



مجلة كفة الميزان

دراسات قانونية و سياسية محكمة برؤية تحليلية

نافذة معرفية في عالم القانون و السياسة تجمع
بين التحليل الاكاديمي و الرؤية الواقعية

العدد السابع-السنة الأولى -المجلد الأول/محرم 1448 الموافق تموز 2026

توجه جميع المرسلات الى رئيس التحرير على العنوان التالي

مجلة كف الميزان - اربيل - العراق

تلفون : 009647738223272

info@tip-scale.com

رقم الايداع
3105-1502

تتوفر نصوص و البحوث كاملة في الموقع التالي
www.tip-scale.com

كفة الميزان

رئيس التحرير

أ.د: سعد العطية

مدير التحرير

أ.د: محمد نعمان الداوودي

هيئة التحرير

أ.م.د. رباح سليمان خليفة

جامعة كركوك

كلية القانون والعلوم السياسية

د.عدنان عاجل عبيد

كلية القانون جامعة القادسية

أ.د. علي غني عباس

كلية القانون

جامعة المشرق

أ.د:احمد خلف حسين الدخيل

جامعة تكريت كلية القانون

أ.م.د: معتز علي صبار

جامعة الأنبار

كلية القانون والعلوم السياسية

أ.د:صعب ناجي عبود

معهد المعلمين للدراسات العليا

النجف

النشر في المجلة

تعنى مجلة كف الميزان بمشاركة الأبحاث الرصينة والدراسات والتعليقات على الأحكام القضائية وملخصات رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه والتقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات وعرض الكتب الجديدة ومراجعتها باللغة العربية والإنكليزية، كما تدعوكم المجلة للتفاعل معها وإغناء الأعداد الصادرة عنها وفق سياسة النشر الخاصة بها والمتمثلة بالآتي:

1- مجلة كف الميزان هي مجلة دورية تصدر شهرياً عن دار هاتريك للنشر والتوزيع في أربيل-العراق.

2- المجلة مختصة بنشر أبحاث العلوم الإجتماعية (القانونية والسياسية والاقتصادية)، أو عرض رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه، أو التعليقات على الأحكام القضائية، أو التقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات، أو عرض الكتب الجديدة ومراجعتها في العلوم القانونية والسياسية وباللغتين العربية والإنكليزية.

3- تحتفظ المجلة بحقوق النشر والطبع كافة، كما تعبر جميع آراء المؤلفين الواردة في البحث أو المادة العلمية عن وجهة نظرهم، ولا تُعدُّ المجلة مسؤولة عنها، استناداً لمبدأ استقلالية الرأي، وتلتزم المجلة بالحفاظ على حقوق الملكية الفكرية للمؤلفين..

4- المجلة غير ملزمة برد أصول البحوث أو التعليقات على الأحكام القضائية أو ملخصات الكتب ورسائل الماجستير أو أطاريح الدكتوراه سواء نشرت أم لم تنشر، مع خصم جميع المصاريف في حال عدم النشر.

5- تكون الأولوية بالنشر حسب الأسبقية بالحصول على قبول نشر للبحوث، وفي حال رغبة الباحث بالنشر المستعجل يستوفى مبلغ إضافي على أجور النشر النهائية للبحث، طبقاً لما متاح على موقع المجلة الإلكتروني.

6- يشترط بالمادة العلمية المراد نشرها بالمجلة، أن لا تكون قد سبق نشرها في مجلة أو دورية أو مؤتمر علمي، بتعهد يقدمه الباحث، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والمالية كافة.

7- يلتزم الباحث بعدم إرسال بحثه أو مادته العلمية إلى أي جهة أخرى لغرض النشر، حتى يصله رد المجلة بصلاحيته ببحثه أو مادته العلمية للنشر من عدمه خلال مدة شهرين من تاريخ استلام المجلة للبحث أو المادة العلمية، وبخلافه تحتفظ المجلة بحقوقها القانونية والمالية كافة.

8- يتعين على الباحث أن يلتزم بشروط وأسلوب النشر المعتمد من المجلة والمتاح على موقع المجلة الإلكتروني (<https://tip-scale.com/>)، وبخلافه لا تتحمل المجلة مسؤولية التأخر بقبول أو نشر البحث أو المادة العلمية.

9- يجب على الباحث مراعاة الأمانة العلمية في البحث العلمي والدراسة الأكاديمية وفي مقدمتها أخلاقيات البحث العلمي وبنود لجنة أخلاقيات النشر (Committee On Publication Ethics) مثال ذلك، توثيق المراجع والمصادر والنصوص القانونية والعلمية ومراعاة الموضوعية والمنهجية في الكتابة، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والإدارية والمالية الكاملة عن أي انتهاك أو تجاوز لهذه الأخلاقيات طبقاً للقوانين والتعليمات الوطنية أو الدولية.

10- تخضع جميع البحوث العلمية المراد نشرها بالمجلة لتدقيق نسبة الانتحال (turnitin) ضمناً لعدم نشر البحوث مسروقة النص جزئياً أو كلياً، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والمالية والإدارية الكاملة.

11- تخضع المادة العلمية التي تنشرها المجلة للتحكيم الشفاف والمراجعة العلمية المتخصصة (Peer-reviewed process) فضلاً عن التدقيق اللغوي (لغة العربية واللغة الإنكليزية)، ويكون للمجلة صلاحية الموافقة على النشر فيها من عدمه استناداً إلى الآراء الأولية لهيئة تحرير المجلة أو آراء المحكمين المتخصصين.

