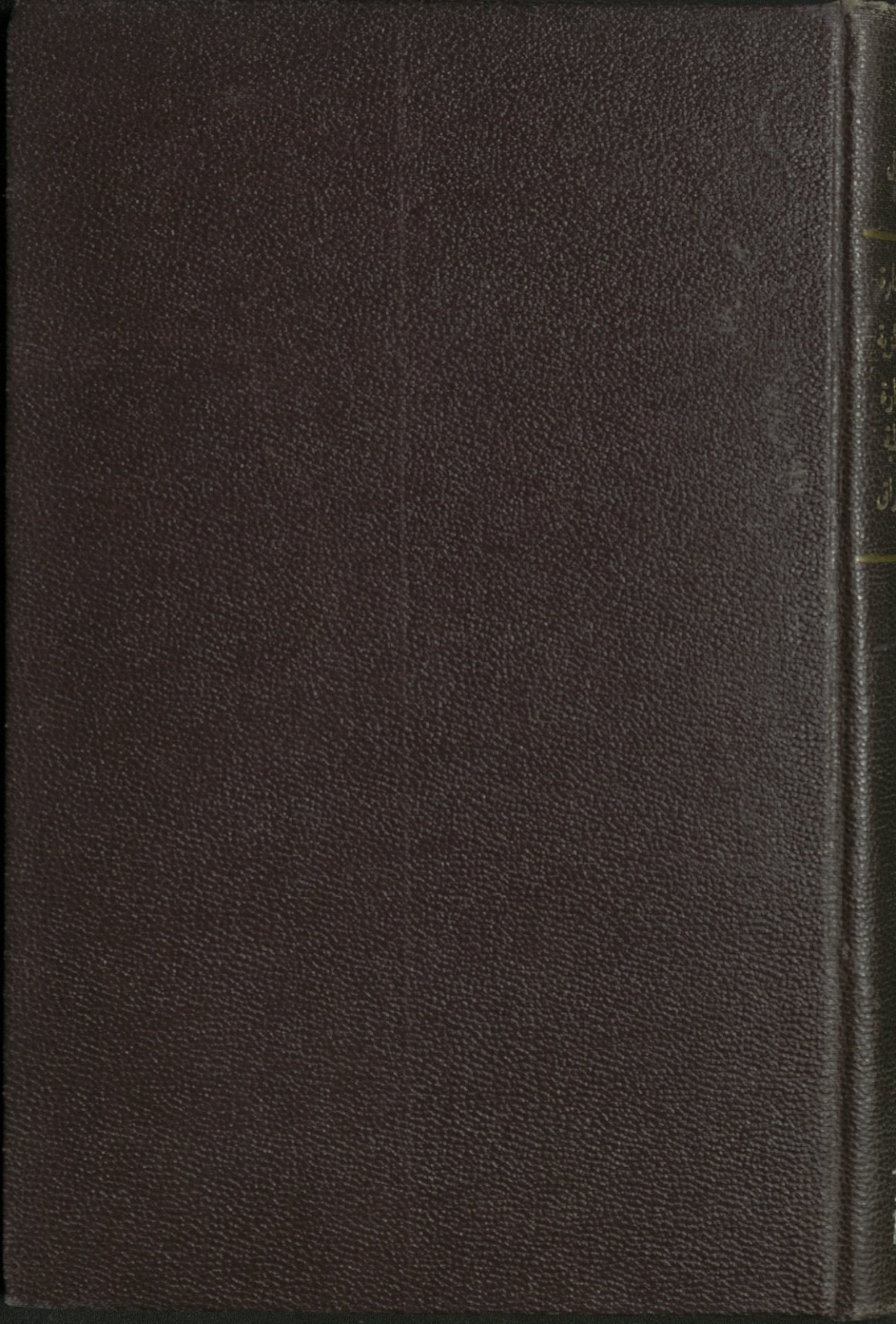




تجليد صالح الدقر
تلفون ٢٢٩٧٧

351:R14iA

الرجال، حسين •

الإدارة المركزية والإدارة المحلية في

JUN 14 M217 العراق •

JAN 13 A693

JAN 22 X117

351
R14iA

JUN 26 57

JUN 27 58
JUN 28 59

MAY 10 59

MAY 10 59

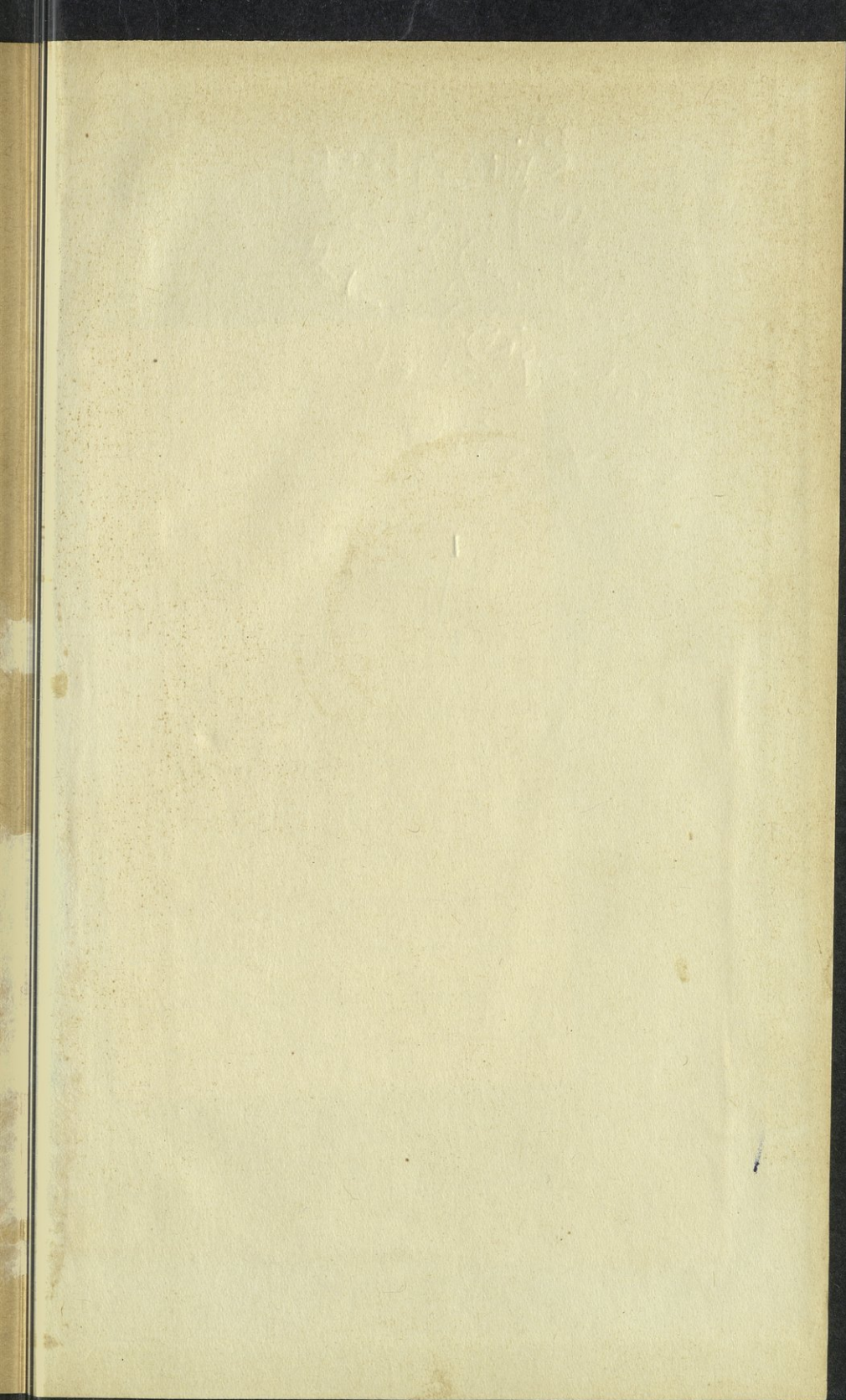
FEB 1972

JAFET LIB.

JAFET LIB.

JAFET LIB.

28 AUG 1980



القانون الإداري

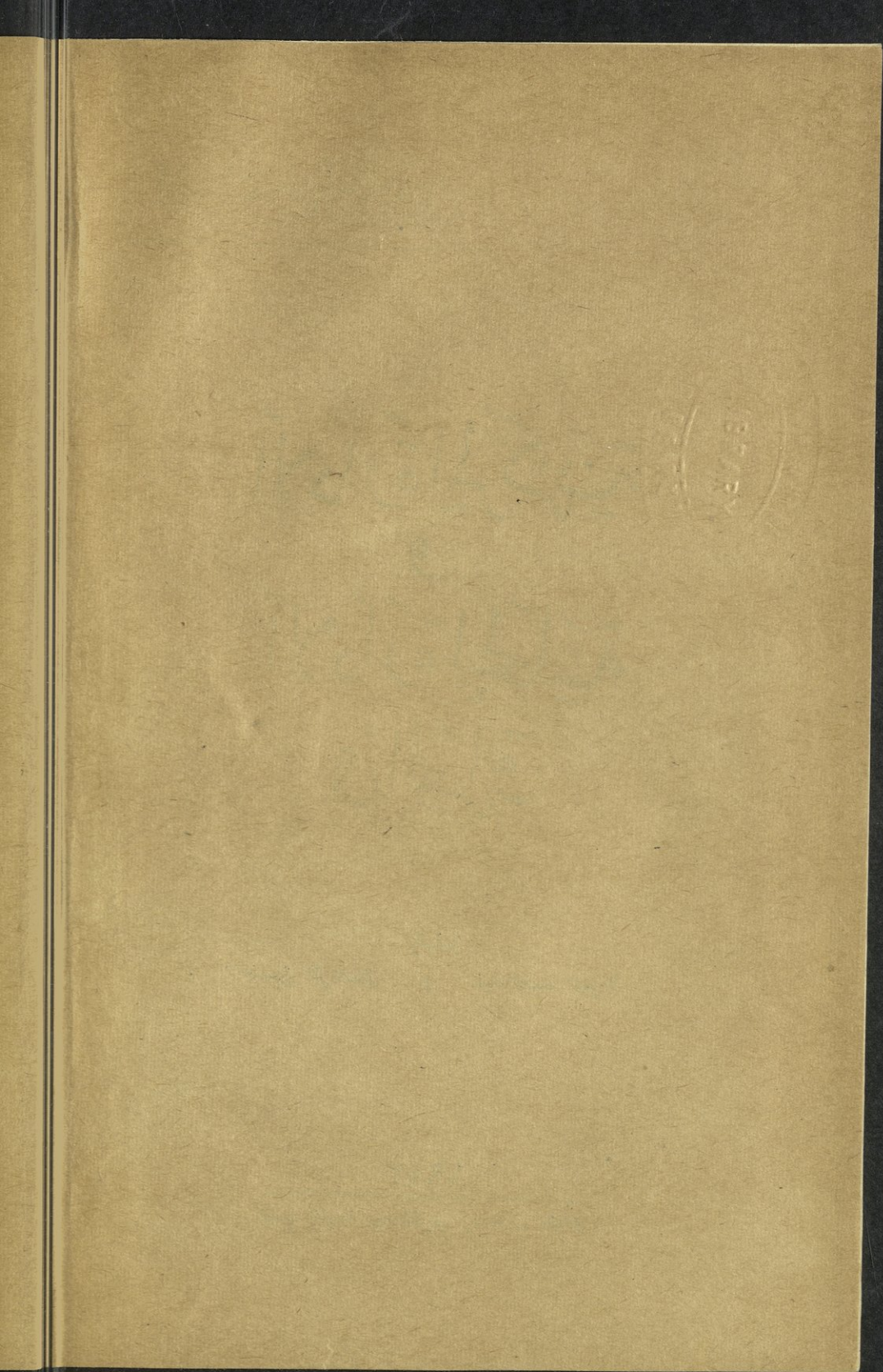
الادارة المركزية و الادارة المحلية في العراق

تأليف

حسين الرحال و عبد المجيد كمونة

١٩٥٣

طبع بمطبعة عبد الكريم زاهد - بغداد



الفهرست

الصفحة	تمهيد
٣	تمهيد
٤	مصادر الحقوق الادارية
٦	النصوص - العرف - الفقه - احكام المحاكم
٧	نسبة الحقوق الادارية الى الحقوق الاخرى
	المبادئ المؤثرة فيما تنظمه الحقوق الادارية
	النظرية الحرة - نظرية تدخل الدولة - النظرية المتوسطة

النشكبات الادارية

- الفصل الاول -

١٠	المبادئ العامة للتشكيلات الادارية
١٠	نظرية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
١١	نظرية الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية
١٢	نتائج الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية
١٤	نظرية الشخصية الحكومية
١٥	الطبيعة القانونية للشخصية الحكومية
١٥	نظرية الشخصية الحكومية كحقيقة
١٥	نظرية الشخصية الحكومية كفرضية
١٦	الشخصية الحكومية كتعبير قانوني
١٧	اقسام الشخصيات الحكومية
١٧	الشخصية الحكومية العامة
١٩	الشخصية الحكومية الخاصة في القانون الاداري
٢١	تبرير التقييدات التي تدخل على ممارسة الملكية الجماعية
٢٣	المقارنة بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام
٢٧	كيف تنشأ الشخصيات الحكومية في القانون الاداري
٢٧	نطاق فكرة الشخصية الحكومية في اعمال الادارة
٢٨	الدولة كسلطة عمومية ليست شخصا
٣٠	نظرية الوظائف العامة

الطبيعة القانونية للموظيفة العمومية	٣١
وضع الموظفين القانوني	٣٥
حماية الاهلين من سوء استعمال الموظفين سلطتهم	٤٢
مسؤولية الموظفين عدا الوزراء - المسؤولية الجزائية -	
المسؤولية المدنية - الجهة التي تدفع التعويضات -	
مسؤولية الوزراء - مسؤولية الادارات	

- الفصل الثاني -

الهيئات الادارية

نظم الادارة	٥٠
نظام المركزية الادارية	
لمحة تاريخية - المركزية الادارية - كيفية تحقق المركزية -	
تمركز القوة العمومية - تمركز اختيار الوكلاء - تمركز	
سلطة البت والاختصاص الفني - تفويض السلطة العمومية -	
مبررات المركزية الادارية - أزمة المركزية الادارية	
نظام اللامركزية الادارية	٦٥
الفرق بين اللامركزية الادارية والفيديرالية - الفرق بين	
اللامركزية وعدم التمرکز	

هيئات الادارة المركزية

الملك	٧٠
نصب الملك - عدم مسؤولية الملك - اختصاص الملك	٧١
اختصاصات الملك الادارية	٧٤
اختيار رئيس الوزراء - اقالة رئيس الوزراء - القيادة العامة	
للقوات المسلحة - اعلان الحرب - ضرب العملة - تعيين الوزراء	
وقبول استقالاتهم - العفو - منح الاوسمة - حق تعيين	
الموظفين وترفيعهم وعزلهم - اعلان الاحكام العرفية - اعلان	
حالة الطوارئ - اصدار الانظمة - اصدار المراسيم	

الوزارة	١٢٢
مجلس الوزراء	١٢٢
الوزير - شروط تولي الوزارة - اختصاصات الوزير	١٢٩
تقسيم المرافق العامة بين الوزارات	١٣٥

الدوائر المركزية ١٣٧

- الفصل الثالث -

تقسيمات العراق الادارية	١٤٢
اللواء	١٥٤
ادارة اللواء المركزية	١٥٥
المتصرف	١٥٦
انتقاء المتصرف - تعيين المتصرف ونقله - انضباط المتصرف واحالته على التقاعد	
وظائف المتصرف	١٥٧
معاون المتصرف	١٧١
المجالس الادارية	١٧٤
مجلس ادارة اللواء - شروط عضوية المجلس - طريقة تشكيل المجلس - وظائف مجلس ادارة اللواء	
القضاء	١٨٠
القائم مقام	١٨٠
وظائف القائم مقام	١٨٠
مجالس ادارة القضاء	
طريق تشكيل المجلس - وظائف المجلس	
الناحية	١٨٧
مدير الناحية	١٨٧
وظائف مدير الناحية	١٨٨
البادية	١٨٩

- الفصل الرابع -

الادارة المحلية	١٩١
فوائد الادارة المحلية	١٩٣
موقع الادارة المحلية في الدولة العصرية	١٩٤
العلاقات بين الادارة المحلية والسلطة المركزية	١٩٨
مصادر الرقابة المركزية	٢٠٢
الادارة المحلية شخصية حكومية	٢٠٣
تشكيلات الادارة المحلية	٢٠٤

(ج)

الصفحة	
٢٠٤	المتصرف
٢٠٧	مجلس اللواء العام
٢١١	شروط العضو المنتخب
٢١٢	طريقة الانتخاب
٢١٤	مدة العضو المنتخب
٢١٤	سقوط العضوية
٢١٥	اجتماع المجلس
٢١٧	اعمال المجلس
٢١٨	قرارات المجلس والاعتراض عليها
٢١٩	اللجنة الثلاثية
٢١٩	حل مجلس اللواء العام
٢٢٠	وظائف الادارة المحلية
٢٣٤	الامور المالية للادارات المحلية
٢٣٤	الواردات
٢٥٨	المصروفات
٢٦٠	اعداد ميزانية ادارة اللواء المحلية

- الفصل الخامس -

٢٦٥	البلديات
٢٦٦	منشأ البلديات
٢٧١	تشكيلات البلدية فى المدن العثمانية
٢٧٤	تأليف المجالس البلدية فى العهد العثمانى
٢٨١	تشكيلات البلديات
٢٨١	تأسيس البلديات والغاؤها
٢٨١	أصناف البلديات
٢٨٢	عناصر البلدية
٢٨٢	رئيس البلدية
	صفته - اختصاصاته
٢٨٤	المجلس البلدى
٢٨٦	ادارة المجلس البلدى

الانتخابات البلدية

٢٨٨

شروط الناخب - شروط عضو المجلس البلدى - موعد

الانتخاب - اللجنة الانتخابية - اختصاصات اللجنة

الانتخابية فى مراحل الانتخاب - اعلان النتائج ، الصفحة

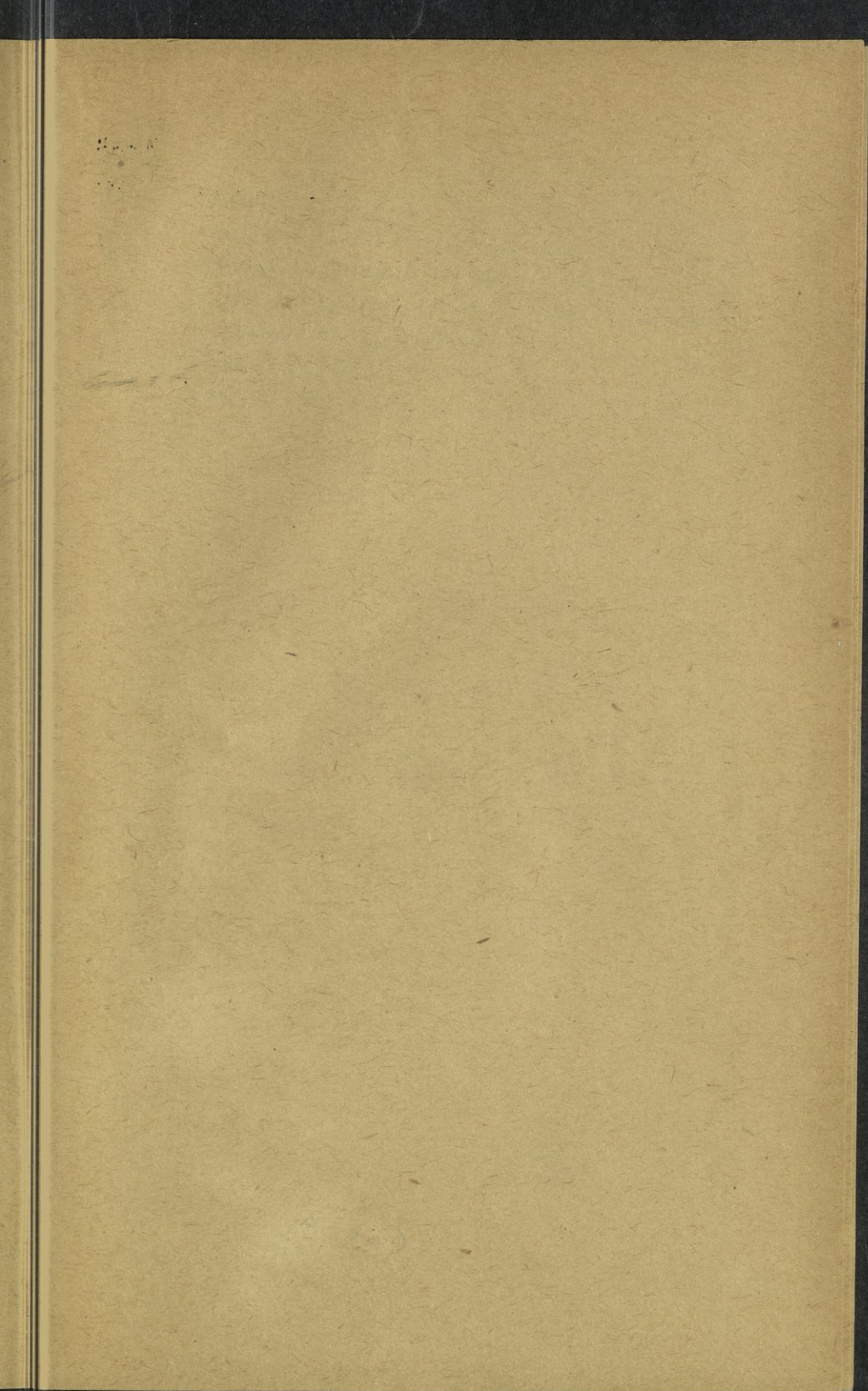
عليها - الاعتراض على الانتخاب

موظفو البلديات

٢٩٥

وجائب البلدية

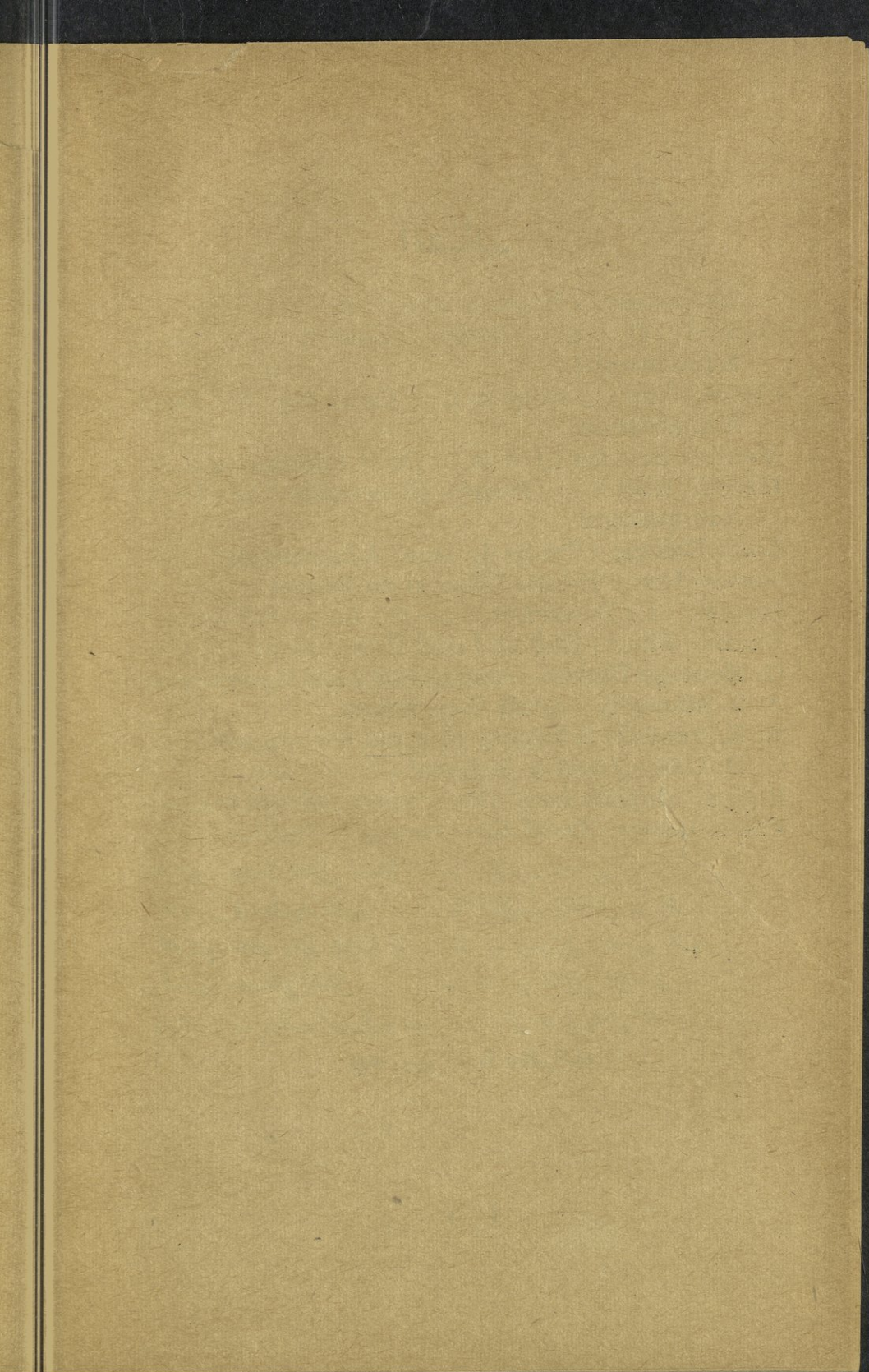
٢٩٥



المصادر

- H. Berthélemy - Précis de droit administratif.
 Gabriel Dufour - Traité général de Droit Administratif.
 Caston Jèze - Les principes Généraux de Droit Administratif.
 Maurice Hauriou - Précis de Droit Administratif.
 Marcel Waline - Traité élémentaire de Droit Administratif.
 Louis Rolland - Précis de Droit Administratif.
 Gaston Jèze - Théorie Général du Budget.
 Homont - La Déconcentration des Services Publics.
 Herman Finer - English Local Government.
 G. Montagu Harris - Comparative Local Government
 A. S. Macnalty - Local Government.
 K. B. Smellie. A History of Local Government.
 G. D. Cole - Local & Regional Government.
 B. Sen - English Local Government Administration.
 Frank Jessup - Local Government in Outline.

- الدكتور عثمان خليل عثمان - القانون الإداري
 الدكتور عبد الحميد المتولي - القانون الإداري للعراق
 الدكتور محمد زهير جرانة - مذكرات في القانون الإداري
 الدكتور مصطفى كامل - شرح القانون الإداري
 الدكتور عبد الله اسماعيل البسمتاني - مذكرات أولية في القانون الإداري
 مجله "أمور بلدية" (بالتركية)



المقدمة

كان الدافع لتأليف هذا الكتاب هو ما لمسناه من حاجة لتعريف الادارة المحلية والنهوض بمهمة الاجابة على الاسئلة التي كنا ولا نزال نجابهها حول ما يعنى بالادارة المحلية والاسباب التي دعت الى الاخذ بها في العراق والغايات التي تتوخاها والفوائد المنتظرة منها . وكان هذا الاستطلاع طبعيا بالنظر الى أن موضوع الادارة المحلية بشكله الحالي موضوع جديد بالنسبة للعراق .

غير خاف ان البحث في الادارة المحلية هو في الحقيقة بحث في (اللامركزية الادارية) فكان من المقتضى دراسة هذه اللامركزية في الدول الاخرى ، وخاصة انكلترا وفرنسا التي تقدمتا في هذا المضمار . ولاستكمال بحثنا وجدنا من الضروري أن يكون البحث في اللامركزية مقرونا بالبحث في المركزية اذ لا يمكن تصور لامركزية ادارية بدون ادارة مركزية وهذا جرنا الى الدخول في النظريات العامة للقانون الاداري فألمنا بها الماما وجعلناها تمهيدا لبحثنا .

ان الحقوق الادارية هي آخر فروع علم الحقوق ولادة ، لكنه تطور ونما بسرعة لم يسبق لها مثل في الفروع الاخرى . فاكسب مكانة حقوقية بعد ظهور نظرية الدولة وتطورها ، وازداد أهمية وخطورة بين فروع علم الحقوق يوما بعد يوم . نتيجة التطور الاجتماعي وتوسع مجال نشاط الدولة وتزايد واجباتها ووصل الى درجة من التكامل كبيرة بفضل اجتهادات القضاء الاداري .

ومع أن تطور الحقوق الادارية كان سريعا فانه لم يكن سهلا .

فطريق تطور هذه الحقوق وتكاملها لم تكن ممهدة عديمة المصاعب والعقبات ، اذ سارت في تطورها في طريقتين متفرقتين هما المذهبان الفرنسي والالمانى اللذان يعدان المنظومتين الحقوقيتين في اوروبا . فقد اتجه الفرنسيون الى أن النشاط الادارى والقضايا التى تنجم عنه لا يمكن أن تنظم وتحل على أسس الحقوق المدنية فأرأوا ان طبيعة الحقوق الادارية تتطلب اسناد هذه الحقوق الى الاجتهاد وسعوا الى تطويرها وتميمتها باجتهادات ونظريات مجلس الدولة الذى هو بمثابة محكمة اجتهاد كبرى .

أما الالمان فقد سعوا لجعل النشاط الادارى تابعا لأسس الحقوق المدنية ورقابة المحاكم العدلية . على انهم عادوا بعد أن أحسوا بضرورة اعطاء مكان للاجتهاد فى الشؤون الادارية فأخذوا يحدثون محاكم ادارية . وقد دلت التجارب أن الغلبة فى هذا المضمار كانت فى النهاية للنظام الفرنسى الذى كان له التأثير الاكبر فى اتجاه الحقوق الادارية هذا الاتجاه .

وهناك محاولتان لم يكتب لهما النجاح فى تأسيس وتطور علم الحقوق الادارية وهما محاولة جمع القواعد الحقوقية للنشاط الادارى فى قانون موحد (Code) كالقانون المدنى والقانون التجارى ومحاولة تنظيم هذا النشاط وحل الخلافات التى تنجم منه بقواعد الحقوق المدنية . فلم يبق امام فشل هاتين المحاولتين الا سبيل واحد : هو التطلع الى القواعد العامة للحقوق ، ثم التأليف بين هذه النظريات ومقتضيات النشاط الادارى ، وذلك بواسطة الاجتهاد ، أى بإبداع هذه المسائل الى محكمة ادارية (مجلس دولة) يؤلف من كبار الفقهاء والحكام . وهذا هو الاتجاه الذى تسير فيه الحقوق الادارية فى طريق تكاملها . لذلك فلا مناص لكى تحتل الحقوق الادارية فى العراق مكانها من تأسيس مجلس الدولة لىتم التفريق

بين الحقوق المدنية والحقوق الادارية وبين القضاء والادارة • ومن الطبيعي أن يدخل مجلس الدولة صلاحيات كبيرة فيعهد اليه بأمر النظر في صحة وبطلان التصرفات الحقوقية للادارة ووضع أسس عامة واسعة لمسؤولية الدولة دون النزول الى التفرعات ، واكمال هذه الاسس بواسطة الاجتهاد •

تمتد جذور المؤسسات الادارية في كل مملكة الى الماضي ، فيكون لتقاليد المملكة وتاريخها وأوضاعها الخاصة ومصالحها العليا التأثير الاكبر في تدوين حقوقها الادارية وتطبيق وتطوير هذه الحقوق • وليس يوسع القواعد العامة التي تقتبس من وراء الحدود أن تحيط بكل احتياجات المملكة وخصائصها المحلية القومية ، وتسد جميع فجوات القانون الاداري لمملكنا ولذلك لا بد من أن تستند اجتهادات (مجلس الدولة) الى الدواعي القومية والدافع المحلي لتطمين هذا الاحتياج واكمال هذا النقص الذي نشعر به • والى جانب هذا لا بد من التعمق في الابحاث الحقوقية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية للوصول الى الغاية المتوخاة ألا وهي وضع حقوقنا الادارية على أسس علمية متينة منطبقة على احوالنا ومساعدة لتطور مملكنا نحو اهدافها وتبوءها مكانها اللائق بين الامم •

واخيرا نود أن نبين بأننا وضعنا نصب أعيننا عند تأليف هذا الكتاب الوضع الراهن للقانون الاداري العراقي مع البحث جزئيا عن العوامل التاريخية التي تطور عنها هذا الوضع واعطاء فكرة عن النظريات والآراء العامة وتأثيرها في قوانيننا الادارية •

ان الذين ألفوا في القانون الاداري لم يكونوا على رأي متجانس في تصنيف مواضيعه فقد اتبع كل مؤلف الطريقة التي تراعت له في تقديم وتأخير مختلف الفصول وفي تعيين مضامينها حسب طريقته الخاصة التي

آثرها • وقد فضلنا الاخذ بطريقة العميد برتلمى (H. Berthélemy) فى تقديم هذا الكتاب •

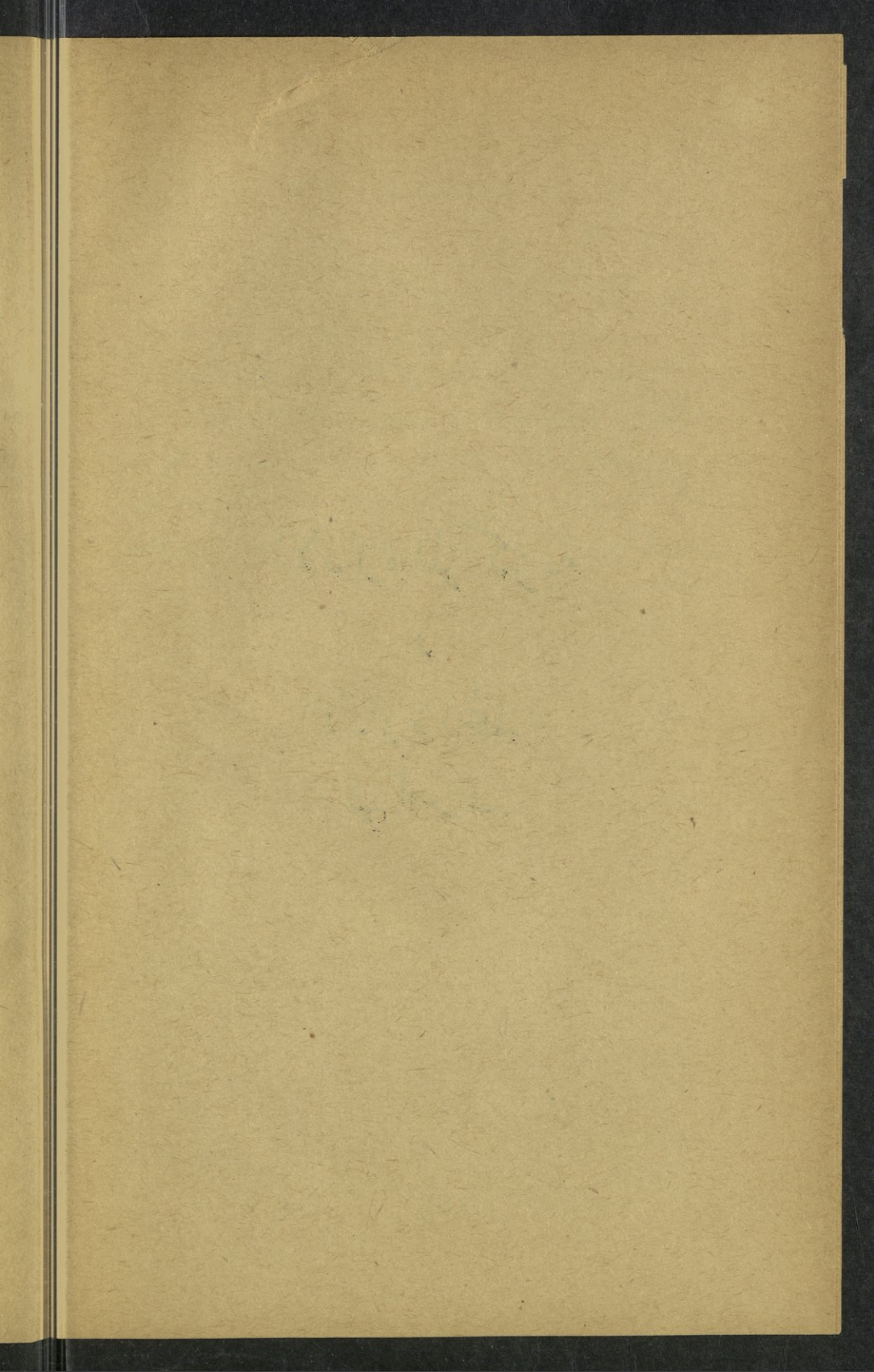
ان فى المكتبة العربية مؤلفات عديدة فى القانون الادارى • لكنها - وأكثرها مصرى - لم تتناول الموضوع من الناحية التى نحن بصددتها حصرا ألا وهى وضع مؤلف للقانون الادارى العراقى بالذات ومن الوجهة العملية ، وعدم التطرق الى قوانين الدول الاخرى الا فى سبيل ايضاح بعض النقاط أو الاشارة الى المنابع التى استقيت منها أسس قوانيننا الادارية • لذلك لا يعد اخراج مثل هذا المؤلف عملا معادا ، وان كان - من جهة أخرى - لا يعدو التأليف الاخرى التى تناولت المواضيع العامة المماثلة •

الادارة المركزية

و

الادارة المحلية

في العراق



مقدمة

الامة مجموعه افراد تجمعهم مصالح مشتركة وينضعون الى سلطة واحدة وبطابق قوانين مشتركة والدولة هي الامة اذا انتظمت والحكومة هي الهيئة التي تمارس السلطة وهذه السلطة تنقسم الى ثلاثة اقسام :-

١ - سلطة تشريعية

٢ - سلطة ادارية اي السلطة اصطلاح عليها بالتنفيذية

٣ - سلطة قضائية

فهذه الانواع من السلطات الثلاث منفصلة بعضها عن البعض في الدول المصرية . ويبدو نصل السلطة الاولى من السلطتين الاخرين بشكل واضح جداً اما السلطتان الاخرين فع انهما منفصلتان بعضها عن بعض عملياً وفكرياً فهما تنفصلان في توطينهما ف واحد وهو تنفيذ القوانين التي تشرعها السلطة الاولى وعلى هذا فهما في الواقع تشكلان السلطة التنفيذية وان كان تعبير السلطة التنفيذية قد اصطلاح لتعريف السلطة الثانية ولاطاء صبغة استقلال للسلطة القضائية . اما تعبير « الادارة » فيشمل جميع وظائف الدوائر الاخرى التي تنزع اليها السلطة التنفيذية وعليه فن جميع لدوائر الحكومية التي تقوم بتنفيذ القوانين - باستثناء الدوائر القضائية - هي دوائر ادارية . والحقوق الادارية هي مجموعة للبادئ التي تمارس بموجبها هذه الدوائر اعمالها وفعاليتها في تدوير الشؤون للنوطة بها .

لقد أورد العلماء عدة تعاريف للحقوق الادارية وكلها تستهدف ايضاح الفعاليات المذكورة وتحدد المقصود منها ، فالعميد « جيز » عرفها

بانها (مجموعة القواعد المتعلقة بالمرافق العامة باعتبار ان كل قطر متمكن له صلاحيات عامة ولا جلي قيام عنه المرافق بأعمالها بصورة منتظمة فان الضرورة اوجبت قراءه -د قانونية معينة لها) . وعرفها العميد « هوريو » بأنها (فرع القانون لعام الذي ينظم الادارة العمومية والشخصيات الادارية المختلفة التي تتولاها ويحدد السلطات والحقوق التي تستعملها هذه الشخصيات الادارية في تسيير المرافق العمومية استعلاءً يبنى في معظم الاحيان على سلطة الامر والنهي والتنفيذ المباشر بعد درس ما يترتب على كل ذلك من منازعات قضائية) .

وعرفها الدكتور محمد عبدالله العربي بأنها مجموعة القواعد والاحكام التي تنظم حركة السلطة التنفيذية ، التنظيم الذي يوصى به الدستور وقوانين الدولة على وجه يعين للرعية الوسائل القانونية التي تمكنهم من حمل السلطة التنفيذية على اداء واجبها وعدم تجاوزها او القصور عنه) . وعرفها الدكتور وحيد فكري رأفت بانها (مجموعة القواعد التي تنظم الاشخاص الادارية وتحدد السلطات والاختصاصات الواسطة في الوسائل المنوطة لهذه الاشخاص لادارة المصالح العمومية وتنفيذ القوانين وتنظيم شؤون الجمهورية على وجه العموم للقيام بكافة الاعمال التي تدخل وظيفتها الادارية) . وكل هذه التعاريف تشترك في انها تجعل موضوع الحقوق الادارية تنظيم وإدارة المرافق العمومية .

مصادر الحقوق الادارية

تستمد الحقوق الادارية قواعدها من اربعة مصادر هي النصوص والعرف والنقمة واحكام المحاكم .

أ - النصوص

تشكل النصوص أهم مصدر للقوانين الادارية ، وتشمل هذه

النصوص القانون الأساسية والقوانين والأنظمة والتعليقات والأوامر والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لغرض تنفيذ القوانين . وهذه النصوص تخضع لقاعدة التبعية ، فالقوانين لا ينبغي لها ان تكون مخالفة لاحكام القانون الاساسي او ان تحيد عن المبادئ التي جاء بها . كما ان الأنظمة يجب ان يكون صدورها لتفصيل وشرح نص قانوني وضمن حدود احكامه . اما التعليقات والأوامر التي تصدرها الجهات المختصة فيجب ان تكون موافقة للأنظمة والقوانين في بيان الاصول التطبيقية الواجبة الاتباع .

ولابد لنا هنا من ان نبين ان الاحكام والنصوص الادارية لا يجمعها قانون واحد (Code) كما هو الحال في القانون المدني . وسبب ذلك يرجع الى سرعة تبديل التشريعات الادارية وتغيرها الى جانب ضخامتها وكثرتها . وهذا ينطبق على جميع الدول . ففي فرنسا ذاتها - وهي التي قطعت شوطاً بعيداً في تقنين القوانين الادارية - لا يوجد للاحكام الادارية قانون واحد . ومن هذا نجت المشاكل التي نكتنف سبيل الفقهاء في دراسة الحقوق الادارية والمشاكل التي يلاقيها الموظفون للكانون بتطبيقها .

ب - العرف

العرف هو ما اصطلاح عليه من احكام تتكرر فتأخذ حكم العادة والتقليد في قضايا مماثلة وان الحقوق الادارية تستقي بعض القواعد من العرف . غير انه يشترط لاسكل قاعدة من قواعد العرف ان تتكرر وان لا تكون مخالفة للقانون اذ لا عرف على خلاف النص . ولما كان هذا العرف نفسه يتطور فان السلطة التنفيذية تأخذ بعضاً بقاعدة من قواعد

فتدونها بشكل نصوص . فتعين الشيخ والسركال كان يتحكم فيه العرف
السائد في محيطها ولكن وزارة الداخلية قد وضعت مناشير حددت فيها
كيفية اجراء هذا التعيين . وقد يتطور ذلك فبدخل كنص قانوني في قانون
يوضع لادارة القرى او قد ينص في القانون على امكان اصدار انظمة
خاصة تعين تطبيق احكام العرف السائدة .

ج - الفقه

وهو لا يخرج عن كونه مجموعة آراء الفقهاء والبحاث في المسائل
وللواضع القانونية المختلفة ومنها ما يتعلق بالاحكام الادارية ولا يخفى
ان هذه الآراء والبحاث تساعد على اتمام نضوج الحقوق الادارية
واظهار غوامضها وتفسير نصوصها وتكون قاعدة لاي تعديل يراد اتخاذه
في المستقبل .

د - احكام المحاكم

ان لاحكام المحاكم اهمية خاصة في تكوين قواعد الحقوق الادارية
في الممالك التي توجد فيها محاكم ادارية كفرنسا حيث استج مجلس الدولة
فيها نظريات اساسية ساعدت على تطور هذه الحقوق حتي وصلت الي
شكلها الحاضر .

نسب حقوق الادارية الى الحقوق الاخرى

تنقسم الحقوق الى قسمين حقوق عامة وحقوق خاصة . فالحقوق العامة
هي التي تظهر فيها الدولة صاحبة السلطان حيث تتناول علاقتها مع الدول
الاخرى وعلاقة الدولة بالفرد . اما الحقوق الخاصة فتتناول علاقة الافراد
مع بعضهم وتنظيم ذلك كما تتناول الدولة في معاملاتها باعتبارها شخصاً
حكماً . وهنا نجد ان الطرفين في هذه الحقوق يقفان على قدم المساواة

لأنها يظهران تجاهها كفرادين ماديين لا سلطة ولا أمرة لاحدهما على الآخر . وان هذا التقسيم وان لم يحظ باجماع الفقهاء الا انه رغم ذلك مازال معمولاً به .

وعلى هذا فان الحقوق العامة تشمل الحقوق الجنائية وحقوق الدول العامة والحقوق الدستورية والحقوق الادارية . ولورجعنا الى الحقوق الجنائية التي تعين الاعمال التي يعاقب عليها والوسائل التي تتخذ لردعها والى حقوق الدول العامة التي تعين للناسبات بين الامم . لوجدنا انما يؤلفان علمين خاصين ومتباعين ليس من حيث الموضوع فحسب وانما من حيث طرق التطبيق ايضاً . اما الحقوق الدستورية والحقوق الادارية فبمعكس ذلك يعتبران متقاربين ولهما صبغة مشتركة مما يجعل نقاط الاتصال بينهما بدرجة لا يمكن الفصل بينهما فصلاً كاملاً لان الحقوق الدستورية هي رؤوس للمواضيع للحقوق الادارية ومقدمة لها بالضرورة كما انها تعرفنا التشكيلات للدولة والتمييز بين السلطات العامة والقواعد التي بموجبها يعين الاشخاص الذين يقومون بالمهمة للزوجة التي تؤلف اساس الحكم اي وضع القوانين وتأمين تنفيذها . اما الحقوق الادارية فهي التي توضح تشكيل الجهاز الحكومي وبتعبير آخر فان الحقوق الدستورية تعرفنا كيفية صنع هذا الجهاز اما الحقوق الادارية فتتناول موضوع كيفية عمل الجهاز واجزائه .

اما الحقوق الخاصة فتشمل القوانين التي تنظم الروابط بين الافراد كالقانون المدني والقانون التجاري وقانون الاراضى وما شاكل ذلك .

للمبادئ المؤثرة فيما تنظمه الحقوق الادارية من الاعمال

توجد نظريتان اساسيتان في تعيين الاعمال الادارية :

(١) النظرية الحرة وهي التي تحصر اعمال الحكومة بامور الامن

وتطبق العدالة والاضطلاع بامور نافعة اساسية كالطرق العامة ووقاية الصحة العامة ومنع الاضرار بها واخلاق الحرية للأفراد فيما عدا ذلك للتصرف بامورهم دون تدخل من الحكومة .

(٢) اما النظرية الثمانية فترى وحب قيام الحكومة بالاضافة لما مر بكل الامور النافعة للشعب .

على ان ما ذكرنا النظريتين الاثنتين من محاذير أدى الى ايجاد نظرية ثالثة تتوسط بينهما وتقول بلزوم قيام الحكومة بامور الامن العام وتطبيق العدل وانجاز الامور النافعة التي لا يتيسر للأفراد انجازها على وجه يكفل للمصلحة العامة لقلّة امكانياتهم مع ترك الحرية لهم فيما دون ذلك للقيام بكل ما تساعدهم عليه امكانياتهم كأفراد او جماعات . وقد أخذت عملياً اغلب الامم بهذه النظرية الوسطى التي ترى ان اعمال الحكومة على نوعين « اعمال حتمية » و « اعمال غير حتمية » فالاعمال الحتمية تشمل تحقيق العدالة ومحافظة الامن العام بواسطة الجيش خارجياً والشرطة داخلياً والسهر على الصحة العامة وانشاء طرق المواصلات والاعمال التي تعود بالنفع للعموم وإدارة ممتلكات الامة . اما الاعمال غير الحتمية فهي التي دون تلك اهمية وان لم تكن اقل قائمة منها . كالقيام بأعمال ادبية وفنية وصناعية وايجاد وسائل مواصلات وتنظيم غرف تجارية وزراعية وصناعية وفتح معارض وتأسيس صناديق توفير . وقد اوردنا هذه الامور على سبيل المثال وليس الحصر .

يلاحظ من ذلك ان مدى المرافق (الخدمات) الحكومية واسع وبالتالي تكون خصائص الادارة العامة واسعة للغاية بمتابعة ذلك . ويكون موضوع الحقوق الادارية واسعاً ايضاً . وذلك بالنظر لشعب المواضع التي ينبغي تنظيمها ثم تنوع المبادئ التي يقتضى اتباعها وكل ذلك كان

من الاسباب التي ادت الى عدم وجود مجموعة موحدة لقوانين الادارية. ومن ههنا تتجلى صعوبة الدخول في دراسة الحقوق الادارية لدولة ما كنتيجة طبيعية. مثل هذا الوضع. وعلينا رأينا - ونحن ننغمس في الدخول في دراسة القانون الاداري للدولة العراقية - ان من الواجب أن نبحث أولاً ما يخص بالتشكيلات الادارية ثم نتناول موضوع تدوير الرافق العامة. فالقسم الاول يتناول دراسة الهياكل الادارية يتضمن اشؤون المتعلقة بعمل الدولة اي وكلائها وبلجاسر اتي تتعرف على ادارة الدولة وتقسيماتها. فهذا البحث هو بحث في تدوير العناصر اتي تقوم بالعمل.

اما القسم للمخصص لتدوير الرافق العامة فيشمل دراسة الوظائف المتعلقة على عاتق هذه العناصر. فالبحث عن الاشخاص بشكل موضوع القسم الاول. والبحث عن اعمالهم يؤلف موضوع القسم الثاني. وقد اضيف قسم ثالث الى هذين القسمين الاساسيين يبحث في الخلفيات الادارية اي عن اسلوب حل المنازعات التي تتولد من جراء اعمال الاداريين.

على اننا لاحظنا ان تشكيلات الادارة المحلية وسير العمل فيها أمر جديد على العراق. ونظراً للطالب الواقع والحاجة للماسة فقد تناول بحث الادارة المحلية القسمين المذكورين معا.

التشكيلات الادارية

الفصل الاول

المبادئ العامة للتشكيلات الادارية

التشكيلات الادارية تخضع لمبادئ عامة يجب الخوض فيها ودراستها دراسة فنية تساعد على تفهم الدور الذي يقوم به رجال الادارة وتمييز اعمالهم . وهذه المبادئ تستند الى اربع نظريات اساسية هي :

- ١ - نظرية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .
- ٢ - نظرية الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية .
- ٣ - نظرية الشخصية الحكومية للدولة والالوية والبلديات والمؤسسات

العمومية

٤ - نظرية الوظائف العمومية

اولا - نظرية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لقد عرفنا الحكومة بأنها هي الهيئة التي تمارس السلطة . والحكومة تشكيلات تستوجب وجود قاعدة ينبغي اتباعها ولا يمكن ادامة وجود هذه القاعدة عملياً ما لم يوجد جزاء عند مخالفتها . ولا يوجد الجزاء الا باستعمال العنف ولا يطبق العنف الا على يداشخاص لهم - بواسطة تشكيلاتهم في الهيئة الاجتماعية - سلطة ممارسة العنف لتأمين اتباع القواعد باصدار الاوامر ومعاقبة المخالفين وهذه السلطة تستمد من الدستور . ولما كانت الامة هي مصدر السلطات وان الدستور هو وليد ارادة الامة فالقوة الدستورية ناشئة من الامة التي سنت الدستور بواسطة ممثلها

في المجلس التأسيسي والدستور (القانون الاساسي) هو الذي اودع الى سلطات معينة وظيفتين أساسيتين هما سن القوانين وتأمين تنفيذها فادع السلطة التشريعية لمجلس الامة والسلطة التنفيذية الى رئيس الدولة الذي يمارسها براسطة الوزراء . وقاعدة الفصل بين هاتين السلطتين انما هي بمثابة احتياط برهنت التجارب على فائدتها . فصارت حائلا دون تمادي احدهما في تزييد سلطاتها اكثر من اللازم واستعمال هذه السلطات استعمالا لا يتفق والمصلحة العامة . وهذا لا يمكن اجتنابه اذا كان الامر والتنفيذ يعودان الى عين الشخص او الى مجموعة اشخاص . ففصل السلطات يحول دون هذه المحاذير الدكتاتورية او الاستبداد سواء صدر هذا من جانب شخص واحد كما كان الحال في الملكية القديمة أو من جمعية كما حدث ايام الثورة الفرنسية

اما السلطة القضائية فتشكل اقوة الثالثة او السلطة الثالثة وهي منفصلة عملياً عن السلطتين المارقي الذكر في جميع الدول . غير ان هناك استثناءات للفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . فالسلطة الاولى تجدد من تعسف السلطة التنفيذية برود ما لا تراه موافقاً من طلباتها وبالتصويت على الايزانية ومراقبة النفقات وتشكيل محكمة عليا لمحكمة الوزراء . والسلطة التنفيذية تجدد من السلطة التشريعية بالاشتراك في وضع القوانين وبحق طلب حل المجلس النيابي واصدار المراسيم في حالة عدم اجتماع مجلس الامة وهو في الاصل من اختصاص السلطة التشريعية.

ثانياً - نظرية الفصل بين السلطتين الادارية والقضائية

ان وظيفة القضاء ووظيفته الادارة فرعان لوظيفة اوسع هي تأمين تنفيذ القانون . فاعمال القضاء هي قسم من التنفيذ والعدالة هي حسن التطبيق الذي هو جزء من اعمال السلطة التنفيذية ومع ذلك فقد كان لزماً الفصل بين القضاء والادارة حقوقياً كما انها مفترقات عملياً ايضاً

فالمحذور من خلط سلطتي القضاء والادارة ليس في احتمال وقوع الاستبداد
 خفي بل لان الخلط بينها مضر بحسن سير الادارة وحسن تحقيق العدالة
 معاً . ذلك لان الصفات المطلوبة من رجل الادارة تختلف وما يجب ان تتوفر
 في الحاكم من الصفات من حيث الاساس . فالنشاط وعد النظر وسرعة
 القرار والحزم في اصدار الاوامر هي الصفات الاساسية التي يجب ان
 يتحلى بها الاداري الكفء . اما الحاكم فيحتاج الى العلم والمعرفة وليس
 من المهم كثيراً ان يكون نشطاً او سريعاً في اعطاء القرارات بل ينبغي
 له ان يكون محايذاً وهادئاً التفكير وغير عاطفي قبل كل شيء .
 ان تجارب الماضي في الدول كافة اظهرت في هذا المجال وفي جميع فروع
 النشاط البشري فوائد تقسيم الاعمال . فقد مرت ادوار طويلة على البشرية
 كن فيها شخص واحد او عدة اشخاص قابضين على زمام كافة السلطات
 وقد كانت بأيديهم وظائف قضائية وادارية ومالية في آن واحد ثم ظهرت
 ضرورة الاختصاص في الوظائف وفهم الناس ان الاعمال المختلفة يجب
 ان توزع على دوائر متفرقة . فاضطلع الحاكم بمهمة تحقيق العدالة على
 وجه الحصر . ودين موظفون مختصون لجباية الضرائب . وآخرون لاعمال
 الشرطة والانضباط وغيرهم لقيادة الجيوش وغير ذلك من الامور .
 نتائج الفصل بين السلطين الادارية والقضائية :

ان مبدأ الفصل بين السلطين الادارية والقضائية لم يكن له تيسر
 او شرط في بداية الامر . ثم اخذ بهذا المبدأ منعاً للحكم من التسلل
 في جميع اعمال رجال الادارة . ولم يكن يفرق بين طبيعة وموضوع
 الاجراءات التي يتخذها الاداريون . فالأوامر التي يصدرها هؤلاء لا يمكن
 الاعتراض عليها لدى المحاكم .

ان هذا المبدأ صحيح وضروري اذ يجب ان لا تضعف سلطة

الاداريين، بمراقبة المحاكم . لكن في هذا البدء شيء من الاقراط . فموجبه
 يذبحني ان لا انتظر المحاكم في المقاولات التي يعتدها الاداريون والاضرار
 التي تنجم بسبب اهمالهم الادارية العامة وحتى في الاختلافات التي
 تنشا عن ادارة الاملاك الادارية .

وبمع ان استغلال سلطة الاداريين فيما يتعلق بالامر والنهي الصادر منهم
 امر مفروغ منه ولا يمكن مسه من حاسب المحاكم او التدخل فيه فان
 اهمالهم الاخرى كعقد المناولات وانجاز اعمال مادية كما يفعل
 الافراد في ادارة شؤونهم يجب ان لا تكون لها نفس هذه الصيانة . ذلك
 لاننا اذا قبلنا مبدأ عدم امكان مراجعة المحاكم من قبل المتضررين من
 عقود الاداريين كون قد حرمتنا الناس من حق الدفاع ضد تحكم الادارة
 في تفسير تلك العقود لصالحها .

وبمع انه يمكن القول بأن الهيئات الادارية بنتيجة تسلسلها يرا تيب بعضها
 بعضاً تصحح الهيئات الرئيسية اعمال وقرارات الهيئات المرؤوسة التي هي
 اقل درجة منها الا ان ذلك لا يخلو من محذور وقوع الخطأ في اجراءات
 الهيئات الادارية الاعلى درجة . وعليه فقد طورت أغلب الدول
 هذا البدء فحدثت محاكم ادارية كمجلس الدولة في فرنسا ومصر للنظر
 في مثل هذه الامور . كما ان دولاً اخرى جعلت للمحاكم العادية صلاحية
 النظر في الاعمال الادارية التي تكون في مصاف اعمال الافراد (Gestion)
 مثال ذلك انه لو امر موظف اداري بخلق محل لاضراره بالصحة العامة
 فلا يمكن للمحاكم التدخل في مثل هذه القضية . ولكن لو استأجر هذا
 الموظف داراً لدائرته فاحتلاف بشأن بدل الايجار ومدة العقد يمكن
 مراجعة المحاكم حوله . ولكن نظراً لعدم وجود مجالس دولة في العراق
 بالاضافة الى مامر يمكن مراجعة للمتضرر للمحاكم عند وقوع خطأ قانوني
 من قبل الموظف . على ان هذا البدء لا يدع للشخص المتضرر مجالاً

الحفظ حقوقه فيما يدخل في سلطة الوظيف الاداري من الوجائب. لذلك
فالحكومات ومنها الحكومة العراقية. اخذت بمبدأ السماح بمراجعة الملك
ومجلس الامة ومجلس الوزراء والوزراء كما وضعت نصوصاً قانونية اعطت
فيها سلطة خاصة للجان لها صيغة للحكمة الادارية كديوان ضريبة
الارض في وزارة المالية ليتيسر محافظة تلك الحقوق.

ثالثاً - نظرية الشخصية الحكومية

ان وظيفة السلطة الادارية هي القيام بما تقتضيه المصالح العامة
ولهذا يجب ان يكون لها دوائر وموظفون لتتمكن بواسطتهم من
انجاز هذه المهمة وكنيجة لذلك يجب ان يكون لها ميزانية. اذ لكل
دائرة نفقات يجب تلافئها. ولكي يكون من المستطاع الاتفاق عليها يقتضى
ان تكون لها موارد ولاجل ان يكون لها موارد يقتضى ان يكون
باستطاعتها التملك وان تصبح دائرة او مدينة ولهذا فمن اللازم ان
تكون لها شخصية حكومية ليمكنها اقامة الدعاوى على ذوي العلاقة او لتمام
عليها الدعاوى من قبلهم حسب مقتضى الحال.

فاذا نظرنا للامر من وجهة الضرورات القانونية نستطيع ان
نقول انه يكفي ان يعترف بالشخصية الحكومية للدولة الدائرة او المدينة
او للملكة او للمقولة والتي يمكن ان تكون ممثلة من قبل وكلائها
المختارين حسب مقتضى للمقبوضات او المصروفات. فالاعتراف بالشخصية
الحكومية للدولة كان شيئاً ضرورياً وكافياً من الوجهة القانونية لولا انه
وجد من الانسب اعطاء شخصية الى بعض المرافق العامة (الادارات
العامة) نظراً لانها اعضاء في جسم الدولة ولها حق عقد عقود خاصة
وغيرها من الحقوق التي تستعملها كالدولة نفسها.

ان خلق الشخصية الحكومية ليس خاصاً بالقانون الاداري فقط.

ففي كل فروع النشاط الانساني ظهر من المفيد ان يترك للمجموعات حق التصرف كأنها تشكل اشخاصاً منفردة عن أعضائها . وهذا ما يطبق بشأن الجمعيات المدنية والشركات التجارية وهذه الجمعيات او الشركات أصبحت لها حقوق وواجبات تشابه حق وواجب الفرد المستقل .

الطبيعة القانونية للشخصية الحكومية

اننا نرى ان خلع الشخصية الحكومية على المجموعات هو شيء اعتباري فيقتضى دراسة هذا المفهوم . فهو مدار جدال بين علماء الحقوق اذ حتى الذين يوافقون عليها بهذا الشكل تختلف وجهة نظرهم اليها باختلاف آرائهم . ومن المفيد ان نورد هذه النظريات اجمالاً فهي :

أ - نظرية الشخصية الحكومية كحقيقة

هناك مذهب يعتبر الشخصيات الحكومية كأفراد طبيعيين وهذه الفرضية التي بدأ بها (بيسلر) في ألمانيا طورها بعد ذلك كيركه . عززاً ايها بادلة وافية . ويقول اصحاب هذه النظرية ان كل تجمع للجهود او للمصالح يشكل على الفور شخصاً او فرداً مستقلاً عن الافراد المجتمعين او المشتركين ويقع تحت طائلة القانون كالأفراد الاعتياديين . فشركة تعاونية تكون هي المسؤولة عن اعمالها ولا يمكن تعقيب المساهمين فيها ولذلك أصبح لهذه الشركة حقيقة مادية اذ لها دائرة وميزانية وهيئة موظنين وهم موجودون في فكر جميع الذين يعرفونها او الذين يعاملونها .

ب - اما النظرية الثانية فتعتبر الشخصية الحكومية وهمية او افتراضية وهذه هي نظرية سافيتي وان لم يكن هو مبدعها وهي لا تختلف عن نظرية شخص المجموعات الا فيما يلي فهو ينشئ وهمياً ما يسم به كيركه كانه موجود طبيعياً أي ان الشخصيات حسب رأى كيركه شيء مستقل عن الافراد الذين تتألف منهم الشخصية الحكومية . فاذا فرضنا

ان عشرة اشخاص انوا جمعية فكيف يرى انهم ١١ شخصاً . اما سافيني فيرى انهم عشرة اشخاص طبيعيين مع شخص واحد وهمي .

وفي تحليل هذه النظرية يقول سافيني واصحابه ان الشخصية خلقها للشرع خلقاً لكي يقوم الشخص الخيالي الذي يتسع بهذه الشخصية الخيالية بدور اشخص الحقيقي فتصبح له ارادة وذمسية حاصتن به لان الشخص الادبي هو الذي يصلح ان يكون سبباً لحقوق والواجبات (Sujet de droit) ولما كان الحق قدرة ارادية والارادة لا تكون غير الانسان فلا يمكن ان يكون الحق لغير الانسان فاذا جاء للشرع بالرغم من هذا واتفق لها بالشخصية فانما يكون ذلك خلافاً لطبيعة الاشياء وعليه يكون وجود هذه الشخصية افتراضياً .

ج - اما النظرية الثالثة فتعتبر الشخصية تعبيراً قانونياً

فيرى اصحاب هذه النظرية ومنهم الاستاذ (Marcel Waline) في كتابه (Traite elementaire de Droit Administratif) ان مفهوم نظرية الشخصية الحكومية يرجع الى فكر خاطئة حول هذه الشخصية مستنتجة من الخلط الحاصل بين معنى كلمة شخص في اللغة الدارجة وبين الفكرة القانونية للشخص . فانصار الشخصية الحكومية كحقيقة او انصارها كفرضية يبدأون من فكرة مشتركة هي ان الشخصية الحكومية لا يمكن ان تنزع على الجماعات الا بتشبيهها بالكرائن الانساني والحال ان كلمة شخص في اللغة القانونية لها معنى معين تمام التعيين فهي لا تعني سوى كائن يستطيع ان يكون صاحب حق وان تكون له حقوق ذاتية (غير موضوعية) لكنه لا شيء يجيز ان تكون مطابقة او مشابهة لطبقة الكائنات الانسانية . قالى عهد لبس بالبعيد لم تكن لبعض الكائنات الانسانية شخصية بالمعنى القانوني كالعبيد نبل الغلاء الرق والمحكومين بالموت المدنى في فرنسا حتى

سنة ١٨٥٤ في - بين اعتراف في بعض الادوار للأموال والحيوانات والاشياء
بالاهلية لكي يكونوا محلاً للحق . لذلك يقتضى الفصل بين هذين المفهومين
للكائن الانساني (الشخص بالمعنى اللغوي) و (الشخص بالمعنى القانوني)
ولاحل معرفة ما اذا كان احدهم هو شخص قانوني يقتضى ويكفي معرفة ما
اذا هو قابل لان يصبح صاحب حق .

يلاحظ من استعراض النظريات الالته الذكر ان النظرية النائمة
تختلف عن النظريتين السالنتين في انها لا تريد الخلط بين تلك الخدمات
التي استندت اليها تلكا النظريتان وبين الشخصية بمعناها القانوني والحقيقية
ان الجميع يعترفون بوجود الشخصية الحادية شرة فاما الاشخاص العشرة
موجودين وكان لهم حق التملك منفرداً فلهم ان يملكوا مجتمعاً بشكل
غير منفرد اي يملكوا الشخص الذي كونه قسماً من حقوقهم او كلها
ضمن حدود القانون ويترتب على ذلك ان تكون للشخص المعنوي ذمة
مستقلة عن ذمة الافراد الذين يدخلون في تكوينه كما تكون له اهلية حقوق
والتصرفات القانونية المتعلقة بالاموال وان يترافع كمدع او مدعى عليه
بواسطة ممثليه ويتحمل المسؤولية المدنية .

اقسام الشخصيات الحكيمة

تقسم الشخصيات الحكيمة الى قسمين :

١ - الشخصية الحكيمة العامة

هي الشخصية الحكيمة التي تخضع للقانون العام وتستمد منه حقوق
السلطة العامة اما تتمتعها بحقوق السلطة هذه فيكون على درجات متفاوتة
والدولة لها اقصى حقوق السلطة العامة . اما ادارة اللواء المحلية والبلدية
ومجلس الاسمار وادارة السلك الحديدية فلها من حقوق السلطة العامة ما يحوله

لها الدولة بصورة متفاوتة حسب مقتضى أعمالها .

وتقسم الاشخاص الحكيمية العامة الى اشخاص ادارية اقليمية ومؤسسات عامة . فالاشخاص الادارية الاقليمية تتكون من عنصرين عيني وهو الاقليم اي الارض وعنصر شخصي وهو سكان الاقليم . ومثال ذلك الدولة وادارة اللواء المحلية والبلدية اما الاقضية والنواحي في العراق فليست لها شخصية حكيمية لعدم وجود نص قانوني يمنحها ذلك .

اما المؤسسات العامة فهي عبارة عن مرافق عمومية اعترف لها للشرع بالشخصية الحكيمية وهي غير محددة النشاط باقليم معين وانما هي محددة النشاط بمصلحة معينة (اي مرفق معين) كمجلس الاعمار وادارة السكك الحديدية العراقية ومصلحة نقل الركاب وهذه المؤسسات العامة تعتبر قومية اذا كانت تتبع الدولة مباشرة ومحلية اذا كانت تتبع ادارات الالوية المحلية وبلدية اذا كانت تتبع البلديات .

ويقال في تبرير انشاء المؤسسات العامة انها تكون ذات ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة وهذا ما يدفعها الى التوفير لان كل مال تذرعه لا يذهب الى خزانة الدولة وانما يضم الى المال الاحتياطي الخاص بها كما انها تكون ذات استقلال اداري . يخلصها من النفوذ السيمامي فتعمل الهيئة للشرفه على تلك المؤسسة ضمن صلاحياتها بحرية وبشكل جلي وحقيقي يستهدف الصالح العام بدون ان يتأثر بتيارات متنافرة . على ان هناك من يرى ان انشاءها يسبب تعدداً في ميّزات الدولة ويؤدي بالنتيجة الى تقليل مراقبتها على دوائرها . وقد عولجت هذه النقطة بما تفرضه الدولة على هذه من رقابة ادارية .

وتنتهي المؤسسة العامة بزوال احد ركائزها وهما شخصيتها الحكيمية وصفة للمصلحة العامة التي تتصف بها او بزوالها معاً .

٢ - الشخصية الحكومية الخاصة في القانون الإداري

قال جانب المؤسسات العامة تؤلف مؤسسات من قبل الأشخاص ولكن لغايات تظمين المصالح العامة أيضاً كالمؤسسات الخيرية أو أية جمعية تسعى لتشجيع التوفير أو تشجيع الفنون والعلوم والصناعات المحلية فهذه الجمعيات تؤلف وفق القوانين المحلية في كل دولة حسب الحالة. ففي فرنسا صدر قانون ١٩٠١ الذي أعطى حرية كاملة لتأليف هذه الجمعيات فتمتبر ذات شخصية حالما تخبر للتصرف بتأليفها. أما في العراق في الوقت الحاضر فتؤلف الجمعيات بأذن من الحكومة وضمن شروط معينة على أن قانون الجمعيات اوجب على وزير الداخلية ان يبت في البيان المقدم اليه بشأن تأسيس الجمعية بقرار يصدره خلال ١٥ يوماً من تاريخ تسلمه له وهذا القرار اما ان يكون بالموافقة او الرفض او يتضمن تعديلاً للبيان واذا لم يصدر الوزير المذكور قراره او اصدره برفض الطاب فلطالبي التأسيس ان يرفعوا الامر الى مجلس الوزراء لتقرير ما يجب. ويكون قرار هذا المجلس قطعياً. وتعتبر الجمعية ذات نفق عام بقرار من مجلس الوزراء. ومعنى تمتع هذه الجمعيات بالشخصية الحكومية ان القانون يجيز الفصل بين مالية اعضاء الجمعية ومالية الجمعية نفسها اي ان تطبيق الملكية الجماعية قد اجيزت للأفراد فيعتبرون بمجموعهم اهم لا يشكون الا شخصية واحدة حقوقية. ولكن من المهم ان يلاحظ ان الشخصية الحكومية الممنوحة للجمعيات لا يستلزم حيازتها على اهلية كاملة فالحقوق التي تستطيع ممارستها كشخص حكومي تكون محدودة. فمثلاً لها الحق في اقامة دعاوى ولكن لا تستطيع الحصول مجانياً على خير ما يساهم به الاضاء من الاموال او ما تمدها به الحكومة وادارات الولاية المحلية من اعانات كما لا تستطيع تملك الاموال غير المنقولة بعوض الا لما هو ضروري لتحقيق

اهـ- اقها وهي لا تكتسب اهلية اوسع الا بتدخل الادارة وهذا التدخل يظهر بأمر يصدر من الجهة المختصة . والجمعية التي تستفيد من ذلك تسمى مؤسسة نفع عام .

ونظراً لصدور الارادة الملكية بوضع القانون المدني موضع التنفيذ بعد مرور سنتين من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية فاننا نوجز ما يطرأ من تغيير في هذا الشأن .

لقد نصت الفقرة الخامسة من المادة (١٣٨١) منه على ان تلغي بوجه عام كل النصوص القانونية الاخرى التي تتعارض صراحة او دلالة مع احكام هذا القانون وحيث وضعت نصوص خاصة للمؤسسات في المواد ٦٠-٥١ من القانون المذكور فيصبح ما يتعارض معها من احكام قانون الجمعيات ملغياً سواء كان ذلك المعارض صراحة او دلالة وحيث قد عرف القانون المدني الجمعية بجماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة اشخاص طبيعية او معنوية لغرض غير الربح المادي فاصبح قانون الجمعيات منظماً لما يدخل في هذا التعريف كما يخرج من نطاق احكامه المؤسسات التي يثبت القانون المدني الاحكام اللازمة لانشاءها وكيفية حلها والرقابة عليها فعرّفها في المادة ٥١ منه بانها (شخص معنوي ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة انسانية او دينية او علمية او فنية او رياضية دون قصد الى ابي ربح مادي) فاصبح لتلك مقارباتها هو مطبق في فرنسا فصار من الممكن الشاؤها بسند رسمي او وصية واذا كان انشاء المؤسسة بسند رسمي جاز لمن انشأها ان يعمل عنها بسند رسمي آخر وذلك الى ان يتم تسجيلها في محكمة البداية ويحصل تسجيل المؤسسة بناء على طلب منشئها او اول مدير لها او الجهة المختصة برقابة المؤسسات ويشعر على هذه الجهة ان تتخذ الاجراءات اللازمة للتسجيل

من وقت علمها بانشاء المؤسسة وهذه الجهة التي ينط بها أمر الرقابة
تعين بأرادة ملكية وذلك لاعتراف القانون للدني بحق السولة في رقابة
هذه المؤسسات كما نص القانون المذكور بجواز اعتبار المؤسسات التي يقصد
بها تحقيق مصلحة عامة من المنافع العامة بأرادة ملكية تصدر بالموافقة
على انظمتها وذلك بناء على طلبها. كما يجوز ان ينص في تلك الارادة
استثناء المؤسسة من قيود الاهلية وان تفرض اتخاذ اجراءات خاصة
بالرقابة كتعيين مدير لها او اكثر من الجهة الحكومية او اتخاذ أي
اجراء آخر يرى لازماً .

تبرير التقيدات التي تدخل على ممارسة للملكية الجماعية

قلنا ان منح الشخصية الحكومية للجمعيات ليست سوى اعطاء
الحرية الى اعضاء الجمعية لتأليف ذمة مالية مستقلة عن اموال كل منهم
فيؤدي ذلك الى ما عبرنا عنه بالملكية الجماعية .

ان ممارسة للملكية ضرورية في بعض الاحوال بداهة
من الواضح ان وجود الجمعيات واستمرار عملها يتوقف على
الاحذ بهذا النظام اذ لا يمكن ان يتصور ان مشروعاً يمكنه النمو اذا
كانت الاموال الموضوعة مشتركاً خاضعة الى نظام الملك للمشاع (الغير المرن)
وفي هذا النوع من التملك يفرض ان كل من له حصة في المال المشترك
يكون له حق تصرف منفرد عن تصرف شركائه الآخرين . ولذلك يمكنه
عرقلة اعمال الآخرين ان اراد . فثلاً لو كنّا نملك ارضاً بصورة مشاعة
واردنا زراعتها فرأيت انا ان اغرسها نخلاً ورماتاً فيما ترى أنت
زراعتها قطعاً فقد يؤدي هذا الاختلاف الى ترك الارض بدون زراعة
نظراً لعدم وجود أي سبب يجعل ارادة أي واحد منا متفوقة على
ارادة الآخر . ولهذا فان الملك للمشاع يكون مصدر مضاعف وعدم انتظام
يحيت رأى القانون للدني ان يسمح دائماً بالتخلص منه بإزالة الشيوع

ولذلك كان لزماً اقرار نظام آخر يمكن بواسطته فناء حق كل فرد في حق المجموع المتمثلة فيه ارادة جميع افراد . وهذا هو نظام الملكية الجماعية . ولكن اذا كان من الضروري إيجاد مثل هذا النظام وهو الغاية الاساسية من كل جمعية فالمصلحة العامة لا تسمح بان يكون للافراد مطلق الحرية في ان يقرروا بمجرد ارادتهم نقل ملكيتهم الفردية الى ملكية جماعية فهناك أخطار اقتصادية تنجم عن ذلك اذ ان الملكية الفردية تؤدي الى استغلال اكثر فالشخص الذي يعمل للغير لا يفتح كشخص يعمل في ملكه كما ان الملكية الجماعية تؤدي الى تجميد الاملاك وعدم التصرف فيها بينما تفتقل الملكية بين الافراد . اما غير القادرين على استغلالها استغلالاً كافياً فيضطرون لبيعها حتى تصل الى يد قادرة على الاستغلال الكامل . كما ان هناك اخطارا سياسية . فالجمعيات تعمل دائماً على زيادة املاكها وقد يصل بها الثراء الى درجة تكون ذات قوة خطيرة على الحكومة كما حدث في فرنسا عندما تملك الكنيسة املاكاً عظيمة فاصبحت بواسطتها قوة سياسية خطيرة على الحكومة الفرنسية ولذلك فان كانه للشرعين في الدول لا يسمحون للجمعيات الا بحقوق محدود . بقدر الحاجة الحقيقية لانباز الاهداف التي اوجدت من اجلها .

