخرون (1993) ، مبادئ القانون الإداري ، بغداد : مطبعة الجامعة .
29. جلاوي ، محمد علاوي ، (1998) ، مصطلحات إدارية مختارة ، ط4 ، القاهرة : دار المعارف للطباعة والنشر .
30. حسن ، د. حسن إبراهيم (1970) ، النظم الإسلامية ، ط4 ، بيروت : مكتبة النهضة العربية .

31. خصباك ، د. جعفر حسين (1968) ، العراق في عهد المغول الايلخانيين، ط1، بغداد : مطبعة العاني.
32. رشيد ، أحمد ، (1981) المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، ط2 ، القاهرة: دار المعارف .
33. رشيد ، د. فوزي (1979) ، الشرائع العراقية القديمة ، بغداد : وزارة الأعلام .
34. سعد ، جورج ، (2006) ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، ط1 ، حلب : منشورات الحلبي الحقوقية .
35. شبر ، رافع خضر صالح ، (2009) ، مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات، بلا مكان طبع .
36. شطناوي ، علي خطار ، (2002) ، الإدارة المحلية ، عمان : دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع .
37. شلبي ، منير إبراهيم ، (1977) المرفق المحلي - دراسة مقارنة ، ط1 ، بيروت : دار الفكر العربي .
38. عامر ، عبد العزيز ، (1977) ، المدخل لدراسة القانون المقارن بالفقه الإسلامي، نظرية القانون ، بنغازي : الدار الجماهيرية .
39. عبد الهادي ، د . حمدي أمين (1966) ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، ط1 ، القاهرة : دار الفكر العربي .
40. عبد الوهاب ، محمد رفعت ، وعاصم أحمد عجلية ، (بلا تاريخ) أصول القانون الإداري ، القاهرة : مطبعة نهضة مصر .
41. عثمان ، حسن ، (1980) ، منهج البحث التاريخي ، القاهرة : دار المعارف .
42. عثمان ، عثمان خليل ، (1940) ، القانون الإداري ، بغداد : مطبعة الأهالي .
43. عقيلي ، د. عمر وصفي (1977) ، الإدارة أصول وأسس ومفاهيم، عمان : دار زهران للنشر .
44. علاوي، د. ماهر صالح (1996) ، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، بغداد : منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .
45. عواضة ، حسن محمد ، (1983) ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة ، ط1 ، بيروت : المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

46. فاضل ، د. عبد الإله (1998) ، أهم الشخصيات في تاريخ العراق القديم ، بغداد : مكتب أمانة سر القطر .
47. لونكريك ، ستيفن هيمسلي (1962) ، أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث، ترجمة: جعفر خياط ، ط3 ، بغداد : مطبعة البرهان .
48. محارب، علي جمعة (1997)، القضاء الإداري في العراق، بغداد: المعهد القضائي.
49. منصور ، د. شاب توما (1980) ، القانون الإداري ، الكتاب الأول، ط1 ، بغداد : مطبعة دار العراق للطباعة والنشر .
50. منصور ، علي علي (1965) ، نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، بيروت : دار الفتح .
51. نوار ، د. عبد العزيز سليمان (1968) ، تاريخ العراق الحديث ، القاهرة : دار الكاتب العربي للطباعة والنشر .
52. يونس ، مها بهجت ، (2008) ، المحكمة الاتحادية واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ، ط1 ، بغداد : بيت الحكمة .

ثانياً . الرسائل الجامعية :

53. الزهاوي ، سيروان عدنان ، (2008) ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة صلاح الدين .
54. السلطاني، نورس هادي وحيد (2010)، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل .
55. حمدي ، عادل محمود ، (1970) ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة عين شمس .
56. طوكان ، صداع دحام (2005) ، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية والإقليمية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون .
57. عبد ، محمد طالب (2010) ، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة النهدين .
58. كشكول ، يمامة محمد حسن ، (2010) ، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية .
59. وارد ، انتصار شلال (2008) ، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة النهدين .

60. يوسف ، محمد علي (1971) ، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة . جامعة بغداد .

ثالثاً . المجالات والدوريات:

61. الأمد ، محمد ، (2008) ، الأثر الاجتماعي والثقافي لتطبيق مجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، العدد 11 .