13- يمنح كل باحث نسخة ورقية من العدد المنشور فيه بحثه، فضلاً عن نسخة مستلة عن بحثه، ولا تتحمل المجلة أجور إرسال النسخة الورقية للباحث.

14- تعمل المجلة وفق آلية وسياسة النشر المفتوح (Open Access).

15- تلتزم المجلة بمنح الباحث قبول النشر حين استكمال جميع المتطلبات على أن يذكر فيه المجلد والعدد وسنة النشر

Publication Policy

KAFEET_ALMEZAN Journal focuses on contributions of rigorous research, studies, comments on judicial rulings, summaries of master's theses and doctoral dissertations, scientific reports on conferences, and book reviews in both Arabic and English. The journal invites you to interact with it and enrich the published issues according to its publication policy, as follows:

1. KAFEET_ALMEZAN Journal is a peer-reviewed monthly journal published by Hatrick Publishing and Distribution company in Erbil, Iraq.
2. The journal specializes in publishing research in the fields of social sciences (legal, political, and economic), presenting master's theses, doctoral dissertations, comments on judicial rules, scientific reports on conferences, and reviews of new books in both Arabic and English languages.
3. The journal reserves all rights of publication and printing. All opinions expressed in the research or scientific material

are solely those of the authors, and the journal is not responsible for them, based on the principle of independence of opinion, the journal is committed to preserving the intellectual property rights of authors.

4. The journal is not obliged to return the original research, comments on judicial rules, book summaries, master's theses, or doctoral dissertations, whether published or not, with all costs deducted in case of non-publication.

5. Priority for publication is based on the order of receiving research acceptance. In case the researcher wishes to expedite publication, an additional fee is applied on the final publication costs of the research, as available on the journal's website.

6. The scientific material intended for publication in the journal should not have been previously published in any magazine, periodical, or scientific conference, as per a commitment provided by the researcher. Otherwise, the researcher bears full legal and financial responsibility.

7. The researcher should not submit their research or scientific material to any other entity for the purpose of publication until they receive a decision on whether the journal accepts their research or scientific material for publication within two months from the date of the journal's receipt of the research or scientific material. Otherwise, the journal reserves all legal, financial, and administrative rights.

8. The researcher must adhere to the conditions and style of publication approved by the journal and available on the journal's website. Otherwise, the journal is not responsible for any delay in accepting or publishing the research or scientific material.

9. The researcher must observe scientific integrity in scientific research and academic study, including research ethics and the codes of the Committee on Publication Ethics. This includes proper citation of references, sources, legal texts, and scientific texts, as well as ensuring objectivity and methodology in writing. Otherwise, the researcher is fully

responsible for any violations or deviations from these ethics, in accordance with national or international laws and regulations.

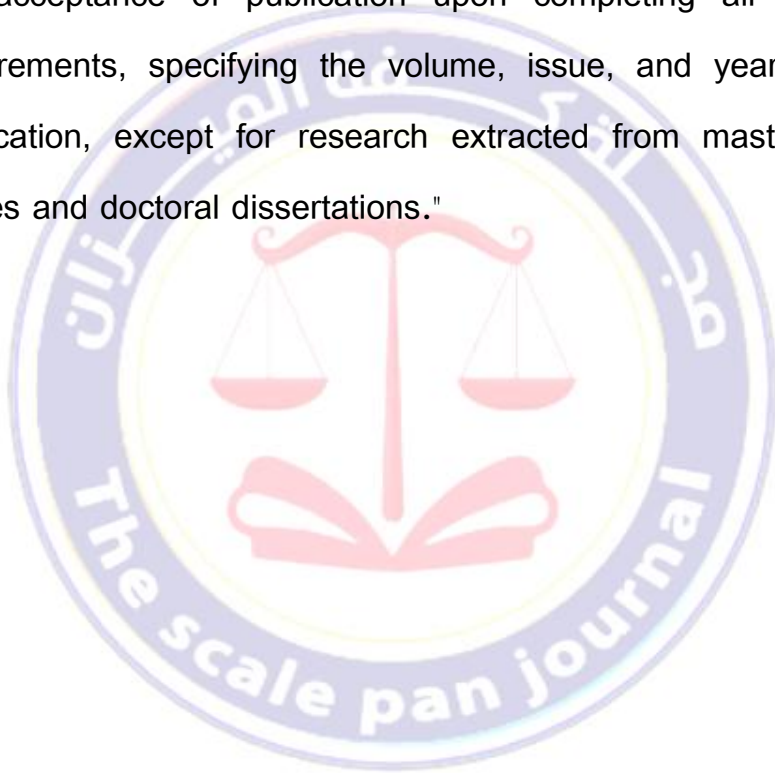
10. All scientific research intended for publication in the journal is subject to plagiarism checking (Turnitin) to ensure that the research is not partially or entirely plagiarized. Otherwise, the researcher is fully responsible for any legal, financial, and administrative liability.

11. The scientific material published by the journal is subjected to transparent peer review and specialized scientific review, in addition to linguistic review (in Arabic and English). The journal has the right to approve or reject publication based on the preliminary opinions of the journal's editorial board or specialized reviewers.

12. Each researcher is granted a hard copy of the issue in which their research is published, as well as a copy of their research. The journal does not cover the costs of sending the hard copy to the researcher.

