

**تطور نشاط الإدارة في ممارسة
السلطة الرئاسية**

**Evolution of management activity
in the presidential power**

د. عمر حسين علوان النداوي

Dr. Omar Hussein Alwan

كلية الامام الاعظم أبو حنيفة (رحمه الله) / الجامعة

Al-A'adhum University College

<mailto:omarhussen278@gmail.com>

الملخص

الإدارة هي يد الدولة لقيامها بمهامها المختلفة وتلبيتها لشتى الإحتياجات والخدمات، ولقد اعتمدت الدولة منذ نشأتها أساليب متنوعة في التنظيم الإداري، ولعل أقدم هذه الأساليب ظهورا هو أسلوب المركزية الإدارية. فالمركزية الإدارية تقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، ويقصد بها تجميع النشاط الإداري حصرا في يد الهيئات الإدارية الموجودة في العاصمة، حيث تسيطر على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتنسيق وتخطيط.

Abstract

Administration is the hand of the state in carrying out its various tasks and meeting various needs and services. Since its inception, the state has adopted various methods in administrative organization. Perhaps the oldest of these methods appears is the method of administrative centralization. Administrative centralization is based on unification and non-fragmentation, and it is intended to collect administrative activity exclusively in the hands of the administrative bodies located in the capital, as it controls all administrative functions such as directing, coordinating and planning.

المقدمة

شخصه وعمله.

حافظت السلطة الرئاسية على وجودها واستمرت كتنظيم فعال في الإدارة الحديثة وتبناها علماء الإدارة كأسلوب وحدة السلطة ووحدة الأمر والتوجيه^(١) إلا أن التطورات الهائلة التي شهدتها المجتمعات الحديثة في النواحي العلمية والفكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وظهور الأفكار والنظريات الداعية إلى اعتماد الديمقراطية كأسلوب للحكم بما يعنيه ذلك من مشاركة الأفراد والجماعات في تسير شؤون السلطة والإدارة، وظهور الفكر الاشتراكي وتزايد تدخل الدولة في مجالات كثيرة كانت متروكة للنشاط الخاص واتجاه بعض دول العالم الثالث إلى انتهاج أسلوب التخطيط والتنمية الاقتصادية وما يستتجه من إشراك الهيئات المحلية واللجان الفنية المختصة

(١) عمر وصفي عقيلي، الإدارة أصول وأسس ومفاهيم، عمان-الأردن: دار زهران للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص ١٠٠.

الإدارة هي يد الدولة لقيامها بمهامها المختلفة و تليتها لشتى الإحتياجات والخدمات، ولقد اعتمدت الدولة منذ نشأتها أساليب متنوعة في التنظيم الإداري، ولعل أقدم هذه الأساليب ظهورا هو أسلوب المركزية الإدارية. فالمركزية الإدارية تقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، ويقصد بها تجميع النشاط الإداري حصرا في يد الهيئات الإدارية الموجودة في العاصمة، حيث تسيطر على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتنسيق وتخطيط. وتشكل الإدارة في النظام الإداري المركزي في شكل هرمي واسع القاعدة من درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم من خلاله توجد طبقتين الرؤساء والمرؤوسين، تولدت معها رابطة الخضوع والتبعية أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية، وهي ما يعني خضوع كل موظف إلى الموظف الذي يعلوه في

المطلب الأول: مفهوم السلطة الرئاسية والعوامل المؤثرة في تطورها

تعود جذور فكرة السلطة الرئاسية إلى النظام العسكري في فرنسا قديماً حيث تميز هذا الأخير بالصرامة والإنضباط عن غيره من التنظيمات، فهو يتشكل من مجموعة من الطبقات تعلق بعضها بعضاً، وترتبط كل طبقة بالتي تعلوها برابطة السلطة الرئاسية، حيث قوة الأمر والنهي والتوجيه والإشراف الملزمة تنازلياً وواجب الطاعة والتنفيذ تصاعدياً أين يكون واجب الطاعة عمياء دون الحق في المناقشة، وهذا ما سنحاول بيانه تالياً:

الفرع الأول: مفهوم السلطة الرئاسية اختلفت أوساط الفقه الإداري في تحديد مفهوم السلطة الرئاسية وتحديد الأساس الذي تقوم عليه. هناك جانب من الفقه يرى ان السلطة الرئاسية تعني سلطة توجيه الأوامر وإصدار القرارات الإدارية الملزمة للمرؤوسين وفقاً للتقدير

في تسير مرافق الدولة وهيئاتها.. كل هذه العوامل أدت إلى تطور ممارسة السلطة الرئاسية بالشكل الذي أدى إلى التخفيف من غلوها وتشددها.

ولأهمية هذا الموضوع وانطلاقاً من تساؤل رئيس هو: كيف اثر تطور نشاط الادارية في العراق على ممارسة السلطة الرئاسية وكيف تجلت؟ ويتفرع بطبيعة الحال اسئلة فرعية عن هذا التساؤل تدور حول المفاهيم النظرية والتطورات التاريخية التي مرت بها الادارة في العراق، وبالاستناد الى المنهج التاريخي لعرض التطورات التاريخية الادارية، والمنهج الوصفي التحليلي القانوني، سنقوم بدراسة هذا الموضوع بعد تقسيمه الى المطلين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم السلطة الرئاسية والعوامل المؤثرة في تطورها.
المطلب الثاني: تطور ممارسة السلطة الرئاسية في العراق.

الشخصي للرئيس الإداري.

الرئاسية تتضمن حرية اتخاذ القرار وحرية اختيار من بين حلول عدة ويصدر القرار عن الإرادة الشخصية للرئيس الإداري. أما إذا صدر القرار الإداري بمقتضى قواعد قانونية محددة تحديداً دقيقاً فإنه في هذه الحالة - كما يرى ايزنمان - لا تكون سلطة رئاسية بل إنها سلطة مقيدة أو محددة أو اختصاص مقيد والسلطة المقيدة التي تصدر القرارات طبقاً لقواعد قانونية لا يمكن اعتبارها سلطة رئاسية^(٢).

في ضوء ما تقدم أعلاه فإن هذا الفريق من الفقهاء يرى أن السلطة الرئاسية تتحدد بسلطة إصدار الأوامر والقرارات وفقاً للتقدير الشخصي للرئيس الإداري. هذا ويرى جانب آخر من الفقه الإداري أن السلطة الرئاسية تتحدد بسلطة إصدار الأوامر والقرارات التي يصدرها الرئيس

أولاً: تعريف السلطة الرئاسية

فالفقيه الفرنسي هوريوي يرى في السلطة الرئاسية تنظيماً للموظفين في درجات تصاعديّة بحيث يمارس الموظفون في الدرجات الدنيا وظائفهم ليس بحكم الالتزام المباشر والوحيد للقانون بقدر ما يلتزمون بطاعة الرئيس^(١).

أن الفقيه شارل ايزنمان حدد من جانبه السلطة الرئاسية بأنها السلطة التي يمارسها الرئيس الإداري بإصدار الأوامر والقرارات من دون أن يتقيد بإرادة جهاز أداري آخر أي يصدرها بإرادته الشخصية وهو يرى إن الطبيعة القانونية للسلطة الرئاسية إنها تتضح في الصفة التقديرية التي تميز للرئيس الإداري أن يملئ إرادته الشخصية على المرؤوسين إذ أن السلطة

(٢) عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٧، ص ٥٤ وما بعدها.

(١) حسن محمد عوضه، السلطة الرئاسية، بيروت-لبنان: إصدار مؤسسة نوفل للطباعة والنشر، ١٩٧٥، ص ١٦.

الرئيس الإداري على مرؤوسيه ضمن الحدود التي ثبتتها القوانين والأنظمة بهدف تحقيق المصلحة العامة فالقدرة هنا تستند إلى القانون الذي يحدد مهام الرئيس الإداري ويحدد كيفية ممارسة هذه المهام ويحدد الغاية منها إلا وهي المصلحة العامة.

والقانون هو الذي يمنح رجل الإدارة السلطة في مباشرة المهام الإدارية ويحدد كيفية ممارسة هذه السلطة والنتائج التي تترتب على ممارستها، حيث أن تحويل السلطة للرئيس الإداري ينتج عنه تحمله مسؤولية تنفيذ المهام المخولة له وكذلك تنشأ علاقة بين السلطة والمسؤولية. ذلك أن تحويل السلطة يرافقه وجود المسؤولية ولا يمكن أن توجد مسؤولية ما لم تقابلها سلطة معينة حيث يوجد ارتباط وتلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية فعندها يمنح المسؤول الإداري السلطة من أجل تحقيق هدف معين يستتبع إسناد المسؤولية عن إنجاز هذا الهدف لأن منح اختصاص

الإداري وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون ووفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

أن مفهوم السلطة يقوم على ركيزتين هما الوظيفة والالتزام القانوني ذلك أن السلطة الرئاسية لا توجد إلا حيث توجد الوظيفة التي تقوم على الالتزامات المحددة قانوناً وبهذا المعنى فإن السلطة تتجرد من العناصر التي علق بها في نطاق الفكر السياسي كالتدخل الإلهي أو الملكي أو الشخصي بل أنها تستثفر في إطارها الإداري الناتج عن ممارسة وظيفة محددة بمهام معينة يفرضها القانون، وعليه فالسلطة مرتبطة بالنظام الوظيفي وبالتصرفات التي تصدر عن الموظفين ضمن الحدود الميينة بموجب القوانين والأنظمة فالقانون هو الذي يبين حدود المهام والتصرفات الوظيفية وهو الذي يبين الهدف من هذه المهام وهو تحقيق المصلحة العامة وعلى ذلك تكون السلطة الرئاسية هي القدرة الوظيفية التي يمارسها

ويرى بعض الكتاب أن القيادة عليها أن تسعى للحصول على التعاون الاختياري للتابعين وإنجاز المهام المناطة بهم بالطريقة التي يحددها القائد الإداري وعلى القائد الإداري أن يكون دائماً في المقدمة ويحدد الاتجاه ويبحث عن أفضل السبل لتحقيق الهدف^(٢).