والخلاصة اننا لسنا امام اشخاص طبيعيين بل امام شكل خاص للملكية وحيث ان للملكية الفردية وهي القاعدة الاساسية للملك قد حددها القانون لمصلحة الجيران وللصالح العام فن المنطق ان تكون ممارسة الملكية الجماعية مقيدة ايضاً وان لا يسمح بها الا استثناء .

المقارنة بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام

من المهم ان نعين الفروق الوجودية بين النوعين الاساسيين للشخصيات الحكومية في الحقوق الادارية وهي المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام فالاولى كما سبق بيانه مرافق ادارية حائزة على شخصية حكومية . اما الثانية اي المؤسسات ذات النفع العام فتنشأ بمجهود خاص لا علائقة له بادارة الدولة ولكنها تكتسب بسبب الخدمات التي تقدمها اوسع اهلية يمكن الاعتراف بها للشخصيات الحكومية في الحقوق الادارية ويمكن تشبيهها بالمتطوعين الذين يلتحقون من تلقاء انفسهم بالجيش . وعلى دين هذه الصورة نجد بعض المواطنين في اعمال السلم يجتمعون لاسداء المساعدة للإدارة وذلك بتقديم خدمات لسد بعض الاحتياجات للمصلحة العامة تلك الاحتياجات التي ينتظر ان تقوم بها المؤسسات العامة . مثال ذلك قيام بعض المحسنين بتأسيس مستشفى او مستوصف او تأسيس بعض الادباء والعلماء جمعية ادبية او مؤسسة تعليمية ويحصلون على تأييد بأهم مؤسسة نفع عام . ويلوح نظرياً انه ليس من الممكن الخلط بين المؤسسات العامة ومؤسسات النفع العام كما لا يمكن الخلط بين التطوعين في الجيش وبين افراد الجيش النظامي التابعين لخدمة العلم . ولكن هناك صعوبة من الوجهة العملية . وسبب ذلك يرجع الى ان القوانين في كافة الدول لم تعن العناية الكافية بتعريفها وتزداد الصعوبة في العراق اذ ان قانون الجمعيات لسنة ١٩٢٢ قد نص في مادته الثانية المعدلة على (ان الجمعية الوارد ذكرها في هذا القانون هي الهيئة المؤلفة من عدة اشخاص موحدين معلوماتهم او مساعيهم بغير قصد الربح وهي تشمل النوادي ايضاً ولكنها لا تشمل الجمعيات والقبائبات والغرف والمجالس التي تشكل تحت اشراف الحكومة لممارسة الشؤون العامة والنفية أو تحسين الزراعة والتجارة الى غير ذلك من الامور العامة) ولما كانت المادة ٢٥ من هذا القانون قد نصت بأنه يجوز ان تعتبر الجمعية خادمة للمنافع العامة بموجب قرار من مجلس الوزراء يصدر

بناء على اقتراح الوزارة المختصة فان الفروق تتضائل بين الجمعيات (للمؤسسات) ذات النفع العام وبين التي تشابهها في اغراضها تماماً ما تشكل تحت اشراف الحكومة كما تتضائل الفروق حسب الظاهر بين هذه وبين المؤسسات العامة.

وفائدة التفريق بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام ترجع الى الفروق الفرعية التي تضعها القوانين بين هذين النوعين من حيث النتائج وهذه الفروق تتعلق بالنقاط التالية:

١- اهلية

ان اهلية المؤسسات العامة محدودة بخضوعها للضروي للصاية الادارية التي لا تمتد الى المؤسسات ذات النفع العام تلك الصاية التي تتوخى منع للمؤسسات العامة من التجاوز على صلاحيات غيرها من المصالح الادارية وكذلك ضمان الرعية ضد سوء استعمال السلطة من قبل موظفي هذه المؤسسات وحماية اموالها من الاحمال الممكن صدوره من القائمين بادارتها . وتظهر فروق هذه الاهلية في العقود وفي مناسبة قبول التبرعات . فعقود المؤسسات العامة تخضع لقواعد ادارية فيبيع وايجار املاكها يكون ضمن القواعد المنصوص عليها في قانون بيع وايجار الاملاك العائدة للحكومة رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٦ وتعديله والتعليقات الصادرة بوجهه فهي مرفوعة بأذن ومصادقة وزارة المالية وعن طريق مزايدة علنية علدا بعض الاستثناءات . وكذلك الحال في القروض او ما شابه ذلك من المعاملات اذ لها قواعد قانونية خاصة بها وبطبيعة الحال لاعلاقة للمؤسسات النفع العام بهذه القواعد الادارية اما اهلية قبول التبرعات من قبل للمؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام فتخضع لشروط مختلفة . فالمؤسسات العامة تقبل التبرعات لقيام باعمال معينة عند عدم وجود مخزون لدى الحكومة وتصرف على

الاعمال التي خصصت لها حصراً ولوزير المالية صلاحية تزييد اعتمادات
الفصول بنسبة للصروفات الواقعة من التبرعات وذلك وفقاً للمادة ٦٠ من
قانون اصول المحاسبات العامة . هذا في حالة كون المؤسسة قومية . اما اذا
كانت المؤسسة محلية فان للمتصرف ان يقبل الهبات والوصايا لمنفعة ادارة
اللواء المحلية بقرار من مجلس اللواء العام حسب المادة ٧٤ من قانون
ادارة الولاية .

اما اذا كانت المؤسسة بلدية فيحق للبلدية ان تقبل التبرع على
ان تصرفه للجهة التي يعينها للتبرع ضمن الخدمات التي تقوم بها البلديات
واذا لم يعين للتبرع جهة صرف التبرع فيعين ذلك المجلس البلدي ضمن
التيزانية حسب المادة ١٣ من قانون رسوم البلديات رقم ٨٦ لسنة ١٩٣١
وتعديله .

اما فيما يتعلق بالمؤسسات ذات النفع العام فان المادة ٢٥ من
قانون الجمعيات لسنة ١٩٢٢ نصت على وجوب صدور اذن من الحكومة في
قبول هبة او وصية ولم يحدد الحد الاقصى لمقتضاها في النقول من
الاموال . اما اذا اوجب لها غير منقول او اوصى لها به واذنت الحكومة
بقبول الهبة او الوصية وكان لئال المذكور غير ضروري لمقاصد المؤسسة
ذات النفع العام فيباع بالمدة التي تعينها الحكومة بقرارها المتضمن القبول
ويسلم البدل الى صندوق تلك المؤسسة . اما ما يطرأ على هذه الناحية بموجب
القانون الذي فقد تعرضنا له فيما سبق . حيث ان المادة ٥٦ منه قد
جوزت ان ينص في الارادة للملكية التي تصدر بالموافقة على انظمة المؤسسة
على اعتبارها من المنافع العامة واستثنائها من قيود الاهلية واتخاذ اي
اجراء تراه لازماً . وعليه فان اذن الحكومة في قبول الهبة او الوصية
للمنقول وغير النقول يصدر ابتداء عند صدور الارادة . وقد تنص على
اية ترتيبات مطابقة لما هو متبع الان . ويمكن ان يضاف هنا ان قبول

التبرعات محدود بقاعدة الاختصاص فيما يتعلق بنوعي المؤسسات . لكن هذه القاعدة اكثر صراحة فيما يخص المؤسسات العامة فلا يمكنها قبول تبرع شرط فيه القيام باعمال غريبة عن اختصاص المؤسسة للتبرع لها فلا يمكن ان تأخذ ادارة السكك الحديدية اعانة من اجل تأسيس مدرسة زراعية وهذا امر طبيعي لانه لا يمكنها تشغيل موظفيها فيما لا يدخل ضمن اعمالهم للمعينة . نوجب القوانين والانظمة الخاصة بم .

٢- حاية للمؤسسات العامة

تحصل للمؤسسات العامة على حمايات خاصة في كثير من المناسبات دون ان تستفيد منها المؤسسات ذات النفع العام فلا يمكن حجز اموال للمؤسسات العامة ان اصبحت مدينة كما ولا يمكن استملاك املاكها لاغراض النفع العام . لان من المفروض ان هذه الاغراض متوفرة فيها . على انه ينبغي ملاحظة تقديم الفرض الاهم على اللهم فمثلا لو اردت احدى البلديات ان تفتي منزهاً فلا يصح استملاك محطه السكك الحديدية لهذا الفرض لتعادل المدايع العامة بينهما على انه يجوز استملاك تلك المحطة في حالة فتح طريق عام باستقامة تلك المحطة وتكون عائقاً له لانه من الممكن بناء المحلة في مكان اخر . وكذلك نجد ان المراجعة ضد المؤسسات العامة عند قيامها باعمالها تكون لدى الوزير المسؤول . فهذه الامور وامثالها لها حاية لا تشمل المؤسسات ذات النفع العام

٣ - الفروق المتعلقة بتنظيم الحسابات

ان حسابات المؤسسات العامة خاضعة للقوانين للتبعية في حسابات الدولة للموضوع عليهما في قوانين والظمة وتعليمات خاصة . بينما حسابات المؤسسات ذات النفع العام ليست خاضعة الى اية وقابة حكومية من هذا القبيل .

كيف تنشأ الشخصيات الحكومية في القانون الاداري؟

ان من المسم به في العراق ان اية مجموعة تعمل للصالح العام لا يمكن ان تتمتع بالشخصية الحكومية بدون تدخل السلطة المختصة بالمؤسسات العامة تنشأ بقانون اذا كانت قومية وبقرار من مجلس اللواء العام اذا كانت محلية وبقرار من المجلس البلدي اذا كانت بلدية . اما الجمعيات فتصبح من مؤسسات ذات النفع العام بقرار من مجلس الوزراء يصدر بناء على توصية الوزير المختصة وبارادة ملكية بعد نفاذ القانون المدني.

نطاق فكرة الشخصية الحكومية في اعمال الادارة

ان الشخصيات الحكومية العامة وهي الدولة وادارات الاولوية المحلية والبلديات والمؤسسات العامة تستعمل حقوقها المالية بواسطة ممثلها في المعاملات المدنية الاعتيادية كاستعمال اي فرد من الافراد حقوقه في ادارة امواله . فادارة غابة اميرية تقوم باعمال شبيهة بالاعمال التي يقوم بها مدير غابة خاصة وهذه الاعمال تستهدف المحافظة او انقاص او تزييد الاملاك الخاصة (الدواوين الخاص) للدولة والمؤسسات العامة ولادارات الاولوية المحلية والبلديات وتسمى هذه الاعمال بالفرنسية *gestion* اي اعمال ادارة .

على ان هناك اعمالا قانونية اعتمادية ليست غايتها تحسين او استقلال الدواوين الخاص كالمعاملات للتخصيص لتبليط الطرق او اعطاء امتياز لسكة حديد . ومع ذلك فهي لا تتضمن باي وجه ممارسة السلطة العامة ولهذا فهي اعمال ادارة . *gestion* اي اعمال ينتج منها اقامة علاقات ينطبق عليها القانون المدني بين الاشخاص وبين الاداريين الذين لا يستطيعون الارتباط بهؤلاء الاشخاص بصفة فرداً وانما يقومون بها بصفتهم ممثلين للشخصيات الحكومية العامة .

فالدوائر كشخص حكومي ترتبط بتعهدات وتكون دائنة ومدينة
ليس فقط في صالح املاكها الخاصة بل في صالح الجميع لكي تؤدي
لهم الخدمات التي من وظيفة الادارة تأمينها . وهنا قد يتولد التباس في
التمييز بين عمل الدولة التي تعقد العقود لشخصها او تعقد عقوداً للصالح
العام . فيقال عن الحالة الاولى ان اجرائها كأجرائات شخص حكومي خاص
وفي اثنائية كشخص حكومي عام . وفي النهاية تعمل الدولة على كلا الفرضين
كشخص حكومي اوجد للصالح العام .

ان الشخصية الحكومية للدولة لا تعفى سوى قابليتها كشخص
على ان تكون صاحبة حقوق ايجابية وسلبية . وليس من المهم ان تكون
هذه الحقوق ناجمة من اعمسال او وقائع لا يمكن ان توجد لفائدة
الافراد . وان كون ملك الدولة ممثلاً ناشئاً من الاستملاك وان الديون
التي للدولة ناشئة من الضرائب لا يجيز القول بان الشخصية الحكومية العامة
للدولة تتعدى الشخصية المدنية الاعتيادية .

ان الدولة تستطيع الاستملاك او فرض الضرائب ليس بصفتها
شخصية حكومية وانما بصفتها سلطة عامة مستهدفة نفع شخص الدولة وهي
بذلك تختلف عن كونها شخصاً حكماً . يقوم بواسطة ممثليه القانونيين
بأعمال البيع والايجار

فما مر توضحت اعمال الادارة gestion فهي الاعمال التي
يقوم بها رجال الادارة كممثلين قانونيين للاشخاص الادارية سواء كان
ذلك من اجل لذلك الخاص (السومين الخاص) للنوط بهم حراسته او
من اجل للصالح العمومية للكلفون بها

الدولة كسلطة عمومية ليست شخصاً

ان اعمال السلطة التي يقوم بها رجال الادارة لا تستلزم وجود

شخص حكمي تجري تلك الاعمال . وهذه الفكرة التي كانت مقبولة فيما مضى وجد من يخالفها اليوم . فالبعض من العلماء يعتبرون الدولة كشخص باعتبار ان كلة الدولة ذاتها وان تعنى السلطة العامة فاولو الامر عند اعطائهم الاوامر يكونون قد مارسوا الحقوق الشخصية للدولة ومن رأى العسيد برتلي ان هذه الفكرة مغلوطة وخطرة ومولدة لتعقيدات لا فائدة فيها ويرى في كونها فكرة خاطئة ان فرض الشخصية لا تكون ذات فائدة الا عندما يراد اظهار الدولة كمحل للحقوق . فالاشخاص وحدهم لهم حقوق وان من الخطأ ان نرى في استعمال السلطة ممارسة للحقوق فاولو الامر لا يمارسون حقوق الدولة اذا يمارسون الوظائف التي بمجموعها تؤلف السلطة العامة والسلطة على الرعية ليست حقاً شخصياً *droit Subjectif* للادارة

ويرى في كونها فكرة خطيرة ان اعتبار السلطة كممارسة حق يدعو حتما الى انقاص الحرية الطبيعية للأفراد لفائدة الحق للترضى للجماعة واذا نظرنا بعكس ذلك الى السلطة كممارسة وظيفة ضرورية لا يكون هناك اغراء بالتجاوز على حريات المواطنين لتزويد دور الحكومة التي تعمل من اجل المجموع

ويرى في كونها مصدر تعقيدات لا فائدة منها انه اذا كان استعمال السلطة هو ممارسة حق فهذا نوع جديد من الحقوق لا يستطيع الافراد حيازة ، فالافراد يكونون مالكيين ومدنيين وراثين ولكن ليس لبعضهم حق اجبار الاخرين على تقبل التزامات معينة . فالعولة التي لها هذه الحقوق لم تكنسبها من شخصيتها اذا كانت هذه الشخصية ليست الا سوى التشبه فرضاً بشخص طبيعي . ثم ان مجرد اعتبارها كشخص لا يمكن ان يعطيها سوى حقوق الاشخاص . ولتفادي هذه الحقيقة يضيف هؤلاء العلماء الى هذه الفرضية التي تجعل من المجموع كائناً معنوياً اي شخصاً

بقولهم ان الدولة هي شخص عام . ولكنهم لو اقتصروا على الاعتراف
بخصائص الاشخاص الاعتيادية للدولة تكون فرضية الشخصية مفهومة.
الا انه ليس هناك تطبيق ممكن لايضاح اعمال السلطة . اما اذا ارادوا
تشميل فرضية الشخصية على اعمال السلطة فيضطرون الى مسحها . فبدلاً
من قولهم « الدولة كشخص خاص » « والدولة كشخص عام » يكون من
الاسهل بكثير القول للدولة كشخص وكسلطة . فاعمال الادارة يقوم بها
للموظفون الممثلون للقانونيون للدولة كشخص واعمال السلطة يقوم بها
للموظفون المنيطة بهم السلطة العامة .

ولاشك ان اتجاه العميد برتعي صحيح من ناحية عدم امكان شخصياً
اعطاء شخصيتين للدولة . اذ يؤدي ذلك الى القول ان الدولة بصفتها
حكماً تكون غير مسؤولة عن اعمالها التي تباشرها بصفتها شخصاً عاماً .
وهذا لا يعتبر منسجماً منطقياً .

ربما - الوظائف العامة

لقد افردنا هذا الموضوع لدراسة نظرية الوظائف العامة لا
بمدلولها المتصود في قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذي عرف
الموظف في الفقرة الاولى من المادة الثانية منه بقوله (كل شخص عهدت
اليه وظيفة دائمة داخلية في ممالك الدولة الخاصة بالموظفين)
وانما يقصد من هذا الموضوع بيان ما يتعلق باولئك الذين بعد
ان قبلوا التعيين في منصب معين في الحكومة اصبحوا يشتركون
بصورة مستمرة في ادارة الشئ العمومي . ومن المعلوم ان مناصب الحكومة
لا تقتصر على ما يشغله للموظفون الذين عرفتهم الفقرة الانفة الذكر
فهناك مناصب يشغلها مستخدمون واخرى تشغل بطريقة لاتتخاب وهذه
على فئتين منها مأجورة كمضوية مجلس اللواء العام (ومنها مجانية كمضوية

محال في الادارة في الاولوية والاقضية او عضوية المجلس البلدي . وعليه فان
القصد من تعبير الموظف والوظيفة انما هو بمفهومها الاعم المطلق وهو
موضوع دراستنا هذه .

ان المسائل العامة التي تظهر امامنا في موضوع الوظائف العامة
سواء كانت مسائل مبدئية او تطبيقية هي كثيرة جداً ومنعرض الهم منها
حسب الترتيب التالي :-

- أ - الطبيعة القانونية للوظيفة العمومية .
- ب - وضع الموظفين القانوني .
- ج - كيفية حماية الاهالي من الموظفين العموميين عند الخطأ او
سوء الاستعمال .
- د - الى اية درجة تكون الشخصيات الحكومية الادارية مسؤولة عن
الاضرار التي تسببها ممارسة الوظائف العمومية .

أ - الطبيعة القانونية للوظيفة العمومية

كان المؤلفون القدماء يرون ان في الوظيفة وضعية تعاقدية
فيشبهون عقد الخدمة العامة بانه عقد اجارة اشخاص او عقد وكالة او
بعقد سلطة عمومية اي عمل قائم بذاته . اما اكثر المؤلفين للتأخرين
وخاصة اسمن Eismen وهوربو Hauriou ودوكي Duguit وجيز
Geze فيعتبرون الوظيفة العمومية وضع قانوني ينشأ بعمل سلطة
من جانب واحد ، وهناك مؤلفون كالعميد برتلي يرون ان هاتين النظريتين
تشوبهما شائبة الاقراط في التعميم فيمتضى الجمع بينهما مع التفريق اللازم
بين الوظائف العمومية حسب شروطها للعينة ، وتلك فائنا نجعلها
قيما يلي

(١) نظرية الوضعية التعاقدية

ان هذه الفكرة وليدة محاولة المؤلفين القدماء تحت (تأثير اسس القانون

للدني) تشبيه موظفي الادارات العمومية بمستخدمي المشاريع الخصوصية
الخاضعين لنظام مقاوله العمل (عند الاشتغال)

وهذه الفكرة تؤدي الى جعل الموظفين اتساعا للادارة مرتبطين بها
بروابط قانونية صرفة بينما هم اعضاء مندمجون في المؤسسة الادارية بروابط
قانونية ومعنوية معا .

ان اصحاب هذه النظرية يشبهون هذا العقد بعقد اجارة اشخاص او
بعقد وكالة ويرى اخرون بأنه عقد من عقود القانون العام او عقد سلطة
عمومية . وحيث ان عقد الاجارة وعقد الوكالة يستلزمان وجود علاقة
قانونية بين شخصين فعندما يبين موظف وفق القانون لممارسة سلطة فهذه
الممارسة تستلزم وجود علاقة قانونية بين شخص السلطة وهذا الموظف رغم
ان هذا التعيين للمحسوب بتقدير راتب له يجعل ذلك الموظف دائما
لشخص الدولة . ولكن ليس هذا الامر جوهريا . فلنفرض ان الوظيفة مجانية
ففي هذه الحالة لا نجد عقدا بين الموظف وشخص الدولة . فعوضا مجلس
ادارة الاواء لا يمكن اعتباره متعاقدا مع الدولة وان كان يؤدي وظيفة
معينة في القانون . ويورد العميد هوريو في معرض انتقاد هذه النظرية
ان توجيه وظيفة عمومية لا يمكن ان يشكل عقدا لامن حيث الشكل ولا
من حيث الموضوع فن ناحية الشكل لا يوجد الشرط الشكلي والاساسي
لكل مقاوله وهو تبادل للوافقة مع تعيين الغرض اذ ان للموظف لا يناقش
السلطة التي يعود اليها امر تعيينه في جميع ما يحيط بالوظيفة من حقوق
وواجبات كما هو الشأن عند ابرام عقد من العقود لان كل ما يتعلق
بالوظيفة قد حددته نصوص القوانين . اما من ناحية الموضوع فلا توجد
في التعيين تعهدات متعاقبة من الجانبين ليسكن تشكيل الرابطة
الضرورية للعقد . ففي القانون للدني يعتبر العقد بمثابة شريعة للتعاقد
فليس لاحد الطرفين تعديل شروطه بدون ارادة الطرف الثاني اذ

يكتسب كل طرف حقوقا في العقد ليس الاخر ولا القانون نفسه ان يعدلها لها او يلغيها دون ارادة صاحب الحق المكتسب ولكن ليس للموظف ازاء الحكومة شيء من تلك الحقوق المقررة لطرفي العقد فلا يملك حرية اشتراط شروط خاصة تميزه عن زملائه او شروط مخالفة للقوانين كما ليس له مطالبة الحكومة بعدم المساس بحقوقه التي كانت له وقت التعيين لان حقرق للموظف مستمدة من القانون فلاسلطة التي شرعته تعديله . كما انه لا يمكن اعتبار تعيين الموظف كعقد سلطة عمومية (عقد حقوق) على اساس ان كل عقد يفرض فيه وجود شخصين ففي هذه الحالة يكون شخص الدولة طرفا في كل عملية تعيين موظف . فقد يقال ان موافقة الطرفين هو اساس كل عقد . فموافقة الموظف تكون بقبول الوظيفة وموافقة الدولة تظهر بسلطتها في تعيينه . وبنتيجة هذا العقد يلتزم الموظف القيام بأعمال تدخل في اختصاصات الدولة وتلتزم الدولة بتأين منصب له سواء اكان مجانيا او باجرة ولكن هذه الفكرة تؤول الى الاعتراف ان بين الدولة كشخص حكومي وبين الموظف وابطة حق مدني او الى القول ان الدولة كشخص حكومي له طبيعة خاصة . لكن المفهوم الذي ترصلنا اليه عند بحث الشخصية الحكمية لا ينسجم مع هذا الاتجاه اذ يؤدي الى اعتبار شخص فرضي كشخص حقيقي . ولهذا فن عقد عقولة للصالح العام لا يغير طبيعة هذه العقولة القانونية وهذا لا يتفق ومدلول عقد سلطة عمومية . وفضلا عن ذلك فالقول بأن الوظيفة العمومية تنجم عن عقد لا تنطبق عليها القواعد الاعتيادية للعقد تؤول الى القول بأن الوظيفة تكون ذات وضعية خاصة قائمة بذاتها .

(٢) نظرية الوضعية القانونية

فاذا استبعدنا فكرة ارتباط الموظفين بدوائهم كاتباع نتيجة لعدم قبول مبدأ الخضوع لنظام عقولة العمل واجتناب فكرة عقد السلطة

العمومية (عقد الحقوق العامة) عن الموظف تظهر امامنا فكرة كون الموظف عضواً في جسم الادارة فهو مبدمج فيها وحائز على وضع قانوني ومعنوي خاص وهكذا فان وضعيته من الجهة غير المالية تنشأ بحكم القانون لان هذه الوضعية لا تكون بالنسبة للادارة فقط بل وتجاه مجموع المواطنين ايضا بخلاف الحال في الوضعية التعاقدية حيث تنحصر العلاقات بين الطرفين المتعاقدين فقط .

اما وضعية الموظف فيما يتعلق بحقوقه المالية فتنشأ بواسطة مبادئ والناسبات القانونية لقاء عمله الذي تستلزم قواعد العدالة مكاناته

(٣) النظرية للتوسطة

يري اصحاب هذه النظرية التفريق بين فئتين من الموظفين تشمل الاولى منهما القائمين بأعمال لا تتضمن مباشرة سلطة من السلطات العمومية كوظائف التدريس ووظائف العمل في مصلحة من المصالح العمومية ذات الصبغة التجارية فيقررون انهم مرتبطون بالدولة برابطة تعاقدية لا تختلف عن تلك التي تنشأ في مجال القانون الخاص فالاعمال التي يفتضى القيام بها في حالة تعيين موظف لشركة سكك حديدية لا تختلف عن الاعمال التي يقوم بها عند تعيين موظفين لسكك حديد الدولة كما ان تعيين مهندسين للصناعات او اساتذة لمؤسسات التعليم الحرة يتبع نفس الاساليب التي تجري في الدوائر العمومية لامثالهم . اما الفئة الثانية فهي تشمل الموظفين القائمين بأعمال السلطة العامة . فلا يمكن وصف رابطتهم بأنها تعاقدية لان السلطة العامة لا تكون محل تعاقد . ومرد هذه النظرية ما اسلفناه في بحث الشخصية الحكومية من ان الدولة لها صفتان مزدوجتان فهي ذات شخصية حكومية في اعمال الادارة . وفيما سوي ذلك فهي كمسلطة . فيصح في الاولى ان تكون متعاقدة ولا يصح ذلك في الحالة الثانية .

ويؤخذ على هذه النظرية عدم دقتها في التفريق بين الموظفين . اذ لا شيء
يعيز بين موظفي السلطة وموظفي الاعمال الادارية gestion . واما
كون الدولة ذات شخصية حكومية في اعمال الادارة وتنزل الى
مستوى الافراد فتعقد عقودا ينطبق عليها القانون المدني فلا يقتضى
ذلك حتما ان يكون الموظفون المباشرين لهذه العقود في وضع يختلف عن
زملائهم اذ ان الجميع مندمجون في المؤسسة الادارية ويشتركون ولو
بدرجات متفاوتة في ادارتها ويطبق بحقهم قانون خدمة واحد .

ولكن يمكن التمييز بين الموظفين للمعنيين في قوانين الخدمة والمستخدمين
بل ان المستخدمين انفسهم ينقسمون الى مستخدمين لقاء اجرة في خدمة
داخله في ملاك الدولة الخاص بالمستخدمين فيكونون في وضع قانوني مائل
لوضع الموظفين في هذا الصدد ومستخدمين بتقاولات خاصة او لقاء حو
يومية كالعمال . فبغلاء فقط ينطبق عليهم حكم القانون الخاص استثناء
وعليه فلا يبقى امامنا سوى قبول نظرية الوضعية القانونية في هذا
المجال .

وضع الموظفين القانوني

تتميز وضعية الموظفين القانونية بمجموعة القواعد التي توضح حقوق
واجبات الموظفين العموميين ، تلك القواعد التي تنصب على موضوع
تداركهم (تعيينهم) وترفيعهم وانضباطهم ورواتبهم ثم تقاعدهم .
وتختلف حالة الموظفين ليس بالنسبة الى انواع الخدمة فحسب بل
بالنسبة الى ابواب الخدمات الموجودة في كل نوع . وهذا التنوع الواسع
يدعو الى اعطاء الاهمية اللازمة لدراسة وضعية الموظفين دراسة دقيقة .
ان الدول رغم عدم قابليتها للتكيف بسهولة وعدم تحملها أي
تقليل في مدى سلطاتها او زيادة واجباتها قلما سائرة نحو إيجاد احكام

لمحافظة حقوق الموظفين بحيث يشعر كل موظف بثبات مركزه والاطمئنان الى مستقبله ليمتسر له الانصراف التام لخدمة المصلحة العامة بدون ان يشغله أي شغل عن ذلك اذ ثبت بالتجربة ان أية دولة لم تعمل على هذا الاساس كان المصير خلد جهاز اداري فاسد اذ في حالة عدم تطين الموظفين لمستقبلهم لا يعدموت ايجاد وسائل اخرى للوصول الى هذه الغاية ولا يخفى ما في ذلك من الاخطار . لقد أدت هذه الملاحظات الى ايجاد قاعدة « الحسك لا يمزلون » ثم الى ايجاد قوانين خدمة خاصة لبعض انواع الموظفين فوضع قانون خدمة الضباط في الجيش وقانون الخدمة التعليمية وقانون الخدمة الطبية وقانون الخدمة الهندسية وقانون خدمة ضباط الشرطة تلك القوانين التي عملت على تحسين حال الموظفين في هذه الانواع من الخدمة . وحيث ان هؤلاء يشكلون قسما من الموظفين فان الحكومة العراقية عملت على تعديل قانون الخدمة المدنية ملاحظة فيه نفس الاسس التي وضعت في تلك القوانين الخاصة لتكليف حالة الموظفين المدنيين الى وضع أفضل .

اساليب التعمين

ان الاسلوب الاساسي لتدارك الموظفين يكون بالتعمين مع ما هنالك من وظائف انتخابية احدثت لالهام فوائده اشراك الاهالي في ادارة امورهم ولاعطاء الموظفين المنتخبين استقلالاً اكثر من جهة والاستفادة من خبرتهم من جهة اخرى . على انه يؤخذ على هذه الطريقة ان الموظف المنتخب لا يكون حيادياً ولذلك لا يؤخذ بهذه الطريقة الا عندما يكون من غير الممكن سلوك طريقة أخرى دون اللس بالحرية .

ان مثل هذه الوظائف قليلة في العراق . ففي الادارة وجد من الضروري الاخذ بطريقة الانتخاب في نصب اعضاء المجالس البلدية

والخيارين والاعضاء المنتخبين لمجالس الالوية العامة والمجالس الادارية في الالوية والاقضية .

اما عن التعيين فن حيث للبدا يعود حق التعيين لجميع المناصب للدنية والعسكرية للملك حسب الفقرة الثانية من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي العراقي . الا ان هذا للبدا يجري من حيث التطبيق ضمن القواعد التالية :

- ١ - ان استعمال هذا الحق يكون بناء على اقتراح الوزير المسؤول .
- ٢ - يمكن تفويض هذا الحق الى سلطة اخرى بقانون .
- ٣ - القوانين تعين الشروط للقتضية للتعين .
- ٤ - يستطيع القانون دون ان يتجاوز على القانون الاساسي جعل بعض الوظائف انتخابية بعد ان كانت بالتعيين او بالعكس .

الترفيه

تكون الوظائف على الاغلب تابعة لنظام التبعيية اي للتدرج . وتتضمن للملاكات سلماً للاصناف وفي كل صنف سلم للدرجات . ومع ان الترفيه ليس من حيث للبدا حقاً للموظف فان ذلك لا ينطبق على الواقع اذ ان نصوص قوانين الخدمة عيقت اسساً للترفيه تلزم الادارات عادة بتطبيقها فتعمل على ترفيه من تتوفر فيه المؤهلات التي تتطلبها مع مضي مدة معينة على اشغال درجته ووجود درجة شاغرة في الملاك تعادل او تفوق الدرجة للاراد ترفيهه اليها .

الانضباط

لا يكون الفرد موظفاً الا بمشيئته فعندما يقبل الوظيفة التي توجه اليه يكون قد خضع بنفسه وبارادته للقواعد التي تؤمن تنفيذ الخدمة والضمانات التي تكفل احترام الواجبات التي تتطلبها الوظيفة . ولذلك فالرؤساء الى جانب سلطة الامرا الجائزين عليها تكون لهم سلطة زجر من يقصر

في اتباع قواعد الوظيفة .

ان قوانين الانضباط الموظفين لا تعتبر فرعاً للقوانين الجزائية فكل فرد في الدولة سواء وافق على سلطتها - او لم يوافق - محجور على اتباع السلطة العمومية . واذا خرج عليها طبقت عليه للواد الخاصة من قوانينها الجزائية . ولكن لا يكون خاضعاً لقوانين الانضباط ما لم يكن قد وضع نفسه بارادته في احدى الوضعيات التي تستلزم تطبيقها بحقه ويتولد من ذلك النتائج التالية :

١ - السلطة الانضباطية تزول عند اقضاء الموظف من الخدمة اذ ترتفع عنه صفة الوظيفة بالعزل الذي هو اقصى عقوبة انضباطية .

٢ - السلطة الانضباطية يمكن ممارستها بدون تعيين الوقائع التابعة للعقوبة فالرئيس الذي يمارس هذه السلطة هو الذي يقدر الذنب ويقرر العقوبة حسب ضرورات الخدمة . ومع ان قوانين الانضباط عينت الامور التي يجب التجنب منها فيما يتعلق بالوظيفة او التصرف خارج اعمال الوظيفة مما لا يتفق وكرامة المركز الذي يشغله والثقة للموضوعة فيه . الا ان هذه الامور جاءت مطلقة فهي ليست محدودة على غرار ما هو حاصل في قانون العقوبات ولهذا نجد بعض العلماء يطالبون بأن تمتد القواعد القانونية المعروفة (لاجرمية ولا عقوبة الا بنص) من نطاق قانون العقوبات الى نطاق القانون الاداري . ومنه قانون الانضباط فيجري تحديد القضايا التي تستوجب المسؤولية تحديداً سابقاً وكذلك تحديد العقوبة لكل مسألة حتى يعرف المرء مقدماً جزاء اي عمل يقوم به فلا يفتاج بعقاب لم ينتظره وقت ارتكابه ذلك العمل .

٣ - السلطة الانضباطية وان كانت غير مقيدة بأية قاعدة في فرض العقوبات بالنسبة لانواع المخالفات والقضايا فانها ليست عملاً كيفياً

ولكنها ملزمة بالتابع فوائده و اصول اوجبهما القانون والرئيس وان كانت له الولاية على اتخاذ الاجراءات التأديبية ضد الموظف التابع له كنتيجة طبيعية لمسؤوليته عن الاعمال التي عهد اليه القيام بها ولكن قد يعمل هذا الرئيس الى اساءة استعمال هذه الولاية اما لعداء شخصي او لمواقف سياسية وحزبية او لغير ذلك من اهواء النفس او لعدم تقدير الموضوع المعاقب عليه او لتقدير عقوبته تقديراً غير صحيح لذلك نجد القوانين الانضباطية تضع ضافات تقي الموظفين من اسراف الرؤساء من استعمال حقوقهم فمن هذه الضافات ان رئيس الدائرة لا يكون له من السلطة الاتوقيع عقوبات بسيطة . اما الشديدة منها فتكون من اختصاص لجان خاصة .

ومع ذلك فان العلماء ومنهم العميد هوريو Hawiuro يرون ان تقدم القانون وتطور الافكار سيؤدي حتما الى احلال سلطة القضاء وسلطة المجالس التأديبية (لجان الانضباط ومجلس الانضباط العام) محل سلطة الرؤساء وبذلك تتمتع ضمانات الموظفين وتوضع القيود امام اهواء الرؤساء ومن هذه الضمانات ايضا ان تكون المجالس التي تنظر في تأديب الموظفين مكونة تكويناً يكفل عدالة قراراتها وذلك باحتوائها على احد كبار الموظفين الذين لهم دراية باعمال الوظيفة واحد رجال القانون ضماناً لحسن تطبيقه ونائب ينتخبه الموظفون من بينهم وبذلك يحصل التعاون بين الرؤساء والرؤوسين وتكون احكام هذه المجالس اكثر قبولا لدى الموظفين .

مكافأة الموظفين

يكافأ اغلب الموظفين بالرواتب ثم فيما بعد بالتقاعد .

١ - الراتب :

مهما كان اسم التعويض الذي يناله الموظف سواء كان راتباً او
 اجراً فانه عوض الخدمة او العمل الذي يقدمه للدولة . فالراتب تابع للعمل .
 على ان بعض الموظفين بالاضافة الى رواتبهم ينالون مخصصات متنوعة
 كاجور اعمال اضافية يؤدونها خارج اوقات الدوام المقرر للدائرة او
 اجور يستوفونها من ذوي العلاقة بموجب قوانين وانظمة خاصة وكذلك
 يمنحون مخصصات محلية بنسبة معينة من الراتب في الاماكن التي تتطلب
 ذلك حالتها الاجتماعية والصحية والاقتصادية ان لم يكونوا من سكان
 تلك الاماكن الدائمين كما يمنحون مخصصات مضربية عند قيامهم بمهام
 رسمية في محلات نائية لمدة طويلة كما يستحقون تناول مخصصات سفر ومصروفات
 نقل لقاء ما يتكبده من النفقات الفعلية عند قيامهم بمهمة رسمية او عند
 نقلهم من محل لآخر او عند تعيينهم او عند فصلهم او عزلهم كما يستحقون
 مخصصات ايفاد عند ايفادهم الى البلاد الاجنبية للقيام بمهمة من مهام
 الحكومة او بمهمة اعتيادية تتعلق بدوائهم او خارج مناطق اشتغالهم .
 كما ان بعضهم ينالون اكرامية عن العمل الذي يقومون به كموظفي
 الكمارك عند القبض على اموال مهربة وبعضهم تعطى له مخصصات سكنى
 او مخصصات للضيافة او مخصصات خاصة كما تعطى للبعض دوراً باجور قليلة .
 على انه لا يجوز للموظف اخذ راتبين او اكثر في وقت واحد
 الا انه يحق له تناول اجور الخدمات الخاصة كالمحاضرات وغيرها التي
 يقدمها للحكومة ان لم تتعلق بالوظائف الداخلة في الملاك وتختلف عن
 اعماله الاعتيادية الرسمية وواجبات دائرته كما يستحق مخصصات وكالة
 عند قيامه وكالة باعباء وظيفته شاعرة ذات مسؤولية اكبر ودرجة اعلى
 او معادلة الى مسؤولية ودرجة وظيفته الاصلية . ومع ذلك فان وجد

نص قانوني خاص لمصلحة عامة على امكان الاستعانة بالموظفين فيجوز
لهؤلاء استيفاء راتب عنها بالاضافة لرواتبهم .

٢ - التقاعد

يقال بعضاً ان التقاعد انما هو اعادة ما استقطع من رواتب
للموظف من انتهاء خدمته الا ان هذا الرأي غير صحيح لانه اذا كان
التقاعد راتباً مؤجلاً لوجب دفعه بكامله الى التقاعد او ورثته وبعد دفع ما
استقطع لا يبقى لهم اي حق بيننا نجد التقاعدين الصغار اي الذين رواتبهم
ضئيلة ويحاولون للتقاعد في سن مبكرة يقبضون في اغلب الاحيان اكثر مما
دفعوه وللتقاعدين الكبار يقبضون اقل مما قطع منهم في اثناء الخدمة .
ان اعطاء التقاعد بدأ على اساس منحه يمنحها ملوك اوربا الى
للموظفين وليس لهؤلاء الحق في طلبه ثم تطور الى صناديق توفير ثم وضعت
قواعد التقاعد بشكل لم يكن ليفي بالمرام ثم اخذ في التطور حتى صار
يؤمن مستقبل الموظف .

لقد وضعت في العراق عدة قوانين لتأمين هذه الغاية فهناك قانون
تقاعد مدني يشمل حكمه الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية وقوانين
الخدمة الاخرى الماثلة وقانون تقاعد عسكري يشمل موظفي الخدمة
العسكرية ونظراً لعدم شمول القانون الاول لبعض اصناف الموظفين ممن
لا يدخلون ضمن مدلول الموظف الذي يقصده فقد وضعت عدة قوانين
لايجاد صناديق احتياط لبعض هؤلاء كصناديق الاحتياط للسكك
الحديدية وللعيناء والمؤسسات البلدية ونرجو ان يتم تشريع موحد يعم
جميع من تستخدمه الحكومة ليكون ضماناً لهم في شيخوختهم
وعجزهم بعد ان يبذلوا كل قوتهم وشبابهم في الخدمة العامة لقاء اجر
محمود لانهم في وضع مساو لمن تشملهم قوانين التقاعد الموضوعة لبحث .

ج - حاية الاهالي من سوء استعمال الموظفين سلطتهم

لما كانت وظيفة الادارة القيام بما تقتضيه المصالح العامة بتنفيذ القوانين والسهر على شؤون الجمهور . وحيث ان كل ذلك قد يؤدي الى احتكاك مصالح الافراد بمصالح الادارة وتضرر الافراد بفعل القائمين بهذه الوظيفة نتيجة خطأ او سوء استعمال فقد اقتضى وضع قواعد تحمي الاهالي وذلك بتوجيه المسؤولية للموظفين القائمين بذلك او الى دوائرهم . وبالرجوع الى دراسة هذه المسؤولية نجد انها تستوجب التفريق او التمييز بين الموظفين للرؤوسين وبين الوزراء وكذلك التمييز بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية للطرفين وهذا ما سنوضحه فيما يلي :-

١ - مسؤولية الموظفين (عند الوزراء)

(أ) المسؤولية الجزائية

ان قانون اصول المحاكمات الجزائية قد منع في المادة ١٤٤ منه المحاكم من النظر في اية جريمة يرتكبها موظف عمومي منشوراً اسمه في الجريمة الرسمية (كبار الموظفين) بدون اذن من وزير العدلية او المحكمة او الهيئة الخاضع لها ذلك الموظف . الا ان تطور قوانين الخدمة قد عدل احكام هذه المادة فيما يتعلق بالموظفين . فقانون الضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ٣٦ قد جعل في المادة ٣٧ الموظف تابعاً للمحاكم مباشرة عن جرائم غير الناشئة من وظيفته ولا مرتكبة بصفته الرسمية وكلما يطلبه في هذه الحالة يقتصر على اخبار السلطة المرتبط بها ذلك الموظف فقط والسلطة المختصة ان تسحب يده اذا رأت ذلك واذا حصل اختلاف فيما اذا كانت الجريمة ناشئة عن وظيفته او مرتكبة بصفته الرسمية فيعود البت فيه الى الوزير المختص .

وكذلك الحال في الجرائم الشخصية التي يرتكبها ضباط الشرطة

وافرادها حسب قانون خدمة الشرطة اما الاحكام والقضاة فتجري التعيينات القانونية ضدهم في الجنايات المشهودة ويخبر وزير العدالة بالامر . اما غير المشهود من الجرائم الشخصية فينبغي استحصال اذن الوزير المذكور . اما جرائم العسكريين فان المحاكم المدنية هي المختصة بمحاكمتهم بعد حصول الموافقة من الجهة العسكرية المختصة الا في المناطق التي تعلن فيها احكام عرفية او في حالة الخدمة الفعلية ان لم يوجد في محلها محكمة عامة او قررت المحكمة المدنية اجراء المحاكمة امام المحاكم العسكرية .

وقما عدا ذلك من الجرائم الناشئة من الوظيفة او بسببها او مرتكبة بصفة رسمية فيقتضى حصول الاذن من الجهة المختصة . وهذه الجهة بالنسبة للموظفين المدنيين الوزير ولجنة الانضباط ومجلس الانضباط العام بمقتضى الفقرة (ب) من المادة ٢٥ من قانون الانضباط موظفي الدولة وبالنسبة للشرطة لجنة خاصة ان كان المتهم من الضباط او للقواضين ومن مدير الشرطة ان كان من الافراد . على ان هذا لا يمنع من القيام بالتحقيق ضدهم . اما بالنسبة الى الاحكام والقضاة فيقتضى محاكمتهم صدور امر من وزير العدالة مستنداً الى قرار لجنة الاحكام وذلك عدا احكام محكمة التمييز حيث يصدر القرار بوجوب المحاكمة او عدمها من مجلس الوزراء وتجري محاكمتهم امام المحكمة العليا

اما العسكريون فيحاكمون عن الجرائم الناشئة عن قيامهم بواجباتهم العسكرية وعن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري ضد الحق العام او ضد احد العسكريين وعن الجرائم المنصوص عليها في القوانين العقابية المرعية عندا قانون العقوبات العسكري وللمتفرقة ضد عسكري آخر سواء كانت متعلقة بالوظيفة او بنيرها فيحاكمون امام محاكم عسكرية الا في الحالة الاخيرة اي في حالة انطباق القوانين العقابية المرعية عدا قانون العقوبات العسكري على الجريمة فللمحكمة العسكرية او

السلطات العسكرية ايداعها الى المحاكم المدنية لبت فيها .

(ب) المسؤولية المدنية

هل يستطيع الافراد الذين تصيبهم الاضرار من جراء اعمال الموظفين

اتخاذ اجراءات لاقامة الدعوى بالتعويض ؟

لا يوجد نص عام يمنع ذلك فكل الاضرار التي تنجم من افعال تستوجب مسؤولية الموظف جزائياً يمكن للمتضرر منها ان يطلب من محكمة الجزاء التي تنظر في الدعوى الجزائية الحكم له بتعويض عما اصابه من ضرر كما يمكنه طلب ذلك بدعوى مدنية في المحكمة الحقوقية المختصة . وكذلك يمكن للافراد مطالبة الموظف بتعويض في المحاكم الحقوقية عما سبب لهم من الاضرار وان لم تكن ناشئة عن جريمة . ولا يحتاج ذلك الى اذن من الجهة المختصة كما هو الحال في الدعاوى الجزائية . وهذا الامر يكون مطلقاً ان كان الضرر قد وقع من الموظف بصفته الشخصية اما اذا كان بصفته موظفاً وناشئاً الضرر عن تطبيقه القوانين فيراجع بشأنها المحاكم ما لم يرد نص خاص يمنع المحاكم من سماع الدعوى او يعين الجهة التي ينبغي مراجعتها لرفع الضرر فقانون ضريبة الارض رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ نص في مادته السادسة بأن المحاكم ممنوعة عن سماع الدعاوى التي تقام على وزير للمالية والسلطات المالية والادارية والهيئات الاخرى للنصوص عليها في هذا القانون الناشئة من تنفيذ احكامه وله مكلف والسلطات المالية مراجعة ديوان ضريبة الارض المؤلف وفق قانون ضريبة الارض فيما يخص للدعيات التي تتضمن حصول اغلاط او مخالفات في تطبيق احكام هذا القانون . كما نجد ان قانون ضريبة الدخل رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٩ وتعديله قد جعل للفرد حق الاعتراض على التقدير لدى السلطة المسالية . واذا لم

يتفق معها على اللقدار الممكن تقديره فله ان يستألف التقدير لدى لجنة التدقيق العامة ويكون قرارها نهائياً فيما يتعلق بمقدار التقدير والرديات والدخل التابع للضريبة او اي امر آخر من هذا القبيل وللشخص المندرة عليه الضريبة ان يطلب من السلطة المالية اعادة مسألة قانونية ناجمة من قرار لجنة التدقيق العامة الى محكمة التمييز للبت فيها وان رفضت السلطة المالية ذلك خلال ٢١ يوماً من تاريخ استلامها قرار لجنة التدقيق فللشخص رفع المسألة الى محكمة التمييز خلال ٣٠ يوماً من تاريخ اخطاره بذلك الرضا على ان يكون موثقاً بالتأمينات القانونية. وحتى في مجال امكان اقامة الدعوى على الموظف بالاضافة لوظيفته يجب ان تؤكد عدم امكان صدور حكم بالتعويض ما لم يثبت عدم القيام بما تقتضيه المصلحة من عناية لمنع وقوع الاضرار ان كان القيام بهذه العناية يمنع وقوع الضرر وذلك بموجب المادة الخامسة من قانون ذيل قانون اصول المحاكمات الحقوقية (الضمانات) رقم ٥٤ لسنة ١٩٤٣ .

(ج) الجهة التي تدفع التعويضات

عند قيام الموظف باضرار الاهالي بصفته الشخصية سواء كان ذلك نتيجة لارتكاب جريمة او بدونها فانه مسؤول شخصياً عن دفع التعويض . اما في حالة اضرار الاهالي بفعل ناشئ من الوظيفة او بسببها او بفعل الموظف بصفته الرسمية فان المسؤولية عن دفع التعويض توجه الى الحكومة ومؤسساتها العامة على ان يكون لها حق الرجوع على الموظف الذي احدث الضرر بمساعدته من ضمان وذلك وفقاً للمادة الخامسة من قانون ذيل قانون اصول المحاكمات الحقوقية . على ان دعوى الضمان لاتسمع بعد مضي سنة اعتباراً من علم الطرف المتضرر بالضرر وفاقده ولا تسمع مطلقاً بعد مضي خمس سنوات اعتباراً من وقوع الفعل الموجب للضرر .

وهنا يجدر بنا ان نبين احكام القانون المدني الذى -يجرى تنفيذه
قيا يتعلق بمسؤولية الموظفين المدنيين .

لقد نصت المادة ٢١٥ من القانون المدني على مايلي :-

- ١ - يضاف الفعل للفاعل لا الامر ما لم يكن مجبراً على ان
الاجبار اللقيد في التصرفات الفعلية هو الاكراه الملجئ وحده .
- ٢ - ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذى اضر
بالغير اذا قام به تنفيذاً لامر صدر اليه من رئيسه متى كانت اطاعة هذا
الامر واجبة عليه او يعتقد انها واجبة . وعلى من احدث الضرر ان
يثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذى اتاه بان يقيم الدليل على انه
راعى في ذلك جانب الحيلة وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة

(٢) مسؤولية الوزراء

مسؤولية الوزراء سياسية وجنائية ومدنية . ولما كانت المسؤولية
السياسية من مواضع الحقوق الدستورية فان بحثنا سيقصر على السؤوليتين
الآخريتين :-

(آ) للمسؤولية الجزائية - تؤلف المحكمة العليا لمحاكمة الوزراء
عند اتهمهم بجرائم تتعلق بوظائفهم العامة والجهة المختصة في اصدار
قرار الاتهام هو مجلس النواب على ان يكون هذا القرار باكثرية ثلثي
آراء الاعضاء الحاضرين في كل قضية على حدة . وتؤلف المحكمة العليا
من ثمانية اعضاء عدا الرئيس ينتخبه مجلس الاعيان اربعة من بين
اعضائه واربعة من احكام محكمة التمييز او غيرهم من كبار الحكماء .
وتتخذ برئاسة رئيس مجلس الاعيان واذا لم يتمكن الرئيس من الحضور
يتراأس جلسة المحكمة نائبه . ويجب ان نحسم الدعاوى التي تنظر فيها

المحكمة العليا وفقاً للقانون ولا تقرر ادانة للتمم الا باكثرية ثلثي المحكمة
وقراراتها قطعية . والوزراء الذين يتهمهم مجلس النواب ينحون عن
العمل ولا تمنع الاستقالة من اتخاذ التعقيبات القانونية بحقهم .

اما اذا ارتكب الوزير جريمة غير سياسية ولا تتعلق بوظائفه
العامة فلا يوجد في القوانين ما يمنحه اية صيانة او امتياز . فيحاكم امام
المحاكم وفقاً للاصول الا اذا كانت عضواً في احد مجلسي الامة اثناء
الاجتماع . فعند ذلك لا يوقف ولا يحاكم ما لم يصدر من المجلس الذي
ينتسب اليه قرار بالاكثرية بوجود الاسباب الكافية لاتهامه او ما لم
يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة . اما اذا لم يكن المجلس
مجتمعاً واوقف الوزير بصفته عضواً في المجلس فعلى الحكومة ان تعلم
المجلس بذلك عند اجتماعه مع الايضاحات وبيان الاسباب .

(ب) مسؤولية الوزراء للدنية تجاه الافراد

في فرنسا لا يمكن اجراء تعقيب ضد الوزير قبل صدور قرار من
المجلس النيابي ولا يكون الوزير مسؤولاً الا عن خطأ الشخصى وفي هذه
الحالة تكون الدعوى من اختصاص المحاكم ولكن اذا رأت ان الواقعة
هى عمل اداري بحث وانها لا تشكل سوى خطأ في أداء خدمة فتقرر
انها خارجة عن صلاحيتها .

اما في العراق فينطبق على الوزراء باعتبارهم رؤساء ادارة من
القواعد المدنية ما يتطبق على الموظفين الاخرين ما سبق بيانه .

(٣) مسؤولية الادارات عن اضرار الخدمات العامة

ان تطبيق ما تستلزمه الخدمات العامة يمكن ان يؤدي الى اضرار
الاھالى وقد يكون هذا نتيجة خطأ المحاكم الخزائية او للدنية او رؤساء

الدوائر كما يمكن ان يكون نتيجة تجاوز الادارة على املاك شخص يحملها
طريقاً عاماً او نتيجة التقليل من قيمتها بنصب اعمدة تلغرافية او
بواسطة ارتفاقت عسكرية كاستحكامات او معسكرات واخيراً يمكن ان
تسبب الاعمال الادارية بفتيجة القضاء والقدر جرحاً او موتاً لاحد
الاشخاص .

ان اسس العدالة تستوجب تعويض هذه الاضرار مهما كان سبب
الضرر فليس من العدل ان يتحمل الفرد الضرر الذي يصيبه من جراء
عمل اداري للصالح للعام وقد وضعت احكام قانونية لهذه النظرية في
كثير من الممالك في الوقت الحاضر . اما في العراق فان قانون ذيل قانون اصول
المحاكمات الخفوقية (الضمانات) قد حدد مسؤولية الحكومة ومؤسساتها عن
الاضرار التي يحدتها مستخدموها ضمن ما هو منصوص في المادة الخامسة
منه والتي سبق بيانها . كما ان القانون المدني الذي سيجري تطبيقه بعدئذ
قد نص في المادة ٢١٩ منه على ما يلي :

١ - الحكومة والبلديات والمؤسسات الاخرى التي تقوم بخدمة عامة
وكل شخص يشغل احدي المؤسسات الصناعية او التجارية مسؤولون عن
الضرر الذي يحدثه مستخدموهم اذا كان الضرر ناشئاً عن تعدد وقع منهم
اثناء قيامهم بخدماتهم .

٢ - ويستطيع الخدم ان يتخلص من المسؤولية اذا ثبت انه بذل
ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر او ان الضرر كان لا بد واقعاً حق
لو بذل هذه العناية .

ونصت المادة ٢٢٠ منه على ما يلي :-

للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه بما ضمنه .

اما عن اخذ اموال الافراد لاغراض للنفقة العامة فيكون بموجب

قانون استملاك الاموال غير المنقولة . على ان هذه القواعد بشكلها الحالي
لا تعتبر وافية . ونرجو ان يسير تشريعنا نحو الاعتراف بتعويض ضحايا
العدالة وتعويض للضررين من اعمال الادارة ولو كان بنتيجة قضاء
وقدر لم يكن باستطاعة الادارة منعه مما يجعلها اكثر انسانية في علاقاتها
مع الافراد .



الفصل الثاني

الهيئات الادارية

١ - نظم الادارة

ادارة المرافق العامة مودعة الى رئيس الدولة وهو يمارسها بواسطة الوزراء الذين يستعينون بوكلاء عنهم مخولين بممارسة سلطاتهم الادارية ضمن احد نظامين هما المركزية الادارية Centralisation او اللامركزية الادارية Decentralisation ففي المركزية الادارية تضطلع الحكومة المركزية وحدها بادارة جميع المرافق . وان رؤساء الوحدات الادارية يعملون تحت اشرافها المباشر . اما في الحكومات التي اخذت بنظام اللامركزية الادارية (الادارة المحلية) فالحكومة تقتصر على ادارة المرافق الاساسية للمملكة وتترك ادارة المرافق المحلية الى سلطات اخرى مع احتفاظها بحق الرقابة عليها . ومع ما يبدو من ان هذين النظامين متعارضان فالواقع انها ليسا كذلك فالمركية المطلقة وان كانت يمكن تصورهما نظريا الا انه ليس من الممكن ان نرى لها وجوداً حقيقياً في اي مكان . ذلك لان الدولة بدون تقسيمات محلية لا يمكن ان تكون الا في المخيلة كما ان المنطق لا ينسجم مع القول بوجود دولة يسودها نظام لامركزي كامل لان هذا يعني وجود دولة تكون فيها جميع الصلاحيات الادارية بيد الهيئات المحلية بحيث تتعسك كل سلطة من القوة المركزية وهذا يؤول الى القول بان الهيئات التي تكون لامركزيتها كاملة قد قطعت كل علاقة بالمركز (وهو الاصل) وبهذا لا تعود داخلية

ضمن دولة اذ تصبح دولا عديدة وهذا غير موجود في واقع الحال وعليه لا يمكن للا مركزية ان تكون كاملة ابدا والا فانها تكون قد ازلت نفسها من الوجود واحلت محلها شكلا آخر من التنظيم السياسي الا وهو القيدالية . ولذلك فان هذين النظامين قد اخذا في التعاون والسير جنباً الى جنب في ادارة الممالك فظروا المتطلبات هذا العصر .

نظام المركزية الادارية

لمحة تاريخية

اذا كان المؤلفون عند بحثهم هذا الموضوع يتناولون كيفية تطور هذا النظام في اوربا وقيامه على انقاض الاقطاعيات بعد ان عملت عوامل اجتماعية واقتصادية على توحيد كل مملكة فيها فقد وجدنا من اللازم ان نستعرض بشكل موجز تطور النظام الاداري في العراق وكيفية وصوله الى مرحلته الحالية من التنظيم ليكون البحث شاملا تلك اللقدمات التاريخية واثرها في هذا المضمار .

لقد اقام الاسلام تلك الامبراطورية العربية ولكن العباسيين الذين قبضوا على ناصية الحكم قد نقلوا مركز هذه الامبراطورية الى العراق بتأسيس دولتهم فيه سنة ٢٥٠م واعدوا له مرة اخرى مركزه القديم فوصل الى درجة من المجد والرفعة لم يشهده العالم من قبل وقد اسندت دولتهم الى حسن التنظيم الاداري ولكن الامر آل الى الارتباك بعد ان عملت في هذه السولة عوامل الفساد وتدخل الاجانب في شؤونها مما ادى الى ان يطمع هؤلاء كوحفيد جنكيز خان في الاستيلاء عليها فحرد حملة عظيمة قصد بها بغداد فوصلها سنة ١٢٥٨م فلم تصمد امامه فدخلتها جيوشه الفاتكة واعملت فيها السيف والتدمير واعقب ذلك فترة من الزمن طويلة

كان الحكم فيها مناوبة بين التتر والفرس فاصاب العراق الاضطراب والاختلال اللذين دامتا حتى سنة ١٥٣٤ م عندما احتل بغداد السلطان سليمان القانوني بعد انتصاره على الجيش الايراني . فعمل على تطبيق النظم الادارية العثمانية تلك النظم التي قسمت اراضي الدولة العثمانية في اوائل تأسيسها الى سناجق (الوية) اودعت ادارتها الى بيكات السناجق الذين اطلق عليهم عنوان (ميرلوا) والى اقصية يدير كل منها (سوباشي) وقد ازداد عدد السناجق حيث احدث كثير منها بفتيجة توسع المملكة وانبطت ادارتها الى الاسراء الذين ابلوا بلاء حسناً في حروب الفتح فتشكلت من كل مجموعة من السناجق (آيالة) تحت ادارة (بكركي) . على ان الادارة المدنية في ذلك الحين لم تكن منفصلة عن الادارة العسكرية ولذلك كان للميرلوا والسوباشي يضلعلن في زمن السلم بالادارة المدنية واذا نشبت الحرب اشتركوا فيها مع قوات الالوية والاقضية للوجود تحت ادارتها . فاصبحت بغداد بعد احتلالها ايام من ايلات المملكة العثمانية تشمل منطقة الموصل والبصرة وقسمت الى سبعة عشر سنجقاً اقطع منها سبعة سناجق الى قواد السلطان وهكذا كانت الإدارة القديمة في هذه الدولة تطبق على احتياجات ومتطلبات زمانها . فساعدت على توسعها وتقديمها في ذلك الحين . ولكن هذه التشكيلات اصبحت عائقاً في سبيل حسن ادارة للملكة بعد زوال الاحوال التي اوجدتها ونشؤ ظروف لاثلاثها فسببت انتشار الفساد الذي جر المصائب والويلات على تلك الدولة .

وفي الوقت الذي كانت فيه الادارة العمومية للولايات تجري على هذه الصورة في قلب المملكة العثمانية كانت بعض الاحتياجات للوضع السياسية والاحوال السياسية تتطلب ادارة اخرى في المناطق البعيدة فادريت بصورة استثنائية . وهذه الادارة الاستثنائية شملت العراق ومصر واليمن والحسا

وطرابلس الغرب وتونس والجزائر والاقليم النائية الاخرى كالقريم
واولاح وبغدان وغير ذلك. ودامت ادارة الايالات ماعدا الاقسام التي كانت
تجري ادارتها بصورة استثنائية - حتى سنة ١٨٦٥ م حيث ألغى اصول ادارة
الايالات بنظام الولايات الذي وضع في ذلك التاريخ .

وقسمت الدولة العثمانية بموجب هذا النظام الى ولايات والولاية الى
سناجق والسناجق الى اقصية والاقصية الى نواح وادخلت الى جانب هذا النظام
المركزي تشكيلات الادارة المحلية التي اشركت الاهالي في ادارة للصالح
المحلية وذلك بواسطة مجالس منتخبة ثم حددت صلاحيات الولاة حيث
الزموا بالاستئذان من المركز حتى في شؤون التفرعات الادارية بعد ان كانت
يديم مطلقة في نظام الايالات القديم في شتى شؤون المناطق الواقعة تحت
ادارتهم اذ لم يعد في الامكان السماح باستمرار ذلك الوضع الذي كان يعتبر
سبباً اساسياً لاختلال الاوضاع ومغيراً لقاعدة تفريق الوظائف التي قبلها
النظام الجديد الا ان هذا النظام لم يطبق في العراق الا بعد ان ولى مدحت
باشا ولاية بغداد من ١٨٦٩ م الى ١٨٧٢ م فكان اول عمل قام به هو
الاعلان عن عزمه على تطبيق نظام الولاية ذلك النظام الذي سبق ان اخذ به
في ادارة ايالة الدانوب التي كانت قد انيطت به فشرع في ادخال الترتيبات
الادارية التي عاشت وحافظت على وضعها دون ان يطرأ عليها تغيير يذكر
حتى نشوب الحرب العالمية الاولى . لقد طبق مدحت باشا النظام الاداري
العثماني الجديد بكامله ولاول مرة دخل سلك الادارة عدد كبير من الموظفين
العثمانيين وحلوا محل اشباه الامين من البشوات والاغوات ووضع لكل وحده
اداريه ملاك ثابت للموظفين وثبت واجباتهم . وقد كان العراق العثماني في
مرحلته الاخيرة محدودا بسنجق دير الزور الذي لم يكن تابعاً لاية ولا ولاية
وبولاية ديار بكر بسنجقها المركزي وسنجق ارغانه وماردين وبالدولة

الایرانية من الشرق وكان مؤلفا من ثلاث ولايات وهي :-

١- ولاية الموصل .

كانت للموصل لواء في سنة ١٨٥٠ فاصبحت ولاية في ١٨٧٩ وجعلت
كر كوك والسليمانية سنجقین تابعین لها ولذلك أصبحت هذه الولاية تتألف
من سنجق المركز المؤلف من اقصية دهوك وهما دية وسنجار وعقره وسنجق
كر كوك المؤلف من اقصية اربيل ورائية وراوندوز وكوبسنجق وكفري
وسنجق السليمانية المؤلف من اقصية بازيان وحلبجة وشهر بازار وماركة

٢- ولاية بغداد

كانت هذه الولاية تحتوي على ثلاثة سناجق وهي سنجق المركز المؤلف
من اقصية عانة والرمادي وسامراء والكاظمية والعريزية والكويت وخانقين
وبعقوبة ومنذلي وبدره وسنجق الديوانية الذي كان مركزه في الحلة ثم
نقل الى الديوانية المؤلف من اقصية الحلة والساوة والشامية وسنجق كربلاء
المؤلف من اقصية الهندية والنجف والرزازة .

٣- ولاية البصرة .

جعلت هذه الولاية عند بدء تطبيق النظام الجديد لواء تابعاً لبغداد
ولكنها أصبحت ولاية في سنة ١٨٧٥ ثم عادت لواء ثم ولاية مرة أخرى في
١٨٨٤م وكانت تحتوي على سنجق العمارة المؤلف من اقصية دويريجو الزبير
وقلعة صالح وسنجق البصرة المؤلف من اقصية الفاو والقورنة والكويت
وسنجق المنتفك المؤلف من اقصية الناصرية والشطرو وسوق الشيوخو الخي .
لم يكن النظام المركزي في الدولة العثمانية مركزيا بالدرجة التي بلغها
في الدول الاوربية التي اخذ عنها ذلك النظام والتي تقدمت الدولة العثمانية
بمراحل في السياسة والاقتصاد والاجتماع ذلك لأن نظام المركزية الادارية
لا يمكن ان يكون راسخا البنيان الا في الممالك التي تخطت الادوار الاقطاعية

وقضت على آخر اسباب التجزأة والانقسام وحققت الوحدة القومية التي لا يمكن ان يعيش النظام المركزي الا بتحقيقها. ومع ذلك فقد اخذت به الدولة العثمانية وشرعت في تطبيقه منذ دور التنظيمات وان كانت سيطرته وقوته تأخذ بالتناقص بنسبة تباعد اجزاء الامبرطورية عن مركز العاصمة وهذا امر طبيعي في امبرطورية مترامية الاطراف لم تتخلص من النظام الاقطاعي الذي يسود فيه مبدأ الولاء الشخصي لرئيس الاقطاع وليس لحكومة البلاد المتمثلة في رئيس الدولة حيث لا يكون في النظام الاقطاعي للمجال الملأئم لنمو الشعور القومي الموحد .

والعراق سواء اكان بصفته جزءا من الدولة العثمانية او بصفته قائما بذاته لم يوجد فيه في ذلك العهد نظام مركزي ولقد جرت محاولات في المراحل الاخيرة منه لتطبيق النظام المركزي فيه وقد تم ذلك من الناحية الرسمية النظامية الا ان التباين الذي كان سائدا بين جميع مناطق من حيث اوضاعه الاجتماعية والاقتصادية وفقدان التضامن بين الحكاميين والمحكومين جعل تلك المحاولات لا يخرج عن النطاق النظري وهذا ما كانت عليه الادارة عندما اعلنت الحرب العالمية الاولى سنة ١٩١٤م التي اشتركت فيها الدولة العثمانية ضد الحلفاء حيث ساق الانكليز جيشاً لاحتلال البصرة فاحتلوها ولم يجلسوا اثرأ لادارة للدينية العثمانية اذ كان الموظفون قد تركوا البلدة كبارهم وصغارهم آخذين معهم السجلات وقد اعقب انسحاب هيئة الادارة نهب السراي واتلاف قسم من الباقي من الاوراق وتكديس القسم الاخر اكواما في حاحة السراي ومع ذلك فقد استطاعت سلطات الاحتلال ان تستخلص بعض الشيء منها اذ أمكن موظفو الواردات مثلاً جمع بعض القيود للمقيدة لكن فقدان السجلات كان ثقبه كدأء في سبيل تنظيم الامور لمدة طويلة من الزمن بالاضافة الى احجام الناس عن قبول الوظائف الا قليلا منهم فاضطرت

ادارة الاحتلال الى جلب الشرطة من الهند لمحافظة الامن والنظام .
 وباحتلال الناصرية اصبحت ولاية البصرة رمتها في يد الانكليز .
 فكان لزاماً عليها ايجاد ادارة تحمل محل الادارة السابقة التي تلاشت ولم
 يبق احد من موظفيها ولا شيء من سجلاتها وقيودها فاولدع امر ايجاد ذلك
 الى السيربرسي كوكس وكانت اولي الدوائر التي نالت الاهتمام هي دوائر
 الشرطة والحاكميات العسكرية الملقى على عاتقها امر القانون فاولدت
 تشكيلات الشبابة (الشرطة) من الاهلين وانتشرت تدريجياً الى مختلف
 السناجق (الوية) داخل الولاية فاصبحت قوة فعالة في تأمين استتباب
 الامن في الطريق ثم بدأ بتنظيم العدلية وظهرت مسألة ما اذا كان يجب
 الاخذ بالقانون التركي ام لا وحيث ان الدولة العثمانية لم تكن موقعة على
 اتفاقية لاهاي لسنة ١٩٠٧ التي ألحقت بها الانظمة المتعلقة بادارة الاراضي
 الاراضي المحتلة فقد اخذ بالعرف الدولي الذي يقضي بتطبيق القانون
 للوجود في الاراضي المحتلة وذلك بقدر الامكان فلم يأمر القائد العام بخلاف
 ذلك . ثم وضعت قوانين موقعية يستند الى القوانين الهندي والعثماني ثم جري
 تنظيم دائرة الواردات اما تأريخ بدء تكوين الادارة فكان سنة ١٩١٧
 اذ اصبحت الحاجة من جانب الاهالي ملحة لتأسيس ادارة مدينة الى
 جانب متطلبات الجهة العسكرية وبالرغم من احتلال بغداد في شهر آذار
 من السنة المذكورة لم يطرأ تقدم محسوس من هذه الناحية ولكن مع ذلك
 طرأت تغيرات كثيرة خارج مدينة البصرة في سناجق القورنة والعمارة خلال
 تلك السنة فقد قبلت العشائر النظام الجديد كاسر واقع بعد سقوط بغداد
 وانشأت النواحي على غرار النظام العثماني وعين لادارتها في الغالب رؤساء
 عشائر وكان واجهم تسوية للنازعات الطفيفة والنزاعات الهامة التي تحال
 اليهم منفرداً او مجتمعاً مع مدراء آخرين واحضار العمال لكرى الاقنية
 وانشاء الطرق وجباية الضرائب ومحافظة الامن على ان هذا النظام كان

يحتاج الى دقة وسهر دائم اذ ان بعض الشيوخ استغلوا مركزهم هذا في تعقيب عداوات عائلية قديمة وكانت تنقص بعضهم للقدرة الادارية ولذلك بدا اتجاء جديد في العمل على تعيين موظفين عراقيين في شعب ام البعور و ابو صخير وهور السخن والشخاب والفماس وكان ذلك في عام ١٩١٨ حيث ظهر لدى السلطات المحتلة اتجاهاً في طريقة تعيين شكل الادارة المقبلة للعراق فاولها كان يتوخى تقوية سلطة رؤساء العشائر مع بعض التحفظات المناسبة وابقائهم كوكلاء وممثلين رسميين للحكومة ضمن المناطق العائدة لهم وثانيها يهدف الى شكل بوروقراطي للادارة كما هو الحال في تركية ومصر وما ينجر الى رقابة مباشرة من قبل حكومة مركزية واحلال وحدات عشائرية فرعية صغيرة محل مجموعة الوحدات العشائرية الكبرى القوية كمقدمة للملكية الفردية في الاراضي بدلا من الملكية المشتركة . على انه كان من المتفق عليه معاملة العشائر الرحالة بواسطة الرؤساء المختارين من قبلها .

لقد طبق الاتجاه الاول في ولاية البصرة فعلا اما الاتجاه الثاني فكان على الاغلب يطبق في ولاية بغداد وقد بوشر بتعيين حكام سياسيين في هذه السنة .

وفي ١٩٣٠ اودع امر الادارة المدنية الى القائد العام لحيش الاحتلال وتحت اشراف هذا كان الحاكم للملك العام يمارس الرقابة العامة ويقدم تقاريره بشأن القضايا الادارية والمالية الى وزارة الهند بواسطة القائد العام كما يتلقى بواسطته ايضاً التعليمات من الحكومة البريطانية حول جميع الشؤون عدا العسكرية منها وكان للقر العام للادارة المدنية يتألف من الحاكم للملك العام ومعاونين له مع معاون شخصي واحد اما الملك العراقية فكانت قد قسمت الى ١٥ قسماً يدير كل قسم منها حاكم سياسي وكانت هذه الاقسام تنفرع الى ٤٠ منطقة يدير كلانها معاون

حاكم سياسي بريطاني او نائب معاون حاكم سياسي في بعض الاحيان
وكان هؤلاء اما عراقيين او ايرانيين او هنود .

وفي نيسان ١٩٢٠ عندما اضطلمت الحكومة البريطانية باعباء الانتداب
كانت البلاد وهي تحت الاحتلال البريطاني تنلي بالثورات التي كانت تقاوم
سلطات الاحتلال التي كانت تسعى في اخاد الثورات بصرف النظر عن
الاراء التي كانت ينبغي الاخذ بها لتعيين شكل الحكومة ومدى علاقتها
بالحكومة البريطانية وعصبة الامم التي خولتها حق الانتداب. ولذلك رأت
الحكومة البريطانية بعد اخذ رأي السير برسي كوكس بصفته المندوب
السامي الاول للعراق انشاء دولة عراقية مستقلة مؤقتة تطبيقاً لما اشار
اليه ميثاق عصبة الامم ولم تكن هذه بالمهمة السهلة لان كثيراً من المناطق كانت
لا تزال مضطربة وكانت في بغداد قلب العراق قد قامت معارضة هائلة
لصك الانتداب ومع ذلك فقد تمكن المندوب السامي من تأليف مجلس
دولة موت برئاسة سماعة السيد عبدالرحمن نقيب اشراف بغداد وكان
هذا المجلس يحتوى عدداً رئيسه على ثمانية وزراء للداخلية والمالية والعدلية
والدفاع والاشغال والمعارف والصحة والتجارة والاعواق وتسعة وزراء
بلا وزارة . وكان ذلك ببيان اصدره المندوب السامي في ٣١/١١/١٩٢٠
حيث اصبح المجلس بموجبه مسؤولاً عن تسيير دفة الحكومة تحت اشراف
لمندوب السامي باستثناء العلاقات الخارجية والشؤون العسكرية . وفي
٣/١٢/١٩٢٠ اصدر بيان آخر حول بموجبه الى المندوب السامي ووزير العدلية
ووزير الداخلية جميع السلطات والحقوق والواجبات التي كانت للحاكم
للسي العام والسكرتير القضائي وسكرتير الواردات .

وفي ابتداء سنة ١٩٢١ اعيد النظر بالنظام الاداري على اسس
مشابهة تقريباً الى التنظيمات العثمانية . فقسمت البلاد الى عشرة الوية تحتوي

على ٣٥ قضاء وهذه تتفرع الى ٨٥ ناحية وكان يوجد ١١٦ شعبه وهي وحدات مالية تحت ادارة وزير المالية . وعين لهذه التقسيمات الادارية ما وجد من الموظفين فاصبح لكل لواء متصرف ولكل قضاء قائم مقام ولكل ناحية مدير . وعمل على ان يكون اختبار المتصرفين من العراقيين ذوي النفوذ والتجربة الادارية او العسكرية او السياسية .

وفي بداية آذار ١٩٢١ عين سبعة متصرفين في الاولوية وفي خريف تلك السنة تم تعيين متصرفين للاولوية العشرة وانتقلت سلطات وحقوق وواجبات الحكام السياسيين ومعاونيهم الى المتصرفين والقائما مين وذلك بموجب البيان الصادر في ١٩٢١/٧/٦ . لكن مسؤولياتهم تجاه اللندوب السامي بقيت كما كانت .