13. The journal operates according to the Open Access publication model.

14. The journal is committed to providing the researcher with the acceptance of publication upon completing all the requirements, specifying the volume, issue, and year of publication, except for research extracted from master's theses and doctoral dissertations."

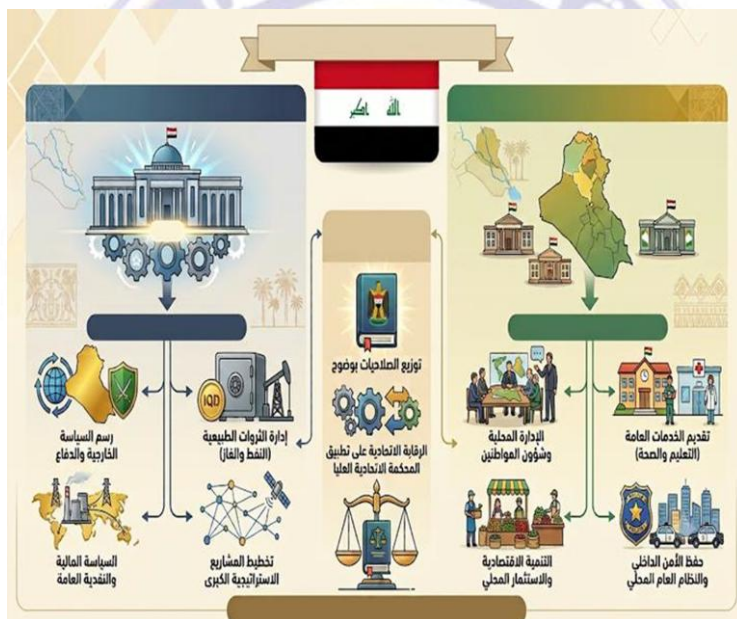


المبادئ العامة المركزية واللامركزية الإدارية في العراق في ظل دستور

عام 2005

الأستاذ المشرف موسى إبراهيم

اعداد عاد أمير غالي



المستخلص

يتناول هذا البحث استقلالية الهيئات المحلية في العراق في ظل دستور 2005، من خلال محورين رئيسيين: استقلال الشخصية المعنوية والموارد المالية، ثم الرقابة الممارسة عليها. يبين البحث أن المجالس المحلية تمتلك صلاحيات تشريعية ورقابية ومالية، مع جدل حول فرض الضرائب. كما يوضح أنواع الرقابة السياسية والقضائية والإدارية، مع إشكاليات تتعلق بمدى فعاليتها واستقلالية المحافظات عن السلطة المركزية.

الكلمات المفتاحية: استقلالية المحليات، اللامركزية الإدارية، الرقابة البرلمانية، الضرائب المحلية، القضاء الإداري.

Abstract

This research examines the autonomy of local authorities in Iraq under the 2005 Constitution, focusing on two main axes: legal personality and financial independence, followed by oversight mechanisms. It shows that local councils possess legislative, supervisory and financial powers, with controversy surrounding tax imposition. It also clarifies political, judicial and administrative oversight types, highlighting issues regarding their effectiveness and the autonomy of provinces from central authority.

Keywords: Local Autonomy, Administrative Decentralization, Parliamentary Oversight, Local Taxation, Administrative Judiciary.

المقدمة

تشكل العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية محوراً أساسياً في أي نظام إداري حديث، إذ يسعى التوزيع الأمثل للسلطات والموارد إلى تحقيق توازن دقيق بين متطلبات الوحدة الوطنية من جهة، وحاجيات التنمية المحلية والمشاركة الشعبية من جهة أخرى. وقد شهد العراق بعد عام 2003 تحولاً دستورياً وقانونياً مهماً، تمثل بتبني نظام اللامركزية الإدارية دستورياً، وإقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، الذي منح مجالس المحافظات صلاحيات واسعة تشمل الجوانب التشريعية والرقابية والمالية، سعياً إلى تجاوز الإرث المركزي للنظام السياسي السابق، وتعزيز مبدأ إدارة المصالح المحلية بواسطة هيئات منتخبة مستقلة.

أولاً-أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث في تناوله قضايا جوهرية لم تستقر نهائياً في تنظيم الإدارة المحلية العراقية، كاستقلالية المحافظات وصلاحياتها التشريعية والمالية. وتكشف تجارب عملية كتظاهرات 2011 والنزاعات حول الضرائب المحلية فجوات بين النص القانوني والواقع، مما يجعل البحث ضرورياً لفهم النظام المحلي وإمكانية تطويره.

ثانياً- إشكالية البحث: تتمثل إشكالية البحث الرئيسية في التساؤل الآتي: إلى أي مدى يمكن القول بأن الهيئات المحلية في العراق تتمتع باستقلالية حقيقية عن السلطة المركزية في ظل دستور 2005، في ضوء التنظيم القانوني لشخصيتها المعنوية ومواردها المالية من جهة، ووسائل الرقابة المتنوعة (السياسية والقضائية والإدارية) الممارسة عليها من جهة أخرى؟

ثالثاً- منهجية البحث: اعتمد الباحث في إعداد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال وصف النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، وتحليل أحكامها واستخلاص مضامينها. كما استعان بالمنهج المقارن، من خلال الإشارة إلى الأنظمة المقارنة (كبريطانيا وفرنسا) حيث اقتضى المقام. فضلاً عن المنهج الاستنباطي، لاستنباط المبادئ العامة والاتجاهات الفقهية والقضائية المتعلقة بموضوع البحث.