62. البنا ، محمود عاطف ، (1972) ، الموارد المالية للهيئات المحلية ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني/أغسطس .

63. الحلو ، ماجد ، (1974) ، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز ، بحث منشور في كلية الحقوق جامعة - الإسكندرية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشر ، مطبعة جامعة الإسكندرية .

64. الزبيدي ، محمود عبد العزيز ، (2010) ، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون الجامعة المستنصرية ، العدد (10) المجلد (3) .

65. العربي ، محمد عبد الله ، (1967) ، مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس البلدية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، أبريل .

66. العساف ، عبد المعطي (1984)، محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان-الأردن، العدد 277 .

67. العطار ، فؤاد ، (1966) ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، العدد الأول .

68. الفتلاوي ، أحمد عبيس نعمة ، (2010) ، قراءة في قانون المحافظات المرقم (21) لعام 2008 ، ورقة عمل مقدمة الى قسم القانون بكلية القانون - جامعة الكوفة .

69. الفرجي، حيدر (2008)، تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومة المحلية، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، العدد 11 .

70. القيسي ، حنان محمد ، (2008) ، نظم الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية.

71. المالكي ، عبد الرضا ، (2005) ، المطلوب من المجالس البلدية القادمة.. رؤية تحليلية ، جريدة البيئة ، العدد (1765) - الثلاثاء 19 آذار 2013.
72. بطرس ، ظريف ، (1977) ، مقومات الإدارة المحلية مفهومها ، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
73. بطرس، ظريف (1977) ، مقومات الإدارة المحلية ، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
74. حميد ، علي نجيب ، (1983) ، الإدارة المحلية ، مفهومها وعناصرها ، المجلة العربية للإدارة ، المجلد السابع ، العدد الأول ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان .الأردن.
75. خطار ، علي ، (1989) ، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد2.
76. رسلان ، أنور ، (1978) ، الأسس الدستورية للإدارة المحلية في بعض البلاد العربية ، مجلة القانون والاقتصاد ،العددان الأول والثاني مارس ويونيه .
77. سلوم ، سعد ، (2007) ، مقال في مجلة مسارات الفكرية ، عدد 25 حزيران .
78. شريف ، ميثم حنظل ، وعطية ، علي هادي ، (2007) ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، مجلة جامعة ذي قار ، العدد 4 ، المجلد 2 .
79. صعصاع ، إسماعيل ، ورفاه عبد الكريم ، (2008) ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، مجلة القادسية ، العدد الأول ، المجلد الأول ، حزيران.
80. فهمي، مصطفى أبو زيد ، (1961) ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق المصرية في مصر، العدد 1 .
81. محمود ، عبد الملك ، (2008) ، مجالس المحافظات العراقية سلطات مستقلة أم حكم محلي ، ملف ملحق بمجلة الرائد ، بغداد ، العدد29 .
82. مهدي ، غازي فيصل (2008)، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008)، بحث منشور في مجلة الملئقى، دار الكتب والوثائق، بغداد.
83. ناجي ، حسين عامر ، (2008) ، جريدة المارة ، واسط ، العدد 927 .
84. نور الدين ، محمد ، (1975) ، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، أغسطس .

رابعاً . القوانين :

85. أمر سلطة الائتلاف رقم (71) .
86. جريدة الوقائع العراقية أعداد متفرقة .
87. دستور جمهورية العراق لسنة (2005) .
88. قانون إدارة البلديات رقم (165 لسنة 1964) .
89. قانون البلديات رقم (29 للسنة 1955) .
90. قانون المحافظات الرقم (159 لسنة 1969) .
91. قانون المحافظات رقم (159 لسنة 1969) المعدل .
92. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21 لسنة 2008) .
93. قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25 لسنة 1995) .
94. مجموعة القوانين والأنظمة العراقية .
95. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (2004) .

خامساً . المواقع الالكترونية :

96. شبكة النبأ ، <http://www.shrsc.com> .
97. الموقع العراقي <http://www.iraqia.org>
98. موقع المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي [/http://www.iraq-lg-law.org](http://www.iraq-lg-law.org) .