هذا ما كان عليه الحال عندما ارتقي صاحب الجلالة الملك فيصل الاول عرش العراق في الثالث والعشرين من شهر آب ١٩٢١ . فخل مجلس الوزراء محل مجلس الدولة فاختد للفقور له يعمل حاضداً لتركيين دتائم الحكم الوطني على اسس ثابتة ولذلك اتجهت الحكومة الى تنسيق النظام الاداري على اساس موحد يشمل كافة انحاء العراق ضامناً التساوي بين جميع افراده في حقوقهم وواجباتهم وايجاد للموظفين الاكفاء ليحلوا محل للموظفين الاجانب تدريجياً واجريت التعديلات الضرورية حسب متطلبات ذلك التنظيم فحدث لواء الكوت في كانون ثاني ١٩٢٢ وفصلت النديوانية عن لواء الحلة في ايلول تلك السنة فاصبحت لواء مستقلة وغلت اربيل في نيسان ١٩٢٣ لواء بعد فصلها من كركوك وفي ١٩٢٤ ادخلت السليمانية التي كانت حتى ذلك الحين تدار من قبل اللندوب السامي ضمن النظام الاداري العراقي فاصبحت لواء . اما الشعب التي كانت وحدات مالية تحت

اشرف وزارة المالية فقد ألغيت في ١٩٢٤ تدريجياً وحلت محلها نواحي
او ادبجت في نواحي اخرى .

وبصدور القانون الاساسي بتاريخ ١٩٢٥/٣/٢١ فقد نصت المادة
١١٤ منه على ان جميع البيانات والنظامات والقوانين التي اصدرها القائد
العام للقوات البريطانية في العراق والحاكم للملك العام والمندوب السامي
والتي اصدرتها حكومة جلالة الملك فيصل في المدة التي مضت بين الخامس
من تشرين الثاني سنة ١٩١٤ وتاريخ تنفيذ هذا القانون تعتبر صحيحة
من تاريخ تنفيذها ما لم يبلغ منها الى هذا التاريخ يبقى مرعياً الى ان تبدله
او تلغيه السلطة التشريعية او الى ان يصدر من المحاكم العليا قرار
يجعلها ملغاة بموجب احكام المادة ٨٦. وعليه فقد اصبح للتنظيمات الادارية
السابقة شكل قانوني بحكم هذه المادة .

وبعد ذلك لم تأل الحكومة جاهدة في وضع تشريعات عديدة لتثبيت
النظام الاداري بحيث اصبح من الممكن القول بأن الادارة العراقية اتجهت
الى اتجاه المركزية الصحيح وتمكنت من تطبيقه وهذا يحدو بنا الى تعريف
للمركزية وبيان مميزاتها كما يلي :-

المركزية الادارية

للمركزية تعبير يطلق على النظام الذي بموجبه تدار البلاد من قبل
هيئة منسجمة موحدة من مركز البلاد وهي العنصر الاساسي والاداري
بعد دور الاقطاع الذي مرت به البلاد الاوربية ودور التفكك للمائل
الذي مر به العراق بعد انقراض الدولة العباسية اذ بفضل ذلك تولدت
في مركز الادارة هذا قوة السلطة للمركزية التي مهدت لظهور الشخص
المعنوي في الموائر .

وعليه نجد ان هناك نوعين من المركزية هما المركزية السياسية او الحكومية التي تؤدي الى وحدة القوانين والمركزية الادارية التي تؤدي الى الوحدة في تطبيق تلك القوانين وفي ادارة المرافق العامة . اما المركزية السياسية فهي موضوع الحقوق الدستورية فتكون خارج نطاق بحثنا . ولذلك نقتصر على توضيح للمركزية الادارية التي يمكن تعريفها بانها احداث مركز تنسيق وتوحيد في ادارة الدولة بفضل وجود هيئة موظفين متفرغين للعمل وتابعين لنظام التبعية . ولانجل ان نفهم مدى هذا التعريف ، ينبغي ان نضع نصب اعيننا من وجهة النظر التاريخية الوضع القريب وفقدان التنسيق اللذين كانا سائدين في بلادنا في اوائل العهد العثماني حيث كانت تقطع بعض الاولوية لقواد السلطان فيتصرفون بها كيفما يشاءون . وفي اواخر العهد العثماني حيث كان رئيس العشيرة القوي الشكيمة يدير منطقته بصورة مطلقة وحتى اذا ارادت الحكومة ان تسوق قوة لاختضاع ذلك الرئيس فانه يعود الى حالته الاولى بعد انسحاب تلك القوة . اما الدور الذي مرت به الدولة العثمانية قبل عهد التنظيمات فكانت فيه الادارة مشوشة حيث كانت تدار الايلات من قبل الولاة بدون ان يكون هناك اشراف مركزي صحيح عليهم وان كان هناك اشراف فيتعيب ذلك مدى قوة الوالي . فضلا عن عدم تطبيق القانون بصورة موحدة اذ كانت فكرة الشيء العمومي (علما التجنيد العام) ليس لها وجود في جميع الهيئات الادارية . واختلاصة فقد مرت بالعراق ادوار كانت الفوضى ضاربة اطفالها وعدم الانسجام سائداً فيه . الا انه بعد تنظيم العراق الحديث والاختلاص بنظام للمركزية الادارية اصبح مركز الادارة واحداً فأخضع بالتدريج جميع مراكز العراق ومراقه لاصول موحدة يجري تطبيقه من شمال العراق الى جنوبه وهي متمثلة بالتشكيلات

الادارية للركزية للوزارات التي تمتد الى الالوية بواسطة للتصرفين وبواسطة وكلائها الآخرين من موظفي دوائرها . وان الادارة المركزية للدولة قد اخضعت بواسطة هذه للركزية كافة الادارات المحلية في الالوية وكذلك للتؤسسات العامة كمنجلس الاعمار وادارتى السكك الحديدية والميناء والتؤسسات ذات النفع العام .

كيفية تحقق للركزية

تحقق للركزية بثلاث طرق هي تمرکز القوة العمومية وتمرکز اختيار الوكلاء وتمرکز سلطة البت والاختصاص الفنى :

اولا - تمرکز القوة العمومية : وهي تكون فى ايدي الادارة للركزية للدولة ظاهرة مؤثرة فهي التي تصدر القرارات وتعمل على تحقيق تنفيذها وقد يحتاج هذا التنفيذ الى استعمال القوة . ولذلك يفترض بايدي ذي بدى ضرورة تمرکز كافة القوات للسلحة وهي التي تشكل القوة العمومية الامر الذي كان السبب المباشر لما نراه من استقرار الامن الداخلي فى العراق .

ثانياً - تمرکز اختيار الوكلاء : ان اختيار وكلاء الحكومة

الركزية فى الاقاليم يكون على اساس تعيينهم بصورة غير ثابتة فباعبارهم موظفين يمكن عزلهم او نقلهم حسب مقتضيات المصلحة العامة . وبذلك يصبحون خاضعين لاوامر الادارة للركزية .

ثالثاً - تمرکز سلطة البت والاختصاص الفنى : ان تمرکز سلطة

البت تفترض مقدماً التفريق والفعل بين القرار من جهة واعداد القرار وتنفيذه من جهة اخرى لان امانة ذلك جميعه لجهة واحدة لايدع لها الوقت الكافى لانجاز قرارات كثيرة . فاذا ما رفعت عن عاتق جهة رسمية

الاعباء الكثيرة التي يتطلبها اعداد الاعمال وتنفيذها فيكون لديها الوقت الكافي لاتخاذ قرارات كثيرة وهذا ما نلاحظه في الوزارات التي لديها دوائر لاعداد الاعمال ووكلاء للتنفيذ. ولما كان من غير الممكن ان تسير الاعمال دون اتخاذ قرار تصبح جميع الاعمال متمركرة بيد الوزير . اما عن الاختصاصات الفنية فمع انها تبدو فردية بطبيعتها فتكون منقسمة بين وكلاء الاعداد ووكلاء التنفيذ الا ان نظام السولة قد حقق مع ذلك مركزية هذه الاختصاصات بفضل تنظيم الدوائر الفنية في الوزارات التي تنظم الامور الفنية وتعرض تنفيذها على وكلاء التنفيذ وبفضل التعليمات للسلسلة التي يتلقاها الرؤوس من الرئيس .

تفويض السلطة العمومية

اتما اذا استخلصنا مما سبق بيانه ان السلطة في النظام للركزي اصبحت متمركرة في يد الوزير فيقتضى ايضاح سلطات مختلف الموظفين الذين تقتضى الضرورة قيامهم باعمالهم كوكلاء يعملون باسم الادارة للركزية . ولذلك اوجدت نظرية تدعى بنظرية (تفويض السلطة العمومية) ، وهي عبارة عن نظرية تصور أن سلطات كل وكيل قد احييت من رئيس الدولة او من الوزراء وانها استقيت من منبع مشترك للسلطات وهو خزان السلطة العمومية او سلطة الدولة .

ان هذه النظرية ليست منطبقة على الواقع تماماً فيما يتعلق بسلطة البت والاختصاصات الفنية . فبالرغم من تعليمات الرؤساء للمتعين يحتفظ الوكلاء للرؤوسون باختصاصات فنية ذاتية وسلطة تقدير خاص ذاتي في البت تستبقي لهم جزءاً من الاستقلال الذاتي . الا ان هذه النظرية صحيحة فيما يختص بسلطة جمل القرارات نافذة المفعول باستعمال طريقة الاجراء الرسمي اي الذي ينتهي عند الضرورة باستعمال الجبر . فهذه السلطة متمركرة بقوة وهي لا تنتقل الا بتفويض السلطة العمومية .

مبررات للركزية الادارية

يرجع نشوء للركزية الادارية واحتفاظها بكيانها الى مبررات عدة وهي :-

- ١- تجدد القوة السياسية في المركزية وسيلة للرسوخ والتوسع
- ٢- يجتهد الاهلون فيها مساعدات كبيرة لتحسين المرافق العامة فالركزية هي الوسيلة الوحيدة لتأمين بعض المرافق الكبرى الشاملة بتقسيم نفقاتها على البلاد كلها وبواسطة نظام التبعية الذي تأخذه المركزية يؤمن الانتظام في الادارة كما تحقق العدالة والحياد. ذلك لان الادارة المركزية ترى الاشياء من علو وبعد ولا تؤثر عليها الاختلافات الفرعية والنفوذ المحلي وهي تحقق الاقتصاد في النفقات وانما مدرسة تفشي اداريين قديرين اكفاء. هذا فضلا عن اتساق للمعاملات الادارية وبساطة المراجعات وانسجامها ثم تمرکز الاعمال مما يجعل في استطاعة الاهلين الوصول الى مستغاثم بطرق سهلة. على ان هذه الاسباب تبدو ثانوية اذا قورنت بالاسباب التالية .
- ٣- بعد احداث الجيش الدائم اصبح من الضروري محافظة السلطة المدنية لسيادتها على السلطة العسكرية بان يجري تمرکز الادارة المدنية.
- ٤- لقد أصبحت للركزية شرطا لبقاء النظام الديمقراطي فالامة لا يمكن ان تعيش الا ضمن نطاق روابط اجتماعية فبعد ان اخذت الروابط التي هي وليدة النظم الاستقرائية او العشائرية بالتلاشي وجب استبدالها بنطاق من الروابط الادارية . ولأجل انجاز ذلك اقتضى ان تتفكك هذه الروابط في جميع انحاء المملكة بسلسلة تبعية يكون لها ممثلون في اعز المناطق فالجماهير الديمقراطية بحاجة الى الارتباط داخل نطاق وهذا ما تقوم به الادارة

ازمة للركزية الادارية

ان ما اوردناه من الاسباب الداعية لقيام المركزية يضمن للمركزية

الادارية في جميع انحاء العالم مستقبلا مديداً ما دامت عوامل بقائها لا يلوح انها على وشك الزوال وهذه العوامل انما تركز على وجوب المحافظة على جيوش دائمة وعلى النظام الديمقراطي وضرورة وجود نطاق من الروابط الاجتماعية قوية التنظيم وعلى هذا فقد ظهرت قبل الحرب العالمية اتجاهات تشير الى قرب حدوث تطورات في الحقوق العامة والدور الذي تقوم به الدولة في ذلك. ولذلك لا يمكن تجاهل حقيقة ثابتة وهي ان للركزية لكي تحافظ على كيائها لا بد لها ان تتطور حسب الظروف والاحوال ولذلك وجدنا مبلغ اهتمام الحكومة العراقية في دراسة كيفية هذا التطور اذ وصلت الى ضرورة الاخذ بنظام الادارة المحلية اي اللامركزية الادارية ولذلك وضعت قانون ادارة الولاية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الذي يتضمن ذلك وهذا ما سيأتي البحث عنه .

نظام اللامركزية الادارية

لئن كانت المركزية الادارية مظهر سلطنة الدولة للموحدة فان اللامركزية الادارية مظهر من مظاهر فئوج الوعى الديمقراطي . فعندما تصل الامة مرحلة معينة من حياتها السياسية تصبح في وضع من النضوج يبرر اشراكها في قسم من الاعمال الادارية للدولة . ولكن قد يقال هلا يكون في تجزئة السلطة بين ممثلي الحكومة المركزية وممثلي الادارات المحلية خطر على وحدة الامة وعنصر ضعف للدولة ؟

يلاحظ في هذا الصدد ان الغاية التي تستهدفها التشكيات الادارية من الاساس هو تطمين الصالح العامة للمواطنين المجتمعين تحت ظل حكومة واحدة بأحسن وجه . ولذلك فان التنظيم يجب ان يكون حسب الحاجة للتوصل الى هذه الغاية وهذا يدعو لتأمل مدى وسعة المجال للنشاط الادارى في الدولة وتنوع الامور التي يقتضيها هذا النشاط . اذ نرى ان من المستحيل

على تلك الادارة ان تظمن حاجات مختلفة كل الاختلاف بواسطة تدابير
 موحدة عامة . فمثلا على الادارة المذكورة ان يكون لها شأن في الصحة العامة .
 فهل القواعد اللازمة للصحة المطلوبة في الشمال هي نفس القواعد المطلوبة
 في الجنوب وفي المناطق الجافة والرطبة وفي الجبال والاهوار وفي اللوانى
 ذات الاتصال بالاجانب والمدن التي لا اتصال لها بهم ؟ فمن المفروض منه
 ان الجواب سيكون سلبياً . ولذلك فان الأنظمة الموحدة التي تصدر في مثل
 هذه المناطق سوف تكون سبباً للعرقلة بدلا من ان تكون نافعة ووافية
 بالفرض الذي وضعت لاجله وهذا ينطبق على كثير من الشؤون التي من
 النافع ان تتدخل ادارة الدولة فيها على ان لا يكون هذا التدخل بشكل
 موحد . فاذا قبلنا للبدا القائل بأن يكون التنظيم حسب الحاجة ومتكيفاً
 حسب متطلبات وضع كل منطقة وضعت هذه التنظيمات لاجلها فهل لا يكون
 من الارجح ان تعنى هذه المناطق بتقدير ما يجب ان تكون عليه هذه
 التنظيمات وان تعطى المبادأة لها في تقريرها ؟ اليس من الاحسن ان تكون
 كل منطقة حرة في اختيار القواعد التي ستطبقها والتي تحقق بواسطتها
 تظمين مصالح أكثر عدد من المواطنين وذلك بواسطة ممثلهم ؟

فهذا الترتيب الذي يبدو واضحاً هو البدر للاخذ بنظام تجزاة
 السلطة بين ممثلي الحكومة المركزية وبين ممثلي الالوية كما ان في استنفاظ
 الحكومة للركزية بحق الرقابة على الادارة المحلية ما يصون وحدة الامة .
 فالتصرفون في الالوية تكون لهم صفتان في وقت واحد فهم يعارسون
 واجباتهم كممثلين للحكومة للركزية كما يقومون بواجباتهم تجاه هيئات
 منتخبة في الالوية ضمن الحدود القانونية المعينة لهم والتي تسنها السلطة
 التشريعية في الدول . ولهذا فان اعطاء صفة الامر كركزية للوحدات الادارية
 لا يعنى بانها اصبحت ذات تقسيمات جغرافية محسب وانما يعنى انها ضمنت

للمجموعات المواطنين التمتع من بعض النواحي بلا مركزية في ادا شؤونهم بواسطة هيئات لها رأي في تقرير هذه الشؤون ولها سلطة تنفيذية في شخص المتصرف المشغل للحكومة المركزية في اللواء .

فاللامركزية مهما كان الشكل الذي تطبق فيه هي بالنسبة للحكومة عنصر قوة اذ ان في تخفيف عبئها وتجاوبها من الواجبات ليس من الملائم ان تقوم بها تكون قد احتفظت بسلطانها لحل الشؤون الهامة . فاللامركزية في الالوية لها فائدة كبرى في زبيد الحارية اذ يكون سكانها احراراً في ادارة شؤونهم حسب رغبة الاكثية من ممثلهم دون ان يكونوا ملزمين برأي الاكثية القومية . كما ان في اللامركزية في بعض المرافق الحكومية خلاص من النفوذ السياسي اذ تعمل الهيئة الشربة على تلك المرافق ضمن صلاحيتها بحرية وبشكل جدي وحقوقي مستهدفة الصالح العام بلون ان تتأثر بقيارات متمايزة . مثال ذلك لدينا مجلس الاعمار الذي منحه صلاحيات واسعة للقيام بالمسارين الكبرى وهو خطوة سديدة من قبل الحكومة العراقية في هذا المضمار .

على انه من الجهة الاخرى نجد ان اللامركزية سواء كانت في المناطق اي في الالوية او في المرافق او في الصالح الحكومية تتضمن عدة محاذير منها مضاعفة الانزانيات وتبجزة المسؤوليات واحتمل تجاوز سلطات الالوية في التجاوز على الصلاحيات المقررة للسلطة المركزية كما يوجه احتمال عدم تقبل الناس لمقررات السلطات المحلية فيستعينون بها لتربها منهم بينما يمكن ان تقوم السلطة المركزية بذلك دون معارضة من هؤلاء . كما تكون بعض الهيئات المحلية اقل تجربة من السلطة المركزية في تقرير بعض الامور . كما ان هناك مخدور حدث شعور بالاعتماد بالنفس بحيث يجعلهم غير منقادين للحكومة ضمن صلاحياتها وهذا ما يدنو الى تجنب

هذه المحاذير وامثالها . ولتلك توجد واسطتان الاولى ممارسة الرقابة الادارية والثانية الاختيار الدقيق للشؤون التي تودع من قبل السلطة المركزية الى السلطات المحلية . فالمهميات المحلية لا تقوم بواجباتها بصورة مستقلة في كافة الدول فاعلم اعمالها تابعة لرقابة السلطات المركزية بنسب متفاوتة . والمشرع العراقي قد اعطى لهذه المهميات سلطات واودع لها من الواجبات ما يعتبر مطابقاً لاكثر الدول ديمقراطية . ونرجو ان تكون هذه الخطوة العملية في مضمار التقدم في الحقوق الادارية للشعب العراقي مدعاة لزيادة روح الثقة والتعاون والتناسق بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ليمكن نجاح الادارة المحلية نجاحاً حقيقياً وباهراً .

الفرق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية :

من السهل الخلط بين اللامركزية الادارية اي الادارة المحلية وبين الفيدرالية والبعض يتصور ان الفيدرالية مثال اعلى للامركزية الادارية . ولكن ذلك غير صحيح حيث ان هناك فرقاً واضحاً وهو ان الدول الداخلة ضمن الاتحاد الفيدرالي ليست تحت رقابة او سلطة الدولة الاتحادية فهي تحكم نفسها كما تراه مناسباً في جميع الشؤون الداخلة ضمن صلاحياتها . هذا من جهة ومن جهة اخرى ليس لدولة الاتحاد الفيدرالي ان تزيد او تنقص من واجباتها دون موافقة من الدول الداخلة في الاتحاد المذكور بينما في الدول التي اخذت بنظام اللامركزية الادارية - على العكس من ذلك - يكون للسلطة التشريعية دائماً وللحكومة حسب صلاحياتها ترديد او تنقيص درجة اللامركزية لاوليتها كما تفعل في اية دائرة من دوائرها .

الفرق بين اللامركزية وعدم التمرکز :

لمد عرفنا دلاً من المركزي واللامركزية الادارية فاصبحت

خصائص كل منها واضحة . على اننا نود ان تثبت هنا ان ما يبدو من تقارب بين هذين النظامين عندما تعمل الحكومة المركزية على تزويد صلاحيات موظفيها - وهذا ما يدعي بعدم التمرکز او اللامركزية (١) - لا يخرجها من نطاق المركزية مهما كانت تلك الصلاحيات الممنوحة للموظفين واسعة . لان هؤلاء الموظفين يعملون باعتبارهم وكلاء عن السلطة المركزية فلا تتكون لهم بذلك شخصية مستقلة عن شخصية الحكومة المركزية بينما تكون السلطة المحلية في النظام اللامركزي ذات شخصية حكمية مستقلة عن الحكومة المركزية وان كان عملها يجري ضمن الصلاحيات المخولة اليها من قبل الحكومة تلك الصلاحيات التي يجري تخويلها ضمن قاعدتين هما :

الاولى - تخويل للتصرف - باعتباره مكلفاً بأدارة اللواء المحلية - صلاحيات تزيد في سلطته للعمل باستقلال اكبر من المركز .
الثانية - تزيد الوظائف المودعة الى الادارة المحلية .

اما اذا اقتصر على تزيد صلاحيات التصرف باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية فلا يكون ذلك احداثاً للامركزية . ومع هذا فان هذه الزيادة في الصلاحيات فيها فوائد جمة . فان الموظف الاداري وان كان تابعاً ومروئياً في كل اعماله للسلطة المركزية فان توسيع صلاحياته يجعل مقرراته اكثر انطباقاً على حاجات المنطقة التي يديرها مما يستطيع ان يعملها الوزير او من يخولهم من موظفي العاصمة . وهذه الحالة تسمى عدم التمرکز Deconcentration لوصف التدابير التي بموجبها تزداد سلطات او واجبات الوكلاء المحليين للسلطة المركزية وهذه الزيادة تعتبر تقدماً للمركزية وفيها بعض التطابق في الاسس المتخذة في اللامركزية الادارية .

٢ - هيئات الإدارة المركزية

الملك رأس الدولة الاعلى وهو الذى يراقب تنفيذ القوانين حسب
 الفقرة ١ من المادة ٢٦ من القانون الاساسى ومجلس الوزراء هو
 القائم بأدارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقدر مايجب
 اتخاذه من الاجراءات فى القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفى
 جميع الامور الهامة التى تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء
 مايقدره المجلس على الملك للمصادقة عليه حسب المادة ٦٥ من القانون
 المذكور . لذلك فان ادارة شؤون الدولة تكون مودعة للملك ومجلس
 الوزراء ومن خول من قبلهم من الوكلاء لادارة المرافق العامة بها
 الاقسام الادارية . ولذلك سنجد فيما يلى دراسة لاختصاصات هؤلاء الذين
 يؤمنون الهيئات الادارية . على اننا لاحظنا ان كثيراً من المؤلفين ينسبون
 الى اعتبار ان البرلمان اى مجلس الامة يقوم بأعمال ادارية عند تشريعه
 القوانين المنشئة والمنظمة للمرافق العامة والموافقة على الميزانية العامة للدولة
 او اعطاء انحصار او امتياز وما سوى ذلك . والحقيقة ان ذلك توسع فى
 تفهم مدلول الادارة . فالسلطة التشريعية كما قررنا يجب ان تكون منفصلة
 من السلطة الادارية . فالاولى تشريع القوانين فيعتبر عملها تشريعياً ولثانية
 تنفيذها ولذلك تسمى السلطة الادارية بالسلطة التنفيذية والواجب ان
 نعتبر مجلس الامة سلطة قضائية لانه يشترع القوانين التى يطبقها القضاء وهذا
 ما لا يمكن اسباره صحيحاً . وعليه فاننا لم نجد مبرراً لتناول سلطات
 البرلمان بصورة مطلقة .

الملك

ان تعبير « ادارة المرافق العامة » يعنى تنظيم القوة المركزية والدوائر التي تقوم بالاعمال تحت امرتها في اتسميات الادارية الفرعية . وتتألف القوة المركزية من رئيس الدولة الاعلى (الملك) والوزراء .

١ - نصب الملك

لقد تم نصب صاحب الجلالة الملك فيصل الاول باجماع من الامة العراقية بتاريخ ٢٣ / آب / ١٩٢١ ثم عمل لتغفور له على تأسيس هذه الدولة على اسس ديمقراطية برلمانية فجرى انتخاب المجلس التأسيسي والتأم في ٢٢ / آذار / ١٩٢٤ مستهدفا وضع قانون اساسي لها فتم ذلك ووضع موضع التنفيذ في ٥ / آب / ١٩٣٥ وقد نص هذا القانون في مادته التاسعة عشرة بان سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده . ونصت المادة (٢٠) للمعدلة منه ان ولاية العهد لاكبر ابنه له الملك سنا على خط عمودي وفقا لاحكام قانون الوراثة واذا شغرت ولاية العهد نظرا لقانون الوراثة فاما تنتقل الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك الحسين بن علي مدة شغورها .

ويقسم الملك اثر تبوئه العرش بين المحافظة على احكام القانون الاساسي واستقلال البلاد والاختصاص للامة والوطن امام مجلس الاعيان والواب في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان (للمادة ٢١ منه) ويكون اسن الرشيد للملك تمام الثمانية عشر عاما فاذا انتقل العرش الى من هو دون هذا السن يؤدي حقوق الملك الوصي التي اختاره الملك

في مركز الناصح للوزراء وهذا ما هو عليه الحال بالنسبة للملك في العراق. فمع ان القانون الاساسي اعتبر مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الاجراءات في القضايا المتعلقة باكثر من وزارة واحدة وفي جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات فانه يحتم ان يعرض ما يقرره هذا المجلس على الملك للمصادقة عليه (المادة ٦٠ المعدلة) .

٣ - اختصاصات الملك

ان اختصاصات الملك على شكاين منها ما يدخل ضمن النطاق الدستوري ومنها ما يدخل ضمن النطاق الاداري .

ويقصد بالاختصاصات الدستورية ما يلي :-

اولا - دور الملك في الشؤون التشريعية .

ثانيا - سلطات الملك فيما يتعلق بعلاقات المملكة العراقية بالدول الاجنبية .

ان الملك ساهم في القوة التشريعية وهذا ما يبدو من المادة ٢٨ من القانون الاساسي التي نصت بان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك . ومجلس الامة يتألف من مجلس الاعيان والنواب وللسلطة التشريعية حق وضع اقوانين وتعديلها والغاءها كما نصت المادة ٦٢ منه بان اللوائح القانونية لا تكون قانونا ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك . وللملك الحق في اعادتها مع بيان الاسباب الموجبة للاعادة في برهة ثلاثة اشهر الا اذا قرر احد المجلسين تعجيلها فينبغي تصديقها او اعادتها خلال خمسة عشر يوما لاعادة النظر فيها مع بيان الاسباب الموجبة . واذا لم تعد في المدة المعينة قانها تعتبر مصدقة . كما ان للملك حق اصدار مراسيم يكون لها قوة قانونية وتشملها اللفظة القانون ما لم يكن في متنها قرينة

تخالف ذلك . على ان تعرض على مجلس الامة عدا ما صدر منها لاجل القيام بواجبات المعاهدات فان لم يصدق مجلس الامة هذه المراسيم فعلى الحكومة ان تعلن انتهاء حكمها وتعتبرها ملغاة من تاريخ هذا الاعلان (فقرة ٣ مادة ٢٦) مما سميت بالبحث عنها في موضوع الانظمة . اما عن علاقات الملك بالمجلسين فهو الذي يعين اعضاء مجلس الاعيان (فقرة ١ مادة ٣١) ويصدر الامر باجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامة ويفتتح هذا المجلس ويعطله ويقضه ويحل مجلس النواب (فقرة ٢ مادة ٢٦) .

اما السلطات التي للملك بموجب القانون الاساسي فيما يتعلق بعلاقات المملكة العراقية بالملك الاحدية فهي عقد المعاهدات ومعااهدات الصلح بشرط ان لا يصدنها نهائياً الا بعد موافقة مجلس الامة . ولا يحق له ان يتولى عرشاً خارج العراق الا بعد موافقة المجلس المذكور .

اختصاصات الملك الادارية

الملك رئيس القوة التنفيذية فهو القائم على تنفيذ القوانين التي تصدرها القوة التشريعية ولذلك فان اختصاصاته تكون متعددة لتمكينه من القيام بذلك . وفيما يلي نبين تلك الاختصاصات .

١ - اختيار رئيس الوزراء

تنص الفقرة الخامسة من المادة ٢٦ بأن الملك يختار رئيس الوزراء ويكون هذا الاختيار بكتاب يوجهه الملك الى الشخص المتقرر لرئاسة الوزارة يدعوه فيه لاليف الوزارة ومع ما يلائم هذا الاختيار من الامور التي يدخله ضمن دراسة الحق في الدستورية كمتيجة لوجوب حصوله

الوزارة على ثقة مجلس الامة . الا أنه نظراً لكونت رئيس الوزراء هو المسؤول اول عن سلطة التنفيذ فتمنا رجحنا الاخذ بالناحية النظرية لهذا الاختيار فاعتبرنا ذلك من اختصاصات الملك الادارية .

٢ - اقالة رئيس الوزراء

لم يكن القانون الاساسي قد نص على هذا الحق صراحة ومع ان من المجمع عليه ان من يملك حق التعيين يملك حق الاقالة الا انه وجد ان من الانسب النص على ذلك عند تعديل القانون الاساسي بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ لان منح هذا الحق للملك يحول دون بعض الازمات ويكون عادلاً على ازالة بعض العراقيل الادارية والسياسية وان التجربة اثبتت بأن وجود نص كهذا في الدستور العراقي امر تقتضيه المصلحة العامة .

٣ - القيادة العامة لجميع القوات المسلحة

ان اهم واجب للقوة التنفيذية هو تأمين الامن الخارجي ويكون ذلك بواسطة الجيش ولذلك وضعت هذه القوة تحت امر القوة التنفيذية وقد نص في دساتير كاف الدول على جعلها بيد رئيس الدولة وجاء في الفقرة التاسعة من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي (للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة ٠٠ الخ) ومع ذلك فان الملك لا يستعمل هذا الحق الا بواسطة وزراءه . ذلك لان قيادة الجيوش في الوقت الحاضر تتطلب اطلاعا واسعا في فنون العسكرية وتقدمها فليس بوسع رئيس الدولة ان يقوم بهذه المهمة الثقيلة بنفسه . وحتى لو فرض ان رئيس الدولة مختص في الفنون العسكرية فلا يكون من المناسب ان يضطلع باعباء القيادة لان ذلك يستوجب ذهابه مع الجيش عند الحاجة وهذا لا يتفق مع المصلحة العامة التي تقتضى بقاؤه في العاصمة لرؤية امور هي اهم من ذلك لكثرة

للهمام الملقاة على عاتقه والتي ينبغي ان تقرن بالارادة للملكية . واهم من ذلك ان لاتعرض حياة الملك للاخطار بفتيجة اشتراكه الفعلي في سوح القتال اذ قد يكون لتعرضه للخطر من النتائج السيئة في مصير المملكة مالا يمكن تلافيه . على اننا يجب ان نؤكد ان الوزارة مسؤولة عن تصرفات الملك في هذا الشأن لان ذلك من مقتضى مبادئ النظام البرلماني ونتيجة طبيعية لمبدأ عدم مسؤولية الملك .

٤ - اعلان الحرب

لا يكون اعلان الحرب الا عند اختلال التناسبات الدولية وعدم إمكان حل المشاغل بالطرق السلمية . وقد تعلن الحرب نتيجة لالتزامات دولية .

ان امر تقرير اعلان الحرب في كافة الدول ، عدا فرنسا ، يعود لرئيس الدولة . وحتى في فرنسا في حالة الهجوم عليها للسلطة التنفيذية اتخاذ مايلزم للدفاع عن المملكة . وفي العراق للملك ان يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء بموجب الفقرة التاسعة من المادة ٢٦ من القانون الاساسي . وعلى كل حال فانه لما كانت الدخول في الحرب يحتاج الى مبالغ فينبغي الرجوع الى مجلس الأمة للحصول على موافقته على صرفها فيؤدي ذلك من حيث النتيجة الى تحديد للسلطة التنفيذية فلا تجاوز في اعلان الحرب مالم تكن مطمئنة الى تأييد السلطة التشريعية لهذا الاجراء .

٥ - ضرب العملة

من علائم استقلال المملكة ان تضرب العملة بأسم رئيس دولتها . وقد سم اعطار العملة العراقية بموجب القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣١

وضربت حينذاك بأسم المغفور له جلالة الملك فيصل الاول للعظم تنفيذاً
لنص القانون الاساسي .

٦ - تعيين الوزراء وقبول استقالتهم

للملك بناء على ترشيح رئيس الوزراء ان يعين الوزراء ويقبل
استقالاتهم من مناصبهم (فقرة ٥ مادة ٣٦) وان يعين وزراء بلا
وزارة لغرض الاستفادة من كفاياتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة
(فقرة ٣ مادة ٦٤) .

ان رئيس الوزراء هو الذي يرشح الوزراء . وهذا الترشيح يستند
في النظام البرلماني على اساس معينة يتوخى فيها حصول الوزارة على
الاكثرية في مجلس الامة . ولذلك يسبق هذا الترشيح مداورات مع
الاكثرية البرلمانية وحزبها او احزابها على ان هذا لا يمنع الملك من
الامتناع عن قبول هذا الترشيح ان وجد في ذلك ما يضر المصلحة العامة او
يخلق مصاعب برلمانية .

اما عن حق الملك في عزل احد الوزراء فالتقانون الاساسي لم ينص
على ذلك وانا اقتصرت على حق الملك في اقالة رئيس الوزراء فقط كما
اسلفنا . وقد ذهب الدكتور عبد الله السماعيل البستاني في كتابه مذكرات
اولية في القانون الاداري بانه يمكن القول بانه تكون عرف دستوري
في العراق - نتيجة لعدم عزل الملك لوزير من وزرائه منذ صدور القانون
الاساسي الى الان - يحرم على الملك عزل الوزراء ذلك العزل الذي كان
من الممكن الاخذ به بناء على قاعدة ان (من له حق التعيين له حق العزل) .
على اننا نرى ان الاخذ بالقاعدة المذكورة كان صحيحاً لو لم ينص عند
تعديل القرن الاساسي على منح الملك حق اقالة رئيس الوزراء الامر الذي

يحل على ان الشرع لم يكتف في هذا المجال بالقواعد القانونية العامة. ولذلك فمن النص الاتف المذكور بحق رئيس الوزراء فقط فلا يمكن تجاوزه الى احد الوزراء. وهناك اسباب مبررة لمثل هذا الصدف عن النص باقالة احد الوزراء باعتبار أن الوزراء متضامنون فان عمل احدهم بالتضامن مع زملائه عملاً لم يحض بقبول الملك ورأى ان الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة توجب تحجته عن الوزارة فمن الممكن ان تقال الوزارة باقالة رئيسها لتضامها مع ذلك الوزير.

اما اذا حدث ما يجعل تضامن وزير معين مع زملائه الوزراء امراً غيراً فان لم يقدم استقالته وكانت الاكورية في مجلس النواب ضده قوتت عدم الثقة به وتمددت يجب عليه ان يقدم استقالته بموجب المادة ٦٦ من القانون الاساسي. اما اذا كان ذلك في عطلة المجلس فليس امام رئيس الوزراء سوى الاستقالة لاعادة تشكيلها بعد اخراج الوزير أو الوزراء غير المرغوب فيهم.

وحكم الوزراء بلا وزارة بحكم الوزراء. فيطبق بحقهم كلما مر ذكره ما يجري تطبيقه بحق الوزراء. اما موضوع فواب الوزراء فلم نتطرق اليه لان مهمتهم ستكون تشريعية.

٧ - العفو

(لا ينفذ حكم الاعدام الا بتصديق الملك والملك ان يخفف العقوبة او يرفعها بعفو خاص وبموافقة المجلسين يعلن العفو العام)
هنا ما نصت عليه الفقرة ١١ من المادة ٢٦ من القانون الاساسي فاذا كان تصديق الملك لحكم الاعدام يعتبر متمماً لما قرره المحاكم باعتباره رأس الدولة الاعلى فان العفو الخاص الذي يصدره بناء على اقتراح

الوزير المختص وبموافقة رئيس الوزراء . يعتبر عملاً إدارياً لا يمكن تقديره
الا من قبل السلطة التنفيذية . اما العفو العام فمع اعتباره من اعمال الملك
ذات الصبغة التشريعية ، لانه لا يكون الا بقانون ، فانما نوره في هذا
المجال لمقارنة اثره بأثر العفو الخاص .

العفو الخاص

ان الهدف النهائي للعقاب هو المحافظة على النظام الاجتماعي فلا
يفرض الا في سبيل مصلحة المجتمع وهو يعود للمجتمع فمن . العفو ان
يكون المجتمع صاحب اليد في ايقاعه وان يستطيع حسب مشيئته تنفيذه او
التنازل عنه . فاذا كان المجتمع قد اسس المحاكم لايقاع العقاب ونظم السجون
لتنفيذه فقد اودع الملك السلطة اللازمة لتخفيفه ورفعه ولا يعتبر ذلك تدخلاً
من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية . فمهمة المحاكم تنتهي
بتطبيق القانون والحكم على من ثبت ادانته بارتكاب جريمة فاضلا عن
ان العفو الخاص لا يزيل اثر المحكومة والحرمان من بعض الحقوق الاسر
الذي يدعوا لاعتبار حكم السلطة القضائية قائماً . فالعفو هو الواسطة الاخيرة
في يد المجتمع لمصلحة من لا سبيل لتجديده بعد استنفاد الطرق القانونية .
اما في سبيل جعل الجزاء متناسباً مع الذنب او لرفع عقاب قد يكون فرضه
بنتيجة خطأ او لتوجيه المذنب وجهة الندم واصلاح الذات . فالتقانون قد
لا يلين بالنسبة للمحاكم اذ هو معتبر بنصوصه وليس بوسعه تقدير
الوقائع الا بالنظر الى علاقاتها بالعوامل التي تتخذ اساساً لتحديد
العقوبات وكثيراً ما يأسف الحاكم لعدم تمكنه من الانحراف قيد شرة
من نصص القانون الجامدة وبعد ان يصدر حكمه يفلت المحكوم عليه من
يده فلا يعود بإمكانه تعقيبه ومساعدته على الاستنادة من العقوبة والسهو
على ان تبلغ هدفها الخلفي الا وهو الاعراض عن طريق الرذيلة .

وقد قدر للملك موزع المراحم ان يعيد النظر في الاحكام المطلوبة والمفروضة باسم المجتمع وان يتحرى في الظروف التي يكشفها التحقيق (القصد ودرجة الاجرام وظروفه) بان فرض العقوبة كان على اساس يطمئن الضمير الانساني الذي عجز التقصير الذي يلزم مؤسسات هذه الدنيا ان تراعه . ولا تقف رسالة الملك عند هذا الحد . فيجد المذنب الرحمة الحامية بدلا من تحمل الجزاء ويكون الامل رفيقه في سجنه ومُسنداً له في وحشته ومسلماً ثم مشجعاً له على الليل نحو طريق الندم والاصلاح .

عوامل طلب العفو .

١ - يحدث ان يشعر الحكام الذين يصدرون الحكم بما يجذب صدور العفو ونوال للمذنب مرحمة ملكية وهذا الدافع قد يكون نتيجة عاملين :
(أ) - عامل قانوني يلزم المحكمة فرض عقوبة معينة مع شعورها بصرامتها فقانون العقوبات البغدادى الذي قبل اساس نظرية النص على أقصى العقوبة وعدم تحديد الحد الأدنى لها عين لبعض الجرائم عقوبة الاعدام كما هو الحال في المادة ٢١٣ منه مثلاً التي تنص بان يعاقب على قتل النفس قصداً مع سبق الاصرار بالاعدام . ومع اننا نجد ان المادة الـ ١١ من هذا القانون تنص على أنه اذا حكم على شخص في جريمة عقوبتها الاعدام فللمحكمة ان رأت ظروف القضية تستدعي الرأفة ان تبدل عقوبة الاعدام بالاشغال الشاقة المؤبدة وعليها ان تذكر في الحكم الاسباب الداعية لعدم اصدار حكم الاعدام فان المحكمة لايسعها تخفيف الحكم لاقل من ذلك مهما كانت ظروف القضية وعواملها ففي قتل الزوجة او احدى المحارم حالا في حالة تلبسها بالزنا او في معاشرة غير مشروعة او في وجودها في فراش واحد مع عشيقها نجد قانون

العقوبات قد قبل مبدأ تخفيف العقوبة الى الحبس لمدة لا تزيد على ثلاث سنين بموجب المادة ٢١٦ منه لحوامل اجتماعية معروفة فهو لا يمنع هذا التخفيف الا عند ارتكاب القتل حالاً مع تيسر ظرف المفاجئة بالتلبس في الحالات المذكورة . فان لم يقع القتل ضمن هذه الحدود فلا يمكن تطبيق هذه المادة وانما يعتبر قتلاً اعتمادياً تنطبق عليه المادة المختصة من قانون العقوبات البعدي ولو توفرت تلك العوامل الاجتماعية المخففة بالنسبة للقاتل . واذا كان من التيسر لافراد العشائر الاستفادة من احكام نظام دعاوي العشائر في الحصول على التخفيف اللازم في العقاب لعدم وجود عقوبة الاعدام فيه فلا نجد امكاناً لمساعدة المدنيين وحتى افراد العشائر عند وقوع القتل في الحالات الالفة الذكر داخل حدود البلديات في مراكز الاولوية والافضية و (مراكز النواحي التي يقرروها الداخلية لعدم تطبيق نظام دعاوي العشائر فيها) لعدم امكان النظر في قضاياهم وفق النظام المذكور الامر الذي يدعو حتماً للايحاء بطلب مراحم ملكية في تخفيف العقاب في الجرائم التي تتوفر فيها العوامل المبينة اعلاه ان كانت عقوبتها الاعدام . وقد سارت الحكومة على هذا البدء .

(ب) - عامل الخطأ : قد يحدث ان يفرض العقاب نتيجة خطأ . ومع ندرة وقوع ذلك فانه محتمل الوقوع بل حدث ان عوقب بعض الابرياء وبعد ظهور براءتهم استحصلت مراحم ملكية في اعفائهم كما حدث ان صدرت هذه المراحم بحق بعض المحكومين لعدم استكمال محاكمهم كافة مراحلها وذلك لاستعمال محكمة اعلى درجة سلطة لم تكن مخولة لها بمبدأياً . فقد حدث ذلك في تطبيق نظام دعاوي العشائر اذ ذهبت وزارة الداخلية منذ سنة ١٩٤٥ الى ان لها ان تستعمل عند النظر في القضايا العشائرية تمييزاً

دقة السلطات الاستئنافية بمقتضى المادة ٥٢ من النظام المذكور قبل تعديله
اذ كانت تقص عندما يستعمل وزير الداخلية او الموظف المعين من جانبه
التعيين تكون له من السلطة كل ما للمحكمة الاستئنافية بموجب القوانين
للمرعية . . الخ . الا ان ديوان التدوين واللجنة الخاصة التي الفت لتدقيق
هذه الجهة رأيت وحب تطبيق المادة المذكورة بدلالة المادتين ٢٢٨
و ٢٣٤ من قانون اصول المحاكمات الجزائية . وحيث تبين انه قد صدرت
عدة احكام في وزارة الداخلية تقضى بالحبس على اشخاص سبق ان
ان قضت السلطة الادارية (لتصرف او القاء مقام) ببراءتهم او الافراج عنهم
خلافاً لنصوص المواد المتقدمة وحيث ان الاحكام المذكورة قد اكتسبت الدرجة
القطعية ولا يمكن إعادة النظر فيها وبما ان تلك الاحكام تعتبر مخالفة
للقانون ولان العدالة تقضى بازالة الحيب ولا يكون ذلك الا بالتوسط
لاصدار العفو فقد صدرت الازيادة الملكية المرققة ٦٧١ والمؤرخة في ٢٨ /
١٠ / ١٩٥٠ قاضية باعفاء جميع الاشخاص المحكوم عليهم بالحبس من قبل
وزير الداخلية او اللخول من قبله وفق قانون العشرات اعتباراً من مبدأ سنة
١٩٤٥ عما تبقى من مدة الحبس المحكوم بها في القضايا التي سبق الحكم
فيها بالبراءة او الافراج من قبل الموظف الاداري وكان وزير الداخلية
او اللخول من قبله اصدر حكمه بالحبس تجاه البراءة والافراج قبل
احالة القضية الى الموظف المختص لاعادة النظر في قرار البراءة أو الافراج .
٢ - يحدث ان ترى السلطة التنفيذية ان عوامل اجتماعية وادارية
تستوجب ان يال المحكومون المراحم الملكية . وهنا نوجز اهمها على - ميل
المثال وليس الحصر .

(أ) - قلنا ان السلطة التنفيذية تهدف توجيه المذنب لوجهة التندم
واصلاح الذات . ولكن هل يمكن تصور امكان توجيه محكوم عليه

بالاشتغال الشاقة المؤبدة لهذه الجهة ان لم تفتح له باب الامل بالخلاص يوما مامن السجن الذي هو فيه وهل يمكن بهذا الخلاص بلون مراحم ملكية تسبغ عليه . قد يقال ان المادة الخامسة من قانون ادارة المسجون رقم ٦٦ لسنة ١٩٣٦ اوجبت خفض النسب التالية عما يزيد على الستة اشهر من عقوبة السجين ان لم يكن عائدا او محكوما عن جريمة مخلة بالشرف والاداب العامة وهي اربعة ايام عن كل شهر اذا كان مراقبا وثلاثة ايام عن كل شهر اذا كان خفيرا او كاتبيا ويومان عن كل شهر في ما عدا ذلك كما ان الفقرة الثمانية من المادة الثانية من القانون المذكور نصت على اعتبار الحكم المؤبد مؤقتاً بعشرين سنة وان المادة ٣٨ من قانون العقوبات البغدادي تضمنت عدم امكان تجاوز مجموع العقوبات المتعاقبة على عشرين سنة ايضا الا ان ذلك يعتبر حقا للسجين بعد ان نص عليه القانون فضلا عن ان العمر قد لا يمتد الى نهاية هذه المدة في حياة السجن ومتاعبه فصدر الامل للسجين اذن يأتي من باب الراحم للملكية وهذه للراحم تصدر عادة في الاعياد الملكية كعيد انتقال العرش لجلالة الملك وعيد ميلاده او في مناسبات ملكية سعيدة . وتتضمن الارادة الملكية في هذه الاحوال تخفيض نسب معينة من العقوبات وتكون عادة بنسبة ١/٣٠ من اصل الحكم للمحكومين بالاشتغال الشاقة المؤبدة وبنسبة ١/٢٠ من اصل الحكم بالاشتغال الشاقة او الحبس لمدة عشر سنوات او اكثر ونسبة ١/١٦ من اصل الحكم للمحكومين بالاشتغال الشاقة او الحبس لمدة تقل عن عشر سنوات وقد وضعت مدد الاعفاء للمرة الذكر في الارادة الملكية للرقعة ٦٧٤ وللورقة في ٢٧/١٠/١٩٤٨ بمناسبة زفاف صاحب السمو الملكي الوجودي العهد المعظم . على ان هذه الارادات الملكية تشمل الاحكام المكتسبة الدرجة القطعية لجميع المحكومين في العراق ما عدا المحكومين وفق الابواب السابع والثاني

عشر والثالث عشر من قانون العقوبات البغدادي والمحكومين بموجب ذيل قانون العقوبات البغدادي رقم ٥١ لسنة ١٩٣٨ وقانون تعديله رقم ١١ لسنة ١٩٣٨ والمجرمين العائدين والمحكومين عن دين او تعويض .
 ب - من القواعد المقررة في هذا المجال اعفاء من يصاب من المحكوم عليهم بأمراض لا يرجى شفاؤهم منها . فاذا كان من الواجب تنفيذ العقاب لتأديب المجرم وردع الغير عن ارتكاب الجرائم فلا موجب لاستمرار هذا التنفيذ بحق من اصبح سجين المرض الذي لا يرجى شفاؤه ففقد الموت على قلب قوسين او ادنى منه فن الإنسانية الحقبة ان يسمح له بالموت بين اهله وذلك باعفائه عما بقى من مدة محكوميته لان هذا الاعفاء لا يخل بالغاية الأساسية التي تستهدف من فرض العقوبة .

ج - نجد ان السلطة التنفيذية ترى ضرورة لاستصدار ارادات ملكية بالاعفاء عن كل او قسم من المحكومية لاسباب سياسية او ادارية لا يمكن تحديدها بقاعدة معينة وتعرض ذلك على صاحب الجلالة الملك ليأمر ما يراه في هذا الشأن . ومع انه ليس من المستحسن اللجوء الى مثل هذا الاجراء دفعا لما قد يؤول اليه من محاذير جمّة - لال بسير العدالة الا انه ليس من الصواب اطلاق هذا القول . فقد يحدث ان متطلبات المصلحة الوطنية تقضى باللجوء الى هذا الاجراء فعندئذ لا بأس من الاخذ به على ان يكون ضمن نطاق ضيق جداً .

أثر العفو الخاص

لا يتناول العفو الخاص سوى الحقوق العامة ومع ذلك فان هذا العفو لا يلغى الواقعة الاجرامية ولا الحكم وانا يزيل العقاب بالنسبة للمستقبل وليس للماضي ولا يمنع من اعتباره عائداً عند ارتكابه جريمة جديدة ولا يعيد الحقوق المدنية الممنوعة فلا يحصل المحكوم بهذا

العفو على تلك الحقوق الا باتباع الطرق القانونية لاعادتها كما لا يؤثر في الاحكام الصادرة لمنفعة الاشخاص الحكيمية او في التعويضات المدنية للمرافق العامة . على ان هذا العفو يمكن ان يتناول العقوبة كلها او يقتصر على تنزيل قسم منها . او يتناول ابدال عقوبة مؤبدة بعقوبة موقته ولكن لا يمكن ابدال العقوبة بنوع اخر كابدال الحبس بغرامة كما لا يجوز للمحكوم عليه ان يرفض مرحلة الاعفاء وليس امام طالب العفو في حالة رفض طلبه الا انتظار ظروف اكثر ملائمة لتقديم الطلب مرة اخرى .

العفو العام

لقد سبق ان بينا بان العفو العام لا يعتبر من اعمال الملك الادارية . وانا هو عمل تشريعي ولكن رأينا من المناسب ان نلم به لامكان مقارنة اثره بالنسبة لاثر العفو الخاص فنقول :-

ان العفو العام هو اجراء يصدر بموافقة وتصويب القوة التشريعية كما انه يشمل جميع المتهمين والمحكومين بصنف واحد من الجنايات او الجنح والمخالفات عند وجود ضرورة ماسة لذلك فهو ينصب على الفعل لا الفاعل وفي الغالب يكون العفو العام الواسطة التي تراجع بنتيجة وقوع فتن داخلية فقد تحصل اصطدامات بين الفرق السياسية وتحقق الغلبة لاحد الطرفين فلاجل ازالة هذه الذكرى من الازهان يعلن العفو العام بصرف النظر عن الاشخاص . على انه في الغالب ينص على استثناء البعض من هذا العفو ولذلك فهو لا يزيل العقوبة فحسب بل الجرم والمحكومية ايضا وبالنظر لزوال الجرم فلا يمكن اجراء التعقيبات القانونية بحق احد بعد اعلان العفو العام كما انه يعيد للذين يشملهم حقوقهم المدنية . فاذا ارتكب احدهم جرما بعد ذلك فلا

بعد عائداً . على ان هذا العفو لا يؤثر على حقوق الغير فلهؤلاء ان يقيموا
الدعوى عن الاضرار التي اصابتهم من الذين شملهم العفو العام .
والعفو العام يصدر ايضا بعفو القائمين بتنفيذ الاحكام العرفية
نظراً لبقاء التبعة القانونية التي تترتب على اعمالهم الى ان يصدر من
مجلس الامة قانون مخصوص باعفائهم عن ذلك حسب المادة الـ ١٢٠ من
القانون الاساسي .

على انه من المهم ذكر ما نصت عليه المادة الـ ١٢٣ من القانون
المذكور التي وضعت عند تعديله بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ فقررت
بأن ليس لمجلس الامة ان يشرع قانوناً بعفو الاشخاص الذين ارتكبوا
جرائم من شأنه المساس بتعديل شكل الدولة او تبديل الحكومة او ارغام
الملك او الحكومة او تهديدها على اجراء عمل ما .

٨- منح الاوسمة

منح الاوسمة من حقوق الملك الادارية فهو يمنحها للذين قاموا بخدمات
بارزة ممتازة للتشويق والتشجيع او لمجاملات سياسية بالنسبة للعظام من
الاجانب فهو يجعل للسنوح شرفاً وامتيازاً . والاوسمة العراقية ثلاثة :
أ - الوسام الهاشمي ويشمل القلادة التي يختص بها الملك ويجوز
منحها لوصي العرش ولرؤساء الدول الاجنبية فقط والوشاح الاكبر ويختص
بعولي عهد المملكة العراقية ويجوز منحه لاولياء العهد الاجانب ولاعضاء
الامر للملكة الاجنبية ولرؤساء الوزارات الاجنبية (قانون وسام
الهاشمي رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٠)

ب - وسام الرافدين : لهذا الوسام المنصوص عليه في القانون
رقم ٢٩ لسنة ١٩٢٢ خمس درجات تكون الاولى اعلاها ويمنح براءة
ملكية ويستوفي من العراقيين الذين يمنح لهم الوسام اللبالغ التالية :

الدرجة الاولى	تسعة دنانير
« الثانية	ستة دنانير
« الثالثة	اربعة دنانير ونصف الدينار
« الرابعة	ثلاثة دنانير
« الخامسة	دينار واحد ومائة وخمسة وعشرون فلساً

وتكون درجات هذا الوسام على نوعين مدني وعسكري ويتقلدهما اصحابها في الاعياد والاحتفالات الرسمية وفي اي وقت آخر يعين بأمر جلالة الملك او بطلب رئيس الوزراء ويشترط في منح الوسام او ترفيع درجته الى اعلى منها صدور قرار من مجلس الوزراء ويستثنى من ذلك الاجانب غير الموظفين في الحكومة العراقية الذين يمكن منحهم الوسام او ترفيع درجته بأمر جلالة الملك بناء على اقتراح الوزير المسؤول ويسترد الوسام ممن يأتي عملاً ينافي الاخلاص للوطن والامة والعرش او يزري بالشرف أو يسقط الحثية بصورة يجعل صاحبه غير اهل للاستمرار على حملته ويكون الاسترداد بآرادة ملكية بناء على قرار مجلس الوزراء . واذا رفعت درجة الوسام الى اعلى منها يسترد الوسام الاصغر من صاحبه ويستوفي منه الفرق بين رسم درجتي الوسام كما يسترد عند وفاة صاحب الوسام من ورثته خلال مدة مناسبة ويكون الخيار في ذلك للورثة وفي حالة الاسترداد يعاد للورثة الرسم المدفوع من مورثهم عند تسلمه الوسام واذا فقد الوسام فيجوز لحامله الحصول على بدله باذن من رئاسة الوزراء ولقاء دفع المبلغ المفروض قانوناً لدرجة الوسام المفقود .

ج - وقد صدر قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٤٩ باحداث وسام فيصل الاول ويكون على ثلاث درجات الاولى اعلاها . وتكون كل درجة من درجات اعلى من الدرجة التي تقابلها من وسام الراشدين

د - وهناك نوع من الاوسمة يسمى بالنوط وقد صدرت عدة قوانين وانظمة حول اصنافه واشكاله وكيفية منحه وحمله على ان ما يمنح منه بأمر من جلالة الملك هو نوط اللال الاحمر بموجب قانون نوط الهلال الاحمر رقم ١٠ لسنة ١٩٣٦ والنظام الصادر بموجبه ونوط الحرب ونوط النصر المحدث بالنظام رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٠ الصادر بموجب قانون الانواط العراقية رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٩ ونوط الطيران المحدث بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٧ ونوط حماية الاطفال الصادر بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٤٦ والنظام رقم ٤٤ لسنة المذكورة . اما الانواط الاخرى كنوط الشجاعة والخدمة الفعلية المحدث بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٦ والانظمة الصادرة بموجبه ونوط المعارف والزراعة والصناعة بموجب القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٤٠ فع انه لم ينص صراحة على منحها بأمر من جلالة الملك فقد جرى العمل في منحها على هذا الوجه .

على ان بعض العراقيين يمنحون اوسمة من قبل دول اجنبية فيحتاج ذلك الى براءة ملكية بالاذن بحملها حيث ان احكام قانون الاوسمة الاجنبية رقم ١٩ لسنة ١٩٢٢ وذيليه رقم ٦١ لسنة ١٩٣٦ ورقم ١٣ لسنة ١٩٣٧ توجب ذلك . فعند الانعام على احد العراقيين بوسام من قبل اي دولة اجنبية ينبغي للنعيم عليه مراجعة الحكومة العراقية لتأذن بحمله وعليه ان يبرز الاوراق المثبتة لادعائه وعلى وزارة الداخلية بعد تحققها من المسألة ان تعرضها على السادة الملكية لاصدار الارادة . ثم يعطى النعم عليه صورة الارادة الملكية المجيزة حمل الوسام الاجنبي مع كتاب من وزارة الداخلية ناطق بذلك . وعليه فلا يسوغ لاي عراقي كان حمل الاوسمة الاجنبية بدون صدور الارادة الملكية بحملها وينحصر حمل هذه الاوسمة في الاحوال الاتية :

١ - يحضر ملك البلاد للنعم بالاوسمة او امير متولي حكمها او رئيس حكومتها .

٢ - يحضر احد اعضاء الاسرة الملكية في البلاد للنعمة .

٣ - في مساكن سفراء الدولة النعمة بذلك الوسام او مفوضيهما وقناصلها المقيمين في الممالك العراقية او خارجها .

٤ - اذا كان النعم عليه ملحفاً رسمياً بجيش الدول النعمة رسولا برسالة رسمية اليها من قبل الحكومة العراقية .

٥ - بالحفلات الرسمية او الشبهية بالرسمية التي لها مساس خاص بالدولة النعمة كالحفلات التذكارية وافتتاح المعاهد والهيئات .

٦ - في كل الحفلات الرسمية مدة وجوده في تلك البلاد . ويتبع في حمل كل وسام اجنبي نظامه الخاص المائد الى الدولة للنعمة وكل عراقي يخالف احد الاحكام للمينة ادلاه يعاقب بالحرمان من حمل ذلك الوسام وبغرامة لا تتجاوز ٢٢٥٠٠ دينار على ان هذا الانعام على احد العراقيين لا يعني امكان استعمال الالقاب المنبثقة منها نظير لقب باشا اوسير او خان او بهادر او غيرها ولا يخاطب اصحابها في المناسبات الرسمية او الصحف ولا تملحق باسمائهم كما لا يجوز استعمال الالقاب التي تمنح ويعاقب بغرامة لا تزيد عن ٥٠٠ دينار على كل عراقي استعمال الالقاب في المكاتبات الرسمية او الصحف .

الا ان احكام قانون حمل الاوسمة الاجنبية لا يشمل الاوسمة الممنوحة الى العراقيين من الحكومة الحجازية قبل ١٩٢١/٨/٢٣ ويجوز حملها في كافة الاحوال في تحمل فيها الاوسمة العراقية على ان تجري وزارة الدفاع تحقيق المستندات والبراءات التي منحت بموجبها قبل السماح بحملها .

٩ - من تعيين الموظفين وترفيعهم وعزلهم

للملك بقاء على اقتراح الوزير المسؤول ان يعين ويعزل جميع
الممثلين السياسيين والموظفين الملتزمين والقضاة والحكام ويمنح الرتب
العسكرية ويعين قواد الفرق فما فوقهم ما لم يفوض ذلك الى سلطة اخرى
بقانون وذلك بموجب الفقرة الثامنة من المادة ٢٦ من القانون الاساسي.
ولما كان لكل نوع من الخدمة في الدولة قانون خاص يعين الاصناف
التي ينبغي استصدار ارادة ملكية بتعيينهم فيها ونقلهم وعزلهم منها
ومن يفوض اليه امر اتخاذ هذه الاجراءات بأمر وزاري أو بأمر من رئيس
الناشرة فقد رأينا من اللازم ان نورد فيما يلي ما تضمنته قوانين الخدمة
العراقية في هذا الشأن .

أ - تعيين الممثلين السياسيين وترفيعهم ونقلهم واخراجهم .
لقد عالج موضوع هؤلاء الموظفين قانون الخدمة الخارجية رقم
٤٦ لسنة ١٩٤٠ فجعل اصناف ودرجات السلك الخارجي والرواتب
والوظائف المتعلقة بها كما يلي : -

الصف	الدرجة	الراتب بالدينار وشهرياً	الوظائف الدبلوماسية	الوظائف القنصلية
	١	١١٥	وزير مفوض اول	
المتناز	٢	١٠٠	» » ثان	
	٣	٨٥	» » ثالث	
الاول	١	٧٠	مشاور اول قائم بأعمال	قنصل عام اول
	٢	٦٠-٥٥	مشاور ثان	» » ثان
	٣	٥٠-٤٥	سكرتير اول	قنصل اول

الصنف	الدرجة	الراتب بالدينار وشهرياً	الوظائف الدبلوماسية	الوظائف القنصلية
الثاني	١	٤٠	سكرتير ثان	قنصل ثان
	٢	٣٥	سكرتير ثالث	» ثالث
	٣	٣٠	ملاحق اول	نائب قنصل اول
الثالث	١	٢٥	ملاحق ثان	نائب قنصل ثان
	٢	٢١	ملاحق ثالث	نائب قنصل ثالث
	اي (تلميذ قنصلي)			

كما ان الوظائف الاتية في ديوان وزارة الخارجية تكون من السلك الخارجي ويعتبر الذين يعينون فيها موظفون في السلك المذكور وهم :-

١ - مدير عام - من درجة لا تقل عن الدرجة الثانية من الصنف الاول.

٢ - مدير - من درجة لا تقل عن الدرجة الاولى من الصنف الثاني ولا تزيد عن الدرجة الثانية من الصنف الاول.

٣ - معاون مدير - من الدرجتين الثانية او الثالثة من الصنف الثاني.

وقد نصت المادة الخامسة من القانون المذكور بان جميع التعيينات في السلك الخارجي والخروج منه بارادة ملكية. اما التعيينات والخروج والنقل من الدرجة الثانية من الصنف الاول فما فوق فتكون تابعة لقرار مجلس الوزراء مقرون بارادة ملكية كما نصت المادة ١٣ من القانون الاتي الذكر بان جميع الترفيعات في السلك الخارجي تكون بارادة

ملكية اما الترفيعات للدرجة الثانية من الصنف الاول فما فوق فتكون تابعة لقرار مجلس الوزراء مؤيد بارادة ملكية .

ب - تعيين الموظفين الملكيين وترفيعهم وتقلهم وهزلهم :-

اما الموظفون الملكيون فقد عالج موضوع خدمتهم قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ وتعديلاته والذي يعتبر قانوناً عاماً واجب التطبيق عندما لا يرد نص يخالف احكامه في قوانين الخدمة الخاصة لبعض طبقات الموظفين كقانون الخدمة الخارجية السالف الذكر وقانون الخدمة التعليمية وقانون الخدمة الطبية وقانون خدمة الشرطة وانضباطها وقانون الخدمة الهندسية .

ان قانون الخدمة المدنية قد جعل اصناف الموظفين اربعة ويشمل الصنف الاول ثلاث درجات والثاني ثلاث درجات والثالث اربع درجات والرابع خمس درجات وذلك عدا درجة ممتازة وهي عبارة عن ابلاغ راتب الدرجة الاولى من الصنف الاول الى راتب ثمانين ديناراً بقرار من مجلس الوزراء وبصلو قانون التعديل الثالث لقانون الخدمة المدنية المرقم ١ لسنة ١٩٥٢ لم يطرأ تبدل اساسي في اصناف ودرجات الموظفين عدا حذف الدرجة الخامسة من الصنف الرابع واعطائها راتب الدرجة الرابعة التي اصبحت ثمانية دنانير بدلا من ستة دنانير وجرى تزييد راتب كل درجة بحيث اصبحت مساوية لراتب الدرجة التي كانت اعلى منها مباشرة عدا الدرجات ذات الحدين فان الزيادة جرت بمقدار احد حديها . اما الدرجة الاولى من الصنف الاول فزييد راتبها الى ٧٥ ديناراً شهرياً والدرجة الممتازة اصبحت راتبها ٩٠ ديناراً شهرياً واعتبر الراتب الابتدائي للمتصرف ٦٠ ديناراً شهرياً ومن يعين متصرفاً وراتبه دون ذلك يبلغ راتبه للمقدار المذكور مادام شاغلاً لهذا المنصب وتحري ترفيعاته على

اساس راتبه السابق . وفيما يلي ندون اصناف ودرجات الموظفين ورواتبهم الشهرية :-

الراتب الشهري	الدرجة	الصنف
٩٠		الممتاز
٧٥	١	الاول
٦٥ - ٦٠	٢	
٥٥ - ٥٠	٣	
٤٥	١	الثاني
٤٠	٢	
٣٥	٣	
٣٠	١	الثالث
٢٥	٢	
٢١	٣	
١٨	٤	
١٥	١	الرابع
١٢	٢	
١٠	٣	
٨	٤	

ونصت المادة ١٣ من القانون المذكور بانه مع مراعاة احكام القوانين الخاصة بالتعيينات يعين للموظفون على الوجه الاتي :-

١ - الصنف الاول بمرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير ومصادقة مجلس الوزراء وتم بصدر أمر من الوزير المختص .

٢ - الصنف الثاني بمرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح

الوزير وتم بصور أمر منه .

٣ - الصنف الثالث من قبل الوزير او من يخوله ذلك بناء على اقتراح رئيس الدائرة - ان وجد .

٤ - الصنف الرابع من قبل رئيس الدائرة .

اما اصناف الخدمة التعليمية فقد نصت عليها المادة الثالثة من قانون الخدمة التعليمية رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ وهي كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب بالدقاير
الممتاز	١	١٠٠
	٢	٩٠
الاول	١	٨٠
	٢	٧٠
	٣	٦٠ - ٥٥
	٤	٥٠ - ٤٥
الثاني	١	٤٠
	٢	٣٥
	٣	٣٠
الثالث	١	٢٥
	٢	٢١
	٣	١٨
	٤	١٥
الرابع	١	١٢
	٢	١٠
	٣	٨

ونصت للمادة الرابعة على تعيين موظفي الخدمة التعليمية على الوجه الآتي :-

- ١ - الصنفان الممتاز والاول بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من الوزير وموافقة مجلس الوزراء .
- ٢ - الصنف الثاني بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من الوزير .

٣ - الصنف الثالث بأمر وزاري .

٤ - الصنف الرابع بقرار من رئيس الدائرة .

والذي يلاحظ ان هذا القانون قد اعطى لهؤلاء الموظفين درجة اعلى من الدرجة التي كانوا يشغلونها بموجب قانون الخدمة المدنية وذلك ابتداء من ١٠/١/١٩٥١ بموجب المادة الـ ١٩ من القانون المذكور ولذلك فقد اقتضى استصدار ارادات ملكية لمن كان من هؤلاء في الدرجة الاولى من الصنف الثالث من اصناف الخدمة المدنية لاعطائهم درجة اعلى بموجب قانون الخدمة التعليمية ليصبحوا في الصنف الثاني من اصناف الخدمة التعليمية . وحيث ان الغاية من اعطاء درجة اعلى لموظفي الخدمة التعليمية هي الترفية للمادي فكان الواجب النص بما يؤمن الحصول على زيادة راتب الدرجة دون رفعها وذلك حسب الاساس الذي جاء به التعديل الثالث لقانون الخدمة المدنية وقد علمنا ان وزارة المعارف قد تقدمت بلائحة قانونية لتعديل قانون الخدمة التعليمية بحيث يصبح الصنف الممتاز مقتصرأ على درجة واحدة براتب ١٠٠ دينار وتسكون الدرجة الثانية منه في الصنف الاول باعتبارها الاولى فيه وتنزل كل درجة من الدرجات التي تليها الى الدرجة التي دونها دون أن يؤثر ذلك على مستوى رواتب الموظفين .

أما فيما يتعلق بخدمة الشرطة فقد نصت المادة الخامسة من قانون خدمة الشرطة وانضباطها للمعدلة بالمادة الثالثة من قانون التعديل الثاني لهذا القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥١ بان تكون صنف ودرجات رئيس الدائرة والضباط والمفوضين ونواب المفوضين كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب	
١	١	٨٠-٧٠-٦٠	مدير الشرطة العام
	٢	٧٠-٦٠-٥٠	مفتش الشرطة الاقدم
	٣	٦٠-٥٠-٤٥	امر قوة الشرطة السيارة
٢	١	٥٥	معاون مدير شرطة عام
	٢	٥٠	
	٣	٤٥	مفتش شرطة
	٤	٤٠	مدير شرطة
	٥	٣٥	
٣	١	٣٠	معاون مدير شرطة
	٢	٢٥	
	٣	٢١	
٤	١	١٨	
	٢	١٥	
	٣	١٢	مفوض
	٤	١٠	
	٥	٨	
٥	٦		نائب مفوض

ويكون تعيين ضباط الصنف الثالث بأمر وزاري . أما التعيين في الصنف الأول والثاني فيكون وفقاً للاسس المهيئة في قانون الخدمة المدنية السالفة الذكر . ويلاحظ بان قانون التعديل الثاني لقانون خدمة الشرطة وانضباطها قد تضمن منح درجة اعلى لهؤلاء الموظفين اعتباراً من ١٠/١٠/١٩٥١ ولا يعد ذلك ترفيعاً .

أما فيما يتعلق بموظفي الخدمة الهندسية فاعتبرت اصنافهم ودرجاتهم ورواتبهم بموجب قانون الخدمة الهندسية رقم ٢ لسنة ١٩٥٢ كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب الشهري
للممتاز		٩٠
الأولى	١	٧٥
	٢	٦٥ - ٦٠
	٣	٥٥ - ٥٠
	١	٤٥
الثاني	٢	٤٠
	٣	٣٥
الثالث	١	٣٠
	٢	٢٥
	٣	٢١

ويجري تعيين وترفع الصنف الأول بناء على اقتراح الوزير وقرار مجلس الوزراء وصدر ارادة ملكية والصنف الثاني بناء على اقتراح الوزير وصدر ارادة ملكية والصنف الثالث بأمر وزاري بناء على اقتراح رئيس الدائرة .

اما قانون التعديل الاول لقانون الخدمة الطبية رقم ٤٢ لسنة ١٩٥١
فقد نص في المادة ١٧ بأن تكون الصنوف والدرجات والرواتب
لموظفي هذه الخدمة كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب
المدرء والمفتشون العامون (من		
اطباء) وعميد واساتذة كلية	١	١٠٠
الطب ومدرء المعاهد الفنية	٢	٨٠
وعميد واساتذة كلية الصيدلة		
والاطباء الاختصاصيون .		
مديرو والمستشفيات ورؤساء الصحة .	٢	٨٠
	٣	٧٠
	١	٦٠
اطباء واطباء اسنان وصيادلة	٢	٥٠
وكيميائيون .	٣	٤٠
	٤	٣٥
	١	٣٠
اطباء واطباء اسنان وكيميائيون	٢	٢٥
وممرضات وقابلات فنيات	٣	٢٠
وماذونات وموظفون صحيون .	٤	١٥
	٥	١٢
	٦	١٠

وقد نصت الفقرة ب من هذه المادة بأن يقتصر تعيين موظفي الصنف
الاول والدرجتين الاولى والثانية من الصنف الثاني بقرار من مجلس
الوزراء وارادة ملكية .

وقد صدر مؤخراً قانون التعديل الثاني لقانون الخدمة الطبية رقم ٤٨ لسنة ٤٧ رقم ١١ لسنة ١٩٥٢ فأصبح بموجبيه موظف الخدمة الطبية التابع لهذا القانون جميع اطباء واطباء الاسنان والصيدالة الكيماويون والصيدالة والكيميائيون والمجربون الفنيون الذين اكملوا الدراسة الثانوية او مايعادلها والمرضات والقابلات الفنيات والقابلات للأذونات والموظفون الصحيون للموظفون في الحكومة عدداً من يخضع منهم الى قانون خاص (فقرة ٢ مادة ١) . ويجري تعيين الطبيب وطبيب الاسنان والصيدلي والصيدلي الكيميائي والكيميائي والمرضة والقابلة الفنية والموظف الصحي لأول مرة حسب الرواتب المعينة في الفقرة (١) من المادة السابعة المعدلة من قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ . اما للمرضة والقابلة للأذونة ففي الدرجة السادسة من الصنف الثالث من صنوف الخدمة الطبية . الا انه يجوز تعيين موظفي الخدمة الطبية في الدرجة الاولى من الصنف الثاني من اصناف الخدمة الطبية فيما دون حسب خدماتهم السابقة وممارسة المهنة بشرط ان تكون الخدمة والممارسة كافية لوصولهم بموجب هذا القانون وبطريق الترفيع الى الدرجة التي يراد تعيينهم فيها على ان لا يزيد الراتب عما حاز عليه موظفو الخدمة الطبية المتخرجون في نفس السنة بطريق الترفيع وتعتبر مدة الدراسة في الكلية الطبية العراقية اكثر من ست سنوات لغرض هذه المادة (الفقرة ١ من المادة السادسة بعد تعديلها الثاني) . كما نص هذا القانون بان يكون راتب كل من موظفي الخدمة الطبية راتب الدرجة الاعلى التي تلي درجته ضمن المقياس المبين في الفقرة (أ) من المادة السابعة من القانون ولا تعتبر هذه الزيادة ترفيعاً .

ج - تعيين القضاة والحكام

ان قانون الخدمة القضائية قد اُنص في الفقرة الثانية من المادة الثامنة

منه بأن يعين الحاكم او القاضى او نائب الحاكم فى الخدمة القضائية بأرادة ملكيه يستحصلها الوزير بقرار من اللجنة وليس للوزيرات يستحصل ارادة الا وفق القرار . على ان له الحق برفض قرار يتضمن الترشيح مع بيان الاسباب الموجبة ١٠ الا ان الفقرة الثالثة من المادة التاسعة منه اجازت تعيين من توفرت فيه الشروط وللمؤهلات للقتضية لتعيين فى احدى درجات الصنف الاول من صنوف الحكم او فى درجات الصنف الاول من صنوف القضاة عضواً فى محكمة التمييز او نائباً لرئيسها ورئيساً لمحكمة استئناف او رئيساً لمجلس تمييز شرعي بموافقة مجلس الوزراء وارادة ملكية بدون قرار من اللجنة ، على ان ينص فى الارادة للملكية على تعيينه فى الصنف الاول من صنوف الحكم او القضاة مع بيان درجته .

اما رئيس محكمة التمييز فيعين عادة من بين حكم الصنف الاول من صنوف الحكم ويجوز تعيينه ممن توفرت فيه مييزات خاصة بالنظر الى خدمته السابقة بوظيفة حاكمة وبوظيفة اخرى من الوظائف الهامة فى وزارة العدلية وبلغت مدة خدماته المذكورة خمساً وعشرين سنة فاكثر وذلك حسب الطريقة السابقة الذكر (فقرة ٤ مادة ٩)

وقد صدر مؤخراً قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٢ وهو التعديل الثالث لقانون الخدمة القضائية رقم ٣٧ لسنة ١٩٤٥ مستهدفاً الترفيه عن الحالة المالية وتزويد الكفاءة فى هذا السلك من الخدمة فاصبحت صنوف الحكم ودرجاتهم ورواتبهم كما يلي :-

الراتب	الدرجة	الصنف
١٠٠	١	الاول
٩٠	٢	
٨٠	٣	

الراتب	الدرجة	الصنف
٧٠	١	الثاني
٦٠	٢	
٥٠	٣	
٤٠	١	الثالث
٣٥	٢	
٣٠	٣	

ويكون راتب رئيس محكمة التمييز ونائباه من الدرجة الاولى من الصنف الاول ويكون راتب الرئيس ١٢٠ ديناراً ولا يكون في الدرجة الاولى من الصنف الاول الا حكام محكمة التمييز ورؤساء محاكم الاستئناف ومن سبق ان اشغلوا هذه المناصب ويكون نواب رؤساء محاكم الاستئناف من الدرجة الثالثة من الصنف الاول او من الدرجتين الاولى والثانية من الصنف الثاني . ويكون حكام محاكم الاستئناف وحكام استئناف التسوية من الصنف الثاني وحكام محاكم البداءة غير المحدودة من الصنف الثاني او من الدرجة الاولى من الصنف الثالث .