رابعاً- خطة البحث:

قُسم البحث إلى مبحثين: الأول تناول استقلالية الهيئات المحلية (مطلب الشخصية المعنوية وآخر للموارد المالية)، والثاني تناول الرقابة عليها (مطلب الرقابة السياسية والقضائية وآخر للرقابة الإدارية). تسبق المبحثين مقدمة وتليهم خاتمة بأهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مبدأ استقلالية الهيئات المحلية تجاه السلطة المركزية

لا يقوم نظام الإدارة المحلية بمجرد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، بل لا بد من هيئات محلية مستقلة تديرها، وهو استقلال أصيل مصدره الدستور والقانون، وليس منحة من السلطة المركزية. ويتطلب هذا الاستقلال توفر شرطين: تمتع الوحدة الإدارية بالشخصية المعنوية (المطلب الأول)، واستقلال مواردها المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

اكتساب الوحدة الإدارية للشخصية المعنوية

يمثل منح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية محوراً أساسياً في تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية. وقد منح دستور جمهورية العراق لعام 2005، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، مجالس المحافظات صلاحيات واسعة، أبرزها الصلاحيات التشريعية والرقابية، مما يجعل هذه المجالس السلطة التشريعية والرقابية العليا في المحافظة، شريطة ألا تتعارض تشريعاتها المحلية مع الدستور والقوانين الاتحادية الحصرية.

أولاً: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

يُعد الدستور المصدر الأساسي لتوزيع السيادة في الدولة، ومنها وظيفة التشريع. وقد وصف المشرع العراقي مجلس المحافظة بأنه "أعلى سلطة تشريعية" ضمن حدوده الإدارية. وبمراجعة النصوص الدستورية، نجد أن المشرع حدد صلاحيات الحكومة الاتحادية الحصرية في تسع فقرات رئيسية تشمل: السياسة الخارجية، المالية العامة، التجارة الخارجية، الأمن الوطني، الجنسية، الترددات، الموازنة العامة، والإحصاء السكاني⁽¹⁾. كما حدد صلاحيات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، مثل: إدارة الجمارك، الطاقة الكهربائية، السياسة البيئية، التخطيط، الصحة، التعليم، والموارد المائية الداخلية⁽²⁾.

الأهم في هذا السياق هو نص المادة (115) من الدستور، التي تعطي الأولوية في التطبيق لقانون الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم عند الخلاف. إن استخدام كلمة "قانون" وإعطائه الأولوية يُعتبر اعترافاً ضمنياً من المشرع الدستوري بتمتع هذه المحافظات بصلاحيات وضع التشريعات، خاصة وأن الدستور لم يحظر

(1) نص المادة (110) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(2) أحمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2002، ص104.

ذلك ضمن الصلاحيات الحصرية أو المشتركة، بل ترك ما عداها للمحافظات. بناءً على ذلك، يُستنتج أن حق مجلس المحافظة في التشريع هو حق أصيل قرره الدستور، والنص الوارد في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 هو مجرد نص كاشف لهذا الحق وليس مؤسساً له.

ثانياً: الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات

يمارس مجلس المحافظة رقابته على الهيئات التنفيذية المحلية بثلاث وسائل رئيسية، هي: السؤال، الاستجواب، والتحقيق. أما إثارة المسؤولية السياسية فهي غير متحققة في هذا الإطار.

السؤال: يوجه المجلس أسئلة إلى المحافظة أو نواب المحافظ أو المدراء العامين للاستيضاح عن أمور تدخل في اختصاصهم، ويتوجب عليهم الإجابة شفهيًا أو تحريريًا. يجب أن تظل المناقشة في حدود السؤال، وإلا حق للمسؤول الامتناع عن الإجابة⁽³⁾.

(3) حيدر عبدالله عبود جابر الأسدي، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجلس المحافظات، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص70.

الاستجواب: يوجه الاستجواب إلى فئات محددة: المحافظ، نوابه، وأصحاب المناصب العليا (المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية باستثناء قادة الجيش والقضاة). يُقدم طلب الاستجواب كتابيًا من قبل ثلث أعضاء المجلس، ويُمنح المستجوب وقتًا كافيًا للإعداد.

التحقيق: يمكن للمجلس تشكيل لجنة تحقيق دائمة أو مؤقتة للوقوف على حقائق أمر معين، وتقديم تقرير بذلك. ورغم أن هذه اللجان تمارس صلاحيات تشبه صلاحيات القضاة، إلا أن استخدامها لوسائل مثل إلزام الشهود أو حلف اليمين لا يكون متاحًا إلا بتشريع خاص من المجلس ينظم ذلك.

المسؤولية السياسية: يرى الباحث أن إثارة المسؤولية السياسية (الفردية أو التضامنية) غير ممكنة في نظام مجالس المحافظات العراقي، وذلك لاختلاف طبيعة السلطة التنفيذية المحلية. فالمحافظ ليس مسؤولاً سياسياً عن أعضاء هيئته التنفيذية، ولا توجد مسؤولية تضامنية لعدم وجود برنامج سياسي موحد. كما أن

أسباب الاستجواب والإقالة المحددة في القانون هي أسباب إدارية أو جنائية بحتة، وليست سياسية⁽⁴⁾.

