الكلية : القانون

القسم او الفرع :

المرحلة: الثانية

أستاذ المادة : م.د. أحمد كامل شاكر

اسم المادة بالغة العربية : القانون الاداري

اسم المادة باللغة الإنكليزية : Administrative law

اسم المحاضرة الرابعة باللغة العربية: التنظيم الإداري بالعراق

اسم المحاضرة الرابعة باللغة الإنكليزية : Administrative organization in iraq

لن نتطرق في هذا الموضوع الى التنظيم الاداري في العصور الغابرة والعصر الاسلامي في العراق انما نتعرض الى التنظيم الاداري منذ دخول الاحتلال الانكليزي وتأسيس الدولة العراقية .

الفرع الاول

النظام الاداري في العهد الملكي في العراق

عند دخول الاحتلال الانكليزي الى العراق عام 1917 قامت في العراق ادارة اجنبية كادرها مكون اساساً من الانكليز و بدرجة اقل من الهنود، و وضع العراق تحت حكم عسكري مباشر من قبل الانكليز حتى تشرين الاول عام 1920 اذ تم تشكيل اول حكومة مؤقتة عراقية بدف تهدئة الاوضاع في البلاد وتنظيم ادارة مدنية يشرف عليها الانكليز بشكل مباشر ، وانيطت بمجلس الوزراء مسؤولية تنظيم الجهاز الاداري وتعيين الموظفين ولكن لا يتم ذلك الا بأشراف ومصادقة المندوب السامي البريطاني وتم تقسيم العراق الى (10) الوية في عام 1921 وعلى رأس كل لواء متصرف، وبعد تنصيب الملك فيصل الاول على العراق بدأت خطوة جديدة في تكوين الدولة الجديدة، واعلن عن اول دستور عراقي (القانون الاساسي العراقي لعام 1925) وقد خصصت المواد من (109) الى (112) منه على التنظيم الاداري والاقليمي حيث نصت المادة 109 على أن تعيين المناطق الادارية وانواعها واسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها يتم بقانون وصدر على اثر ذلك القانون الخاص بإدارة الالوية وهو القانون رقم (58) لسنة 1927، ولاحقاً استبدل هذا القانون بقانون اخر لأداره الالوية هو القانون رقم (16) لسنة 1945، وقد خصص هذا القانون الاخير بعض نصوصه للإدارة المحلية التي لم يكن القانون قد تطرق لها واخذ بشكل واضح بنظام اللامركزية الادارية كون أن مجلس اللواء كما حدد بالقانون وتتكون من اعضاء معينين بحكم وظائفهم واعضاء منتخبين.

الفرع الثاني

النظام الاداري في العهد الجمهوري

بعد سقوط النظام الملكي عام 1958 واعلان الجمهورية تم حصر الاختصاصات المهمة في الوظيفة الادارية بالحكومة المركزية المكونة من مجلس السيادة و رئيس الوزراء، وكانت اول التشريعات التي اتجهت بالنظام الاداري نحو المركزية المطلقة و تعديل قانون ادارة الالوية بموجب قانون ادارة الالوية بموجب القانون رقم (36) لسنة 1959 وقد نص هذا التعديل على حل جميع مجالس الالوية العامة (المحافظات) واعيد تشكيلها من اعضاء من اعضاء معينين بحكم وظائفهم فقط، والاعضاء م مدير التربية والتعليم ورئيس الصحة واكبر موظف من وزارة الزراعة والاقتصاد والمواصلات والاشغال في اللواء وممثل عن الوزارة من الوزارات المحلية ، وبعد انقلاب عام 1968 حدد دستور 1970(المؤقت) مؤسسات جمهورية العراق وي كل من (مجلس قيادة الثورة (المنحل)، المجلس الوطني، مجلس الوزراء ، القضاء.

وصدر قانون المحافظات رقم (159) لسنة 1969 المعدل والذي تضمن اسس نظام لامركزي يقوم على منح صلاحيات واسعة تمارسها مجالس للوحدات الادارية وهذه المجالس يجب ان تكون منتخبة الا أن هذه الانتخابات لم تجري ابداً الامر الذي جعل الوحدات تدار من موظفين تابعين للإدارة المركزية ، ولذا كان النظام الاداري في ظل النظام السابق بموجب قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 لا مركزياً في نصوص التشريع ومركزياً في الواقع والتطبيق.