ويجري ترفيع الحكام من درجة الى اعلى ومن صنف الى اعلى بقرار من اللجنة بعد قضائه مدة ثلاث سنوات في درجته ومن الصنف الثاني الى الصنف الاول بعد قضائه اربع سنوات وعلى الوزير ان يصدر امر الترفيع بعد ترشيح اللجنة اذا كان الملاك مساعداً على ذلك .

اما اصناف القضاة ودرجاتهم ورواتبهم فتكون كما يلي : -

الراتب	الدرجة	الصنف
٧٠	١	الاول
٦٠	٢	
٥٠	٣	
٤٥	١	الثاني
٤٠	٢	
٣٥	٣	
٣٠	٤	
٢٥	٥	

ويكون رئيساً لمجلس التمييز الشرعي واعضائها من الصنف الاول من اصناف القضاة بعد قضائهم مدة الترفيع ويكون قضاة بغداد والبصرة والموصل من الدرجات الثانية والثالثة من الصنف الاول او الدرجة الاولى من الصنف الثاني بعد قضاء مدد الترفيع ويجوز ابلاغ راتب رئيس مجلس التمييز الشرعي الى ٨٠ وشم الى ٩٠ ديناراً بعد قضاء مدد الترفيع المحددة لترفيع الحكام . ويجري ترفيع القاضى من درجة الى اعلى ومن صنف الى اعلى بقرار من اللجنة بعد قضائه ثلاث سنوات في هوجته وعلى الوزير ان يصدر امر الترفيع بعد ترشيح اللجنة اذا كان الملك مساعداً على ذلك .

اما تاتى الحاكم فيعين من الدين مضى على تخرجهم ثلاث سنوات ومن توفرت فيهم الشروط الواردة في الفقرات (١) و (٢) و (٤) و (٥) و (٦) من المادة الخامسة واكمل سن الرابعة والعشرين من العمر ويرجح من يحسن احدي اللغتين الانكليزية او الافرنسية ويكون راتبه

٢٥ ديناراً ويرجع في التعيين الى الحاكمية في الدرجة الثالثة من الصنف الثالث .

ويجوز انهاء خدمة الحاكم من الدرجة الثالثة من الصنف الثالث والقاضي من الدرجتين الخامسة والرابعة من الصنف الثاني ونائب الحاكم دون اتخاذ اجراءات انضباطية اذا صدر قرار من اللجنة بأنه غير لائق للخدمة القضائية لسبب سلوكه او عدم كفايته . وعلى وزير العدلية استحصال ارادة ملكية بذلك .

ملحق يتعلق بالخدمة الخارجية

بعد طبع ما يتعلق بالخدمة الخارجية صدر قانون التعديل الثاني لقانون الخدمة الخارجية برقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ فاصبحت اصناف ودرجات السلك الخارجي ورواتبها كما يلي :-

الصنف	الدرجة	الراتب الشهري	الوظائف الدبلوماسية	الوظائف القنصلية
	١	١١٥ دينار	وزير مفوض اول	--
الممتاز	٢	١٠٠	وزير مفوض ثان	--
	٣	٩٠	وزير مفوض ثالث	--
الاول	١	٨٠	مشاور اول	قنصل عام
	٢	٧٠	مشاور ثان	قنصل عام ثان
	٣	٦٠	سكرتير اول	قنصل اول
الثاني	١	٥٠	سكرتير ثان	قنصل ثان
	٢	٤٠	سكرتير ثالث	قنصل ثالث
	٣	٢٥	ملاحق اول	نائب قنصل اول

الصف	الدرجة	الراتب	الوظائف	الوظائف
		الشهري	الدبلوماسية	القنصلية

١	٣٠	ملحق ثان	نائب قنصل ثان	
٢	٢٥	ملحق ثالث تلميذ دبلوماسي	نائب قنصل ثالث	(تلميذ قنصلي)

وعلى هذا الاساس فقد عدلت رواتب موظفي السلك الخارجي لتطابق هذه الدرجات اعتباراً من ١٩٥١/١٢/١ كما اصبح من الجائز تعيين سفير بدرجة خاصة براتب ١٢٠ ديناراً واذا وصل احد الموظفين احدى الدرجتين الثالثة او الثانية من الصنف الثاني او احدى الدرجتين الثانية او الاولى من الصنف الثالث بمقتضى قانون الخدمة المدنية وكان متخرجاً من مدرسة تالية وذا مقدرة وكفاية جاز تعيينه في السلك الخارجي بالدرجة التي يستحقها وفق قانون الخدمة المدنية بعد قضائه مدة ثلاث سنوات في الخدمة الخارجية ويراعى بحقه عند ذلك الفقرة (١ - أ) من المادة السادسة بلا تقييد بتحديد العمر على ان يؤدي امتحاناً في احدى اللغتين الفرنسية او الانكليزية .

ويتحتم بموجب هذا التعديل نقل موظف السلك الخارجي اذا قضى اربع سنوات في منطقة واحدة الى منطقة اخرى من مناطق التمثيل الخارجي التي تعين بنظام ولا يمدد الوزير بقاء الموظف في للمنطقة الواحدة بعد السنوات الاربع الا لسنه واحدة يجوز تجديد لها سنة بعد اخرى بقرار من مجلس الوزراء على ان لا يتجاوز ذلك ثلاث سنوات ويستقضى من ذلك السفراء وموظفو الخدمة الخارجية في هيئة الامم والوزراء لانغوضون .

١٠ - اعطاه الامم المتحدة

من مستلزمات حياة الشعوب إيجاد نظام أكثر صرامة من الضابطة الإدارية في ادوار الازمات التي تسببها الحروب الخارجية او القلاقل الداخلية . فنظام الضابطة الادارية للفرار للازمنة الاعتيادية لا يمكن المحافظة عليه بكامله اثناء ادوار الازمات لان الكفاءة فيه لا تعود كافية لتأمين النظام العام . ذلك لان نظام الضابطة الادارية يقوم على اساس التفريق الشديد بين القوة العسكرية والقوة المدنية وعلى اساس السيادة المطلقة للسلطة المدنية تطبيقاً للقواعد العملية التالية :

١ - ليس للسلطات العسكرية في الازمنة الاعتيادية من قوة التنظيم اي اثر فيما يتعلق بضابطة الحياة المدنية وكل ما تشترك فيه تلك السلطات ينحصر في امكان توجيه القوة العسكرية في تنفيذ التدابير التي تعينها السلطة المدنية .

٢ - ليس للمجالس التحقيقية والمحاكم العسكرية في الازمنة الاعتيادية اي اختصاص في النظر في الجرائم وللخالفات التي يرتكبها المدنيون غير المجندين او الداخلين في السلك العسكري

ولما كان الانضباط العسكري أكثر صرامة من الانضباط الاداري في الحياة المدنية فمن الواضح ان انجع واسطة في الظروف التي تتطلب تقوية عمل الضابطة المدنية هي احوال سلطات هذه الضابطة قسماً او كلاً الى السلطات العسكرية فتحل هذه محل السلطة المدنية في ممارسة الضابطة الادارية العامة فتأخذ منها ما يلزمها وتترك الباقي للسلطة المدنية التي تتعاون معها في هذا الخصوص .

الا انه تفادياً لوقوع اخطاء قانونية خطيرة فان القوانين التي

تصدر لاقرار مثل هذا النظام المسمى في العراق بالاحكام العرفية
توجب اشراك موظفين مدنيين مع السلطات العسكرية وسنوجز فيما يلي
النصوص القانونية التي شرعت في العراق لهذا الغرض .

يلاحظ ان الفقرة التاسعة من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي
تضمنت ان للملك ان يعلن الاحكام العرفية .

وورد في المادة الـ ٨٨ منه بأنه تؤسس محاكم او لجان خصوصية
لهذا الغرض . اما الفقرة الاولى من المادة الـ ١٢٠ من القانون المذكور فقد
بينت كيفية اعلان تلك الاحكام فنصت على مايلي :

(في حالة حدوث قلاقل او ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل
في أية جهة من جهات العراق او حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية
جهة من جهات العراق للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على اعلان
الاحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يحسبها خطر القلاقل
او الفارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات للرعية بالبيان الذي
تعلن به الاحكام العرفية وذلك في الامكنة وبالدرجة التي تعين بالبيان
المذكور على ان يكون القائمون بتنفيذ هذا البيان معرضين للتبعة القانونية
التي تترتب على اعمالهم الى ان يصدر من مجلس الامة قانون مخصوص
باعتقائهم عن ذلك . اما كيفية ادارة الاماكن التي تطبق فيها الاحكام
العرفية فتعين بموجب ارادة ملكية) .

وبناء على ذلك فقد صدر مرسوم الادارة العرفية رقم ١٨ لسنة
١٩٣٥ ثم عدل بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٦ وبعمرسوم الذيل المرفم ٦٠
لسنة ١٩٤١ ثم بالمرسوم لسنة ١٩٤٩ وفيما يلي موجز لما ورد في
المرسوم وتعديلاته .

٢- التشكيلات العسكرية :

تتكون من المجلس العرفي العسكري وقيادة القوات العسكرية .
 اما المجلس العرفي فيتألف من رئيس لا تقل رتبته عن رتبة عقيد
 وعضوين عسكريين لا تقل رتبتهما عن رتبة رئيس يعينون بأرادة ملكية
 بناء على اقتراح وزير الدفاع وعضوين من الحكام على ان لا تقل
 درجتها عن الدرجة الرابعة من درجات الحكام يعينان بأرادة ملكية
 بناء على اقتراح وزير العدلية ويقوم بوظيفة الادعاء العام في المجلس
 المذكور نائب الاحكام العسكريه او أي شخص يعينه وزير الدفاع
 وتصدر قرارات المجلس بأكثرية الآراء . اما قيادة القوات العسكرية
 فتكون على اساس المناطق العسكرية التي تعين بأرادة ملكية اذ يكون
 لكل منطقة عسكرية قائد عسكري .

ب - الافعال الجرمية التي تكون من اختصاص المجلس العرفي العسكري :

جميع الافعال الجرمية داخل منطقة الادارة العرفية او
 خارجها عندما تكون ذات مساس او ارتباط بالافعال الجرمية
 الحادثة ضمن تلك المنطقة عدا الافعال الجرمية التي يأمر قائد القوات
 العسكرية برؤيتها من قبل المحاكم العدلية او الادارية كل حسب
 اختصاصه . على ان المادة الـ ١١ من المرسوم قد نصت بان يعاقب بالاعدام :
 ١- كل من حمل السلاح أو أية آلة جارحة ضد الحكومة

او قواتها العسكرية على اختلاف انواعها او قوات الشرطة او استعمال
 السلاح ضد أي موظف من موظفي الحكومة او مستخدميها .

٢ - كل من اشترك في أي عصيان مسلح ضد الحكومة او قواتها
 المسلحة ويقصد بالعصيان المسلح وجود أكثر من شخص واحد يحمل
 سلاحا نازيا او أية آلة جارحة .

٣- كل من اشترك بأي عمل من شأنه تخريب خطوط المواصلات

او المخابرات للقوات العسكرية او تعطيلها او تخريب او تعطيل
الوسائط النقلية للقوات المذكورة .

٤ - كل من اشترك في مساعدة العصاة بتقديم اسلحة او ذخيرة

او عتاد اليهم .

٥ - كل من بث الدعاية بين افراد القوات العسكرية او الشرطة

لتعرض اضعاف قواهم المعنوية او لخدعهم على عدم القيام بواجباتهم .

٦ - كل من حرص بأية صورة كانت شخصاً او اشخاصاً على ارتكاب

الافعال السابقة سواء كان المحرض داخل المنطقة العرفية او خارجها .

٧ - كل من تجسس لمصلحة العصاة ضد الحكومة داخل المنطقة

المعلنة فيها الاحكام العرفية .

ونصت للمادة ١٢ منه بان يعاقب بالاشغال الشاقة المؤبدة او

الموقنة او الحبس مدة لاتزيد على خمس عشرة سنة كل من :-

١ - اعطى الاخبار او المعلومات الى العصاة عن الحركات

العسكرية او اعمال الحكومة المتعلقة بالحركات في المنطقة المعلنة فيها

الاحكام العرفية .

٢ - شجع العصاة على الاستمرار على الحركات العسائية .

٣ - نشر الاخبار المختلفة اذا أدت هذه الاخبار او كان من

شأنها ان تؤدي الى اضعاف القوة المعنوية بين افراد القوات للسلحة للحكومة .

اما الافعال الجرمية غير المنصوص عليها في هذا المرسوم فيعاقب

مرتكبوها وفقاً لاحكام قانون العقوبات البغدادي او القوانين الاخرى

(المادة ١٨ من المرسوم) ولما كانت هذه الصلاحيات واسعة جداً

ولضرورة اشراف السلطات المسؤولة على تصرفات السلطات العسكرية

فقد صدر المرسوم المرقم ٦ لسنة ١٩٤٩ بأن تضاف الفقرة الاتية الى اخر

المادة ١٤ من المرسوم :

✽ وان يقرر مجلس الوزراء حصر صلاحية المجلس العرفي بالنظر في بعض الجرائم التي يعينها ويحال مركبوا هذه الجرائم الى المجلس المذكور بطلب من وزير الداخلية . وللمجلس الوزراء ان يخول وزير الداخلية استعمال صلاحيات قائد للقوات العسكرية الواردة في هذه المادة .

ج - اصول المحاكمة :

١ - على المجلس العرفي العسكري محاكمة الاشخاص الذين يساقون اليه لاجل المحاكمة من قبل قائد القوات العسكرية او المدعي العام (المادة ٣ من المرسوم) وذلك في حالة عدم صدور قرار من مجلس الوزراء في ان تحال الجرائم الى المجلس العرفي من قبل وزير الداخلية وهذا يرد اعتراض وجيه في ان سلطة وزير الداخلية يجب ان لا تكون مقيدة بقرار من مجلس الوزراء حسبما يبدو من ظاهر الفقرة المضافة الى آخر المادة ١٤ من المرسوم حيث تتضمن ثلاث جمل وهي :

(أ) ان يقرر مجلس الوزراء حصر صلاحية المجلس العرفي بالنظر في بعض الجرائم التي يعينها .

(ب) ويحال مركبوا هذه الجرائم الى المجلس المذكور بطلب من وزير الداخلية .

(ج) وللمجلس الوزراء ان يخول وزير الداخلية استعمال صلاحيات قائد القوات العسكرية الواردة في هذه المادة .

فبينما نجد الجملة الاولى قد تضمنت ان يقرر مجلس الوزراء حصر الخ . . نرى انه ورد في الجملة الثالثة بان للمجلس الوزراء ان يخول . . الخ فبقيت الجملة الثانية مستقلة وغير معطوفة على الجملة الاولى اذ لو كانت كذلك لجاءت صيغتها تقول « واحالة مركبوا هذه الجرائم الى المجلس العرفي

العسكري بطلب من وزير الداخلية «ولما كانت هناك حاجة لتكرار جملة لمجلس الوزراء في الجملة الثالثة اذ كان يكفي ان تعطف على الجملة الثانية بالقول «وان يفول ٠٠٠ الخ» ولذلك يستنتج ان للشرع قصد ان تكون الاحالة من قبل وزير الداخلية دون ان يستند ذلك الى قرار من مجلس الوزراء وهذا ما يبدو من الصيغة . على ان ما جرى عليه العمل ان مجلس الوزراء قد اصدر قراراً في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢١/١١/١٩٤٩ (اذ كانت الاحكام العرفية معلنة . وذلك بالارادة للرقعة ٣١٩ والورقة في ١٤/٥/١٩٤٨) متضمنة في فقرته الثالثة (ان تحال هذه الجرائم الى المجلس العرفي من قبل وزير الداخلية وحده) وعليه فان هذه الفقرة من قرار مجلس الوزراء يمكن اعتبارها تأييداً للنص القانوني وان لم تكن الحاجة تدعو لصدورها نظراً لعدم امكان تصور صدور قرار لتحديد هذه الصلاحية ومخالفة النص المطلق الذي لا يبيح التحديد او القيد .

٢ - يباشر المجلس المحاكمة باستماع بيان المدعي العام الذي يتضمن خلاصة الجريمة المسندة ثم يمكن للتهم من بيان افادته الاولى ويستمع شهود الاثبات ويمكن للتهم من مناقشتهم ويستمع شهود الدفاع (ان وجدوا) ما لم ير المجلس ان الغرض من طلب استماعهم هو الماظلة . ويسمع دفاع التهم ثم يصدر قراره (المادة ٤ من المرسوم) وتجري للرافعة بصورة علنية اذ اذا رأى المجلس ضرورة لرؤيتها بصورة سرية (مادة ٥ مـه) وتصدر القرارات باكثرية الاراء (مادة ٦ منه) ويجب ان يستند الآلة ١ الى مادة قانونية وان يحتوي على الاسباب المدالة (مادة ٧) وتعتبر احكام المجلس قطعية وتنفذ على الفور الا ما كان منتهياً متضمناً الحكم بالاعدام (المادة ٨) اذ لا ينفذ الا بعد تصديق الملك (مادة ٩ للمادة) .

٣ - لقد جاء مرسوم ذيل مرسوم الادارة العرفية بقاعدة جديدة في قبول مبدأ اجراء المحاكمة غيابياً فنص في المادة الاولى منه على ما ياتي: (اذا لم يتيسر القبض على المتهم او هرب بعد القبض عليه فنجري التعقيبات والتحقيقات والمحاكات بحقه امام المجلس العرفي غيابياً .)

اما كيفية تبليغه فتكون بطريقة تعليق ورقة التكليف بالحضور على محل اقامة المتهم او بنشره صورتها في احدى الجرائد او الاذاعة فاذا لم يحضر المتهم خلال سبعة ايام من تاريخ هذا التبليغ يباشر بالاجراء المذكورة في المادة الاولى (المادة ٢) ويحكم المجلس بعد تلاوة اوراق التحقيق واستماع الشهادات وطلبات واقوال المدعى العام والمدعى في الحقوق المدنية في الجريمة للسندة لاعتهم وفي التضمينات الناشئة منها ويعلن هذا الحكم فوراً حسب الطريقة المبينة في المادة الثانية (للمادة ٣) وينفذ الحكم المتعلق بالتضمينات فوراً من قبل المجلس العرفي العسكري على ان يقدم المحكوم له كفيلاً لمدة ستة اشهر تبني من تاريخ اعلان الحكم . ويستثنى من هذه الكفالة الحكومة اذا كانت هي المحكوم لها بالتضمين (المادة ٤) واذا حضر المحكوم عليه غياباً او قبض عليه خلال مدة ستة اشهر من تاريخ اعلان الحكم الغيابي عليه حسب المادة الثالثة من هذا الدليل يعاد النظر في الحكم المذكور من قبل المجلس العرفي العسكري بعد اجراء المحاكمة حسب المادة ٤ من المرسوم الاصلي . واذا لم يكن المجلس موجوداً لسبب انتهاء الاحكام العرفية فيجتمع المجلس نفسه لغرض اعادة النظر في الحكم المذكور واذا لم يمكن ذلك بسبب عدم وجود عضواً اكثر من اعضائه فيجوز تعيين اعضاء آخرين بدلاً منهم (للمادة ٥) فاذا اسفرت النتيجة بعد اعادة النظر عن تأييد الحكم السابق فلا يرد شيء من التضمينات الى المحكوم عليه . واذا اسفرت عن براءة فيحكم باعادة

التضمينات كلها او بعضها اليه (مادة ٦) . اما اذا توفي المحكوم عليه غياباً خلال مدة الستة اشهر السابق ذكرها فلورثته خلال اللدة الباقية منها ان يطلبوا اعادة النظر في الفقرة الحكمية المختصة بالتضمينات وللمجلس ان يقرر ما يترأى له .

د - الاجراءات الادارية

ان الاجراءات الادارية مودعة لقائد القوات العسكرية اذ نصت للمادة ١٤ من الرسوم بانه يجوز لقائد القوات العسكرية ان يتخذ باعلان او بأوامر كتابية او شفوية التدابير الاتى بيانها :

١ - سحب الرخص بجميـازة السلاح او حمله والامر بتسليم الاسلحة على اختلاف انواعها والدخائر والمواد القابلة للانفجار وللفرقعات وضبطها ايما وجدت واغلاق مخازن الاسلحة .

٢ - الترخيص بتفتيش الاشخاص او للمنازل في اي ساعة من ساعات النهار او الليل .

٣ - الامر بمراقبة الصحف والنشرات الدورية قبل نشرها وايقاف نشرها من غير اخطار سابق والامر باغلاق اي مطبعة وضبط للطبوعات والنشرات والرسومات التي من شأنها تهيج الخواطر واثارة الفتنة او مما قد يؤدي الى الاخلال بالامن او النظام العام سواء كانت مملوكة للنشر او للتوزيع او للعرض على الانظار او البيع او لم تكن معدة لغرض من هذه الاغراض .

٤ - الامر بمراقبة الرسائل البريدية والتغرافية والتلقونية .

٥ - تحديد مواعيد فتح المحال العمومية واغلاقها كلا او بعضاً سواء في كل الجهة التي اجريت فيها الاحكام العرفية او في بعض النواحي

أو الاحياء أو تبديل تلك للواعيد واغلاق المحال العمومية المذكورة كلها أو بعضها .

٦ - الامر باعادة الاشخاص للولدين أو المستوطنين في غير الجهة التي يقيمون فيها الى مقر ولادتهم أو لوطنهم اذا لم يوجد ما يبرر مقامهم في تلك الجهة أو الامر بأن يكون بيدهم تذاكر لاثبات الشخصية أو الاذن بالاقامة .

٧ - الامر بالقبض على المتشردين والمشتبه فيهم وبمحجزهم في مكان امين .

٨ - منع اي اجتماع عام وحله بالقوة وكذلك منع اي ناد أو جمعية أو اجتماع وحله بالقوة .

٩ - منع المرور في ساعات معينة من النهار أو الليل في كل الجهة التي اعلنت فيها الاحكام العرفية أو في بعضها ألا بأذن خاص أو لضرورة عاجلة بشرط اثبات تلك الضرورة .

١٠ - تنظيم استعمال وسائط النقل على اختلاف انواعها في كل الجهة المعلنه فيها الاحكام العرفية أو في بعضها ومنع ذلك الاستعمال عند الاقتضاء .

١١ - اخلاء بعض الجهات أو عزلها وعلى العموم حصر وتحديد للمواصلات بين الجهات المختلفة التي اعلنت فيها الاحكام العرفية وتنظيم تلك المواصلات .

١٢ - الاستيلاء على أية واسطة من وسائط النقل أو أي مصلحة عامة أو خاصة أو أي معمل أو مصنع أو محل صنايع أو أي عتار أو أي منقول أو أي شيء من المواد الغذائية وكذلك تكليف أي فرد بتأدية أي عمل من الاعمال .

ويجوز لمجلس الوزراء ان يضيق دائرة الحقوق للتقدمسة للخولة
لقائد القوات العسكرية او ان يرخص له باتخاذ اي تدوير آخر ما
يقتضيه صون الامن والنظام العام في كل الجهة التي اعلنت فيها الاحكام
العرفية او في بعضها .

وقد اضيف الى نهاية هذه المادة كما اسلفنا بموجب المرسوم رقم
٦ لسنة ١٩٤٩ بان يقرر مجلس الوزراء حصر صلاحية المجلس العرفي
بالنظر في بعض الجرائم التي يعينها ويحال مرتكبو هذه الجرائم الى
المجلس العرفي بطلب من وزير الداخلية . وللمجلس الوزراء ان يخول
وزير الداخلية استعمال صلاحيات قائد القوات العسكرية الواردة في
هذه المادة . والذي يبدو واضحاً ان القسم الاخير من هذه الفقرة هو التي
يتعلق باحكام هذه المادة .

هـ - كيفية اعلان الاحكام العرفية :

عند توفر الحالات التي اشارت اليها الفقرة الاولى من المادة ١٢٠
من القانون الاساسي وبناء على قرار من مجلس الوزراء تصدر الارادة
للملكية باعلان الاحكام العرفية وتحتوي الارادة للملكية عادة على
المنطقة او المناطق التي تشملها تلك الاحكام العرفية ولمدة موقته الى حين
صدور ارادة ملكية بانهاؤها . ثم تعين علاقة الادارة للملكية
بقائد القوات العسكرية وذكر القوانين التي يجري توقيف تنفيذها
كقوانين اصول المحاكمات الجزائية وادارة الاولوية والجمعيات والاجتماعات
والتجمعات والطبوعات وانضباط موظفي السولة والخدمة المدنية والقضائية
ونظام دعاوي العشائر والقوانين الاخرى كل ذلك بقدر ما لها اساس
بالاجراءات والمحاكمات التي تتطلبها الادارة العرفية حسبما يتراعى لقائد
القوات العسكرية مع ذكر بعض الاستثناءات .

١١ - المادة الطواريء

ان الفقرة التاسعة من المادة السادسة والعشرين من القانون الاساسي تتضمن بأن الملك ان يعان الاحكام العرفية او حالة الطواريء . وحالة الطواريء . هذه اضيفت بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٣ وهو قانون التعديل الثاني للقانون الاساسي كما اضيفت بموجب الفقرة الثانية للمادة ١٢٠ منه التي تتضمن ما يلي :-

« عند حدوث خطر او عصيان او ما يخل بالسلام في اية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطواريء في جميع أنحاء العراق او في اية منطقة منها . وتدار للتناطق التي يشملها الاعلان وفقاً لقانون خاص ينص على محاكمة الاشخاص عن جرائم معينة امام محكمة خاصة وعلى الاجراءات الادارية التي تتخذها سلطات معينة »

ولقد الان لم يصدر قانون خاص بعد وضع هذه الفقرة ولكن سبق ان صدر في ١٠/٩/١٩٣٩ مرسوم الطواريء رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٩ وبموافقة مجلس الوزراء صدرت الارادة الملكية بتنفيذه اعتباراً من ١١/٩/١٩٣٩ وذلك نظراً لقيام الحرب العالمية الثانية ثم عدلت للسادة الاولى منه بالمرسوم رقم ١٠ لسنة ١٩٣٩ وكان ما يتناوله كيفية السيطرة على الاجانب غير للرغوب فيهم والتحقيق عن هوياتهم وتأمين جعلهم في متناول سلطة الحكومة في اي وقت وبيان كيفية حفظ املاكهم واموالهم ومراقبة حركة الخروج من العراق ومنع اي شخص من مغادرته - ان رؤى ان في مغادرته مخدوراً - وتعديل بعض احكام قانون العقوبات عند تطبيقها على الاجانب وامكان فرض عقوبة الاعدام على بعض الجرائم ووضع قواعد لامكان اتخاذ بعض التدابير التي ينبغي اتخاذها حسب مقتضيات الوضع الدولي ثم صدر قانون الطواريء رقم ١٠ لسنة ١٩٤٠ محل المرسومين

الانفي الذكر الذين انص المادة الاولى منه وبناء على بقاء استمرار
الاسباب التي اوجبت اصدار المرسومين المذكورين فقد صدرت الارادة
الملكية بناء على قرار مجلس الوزراء باعتبار يوم ١١/٣/١٩٤٠ تاريخاً
لظهور خطر الحرب وذلك لغرض احكام هذا القانون ولا زال حكم
هذا القانون قائماً ومطبوعاً بالنظر لعدم صدور ارادة بامحاء الحالة المذكورة.
ويتناول هذا القانون كما كان الحال في المرسومين كيفية السيطرة
على الاجانب غير المرغوب فيهم والتحقيق عن هوياتهم وتأمين جعلهم في
متناول سلطة الحكومة في اي وقت وكيفية حفظ اموالهم واملاكهم ومراقبة
حركة الخروج من العراق وتعديل بعض احكام القسم الثاني من الباب
الخامس عشر من قانون العقوبات عند تطبيقها على الاجانب بحيث اصبحت
اشد صرامة. كما عرفت تعبير (العلو) المستعمل في الباب الثاني عشر
من قانون العقوبات البغدادي بأنه يشمل اية دولة في حالة حرب مع العراق
ورعاياها كما اضيفت الى المادة الثالثة من الباب المذكور ما جعلها تشمل
الطرق والمواصلات الاخرى وتطبيق العقوبة الواردة فيها على اي شخص
يمنع من اية مصالح من المصالح العامة او يتعرض للاخلال بها أو يمنع
أو يتعرض للاخلال بتجهيز الحاجيات الضرورية للحكومة او الجمهور وذلك
بقصد الاخلال الطمانينة العامة او بقصد عرقلة اعمال الحكومة المتعلقة
بالدفاع العام او الامن العام مما لم تتناوله المادة المذكورة .

واجب فرض عقوبة الاعدام عن اية جريمة من الجرائم المنصوص
عليها في المواد ٥ و ٧ و ٨ و ١١ من الباب الـ ١٢ والمادتين ٨٠ و ٨٢ من
الباب الثالث عشر من قانون العقوبات البغدادي كما اجيز ابلاغ العقوبة
الى الاشغال الشاقة عن اية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادتين
١٥ و ١٦ من الباب الـ ١٢ والمادة ٨١ من الباب الـ ١٣ من القانون المذكور .

وخول وزير الداخلية او من يخوله ان يراقب ويمنع كل مايراد نشره من الصحف او غيرها مما له مساس بسياسة الدولة الخارجية ويعاقب المخالف بالحبس مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر او بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً او بكليتا العقوبتين كما خول الوزير المذكور او الاشخاص المخولين من قبله اصدار الاوامر للعقاصد التالية :-
 أ - حجب او اطفاء الانوار في أية منطقة او بناية او أية واسطة من وسائط النقل .

ب - فرض عدم التجول في أي منطقة كانت .
 ج - تقييد او منع استعمال آلات الراديو في المحلات العامة .
 د - منع حيازة الشفرة والرموز وسائر وسائل المجاهرة السرية .
 ويعاقب المخالف مدة لا تتجاوز الستة اشهر او بغرامة لا تتجاوز ١٠٠ دينار او بكليتا العقوبتين .

كما تضمن هذا القانون جواز اصدار اظمة للاغراض التالية :-
 أ - لتعيين الاحوال والشروط التي بمقتضاها يجوز اشغال او استعمال الاموال المنقولة وغير المنقولة من قبل الحكومة ببدل مناسب .
 ب - لتعيين الاحوال والشروط التي بموجبها يجوز تحري المنازل ووسائط النقل والممتلكات الاخرى .

ج - لمنع الاجانب من ان يكون في حوزتهم بعض الاموال المعينة ولتعيين الاحوال والشروط التي بموجبها يجوز اخذها منهم والحفاظة عليها .

ومن يخالف احد الازمة المذكورة يعاقب لمدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة قدرها ١٠٠ دينار او بكليتا العقوبتين ما لم ينص في تلك الازمة على عقوبة اخف من ذلك .

وقد نصت المادة الـ ١١ منه بأنه تطبيق الاحكام المفصوص عليها
في هذا الشأن عند ظهور خطر الحرب او النفير او اعلان الحرب ويعين
تاريخ ظهور الاحوال المذكورة آنفاً وانتهائهما بقرار من مجلس
الوزراء واراادة ملكية .

ان قانون الطوارئ هذا لا يعتبر كافلا للاغاية التي توجتها
الفقرة الثانية من المادة ١٢٠ من القانون الاساسي ولذلك وضعت لائحة
جديدة لهذا الغرض الا انها لم تصدر لحد الآن ولذلك لم يجد ما
يدعو للبحث عنها .

١٢ - اصدار الانظمة

لقد نصت الفقرة الاولى من المادة الـ ٢٦ من القانون الاساسي في
باب حقوق الملك (بأمره توضع الانظمة لاجل تطبيق احكام القوانين
ضمن ما هو مصرح به فيها) وعليه فان الانظمة تصدر بناء على نص
صريح في القانون باصدارها على ان تكون ضمن ما قرره من اسس فلا يجوز
شمولها لما لم يذكره . ويستعمل الملك سلطته هذه باراادة ملكية
بناء على اقراح الوزير او الوزراء المختصين وموافقة مجلس الوزراء
لان اصدار النظام من الامور الهامة التي تعرض على المجلس المذكور
وان كان أمر تنفيذه يعود لوزارة واحدة على الاغلب .

ان الانظمة كالقوانين ملزمة وعامة الا ان مجال القوانين غير
محدود فباستطاعة الشرع عند وضعها احداث كل الالتزامات التي يروق
له فرضها على المواطنين بينما مجال الانظمة محدود ضمن ما هو مصرح
به في القوانين . فالانظمة تستقي قوتها الاجبارية منها فاذا ظهر ان احد
الانظمة المرعية يخالف مستلزم القانوني يؤلف ببناء على طلب

الوزير المختص ديوان خاص برئاسة رئيس محكمة التمييز . وعندئذ تعدر
حضوره برئاسة نائبه . ويفتخب أعضاؤه ثلاثة من بين أحكام التمييز
وثلاثة من كبار الضباط إذا كان القانون الذي استند إليه النظام
يتعلق بالقوة المسلحة وثلاثة من كبار موظفي الإدارة إذا كان ذلك
القانون يتعلق بالشؤون الإدارية وفقاً لقانون خاص (المادة ٨٤ من
القانون الاساسي) وكل قرار يصدر من الديوان الخاص ينص على
مخالفة احد الانظمة او بعض أحكامه مستنداً القانوني يجب ان يكون
بأكثرية ثلثي آراء الديوان وإذا صدر قرار من هذا القبيل يكون ذلك
النظام او القسم المخالف منه ملقى من تاريخ صدور قرار الديوان
الخاص (الفقرة ٢ من المادة ٨٦ من القانون المذكور) ويجب تطبيق
القرار في جميع المحاكم ودوائر الحكومة (المادة ٨٧ منه) .

ان اعطاء سلطة اصدار الانظمة الى رئيس الدولة له فائدتان
مزدوجتان فهو يخفف اعمال المشرع لتسكينه من الاقتصار على معالجة
النقاط الاساسية وترك ما ينبثق عنها من تفصيلات لمعالجتها من قبل
السلطة التنفيذية ضمن تلك الاسس المعينة لان الإدارة وهي للكلفة
بتأمين مراعاة القانون ترى عن كثب الوقائع اليومية التي تصطدم بها
فيسهل عليها التقبيل بالصعوبات التي تتولد من القيام بواجباتها في تنفيذ
ذلك القانون. هذا من جهة ومن جهة اخرى فان النظام انشء مرهونة من
القانون فيكون في الامكان تبديل اسلوب تطبيق اسس القانون حسب
الظروف ووفق ما عليه التجارب دون ان تتكون تلك الاسس موضوع
بحث ثانية والاضطرار الى مراجعة السلطة التشريعية من جديد .

١٣ - اصدار المراسيم

تتناول المراسيم اموراً لو كان مجلس الأمة قد قدلاً لوجب عرضها

عليه لاستصدار قانون بها فهي تصدر في اثناء عطلة المجلس بارادة
ملكبة وموافقة مجلس الوزراء وموقعا عليه بتواقيعهم كافة وذلك
لاتخاذ تدابير مستعجلة للامور التالية :-
١ - لحفظ النظام والامن العام .

فالنظام العام يدل على حدود عمل الافراد بالنسبة لما يدخل
ضمن المصلحة الاجتماعية فعلم النظام ينصب على ما كانت ظاهرة من
الافعال التي تخرج عن تلك الحدود . اما الافسكار والاحاسيس فلانها من
الامور المعنوية التي لا تدخل ضمن اختصاص الضابطة الادارية فلا
يجوز مطاردتها بحجة محافظة النظام العام . فلو حاولت ذلك لاسل بها
الامر الى اضطهاد الضائر وحرية الرأي تلك الامور التي تكفلها القانون
الاساسي . على ان هذا لايعني ان المجتمع ليس بحاجة الى نظام معنوي
او ان انتشار كل انواع الافكار يعتبر شئاً حسناً . فالمجتمع في الواقع
يحتاج الى مايجمي به نفسه في مثل هذا الشأن ولـسكن يجب ان يكون ذلك
بواسطة مؤسسات اخرى غير الضابطة الادارية التي لاتلائم اساليبها
الاضطلاع بهذه المهمة . اما الامن العام فهو يشير الى حالة واقعية
مضادة للفوضى والاختلال فعمل الادارة ينصب على التدخل لمنع
اي عمل من هذا القبيل وانتقاله الى حيز التنفيذ وذلك باشهار القوة
العمومية وفي بعض الاحوال بالاستعمال المباشر لهذه القوة .
ولذلك فان اصدار المراسيم ضمن الحدود للمينة اعلاء في حالة عدم
وجود قانون يعالج الحالات المستعجلة التي تحتاج الى التدارك يمكن
امراً لازماً .

٢ - لدفع خطر عام .

الخطر العام هو كل مايشي منه على كيان الامة . وهذا للدلول

لا يمكن تحديده فقد يتأتى من هجوم خارجي او من وباء او من
 فيضانات شديدة. ومن الطبيعي ان التدابير التي ينبغي اتخاذها لا تقتصر
 كما هو الحال في الفقرة السابقة على اجراءات مانعة بل تشمل اجراءات
 ايجابية ايضاً وحسب مقتضى الاحوال. وهنا يرد سؤال حول امكان
 استصدار مرسوم لدفع خطر غير واقع فعلاً وانما احتياطاً للمستقبل.
 والجواب على ذلك بأن القانون الاساسي لم يقصد ذلك لانه قيد استصدار
 مثل هذا المرسوم على اساس اتخاذ تدابير مستعجلة وهذا الاستعجال
 لا يكون الا في حالة بده ظهور الخطر العام. اما في الحالات غير المستعجلة
 ولاغراض احتياطية فان للسلطة التنفيذية استصدار التشريع اللازم عند
 انعقاد مجلس الامة.



الوزارة

ان علاقات الوزارة بمجلس الامة هي امور تدخل ضمن نطاق الحقوق الدستورية فلا يصح تناولها في كتابنا هذا الذي يقتصر على دراسة الحقوق الادارية ولذلك تناولنا الناحية الادارية من حقوق الوزارة . وتنقسم هذه الى قسمين . القسم الاول منها يتعلق بالوزراء مجتمعين بصفتهم مجلس وزراء ويتناول القسم الثاني الوزراء منفردين .

١ - مجلس الوزراء

يألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ووزراء لا يقل عددهم عن سبعة بعضهم الرئيس وهذا هو الحد الاصغر لعددهم فلا يجوز ان يقل عن ذلك والا اعتبرت الوزارة مستعيلة . اما تعيين ما يزيد عن هذا العدد فاصح منوط بمقتضيات الحاجة وتطور البلاد وظروف الوزارة ولا يوجد قيد في تعيين الحد الاعظم كما كان عليه القانون الاساسي قبل تعديله الاخير اذ كان عدد الوزراء يتراوح بين التسعة والستة عدا الرئيس .

ان مجلس الوزراء هو القائم بأدارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الاجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه (للمادة ٥٦ من القانون الاساسي) ومن ذلك يلاحظ ان مجلس الوزراء يعقد برئاسة رئيس الوزراء كما هو الحال في انكلترا خلافا لما هو الحال في فرنسا ومصر اذ ان لرئيس الدولة (رئيس الجمهورية في فرنسا و الملك في مصر) حق رئاسة المجلس ايضاً . وبعد تعديل

القانون الاساسي ووضع قاعدة تعيين وزراء بلا وزارة ظهرت فكرة
امكان تعيين نائب رئيس وزراء . وكانت دستورية هذا الاجراء منار
جدل حقوقي طويل انتهى بقراره مجلس الامة - بمجلسه الاعيان
والنواب - في جلسة مشتركة في ٢٤/٢/١٩٤٩ اذ اتخذ قراره الاتي :-
أ - يجوز تعيين احد الوزراء سواء اكان بوزارة او بدونها
بمعنوان نائب لرئيس الوزراء .

ب - عند غياب رئيس الوزراء عن العراق يقوم نائبه من تاريخ
مغادرة الرئيس العراق الى حين رجوعه اليه بكافة واجائبه .

ج - عند تعذر حضور رئيس الوزراء بمجلس الوزراء مع وجوده
في العراق فزائبة يرأس مجلس الوزراء وله حق التوقيع على الارادات
للملكية بتنفيذ القوانين الاعتيادية .

د - لرئيس الوزراء ان يخول تحريريا نائبه القيام بالصلاحيات
العائدة له بموجب القوانين الاعتيادية على ان تبقى المسؤوليات الدستورية
للمنصوص عليها في القانون الاساسي في عهدة رئيس الوزراء .

وفي ١٧/٣/١٩٤٩ صدرت الارادة الملكية للرقعة ١٥٥ بتعيين
وزير بلا وزارة ونائب لرئيس الوزراء وكان يقوم مقام رئيس الوزراء
في ترأس مجلس الوزراء والتوقيع على الارادات الملكية المتعلقة بتنفيذ
القوانين والانظمة .

اما اختصاصات مجلس الوزراء كما تنص عليه المادة الاتفة الذكر

فهي :-

أ - القيام بأدارة شؤون الدولة

ان مجلس الوزراء هو الذي يعين السياسة الادارية للدولة تلك
السياسة التي تقرر استناداً الى مقتضيات ظروف الوزارة والعوامل

الاجتماعية والزمنية وضمن حدود القوانين الموضوعه وسراقة تنفيذها
تنفيذاً صحيحاً . ويلاحظ في هذا الصدد انه ليس لمجلس الوزراء في
فرنسا سلطة ادارية (كقاعدة عامة) فهو لا يصدر قرارات تنفيذية
بل يقتصر عمله على مجرد تبادل الاراء . وقد يقال في العراق ان
الوزراء هم الذين يقومون بتهيئة ما يعرض على مجلس الوزراء من الامور
فهل يكون مجلس الوزراء العراقي في وضع مماثل لو صرح مجلس الوزراء
القرواني والجواب انه ليس كذلك فلمجلس الوزراء في العراق حق
المبادرة بأصدار مقررات تنفيذية .

٢ - اتخاذ ما يجب في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة :
انما اذا ندرس هذه الناحية من اختصاص مجلس الوزراء فانما يقتصر
على القسم الاداري منها فمجلس الوزراء يبت في كافة الامور الادارية التي
تخص وزارتين فأكثر سواء كان ذلك بعد عرضه عليه من قبل الوزارات
المختصة او من قبله مبدئياً فعندئذ يلتزم الوزراء المختصون بتنفيذ مقرراته
هذه نتيجة للتضامن المفروض بين الوزراء .

ومع وجود نصوص قانونية او نظامية تجعل بعض الامور من
اختصاص وزارتين او اكثر فان عدم وجود هذه النصوص لا يعني ان
بعض الوزارات لا تعترض على اجراءات وزارة اخرى حتى وان كان
ذلك العمل يدخل في اختصاص الوزارة الاخيرة فيما اذا لم تر فيه ما
ما يتفق مع خططها او اذا وجدته ذا تأثير معاكس لتلك الخطط فحينئذ
لا مندوحة لها من رفع الامر الى مجلس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه
من الاجراءات .

٣ - النظر في جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات :
قد يحصل بعض الالتباس في هل أن النظر يكون في الامر الهامة

التي تقوم بها كل الوزارات او ان النظر يقتصر على الامور التي تقوم بها كل واحدة منها . ولكن نظراً لما جاء في الفقرة السابقة من شمول للقضايا المتعلقة بأكثر من وزارة فمن الواضح ان هذه الفقرة أصبحت متعلقة بالامور الهامة التي تقوم بها كل وزارة على حدة . فإذا كانت الفقرة السابقة قد شملت جميع القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة سواء كانت مهمة او غير مهمة فان هذه الفقرة تقتصر على الامور الهامة لكل وزارة فقط ولذلك فان كل وزير عندما يرى ان ما يريد البت فيه من الامور هو هام فانه يعرضه على مجلس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه بشأنه . ومن الطبيعي ان تقرير كون هذا الامر هاماً لا يعود لتقدير الوزير نفسه بالنسبة لظروف ذلك الامر .

٤- ان رئيس الوزراء يعرض ما يقرره المجلس في الفقرتين السابقتين على الملك للمصادقة عليه وقد يقال في هذا الصدد ان الملك يسود ولا يحكم وان عرض هذه الامور للمصادقة يؤول الى جملة حاكماً . والواقع ان حق المصادقة على القرار وان يبدو على هذا الوجه حسب الظاهر الا ان الملك لا يرفض المصادقة على مقررات مجلس الوزراء لان الوزارة اذا كانت حائزة على ثقة الاغلبية في مجلس النواب فانه يتعذر على الملك تشكيل وزارة اخرى تحصل على ثقة ذلك المجلس واذا فرض تأليف وزارة جديدة وتقرر حل المجلس المذكور واجراء انتخابات جديدة وحيازة حزب الوزارة السابقة على الاغلبية ثانية فعدئذ يجد الملك نفسه امام أزمة دستورية لا يجد لها مخرجاً الا بتعطيل النظام البرلماني وهذه حالة لا تتفق مع احكام القانون الاساسي ورغبة الملك في توجيه البلاد توجيهاً ديمقراطياً صحيحاً . فهذه المصادقة اذن قد نص عليها في القانون الاساسي ليطلع الملك على مقررات مجلس الوزراء ليؤدي بهذه الوسيلة رسالته في الارشاد وابداء النصيح للوزارة عند الاقتضاء .

٥ - اثنا وان أوجزنا ما تضمنته المادة الـ ٦٥ من القانون الاساسي باعتبار ذلك كقواعد عامة لاختصاصات مجلس الوزراء الا اننا نجد في القانون الاساسي والقوانين الاخرى نصوصاً خاصة تقضي بعرض بعض الامور على مجلس الوزراء للنظر والبت فيها او لاستحصال موافقته عليها وسنعرض فيما يلي اهمها :-

أ - للعراقيين رفع عرائض الشكوى واللوائح في الامور المتعلقة بأشخاصهم او بالامور العامة الى مجلس الوزراء بأعتباره سلطة عامة (للمادة ١٤ من القانون الاساسي) .

ب - الى ان يتم نصب الوصي واداءه اليمين عند انتقال العرش لولي العهد غير البالغ السن القانوني تكون حقوق الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة العراقية ويكون مسؤولاً عنها (مادة ٢٢ منه) .

ج - للملك عند مسيس الحاجة ان يغيب عن العراق بقرار من مجلس الوزراء يجب نشره وينصب الملك قبل غيابه نائباً عنه او هيئة نيابية ويبين الحقوق التي يفوضها لمن ينوب عنه بموافقة هذا المجلس (فقرة ١ مادة ٢٣ منه) .

د - بموافقة مجلس الوزراء يعلن الملك الحرب (فقرة ٩ مادة ٢٦ منه) .

هـ - بموافقة مجلس الوزراء يعلن الملك الاحكام العرفية (فقرة ١ مادة ١٢٠ منه) .

و - بموافقة مجلس الوزراء يعلن الملك حالة الطوارئ (فقرة ٢ من المادة السابقة المذكور) .

ز - فيما يتعلق بالادارة المحلية لمجلس الوزراء اختصاصات مهمة لتوجيهها الوجهة الذي يفتق وسياسته في ادارة شؤون الدولة فيموجب

المادة ٧٧ من قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ اصبح له حق تعيين نسبة نفوس الاقضية وعدد الاعضاء المنتخبين لعضوية مجلس اللواء العام بين الحد الاصغر وهو ستة اعضاء والحد الاكبر وهو ١٥ عضواً بقرار يصدره في هذا الشأن كماله ان يبيت في الخلاف الحاصل بين وزير الداخلية ومجلس اللواء العام عند اصرار الاخير على ما قرره بشأن ميزانية ادارة اللواء المحلية (الفقرة ٣ مادة ٦٨ منه) وكذلك للمصادقة على الضائم على ضريقتي الاملاك والاستهلاك والرسوم البلدية التي يوافق عليها المجلس العام على ان لا تتجاوز ربع الاصل (الفقرة ٣ المادة ٦٤ منه) واذا وجد للتصرف ضرورة مبرمة لحل مجلس اللواء العام فعليه ان يترح ذلك الى وزير الداخلية مشفعا طلبه بالاسباب الموجبة وعند موافقة الوزير يعرض الاقتراح على مجلس الوزراء ليصدر قراره في هذا الشأن وفي هذه الحالة يجب المبادرة لاجراء انتخابات لجمع مجلس جديد على ان يجتمع خلال ثلاثة اشهر من تاريخ قرار مجلس الوزراء الصادر بحل المجلس السابق (مادة ٩٢ منه) على ان الاهم من ذلك جميعاً ان ما تضمنته الفقرة الاولى من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية من الوظائف التي عهدت الى الادارة المحلية ، يكون القيام بها وفقاً للخطط التي تميمها الحكومة بأنظمة تصدر من حين لآخر وفقاً للفقرة الثانية من هذه المادة .

ح - اما فيما يتعلق بالبلديات فان قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وتعديلاته قد جعل تعيين امين العاصمة بأرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وبموافقة مجلس الوزراء وكذلك نص في المادة (٤٦ منه) بأنه علاوة على الخدمات الالوية والاختيارية للمكلفة بها البلدية قانوناً او مرتبة عليها بأختيارها يمكن للحكومة ان تطلب من البلدية (القيام مؤقتاً او دائماً) بأي خدمة او وظيفة يمكن

أن يكون القيام بها من قبل سلطة محلية أكثر ملائمة من أن تقوم بها سلطة مركزية . . الخ . ومن الطبيعي أن ترتيب المرافق العامة لا يكون الا بقانون او نظام او بقرار من مجلس الوزراء فأصبح من الواجب عرض أي تغيير في هذا الترتيب على مجلس الوزراء ليتخذ ما يجب بشأنه من اجراءات .

ط - اما فيما يتعلق بأدارة الاولوية فيجوز احداث وحدة ادارية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء (المادة ٣ من قانون ادارة الاولوية) وكذلك ينبغي ان يترن تغيير مراكز الاولوية والاقضية او حدود الاولوية او تسميتها او فكار تباطا الاقضية والتواحي والحاقيها بأرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء (مادة ٤ منه) ويعين للتصرفون ويحولون بأرادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء (مادة ١٠ منه) .

ي - اما فيما يتعلق بترتيب المرافق العمومية فتكون كما قلنا بقانون عند انشاء الوزارة وبنظام فيما يتعلق بتشكيلات كل وزارة وما ينبعها من الدوائر وواجباتها وكيفية قيام الموظفين بتلك الواجبات ومن الطبيعي ان القوانين او الانظمة لا تمر لاكتساب صفتها القانونية او النظامية الا بموافقة مجلس الوزراء . وقد صدر قانون التعديل الثاني لقانون تشكيل الوزارات رقم ٣٧ لسنة ١٩٣٣ رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٢ فنص على جواز فك ارتباط بعض الدوائر أو المؤسسات المرتبطة بوزارة والحاقيها بوزارة اخرى بقرار من مجلس الوزراء وارادة ملكية . هذا فضلا عما ورد في عدة قوانين من صلاحيات لمجلس الوزراء فنص قانون الخدمة المدنية في المادة ٤٤ منه على ان ساعات العمل في دووين الحكومة تقرر من قبل مجلس الوزراء من وقت لآخر على ان لا يتجاوز مجموع ساعات

الدوام المربع في اليوم او تسماً وثلاثين ساعة في الاسبوع . كما سبق ان بينا
عند بحث صلاحيات تلك الادارية ما يتعلق باصناف الموظفين الذين يقتضى
حصول موافقة مجلس الوزراء في تعيينهم ونقلهم او اخراجهم او عزلهم .
وبعد عرض البحث للوجز لاهم ما يقتضى بيانه عن مجلس الوزراء
اي الوزراء بصفتهم مجتمعين فاننا الان نبحث فيما يتعلق بصفتهم
الانفردية :-

٢ - الوزير

لقد سبق ان تناولنا موضوع اختيار الوزير وقبول استقالته
واقالته عند بحث اختصاصات الملك الادارية ولذلك يتناول هذا البحث
الامور الاخرى المتعلقة بالوزير .

شروط تولي الوزارة

لقد اجمعت المادة ال ٦٤ من القانون الاساسى في فقرتها الاولى
الشروط التي يقتضى توفرها لتولي الوزارة حيث نصت (٠٠٠ ولا يكون
وزيراً من كانت فيه احد الموانع المبينة في المادة ٣٠ والوزير الذي لم
يكن عضواً في احد المجلسين لا يبقى في منصبه اكثر من ستة اشهر ما لم
يعين عضواً في مجلس الاعيان او ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة .
والوزير الذي يتقاضى راتب الوزراء لا يستحق مخصصات العضوية في احد
المجلسين في الوقت نفسه . ولا يجوز للوزير ان يشتري او يستأجر شيئاً من املاك
الدولة واماوالمها) وللوانع المبينة في المادة ٣٠ من القانون الاساسى تتعلق بمصو
مجلسى الامة وعليه يتطلب لتولي الوزارة ما يتطلب لهذه العضوية من شروط
لان الاساس في تولي الوزارة ان يكون الوزير عضواً في احد المجلسين فان
لم يكن كذلك لا يبقى في منصبه اكثر من ستة اشهر ما لم يعين عضواً في
مجلس الاعيان او ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة . وملاحظة للمادة
ال ٣٠ الا انه لا نجد انه لا يكون وزيراً .

١ - من لم يكن عراقياً . وحيث ان هذا التقييد جاء مطلقاً ولا يمنع من اكتساب الجنسية العراقية بالتجنس من نيل عضوية مجلس الامة والوزارة فقد ارتوى عند تعديل القانون الاساسي في سنة ١٩٤٣ قبول مبدأ حرمان الاجنبي للكسب الجنسية العراقية بالتجنس من هذا الحق السياسي ويستثنى من ذلك للمجلس المنتمي الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات ومن اكتسب الجنسية بموجب معاهدة لوزان . ولذلك أصبحت الفقرة الاولى من المادة بعد تعديلها على الوجه الاتي (من لم يكن عراقياً اكتسب جنسيته العراقية بالولادة او بموجب معاهدة لوزان او بالتجنس على ان يكون للمتنسب منتسباً الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات) .

٢ - ان الفقرة الثانية من المادة ٣٠ من القانون الاساسي قد نصت بأنه لا يكون عضواً في احد المجلسين من كان دون الثلاثين من عمره في النواب ودون الاربعين في الاعيان . ولما كان من الجائز ان يكون الوزير عضواً في مجلس النواب فيشمله لذلك اقل للمائة فلا يكون وزيرا من كان دون الثلاثين من عمره .

٣ - من كان محكوما عليه بالافلاس ولم يعد اعتباراً .

٤ - من كان محجوراً عليه ولم يفك حجره .

٥ - من كان محكوما عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة الجرمية غير سياسية ومن كان محكوما عليه بالسجن لسرقه او رشوة او خيانة الامانة او تزوير او احتيال او غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة .

وهنا قد يرد سؤال حول جواز انتخاب نائب او تعيين عين

وبالتالي اختيار وزير مدني كان محكوما عليهم بالسجن لارتكابهم جريمة
من الجرائم المبينة في هذه الفقرة بعد اعادة حقوقهم للممنوعة ؟ .

ان قانون اعادة الحقوق للممنوعة رقم ٣٠ لسنة ١٩٣٤ قد تضمن بأنه
يجوز لمن يحكم عليه بجنحة او جنائية تستلزم حرمانه من التمتع
ببعض الحقوق ان يطلب اعادة تلك الحقوق بالشروط المنصوص عليها
فيه وبعد صدور قرار محكمة التمييز باعادة حقوقه يصبح الشخص المحكوم
عليه اهلاً للتمتع بالحقوق التي كانت ممنوعة عليه في القوانين قبل ذلك .
ولكننا نرى انه اذا كان هذا القانون يجعل الشخص المحكوم عليه اهلاً
للمتع بالحقوق للممنوعة عليه في القوانين الاعتيادية فلا يمكن تجاوز ذلك
الى تعديله الشروط المنصوص عليها في القانون الاساسي او ايجاد حالة يخالفها
ولذلك فلا يجوز لمن اعاد حقوقه للممنوعة في الحالات الاسففة الذكر ان يكون
نائباً او عيناً او وزيراً والذي يؤيد ما ذهبنا اليه ما لاحظ في تدوين الفقرة
الخامسة من المادة الرابعة والفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون
انتخاب النواب رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ اذ جاءت الاولى المتعلقة بشروط
النائب مطابقة لنص الفقرة الخامسة من المادة ٣٠ من القانون الاساسي
حرفياً أما الثانية المتعلقة بشروط الناخب فوردت على الوجه التالي
(لا يكون محكوماً عليه بالسجن لمدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية
او محكوماً عليه بالسجن لسرقته أو رشوة أو غير ذلك من الجرائم المخلة
بالشرف بصورة مطلقة مالم تعد حقوقه للممنوعة) فالمشرع لم يورد في
الفقرة الاولى الجملة التي ذكرها في آخر الثانية وهي (مالم تعد حقوقه
للممنوعة) فلو كان من الممكن انتخاب محكوم عليه (في تلك الحالات
المخصوصة) نائباً به استعادته لحقوقه للممنوعة لنص على ذلك كما فعل فيما
يتعلق بالناخب .

٦ - من كان له وظيفة في الحكومة او المصالح الملحقة او منصب او وظيفة او خدمة لدى شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة او له اية منفعة مادية مباشرة او غير مباشرة مع ذلك التعاقد الا اذا كانت المنفعة ناشئة من كونه مساهماً في شركة مؤلفة من اكثر من خمسة وعشرين شخصاً ويستثنى من ذلك مستأجرو اراضي الحكومة واملاكها. لقد احيل تفسير هذه الفقرة الى المحكمة العليا فيما يتعلق بعضو مجلس الامة والوزير. صدرت هذه المحكمة قرارها للمؤرخ ١٤٩/٢/٣ فيما يتعلق بعضو مجلس الامة متضمناً انها لاحظت ان الغرض الاساسي من هذا النص يستهدف غايتين رئيسيتين مهمتين اولاهما ضمان استقلال عضو مجلس الامة وتأمين حريته في ابداء الرأي بدون أي مؤثر مشوب بعوامل مادية وثانيهما الحيلولة دون استغلال مركزه لغايات مادية ومنافع شخصية لا تتصل بالمنفعة العامة او المصالح العام بشيء. لهذا فان وجود اية علاقة ناشئة عن منفعة مادية بين عضو مجلس الامة واحدى دوائر الحكومة او للتؤسسات والمصالح الملحقة بها او لدى الشركات المتعاقدة مع الحكومة عن طريق قيامه بأي عمل من الاعمال مما يؤثر على المصلحة العامة المودع امر رعايتها اليه.

وان ما استهدفه القانون الاساسي من كلمة وظيفة سواء كانت في دوائر الحكومة او احدى الدوائر الملحقة بها او لدى اي شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر الحكومية العامة هي من الشوب بحيث تتناول اي عمل من اعمال الحكومة او للمصالح الملحقة بها وكذلك تتناول اي عمل من الاعمال لدى الاشخاص او المؤسسات التي لها عقد مع احدى الدوائر الحكومية بدون التقيد بأي اعتبار يتعلق

بالتسمية او الصيغة . لهذا فالمحكمة ترى ان كل عمل من هذا القبيل يدخل ضمن مدلول كلمة الوظيفة .

وترى المحكمة ان المصالح المدخلة بالحكومة تشمل جميع المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية بموجب قانون خاص كمصرف الرافدين والمصرف العراقي والمصرف الزراعي والمصرف الصناعي ومصلحة نقل الركاب ولجنة اسالة الماء وغير ذلك من المؤسسات والمصالح المماثلة التي تؤسس من وقت لآخر بموجب قانون خاص .

اما بصدد مفهوم المنفعة المادية المباشرة مع العاقد الواردة في هذه الفقرة فرأت المحكمة انها تعنى ان يكون لعضو مجلس الامة حصة معينة كشريك في المؤسسة مما يعتبر ذو منفعة مباشرة علما ان الساهمة المستثناة . اما المنفعة المادية غير المباشرة فتشمل كل نفع مادي يحصل عليه عضو مجلس الامة لنفسه بأية صورة اخرى . وقررت المحكمة بالنظر لما تقدم ان عضو مجلس الامة بحكم هذه الفقرة ممنوع من الاشتغال كرئيس أو عضو مستخدم او ممثل او محام او مستشار او بأي عنوان آخر في مؤسسة حكومية او مؤسسة او مصلحة مدخلة بالحكومة او في شركة او مؤسسة لها عقد مع الحكومة او احدى الدوائر العامة .

اما فيما يتعلق بالوزير فاصدرت المحكمة للعلما قرارها المؤرخ ١٠/٢/٩٤٩ متضمناً انها ترى ان الوزير العضو في مجلس الامة مشمول بأحكام هذه الفقرة . بما في ذلك التفسير الوارد في قرارها السابق المذكور للمؤرخ ٣/٣/٩٤٩ بشأنها على انه فيما يتعلق برأس وزير للمواصلات والاشغال مجلس ادارة السكك الحديدية فانها ترى بأن هذه القضية مستثناة بحكم الاتفاق الخاص المؤيد بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٩٣٦ لانه صادر قبل

تعديل الفقرة السادسة من المادة الثلاثين من القانون الاساسى لذلك فلا مانع من ترأس الوزير للمجلس المذكور .

والذي لاحظناه على القرار الاخير ان المحكمة العليا ذكرت ان الوزير العضو في مجلس الامة مشمول بأحكام هذه الفقرة بما في ذلك التفسير الوارد بشأنها في قراوها السابق في حين ان الفقرة الاولى من المادة الـ ٦٤ من القانون الاساسى قد نصت على ان لا يكون وزيراً من كانت فيه احد الموانع المبينة في المادة الـ ٣٠ بما فيها فقرتها السادسة موضوعة البحث ونظراً لهذا الاطلاق فان هذه الفقرة وتفسيرها يشملان الوزير سواء كان عضواً في احد المجلسين او لم يكن .

٧ - من كان مجنوناً أو معتوهاً .

٨ - من كان من افرقاء الملك في الدرجة التي تعين بقانون (الى الدرجة الرابعة) .

اختصاصات الوزير

١ - التوقيع مع الملك

لقد سبق ان بينا ان الملك يستعمل سلطته بمرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم وهذا ما نصت عليه المادة الـ ٢٧ من القانون الاساسى فالوزير اذن يشترك في التوقيع مع الملك بحكم القانون الاساسى لغرض توجيه المسؤولية الى الوزير ما دام الملك لا يستعمل سلطته الا بناء على اقتراحه

٢ - الاعمال الادارية

ان تنظيم وادارة المرافق العامة متروكة لرأي الوزير فهو ينظم ميزانية وزارته على اساس الاحتياجات التي يلزمها لتأمين سير جهاز

وزارته الاداري ثم يقدمها لتأخذ طريقها الاصولي للمصادقة عليها ضمن الليزانية العامة . فاذا ما انتهت الى هذه المرحلة عاد فاصبح مقيداً بحدودها في اي تنظيم يرتأيه . ان الوزير هو الامر الاعلى لوزارته والمسؤول عن الاجراءات المتعلقة بها وما يتبعها من الدوائر ولذلك فان امر اختيار موظفي وزارته وتقليدهم ومعايشتهم ومكافئتهم واحالتهم على التقاعد امر موكل اليه واذا اقتضى استصدار ارادة ملكية وموافقة مجلس الوزراء او احالة للجنة مختصة لمعالجة اي شأن من شؤونهم حسب القوانين للرعية فلا يتم ذلك الا برأيه ويؤمن تنفيذ اوامره بواسطة المخابرات والتعليمات والبيانات والنماشير ويمثل الدولة في الصرف والاذن بالقبض . وبصورة عامة تعود مهمة تمثيل الدولة كشخص معنوي للوزراء وهم يد يرون الاموال العمومية ويعقدون العقود وبواسطتهم تقوم الدولة بالاعمال المدنية . على ان للوزير ان يخول (بأمر تحريري يصدره) اي اكان من كبار موظفي وزارته السلطات الممنوحة له بموجب اي قانون او نظام بالعمورة التي يعينها من وقت لآخر ولا يشمل ذلك الصلاحيات المخولة اليه شخصياً بمقتضى القانون الاساسي .

تقسيم المرافق العامة بين الوزارات

ان من يلاحظ احكام المادة الـ ٦٤ من القانون الاساسي يجدها تعين حداً ادنى لعدد الوزراء . فهل ينصب ذلك على الوزارات ايضاً بعد ان اصبحت للملك تعيين وزراء بلا وزارة ؟ . فالواقع ان الفقرة الاولى من هذه المادة هي التي نصت على ان لا يقل عدد الوزراء عن السبعة بعضهم رئيس الوزراء وعليه فلا يجوز ان يقل عددهم عن الستة . اما تعيين وزراء بلا

وزارة فهو موضوع بحث الفقرة الثالثة من هذه المادة فلا يجوز الخلط بين الفقرتين فالاولى تقصد الوزراء الذين يتولون وزارات معينة فعلا وعلمية فلا يجوز ان تقل الوزارات عن الستة اما الحد الاعلى فلا يقيده القانون الاساسي ولذلك يجوز إنشاء وزارات حسب الحاجة بقانون اما عدد الوزارات في الوقت الحاضر فهي احدى عشر وزارة وهي وزارات الداخلية والدفاع والخارجية والمالية والعدل والمعارف و (المواصلات والاشغال) والاقتصاد والشؤون الاجتماعية والزراعة والصحة . ويجري تقسيم المرافق العامة بينها حسب اختصاص كل منها والذي يدل على ان اسم كل وزارة يدل على ما تتضمنه من دوائر وما تديره من مرافق علما بوزارة الداخلية فهي بالاضافة لما يظهر واضحا من انها الوزارة التي تشرف على ما يدعى عليه بالادارة العامة فانها تتولى معالجة امور كثيرة تدخل ضمن اختصاص وزارات اخرى وهذا قد يحدث في بعض الوزارات الاخرى ايضا الا ان ذلك يكون في مناسبات محدودة وفي نطاق ضيق كما ان اى مرفق عام لا يدخل ضمن اختصاص اية وزارة يعهد الى وزارة الداخلية كمراقبة اموال الاجانب وكأمانه تجميد اموال اليهود المسقطه عنهم الجنسية العراقية . وقد مرت احوار كانت تتولى فيها هذه الوزارة الاشراف على مديريات عامة عديدة ومثل ذلك مديرية الصحة العامة ومديرية السجون العامة ومديرية النفوس العامة ومديرية العمل التي لم تنفصل عنها الا بعد ان احدثت لها وزارة الشؤون الاجتماعية التي اصبحت اختصاصها يتلائم مع اهداف تلك المديريات ثم فلت مديرية الصحة العامة والحفظ بوزارة الصحة .

الدوائر المركزية

ان الدوائر المركزية هي بمثابة هيئة اركان الجيش الاداري ذلك الجيش الذي يزداد عدداً يوماً بعد يوم .

فما لاشك فيه ان اللعنين بتدبير شؤون الحكومة اليوم يشعرون بان افعالها في العصور الفائرة بل وقبل عشرات من السنين كانت ابسط مما هي عليه الآن اذ كانت تقتصر على المحافظة على الامن ، حماية الواردات والقيام بشيء محدود من الخدمات العمومية وهذا كان يشكل كل مجال مسؤولية الحكومة . على انه حتى في الحدود الضيقة لذلك الدور كان من الاعتراف به ان الحاجة للدوائر المركزية امر ضروري وان هذه الضرورة مستندة من فكرة التنظيم الاساسية للمرافق وبالإضافة الى التشريعات او الى المجالس او اية هيئة اجتماعية اخرى تقوم بوضع الخطوط الاساسية او الارشادية للمناهج وتنفيذها يجب ان توجد دوائر مركزية مكلفة بالقيام باعداد تلك المناهج وتسهيل تنفيذها بمداوراتها واذ كانت الوزارة وهي الهيئة التنفيذية المركزية مسؤولة عن حسن التنفيذ فانها في الواقع لاتتمكن من اداء واجباتها ومسؤولياتها هذه بدون قيام الدوائر المركزية في تهيئة الوسائل للمساهمة لذلك .

لقد اتسع في الازمنة الحديثة دور الحكومة استجابة لمتطلبات الزمن والادارة العامة للشعوب اتساعاً كبيراً وقد نجم ذلك الاتساع عن الاعتراف بتعقدات المجتمع الحديث وعدم استطاعة الافراد او الجماعات المتخصصة الاضطلاع بأعباء ذلك . كما انه قد نجم من الاعتراف بقابليات المجتمع لتحسين وتوجيه مصيره في سبيل الرفاء العام بواسطة ذلك الجهاز ذي الامكانيات الواسعة لقيام بالعمل المذكور (اى الحكومة) وبنتيجة

عذا صارت الحكومة تطالب اليوم بالدخول في مدى واسع من الفعاليات
للموجهة نحو اهداف مشتركة واسعة كاستقرار الاقتصاد والتجسين الاجتماعي .
ومن هذا المجال الاسخذا بالاتساع والتركيب لاعمال الحكومة تظهر
حاجة متزايدة للرئاسة والتوجيه المركزيين تأميناً للموازنة بين المناهج
اي بين مايجب عمله وتنسيقه وبين ادارة صالحة في مختلف اجزائها
لتنفيذ تلك المناهج .

ان هذا الاتساع والتشعب في مجال الحكومة وما ينتج من ذلك
من وطأة شاملة تجاه الشعب تضاعف الحاجة لدوائر مركزية تساعد
الوزراء على تحمل اعباء مسؤولياتهم الجسيمة اذ عليهم عرض المناهج
والخطط التي يرومون القيام بها على الشعب وممثليه للحصول على التأييد
كما ان عليهم الاشراف وتعتيب تنفيذ تلك المناهج والخطط وانفاق الكثير
من وقتهم . بالنظر لعلاناتهم واتصالاتهم بجلس الامة وزعماء الامة
وجامعات المعاليج الخاصة والجمهور بوجه عام ومواجهة الناس داخل
الدوائر وخارجها وكذلك النظر في كثير من الامور الهامة الطارئة وان
لم تقارب في الاهمية مدى المناهج او الخطط . ففي مثل هذه الحالة ليس
بامكان المنفذ للفرد (الوزير) او للمنفذ الاجمالي (مجلس الوزراء) ان
يقوم بجميع الاعمال التي ينبغي القيام بها لتأمين تحقيق مسؤوليات
الادارة المركزية بلدون تلك الدوائر . وحيث قد تطورت اصول الادارة
المنظمة في العالم بحيث لا يمكن بدون الاستناد اليها القيام برسم القرارات الصادرة
من الهيئات التنفيذية المركزية وتنفيذها . وحيث ان هذه الاصول تحتاج
الى فعاليات كثيرة على اساس جمع المعلومات للمقتضية للتصاميم وتنسيقها
وعرض حقائقها وتقدير اثرها وتعيين اساليبها فقد اقتضى بذل جهود
منظمة لاشخاص كثيرين تتألف منهم الدوائر المركزية التي تمكن الهيئة

التنفيذية من اعطاء قرارات صحيحة على ضوء تلك المعلومات والفعاليات
 المتقدمة ومن ثم القيام بتنفيذها عن طريق الدوائر المذكورة حيث تقوم
 بتبليغها الى وكلاء التنفيذ . ومن كل ذلك ننتهي الى القول بأن وظيفة
 الادارة الفعالة تدعو وتحتاج الى عمليات وأساليب هي خارج امكانيات
 الهيئات التنفيذية المركزية التي تشمل فيها الرئاسة والتوجيه فاصبح من
 اللازم ايجاد الدوائر المركزية لمساعدة تلك الهيئات وتمكينها من ممارسة
 مسؤولياتها بصورة فعالة .

كما اننا لو لاحظنا اهداف الادارة المركزية نجد ان عليها ان تعين
 السياسة العامة التي يجب اتباعها وان تحصل على التنسيق الضروري
 وتوفيق الجهود بين الاقسام المختلفة للادارة وتوزيع المسؤوليات
 توزيعاً صحيحاً ووضع الطرق الفعالة لعلاقات العمل الحسن او بتعبير آخر
 عليها ان تؤمن جهازاً حكومياً رسمت خطته على الوجه الاكمل فهي اذن
 ملزمة ببذل احسن الجهود للحصول على الاشخاص الحائزين على اعلى
 الكفاءات والاستفادة الى اقصى حد من مهارتهم للخدمة العامة .

وبوجه عام يجب ان يكون للهيئة التنفيذية المركزية موظفون يعتمد
 عليهم في وضع الميزانية واعداد مناهج تنفيذية والنظر في التنظيمات
 والاصول الادارية والشؤون الدائمة ووضع اسس تنسيق السياسة الاقتصادية
 والمنهج الاقتصادي وكذلك تنسيق الاشغال العمومية وبالإضافة الى ذلك
 تقوم هيئات الموظفين للمركزين بعمل تنسيق من النوع الاختصاصي في
 اكثر من معالجة ناحية خاصة من ادارة الشؤون وهكذا تؤسس دوائر
 خاصة من الموظفين لتأمين انطباق السياسة التنفيذية على التشريع ولتأمين
 تنسيق الاحصائيات للحكومة فضلاً عن ان هناك قسماً من الموظفين
 يقومون بأعمال السكرتارية للوزراء . على ان كل من طبقات الموظفين هذه

وان كانت تعالج مسألة معينة ولكن في الواقع ان معالجة هذه للسائل
تتغلغل في كافة أنحاء جهاز الحكومة من حيث النتيجة كما انها تشترك
في معالجة امور لا تقع مسؤولياتها على إحدى الوزارات حصراً وإنما تتم
بصورة مباشرة كل وزارة من الوزارات كـمهمة الميزانية او ادارة
الشؤون المالية او التنظيم وطرق العمل وهي نواح قائمة بذاتها في
شؤون الادارة علمياً .

ولزيادةيضاح دور موظفي ادارة المركز ينبغي ان يؤكد انهم
لا يكونون مسؤولين مباشرة عن اي جزء من اعمال اية وزارة من
الوزارات او مجموعة من الوزارات فهمة حياة موظفي المركز عبارة عن
التعاون مع الوزارات للحصول على الحقائق والعلومات والاستعراض
والتحليل والتوفيق بين المعلومات واعطاء المشورة . فهم لا يقررون أو يمنعون
سلطة أو مسؤولية الوزراء . والواقع ان عمل موظفي المركز لا يكون
فعالاً ومؤثراً الا اذا قام رؤساء الادارة بواجباتهم بصورة صحيحة فعالة
فكل اعمال التصميم ووضع النماذج والتنسيق تقع مسؤولياتها على جميع
الوحدات التي تؤلف الادارة القومية .

وعليه بإمكاننا ان نستخلص من ذلك ان هناك حاجة الى حياة
تنفيذية مركزية للادارة القومية سواء اكان ذلك على يد شخص واحد
او جماعة من الاشخاص يعملون من وجهة نظر شاملة لمجموع السياسة
القومية والنهج القومي . والحاجة ماسة الى وجود حياة موظفين لادارة
الشؤون في المراكز ليس للاضطلاع بمسؤوليات الهيئة التنفيذية المركزية
بل لتمكين المسؤولين من القيام بأعمالهم .

أما تنظيم حياة الموظفين المركزيين وارتباطهم بوزارة او اخرى
فيعود لسلطة التنفيذية ويكون على رأس كل دائرة على العموم مدير عام

يكون مسؤولاً امام الوزير عن حسن ادارتها ويقوم بواجباته وفقاً
 لاحكام القوانين والانظمة للرعية والتعليمات التي يصدرها الوزير ويعاونه
 موظفون بقدر ماتمس الحاجة اليهم وهم عادة عبارة عن معاونين ومدراء
 اقسام ومميزون وملاحظون وكتاب عددا للفتشين وللوظنيين الفنيين ولجان
 فنية او استشارية تؤلف عادة من موظفي الدائرة وان كان هناك بعض
 لجان يشترك فيها الاهالي للاستفادة من خبرتهم وتكون هذه اللجان
 تابعة للتصنيف .