في الختام، إن ممارسة المجلس لدوره الرقابي تقتضي الحياد والاستقلال، بهدف تحقيق التكامل مع الهيئات التنفيذية لخدمة المواطنين، وأي تقصير في هذا الدور يرتب المسؤولية القانونية للمجلس.

المطلب الثاني

استقلال الموارد المالية للهيئات المحلية

يُعد الاستقلال المالي ركناً أساسياً لاستقلال مجالس المحافظات وتمكينها من أداء مهامها وتنفيذ مشاريعها التنموية. ولتحقيق ذلك، تعتمد المحافظات غير المنتظمة في إقليم على نوعين رئيسيين من الموارد المالية: الموارد الداخلية (الذاتية) والموارد الخارجية (المنقولة من السلطة المركزية)⁽⁵⁾.
أولاً: الموارد المالية الداخلية

(4) أحمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2002، ص104.

(5) ميثم حنضل شريف، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، مجلة جامعة ذي قار، كلية القانون، العدد الرابع، مجلد2، 2007، ص174.

تتمثل الموارد الداخلية في الصلاحيات المالية التي تمارسها المحافظة بصورة مستقلة، وأبرزها فرض الضرائب والرسوم المحلية، والغرامات، وأجور الخدمات، وإيرادات الأملاك. وقد أثارت مسألة فرض مجالس المحافظات للضرائب والرسوم جدلاً فقهيًا وقضائيًا واسعًا في العراق. فيذهب اتجاه إلى عدم دستورية هذا الإسناد، استنادًا إلى المادة (28) من الدستور التي تشترط أن يكون فرض الضرائب والرسوم بقانون صادر عن السلطة التشريعية الاتحادية، وما يصدر عن المجلس هو قرارات إدارية لا ترقى لمصاف القوانين. ويرى هذا الاتجاه أن الأمر يمثل خلطًا بين اللامركزية الإدارية والسياسية.

في المقابل، يرى اتجاه ثانٍ أن لمجلس المحافظة صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية، وذلك استنادًا إلى المادة (122/ثانيًا) من الدستور التي تمنح الوحدات الإدارية صلاحيات مالية واسعة، والمادة (115) التي تعطي الأولوية للتشريع المحلي عند عدم التعارض مع الاختصاصات الحصرية الاتحادية. وقد قوبل هذا التوجه بمعارضة من مجلس الوزراء، الذي أصدر قرارًا بتعطيل هذه الصلاحية إلى حين صدور قانون اتحادي ينظمها، مما أثار إشكالًا دستوريًا لكون

مجلس الوزراء غير مختص بتعطيل اختصاص دستوري مقرر لمجالس المحافظات⁽⁶⁾.

أما مجلس شورى الدولة، فقد اتجه في رأيه الاستشاري إلى عدم اختصاص المجالس بفرض الضرائب والرسوم مباشرة، بل لا بد من وجود قانون اتحادي يحدد أنواعها وشرائحها. إلا أن المحكمة الاتحادية العليا حسمت الخلاف جزئياً بقرارها المرقم (25/اتحادية/2008)، إذ أقرت بحق مجالس المحافظات في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة، مع التأكيد على أن فرض الضرائب المحلية يبقى مقيداً بصدر قانون اتحادي يحدد أوعيتها؛ عملاً بالمادة (28) من الدستور. وقد أجاز التعديل الثاني لقانون المحافظات فرض "الضرائب البيئية" على الشركات تعويضاً عن الأضرار البيئية، وهو تطور إيجابي، لكن الباحث يقترح توسيع نطاقها ليشمل جميع الأنشطة الملوثة للبيئة، وتخصيص حصيلتها لمعالجة آثار التلوث.

أما الغرامات، فتعد مورداً مالياً مهماً، وتنقسم إلى نوعين: غرامات تفرض بموجب قوانين اتحادية (كالمرور والبيئة)، وأخرى تفرض بموجب تشريعات محلية ينظم بها المجلس الأنشطة الاقتصادية. وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا

⁽⁶⁾ قرار مجلس الوزراء المرقم (2012/1/27) بجلسته المنعقدة في 2012/1/17.

الاختصاص. كما تشمل الموارد الداخلية أجور الخدمات التي تقدمها المرافق العامة المحلية (صناعية، تجارية، زراعية)، وإيرادات أملاك المحافظة من عقارات وأسهم وسندات، وللمحافظة ذمة مالية مستقلة تؤهلها لتأسيس المشاريع وتملك الأموال واستيفاء إيراداتها⁽⁷⁾.

ثانياً: الموارد المالية الخارجية

تتمثل الموارد الخارجية بما تحصل عليه المحافظة من السلطة المركزية أو جهات خارجية، وتشمل الإعانات والقروض والهبات. فالإعانات الحكومية، وهي الجزء الأكبر من إيرادات المحافظة، تُمنح عبر التخصيصات السنوية في الموازنة العامة الاتحادية، أو عبر مخصصات الوزارات لفروعها في المحافظات وفق نسب سكانية. غير أن توزيع هذه المخصصات يخضع حالياً لتقدير الوزارات، مما يجعلها عرضة للاعتبارات السياسية والحزبية، لذا يدعو الباحث إلى تفعيل المادة (106) من الدستور بإنشاء هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لضمان العدالة. كما توجد تخصيصات خاصة لمواجهة أعباء معينة، كتخصيص (5) دولارات عن كل برميل نفط للمحافظة المنتجة، أو تعويضات الكوارث