الفرع الثالث

التنظيم الاداري الحالي

تكونت السلطة التنفيذية الاتحادية في ظل التنظيم الاداري الحالي في العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وسنناقش ذا التنظيم بنوع من التفصيل كونه يواكب حياتنا ولغرض الاحاطة بجزئياته:

اولا: رئيس الجمهورية: رئيس الجمهورية في النظام الجديد لا يتمتع بالكثير من الصلاحيات ، فو ليس الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية وانما الرئاسة الفعلية لرئيس الوزراء، وقد عرفت المادة (67) من الدستور بانه الرئيس و (رئيس الدولة و رمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور) وان منصب رئيس الجمهورية في العراق و منصب شرفي تقريباً، وليس لدي صلاحيات فعلية ، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية في العراق من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد اعضائه، واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية تنحصر المنافسة بين المرشحين الذين حصلا على اعلى الاصوات، ويعد فائزا من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع، وتكون ولايته لمدة اربع سنوات قابلة للتمديد مرة واحدة فقط، اما اهم صلاحيات رئيس الجمهورية فقد حددتها المادة (73) من الدستور وهي :

1- اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء.
2- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب.
3- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي 15 يوم من تاريخ تسليمها.
4- دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.
5- اصدار المراسيم الجمهورية وقبول السفراء والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من المحاكم المختصة.

ثانياً: مجلس الوزراء: يتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويكونون جميعاً مسؤولين مسؤولية تضامنية وشخصية امام مجلس النواب، وقد عرف الدستور رئيس مجلس الوزراء بانه (المسؤول التنفيذي المباشر عن الساسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ، وقد حددت المادة (80) من الدستور العراقي النافذ بأن من اهم صلاحيات مجلس الوزراء هي:
1- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
2- اقتراح مشروعات القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
3- اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
4- التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين بعض الدرجات الخاصة.
5- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.

الفرع الرابع
الاقاليم
لا توجد صيغة موحدة للفيدرالية فهناك تنوع كبير في تطبيقات الفيدرالية كما تختلف مكونات الدولة الاتحادية اذ تسمى في بعض الدول (ولايات) كما في الولايات المتحدة والهند، وتسمى في دول اخرى اقاليم، وقد اخذ العراق بالتسمية الاخيرة، ولا يعني الاخذ بتسمية الاقاليم على اعتماد الدولة للنظام الاتحادي الفيدرالي، اذ اعتمدت فرنسا هذه التسمية واخذت بنظام الاقاليم للتنظيم من الناحية الادارية والاقتصادية (اللامركزية الادارية) دون اعتماد الفيدرالية، وعليه سنتطرق الى تكوين الاقاليم وهيأتها في العراق:
اولاً: تكوين الاقليم: بين الدستور تكوين الاقليم في نص المادة (119) من حيث بين بأنه (يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه بإحدى طريقتين:

1- طلب من ثلث الاعضاء في كل من مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين اقليم.
2- طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.
وقد اقر دستور العراق في الفقرة اولاً من المادة (117) بأن يكون اقليم كردستان اقليماً اتحادياً ولم يشكل لحد الان اي اقليم اخر على الرغم من الدعوات ، وقد صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008.

ثانياً: هيئات الاقليم: نصت المادة (120) من الدستور على قيام الاقليم بوضع دستور ل يحدد يكل سلطات الاقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع دستور جمهورية العراق ، كما نصت المادة (121) على ان الاقليم يمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وسنتطرق اليها تباعاً:

1- السلطة التشريعية: يتولى السلطة التشريعية في الاقليم مجلس تشريعي بينت المواد (11-13) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 كيفية تكوينه، واكدت هذه المواد على انتخاب مجلس تشريعي انتقالي يتكون من عدد من الاعضاء يمثلون سكان الاقليم بأكمله بعد ان تتوافر فيه الشروط المحددة قانوناً ، ويجري الانتخاب بطريقة الاقتراع السري العام المباشر ويتكون المجلس التشريعي من عدد من الاعضاء على النحو الآتي:
أ- مقعد واحد لكل (50) الف نسمة من نفوس الاقليم المشكل من محافظة واحدة على ان لا يقل العدد عن 25 مقعداً.
ب- مقعد واحد لكل 75 الف نسمة من نفوس الاقليم المشكل من اكثر من محافظة او اقليم.
ويستمر عمل المجلس التشريعي الانتقالي لحين انتخاب مجلس تشريعي دائمي له، وقد نصت المادة (120) من دستور جمهورية العراق على قيام الاقليم بوضع دستور له يحدد يكل سلطات الاقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك السلطات.