الفصل الثالث

تقسيمات العراق الادارية

لقد سبق ان بينا في بحث نظم الادارة ان ادارة المرافق العامة مودعة الى رئيس الدولة وهو يمارسها بواسطة الوزراء الذين يستعينون بوكلاء عنهم يخولهم سلطاتهم الادارية . ومن الطبيعي ان من غير الممكن ان يقتصر وجود هؤلاء الوكلاء في مركز البلاد لعدم امكان تصور قيام دولة بدون تقسيمات ادارية . ففقسيم البلاد الى وحدات ادارية وانصب من قتل الحكومة المركزية فيها ضرورة تستدعيها طبيعته التنظيم العادل وقد قسم العراق الى الوية والالوية الى اقضية والاقضية الى نواح يضاف الى ذلك البادية التي اسست فيها ادارة خاصة تتلائم مع طبيعة احوالها .

لقد بقي عدد الالوية على ما كان عليه في سنة ١٩٣٤ وهو اربعة عشر لواء اما الاقضية والنواحي فقد تناول بعضها الالغاء والاحداث والتعديل حسب مقتضيات المصلحة العامة . وتبلغ في الوقت الحاضر ٥٤ قضاء و ١٣٧ ناحية وفيما يلي ندرج جدولاً بهذه الوحدات الادارية .

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
اربيل	اربيل	مخمور	مركز اربيل الكوير كنديناوه طق طق
		كويسنجق	

النواحي	الاقضية	مركز اللواء	اللواء
بالك	راونلوز		
برادوست			
ميركه سور			
جناران	رانمة		
ناودشت			
بارزان	الزيبار		
مروزي بالا			
شقلاوه	شقلاوه		
دير حرير			
صلاح الدين			
الاعظمية	بغداد	بغداد	بغداد
الكرادة			
الدورة			
سامان باك			
بلد	سامراء		
الدجيل			
الطارمية	الكاظمية		
ابي غريب			
اليوسفية	المحمودية		
يجي	تكريت		

النواحي	الاقضية	مركز اللواء	القواء
شط العرب		البصرة	البصرة
الهارة			
الزبير			
السيه	ابو الخصيب		
الفاو			
المدينه	القورنه		
السويب			
ملاحظة - يساعد للتصرف في ادارة القواء معاون متصرف			
المحاويل		الحلة	الحلة
القاسم	الهاشمية		
للدخية			
ابو غرق	الهندية		
جدول الغربي			
الكفل			
اسكندرية	للسيب		
جرف الصخر			
سدة الهندية			
هيت		الرمادي	الدليم
الكرمه	الفلوجه		
حديثه	عنه		
القائم			
مركز بعقوبة		بعقوبة	ديالى
ابو صيده	مقدادية		

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
			كنعان
		مفدي	بلد روز
		خالص	بني سعد
			للمنصورية
		خانقين	مركز خانقين
			هورين شيخان
			قره تو
			سعديه
الديوانية	الديوانية	مركز الديوانية	الحوزه
			الملححه
			الشافعية
		عفك	الغار
			البدير
		الساوه	الرميه
			الخصر
			الحناق
		ابى صغير	الحيره
			القيصليه
			القادسيه
		الشاميه	الشافيه
			الصلاحية
			العباسية
			القماس

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
كر بلاه	كر بلاه		الحسينية عين التمر الكوفه
كر كوك	كر كوك	النجف كر كوك	قره حسن التون كوبري ملحه
			شوان
		كفري	بيياز قره تبه قلعة شيروانه
		جمجمال	اغجه لر سنتكاو
		طوز	داقوق قادر كرم
الكوت	الكوت		النعمانية الدجيله
		الحي	الموقفية زر باطمة
		بغره الصويره	العزيزية الزبيدية
النتفك	الناصرية	مركز الناصرية	البو صالح السديناويه اور

النواحي	الاقضية	مركز اللواء	اللواء
قلعة سكر	الرفاعي		
عككة	سوق الشيوخ		
كرمة بني سعد			
الجبايش			
الدواية	السطوة		
الشودة	مركز الموصل	للموصل	للموصل
الحمدانية			
الشرقاط			
الحمدات			
تلخيف			
العماوية	العماوية		
نيروه ريكان			
برواري بالا			
الصليفاني	زاحو		
السندي			
الكلي			
دهوك	دهوك		
البوسكي			
للزوري			
بيبره كبره	عقرو		
السورجية			

اللواء	مركز اللواء	الاقضية	النواحي
		سنجار	عشائر السبيعة سنجار الشمال
		الشيخان	القوش
		تلعفر	الزمار البياضية
السليمانية	السليمانية	مركز السليمانية	نانجرو قره داغ سوردان بازيان
		حلبجة	مركز حلبجة خورمال وارماوا بنجوين ماوت سروجك قلعة دزه ميركه
العمارة	العمارة	مركز العمارة	للشرح

اللواء	مركز الولاية	الاقضية	النواحي
			الحجر الصغير
			كسبت
			الكحلاء
	على الغربي	الشيخ سعد	
	قلعة صالح		الحجر الكبير

اما البادية فتقسم الى ثلاث وحدات هي الجزيرة ومركزها الحضر والبادية الشمالية ومركزها الرطبة والبادية الجنوبية ومركزها بصرة السلامان. وللتصرف هو رئيس اللواء المسؤول عن ادارته والنائب مقام رئيس القضاء المسؤول عن ادارته ومدير الماحية رئيس الناحية المسؤول عن ادارتها . اما البوادي الثلاث فيدير كلا منها مدير المادية ويختار عادة من بين مدراء الشرطة .

لقد كانت هذه التقسيمات موضوع بحث طويل بين رجال الادارة والقانون اذ لا يرى فيها البعض منهم ما يطمئن الحاجة تماماً فانترحوا الاخذ بنظام الولاية اي تقسيم العراق الى ثلاث ولايات تضم كل منها عدداً من اللوية . وعده آخرون بتسمية ما يدعي بالولاية بعنوان المحافظة على ان يكون عدد المحافظات تابعاً لمتعضيات الحاجة . وهذه النظرية التي كانت موضوع درس طويل ماهي الاصدى لما تركه العهد العثماني من تقاليد وموع ذلك فالدعوة لهذا التعديل في التقسيمات الادارية وهو ما يدعي بالاقليمية Regionalisme لا يقتصر على العراق فالبعض من المؤلفين في فرنسا وعلى رأسهم ديلا بلاش De Lablache يرون فيه فوائد دجمة في ادارة للمدكة

فقد كتب هذا مبيناً ان نمو الكتل الاقتصادية اصبح يتجاوز حدود
تسميات اللواء وان ممارسة الدولة لسلطانها على اللواء بدون اي وساطة
يعد شيئاً لامعنى له في الحياة الحديثة . فتدخل المركز بكل صغيرة وكبيرة
في الالوية يقتل كل ابتكار او ابداع فيها فمن الحكمة استبدال هذا
الجهاز المركزي القاسى والصلب بجهاز اكثر مرونة فضم عدة الوية
وجعلها منطقة يزيد في نشاطها بسبب كثرة وارداتها وتجمع قوى اكثر
في يدها كما يقلل من عدد الموظفين بالغاء بعض المرافق الغير المفيدة او
دمجها بغيرها وبالاخير فانها تحقق مطالب الاهالي في جعل المرافق
قريبة اليهم .

هذه الدعوة التي تظهر بديعة في عباراتها لم تحظ بتأييد الكثيرين
من المولفين والاداريين في فرنسا والعراق ومع انه وضعت عدة لوائح في
فرنسا منذ سنة ١٩٢٣ لم يتحقق منها سوى اتصالات غرف التجارة .
اما في العراق فقد وضعت في سنة ١٩٣٩ لائحة لتعديل قانون ادارة
الالوية تتضمن جواز احداث وحدة ادارية يمين اسمها تحت عنوان
(المحافظة) تضم اكثر من لواء واحد ويكون مركزها في احد مراكز
الالوية التابعة لها وذلك بارادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية
وموافقة مجلس الوزراء ويكون المحافظ الرئيس الاجرائي الاكبر في
المحافظة والمسؤول عن ادارتها العامة وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها
بدلاً عن المتصرفين ويكون للتصرفون المنتمون الى المحافظة تابعين له وتحت
اشرافه وعلى وزراء السولة تخويله بعض ماله من الصلاحيات بمقتضى
القوانين المرعية لتمكينه من القيام بواجباته . الا انه وجد ان هذا
الترتيب الاصطناعي في ضم بعض الالوية لا يؤدي الى اية فائدة عملية
للاهمالي او الحكومة فهناك صعوبات جمة في تقدير الامور التي تتمكن

السلطة للركزية ان تركها للمحافظ دون ان تؤثر في سير جهاز المركز الاداري واذا قيل ان تدخل للمركز في الصغير او الكبير من الامور في الاولوية يقتل كل ابتكار او ابداع فيها فان المحافظ وهو ممثل للمركز يكون اكثر تدخلا في تلك الامور لقربه منها وقد يؤدي تدخله هذا الى شل الادارة وتقييد ايدي للتصرفين بحيث يصبحون آلة تنفيذ لرغبات المحافظ وتوجيهاته فاستبدال الجهاز المركزي الصلب بجهاز اكثر مرونة لا يكون بأحداث المحافظة . اما القول بأن ضم عدة الوية يزيد في نشاطها بسبب كثرة وارداتها وتجمع قوى اكثر في يدها فانه لا يخرج عن النطاق النظري . فلو فرضنا ان ضم ثلاثة الوية بعضها الى بعض يجعلها اقوى واقدر فان ضم الاربعة عشر لواء الى بعضها يؤدي الى نتيجة افضل وهذا يعني اننا قد انتهينا الى النقطة التي بدأنا منها وذلك بأبقائها تحت اشراف للمركز مباشرة .

والواقع ان اللواء لم يكن تشكيلا اصطناعياً فقد احدث بعد ان اخذ بنظر الاعتبار جميع الحقائق للمتضيق وعادات الاهالي والظروف الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن ان سرور الزمن قد طور حياة كل لواء فجعل له عنعناته وتقاليده فاحداث تشكيلات اصطناعية يضم عدة الوية تحت عنوان محافظة امر لا يخلو من شاذير جمّة ويؤدي في تعقد امر مراجعة الناس للادارة بأضافة مرجع آخر يكون سبباً في تأخير انجاز معاملاتهم بدلا من تبسيطها . فهو يؤدي الى تضخم في الادارة وفي عدد الموظفين دون ان يقلل شيئاً من اعمال المركز في الرقابة او اعمال السلطات الادارية في التنفيذ . واذا كان لمحبذي فكرة الاقليمية ثمة اتجاه في تقليل للركزية فاقف في توسيع صلاحيات الاولوية باليجاد نظام الادارة المحلية ما يؤمن ما كانت ينتظره هؤلاء من نوائد .

فإذا استعملنا فكرة الاقليمية نجد ان هذا لك مقترحات لاعادة النظر في التقسيمات الادارية على اساس جعل القرية النواة الاصلية في مجموع الهيكل الاداري بحملها وحدة ادارية ذات كيان قانوني وام اقتراح في هذا الشأن ما تقدمت به اللجنة التي تألفت في ديوان مجلس الوزراء والتي ايدت هذا الاتجاه ورأت بأنه قد يكون من الممكن كما تقدمت الحكومة بتشكيلات القرى أن تعيد النظر في امكان ادماج النواحي والاقضية بحيث يتكون منها في المستقبل وحدة ادارية واحدة فإذا ما قبلت هذه التوصية تصبح الوحدات الادارية عندئذ اللواء و (القضاء او الناحية) والقرية واذا ما اضفنا المركزي هذه الوحدات فتكون درجات المراجع للاهالي اربعة وفيها الكمية لان تحديد المراجع على هذا الوجه مع سهولة المخابرات وانتشار شبكة الاتصالات فيه ما يساعد على تسيير المعاملات وما يتلائم مع مبدأ توسيع الصلاحيات .

ان هذه الفكرة مقبولة من حيث المبدأ اذا ان قانون ادارة الالوية السابق رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ كان قد نص في مادته الثانية بأن ادارة القرى ستعين بقانون خاص ومع ان مبدأ توسيع الصلاحيات الذي وضعته اللجنة الاتفة الذكر عمد نظرها في تعديل القانون المذكور كان الاساس لاحداث تشكيلات الادارة المحلية في قانون ادارة الالوية الجديد رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ الا ان ما يتعلق بأدارة القرية لم يدمج في هذا القانون فتكرر فيه النص الذي ورد في القانون السابق ورغم ان لقادة الاولى من القانون الحالي عرفت الوحدة الادارية بأنها اللواء والقضاء والناحية والقرية وكل منطقة تؤسس فيها ادارة خاصة بعنوان خاص فان الوحدات الثلاث الاخيرة لم تصبح ضمن سلسلة التقسيمات الادارية الالوية نظراً للنص

بأن إدارة القرية ستعتمد بقانون خاص ويجوز تأسيس الإدارة الخاصة في
 إدارية بنظام وعليه فإن التقسيمات السابقة للألوية لم يطرأ عليها
 تغيير فبقيت على ما كانت عليه في سلسلة المراجع . وفيما يلي نتناول بحث
 كل وحدة إدارية .



اللواء

لم يورد قانون ادارة الالوية تعريفاً للواء وان كل ما ورد فيه هو ان اللواء وحدة ادارية (مادة ١) وان العراق ينقسم الى الوية والالوية الى اقضية والاقضية الى نواح (مادة ٢) الا ان النص الاخير لا يعتبر دقيقاً في تعريف حقيقة وضع اللواء عملياً فقد يفهم منه ان كافة اجزاء اللواء مقسمة الى اقضية وان كافة اجزاء القضاء مقسمة الى نواح بينما الواقع ليس كذلك فاللواء يتألف من :-

١ - مركز اللواء - وهذا المركز يدار من قبل للتصرف مباشرة ويتألف من :-

أ - مدينة المركز : وهذه تكون محدودة بحدود بلدياتها ولهذا تكون جميع النواحي الفرعية المركزية والبلدية نابعة للمتصرف .

ب - المنطقة المجاورة لمدينة المركز وقد تكون صغيرة فلا توجد لها وحدة ادارية ويقوم بأدارة شؤونها المالية مدير مال للمركز .

ج - اما اذا كانت تلك المنطقة واسعة فقد يحدث لادارتها ناحية او اكثر مرتبطة بالتصرف مباشرة كما انه قد يحدث فيها قضاء مركز لادارة هذه النواحي ومع ذلك فان مدينة للمركز تبقى تحت ادارة للتصرف للباشرة .

٢ - الاقضية - وتتألف من مركز القضاء والنواحي التابعة له .
وعليه فان اللواء هو الوحدة الادارية الكبرى للشتملة على مركز اللواء

والاقتضية التابعة لهوان تطبيق المادة الثانية من قانون ادارة الاولوية يستوجب احداث اقتضية مركز في كافة الاولوية التي لم تحدث فيها تلك الاقتضية كما يستوجب تعديل بعض القوانين كفانون البلديات لجعل قائمقام للركز هو الموظف الاداري لمدينة للركز بدلا من المتصرف .

ان اجراء اي تغيير بطراً على اللواء من الغاء او احداث او تغيير مركزه او حدوده او تسميته او فك ارتباط اقتضيه ونواحيه والحاقها بغيرها يكون بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء المقترنة بارادة ملكية .

اما ادارة اللواء فتقسم الى قسمين اساسيين هما الادارة المركزية والادارة المحلية وفيما يلي تناول ادارة اللواء المركزية :-

ادارة اللواء المركزية

تدار الادارة المركزية للواء من قبل هيئة الموظفين الادارية في مركز اللواء وهذه الهيئة تعمل كمسئلة للوزارات وضمن الحدود التي تعينها لها وذلك على اساس ان كل موظف يقوم بواجباته المحدودة في نطاق التبعية للرئاسة وتتألف هذه الهيئة من :

- ١ - للمتصرف
- ٢ - معاون للمتصرف ان وجد
- ٣ - اكبر موظف مالي
- ٤ - مدير التحرير
- ٥ - مدير الشرطة
- ٦ - ممثلي الوزارات والوزائر الاخرى حسب ما تمس الحاجة اليهم
- ٧ - الموظفين الاخرين

وهنا يجب ان نوضح نقطة يخشى حصول التباس في تفههما فهيشة
 الموظفين الادارية لا تعنى كونها لجنة نجتمع لتقرير عمل ما وانما يقصد
 بذلك التمييز عن مجموع موظفي مركز اللواء المركزيين وفيما يلي نتناول
 بالمبحث كلاً من هؤلاء الموظفين .

اولاً - المتصرف

نظراً لاهمية مركز المتصرف في الادارتين المركزية والمحلية فاننا
 سنتناول بحثه بشيء من التفصيل .

اشتقاء للمتصرف

لقد نصت المادة السادسة عشرة من قانون ادارة الالوية بأن ينتقى
 للمتصرفون والقائمقامون ومديرو النواحي بنظام خاص . وقد ص - مدر
 النظام رقم ٥ لسنة ١٩٤٦ مشروطاً في المتصرف توفر ما يلي :
 (١) - يكون عراقياً او قد مضى على تجنيده مدة لا تقل عن خمس
 سنوات .

(٢) - مكملات الثالثة والعشرين من العمر .
 (٣) - سالماً من الامراض المعدية والعايات الجسمية والعقلية التي
 تمنع القيام بالوظيفة الادارية .
 (٤) - حسن السلوك والسمة وغير محكوم بجناية عدا الجنائيات السياسية
 او بجنحة نكس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال (مادة
 ٢) وان ينتقى من الاكفاء من :-

١ - القائمقامين والموظفين من الدرجة الاولى من الصنف الثاني الذين
 سبق ان عينوا بوظيفة قائمقام وعند عدم وجود كفء منهم يجوز تعيين
 الاكفاء من متخرجي المدارس العالية بشرط مضى خمسة عشر سنة على
 تخرجهم او اشغلوا وظيفة في الدولة لا تقل درجتها عن الثالثة من الصنف

الاول أو سبق تسنهم منصب وزير .

ب - الموظفين من الصنف الاول ممن لهم حق إدارية .

ج - من سبق لهم ان اشتلوا وظيفة متصرف (للمادة ٩٥١)
بموجب النظام رقم ١٧ لسنة ١٩٥١)

تعيين المتصرف نقله

فإذا جرى اتقاء للمتصرف على الوجه المبين اعلاه يعين المتصرف بإرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء كما ان نقله من لواء الى آخر او الى وظيفة أخرى غير للتصرفية يتم على هذه الصورة وذلك بموجب المادة العاشرة من قانون إدارة الألوية .
الاضباط المتصرف واحالته الى التقاعد

ان المتصرف تابع لاحكام قانون الضباط موظفي الدولة فيما يتعلق بانضباطه على ان فصله أو عزله بموجب هذا القانون يكون بأرادة ملكية كما ان احالته الى التقاعد حسب قانون التقاعد يكون بإرادة ملكية كذلك وذلك بموجب النص الوارد في المادة ٣٣ من قانون إدارة الألوية .

وظائف المتصرف

أ - للمتصرف هو للوظائف الاجرائية الاكبر في اللواء والمسؤول عن ادارته العامة وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها وعليه ان ينفذ القوانين داخل لوائه تنفيذا تاماً ويقوم بالوظائف ويستعمل السلطات التي خوله ايها القانون وينفذ الاوامر والتعليمات الصادرة اليه من وزراء الدولة على اختلافهم (مادة ٢٢) .

ان هذه المادة ليست جديدة فقد سبق النص عليها في قانون إدارة

الاولية السابق ومع انها تعطى للتصرف صلاحيات واسعة الا ان
الوزارات استعملت الفقرة الأخيرة منها استعمالا ادى الى الحد من نشاط
التصرفين الى مدى بعيد وكم كانت هذه المادة وللمادة ٢٤ من قانون
ادارة الاولوية التي سيأتى البحث عنها تشعر متصفح قانون ادارة الاولوية
ان التصرف ذو امكانيات جمة لاصلاح لوائه وان اى تواف في ذلك
ناتج عن تقصيره في حين ان تداخل الصلاحيات بين الوزارات والتصرفين
كان يؤدي الى كثرة الاعمال القبطاسية وبطء تسوية القضايا وسوء
التصرف مما سبب التشنجات والتدمرات وتزلزل ثقة الاهالي بكفاءة الادارة
ولذلك عملت الحكومة على تعديل قانون ادارة الاولوية السابق
ووضعت القانون الجديد الذي استهدف توسيع صلاحيات التصرفين
واشراك الاهالي معهم لاداء مهمتهم . ومع ما يلاحظ من نصوص مطاطية
لازال موجودة في هذا القانون فان تعيين صلاحيات التصرف وتحديداتها
في موضوع الادارة المحلية كان خطوة كبيرة نحو ازالة هذا المحذور .
على ان سلامة الادارة وتقليل التشكيكات عنها فيما يتعلق بالناحية المركزية
امر ممكن فيما اذا طرأ على التنمية للسيطرة على الوزارات ورجالها
تغيير يتفق مع احوال هذا القانون من توسيع صلاحيات التصرفين وعدم
التدخل في الصغيرة والكبيرة من اعمالهم والاكتفاء بالرقابة الجسدية مع
ابداء المساعدات المادية والفنية لهم لتمكينهم من القيام بواجباتهم في سبيل
مصلحة البلاد العامة وبصورة بعيدة عن الاعتبار والاهواء والتزعات
الشخصية وبذلك تتوقف تقاليد محزنة في النفوس تصبح بدورها اكبر دعامه
للثبات والاستقرار .

ب - تنص المادة ٢٤ من قانون ادارة الاولوية التي سبق التنويه
عنها بان اهم الغايات التي يتوخاها التصرف في ادارة شؤون لوائه :

- ١ - استتباب الامن
- ٢ - تطبيق مبادئ الحرية والمساواة والعدل بين افراد الشعب والجماعات .
- ٣ - حماية الحقوق الملكية والشخصية لكل فرد من الافراد وسلامته الشخصية .
- ٤ - القيام باعداد وتعميم الوسائل للمقتضية لرفيه طبقات الشعب من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية .
- ٥ - الاعتماد بنشر العدالة بكل سرعة وتسهيلها قدر المستطاع مراعيًا في ذلك استقلال المحاكم .
- ٦ - العناية دائماً بنشر التعليم على مبادئ صحيحة تضمن تقدم كل فرد من الاهلين وسعادته مادياً وادبياً .
- ٧ - السعي لتقريب وتقدم التجارة والصناعة والزراعة .
- ٨ - المحافظة على الصحة العامة وتحسين الشؤون الصحية واتخاذ الوسائل الكافية لمنع انتشار الامراض السارية والعدوية سواء بين الاهالي او في اللواشى .
- ٩ - القيام بالمعاونات والتسهيلات للمزارعين وتأمين توزيع المياه على مزارعهم .
- ١٠ - العمل على تقدم البلديات وادارتها ادارة حسنة ما عدا امانة العاصمة .
- ١١ - بذل العناية لتحقيق اموال الدولة وفق العدل وتقدير الضرائب وجبايتها وحفظ حقوق الخزينة وصيانة املاكها ومراقبة الاقتصاد التام في كل المصاريف .
- ١٢ - رفع تقارير موضحة وافية لكل وزير عن كل ما من شأنه ان يؤول الى الاصلاحات التي يراها لازمة لتحسين الادارة واستكمال

اسباب الراحة العامة ورفق البلاد .

وفما يلي فندي ما يقضى لسكل من هذه الفقوات من ايضاح :-

١ - استتباب الامن

لما كان للتصرف وكيلا عن الحكومة المركزية في لوائه فان من الطبيعي ان يكون مسؤولا عن الامن العام فيه الا ان الاجراءات التي يتخذها في سبل استتباب الامن والنظام ليست مطلقة وهذا امر مفروغ منه في الفصول الدستورية الحديثة ولذلك نجد ان المادة الثامنة والعشرين من قانون ادارة الولاية نصت بان للتصرف مسؤول عن الامن العام ولوائه وعليه تأدية وظائفه بهذا الشأن حسب احكام القانون الخ . وعليه فان للتصرف وان كان مسؤولا عن الامن العام فانه لا يجوز له ان يصدر امرا او يقيضي على اتيان فعل الا تطبيقا لاحكام قانونية اما عن كيفية تنفيذ ما يقتضيه محافظة الامن العام من اجراءات فقد نصت للمادة المذكورة بان ذلك يكون بواسطة الشرطة . وظني الاقضية والنواحي وعليهم ان ينفذوا اوامرهم وله ان يأمر الشرطة باجراء التحقيق في التهم التي يطالع عليها واحالتها الى المحكمة المختصة وتكون شرطة اللواء تحت امرته رأسا من جميع الوجوه عدا للسائل المختصة بانتظامها وادارتها فانها تتبع بذلك اوامر مدير الشرطة العام . واذا رأى ان ادارة الشرطة الداخلية غير مرضية فعليه ان يطلب نظر مدير الشرطة الى الامر وان يرفع تقريراً بذلك الى وزير الداخلية عند ميسر الحاجة . وكذلك نصت المادة ٢٩ منه ان على للتصرف فيما اذا رأى ان قوة الشرطة لا تكفي لانجاز واجباتها او لتنفيذ فرائض البوالة وانظمةها والمحافظة في اي حال على الامن ان يعرض الامر فوراً على وزير الداخلية مبيناً مقدار النجدة من الشرطة والجند التي يرى الضرورة ماسة اليها . ونصت المادة ٣٠ منه بان

للتصرف عند حدوث اضطراب يعرض الامن العام الى خطر لا تقه بكن الشرطة وحدها من قعه او لم يرغب بتدخلها فيه وكان الامر مستعجلا بحيث لا يتسع الوقت لانتظار صدور الامر من وزير الداخلية ان يأخذ المسؤولية حينئذ على عاتقه ويصدر الامر تحريراً الى آمر الوحدة العسكرية في لوائه للقيام بما تقتضيه الحال وعلى الامر ان ينفذ حالا الاوامر التحريرية الصادرة اليه من المتصرف في مثل هذه الامور بشرط ان يحتفظ بحق سوق جنوده وعلى المتصرف اخبار وزير الداخلية عن عمله بأسرع ما يمكن.

٢ - تطبيق مبادئ الحرية والمساواة والعدل بين افراد الشعب والجماعات:-

ان القانون الاساسي قد نص في مادته السابعة بأن الحرية الشخصية مصونة لجميع سكان العراق من التعرض والتدخل ولا يجوز القبض على احدهم او توقيفه او معاقبته او اجباره على تبديل مسكنه او تمريره لقيود او اجباره على الخدمة في القوات المسلحة الا بمقتضى القانون كما نصت المادة الـ ١٢ منه ان للمراقبين حرية ابداء الرأي والنشر والاحتجاج وتاليف الجرميات والاضهاد اليها ضمن حدود القانون كما ورد في المادة السادسة منه فيما يتعلق بالمساواة والعدالة ان لا فرق بين العراقيين امام القانون وان اختلفوا في القومية والدين واللغة . فالناس احرار في ان يفكروا بما يشاؤون وليس لاحد ان يزجهم بسبب عقائدهم او آراءهم الفلسفية او السياسية او الدينية والناس احرار في ان يصرحوا بما يفكرون به بشرط ان يكونوا خاضعين عند تنظيمهم اجتماعات عامة لبعض التدابير الاحتياطية التي لا غنى عنها لصيانة الامن والنظام .

انما احرار في نشر ما يحلو لنا نشره على ان نراعي بعض الوسائل التي اقرتها السلطة التشريعية والتي يراد منها تأمين مسؤولياتنا مما تجره

كتاباتها من نتائج . كما ان لنا حرية العمل حيث ومتى وكيفما اردنا وان
تنتظم في الجمعيات وفق الشروط وضمن القيود التي تنص عليها القوانين .
فهذه الحريات اي حرية الضمير وحرية الاجتماع وحرية الصحافة
وحرية انشاء الجمعيات وحرية العمل تؤلب ما اصطلاح على التعبير عنه
بـ (الحريات العامة) التي كفلها القانون الاساسي للمواطنين وواجب
مراعاتها والاخذ بمبادئها في ادارة شؤون الرعية . وبصورة مجملة يمكن
القول ان الحريات العامة تحد من سلطان الصابطة الادارية كما يمكن
التعبير عن هذه الفكرة بأن في القوانين والانظمة الادارية تحديد
للحريات العامة المطلقة . فالتصرف باعتباره وكيلا عن الحكومة يعمل
على تطبيق هذه المبادئ فيؤمن للأفراد والجماعات حرياتهم العامة ضمن
حدود القانون ويساوي بين كبيرهم وصغيرهم وغنيهم وفقيرهم في حقوقهم
وواجباتهم وتطبيق القوانين عليهم ضمن حدود صلاحياته بعدالة .

٣ - حماية الحقوق الملكية والشخصية لكل فرد من الافراد وسلامته

الشخصية

ان هذه الفقرة مستوحاة من احكام المادة العاشرة من القانون
الاساسي حيث نعت بأن حقوق الملكية مصونة فلا يزعج ملك احد او
ماله الا لاجل النفع العام في الاحوال والطريقة التي يعينها القانون وبشرط
التعويض عنه تعويضاً عادلاً . ولا يجوز فرض القروض الاجبارية ولا
حجز الاموال والاملاك ولا مصادرة الميراث المنوعة الا بمقتضى القانون
والسخرة المجانية والمصادرة العامة للاموال المنقولة وغير المنقولة بحرمة
بماتاً .

فالتصرف مسؤول عن حماية الحقوق الواردة في هذه الفقرة ضمن
حدود قوانينها الخاصة . وهذه الحماية تكون بمراقبة حسن تطبيق تلك

القوانين الخاصة نصاً وروحاً . فاذا كان من الممكن استملاك الاموال غير المنقولة بموجب قانون استملاك الاموال غير المنقولة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٤ وتعديلاته فان على المتصرف ان يتأكد من تحقق النفع العام من الغرض من الاستملاك ليكون قرار مجلس ادارة اللواء الذي يتعقد برأسته لتأييد هذه الجهة منطبقاً على الواقع . كما ينبغي ملاحظة هذه الجهة في تطبيق قانون الاستمانة الاضطرارية او اي قانون آخر مما له علاقة بحقوق الملكية والشخصية كما ان عليه ان يمتثل على ما يؤمن سلامة الناس واطمئنانهم الى حسن الاجراءات المتخذة بهذا الشأن .

٤ - القيام بأعداد وتعميم الوسائل للمقتضية لترفيه طبقات الشعب من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية .

ان اعداد وتعميم الوسائل للمقتضية لذلك لا يمكن تحديدها . فاضافة الى ما ينبغي اجراؤه تطبيقاً للقوانين الموضوعية بهذا الشأن فان هذه الفقرة قد خصت المتصرف بأن يدرس اوضاع لوائه واعداد الوسائل المؤدية لترفيه طبقات الشعب على اساس تلك الدراسة والايماز للجهة المختصة لتنفيذ ذلك . واذا كان من مقتضى ذلك طلب معونة المركز او اصدار اي تشريع فانه يقدم نتائج دراسته مع اسبابها للرجوع الى الوزارة المختصة لاتخاذ ما يلزم . ومن الطبيعي ان هذا الامر يدعو للتصرف بالاتصال بالاھالي والاستماع الى مطالبهم وآمالهم ليحقق الاهداف التي توخها هذه الفقرة خدمة المصلحة العامة .

٥ - الاهتمام بنشر العدالة بكل سرعة وتسهيلها قدر استطاع مراعيًا في ذلك استئلال المحاكم .

ان الاهتمام بنشر العدالة بكل سرعة وتسهيلها لا يعنى امكن التدخل

في شؤون المحاكم لانها مصونة من التدخل في شؤونها بحكم المادة الـ ٧١ من القانون الاساسي فالتصرف اذن يهتم بنشر العدالة وذلك بتنفيذ القوانين ومراقبة جميع الموظفين والزامهم بتنفيذها كل فيما يتعلق بواجباته تنفيذاً عادلاً لا يغير تحيز جهة دون اخرى وذلك بالسرعة الممكنة . اما فيما يتعلق بالمحاكم فيقدم المساعدات التي تطلبها لتسريع أو لتسهيل اداء واجباتها حسب اختصاصاتها .

٦ - العناية دائماً بنشر التعليم على مبادئ صحيحة تضمن تقدم كل فرد من الاهلين وسعادته مادياً وادبياً .

ان المتصرف وان كان بصفته رئيساً لمجلس اللواء العام يقوم بادارة المدارس الابتدائية ومدارس العمال والاميين بموجب الفقرة ط من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية الا انه بالنظر الى ان التعليم لا يقتصر على هذه المدارس فالتصرف اذن يعنى دائماً بنشر التعليم سواء كان طالباً او ثانوياً او مهنيّاً او غير ذلك بالاضافة لمسؤولياته تجاه مدارس الادارة المحلية الانفة الذكر وهذه العناية تكون بدراسته متطلباته لوائه واتخاذ ما يراه لتحقيق ذلك مع رفع التقارير اللازمة الى وزارة المعارف لتتخذ ما يقتضى بشأنها .

٧ - السعي لترويج وتقدم التجارة والصناعة والزراعة .
ان المتصرف بالاضافة لمسؤولياته في الادارة المحلية فيما يتعلق بالفقرات هـ . و . ز . ح من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية فانه مسؤول بصفته وكيلًا عن الحكومة المركزية للسعي لترويج وتقدم التجارة والصناعة والزراعة بدراسه ما يتعلق بهذه الامور ورفع تقاريره عنها لحل وزارتي الاقتصاد والزراعة لمعالجة المواضيع التي تتناولها تلك التقارير

والتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية لرفع مستوى عمال هذه المهن للتوصل الى النتائج التي تتطلبها مصلحة البلاد العامة .

٨ - المحافظة على الصحة العامة وتحسين الشؤون الصحية واتخاذ الوسائل الكافية لمنع انتشار الامراض السارية والمعدية سواء بين الاهلين أو في المواشي .

ان التصرف له واجبات معينة بهذا الشأن في الادارة المحلية ايضاً ولكنه بالإضافة الى ذلك مسؤول امام وزارتي الصحة والاقتصاد بالتعاون مع موظفيها الفنيين لاتخاذ كافة الاجراءات المطلوبة للتوصل الى العناية التي توختها هذه الفقرة فيستعمل سلطاته حسب القانون لتنفيذ هذه الوجيبة .

٩ - القيام بالمعاونات والتسهيلات للزارعين وتأمين توزيع المياه على مزارعهم .

ان هذه للمعاونات لا يمكن اقتصارها على مساعدة الزراع المحتاجين لحصولهم على سلفة زراعية من المصرف الزراعي او على سلف بذور من مديرية الزراعة العامة او تأمين توزيع المياه على مزارعهم بواسطة موظفي الري الفنيين فحسب وانما يجب على المتصرف دراسة وضع كل منطقة من مناطق لوائه وتقدير احتياجها بالتعاون مع الغرف الزراعية او فروع جمعية التمرور او اية مؤسسة اخرى تنظم لهذا الغرض ورفع التقارير اللازمة عنها الى الجهات المختصة ان كانت خارجة عن امكانياته ومثل هذه الامور لا يمكن تحديدها فقد تكون هذه للمعاونة بتسهيل بيع منتجات الزراع وقد تكون بايجاد صناعة تستهلك تلك للفتوحات او تشجيع تشكيل

جمعيات رراعية تعاونية او استحضار مكائن زراعية او حفر آبار ارتوازية
او ما سوى ذلك من الوسائل الكافلة لتحقيق هذه الغاية .

١٠ - العمل على تقدم البلديات وادارتها ادارة حسنة ما عدا امانة
العاصمة .

ان قانون ادارة البلديات قد جعل للمتصرف مسؤوليات معينة
في هذا الشأن وان المقصود من هذه الفقرة والفقرات السابقة ان يعمل
المتصرف باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية وبصفته رئيساً لمجلس اللواء
العام كل ما يمكن للتوصل الى الغايات التي توختها تلك الفقرات .

١١ - بذل العناية لتحقيق اموال الدولة ووفق العدل وتقدير الضرائب
وجبايتها وحفظ حقوق الخزينة وصيانة املاكها ومراعاة الاقتصاد التام
في كل المصاريف .

ان المتصرف بالاضافة الى ما جاء في المادة الـ ٢٦ من قانون ادارة
الاولوية التي تنص على ان (المتصرف مسؤول عن توفير الاقتصاد في مصاريف
الدولة وعن حفظ حقوق الحكومة وصيانة املاكها وعن تحقق وتحصيل
الواردات وفقاً للعدالة والقانون وله من هذه الوجهة الاشراف على موظفي
وزارة المالية كافة في لوائه لكي يقتنع من تأديتهم اعمالهم بصورة مرضية)
فان القوانين المالية قد جعلت للمتصرف ومجلس ادارة لوائه وظائف معينة
تستهدف تظمين الغاية التي توختها الفقرة موضوعة البحث .

١٢ - واخيراً فان على المتصرف ان يرفق تقارير موضحة وافية
لسل وزير عن كل ما من شأنه ان يؤول الى الاصلاحات التي يراها لازمة
لتحسين الادارة واستكمال اسباب الراحة العامة ورفق البلاد . وهذه التقارير

تكون بالإضافة الى التقارير التي يرفعها عن الامور المعنية في الفقرات السابقة ولا يمكن تحديدها ايضاً فهي حسب متطلبات المذاق وظروفها ووضع الموظفين وكيفيه اداؤهم واجباتهم .

ج - ان هذه الغايات المتقدم ذكرها لا يتمكن المتصرف من اداؤها اذا لم يكن له من الصلاحيات ما يهيء له الاطلاع على كل الامور التي هم اللواء ولذلك فان المادة الـ ٢٥ من قانون ادارة الاولوية قد نصت بأنه يجب ارسال نسخ من جميع الاوامر والتعليمات والمقررات الصادرة من الوزارات وللمتعلقه بالادارة والحقوق العامة والخاصة الى المتصرف لاختباره واعلامها لمن يخصهم ذلك وعلى كافة رؤساء النواثر المستخدمين في اللواء ان يرفعوا تقريراً بعد التدقيق عن كل الامور التي احلها اليهم للمتصرف وان يقرحوا عليه ما يرون اقتراحه مناسباً من الاصلاحات وان يرسلوا اليه نسخة من مراسلاتهم لوزارتهم فيما يخص وظائفهم رأساً وعليهم ان يجعلوا للمتصرف على بيته من اعمالهم التي لها مظاهر بالسباسة العامة او بالامن او مسائل العشائر او الحدود وما شاكلها . كما نصت للمادة الـ ٣٢ من هذا القانون بأن على المتصرف ان يتجول من حين لآخر في لوائه وان يوافي الوزير الذي يخصه الامر بأحوال الجهات التي فتشها وبما تحتاج اليه مشفوعاً ذلك باقتراح التدابير التي يرى الضرورة ماسة لاتخاذها .

والخلاصة ان للمتصرف هو المسؤول عن ادارة اللواء وهو ممثل السلطة التنفيذية وملزم بأن يطبق القوانين والانظمة في اداء واجباته . على انه بالنظر لسكونه مسؤولاً فسلطاته محدودة بالتعليمات التي يتلقاها من الوزراء جميعاً اذ ان المتصرف ليس مسؤولاً لوزير الداخلية فقط وانما مسؤول لكافة الوزراء كل حسب اختصاص وزارته وان اعماله التي تكون مغايرة للقوانين والانظمة والتعليمات سواء كانت

موضوع شكوى من قبل ذوي العلاقة او لم تمكن ، يمكن الغاؤها او تصحيحها من قبل الوزراء ذوي الشأن كما للتصرف نفس هذا الحق في الغاء وتصحيح اعمال مسؤوليه . ويخابر السلطة المركزية عن احتياجات سكان لوائه وعن حالتهم الروحية وشعورهم وتبليغ رغباتهم ويبلغهم قرارات تلك السلطة .

د - صلاحيات للتصرف بالاسم للوظفين المركزيين

١ - ان جميع فروع الدوائر المركزية عدا المحاكم تابعة لتفتيش للتصرف واشرافه وله فيما يخص ادارة شؤون لوائه ان يرسل اي وزير كاوان للوظفين المركزيين خاضعون لاوامر التصرف من الوجهة العامة الا في المسائل المتعلقة بالنظام الخاص لهوائهم (مادة ٢٧) وله اعلام الوزارة المختصة عن سلوك اللوظفين التابعين لها وله عند مسيس الحاجة كف يد اي موظف في لوائه عدا الحكم اذا اعتبر بقاءه في وظيفته محلا بالسكينة العامة والنظام وعليه في هذه الحالة اعلام الوزارة للتنمي اليها ذلك للوظف مع بيان الاسباب للوجبة لذلك (مادة ١٩)

٢ - للتصرف اعلام وزارة العدلية عن سلوك الحكم وللوظفين التابعين لها في لوائه لتتخذ ما يقتضى بحققهم من الاجراءات القانونية (مادة ٢٠) .

٣ - للتصرف صلاحية ابداء الرأي حول تعيين وتحويل رؤساء الدوائر في اللواء عدا الحكم اذ على الوزارة المختصة اخذوايه بهذا الشأن (مادة ١٨) ولذلك فلايجوز للوزارات تعيين او تحويل رؤساء الدوائر في اللواء دون ان تأخذ رأي للتصرف عل انها غير ملزمة بتطبيق الرأي الذي يبديه .

٤ - لمتصرف انتقاء وتعيين وترقيم وتحويل موظفي الدوائر الفرعية للركزية في الالوية الذين لا تتجاوز رواتبهم الاثني عشر ديناراً شهرياً ومعاقتهم انضباطياً وفصلهم واحالتهم على التقاعد وفق احكام القوانين للرعية ولا يسري ذلك على موظفي المحاكم (مادة ١٧)

لقد حصل بعض التردد لدى الوزارات حول شمول هذه المادة عند تعارضها مع سلطات رؤساء الدوائر وما اذا كان المتصرف ان يعين موظفاً في دائرة اللطابو او الكمرك في لوائه براتب ١٢ ديناراً او اقل مثلاً بينما ملاك وميزانية الدائرتين المذكورتين تعودان الى مديريتي الكمارك والطابو العامتين مما يستوجب التساؤل وهل له ذلك دون تعديل احكام القوانين للرعية نظراً لتعارض سلطتين تدعى كل منها الاختصاص وتستند الى نص قانوني ؟

لقد عرض الامر على مجلس الوزراء فظهر للجنة التي افهاما لدرس هذه الجهة ان القصد من تشريع المادة ١٧ من قانون ادارة الالوية هو توسيع صلاحيات المتصرفين فيما يخص انتقاء وتعيين وترقيم وتحويل موظفي الدوائر الفرعية للركزية في اللواء الذين لا تتجاوز رواتبهم الاثني عشر ديناراً شهرياً ومعاقتهم انضباطياً وفصلهم وعزلهم واحالتهم الى التقاعد وهذا يسلب تلك السلطات من رؤساء الدوائر للركزية كالدواء العامين وغيرهم وحصرها بالمتصرفين . اما الصعوبات التي تنشأ من تطبيق احكام المادة المذكورة فيمكن تذليلها حسب الايضاحات التالية :

أ - فيما يتعلق بانتقاء وتعيين الموظفين عند شغور وظيفة في اللالاء في احدى الدوائر الفرعية للركزية في اللواء فان على المتصرف اعلام الدائرة للركزية المختصة لبيان ما اذا يوجد في ملاكها موظف تفعل

خدماته إلى الوظيفة الشاغرة والافات للتصرف يقوم بإتقاء وتعيين
للموظف اللائق حسب احكام القوانين للرعية

ب - وفيما يتعلق بالترفع فان اللجنة الدائمة التي يؤلفها الوزير
لفرض النظر في ترشيح الموظف للترفع تكون المرجع لازالة التعارض بين
المدير العام وللتصرف وكذلك التعارض فيما يخص استحقاق بقية موظفي
الوزارة في الالوية

ج - وفيما يتعلق بالنقل فان للتصرف الحق في اجرائه بين موظفي
لوائه فقط ولذا ليس له نقل موظف من لوائه الى لواء آخر .

د - اما فيما يتعلق بمعاينة الموظفين انضباطاً فان من صلاحية للتصرف
معاينتهم وفق احكام قانون الانضباط موظفي الدولة على ان يزود الدائرة
التي ينتمي اليها للموظف بالامر الاداري الصادر بذلك كما ان فصل
الموظف يجري حسب احكام المادة ٥١ من القانون المذكور من قبل مجلس
الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ولذا يكون الوزير المرجع للمختص
لازالة التعارض بين تقريره للتصرف والمدير العام بحق للموظف المراد
فصله . اما العزل فهو من صلاحية الوزير ومجلس الانضباط العام وفق
احكام المراد ١٠ و ١٢ و ٢٦ و ٢٧ من القانون المذكور .

هـ - واما فيما يتعلق بالحالة على التقاعد فنظراً لكونها حسب المادة
الثالثة من قانون التقاعد المدني وتعديلاته نوعين حتمية وجوازية فلا
تعارض هناك في النوع الاول لاستطاعة للتصرف اصدار الامر الاداري
بذلك . اما اذا كانت من النوع الثاني وهي الجوازية فعلى المتصرف الاستئناس
رأي المدير العام الذي يتبنيه للموظف المراد احواله على التقاعد قبل

اصدار الامر بذلك واذا حصل تعارض بين رأي المتصرف والمدير العام
فبإمكان الأخير نقل الموظف الى وظيفة اخرى خارج اللواء .

ثانياً - معاون المتصرف

يجوز تعيين معاون للمتصرف في اللواء وعندئذ يكون في عدد هيئة
الواء الادارية ويتبع في انتقائه وتعيينه وترقيته وتحويله وعزله ومعاقبته
الانضباطية واحالته على التقاعد - مد عين الاحكام للتبعية بحق القائم مقام ما
سيأتي البحث عنه بصورة مفصلة ويقوم بأعمال المتصرف التي يودعها اليه
ويوقع على التقارير حسب اشارته .

لقد احدثت وظيفه معاون متصرف نظراً للحاجة التي ظهرت قبل
الاخذ بنظام الادارة المحلية ولكن عدم تحديد اعمال للمعاون بصورة
قانونية واقتصارها على ما يودعه للمتصرف من اعماله اليه لم يظهر لهذه
الوظيفة اثرأ فعلا الامر الذي قلل الحماس لها فبعد ان كان الاتجاه
الاستمرار في احداث معاونيات لاهم المتصرفيات انقلب هذا الاتجاه الى
العكس فعمل على الفائها فلم يبق منها الا معاونية متصرفية لواء البصرة
ولكن ما هو الوضع الذي سيكون عليه في المستقبل اذا اخذنا بنظر الاعتبار
احداث ادارات الاولوية المحلية تلك الادارات التي اخذت اعمالها في
التزايد سنة بعد اخرى والتي تؤدي بالنتيجة الى تزايد اعمال المتصرفين
باعتبارهم المسؤولين عن تنفيذ مقرراتها ؟ اننا نعتقد ان هذه للمعاونيات
ستسير في طريق الاحداث وستشمل جميع الاولوية لتمكين المتصرفين
من القيام باداء واجباتهم للتزايد .

ثالثاً - اكبر موظف مالي

يمكن اعتبار مدير الواردات اكبر موظف مالي في اللواء نظراً لمسؤولياته الكبيرة في حسن تطبيق القوانين المالية وخاصة فيما يتعلق منها بتحقيق الضرائب والرسوم واستيفائها ومسك السجلات اللازمة لها فهو بمثابة المشاور المالي للمستصرف . اما مدير الخزينة ففضلاً عن ان وظيفته تقتصر على اداة الامور الحسابية المتعلقة بالقبض والصرف فهو اقل درجة من مدير الواردات عادة .

رابعاً - مدير التحرير

ان مدير التحرير يقوم باعمال سكرتارية المتصرفية فهو مسؤول عن تنظيم المحادثات التي تصدر عن قلم التحرير وما يتبع ذلك . كما هو عضو دائم في مجلس ادارة اللواء

خامساً - مدير الشرطة

يعتبر مدير الشرطة أمراً لقوات الشرطة المحلية في اللواء فهو مسؤول عن حسن انتظامها وادارتها وسوقها ويتبع في ذلك مدير الشرطة العام . اما فيما يتعلق بعلاقته بالمتصرف فهو يتلقى اوامره بقدر ما له علاقة بواجباته وعلى مدير الشرطة تنفيذ تلك الاوامر دون ان يكون له حق مناقشتها سواء كانت صحيحة او غير صحيحة لان مسؤولية ذلك تقع على المتصرف المسؤول عن ادارة اللواء . ولكن مع ذلك له ان يبدى المعلومات التي تتوافر لديه عن طبيعة الاحوال والظروف الملازمة لمتخذ المتصرف م يترأى له على ضوءها . على انه قد يوجد في اللواء شرطة من القوة السارية فتتكون بالنسبة للمتصرف بحكم الوحدة العسكرية

الموجودة في اللواء ويمكن للمتصرف اصدار الاوامر اليها بموجب المادة ٣٠ من قانون ادارة الالوية عند تحقق شروطها .

سادساً - ممثلو الوزارات والدوائر الاخرى مع العدد المطلوب

من الموظفين :

تشير هذه الفقرة الى كافة الموظفين الاخرين (اي غير الذين مر ذكرهم) والذين تعينهم كافة الوزارات على موظفي وزارة المدلية اذ يعتبرون من هيئة الموظفين الادارية في مركز اللواء ويؤدون واجباتهم ضمن حدود احكام القوانين والانظمة والتعليمات الصادرة .

المجالس الادارية

في اللواء مجلس يمثل الادارة المحلية (الادارة اللامركزية) يدعى مجلس اللواء العام وسياً في البحث عنه في الفصل الرابع المتعلق بهذه الادارة. اما المجالس الادارية فتختلف عن المجلس الاول اذ هي مجالس استشارية للمتصرفين والقائمين بمهامهم موظفين مركزيين وهي على درجتين مجلس اداري لكل لواء ومجلس اداري لكل قضاء .

١ - مجلس ادارة اللواء

لقد نصت المادة ٤٥ من قانون ادارة الالوية على أنه يؤلف في مركز كل لواء مجلس اداري برئاسة المتصرف من اعضاء دائمين ومختارين على الوجه التالي .

- (١) - الاعضاء الدائمون - اكبر موظف لوزارة المالية ومدير الطابو ومدير التحرير ويحضر جلسات المجلس الاداري رؤساء الدوائر الفرعية للركنية الاخرى وذلك عند النظر في القضايا التي تتعلق بدوائرها ليستطوا آرائهم في هذه القضايا وليس لهم ان يصوتوا عليها .
- (٢) - الاعضاء المختارون - اربعة ويجري انتخابهم وفق احكام هذا القانون على ان يكون اثنان منهم غير مسلمين في اللواء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة .

فالاعضاء الدائمون كما يلاحظ مهيئون تعيناً لا يقبل التأويل عدا العضو المالي فالتمثيل الوارد وهو اكبر موظف لوزارة المالية لا يعني ضرورة صرفه الى مدير الواردات الذي جرى العرف على اعتباره المقصود بهذا التعبير اذ من الممكن صرفه الى اي موظف اخر اكبر منه تابع لوزارة المالية كمدير كمرك مع انه قد لا تتوفر فيه ما يتوفر في

مدير الواردات الذي له بنتيجة اختصاصاته الام اوسع في الامور التي
تعرض على المجلس الاداري من مدير كمرك اما فيما يتعلق بالاعضاء
المنتخبين فقد نص القانون على ان يكون اثنان منهم غير مسلمين في اللواء
الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة ويبدو ان هذا الترتيب كان متبعاً
منذ العهد العثماني بقصد ارضاء الاقليات ومنع تمزج الدعايات المضرة
بينهم ويلاحظ ان وزير الداخلية قد ذكر في المجلس النيابي عند مناقشة
لائحة قانون ادارة الالوية السابق سنة ١٩٢٧ (اذا كنا نزد في منح
مثل هذه الحقوق والامتيازات للاقليات فكيف يمكننا ان نبرهن لهم
وان نقهر وقتبهاهي امام الامم الاخرى باننا نحامي حقوق الاقليات) اما
عن تعبير الطوائف غير المسلمة فاننا نرى انها تقتصر الى الطائفتين
الموسوية والمسيحية فقط اذ ان القانون الاساسي لم يعترف بكيان قانوني
لسوي هاتين الطائفتين بموجب المادة الـ ٧٨ منه اما فيما يتعلق بالطوائف
الاخرى ان وجدت فان القانون الاساسي قد ضمن في المادة السادسة منه
حقوقهم بالنص بان لا فرق بين العراقيين في الحقوق امام القانون
وان اختلفوا في القومية والدين واللغة وان حسن تطبيق هذه المادة
ليفي عن النص الوارد في قانون ادارة الالوية لحفظ حقوق الطائفتين
الذكورتين .

اما عن المقصود بالطائفة فيصرف استنادا لاقوال وزير الداخلية
في مجلس النواب سنة ١٩٢٧ الى (الجماعة المؤلفة من غير المسلمين ولها محل
عبادة ورئيس روحاني فاذا كانت هناك فقط اربعة او خمسة بيوت من
الاقلية فهذه لا يشملها المعنى) وعليه فان اليهود بعد ان استوطنوا جنسياتهم
العراقية ولم يبق منهم سوى عدة بيوت في بعض المدن العراقية لا يمكن
اعتبارهم طائفة لغرض تمثيلهم بمعضوفى مجالس الادارة وهذا ما ذهب

اليه وزارة الداخلية بكتاب وجهته الى متصرفية لواء العمارة في ١٥/١٢/٥١

شروط عضوية المجلس الاداري

نصت المادة الـ ٤٦ من قانون ادارة الاولوية بأنه لا يكون عضواً في مجلس الادارة من كان :

- ١ - لم يتم الخامسة والعشرين من عمره
- ٢ - ذا جنسية او حماية اجنبية او يدعيها
- ٣ - ذا قرابة في الدرجة الاولى مع احد اعضاء المجلس الدائمين او للتجنين .

٤ - موظفاً في الحكومة او البلديات .

٥ - ملتزماً لدى الحكومة او البلديات ويقصد بالملتزم من يقوم بحماية الرسوم والضرائب ممآً للحكومة او البلديات بتعويض ويدفعها قبل تحصيلها اما المتعهد فلا نه فرد عادي ليست له اية صفة رسمية فيجوز انتخابه عضواً لمجلس الادارة .

٦ - محكوماً عليه بالافلاس ولم يعد اعتباره قانوناً .

٧ - محجوراً عليه ولم يفك حجره .

٨ - ساقطاً من الحقوق المدنية .

٩ - محكوماً عليه بجناية مهما كانت او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والرشوة والاختلاس والتزوير والاحتيال وما اشبه ذلك .

١٠ - لا يؤدي للحكومة او البلدية ضريبة كثر او قلت . اما الساكن في دار او محل تؤدي عنه ضريبة الى الحكومة او البلدية فيعتبر كمن يؤديها راساً .

١١ - مجنوناً او مقتوماً

١٢ - امياً .

طريقة تشكيل المجلس

يجتمع الاعضاء الدائمون لمجلس ادارة اللواء والقاضي او من ينوب عنه في القضاء الشرعي (الحاكم) والرؤساء الروحانيون للطوائف غير المسلمة برئاسة المتصرف خلال شهر شباط من كل عام بشكل لجنة تسمى (لجنة التفريق) ويرشحون من بين اهالي اللواء عدداً يساوي ثلاثة اضعاف عدد العضويات الشاغرة مع مراعاة عدم وجود احد الموانع المسالفة الذكر وترسل الاسماء الى قائممقام الافضية الملتحقة باللواء والى بلدية مركز اللواء وعلى كل قائممقام تأليف لجنة مشتركة من اعضاء مجلس ادارة القضاء ومجلس البلدية وتختبب هذه اللجنة ثلثي المرشحين (المدرجة اسمائهم في الجدول) وترسل اسماء المنتخبين الى المتصرف بحضور موقع من اعضاء اللجنة الحاضرين . وعلى رئيس بلدية مركز اللواء ان يجمع اعضاء المجلس البلدي ويقوم بالعمل نفسه وعلى المتصرف عند ورود كافة المحاضر ان يجمع لجنة التفريق لاحصاء عدد الاصوات وتدوينها وعليه ان يأخذ ضعف عدد العضويات الشاغرة من المرشحين في الجدول مراعيّاً في ذلك عدد الاصوات التي حازها ويرفع اسماءهم الى وزير الداخلية ليمتخب من بينهم الاعضاء الجدد (المادة ٤٧)

ومدة عضوية المنتخبين سنتان ويجوز اعادة انتخاب العضو السابق بشرط ان لا تزيد مدة العضوية لكل شخص على اربع سنوات متوالية وبعد مستقيلاً كل عضو منتخب لم يحضر ثلاث جلسات متوالية بدون عذر يراه المجلس مشروعاً وللعرض في هذه الحالة حق الاعتراض لدى وزير الداخلية. وتعلأ للشواغر عند استقالة العضو او وفاته من قبل من حاز اغلبية الاصوات في الانتخابات السابق ولم يعين على ان يكمل مدة سلفه

في العضوية فقط وعلى أن يكون خلف السلم مسلماً وغير السلم غير مسلم (مادة ٤٨) ويحصل النصاب إذا تجاوز أعضاء المجلس الحاضرين نصف العدد الأصلي على أن يكون نصف الحاضرين على الأقل من الأعضاء الدائمين وتصدر القرارات بأكثرية الآراء وإذا تساوت الآراء فللمرئيس صوت الترجيح (مادة ٤٩) وتلتمس المجالس الإدارية مرتين في كل شهر على الأقل (مادة ٥٠)

وظائف مجلس إدارة الآراء

وظائف المجالس الإدارية في الأولوية النظر في شؤون الآراء عامة وإصدار القرارات بشأنها به سد حالتها من قبل للتصرف . أما الشؤون المذكورة فهي .

- ١ - القيام بكافة المناقصات والزيادات المتعلقة بأمور الحكومة .
- ٢ - إعطاء أي قسم من أموال الحكومة بالإيجار أو أي عقد آخر وفق القوانين المرعية .
- ٣ - تدقيق كفالات جميع المقاولين في أعمال الحكومة أو غيرهم من الداخلين في تمويل الحكومة .
- ٤ - النظر استئنافاً في مقررات مجلس إدارة الاقضية .
- ٥ - النظر في أية مسألة تحتم على التصرف بحالتها الى المجلس حسب احكام القوانين .
- ٦ - تقدير مبالغ بدل للثل الواجب استيفاؤها ممن يحق لهم امتلاك أموال الحكومة بهذه الطريقة .

- ٧ - تعيين اسعار التحول للحاصلات الطبيعية .
- ٨ - النظر في اية مسألة يترأى للمتصرف الاستفادة من استشارة المجلس فيها بالنظر لما لاعدائها من العلم والخبرة (مادة ٥١)
- وتستأنف قرارات مجلس ادارة المواء لدى الوزارات المختصة ومدة الاستئناف ٥ يوماً (مادة ٥٢) .

بمجلس
١٨١٢ هـ

القضاء.

يتألف القضاء من مركز القضاء والنواحي التابعة له واف اي
تغير في مركزه او تسميته او فك ارتباطه من لواء والحاقه بلواء آخر
يلبغني ان يقرن بأرادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية
وموافقة مجلس الوزراء. اما تغيير حدود القضاء فيجري بقرار من وزير
الداخلية وتتألف هيئة الموظفين الادارية في مركز القضاء من القائم مقام
ومدير المال وكاتب التحرير ومما من مدير الشرطة او مفوض الشرطة
وممن تمس اليه الحاجة من موظفي الوزارات والهيئات الاخرى مع
العدد المطلوب من الموظفين الاخرين.

القائم مقام

ما سبق بيانه ان الشروط التي يقتضى توفرها في القائم مقام هي نفس
الشروط التي يشترط توفرها في للتصرف اما انتفاؤه فيكون بقتضى
للادة الرابعة من نظام انتفاء الموظفين الاداريين من الاكفاء من :-

أ - مدراء النواحي من الدرجة الاولى من الصنف الثالث .
ب - للموظفين من احدى درجات الصنف الثانى من قانون الخدمة
للدنية .

ج - الاكفاء من المتخرجين من المدارس المالية عند عدم وجود
كـ من مدراء النواحي بشرط مضي ست سنوات على الاقل على
تخرجهم .

د - من سبق لهم ان اشغلوا وظيفة قائم مقام .

ولا بين القائم مقام من بين الاشخاص للذكورين اعلاء الا بعد
اجتياز فحص في اللواضيع التالية :-

أ - تاريخ العراق والبلاد العربية والمجاورة .

ب - جغرافية العراق والبلاد العربية والمجاورة .

ج - معلومات عامة عن ادارة العراق واحواله الاقتصادية
والسياسية والاجتماعية .

د - معلومات عامة عن القوانين العراقية الادارية والمالية
والجزائية ويجري هذا الفحص بعد ان يذبح وزير الداخلية بياناً في
الجريدة الرسمية يتضمن تعيين يوم الفحص على ان لا يسكون للجنة
الفاصلة بين هذا اليوم وتاريخ نشر الاعلان اقل من شهر وترسل
نسخة من البيان الى رئيس اللجنة وعلى الذين يرغبون في التعيين من
الاشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط ان يقدموا طلباً الى الوزير خلال
تلك المدة يعرضون فيه رغبتهم للاشتراك في الفحص وعند تسليم رئيس اللجنة
نسخة من البيان للذكور يدعوا اللجنة الى الاجتماع لترتيب اسئلة الفحص
وما يتعلق بها من الامور ولاقيام بفحص الطالبين لهذه الوظيفة من
الذين يحاولون الى اللجنة من قبل الوزير .

ويكون ترتيب اسئلة الفحص في اللواضيع الالفة الذكر من قبل
اللجنة المذكورة ويكون الفحص تحريراً وشهياً وتقوم اللجنة باجرائه
وبعين الوزير يوم مواعده وان الرقم السام للمواضيع يكون (مائة) يخص
خمسون منه للفحص التحريري في تلك اللواضيع وخمسون منه للفحص
الشفهي على ان يوزع الرقاع المذكوران على اللواضيع حسبما يأسر به الوزير

بالنظر الى اهمية كل موضوع ولا يرد من اشترك في الفحص فاجاً ما لم يحصل من الرقم التام على ما لا يقل عن خمسة وعشرين في الفحص التحريري وعلى ما لا يقل عن خمسة وعشرين في الفحص الشفهي . وعند الانتهاء من الفحص على اللجنة ان تقدم الى الوزير تقريراً يتضمن نتائج توصياتها عن لياقة من اشتركوا فيه لهذه الوظيفة الادارية وتتخذ اللجنة توصياتها بالاكثرية المطلقة وعلى الخالف من اعضاءه ان يدون اسباب مخالفته . وعليها ان تراعى النقاط التالية عند تحضيرها هذا التقرير .

١ - الارقام التي احرزها الذين اشتركوا في الفحص .

٢ - ما تكون لديها من الفناعة بحق من اشترك في الفحص من الموظفين وذلك بنتيجة تدقيق سجله والتقارير الواردة عنه .

٣ - ترجيح الوظائف الادارية عند حصول التساوي بينها وبين الآخرين الذين اشتركوا في الفحص من حيث الارقام التي احرزوها فيه .

٤ - ترجيح الاقدم عند حصول التساوي بين الموظفين الاداريين المشتركين في الفحص .

٥ - تقديم تقرير آخر يتضمن ملاحظات اللجنة عن الاشخاص الذين نجحوا في فحص سابق للتمين في الوظيفة الادارية .

الوزير ان يصاق على التوصيات التي تضمنها ذلك التقرير او ان

يطلب الى اللجنة ان تعيد النظر فيها كلياً او في قسم منها واذا اصررت اللجنة على

توصياتها السابقة فللاوزير ان يتخذ قراره عنها بتصديقها او بتوقيف

العمل بموجبها .

على انه يستثنى من هذا الفحص :-

- ١ - متخرجو المدارس العالية .
- ٢ - الذين سبق ان نجحوا في فحص بمقتضى هذا النظام .
- ٣ - الذين سبق ان اشغلوا الوظيفة التي يطلبون التعيين فيها .
- ٤ - مدراء النواحي من الدرجة الاولى من الصنف الثالث لغرض تعيينهم الى القائمات .

ويعين القائمات بعد انتقائه على الوجه البين اعلاه بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية كما ان عزله وفصله واحالته على التقاعد حسب قوانين الانضباط والتقاعد يكون بارادة ملكية ايضاً .

وظائف القائمات

- ١ - القائمات اكبر موظف اجرائي في القضاء والمسؤول عن ادارته العامة وعليه تنفيذ جميع القوانين والانظمة داخل قضائه تنفيذاً تاماً والقيام بجميع الوظائف واستعمال السلطات التي خوله اياها القانون وان نفذ الاوامر الصادرة اليه من للتصرف وراسل اللواء الربط به عن امور القضاء الا عند الضرورة فله ان يخبر الراجع الاخرى مادة (٣٢) .
- ٢ - القائمات مسؤول عن توفير الاقتصاد في مصاريف الدولة وعن حفظ حقوق الحكومة وصيانة املاكها وعن تحقيق تحصيل الواردات وفقاً للعدالة والقانون وله حق الاشراف على موظفي وزارة المالية كانه في قضائه لكي ينتفع من تأديتهم اصحابهم مادة (٣٤) .
- ٣ - القائمات مسؤول عن انتداب السكينة العامة داخل قضائه ويقوم بتأدية وظائفه هذه حسب احكام القوانين واسطة الشرطة وموظفي

القضاء والخاصة وعليهم ان ينفذوا اوامره (المادة ٣٦) ولذلك فان
شرطة القضاء تكون تابعة للقائم مقام في كافة الامور الا ما يتعلق منها
بكميفية سوق القوة وانضباطها الداخلي (المادة ٣٧) وللقائم مقام ان يطلب
معاونة الجند للرباط في قضائه في الحالات التي للمتصرف طلبها اذا لم
يمكن مراسلة اللواء على ان يتحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك وعلى
أمر الوحدة العسكرية في القضاء ان ينفذ حالا الاوامر التحريرية الصادرة
اليه من القائم مقام على ان يحتفظ بحق سوق جنوده وعلى القائم مقام ان
يخبر المتصرف عن عمله هذا بالسرعة الممكنة وعلى الأخير ان يخبر وزير
الداخلية حالا (المادة ٣٨) اما فيما يتعلق بالقوة السيارة الموجودة في
القضاء فان طاب معاونتها يكون بواسطة المتصرف .

٤ - وليتمكن القائم مقام من اداء واجباته فقد نص قانون ادارة الالوية
في مادته ٣٣ بأن على جميع موظفي الدوائر الفرعية المركزية في القضاء
النظر في كافة المسائل التي يحيلها اليهم القائم مقام وموافاته بتقاريرهم
مقترحين فيها الاصلاحات التي يرونها ضرورية وعليهم فيما يخص وظائف
القائم مقام رأساً ان يبعثوا اليه بنسخ من كافة مراسلاتهم الى السلطات
للختصة وان يجعلوا القائم مقام على بينة من اعمالهم اذا مست السياسة العامة
والامن او مسائل المشائر وامور الحدود كما جعل في مادته ٣٥ جميع
الدوائر المركزية في القضاء تابعة لتفتيش القائم مقام واشرافه عليها وكذلك
على القائم مقام ان يتجول من حين لآخر للتفتيش داخل قضائه ويرفع
تقاريره الى المتصرف عن كل ما يتطلبه الاصلاح (مادة ٣٩)

مجلس ادارة القضاء

يؤلف في مركز كل قضاء مجلس اداري برئاسة القائم مقام ويضم

اعضاء دائمين ومنتخبين والاعضاء الدائمين هم مدير المال ومأمور المطاوع
وكاتب التحرير اما الاعضاء المنتخبون فاربعة يجرى انتخابهم عند عدم
وجود احد اللوائح البيئية بشأن الاعضاء المنتخبين لمجلس ادارة اللوا
على ان يكون اثنان منهم غير مسلمين في القضاء الذي توجد فيه طوائف
غير مسلمة .

طريقة تشكيل المجلس

يجتمع اعضاء مجلس ادارة القضاء الدائمين والقاضي او من ينوب
عنه في الامور الشرعية والزوايا الروحانيون للطوائف غير المسلمة برئاسة
القائم مقام خلال شهر شباط من كل عام بشكل لجنة تسمى (لجنة التفريق)
ويرشحون من بين اهالي القضاء عدداً يساوي ثلاثة اضعاف عدد العضويات
الشاغرة وترسل الاسماء الى بلدية مركز القضاء وباقي البلديات الملحقة بالقضاء
وعلى كل مجلس بلدي ان ينتخب ثلثي الرشحين من جدول الاسماء ويرسل
للتعيين الى القائم مقام بحضور موقع عليه من قبل الاعضاء الموجودين
وعلى القائم مقام عند ورود كافة المحاضر ان يجمع لجنة التفريق لاحصاء
عدد الاصوات وتدوينها وعليه ان يأخذ ضعف عدد الاعضاء بنسبة
العضويات الشاغرة من الجدول مراعيًا في ذلك عدد الاصوات التي حازها
ويقدم الاسماء الى للتصرف لينتخب من بينهم الاعضاء الجدد (مادة ٥)

وظائف مجلس ادارة القضاء

وظائف هذا المجلس النظر في شؤون القضاة بما بعد حالة اوراقها
من قبل القائم مقام واصدار القرارات بشأنها وهذه الشؤون هي :

١ - القيام بكافة اللجان والزيارات المتعلقة بامور الحكومة .

- ٢ - اعطاء اى قسم من اموال الحكومة بالايجار أو باى عقد آخر
وفق النواين المرعية .
- ٣ - تسبيق كفالات المتاولين فى اعمال الحكومة او غيرهم من الداخلين
فى تمهد ما للحكومة .
- ٤ - النظر فى اية مسألة يتحتم على القائم مقام احوالها الى المجلس
حسب احكام النواين .
- ٥ - تق - مدير مبالغ بدل اللل الواجب استيفاؤها ممن يحق لهم
امتلاك اموال الحكومة بهذه الطريقة .
- ٦ - تعيين اسعار التحريل للحاصلات الطبيعية .
- ٧ - النظر فى اية مسألة يترأى للائم مقام الاستفادة من استشارة
المجلس فيها بالنظر لما لاءضائه من العلم والخبرة (مادة ٥٢)
وتسنت قرارات مجلس ادارة القضاء لدى مجلس ادارة اللواء
خلال ١٥ يوماً وعلى المائم مقام تنفيذ هذه القرارات وفق احكام قانون
ادارة الولاية .



الناحية

الناحية هي الوحدة الادارية الصغرى في سلسلة الوحدات الادارية التابعة للواء في الوقت الحاضر ويكون فك ارتباطها والحقا بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء اما تغيير مركزها من موقع لآخر او حوسودها او تسميتها فيتم بقرار من وزير الداخلية .

ويكون في كل ناحية مدير ناحية ومفوض شرطة وموظفون من الوزارات والدوائر الاخرى مع العدد المطلوب من الموظفين الاخرين .

مدير الناحية

لقد سبق ان بينا الشروط التي ينبغي توفرها للتعين في الوظيفة الادارية على ان انتقاء مدراء النواحي يكون بموجب المادة الثالثة من نظام انتقاء الموظفين الاداريين من

أ - متخرجي كلية الحقوق العراقية او اية مدرسة عالية اخرى
ب - الاكفاء من مواطني احدى درجات الصف الثالث من قانون الخدمة المدنية .

ج - من سبق ان اشغلوا وظيفة مدير ناحية .

ولا يمين الا ان يجتاز الفحص الذي سبق بيان مواضعه وكيفية اجرائه عند البحث عن استخدام على ان الاسئلة التي توجه لطالب وظيفة مدير الناحية تكون اكر بساطة من تلك التي توجه الي من يراد انتقاؤه لوظيفة التدفعية ويثبت من هذا الفحص متخرج للدارس العالية والذي سبق ان سيج في فحص بمقتضى هذا النظام او من سبق له ان اشغل وظيفة مدير ناحية .

يمين مدير الناحية وينزل من قبل وزير الداخلية ويعزل ويفصل ويحل على التقاعد بمقتضى قوانين الانضباط والتقاعد من قبل الوزير المذكور ايضاً .

وظائف مدير الناحية

١ - مدير الناحية هو اكبر موظف اجرائي في ناحيته وعليه ان يقوم بكافة الواجبات المعنية له بمقتضى القوانين والانظمة وتنفيذ الاوامر التي يصدرها اليه القائم مقام والمتصرف والمحافظة على حقوق الحكومة والاملاءين معاً .

٢ - مدير الناحية مسؤول عن استتباب السكينة العامة في ناحيته ولذلك خوات المادة ٤٢ من قانون ادارة الالوية للمدير حق اصدار الامر لموظفي الشرطة في ناحيته الا في الامور المتعلقة بسوق القوة والانضباط العامة الداخلي وعلى الشرطة ان تعمل وفق الاوامر الصادرة اليها ولها ان تعرض حالاً لدى الجهة المختصة على ما لتراه موافقاً من تلك الاوامر ومدير الناحية هو المسؤول عن موافقة الاوامر المذكورة المصلحة ومطابقتها لاحكام القانون والنظام .

٣ - مدير الناحية مسؤول عن سير الاعمال المالية في ناحيته بمقتضى التعليمات الصادرة اليه من الجهة المختصة وعن قيام الموظفين للمالين بوظائفهم قياماً مرضياً طبق السلطات التي خوله ايها وزير المالية (مادة ٤٤)

٤ - وليتمكن من اداء واجباته خولته المادة ٤٣ من هذا القانون حق تفتيش الدوائر المركزية التابعة لوزارتي الداخلية والمالية في الناحية وليس له ان يفتش الدوائر الاخرى الا اذا طلب القائم مقام اليه القيام بذلك ومع هذا فله اخبار القائم مقام بكل ما يتحقق من القضايا التي تخص اعمال موظفي تلك الدوائر في ناحيته .

البادية

لقد اجازت للمادة الثانية من قانون ادارة الالوية تأسيس اداة خاصة في البادية بنظام وبناء على ذلك فقد صدر نظام الادارة الخاصة في البادية رقم ٢٣ لسنة ١٩٤٦ وهو ينص على تأسيس وحدة او اكثر في البادية باسم (مديرية ادارة البادية) يرأسها مدير يكون مرتباً بوزارة الداخلية رأساً ويمن حدود الوحدة للؤسسة بعمليات يصدرها وزير الداخلية وتكون وظائف المدير تنفيذ احكام القوانين والانظمة ضمن حدود مديريته والعمل على استتباب الامن والنظام وتنظيم الامور المتعلقة بتنقلات العشائر وشؤون للرعي واستعمال الابار وحسم المنازعات التي تقع ضمن سلطاته القانونية والسيطرة على علاقة افراد منطقة بافراد العشائر في المالك المجاورة وتطبيق احكام المعاهدات والاتفاقيات للمعقودة .

قد يظن ان تأسيس ادارة البادية جرى بعد صدور هذا النظام ولكن الحقيقة ان البادية كانت موجودة بموجب قانون ادارة الالوية السابق والنظام الصادر بموجبه والذي طرأ في هذا الشأن حديثاً هو البيان المؤرخ في ١٢/١١/١٩٤٧ الذي صدر بموجب النظام الاخير متضمناً احداث وحدة جديدة في البادية باسم مديرية ادارة بادية الجزيرة ويكون الحضر مركزاً لها ولذلك فقد اصبحت ادارات البادية ثلاثة والباديتان الاخرتان هما البادية الشمالية ومركزها الرطبة والبادية الجنوبية ومركزها نقرة الصواف .

ان ادارات البادية الثلاثة تابعة للمركز ونوع ادارتها مركزي صرف وهذا ما سيؤدي الى ازدياد مصاعب هذه الادارات اذ كلما زاد تقدم هذه المناطق ظهرت الحاجة الى مؤسسات تستهدف الخدمات والمساعدات

الآخرى ما يدخل في وظائف الادارة المحلية في الالوية . فدير ادارة البادية
لا يتمكن من القيام بها لخروجها عن حدود وظائفه وعندئذ فلانندوحة
من تعديل نظام ادارة البادية حيث يمكن عهد هذه الخدمات الى الادارات
المحلية في الالوية المجاورة لانقيام بها وفقاً للاصلاحات للعينة لها وذلك
بيان يصدره الوزير المختص وقد صدر النظام رقم ٢٤ لسنة ١٤٥٢
للمعدل لنظام الادارة الخاصة في البادية تظميناً لهذه الحاجة وتمكيناً لسكان
البادي من الحصول على حظهم من الخدمات والساعات التي تقدمها
الادارة المحلية .