⁽⁷⁾ منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة،

الطبيعية والإرهابية، فضلاً عن المنح المرافقة لنقل اختصاصات وزارية إلى المحافظات، بشرط أن تكون معاصرة ومعادلة للنفقات المترتبة عليها⁽⁸⁾. أما التبرعات والهبات، فتمثل مورداً يعكس مدى رضا المجتمع المحلي وتعاونه مع السلطات المحلية، وقد شهد العراق تطبيقات عملية متعددة، كالتبرع بالأراضي لإقامة مشاريع خدمية، أو تمويل مشاريع المياه والكهرباء من قبل منظمات غير حكومية. وأخيراً، تعد القروض مورداً خارجياً تلجأ إليه المحافظات لتمويل مشاريعها التنموية الكبرى، ورغم أن قانون المحافظات لم ينص صراحة على صلاحية المجلس بعقد القروض المحلية، فإن المادة (7/سابع عشر) منه أحالت إلى الصلاحيات الواردة في الدستور والقوانين النافذة، مما قد يشكل أساساً قانونياً لهذه الصلاحية إذا ما توافرت الضمانات اللازمة.

المبحث الثاني

تطبيق الرقابة على الهيئات المحلية

تتوزع الإدارة المحلية في العراق بين مجالس محلية منتخبة (تقريرية) ورؤساء وحدات إدارية (تنفيذيين). ورغم تمتعها باستقلالية واسعة لإدارة المصالح المحلية،

(8) المادة (11/الفقرة 8/ثانياً) من القانون رقم 19 لسنة 2013 (التعديل الثاني لقانون المحافظات).

فإن هذه الاستقلالية ليست مطلقة حفاظاً على وحدة الدولة، مما يستوجب وجود رقابة متعددة الأنواع. وتنقسم هذه الرقابة إلى: رقابة سياسية وقضائية (المطلب الأول)، ورقابة إدارية من السلطة المركزية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة السياسية والقضائية على الهيئات المحلية

تنقسم الرقابة على الإدارة المحلية في العراق إلى نوعين رئيسيين: الرقابة السياسية (البرلمانية والشعبية) والرقابة القضائية (أمام المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الإداري). وقد أقرّ الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 خضوع مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى لرقابة مجلس النواب، مع تأكيد استقلالها عن السلطة الإدارية المركزية⁽⁹⁾.

أولاً: الرقابة السياسية

تتجلى الرقابة البرلمانية في ثلاثة مسارات: رقابة مجلس النواب على المجالس المحلية ذاتها (وتحديدًا حل مجلس المحافظة)، ورقابته على قراراتها، ورقابته على المحافظ. في ما يخص حل مجلس المحافظة، اشترط المشرع شكلياً أن يكون الطلب صادرًا من المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس، وأن يصدر قرار الحل من

⁽⁹⁾ المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، إضافة إلى شروط موضوعية كالإخلال الجسيم بالمهام أو مخالفة الدستور⁽¹⁰⁾. أما بخصوص الاعتراض على القرارات، فقد أضافه قانون التعديل الأول رقم (15) لسنة 2010، حيث يجوز لمجلس النواب الاعتراض على قرارات المجلس المحلي إن خالفت الدستور أو القوانين النافذة، وله إلغاؤها إذا لم تُزل المخالفة. غير أن فقهاء القانون ينتقدون هذه الصلاحية، باعتبار أن مراقبة دستورية القرارات وقانونيتها هي من اختصاص القضاء الإداري والمحكمة الاتحادية العليا، لا البرلمان، فضلاً عن أن منطق التوافق السياسي يضعف الفعل الرقابي لمجلس النواب. ويقترح بعض الباحثين منح مجلس الوزراء حق الاعتراض على قرارات المجالس المحلية أمام القضاء، مع بقاء صلاحية الحل بيد البرلمان⁽¹¹⁾.

أما الرقابة الشعبية، فتتجسد من خلال هيئة الناخبين ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب، وقد كفلها الدستور صراحة بحرية التعبير والتظاهر السلمي وحرية الصحافة⁽¹²⁾. وقد شهد العراق نموذجاً عملياً لذلك في تظاهرات

⁽¹⁰⁾ المادة (20/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.

⁽¹¹⁾ سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ص 222.

⁽¹²⁾ المادة (38) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

25 شباط 2011 ("يوم الغضب")، التي عمّت جميع المحافظات ودفعت بعض المحافظين إلى الاستقالة استجابة لمطالب تحسين الخدمات ومكافحة البطالة.

ثانياً: الرقابة القضائية

تخضع قرارات الإدارة المحلية (المجالس وأجهزتها التنفيذية) لرقابة قضائية مزدوجة: أمام المحكمة الاتحادية العليا (للقابة الدستورية) وأمام محكمة القضاء الإداري (للقابة على المشروعية). وقد تأسست المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ثم قانون رقم (30) لسنة 2005، ريثما يصدر قانونها وفق المادة (92) من الدستور الحالي بأغلبية ثلثي مجلس النواب. وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالبت في قرارات حل المجالس المحلية، والاعتراضات التي يقدمها المحافظ على قرارات مجلس المحافظة أو مجالس الأفضية والنواحي إذا خالفت الدستور أو القوانين أو الخطة العامة أو الموازنة. ويملك المحافظ إعادة القرار خلال 15 يوماً، فإذا أصر المجلس أحاله إلى المحكمة الاتحادية للفصل فيه⁵.