2- السلطة التنفيذية والقضائية : لم يبن دستور العراق ولا قانون الاقاليم وضع السلطة التنفيذية وانما تم احالتها الى دستور الاقليم، اما بخصوص السلطة القضائية فقد بينت المادة (19) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقليم بان السلطة القضائية تكون مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي ودستور الاقليم والقوانين الاتحادية ذات الصلة.

الفرع الخامس

المحافظات غير المنتظمة في اقليم

قبل صدور قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 ، كانت ذه الوحدات الادارية تسمى ب (الالوية) وكانت المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية، وقد اكد القانون الانف الذكر على اعتماد نظام اللامركزية الادارية، الا انه لم تجري اي انتخابات منذ نفاذ ذا القانون ولحد عام 2003 اذ كانت القرارات تتخذ من السلطة المركزية وتعيين رؤساء الوحدات الادارية كذلك، لذلك فان اللامركزية الادارية وجدت فقط في النصوص في حين ان الواقع تم تطبيق نظام المركزية الادارية، وبعد سقوط النظام في 2003/4/9 شد العراق تحولاً جورياً في نظامه الاداري، فقد اصبحت المحافظات تتمتع بشخصية معنوية حقيقية وتدار من هيئات (مجالس المحافظات) مستقلة تماماً عن الحكومة المركزية بموجب امر صدر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (71) في (6 نيسان 2004) وقد بين القسم الاول من هذا الامر غرض التشريع وهو (تطبيق نظام اللامركزية لتحسين ايصال الخدمات العامة الى الشعب العراقي) ومن مظاهر اللامركزية التي نص عليها هذا التشريع هي:

1- تشكيل مجالس للمحافظات تكون مستقلة في اداء مسؤوليتها عن سيطرة واشراف اي وزارة.

2- مراقبة اداء الخدمات العامة من خلال الرقابة على عمل المرافق العامة في المحافظة وتقديم التوصيات لتحسين اداء الخدمات العامة.

3- اقامة مشروعات تتولاها الهيئات المحلية بالشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية.

4- القيام بأية انشطة اخرى لا تتعارض مع القوانين النافذة.

5- عزل المدراء العامين والموظفين في المناصب العليا وتعيين المحافظ ونائب وعزلهما.

وعملت مجالس المحافظات المنتخبة في دورتها الاولى بموجب احكام الامر المذكور رقم (71) لسنة2004 على الرغم من عدم وضوح تلك الاحكام ، واستمر العمل بهذا الامر الى أن صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008.

اختصاصات مجلس المحافظة بموجب قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008

عرف قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم النافذ مجلس المحافظة بانه السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية...الخ، وقد حددت المادة (7) من القانون ذاته اختصاصات مجلس المحافظة واهمها:

1- انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء في اول جلسة يعقدا المجلس وتعقد اول جلسة بدعوة من المحافظ خلال 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.

2- اقالة رئيس المجلس او نائبه بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء وبناءً على طلب ثلث الاعضاء اذا تحقق احد الاسباب الواردة في الفقرة (ثامناً) من المادة 7.

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

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

5- اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة والمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحتفظ، واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء.

6- انتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها 30 يوم من تاريخ انعقاد اول جلسة.

7- استجواب المحافظ او احد نائبيه بناءً على طلب ثلث اعضاء المجلس، وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب ، يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ، ويعد مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، ويكون طلب الاقالة او التوصية بها مستنداً على احد الاسباب الحصرية المذكورة في الفقرة (ثامناً) من المادة (7) من قانون المحافظات وهي:

أ- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

د- الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.

كما تجدر الاشارة بان لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء لنفس الاسباب المذكورة اعلاه.

8- الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية في المحافظة باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات.

9- المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لأشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناءً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعين احدهم.

ملاحظة: في حال اقالة المحافظ فان له ان يطعن بقرار الاقالة لدى محكمة القضاء الاداري خلال 15 يوم من تاريخ تبلغ وعلى المحكمة ان تبت بالطعن خلال 30 يوم.

<u>حل المجالس:</u> لابد للمشرع ان يضع احتمالات اخلال مجلس المحافظة بواجباته، او ارتكابه مخالفة دستورية او قانونية بالحسبان، ويضع حلولاً لمثل هذه الاحتمالات ، وهذا ما فعله المشرع في المواد (20-21) فقد بينت المادة (20) اسباب واجراءات حل مجلس المحافظة:

واهم هذه الاسباب هي:

1- الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه.

2- مخالفة الدستور والقوانين.

3- فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية.