الفصل الرابع الادارة المحلية

ان اصطلاح الادارة المحلية كان يصرف قبل صدور قانون ادارة
الاولية رقم ١٦ سنة ١٩٤٥ الى ادارة اقاليم العراف التي تتألف من الولاية
يدير كلا منها متصرف باعتبارها وكالة عن الحكومة المركزية وممثلة
لها ولا يعلل الا ضمن الحدود التي تعينها له وان وجود مجلس ادارة اللواء
لم يكن لينتج من صفة المركزية البحتة التي كانت تصطبغ بها الادارة حينذاك
اذ ان هذا المجلس الذي لم يزل موجوداً الى الآن ليس الا مجلس
استشاري المتصرف. اما بعد صدور هذا القانون قامت مدلول الادارة
المحلية اصبح منصرفاً الى الادارة التي تمارس سلطاتها ومسؤولياتها من
قبل هيئة منتخبة تسمى مجلس اللواء العام (وهذا الشط من الادارة
الذي احدث في العراف وطبق ابتداء من ١٥ شباط ١٩٤٦ لم يكن حدث
التطبيق في الدول الاخرى وان كانت تلك الدول تختلف في مدى السلطات
والسؤوليات التي تضطلع بها مجالس الادارة المحلية فيها. فمنها من تمنح
المجلس سلطات ومسؤوليات واسعة جداً ومنها من تقيّد ذلك تقييداً
يقارب ومدى تقلص النظم الديمقراطية فيها. اما الدول الدكتاتورية
فلا تسمح بوجود هذا النظام فيها لانه والدكتاتورية على طرفي قيع
فلا تتحمل هذه الدول ان يكون للاهالي حرية ادارة شؤونهم المحلية
بانفسهم ويسمى هذا الحكم المحلي في كثير من الدول بالامر كزية ويسمى
البعض بالحكم المحلي الذاتي ويسمى في العراف بالادارة المحلية وهذا
النظام يسير من النظام المركزي جنباً الى جنب وتسميته بلا مركزية انما يدل
على استبعاد سلطاته من الحكومة المركزية فضلاً عن ممارسته سلطاته

تحت رقابة تلك الحكومة المركزية اذ لا يمكن ان يفترض وجود استقلال تام للادارات المحلية لان ذلك يخل باستقلال ووحدة الدولة بل لها الحرية الكافية بقدر لا يتعارض مع تابعيتها للحكومة المركزية.

اما عن علانية الادارة المحلية بالاھالي وما هي غايتها اهم فتاريخياً وجدت الادارة المحلية في أوروبا وعلاقتها متصلة بالحكومة المركزية ولم يكن يخطر على بال امكان اعطاء قيمة لملاقاتها بالاھالي وجعلها مسئلة لهم فكثير من اللدث البریطانية يروح تاريخ حصواتها على براءات (جارتري) الى عهد الملوك النورمانديني كما حصلت كثير من اللدن في فرنسا على حريات محلية وضمتها براءات استحصلت في بعض الاحيان بقوة السلاح وبعضاً بالمساومة وكانت في الحقيقة كافايات بين الملوك والاسراء الاطاعين الذين كانوا يحكمون لك اللدن. وقد وجد شبي من هذا القبيل في بعض الممالك الاوربية الاخرى ولعل للدن الالمانية تمت في القرن الثاني عشر والثالث عشر بلا مركزية اوسع مما تمت به قبل ذلك التاريخ او بعد. فحصل علاقة الالامالي بالادارة المحلية واشتراكهم فيها لادارة شؤونهم المحلية يعتبر اسماً حدثت الھد في الاغلب وكثيراً ما يقال ان انكسرة هي موطن الادارات المحلية وموجدتها ولكن يجب ان لا يغرب عن البال انه حتى القرن التاسع عشر لم تكن تلك الادارات ديمقراطية او ممثلة للالھالي فالادارة المحلية كانت حتى قانون ١٨٣٥ تدار في اللدن من قبل بعض اللتفذين وفي الارياك كانت حتى سنة ١٨٨٨ بيد حكام الصلح اللينين من قبل التاج.

اما في فرنسا فقد انشأت سنة ١٧٨٩ اقسام ادارية جديدة لتحل محل التقسيمات القديمة كتورماندي ومريتاني وبورغندي وغيرها التي كانت تشن الحروب ضد ملك فرنسا في باريس وقد صدر تشريع اوجب اقامة

وحدة ادارية لكل مدينة أو لكل ريف على أن يكون لكل منها مجلس منتخب ورئيس منتخب. ولكن في عهد نابليون الاول ونابليون الثالث تغير الحال نوعاً ما فاصبح كل من الامبراطورين يمارس سلطة استبدادية في تعيين رؤساء المجالس للذكورة ثم اعيد النظام الانتخابي في عهد الجمهورية الثالثة ولم يجر اي تغيير منذ ذلك الحين في اجراء تقسيمات اخرى في الوحدات الادارية واستند في وضع نظام الادارة المحلية الى مبدأ اقرار هذا النظام مع تأمين وحدة الامة الفرنسية اي فرنسا واحدة غير متجزئة وكتيجة لانتمسك بوحدة الامة وبشكل ادارة محلية تضمن هذه الوحدة فقد وجد في فرنسا نوع من التمرکز والاصح انه يوجد للمركز مراقبة دقيقة على الادارات المحلية لمنعها من التجاوز عن حدود صلاحياتها .

وفي مولندة وبلجيكا توجد ادارة محلية تدار من قبل مجالس منتخبة . اما رؤساء هذه المجالس فيعينون من قبل الحكومة المركزية . اما اليابان فقد اخذت بكافة النظم الغربية للادارات المحلية ولذا انها تسكت عند التطبيق برقابة مركزية شديدة بحيث يمكن ان يقال بان مبدأ الادارة المحلية فيها ضعيف جداً .

اما الولايات المتحدة الاميركية فتختلف التشريعات للوضوعة للادارات المحلية فيها باختلاف الولايات ودساتيرها ولكن ينظر للادارات المحلية بوجه عام كمشروع تجاري ينبغي ان يشجع الاهلون للاهتمام به على ان لا يشمل كافة الاعمال التي تقوم بها الشركات .

فوائد الادارة المحلية

ان للاخذ بنظام الادارة المحلية قائدتان كبيرتان على الاقل الاولى - هي توفير الوقت للبرلمان ولدوائر الحكومة المركزية ولبرلمان وهو الهيئة التشريعية للامة لا يسهه ان يشيم الوقت في مناقشات امور

تخص منطقة ادارية صغيرة واذا اضطر الى ذلك في حالة عدم وجود
ادارة محلية تناقشها فيؤدي ذلك الى ضياع وقت كان الاخرى ان
يصرف الى امور اهم تخص الامة.

كما ان الحكومة المركزية يتيسر لها في حالة الالتماس بهذا النظام
التفرغ لمعالجة الامور التي تهتم الدولة بأسرها فان من التعتذر تقريباً
على مختلف الوزارات ان تقوم بمعالجة الامور التي في الاولوية باتقان . اذ
ان مجالس اللواء العام للؤلأف من مشين عن الاعمال المحليين هو في وضع
اكثر مساعدة على تفهم حاجاتهم وتمشية الامور بشكل اصالح لان لديه
الوقت الكافي لتدقيق الامور والتفكير فيها واعطاء القرارات المناسبة لها
بما قد لا يكون الحكومة المركزية في وضع يساهم على معرفة تفاصيل
الاحتياجات المحلية المختلفة .

النتيجة - ان الفائدة الكبيرة الاخرى هي ان الادارة المحلية
تخلق مواطنين شاعرين بالمسؤولية . فلادارة المحلية تقدم الفرص للجميع
للمساهمة في ادارة شؤونهم وهذا يرقى روح الاعتداد بانفسهم وتحمل
المسؤولية كما تكون مجالس الاولوية امامة كمثل تدريب لاعضاءها
ليكونوا اعضاء برلمان لامعين . فان كثيراً من اعضاء البرلمانات البريطانية
بدأوا حياتهم السياسية في المجالس المحلية وحتى ان ما يقال في كون
البريطانيين شعب انجب اداريين قد يبرهن قد يرجع سببه الى وجود
الادارة المحلية منذ امد طويل .

موقع الادارة المحلية في الدولة المصرية

ان الادارة المحلية وهي ولادة عام ١٩٤٦ لم تصبح بوضع ذات اثر

فعمال في الادارة القومية وذلك لا بالنظر لقلة مواردها المالية فحسب بل لقلة تجاريم او عدم التحسس بعظم الاهمية التي تترتب على قيامها بوظائفها على الشكل القانوني المطلوب. اما السبب فهو نتيجة الذهنية المركزية التي لا يسمحها تقبل الاهداف التي تتوخاها الادارة المحلية بسهولة ولعدم تعود الاهالي على الاشتراك في ادارة امورهم المحلية من قبل ومع ذلك فقد بدى، بتلافي هذه النواقص منذ سنة ١٩٥٠ الامر الذي يعتبر من الخدمات الكبرى التي تقدمها الحكومة لتسيير دفة الادارة ضمن نطاق القوانين وازالة الحاذير للتولية من ميول التمرکز الاداري بتوسيع صلاحيات الالوية واشراك الاهالي بصورة اوسع مما هم عليه وتقوية شعورهم في المسؤولية بإدارة الدولة ووضع الوسائط للمساعدة بيد المتصرفين لتنفيذ الاعمال التي تقررها مجالس الالوية العامة لتحسين الشؤون المحلية واصلاحها ومع انه لم ير سوى عاين على اللباشرة صملياً في تنفيذ مقررات مجالس الالوية فان الادارة المحلية في الالوية سجلت تقدماً مهماً في انجازاتها مما سيأتي البحث عنه بصورة تفصيلية وسوف لا تمر مدة طويلة حتى نرى لهذه الادارة اثرها للرجو في الادارة القومية ولذلك نجد من الواجب ان نبين في الوقت الحاضر موقع الادارة المحلية في الدول المعاصرة الاخرى لتكوين فكرة عن اهميتها بالنسبة لتلك الدول .

حكومة انكلترة مثلاً في الواقع ليست متمركزة في لندن فالبرلمان والوزارة وما يزيد على ثلاثة ارباع المليون من الموظفين للركزيين الذين يعملون تحت ادارة وايت هول بعقبتهم ادارياً التنفيذية لا يعطون الصورة السكاملة لجهاز ادارة هذه المملكة ان لم نضف اليهم ما يقارب ١٥ الف هيئة محلية. فهناك عشرات الالوف من اعضاء المجالس للتجنين محلياً يعينون خطط ادارة مشاطتهم المحلية ويديرون مليوناً من المواطنين

الدائمين والعمال وقد تغفل هؤلاء في كل شهر من اراضي انكلترا فتجدهم في كل زاوية وبقعة من المدن والارياف ويقومون بخدمة كل مواطن سواء كان ذلك المواطن يعرف ذلك اولا يعرف بدون انقطاع وتصرف هذه الهيئات اكثر من ٥٠٠ مليون باون كل سنة قبل الحرب اي ستة مرات بقدر ما كانت الحكومة المركزية تصرفه في زمن غلادستون وهذه السلطات تشرف على وتدير وتراقب حياة الاهالي في اثناء يقظتهم وسباتهم وفي اثناء شغلهم ولهوهم ويزودون جميع المواطنين بمجد ادنى مشترك من الصحة والتعليم والترفيه والطرق والامن وتزيين البلاد وليس من السهل وصف نطاق وتفرعات اعم الهمم فكلامها واسع جداً .

والسلطات المحلية هناك تدبر مبلغاً جسيماً من رأس المال وهي منظمة تنظيمياً دقيقاً وهي تعد المجتمع بالتحسين الاجتماعي كما هي اعضاء لا يستقروا عنها للسياسة الانكليزية وعلم الاستفتاء عنها كعلم الاستفتاء عن ويستمنستر (البرلمان) . فما هي الادارة المحلية وما هو موقعها من الدولة المصرية وما هي الحريات التي تتمتع بها السلطات المحلية وتحتاية شرائط اوقود تعمل وما هي وظائفها وفوائدها ونواقصها وما هي انتصاراتها واحقاقها ومصاعبها وكيف تقوم بخدمة المجتمع وما هي الاعباء التي تلقىها على عواقلنا ؟ الجواب العام على هذه الاسئلة يمكن ان يستنتج من طبيعة الادارات المحلية والوضع الواقعي الذي تتصف به لا مجرد النظريات المنطوق بها . وقد يكون في تعريف طبيعة الحكومة ما يوصلنا الى نتائج دقيقة في هذا المجال فالحكومة هي جهاز الوظائف التي يضمها المجتمع لاجل الرقابة العليا على جميع الافراد والجماعات ضمن مملكة معينة وهي تصبح مستقرة نتيجة التأثير المتقابل للدهنيات المختلفة والعواطف والارادات للملايين من الرجال والنساء . ذلك لان الناس رغائب وحاجات مختلفة وان موارد الارض

لا تكفى نسبياً لتطمين جميعها بدرجة غير محدودة من السعة وقد اعترف تدريجياً ان النمو والنشاط الفردي لا يمكن الحفاظه الا بالنظام اي بالترتيب والضبط والتوفيق ومن هنا تنتج موازنة قابلة للتفسير دائماً وبصورة متناسبة بين الافراد حيث يرى البعض فيها ترجيحاً لكفة على اخرى كما تفتج للموازنة بين التقدم والرقابة الاجتماعية اي بين التطور والحفاظة Conservatism والحكومة هي التي توجد هذه الموازنة وسنرى فيما بعد كيف ان الوظائف الخاصة بالادارة المحلية وماكنتها تخدم هذه الغاية. فليل نحو النظام هو ميل نحو التنسيق كما هو ميل نحو المركزية لتصبح القواعد موحدة متمركزة في برلمان مركزي. فالواقع تسمى نحو فرض اوامر موحدة على اوسع منطقة ممكنة وان هذا وان كان في الوقت الحاضر شيئاً طبيعياً في الدول القومية المستقلة الا اننا أصبحنا نشاهد ولادة افكار جديدة ترى في ان هذا الاتجاه اصبح ضرورة للعالم اجمع بالنظر الى المصاعب التي تلاقيها.

ان النشاط الحر يابى قبول القواعد او هو يطلب ان تكون هذه القواعد مكيفة حسب متطلبات الفروق المحلية والشخصية والزمنية فيما اذا كان من الضروري قبول القواعد. وهذا الاتجاه هو الذي يجعل الحكومة تلين حسب الظروف الخاصة والفردية وبعبارة اخرى انها تباين نحو الادارة المحلية سواء كان ذلك في سلطة صغيرة او عائلة او فرد.

الدولة الحديثة بنشاطها المختلف وتدخلها في كل نوع من الفروع تهددنا بمخاطر الحكومة المتمركزة فرد الفعل لهذا هو الحربة المحلية. ذلك لان هناك محدوداً واضحاً جداً في النزاي الاساسية للحكومة المركزية الا وهو الاقتصاد الذي يتطلب اصغر مقدار من الموظفين الذين يكفون

غالباً واول ما يمكن من الاجهزة الادارية بالنسبة لعدد الموظفين الذين يقبضون خدمتهم وهذا يضطر الحكومة الى التعبير عن اوضاعها وارشاداتها تحريراً ليس فيما يتعلق بتفرعات وضعيتها خاصة بل بالنسبة الى الصفات العامة التي يحصل عليها على الاغلب من تقارير الآخرين والاحصائيات الاحصائية وهذه الطريقة هي التي نعنيها عند التحدث عن البيروقراطية (حكم الموظفين) ومع انه يمكن للحكومة المركزية بطبيعة الحال ان تجهز نفسها بشكل يجنبها هذا الانتقاد فقد تنظم اتصالا بالحقائق المباشرة والحيوية لمختلف الاشخاص والاتصال بالحاجات الخاصة للجماعات الريفية والقصبات القليلة النفوس او المساكن المتفرقة التي تتألف منها اكثرية الامة ولكنها حينئذ تضطر الى تزويد المحلات بعدد نادر من موظفيها واستخدام عدد كبير من الموظفين في العاصمة وتكون نتيجة ذلك زيادة كبيرة في النفقات الحكومية التي تتزايد سنة بعد اخرى .

فاذا كان ذلك امراً غير مرغوب فيه وحاولت الحكومة ان تحكم بهيئة صغيرة من الموظفين المركزيين نسبياً فان النتيجة تقود الى اذيصبح نشاط الحكومة بالضرورة نشاطاً مموماً وبطناً وغير منطبق على الاحتياجات المحلية مع ان المناطق التي يعيش سكانها بجزر بعضهم يطلبون ان يكون لهم رأي في تطبيق النوازل للوحدة بشكل ينطبق الطباق اوثق على احتياجاتهم الحقيقية ورايهم في انفسهم وفي هذه النقطة تظهر الدواعي للعقولة . فشاء الادارة المحلية التي لها حرية محدودة في ادارة شؤونها

العلاقات بين الادارة المحلية والمملكة المركزية

لا تقوم الادارة المحلية باعمالها بحرية كاملة فمانون ادارة الالوية

رقم ١٦ لسنة ٩٤٥ عين وظائف الادارة المحلية وحدد القيام بها وفقاً
 للخطط التي تعينها الحكومة بأنظمة تصدر من حين لآخر وستبقى امانة
 العاصمة من احكام هذه المادة كما خول هذه الادارة القيام بجميع الصاريف
 التي تستلزمها الخدمات والمعاملات للودع اجراؤها الى اللواء بمقتضى
 القوانين والانظمة بالاضافة لما يدخل في وظائفها . ولا تقف علاقة
 الحكومة بالادارة المحلية عند هذا الحد وانما وضعت احكام قانونية تقضى
 بوجوب اقراران اليزانية المقررة من قبل مجلس اللواء العام بمصادقة وزير
 الداخلية فاذا اعترض عليها تماد الى المجلس ليعيد النظر فيها واذا حصل
 اختلاف بين المجلس والوزير يت مجلس الوزراء في الامر ، اما مقررات
 مجلس اللواء العام الاخرى فتكون قطعية بمصادقة المتصرف عليها وعلى
 للمتصرف ان يصادق على هذه المقررات او ان يعترض عليها لدى وزير
 الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بها وللرئيس المعلقة
 ان يعترضوا على مقررات المجلس المذكور لدى وزير الداخلية ايضاً خلال
 المدة المذكورة من تاريخ تبليغهم بها وعلى وزير الداخلية ان يصدر قراره
 في الاعتراض الواقع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قراره
 نهائياً . كما ان للمتصرف وهو موظف معين من قبل الادارة المركزية
 رئيس طبيعي لمجلس اللواء العام وله حق انهاء اعماله او تأجيلها لمدة
 اسبوع كما له حق التقدم بطلب حله . وعليه فان الادارة المحلية تقوم
 باعمالها تحت رقابة الادارة المركزية وهذه الرقابة ليست مقتصرة على
 المراقب بل هي ضرورية وحيثما طبيعة العلاقات بين الادارة المحلية والحكومة
 المركزية في جميع الدول التي اخذت بهذا النظام اذ حتى من البيان ان
 الجماعات المحلية تحمل في جنباتها بذور الخسار والفساد وبذور الادارة
 الجيدة والريثة وعلى هذا فلا بد للحكومة المركزية ان تقوم بهذه

الرقابة الوقوف دون حصول سوء الاستعمال وقد ينتج من أعمال الإدارة المحلية ما يضر بمصالح أهاليها أو مجاوريها ثم إن من الطبيعي أن لا تقيصر لدى السلطات المحلية المعرفة الكاملة لصغر مدى الحقائق التي تطلع عليها حيث إن حفل الرؤية ضيق نسبياً لسببين فبعض يرى قصره صغيراً من المملكة وذلك من بعض النواحي فقط وإن مجالس الألوية العامة تنتخب لسمتين وقليل من أعضائها لهم علاقة طويلة ومستمرة في الرافق المحلية. وأخيراً فإن الحصول على معلومات وعلى إحاطة شاملة يحتاج إلى جمع إحصائيات عامة لايتهاً تنظيمها إلا لهيئة موظفين محترفين ودائمين في المركز ليقوموا بإدائها مهمتهم في مساعدة الإدارات المحلية في تقديم نتائج ما يتوصلون إليه في هذا الشأن

وحيث إن للأفعال الرديئة قابلية للعدوى أكثر من الأفعال الجيدة فضلاً عن أن المحافظة على مستوى جيد من الإدارة يحتاج إلى جهد كبير فعدم تقدير ذلك قد يؤدي إلى التسبب والأهل على أن هذا يعد على جانب عظيم من الخطورة فيما يتعلق بجميع الرافق الحيوية للإدارة المحلية إذ أنه تعمل مصالح قوية متنفذة في الجماعات المحلية نفسها ضد مصلحتها كما يلاحظ أن السلطات المحلية تكون ميالة بعضاً إلى التجاوز على الطرق الديمقراطية والاصولية في الصرف أو تبدو متساهلة في شؤون الاتفاق وعليه فن الواجب على السلطة المركزية أن تعمل على إنقاذ الإدارة المحلية من التورط ومعالجة الوضع مقدماً قبل فوات الأوان بتدقيق للإزانية وللصادقة عليها أو بواسطة تدقيق الحسابات بعدئذ ثم إن الناس في كل العالم تقريباً ينفرون من فرض الضرائب على أنفسهم فبقدر حرص السلطة المركزية على تنفيذ الإصلاحات الاجتماعية تقول الضرورة لدعوة الإدارات المحلية بالتضييق أو التشويق إلى المساهمة في ذلك مع

ان جميع واجبات الادارات المحلية في الدول الاوربية وخاصة في انكلترة بدأت اختيارية ولكن قضت الضرورة بعدئذ بمجملها اجبارية لانه ظهر ان بعض الجماعات المحلية لم يكن شعورها للخير العام بقدر تحسبها للمصالح الخاصة .

واخيراً فانه ليس بوسع السلطات المحلية كلها ان تقدم الحد الأدنى من الخدمات التي تحتاج اليها بنفسها وحماية الصالح العام . فالاولية احدثت بصرف النظر عن امكانياتها المالية المحلية وهذا التفاوت في الامكانيات يدعو السلطة للركزية الى ان تزود ادارات الاولوية المحلية بالمال اللازم لتأمين اداء تلك الادارات لواجبها فتتطلب بطبيعة الحال ان يكون لها حق الرقابة على كيفية صرفها . على انه يجب ان لا يعرب عن البال ان السلطة للركزية لا تعطي هذه النسخ للادارة المحلية لتضمن لها سلطة الاشراف حيث ان هذه النسخ تستهدف في الحقيقة تخفيف التباين بين وارادات الادارات المحلية المختلفة لتساعد على ادامة بعض الخدمات في الحد الأدنى . المستوى القوي وهذه هي نقطة ارتباط النسخ بالرقابة . فمجلس الامة يطلب مستوى قومياً معيناً في بعض المرافق كالتعليم الابتدائي مثلاً وقد تكون السلطات المحلية افقر من ان تستطيع ايجاد المال اللازم لذلك . فعلى مجلس الامة في هذه الحالة ان ينجدها بتخصيصات مناسبة ولكنه لا يفعل ذلك دون ان يحصل على ضمان تحقيق الاهداف المقررة لها (وهذه الضمانات تتألف من مختلف التدابير التي تتخذها السلطة للركزية لرقابة الادارة المحلية) وهذا امر ملحوظ تجاه الحكومة للركزية ايضاً اذ ليس لمجلس الامة في يوم من الايام ولا يجب ان يكون مستعداً لنسخ الاموال لتنفقها الجهة التنفيذية بصرف النظر مما اذا كانت

مركزية او محلية دون ضمان الرقابة على اغراض وطرق الصرف .
 على ان الرقابة للمركزية حدين لا يمكن تجاوزها
 الاول - احترام الشخصية الحكومية التي للادارة المحلية للمنوحة لها
 بموجب القانون .

الثاني - الاعتراف الذي لا غموض فيه بعدم امكان تطبيق قواعد
 موحدة لكل الامور المحلية في كافة الادارات نظراً لاختلاف مدى الحاجة
 اليها حسب طبيعة المنطقة واحوالها الاجتماعية الاقتصادية .

مصادر الرقابة

اذا كانت للدوائر المركزية سلطة رقابة فعاليات الادارات المحلية
 فلها لا تستند لاحكام القوانين والانظمة التي تصدر بموجبها فحسب بل
 يمكن القول بانها تستند بعضا الى مالها من تجارب واحاطة بشؤون
 الادارات المحلية وما تتمتع به من مكانة ووسائل تسهيل شؤون الادارات
 المحلية او معرفتها الامر الذي تدركه السلطات المحلية جيداً . فضلا
 عن ذلك فللحكومة المركزية صفات ثلاث تجعل الادارات المحلية محتاجة
 اليها ومتطلعة للحصول عليها . فللحكومة المركزية :-

اولا - عدد كبير من الموظفين ذوي المهارة في مختلف فروع الادارة
 وقليل من الادارات المحلية تستطيع ان تزود نفسها بهذا النوع من
 الاختصاصين الذين يعطون مشورتهم للادارات المحلية مجاناً .
 ثانياً - لا تستطيع الادارات المحلية ان تكون لديها من المعلومات بالمدى
 والسمعة للوجود لدى الحكومة المركزية . . .
 ثالثاً - ان وضع الحكومة المركزية يجعلها فوق اية اختلافات محلية
 فهي تنظر للامور بمنظار الصلحة القومية للعامة .

الدولة المحلية شخصية حكومية

لقد منح قانون ادارة الالوية الادارات المحلية شخصية حكومية لها حق التصرف في الاموال المنقولة وغير المنقولة وهي مكلفة بالوظائف الميينة بهذا القانون ولها امتيازاتها الخاصة بها .

فالادارة المحلية وهي عضو في جسم الدولة ومن مقتضى وظائفها عقد عقود خاصة وغيرها من الحقوق التي تستصلها كالدولة نفسها اصبح من الضروري من الوجهة القانونية منح هذه الشخصية (الحكيمية) لها فتمثلوها الذين يقومون بمقتضى اللقاولات لا تكسبهم أي حق شخصي ولا تلزمهم بواجبات او التزامات في حق اموالهم الخاصة لان اللقاولات تعقد بالاضافة الى وظائفهم كممثلين لتلك الادارة اذ يقصدون فيها الحصول على حقوق وعقد التزامات لمقتضاها فتح هذه الشخصية لها ليس لتمكينها من محافظة حقوقها فحسب بل لتمكين من يتعاقدون مع ممثليها الذين يتأثرون بنتائج افعالها من مراجعة الطرق القانونية ضدها ايضا الامر الذي يشعرها بمدى مسؤولياتها فتعمل على ان تكون اعمالها ضمن حدود القوانين

اما من يمثلها بالمحاكم والدوائر الرسمية فهو للتصرف اذ له ان يحضر المحاكم بالذات ويتراحم كمدعي ومدعى عليه في المحاكم والدوائر الرسمية بشأن الامور العائنة الى ادارة اللواء المحلية بمقتضى هذا القانون ويراجع جميع الطرق القانونية عنها وله ان يودع القيام بذلك الى اللوظفين والمحاميين الذين ينصبهم بوكالة عمومية او خصوصية .

تشكيلات ادارة اللواء المحلية

تختلف تشكيلات الادارة المحلية في الدول باختلاف الانظمة الموضوعة لها والنابتة عن الحاجات متأثرة بالعوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية ولكن جميعها تتفق في ضرورة وجود مجلس عام لها ينظر في كافة الشؤون المحلية على ان يكون للحكومة ممثل فيه ليسهل عليها مراقبة اعماله. ففي انكلترا يوجد مجلس عام للمنطقة ومجلس عام للمدينة ومجلس عام للريف اي هناك مناطق تتسلسل فيها المجالس بينما لدينا مجلس عام واحد اللواء اما في فرنسا فمع وجود التسلسل في مجالس منطقة واحدة الا ان نظام مجلس اللواء العام وتشكيلاته ووظائفه يشابه النظام المتخذ في العراق تشابهاً كبيراً ففي فرنسا كما في العراق مجلس لواء عام تلتحق عنه لجنة تنفيذية يقوم بالتصرف بالاشتراك معها بتنفيذ مقررات المجلس الا ان هناك فرقا بينهما واحداً هو ان مجلس اللواء العام في فرنسا برئاسة شخص منتخب وللمتصرف حق الحضور في جلساته والكلام عند ما يرى ذلك لازماً وله حق توقيع بعض قراراته بينما في العراق يكون للتصرف رئيساً لمجلس اللواء العام ويشارك معه في المجلس عدد من الموظفين بصفة اعضاء دائمين. وما ضر يلاحظ ان عناصر تشكيلات الادارة المحلية الاساسية لدينا تتكون من :

(١) المتصرف

(٢) مجلس اللواء العام

(٣) اللجنة التنفيذية (اللجنة الثلاثية)

وسنرى في البحوث التالية مدى فعاليات كل من هذه العناصر وفورها في هذه الادارة .

اولا - المتصرف

لقد بينا ما يلزم عن المتصرف بصفته موظفاً مركزياً ووكيلاً عن الحكومة المركزية في منطقة ادارية ذات حدود معينة من قبل الدولة وهو اللواء وحيث قد نص قانون ادارة الالوية على احداث الادارة المحلية ضمن حدود هذه المنطقة الادارية واعطائها شخصية حكومية مستقلة فانه ينبغي بيان ماهية علاقته بهذه الشخصية ومدى سلطاته ومسؤولياته تجاهها باعتباره رئيساً لمجلس اللواء العام ومنفذاً لمقرراته بالاضافة الى مسؤولياته تجاه الحكومة المركزية .

فالتصرف له دور ثنائي فهو بالاضافة لولوجياته كممثل للسلطة التنفيذية في اللواء أصبحت له شخصية ثانية تخوله سلطات قانونية في ادارة اللواء المحلية بالاشتراك مع مجلس اللواء العام. فقد نصت المادة ٦١ من قانون اعارة الالوية بأن تدار شؤون ادارة اللواء المحلية من قبل المتصرف ومجلس اللواء العام وهما اللذان يمثلانه في ذلك فالتصرف لا يمكنه لوحده ان يصدر اي قرار وانما يشترك مع مجلس اللواء العام في اصداره فهذا المجلس بالنسبة للمتصرف كمجلس الامة بالنسبة للسلطة التنفيذية فعلى المتصرف ان يعرض على هذا المجلس ما يدخل في واجبات الادارة المحلية ليصدر قراره بشأنه ويقوم هو بتنفيذ ذلك القرار الا ان للمتصرف وحده سلطة تنفيذ ما يقرر من شؤون ادارة اللواء المحلية بمقتضى هذا القانون بموجب المادة ٦٢ منه نظراً لما له من امكانيات واسعة لحسن اداء هذه الواجبية ولمنع حصول ارتباك في سير العمل في حالة السكوت عن ذلك وبقاء التنفيذ معلقاً على نوع القرار الذي يتخذ في هذا الشأن ولمنع تدخل المجلس في تنفيذ ما يقرره الامر الذي يمنع تزايد سلطاته اكثر من اللازم واستعمال هذه السلطات استعمالاً لا يتفق وللصلحة العامة وهذا الامر لا يمكن اجتنابه اذا كان الامر والتنفيذ يعودان للمجلس نفسه فضلاً عن ان المجلس قد يتساهل في اصدار

كثير من القرارات لو كان موافقاً بالتصديق

على ان الفصل بين سلطة المجلس وسلطة التنفيذ يمكن تماماً للمجلس ان ينتخب من اعضائه او من سواهم ثلاثة اشخاص لمساعدة للتصرف في التنفيذ وكذلك يقوم المصروف باحضار ميزانية الادارة المحلية لمعرضها على المجلس في اليوم الاول من اجتماعه وبعد المصادقة عليها يقدمها الى وزير الداخلية المصادقة عليها والتصرف امر صرف الميزانية ويرسل جداول للصورقات الشهرية الى وزير الداخلية وعلى للتصرف ان ينظم في كل سنة الحساب النهائي للسنة التالية السابقة ويقدمه للمجلس في اجتماعه التالي وله بقرار من المجلس ان يشتري باسم ادارة اللواء المحلية عقارات ويبيعها او يتقاضى بها ويعين كيفية ادارتها ويخصص واحداً او اكثر منها للخدمات المحلية كالمدارس والمستشفيات ويقبل الهبات والوصايا المنقعة ادارتها المحلية بقرار من مجلس اللواء للعام .

وعلى للتصرف ان يعلن فتح مجلس اللواء للعام في موعد معلوم للعلن وانتهائه عند ختام مدته ويقلو في ابتداء كل اجتماع سنوي مذكرة ايضاحية تتضمن ما نفذ وطبق من القرارات الصادرة في اجتماع السنة السابقة للمذاكرة فيها ويرسل نسخة منها ونسخة من محضر هذه الجلسة عند انتهائها الى وزير الداخلية ويودع للمجلس المواد للزاد للمذاكرة عليها وتعود ادارة المجلس واقتضاياه للتصرف باعتماده رئيساً للمجلس او الى نائبه ويودع امور المجلس الكتابية الى عهدة واحد او اكثر من من موظفي للتصرفية وله تأجيل مذكرات المجلس لمدة اسبوع واحد وله حق التقديم بطلب حله وبإصداره على مقرراته فتصبح بذلك قطعية

وعلى التصرف ان يصادق عليها او يعرض عليها لدى وزير الداخلية خلال ١٥ يوماً.

ولم تصرف سلطة تعيين وترفع وتحويل موظفي الادارة المحلية في اللواء كافة ومما قبضتهم الضباط أيضاً واحالتهم الى التقاعد وفق احكام القوانين المرعية.

ثانياً - مجلس اللواء العام

يؤلف في كل لواء مجلس عام برأى من التصرف ويتكون من اعضاء دائمين واعضاء منتخبين . اما الدائمون فهم :

- ١ - مدير المعارف
- ٢ - رئيس الصحة
- ٣ - كبير موظفي وزارة الاقتصاد في اللواء
- ٤ - كبير موظفي وزارة الاشغال والواصلات في اللواء
- ٥ - رئيس بلدية مركز اللواء وفي اللواء بقدر احد اعضاء مجلس امانه العاصمة الذي يرشحه مجلس الامانة

اما الاعضاء المنتخبون فهم عضو واحد او اكثر من كل قضاء ويلاحظ في توزيع عدد الاعضاء المنتخبين على الاقضية نسبة نفوسها على ان لا يقل عدد الاعضاء عن الستة ولا يتجاوز الخمسة عشر وتعين نسبة النفوس وعدد الاعضاء المنتخبين بين الحدين المذكورين بقرار من مجلس الوزراء وبناء على ذلك فقد استحصلت وزارة الداخلية قرار مجلس الوزراء باعتبار عدد الاعضاء المنتخبين بعد تعيين نسبة النفوس على الوجه التالي :-

عدد الاعضاء المتخمين	مركز اللواء واقضيته	اللواء
٣	اريل	اريل
١	كوبسنيجق	
١	مخمور	
٢	راوندوز	
١	رائية	
١	الزيبار	
٩	المجموع	
٥	البصرة	البصرة
٣	اببي الخصب	
٣	القورنة	
١١	المجموع	
٩	بغداد	بغداد
٣	الكاظمية	
٢	المحودية	
١	ساصراء	
١٥	المجموع	
٢	بعقوبة	ديالى
٢	خاقين	
٢	الخالص	
٢	مندي	

عدد الاعضاء	مركز اللواء	اللواء
المنتخبين	واقضيته	
٢	اللقداية	أهلبيم
١٠	المجموع	
٣	الرمادي	
١	عنه	
٢	الفلوجة	
٦	المجموع	
٢	الديوانية	الديوانية
٣	الشامية	
٢	ابو صخير	
٢	عفك	
٣	الساوة	
١٢	المجموع	
٢	الحلة	الحلة
٢	الهاشمية	
٣	الهندية	
٢	السبب	
٩	المجموع	
٤	السلامية	السلامية
٢	حلبجة	
١	بشدر	

عدد الاعضاء	مركز اللواء	اللواء
للنخيل	واقضيته	
١	شهر بازار	
٨	المجموع	
٥	العمارة	العمارة
١	علي الغربي	
٣	قلعة صالح	
٩	المجموع	
٣	الكوت	الكوت
٢	الحي	
٢	الصويرة	
١	بدرة	
٨	المجموع	
٣	كر بلاه	كر بلاه
٣	النجف	
٦	المجموع	
٤	كر كوك	كر كوك
٢	كفري	
٢	دا آوق	
١	جم جمال	
٩	المجموع	

عدد الاعضاء	مركز اللواء	اللواء
للتعيين	واقضيه	للتفك
٣	الناصرية	
٣	سوق الشيوخ	
٢	الشجرة	
٣	الرفاعي	
١١	المجموع	
٦	وصل	للول
٢	تلعفر	
١	صنجار	
١	عقرة	
١	الشيخان	
١	دمو	
٢	العادية	
	زاخو	
١٥	المجموع	

شروط العضر المنتخب

١- ان يكون ساكناً في القضاء طام لمدة سنة واحدة على الأقل قبل تاريخ انتخابه مباشرة ويلاحظ ان كون اصل الشخص من اهالي القضاء او انه يتردد اليه كقضاء بنص مصالحه لا يكفيان لاعتبار هذا الشرط متوفراً فيه وانما يقتضى ان يكون مقياً فيه للمدة المذكورة

٢- ان يكون حائزاً على نفس الشروط المطلوبة لعضوية المجلس
النيابي وقد سبق ان استعرضنا ذلك في موضوع شروط تولي الوزارة في
الصحيفة (١٢١) على ان ملاحظ في هذا الشأن ان من يحكم عليه
بالسجن مدة لا تقل عن سنة جرعة غير سياسية ومن كان محكوما عليه
بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة امانة او تزوير او احتيال او غير
ذلك من الجرائم المخلة بالشرف لا يكون ذاتياً بموجب المادة الرابعة من
قانون انتخاب النواب رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ وطراً لاشتراط توفر شروط
النائب و من يقتحب لعضوية مجلس النواب العام في المادة ٧٨ من قانون
ادارة الاولوية فان من يكون فيه هذا المانع لا يجوز انتخابه لهذه العضوية
غير ان من يسترد حقوقه الممنوعة فانه لا يبقى ما يحول دون انتخابه لعضوية
مجلس النواب العام بحكم المادة الاولى من قانون اعادة الحقوق للممنوعة
وان ما فسده مشروع القانون الاساسي من حرمان المحكوم عليه في الحيات
للجنة اعلاه ولو اعاد حقوقه للممنوعة من ان يكون عضواً في احد مجسسي
الامة لا يمكن تجاوزها الى عضوية مجلس النواب العام .

طريقة الانتخاب

في اغلب الدبل تتبع طريقة الانتخاب المباشر لانتخاب كافة
اعضاء المجالس المحلية بما فيهم الرئيس ومنها انكثرة اذ تختب المجالس
بالانتخابات العام الاكثر شمولا من انتخابات البرلمان المركزي على ان
النسبة للنوابين في الانتخابات المحلية تكون اقل منها في الانتخابات
النيابية فقد دلت الاحصائيات على ان النسبة في الاولى تكون حوالي
٥٠ بالمائة بينما في الثانية تزيد النسبة على ٧٠ بالمائة وسبب ذلك ليس ناحياً
في انكثرة على الاقل من معرفة الناس ما يتعلق بالمجلس المحلي اقل مما

يعرفون عن البرلمان او ان الاحزاب السياسية لا تهتم في تنظيم الانتخابات
البرلمانية ولكن شعور الناس بأهمية البرلمان والسياسة القومية بطبيعة
الحال تكون اعظم من شعورهم تجاه المجلس المحلية . وقد قد
يكون التأثير على هذه العوامل هو الدافع الذي دعا المشرع العراقي للاخذ
بقاعدة انتخاب اعضاء مجلس اللواء العام للمنتخبين من كل قضاء في اجتماع
مشترك من هيئة أولاء من المنتخبين الثانويين لآخر اذ يجب جرى ومجلس
الادارة والمجلس البلدي (وفي بغداد مجلس الامانة) مع اعتبار كل
مركز لواء قضاء لهذا الغرض . ويبدو ان هذا الاسلوب كان اسوأ
ضرورياً والناس لم تألف نظام الادارة المحلية بهذا .

لم يص القانون على تعيين الهيئة التي تشرف على اجراء الانتخاب
ولكن الذي جرى عليه العمل هو ان يجري الانتخاب تحت اشراف
الهيئة التنفيذية التي تشرف على اجراء انتخاب النواب بحضور للوظف
الاداري وهذا يعتبر اجراءاً صحيحاً وكافياً ويعتبر من حاز اكثريه
الاصوات في حدود العدد المدين للاعضاء عضواً في المجلس . ولطراً لان القانون
لم يبين الطريقة الواجب اتباعها في حالة تساوي المنتخبين في الاصوات
التي يجوزونها فان وزارة الداخلية رأيت ان ما يقتضي اجراؤه في مثل هذه
الحالة هو اجراء الانتخابات بينهم لتعيين الاعضاء عن القضاء جريا على ما نص
عليه قانون انتخاب النواب .

واذا حصلت اعتراضات على انتخاب عضو من الاعضاء فتمرض
على مجلس اللواء العام عقد اجتماعه لينظر فيها ويصدر قراره بشأنها
ولم تصرف وفي العلاقة ان يعترض على هذا القرار لدى وزير الداخلية
وفق المادة ١٠٩ من قانون ادارة اللوية ويكون قرار وزير الداخلية
نهائياً .

مرة العضو المنتخب

مدة العضو المنتخب سنتان ويجوز انتخاب الأشخاص الذين أمضوا مدتهم مرة أخرى بموجب المادة ٧٩ من قانون إدارة الألوية ويلاحظ ان هذا النص يحتمل وجهين أحدهما ان من ينتخب عضواً في مجلس الولاية العام ويتم مدة يجوز ان ينتخب مرة أخرى فقط ولا يعود من الجائز انتخابه بعد ان يمضي أربع سنوات في العضوية سواء كان انتخاباً قد جرى بصورة متوالية أو بعد حصول فترة بعد انتخابه لأول مرة أي ان تعبير (مرة أخرى) بصرف للآقل وهو مرة واحدة فقط . أما الوجه الثاني فهو ان تعبير (مرة أخرى) بصرف الى الاطلاق وفي هذه الحالة يجوز انتخاب الشخص عضواً في المجلس المذكور عدة مرات وقد ايدت وزارة العدلية الوجه الثاني باعتبار ان لفظ (أخرى) يشمل ما هو أكثر من مرة واحدة بوجه مطابق .

سقوط العضوية

يسقط العضو المنتخب من العضوية في الحالات التالية :

- ١ - اذا استقال منها
- ٢ - اذا حكم عليه عن جنائية او عن جنحة لارتكابه فعلاً مخلاً بالشرف .
- ٣ - اذا حكم عليه بالحبس لمدة تزيد على السنة
- ٤ - اذا لم يحضر بدون عذر مشروع جلسات المجلس مدة تزيد على نصف مدة اجتماع المجلس لسنة واحدة .
- ٥ - اذا قتل محل اقامته الى لواء آخر قبل انتهاء مدته وعليه فان

انتقال سكناه من القضاء الذي انتخب عنه الى قضاء آخر ضمن اللواء لا يعتبر سبباً لسقوط العضوية وان كان مانعاً لاعادة انتخابه عن ذلك القضاء بعد ذلك مالم يعد الى السكنى فيه لمدة سنة واحدة على الاقل .

اما الجهة التي لها سلطة تقرير اسقاط العضوية فلم يعينها قانون ادارة الالوية ولكن وزارة العدلية رأت ان مجلس اللواء العام (كمجلس النواب) يكون ذا سلطة للنظر في ذلك .

وتعلا العضوية الشاغرة بنتيجة سقوط العضوية او الوفاة بنفس الطريقة للمينة لانتخاب الاعضاء اي في اجتماع مشترك من المنتخبين الثانويين لآخر انتخاب جرى ومجلس ادارة القضاء والمجلس البلدى . ويكمل العضو الجديد مدة سلفه .

اجتماع المجلس

ان اجتماع مجلس اللواء العام يكون على نوعين احدهما وهو الاجتماع الاعتيادي ويكون هذا الزامياً ولمرة واحدة في السنة في اول شهر آذار وتكون مدة الاجتماع شهراً واحداً على انه قد تحصل عوامل قهرية يتمدد معها اعلان فتح المجلس في اليوم المعين فهل ينبغي اعتبار مدة الشهر منتهية بانتهاء شهر آذار رغم ذلك ؟ لقد رأت وزارة الداخلية ان نص المادة ٨٢ من قانون ادارة الالوية في اجتماع المجلس في اول آذار تصد به استكمال اجتماعه وتأمين اجتماع جميع المجالس في تاريخ واحد وان ذلك لا يمنع من وقوع اختلاف في تاريخ الاجتماع اذا وجدت اسباب قهرية وعلى هذا يلاحظ ان وزارة الداخلية رأت الاخذ بحكم السادة ٨٣ من هذا القانون بتنفيذ حكمها في اعتبار مدة اجتماع المجلس شهراً واحداً . ومع ذلك فللمجلس اذا قرروا انها اشدها فيسكن انها اصله

قبل ختام المدة . اما في حالة انتهاء مدة الاجتماع وهو شهر واحد وقتها
بعض الامور اهمه فللمتصرف ان يقرر تمديد الاجتماع لمدة اسبوعين
ويخبر وزير الداخلية باسباب ذلك كما للمتصرف ان يؤجل مذكرات
المجلس لمدة اسبوع واحد اذا وجب ضرورة مبررة لذلك بشرط ان يخبر
وزير الداخلية في الحال .

اما النوع الثاني لاجتماع المجلس فيكون ضرورة فوق العادة وهو غير
محدد بمدة واحدة كما هو الحال في الاجتماع الاعتيادي وانما يجري عند
الاتضاء . على ان جواز دعوة المجلس لاجتماع فوق العادة يجب ان يكون
اما باقتراح من المتصرف او اذا طلب ذلك من اعضاء مجلس اللواء العام
من المتصرف بناء على اسباب موجهة وعلى المتصرف في الحالتين ان يتقدم
الى وزير الداخلية بهذا الطلب مبيناً موعداً ومدة معينة لعقد هذا
الاجتماع مع ذكر الامور التي يراد للذاكرة تنمها فيه فاذا رأي الوزير
لزوماً في الحالة الاولى وضرورة في الحالة الثانية وافق على عقد الاجتماع
ضمن تلك الحدود للعينة وعلى المتصرف ان يبلغ الاعضاء بالامور التي
سيتم ذكرها فيها في هذا الاجتماع ولا يجوز للذاكرة باسم ما عدا الامور
للعينة ومنا ينبغي ان يؤكد منه ليس للمتصرف ان يبلغ الاعضاء باسم
لم يتضمنه الصواب للتقدم الى وزير الداخلية لان ما يلاحظ من نص للادة
٨٤ من قانون ادارة الولاية هو ان دعوة مجلس اللواء العام في اجتماع
فوق العادة متلازمة مع ما يراد التذكير عنه من الامور نظراً الى ان ما
يقرره وزير الداخلية من اجابة اقتراح دعوة المجلس لهذا الاجتماع او
عدمه يتوقف على فتاوة الوزير بأهمية هذه الامور واستلزامها لهذه
الدعوة . وعلى المتصرف ان يعلن فتح مجلس اللواء العام في مواعيد معين

وانتهائه عند ختام مدته وهو يرأس هذا المجلس الذي ينتخب في الجلسة الاولى من اجتماعه نائباً رئيس من اعضائه بالاكثرية المطلقة وتودع امور المجلس الكتابية بأمر من للتصرف الى عهدة واحد او اكثر من موظفي لتصرفية.

تعود ادارة المجلس والضابطه للرئيس او نائبه عند غيابه ولا يجوز مباشرة للذاكرة فيه ما لم يحضر نصف اعضائه بزيادة واحد وصادر المجلس قراراته بالاكثرية المطلقة للاعضاء الحاضرين وعند تساوي الاراء يرجح الطرف الذي فيه الرئيس.

واخيراً فان مجلس الواء لا يجتمع في غير الوقت المعين اوفى محل غير المحل المقرر للاجتماع وكل قرار يصدره خلاف ذلك يعتبر باطلاً.

اعمال المجلس

ان اعمال مجلس الواء العام تنتصر على المذكورة في الاور التي تدخل ضمن وظائف ادارة الواء المحلية واصدار القرارات بشأن تلك الوظائف المبينة في المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية والتي سيأتي البحث عنها بصورة مفصلة ومع ذلك فقد خول هذا القانون مجلس الواء العام ان يعين مقدار ذببة الضائمان التي يجب استبدالها علاوة على الضرائب ويقرر عقد قرض لفرض الصرف على شؤون المعارف والصحة والاور الاخرى التي يعود نفقها لادارة الواء المحلية ضمن حدود معينة وان يدقق تصاميم وكشوف الانشاءات والتعميرات الداخلة في ميزانية الواء واصدار القرارات اللازمة عنها وان يقدم مقترحاته عن الامور غير الداخلة في الخدمات المحلية كما ان له مراجعة الجهات المختصة لفرض تصحيح واصلاح

للعاملات التي يراها مخالفة لاحكام القوانين والانظمة للوضوعة فيما يتعلق
بكيفية توزيع الضرائب الاميرية وجبايتها وغير ذلك من الامورات وله
ابداء الرأي فيما يتعلق بالتدابير التي تؤدي لتوفير واردات الضرائب
للكورة .

اما كيفية الذاكرة حول هذه الامور فان التصرف هو الذي يودع
المجلس المواد التي يراد للذاكرة عليها واكمل عضو ان يقترح اضافة
مادة اخرى تتعلق بشؤون اللوا المحلية وتضاف الى تلك اللوا اذا
قبلها المجلس بالاكثرية المطلقة . على ان للتصرف ملزم باحضار مراقبة
ادارة اللوا المحلية قبل انعقاد مجلس اللوا العام وعليه ان يرفعها الى
المجلس في اليوم الاول من اجتماعه وعلى المجلس ان يصادق على لائحة
اللائحة المحلية بعد تدقيق موادها مادة ومادة وفصول الجداول الملحقة بها
فصلا فصلا وتعديل ما يراه لازما منها . كما ان عليه ان يحضر رؤساء شعب
ادارة اللوا في المجلس عند الذاكرة في الشؤون العائدة الى دوائره من
خدمات اللوا المحلية .

قرارات المجلس والاعتراض عليه

تكون مقررات مجلس اللوا العام قطعية بمصادقة للتصرف عليها
وعلى للتصرف ان يصادق على هذه المقررات او ان يعترض عليها لدى
وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بها ولدى
المعلقة ان يعترضوا على مقررات المجلس المذكور لدى وزير الداخلية
ايضا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغهم بها وعلى وزير الداخلية
ان يصدر قراره في الاعتراض الواقع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه

ويكون قراره نهائياً على ان هذا لا يشمل كيفية الاعتراض على للزيادة
الامر الذي ستمتاوله فيما بعد .

ثانياً - اللجنة التمويية

لقد اودع القانون للتصرف تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس
الواء العام على ان تساعد في ذلك لجنة مؤلفة من ثلاثة اشخاص بحري
تعيينهم بموافقة مجلس الواء العام وله ايضاً ان يعهد الى رؤساء الدوائر
الفرعية المركزية وللوظفين ذوي العلاقة بالخدمة المحلية القيام بذلك .
فالواقع ان دور هذه اللجنة لم يمين تعييناً تاماً في قانون ادارة
الاولوية واصبح معلقاً على مقدار ما يراه للتصرف من الاستعانة بها في
تنفيذ تلك للقرارات كما هو الحال بالنسبة لسائر رؤساء الدوائر الفرعية
او للوظفين ذوي العلاقة بالخدمة المحلية . على انه من الممكن تعيين دور
هذه اللجنة بموجب الانظمة التي ستصدر بموجب الفقرة الشافية من المادة
الـ ٦٣ من هذا القانون .

حل مجلس الواء العام

ان حل مجلس الواء العام يعتبر من الامور المهمة ولذلك فان
تقرير ذلك لا يكون الا بقرار من مجلس الوزراء فعلى للتصرف اذا وجد
ضرورة مبرمة لحل مجلس الواء العام ان يتترح ذلك الى وزير الداخلية
مشفهاً طلبه بالاسباب الموجبة فاذا اقتنع الوزير بتلك الاسباب ووافق
عليها يعرض الاقتراح على مجلس الوزراء ليصدر قراره في هذا الشأن
وعند صدور قراره يحل المجلس يجب للبادرة باجراء انتخابات لجمع
مجلس جديد خلال ثلاثة اشهر من تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء .

وظائف الإدارة المحلية

توجد نظريتان أساسيتان حول الوظائف التي تمارسها الإدارة المحلية وتتضمن النظرية الاولى ان للإدارة المحلية ان تقوم بأي عمل تروى من المصلحة العامة القيام به بشرط ان لا يكون ممنوعاً بنص قانونى او مودناً قانوناً الى سلطة اخرى . اما النظرية الثانية فهي ان للإدارة المحلية ان تقوم بالوظائف التي خولت القيام بها بنص قانونى ولا تتجاوزها الى القيام بأمر اخر لم ينص عليها فى القوانين للربعة . كما توجد نظرية ثالثة تتضمن ان الإدارة المحلية مخولة القيام بأى عمل تراه على ان يكون تابعاً للرد من قبل اية سلطة اعلى وقد اخذت ألمانيا المبدأ الاول اذ للإدارة المحلية القيام بما تراه موافقاً للمصلحة العامة وهذا ما جعل الالمان يدعون انهم هم المطبقون الحقيقيون لمبدأ الإدارة المحلية الصحيحه غير انه يلاحظ انهم وضوا من القيود المانعة للإدارة المحلية من القيام ببعض الوظائف او اعدروا من القوانين ما اودعت ذلك الى سلطات اخرى وهذا ما جعل هذا المبدأ ليس من القوة بالدرجة التي وضعت هذه النظرية لاجله .

اما انكثرا فتسمع بدقة النظرية الثانية التي تطبق فى الدانمارك والسويد أيضاً . اما فى فرنسا فان الإدارة المحلية فيها مخولة قانوناً حق تعيين شؤونها بموجب القرارات التي تصدرها المجلس المحليه الا ان مجلس الدولة قد فسر تعبير شؤون الادارة المحلية بحيث قبل السلطات الحقيقية للإدارات المحلية . اما فى امريكا فان سلطات ووظائف الإدارات المحلية مختلفة

لأنها تابعة لدراسات وأثرية مختلف الولايات .

والواجبات على نوعين الأول منه الزامي وهو ينص قانوني وان
الادارة المحلية ملزمة بالقيام به وتكون كوكيله للادارة المركزية في
ادائه وان كان لها حق التصرف فيما يفتق عنه من امور اوعية والنوع
الثاني هو الذي تقوم به الادارة المحلية حسب اتمام و يوجد نوع وسط
وهو مطلق في انكثرة حيث تميز الحكمة المركزية جداً في لهذه
الواجبات وللادارة المحلية السلطة بالاختار بما تشاء علاوة على ذلك .

اما للشرع في العراق فقد اخذ في موضوع وظائف الادارة المحلية
بالنظرية الثانية فعين وظائف هذه الادارة في الفقرة الاولى من المادة
الـ ٦٣ من قانون ادارة الالوية اما في اداء هذه الوظائف اي في القيام
بواجباتها فان الفقرة الثمانية من هذه المادة قد نلت على ان يكون القيام
بخدمتها للمدينة في الفترة الاولى وبقية للخطط التي تعينها الحكومة بالظيمة
تصدر من حين لآخر فضلا عن ان التصرف هو الذي يعين المواد التي
تجري للذاكرة عليها في المجلس وان لكل عضو ان يقترح اضافة مادة
اخرى تتعلق بشؤون اللوا المحلية اذا قبلها المجلس .

اما هذه الوظائف للمدينة في المادة الانفة الذكر فهي :-

فتح وإنشاء الطرق والمعابر الكائنة داخل اللوا

اولا - وصياتها عدا ما يموذ الانفاق عليه الى وزارة للواصلات

والاشغال او البلديات بموجب احكام القوانين المرعية للاصمود بهذا النص
ان يشمل الطرق الفرعية فقط وما يقع عليها من معابر اذا ان الطرق
الرئيسية تبقى ضمن اختصاصات الوزارة الانفة الذكر كما ان الطرق ضمن
حدود البلديات تكون من اختصاص البلدية . على انه من الواجب تنظيم

جدول بالطرق للمسؤولة عنها وزارة للواصلات والاشغال والادارات المحلية باتفاق بين الوزارة المذكورة ووزارة الداخلية ولكي تقوم الادارات المحلية بهذه الوجبة على الوجه المطلوب يمكن ان تؤسس شعبة فنية للطرق الفرعية في كل لواء او شعبة فنية عامة في مركز وزارة الداخلية كما ينبغي ان تساهم وزارة المواصلات والاشغال في دفع مبلغ معين من اعمادات مديرية الاشغال العامة لهذه الطرق . اما مقدار هذا المبلغ فيجري الاتفاق عليه بين الوزارتين للذكورتين .

ان انشاء وصيانة الطرق والشوارع في كل الدول مشتركة بين الدولة والمططات المحلية حسب اهمية كل صنف من تلك الطرق والشوارع وفي بعض الدول تقوم الدول نفسها بدراوسم من غيرها من الدول الاخرى وعلى كل قات ادق واشمل نظام للطرق هو ما لوحظ تطبيقه في فرنسا ولذلك ندون ما احتواه هذا التويب للاستفادة والاسترشاد .

أ - الطرق القومية - (السلطانية أو الرئيسية) وهي تشمل ثلاثة انواع :

١ - الطرق التي توصل باريس بالحدود والقواعد العسكرية

ولوائه الكبرى .

٢ - الطرق الهامة الاقل اهمية .

٣ - الطرق التي توصل للندن الكبرى بباريس او بينها .

ب - طرق الالوية وهي التي توصل بين المدن الكبرى في اللواء او بينها

وبين المدن الكبرى للالوية المجاورة .

ج - الطرق المحلية وهي على ثلاثة انواع :

الطرق التي تمر بها وسائل نقل كثيرة وتوصل الوحدات الصغيرة

بالمدينة الهامة او بمحطة سكة حديد كبرى .

٢ - الطرق المحلية ذات الفائدة العامة التي توصل بين مجموعة من الوحدات الادارية الصغيرة بالمركز الاداري المحلي او بمحطة سكة حديد ثانوية .

٣ - الطرق الاعتيادية الموصلة بين الوحدات الادارية الصغرى او القرى .

د - طرق المدن وهي الشوارع في المدن الكبرى والصغرى التي لا تشكل امتداداً للطرق السلطانية او طرق الالوية

هـ - الطرق الريفية التي تسمى بالحجة (الحرنه) وهي للكودنة بالحوافر والاقدام .

ويلاحظ من تقسيم هذه الطرق بين الدولة والادارات المحلية ان ما ورد في الفقرة (أ) قد ادخل ضمن اختصاصات وزارة الاشغال حصراً بالاضافة الى شوارع مدينة باريس نظراً للمساعدات الواسعة التي تدفع لادامتها من قبل الوزارة للذكورة . وان ادخال اي طريق ضمن هذا الصنف يكون بأمر من وزير الاشغال اما انشاء طريق جديد من هذا القبيل فيكون بقانون . اما الطرق الواردة في الفقرة (ب) فتقوم بها وزارة الاشغال جوازاً على انها قائمة بنفقاتها اعتيادية وان كان ادخال اي طريق في هذا الصنف يتم بقرار من مجلس الادارة المحلية . اما الطرق الاخرى فاتها تعود للادارات المحلية وتساهم في نفقاتها وزارة الاشغال ولعلها تكون تحت مراقبة وزير الداخلية .

وفي انكثرا فان لطرق تدخل ضمن اختصاصات الادارة المحلية وان

علاقة وزارة الأشغال تنحصر على تنفيذ تلك الطرق والمساهمة في بعض نفقاتها على أنه حصل مؤخراً اتجاه للاخذ بمبدأ قيام الدولة بالطرق القومية اما في لولايات المتحدة الامر بكنية فالمجالس المحلية هي المسؤولة عن عن الطرق الداخلة ضمن منافعها ولكن الدولة الاتحادية تقوم بالاشراف وساعدة وهذا الاشراف والمساعدة في ازدياد حتى انه في بعض القضايا وضعت بعض الطرق المحلية تحت يد الدولة مباشرة وفي السنين الاخيرة قامت حكومة الاتحاد بتخصيص مبالغ جسيمة لانشاء طرق قومية بالتعاون مع حكومات الولايات وهذه الولايات بدورها تضع قسماً من هذا العبء على عاتق الادارات المحلية .

اصلاح وجفيف البرك والمستنقعات : - من حملة ما
ثانياً عهد قانون ادارة الالوية من الوظائف الى ادارة
الزراعة . فخدمة اصلاح وجفيف البرك والمستنقعات وذلك في القسم من
المادة الاولى من المادة ٦٣ من القانون المذكور . حيث ان للبرك والمستنقعات
اضراراً صحية تصيب مجاورها ولذلك اهتم بها المشرعون في كافة الدول
ومع ان الاصل للمعروف به حسب القواعد القانونية هو ان المالك حر
في التصرف في اراضيها وممتلكات ذلك يرجع الى كيفية تفديده لمصلحته الا ان
للمشرعين وجهاً ان هذا المالك قد يصبح مضراً بالصحة العامة ولا يجوز ان
يترك الى عناية المصلحة الخاصة فقط بل لابد ان يكون شاملاً من الشؤون التي
تتمحل فيها الدولة ومنذ عصور عديدة لم يمد احد يشك في عظم فائدة
القضاء على المستنقعات ومع ذلك فلا بد لاجل القيام بذلك من التوفيق بين
مصالح مختلفة في الظاهر اشد الاختلاف فانسولة بطبيعة وظائفها تريد
تطمين للمصلحة العامة بالمعاضاة على هذه البرك والمستنقعات - واه كانت ملكاً

عاماً أو خاصاً بينهما اصحابها يتمسكون بملكيتهم بحيث لا يستغفرون التدخل فيها ولو كان ذلك حفظاً لصحة المجموع للدين هم افراد فيه كما يعون بعضهم حسن تقدير نتائج التجفيف من الناحية المادية اذ ان هذه البركة والمستغفات بعد تجفيفها تكون جزءاً مفيداً من مجموع املاكهم فيما في ابقائها على حالتها فضلاً عن عدم استفادتهم منها تكون سبباً لاشاعة الرطوبة والاملاح في الاقسام الطيبة من الاراضي المجاورة لها فتفسد ما والحقيقة ان هذه الاختلافات التي يجب التوفيق فيما بينها ليست سوى اختلافات ظاهرية وليست حقيقية لان تجفيف البركة والمستغفات امر لا جدال في قائدته للمجموع وللأفراد ذوي العلاقة . في فرنسا وضع تشريع في عهد الثورة عهد - د يورجيه الادارات المحلية القيام بتجفيف المستغفات على حساب الدولة عدا الخاصة منها اذ على مالكيها ان يتعهدوا بتجفيفها خلال مدة ستة اشهر وعقد انتضائها وعدم قيامهم بذلك تستولي الادارة المحلية على المستغفات على انها ملزمة بدفع قيمة استغفات عند وضع اليد عليه او تبويض المالك بقسم من ارضه بعد تجفيفها تساوى قيمة المستغفات قبل التجفيف وحق الخيار يكون للمالك لكن هذا القانون اهمل في عهد الامبراطورية بعد الثورة ثم صدر قانون ١٨٠٧ وسمي بقانون تجفيف المستغفات الذي جعل الاسلان يقوم المالك بالتجفيف وحوله - ق امرار المياه الى المجاري العامة التي تقوم الدولة بفتحها لارض تجفيف مياه اراضي منطقة واسعة كما وضعت اصول لتجفيفه على الجيوب باعفاء ارضه التي يجففها من الضريبة لمدة ٢٠ سنة اما في حالة امتناعه عن التجفيف فتقوم الادارات المحلية بالتجفيف بطريقتين اما باعطائه بالمعهد او ان تقوم به مباشرة وتطبق عادة الطريقة الاولى وفي حالة عدم ايجاد معتمد تقوم الادارة بالعمل واسترجع للمصاريف الحقيقية التي صرفها

اما في العراق فانه قانون المحلات المضرّة بالصحة رقم ١١ لسنة ١٩٣٦ قد عين كيفية معالجة موضوع اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات باعتباره امراً يهم الصحة العامة ولانه قد استهدف هذه الغاية فان نطاق شموله كان اوسع من ان يقتصر عليها (اي على البرك والمستنقعات) ولذلك شمل الدار والبناء والخزن والحوض والحفرة والمستنقع والنهر وقطعة الارض وأي محل آخر ملحد للجمهور اذا ما اصبح مضرراً بالصحة العامة وعلى هذا فالقصد منه اذن هو ازالة الاضرار المتعلقة بالصحة العامة دون ان يقتصر على طرق معينة وان كانت تلك الطرق من حيث النتيجة لا تخرج عن الطرق التي يمكن ان يتوصل بها لتنفيذ نص اصلاح وتجفيف البرك الوارد في قانون ادارة الايوية . والفرق بين القانونين هو ان قانون المحلات المضرّة بالصحة يشمل المحلات الخاصة ووسائل ازالة الضرر منها وخول السلطة لمجلس الادارة (لانه سن قبل صدور قانون ادارة الايوية الجديد الذي احدث فيه مجلس ادارة اللواء العام) ومجلس البلدية اما قانون ادارة الايوية الجديد فحول مجلس اللواء العام حق اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات بصورة عامة فكما ان له الحق للباشر في تجفيف البرك والمستنقعات العامة فكذلك له الحق في ان يطلب من السلطة الصحية والادارية المعيّنين في هذا القانون ان تتخذ ما يلزم لاستعمال سلطتها في اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات الخاصة عند توفر شروط هذا القانون فيها وعلى هذا الاساس تكون البرك والمستنقعات مقسمة حسب رقيتها الى ثلاثة اقسام :

- ١ - ما تعود رقيتها للأشخاص
- ٢ - ما تعود رقيتها للبلديات
- ٣ - ما تعود رقيتها للحكومة والادارات المحلية

فالتى تعود رقبتها للاشخاص يطبق عليها قانون المحلات للضررة
 بالصحة فيما اذا توفر شرط الاضرار بالصحة العامة فيها وقد جعل هذا
 القانون للرئاسة الصحية ان تقدم طلباً تبين فيه بأن المحل الذى يشمل
 هذا القانون اصبح مضرراً بالصحة كما انه عرف الرئاسة الصحية بأنها
 مدير الصحة العام او من يخول سلطته (وهذا يجب ان تنوه بأن رئيس
 صحة اللواء او الاطباء الاخرين لا يمكن اعتبارهم رئاسة صحية لغرض
 تطبيق هذا القانون ما لم يخولوا -لمطة مدير الصحة العام لهذا الغرض)
 فاذا ورد هذا الطلب الى للتصرف فى اللواء والقائمقام فى القضاء او رئيس
 البلدية فيعرض للوضع على السلطة الادارية وهى مجلس الادارة للتحقق
 او المجلس البلدى اذا كان المحل ضمن حدود البلدية فان قرار المجلس
 تأييد طلب الرئاسة الصحية بأن المحل اصبح مضرراً بالصحة العامة فيجوز
 لرئيس السلطة الادارية اى تصرف او للقائمقام او رئيس البلدية
 ان يبلغ صاحب المحل بأنذار يلزمه فيه بازالة الضرر واتخاذ تدابير
 مستعجلة لاعادة المحل الى حالة صحية فى ظرف مدة لا تقل عن سبعة ايام
 بالطريقة التى تعينها الرئاسة الصحية وبذلك حدد حداً ادى لتنفيذ هذا
 الانذار . ومع ان ذلك امر محمود لاعطاء وقت كاف لصاحب المحل ليقوم
 بالمجاز هذه المهمة الا كان الواجب ملاحظة وجود اسباب قد تستدعي
 فيها الضرورة الصحية الى ازالة الضرر بأقل من هذه المدة . اما عن عدم
 تحديد حداً لذلك وحمل هذا الامر من اختصاص السلطة الادارية
 التى لا بد وان تستشير برأى الرئاسة الصحية بشأنه فان سبب ذلك واضح
 ويعود الى ان المحلات ليست على سعة واحدة فقد يستغرق ازالة ضرر
 بعضها مدة اطول حسب مقتضى الحال وبالنسبة للطريقة التى ترتأىها
 السلطة الصحية وينبغي ان تربط بالانذار صورة من قرار السلطة

الادارية مع صورة من طلب الرئاسة الصحية . وصاحب المحل الذي يوجه اليه الانذار او مالك المحل او المتولي او الوصى والقيم وعند تحقق مجهولية هؤلاء فيوجه الى شاغل المحل او المنصرف به فاذا كان صاحب المحل اكثر من واحد فيجب ان يتبلغهم جميعاً واذا لم يكونوا موجودين فيبلغ الحاضر المعروف منهم على ان يعلن ذلك بالطرق المناسبة .

ولملاحظ ان القانون لم يتطرق الى حالة عدم وجود شاغل او متصرف به مع غياب او مجهولية صاحب المحل فهل يجوز تبليغ صاحب المحل بطريقة الاعلان او يقف حكم هذا القانون في هذه الناحية فلا يجوز تطبيقه لعدم وجود نص اذ لكل رأي مبرراته .

فالذي يري انه يجب تبليغ صاحب المحل بطريقة النشر يذهب الى ان هذا القانون قبل هذا المبدأ اذ نص على انه في حالة ما اذا لم يكن جميع اصحاب المحل حاضرين فيبلغ الحاضر المعروف منهم ويعلن ذلك بالطرق المناسبة والقصد من الاعلان اعتباره تبليغاً للغائبين .

اما من يري ان حكم هذا القانون لا يري الى هذه الحالة فيستند الى ان هذا القانون فيه قواعد استثنائية تكفل سرعة الاجراءات لرفع الضرر عن الصحة العامة ويجب ان لا تسري احكام هذه القواعد الى امور لم ينص عليها صراحة نظراً للنتائج التي تترتب عليه نزع ملكية اصحابه الغائبين جميعاً وانما نرجح الاخذ بهذا الرأي . اما اذا لم يتم من انذار قانونا بالاعمال المطلوبة خلال اللدة الضرورية في الانذار بلون سبب اضطراري فلاسلطة الادارية الحق في ازالة الضرر من قبلها وفي هذه الحالة لها ولمن قدخوله حق الدخول الى المحل وازالة الضرر . ونظراً

لاعطاء القانون هذا الحق فلا يحتاج الدخول الى المحل الى اذن خاص من الحاكم ويكون صاحبه ملزماً بأداء النفقات التي تكبدتها السلطة الادارية .

الاعتراض على الانذار

لصاحب المحل ان يعترض على الانذار لدى الرئاسة الصحية في خلال المدة للضرورة ويقدم الاعتراض اليها رأساً او بواسطة اكبر موظف اداري عندما يرى بأن الطريقة التي كلف باجرائها لازالة الضرر هي اكثر ما هو ضروري لازالة او عند ما يتراءى له بأن منشأ الضرر من غيره وان كان في ملكه وله ان يطالب والحالة هذه بتحمل نفقات ازالته من قبل السلطة الادارية او السبب وعلى الرئاسة الصحية في هذه الحالة ان تقرر في خلال خمسة ايام من تاريخ تبليغها بالاعتراض قبول هذا الطلب او رفضه وعند القبول يجب ان تبلغ للمعترض بالاعمال اللازمة التي تقررها تعديلاً لطلبها الاول وعند الرفض فللمعترض استئناف قرار الرفض لدى وزير الداخلية في خلال خمسة ايام من تاريخ تبليغه بقرار الرفض ويكون قرار وزير الداخلية قطعياً . على ان تقديم الاعتراض على الوجه المتقدم لا يخل بحق السلطة الادارية في الدخول الى المحل وازالة الضرر اذا رأت تلك السلطة ان ذلك ضروري لصالح الصحة العامة .

كيفية ازالة الضرر وتنظيفها

عند قيام السلطة الادارية بازالة الضرر من قبلها وفق هذا القانون عليها ان تضع الاعمال المقررة لازالة الضرر في المناقصة العلنية بعد اعلان ينشر بالوسائل المناسبة وبمبلغ صاحب المحل الحاضر المعروف

بأسم البلدية او الحكومة بناء على تقرير يرفعه رئيس السلطة الادارية
ولا يطالب التنازل بأي رسم او اجرة او مصرف آخر .

يطبق هذا القانون فيما اذا كانت البرك والمستنقعات مضرّة بالصحة
العامة ولكن اختصاص مجلس اللواء يتجاوز ذلك اذ نص في قانون ادارة
الاولية بأن اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات من جملة وظائفه فهو اذن
يحق له القيام بذلك حسب القوانين المرعية ولو لم تكن مضرّة بالصحة
العامة ولكن على شرط توفر المنفعة العامة من هذا الاصلاح او التجفيف
لفرض تطبيق قانون استملاك الاموال غير المنقولة رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٤
وتعديلاته عليها اذ ان الفقرة ٦ من المادة الثامنة منه جعلت تجفيف
المستنقعات من الامور التي تعتبر من النفع العام نظراً الى تحقق النفع العام
من استملاك اراضي المستنقعات لفرض تجفيفها .

٢ - اما البرك والمستنقعات التي تخص البلديات فانها تقوم بتخصيص
بعض المبالغ لتجفيفها وقد تساعدها على ذلك الادارات المحلية عن طريق
القرض او عن طريق دفع قسم من المبالغ التي تحول اليها من قبل الحكومة
لهذا الغرض .

٣ - اما ما عدا ذلك من البرك والمستنقعات التي تعود رقيبتها
للحكومة او للادارات المحلية فكانت وزارة الشؤون الاجتماعية تخصص
المبالغ اللازمة لتجفيفها وتوزعها على للتصرفات للقيام بهذا التجفيف نيابة عنها
وذلك قبل تنفيذ قانون ادارة الاولية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ . اما بعد ذلك فقد
وضع نص في قوانين الميزانيات العامة على وجوب نقل المبالغ المخصصة في
الميزانيات المذكورة للقيام بالواجبات التي اصبحت من اختصاص ادارة اللواء

المحلية بموجب قانون ادارة الاولوية للمذكور الى ميزانية ادارة اللوام المحلية في كل لواء ولذلك قامت وزارة الشؤون الاجتماعية قامت بتحويل للمبالغ المخصصة في ميزانياتها لغرض تخفيف المستقعات الى الادارات المحلية تنفيذاً للنص المذكور، ولكن نظراً لاحداث مجلس الاعمار وصدر قانون النهج العام لمشاريع مجلس الاعمار بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ فقد ادخلت تخصيصات تخفيف المستقعات ضمن هذا النهج فوضع مبلغ ٢٥٠ ألف دينار لهذا الغرض مقسم على خمس سنوات تبدأ من سنة ١٩٥١ المالية الى سنة ١٩٥٥ المالية فاصبح لكل سنة مبلغ خمسين ألف وحيث قد نص في الفقرة (أ) من المادة السادسة من القانون الانف الذكر بأن لمجلس الاعمار ان يخول الوزارات المختصة القيام بما يراه ضرورياً من الاعمال العمرانية الداخلة في النهج العام سواء كانت قد باشرت بها ولم تتمها او غيرها من الاعمال العمرانية وعلى تلك الوزارات ان تنفق على هذه الاعمال بطرق الصرف للتبعية في الدولة وتدخل للمبالغ بمقرراتها في حساباتها وفق القوانين فقد جري اتفاق بين وزارة الشؤون الاجتماعية ومجلس الاعمار على توزيع ما خصص لسنة ١٩٥١ المالية الى الادارات المحلية في الاولوية لتقوم بأكمال النهج الذي وضعتة الوزارة المذكورة لتخفيف المستقعات وسوف يجري توزيع ما خصص للسنوات المقبلة وفقاً لهذه الخطة . على ان هذا لا يمنع من ان تخصص الادارات المحلية بعضاً من مواردها لهذا الغرض عند توفر ذلك لديها .