أما محكمة القضاء الإداري (المنصوص عليها في قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979)، فتتظر في قرارات المجالس المحلية المتعلقة بإقالة رؤساء الوحدات الإدارية (المحافظ ونوابه، القائمقام، مدير الناحية). ففي حالة إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة، يجوز للمحافظ الطعن أمام محكمة

القضاء الإداري خلال 15 يوماً، وتفصل المحكمة خلال 30 يوماً، وهو استثناء من قاعدة التظلم الإداري المسبق، مراعاة لأهمية منصب المحافظ وضرورة عدم تعطيل سير العمل. كما تقبل المحكمة الطعن في قرارات إقالة أصحاب المناصب العليا (كالمديرين العاميين)، رغم عدم وجود نص صريح، استناداً إلى اختصاصها الأصل في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، ومن ذلك قرارها بإلغاء إقالة مدير عام شرطة ديالى الصادر من مجلس محافظة ديالى⁽¹³⁾.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات المحلية

الرقابة الإدارية هي تلك التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية. وقد شهد العراق بعد عام 2003 تحولات دستورية وتشريعية عززت استقلال المحافظات، حيث نصت المادة (122/خامساً) من الدستور على أن مجلس المحافظة لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة⁽¹⁴⁾. ويرى بعض الفقه أن هذا النص أسقط دعامة أساسية من دعائم اللامركزية الإدارية، وهي الوصاية الإدارية. غير أن هذا الرأي مرجوح،

⁽¹³⁾ غازي إبراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، مجلة التشريع والقضاء، العدد (4)، بغداد،

2009، ص10.

⁽¹⁴⁾ المادة (122/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

لأن اللامركزية لا تقتصر على رقابة بعينها، بل تقوم على الاعتراف بالمصالح المحلية وهيئات منتخبة تديرها. وما حدث في العراق هو إبعاد الرقابة المركزية نتيجة لمركزية النظام السابق الشديدة، ولا يمنع ذلك وجود نصوص ضمنية تمنح سلطات رقابية للسلطة المركزية، يمكن تصنيفها وفقاً للجهة المصدرة: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، والوزراء⁽¹⁵⁾.

أولاً: رقابة رئيس الجمهورية

بموجب الدستور، يتبنى العراق النظام البرلماني، حيث يمثل رئيس مجلس الوزراء السلطة التنفيذية فعلياً، بينما أصبح منصب رئيس الجمهورية شرفياً رمزياً. ومع ذلك، منحت المادة (26/أولاً) من قانون المحافظات رئيس الجمهورية صلاحية رقابية غير مباشرة، إذ نصت على أن "يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه". فرغم أن هذا الاختصاص غير مدرج ضمن صلاحيات الرئيس الدستورية، إلا أنه يمكنه فعلياً ممارسة دور

(15) غازي فيصل مهدي، نظام الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الأولى، العدد الأول، 2009. ص 24.

رقابي بالامتناع عن إصدار المرسوم إذا رأى عدم توفر الشروط القانونية في المحافظ المنتخب، لأن النص لم يلزمه بإصداره صراحة⁽¹⁶⁾.

ثانياً: رقابة رئيس مجلس الوزراء

يعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، وله عدة أدوات رقابية على الإدارة المحلية، منها:

أولاً، اقتراح إقالة المحافظ: فلا يمكن لمجلس النواب إقالة المحافظ إلا بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء. وهذه صلاحية رقابية مهمة، إذ يستطيع رئيس الوزراء من خلالها اقتراح إقالة أي محافظ إذا توافرت الأسباب القانونية. عملياً، جرى استخدام هذه الصلاحية عندما قدم رئيس الوزراء مقترحاً إلى مجلس النواب بإقالة محافظ نينوى (أثيل النجيفي) بتاريخ 2015/5/28، على خلفية سقوط الموصل بيد تنظيم داعش، وتمت الإقالة بالأغلبية المطلقة⁴.

ثانياً، رقابة رئيس مجلس الوزراء على أصحاب المناصب العليا (المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية). فرغم أن مجالس المحافظات تصادق على ترشيح ثلاثة أشخاص ليشغلوا هذه المناصب، ويختار الوزير المختص أحدهم، إلا أن المشرع منح رئيس مجلس الوزراء سلطة إقالتهم باقتراح من الوزير المختص. ويعد هذا

(16) المادة (26/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008

المعدل.

محل خلاف، إذ منح القانون كلاً من مجلس المحافظة ومجلس الوزراء حق الإقالة، مما يثير تساؤلاً عن جدوى صلاحية الترشيح الممنوحة للمجلس إذا كان بإمكان مجلس الوزراء الإقالة دون الرجوع إليه⁽¹⁷⁾.

ثالثاً، الدور الرقابي لرئيس مجلس الوزراء من خلال الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات. أوجب القانون تأليف هيئة عليا برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين، تختص بالنظر في شؤون المحافظات والتنسيق بينها. ورغم أن دورها تنسيقي في الأساس، إلا أن رئيس الوزراء يمكنه ممارسة دور توجيهي، غير أن ذلك غير ملزم لمجالس المحافظات المستقلة في قراراتها.