كما يختلف مفهوم السلطة الرئاسية عن مفهوم السلطة السياسية حيث ينصرف هذا الأخير إلى ممارسة شؤون الحكم وما يتعلق بها من مهام واختصاصات ويتداخل مفهوم السلطة السياسية بفكرة السيادة^(٣)، ذلك إن الحاكم الذي يمارس السلطة السياسية يتمتع بالسيادة حيث تسود سلطته على جميع الأفراد والهيئات

(٢) إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٣، ص ٨٣.

(٣) جورج سباين، تطور الفكر السياسي، ترجمة: حسن الالوسي، الكتاب الثالث، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٩، ص ٥٤٨ وما بعدها.

معين إنما يعني إعطاء السلطة المطلوبة لمباشرة هذا الاختصاص من جهة وإسناد المسؤولية عن هذا الاختصاص لمن منحت إليه السلطة من جهة أخرى^(١).

ويتداخل مفهوم السلطة الرئاسية ومفهوم القيادة الإدارية ذلك أن الرئيس الإداري وهو يمارس مهامه وواجباته ويتمتع بسلطة إصدار القرارات والأوامر لمرؤوسيه هو في الواقع يقود المنظمة الإدارية التي يتولى مسؤولية أدارتها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه المنظمة والمتمثلة بتقديم الخدمات العامة للجمهور، إلا أن كتاب علم الإدارة والقانون الإداري يرون أن هناك اختلافات عديدة بين الرئيس الإداري الذي يمارس السلطة الرئاسية وبين القائد الإداري الذي يقود مجموعة العاملين معه في المنظمة الإدارية.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول حكم الإدارة العامة، بيروت-لبنان: الدار الجامعية، ١٩٨٤، ص ٢٠٥

فهي تقرر وجود الدولة بحيث إذا انتفت سلطة الحاكم (عدم وجود سلطة) انتفت الدولة.

ثانياً: عناصر السلطة الرئاسية

١- التدرج الهرمي الوظيفي:

يشترط لقيام السلطة الرئاسية وجود وظيفة قيادية يتولاها رئيس إداري وأخرى تابعة يتولاها المرؤوس وتكون العلاقة بينهما علاقة تبعية وتدرج وظيفي بين الوظيفة القيادية والوظيفة التابعة وتحقق التبعية الوظيفية من خلال هذا التدرج الهرمي في تنظيم الوظيفة العامة التي تبدأ من الرؤساء في قمة التنظيم الهرمي الذين يمارسون السلطة الرئاسية وتنتهي بالمرؤوسين في اسفل السلم الإداري الذين ينفذون قرارات وتعليقات الرؤساء.

وترتبط فكرة التنظيم الهرمي بفكرة نشوء الدولة وظهور سلطة الحكام وقد تعددت الآراء المتعلقة بأصل هذه الفكرة فحسب نظرية التطور الأسرى في نشوء

واقليم إقليم الدولة ويعبر عن ذلك بعض الكتاب بتعبير السيادة في الدولة^(١)، التي تعني سيطرة القابضين على السلطة على كل الفئات الاجتماعية الموجودة داخل إقليم الدولة أي ان سلطة الحاكم لا تحدها أية سلطة أخرى داخل الدولة ويميز هذا الرأي بين تعبير السيادة في الدولة وسيادة الدولة فالسيادة في الدولة تتعلق بعلاقة الحاكم (القابض على السلطة) مع الأفراد والفئات الاجتماعية داخل الدولة.

أما سيادة الدولة فتعني ان حاكم الدولة غير خاضع لإرادة حاكم دولة أخرى وهو ما يعبر عنه بمبدأ عدم تدخل الدول في شؤون الدول الأخرى على أساس ان كل دولة تتمتع بالسيادة تجاه الدول الأخرى وسيادة الدولة هي تأكيد لسلطتها واستقلالها تجاه الدول الأخرى في حين أن السيادة في الدولة

(١) منذر الشاوي، القانون الدستوري: نظرية الدولة، بغداد، دار الحكمة، ١٩٨١، ص ٨٩.

ما هي إلا عشيرة تطورت بمرور الزمن وأصبحت إمبراطورية^(٢).

وتبرز صيغة التدرج الهرمي في الإدارة المركزية حيث أن الأساس من هذه الإدارة إن علاقة من التدرج الهرمي تربط بين أجهزة الدولة كافة وموظفيها على جميع المستويات بحيث تبقى سلطة الأمر والتابعة من أعلى وسلطة الطاعة من أسفل وعليه فالموظف في الجهاز الإداري المركزي لا يكون خاضعا للقانون وحده بل لكافة ما يصدره إليه رؤساؤه من أوامر وتعليمات ويترتب على هذه العلاقة ان يصبح التصرف الصادر من المركز الأعلى بمثابة قانون واجب الاتباع من قبل الموظف في المركز الأدنى. واصل هذه الفكرة يعود إلى المدرسة النمساوية والفقهاء هانس كلسن التي ترى ان النظام

الدولة التي ترى إن اصل الدولة هو الأسرة التي تطورت إلى عشيرة ثم قبيلة ثم مدينة ثم دولة^(١) يكون اصل سلطة الحاكم هو سلطة الأب (رب الأسرة) الذي يتربع على قمة التنظيم العائلي وتطورت بتطور الأسرة إلى قبيلة حتى دولة، وبالرغم من الانتقاد الموجه إلى هذه النظرية في نشوء السلطة والدولة إذ إن الدولة وجدت نتيجة تفاعل عوامل مختلفة سياسية.. اقتصادية.. اجتماعية ولم تكن تطور أسرة معينة إلا إن هذا لا يعني عدم وجود دولة تكونت من خلال تطور الأسرة إلى عشيرة وقبيلة حتى صارت دولة فحول الخليج العربي الحالية ما هي إلا اسر تطورت إلى دول والدولة العثمانية التي امتد نفوذها إلى أصقاع واسعة واستمرت لمدة اكثر من ٦٠٠ عام

(٢) كارل بروكلمان، تاريخ الشعوب الإسلامية، ترجمة: نبيه امين فارس ومنير البعلبكي، بيروت، دار العلم للملايين ١٩٧٧، ص ٤٠٧.

(١) إحسان الفرجي، د. كطران زغير، د. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري، بغداد، المكتبة القانونية، ١٩٩٠، ص ٢١.

القانوني في الدولة يتكون من مجموعة

القواعد التي تتدرج فيما بينها في شكل هرمي باعتبار مصدر كل منها ومكانه في سلم تدرج الهيئات العامة وفي ضوء هذا التدرج فإن كلاً من هذه القواعد لا يكون صحيحاً إلا بالقدر الذي تلتزم فيه الضوابط والحدود التي تقررها القواعد الأعلى^(١).

٢- التخصص الوظيفي:

يعتبر التخصص الوظيفي من عناصر السلطة الرئاسية إذ أن تدرج المستويات التنظيمية وفقاً للتسلسل الإداري الذي سبق أن أوضحناه يقابله تنوع وتخصص وظيفي حيث يناط بكل وحده تنظيمية فرعية داخل المنظمة الإدارية أداء اختصاص وظيفي معين وتنحصر مسؤولية التنفيذ في هذه الوحدة دون

(١) طعيمة الجرف، مبدأ الشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٤٦-٤٧.

غيرها^(٢).

هذا وهناك بعض الكتاب من يقسم الوظائف على أساس نوع العمل حيث تتم دراسة الوظائف والأعمال التي تؤدي في الجهة ثم تقسم هذه الوظائف إلى مجموعات على أساس نوع العمل من دون النظر إلى درجة الصعوبة ومستوى المسؤولية أو موقع الوظيفة في التنظيم حيث تقسم الوظائف أولاً إلى مجموعات عريضة يطلق على كل منها مجموعة الوظائف بحيث تتضمن كل منها أوجه النشاط المتجانس أو المتضارب أو المشترك لمجموعة الوظائف الهندسية أو المجموعة الطبية أو التعليمية أو الزراعة.. ثم تأتي المرحلة التالية بتقسيم الوظائف في كل مجموعة إلى مجموعة فرعية يطلق عليها المجموعات النوعية وتتضمن كل مجموعة منها جميع الوظائف التي تتميز بتخصص معين، فوظائف المجموعة الهندسية تقسم

(٢) إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٦٩.