تصديق ميزانيات البلديات في اللوام والاشراف على تنفيذها
ثانياً وإذا كانت البلدية مدينة فينبغي مصادقة وزير الداخلية على ميزانياتها وإذا كانت مدينة ياخرينة الدولة أو بكما التها فينبغي مصادقة المالية .
 وحيث ان وزير الداخلية قامت استفاداً الى الفقرة (٥ - ا) من

للمادة ٤٤ المعدلة من قانون ادارة البلديات بتأليف لجان خاصة للقيام
 بمشاريع الماء والكهرباء في كثير من البلديات وجري تعيين صلاحيات هذه اللجان
 ومسؤولياتها وكيفية اشتغالها بتعليمات اصدرها وزير الداخلية استناداً
 الى سلطته مخفوض هذه الفقرة كما انه يحكم الفقرة المذكورة والتعليمات
 الصادرة بموجبها التي تنص على جواز عداد ميزانيات خاصة لكل لجنة فقد
 ظهر ما يدعوا لبلت فيما اذا كانت ميزانيات هذه اللجان تعتبر جزءاً من ميزانية
 البلديات وتكون لذلك تابعة الى مصادقة ادارة اللواء المحلية واشرافها
 على تنفيذها ام انها نظر لوجود كيان خاص لها تعتبر ميزانية مستقلة عن
 ميزانية البلدية ولا تكون تابعة الى تصديق الادارة المذكورة
 واشرافها على التنفيذ ويستمر على اناطة ذلك بوزارة الداخلية فقط ؟
 يلاحظ في هذا الشأن ان ما يؤيد الاخذ بالوجه الاول ان مشاريع الماء
 والكهرباء من حيث الاساس من اختصاص البلدية وقد جرى التنفيذ
 على هذا الاعتبار وحيث ان تشكيلات تنفيذها واعداد ميزانيات خاصة
 لها لا يخرجها عن كونها من اعمال البلديات كما ان ذلك لا يخرج هذه
 الميزانيات من ميزانيات البلديات على ان للوجه الثاني وجأته ايضاً نظراً
 الى ان التعليمات التي اصدرها وزير الداخلية ضمن سلطته القانونية قد
 تضمنت جعل كيان خاص لهذه اللجان ومن مقتضيات هذا الكيان الخاص
 ان تكون ميزانية اللجان مستقلة عن ميزانية البلديات ولا تعتبر جزءاً
 منها. الا ان وزارة البلدية قد بينت رأيها في هذا الموضوع مؤيدة الوجه
 الاول باعتبار ان الموضوع من موضوعات البلديات وان الصلاحيات التي
 يمارسها وزير الداخلية فيما يخص بلجان الماء والكهرباء في الاولوية مستعدة
 من قانون ادارة البلديات ولهذا فان المشاريع المذكورة من المشاريع البلدية التي
 منحت ادارة اللواء المحلية حق تصديق ميزانياتها وفق قانون ادارة الولاية غير

ان ذلك لا يعنى وجوب ادماج ميزانيات تلك الشاريع في ميزانيات البلديات بل تبقى ومستقلة ملحقة بميزانيات البلديات .

تقرير استبقاء الرسوم البلدية للبلدية في قانون رسوم البلديات ونزيب وتنقص نسبتها او تقرير الغائها

رابعاً

ويكون ذلك تابعاً الى تصديق وزير الداخلية في البلديات المدينة . وهذا الحكم استلزم ان يكون اول عمل لمجالس الالوية العامة الاولى اقرار رسوم البلدية ومقاديرها للطبقة حينذاك . اما الان فلهذه المجالس ان تقرؤ تزيد او تنقص نسبتها او الغائها ويكون ذلك تابعاً الى تصديق وزير الداخلية في البلديات للمدينة . ومن الطبيعي ان المستصرف ولذي العلاقة حق الاعتراض على هذا الفرار لدى وزير الداخلية خلال ١٥ يوماً من تاريخ تبليغهم على ان يكون ذلك قبل صدور قرار الوزير بالمصادقة .

تأسيس غرف زراعية ومزارع وحقول نموذجية وتجريبية ومدارس زراعية ومخازن للادوات الزراعية واسطبلات

خامساً

للحيوانات المعدة لتحسين النسل وفتح معارض للحيوانات الاهلية والمحصولات الزراعية واجراء مسابقات الخيل ودفع جوائز تقديده للسابقين وتوزيع بعض الالات الزراعية والبذور مجاناً لغرض اصلاح نوع جنس المحصولات وانتاج محاصيل جديدة توافق اقليم اللواء واعداد مكائن وغيرها من الالات في المراكز الزراعية وايجادها للزراع بحيث يمكن ان يستفيد منها العموم لغرض الحصاد والبذر والتنظيف وتأسيس شركات تعاونية زراعية والقيام بكل ما من شأنه ترقية الزراعة بوجه عام .

ان قسماً من هذه الوجائب وبعضاً من الوجائب الى سياتى ذكرها بعدئذ تقوم بها وزارة الاقتصاد الان لا باعتبارها تخص اللواء الذي تجري الوحيية فيه بل لغرض فائدة جميع الالوية كالحقول التجريبية

الزراعية والحيوانية والمدارس الزراعية . لذلك رأيت وزارة الداخلية ابقاء الوجيهات التي لم يقصد بها لواء واحد ضمن اختصاص الوزارة للخدمة الا ان ذلك لا يمنع الادارة المحلية في كل لواء عند الحاجة . وعند تحقق اللورد اللازم من القيام ببعض هذه الوجيهات او كلها لفرض لوائها فقط . اما فيما يتعلق بتأسيس الغرف الزراعية والشركات التعاونية فان لها قوانين خاصة يجري اللازم بموجبها .

سادساً العمل على تأسيس وصيانة الاحراش والغابات في الاماكن القابلة لذلك وتحسين نوع الاشجار

كان العراق يحوي حوالي اربعين مليوناً من السكان يعيشون بموارده . حتى ان هذه البلاد كانت كمدينة واحدة نظراً لكثافة السكان وامتداد الزراعة في كل جهاتها ومن الموء كدات الهواء في ذلك الوقت لم يكن كما هو الان جافاً في المناطق التي امتحت فيها الغابات والمزروعات ورطباً جداً في الواقع التي تجتمع فيه المياه بكثرة بحيث اصبحت مناطق كبيرة منها اهوراً بعد ان كانت بساتين ومزارع وماذا هذا الاسباب نحو الغابات الذي ادى بدوره الى ضعف السداد وبالتالي الى حصول فيضانات اغرقت ما بقي من الارض العامرة ولذلك لاغربة من اهتمام مديرية الزراعة العامة وموظفيها وبذل الجهود الكبيرة لمحافظة الموجود من الغابات في الشمال ومنع نفل الفحم منها الى المناطق الجنوبية حرصاً على بقائها وتسميتها واكثرها . ومشكلة الغابات ليست مقتصرة علينا فهي موضوع دراسات كثيرة في اوروبا فالغابات تشكل املاكا قليلة الثمن وما لكونها عيولون بطبيعة الحال الى قطعها لاجل تزييد مواردهم . لكن المهم بالنسبة للصحة العامة ان يحتفظ بالغابات ليس بسبب ما ينتج او ما نفل ويمكن بسبب ما تجلبه من فوائد وما تدرؤه من اضرار . ولذلك نجد ان مساحات الغابات

في فرنسا ثمانية ملايين هكتار آمنها مليون هكتار تملكه الدولة ومليونين تملكها الادارات المحلية والباقي يملكه الاشخاص وان نظام الغابات الفرنسي لا يحمي في الحقيقة سوى الثلاثة ملايين هكتاراً العائدة للمصالح العامة من القطع والتخريب ولادارة هذه الغابات يعين نوعان من الموظفين الاول مسؤول فنياً ويتقني من متخرجي مدرسة الغابات والثاني مسؤول عن محافظة هذه الغابات ويعينون من الضباط للقاعدتين .

ان علماء المال لا يسوغون ان تكون الحكومة مالكة للبساتين وللزارع والمراعي فاذا ما تملك ذلك يفضلون بيعها ولكنهم يتفقون في ضرورة تملكها مع الادارات المحلية للغابات وللمحافظة عليها واذا قامت الحكومة بعمل مزارع نموذجية فليس ذلك بدافع الربح ولكن بدافع تنمية عقلية الزراع ولتكون دليلاً لهم لتحسين وضع الزراعة . اما في الغابات فالمالكون ينظرون منافعهم الانية بينما لا تنظر الحكومة اليها هذه النظرة وانما تنظر اليها نظرة بعيدة للاجيال القادمة . فالرأى الذي يقول بلزوم تملك الحكومة للغابات ليس مبنيماً على كونه منبع ايرادها .

ان اهم الاسباب التي توجب قيام الحكومة والادارات المحلية بتوسيع الغابات ومحافظةها هو تأثير الغابات على المناخ وتخفيف سرعة السيول في الجبال لمحافظة بعض الاراضي المنبتة وفي التالي تأثيرها الحسن في موارد المملكة فمحو الغابات عمل سيء وخطير الاثروا ان الافراد غير صالحين لتملكها خاصة في السنين الاولى اذ تمتد البدء بتخريب غابة يكون النفع كثيراً ولكن بعد عدة سنوات عندما تمحي الغابات القديمة فيتمتد يتبين مقدار الاضرار التي سببها مخربو الغابات .

وفي العراق حيث توجد الغابات في الشمال يجب بذل اقصى الجهود لمحافظةها ونشرها في كافة البقاع الخالية التي لم يجر تخصيصها للزراعة كما

ان على الادارات المحلية ان تقوم بواجبها في هذا الشأن ففتش غابات جديدة تنفيذاً لحكم القانون وعلى الحكومة والادارات المحلية وضع خطة جديدة لغرس الغابات في اواسط العراق وجنوبه وتخصيص المبالغ اللازمة لذلك . وان يكون التعاون بين وزارة الاقتصاد والادارات المحلية تاماً في كل الامور المتعلقة بأنجاز هذه الوجيبة .

سابعاً فتح غرف ومدارس صناعية في الاماكن المناسبة وتعليم الصناعات للوافقة للاحتياجات المحلية فيها وفتح اسواق وايجاد مسابقات واعطاء جوائز نقدية لغرض التشويق على محصولات ومعمولات الصناعات المحلية وتأسيس المعارض لتلك الصناعات .

ثامناً تأسيس غرف تجارية في الاماكن اللازمة وفتح معارض واسواق واتخاذ كل ما يلزم من التدابير لتوسيع امور التجارة وتسهيلها وتزويد الثروة المحلية .

ان ما يطبق فيما يتعلق بالقرتين المبيتين اعلاه هو عين ما كر في الفقرة الخامسة فاذا كان للوضع الذي تقوم به الوزارة المختصة لفائدة عدة الوية يستمر باقياً تحت اشراف الوزارة المختصة الا ان ذلك لا يمنع الادارة المحلية من ان تؤسس على حسابها ولغرض اللوا وحده ما يماثل ذلك فضلاً عن تطبيق القوانين الخاصة للغرف الزراعية والتجارية وانشاء الاسواق وفتح المعارض وايجاد مسابقات مع كل ما يلزم من التدابير للتوصل الى الاعراض للنو عنها .

تاسعاً تأسيس مدارس ابتدائية ومدارس لامال والاميين وادارتها والاشراف عليها وفق احكام قانون المعارف العامة .

لقد نشأ العراق الحديث ونشأت معه فكرة الاعتناء بالتعليم والقيام بأعبائه من قبل الحكومة ولذلك ان ما نصت عليه الفقرة ط من المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية بم عهد تأسيس للدارس الابتدائية ومدارس العمال والامين وادارتها والاشراف عليها الى ادارات الالوية المحلية كان مشار جمل طويل. فالقائمون على ادارة التعليم ر وا ان في ذلك حدثاً جديداً لم يكن مألوفاً من قبل وكانوا يخشون منه علي حسن ادارة التعليم في المستقبل . ومع ان من المتفق عليه ان خطط التعليم العام تعتبر كشأن من شؤون الحكومة المركزية الا ان التعليم يكون بيد الادارات المحلية في اغلب الدول ومع ذلك فان بعضها يقوم بهذه الوجيبة. ففي فرنسا نجد ان ادارة المعارف مركزية كما هو الحال في الدول الدكتاتورية ولكن مع ذلك فان لاداراتها المحلية مندوبين يبدون آرائهم في تسيير شؤون التعليم الابتدائي . اما في البلجيكي وهولندا فالنعليم الابتدائي تابع للادارات المحلية على ان هذه الادارات في البلجيكي ملزمة بتطبيق ما يمج يجب عليها الاخذ به كـ اساس للتعليم المذكور كما ان الحكومة تدفع لها من للخصصات حداً ادنى كرواتب للمعلمين .

اما في الدنمارك فالنعليم الابتدائي بيد الادارة المحلية وللحكومة حق الاشراف عليه وفي كل وحدة محلية لجنة تشرف على التعليم واعضاءوها اما من اعضاء المجلس او من خارجه . اما في سويسرة فان التعليم الابتدائي والثانوي بيد الادارة المحلية في كثير من الوحدات المحلية فيها . اما في السويد فالنعليم الابتدائي محلي بينما هو في النرويج بيد الحكومة على ان تسيير شؤون المعارف المحلية بيد مجلس يسمى مجلس للدارس ويقتجب من بين الاهلي .

اما في انكلترة فان شؤون التعليم الابتدائي والثانوي ما عدا التعليم الجامعي مودع للادارات المحلية تحت رقابة وزارة المعارف وعلى كل مجلس محلي ان يمين لجنة للتعليم بموجب خطة يوافق عليها وزير المعارف ومن الواجب ان تشترك بعض العضوات ضمن هذه اللجان ويجوز ان يكون معلمو المدارس اعضاء في هذه اللجان ولكن لا يجوز ان يكونوا اعضاء في المجلس . فكل الامور التي تخص التعليم محال مبدئيا الى هذه اللجان وللمجلس ان يخول هذه اللجان بعض او كل سلطاته التعليمية الاسلطة زيادة الرسوم والاستقراض .

اما في الولايات المتحدة فان ادارة التعليم الابتدائي حتى الان مستقلة عن الادارة المحلية اذ تنتخب مجالس المدارس بصورة خاصة كما كان الحال في انكلترة وويلز قبل سنة ١٩٠٢ وكذلك تختلف مناطق مجالس المدارس عن مناطق مجالس الادارة المحلية وكنتيجة لذلك يلاحظ ان عدد مناطق مجالس التعليم ١٢٧١٠٨ يقابلها ٣٩٦٨١ منطقة للادارات المحلية هذا ما يتعلق بالتعليم الابتدائي والثانوي . اما ما يتعلق بالتعليم الاعلى فدرجه فيلاحظ ان كثيراً من الكليات والجامعات مؤسسة من قبل الادارات المحلية كما ان لهذه الادارات مدارس صناعية ومدارس للعميان والصم والغير مكتملي القوى العقلية ومع ذلك توجد حركة في الولايات المتحدة لتغيير هذا النظام نظراً للصعوبات المالية التي اخذت تتجابهها مجالس التعليم واضطرارها الى طلب المعونة المالية من الحكومة الاتحادية .

انما استعرضنا ما هو مطبق في الدول الاخرى لنبين ان ما اخذ به العراق لم يكن بدعة جديدة وانما هي ضرورة تتطلبها الاحوال الاجتماعية المتطورة وضرورة اشراك الاهالي في ادارة شؤونهم والتخلص

من التمرکز فی كافة للرافق فضلا عن ان توسیع التعليم سنة بعد اخرى سوف يكون عائفاً فی سبیل اشراف وزارة للمعارف علی حسن ادارته ان لم تمهد ادارة التعليم الابتدائی الی السلطات المحلية كما حدث فعلا فیتيسر لها التخلص فی كثير من الاعمال الروتينية التي لا طائل تحتها وتحصر جهودها للملاحظة الامو الفنية لهذا التعليم فتعمل علی رفع مستواه من هذه الناحية .

ان الامور التي يمكن القول بأن احداث تغيير فيها ما يؤثر ع كفاءة سير التعليم الابتدائی هي (١) تهيئة للمعلم (٢) التفتيش والمراقبة (٣) اعداد المناهج والكتب (٤) الامتحانات العامة للدراسة الابتدائية . وحيث ان نص الفقرة (ط) من المادة الـ ٦٣ من القانون يستلزم ان يراعي فی سیر المدارس الابتدائية التابعة للادارة المحلية فی ادارتها والاشراف عليها قانون المعارف العامة فان الجهات سالفة الذكر سوف لا يطرأ عليها اى تغيير وعلى هذا فالادارة المحلية سوف لا توظف معلما غير متخرج من دور للمعلمين او المدرسات التربوية وتكون ملزمة بمراعاة ما تقرره وزارة المعارف من المناهج للمدارس والترتيبات لامتحانات الصفوف السادسة وما يرفعه مفتشوها من التوصيات . على ان هناك امراً ذا اهمية فی الموضوع وهو المعاملات الذاتية والانضباطية المتعلقة بالمعلمين وهذه للمعاملات يمكن ان تقسم الی قسمين فالقسم الاول منها يتعلق بحقوق المعلم وواجباته والقسم الثاني يتعلق بالاشراف علی اعماله لتأمين قيامه بواجباته وانضباطه وان القسم الاول مؤمن بمأنص عليه فی المادة الاولى من قانون ادارة الالوية تحت تعريف للموظف المحلي فيقتضي هذا التعريف بقی المعلم تابعا لقانون الخدمة المدنية وقانون التقاعد

كان قانون الخدمة التعليمية الذي ضمن حقوقاً أوسع للمعلمين قد شمل الخدمة التعليمية في الإدارات المحلية . وأما عن التقسيم الثاني فإن الجهة التي انيط بها البت بالشؤون المتعلقة بموظفي الإدارة المحلية من انضباطية وغيرها هي متصرف اللواء ومن البديهي ان المتصرف لا يبت بهذه الشؤون المتعلقة بالمعلم الا بعد ان يأخذ بملاحظات مدير معارف اللواء الذي هو عضو دائم في مجلس اللواء العام وتقارير مفتشي المعارف .

فنظر لما مر يمكننا ان نوه كدات الإدارات المحلية . فتمكن من داء هذه الوجبة على الوجه الاكمل وان كافة هذه النقاط قد لوحظت قبل الاقدام على نقل المدارس الابتدائية ومعلميها الى الإدارات المحلية ذلك الاجراء الذي تم بحكم نظام ادارة المدارس الابتدائية المحلية رقم ٣٨ لسنة ١٩٥١ والذي نشر في الجريدة الرسمية في ١٩٥١/٩/١ وبموجب هذا النظام اصبحت الادارة المحلية في الالوية مسؤولة عن نشر التعليم الابتدائي وتأسيس المدارس اللازمة وادارتها والاشراف عليها وفق احكام قانون المعارف العامة والانظمة الصادرة بموجبه . وتعتبر جميع المدارس الابتدائية بما فيها رياض الاطفال المؤسسة من قبل وزارة المعارف في كل لواء تابعة لادارة اللواء المحلية وينقل معلموها ومعلماتهم كافة الى تلك الادارة مع مراعاة احكام قانون الخدمة التعليمية . وعلى الإدارات المحلية ان تزود الفقراء من طلاب المدارس الابتدائية بالكتب والقرطاسية مجاناً ولها ان تكسو المحتاجين منهم وتقدمهم اذا توفرت لها اسباب ذلك . اما الدراسة في رياض الاطفال فيراعى بشاها نظام رياض الاطفال الرسمية . ويتمتع في ادارة المدارس الابتدائية وفي تفتيشها وتوجيهها ومسابقتها وامتحاناتها الانظمة والعمليات الصادرة بذلك . وعلى مفتشي الالوية ان

يقدّموا تقاريرهم الشخصية والدرسية وجميع ملاحظاتهم عن البنائيات والوظائف واللائات الى مديريات معارف الاولوية مع نسخ منها الى رؤساء الوحدات الادارية . اما فيما يتعلق بامور المناهج والكتب ووسائل الايضاح وغيرها من الامور الفنية فيقدّمون تقاريرهم وملاحظاتهم بشأنها الى وزارة المعارف مع نسخ منها الى رؤساء الوحدات الادارية وعليهم ان يقدّموا الى وزارة المعارف مع نسخ الى رؤساء الوحدات الادارية تقريراً يتضمن الحالة العامة لمدارس اللواء مع توصياتهم بشأنها خلال عطلة نصف السنة وتقريراً آخر في اواخر حزيران من كل سنة مع توصياتهم بشأن التوسعات الطبيعية وفتح المدارس الجديدة . ولتصرف اللواء ان يخول مدير معارف اللواء ما ينسبه من صلاحياته بادارة المدارس المحلية حسب القوانين والانظمة للربية كما نص النظام على ان يعقد موء تمر سنوى للتعليم الابتدائي من المتصرفين ومدراء المعارف في جميع الاولوية في ديوان وزارة المعارف برئاسة وزيرها او من ينسبه عنه وفي الموعد الذي بعينه للنظر في جميع الشؤون المتعلقة بالتعليم للذكور للسنة الدراسية التالية ومنها نقل المعلمين بين الاولوية وتوزيع المعلمين الجدد على الادارات المحلية حسب الحاجة . وعند حدوث ما يستلزم نقل المعلمين من لواء الى اخر خلال السنة الدراسية فيتم ذلك بالاتفاق مع المتصرفين ذوي العلاقة بعد اطلاع وزارة المعارف . وعلى مدير معارف الاولوية كافة ان يزودوا الوزارة المذكورة باحصائيات كاملة عن المدارس المحلية حسب الاصول المعتادة - وبنسخ من ملائمتها وما يطرأ عليها من تغيير ويقدم للتصرف اليها صورة قرارات مجلس اللواء العام المتعلقة بالمدارس المحلية وميزانياتها بعد صدورها مباشرة . ويؤلف لجنة لترقية المعلمين والمعلمات المحليين في اللواء ولجنة الطباط خاصة بهم على ان تكون اكثرية اعضا كل من اللجنتين من موظفي الخدمة التعليمية في اللواء .

عاشراً

تأسيس مؤسسات خيرية وصحية

يقصد بالمؤسسات الخيرية كافة المؤسسات التي

تنشأ لأغراض المساعدة كدور المعزة والمعتمدين وحماية الاطفال للشردين
واغاثة من لا مورد لهم ويقصد بالمؤسسات الصحية كل مؤسسة تعمل لحفظ
الصحة العامة سواء كانت وقائية للحماية ضد الامراض او لأغراض التداوي
كالمستوصفات على انه لا مانع من جمع الفرضين في مؤسسة واحدة كدور
حماية الاطفال والامومة .

ان النظرية الاساسية للصحة في الدول العربية هي قيام الادارات
المحلية بالخدمات الاجتماعية من هذا القبيل ففي فرنسا تقوم هذه الادارات
بتأسيس المستشفيات ودور المعزة والمعتمدين والاطفال ومن لا يرجى
شفائهم ومساعدة من لا مورد لهم على حالة وجود قوة بلدية لهم
يجري البحث لهم عن اعمال تساعد على ابقائهم كأفراد نافعين للمجتمع
وكذلك ابداء المساعدات للحوامل .

اما في انكثرة وكانت منذ سنة ١٦٠١ تقوم بأسعار الفقير الذي
يطلب المساعدة حسب قانون الفقير ثم احررت تمديدات مهمة في هذا
القانون من وقت لآخر وخاصة في ٨٣٤ و ١٩٢٩ ولكن في سنة ١٩٤٧ اقررت
هذه التكاليف عن طاق الادارات المحلية واصبحت الدولة مسؤولة عنها .

ان المساعدة واجب اجتماعي لا يقابله اي حق شخصي فمن واجب
الانسان ان يساعد جاره مثلاً ولكن ليس للجار حق ثابت في ان يساعد
المساعدة من جاره او من اي احد آخر ما عدا الحالات المنصوص عليها

مر في حق الثقة وكذلك فلا يمكن ان يكون له هذا الحق على الدولة
ايضاً فحق نيل المساعدة ليس له اي اساس الا ان ذلك لا يعني انه ليس
من المفيد تأسيسه فتدخل الادارة من حيث التطبيق في هذا المضار كثيراً
كان او قليلاً يستند الى الامور التي يمكن ان تستعرضها فيما يلي :

أ - ان نمو واستفحال شأن الاملاق خطر عام يستدعي التدخل
الاداري سواء قيلنا مبدأ حق نيل المساعدة ام لا فالبؤس والتولد من
الاملاق امار بالسوء وهو منيع لبرذيلة والاجرام . فكافة الفاقة تصبح
وجيبة مدعاة على عائق الدولة بصفتها حارسة الامن العام اذ لا يمكن ان
أضفي على الدولة الصفات الفردية الا ما تفرغ عن امور تقديرية بالنسبة لذات
الفرد وطباعة وبيئته وامكانياته فالفرد قد يكون ذو فضيلة ومحبا
للاحسان وقد لا يكون الا ان هذه الصفات لا يمكن ان تكون هي الوجهة
للدولة فالمبدأ الذي تستند اليه المساعدة ليس بأعتباره عملاً من اعمال
الفضيلة او الرحمة وانما هو نتيجة ضرورة اجتماعية منبعا الاحتياط ضد
الاضرار من جهة والتفهم العام من جهة أخرى لان في رفع اسباب الفقر
ما يساعد على القضاء على الجرائم واحلال اكبر قسط من الامن العام
فاصبح من واجب الدولة ايجاد المؤسسات الخيرية والصحية لهذه الغاية
على انه يجب ان لا يغرب عن البال ان من الواجب اشراك الاهالي والدولة
بعؤسساتها المركزية والمحلية جميعها في هذا العمل فكما لا يمكن القيام
بكافة مروع هذه المؤسسات من قبل الدولة وحدها فكذلك لا يمكن
الاعتماد على مساعدة ذوي الاحسان فقط فعملها مما هو الذي يوصل
الى نتائج فعالة في هذا المضمار .

ب - ان الادارة لا يمكن ان تتخلص من مساعدة الذين هم في

حالة لا تسمح لهم من كسب معيشتهم ولكن ينبغي الرجوع الى اسباب هذه
 الفاقة فبعض الناس فقراء لان الظروف الاستثنائية تجعل عملهم غير منتج
 او لانهم لا يستطيعون الاشتغال أو لا يريدون الاشتغال . ففي حالة
 وقوع الفرضية الاولى لا توجد قواعد ثابتة تعالج هذه الحالة اذ لو
 فرض ان فيضاناً اودى بمزروعات منطقة او حريقاً اتى على دور قريه
 او حدثت اية كارثة طبيعية او عرضية اخرى فان تهمة موارد كافية مقدما
 لتلافيها غير متيسر نظراً لان مثل هذه الامور تقع بصورة مفاجئة وقادرة
 ولذلك فان معالجتها تكون بعد وقوعها بأكتتابات او ارساد مبالغ من
 قبل الدولة بشرىعات خاصة فهذه المعالجة اذ هي معالجة خاصة
 اما اذا كان هناك اناس يريدون ان يشتغلوا ولكن لا يستطيعون ذلك
 فتصبح مساعدتهم واجبة فاذا كان المحتاج عليلاً او مريضاً او مجنوناً وليس
 له عائل يمكن ايجاره على مساعدة فلا مقر للإدارة من المبادرة الى
 هذه المساعدة صرف النظر عن قبول مبدأ وجود حق له بذلك او عدمه
 لانه ليس من الممكن في دولة منظمة ترك مجنون يموت جوعاً بحجة ان
 بقاءه ليس مفيداً للمصلحة العامة فكل فرد في المجتمع يمكن ان يمتلي
 بأمثال هذا المصائب ومما ينطبق على الصالح العام ان تبادر الإدارة الى حماية
 افراد المجتمع من ذلك وان تؤسس المؤسسات الصحية ولللاجئين الذين لا
 يرجي شفاؤهم وللمجانين والمعزة والاطفال الذين لا معيل لهم ويجب
 ان نذهب الى احد من ذلك فنقول ان من المفيد جداً ان تتدخل الإدارة
 في حماية الاولاد من أوليائهم الذين يسيئون معاملتهم او يسوقونهم الى طريق
 الرذيلة فتقوم بتربيتهم وتنشئهم على حساب دافعي الضرائب ما دمتما
 نشاهد اطفالاً يدرسون على التسول وهناك من الاطفال من يستأجر لهذا
 الغرض فالطفل الذي يستجلبه من اجل الغير (كعامل) سرعان ما يفهم

ان المهنة هذه تدر ربحاً كبيراً وسهلاً ويدرك أن الدين يستخدمونه اقل من
 اخفاء ساقطون وحيثما يتملص من ربقتههم ويبدأ بالاشتغال لحسابه
 الخاص وهذا النوع من الحياة يفسد اخلاقه بالتمسكة فاذا كبر لا يعود
 مستميراً الرحمة كما كان في حالة الطفولة فتقل موارد من الصدقات ثم تنعدم
 هائماً ولما كان مثل هذا الفرد لم يتعود العمل او يتدققه من قبل ويجد
 نفسه بدون سند او معين وحيث لم يتعود على ضوابط اخلاقية لا يبقى
 امانه سوى طريق واحد وهو طريق السرفة والرياء وعلمه فان من
 الضروري ان يرى جميع اطفال المجتمع تربية حسنة وان يجد التعليل
 ملجأً شأن ذلك شأن الفائدة التي لا تنكر من وجود الطرق والجسور
 والبريد والمحاكم . وما دما نقد توصلنا الى هذه الفوائد للمعوزة فلهذا
 الخيرية اصبح من الواجب تنظيم هذه المساعدات وكنتمجه لذلك يكون
 لتخصيص حصص من موارد الادارة لهذه الاعراض مررت القوية .

ج - من الخطر مساعدة الفقراء الاصحاء في حالة وجود افتراض
 وجود حق المساعدة اذ حتى في حالة القول بأن عدم الاشتغال قد يكون
 بمتيجة عدم امكان الحصول على عمل فان معالجة هذا الموضوع ليس من
 مواضع نظرية المساعدة وانما هو يدخل في نظرية حق العمل ومع وجود
 من لا يتردد في القول انه يجب على الادارة ان تجد لهم عملاً الا ان هناك
 من العلماء من يرى ان ايجاد العمل ليس من وظائف السولة وليس
 من المفيد ايجاده باعتبار ان العامل يصبح معتمداً على الادارة في تخصيص
 عمل له ولذلك فان نشاطه يضؤل في تدبير اموره وهذا يؤدي الى مضاعفة
 عدد العاطلين فبدلاً من ازالة يؤسهم يجعلهم يؤملون الحصول على اشغال

لن يكون في استطاع ايجادها لهم ولذلك فالاعتماد على ذلك يكون عملاً
ذا عاذير يجدر تجنبها والا جدر عدم تقديم مساعدة للمحتاجين الاصحاء
ومن الطبيعي اننا نقصد بتطبيق هذا الرأي في الظروف الاقتصادية
الاعتمادية التي يتيسر فيها للعامل الحصول على عمل ان اراد ذلك . على
ان ما تقرر حول ايجاد الامكانيات لادارة الالوية المحلية للقيام بتأسيس
للمستشفيات السيارة وللمستوصفات الجديدة في النواحي ان تساهم وزارة
الشؤون الاجتماعية بنقل مبلغ مناسب من ميزانيتها الى الادارات المحلية
لتمكينها من القيام بهذا الواجب .

١١ القيام بأدارة جميع الاملاك والعقارات والاموال العائدة
الى ادارة اللواء المحلية والمؤسسات التي تنشأ لمصلحتها
والاشراف عليها :-

اث الادارة المحلية لا تمارس بالنسبة للطرق والانهار المخصصة
لنفع العام حقوق المالك في ملكه فلا تملك حق بيعها او ايجارها
وانما وظيفتها في هذا الخصوص تقتصر على ادارتها وصيانتها لادامتها
لغرض الذي وجدت له ولكنها تمارس حقوقاً حقيقية بموجب القوانين
للمرعيه في ممتلكاتها بصفتها شخصاً معنوياً. وهذا لا يقتصر على املاكها
للمستقلة وانما ينطبق على ما يخص لاجدي الخدمات العامة ولكن هذا
الرأي يخالفه بعض الحقوقيين اذ يرون انه لا يمكن تطبيق القاعده
للمرة الذكر على الاملاك المخصصة للخدمات العامة وانما يرون ان الادارة
المحلية لا يمكنها التصرف بها كما هو الحال في الطرق مثلاً وذلك باعتبار
ان لها القيام بادارتها والاشراف عليها حسب نص الفقرتين (ك ، ل) من
المادة ٦٣ من قانون ادارة الالوية وانما نرى انه لا يوجد مانع من التصرف
في مستوصف أو بنائة مدرسية خصصت للنفع العام وبيعها في حالة انتهاء

لحاجة اليها في الموقع الشديدة فيه لعدم وجود نص يمنع ذلك اذ لممتلكات الادارة المحلية نفس الصفات التي لممتلكات الدولة نظراً للنص الوارد في المادة الستين من القانون المذكور للتضمن ان ادارة اللواء المحلية شخصية حكمية لها حق التصرف في الاموال المنقولة وغير المنقولة وتعتبر اموالها كاموال الدولة ومع امكان التصور بأنه كان الواجب ان تعتبر ممتلكات الادارة المحلية جزءاً من ممتلكات الدولة ولكن لما كانت لهذه الادارة موارد ومزايايتها المستقلة وتقوم بتكوين ممتلكات خاصة بها كمنفعة للاسكربتتها فمن الطبيعي ان تكون مالكة ملكية مستقلة عن ملكية الدولة وان تديرها وتشرف عليها بصورة مستقلة عن الدولة كذلك وهذا يدور بنا ان نبين بأن مجلس اللراء العام يمثل الادارة المحلية من ناحية للمقررات والتصرف من ناحية التنفيذ ومن حيث للبدا لا يتم عمل قانوني الا بقرار من مجلس اللواء العام اما تنفيذه فيودع للتصرف وحيث ان للتصرف وحده لا يمثل الادارة المحلية فان أعماله التنفيذية في ادارة مؤسستها تكون بالاضافة الى تلك الادارة

تأسيس مصالح للنقل بالوسائل الحديثة

١٢

ان انشاء وتأسيس مشاريع للنقل والجهة التي ينبغي ان تصطلع بذلك كان ولا يزال موضوع اخذ ورد ومجال آراء متباينة مختلفة بين علماء الاقتصاد على انه لا ينكر احدهما كان المذهب الاقتصادي الذي يتبعه ضرورة قبول حدا دنى من التدخل الاداري في هذا الموضوع.

ان مسألة الدور الذي يجب ان تقوم به الدولة في استقلال وسائل النقل بعيد من اللواضيع الاقتصادية وليس الادارية الا انه لما كانت دراسة هذا الموضوع من الوجهة الادارية لا يمكن فصلها من النقاش

الاقتصادي فقد وجد من الضروري تخصيص بحث وجيز لها . فيقول
 اصحاب النظرية الفردية انه يقتضى ترك شأن اللواصلات ووسائل النقل
 الى التثبيت الفردي وانه من الخطر ان تستغل دولة ديمقراطية تستمد
 كل سلطتها من الطرق الانتخابية بالصناعة او التجارة لانها تتم بالاعتبارات
 الانتخابية فتضطر لذلك الى كبل الوعود جزافاً للجميع بغية الحصول
 على الاصوات من الجميع دون ان تسائل نفسها عما اذا كان في ذلك تبذير
 لاعمال الجميع كما قد تاجأ بتأثير الرأي العام الى جعل شرائط الاستغلال
 قريبة من المجانية بحيث تكون الادارة قد شغلت بحساسة مشروعاً يخدم
 بعض الناس على حساب بعض آخر وتحمل الميزانية اعباء ميزانية صناعية
 قد لا تنجو من الخسائر كأي مشروع تجاري لا يمكن ان يتجنب المجازفات
 والمخاطر . هذا ويبدو خطر استغلال الدولة بيناً بصورة اوضح في
 كونه يخضع الى الروتين والتبذير والاهال والشكليات الرسمية

ظرية التدخل يفقدون اكثر هذه الانتقادات فيقولون

انه اذا كانت الادارة ليست مؤهلة للاشتغال الصناعي لعدم توفر عنصر
 المنافسة ولكن هل يمكن ايجاد هذا العنصر فيما يتعلق بالسكك الحديدية
 او التراموايات سواء كانت عائدة للدولة او للشركات وليس ثمة سبب معقول
 لان تكون المحاذير التي تفرض في احتكار يستغله الافراد اقل منها
 في احتكار تستغله الدولة اما في تأسيس مصالح نقل اخرى فلا يفترض
 ان تكون حياً للمنافسة والتحسين . اما الروتينيات
 والتواني والاسراف وعدم اللزوم والابتكار هي عيوب تشوب كل مشروع
 لا نشطه المنافسة فاذا كان من المفهوم ان فعالية الدين يعملون لحسابهم
 اقوى ممن يعمل لحساب غيره فليس من المحتمل ان يكون مأمور المحطة

أكثر نشاطاً في عمله لحساب شركة تجارية مما لو كانت عاملاً في مشروع للدولة

لقد اتبعت الشعوب المختلفة هذه الطريقة أو تلك حسب امزجتها فمالَت إلى هذه الجهة أو إلى الأخرى وبعد تجارب عديدة وجد في كل طريقة مزايا وعيوب ، فقد جرب البلجيكيون والنمسيون والمجر والروس طريقة الاستغلال الإداري في إنشاء السكك الحديدية بينما اتبع الانكلو سكسون طريقة الاستغلال الحر ، أما في فرنسا فقد توصل بتأثير الحوادث إلى الأخذ بطريقة تجمع بين الاستغلال الخاص والعمل الإداري وقد اجتهد لاستخلاص أحسن النتائج من الفعاليات الفردية دون التضحية عن حقوق الدولة .

إن الإدارة المحلية في العراق خولت بموجب الفقرة م من المادة ٦٣ من قانون إدارة الأولوية تأسيس مصالح للنقل بوسائل حديثة ومن الطبيعي لا تعني إجراء ذلك على طريقة الاحتكار في منطقة معينة لأن تطبيق هذه الطريقة يحتاج إلى استصدار قانون خاص لتلك المصالح وإنما تعني إعطاء المجال القانوني للإدارات المحلية في أن تشارك في إيجاد وسائل حديثة للنقل قد لا يتيسر للأفراد إيجادها أو المجازفة للقيام بها على أن من الواجب على الإدارات المحلية أن تدرس مقدماً كافة للعوامل المحيطة بالمشروع من الناحية الاقتصادية لتتفادى الخسائر التي قد تؤدي بها بلياً على الاستمرار فيما استهدفته من تأسيس ذلك المشروع للصالح العام .

تأسيس صناديق التوفير والاقتصاد في داخل اللواء
 الاحتياط للشيء فضيلة لها علاقة بالمصلحة العامة فعدم
 الاحتياط يؤدي إلى البؤس والفقر وهذا يتطلب الإعانة والمساعدة العامة

أو الخاصة ، فالعامة تكون على حساب دافع للضريبة والخاصة من التبرعات
 التي يتقدم بها المحسنون على ان المساعدة عبء ثقيل وكل تدبير يخفف
 من هذا العبء يكون من المصلحة العامة ولهذا اصبح لزماً على الادارة
 ان لا تهمل الشؤون التي لها الاقبة بالاحتياط . ولعل من المستحسن ان
 تجعله الزامياً على ان الالتزام لا يمكن ان يكون عاماً ولهذا فان للشروع
 وضع انواعاً من التوفير منها صندوق التقاعد للموظفين وصناديق الاحتياط
 للمدريات وموظفي السكك وموظفي الميناء وبعض الصالح وهناك صناديق
 توفير خاصة كصندوق التوفير ق دوائر البريد ومن جملة ما وضعه المشروع
 صندوق التوفير والاقتصاد داخل اللواء وتقوم به الادارة المحلية ضمن
 حدود منطقتها ونرجو ان نرى هذه الادارات قائمة بتنفيذ هذا النص
 قريباً لما فيه من فوائد عامة تشملها هي ايضاً .



الامور المالية للادارات المحلية



أ - الواردات

يلاحظ ان علماء الادارة يرون ان من اهم الامور المالية للادارة المحلية موضوع ايجاد الموارد اللازمة لتسكينها من القيام بوظائفها ومع ان من اهم هذه الموارد فرض ضرائب لفرض اطفاء الصروفات الا انهم يرون ان فرض هذه الضرائب يجب ان يكون آخر اجراء تلجأ اليه الادارات المحلية بعد استنفاد كافة الموارد الاخرى كالاغانات والمنح التي تقدمها الحكومة او الموارد النابتة التي تمنحها الحكومة للادارات المحلية بموجب قوانين خاصة وعلى ذلك فن واجب مجالس الاولوية العامة عند اعداد الميزانيات ان تلاحظ تلك الموارد الاخرى ومن ثم تفرض الضرائب او الضمان على الرسوم والضرائب التي تستوفيها الحكومة الرسوم التي تحصلها البلديات لفرض اطفاء العجز في الميزانية وهذا امر تلميه الحاجة الماسة نتيجة لقيام الادارات المحلية بواجبات تستلزم صرف نفقات لا يمكن تجنبها وهذا ما لوحظ من قبل الحكومة العراقية فقد نص قانون ادارة الاولوية في المادة ١٠٤ منه على وضع موارد ثابتة لهذه الادارات وهي :

١ - النصف الباقي من صافي ايرادات الحكومة من الضريبة المفروضة بموجب قانون ضريبة الاملاك .

٢ - النصف الثاني من رسوم البنين .

كانت هذه المادة على امكان اعطائها اعانات أو منح من قبل الحكومة وهي :-

١ - المنح الخاصة التي تقدمها الخزينة المركزية للقيام بمشاريع معينة.
٢ - اية حصصة من واردات الدولة أو غيرها تعين بموجب اي قانون آخر .

٣ - المبالغ المخصصة من الميراثية العامة لإدارة اللواء المحلية وذلك عند الضرورة الخاصة .

أما موارد الإدارة المحلية الأخرى فهي :

١ - الضمان على ضريقتي الاملاك والاستهلاك والرسوم البلدية التي التي يوافق عليها المجلس العام ويصدقها مجلس الوزراء على ان لا تتجاوز ربع الاصل .

٢ - أجور الجسور والمعابر الآلية التي تعود لإدارة اللواء المحلية .

٣ - واردات اية مؤسسة يجهدها اللواء أو اي معرض يقوم بتنظيمه أو الاملاك التي تعود اليه .

٤ - الهبات وتركات من لاوارث لهم بعد تاريخ نفاذ قانون إدارة الأولوية .

٥ - الاستقرضات التي لمجلس اللواء العام بناء على اقتراح التصرف وموافقة وزير الداخلية والمالية ان يقرر عقدها لفرض الصرف على شؤون المعارف والصحة والامور الأخرى التي يعود نفقها لإدارة اللواء المحلية بشرط ان لا يتجاوز مقدار القرض ثلثي الواردات الاعتيادية للدرجة في ميزانية اللواء السنوية وإذا قرر عقد قرض أكثر من ذلك

يعادل الواردات الاعتيادية التي تضمنتها الميزانية السنوية فيجب ان يقترن هذا القرار بمصادقة مجلس الوزراء ولا يجوز ان يعقد قرض بأكثر من ذلك .

فاذا اردنا تدقيق اهمية هذه اللوادر في إيجاد القدرة المالية على القيام بتكاليف الادارة المحلية نجد ان ما يدره للثبغات اي أجور الجسور والمعابر الاسكوية التي تعود للادارات المحلية (وهبات وتركات من لاوارت لهم) من الواردات ضئيل جداً كما انه لا يتوقع الحصول على شيء من واردات المؤسسات التي يتعهد بها الملوأ واملاكه الا بعد زمن طويل حتى تيسر الحياة عليها. اما الاستقراض فلا يصح التعويل عليه في الحصول على ايرادات اعتيادية .

وعليه فان المبالغ التي يمكن الاءد عليها هي نصف ضريبة الاملاك ورسم البنزين وما تحوله الحكومة من المبالغ الى الادارة المحلية والضرائب ففما يتعلق بنصف ضريبة الاملاك ونصف رسم البنزين فقد خصص في الميزانيات العامة منذ تأسيس الادارات المحلية للمبالغ التالية :-

السنة ١٩٤٧ المالية	٤٠٠,٠٠٠ دينار
« ١٩٤٨ »	« ١٠٠,٠٠٠ »
« ١٩٤٩ »	« ١٠٠,٠٠٠ »
« ١٩٥٠ »	« ٣٨٤,٠٠٠ »
« ١٩٥١ »	« ٦٠٠,٠٠٠ »

ومع ان هذا المبلغ المخصص لا يشير الى الرقم الحقيقي الذي تستحقه

الادارات المحلية فانه لم يدفع كاملاً الا في سنتي ١٩٥٠ و ١٩٥١ الماليين حيث اصبحنا نشاهد للادارات المحلية فعاليات اظهرت مالكيانها من قيمة حقيقية واثري في حسن ادارة المملكة في هاتين السنتين . على انه تقرر اخيراً دفع الاستحقاق الكامل للادارات المحلية من هذا اللورد في ميزانية سنة ١٩٥٢ المالية .

اما فيما يتعلق بما دفعته الحكومة من المبالغ الى الادارات المحلية (عدا ماسر) الى سنة ١٩٥١ المالية فكان على اساس ما تضمنته قوانين الميزانيات العامة من نص بنقل المبالغ المخصصة في الميزانيات للذكورة للقيام بالواجبات التي اصبحت من اختصاص ادارة اللواء المحلية بموجب قانون ادارة الاولوية المذكور الى ميزانية ادارة اللواء المحلية وكانت المقروض ان كل وزارة تقوم بنقل الاعتماد للخص في ميزانيتها للاعمال التي اصبحت من اختصاص الادارة المحلية الى هذه الادارة ولكن عندما تمعين الاعمال للشقولة الى الادارة المحلية وتتخلى عنها الادارة المركزية بصورة نهائية سوف لا يدخل في الميزانية العامة اعتماداً للقيام بتلك الاعمال وعندئذ سوف يأخذ شكلاً آخر اي ان وزير الداخلية يقوم بعرض حاجة الادارات المحلية للمنفح الى وزير المالية فاذا اقتنع بذلك اتخذ ما يلزم لادخال مبلغ معين كمنحه للادارات المحلية في لانية العامة . وقد طبق هذا الترتيب في نقل المبالغ المخصصة في الميزانية العامة للتعليم الابتدائي في سنة ١٩٥١ المالية والتي بلغت ٢٣٣٦٥٠٠ ديناراً الى الادارات المحلية . اما في سنة ١٩٥٢ فقد ادخل مبلغ ٢٧٣٦٠٠٠ ديناراً كمنحة من الحكومة الى الادارات المحلية للقيام بأعباء هذه الوجبة ومن الطبيعي ان هذا المبلغ لا يشير الى جميع مصروفات التعليم

الابتدائي اذ كان من المتفق عليه ان تدفع الحكومة كلفة ما هو مقتضى لمصروفات التعليم الحالية مع توسعاته الطبيعية اما ما يفتح من مدارس جديدة فتمتثل كلفته الادارات المحلية من مواردها الاخرى .

اما عن تجفيف المستنقعات فقد سبق ان بينا بان وزارة الشؤون الاجتماعية كانت تحيل ما يدخل في ميزانيتها من تخصيصات لهذه الاعمال الى الادارات المحلية ولكن اخيراً تم نقل هذه الوجبة الى مجلس الاعمار واخذت الادارات المحلية تقوم بهذا العمل بالنيابة عن المجلس للذكور بواسطة وزارة الشؤون الاجتماعية . اما الوزارات الاخرى فلم تحول اي مبلغ من تخصيصاتها الى الادارات المحلية لتقوم بالواجبات التي دخلت ضمن وظائفها بموجب قانون ادارة الالوية اذ يبدو انها لا تزال متمسكة بأسلوب المركزية الذي من خصائصه ان لا يحمل للدوائر الملحقه حق البت في أكثر الامور بل يقيط ذلك بالدوائر المركزية والذي ولد ذلك الشعور الخاطئ لدى السكان خارج العاصمة بأن الدوائر المركزية فيها تريد الاستئثار بكل شيء الا انها تعتقد ان تثبيت موظفي الدوائر المركزية انما هو بسبب ما تعودوه من تسبب الامور على هذا الوجه فهم يرون في تبديله شيئاً جديداً لم يألوه من قبل فيصعب عليهم التخلي عنه . ولكن ما يجب ان يعرف هو ان شيء وتطبيق القانون شيء آخر فلا يمكن نقاسي حكم القانون للسبب المذكور او لاي سبب غيره .

اما عن كيفية توزيع المبالغ الى تحول من الحكومة الى الادارات المحلية فهناك نظريات متعددة بشأنها ومن المفيد ان نستعرض ما طبق في بريطانيا حيث ^{سكانها مركزية نسبة كبيرة من نفقات الادارة المحلية} كمساعدات بحيث لا تضاعفها في هذا الخصوص اية مصلحة عدا

العراق وسبب ذلك ان الادارة لم يه البريطانية تتحمل عبأ من الخدمات
تجده ملقى على عاتق . لك الاخرى في انكلترا وويلز تكون
نسبة الاعانات الحكومية في الوقت الحاضر ٥٣ ٪ وحتى سنة ١٩٢٩
كانت تمنح هذه المنح على اساس النسبة المئوية اي بنسبة كذا بالمائة من
البالغ التي تصرفها الادارة المحلية على كل وجبة من وجائبها اذ يفرض
في اتباع ذلك انه يشجع الادارة المحلية في المضي في زيادة فعاليتها ولكنه
وجسد فيما بعد انه نتج من ذلك ان المناطق الاغنى صارت تحصل على
مساعدات اكبر بينما المناطق الفقيرة التي يصعب عليها الاتفاق على بعض هذه
الوجائب لم تحصل على شيء يذكر من تلك المنح مما زاد في تأخر تلك
المناطق الفقيرة في مضمار التقدم الاجتماعي وعليه انقبت في سنة ١٩٢٩ كثيراً
من هذه المنح المئوية وحلت محلها منحة معينة لل وجبة على اساس
الحاجة مقدرين الحاجة لكل وجبة بالنسبة للعوامل المكونة لها فمثلاً
يلاحظ عدد نفوس الاطفال بالنسبة للمدارس ولكن قانون الادارة
المحلية الاخير لسنة ١٩٤٨ احدث تغييرات كبيرة في نظام المنح
فبدلاً من المنحة للمدينة أصبحت تدفع منحاً يلاحظ فيها تمكن الادارات
المحلية جميعها من القيام بخدمات متماثلة على ان لوزير المالية ان يخفض
هذه المنحة اذا اقتنع بأن المجلس العام فشل في تحقيق او محافظة مستوى
معقول من الكفاءة والتقدم في انجاز هذه الواجبات او ان مصروفات
المجلس كانت مفرطة او غير معقولة مع ابقاء بعض الخدمات على اساس
النسبة المئوية السابقة الذكر كخدمات الشرطة اذ انها تابعة في انكلترا
الى الادارات المحلية . اما في العراق فان اللجنة التي وضعت اسس قانون
ادارة الولاية الجديد رأت ان الاخذ بنظام الادارة المحلية لا يؤدي الى
نتائج مملية اذا لم توضع في ايدي المتصرفين وسائط تساعد على تنفيذ

الاممال وان خير وسيلة للقيام بالاممال المحلية بسرعة هي اتخاذ خطة ترمى الى تجهيز الاولوية بالاموال للتغطية لتلك الاممال واوصت بتوزيع المبالغ المخصصة في الميزانية العامة التي تدخل ضمن واجبات الادارات المحلية على تلك الادارات المحلية محتسبة على عدد النفوس المحلية للسجلة على ان تأخذ الحكومة بنظر الاعتبار موقفا النفوس للخمسة الى ان يتم التسجيل بصورة يوثق بها وذلك بغية تأمين العدل والمساواة بين الاولوية . اما حصة ضريبة الاملاك العائدة الى الخزينة فتوزع على الاولوية محتسبة على نسبة للقادير المجبأة منها في كل لواء على حدة وتوزيع الرسوم الاخرى على هذا الوجه . ولاحظ ان ما وزع من محضات التعليم الابتدائي جرى على اساس تسديد المصاريف الحقيقية التي تحملها كل ادارة محلية لتغطية مصروفات هذه الوجبة . اما الضائمت المفروضة على رسوم الاستهلاك فوزعت على اساس استيفاء كل لواء لحصته منها وفيما يتعلق برسم الترخيص وضريبة الاملاك فيبدو ان القصد القانوني يصرف الى ضرورة التوزيع على اساس للقادير المجبأة في كل لواء وان لم ينص على ذلك بصورة صريحة

ب - المصروفات

تكون مصروفات ادارة اللواء المحلية بموجب المادة ٦٥ من قانون ادارة الاولوية كما يأتي :

- ١ - رواتب موظفي ومستخدمي الادارة المحلية ومخصصات دواثرها
- ٢ - مخصصات الاعضاء المنتخبين في مجلس اللواء العام والمصاريف المتنوعة التي تصرف اثناء الاجتماعات ويلاحظ في هذا الصدد ان المادة ٨٦ من القانون المذكور قد نصت على انه يتقاضى عضو المجلس مخصصات قدرها دينار عن كل يوم من مدة الاجتماع يضاف اليها مخصصات السفر الحقيقية عن سفره من القضاء الذي انتجبه ومركز اللواء ذهاباً واياباً لمرة واحدة

لكل اجتماع • وان وزارة العدلية رأّت في كتابها المرقم ل/ ٨٦ والمؤرخ في ١٦-٣-١٩٤٩ ان منح مخصصات قدرها دينار واحد عن كل يوم من مدة اجتماع مجلس اللواء العام مقصور على اعضائه المنتخبين ولا يشمل الدائمين بدليل ما ورد في هذه المادة من تقاضى العضو مخصصات السفر الحقيقية بالإضافة الى هذه المخصصات الامر الذى لا يتصور بالنسبة الى العضو الدائم ولان هذه المخصصات اعتبرها القانون بمثابة المخصصات الليلية التى تمنح وفق نظام مخصصات السفر ومصروفات النقل •

على انه ينبغي هنا ان نبين ان استحقاق العضو المنتخب لمخصصات قدرها دينار واحد عن كل يوم من مدة الاجتماع ينصرف الى جميع أيام مدة الاجتماع أى من تاريخ اعلان فتح مجلس اللواء العام الى تاريخ انتهائه ولا يشترط وقوع الاجتماع فعلا فى كل يوم اذ بعد ان حضر عضو المجلس اجتماعاته فى مركز اللواء لغرض الاشتراك فى اعمال المجلس فانه يستحق هذه المخصصات سواء عقد المجلس اجتماعاته او لم يجتمع وان على الجهة الادارية المختصة أن تنهى الاعمال الواجب النظر فيها فى المجلس قبل الموعد المقرر كى لا تدفع هذه المخصصات بدون مقابل • أما اذا انتهى المجلس اشغاله قبل ختام مدة الاجتماع الاعتيادى فليس للعضو أن يتقاضى من المخصصات عن الايام الباقية من تلك المدة • كما انه لا يستحق المخصصات عن ايام اجتماع المجلس التى لم يحضرها بدون عذر مشروع •

٣ - نفقات انشاء وصيانة وادارة أية مؤسسة تنشأ بقرار من مجلس اللواء العام أو أية املاك تملكها ادارة اللواء المحلية •

٤ - نفقات انشاء وصيانة الجسور والمعابر التى تعود اليها مباشرة عدا التى يعود أمر انشائها وصيانتها الى الحكومة أو البلدية •

٥ - نفقات انشاء وصيانة مدارس الادارة المحلية أو بدلات استيجارها
وإئمان الكتب وغير ذلك *

٦ - نفقات تشييد وصيانة المستوصفات أو بدلات استيجارها وئمن
العقائر *

٧ - نفقات انشاء وصيانة المستشفيات البيطرية أو بدلات استيجارها
وئمن العقائر *

٨ - نفقات انشاء وصيانة اعمال الرى التى تعود اليها عدا ما تقوم
به الدولة *

٩ - منح خاصة الى القرى لغرض المشاريع التى تقوم باحضارها
مجالس القرى ويوافق عليها مجلس اللواء العام *

١٠ - فوائد الاستقراض واقساط اطفائها *

١١ - نفقات جباية واردات الادارة المحلية *

١٢ - جميع المصاريف التى تستلزمها الخدمات والمعاملات الداخلة
فى وظائف ادارة اللواء المحلية أو المودع اجرائها اليه بمقتضى
القوانين والانظمة *

اعداد ميزانية ادارة اللواء المحلية :

قد يعتقد ان تنظيم الميزانية عبارة عن احصاء وتخمين ومقارنة النفقات
التي ستصرف والمقبوضات التى ستحقق فى كل سنة مالية مقدما أى ان
الميزانية تكون عبارة عن اعمال حسابية * ولكن هذه النظرة تعتبر نظرة
ضيقة للميزانية اذ انها وان تكن عملا حسابيا فانها ترينا المنهج الحقيقى
الذى يراد تطبيقه للسنة المالية التى وضعت تلك الميزانية لها واتجاهات
الادارة وما تعدده من خطط تجاه الاحتياجات المحلية ثقافية كانت أو عمرانية
أو صحية أو اجتماعية أخرى *

ان تحقيق أى منهج يتجلى بالضرورة بشكل مصروفات جديدة أو

تخفيض في المصروفات • فمناهج الإصلاحات الاجتماعية تتجلى بزيادة الاعتمادات للمساعدات الاجتماعية والتعليم المحلي • وعليه فإن ميزانية المصروفات ليست سوى قائمة الاعتمادات التي يقدمها المتصرف الى مجلس اللواء العام طالبا مصادقته عليها لتحقيق اغراض اصلاحية معينة • على انه من جهة أخرى يجب عليه ايجاد الموارد لدفع هذه النفقات • وهنا تأتي مسألة الواردات وجباية الضرائب والتكاليف المفروضة على الافراد ومن ينبغي أن يدفعها وبأى مقياس يكون الدفع وعلى أية صورة يكون ذلك تلك الامور التي تظهر منها المفاهيم السياسية للعدل الاجتماعى والمساواة الحقيقية والتضامن القومى فتجعل لاعداد الميزانية أهمية أكبر من مجرد اعتبارها عملا حسابيا فحسب •

ولذلك يقتضى أن تعين فصول ومواد الميزانية من جهة الواردات أو المصروفات تعيينا دقيقا لان الشرط الاول فى اعداد الميزانية هو التوقع بقدر الامكان لكل شىء مقدما لتتمكن الادارة المحلية من العمل بانتظام واطراد بحيث يمكن ايفاء جميع الوجائب فى الوقت المحدد • وهذا الانتظام فى الايفاء احد الشروط الاساسية للاعتمادات • كما ان لانتظام المقبوضات أهمية من ناحية مصلحة خزينة الادارة المحلية والمكلفين معا • فالجباية المعتدلة والمنظمة يسهل قبلها وتأتى بنتائج أفضل من جمع الاموال بصورة غير دورية وفوق العادة • واخيرا لا تعتبر مالية الادارة المحلية مرتكرة على أسس فنية الا اذا كانت علنية اذ ينبغي اطلاع الجمهور على جميع الاعتمادات والتخمينات ليستطيع جميع ذوى العلاقة من معرفة موارد هذه الادارة وأوجه صرفها وهذا يتم بمناقشة فصول ومواد الميزانية فى مجلس اللواء العام الذى يعتبر ممثلا للاهالى •

ويشع فى اعداد ميزانية ادارة اللواء المحلية ما يتبع فى اعداد الميزانية

العامة على أن هناك فرقا شكليا يجدر بنا ايضاحه اذ ينبغي في الميزانية الاولى تدوين الواردات قبل المصروفات بعكس ما يجرى تطبيقه في الميزانية العامة اذ تدون المصروفات قبل المدخولات باعتبار ان الدولة ملزمة بالاضطلاع باعباء تطمين الاحتياجات العامة وتسديد نفقات كافة مرافقها أولا .

أما الادارات المحلية فلا ينبغي لها من حيث المبدأ اشباع الحاجات المحلية الا ضمن مقادير الواردات التي يخولها القانون قبضها . أما السنة المالية بالنسبة لميزانية الادارة المذكورة فتكون اثني عشر شهرا كاملة تبدء من شهر نيسان كما هو الحال في الميزانية العامة ولكن مدة معاملة المحسوب تكون شهرين فقط والمبالغ التي تدور من ميزانية احدى السنوات تضاف الى الفصول المختصة بها من ميزانية السنة التي تليها . والمتصرف هو الذي يقوم باحضار ميزانية ادارة اللواء المحلية قبل انعقاد مجلس اللواء العام وعليه أن يرفعها الى المجلس في اليوم الاول من اجتماعه بشكل لائحة تتضمن مجموع تخمينات الواردات كما هو مشروح في جدول الواردات وكذلك النص بارصاد مبالغ المصروفات لسد النفقات المقررة كما هو مشروح في جدول المصروفات . ونظرا لعدم وجود نص في قانون ادارة الاولوية على اجراء المناقلات بين مواد المصروفات فينبغي ملاحظة النص على ذلك بتحويل المتصرف حق اجراء المناقلة على أن يعرضها على مجلس اللواء العام عند أول انعقاده للتأييد كما يجب أن ينص على تحويل المتصرف حق الصرف بما يقابل ما يدخل ميزانية اللواء المحلية من الواردات الحقيقية وان تجاوز هذا الصرف ما نص عليه في الميزانية . كما يمكن أن ينص على أي أمر آخر يكون مساعدا على حسن تنفيذ الميزانية .

وعلى مجلس اللواء العام أن يصادق على هذه اللائحة بعد تدقيق

موادها مادة فمادة وفصول الجداول الملحقة بها فصلا فصلا وتعديل ما يراه لازما منها • ويحضر رؤساء شعب ادارة اللواء فى المجلس عند المذاكرة فى الشؤون العائدة الى دوائرهم من خدمات اللواء المحلية • ثم يقدم المتصرف الميزانية المصادق عليها من مجلس اللواء العام الى وزارة الداخلية • واذا لم يعترض عليها الوزير خلال ثلاثين يوما من تاريخ ارسالها فتعتبر مصدقة وتكون قابلة للتنفيذ • أما اذا اعترض على الميزانية فتعاد للمجلس • فاذا كان مجتمعا بعيد النظر فيها أو اذا لم يكن مجتمعا فيدعى للاجتماع بصورة فوق العادة للنظر فيها على ضوء الاسباب التى يبينها وزير الداخلية فى الاعتراض عليها • ثم يقدم الميزانية ثانية الى وزير الداخلية للمصادقة عليها فاذا حصل اختلاف بين الوزير والمجلس يعرض الوزير ذلك على مجلس الوزراء لبيت فى الامر •

على انه اذا تبين من التدقيقات التى يقوم بها اللواء أو وزارة الداخلية أو الوزارة المختصة ان مجلس اللواء العام لم يدخل فى ميزانية اللواء جزءا من المصاريف المستمرة المبينة فى المادة الـ ٦٥ فلوزارة الداخلية أن تضيفه مباشرة الى الميزانية المذكورة • وهذا الجزء المضاف من المصاريف المذكورة فيؤمن من فضلة الواردات ان وجدت والا فمن الوفرة الذى يحصل نتيجة تأخير تنفيذ خدمات أخرى أقل أهمية ويكون ذلك بموافقة المجلس العام •

ونظرا الى ان التنفيذ مودع للمتصرف فقد نص قانون ادارة الالوية فى المادة الـ ٧١ منه بأن المتصرف هو أمر صرف ميزانية اللواء المحلية وعليه أن يرسل جداول المصروفات الشهرية بمقتضى الميزانية المصدقة الى وزارة الداخلية • كما نصت المادة ٧٢ منه بأن على المتصرف أن ينظم فى كل سنة الحساب النهائى للسنة المالية ويقدمه الى مجلس اللواء العام

في اجتماعه الثاني • ويساعد المتصرف في القيام بالشؤون الحسابية المتعلقة
 بالادارة المحلية مأمور خزينة اللواء وهو مسؤول عن امور جباية وارادات
 اللواء والقيام بمعاملات الصرف المتعلقة به بمقتضى أوامر المتصرف وفق
 الميزانية المصدقة وتجري هذه المعاملات وفق الاصول المتبعة لدى الحكومة
 فيما يتعلق بمسك الحساب والصرف والجباية • ولكن يلاحظ أن وظيفة
 مأمور خزينة اللواء غير موجودة في الوقت الحاضر ، وانما وُزعت واجبات
 الوظيفة بين مدير الخزينة ومدير الواردات في اللواء • وعليه اعتبرت
 وزارة الداخلية كلا منهما مأمور خزينة لغرض القيام بما يخصه مما جاء
 في المادة الـ ٧٦ من هذا القانون وقد أيد مجلس الوزراء ذلك الى حين
 القيام بتشكيلات جديدة •

الفصل الخامس

البلديات

ان ما اصطلح عليه بالبلدية والادارة المحلية في العراق والذي يشير الى دائرتين منفصلتين لا تربطهما سوى رابطة مصادقة ميزانية البلدية من قبل مجلس اللواء العام ينصرف في اوربا وامريكا الى مدلول واحد نظرا للهدف المشترك الذي يجمعهما ألا وهو قيام الاهلين بإدارة شؤونهم المحلية . ولذلك فمن الطبيعي أن يجد الباحث العراقي صعوبات جمة اذا ما أراد أن يقارن - من الوجهة التطبيقية خاصة - ما هو عليه الوضع عندنا بما هو عليه وضع الادارات اللامركزية في تلك البلاد ، هذا الوضع الذي كان نتيجة كفاح شاق طويل استقر نوعا ابان القرن التاسع عشر حيث تم نوع من التوازن بين الادارات اللامركزية والحكومة المركزية . وهذا يظهر - والحق يقال - قيمة الجهود الكبيرة المشكورة التي بذلها في هذا المجال الاساتذة الافاضل الذين ألفوا خلال السنين الاخيرة في القانون الاداري .

والذي نراه لتقريب هذه التشكيلات اللامركزية العراقية بما هو مطبق في فرنسا مثلا أن نعتبر كل بلدية وحدة لامركزية تتبع الوحدة اللامركزية الكبرى وهي ادارة اللواء المحلية ويبدو ان واضع الباب الرابع من قانون ادارة الالوية قد قصد ذلك ضمنا بجعله أمر مصادقة ميزانيات البلديات والاشراف على تنفيذها عائدا لمجلس اللواء العام باعتباره من وظائف الادارة المحلية للواء مع ابقاء ما كان على ما كان بالنسبة لامانة العاصمة .

من الممكن أن نرجع منشأ البلديات الى الادوار الابتدائية للمجتمعات البشرية فحيثما وجدت كتلة بشرية تأسست منافع مشتركة وعلاقات متقابلة ثم تولدت نتيجة تنازل كل فرد منها عن قسم من استقلاله الشخصى حقوق عامة تكفل حقوق الافراد بصورة جماعية • على أن ذلك لا يمكن اعتباره احداثا لبلدية من النوع الذى نعرفه اليوم فأول كتلة بشرية كانت بشكل عائلة وتوسعها تكونت القبيلة واستعمرت هذه أرضا محدودة اعتبرتها منزلا لها ولكن ما كانت تتمتع به من الحكم الذاتى يجعل من الراجح اعتبارها دويلة فى حالة تكوين • فللمدينة التى أسستها تلك المجتمعات أخذت تتوسع شيئا فشيئا ثم تصطدم بمدينة مجاورة فتحضع احدها الاخرى أو تتداخلان أو تتفقان وبذلك ظهرت مميزات الدولة فى تلك الادوار بشكل اتحاد مدن ولهذا يلاحظ أن كلمة (سيتيه) (Citè) فى اثينا و (مونسيب) (Municipe) فى روما تطلق على المدينة والدولة معا وهذا يعنى أن اثينا كانت فى الوقت نفسه بلدة ودولة كما ان مدينة روما عمت نظام بلديتها على ما جاورها اولاً ثم على جميع شبه جزيرة ايطاليا ومن بعد ذلك على جميع البلدان التابعة لها فحكمت عالم ذلك العهد •

وقد أدرك الرومانيون عندما توسع حكمهم التناقض الموجود فى التوحيد بين الدولة والبلدية اذ كان حكام مدينة روما حكام الدولة الرومانية ايضا وكان مجلس أعيان روما مجلس شورى الدولة • على أن كل شئ قد تغير عند تأسيس الامبراطورية فأصبح مجلس الاعيان فى عهد اوغسطس مجلس الامبراطورية الاعلى وفتح ابوابه لوجوه المدن الاخرى وخرجت كثير من الوظائف من نطاق الوظائف البلدية • وكلما ازدادت

سطوة الرومانيين حرمت مدينة روما بصورة تدريجية من تشكيلاتها وامتيازاتها الاولى وظهر الفرق بين تشكيلات الدولة الرومانية وتشكيلات مدينة روما البلدية وأخذ هذا الفرق يتضح في المدن الاخرى ايضا اذ كان للبلدة املاكها ومطلوباتها وديونها وكانت تمثل في المحاكم من قبل وكلائها • وقد انتشرت مثل هذه المدن في جميع انحاء شبه جزيرة ايطاليا •

على ان المدن التي برزت في القرون الاولى بكيان مستقل فقدت ذلك الكيان في فوضى القرون الوسطى فدخلت تحت حكم رؤساء الاقطاع لكنها عادت بعد مدة فاكسبت شخصية سياسية مستقلة باسم الكومون (Commune) وامتزجت البلدية والدولة مرة أخرى الا انه كان امتزاجا يختلف عن امتزاجهما في العهد الروماني • ففي بعض الاماكن كمقاطعة فلاندر مثلاً أخذت جمعيات ذوى الحرف تقوم بادارة المدينة •

وعقدت المدن الالمانية الواقعة على بحر البلطيق اتفاقاً بينها فأوجدت اصولاً جديدة لادارة البلدية باسم (اتحاد هانسا) على أن هذا لم يكن اتحاداً تتولى فيه بلدة واحدة ادارة جميع المدن المجاورة ولم تكن فكرة التحكم من الاوصاف المميزة للمدن الجديدة كما كان الحال في روما اذ كان اول ما ترغب فيه هذه المدن الجديدة تأمين حريتها تجاه رؤساء الاقطاع ورفع ومنع تدخلهم في شؤون المدينة العمومية والمحلية على أن هذه الحال لم تدم فقد دخلت هذه المدن المستقلة في الازمنة الاخيرة تحت تابعة الحكومات فزعت التشكيلات السياسية سيادتها •

وقد أصيبت المدن في عهد الاستبداد المفرط وخاصة في فرنسا بأكظم الخسائر في حقوقها وسيادتها فلم يكتف باقتيادها بل عمدت الحكومات المستبدة الى نزع حق البلديات في ادارة شؤونها الذاتية واستمر هذا الميل في شدته حتى أبان الثورة الفرنسية الكبرى حيث كانت الادارة المركزية

قد اُخمدت كل نوع من النشاط المحلي •

على ان من الخطأ ايضا القول بأن كل لامركزية بلدية قد انعدمت في عصور الملكية المطلقة في اوربا • فالملكية لم تعمل الا على ازالة الحقوق السياسية للمدن وتلاشى هذه الدويلات في قلب الدولة الكبرى ولكن المدن حافظت مع ذلك ، تحت رقابة السلطة الملكية ، على بعض الحقوق التي لا تتعارض مع الفكرة الجديدة لوحدة السلطة الملكية • فقد احتفظت خاصة بما يتعلق بحق تنظيم الضابطة وكانت لها محاكم بلدية واحتفظت ايضا بادارة املاكها وحق أخذ ضريبة على السلع التي تدخل البلدة على أن تقرر بموافقة السلطة الملكية •

غير انه بدأ منذ القرن التاسع عشر بتأسيس نوع من التوازن فاحرزت البلديات داخل مناطقها استقلالاً ذاتياً بمقياس أوسع وصارت سيطرة الحكومة عليها سياسية بحتة • وعليه نجدا لأن نتيجة هذه التحولات والتجارب ان جميع الدول المتمدنة قد حصرت صلاحيات البلديات في المدن والقصبات الى جانب مالها من مركز ضمن التقسيمات الادارية التابعة للحكومة المركزية •

فالبلدية اليوم هي مؤسسة تدير الشؤون العائدة للبلدة وبالتالي الشؤون العائدة لاهاليها الذين تجمعهم دواعي المنافع المشتركة والاحتياجات المتقابلة وذلك ضمن الحدود والصلاحيات التي تعينها القوة التشريعية بواسطة ممثليهم المنتخبين •

لقد كافحت البلديات في اوربا كفاحاً مريراً في سبيل استعادة حقها في ادارة شؤونها بنفسها ذلك الحق الذي كانت تتمتع به في القرون الاولى وفقدته في القرون الوسطى ولم تحصل عليه الا بشق الانفس • على ان

هذه الحقوق والصلاحيات التي ظفرت بها لم تكن مثمالة في كل الدول الحديثة .

ان الاهالى الساكنين في بلدة ما هم كعائلة كبيرة تسكن في مسكن مشترك ، هو بلدتهم . لذلك ان رئيس البلدية واعضاءها القائمين بادارة شؤونها أحق باعمارها وتزيينها وتأمين صحة سكانها من الذين لا علاقة لهم بها لان أهل البلدة أكثر معرفة بحوائجهم الضرورية ، شأنهم في ذلك شأن رب العائلة وأركانها المعنيين بتوفير الراحة لافرادها . وعليه فقد قبلت جميع الدول في العصرين الاخيرين هذا الاساس وأقرت التشكيلات البلدية ضمن تشكيلات الدولة فكفت عن التدخل في الشؤون الخاصة والمحلية للبلديات واقتصر نشاطها على الرقابة والتفتيش اللذين يستهدفان تأمين عدم الاختلال بالامن والنظام العام والحيولة دون ما من شأنه مخالفة القوانين والانظمة .

ان هذا النظام البلدى المطبق في اوربا منذ عصور والذي مر من أدوار تجارب كثيرة يجدر بنا أن نبحت الآن عن بدئه ومدى تطبيقه في المملكة العثمانية التي اسلخ العراق المستقل عنها . كما وجدنا من اللازم أن نستقصى ما طبق بهذا الشأن من الاصول الاسلامى لمقاونة وضعنا الحالى بالاوزاع الاخرى واستيحائها في سبيل التقدم والتحسين .

لقد كانت التشكيلات العثمانية القديمة معقولة جدا ومنطقة على احتياجات الناس في تلك العهود اذ كان القاضى هو القائم على الامور البلدية . وانا نجد حتى يومنا هذا ان اللورد مير في العاصمة البريطانية يرأس محكمة خاصة داخل بناية أمانة العاصمة وان رئيس البلدية في المدن البريطانية (المير) وفي أكثر الدول الاوربية قد منح سلطة قضائية للبت في شؤون الضابطة البلدية .

