المبحث الأول

التنظيم الإداري في ظل دستور عام ٢٠٠٥

بعد عام ٢٠٠٣ انتقل العراق إلى نظام اداري جديد واتجهت االبلاد نحو تغـــيير جـــذري في المفاهيم والقيم والمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، واتجه نحو إرساء دعائم النظـــام الفيدرالي واللامركزيه في الإدارة , وتوج هذا الاتجاه بصدور الدستور العراقي لعـــام ٢٠٠٥ والذي كانت مبادئه تعبر عن طموحات الشعب العراقي نظام اللامركزية الذي يقـــوم علـــى أساس توزيع السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية أو المحلية .

أولاً : الهيئات المركزية

يتبين من نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ان الادارة المركزية في العراق تتمثل بمايلي :

١-رئيس الجمهوريه

اخذ المشرع الدستوري العراقي في ظل هذا الدستور بالنظام البرلماني في الحكم ومن مقتضيات ذلك ان يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات محدودة إلا أنها تبقى تشغل حيزا مهما من الوظيفة التنفيذية . وفي ذلك بينت المادة ٦٤ من الدستور ان (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، و يسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لاحكام الدستور) .

هذا و يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الاتية :

١ - اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بـــالحق الخـــاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري.

٢- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقة عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

٣- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.

٤- دعوة مجلس النواب المنتخب إلى الانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ

المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور.

٥- منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون.

٦- قبول السفراء.

٧- اصدار المراسيم الجمهورية.

٨- المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

٩- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفية والاحتفالية.

١٠- ممارسة اية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

٢-مجلس الوزراء

رئيس الوزراء هو المسؤول المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بتسمية اعضاء وزارته وادارة مجلس الوزراء ويتراس اجتماعاته ويمارس مجلس الوزراء استنادا الى نص المادة ٧٧ من الدستور الصلاحيات الاتية :

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

٢- اقتراح مشروعات القوانين.

٣- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

٤- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

٥- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية.

٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.

ثانياً : الهيئات اللامركزية

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة(١١٢) على ان يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية.

١-الاقاليم

اقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام الفيدرالي في شكل الدولة واذا كان موضوع الفيدرالية

يدخل ضمن اللامركزية السياسية وليس اللامركزية الادارية من حيث ان لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. فاننا سوف لانتطرق الى الحقوق الدستورية للاقليم اذ لايصح تناولها في هذه الدراسة وسنقتصر على تناول الحقوق الادارية .

وقد اقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كوردستان، وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً كمامنح الحق لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بأحدى طريقيتين:

الاولى طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم اما **الثانية** فطلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

وقد نص الدستور في المادة (١١١) منه ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقليم في حالة الخلاف بينهما.

ويختص الاقليم وفقا للباب الخامس من الدستور بممارسة السلطات الاتية :

١- يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لايتعارض مع هذا الدستور.

٢- لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

وقانون الاقليم بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي.

٣- تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

٤- تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم.

ي حين تتمثل الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم بما يلي:

- إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون.

- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام

- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

- رسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيع عادل، وينظم ذلك بقانون.(المادة ١١٠ من الدستور).

٢- المحافظات التي لم تنظم باقليم

افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور لبيان التقسيم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم . فأوضحت المادة ١١٨ منة ان المحافظات تتكون من عدد من الاقضية والنواح والقرى .

وجاء في النص :

(اولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون. ثالثا : يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس

رابعا: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما

خامسا: لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة،

وله مالية مستقلة.).

هذا ويجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظ ذلك بقانون. اما بشأن بغداد فقد بين الدستور انها بحدودها البلدية عاصمة جمهوريـ العراق،وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد،وينظم وضع العاصمة بقانون ولايجوز للعاصمة ا تنضم لاقليم.(المادة ١٢٠).

وقد قسم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصادر رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الوحدات الادارية في العراق الى ثلاثة مستويات هي: المحافظات والاقضية والنواح، يديرها مجلس المحافظة ومجلس القضاء و مجلس الناحية.

وهذه المجالس تمثل الركيزة الأساسية في بنيان السلطة اللامركزيه وهي حجر الزاوية في البناء التنظيمي ، ومجلس المحافظة بنص القانون اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية. ويخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب. فقد جاء في المادة الثانيه/ اولا من قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم "مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية."