السلطة الرئاسية يتعارض مع ديمقراطية الإدارة لما يمثله من تسلط الرؤساء الإداريين ومبالغتهم في ممارسة السلطة الممنوحة لهم وقد أصبح المرؤوسون في قاعدة الهرم الإداري يعانون من عدم الشعور بالطمأنينة نتيجة لتجاهل دورهم وعدم تقدير كفاءتهم وفقدانهم روح المبادرة الشخصية، وعليه يرى جانب من الفقه الإداري إن النزاع بين نظام السلطة الرئاسية وبين مبادئ الديمقراطية ليس سوى صدى لمبادئ الاستبداد أو الحرية في نطاق الحكم وان المبدأ الديمقراطي هو الذي بدأ يحرز النصر إذ إن انحسار الأنظمة الديكتاتورية وتركيز الأجهزة الحاكمة على الأسس الديمقراطية من حيث التمثيل النيابي عن طريق الانتخابات يساعد على انتشار المبادئ الديمقراطية في الإدارة^(٢).

ويذهب بعض الكتاب إلى حد المطالبة

(٢) حسن عواضة، السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

إلى المجموعة النوعية لفئات وظائف الهندسة الكهربائية والمجموعة النوعية لفئات وظائف الهندسة المدنية أو الهندسة الميكانيكية^(١).

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في تطور السلطة الرئاسية

من اهم العوامل المؤثرة هي الديمقراطية والتنظيم العلمي للإدارة ودور اللجان والقطاعات:

أولاً: الديمقراطية والتنظيم العلمي للإدارة

بعد ظهور الأفكار والنظريات التي تدعو إلى تطبيق الديمقراطية كأسلوب للحكم وتزايد الاتجاهات المؤيدة لهذه النظريات وتعظيم دور الأجهزة التمثيلية والهيئات الشعبية وانعكاس ذلك على أساليب ممارسة السلطة تطورت هذه الدعوات والاتجاهات لتشمل ممارسة الإدارة الديمقراطية باعتبار ان أسلوب

(١) عبد الغني بسيوني، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

أرادات المرؤوسين وقرارات الحكام وهذا يبدو غير منطقي.

هذا وهناك من يذهب إلى الأخذ بفكرة اختيار الموظفين في الوظائف القيادية العليا وهؤلاء بدورهم يختارون الموظفين في الدرجات الأدنى.

ويرى أصحاب هذا الرأي أن عملية الاختيار هذه تتم بطريق الديمقراطية على عدة درجات، على أن التنظيم الحديث للسلطة الإدارية أخذ يتجه إلى تجاوز المفهوم التقليدي للسلطة الرئاسية حيث بدأت تظهر الأشكال والصيغ الجديدة من التنظيمات الإدارية التي تشارك في إصدار القرارات الإدارية حيث لم تعد سلطة الرئيس الإداري هي السلطة المطلقة فقد بدأت تظهر الهيئات الإدارية واللجان الإدارية والمنظمات النقابية وتعاضم دور العناصر والأجهزة الفنية والخبراء والهيئات الاختصاصية ذات العلاقة بالعملية الإدارية. هذه الجهات كلما أصبح لها دور معين في إدارة شؤون

بانتخاب الموظفين لرؤسائهم بمعنى ان السلطة الإدارية - حسب هذه الرأي - يجب أن تنبثق من قاعدة الهرم التنظيمي على غرار السلطة التشريعية التي تنبثق من القاعدة الشعبية في الانتخابات التشريعية وتصبح كل مصلحة حكومية مستقلة بذاتها وتؤمن أدارتها بواسطة تجمع وتعاون الموظفين الذي ينتخبون رؤسائهم.

على أن هناك من عارض هذا الرأي حيث يرى انه ليس من المعقول ان نقيم تنظيمياً للإدارة مماثلاً للدولة فإذا كانت الديمقراطية تعني إن القرارات السياسية تتبع من الشعب لكي تصل إلى الحكام عن طريق ممثلهم فيتبنونها ويتخذون القرارات اللازمة لتنفيذها فان عبء التنفيذ يقع على عاتق الرؤساء الإداريين ومن ثم على مرؤوسيهم بالتدرج فإذا ما أخذنا بفكرة انتخاب الموظفين لرؤسائهم وصدور القرارات المعبرة عن أرادات المرؤوسين فسيحصل تعارض بين

المثال ما يتعلق بتكليف المرؤوس لمهام إدارية معينة. وتجلت صور ديمقراطية الإدارة في المشاركة عن طريق مجالس الإدارة، والتسيير الذاتي أو الإدارة الذاتية^(١).

شهد النصف الثاني من القرن العشرين ثورة تكنولوجية كان لها الأثر الكبير في معظم نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية إذ ظهرت النظريات العلمية المتعلقة بهذه النواحي إضافة إلى ما رافق ذلك من استخدام الوسائل والآلات في الحياة المعاصرة على نطاق واسع.

وفي مجال الإدارة العامة تطورت النظريات العلمية وبدأت استخدامات الآلات والتقنيات الفنية في المجال الإداري الأمر الذي اثر بشكل واضح على الأساليب المتبعة في الإدارة وعليه لم تعد الأساليب الإدارية القديمة تتمتع

(١) حسن عواضة، السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

الوظيفة العامة مثلاً فيما يخص القرارات الإدارية المتعلقة بفرض الجزاءات التأديبية على الموظفين لم تعد من صلاحية الرئيس الإداري وحده بل تشترك معه لجان التأديب.

كما أن القرارات الإدارية المتعلقة بترقية الموظف هي الأخرى لم تعد من صلاحية الرئيس الإداري وحده بل تشترك معه لجنة الترفيعات. هذا وأن معظم قوانين الوظيفة العمومية منحت المرؤوسين سبلاً للتظلم الإداري فيما إذا صدرت قرارات إدارية مخالفة للقانون بحق هؤلاء المرؤوسين، كما أن القوانين قيدت مجالات الطاعة العمياء للرئيس الإداري وحدثت من شدة الخضوع الرئاسي المتشدد.

كما أن القوانين الحديثة ساوت بين الرئيس والمرؤوس حيث أخضعتهما لقانون وظيفي واحد وأن بعض القوانين نصت على ضرورة استشارة الرئيس لمرؤوسه في أمورٍ عديدة منها على سبيل

ثانياً: دور اللجان والنقابات
نتيجة للنضال العمالي تم إقرار حق
العمال بتأسيس النقابات بموجب قانون
٢١/آذار/١٨٨٤، وفي ظل الجمهورية
الثالثة اعترف قانون ١٢ / آذار/ ١٩٢٠
صراحة بالشخصية المعنوية للنقابات
العمالية ثم أصيب النشاط النقابي بانتكاسة
بعد هزيمة فرنسا في بداية الحرب العالمية
الثانية إذ صدر قانون ١٦ آب ١٩٤٠
الذي حوّل الحكومة حق حل النقابات
العمالية.

وفي ظل الجمهورية الرابعة ازدهرت
الحركة النقابية وأمتد نطاقها إلى الموظفين
حيث أجاز لهم القانون الصادر سنة
١٩٤٦ حق تكوين النقابات وهذا
تطور مهم في هذا المجال وقد نصت
مواد الدستور الصادر في ٢٧/ تشرين
أول/ ١٩٤٦ على هذا الحق وأكدها
دستور سنة ١٩٥٨^(٢).

بالثبات والاستقرار الذي شهدته خلال
العصور السابقة وكان نتيجة لذلك إن
تأثر مفهوم السلطة الرئاسية والعلاقة بين
الرئيس والمرؤوس نتيجة لهذه التطورات
العلمية.

استخدام الوسائل والتقنيات الحديثة
في العمل الإداري كان هو الآخر له الأثر
الكبير في عملية اتخاذ القرار فاستخدام
الحاسبات الإلكترونية على نطاق واسع
في مجال العمل الإداري كان له الأثر
الكبير في مجريات العملية الإدارية ومنها
اتخاذ القرار الإداري ذلك ان استخدام
الحاسب الآلي في مجالات عديدة كخزن
المعلومات والبيانات واسترجاعها
وتنسيق العمليات المعقدة وغيرها من
الاستخدامات وفر الكثير من الوقت
والجهد وسهل السبل الكفيلة بمساعدتها
لاتخاذ القرارات الإدارية المناسبة^(١).

(١) عبد الكريم درويش، وليلى تكلا، أصول
الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الانجلو،
١٩٨٠، ص ٢٥٨.

(٢) شاب توما منصور، شرح قانون العمل،
بغداد، المكتبة القانونية، ١٩٧٢، ص

الخاصة في ١٤ تموز ١٩٦٤ أقر المشرع العراقي بالقانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٦٤ مبدأ اشتراك العمال في مجالس إدارة الشركات وكان المشرع العراقي متأثراً بالمشرع المصري إذ أخذ بحكم القانون المصري رقم (١١٤) لسنة ١٩٦١ ونصت المادة الثانية منه على أن لا يزيد عدد أعضاء مجلس الإدارة على سبعة أعضاء من بينهم عضوان يمثلان العمال يتم اختيارهم من قبل مجلس النقابة المختصة من بين منسبي المشروع (الشركة) وأخر ينتخب من الموظفين بالاقتراع السري المباشر ومدة العضوية ستان.

أما قانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠ فقد نص في المواد ٩٦-١٤٢ على تشكيل التنظيم النقابي وبين حقوق العمال والنقابات وواجباتها وكيفية ممارسة اختصاصاتها بشكل مفصل وأصبح للتنظيم النقابي في ظل هذا القانون سلطة عامة كالمشاركة في لجان التفيتش ولجان

وفي العراق أجازت الحكومة تكوين بعض النقابات بموجب القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٣٦ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٤٣ إلا أن العمل النقابي جوبه بالمضايقة والقمع آنذاك لأسباب سياسية إذ كانت الحركة النقابية مرتبطة بالحركة الوطنية السياسية وبصدور قانون العمل رقم (١) لسنة ١٩٥٨ تم إقرار الحق في التنظيم النقابي إلا أن ذلك لم يجد طريقه إلى التطبيق.

وبعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ صدر القانون رقم (٨٢) لسنة ١٩٥٨ المعدل لقانون العمل رقم (١) حيث نص على تنظيم العمل النقابي.

ثم صدر نظام وجانب وحقوق النقابات رقم (٣٨) لسنة ١٩٥٨ ونظام النموذج الأساسي للنقابات رقم (٣٩) لسنة ١٩٥٨.

وبصدور قوانين تأميم الشركات

الكبير بما تشكله من قوة ضاغطة للمطالبة بالحقوق الوظيفية ومن ذلك يمكن إدراك موقف الرؤساء الإداريين وترددهم إزاء مراجعات مرءوسيههم لنقابات الموظفين باعتبارها سيفاً مسلطاً على سلطتهم الرئاسية.

وفي التشريع العراقي توسع المشرع في الأخذ بمبدأ المشاركة وشمل فئات عديدة من الموظفين خصوصاً الوظائف الفنية والتخصصية كوظائف الأطباء والمهندسين والمعلمين والصحفيين وذوى المهن الصحية ولم يقتصر مبدأ المشاركة هذا على هذه الفئات من الموظفين فقط بل شمل أيضاً منتسبي المنظمات الشعبية كالفلاحين والشباب والطلبة وغيرهم حيث تنص القوانين التي تنظم عمل هذه الفئات الشعبية على مشاركة منتسبيها في العديد من اللجان الرسمية^(٢).

بالمقابل أصبحت الحاجة ماسة إلى

(٢) موسوعة التشريعات - القوانين والأنظمة - وزارة الإعلام لسنة ١٩٧٠.

تحديد الأجور وتمثيل العمال في مكاتب التشغيل الذي أناط بها المشرع مسؤولية تشغيل العمال إلى جانب الإدارة.

وقد أدى الاعتراف بحق تكوين نقابات الموظفين في فرنسا إلى التساؤل عن مصير السلطة الرئاسية والى من يخضع الموظف هل يخضع لأوامر رؤسائه الإداريين أم لأوامر رؤسائه النقابيين وهل يجوز للموظف القيام بالإضراب عملاً بالقانون الذي يسمح له بالانتساب لصندوق النقابات^(١).

يمكن ملاحظة الدور الذي تلعبه النقابات في العصر الراهن في الدعوة إلى الإضرابات والتجمعات والمطالب المستمرة لمختلف فئات الموظفين وما يترتب على ذلك من مساهمة هذه النقابات في الحياة السياسية في فرنسا وتأثيرها

(١) يوسف الياس حسو، الوجيز في شرح قانون العمل، بغداد، وزارة التعليم العلي والبحث العلمي بغداد ١٩٨٨-١٩٨٩، ص ٢٢٧.

يعني أن الرئيس الإداري لم يعد يملك السبل البسيطة التي تمكنه من الاتصال بمرؤوسيه والاستماع إلى مبادراتهم عند تنظيم شؤون الإدارة^(٢).

وفي التشريع المصري نص القرار الجمهوري رقم ١٤٨١ لسنة ١٩٦٧ قرار لائحة العاملين بالمؤسسات والشركات في المادة (١٧) على إنشاء لجنة أو أكثر في كل مؤسسة أو وحدة اقتصادية لشؤون العاملين تتكون من ثلاثة أعضاء في الأقل على أن يكون من بينهم أحد أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين بالنسبة للوحدات الاقتصادية وتشكل بقرار من رئيس مجلس الإدارة وتعد اجتماعها بناءً على دعوة من رئيسها أو من رئيس مجلس الإدارة وتصدر قراراتها بأغلبية الآراء فإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.

الاستعانة بالخبراء والفنيين واللجان الفنية والإدارية والهيئات الاستشارية التي تشارك في صنع القرار الإداري وبالتالي تقلل من هيمنة الرئيس الإداري المطلقة، وإذا كانت اللجنة الفنية ففي فرنسا تشكل لدواعٍ ولأسباب فنية بحتة لما تقدمه من معونة فنية لازمة تتطلبها العملية الإدارية، فأن اللجان الإدارية إنما تشكل لأغراض تتعلق بتخفيف عبء العملية الإدارية عن المسؤول الإداري ولإضفاء طابع المشاركة على العمل الإداري وعدم حصره بالرئيس الإداري^(١).

وقد أدت اللجان الفنية المشتركة فوائدها متعددة على صعيد التنظيم الإداري في فرنسا لها تأثير لا يمكن تجاهله على قوة السلطة الرئاسية إلا أن ذلك لا

(١) حازم البلاوي، التنظيم السياسي في المجتمع الحديث، بحث منشور في مجلة عالم الفكر، وزارة الأعلام - الكويت، العدد الأول، ١٩٧٠، ص ٥٨ وما بعدها.

(٢) حسن عواضة، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

اللجان قد تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، كما أن هذه اللجان قد تكون دائمية يمتد نشاطها لمدة زمنية طويلة وقد تكون لجاناً مؤقتة تنتهي مهامها بانتهاء الفترة الزمنية المقررة لها أو بانتهاء الواجبات المناطة بها.

المطلب الثاني: تطور ممارسة السلطة الرئاسية في العراق

في الثامن من شباط عام ١٩٦٣ أعلن عن نظام عبد الكريم قاسم وتشكيل مجلس جديد «المجلس الوطني لقيادة الثورة» ليمارس السلطة العليا في العراق، ليصدر وبتاريخ ١٥ آذار ١٩٦٣، بياناً يؤكد فيه اذعان نظام اللامركزية الادارية انتهاجاً من كونه أهم غايات الثورة، وجرى اعداد مشروع صادق عليه مجلس الوزراء في ١ حزيران ١٩٦٣ تضمن القول بأن النظام اللامركزي يقصد به « تقسيم العراق اداريا الى محافظات تتمتع بدرجة كل منها بدرجة كافية من حرية العمل في إدارة شؤونها تحت أشرف

شهد التنظيم الإداري في العراق اللجان الفنية والإدارية إلا أن المشرع العراقي لم يفرّق بين اللجان الفنية والإدارية بشكل واضح لا من حيث المهام التي تقوم بها ولا من حيث العناصر التي تتألف منها إذ غالباً ما تشكل هذه اللجان من عناصر فنية كالمهندسين والاختصاصيين وعناصر إدارية هذا وقد ترد مسميات عديدة لهذه اللجان كالهيات واللجان والمجالس وغيرها من المسميات ويكون تشكيل هذه اللجان على مستويات مختلفة فمنها ما يشكل على مستوى وظيفي عال من حيث نوعية أو درجة أعضائها والجهة التي ترتبط بها فهناك لجان ترتبط بأعلى سلطة إدارية في العراق كاللجان التي ترتبط برئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء.

وهناك لجان ترتبط بالوزارات وقد يكون الوزير المختص هو الرئيس لمثل هذه اللجان كما أن هناك لجاناً تشكل على مستوى المديرية العامة هذا وأن بعض

سنقتصر بدراستنا على مجلس قيادة الثورة، وعلى رئاسة مجلس الوزراء وفق ما يلي:
أولاً: مجلس قيادة الثورة

تعود الجذور التاريخية لصيغة مجلس قيادة الثورة التي اعتمدها النظام السياسي خلال الفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ وحتى زواله ٩ نيسان ٢٠٠٣ إلى صيغة المجلس الوطني لقيادة الثورة التي سبق أن عمل بها النظام السياسي المنبثق في ٨ شباط ١٩٦٣^(٢)، حيث تم الإعلان عن قيام المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب

(٢) يرى بعض الكتاب أن فكرة مجلس قيادة الثورة كانت مطروحة أبان التحضير لقيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ إذ كانت اللجنة العليا للضباط الأحرار تفكر في تشكيل مجلس قيادة الثورة بعد الإطاحة بالنظام الملكي وعلى غرار مجلس قيادة الثورة الذي تشكل في مصر في ٢٣ تموز ١٩٥٢ ولكن قبيل تفجير الثورة عدل بعض الضباط عن فكرة تشكيل مجلس قيادة الثورة واستبدلت بفكرة إنشاء مجلس السيادة. انظر: علي جاسم العبيدي، رئيس الدولة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٢٤٧.

الحكومة على يتم ادارة المحافظات على مختلف المستويات من قبل موظفين حكوميين ومجالس منتخبة وتشكيل مجلسين الأول مجلس المحافظة والثاني مجلس تنفيذي^(١)، وهذا ما سنحاول بيانه وفق الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التطور في ظل الإدارة المركزية

نستطيع ملاحظة تطور ممارسة السلطة الرئاسية في العراق في ظل الإدارة المركزية عبر مؤسسات عديدة هي مجلس قيادة الثورة، ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات والمحافظون والهيئات المركزية المساعدة وهيئة التخطيط وديوان الرقابة المالية. ولكن لضيق مساحة البحث من جهة، ولن لغلبها إما لم يعد موجوداً، او تغير تنظيمه بعد العام ٢٠٠٣، فإننا

(١) حيدر عبد اللطيف التميمي، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٤.