لقد استمر تدخل القضاة العثمانيين فى شؤون البلدية حتى سنة ١٢٤٣ هـ اذ شكلت فى ذلك التاريخ نظارة باسم نظارة الاحساب ومنحت صلاحيات واسعة فأخذ نفوذ القضاة يتضاءل تدريجيا • وبعد اعلان التنظيمات الخيرية فى عهد السلطان محمود الثانى وتشكيل الدوائر المركزية والنظارات وبعد تشكيل المحاكم النظامية تلاشت سلطات القضاة واقتصرت نطاق اعمالهم على رؤية شؤون الطلاق والنكاح وتقسيم الميراث •

لقد كان المحتسبون وأمناء الاحساب فى النظام القديم يعملون تحت أمره القضاة كموظفين اجرائين كما كان موظفو الضابطة الذين كان يطلق عليهم اسم (سوباشى) والذين كانوا مسؤولين عن ادارة السجون يعملون تحت أمره القاضى وكان نفوذ القاضى على أصحاب الحرف قطعيا وسريعا وكانت العقوبات التى يوقعها شديدة للغاية وأخفها الحبس لمدة شهور • ولم يكن من السهل خروج المجرم من السجن بل لا يتسنى له ذلك دون كفالة أبناء حرفته وصدور ارادة سنية •

أما القضاة فكانوا ينتخبون من قبل الحكومة لمدة سنة واحدة فيتخذون دورهم دارا للحكومة والبلدية والمحكمة ودامت هذه الحال حتى سنة ١٢٥٣ هـ اذ نقل فيها مكتب القاضى الى دائرة المشيخة لمجرد وجود غرف شاغرة فيها وبمرور الزمن جعلت المشيخة من جراء ذلك مرجع القضاة أى مركز ارتباطهم فزال بذلك استقلالهم وتلاشى •

ولو عمل على تقوية تدخل القضاة فى الوظائف البلدية بعد اعلان التنظيمات الجديدة بدلا عن رفعه ولو اصلحت المحاكم الشرعية وتطور القضاة حسب احتياجات العصر لرأينا البلديات فى المملكة العثمانية فى مستوى مماثل لما هى عليه البلديات فى الدول الاخرى بل لفاقت تلك البلديات فيما يتعلق بحق القضاء وتنفيذ الاجراءات واحقاق الحق وانجاز المعاملات

بسرعة ولو قورنت ببلدياتنا اليوم وخصوصا فيما يختص بشؤون الضابطة البلدية والتنفيذ بما كان عليه الوضع قبل التنظيمات لما ترددنا في التأكيد بأن الاصول الاسلامية في ذلك الدور كانت أفضل من الاصول المتبعة اليوم نسيبا .

تشكيلات البلدية في المدن العثمانية :

كانت الشؤون البلدية قبل صدور التنظيمات في الولايات تدار في الدرجة الاولى من قبل القضاة والمحسنيين شأنها في ذلك شأن العاصمة استانبول . وان الاصطلاح المستعمل في التقسيمات الادارية الحاضرة وهو تعبير (القضاء) كان يطلق على دائرة شمول سلطة القاضي الذي كان أكبر حكام المدينة سواء كان ذلك في استانبول أو في المدن الاخرى . وكان المحاسب في جميع المدن بما فيها استانبول المأمور الاجرائي التابع للقاضي فيما يتعلق بشؤون البلدية خاصة . فاذا ما ارسلت الحكومة الى القضاء موظفا مدينا ليحل محل القاضي ويقوم مقامه أطلق على هذا الموظف عنوان (قائم مقام) أو قائممقام .

وقد بدأت تشكيلات البلدية الحديثة في المدن العثمانية في سنة ١٢٨٧ هـ حيث نص الفصل السابع من نظام ادارة الولايات الصادر في ٢٩ شوال ١٢٨٧ هـ على لزوم تأليف مجلس بلدي في كل مدينة أو قسبة من رئيس ومعاون وستة اعضاء . وكان مهندس المدينة والطبيب عضوين طبيعيين في المجلس المذكور . وصدرت بعد ذلك بسنتين تعليمات توضح كيفية تطبيق هذا النظام .

على انه لا يمكن القول بأن أحكام هذا النظام قد طبقت تطبيقا كاملا وشاملا . ومن الطبيعي أن يكون الامر كذلك . ذلك لان البلدية في استانبول نفسها لم تبد نشاطا في هذا الشأن فكيف يمكن أن نتصور أن

يكون لها حياة في المدن البعيدة عن العاصمة وان تستطيع تطبيق مثل هذه
الانظمة والتعليمات •

وقد صدر بعد ذلك في سنة ١٢٩٢ هـ نظام النواحي الذي أريد به
تأسيس بلديات في القصبات الصغيرة على أن ذلك ظل بعيدا عما ابتغى
تقليده من التشكيلات الاوربية حتى أن استعمال كلمة (ناحية) مقابل
(كومون) كان بعيدا عن الصواب •

والحقيقة ان تشكيلات البلدية في الولايات لم تبدأ الا بعد اعلان
الدستور حيث بدأ بتطبيق قانون بلديات الولايات العثماني المنشور في
٢٣ ايلول ١٢٩٣ رومي الموافق ٢٧ رمضان ١٢٩٤ هـ •

لقد نص هذا القانون على تأليف مجلس بلدى في كل مدينة وقصبة
وتقسيم المدن الكبرى حسب موقعها وسعتها الى دوائر بلدية متعددة من قبل
مجلس ادارتها على أن يؤخذ بنظر الاعتبار كل اربعين الف نسمة من
السكان أساسا لذلك بقدر الامكان ويكون لكل دائرة مجلس بلدى على
حدة ويعتبر مقدار نفوس أناث كل مدينة بقدر ما للذكور من نفوس •

وتكون وظائف البلدية بموجب المادة الثالثة من هذا القانون عبارة
عن النظر والعناية في شؤون جميع الانشاءات والابنية وتوسيع الطرق
وتنظيمها وتسوية الالغام (المجارى) والارصفة وانشاء وتعمير طرق المياه
العامة والخاصة على أن تجرى تسوية المصاريف من قبل الطرف الذى
تعود اليه • وتأمين المياه بوجه عام على أن تجرى هذه المعاملات بالنسبة
للووقف حسب نظامه • وهدم الابنية التى يثبت خطرها ورفع ذلك الخطر
وكشف الابنية الاميرية وفق النظام الخاص بانشائها وتعميرها والاستملاك
لتوسيع الطرق للنفع العام وادارة الاملاك والعقار العائدة للبلدية ومبادلتها
وتقسيمها وبيعها والدفاع في الدعاوى المقامة على ادارة البلدية واقامة

الدعوى على الذين يقتضى اقامة الدعوى عليهم لمحافظة حقوق البلدية وتزيين البلدة وانارتها وتنظيفها ونقل الزبل من المدن التى لا تقع على السواحل الى المزابل المعينة اماكنها خارجها والمحافظة على نظافة البلدة وقيد وتحرير اقيام وواردات كافة الاملاك والعقار واسماء المتصرفين بها وتنظيم خرائطها وتسجيل النفوس الموجودة وعدد الولادات والوفيات وتنظيم وتوسيع الشرائع والاسكلات واحداث الساحات والميادين والمحافظة على الميادين الموجودة والحدائق العامة وتوفير وسائل النقل للاهلين واقامة واصلاح الاسواق فى الميادين المناسبة وتنظيم تعريفات أجور عربات الاجرة والحمل واجور النقل وتأمين صيانة العربات وخيلها بحالة صالحة ووقوفها فى المحلات التى تعين لها ، ونظارة الخصوصات المتعلقة بالآداب العامة ومراقبة جميع المطاعم والمقاهى والكازينيات والملاهى والسيركات وجميع المحلات التى يجتمع بها الناس ومحلات الفرجة والمعارض وانشاء حمامات بحرية فى الاماكن الواقعة على السواحل ومنع الاهالى من دخول البحر بصورة مكشوفة ورقابة مائة الزوارق ومقدار ركابها وتفقيش احوال اصحابها ومراقبة الاوزان والمكاييل والمقاييس وعياراتها ورقابة الخبز واسعاره ووزنه وجودته ونظافته ونظافة اصحاب الافران وعملها وعدم السماح ببيع اللحوم المريضة ولحوم الحيوانات الضعيفة وتغطية اللحوم بالخام وانشاء المذابح بالاماكن المناسبة وعدم السماح بذبح الحيوانات داخل المدن وتأمين الشروط الصحية فى المسالخ والمجازر والمعامل التى تكون معرضة للعض ومنع بيع المأكولات المخلة بالصحة وانشاء المراحيض بالمحلات المناسبة وتنظيفها وتنظيف جميع الازقة واتخاذ الوسائل اللازمة للصحة وتأسيس المستشفيات وملاجئ الغرباء والاصلاحيات ومدارس الصناعة لتربية البكم والعميان واليتام والمشردين من الاطفال ومداواة الفقراء والمحتاجين واعاشة غير القادرين على العمل وحسن ادارة الموجود

منها وقبض وصرف الواردات والنفقات وتعيين وتبديل الموظفين واعداد وسائل اطفاء الحريق وحفظها في اماكن خاصة وتشغيل القادرين على العمل من المتسولين في اعمال مناسبة وايجاد وسيلة لمعيشة غير المتقدين منهم في سبيل ازالة ذل السؤال وتجهيز وتكفين المتوفين الذين لا أحد لهم والحيولة دون وقوع حالات مغايرة للآداب العامة في اماكن اللهو واللعب واستحصال جملة واردات البلدية وصرفها على حاجات البلدة ومنع الاختكار ورقابة شؤون اهل الحرف وغير ذلك من الشؤون المماثلة النافعة •

تأليف المجالس البلدية في العهد العثماني :

كان المجلس البلدى يؤلف من ستة الى اثنى عشر عضوا بنسبة جسامه البلدة وكثرة نفوسها ينتخبهم الاهالى لمدة اربع سنوات من بين اصحاب الاملاك المحليين ويعين احد الاعضاء المنتخبين من قبل الدولة لرئاسة البلدية وتصرف له رواتبه من واردات البلدية ويكون أكبر الاعضاء سنا وكيلا للرئيس عند غيابه • وكان يشترط لانتخاب العضو أن يكون ساكنا في المدينة أو القصبة وان يدفع ضريبة لا تقل عن مائة قرش عن املاكه الموجودة فيها وممن اكملوا الثلاثين من العمر من التبعة العثمانية الذين يتكلمون التركية والحائزين على قواهم العقلية والذين لا يكونون في خدمة احد والمتتمعين بحقوقهم المدنية والشخصية حسب احكام قانون العقوبات وقد اعادوا اعتبارهم بعد الافلاس وغير المحكومين بعقوبة جنحة لمدة سنة أو بعقوبة معادلة لها أو بالتشرد وغير الحائزين على امتياز الخدمة الاجنبية موقتا وغير المدعين بتابعة اجنبية وغير المستخدمين في المجالس البلدية أو المتعهدين بانشاءاتها واعمالها أو كفلائهم أو المترمين للرسوم ولا من المتسبين للجيش والضبطية أو الحكام في مدينة أو قصبة •

وأُلغى بعدئذ قيد الضريبة في انتخابات البلدية وجعل الحد الأدنى
 لسن الانتخاب عشرين سنة وسن العضو خمسة وعشرين سنة على أن
 يحسن القراءة والكتابة • وذلك بالقانون المؤرخ في ١٨ محرم ١٣٣٩
 الموافق ٢ تشرين الأول ١٣٣٩ • وكذلك جرى تعديل كيفية انتخاب
 رئيس البلدية بالقانون المؤرخ ٦ ربيع الأول ١٣٤١ الموافق ٣٠ تشرين
 الأول ١٣٣٨ فأصبح لهيئة البلدية حق انتخاب رئيسها من بينها بالرأى
 الخفى وبالاكثرية وأجلت خدمة جنديّة الرئيس المنتخب على هذه الصورة
 واعتبر من كان رئيسا للبلدية عند صدور هذا التعديل مستقيلا • واصبحت
 مدة الرئاسة سنتين قابلة للتجديد • ومع ذلك فقد استتبت العاصمة من
 ذلك وبقي للحكومة حق تعيين رئيس بلديتها • وكان هناك ما يسمى
 بالجمعية البلدية وتتألف من اتحاد مجلس الادارة المحلى والمجلس البلدى
 مرتين في السنة بدعوة من الحكومة المحلية على أن يكون الاجتماع الاول
 خلال شهر نيسان من كل سنة ولا تزيد مدته على خمسة عشر يوما •
 ويجرى في هذا الاجتماع تدقيق وتصديق الحساب العام لنفقات المجلس
 البلدى للسنة السابقة والشؤون المتعلقة بذلك • أما الاجتماع الثانى فيعقد
 فى تشرين الثانى ويجرى فيه تدقيق وتصديق جدول موازنة السنة
 القادمة والانشاءات والاعمال المصمم القيام بها فيها • وللجمعية البلدية أن
 تدقق الاحوال العامة للمجلس البلدى وايداء مطالعتها بشأن الاصلاحات
 وتعديل الانظمة بمضبطة الى والى الولاية بغية المذاكرة حولها فى مجلس
 الولاية العام (وهذا يقابل مجلس اللواء العام لدينا فى الوقت الحاضر) •
 وبعد انقضاء الجمعية تبلغ قراراتها بشأن جداول الموازنة ومحاسبتها
 والانشاءات والعمليات من قبل الحكومة المحلية الى المجلس البلدى لوضعها
 موضع التنفيذ • أما المضايقات المتعلقة بتعديل الانظمة والاملاك المراد
 شراؤها للمنفعة العامة وفق القانون الخاص فترسل الى والى الولاية بغية

المذاكرة فيها في مجلس الولاية العام • ولا يجوز للجمعية اتخاذ قرار بشأن أية مادة ما لم يكن ذلك بأكثرية عضو واحد زيادة على النصف • وفي حالة عدم حصول النصاب المطلوب بعد الدعوة مرتين فيدعى المجلس للاجتماع مرة ثالثة حيث يكون رأى وقرار الاعضاء الحاضرين معتبرا ويتم كل قرار بأكثرية الاعضاء الحاضرين وعند تساوى الآراء يرجح الطرف الذى يضم رأى الرئيس •

لقد جرى تطبيق هذا القانون في العراق الى حين صدور قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وقد نص فيه في مادته الـ ٥٩ بأن يلقى من تاريخ نشره القانون (قانون بلديات الايالات العثمانى) المؤرخ في ٢٧ رمضان ١٢٩٤ مع جميع ذيوله وتعديلاته وجميع الانظمة والتعليمات والبيانات المختصة بأمور البلدية الصادرة في عهد الحكومة العثمانية أو خلال الفترة التى سبقت تأسيس الحكومة العراقية وذلك بقدر ما يشتمل عليه منها هذا القانون • وأن يلقى من قانون الابنية العثمانى المؤرخ في ٢٣ ذى الحجة سنة ١٢٩٩ و ٢٤ تشرين الاول ١٢٩٨ ما يخالف احكام هذا القانون وذلك اعتبارا من تاريخ نفاذ الانظمة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة العاشرة من هذا القانون •

وبتدقيق هذا النص يلاحظ أن القانونين العثمانيين السالفي الذكر ثم يلغى الغاء تاما فما يشتمل عليه قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ٣١ وتعديلاته من احكام قانون بلديات الولايات العثمانى (والذى ذكر باسم قانون الايالات العثمانى سهوا) يجعلها ملغية • أما سواها من الاحكام فتعتبر نافذة المفعول الى الآن وهكذا الحال بالنسبة لجميع ذيوله وتعديلاته وأنظمتة وتعليماته والبيانات المختصة بأمور البلدية الصادرة من العهد العثمانى وخلال الفترة التى سبقت تأسيس الحكومة العراقية • أما بالنسبة

لقانون الابنية العثماني فيلغى منه ما يخالف قانون ادارة البلديات الانف الذكر والحقيقة ان الواجب العلمى كان يقضى أن تترجم جميع هذه النصوص ونشئها لغرض مراجعتها من قبل المتبعين نظرا لحدوث ما يستلزم الرجوع اليها كما وقع فعلا عند حصول خلاف حول عائدة فضلات الطرق الى الحكومة أو البلدية • ونظرا لعدم وجود نص فى قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ بهذا الشأن فقد استند الى نظام الطرق العثماني فى اعتبارها عائدة للبلديات • على أن ما لاحظناه من اقتصار ذلك على حالات نادرة الوقوع وعدم انسجام ذلك مع الخطة التى انتهجناها فى تأليف هذا الكتاب بشكل موجز دعانا الى الاكتفاء بما مر ذكره من قانون بلديات الولايات العثماني وتعديلاته بالمقدار الذى يوضح الاسس التى استند اليها • وللمتبع أن يراجع نص القانون والانظمة والتعليمات والبيانات المختصة به عند الاقتضاء •

بعد هذه المقدمة ندخل الآن فى دراسة قانون ادارة البلديات الذى وضع سنة ١٩٣١ وعدل عدة مرات بعد ذلك •

التعاريف :

نصت المادة الاولى من قانون ادارة البلديات بأن التعابير والمصطلحات التالية يكون لها المعانى الآتية فى هذا القانون ما لم تقم قرينة على خلاف ذلك •

- أ - البلدية - كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها فى هذا القانون أو أى قانون آخر •
- ب - المجلس البلدى - كل هيئة منصوبة بالانتخاب لاداء الوظائف البلدية المينة لها فى هذا القانون •
- ج - السلطة الادارية - وزير الداخلية بالنسبة لامانة العاصمة وأكبر

موظف ادارى فى المحل بالنسبة للبلديات الاخرى •

د - واردات البلدية - مجموع المبالغ التى تخول البلدية حق جبايتها
وفقا لاحكام القانون •

وبناء على ذلك فان البلدية مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة
بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها فى هذا القانون أو أى قانون
آخر ما لم تقم قرينة على خلاف ذلك • وعليه فان الادارة المحلية ، وهى
مؤسسة محلية ، لا يمكن شمولها بهذا التعريف لان قانون ادارة الالوية
أعطى لها شخصية حكومية مستقلة عن البلدية •

أما تعريف المجلس البلدى بالنص بأنه هيئة منصوبة بالانتخاب
فيصرف الى أعضاء المجلس دون الرئيس الذى نص القانون على اختياره
بطريقة التعيين • ومما مر يمكن اعتبار التعريفين السابقين غير دقيقين كما هو
الحال فى تعريف واردات البلدية فى انها مجموع المبالغ التى تخول البلدية
حق جبايتها مع أن وارداتها لا تقتصر على ذلك •

على اننا لاحظنا بصد اعطاء الشخصية الحكيمة للبلدية ان شراح
القانون الادارى بدافع ما هو مطبق فى مصر قد اعتبروا ان من الخطأ
الاعتراف بهذه الشخصية للبلدية أو للمجلس البلدى وانما اقترحوا أن
تكون الشخصية للبلدة • ولكن لو لاحظنا ان القانون العراقى لم يعط هذه
الشخصية للمجلس البلدى فلا يبقى ما يدعو لمناقشة النتائج التى تترتب
على ذلك من زوال الشخصية فى فترة زوال المجلس وانتخاب
مجلس جديد •

أما فى تبرير اعطاء الشخصية الحكيمة للبلدية دون البلدة فيمكن أن
يقال ان البلدة ليست لها شخصية واحدة فبلدية بغداد (أمانة العاصمة)
تختلف عن مدينة بغداد بصفتها عاصمة العراق وبصفتها مركز لواء بغداد

من ناحية التقسيمات الادارية المركزية أو الادارة المحلية وبصفتها مركز قضاء بغداد • فالمرشح كان على صواب تام في اعطاء الشخصية للبلدية • وهذه الشخصية بالنسبة لها تقابل الشخصية التي للدولة كل بالنسبة لما يتبعه من مرافق ويترتب على اعطاء هذه الشخصية للبلدية حسب المادة الخامسة من هذا القانون ان :-

- أ - تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب القانون •
- ب - تستوفي الرسوم والضرائب وفقا لاحكام القانون •
- ج - تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والواجبات المفروضة عليها •
- د - تعقد العقود على اختلاف انواعها بمقتضى أحكام القانون •
- هـ - تكون خصما في جميع الدعاوى التي تقام لها أو عليها •
- و - تعمل بكافة الاوامر والتعليمات التي تصدرها الحكومة بموجب أحكام القانون •

على ان ما نصت عليه هذه المادة في ايضاح ما يترتب على اعطائها الشخصية الحكيمة يعتبر من قبيل تحصيل الحاصل عدا ما نصت عليه الفقرة (و) فانها حشرت في هذه المادة لتكون بمثابة الزام للبلدية لتعمل بكافة الاوامر والتعليمات التي تصدرها الحكومة بموجب أحكام القانون •

وبالاضافة لهذه الشخصية فان البلدية تعتبر بموجب المادة (٤٧) من القانون المذكور من السلطات العامة المؤسسة قانونا ولها أن تطلب الاذعان من كل فرد من الاهالي لاوامرها الصادرة والمبلغه بصورة منتظمة واطاعة موظفيها القائمين بأعمالها المزودين بالسلطة • وان المخالفات لسلطة البلدية يعاقب عليها وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة أوامر السلطات

العامّة • كما لها بموجب المادة الـ ٤٨ تطبيق كافة القوانين والانظمة
 الخاصة بطريقة جباية واردات الدولة فى جباية وارداتها • وقد تضمنت
 المادة الـ ٥٤ منه اعتبار البلدية سلطة مخولة حق الاستملاك وفقا لاحكام
 القوانين المرعية •

تشكيلات البلديات

تأسيس البلديات والغاؤها :

ان الغاية من البلدية المؤسسة أو التي تؤسس هي القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وأوفق وجه في منطقة معينة ومحدودة من البلدة وفقا لهذا القانون ولوزير الداخلية تعيين مناطق البلدية وله أن يلحق بمنطقة البلدية منطقة أخرى منفصلة عنها وذلك حسب نص المادة الثانية من قانون ادارة البلديات . ولوزير الداخلية أن يأمر باحداث بلدية جديدة في أى بلدة أو قرية اذا تراءى له أن جسامتها واحوالها تبرر تشكيل بلدية لادارة اشغال الاهلين على الوجه المطلوب وللصالح العام على أن يذاع ذلك في الجريدة الرسمية (المادة ٣) كما له صلاحية الغاء بلدية ما اذا حصلت له القناعة بعد أخذ قرار مجلس ادارة اللواء بأن احوال تلك البلدة أو القرية تبرر ذلك الالغاء . ويجب أن تعلن الكيفية في الجريدة الرسمية (المادة ٤) .

أصناف البلديات :

تقسم البلديات الى أربعة أصناف :-

- ١ - بلديات الصنف الاول وهي التي تكون وارداتها ١٥ الف دينار سنويا فأكثر وعددها الآن أربع بلديات بما فيها أمانة العاصمة .
- ٢ - بلديات الصنف الثانى وهي التي تتجاوز وارداتها ٣٧٥٠ دينار ولكنها تقل عن ١٥ الف دينار وعددها الآن اثنان وعشرون بلدية .
- ٣ - بلديات الصنف الثالث وهي التي تتجاوز وارداتها ٧٥٠ دينار ولكنها تقل عن ٣٧٥٠ دينار سنويا وعددها الآن سبعون بلدية .

٤ - بلدية الصنف الرابع وهي التي تقل وارداتها عن ٧٥٠ ديناراً
سواء وعددها الآن ثلاثة وثلاثون بلدية •

وقد نص هذا القانون بأن على وزير الداخلية أن يعلن تصنيف كافة
البلديات كما له عند حدوث ضرورة صلاحية تعديل هذه الدرجات وذلك
ببيان يصدره في الجريدة الرسمية •

عناصر البلدية :

تتألف البلدية من (١) الرئيس و(٢) المجلس البلدى و(٣) الموظفين
الفنيين وهيئة الكبة وسائر الموظفين والمستخدمين الذين يحتاج اليهم
لانجاز الاعمال المطلوبة من البلدية حسب أهميتها وجسامتها •

اولا - رئيس البلدية :

لما كانت بلدية بغداد تسمى بأمانة العاصمة فان رئيسها يدعى أمين
العاصمة ويعين بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وبموافقة
مجلس الوزراء على أن يكون تابعا لكافة قوانين موظفى الدولة المدنيين •
أما رؤساء البلديات من الصنف الاول فيعينون بارادة ملكية تصدر
بناء على اقتراح وزير الداخلية على أن يكونوا من خريجي القسم المتوسط
الثانوى أو ما يعادله على الأقل •

أما رؤساء بلديات الصنوف الثانية والثالثة والرابعة فيعينون من قبل
وزير الداخلية والشروط المطلوبة بوجه عام لتعيين رئيس البلدية هي أن
يكون ممن يحسنون القراءة والكتابة وحائزا على الجنسية العراقية ويكون
متولدا من أبوين عراقيين وقد اكمل الـ ٢٥ من العمر وحائزا لجميع
الحقوق المدنية وسالما من الامراض المعدية ومن الامراض والعيوب
الجسمية والعقلية التي تمنع القيام بالوظيفة وغير محكوم عليه بالافلاس

ولم يسبق أن حكم عليه بجناية (عدا الجنایات السياسية) أو جنحة مخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال وأمثالها وليس من متعهدي البلدية وملتزمي رسومها أو من كفلائهم • ويرجح من توفرت فيه شروط التعین القانونية من أهالى منطقة البلدية ولوزير الداخلية الحق فى اناطة وظائف رئاسة بلديات الصنف الثالث والرابع بالسلطة الادارية •

صفة رئيس البلدية :

ان كافة رؤساء البلديات يعتبرون من موظفى البلدية ويتبعون أحكام قانون الانضباط فيما يتعلق بأحكام قانون ادارة البلديات • أما الذين سبق لهم التوظيف فى الحكومة أو توفرت فيهم شروط التوظيف المنصوص عليها فى قانون الخدمة المدنية فيعتبرون من موظفى الدولة ويكونون تابعين لاحكام القوانين النافذة بحق موظفى الدولة •

أما موظف الدولة الذى يعهد اليه القيام بوظيفة بلدية بما فيها رئاسة البلدية فيبقى محتفظا بحقه فى التقدم فى خدمة الدولة ويبقى تابعا للقوانين والانظمة المختصة بخدمة موظفى الدولة •

اختصاصات رئيس البلدية :

١ - ان رئيس البلدية مسؤول عن تدوير شؤون البلدية وتزويد منافعها باصدار الاوامر اللازمة الى موظفيها واجراء التفتيش فى كافة دوائرها واعمالها •

٢ - يرأس المجلس البلدى وله عند غيابه أن ينوب عنه أحد أعضاء المجلس البلدى أو احد رؤساء شعب البلدية وله صوت الترجيح فى حالة تساوى الاصوات •

٣ - يمثل البلدية ومصالحها فى كافة الامور الرسمية والحفلات العمومية •

٤- يتخذ التدابير السريعة لتنفيذ مقررات المجلس البلدى الصادرة بأكثرية الآراء .

٥ - اذا حدث خلاف بينه والمجلس البلدى فيرفع الامر الى السلطة الادارية لحسمه أو احالة المسألة الى وزير الداخلية .

٦ - صلاحية التوقيع على كافة المخابرات بالنيابة عن البلدية .

٧ - المخابرة مباشرة مع الدوائر المختلفة فى جميع المسائل الاعتيادية وارسال نسخة من المخابرات فى المواضيع المهمة الى السلطة الادارية .

٨ - يرأس اللجنة الانتخابية التى سيأتى البحث عنها .

٩ - استعمال سلطات البلدية الكلية فى الامور المستعجلة عندما لا يمكن عقد المجلس البلدى على أن يشترك معه عضوان من المجلس على الاقل باستعمال تلك السلطات وان تحال الى المجلس فى أقرب وقت .

١٠ - لرئيس البلدية بموافقة السلطة الادارية أن يؤلف عند الحاجة لجانا وقتية للاستفادة من خبرتها أو آرائها فى القضايا الاجتماعية أو الاخلاقية أو الخيرية أو العمرانية أو الصحية وما يماثلها من الشؤون التى تعود على البلدة بالنفع وله أن يعرض توصياتها على المجلس البلدى للنظر فيها كمقترحات .

واخيرا فان اختصاصات رئيس البلدية تكون ضمن الصلاحيات المخولة بموجب هذا القانون والمبينة اعلاه وبالانظمة والتعليمات التى تصدر وفق هذا القانون .

ثانيا - المجلس البلدى :

المجلس البلدى هيئة فخرية ينتخب اعضاؤها بالاقتراع السرى من مجموع ناخبى البلدية ويكون عدد هؤلاء الاعضاء عشرة فى بلديات الصنف الاول وثمانية فى بلديات الصنف الثانى وستة فى بلديات الصنف

الثالث وأربعة في بلديات الصنف الرابع • وفي البلديات التي تشمل على ملل تختلف عن أكثرية الاهلين فتمثل تلك الملة أو الملل في المجلس البلدى مباشرة على أنه لا يحق لاي ملة أن تمثل مباشرة اذا كان عددها يقل عن خمسة بالمائة من مجموع اهالى المنطقة البلدية • ولوزير الداخلية أن يقرر تطبيق هذه المادة على البلديات التي يقتنع بأن الشروط الآتفة الذكر متوفرة فيها ويعين عدد الاعضاء الذين ينتخبون لتمثيل الملل مباشرة •

على ان ما طرأ فى هذا الشأن بعد اسقاط اليهود لجنسيتهم العراقية بموجب قانون رقم ١ لسنة ١٩٥١ أن أصبح عدد الباقي منهم يقل عن النسبة المطلوبة لتمثيلهم فى المجالس البلدية ولذلك لم يبق لهم حق فى انتخاب عضو لتمثيلهم تمثيلا مباشرا وانما لهم حق الانتخاب بالشكل المقرر لأكثرية السكان •

وتكون مدة العضوية للمجلس البلدى أربع سنوات ويستبدل نصف الاعضاء كل سنتين وذلك نتيجة لما نص عليه قانون ادارة البلديات فى المادتين ١٦ و ١٧ منه اذ اعتبر جميع المجالس الموجودة فى تاريخ نشر هذا القانون منتخبة فى حينها بصورة قانونية على أن يعدل عدد الاعضاء فى كل مجلس ليكون موافقا للعدد المعين لكل صنف من اصناف البلديات •

ففى البلديات التى يربو عدد اعضائها عن العدد المطلوب ينسحب الزائد بالاقتراع بين الاعضاء • وفى البلديات التى يقل عدد اعضائها عن العدد المطلوب عليها سد الفراغ من قبل الاشخاص الذين حازوا أكثرية الآراء فى الانتخاب السابق ولم يحرزوا العضوية حيث ان قانون بلديات الولايات العثمانى كان قد قبل مبدأ انتخاب نصف الاعضاء فى كل سنتين عند حلول شهر كانون الاول من السنة الانتخابية فان انسحاب نصف الاعضاء فى ٣١ كانون الاول يكون بعد اكمال مدتهم وهى الأربع سنوات

المادة الذكر • ومن الطبيعي انه اذا تأخر الانتخاب عن هذا التاريخ فان ذلك سوف لا يؤثر فى اعتبار ما يمضى من مدة السنة •

وعلى هذا الاساس فان البلديات المستحدثة بعد نشر هذا القانون ينسحب نصف اعضائها المنتخبين بالقرعة فى ٣١ كانون الاول من السنة التالية لتشكيل تلك البلدية (أى بعد سنتين انتخابيتين) ويستعاض عنهم كما نص عليه فى هذا القانون • وينسحب باقى الاعضاء الاصليين فى ٣١ كانون الاول من السنة الثالثة التى تعقب انتخابهم (أى بعد اربع سنوات انتخابية) ويستعاض عنهم كما نص عليه فى هذا القانون • ولايضاح ذلك نين بأنه اذا أحدثت بلدية فى اليوم الاول من شهر حزيران سنة ١٩٥٠ وأمر وزير الداخلية حسب صلاحيته باجراء الانتخاب فى اليوم العاشر من ذلك الشهر وتم الانتخاب فى اليوم الـ ١٥ من شهر آب من تلك السنة فينسحب نصف أعضاء المجلس بالقرعة فى ٣١ كانون الاول من سنة ١٩٥١ حيث يحل محلهم أعضاء جدد أما النصف الثانى فينسحب فى ٣١ كانون الاول من سنة ١٩٥٣ أما بعد ذلك فان الاعضاء يكملون مدتهم القانونية وهى أربع سنوات •

ادارة المجلس البلدى :

يلاحظ بصدد اعضاء المجلس انه اذا غاب عضو عن أربع جلسات متوالية دون عذر مشروع عد مستقيلا • وللمجلس البلدى أن يقرر بثلى مجموع اعضائه اخراج أى عضو أدت تصرفاته فى المسائل العامة أو سلوكه الشائن الى اساءة سمعة المجلس البلدى ولا يكون هذا القرار نافذا ما لم يصادق عليه وزير الداخلية • وينعقد المجلس مرة واحدة فى الاسبوع على الأقل ويمكن عقد اجتماعات أخرى فى أى وقت كان يراه الرئيس ضروريا وله احضار أى موظف كان من موظفى البلدية فى أية جلسة من

جلساته وله أن يتكلم الا انه لا يصوت ويكون النصاب فى المجلس بحضور ما يزيد على نصف مجموع اعضائه ويعطى القرار بأكثرية الآراء والتصويت يكون علنياً أو غير علنى حسبما يقرر المجلس وتضبط كافة المذكرات والمقررات تحريرياً فى حينها ويوقع عليها بعد أن تقرأ جهراً على المجلس من قبل كافة الاعضاء فى منتهى الجلسة ويدون الاعضاء المخالفون لآى قرار مخالفاتهم عند توقيعهم على المذكرات • وعلى البلدية أن تمسك سجلاً خاصاً بمقررات المجلس البلدى على أن يحتوى موضوع المذاكرة والتاريخ واسماء الحاضرين وخلاصة القرار •

الانتخابات البلدية :

الانتخاب عمل ادارى • وكان من المقتضى أن نرجىء البحث فيه الى الجزء الثانى من كتابنا هذا • على أن احتمال تأخر صدور ذلك الجزء دعانا الى البحث فى الانتخابات البلدية ضمن هذا الفصل الذى أردنا أن يكون جامعاً لشؤون ادارة البلديات - وان بدا ذلك تجزئة لهذا الموضوع •

كان الانتخاب البلدى يختلف فى طريقة اجرائه عن الطريقتين المقررتين لانتخاب مجلس النواب ومجلس اللواء العام • فبينما كان الاول يجرى بالطريقة المباشرة ، كان الثانى يجرى على درجتين - قبل صدور مرسوم انتخاب النواب رقم ٦ لسنة ١٩٥٢ الذى جعل انتخاب النواب على درجة واحدة • أما انتخاب الاعضاء المنتخبين لمجلس اللواء العام ، فكما مر ايضاحه فى الفصل السابق ، فيجرى من قبل هيئة مؤلفة من المنتخبين الثانويين لآخر انتخاب جرى ومجلس الادارة والمجلس البلدى • فبالمصادقة على المرسوم المذكور من قبل مجلس الامة ، يقتضى تعديل المادة الـ ٧٧ من قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ لتقرير

طريقة انتخاب أعضاء مجلس اللواء العام بعد زوال المنتخبين الثانويين
بإلغاء قانون انتخاب النواب السابق •

١ - شروط الناخب :

يكون ناخبا بلديا كل من كان من الذكور العراقيين مقيما عادة في
منطقة البلدية وله من العمر ٢٠ عاما أو أكثر ومالكا لجميع الحقوق المدنية
والشخصية ويدفع ضريبة للحكومة أو البلدية قلت أو كثرت •

٢ - شروط عضو المجلس :

يقبل للانتخاب في عضوية المجلس البلدى كل من كان من الذكور
قارئا وكاتبا في الصنف الاول والصنف الثانى والصنف الثالث من البلديات
ومقيما عادة في منطقة البلدية ويدفع للحكومة أو البلدية سنويا رسوما
لا تقل عن دينار وثلاثة أرباع الدينار فى بلديات الصنف الاول ودينار
وربع فى بلديات الصنف الثانى و٧٥٠ فلسا فى بلديات الصنف الثالث
و٣٧٥ فلسا فى بلديات الصنف الرابع وحائزا للجنسية العراقية وقد أكمل
الـ ٢٥ من العمر على الأقل وحائزا لجميع الحقوق المدنية والشخصية
وليس فيه خلل عقلى وغير محكوم عليه بالافلاس وغير موظف براتب فى
دوائر الحكومة أو البلدية ولم يسبق الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة
بالشرف وليس من متعهدى البلدية وملتزمى رسومها أو من كفلائهم •
وإذا فقد بعد الانتخاب احدى هذه الصفات اللازمة يفقد حالا
عضوية المجلس •

وكذلك اذا وجدت قرابة من الدرجة الاولى أو الثانية بين اعضاء
المجلس فيسقط من العضوية من اكتسبها مؤخرا وإذا كان اكتسابها فى
تاريخ واحد فيسقط منهم من نال أقل رأيا وإذا تساوت آراؤهم فيسقط

منهم من أصابته القرعة وإذا وجدت هذه القرابة بين رئيس البلدية وأحد الأعضاء فيسقط العضو .

٣ - موعد الانتخاب :

لقد نصت المادة الثامنة عشرة من قانون إدارة البلديات في الفقرة (أ) منها بأن يباشر بإجراء الانتخابات بين ١٥ تشرين الأول و ٣١ كانون الأول في البلديات التي تحين فيها الانتخابات . ولكن يجب أن لا يفهم من هذا النص إمكان المباشرة بالانتخابات في الأيام الأخيرة من هذه المدة وإنما المقصود هو إجراء هذه الانتخابات بحيث تتم خلال هذه المدة وقبل ٣١ كانون الأول . وإذا اقتنع وزير الداخلية بأن هذا الانتخاب تم خلافا لأحكام هذا القانون بناء على تحقيق أجرى بواسطة من انتدبه لهذه الغاية فله أن يأمر بإعادة الانتخاب ومن الطبيعي أن يعين الموعد الذي يراه لذلك وإن لم يرد نص صريح في هذا الشأن وإنما يمكن استنتاج ذلك من قصد المشرع في إيراد نص إعادة الانتخاب في هذه المادة المتعلقة بموعد الانتخاب . أما الفقرة (ج) من هذه المادة فتضمنت بأن لوزير الداخلية أن يأمر بإجراء انتخاب المجلس البلدى في أى وقت كان عند أحداث بلدية جديدة مع مراعاة أحكام هذا القانون وله أن يعين السلطات التى تقوم بإجرائه . لأنه ليس من الصحيح انتظار الموعد المقرر لانتخاب البلديات إذا كان أحداث البلدية الجديدة قبل ذلك بمدة طويلة .

٤ - اللجنة الانتخابية :

وعند حلول موعد الانتخاب على البلدية أن تشرع قبل انقضاء ٢٨ تشرين الأول بتأليف لجنة انتخابية للإشراف على الانتخاب فى مختلف أدواره ويكون عدد أعضاء اللجان الانتخابية ١٢ عضوا لبلديات النصف

الاول ٨ أعضاء بلديات الصنف الثانى ٦ أعضاء بلديات الصنف الثالث واربعة بلديات الصنف الرابع ويجرى انتقاؤهم بالكيفية الآتية وهى :

أن يقدم كل مختار قائمة بأسماء خمسة أشخاص من بين ناخبى محله الحائزين على الصفات المؤهلة ويرجح من كان يحسن القراءة والكتابة ثم يقوم المجلس البلدى بطريقة الاقتراع بانتقاء العدد اللازم من الاسماء لتأليف هذه اللجنة ثم يختار بعين الكيفية وبطريقة القرعة ما يساوى العدد المذكور من الاشخاص الذين تسجل اسمائهم حسب الترتيب الذى سجلته القرعة ويدعى هؤلاء الاشخاص بحسب الترتيب المذكور لاملأ العضويات الشاغرة فى اللجنة الانتخابية .

ويرأس هذه اللجنة رئيس البلدية حيث تجتمع فى ظرف ثلاثة أيام بعد تأليفها فى دوائر البلدية وبعد ذلك كلما دعت الحاجة وتكون وظائف أعضاء اللجنة الانتخابية فخرية ويحصل نصاب الاجتماع بحضور نصف الاعضاء بزيادة عضو واحد وتسجل لجنة الانتخاب مذاكراتها كاملة فى كل اجتماع .

٥ - اختصاصات اللجنة الانتخابية فى مراحل الانتخاب :

أ - على اللجنة الانتخابية أن تصدر اعلانا بعد اجتماعها الاول الى الجمهور بواسطة الجرائد أو بتعليق الاعلانات فى دوائر البلدية أو بواسطة المنادى تعلن فيه :-

- ١ - موعد القيام بالانتخابات البلدية .
- ٢ - ايضاها وافيا عن الاصول الواجبة الاتباع .
- ٣ - تقسيم منطقة البلدية الى دوائر انتخابية اذا مست الحاجة مع مكان التصويت المعين لكل منها .

ب - على المختارين أن يقدموا الى هذه اللجنة قبل انقضاء ٢٥ تشرين الاول كشوف ناخبي البلدية عن كل محلة بنسختين موقع عليها من قبلهم وأربعة أشخاص على الأقل من سكان المحلة المعبرين وتحتوى هذه الكشوف على اسم كل ناخب أهل للانتخاب واسم أبيه وسنه ومحل اقامته ومذهبه وتبين أيضا من كان أهلا من ناخبي البلدية بعضوية المجلس البلدى . وعلى اللجنة الانتخابية أن تدقق هذه الكشوف ويستنسخ منها العدد الذى تعتبره ضروريا وتعلق فى الاماكن المناسبة فى منطقة البلدية فى ظرف سبعة أيام من تاريخ استلام الكشف الاخير عن المختارين وتبقى هذه معلقة لانظار الجمهور لمدة سبعة أيام ثم ترفع .

ج - تنظر اللجنة فى الطلبات التحريرية التى تقدم من الاشخاص المعارضين على اغفال أو ذكر أى أسم كان فى الكشوف قبل رفعها ثم تبلغ قرارها الى المعارض فى مدة اسبوع من تقديم الطلب فاذا لم يقتنع المعارض بذلك فيمكنه الاستئناف فى مدة ثلاثة أيام من أخذ جواب اللجنة أمام المحكمة المدنية ذات الاختصاص فى تلك الجهة وهذه المحكمة تصدر قرارها خلال اسبوع من تاريخ طلب الاستئناف ويكون هذا القرار نهائيا وغير قابل للتمييز وتصحيح كشوف الانتخاب وفقا للقرارات والاحكام التى تصدر وبذلك تكتسب شكلها النهائى .

د - بعد اكساب الكشوف الانتخابية شكلها النهائى يترتب على اللجنة الانتخابية أن تعلن بواسطة الجرائد أو بتعليق الاعلانات على دوائر البلدية أو بواسطة المنادى التاريخ الذى تجرى فيه الانتخابات على أن لا يقل تعيين موعدها عن سبعة أيام ولا يتجاوز العشرة أيام وتجهز صناديق الانتخاب فى الاماكن المقررة للتصويت تحت المحافظة المقنطرة على أن يكون لها

قفلان يفتحان بمفتاحين مختلفين وأن يكون لها فتحة ضيقة بقدر ما يمكن ادخال ورقة التصويت فيها وفي خلال مدة الانتخاب التي لا تزيد على ثلاثة أيام في مركز اللجان عندما يقرر جعل مناطق الانتخاب متفرقة أو سبعة أيام إذا لم تقسم البلدة الى مناطق يحفظ احد مفتاحي الصندوق لدى رئيس البلدية والآخر لدى أكبر أعضاء اللجنة الانتخابية سنا ولا يسوغ لاحد خلال مدة الانتخاب عدا الاشخاص الموكل اليهم أمر مراقبة الانتخاب أو محافظة الصناديق أو السلطة الادارية أو الموظفين الموفدين بصورة خاصة من قبل وزير الداخلية أن يدخل الى اماكن التصويت ما لم يكن ذلك لاجل استعمال حق الانتخاب . فيترتب على الناخبين أن يغادروا محل التصويت بعد قضاء مهمتهم بلا تأخير ولا ترمى أوراق التصويت في صندوق الانتخاب الا من قبل الناخب نفسه بحضور مالا يقل عن عضوين من اللجنة الانتخابية وموظف بلدى موفد من قبل الرئيس وعلى اللجنة الانتخابية أن تعين لكل من اماكن التصويت كاتباً معتمداً عليه لمساعدة الناخبين الاميين فكل ناخب يروم التصويت يحضر محل التصويت ويؤيد هويته لاعضاء اللجنة الانتخابية ويخبره هؤلاء بعدد الاشخاص المراد انتخابهم فيأخذ منهم ورقة تصويت خالية مختومة بختم البلدية ويكتب فيها (أو يكلف بذلك الكاتب المعين أو من يختاره من الحاضرين اذا كان امياً) الاسماء الكاملة بعدد الاشخاص الحائزين الصفات المؤهلة للعضوية بقدر العضويات الشاغرة التي يراد املاؤها ثم يرمى ورقته التصويتية في صندوق الانتخاب الذي يبقى مسدوداً الى نهاية مدة الانتخاب .

هـ - بعد انتهاء مدة الانتخاب تفتح اللجنة الانتخابية (التي حصل فيها النصاب) صندوق الانتخاب وتعد جميع الاصوات وتسجل في سجل

على حدة ازاء كل اسم واذا تعذرت قراءة الورقة الانتخابية او كانت
تحتوى على اشارات صريحة عدا الاسماء فانها لا تدخل فى التعداد ولكنه
تحفظ على حدة واذا كانت الورقة الانتخابية تحتوى على عدد من الاسماء
اكثر من العدد المطلوب يبدأ من أعلى الورقة على الترتيب ويهمل الباقي
وبعد تعداد الاصوات تحضر مضبطة انتخابية محتوية على أسماء الاشخاص
الذين حازوا الاصوات مع بيان عدد أصوات كل منهم ويوقع أعضاء اللجنة
الانتخابية على هذه المضبطة وتقدم الى المجلس البلدى وعلى اللجنة
الانتخابية وضع جميع الاوراق الانتخابية فى ظروف مختومة وتقديمها
الى السلطة الادارية التى تكون مسؤولة عن حفظها لمدة لا تقل عن ثلاثة
أشهر وبهذا تنتهى وظائف اللجنة الانتخابية .

٦ - اعلان النتائج والمصادقة عليها :

عندما يستلم المجلس البلدى المضبطة الانتخابية يصرح مؤقتا بالعدد
اللازم من الاشخاص المنتخبين بالنسبة لصنف البلدية والذين نالوا اكثرية
الاصوات ثم يقدم هذه الاسماء الى السلطة الادارية وفى الوقت نفسه
تعلن الاسماء فى منطقة البلدية .

وعلى السلطة الادارية أن تؤجل المصادقة على ذلك لمدة اسبوع بعد
رفع الاسماء اليها وبعدئذ أن لم يقدم اعتراض أو شكوى أو قدم وحسم
تؤيد الانتخابات وتخبر البلدية بذلك وعلى المجلس البلدى أن يعلم
الاشخاص المنتخبين بصورة رسمية نتيجة الانتخابات .

٧ - الاعتراض على الانتخاب :

ترفع جميع الشكايات والاعتراضات من أى شخص كان على نتائج

الانتخابات الى السلطة الادارية مدة الاسبوع المينة آنفا بالكيفية الآتية :

أ - اذا كان الاعتراض على التعداد فللسطة الادارية أو من تتدبه أن تجمع اللجنة الانتخابية ثانية وتأمّر باعادة التعداد تحت اشرافها وتعتبر نتيجة هذا التعداد نهائية وتصحح المضطّة الانتخابية بموجبها .

ب - وإذا كان الاعتراض على أهلية الشخص المعلن انتخابه موقفاً فعلى السلطة الادارية أو من تتدبه أن تأمر بأجراء التحقيق اللازم وتكون مقرراتها في هذا الشأن نهائية .

ج - وإذا كان الاعتراض على الشذوذ عن الاصول الواجب اتباعها فعلى السلطة الادارية أو من تتدبه إجراء التحقيق عن ذلك وعرض الكيفية على وزير الداخلية الذي له أن يأمر باعادة انتخاب الدائرة الانتخابية التي يخصها الاعتراض اذا اقتنع من صحته .

د - وإذا كان الاعتراض يتضمن الادعاء بأن أحد الاشخاص المعلن انتخابهم قد أثر بنفسه أو بواسطة أشخاص لمصلحته على نتائج الانتخاب أما بالرشوة أو بالتهديد أو بتلفيق الافادة عن أخلاق أو سلوك أى من الاشخاص الآخرين الحائزين على الصفات المؤهلة للعضوية فمثل هذا الاعتراض يجب أن يقدم بالطريقة الاعتيادية الى محكمة الجزاء التي يجوز لها أن تقرر بطلان انتخاب الشخص المعارض عليه وفي هذه الحالة يملأ الفراغ بالشخص الذي نال اكثريّة الاصوات في الانتخاب بحسب الترتيب كما هو الحال عند شغور أية عضوية بعد ذلك بسبب الموت أو الاستقالة أو أى سبب قانونى آخر ويكون ادخال هؤلاء في العضوية تابعاً للاعتراض والمصادقة بالشكل الذى سبق بيانه .

٨ - على البلدية أن تملك سجلاً منتظماً حاوياً خلاصة جميع الانتخابات

حيث تسلسل وقوعها .

ثالثا - موظفو البلديات :

يقوم بأعباء وجائب البلدية موظفون وكتاب وهيئات فنية واجرائية ومالية بقدر الزروم وجميعهم مكلفون بأجراء واجبات وظائفهم ومسؤولون عن كافة الاعمال التي يجرونها ولوزير الداخلية إصدار التعليمات في كيفية استخدام موظفي البلديات فيما يخص التعيين والترفع والانضباط والعزل والطريقة التي يؤدون فيها وظائفهم .

وجائب البلدية :

لقد عينت المادة ٤٤ من قانون ادارة البلديات وجائب البلدية الاولى بما يأتي :

«الوجائب المتعلقة بتقديم البلدة من حيث العمران وهى :

١ - تقسيم البلدة الى مناطق بالنظر الى قابليتها العمرانية وتعيين الخطط التي يجب السير عليها لتنظيم الطرق والميادين العامة والمباني في تلك المناطق .

وفى هذا الشأن يلاحظ ان المادة الخامسة المعدلة من نظام الطرق والابنية قد اعتبرت البلدة من الوجهة العمرانية منطقة واحدة أو أكثر حسب الترتيب الآتى :-

أ - المنطقة الاولى - وهى التي يصعب تطبيق الاعمال الفنية فيها لتقديمها أو عدم أهميتها .

- ب - المنطقة الثانية
 ج - المنطقة الثالثة
 د - المنطقة الرابعة
 هـ - المنطقة الممتازة
 و - المنطقة الخاصة
- وهي التي حسب ترتيبها يسهل أو يجب تطبيق
 الاعمال الفنية فيها لحداثتها أو أهميتها

والبلدة التي بلديتها من الصنف الرابع تعتبر منطقة اولى ويجوز للمجلس البلدى أن يقرر تقسيمها الى أكثر من منطقة واحدة أما التي بلديتها من الصنف الثالث فتعتبر منطقتين اولى وثانية ويجوز للمجلس البلدى أن يقرر تقسيمها الى أكثر من ذلك • أما التي بلديتها من الصنف الثانى فتعتبر ثلاث مناطق اولى وثانية وثالثة ويجوز للمجلس أن يقرر تقسيمها الى أكثر من ذلك أما التي بلديتها من الدرجة الاولى فتعتبر أربع مناطق اولى وثانية وثالثة ورابعة ويجوز فى العاصمة أن يقرر مجلس الامانة جعل منطقة ممتازة ومنطقة خاصة فيها أيضا على أن يتم تقرير المناطق الخاصة واعداد التصاميم لها خلال ثلاثين يوما من تاريخ ١٨ تموز ١٩٤٤ • وعلى الموظف الفنى فى البلدية أن يقدم للمجلس البلدى تدريجا وكلما اقتضى الحال تصاميم تقسيم البلدة الى المناطق العمرانية المقررة لها وفق ما تقدم وللمجلس البلدى بعد التدقيق أن يصادق على مثل هذه التصاميم وبعد ذلك تقدم الى امين العاصمة فى العاصمة ومتصرف اللواء فى البلديات الاخرى للتصديق النهائى ثم ترسل صورة مصدقة منها الى وزارة الداخلية للمعلومات ولايجوز اجراء تعديل أو تبديل فيها • الا انه لغرض تأمين اسكان الطبقات الفقيرة حسبما يقتضيه الوضع الاجتماعى أو الزراعى أو الصناعى يجوز بمصادقة وزارة الداخلية بعد تحقق المصلحة العامة احداث مناطق اولى ضمن المناطق الثالثة والرابعة والممتازة المصدقة

على أن تستوعب كل منها عددا من الدور لا يقل عن الأربعين دارا ولا يزيد على الثمانين دارا وعلى أن تحاط هذه المنطقة من جوانبها الأربعة بطريق لا يقل عرضه عن ١٢ مترا يشجر ستة أمتار من عرضه وتبقى الستة أمتار الأخرى بدون تشجير .

٢ - تنظيم تصاميم يعين فيها وسعة استقامات طرق البلدة وميادينها العامة .

وتفيذا لهذا النص فقد جاء في المادة الثالثة من نظام الطرق والابنية المعدلة بأن ينظم الموظف الفني للبلدية وتدريجا وكلما اقتضى الحال تصميم البلدة بمقياس لا يقل عن ١/٢٥٠٠ وبعد أن يصادق عليه المجلس البلدى يقدم الى أمين العاصمة فى العاصمة ومتصرف اللواء فى البلديات الأخرى للتصديق النهائى ومن ثم ترسل صورة مصدقة من هذه التصاميم الى وزارة الداخلية للمعلومات . ونصت المادة الرابعة المعدلة من هذا النظام بأنه لايجوز تعديل أو تبديل التصميم النهائى الا بعد أن تحقق المصلحة العامة من ذلك على أن يراعى فى هذا التعديل المراسيم الميينة فى المسألة الثالثة السالفة الذكر .

٣ - فتح وتوسيع الطرق والميادين على أساس اخذ ما يقتضى من الاملاك من أطرافها على التساوى (الا اذا قضت ضرورة الاستقامة أو الوضع بعدم لتساوى) وللبلدية ان تعتبر ما لا يتجاوز ربع مساحة الملك المأخوذ منه مقابلا للشرقية الوارد ذكرها فى الفقرة الخامسة من هذه المادة ولها أن لاتعتبره وعندئذ عليها أن تدفع بدل استملاكه وتستوفى الشرفية عما بقى من الملك كما عليها فى كل الاحوال أن تدفع بدل الاستملاك عما زاد على الربع ولا يجوز هدم الابنية وقلع الاشجار أو المزروعات

لفتح الطرق والميادين أو ملتقى الطرق لاجل توسيعها أو لتنظيم استقاماتها أو أشكالها بدون أن يؤدي لأصحابها قيمتها قائمة حسبما يقدره أهل الخبرة إلا إذا اقتضى أخذ جميع الملك الواقع فى التوسيع أو الفتح فإنه يستملك حسب قانون الاستملاك ولا يتجاوز بحال من الاحوال مجموع ما يؤخذ باسم الشرفية بحكم هذه المادة قيمة ربع الملك عند الاستملاك •

وهنا يجب أن يلاحظ عدم استحقاق البلدية لرسم الشرفية فى حالة توسيع الطرق الموجودة فعلا • كما لا يجوز تكرار استيفاء هذا الرسم فى حالة تكرار فتح الطرق لانه بمثابة المصادرة •

٤ - فتح وتوسيع الميادين العامة وملتقى الطرق والطرق المحاذية للنهر بشرط أن يكون ذلك كله مستندا على خارطة خاصة تنظمها البلدية واعطاء التعويض وفق قانون الاستملاك مع مراعاة ماورد فى الفقرة السابقة •

٥ - تعيين ما ازداد شرفا وقيمة بالنسبة الى وضعها السابق من الاملاك التى تظهر على الشارع أو التى تتوسع جهاتها وكذلك التى تليها مباشرة والتى لم يصبها القطع مناصفة بسبب الاستقامة وذلك بسبب الفتح أو التوسيع حسب ما جاء فى الفقرتين الثالثة والرابعة وتقدير قيمتها السابقة والحالية عند الفتح أو التوسيع مباشرة واستيفاء ربع الفرق بينهما من اصحابها كوارادات للبلدية باسم الشرفية بأربعة اقساط خلال اربع سنوات ولا يجوز بيع أو رهن أو هبة أو وقف الاملاك التى تحققت شرفيتها ما لم يدفع البذل المتحقق بتمامه •

٦ - تعيين استقامات ووسعة الطرق الرئيسية والفرعية والميادين التى

هى ضمن الاملاك أو البساتين أو العقارات التى يروم اصحابها تقسيمها الى دور • ويحق للبلدية فى هذه الحالة أن تطالب بشرفية اذا ما تحققت ضرورة لفتح مدرسة أو مخفر شرطة فى تلك الاملاك عندما تكون مساحتها تزيد على ١٠٠٠٠ متر مربع وفى حالة قبول صاحب الاملاك المذكورة أن يترك ما يقتضى لفتح المدرسة أو المخفر فلا يطالب عندئذ بشرفية وذلك بشرط أن لا يزيد مجموع مساحة الطرق والميادين وعروضات المدرسة والمخفر على ربع مجموع الملك المراد تقسيمه واذا كان الملك المراد تقسيمه الى دور أكثر من قطعة واحدة وكانت مساحة كل قطعة منها تقل عن ١٠٠٠٠ متر مربع ولكن مساحة المجموع تزيد على هذا المقدار فيعتبر الجميع بمثابة ملك واحد •

٧ - تعيين كيفية تشييد جهات المبانى فى البلدة لغرض التنسيق والترتين وكيفية تأسيس الميازيب •

٨ - منع التجاوزات على استقامات الطرق والميادين العامة المقررة وهدم ما يقع من التجاوزات وذلك بعد تاريخ تبليغ الانذار بثلاثة أيام على الأقل •

وهنا يجب أن ننوه بأن كون البلدية مسؤولة عن تنظيم الطرق واعدادها ومنع التجاوز عليها من جهة وما جاء فى المادة الثامنة من نظام الطرق بجواز استبدال جزء من الطريق أو بيعه بضمن المثل لغرض تنظيم الشكل وجواز بيع الطرق التى تبقى عديمة الفائدة نتيجة فتح طريق آخر قريب منها وذلك بقرار من المجلس البلدى وتصديق السلطة الادارية أوجد حالة تتعارض مع عدم عائدية رقبة الطرق (غير المستكملة) اليها قانونا لانها تعود للعامة ولذلك فقد صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٥٢

المعدل لقانون ادارة البلديات ونص فيه بأن يسجل بأسم البلدية ملكا صرفا في دائرة الطابو ما تأخذه من الملك مقابلا للشرفية وان يسجل بأسمها ملكا صرفا في دائرة الطابو الطرق الواقعة ضمن حدود البلدية والمتروك استعمالها للعموم الموجودة عند نفاذ هذا القانون أو التي تحدث بعد ذلك أو التي تدخل ضمن حدودها عند تغييرها • ويصحح تسجيل هذه الطرق بأسم البلدية ان كانت مسجلة بأسم غير البلدية • ولا يجوز للبلديات أن تتصرف بهذه الطرق بأية صورة تعارض حق الناس في الارتفاع من الطرق العامة •

٩ - هدم المباني المائلة للانهدام والطرق والتتوات التي تعيق مرور وسائل النقل بعد تاريخ تبليغ الانذار بثلاثة أيام على الأقل •

١٠ - تعيين المواد الانشائية التي لا يجوز استعمالها في بعض المباني حفظا للارواح وتعيين الشروط التي يجب أن تتشأ بموجبها تلك المباني •

١١ - فحص البنائين لغرض اعطائهم الاجازة للاشتغال •

١٢ - تعيين عمق وعرض التتوات على الطرق والميادين والانهر •

١٣ - تعيين المقادير الصغرى لتقسيم الدور والعرصات بالنظر الى مناطق البلدة والى الغرض الذي تستعمل لاجله وتحديد مساحات المباني بالنظر الى جسامه العرصات التي تتشأ عليها وتعين مواقعها من تلك العرصات •

١٤ - تسوية الطرق وتبليطها وتجهيزها بالمجارى وترصيف جوانبها •

١٥ - صيانة الجسور والمعابر والقناطر عدا التي تعود ملكيتها الى الدولة •

- ١٦ - تهيئة وصيانة المراسى والشرايع والحمامات ومحال الغسل .
- ١٧ - تنوير البلدة ورش الطرق .
- ١٨ - صيانة المقابر ومراقبتها .
- ١٩ - النظارة على جميع الابنية الجديدة وتعميرات الابنية الموجودة ومنع تشييد الابنية المخطرة أو التي تبعث على الضرر بالمتنزهات العامة .
- ٢٠ - تفتيش جميع اماكن اللهو واماكن الاجتماعات العمومية والزام اصحابها باتخاذ ما يقتضى من التدابير التي تكفل راحة الجمهور وسلامته واستفادته منها .
- ٢١ - تعيين الاماكن التي لا يجوز لبعض أرباب الحرف والصنائع ممارسة أعمالهم فيها أو في غيرها .
- وقد نصت الفقرة (ب) من هذه المادة بأن للحكومة أن تصدر أنظمة فيما يتعلق بكيفية القيام بما تقتضيه الاحكام المنصوص عليها في الفقرات السابقة هي :-
- أما الوجائب المتعلقة بوسائل النقل فحسب نص الفقرة (ج) من هذه المادة فهي :-
- ١ - تسجيل واجازة جميع المركبات ووسائل النقل عدا النقل الميكانيكى .
- ٢ - وضع تعريفية الاجور لوسائل النقل .
- ٣ - تهيئة اماكن لوقوف وسائل النقل أو الحيوانات .
- ٤ - تهيئة المراسى لوسائل النقل النهرية .

٥ - تفتيش المركبات العمومية ووسائل النقل الأخرى تأميناً لمحافظة الجمهور من الأمراض والاختار •
 أما الوجائب المتعلقة بالصحة العامة والتنظيمات فحسب نص الفقرة (هـ) من هذه المادة هي :-

- ١ - تهيئة اسالة ماء صالحة • ولوزير الداخلية أن يؤلف لجنة خاصة للقيام بذلك حسبما جاء في الفقرة الرابعة من المادة الـ ٤٥ التي سيأتي ذكرها وله أن يعين صلاحيتها ومسؤوليتها وكيفية اشتغالها •
 - ٢ - تجهيز وتفتيش المجازر ومحلات السليخ •
 - ٣ - تهيئة ومراقبة اسواق الأسماك والخضروات وتفتيش الاطعمة المعروضة للبيع الى الجمهور واتلاف ما كان منها خطراً على الصحة •
 - ٤ - تنظيف الشوارع والمحال العمومية •
 - ٥ - رفع كافة الاوساخ والقاذورات بالضرورة المناسبة •
 - ٦ - تهيئة وإدارة المراحيض والمبولات العمومية •
 - ٧ - دفن المستنقعات والمحال المنخفضة والكدرية أو غير الصحية ما عدا ما كان منها واجبا على الحكومة •
- أما الوجائب المتعلقة بالاخلاق العمومية فحسب نص الفقرة (و) من هذه المادة هي :-

- ١ - مراقبة البغى •
- ٢ - منع بيع أو تداول التصاوير والرموز والاسطوانات الحاكية والنشريات الخلعية والمفسدة للاخلاق •

٣ - مراقبة وتفتيش المراسح ودور السينما وما يماثلها من أماكن اللهو ومنع ما كان مغائرا للآداب العامة والاخلاق فيها وذلك بموجب التعليمات التي يصدرها وزير الداخلية •

٤ - منع الشحاذة في الأماكن العمومية •

أما الوجائب المتعلقة بأسعاف الفقراء فحسب نص الفقرة (ز) من هذه المادة هي :-

١ - دفن الموتى الفقراء •

٢ - أسعاف المعوزين سواء باعطاء تقاعد أو منح من وقت الى آخر •

وهناك وجائب متفرقة نصت عليها الفقرة (ح) وهي :-

١ - منع مضايقة الطرق والمحلات العمومية بالتخوت والدكات والمظلات والموائد أو البضائع المعروضة للبيع وغيرها •

٢ - مراقبة الموازين والبيارات والمقاييس •

٣ - تسعير حاجات المعاش الضرورية عند الحاجة بمصادقة وزير الداخلية •

٤ - تحديد الاجور التي يستوفىها اصحاب العلاوى والخانات من الفواكه والمخضرات والجوب والتمور التي تباع •

٥ - منع بيع الحاصلات المحلية والاسماك في غير الأماكن التي عينت لهذا الغرض •

٦ - منع تعليق اللوح والاعلانات المكتوبة بغير اللغة الرسمية ووضع تعليمات بكيفية اماكن اضافة لغة أخرى إليها •

٧ - تعيين محل للكراجات والاصطبلات العامة للخيل والجاموس ومحلات المعامل والمصانع التي تشتغل بالكهرباء أو البخار أو بالموتور ومحلات الحدادين وبأى الخشب والاحطاب والمواد الانشائية أو المحلات التي تخزن فيها انقاض الحديد وتعين موعد الانتقال اليها خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ .

أما وجائب البلدية الاختيارية فقد نصت عليها المادة الـ ٤٥ من القانون المذكور اذ جاء فيها بأن علاوة على الوجائب الاولية المبينة فى المادة السابعة يجوز للبلدية أن توسع نطاق أعمالها فى الطرق الآتية :-

١ - اقامة محكمة جزائية حسب الترتيبات وبموجب الصلاحيات التى يعينها وزير العدلية .

٢ - القيام بمصلحة الحراسة حسب الشروط المنصوص عليها فى قانون الحراس الليلين لسنة ١٩٢٤ .

٣ - القيام بمنافع عمومية كهيئة قوة كهربائية أو ترامواى .

٤ - القيام بخدمات ذات صبغة تجارية تعود على الجمهور بالراحة وعلى أموال البلدية بالربح وتؤدى الى اعلاء شأن الصنائع المحلية كادارة المطابع أو معامل للتليج أو المياه المعدنية وما شابه ذلك .

٥ - اعداد متزهات وتسهيلات كالحداثق العامة والجنيات والحمامات العمومية والمكبات ومحال للاجتماعات العمومية والملاهى والميائم ودور الاسعاف للفقراء . على أن هناك نوعا آخر من الوجائب هو ما يمكن للحكومة أن تطلب من البلدية القيام بها وذلك ضمن شروط معينة نصت عليها المادة الـ ٤٦ اذ جاء فيها بأنه علاوة على هذه الخدمات الاولية أو

الاختيارية المكلفة بها البلدية قانوناً أو مرتبة عليها باختيارها يمكن للحكومة أن تطلب من البلدية (القيام مؤقتاً أو دائماً) بأى خدمة أو وظيفة يمكن أن يكون القيام بها من قبل سلطة محلية أكثر ملائمة من أن تقوم بها سلطة مركزية على أن يكون اجراء تلك الخدمات :-

١ - لا يكبد البلدية أى ضرر مالى .

٢ - لا تؤدى الى استياء الجمهور أو البلدية ويدخل ضمنها خدمات إدارة دائرة النفوس أو اقامة الحفلات العامة أو المهرجانات أو القيام بخدمات يمكن اداؤها من قبل البلدية بموجب القانون أو بأمر ادارى فيما يتعلق بالانتخابات .

على ان ما ينبغي ملاحظته فى صدد هذه الوجائب ما طرأ من تعديلات نتيجة لاحداث وزارة الشؤون الاجتماعية وما ادخل ضمن اختصاصها بالمرسوم ٥٩ لسنة ١٩٣٩ اذ نصت مادته الثانية بأن تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بالامور الآتية :-

(أ) ١ - الصحة وحماية النسل .

٢ - النفوس .

٣ - السجون والملاجئ .

٤ - العمال والفلاحين .

٥ - تنظيم القرى والقصبات .

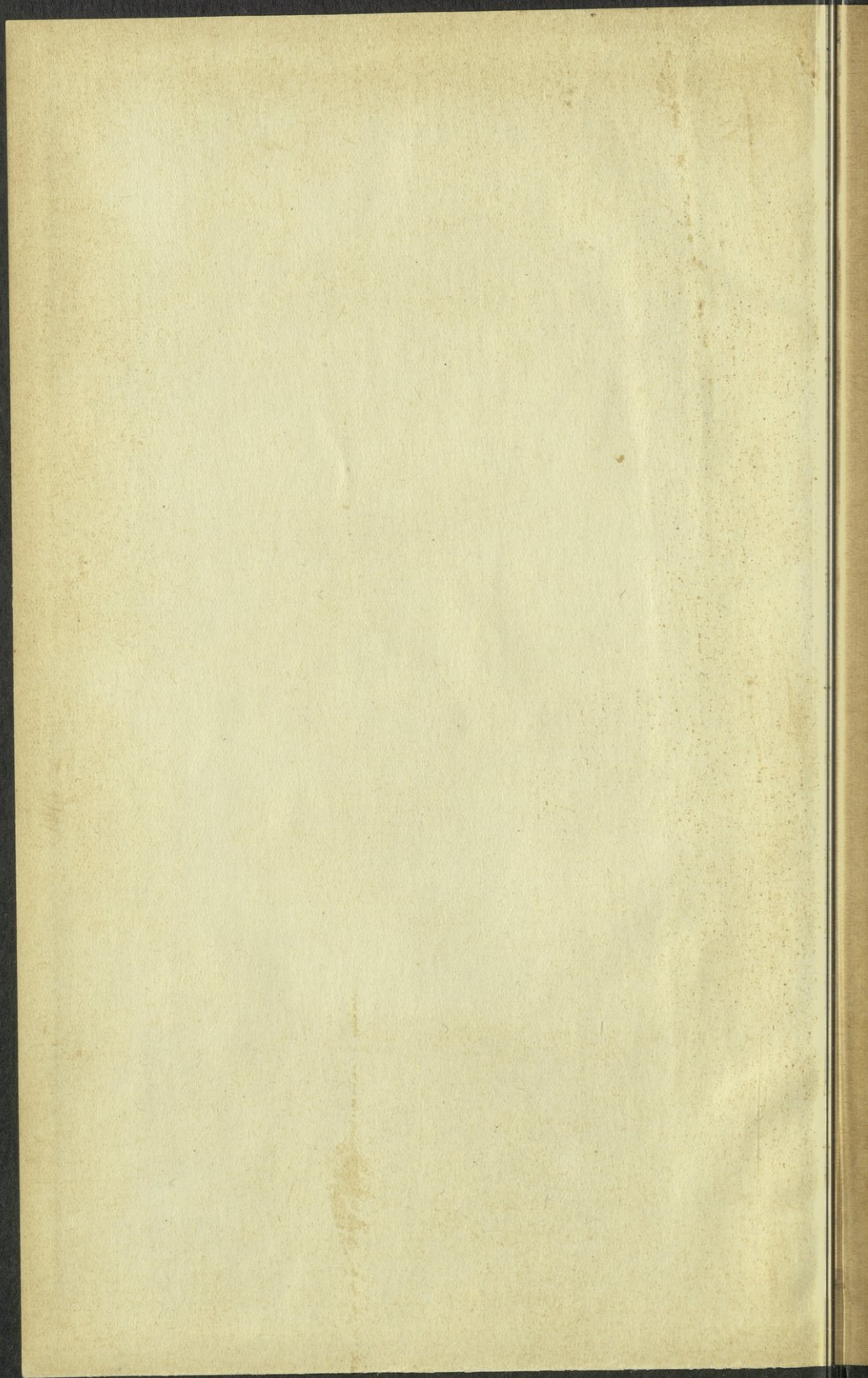
٦ - مراقبة النوادى والجمعيات الخيرية والتعاونية والملاهي

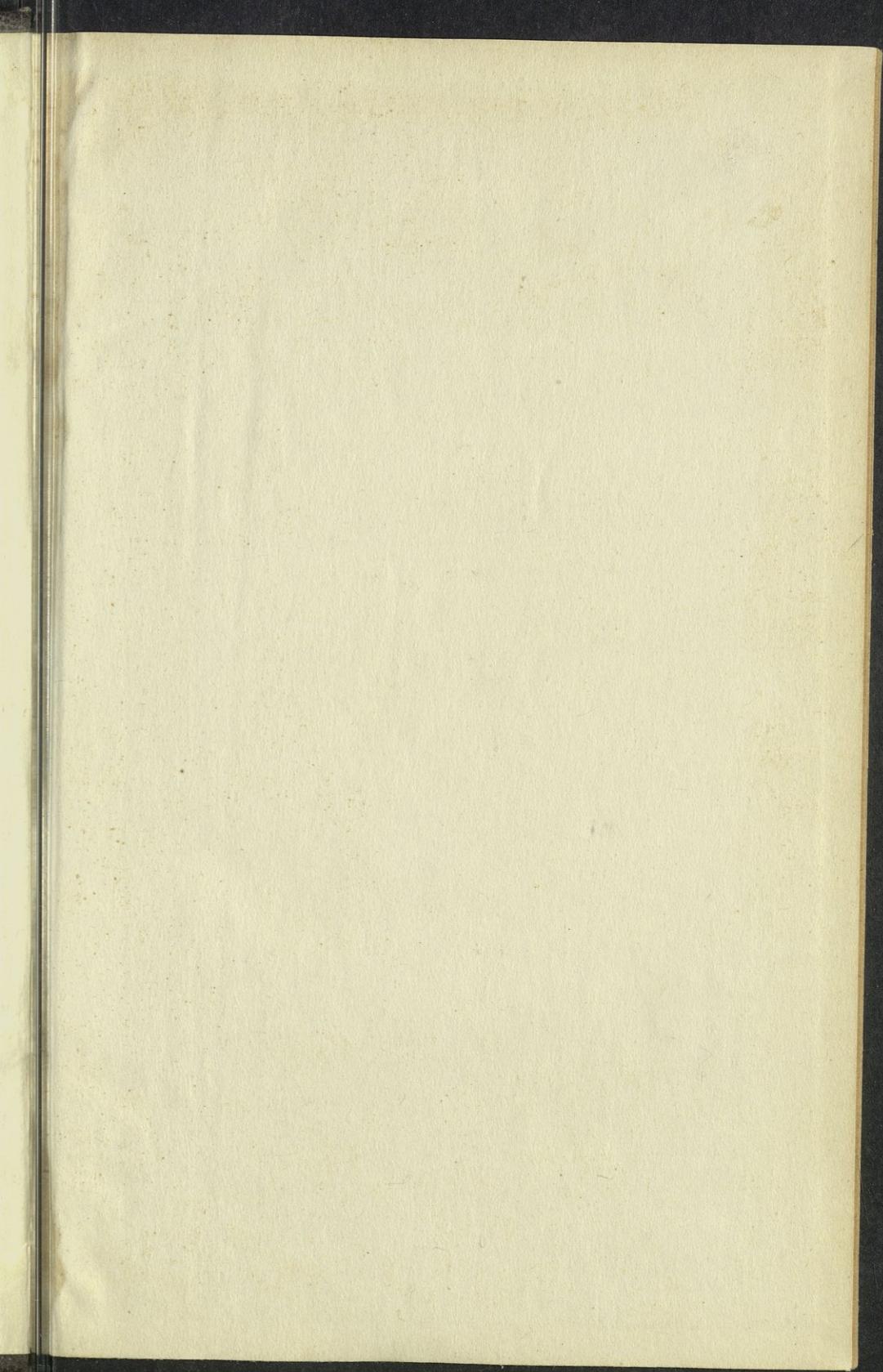
والتسول .

(ب) يعتبر وزير الشؤون الاجتماعية في الامور المذكورة اعلاه الوزير المختص وكل اشارة وردت في القوانين الخصوصية الى الوزير فيما يتعلق بهذه الامور يقصد بها وزير الشؤون الاجتماعية •

كما يجب أن يلاحظ حكم أى قانون خاص آخر عهد بعض وجائب البلدية الى جهات مختصة أخرى اذ تعتبر معدلة لقانون ادارة البلديات •
 مثال ذلك ما جاء في قانون تنظيم الحياة الاقتصادية حيث نظم موضوع تحديد الاسعار •







351:R14iA:c.1

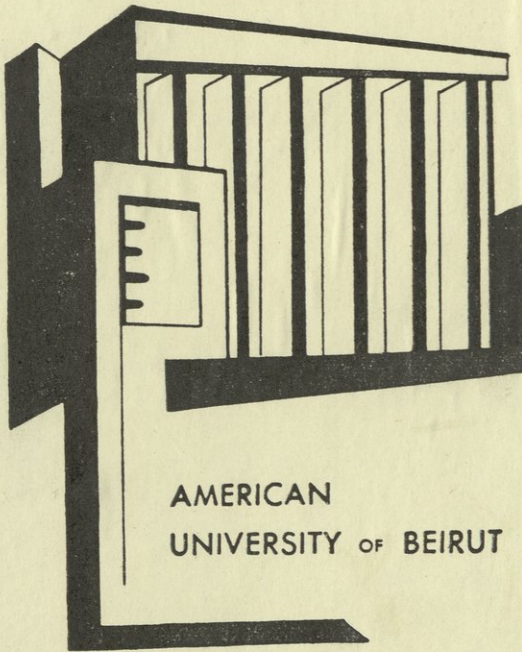
الرحال، حسين

الادارة المركزية والادارة المحلية في

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01020808



AMERICAN

UNIVERSITY OF BEIRUT