وتتمتع مجالس المحافظات بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة رغم ان المشرع لم يشر الى ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم غير ان نص المادة ١١٨ من الدستور تؤكد تمتعها بهذه الشخصية والاستقلال المالى والاداري (١)وتكون العضوية فيها لكل مواطن بشرط

1- تنص المادة ١١٨ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥(اولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون. ثالثا : يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس

رابعا: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما

خامسا: لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.).

ان يكون عراقياً كامل الاهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.وان يكون حاصلاً على الشهادة الاعدادية كحد ادنى او ما يعادلها.(١)

وتملك مجالس المحافضات اتخاذ كافة القرارات المنظمة لشؤون المجتمع ويعمد مجلس المحافظة الى انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا. وللمجلس بصفة خاصة ان يمارس كما ورد في المادة السابعه من القانون وظائف مختلفة في طبيعتها منها ما هو إداري ومنها ما هو قضائي ومنها ما هو ذي طابع تشريعي . (٢)

ويمكن أن تقسم هذه الوظائف إلى وظيفتين اساسيتين :

١-الوظيفة التشريعية

تملك مجالس المحافظات إصدار القوانين والقرارات المنضمة لشؤون الأفراد في المجتمع فمن اختصاصها إصدار التشريعات المحليةوالانظمة الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والأجهزة والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصها ، استناداً إلى المادة السابعة الفقرة (ثالثا) من القانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم. حيث ورد ان المجلس يملك "اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللا مركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية." كما نص القانون على ان للمجلس اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس.

وللمجلس اخيرا ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور او

1- المادة(5) من قانون المحافظات

2- يمارس المجلس استنادا الى نص المادة السابعه /سابعا من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم":"١- انتخاب المحافظ ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة له.٢- اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني."

القوانين النافذة .

٢-الوظيفة الادارية

تمارس مجالس المحافظات جوانب متعددة من الوظيفة الادارية منها مايتعلق بالرقابه والاش
ومنها ما يخص رسم السياسة العامه و تقديم الخدمات في المحافظة.

أ- **الرقابة والإشراف:** يمارس مجلس المحافظة مهمة الرقابة والإشراف والمتابعة
أعمال رؤساء الوحدات الادارية وعلى كافة أجهزة الاداره العامة ومختلف القطاعات
مستوى المحافظة لضمان حسن تقديمها للخدمات . وللمجلس في ذلك مايلي :

١- استجواب المحافظ او احد نائبيه بناءا على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الاغ
البسيطة باجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بمو
الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ويكون طلب الاقالة او التوصية بها مستندا على
الاسباب الحصرية الاتية:

أ- عدم التراهة أواستغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

هـ- الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.

هذا ولمجلس النواب اقالة المحافظ بالاغلبية المطلقة بناءاً على اقتراح رئيس الوزراء لنف
الاسباب المذكورة اعلاه . وللمحافظ ان يعترض على قرار الاقالة، امام المحكمة الاتحادية الع
خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال ش
من تاريخ تسجيله لديها وعليه في هذه الحالة ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة اليومية لح
البت في الاعتراض. (١) يقوم مجلس المحافظة بعد نهاية هذه المدة او تصديق قرار الاقالة من ق
المحكمة الاتحادية العليا في حالة وقوع اعتراض عليه بانتخاب محافظ جديد خلال مدة اقصا
ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق او انتهاء مدة الطعن.

٢- اقالة رئيس مجلس المحافظة أو نائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حا

١- المادة ٧/ تاسعاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ارتكابه احد الافعال اعلاه.

٣- الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

٤- اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناءا على طلب خمس عدد اعضاء المجلس او بناءا على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص.

ب- **رسم السياسة العامة** :تعد هذه الوظيفة من أهم الوظائف التي تمارسها مجالس المحافظات والتي تتمثل في التنسيق بين المجلس والوزارات للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة, ويملك المجلس:

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

٢-اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.

٣-المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ، واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء، على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

ج-**إداء الخدمات** : تتولى مجالس المحافظات مهمة تقديم الخدمات لمواطني المحافظة وإدارة المرافق العامة والتنسيق بينهما بما يحقق الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات . ولها بهذا الخصوص:

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

٢-المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناءاً على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس.(١)

1- المادة ٧/ حادي عشر من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

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

٤-المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.