بالشكل الذي يعطي دوراً متميزاً لرئيس المجلس الأمر الذي أدى إلى افتقاد المركز القيادي الذي يتمكن من حسم الأمور.

من ذلك يتضح أن المجلس الوطني لقيادة الثورة هو الذي يتمتع بالصلاحيات والسلطات كافة أما المؤسسات الأخرى (رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء) فان مساهمتها بالسلطة متواضعة^(٣)، وبعد سقوط النظام في ١٨ / تشرين ٢ / ١٩٦٣ استمر العمل بصيغة المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة معينة لكن بشكل اختلف عن صيغة القيادة الجماعية

(٣) تبعا لذلك ونظرا لكون ممارسة السلطة في ظل هذه الصيغة اتسمت بالقيادة الجماعية على أعلى مستوى في إدارة الدولة فان السلطة الرئاسية لم تبرز بل كانت معدومة تماما إذ لم يكن لرئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة أية صلاحيات كرئيس إداري ولم يخضع له باقي أعضاء المجلس خضوعا رئاسيا (رئيس ومرؤوس) وقد تكون هذه الممارسة للسلطة في ظل هذا القانون أول محاولة لممارسة القيادة الجماعية في العراق الحديث.

البيان رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣ قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي اصطلح على تسميته بدستور ٤ نيسان ١٩٦٣^(١).

وبينت المادة الثانية من القانون سلطات المجلس إذ نصت على: يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة ويمارس المجلس هذه السلطات بقرارات تتخذ بأكثرية أعضائه وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس^(٢) وهذا هو الامتياز الوحيد الذي يتمتع به الرئيس الدوري للمجلس وقد حددت مدة الرئاسة الدورية بشهرين بموجب المادة الخامسة وتقتصر صلاحيات رئيس المجلس على إدارة جلسات المجلس ودعوته للاجتماع وهناك من يرى هذا الدستور لم ينظم مسألة رئاسة المجلس

(١) درعد ناجي الجدة، مساهمة في دراسة مجلس قيادة الثورة مجلة القانون المقارن بغداد، العدد (٢٨)، ٢٠٠٠، ص ٨٠.

(٢) المادة الثامنة من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣.

القوانين النافذة واتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الدفاع والتعبئة العامة والمصادقة على مشروع الميزانية والمصادقة على المعاهدات الدولية كما نصت على تحويل رئيس المجلس بعض اختصاصاته المبينة في الدستور أو تحويل نائبه الاختصاصات نفسها عدا التشريعية منها. وبينت المادة (٤٤) اختصاصات رئيس مجلس قيادة الثورة في رئاسة الاجتماعات وإدارة جلساته وتوقيع القوانين الصادرة عنه وتوقيع قراراته التي لها قوة القانون.

وفي مجال السلطات والاختصاصات الإدارية أشارت المادة إلى اختصاصه بمراقبة أعمال الوزارات ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء. وبينت المادة (٤٥) مسؤولية كل من رئيس المجلس ونائبه وأعضائه أمام المجلس في حالات خرق الدستور أو الحث بموجبات اليمين الدستورية أو أي عمل أو تصرف يراه المجلس عملاً مخالفاً بشرف المسؤولية.

الذي كان عليها في ظل تلك المرحلة حيث قام رئيس الجمهورية بإصدار بيان بتأليف مجلس جديد لقيادة الثورة مكون من أعضاء عسكريين هم القائد العام للقوات المسلحة، معاون رئيس أركان الجيش نائب القائد العام للقوات المسلحة قادة الفرق العسكرية، قائد القوة الجوية، الحاكم العسكري العام والضباط الذين يقرر انتخابهم في المجلس.

أما صلاحيات مجلس قيادة الثورة في ظل دستور ١٩٧٠ فقد نصت المادة (٣٨) سلطات المجلس (صلاحياته) في انتخاب رئيسه ونائب الرئيس والبت في استقالة نائب الرئيس أو أحد أعضائه واتهام أي من أعضائه ونواب رئيس الجمهورية ونوابه والوزراء كما له إعفاء أي من أعضائه من عضوية المجلس.

كما نصت المواد (٤٢) و(٤٣) على صلاحيات المجلس بإصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون والقرارات اللازمة لتطبيق أحكام

ثانياً: مجلس الوزراء

اناط قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣ السلطة التشريعية والقيادة العامة للقوات المسلحة وتأليف الوزارة وقبول استقالته والمصادقة على قرارات مجلس الوزراء إضافة إلى انتخاب رئيس الجمهورية وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين أي أن الصلاحيات التشريعية والتنفيذية أصبحت بيد المجلس الوطني لقيادة الثورة.

أما دور مجلس الوزراء فقد انحصر بالجوانب التنفيذية التقليدية إذ لم يرد له ذكر في قانون المجلس الوطني المشار إليه سوى ما ورد في الفقرات ٦-٧ من المادة الثانية : تأليف الوزارة وقبول استقالته، المصادقة على قرارات مجلس الوزراء.

وبينت المادة الخامسة عشرة من القانون - الفقرة (٤) أن إصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالته وإقالتها وتعيين وزير أو أكثر وقبول استقالته

أو إقالته يتم بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية لكن حسب قرار المجلس الوطني لقيادة الثورة. من ذلك يتضح أن دور مجلس الوزراء في قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ هو دور تنفيذي صرف لأن السلطات العليا في الدولة أصبحت من اختصاص المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي مارس السلطة بصيغة القيادة الجماعية وهي صورة مناقضة تماماً كما كان عليه حال مجلس الوزراء في العهد السابق - بعد قيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ كما سبق أن أشرنا إلى ذلك.

ونظراً لقصر المدة التي مارست فيها سلطة ٨ شباط وهي لا تزيد على تسعة أشهر ولما واجهته من مشكلات داخلية فلم تتبلور صيغة عملية جديدة تعكس توجهاتها في ممارستها للسلطة الإدارية إذ بقي الجهاز الإداري يعمل وفق الآليات والأساليب السابقة.

بعد الانقلاب الذي أطاح بسلطة ٨ شباط صدر قانون المجلس الوطني

فهم الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة (مادة ٦٥) انهم يخضعون للسلطة الرئاسية التي يمارسها رئيس الجمهورية وذلك لأنه يملك سلطة تعيين رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم (مادة ٤٣) وهذه السلطات تمثل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس تجاه المرؤوس.

من جانب آخر فان القرارات التي تصدرها الحكومة خاضعة لتصديق رئيس الجمهورية (مادة ٤٤) وذلك أيضاً من مظاهر السلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس الأعلى تجاه الرئيس الأدنى.

أما سلطات مجلس الوزراء فقد بيّنتها المواد (٦٧، ٦٨، ٦٩) من الدستور وهي تمثل الواجبات المنوطة بالوزارة حيث تمارس سلطتها الرئاسية من خلال تنفيذ السياسة العامة للدولة وما يقتضيه ذلك من إجراءات وقرارات تتمثل بتوجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزراء وتعيين

لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ وهو تعديل لقانون المجلس الوطني رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ إذ تضمن تغييرات جوهرية منها أن رئيس الجمهورية نصب نفسه رئيساً للمجلس، ولم يرد ما يشير إلى سلطات مجلس الوزراء باستثناء ما ورد في المادة الثامنة التي نصت على «عرض المشروعات القوانين التي يقرها مجلس الوزراء على المجلس الوطني لقيادة الثورة للمصادقة عليها»-

ثم صدر دستور ٢٩/نيسان/١٩٦٤ الذي بين سلطات مجلس الوزراء بصورة مفصلة، و بإمعان النظر في النصوص القانونية التي بينت سلطات مجلس الوزراء نلاحظ المشرع الدستوري أورد تعبير الحكومة وتعبير مجلس الوزراء ورئيس الوزراء وهذه التسميات كلها تختلف عن السلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية (المادة ٦٤) الذي هو الرئيس الأعلى في الدولة أما الحكومة التي تتكون من رئيس الوزراء والوزراء

والمصارف التابعة للقطاع الخاص. فيما يتعلق بصلاحيه إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وإنهائها وفقاً للقانون التي نصت عليها المادة (١٦٢) الفقرة (ز) من دستور ١٩٧٠ في حين أن الدساتير السابقة لم يرد فيها مثل هذه الصلاحيه لمجلس الوزراء وإنما عهد بها لرئيس الجمهورية^(١).

كما نصت المادة (٢٢) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ على تأسيس أمانة لمجلس الوزراء تتمتع بالشخصية المعنوية يمثلها رئيس أمانة مجلس الوزراء أو من يحوله وحددت له مهام واختصاصات تنظيمية خاصة بمجلس الوزراء منها:

ضبط محاضر اجتماعات مجلس الوزراء وتبليغ قرارات المجلس وإعداد صيغة

(١) مادة (٤٨) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ومادة (٥٠) الفقرة (ط) من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ التي نصت بصلاحيه إعلان الطوارئ من اختصاص رئيس الجمهورية.

الموظفين وعزلهم وإحالتهم إلى التقاعد ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة ومراقبة أعمال الوزارات والهيئات العامة ولها أن تلغي وتعديل قراراتها غير الملائمة.