رابعاً، رقابة مجلس الوزراء في مسألة تشكيل الأقاليم. وفقاً لقانون الإجراءات التنفيذية رقم (13) لسنة 2008، يُقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء، الذي يكلف المفوضية العليا للانتخابات باتخاذ إجراءات الاستفتاء. غير أن هذا الدور هو تنسيقي بالأساس، ولم يمنح مجلس الوزراء سلطة رقابية حقيقية، بل من الناحية العملية استخدم رئيس الوزراء صلاحياته لرفض إحالة طلبات تشكيل الأقاليم إلى المفوضية.

(17) المادة (1/45) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته.

خامساً، يمارس مجلس الوزراء رقابة غير مباشرة من خلال اقتراح مشروعات القوانين إلى السلطة التشريعية، فيستطيع تعديل اختصاصات المجالس المحلية بالزيادة أو النقصان ضمن حدود الدستور⁽¹⁸⁾.

ثالثاً: رقابة الوزراء

منع الدستور خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أي وزارة، كما لم يمنح قانون المحافظات الوزراء سلطات رقابية على المجالس المحلية، بل ألزمهم باختيار أحد المرشحين الذين يصادق عليهم مجلس المحافظة لشغل المناصب العليا. ومع ذلك، فإن نصوصاً أخرى في قوانين مختلفة تمنح الوزراء سلطات رقابية. فتعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام 2012 الصادرة عن وزارتي التخطيط والمالية ألزمت المحافظات بتقديم تقارير شهرية عن نشاطها. ومن خلال هذه التقارير، تستطيع الحكومة المركزية مراقبة أوجه نشاط المحافظات ومدى إنجازها لمهامها، مما يمكنها من زيادة أو خفض ميزانياتها وفقاً لما تكشفه التقارير. كما يمكن ممارسة الرقابة عبر إصدار تعليمات تنظم مجالات العمل الحكومي، كتعليمات تنفيذ العقود الحكومية الصادرة عن وزارة التخطيط⁽¹⁹⁾.

(18) المادة (25/أولاً/د1) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2012.

(19) المادة (4) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2012.

الخاتمة

بعد استعراض نصوص الدستور العراقي لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وتحليل الصلاحيات التشريعية والرقابية والمالية لمجالس المحافظات، فضلاً عن أنواع الرقابة الممارسة عليها (السياسية والقضائية والإدارية)، يمكن الخروج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي تعكس ملامح النظام الإداري المحلي في العراق، وتفتح آفاقاً لتطويره بما يحقق التوازن بين استقلالية المحافظات ووحدة الدولة.

أولاً-الاستنتاجات:

1. الاستقلالية نسبية؛ فالرقابة المتعددة تحدّها ضمن اللامركزية الإدارية رغم النص الدستوري.
2. الخلاف المالي قائم، والمحكمة الاتحادية تشترط قانوناً اتحادياً للضرائب مما يقيد الاستقلال.
3. الرقابة البرلمانية ضعيفة بتأثير التوافق السياسي.
4. وجود نصوص رقابية ضمنية للسلطة المركزية: رغم الحظر الدستوري لخضوع المحافظات لسيطرة الوزارات، إلا أن قوانين الموازنة وتعليمات الوزارات المختصة منحت الحكومة المركزية أدوات رقابية غير مباشرة (كنتقارير الأداء الشهرية) تؤثر فعلياً في استقلالية المحافظات.

ثانياً- التوصيات:

1. توسيع قاعدة فرض الضرائب البيئية: ندعو إلى توسيع نطاق فرض الضرائب البيئية لتشمل جميع الأنشطة الملوثة للبيئة (سواء صادرة عن شركات أو أفراد)، وتخصيص حصيلتها لمعالجة الآثار البيئية، أسوة بما أجازته التعديل الثاني لقانون المحافظات.
2. إنشاء هيئة مستقلة لمراقبة تخصيصات المحافظات: تفعيلًا للمادة (106) من الدستور، نقترح إنشاء هيئة عامة محايدة تراقب توزيع الوزارات لتخصيصاتها المالية على المحافظات، لضمان العدالة وتجريد التوزيع من الاعتبارات السياسية والحزبية.
3. نقل صلاحية الاعتراض على القرارات من البرلمان إلى القضاء: نوصي بتعديل قانون المحافظات، بحيث يُمنح مجلس الوزراء حق الاعتراض على قرارات المجالس المحلية أمام القضاء الإداري أو المحكمة الاتحادية، بدلاً من تركها لمجلس النواب الذي يغلب عليه التوافق السياسي.
4. تنظيم صلاحية عقد القروض المحلية: نقترح تعديل قانون المحافظات لإضافة نص صريح يجيز لمجالس المحافظات عقد قروض محلية (من مصارف أو محافظات أخرى) لتمويل مشاريعها التنموية، مع وضع الضوابط اللازمة لحماية المالية العامة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب والمقالات الدورية:

- 1- أحمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2002..
- 2- حيدر عبدالله عبود جابر الأسدي، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجلس المحافظات، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.
- 3- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، د.ن.
- 4- غازي فيصل مهدي، نظام الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الاولى، العدد الاول، 2009.
- 5- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، 2004.

ثانياً: القوانين

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005:
2. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
3. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2012.

4. القانون رقم (19) لسنة 2013 (التعديل الثاني لقانون المحافظات).

ثالثاً: القرارات

1. قرار مجلس الوزراء المرقم (2012/1/27) بجلسته المنعقدة في

2012/1/17.