اما اهم الاجراءات الخاصة بحل مجلس المحافظة فان قرار الحل لا يتم الا بقرار من المجلس بالأغلبية المطلقة بناءً على طلب ثلث الاعضاء ، واجاز القانون للمجلس المنحل او لثلث اعضائه ان يعترض على قرار الحل امام محكمة القضاء الاداري خلال 15 يوم من تاريخ صدوره .

<u>رؤساء الوحدات الادارية:</u> يرأس الموظفين التنفيذين في كل وحدة ادارية موظف يعد رئيساً للوحدة الادارية ، وهم المحافظ بالنسبة للمحافظة ، والقائم مقام بالنسبة للقضاء، ومدير الناحية بالنسبة للناحية.

ويمارس المحافظ باعتباره رئيس الوحدة الادارية (المحافظ) الصلاحيات الاتية والتي ذكرت بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وهي:

1- اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية لرفعها الى مجلس المحافظة.

2- تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

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

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

5- تمثيل المحافظات في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية.

6- اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة.

7- للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية.

8- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في الحالات الاتية:

أ- اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة.

ب- اذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج- اذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او الموازنة.

<u>الموارد المالية للمحافظة:</u> بينت المادة (44) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل الموارد المالية للمحافظة هي:

1- الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب.

2- الايرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

3- الايرادات المتحصلة من جراء الخدمات التي تقدما والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

4- التبرعات والهبات التي تحصل عليا المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

5- الايرادات المتحصلة من بدلات بيع وايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وايجار اموال الدولة.

6- بدلات ايجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات.

7- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.

8- نصف ايرادات المنافذ الحدودية.

9- (5) دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة و(5) دولارات عن كل برميل نفط مكرر في مصافي المحافظة، و خمسة دولارات عن كل (150) متراً مكعباً منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.

<u>منازعات الاختصاص بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات:</u>

جاء الدستور العراقي النافذ لعام 2005 بصلاحيات مختلفة فمثلاً حددت المادة (110) من الدستور الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وجاء في المواد (112-114) بصلاحيات واختصاصات مشتركة بين المركز والمحافظات والاقاليم، وهذا التعاون المشترك فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة غالباً ما بين الحكومة الاتحادية يؤدي الى الصدام بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والاقليم في غير الصلاحيات الحصرية المحددة حصرياً الخاصة بالحكومة الاتحادية، وفي هذا الجانب اعطت المادة (115) من الدستور بأنه في غير الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية تكون الاولوية في التطبيق لقوانين المحافظات والاقاليم، ولابد ان تحصل خلافات والتعرض الى التباين في تفسير النصوص وفي هذه الحالة تكون الجهة المختصة بحسم النزاع بين المركز (الحكومة الاتحادية) والمحافظات والاقاليم هي المحكمة الاتحادية العليا كما و منصوص عليه في المادة 93 من الدستور.

<u>صور المنازعات:</u> يمكن للمنازعات حول الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ان تأخذ احد الصورتين الاتيتين:

1- التنازع الايجابي: يقصد به قيام السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات بممارسة الاختصاص والادعاء نفسه بأن هذا الاختصاص هو لها دون غيرها، وخير مثال على صورة هذا التنازع هو الخلاف الذي حصل بين الحكومة الاتحادية وسلطات اقليم كوردستان حيث تمسكت حكومة الاقليم بنص المادة 112 من الدستور باعتبارها تجيز لها ابرام عقود الاستكشاف النفطي وانتاجه من حقول جديدة، بينما عارضت الحكومة الاتحادية هذا الرأي واعتبرت نفسها ممثلة بوزارة النفط الاتحادية صاحبة الاختصاص.

2- التنازع السلبي: وينجم عن رفض اي سلطة اتحادية او اقليمية ممارسة اختصاص معين مما قد يؤثر في حقوق فردية او على الصالح العام، فقد يطلب من السلطات الاتحادية اتخاذ قرار فترفض بدعوى عدم الاختصاص ، ثم يطلب من سلطات الاقاليم المعنية او المحافظة غير المرتبطة باقليم اتخاذ قرار في الموضوع نفسه فترفض ذلك

على اساس عدم اختصاصها ، الامر الذي يعني تعطيل حكم القانون والمصالح العامة او الخاصة لخطر قد يكون حالاً.

والهياة المختصة بفض المنازعات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات هي (المحكمة الاتحادية العليا)، وتتخذ المحكمة قراراتها في الفصل بالمنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأغلبية الثلثين.