نلاحظ أن هذه هي اختصاصات السلطة الرئاسية التقليدية المتمثلة بسلطة التعيين والفصل والمتابعة والرقابة وإلغاء وتعديل القرارات غير الملائمة التي يمارسها الرئيس تجاه المرؤوس. وهذا يلاحظ أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية من خلال ما نصت عليه المادة (٦٨) من هذا الدستور « تتولى الحكومة تنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية التي تؤدي إلى رفع مستوى المعيشة -» وهذه المهام الجديدة للوزارة تظهر لأول مرة في التشريع الدستوري العراقي وذلك بعد زيادة تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية بعد إجراءات التأميم - التي حصلت في العراق عام ١٩٦٤ حيث تم تأميم عدد من الشركات التجارية

الفرع الثاني: التطور في ظل الإدارة اللامركزية
تتجلى الإدارة اللامركزية في المحافظات والتطور الإداري الذي طرأ عليها وعلى الحكم الذاتي للأقاليم وكذلك في مجالس الشعب، ولكن لضيق المساحة سنحاول التركيز على المحافظات وتطور السلطة الرئاسية فيها وفق التالي:

أولاً: التطور قبل العام ٢٠٠٣

تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص وطبقاً لذلك صدر قانون إدارة البلدية رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ الذي نص على أن البلدية كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون أو أي قانون آخر وتتكون هيئات البلدية من رئيس البلدية، المجلس البلدي ويعين رئيس البلدية من السلطة المركزية وهو رئيس للمجلس البلدي ويتكون المجلس البلدي من أعضاء

قرارات المجلس والإشراف على الأمور الفنية والإدارية والتنظيمية كافة المتعلقة بممارسة أمانة المجلس مهامها وتبليغ توجيهات رئيس مجلس الوزراء وقرارات المجلس إلى الوزارات والجهات الإدارية كافة^(١) كما تضمن القانون تشكيلات أمانة مجلس الوزراء كما نصت عليها المادة العاشرة من نظام رئيس أمانة مجلس الوزراء التي منها: دائرة الوظيفة العامة - الدائرة الاقتصادية - الدائرة القانونية - دائرة الإدارة والمالية والمراسم - سكرتارية مجلس الوزراء وأسندت لهذه التشكيلات مهام إدارية وفنية واستشارية عديدة تقوم بها ضمن التوجيهات العامة التي وضعها رئيس الجمهورية وبما يستجيب لظروف تطور النشاط الإداري.

(١) علي حسين الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ٧٩.

ثم صدر قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤^(٢) الذي حل محل القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ حيث نص على المادة الرابعة منه على ان يكون للبلدية مجلس لا يقل عدد أعضائه عن خمسة ولا يزيد على واحد وعشرين من بينهم رئيس البلدية. هذا وقد نص القانون في مواد عديدة على وظائف متعددة للمجلس البلدي تتعلق بالجوانب العمرانية والثقافية والصحية والاجتماعية والزراعية على إن قرارات المجلس خاضعة لاعتراض السلطة الرئاسية خلال مدة شهر من تاريخ رفعها وفي الأمور المالية خاضعة للمصادقة عليها من الوزير المختص ومجلس الوزراء والسلطة الإدارية (م٥٧) وذلك حسب المبلغ المراد صرفه. هذا وقد نص القانون على رقابة السلطة المركزية لأعمال المجالس البلدية في المادة الحادية والسبعون.

منتخبين يكون عددهم ما بين ستة إلى عشرة أعضاء بحسب صنف البلدية ويتم انتخابهم من سكان المدينة بالاقتراع السري وللمجلس البلدي اختصاصات ملزمة تتعلق بتحسين أوضاع المدينة من النواحي العمرانية، الصحية، أما الاختصاصات الاختيارية فقد ذكرها القانون على سبيل المثال كالخدمات العامة.

وبند ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ صدر القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩ قانون تعديل قانون إدارة الألوية الذي نص في المادة الثانية على حل مجالس الألوية المؤلفة بموجب القانون السابق كما نصت المادة الثالثة على تأليف مجالس الألوية من أعضاء الدائمين فقط وهم الأعضاء بحكم وظائفهم بصورة مؤقتة لحين انتخاب الأعضاء الآخرين^(١).

(١) القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩ المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٤٠ في ١٩٥٩/٣/١٤.

(٢) منشور في الوقائع العراقية العدد ١٠٣٣ في ١٩٦٤/١١/٢٢.

رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته في المادة الأولى فقرة (٣) الوحدة الإدارية المحافظة والقضاء والناحية ثم أضيفت المنطقة بعد صدور قانون الحكم الذاتي وعليه فالوحدة الإدارية هي التقسيم الإداري الذي يمنحه القانون الشخصية المعنوية فقد نصت المادة الثانية من قانون المحافظات على :

تقسم الجمهورية العراقية إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواح ويكون لكل منها الشخصية المعنوية، وقد حددت المادة الثالثة من القانون صلاحيات الوحدة الإدارية بالتمتع بالحقوق المخولة للوحدة الإدارية بموجب القوانين، واستيفاء الضرائب والرسوم والأجور، واستعمال الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف حسب أحكام قانون المحافظات والقوانين الأخرى.. الخ.

كما حددت المادة السادسة والثمانون

بصدور دستور ١٩٧٠ تؤكد الاتجاه نحو الإدارة اللامركزية في العراق إذ نصت المادة الثامنة الفقرة (ب) على : تقسيم جمهورية العراق إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس الإدارة اللامركزية وهذه أول إشارة في الدستور العراقي إلى مبدأ الإدارة اللامركزية في حين أن دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ تضمننا نصاً واحداً في المادتين (٨٣،٨٤) من دستور ١٩٦٤ والمادتين (٧٧،٧٨) من دستور ١٩٦٨: « 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».

والوحدات الإدارية شخص معنوي عام إقليمي يمارس الوظيفة الإدارية على جزء محدد من إقليم الدولة وقد حدد قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الذي حل محل قانون إدارة الألوية

السلطة المركزية وبين الهيئة اللامركزية إذ نصت المادة (١٠٣) على قيام الوزارات السلطة المركزية بالاسترشاد برأي مجلس المحافظة في العديد من الأمور المتعلقة بنشاط الإدارة كالمشاريع الزراعية التي تباشرها وزارة الزراعة والمؤسسات التربوية والمدارس التابعة لوزارة التربية وغيرها من جوانب النشاط الإداري.

وهذا اتجاه جديد في أسلوب ممارسة السلطة المركزية التي تعهد للهيئات اللامركزية بالقيام ببعض الواجبات المكلفة بها والاسترشاد برأي الهيئات اللامركزية بخصوص بعض جوانب النشاط الإداري وهذا مؤثر على تطور النشاط الإداري في ممارسة هذا الأسلوب إذ أن المعروف أن الجهة الإدارية الأدنى هي التي تسترشد برأي الجهة الإدارية الأعلى أما في الحالة المشار إليها فقد حدث العكس تماماً إذ أن المشرع ألزم السلطة المركزية (الوزارة) على الاسترشاد برأي الهيئة اللامركزية وهو اتجاه جديد

وظائف المجالس الإدارية التي تتعلق بالخدمات الصحية والتربوية والزراعية والنقل والشباب والشؤون الاجتماعية كما حددت المادة التسعون الوظائف والخدمات التي تقوم بها المجالس الإدارية التي تنقل إليها من الوزارات (السلطة المركزية) إلى المجالس المحلية ويتم ذلك بقرار من الهيئة العليا للإدارة المحلية بناءً على اقتراح الوزير^(١).

ونصت المادة (١٠٢) من القانون على جواز قيام الوزير المختص (السلطة المركزية) بان يتعهد القيام بالمشاريع ذات العلاقة بوزارته إلى أحد المجالس المحلية (الهيئة اللامركزية) مباشرة أو بناءً على طلب المجلس المختص للقيام بها نيابة عن الوزارة، بل أن المشرع ذهب إلى ابعده مدى في إطار التنسيق بين

(١) عصام البرزنجي، ود. مهدي السلامي، ود. علي بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، دار الحكمة، ١٩٩٣، ص ١٧٩.

حالات نص عليها القانون.
ج) تأجيل اجتماعات مجالس
الوحدات الإدارية لمدة نص عليها
القانون حيث نصت المادة (١٢٩)
من قانون المحافظات على انه لمجلس
الوزراء بناءً على اقتراح الوزير حل مجالس
الوحدات الإدارية إذا خالفت المجالس
واجباتها أو أصبح بقاؤها مضرًا بالمصلحة
العامة^(٢) كما يمكن للوزير ممارسة الرقابة
عن طريق تأجيل اجتماعات مجالس
الوحدات الإدارية وللمحافظ / ممثل
السلطة المركزية / تأجيل اجتماعات
مجلس القضاء ومجلس الناحية لمدة لا
تجاوز خمسة عشر يوماً في حالة تعذر
استمرار عقد اجتماعات هذه المجالس أو
تحققت أسباب مبررة لهذا التأجيل على أن
تذكر الأسباب في قرار التأجيل ويكون
هذا القرار قابلاً للاعتراض لدى مجلس

- كما ذكرنا- يشير بوضوح إلى إن الهيئة
اللامركزية على علاقة مباشرة بأوجه
النشاط الإداري وهي اعرف باحتياجات
المنطقة وعليه حسناً فعَلَّ المشرع حينما
الزم السلطة المركزية (الوزارة) باستشارة
الجهة الأدنى وبذلك يكون المشرع قد
أضاف اتجاهاً جديداً في علاقة السلطة
المركزية بالهيئة اللامركزية.
كما حدد القانون أسلوب رقابة السلطة
المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية من
خلال^(١):

أ) تعيين رؤساء الوحدات الإدارية
والذين يكونون رؤساء المجالس المحلية
ويخضعون السلطة المركزية خضوعاً
رئاسياً كما ان الموظفين المعيّنين يخضعون
رؤسائهم أيضاً خضوعاً رئاسياً كما أشرنا
إلى ذلك.
ب) حل مجالس الوحدات الإدارية في

(٢) وهذا النص مماثل تماماً للنص الوارد في
المادة الحادية والسبعين من قانون إدارة
البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

(١) ماهر صالح علاوي، القانون الإداري،
الموصل، جامعة الموصل، ١٩٨٩، ص
٢٠٠.

المحافظات المتضمن عقد مؤتمرات إدارية سنوية للمحافظين يعقد في بغداد يحضره أعضاء الهيئة العليا للإدارة المحلية وأمين بغداد ووكلاء وزارات الداخلية والمديرون العامون فيها وأعضاء هيئة التفيتش الإداري والمستشارون في الإدارة المحلية والخبراء والمهندسين وممثلو الدوائر الرسمية وشبه الرسمية وذلك لدراسة المشاكل العامة المشتركة لعموم المحافظات ويرفع المؤتمر توصياته إلى رئيس الوزراء والوزارات ذات العلاقة وكذلك المؤتمرات الإدارية التي تعقد على مستوى المحافظة لدراسة المشاكل التي تخص الوحدات الإدارية فيها بما يساعد على رفع كفاية الإدارة المحلية وتنسيق أعمالها مع السلطة المركزية^(٣).

ثانياً: التطور بعد العام ٢٠٠٣

صدر دستور الجمهورية العراقية في عام ٢٠٠٥ ونص في م(١٢٢) على نظام (٣) المادة (١٣٢-١٣٣) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

الوزراء أو الوزير كل حسب اختصاصه ولا يجوز التأجيل لأكثر من مرتين خلال سنة واحدة^(١).

وفي حالة حل مجلس الوحدة الإدارية أو أجلت اجتماعاته تقوم لجنة برئاسة رئيس الوحدة الإدارية وعضوية الأعضاء الدائمين بواجبات مجلس الوحدة الإدارية بصورة مؤقتة لحين تشكيل المجلس الجديد أو انتهاء تأجيل الاجتماعات على أن تعرض القرارات الصادرة من هذه اللجنة خلال مدة الحل أو التأجيل على المجلس الجديد فور انعقاده لاستحصال موافقته عليها^(٢).

ومن صور الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية والدوائر التابعة للمحافظات هو ما نصت عليه المادة (١٣٢) من قانون

(١) المادة (١٣٠) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

(٢) المادة (١٣١) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

مما لاشك في ان تبني نظام اللامركزية الإدارية الاقليمية يتأثر بمختلف الاعتبارات السياسية والاجتماعية والفلسفية الي تعتنقها الدولة، كما ان الاعتبارات الجغرافية والتكنولوجية تلعب دورا هاما في هذا الميدان. ورغم ذلك تبقى المجالس المحلية جزءاً من أجهزة الدولة التنفيذية ولايسوغ بحال من الأحوال تغيير وضعها القانوني هذا. وهنا يأتي دور المشرع ليتولى وضع الضوابط القانونية التي تتكفل ببيان الأسس العامة وتفاصيل اختصاصات المجالس المحلية^(٣).

نستطيع القول انه بعد عام ٢٠٠٣ تم تنظيم عمل المحافظات وفقا للقانون رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، والذي بين في المادة الثانية منه أن مجلس المحافظة هو

(٣) شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الاول، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٢٣.

الادارة اللامركزية وحدد الهيئات الادارية الرئيسية وتضم عددا من المحافظات ومن المحافظة التي لا تنضم في اقليم بالمادة (١١٩-١٢٢) وتتكون المحافظة من الاقضية والقرى^(١).

ان تنظيم ادارة الدولة بشكل الدولة الاتحادية كان من الضروري بوصفه تجربة جديدة وحديثة ان لا يكون تنظيماً ثابتاً بشكل مطلق، اذا لابد من تهيئة ظروف تتناسب مع الوضع الجديد في مسألة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطات الاتحادية وسلطات اعضاء الاتحاد^(٢).

(١) خالد كاظم الابراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، بغداد-العراق: دار اوما، ٢٠١٥، ص ٣٧.

(٢) عمر جمعة عمران، وعلي عبد المطلب صادق، اشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرها في اداء النظام السياسي العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت كلية العلوم السياسية، مجلد ٤٩، العدد ٧٤، ص ١٣.

من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور.

ووردت اختصاصات مجلس المحافظة في الفصل الثاني من القانون وتدور حول انتخاب مجلس المحافظة واقلته هو ونائبه، واصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليقات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية، ورسم السياسة العامة للمحافظة، واعداد مشروع الموازنة وكل ما يتعلق بها من اعلان واقرار، والرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة. وفيما يخص سلطتها فلي اصدار الشتريةا فإن البعض^(١) يراها بدهة

السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وانه تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والأستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله. وتخضع المجالس لرقابة مجلس النواب. وتكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

وبموجب ذات المادة تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور. كما تدار الإختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤)

(١) غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بغداد، دون دار نشر، ٢٠٠٨، ص١٤٦.

مرتبة من الاتحادي^(٢).
ومن بين الوظائف التي يمارسها مجلس المحافظة ويدخل ضمن نطاق السلطة الرئاسية فان المجلس يستطيع استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية التي وردت في المادة (٧/ثامنا) من القانون، وكذلك الموافقة

(٢) وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذلك في العديد من قراراتها نذكر منها القرار الصادر بالعدد ٦٧/اتحادية/٢٠١٣ بتاريخ ١٩/٨/٢٠١٤، غير منشور. اورده: د. علي عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على اعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣، مجلة اهل البيت، العدد ٢٠، كانون الاول، كربلاء، ٢٠١٦، ص ٢٠٥.

تشريعية جديدة في هذا المجال، وعلى الرغم من اننا نتفق مع الرأي المتقدم غير اننا نرى بان سلطة الشريع هذه لا تتعدى الاختصاص باصدار القرارات الادارية التنظيمية فقط دون ان تمتد لاصدار القوانين، وهو ما يتطلبه ادارة الشؤون وفق مبدأ اللامركزية الادارية^(١)، ومن جهة ثانية فإن الاختصاص بتشريع القوانين راجع الى السلطة التشريعية الاتحادية متمثلة بمجلس النواب استنادا للمادة (٦١) من دستور العراق ٢٠٠٥، كما ان المادة الثانية من القانون رقم ٢٠٠٨/٢١/٢١ الزم مجلس المحافظة بأن لا يصدر اي تشريع محلي يتعارض مع القانون الاتحادي في المسائل التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بالتالي فالتشريع المحلي ادنى

(١) محمود محمد حافظ، القرار الاداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٦.

ولكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري ولها في سبيل ممارسة أعمالها ما يأتي من خلال رؤساء وحداتها الادارية^(٢):

أولاً : استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة.

ثانياً: مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور.

ثالثاً : القيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور.

ومن اهم صلاحياته التي تتجلى فيها السلطة الرئاسية إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك

على ترشيح اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس باختيار مرشح واحد من بين (٣) ثلاثة اشخاص يرشحهم المحافظ وللوزير المختص رفض المرشح في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة عليه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الترشيح الى مكتبه وفي حالة عدم البت في الترشيح يعد ذلك قبولاً له ويعرض المرشح لمنصب مدير عام أو من بدرجته على مجلس الوزراء للتصويت عليه^(١).

بالمقابل هناك اختصاصات للمجالس المحلية ومن بينها مجلس القضاء الذي ينتخب رئيسه بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء واعفائه من منصبه، كذلك نتخاب القائم مقام ومدير الناحية بالاغلبية المطلقة لعدد أعضائه واقتلهم ومراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء.

(١) انظر م(٧/تاسعا) من القانون رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.

(٢) م(٢٢) من القانون رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.

وأخيراً نذكر أن للمجلس اختصاص رقابي، ويقصد بالرقابة في فقه القانون العام مجموعة السلطات التي تستخدمها الدولة بهدف ضمان احترام القانون من جانب المؤسسات الخاصة أو لحماية المصلحة العامة من دون أن يكون لها حق الامتناع عن ذلك، إذ تعرف بأنها عملية الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقيق التي تقوم بها سلطة مختصة في ضوء الدستور والقانون^(٢).

وعند النظر إلى نصوص الدستور العراقي ٢٠٠٥ نجد بأنه لم يمنح مجلس المحافظة سلطة رقابية بصورة صريحة^(٣)، ولكن من الممكن أن ندرك

(٢) نزار محمد جاسم، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، بغداد، ٢٠١٧، ص ٩.

(٣) غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء،

التي وافق عليها المجلس. كذلك تثبيت الموظفين المحليين، في المحافظة، ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس^(١).

اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المحلي للدوائر المشمولة بأحكام المادة (٤٥) ويُعد المحافظ بمثابة الوزير المختص. وله يامر الشرطة باجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وفقاً للقانون، وتقدم اوراق التحقيق الى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق. وللمحافظ بموجب المادة (٣٥) من القانون نفسه ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة إليه.

(١) انظر م(٣١/سابعاً-ثامناً-تاسعاً) من القانون رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨.

يتضمنه نظام اللجان فضلاً عن تشكيل لجان مؤقتة والاستعانة بذوي الكفاءات عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك^(٢)، ومجلس المحافظة في رقابته على الهيئات الادارية المحلية فإن رقابته هذه اما ان تحقق على الرؤساء الاداريين او تمتد للمجالس المحلية.

الخاتمة والنتائج

إن ممارسة السلطة الرئاسية تأثرت بشكل واضح بالنشاط الإداري وتطوره عبر العصور فالإدارة التي كانت مهامها وواجباتها محددة في بدايات تشكيل الدولة الحديثة اتسم أسلوب ممارسة السلطة الرئاسية بالمركزية الشديدة وخضوع الأدنى للأعلى خضوعاً صارماً - إلا إن تطور النشاط الإداري من خلال تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية

هذا الاختصاص ضمنا لمجلس المحافظة في نص المادة ١٢٢ الذي منح المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة يستطيع خلالها ممارسة السلطة الرئاسية الرقابية، وبالفعل بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اعتبر مجلس المحافظة السلطة الرقابية في المحافظة بموجب نص المادة ٢ منه، كذلك نص المادة (٧/سادساً) منها على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع الاعمال والانشطة في دوائر الدولة للمحافظة لضمان حسن اداء عملها^(١).

ولكي تقوم مجالس المحافظات بدورها الرقابي على أتم وجه تعمد إلى تقسيم أعضائها إلى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها تخصص أعضائها لأجل الافادة من مزايا التخصص الذي

العدد ١، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤.

(١) انفال الواسطي، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠٢٢، ص ٣٩ وما بعدها.

(٢) خليل عثمان خليل، التنظيم الاداري في الدول العربية، القاهرة، منشورات معهد الدراسات العليا، ١٩٧٥، ص ٣٣.

تالية، في ممارسة السلطة واعني به اللامركزية الإدارية أو الإدارة اللامركزية حيث اضطرت السلطة المركزية إلى إيجاد هيئات إدارية لامركزية إقليمية أو مرفقيه (مصلحية) تمارس السلطة بصورة مستقلة عن السلطة المركزية لكن تخضع لرقابتها وإشرافها من دون ان تكون مرتبطة بها ارتباطاً رئاسياً كما أوضحنا ذلك وأصبحت هذه الهيئات اللامركزية بنوعها المشار إليهما تمارس سلطاتها وبما يؤدي إلى إشباع حاجات الجمهور خصوصاً إن هذه الهيئات تمتاز بكونها قريبة من المواطن وتكون اقدر على معرفة حاجاته وتطلعاته المتزايدة.

وفي ختام البحث نوصي المشرع الدستوري العراقي باعادة النظر في النصوص القانونية التي تنظم الرقابة الادارية، حيث منع الدستور خضوع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة من خلال نصه (م/١٢٢م/خامساً) وبذلك منع الرقابة

والاجتماعية أدى إلى زيادة المرافق العامة التي أنشأتها الدولة لغرض تقديم أوسع الخدمات العامة للجمهور وبتزايد حجم هذه المرافق الاقتصادية والاجتماعية والإدارية واتساع نطاق عملها خارج العاصمة حيث امتدت الخدمات التي تقدم للسكان إلى مناطق وأقاليم الدولة استدعى ذلك اتباع أسلوب جديد في ممارسة السلطة الرئاسية حيث لم تعد هذه السلطة قادرة على إدارة المرافق العامة المتزايدة والمنتشرة في أرجاء إقليم الدولة كافة بالأسلوب التقليدي ولذلك ابتدعت التشريعات أسلوب عدم التركيز الإداري من خلال قيام السلطة المركزية بتفويض بعض سلطاتها إلى وكلاء لها خارج العاصمة للقيام بالواجبات التي يتطلبها العمل الإداري أي إن السلطة الرئاسية بدأت الخطوة الأولى نحو توسيع ممارسة السلطة وذلك بتفويض الصلاحيات والاختصاصات.

كما حصل تطور آخر، في مرحلة

- ٤ - خالد كاظم الابراهيمي،
الاختصاص التشريعي لمجالس
المحافظات غير المنتظمة في اقليم في
العراق، بغداد-العراق: دار اوما،
٢٠١٥.
- ٥ - خليل عثمان خليل، التنظيم الاداري
في الدول العربية، القاهرة، منشورات
معهد الدراسات العليا، ١٩٧٥.
- ٦ - شاب توما منصور، القانون
الاداري، الكتاب الاول، جامعة بغداد،
بغداد، ١٩٨٠.
- ٧ - شاب توما منصور، شرح قانون
العمل، بغداد، المكتبة القانونية، ١٩٧٢.
- ٨ - طعيمة الجرف، مبدأ الشروعية
وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار
النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- ٩ - عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول
حكم الإدارة العامة، بيروت-لبنان:
الدار الجامعية، ١٩٨٤.
- ١٠ - عبد الكريم درويش، وليلى تكلا،
أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة
الادارية على المجالس وربما يؤدي هذا الى
توسيع السلطة الادارية لهذه الجهات دون
رقابة حقيقية، الامر الذي ادى الى خلو
قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم
رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ من اي نص رقابي
على المجالس، كما نوصي باعادة النظر
بالقواعد التي تنظم تفويض الاختصاص
ومفهومه العام.

قائمة المراجع

الكتب العربية:

- ١ - إحسان الفرجي، د. كطران زغير،
د. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون
الدستوري، بغداد، المكتبة القانونية،
١٩٩٠.
- ٢ - إسماعيل صبري مقلد، دراسات في
الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف،
١٩٧٣.
- ٣ - حسن محمد عواضه، السلطة
الرئاسية، بيروت-لبنان: إصدار مؤسسة
نوفل للطباعة والنشر، ١٩٧٥.

- الانجلو، ١٩٨٠.
- ١٧ - موسوعة التشريعات - القوانين والأنظمة - وزارة الإعلام لسنة ١٩٧٠.
- ١٨ - يوسف الياس حسو، الوجيز في شرح قانون العمل، بغداد، وزارة التعليم العلي والبحث العلمي بغداد ١٩٨٨ - ١٩٩٣.
- ١٢ - عمر وصفي عقيلي، الإدارة أصول وأسس ومفاهيم، عمان-الاردن: دار زهران للنشر والتوزيع، ١٩٩٧.
- ١٣ - غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بغداد، دون دار نشر، ٢٠٠٨.
- ١٤ - ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، الموصل، جامعة الموصل، ١٩٨٩.
- ١٥ - محمود محمد حافظ، القرار الاداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
- ١٦ - منذر الشاوي، القانون الدستوري: نظرية الدولة، بغداد، دار الحكمة، ١٩٨١.
- ١٧ - موسوعة التشريعات - القوانين والأنظمة - وزارة الإعلام لسنة ١٩٧٠.
- ١٨ - يوسف الياس حسو، الوجيز في شرح قانون العمل، بغداد، وزارة التعليم العلي والبحث العلمي بغداد ١٩٨٨ - ١٩٨٩.
- الكتب المترجمة
- ١ - جورج سباين، تطور الفكر السياسي، ترجمة: حسن الالوسي، الكتاب الثالث، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٩.
- ٢ - كارل بروكلمان، تاريخ الشعوب الإسلامية، ترجمة: نبيه امين فارس ومنير البعلبكي، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٧٧.
- الرسائل والاطاريح
- ١ - انفال الواسطي، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في دستور العراق الاتحادي ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠٢٢.
- ٢ - حيدر عبد اللطيف التميمي، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم في

- العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، العدد الأول، ١٩٧٠.
- ٢ - د. رعد ناجي الجدة، مساهمة في دراسة مجلس قيادة الثورة مجلة القانون المقارن بغداد، العدد (٢٨)، ٢٠٠٠.
- ٣ - عمر جمعة عمران، وعلي عبد المطلب صادق، اشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرها في اداء النظام السياسي العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت كلية العلوم السياسية، مجلد ٤٩، العدد ٧٤.
- ٤ - د. علي عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على اعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣، مجلة اهل البيت، العدد ٢٠، كانون الاول، كربلاء، ٢٠١٦.
- ٥ - غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء، العدد ١، بغداد، ٢٠٠٩.
- العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٣.
- ٣ - عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٧.
- ٤ - علي جاسم العبيدي، رئيس الدولة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٨٣.
- ٥ - علي حسين الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
- ٦ - نزار محمد جاسم، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، بغداد، ٢٠١٧.
- البحوث المنشورة
- ١ - حازم البلاوي، التنظيم السياسي في المجتمع الحديث، بحث منشور في مجلة عالم الفكر، وزارة الأعلام - الكويت،

- المنشورات القضائية
- ١ - الوقائع العراقية العدد ١٠٣٣ في ١٢/١١/١٩٦٤.
- ٢ - الوقائع العراقية العدد ١٤٠ في ١٤/٣/١٩٥٩.
- الدساتير
- ١ - دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨.
- ٢ - دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.
- القوانين
- ١ - قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.
- ٢ - قانون المجلس الوطني لقيادة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣.
- ٣ - قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.
- ٤ - قانون بشأن التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨.
- ٥ - قانون تعديل قانون ادارة الاولوية رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩.
- القرارات